

Kunnskap i system

En kartlegging av kunnskapsfunksjonen på det arbeids- og velferdspolitiske området i Sverige, Danmark og Canada

Markus M. Bugge, Espen Solberg, Tobias Fridholm og Gunnar Sivertsen

Rapport 47/2013

Kunnskap i system

En kartlegging av kunnskapsfunksjonen på det arbeids- og velferdspolitiske området i Sverige, Danmark og Canada

Markus M. Bugge, Espen Solberg, Tobias Fridholm og
Gunnar Sivertsen

Rapport 47/2013

Rapport 47/2013

Utgitt av Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning
Adresse PB 5183 Majorstuen, NO-0302 Oslo. Besøksadresse: Wergelandsveien 7, 0167 Oslo

Oppdragsgiver Arbeidsdepartementet
Adresse Postboks 8019 Dep, 0030 Oslo

Trykk Link Grafisk

ISBN 978-82-7218-968-5
ISSN 1892-2597 (online)

www.nifu.no

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag av Arbeidsdepartementet, og skal inngå som grunnlag i departementets vurdering av hvordan man best kan organisere oppsummering, formidling og bruk av kunnskap på det arbeids- og velferdspolitiske området. Utredningen har vært gjennomført i perioden fra medio september til medio november 2013.

Utredningen ser på hvordan denne kunnskapsfunksjonen er ivaretatt og organisert i Sverige, Danmark og Canada. Parallelt med denne utredningen har en arbeidsgruppe fra departementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet gjort en egen utredning av alternative løsninger for Norge. Vår utredning går derfor ikke nærmere inn på mulige løsninger i det norske systemet.

Analysen griper inn i viktige kunnskapspolitiske problemstillinger, blant annet hvordan det økende tilfanget av kunnskap kan håndteres og bidra til en bedre og mer evidensbasert politikk og forvaltning. Vi vil takke Arbeidsdepartementet for et interessant oppdrag og et godt samarbeid underveis i arbeidet. Videre vil vi takke alle respondentene i de tre landene for interessante samtaler og uvurderlig input til studien. Vi vil også takke Karl Erik Brofoss og Haakon Kobbenæs for nyttige samtaler om kunnskapsfunksjonen.

Markus M. Bugge har hatt et hovedansvar for analysene av Danmark og Canada og i tillegg bidratt til innledning og syntesedel. Tobias Fridholm (Technopolis Sverige) har hatt et hovedansvar for analysen av Sverige og ellers gitt verdifulle bidrag til helhetsanalysen. Gunnar Sivertsen har hatt ansvar for den bibliometriske analysen. Espen Solberg har vært prosjektleder og har hatt et overordnet ansvar for arbeidet og sluttrapporten.

Oslo, 22-11-2013

Sveinung Skule
Direktør

Olav R. Spilling
Forskningsleder

Innhold

Sammendrag	7
1 Introduksjon	9
1.1 Kunnskapsgrunnlaget: Omfang og definisjoner	9
1.2 Kunnskapsbasert politikk og praksis.....	13
1.3 Organisering av kunnskapsfunksjonen	15
1.4 Ulike modeller av kunnskapsfunksjonen	16
1.5 Sentrale problemstillinger	16
2 Metode	19
2.1 Kontekstuell analyse	19
2.2 Landspesifikk analyse	20
3 Kunnskapsfunksjonen i Danmark	22
3.1 Forvaltningsstruktur.....	22
3.2 Det danske kunnskapssystemet	22
3.3 Organiseringen av kunnskapsfunksjonen	24
3.4 Diskusjon av styrker og svakheter	28
3.5 Oppsummering Danmark	32
3.6 Appendiks: Organisasjonsliste.....	34
4 Kunnskapsfunksjonen i Sverige	35
4.1 Forvaltningsstruktur.....	35
4.2 Det svenska kunnskapssystemet	36
4.3 Organiseringen av kunnskapsfunksjonen	38
4.4 Diskusjon av styrker og svakheter	43
4.5 Oppsummering Sverige	45
4.6 Appendix: Lista på organisasjoner	46
5 Kunnskapsfunksjonen i Canada	47
5.1 Forvaltningsstruktur.....	47
5.2 Det kanadiske kunnskapssystemet	48
5.3 Organiseringen av kunnskapsfunksjonen	53
5.4 Diskusjon av styrker og svakheter	54
5.5 Oppsummering Canada	56
5.6 Appendiks: Organisasjonsliste.....	57
6 Oppsummering og diskusjon	58
6.1 Organisering av kunnskapsfunksjonen	58
6.2 Armlengdes avstand versus relevans	60
6.3 Kunnskapsmessig bredde	61
6.4 Tverrfaglighet og tverrsektoriell politikk.....	62
6.5 Systemenes læringevne.....	62
Referanser	65
Vedlegg 1	67
Tabelloversikt	68
Figuroversikt	69

Sammendrag

Denne rapporten er skrevet på oppdrag av Arbeidsdepartementet, og skal inngå som grunnlag i departementets vurdering av hvordan man best kan organisere oppsummering, formidling og bruk av kunnskap på det arbeids- og velferdspolitiske området i Norge. Utredningen har vært gjennomført i samarbeid med Technopolis i Sverige i perioden fra medio september til medio november 2013.

Kunnskapsfunksjonen kan organiseres på ulike måter:

- Enkeltstående konkurranseutsatte innkjøp av kunnskap fra ulike leverandører
- Etablering av intern analyseenhet inhouse
- Strategisk oppbygging av utvalgte fagmiljøer
- Etablering av et clearinghouse
- Etablering av et kunnskapssenter
- En kombinasjon av ovenstående modeller

Verken Danmark, Sverige eller Canada har en organisasjonsform med en tydelig og sentralisert kunnskapsfunksjon på det arbeids- og velferdspolitiske området. Alle tre landene har en distribuert kunnskapsfunksjon fordelt på ulike typer aktører. Alle landene har valgt en kombinert organisasjonsform med en blanding av interne analyseenheter, bruk av faste kunnskapsleverandører samt innkjøp av enkeltstående studier.

- Danmark har en semi-distribuert og forvaltningsbasert kunnskapsfunksjon som er relativt sentralisert i Arbejdsmarkedsstyrelsen som samarbeider tett mot politisk ledelse på den ene siden og mot praksisfeltet på den andre siden. I oppbyggingen av en kunnskapsbank innenfor forvaltningen benyttes et utvalg eksterne kunnskapsmiljøer blant universitetene og forskningsinstituttene som kunnskapsleverandører. I tillegg har departementet et sterkt analysemiljø internt.
- Sverige har en distribuert og frittstående kunnskapsfunksjon som reflekterer landets tradisjon for sterke og uavhengige myndigheter. Finansdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet, Arbetsförmedlingen og forskningsinstituttet IFAU utgjør de mest sentrale aktørene på arbeidsmarkedsfeltet. I tillegg omfatter kunnskapsfunksjonen en rekke andre myndigheter og forskningsmiljøer.
- Canada har en svært distribuert og nettverksbasert kunnskapsfunksjon og et mangfold av kunnskapsleverandører, nettverk og brobyggere. På denne måten gjenspeiler kunnskapsfunksjonen landets todelte forvaltningsstruktur mellom det føderale nivået og de tretten provinsene. I sum gir dette et mangfoldig kunnskapstilfang, men utfordringer i forhold til koordinering og oppskalering.

Danmark og Canada fremstår som relative motsatser ved at kunnskapsfunksjonen i Danmark er relativt sentralisert til ett forvaltningsorgan mens det kanadiske systemet er mer grunnleggende distribuert og hvor ingen har noe overordnet ansvar for kunnskapsfunksjonen. Sverige har en mellomløsning hvor en frittstående kunnskapsleverandør utenfor departementet spiller en viktig rolle.

De tre landene som inngår i utredningen har mange fellestrekk: De synes å balansere armlengdes avstand og relevans på en tilfredsstillende måte. De har tilsynelatende svært gode data for forskning på arbeidsmarkedstematikk. Ingen av landene har en utpreget sterk koordinering i kunnskapsutviklingen mellom arbeidsmarked, arbeidsmiljø og sosialpolitikk. Alle landene synes å ha en overvekt av økonomisk forskning på arbeidsmarkedsfeltet.

Til tross for at landene har flere likhetstrekk har de ulik organisering av kunnskapsfunksjonen som gjenspeiler nasjonale særtrekk. Samtidig synes alle modellene å virke relativt tilfredsstillende. Dette viser at det ikke nødvendigvis er én måte å organisere kunnskapsfunksjonen på, men at organisasjonsform bør velges ut fra hensyn til den nasjonale konteksten den skal inngå og virke i. Samtidig bør organiseringen av kunnskapsfunksjonen reflektere hensynet til a) balanse mellom armlengdes avstand og relevans, b) kunnskapsmessig bredde, c) balanse mellom spesialisering og tverrfaglighet, og d) systemenes læringsevne. Rapporten diskuterer organiseringen av kunnskapsfunksjonen i disse tre landene opp mot disse fire analytiske dimensjonene.

Datainnsamlingen for utredningen er basert på dokumentanalyse av politiske dokumenter og tidligere utredninger, bibliometrisk analyse av vitenskapelig kunnskapsproduksjon i de tre landene, intervjuer og deltakelse på et utvalg seminarer i Norge og Danmark. Omkring halvparten av intervjuene er gjennomført ansikt til ansikt, mens resten er foretatt over telefon. Intervjuene med de kanadiske respondentene er utelukkende gjennomført per telefon.

1 Introduksjon

Det er bred enighet om at myndighetenes beslutninger skal bygge på god og oppdatert kunnskap. En sentral utfordring på alle politikkområder er derfor å få oversikt over relevant kunnskap og å sørge for at dette kunnskapsgrunnlaget blir brukt i politikktutforming, forvaltning og praksis. Det er imidlertid ikke gitt hvem som skal sørge for at kunnskapen fanges opp og kommer til bruk. Men det er utvilsomt et økende behov for å ha en mer systematisk oversikt over kunnskapsgrunnlaget på ulike politikkområder. Det er særlig to forhold som skaper dette behovet.

For det første øker omfanget av kunnskap, samtidig som ny informasjonsteknologi gir nye muligheter i forhold til tilgang og oversikt over den kunnskapen som til enhver tid produseres. Dermed utgjør kunnskapsutviklingen et stadig større landskap å holde seg à jour med. For det andre legges det i økende grad vekt på at politikk og praksis skal være basert på kunnskap, såkalt evidensbasert eller evidensinformert politikktutforming. Dette er ikke bare en forventning, men også et krav som er nedfelt i statens egne regler for økonomi og forvaltning.

På flere områder har man møtt denne utviklingen med å etablere dedikerte enheter som har til oppgave å holde oversikt over kunnskapsutviklingen og formidle relevant kunnskap til ulike instanser. Men det er fortsatt mange områder hvor denne kunnskapsfunksjonen er lite definert eller spredt på ulike aktører. Hva som fungerer best, vil bl.a. avhenge av den konteksten kunnskapen inngår i. Her kan det være store forskjeller mellom fag, sektorer og land.

I denne rapporten ser vi nærmere på hvordan kunnskapsfunksjonen er organisert på arbeids- og velferdssfeltet i Danmark, Sverige og Canada. Løsninger og erfaringer fra disse landene er gjengitt i kapittel 3, 4 og 5. I kapittel 6 gir vi en oppsummering av styrker og svakheter ved de ulike løsningene.

I dette innledningskapitlet tegner vi opp et bakteppe for studien ved å gå inn på noen sentrale begrepsdefinisjoner og generelle aspekter ved kunnskapsgrunnlaget for politikk og forvaltning.

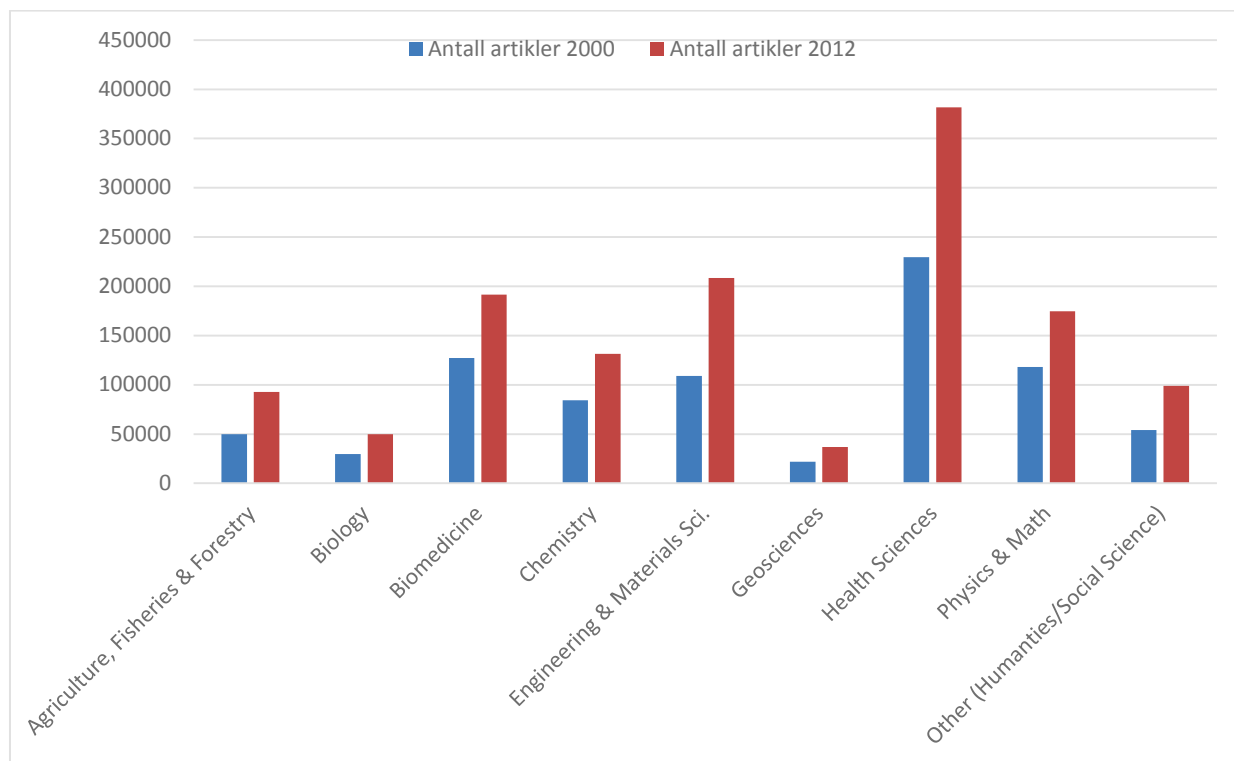
1.1 Kunnskapsgrunnlaget: Omfang og definisjoner

Kunnskap står i sentrum for de problemstillingene som belyses i denne rapporten. Innledningsvis er det derfor nødvendig å gi noen betraktninger om kunnskapsbegrepet. Det har nærmest blitt en klisjé å hevde at samfunnet blir mer kunnskapsbasert. OECD hevder for eksempel at kunnskap vil bli like viktig i det 21. århundret som kull var i det 19. og olje var i det 20. århundret (OECD 2013). Slike påstander kan også belegges med tall.

Årlig publiseres det nå nærmere 1,4 millioner vitenskapelige artikler verden over (Thomson Reuters/CWTS Web of Science). Dette tallet ser ut til å være jevnt økende. Bare siden 2000 har antall

artikler i verden økt med 65 prosent. Mer enn hver fjerde artikkel som publiseres er innenfor fagområdene medisin og helse. Det er derfor ikke unaturlig at det er dette fagfeltet som har vært tidligst ute med å utvikle systemer og metoder for å oppsummere kunnskap. Men det samme behovet har også meldt seg på andre fagområder.

Figur 1: Antall publiserte vitenskapelige artikler i verden fordelt på fagområder, 2000 og 2012



Kilde: NIFU basert på Thomson Reuters/CWTS Web of Science

I tillegg kommer all den forskning og kunnskapsutvikling som ikke finner veien til vitenskapelige tidsskrifter med fagfelleevaluering. Det dreier seg om oppdragsforskning, statistikk, utredninger, evalueringer og andre studier som er mer eller mindre forskningsbaserte. Til sammen utgjør dette det man ofte benevner som *kunnskapsgrunnlaget* for politikken. Alt tyder på at dette grunnlaget øker i omfang.

Det er også mye som tyder på at kunnskapen brukes mer aktivt og systematisk i politikktutforming. For å ta et eksempel som ligger nært opp til temaet for denne rapporten: En stortingsmelding om arbeidsmarkedspolitikken fra 1982 (St.meld. nr 85 (1982-83)) var på 93 sider og inneholdt tre eksterne kildereferanser. Går vi til stortingsmeldingen om tilsvarende tema i 2012 (Meld.St. 46 (2012-2013)), var den på 129 sider og hadde hele 131 kildereferanser. Det tyder både på at kunnskapstilfanget har økt, at kunnskapen brukes mer aktivt og at man har fått et mer bevisst forhold til å dokumentere bruken av kunnskap.

Et sentralt spørsmål er hva slags kunnskap man egentlig refererer til når man snakker om *kunnskapsgrunnlaget*. Det finnes ingen offisiell og operativ definisjon på dette begrepet. Ofte brukes det synonymt med *forskningsbasert kunnskap*, men i praksis er det åpenbart at kunnskapsgrunnlaget også omfatter kunnskap og informasjon som ikke faller inn under definisjonen av forskning og utvikling (FoU). Tekstboks 1 gir en systematisk oversikt over FoU-begrepet og tilgrensende begreper. I denne utredningen legger vi til grunn at kunnskapsgrunnlaget omfatter flere typer kunnskap enn FoU. Samtidig vil mye av fokuset være rettet mot forskningsbasert kunnskap, blant annet fordi mye av statistikken og den prinsipielle tenkningen rundt bruk av kunnskap har lagt vekt på forskning.

Forskning og utvikling vs. annen kunnskap

OECD (2002) definerer *forskning og utviklingsarbeid (FoU)* som kreativ virksomhet som utføres systematisk for å oppnå økt kunnskap – herunder kunnskap om mennesket, kultur og samfunn. FoU omfatter også bruken av denne kunnskapen til å finne nye anvendelser. FoU deles gjerne inn i tre underaktiviteter:

- *Grunnforskning*, dvs. eksperimentell eller teoretisk virksomhet som primært utføres for å skaffe til veie ny kunnskap om det underliggende grunnlag for fenomener og observerbare fakta, uten sikte på spesiell anvendelse eller bruk.
- *Anvendt forskning* er også virksomhet av original karakter som utføres for å skaffe til veie ny kunnskap. Anvendt forskning er imidlertid primært rettet mot bestemte praktiske mål eller anvendelser.
- *Utviklingsarbeid* er systematisk virksomhet som anvender eksisterende kunnskap fra forskning og praktisk erfaring, og som er rettet mot å framstille nye eller vesentlig forbedrede materialer, produkter eller innretninger, eller mot å innføre nye eller vesentlig forbedrede prosesser, systemer og tjenester.

Hovedkriteriet for å skille FoU fra annen kunnskapsutvikling er at FoU inneholder noe som er erkjennbart nytt og som bidrar til å redusere vitenskapelig usikkerhet. Forskning har også klare krav til at man framviser hvilken metode funnene bygger på.

Således sier OECDs definisjon at blant annet følgende aktiviteter normalt ikke skal regnes som forskning og utvikling;

- *Generell datainnsamling*, for eksempel i form av folketellinger, utvalgsundersøkelser mv.
- *Testing og standardisering*, for eksempel vedlikehold av standarder og rutinetesting
- *Gjennomførbarhetsstudier*, bl.a. i form av undersøkelser av sosioøkonomiske karakteristika og implikasjoner av gitte situasjoner
- *Spesialisert medisinsk behandling*, dvs. rutineundersøkelser og normal anvendelse av spesialisert medisinsk kunnskap.
- *Policyrelaterte studier*, for eksempel i form av analyse og vurdering av offentlige programmer, handlingsplaner, strategier mv.

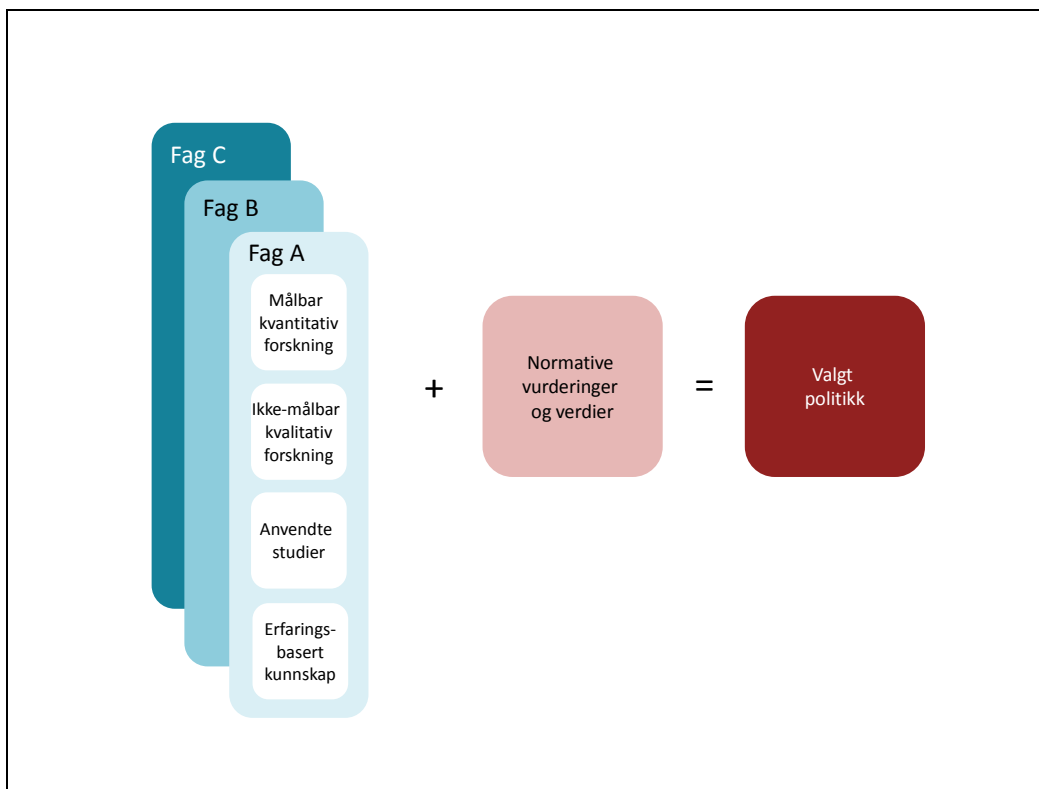
Disse aktivitetene regnes altså ikke som FoU, med mindre de inngår som del av en aktivitet som oppfyller kriteriene i FoU-begrepet.

Men kunnskap har flere dimensjoner enn skillet mellom det som inngår i FoU-begrepet og det som faller utenfor. Man kan også skille mellom kvantitativ/målbar kunnskap og kvalitativ/ikke-målbar kunnskap. Når kunnskap skal systematiseres, har det vært vanlig å legge vekt på kvantitative og målbare studier. Men kvalitativ kunnskap kan ofte komplettere bildet og gi en mer nyansert forståelse av virkeligheten. Mens kvantitative studier er best egnet til å gi svar på om noe virker eller ikke, er kvalitative studier ofte bedre egnet til å si *hvorfor* noe virker som det gjør. Kvalitative studier er derfor også en viktig del av det samlede kunnskapsgrunnlaget. Etter hvert har man også begynt å se på muligheten for å inkludere kvalitative studier i arbeidet med systematiske kunnskapsoversikter (Noyes et al. 2008).

Mange kvalitative og kvantitative studier vil være forskningsbaserte. I tillegg til forskningsbasert kunnskap kommer erfaringsbasert og praksisnær kunnskap, som kan være nyttige korrektiv når det gjelder å vurdere den praktiske gjennomførbarheten av politikk og tiltak (Cooper, Levin, and Campbell 2009). Deler av denne kunnskapen er såkalt taus kunnskap, som først og fremst kommer til uttrykk i konkrete handlinger og vurderinger. Det er etter hvert også en økende bevissthet om at publiserte vitenskapelige arbeider ikke nødvendigvis representerer virkeligheten på en balansert måte. Økt publiseringspress innenfor vitenskapen kan for eksempel gi en tilbøyelighet til å publisere positive funn. Praksis- og erfaringsbaserte kunnskapsformer kan derfor gi et viktig supplement til publiserte vitenskapelige resultater. Personer som jobber i forvaltningen eller i offentlig tjenesteproduksjon vil gjerne besitte en slik form for erfaringsbasert kompetanse.

I tillegg til disse tre kunnskapsformene utgjør ideologiske og normative prioriteringer en verdimelessig motsats til det rasjonalistiske og evidensbaserte beslutningsgrunnlaget. For å reflektere hele kunnskapsbredden av både evidens, ikke-målbar kunnskap og erfaringsbasert kompetanse bør man derfor kanskje snakke om *evidensinformert* politikk snarere enn *evidensbasert* politikk. Offentlige beslutninger er sjelden basert på målbar kunnskap og rasjonelle prosesser alene. De er oftere et resultat av samspillet mellom evidens, erfaringsbasert kunnskap og normative, politiske vurderinger. I tillegg vil politikere ofte måtte ta stilling til kunnskapsgrunnlag fra ulike fagfelt som tangerer aktuelle politiske saker. Dette mangfoldet av kunnskapstyper fra ulike fagfelt samt verdimelessige prioriteringer som grunnlag for politikktutforming illustreres i figur 2 nedenfor.

Figur 2: Kunnskapsformer og verdier for politikktutforming



Kilde: NIFU

En liknende helhetlig tilnærming beskrives også av Brofoss og Wiig (2006) i en studie av bruk av forskning i offentlige beslutningsprosesser. Ifølge Brofoss og Wiig kan forskning både brukes systematisk i en rasjonell beslutningsprosess og som et mer indirekte og mindre identifiserbart bidrag til beslutningsgrunnlaget. Forskning og kunnskap kan således også bli brukt i beslutningsprosesser uten at den er direkte knyttet til konkrete funn eller rapporter.

Kunnskapsutvikling omfatter dermed både langsiktig forskning og mer praksisbasert erfaringsutveksling. Fra privat sektor er det funn som tyder på at innovasjon og læring fremmes best når man evner å kombinere disse ulike modusene for kunnskapsutvikling (Jensen et al. 2007; Isaksen and Karlsen 2011).

Uansett hvordan man organiserer de funksjonene som skal håndtere kunnskap i politikk og forvaltning, er det viktig å ta hensyn til at det finnes ulike former for kunnskap, og at disse inngår i beslutningsprosessene på ulikt vis.

1.2 Kunnskapsbasert politikk og praksis

Det synes å være bred enighet om at politikk og forvaltning skal bygge på det beste av kunnskap. I en artikkel i tidsskriftet *Minerva* skriver tidligere arbeidsminister Hanne Bjurstrøm at «kanskje det viktigste av alle saklige hensyn er at alt statsmakten gjør, skal være kunnskapsbasert» (Bjurstrøm 2013).

Men dette lar seg ikke nødvendigvis gjøre uten å sette utvikling og bruk av kunnskap inn i et system. I et uoversiktlig og stadig utvidet kunnskapslandskap oppstår et behov for en systematisk tilnærming til og bruk av kunnskap. En viktig del av dette er bruk av kunnskapsoversikter (systematic reviews). Det er mange grunner til at utvikling av kunnskapsoversikter er viktige for å legge til rette for en kunnskapsbasert politikktutforming: Enkeltstudier kan være feilaktige; de kan ha begrenset overføringsverdi som følge av nedslagsfelt og kontekst for studien; en kunnskapsoversikt representerer et mer fullverdig og sterkere bilde basert på en rekke studier; oppgaven med å holde seg oppdatert ift alle studier som er gjennomført vil i mange tilfeller være en for stor oppgave for enkeltforskere; funnene fra en kunnskapsoversikt representerer en god kontekst for funn fra nye studier, og f) gjennomføring av forskning uten å være kjent med kunnskapsgrunnlaget på et felt kan gi unødvendige eller upassende eller irrelevante studier (Gough, Oliver, and Thomas 2012).

Den økte interessen for evidensbasert politikktutforming skyldes flere forhold, blant annet høyere utdanningsnivå i befolkningen, økt produksjon og spredning av kunnskap og data, mer fokus på produktivitet og internasjonal konkurransekraft samt et økende krav til kontroll og ansvarlighet innenfor det offentlige (Davies, Nutley, and Smith 2000). En av utfordringene for evidensbasert politikktutforming er derfor å designe tiltak på en slik måte at effektene kan måles.

Mens få vil bestride betydningen av kunnskap, er vektleggingen av evidensbasert politikk samtidig noe omdiskutert. Kjernen i evidenstankegangen er å finne vitenskapelig bevis for hva som virker og ikke virker, samt å anvende dette i politikktutforming og i praksisfeltet. Tony Blair og hans britiske Labour-regjering var tidlig ute med å legge dette systematisk til grunn i sin politikk.

Denne vektleggingen av målbar kunnskap har på relativt kort tid spredd seg fra klinisk medisin til stadig flere fag- og sektorområder i de vestlige land. Etter medisin og helse er trolig utdanning det feltet som i størst utstrekning har adoptert evidensbasert politikk. Her har særlig OECD vært toneangivende gjennom store kvantitative, komparative undersøkelser som PISA (15-åringers ferdigheter), TALIS (lærernes vilkår og strategier) og PIAAC (voksnes ferdigheter). Men utdanning er også et eksempel på et område hvor det er mer krevende å basere politikk og praksis på ren evidens, primært fordi det her er snakk om menneskelig atferd i komplekse sosiale systemer. Det vil derfor være mange kvalitative aspekter som utelates i evidensbaserte studier. Arbeids- og velferdsfeltet er et annet område hvor det ikke er like opplagt at man på tvers av ulike nasjonale og lokale kontekster kan identifisere hva som virker og ikke virker, og å implementere denne kunnskapen systematisk. Det er derfor nødvendig å supplere kvantitativ evidensbasert kunnskap om hva som virker og ikke virker med kvalitative innsikter om hvorfor noe virker eller ikke virker (Pawson et al. 2004; Bredgaard, Sieling-Monas, and Salado-Rasmussen 2013).

Disse aspektene rører ved det som var kjernen i den såkalte positivisme-debatten, nemlig hvorvidt naturvitenskapelige metoder lar seg anvende i samfunnsvitenskapelige studier. Nedenfor

opsummerer vi noen av hoved innvendingene mot en for sterk vektlegging av evidensbasert kunnskapsutvikling:

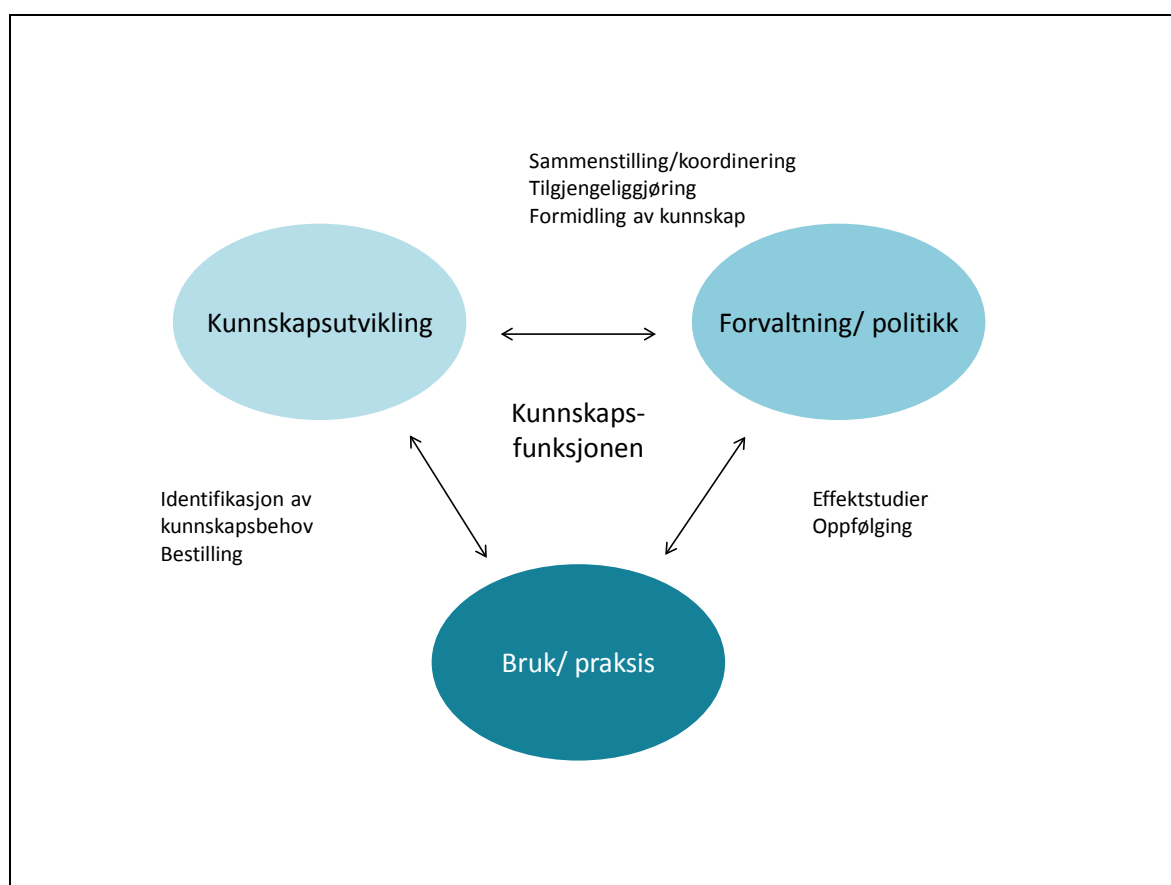
- **Hawthorneeffekten:** Den såkalte Hawthorne-effekten referer til en serie amerikanske studier av produktivitet på 1920-1930-tallet. Her fant man at forsøkspersoner endret atferd fordi de visste at de deltok i et eksperiment. Mennesker er refleksive vesener, og i sosiale eksperimenter og kontrollerte forsøk vil det i mange tilfeller være umulig å skjule for deltakerne hvem som inngår i eksperimentgruppen og hvem som inngår i kontrollgruppen. Dermed vet man ikke med sikkerhet om det er den endrede behandlingen eller tjenestetilbudet som er årsaken til endret adferd, eller om det er deltakelsen i undersøkelsen i seg selv som er årsaken.
- **Forskningen har interesser:** I noen tilfeller vil forskningsmiljøer og forskere kunne ha en egen interesse i å bekrefte en metode eller opprettholde en fagtradisjon. Dermed kan forskningen, bevisst eller ubevisst, skjule eller tone ned motstridende forskningsresultater. Vitenskapelige tidsskrifter kan for eksempel være mer tilbøyelige til å publisere vitenskapelige artikler som påviser positive sammenhenger mellom variabler og fenomener enn å dokumentere en mangel på sådanne. Det er for eksempel anslått at negative resultater kun utgjør 14 % av alt som publiseres i vitenskapelige tidsskrifter (Economist 2013). I sum innebærer dette at publisert forskning ikke alltid gir et dekkende bilde av den kunnskapen som er utviklet.
- **Reduksjonisme:** Evidensbasert kunnskap representerer oftest den delen av virkeligheten som lar seg måle. Men det er som kjent mange dimensjoner av samfunnet som ikke lar seg måle. Ønsket om mest mulig evidensbasert kunnskap risikerer dermed å gi et skjevt bilde av verden. Verden er kompleks, og forskning som handler om å forstå og dokumentere kompleksitet, tvil og usikkerhet vil stå i et motsetningsforhold til en form for evidensbasert kunnskapsutvikling som lett kan framstå som ubestridelig. Dermed kan målbare resultater få en større betydning enn ikke-målbare resultater og innsikter. En ikke-målbart kunnskapsform som rommer tvil, vil ikke stå like høyt i kurs hos politikerne som den kunnskapen som gir klare svar. Dette må ses i sammenheng med at forskning og politikk styres av ulike logikker. Tvil er en egenskap som generelt vil finne langt større gehør i forskningsverdenen enn i det politiske systemet. En forsker som tviler, vil framstå som troverdig, mens en politiker som tviler, lett vil miste anseelse og gjennomslagskraft.
- **Ekstern validitet:** En annen innvending mot bruk av evidensbasert politikktutforming på andre felt enn medisin handler om det er hensiktsmessig eller mulig å overføre funn fra én kontekst til en annen. Selv om det er funnet evidens for at visse variable eller faktorer har betydning i én kontekst gir det ikke automatisk belegg for at den vil ha samme betydning i en annen kontekst. Hattie's (2009) metastudie av effektene av 138 ulike faktorer på skoleelevers prestasjoner har hatt stor politisk betydning, og kan tjene som et eksempel på dette. Studien omfatter 80 millioner elever og 50 000 mindre studier og er sannsynligvis en av de største utdanningsstudier som er gjennomført. Men det er ikke gitt at de variablene som har gitt effekter innenfor gitte fag og skoletyper i en del av verden, vil gi de samme effektene i andre fag og andre typer skoler i andre deler av verden.
- **Demokrati vs. teknokrati:** En sterk vektlegging av evidensbasert politikktutforming innebærer en fare for at politikerne i større grad «abdiserer», lener seg på kunnskapsgrunnlaget og vegrer seg for å fronte sine verdimeslige prioriteringer. På den måten kan normative og ideologiske avveininger få mindre plass, noe som igjen vil kunne medføre en form for avmakt hos velgerne. I andre tilfeller vil kontrollerte forsøk ikke kunne gjennomføres i praksis fordi det vil innebære en forskjellsbehandling mellom grupper av befolkningen som ikke vil være politisk akseptabel. Denne innvendingen er bl.a. framtreddende i Sverige (se kapittel 4).

Disse innvendingene til tross synes det å være bred oppslutning om behovet for og betydningen av evidensbasert politikk, også på arbeids- og velferdsfeltet. Momentene ovenfor må derfor anses som generelle forbehold mot en for ensidig bruk av målbar kunnskap og systematiske kunnskapsoversikter som kun baserer seg på publiserte og vitenskapelige arbeider.

1.3 Organisering av kunnskapsfunksjonen

I denne utredningen definerer vi kunnskapsfunksjonen som de delene av det offentlige beslutningssystemet som bygger bro mellom kunnskapsutvikling, forvaltning/politikk og bruk/praksis. Illustrasjonen nedenfor viser hvordan denne kunnskapsfunksjonen kan forstås konseptuelt.

Figur 3: Konseptuell forståelse av kunnskapsfunksjonen



Kilde: NIFU

Kunnskapsfunksjonen utgjør et bindeledd mellom kunnskapsutvikling, politikktutforming og praksisfeltet. Den skal ikke bare sørge for at det utvikles et godt kunnskapsgrunnlag gjennom oppsummering og synliggjøring av eksisterende kunnskap. Den skal også sørge for at dette kunnskapsgrunnlaget blir brukt på en god måte. Kunnskapsfunksjonen kan dessuten ha en rolle i å identifisere kunnskapsbehov og initiere ny forskning.

Kunnskapsproduksjon og forholdet mellom bruker og produsent av kunnskap er i dag et komplekst felt. En økende grad av faglig spesialisering innebærer at avstanden mellom disipliner og underdisipliner øker (Howells 2012). Det skaper et behov for å bygge bro på tvers av fag og disipliner. Videre er det en økende erkjennelse av at store og komplekse samfunnsutfordringer, som for eksempel aldring, sosial utstøting og migrasjon, skaper et nytt behov for samhandling og kunnskapsutvikling på tvers av sektorer.

Kunnskapsbehovene innenfor det arbeids- og velferdspolitiske feltet er både omfattende og sammensatte. Arbeid og velferd utgjør dessuten et svært omfattende politikkområde. De fleste land bruker en stor og økende andel av offentlige midler på formål som er direkte eller indirekte knyttet til arbeid, velferd og velferdsordninger. I hele OECD-området har samlede utgifter til velferd (social expenditure) økt fra 10 til over 20 prosent av BNP fra 1960 til 2012 (OECD 2012).

Denne kostnadsveksten må ses i sammenheng med at arbeid og velferd er områder med store og sammensatte utfordringer. Viktige utfordringer i Norge knytter seg til den demografiske utviklingen med økende levealder i befolkningen, store grupper med utfordringer på arbeidsmarkedet, økt antall mottakere av helserelaterte trygdeytelser samt høyt sykefravær og utstøting i deler av arbeidslivet (St.meld.nr.18 (2012–2013)).

Mange av disse utfordringene spenner over flere sektorer. Det er derfor en utfordring å sikre et godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag som dekker alle problemstillinger innenfor arbeids- og velferdsfeltet. I de følgende kapitlene vil vi beskrive hvordan kunnskapsfunksjonen er organisert i henholdsvis Danmark, Sverige og Canada.

1.4 Ulike modeller av kunnskapsfunksjonen

Rollene i kunnskapsfunksjonen kan organiseres på ulike måter. Med utgangspunkt i en tidligere oversikt over ulike modeller (Rambøll 2007) kan man operere med følgende alternativer for organisering av kunnskapsfunksjonen:

- Ad hoc og enkeltstående innkjøp av rådgivningskompetanse fra ulike kunnskapsmiljøer fra sak til sak.
- Etablering av egen intern analyseenhet inhouse i et departement, direktorat eller annet forvaltningsorgan.
- Strategisk oppbygging av utvalgte fagmiljøer med formidlingsmandat og bruk av disse i form av rammekontrakter.
- Etablering av et clearinghouse, dvs. en selvstendig kunnskapsfunksjon som samler inn og oppsummerer kunnskap fra en rekke kilder og gjør opplysninger om denne kunnskapen tilgjengelig for allmennheten.
- Etablering av et kunnskapssenter. I tillegg til funksjonene i et clearinghouse synes det som en utbredt oppfatning at et kunnskapssenter i tillegg til å oppsummere og gjøre tilgjengelig kunnskap også aktivt skal formidle og overføre denne til andre kontekster og interessenter, og samtidig også drive egen kunnskapsutvikling (Skulberg 2010).
- En kombinasjon av ovenstående modeller.

I kapittel 6 vil vi plassere og diskutere de tre landenes respektive måter å organisere kunnskapsfunksjonen på opp mot denne oversikten. Denne diskusjonen vil problematisere hvordan ulike modeller ivaretar kravet til balanse mellom armlengdes avstand og relevans, en balansert kunnskapsprofil (metode), en tilstrekkelig grad av tverrfaglighet og koordinering mot andre fagfelt, og systemenes læringsevne. I det følgende vil disse dimensjonene bli presentert på en kortfattet måte.

1.5 Sentrale problemstillinger

Analysen av kunnskapsfunksjonen i de tre aktuelle landene vil avdekke forskjeller med hensyn til forskningssystemer og struktur og praksis i forvaltningen. De fire generelle problemstillingene introdusert ovenfor vil dermed kunne utgjøre relevante analytiske innganger til diskusjonen av organiseringen av kunnskapsfunksjonen.

1.5.1 Armlengdes avstand versus relevans

Begrepet «armlengdes avstand» henspiller på et generelt krav om at kunnskapsutviklingen på et felt til enhver tid skal være uavhengig og skal kunne utfordre eksisterende systemer, virkemidler og politikk. Dette handler ikke bare om at forskningen skal utføres uavhengig av politisk styring av metoder og anbefalinger. Det handler også om at forskningsmiljøene skal ha frihet og rom til å være kritiske til hvilke spørsmål man vil ha svar på og hvordan spørsmålene bør stilles (Vabø 2009). Tidligere arbeidsminister Hanne Bjurstrøm (2013) har nylig også etterlyst mekanismer som evner å utfordre eksisterende og implementert politikk. Ifølge Bjurstrøm er det blant annet en høy terskel for å innrømme feil, eller for å endre på virkemidler som har etablert seg og som det ligger mye prestisje i. Slike forhold taler for at man bør være varsom med å knytte kunnskapsutviklingen for tett opp til politikk og forvaltning. Etablering av uavhengige kunnskapsmeklere og kunnskapscentere kan være en hensiktsmessig måte å adressere denne utfordringen på. En robust og uavhengig forskningssektor vil også være avgjørende i så måte.

Samtidig er det viktig at kunnskapen som utvikles er relevant og koblet til behovene i politikk og forvaltning. Den mye omtalte evalueringen av norsk velferdsforskning på 2000-tallet reiste spørsmål om den omfattende forskningen fra Forskningsrådets program for velferdsforskning faktisk ble brukt av aktører i departementer og forvaltning (Tranøy et al. 2009). En hovedkonklusjon fra gjennomgangen var at departementene hadde større nytte av forskerne enn av selve forskningen, noe som igjen antydte at programforskningen på dette feltet hadde vært for løst koblet fra den politiske agendaen. Avveiningen mellom uavhengighet og relevans er derfor et viktig spørsmål i tilknytning til organiseringen av kunnskapsfunksjonen.

1.5.2 Kunnskapsmessig bredde

Kontrollerte forsøk og systematiske kunnskapsoversikter har sin opprinnelse innenfor medisin hvor det er mer gjennomførbart å studere et medisinsk fenomen i isolert form. Som nevnt over er det imidlertid delte meninger om i hvilken grad denne «gullstandard» er overførbar til andre politikkområder som handler om mennesker og sosiale strukturer og kontekster. Dette har implikasjoner både for utformingen av effektstudier og for organiseringen av kunnskapsfunksjonen.

Hvordan en kunnskapsfunksjon organiseres kan ha stor betydning for de metodene funksjonen anvender i sin systematisering av kunnskap. En nylig evaluering av det norske Kunnskapscenterets seksjon for velferdstjenester (Brofoss 2013) har eksplisitt påpekt at seksjonens samlokalisering med Kunnskapscenteret både kan by på fordeler og ulemper. Ifølge Brofoss kan senteret dra stor nytte av den metodiske kompetansen som er vel etablert i senterets generelle arbeid på helsesiden. Samtidig er det en fare for at samlokaliseringen tvinger funksjonen inn i en metodikk som ikke passer like godt på arbeids- og velferdsfeltet. Metodisk og kunnskapsmessig bredde henger derfor ofte sammen med organisatoriske løsninger.

1.5.3 Tverrfaglighet og tverrsektorielle hensyn

Siden arbeids- og velferdsfeltet er et sammensatt politikkområde er det ofte nødvendig å møte komplekse behov med kunnskap fra flere fagområder. Det er som nevnt ovenfor flere forhold som taler for at kunnskapsfunksjonen bør organiseres slik at den ikke isoleres til ett fagområde, én sektor eller én bestemt metodisk tilnærming. Det er flere måter å unngå dette på, enten ved å sentralisere kunnskapsfunksjonen til et større senter som kan operere uavhengig av fag og sektorinteresser eller ved å opprettholde en heterogen struktur hvor mange aktører bidrar til kunnskapsutviklingen på sine respektive felt. Men faglig mangfold er selvsagt ikke det samme som tverrfaglighet. For eksempel kan man ha et heterogent system med mange kunnskapsleverandører fra ulike fagfelt. Men hvis disse miljøene opererer uavhengig av hverandre og betjener egne politiske nisjer, får man lite tverrfaglighet. Tverrfagligheten oppstår først når fagene møtes og beriker hverandre. Også her ser vi ulike modeller og løsninger i de tre landene.

1.5.4 Effektstudier og systemenes læringsevne

Organiseringen av kunnskapsfunksjonen vil kunne påvirke de nasjonale systemenes evne til å ha en kunnskapsutvikling som tilrettelegger for læring og innovasjon. Læringsevnen på et felt er betinget av flere forhold. For det første kan den være betinget av graden av systematikk, oversikt og kontinuitet rundt kunnskapsutviklingen. For det andre vil den avhenge av samspillet og kontakten mellom de ulike forvaltningsnivåene politikkutforming, administrasjon og praksis. Her er det blant annet snakk om evnen til å utvikle såkalte «feedback loops» mellom de involverte aktørene, for eksempel ved at nye systemer utvikles og implementeres i samråd aktørene i praksisleddet, slik at man fanger opp erfaringer med brukerne i en tidlig fase. For det tredje vil systemets læringsevne avhenge av absorpsjonsevnen innad i organisasjonene (Cohen and Levinthal 1990). Sist, men ikke minst, vil et systems læringsevne avhenge av i hvilken grad den har innebygget mekanismer som kan utfordre bestående kunnskap, politikk og virkemidler.

De fire problemstillingene introdusert ovenfor vil på ulikt vis bli belyst i gjennomgangen av de tre landene. I kapittel 6 oppsummerer vi funnene langs disse fire hoveddimensjonene.

2 Metode

Denne utredningen er gjennomført i perioden fra medio september til medio november 2013. Arbeidet har hovedsakelig basert seg på tre metoder: 1) Dokumentanalyse, 2) Bibliometrisk analyse og 3) Ekspertintervjuer. I tillegg har medlemmer av prosjektteamet deltatt på tre seminarer og workshops om bruk av kunnskap i politikk og forvaltning. Ekspertintervjuene utgjør hovedgrunnlaget for analysen av de tre landene. Utredningen har både omfattet en kontekstuell analyse og en landspesifikk analyse.

2.1 Kontekstuell analyse

Kunnskapsfunksjonen og kunnskapsgrunnlaget er relativt udefinerte begreper. Det har derfor vært behov for å sette sammenlikningen av de tre landene inn i en større kontekst. I arbeidets første fase har vi derfor gjort en analyse og sammenstilling av relevante politiske dokumenter og tidligere utredninger om departementenes arbeid med kunnskapsutvikling samt bruk av forskning og annen kunnskap.

Videre har vi sirklet inn temaet og relevante problemstillinger gjennom ekspertintervjuer med noen personer som kjenner temaet fra ulike ståsted. Disse har vært:

- Sveinung Skule, Kyrre Lekve og Karl Erik Brofoss, NIFU
- Haakon Kobbenes, Kunnskapssenteret for utdanning
- Carter W. Bloch, Dansk Center for Forskningsanalyse (CFA), Aarhus Universitet

Prosjektgruppen har også deltatt på tre relevante seminarer og workshopsvært arrangert i løpet av prosjektperioden:

- Deltakelse på seminar i København 21.-22. oktober med presentasjoner fra Leif Christian Hansen ved AMS, Lasse Bank ved AMS, Simon Lamech ved AMS, Jacob Arendt Nielsen ved KORA, Lisbeth Pedersen ved SFI og Stine Sørensen ved Beskæftigelsesministeriet.
- Deltakelse på Civitas frokostseminar «Kunnskapsbasert eller kunnskapsløs politikk?» 02.10.13. Innledninger ved tidligere arbeidsminister Hanne Bjurstrøm, statssekretær i Miljødepartementet Ketil Raknes og styremedlem i tankesmien Progressiv Aksel Braanen Sterri.
- Deltakelse på seminaret «Evidensbasert politikk - mulig og ønskelig?» Litteraturhuset 23.10.13. Innledninger ved Tore Tennøe, Teknologirådet, Ellen-Marie Forsberg, Vegard Bruun Wyller, Helseaksjonen og Jan Arild Snoen, Minerva. Seminaret ble arrangert i regi av Forum for Vitenskapsteori.

2.2 Landspesifikk analyse

Hovedformålet med utredningen har vært å kartlegge organiseringen og arbeidsdelingen rundt kunnskapsfunksjonen i Danmark, Sverige og Canada. Problemstillingen omhandler i stor grad det som tilhører forvaltningens «indre liv». Her finnes det lite offisiell og sammenliknbar informasjon. Analysen er derfor hovedsakelig basert på intervjuer.

For å sammenlikne hovedstrukturen i de tre kunnskapssamfunnene har vi likevel gjort en bibliometrisk analyse av den vitenskapelige produksjonen i de tre landene. Gjennomgangen bygger på en metode hvor vi først identifiserer de viktigste tidsskriftene på feltet. Deretter kartlegges publiserte artikler i disse tidsskriftene fordelt på forfattere og institusjon. Fra denne analysen får vi en profil av hvilke institusjoner som er sentrale kunnskapsprodusenter på feltet i de tre landene. Denne analysen har vært brukt som et viktig utgangspunkt for å «tegne kartet» i de tre landene.

I tillegg har våre illustrasjoner over de tre landenes sentrale aktører og organisasjoner innenfor kunnskapsutvikling vært forevist og utviklet i dialog med våre respondenter.

Ekspertintervjuer har vært den viktigste kilden til informasjon om bakgrunn, arbeidsdeling og virkemåte i de tre landenes kunnskapssystemer. Gitt den stramme tidsrammen for studien, var det i utgangspunktet lagt opp til 3-4 intervjuer per land. Systemene har imidlertid vist seg såpass heterogene og komplekse at det har vært nødvendig å intervju flere aktører enn først antatt. Intervjuene er både gjennomført per telefon og i møter med de enkelte. Flere av intervjuene i Danmark og Sverige er gjort ansikt til ansikt, mens alle intervjuer med aktører i Canada er gjort per telefon. Intervjuene har stort sett hatt en varighet på 40-60 minutter, mens enkelte av informantene har bidratt gjennom kortere samtaler. Vedlagt følger intervjuguiden med spørsmål for intervjuene (se vedlegg 1). Nedenfor følger en oversikt over alle personer som er intervjuet i de respektive landene.

Danmark

- Ole Gregersen, Forskningsdirektør, SFI (Det Nationale Forskningscenter for Velfærd)
- Nils Fallentin, Forskningsdirektør, NFA (Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø)
- Klaus Henrik Langager, Avdelingssjef ved analyseenheten, AMS (Arbejdsmarkedsstyrelsen)
- Michael Rosholm, Institutt for Økonomi, Aarhus Universitet
- Lars Skipper, Seniorforsker, Cand.oecon. Ph.d. KORA (Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning)
- Thomas Bredgaard, Institut for Statskundskab, Senter for arbeidsmarkedsforskning, Aalborg Universitet
- Peter Graversen, Beskæftigelsesregion Syddanmark, AMS (Arbejdsmarkedsstyrelsen)

Sverige

- Per Aldskogius, ämnesråd, chef för analysenheten, Arbetsmarknadsdepartementet
- Peter Fredriksson, professor i nationalekonomi vid Stockholms universitet, Generaldirektör för IFAU 2006–2010
- Daniel Hallberg, Chef för kompetensområde effektivitetsgranskning och utvärdering, Inspektionen för socialförsäkringen
- Tor Hatlevoll, analytiker, Sveriger Kommuner och Landsting (SKL)
- Tom Nilstierna, kansliråd, Socialdepartementet
- Håkan Nyman, kansliråd, Socialdepartementet
- Per Nyström, kansliråd, Arbetsmarknadsdepartementet
- Susanna Okeke, tillförordnad analyschef, Arbetsförmedlingen
- Edward Palmer, Senior Adviser på analysavdelningen, Försäkringskassan
- Katarina Richardson, ämnesråd, chef för enheten för arbetsmarknads- och utbildningsanalys, Finansdepartementet

Canada

- Bjørn Petter Hernes, Den Canadiske Ambassade til Norge
- Jeff Carr, Manager, Policy Research Directorate, Strategic Policy and Research Branch, Employment and Social Development Canada
- Ron Saunders, Director of the Department of Knowledge Transfer and Exchange, Institute for Work & Health, Toronto
- Vivian Tran, Knowledge Transfer Officer, Canadian Labour Market and Skills Researcher Network (CLSRN)
- Peter Levesque, Director, Institute for Knowledge Mobilization
- Sarah Fortin, Knowledge Transfer Coordinator, The Canadian Research Data Centre Network (CRDCN)
- Guy Fréchet, Research group in the The Provincial Ministry of Employment & Solidarity, Quebec
- Jean-Pierre Voyer, President of the Social Research and Demonstration Corporation, Ottawa

3 Kunnskapsfunksjonen i Danmark

3.1 Forvaltningsstruktur

I likhet med de andre skandinaviske landene har Danmark en godt utviklet velferdsstat. I 2008 brukte Danmark 43,3 % av sine samlede offentlige utgifter på sosiale velferdsordninger (OECD 2011).

Danmark reorganiserte sin kommunestruktur i 2007 hvor 270 kommuner ble sammenslått eller videreført i 98 nye kommuner. Den nye «idealkommunen» har minst 30 000 innbyggere. Samtidig med reduksjonen av antall kommuner ble 13 amt erstattet av 5 nye regioner. Disse regionene er 1) Hovedstadsregionen med 1 636 749 innbyggere, 2) Skjællandsregionen med 816 118 innbyggere, 3) Region Syddanmark med 1 189 817 innbyggere, 4) Region Midtjylland med 1 227 428 innbyggere samt 5) Region Nordjylland med 576 972 innbyggere.

Danmark og Norge har også en tilnærmet lik andel ansatte i Staten på i underkant av 30 % av arbeidsstyrken. Blant statsansatte har Danmark imidlertid en lavere andel ansatte på sentralt nivå enn i Norge (OECD 2011). Samtidig har Danmark en sterkere samordning på departementsnivå enn tilfellet er i Norge. Det danske finansdepartementet har et mer overordnet ansvar for å fremme kvalitet i forvaltningen enn tilfellet er i Norge, hvor dette ansvaret i større grad er delegert til hvert departement (og tidligere til FAD og DIFI spesielt). Det danske finansdepartementet jobber sammen med flere andre departementer om å styrke gjennomføringsevnen i forvaltningen samt å redusere administrative byrder. Videre har Danmark en sterk tradisjon for tilgjengeliggjøring av offentlige administrative datasett samt budsjetter og revisjonsrapporter. Offentlige data gjøres tilgjengelig på:

<http://data.digitaliser.dk/alle>

På midten av 1990-tallet innførte Danmark betydelige reformer innenfor arbeidslivspolitikken. Disse reformene videreførte en tradisjon med liberal arbeidsmarkedspolitik som har røtter helt tilbake til slutten av 1800-tallet. Denne politikken har etter hvert blitt referert til som «flexicurity» (Flexibility + Security). Et hovedpoeng i modellen er at ettersom man har grunnleggende sentrale velferdsordninger og sosiale sikkerhetsnett, er det lett å ansette og avskjedige folk.

3.2 Det danske kunnskapssystemet

Det er flere egenskaper ved det danske systemet for kunnskapsutvikling for arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken som skiller det fra Norge og andre land.

Det danske forskningssystemet var lenge kjennetegnet av en relativt klar arbeidsdeling mellom tre hovedaktører; universitetene, offentlig rettede forskningsinstitutter og en gruppe spesialiserte næringslivsrettede institutter (GTS-instituttene). Kartet ble imidlertid betydelig endret som følge av de

omfattende fusjonsprosessene som startet rundt 2006. Disse reformene innebar for det første en fusjonering av mindre universiteter og høyskoler inn i åtte store universiteter. For det andre ble også de fleste tidligere sektorforskningsinstituttene lagt inn i de nye universitetene. Dermed fikk Danmark en tung universitetssektor og en relativt liten anvendt instituttsektor (Solberg et al. 2012).

Interessant nok var det de arbeids- og velferdspolitiske instituttene som «overlevde» fusjonsprosessen og fikk bestå som egne enheter utenom universitetene. Det gjaldt bl.a. institutter som SFI (Det Nationale Forskningscenter for Velfærd), KORA (Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning) og NFA (Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø). En viktig begrunnelse for dette var at man fryktet at den anvendte politikknære forskningen på dette feltet skulle bli svekket dersom miljøene gikk inn i en mer akademisk setting. Det betyr igjen at Danmark har lagt vekt på en klar forbindelse mellom forskning og politikk på arbeids- og velferdsfeltet.

Men universitetene er også viktige kunnskapsmiljøer på arbeids- og velferdsfeltet. Det gjelder særlig Aalborg Universitet, FAOS (Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og organisationsstudier) på Københavns Universitet samt Aarhus Universitet. I tillegg legges det økende vekt på å gjøre høyskolene mer forskningsintensive. Ett av formålene med de nevnte universitetsfusjonene har vært å stimulere til økt kunnskapsflyt på tvers av forskning og praksisfeltet. Profesjonshøyskolenes rolle er å utdanne personer til å fylle roller i offentlig tjenester. Ved å tilføre et sterkere element av forskningskompetanse inn i disse høyskolene legger man opp til at praksisfeltet i offentlig tjenesteproduksjon i større grad skal ta i bruk ny forskning på feltet.

Et annet strukturelt kjennetegn ved det danske kunnskapssystemet er innslaget av private fond. Disse har en mye større betydning i Danmark enn i Norge, og spesielt innenfor arbeids og velferdsfeltet. Private fond har blitt viktigere for sosial- og velferdsområdet i løpet av de siste ti årene (Kortlægning af dansk social- og velfærdsforskning 2012). Trygfonden, Bikubefonden, Rockwoolfonden, Egmontfonden, Helsefonden and Carlsberg Fonden er i dag spesielt viktige finansører av forskning på det velferdspolitiske området. Rockwool er imidlertid også viktige på det arbeidsmarkedspolitiske feltet. Flere av disse fondene har overordene fokusområder og mandater. Eksempelvis har Trygfonden som mandat å bidra til å trygge vilkårene for utsatte barn. Utover dette gis det ikke noen føringer ved midlene.

Et tredje kjennetegn ved Danmark er at arbeidsmarkedspolitikken i stor grad baseres på registerbasert forskning og evidensbaserte studier. Arbeidsmarkedet departementet har hatt et sterkt fokus på å utvikle et godt tallgrunnlag som har vært en forutsetning for å kunne analysere hvilke politiske tiltak som fungerer og hvilke som ikke gjør det. Dette er imidlertid noe som også kjennetegner flere politikkkfelt i Danmark. Politikktutforming innenfor både sosialpolitikk, utdanningspolitikk og arbeidsmarkedspolitikk er i stadig større grad basert på effektmålinger og evidensbasert kunnskapsutvikling.

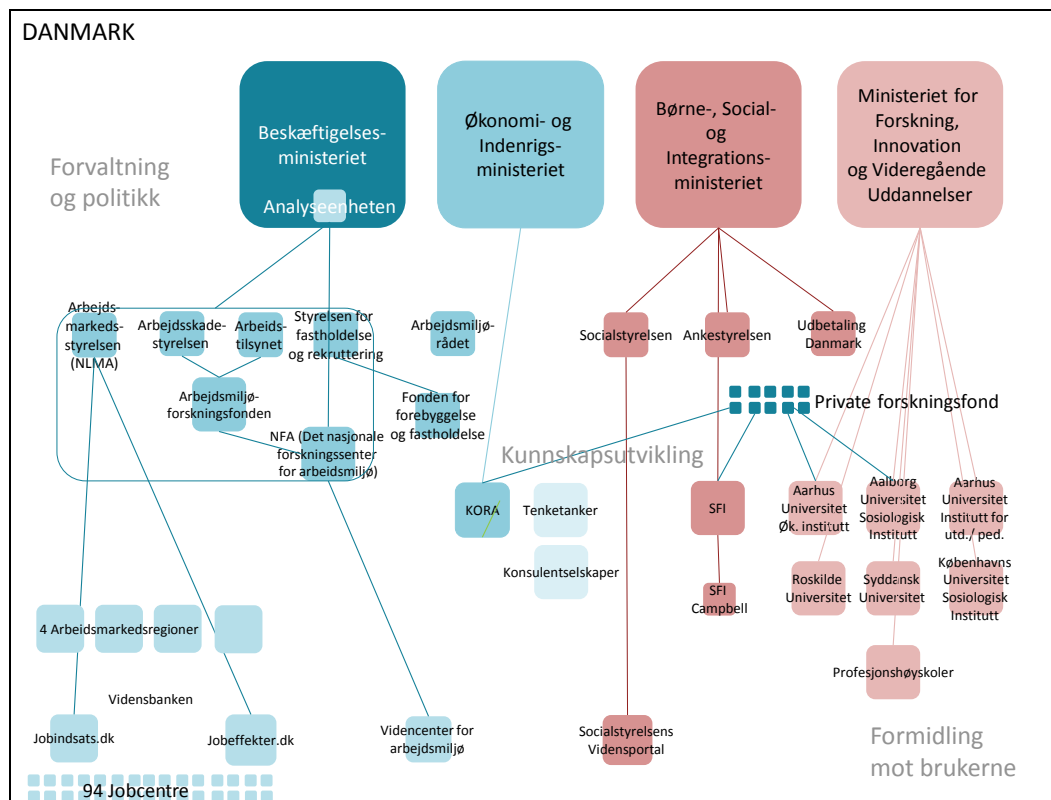
I den senere tid har det skjedd en økende grad av konkurranseutsetting av kunnskapsutviklingen innenfor dette feltet i Danmark. Dette har flere implikasjoner. For det første har forskningen og kunnskapsutviklingen blitt mer etterspørselsstyrt. For det andre har det trolig medført at kunnskapsinstitusjonene har blitt mer effektive og relevante og har fått en større oppmerksomhet om hva bestillerne av kunnskap vil ha. Samtidig kan forskningen ha blitt mer kortsiktig og mindre uavhengig. Det kan være en utfordring at politikere og forvaltningen bestiller forskning med en kortsiktig tidshorisont, mens det samfunnmessige behovet i større grad knytter seg til langsiktige og grundige studier om utviklingstrekk og årsakssammenhenger.

Figuren nedenfor oppsummerer de mest sentrale aktørene innenfor kunnskapsutviklingen på det arbeids- og velferdspolitiske området i Danmark. Danmark har i alt 19 departementer (OECD 2011). Fire av disse er mest relevante for arbeids- og velferdspolitikken. Arbeidsdepartementet (Beskæftigelsesministeriet) spiller den viktigste rollen for arbeidsmarkedspolitikken, mens Økonomi- og Innenriksdepartementet, Barne-, Sosial- og Integrasjonsdepartementet og Utdanningsdepartementet (Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser) også

spiller sentrale roller. Innenfor Beskæftigelsesministeriets myndighetsområde vil AMS (Arbejdsmarkedsstyrelsen) og SFR (Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering) slås sammen fra 1. januar 2014.

Videre består det danske systemet av flere typer kunnskapsprodusenter; fra konsultentselskaper og tenketanker til institutter og universiteter. I tillegg har man egne analyseavdelinger internt i både departement og forvaltning innenfor arbeidsmarkedspolitikken. Kunnskapsutviklingen på feltet består hovedsakelig av tre politikkområder; arbeidsmarkedspolitikk, arbeidsmiljøpolitikk og sosialpolitikk. Disse tre politikkområdene har utviklet sine respektive kunnskapsbanker. Innenfor det arbeidsmarkedspolitiske feltet jobber fire arbeidsmarkedsregioner med å formidle og overføre kunnskap fra Vidensbanken til de lokale jobbsentrene i kommunene.

Figur 4: Aktører innenfor kunnskapsutvikling for dansk arbeidsmarkedspolitikk



Kilde: NIFU

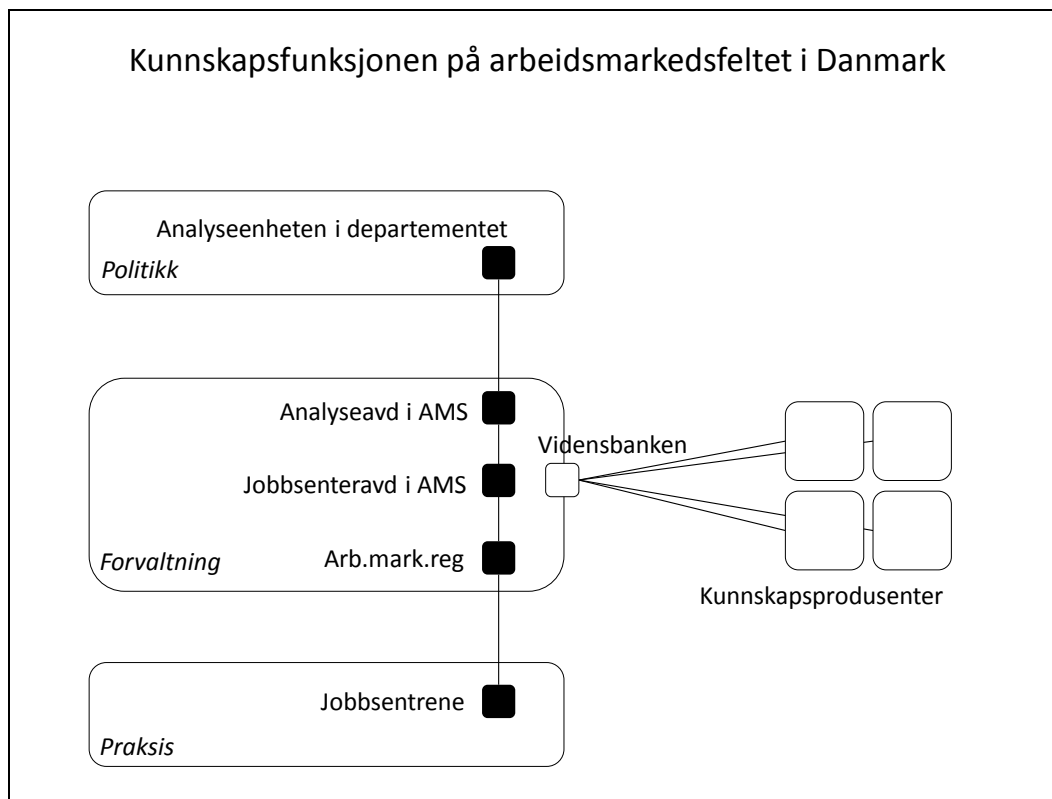
3.3 Organiseringen av kunnskapsfunksjonen

Et hovedintrykk er at kunnskapsfunksjonen på det arbeids- og velferdspolitiske feltet i Danmark er spredt på flere aktører, både vertikalt fra politikk til forvaltning og praksis og horisontalt på tvers av fagområder innenfor det arbeids- og velferdspolitiske området. Kunnskapsutviklingen innenfor arbeidsmarkedspolitikk, arbeidsmiljøpolitikk og sosialpolitikk synes å foregå relativt uavhengig av hverandre, og det er liten grad av koordinering eller samordning på tvers av områdene. I det følgende vil vi konsentrere oss om kunnskapsfunksjonen på det arbeidsmarkedspolitiske feltet.

De aktørene som til sammen utgjør kunnskapsfunksjonen på det arbeidspolitiske feltet i Danmark utgjøres hovedsakelig av analyseenheten i Beskæftigelsesministeriet, analyseenheten i Arbejdsmarkedsstyrelsen (AMS), avdelingen i AMS som jobber med oppfølging mot jobbsentrene, de fire arbeidsmarkedsregionene (som er en del av AMS) og 94 jobbsentre. Kunnskapsfunksjonen er på denne måten relativt sentralisert til AMS, men er samtidig vertikalt distribuert og integrerer dermed

godt politikk og forvaltning på den ene siden, og forvaltning og praksis på den andre siden. Kunnskapsfunksjonen er derfor ikke lett identifiserbar i ett senter, men er fordelt på ulike aktører innad i AMS og med forgreninger mot både politikfeltet og mot praksisfeltet. I sum utgjør dette en semi-distribuert kunnskapsfunksjon. Illustrasjonen nedenfor oppsummerer hvordan kunnskapsfunksjonen på det arbeidspolitiske feltet er organisert i Danmark.

Figur 5: Kunnskapsfunksjonen på arbeidsmarkedsfeltet i Danmark



Kilde: NIFU

Noe av det særegne ved organiseringen av kunnskapsfunksjonen i Danmark er at forvaltningen har vært tett involvert i politikutformingen sammen med departementet. Analyseenheten i AMS og analyseenheten i departementet har regelmessige møter og står i fellesskap for å identifisere kunnskapsbehov og bestille ny kunnskap. Et sentralt poeng med denne praksisen er at de som kjenner feltet (både forvaltningen og praksis) skal være med i politikutformingen.

Analyseenheten i departementet er i ferd med å bli utvidet fra 5-6 til 10-12 personer. Hensikten er å styrke den faglige kompetansen «in-house» for derigjennom å bli bedre i stand til å monitorere og analysere utviklingen på feltet, samt å identifisere kunnskapsbehov. Det kan dermed se ut til at departementet ønsker å ha en sterkere hånd på rattet med hensyn til å identifisere kunnskapsbehov fremover, og at AMS i større grad skal fokusere på implementering av politikk i form av bestilling og oppsummering av forskning. Samtidig utgjør analyseenheten i AMS 25 personer, og avdelingen som jobber med oppfølging mot jobbsentrene sysselsetter 21 personer.

AMS skal veilede politikerne om hva som virker og ikke virker samt ha oversikt over hva man har kunnskap om og hva man mangler kunnskap om. Analyseenheten i AMS har et hovedansvar for å a) oppsummere eksisterende kunnskap, b) å generere ny kunnskap gjennom initiering av nye studier, og c) formidle eksisterende kunnskap.

3.3.1 Kunnskapsoppsummeringer

For å oppsummere eksisterende kunnskap på en kontinuerlig basis har AMS kontrakter med faste forskere som oppdaterer kunnskapsgrunnet i Vidensbanken med årlige litteraturljennomganger (systematic reviews). Her kartlegger forskerne det som er tilkommet av publiserte vitenskapelige studier på det arbeidsmarkedspolitiske feltet i løpet av siste år, vurderer kvaliteten på innholdet og katalogiserer hvilke effekter som er avdekket samt deres styrke. Innenfor evidenskategorien skiller man mellom «sterk evidens» og «moderat evidens». I tillegg har man kategoriene «indikasjon» samt «ingen viten» som rommer underkategoriene «motstridende viten» og «usikker viten». En litteraturljennomgang koster rundt DKK 400.000,-.

3.3.2 Initiating av nye studier

I tillegg til å oppsummere eksisterende kunnskap beslutter AMS og departementet hvilke nye studier som skal initieres. Det er hovedsakelig effektanalyser i form av randomiserte kontrollerte forsøk (RCT) eller registerbaserte statistiske studier som bestilles. Siden 2005 har AMS hatt en økende bruk av RCT'er og evidensbasert politikktvikling. Dette er i stor grad inspirert av kontrollerte forsøk innenfor helse og medisin. Mange av studiene som settes i gang er derfor effektstudier som dokumenterer i hvilken grad politiske virkemidler virker eller ikke, men også i noen grad andre typer implementeringsanalyser som sier noe om hvordan virkemidler blir implementert etc. AMS har toårige rammekontrakter (som gjerne fornyes med ytterligere to år) med et antall kunnskapsutviklere som leverer kunnskapsgrunnet for arbeidsmarkedspolitikken og Vidensbanken. Dette er institutter som KORA og SFI, universitetsmiljøer som Aarhus Universitet og Aalborg Universitet, samt konsulentselskaper som Rambøll Management, Deloitte og COWI og tenketanker som KRAKA. En effektstudie varierer i pris fra rundt 500.000,- til 1,5 mill. DKK avhengig av om det er en registerbasert studie eller et kontrollert forsøk.

I de kontrollerte forsøkene kontraherer AMS inn et forsknings- eller utredningsmiljø til å gjøre en RCT sammen med et jobbsenter. AMS er med i studien og dokumenterer de effektene som avdekkes i studien. Resultatene blir så systematisert, vektet og lagt inn i Vidensbanken.

3.3.3 Vidensbanken

Vidensbanken refererer gjerne til online portalen www.jobeffekter.dk. I tillegg ble portalen www.jobindsats.dk etablert noe tidligere. Jobindsats har en selvstendig rolle som et benchmarkingredskap. AMS har også www.aktivindsats.dk som en hjelp for kommunene på økonomisiden. Vidensbanken ble åpnet i juni 2013 etter 2-3 års oppbygging. Dette er en online portal med en systematisk oppsummering av all tilgjengelig kunnskap på det arbeidsmarkedspolitiske feltet innenfor OECD-området. I tillegg til kunnskapen om ulike typer effekter av politiske virkemidler på det arbeidsmarkedspolitiske området i Vidensbanken besitter AMS store databaser og registre over samtlige personer og bedrifter i Danmark. Her inngår opplysninger om blant annet utdanning, inntekt, sosiale forhold og helsedata. Forskere kan få tilgang til denne rådatabasen som kalles DREAM etter søknad og godkjenning fra det danske datatilsynet.

Vidensbanken består kun av publiserte vitenskapelige og primært kvantitative effektanalyser. Dette er hovedsakelig randomiserte kontrollerte forsøk (RCTer) og statistiske registerbaserte studier.

Vidensbanken benytter dermed strengere seleksjonskriterier for sine kunnskapsoppsummeringer enn Campbell Collaboration, som også inkluderer systematiske søk etter upubliserte rapporter for å unngå en overvekt av publiserte arbeider (<http://www.campbellcollaboration.org/>). Registerbaserte studier er billige og lette å gjennomføre, mens RCTer er mer kostbare og krevende å gjennomføre. RCTer tillegges gjerne større verdi ettersom de har klare svar på hva som virker og ikke virker.

Dokumentasjonen av effekter dreier seg imidlertid primært om effektene på kort sikt, og sier lite om mer langsiktige virkninger. For å imøtekomme dette leveres resultatene fra en RCT ofte til oppdragsgiver med en software og et statistisk program hvor oppdragsgiver selv kan oppdatere data over tid for å fange opp mer langsiktige effekter.

Alle studier som lever opp til kriteriene i Vidensbanken blir lagt inn og vektet etter kvalitet, studietype, geografisk avstand til Danmark, tidsavstand og utgivelse. I tillegg til de rent vitenskapelige effektstudiene, som i stor grad er basert på RCT, har det vært diskutert i analyseenheten i AMS å åpne for at saksbehandlere og brukere kan legge inn sin erfaringsbaserte kunnskap i Vidensbanken. Det vil i så fall være tilgjengelig som en del av det totale kunnskapsgrunnlaget, og ikke influere på de effektene som dokumenteres i Vidensbanken. Foreløpig har man ikke vedtatt en slik tilleggsfunksjon.

Enkelte respondenter har hatt kritiske innvendinger mot denne ensidige innretningen mot forskningsbasert kunnskap i Vidensbanken. I Danmark har det tidligere vært ulike tradisjoner for evalueringer som lever side om side, og det har tradisjonelt vært liten grad av interaksjon mellom disse ulike forskningstradisjonene (Holm 2006). Mens noen har foretrukket effektstudier har andre sverget til andre typer evalueringer av hvordan og hvorfor ulike virkemidler fungerer. Effektstudiene sier tradisjonelt noe om hva som virker og hva som ikke virker, men de gir liten eller ingen forståelse for hvorfor noe virker eller ikke virker og tilsvarende om hvilke grupper et tiltak virker på og hvilke det ikke virker på. Kontrollerte forsøk gir på denne måten lite kunnskap om hva som virker for hvem og hvorfor. Derfor virker det hensiktsmessig med en kombinasjon av ulike typer studier. I tråd med en slik tankegang har det i løpet av de siste 3-4 årene også tilsynelatende blitt en bedre dialog mellom disse fagtradisjonene. Et eksempel på dette er at flere RCTer etter hvert gjennomføres med egne kvalitative studier som en integrert del av forsøkene. Den kvalitative innsikten som genereres i disse studiene blir imidlertid ikke dokumentert eller lagret i Vidensbanken.

3.3.4 Spredning av kunnskap

Kunnskapsoversikten som til enhver tid ligger i Vidensbanken er åpent tilgjengelig for alle brukere innenfor politikk, forvaltning og praksisfeltet. Men det er ikke dermed sagt at man forventer at alle typer brukere skal ha ansvaret for å holde seg oppdatert på egen hånd. AMS består av fire arbeidsmarkedsregioner som har som mandat å synliggjøre og implementere kunnskapen fra Vidensbanken ut i de 94 lokale jobcentrene i Danmark. Samtidig spiller arbeidsmarkedsregionene en rolle i å initiere egne studier. Dette er ofte RCTer, men også andre typer studier. De fire arbeidsmarkedsregionene innehar på denne måten en brobyggerrolle mellom den kunnskapsutviklingen- og kunnskapsoppsummeringen som AMS gjennomfører på den ene siden, og den praktiske tjenesteproduksjonen og brukerretnede praksisen i jobbsentrene på den andre siden. Arbeidsmarkedsregionene jobber tett mot jobbsentrene og kommunene med formidling av ny evidensbasert kunnskap fra Vidensbanken og i tillegg best practice på tvers av sine brukere. Arbeidsmarkedsregionene følger også med på den økonomiske utviklingen i jobbsentrene og ser på i hvilken grad disse implementerer evidensbaserte tiltak.

AMS tilbyr av og til kurs, konferanser og seminarer for både de fire arbeidsmarkedsregionene og jobbsentrene for å formidle eksisterende kunnskap. AMS og arbeidsmarkedsregionene har hyppige møter hver 14. dag. Kommunene og jobbsentrene har siden januar 2011 hatt økonomiske incentiver for sin arbeidsmarkedspolitikk. Dersom man får en person ut i arbeid får man dekket sine kostnader av Staten. Det er i utgangspunktet kommunene som betaler for den politikken som til enhver tid føres, men kommunene refunderes av Staten basert på måloppnåelse. Satsene for refusjon er ulike og avhenger av type politiske virkemidler. Generelt gis det mer refusjon for aktiv enn for passiv innsats, og generelt mer til virksomhetsrettede tiltak enn til offentlige tiltak. Virksomhetsrettede tiltak refunderes med 65 %, opplæringstiltak refunderes med 50 % og sysselsettingstiltak i offentlig regi refunderes med 30 %. Virksomhetsrettede tiltak omfatter aktiviteter for arbeidssøkende som finner sted i virkelige arbeidskontekster, enten i privat eller i offentlig sektor. Eksempler på dette er lønns subsidierte arbeidsplasser, lærlingeplasser, arbeidserfaring etc. Bakgrunnen for denne måten å organisere kunnskapspolitikken på var at kommunene tidligere tenderte mot å velge de billigste tiltakene uavhengig av kunnskap om hva som virker og ikke virker. Den økonomiske refusjonsordningen er på denne måten ment å understøtte en mer evidensbasert kunnskapsutvikling og en omlegging til økt bruk av virkemidler som har vist seg å ha effekt.

Denne praksisen innebærer at man har begynt å jobbe på nye måter overfor arbeidssøkende i kommunene og i jobbsentrene. Mens en lege tidligere vurderte de arbeidssøkende sine arbeidsevner, gjør jobbsentrene nå tverrfaglige vurderinger av individuelle ressurser og tilpasninger til hver arbeidssøkende. I de tilfellene hvor kommunene og jobbsentrene skal delta i kontrollerte forsøk er det kommunene som setter i gang forsøkene i jobbsentrene, mens innleide eksterne forskere studerer og dokumenterer eventuelle observerte effekter.

De 94 jobbsentrene ligger stort sett i hver av de 98 kommunene i Danmark. Enkelte kommuner har gått sammen om sine jobbsentre. Jobbsentrene har blant annet som oppgave å formidle jobber til arbeidssøkende. Jobbsentrene tilbyr både sosialhjelp og arbeidsformidling, mens A-kassen og sosialkontoret utbetaler arbeidsledighetstrygden. En betingelse for å få sosialhjelp og arbeidsledighetstrygd er at man registrerer seg som ledig i jobbsenteret. Jobbsentrene representerer derfor et integrert tjenestetilbud mot brukere som er utenfor arbeidslivet eller som befinner seg i grenseland mellom arbeidsliv og sosialtjenester. I disse tilfellene jobber man i tverrfaglige team i jobbsentrene på tvers av arbeidsmarkedstiltak, sosialpolitikk og helse mot brukeren. Jobbsentrene har dermed en helhetlig innsats overfor utsatte brukere.

Ettersom gjennomføring av tradisjonelle RCTer er kostbare, vurderer AMS om man kan gjennomføre en type lette RCTer i form av såkalt «nudging¹» som er billigere og mer effektive enn tradisjonelle RCTer. Nudging er en forsiktig dreining av praksis for hvordan offentlige tjenester blir utført, og som i mange tilfeller vil påvirke brukernes opplevelse av tjenestene og dermed også deres effekter. Et eksempel på nudging kan være at det offentlige sender ut en personlig SMS og minner om en kommende frist snarere enn at man venter til en frist er passert for deretter å sende ut et formelt purrebrev. Effektene av slik «nudging» kan så dokumenteres og holdes opp mot effektene av den tradisjonelle praksisen.

Som nevnt innledningsvis består kunnskapsgrunnlaget for det arbeids- og velferdspolitiske feltet i Danmark av hovedsakelig de tre fagområdene arbeidsmarked, arbeidsmiljø og sosialforskning. Mens departementet, AMS og arbeidsmarkedsregionene har et hovedfokus på arbeidsmarkedspolitikken har NFA et primæransvar for spørsmål knyttet til arbeidsmiljø. I tillegg jobber aktører innenfor det sosiale området, som Socialstyrelsen og SFI med utviklingen av kunnskap om sosiale forhold. Disse tre områdene henger sammen i den grad kunnskapen skal belyse sammenhenger på tvers av arbeidsmarked og velferdspolitikk, men det er liten grad av koordinering og interaksjon mellom disse. De har hver sine kunnskapsportaler som oppsummerer kunnskap innen de respektive felt.

Samtidig er det også et mangfold av kunnskapstilbydere på det arbeidsmarkeds- og velferdspolitiske området. Mens instituttsektoren i Danmark i stor grad er innfaset i universitetssektoren har man innenfor arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken fortsatt flere sentrale institutter, som KORA, SFI og NFA. I tillegg til instituttene er både konsultantselskaper og tenketanker på den ene siden og universitetsmiljøer på den andre siden viktige. Ifølge en kartlegging av dansk sosial- og velferdspolitikk (Kortlægning af dansk social- og velfærdspolitikk 2012) er det hovedsakelig tre typer publikasjoner på dette feltet; 1) rapporter, arbeidsnotater og delrapporter, 2) monografier, antologier, konferanseartikler og avhandlinger, og 3) tidsskriftsartikler. Mens universiteter gjerne har publikasjoner i den 2. og 3. kategorien, har forskningsenhetene som ikke er tilknyttet noe universitet ofte publikasjoner innenfor den første kategorien. Til sammen representerer disse et mangfold av kunnskapsprodusenter. Dette kan ses på som et sunnhetstegn, og som noe som ivaretar et mangfold av metodiske innganger samt output for å forstå og dokumentere dette politikfeltet.

3.4 Diskusjon av styrker og svakheter

Kunnskapsfunksjonen på det arbeids- og velferdspolitiske området Danmark er semi-distribuert og preget av et relativt stort mangfold av fagområder og aktører. Dette henspiller både på at a) det er ulike fagområder som leverer kunnskap til dette feltet, b) at kunnskapsgrunnlaget leveres av ulike

¹ «Nudge» betyr å dytte eller dulte forsiktig eller å oppmuntre noen til å gjøre noe.

typer kunnskapsprodusenter, og c) at ansvaret for kunnskapsutvikling og -bruk er fordelt på flere ulike aktører i verdikjeden fra politikk via forvaltning til praksis. Samtidig er mye av ansvaret for kunnskapsfunksjonen fordelt på ulike aktører innad i AMS, som dermed utgjør en svært sentral aktør. Denne organisasjonsformen har både styrker og svakheter. Nedenfor angis noen sentrale styrker og svakheter ved denne organisasjonsformen. Ettersom Vidensbanken innenfor det arbeidspolitiske feltet ikke har eksistert i mer enn noen måneder er det tidlig å oppsummere erfaringer fra denne. Kommentarene nedenfor kan derfor betraktes som prinsipielle snarere enn basert på erfaringer fra våre respondenter.

3.4.1 Styrker

- **Systematisk kunnskapsutvikling.** Danmark har kommet langt med å jobbe systematisk med kunnskapsutvikling og tilgjengeliggjøring av eksisterende kunnskap på det arbeids- og velferdspolitiske området gjennom etableringen av Vidensbanken. Danmark fremstår som sterke på registerbaserte studier og effektstudier innenfor det arbeids- og velferdspolitiske feltet. I tillegg jobbes det systematisk med oppsummering og sammenstilling av kunnskap i Vidensbanken samt med identifikasjon av kunnskapshull og med initiering av ny kunnskap. Dette kan bidra til at politikkkutforming i økende grad blir gjennomført på et informert og kunnskapsbasert grunnlag.
- **God tilgang til data for forskning.** Tilgangen til DREAM-dataene representerer en god infrastruktur for kvantitative studier.
- **Mangfold av aktører innenfor kunnskapsutvikling.** Et mangfold av aktører innenfor kunnskapsutvikling på det arbeids- og velferdspolitiske feltet kan være en styrke i den forstand at det sørger for et heterogent tilfang og spekter av metoder og kunnskap som til sammen utgjør kunnskapsgrunnet.
- **Gode forutsetninger for læring og kunnskapsutvikling på tvers av politikkkutforming, forvaltning og praksis.** Noe av styrken ved den danske integrerte organiseringen av kunnskapsfunksjonen er at den har gode forutsetninger for å knytte sammen politikkkutforming, forvaltning og praksis på en god måte. AMS har kontaktflater mot politisk hold og departementet på den ene siden og mot praksisfeltet og brukerne på den andre siden. Dette representerer gode forutsetninger for en systematisk kunnskapsutvikling med nære bånd på tvers av praksis, forvaltning og politikkkutforming. Organiseringen av kunnskapsfunksjonen i Danmark kjennetegnes dermed ved at den dekker godt bindeleddene mellom de ulike forvaltningsnivåene politikk, administrasjon og tjenesteproduksjon. Dette virker som en hensiktsmessig modell for kontinuerlig læring og oppdatering av kunnskapsgrunnet.
- **Balanse mellom relevans og uavhengighet i kunnskapsutviklingen.** Det virker som om Danmark har et godt og balansert forhold mellom policyrelevant kunnskapsutvikling på den ene siden og uavhengig forskning på den andre siden. Det kan potensielt være en svakhet i et kunnskapssystem at all forskning og kunnskap bestilles fra politisk hold eller fra en forvaltning som sitter nært på politikken. I Danmark er det imidlertid tilsynelatende også mye uavhengig forskning både på instituttene og på universitetene som kan ivareta en kritisk rolle, og som kan utfordre og komplettere den kunnskapen som genereres fra departement og forvaltning. Dette indikerer at systemet har en innebygget korreksjonsmekanisme som sørger for at relevant og policy-nær kunnskapsutvikling suppleres av uavhengig og kritisk forskning. Et slikt mangfold anses som nødvendig og som et sunnhetstegn ved et nasjonalt kunnskapssystem.
- **Bruk av økonomiske incentiver virker:** Innføringen av økonomiske incentiver for bruk av virksomhetsrettede tiltak medførte en økning i bruk av disse med 50 % det første året. Endringen var tydeligst for de gruppene av arbeidssøkende som det tidligere har vært vanskelig å få ut i arbeidslivet. Dette illustrerer at økonomiske incentiver basert på evidensbasert kunnskap fører til endret praksis i en ønsket kunnskapsbasert retning. Dette

viser samtidig at det ikke nødvendigvis er tilstrekkelig å jobbe systematisk med å utvikle og formidle kunnskap om hva som virker og ikke virker, men at man også utvikler metoder og incentiver for å implementere denne kunnskapen på en systematisk måte i forvaltning og praksis med arbeidsrettede tiltak.

- **Muligheter for internasjonalt samarbeid:** Noe som blir påpekt av flere informanter er at det i noen tilfeller kunne være nyttig med en økt grad av internasjonalt samarbeid. På felter hvor det eksempelvis er for få pasienter i hvert av de nordiske landene til å kunne gi statistisk evidens i randomiserte kontrollerte forsøk kunne man nyte godt av å samarbeide på tvers av landene i form av å koordinere forsøk som inkluderer pasientgrupper på tvers av landene. På denne måten ville man sikre et stort nok pasientgrunnlag og kritisk masse for denne typen studier.

3.4.2 Svakheter

- **Snever kunnskapsdefinisjon i Vidensbanken:** Vidensbanken har en noe snever definisjon av kunnskap, og består kun av kvantitativt baserte effektstudier. Det kan diskuteres hvorvidt dette gir et godt, helhetlig og hensiktsmessig kunnskapsgrunnlag for arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken, eller om dette kunnskapsgrunnlaget får en dreining og en skjevhet mot kortsiktige effekter på bekostning av langsiktig viten og en mer kvalitativ forståelse.
- **Liten grad av koordinering mellom arbeidsmarked, arbeidsmiljø og sosialforskning:** Mangfoldet av fagområder representert på arbeids- og velferdsområdet kan samtidig representere en fare for silo-organisering mellom de ulike fagområdene og en manglende kunnskapsutveksling, samordning og koordinering på tvers mellom fagområder. Dette kan innebære en fare for at ingen sitter med den fulle oversikten over dette store og integrerte feltet, men kunnskapsgrunnlaget tilbys til politikerne mer stykkevis. Vidensbanken inneholder mest kunnskap om de som er tette på arbeidsmarkedet og mindre om de som i tillegg har sosiale utfordringer og behov. Ved å operere med adskilte fagområder innenfor henholdsvis arbeid og velferd går Danmark dermed mot trenden i andre land som Norge og Frankrike hvor man søker en sterkere integrasjon på tvers av arbeidsmarkedspolitiske tiltak som jobbformidling på den ene siden og velferdsordninger som arbeidsledighetstrygd på den andre siden. Innenfor fagområdene arbeidsmiljøpolitikk og sosialpolitikk omfatter kunnskapsbankene i større grad kvalitative studier.
- **Mindre kunnskap om langsiktige effekter:** Effektstudiene gir ofte klare svar på om et gitt virkemiddel eller tiltak har effekt eller ikke på kort sikt. Man vet imidlertid mindre om hvorvidt virkemiddelet eller tiltaket vil ha tilsvarende (eller motsatt) effekt på lengre sikt.
- **Lite kunnskap om mindre undergrupper av arbeidstakere:** Det oppgis som en utfordring for det arbeidspolitiske feltet at man har lite kunnskap om mindre grupper av mennesker utenfor arbeidslivet som faller mellom flere stoler og sektorer. Dette kan enten skyldes silo-organisering og liten grad av koordinasjon på tvers av fag, eller det kan skyldes at metodene som benyttes i RCT krever en kritisk masse av brukere for å imøtekomme krav til statistisk signifikans.
- **Tidsbegrenset kunnskapsoppsummering:** Vidensbanken kan kritiseres for å kun dekke studier gjennomført etter 1995. Ved å ha en slik tidsbegrensning risikerer man at man utelukker tidligere ervervet kunnskap om et fenomen, og som kanskje har ført til at man ikke har satt i gang nyere studier som har tatt sikte på å studere det samme årsaksforholdet.
- **Manglende kunnskap om kostnader i effektstudiene:** RCTene kan kritiseres for at de ikke inkluderer informasjon om kostnadene ved de ulike virkemidlene eller tiltakene. Et virkemiddel som virker bedre enn et annet koster gjerne mer også. Men kostnadssiden omfattes ikke av

denne typen studier. Dette er et argument for å også ha med andre typer studier i Vidensbanken.

- **Uforløst potensial for systematisk læring:** I Danmark jobbes det systematisk med å oppsummere eksisterende kunnskap, utvikle ny kunnskap samt tilgjengeliggjøre denne kunnskapen gjennom portaler og vidensbanker. Samtidig kan det synes som om det fortsatt er noe å hente når det gjelder å utvikle en tilsvarende systematikk for arbeid opp mot brukerne og praksisfeltet (dvs nedstrøms implementering av kunnskap samt input fra brukerne på kunnskapsbehov):
 - Innenfor arbeidsmarkedspolitikken finnes det for eksempel ikke noen omfattende systemer for å spre eller ta i bruk kunnskapen som ligger i Vidensbanken til de 94 jobbsentrene. Utover årlige kurs for konsulentene i jobbsentrene i regi av AMS samt arbeidet i de fire arbeidsmarkedsregionene er det i stor grad opp til kommunene og jobbsentrene å tilegne seg kunnskap om feltet.
 - Innenfor arbeidsmiljøfeltet har man en uttrykt målsetting om å jobbe mer eksplisitt for å sørge for en bedre måte å inkludere input fra brukerne inn i kunnskapsutvikling.
 - I Vidensbanken på arbeidsmarkedsfeltet har man ikke implementert funksjonen som gjør at konsulentene kan legge inn sine egne erfaringer eller kunnskapsbehov inn i programmet.
 - En av våre informanter uttrykker at det er en utfordring å nå ut til praktikerne med sine forskningsfunn.

I sum kan det derfor virke som om man har kommet lenger med å jobbe systematisk med oppsummering av eksisterende kunnskap og initiering av nye studier enn det å skape et dynamisk system som sørger for systemisk læring gjennom en kontinuerlig sirkulasjon av kunnskap mellom brukere, forskere og forvaltning/politikk. Den vertikalt integrerte organiseringen av det danske systemet bør ha gode forutsetninger for å utløse større deler av potensialet for læring på tvers av politikk, forvaltning og praksis.

- **Selektiv kunnskapsutvikling:** Det kan på den ene siden være en styrke at forvaltningen (AMS) samarbeider tett med politikeren om utformingen av kunnskapsgrunnlaget for politikken. Dette kan en på den annen side representere en fare for at utviklingen av kunnskapsgrunnlaget blir politisert ved at man får seleksjonsprosesser i forhold til hvilke typer studier som blir initiert og hvilke som ikke blir det. Dersom aktører med ansvar for kunnskapsutvikling og læring sitter for tett på politikoutformingen kan det teoretisk sett være en fare for at visse typer effektstudier aldri blir satt i gang på grunn av mistanke om manglende effekter. Dersom kunnskapsutviklingen på et felt i stor grad blir styrt av politikken kan dette bidra til å svekke tilliten til kunnskapsgrunnlaget og uavhengigheten i kunnskapssystemet.
- **Lav relevans av kontrollerte forsøk:** Generelle effektstudier fra store randomiserte kontrollerte forsøk kan gi lav relevans for praktikerne og konsulentene i jobbsentrene. I den grad kunnskapen i Vidensbanken er generell og basert på studier av store brukergupper kan den risikere at den blir mindre relevant for konsulentene i jobbsentrene og at den kanskje bekrefter at et virkemiddel har effekt på overordnet nivå men man vet ingenting om for hvilke brukergupper det virker og for hvilke grupper det ikke virker.
- **Manglende kritisk etterprøving av virkemidler:** En generell fare forbundet med utvikling av kunnskapsgrunnlag på et felt er at de menneskene som besitter ulike posisjoner i systemet kan være tilbøyelige til å bli lojale beskyttere av tiltak og virkemidler de selv har vært med på å bygge opp. Det kan derfor være en utfordring å sørge for at det finnes mekanismer som reduserer slike tilbøyeligheter. Sirkulasjon av medarbeidere i form av konkrete

utvekslingsprogrammer mellom politikk, forvaltning og praksisfeltet kunne være et eksempel på et slikt tiltak. Det danske systemet har ingen slike utvekslingsprogrammer.

- **Mulig dreining mot større grad av kontrollerte forsøk på flere områder:** Den systematiske kunnskapsoppbyggingen innenfor arbeidspolitikken har man foreløpig ikke på det sosialpolitiske området. Ifølge en av våre respondenter har de kommet lenger i forhold til å jobbe systematisk med kunnskapsgrunnlaget på det arbeidspolitiske området enn på det sosialpolitiske området i Danmark. På det sosiale området brukes det ifølge vår respondent relativt sett for mye ressurser på kortsiktige utredninger og evalueringer, og for lite ressurser på langsiktige og evidensbaserte studier. Aktører på det sosialpolitiske feltet uttrykker et ønske om å bevege seg mer i retning av det arbeidspolitiske feltet i form av økende grad av evidensbaserte studier. Det er uvisst om dette skyldes at man ser at dette feltet får økt politisk gjennomslagskraft på bakgrunn av denne typen kunnskap. Uansett ville det representere en fare for en innsnevring av mangfoldet innenfor metoder og studier på det arbeids- og velferdspolitiske feltet totalt sett dersom flere aktører om områder følger AMS i retning en mer ensartet og evidensbasert kunnskapsinnhenting.
- **Bedre koordinering av kunnskapsutvikling innenfor tilgrensende felter:** Mens praksisfeltet i jobbsentrene ofte jobber tverrfaglig og helhetlig mot brukerne på tvers av arbeidsliv og velferdsordninger, skjer kunnskapsutviklingen sektorvis. Tilsvarende er Vidensbankene organisert sektorvis. Her er det derfor muligheter for bedre koordinering på tvers av de involverte fagområdene og Vidensbankene. I tråd med en slik tankegang legges det fra 2014 opp til en økt prosjektorganisering på tvers av avdelingene i departementet og i de ulike underliggende etatene.

3.5 Oppsummering Danmark

- Kunnskapsfunksjonen på det arbeids- og velferdspolitiske feltet i Danmark er organisert i de tre sektorområdene arbeidsmarked, arbeidsmiljø og sosialpolitikk. Det er liten grad av koordinering på tvers av fagområdene når det gjelder utvikling av kunnskap. Dermed kan det synes å være lite helhetlig kunnskapsutvikling for arbeids- og velferdsfeltet. Det virker imidlertid som om det er en bedre koordinering mellom fagområder i tjenesteproduksjonen mot brukerne.
- Kunnskapsfunksjonen på arbeidsmarkedsfeltet er semi-distribuert i form av tett integrasjon og samordning mellom henholdsvis politikk, forvaltningen og praksisfeltet. Dette gir gode forutsetninger for læring på tvers av styringsnivåer.
- Analyseenheten i Departementet, analyseenheten i Arbeidsmarkedsstyrelsen (AMS), avdelingen i AMS som jobber med oppfølging mot jobbsentrene, fire arbeidsmarkedsregioner og 94 jobbsentrene utgjør de mest sentrale aktørene.
- AMS besitter flere av de mest sentrale rollene i kunnskapsfunksjonen og har dermed stor definisjonsmakt.
- Det finnes et relativt stort mangfold av kunnskapsleverandører i form av universiteter, institutter, konsulentselskaper og interne analyseavdelinger i departement og forvaltning.
- Man har en utstrakt bruk av evidensbasert kunnskapsutvikling og det jobbes systematisk med utvikling av en evidensbasert politikktutforming. Foreløpige resultater tyder på at dette arbeidet har ønskede effekter.
- Metodisk har man en snever definisjon av kunnskap som inngår i det systematiske arbeidet med kunnskapsutvikling for det arbeids- og velferdspolitiske feltet. Det kan diskuteres om

Vidensbanken har en hensiktsmessig metodikk for dette politikkområdet, eller om kunnskapstilfanget bør utvides til å omfatte andre typer forskning og kunnskapsutvikling.

- Det virker som om det danske systemet har en god balanse mellom uavhengig og policynær forskning samt et mangfold av kunnskapsleverandører.

3.6 Appendiks: Organisasjonsliste

Sentrale aktører for kunnskapsfunksjonen på det arbeidsmarkedspolitiske området i Danmark

Organisasjon	Område	Mandat
Aalborg Universitet	Arbeidsmarked, velferd, sosial	Kunnskapsleverandør
AMS (Arbeidsmarkedsstyrelsen)	Arbeidsmarked	Underliggende etat for arbeidsmarkedspolitikken. Ansvarlig for Vidensbanken
Beskæftigelsesministeriet	Arbeidsmarked	Arbeidsmarkedsdepartementet
Beskæftigelsesregionene	Arbeidsmarked	Forvaltningsorgan som er underlagt AMS og som fungerer som bindeledd mellom forvaltningen (AMS og Vidensbanken) og praksis (jobbsentrene)
FAOS (Forskningscenter for Arbeidsmarkeds- og organisationsstudier) Københavns Universitet	Arbeidsmarked, velferd, sosial	Kunnskapsleverandør
Jobcentre	Arbeidsmarked	Lokale kontorer som formidler jobber til arbeidssøkende i kommunene
KORA (Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning)	Arbeidsmarked, velferd, sosial	Uavhengig forskningsinstitutt som gjør effektstudier for departementet og / eller AMS på arbeids- og velferdsfeltet
NFA (Det Nationale Forskningscenter for Arbeidsmiljø)	Arbeidsmiljø	Uavhengig forskningsinstitutt som forsker på arbeidsmiljø
Roskilde Universitet	Arbeidsmarked, velferd, sosial	Kunnskapsleverandør
SFI (Det Nationale Forskningscenter for Velfærd),	Arbeidsmarked, velferd, sosial	Uavhengig forskningsinstitutt
Socialstyrelsens Vidensportal	Sosialpolitikk	Online portal som formidler eksisterende kunnskap
Videncenter for Arbeidsmiljø	Arbeidsmiljø	Online portal som formidler eksisterende kunnskap
Vidensbanken	Arbeidsmarked	Online portal som formidler eksisterende kunnskap
Økonomisk Institutt, Aarhus Universitet	Arbeidsmarked, velferd, sosial	Kunnskapsleverandør

4 Kunnskapsfunksjonen i Sverige

4.1 Förvaltningsstruktur

Sveriges statsförvaltningsstruktur utgår från idén om starka, självständiga myndigheter över vilka regeringen har begränsat inflytande. En del av självständigheten har sin grund i myndigheternas lagstadgade rätt att fatta beslut i enskilda fall – till skillnad mot exempelvis i Norge och Danmark är ministerstyre av myndigheternas löpande verksamhet förbjudet. Självständigheten beror även på ett huvudsakligen praktiskt betingat val: det har under mycket lång tid varit en utbredd uppfattning i Sverige att statsförvaltningen mår bäst av resursstarka myndigheter som kan arbeta relativt fristående från politiken. En följd av den ordningen är att svenska departement är små i jämförelse med sina motsvarigheter i andra länder. En del av de uppgifter som norska departement utför själva hanteras i Sverige därför av statliga myndigheter.

Den svenska konstruktionen innebär att regeringens verktyg för att styra och ge uppdrag till myndigheterna är relativt trubbiga. Den övergripande riktningvisaren för myndigheternas verksamhet är myndighetsinstruktionen, en förordning som i regel är oförändrad från ett år till ett annat. Utifrån syftet med den här studien är därför de tre andra huvudsakliga styrformerna viktigast. (i) I de årliga regleringsbrev kan regeringen ge särskilda uppdrag och ställa krav på återrapportering. (ii) Särskilda beslut om uppdrag kan ges löpande under året. Detta är vanligt förekommande, men många departementsstjänstemän uppfattar det likväl som en ganska trög och svårhanterlig procedur, dels eftersom flera departement ofta måste gå samman och enas om uppdragsformulering, dels för att förbudet mot s.k. ministerstyre innebär att ett uppdrag kan tolkas och utföras annorlunda än departementet tänkt sig. (iii) Den ständigt pågående formella och informella dialogen mellan svenska departement och myndigheter på olika nivåer innebär av naturliga skäl ett visst mått av styrning och anpassning längs vägen. Den sistnämnda punkten innebär att skillnaden mellan Sverige och andra nordiska länder i praktiken är mindre än vad lagen indikerar.

Hanteringen av de områden som ingår i studien sker på olika förvaltningsnivåer beroende på område. Arbetsmarknadsfrågor är starkt centraliserade: för att främja en flexibel nationell arbetsmarknad hanteras området i princip enbart på nationell nivå. Socialförsäkringsfrågorna är även de i allt väsentligt statliga, men socialtjänsten (äldreomsorg, handikappfrågor, vård till missbrukare etc.) och socialbidrag ligger på de 290 kommunernas ansvar. Arbetsmiljöområdet är i sin tur i mindre grad politiskt styrt. Utöver statlig samordning och kontroll hanteras arbetsmiljöfrågor till en inte oväsentlig del av fack och arbetsgivarföreningar där kommuner och landsting spelar en viktig roll som arbetsgivare. Under 2008 använde Sverige 40,7 % av sina samlade utgifter till välfärd (OECD 2011), vilket var något högre än Norges andel och något lägre än Danmarks.

4.2 Det svenska kunskapssystemet

4.2.1 Ökat intresse för evidensbaserad policy

Precis som i Norge har det politiska intresset för stora, kvantitativa studier i politikutformnings syfte ökat. Den liberal-konservativa partikonstellation som haft regeringsmakten sedan 2006 har dessutom mer än tidigare regeringar använt sig av forskningsbaserad policyutformning som politisk strategi, i synnerhet på arbetsmarknadsområdet. Även den politiska oppositionen har under senare år visat ökat intresse för policyer tätare knutna till den aktuella typen av forskning. Situationen gynnas av att Sverige har ett av världens mest utvecklade befolkningsregister, vilket möjliggör omfattande studier. Intresset avspeglas också i den genomförda politiken: den allmänna uppfattningen bland respondenterna är att politiker på nationell nivå tar intryck av effektstudier och är beredda att låta dem styra nya insatser.

4.2.2 Tendens mot centralisering

Till skillnad mot exempelvis i Danmark finns det ingen trend mot att kunskapsunderlaget i högre grad än tidigare konkurrensutsätts. Snarare kan man skönja en svag tendens mot centralisering, dels genom att mer analys än tidigare utförs på departementsnivå, dels genom att Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har fått en allt viktigare roll som leverantör av policyrelevant forskning. Ett antal myndigheter har dessutom fått skärpta uppdrag rörande uppföljning och utvärdering, i något fall efter kritik från Riksrevisionen.

Det förefaller finnas två huvudsakliga anledningar till att analysinsatserna på departementsnivå har ökat. Den första kopplar till ett ökat intresse för de möjligheter den goda tillgången på data erbjuder. När den politiska ledningen vill pröva vilka effekter potentiella nya verktyg kan ge, finns det mycket goda anledningar att låta dessa tester genomföras innanför departementets väggar. De relativt självstyrande myndigheterna och den långtgående svenska offentlighetsprincipen gör att information om myndigheters verksamhet lätt når intresseorganisationer och media. Att låta testa nya verktyg i myndigheter kan därför innebära att den politiska ledningen offentligt tvingas stå till svars för sådant som kanske aldrig skulle ha genomförts. Den andra anledningen till att analysen på departementen ökat rör brister i kvalitet på kunskapsunderlag från myndigheter och forskningsmiljöer. Detta uppges de senaste åren i viss utsträckning varit ett problem på välfärdsområdet men situationen sägs nu ha förbättrats.

4.2.3 Aktörer i det svenska kunskapssystemet

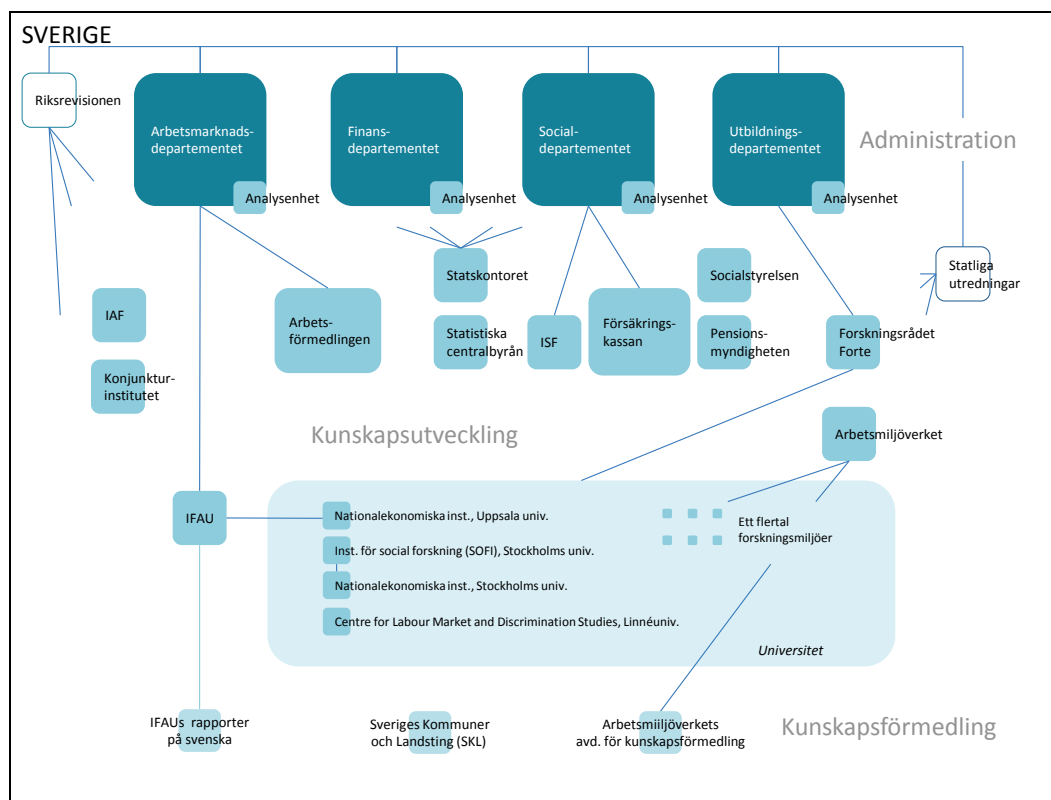
Arbetsdepartementets frågor hanteras i Sverige av tre departement. Formellt ligger området under Arbetsmarknadsdepartementet och Socialdepartementet. Arbetsmarknadsdepartementet har bland annat hand om arbetsmarknadspolitik liksom frågor som rör arbetsmiljö och säkerhet, medan Socialdepartementet bland annat hanterar frågor som rör pensioner och välfärdspolitik. Eftersom arbetsmarknadsfrågor är viktiga för den ekonomiska utvecklingen har även Finansdepartementet analysverksamhet och betydande inflytande på området. Ett fjärde departement, Utbildningsdepartementet, spelar också en viss roll genom att det har hand om universitet och högskolor och finansiering till forskningsråd.

Ett femtontal myndigheter är verksamma inom de aktuella områdena. Av dessa kan cirka hälften anses ingå i kunskapsfunktionen, det vill säga att de har väl utvecklade analysverksamheter och att de i kunskaps syften tillfrågas regelbundet av de berörda departementen. Mängden myndigheter innebär att Sverige har vissa likheter med Danmark. Vad som däremot i viss mån särskiljer Sverige från Danmark, är att den forskning som används i policy förefaller koncentrerad till endast ett par forskningsmiljöer vid institut och universitet.

På området finns även Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte) som för 2013 erhöll 474 MSEK till finansiering av grundforskning och behovsstyrd forskning. Forte förefaller inte vara ett

särskilt effektivt verktyg för att stödja ett policyrelevant kunskapsunderlag, utan är av allt att döma ett ganska traditionellt forskningsråd dominerat av universitetsforskare. Det senaste året har dock insatser gjorts för att öka Fortes bidrag till kunskapsunderlag för policy, i synnerhet genom en satsning på att samarbeten mellan forskare och myndigheter kring experiment i myndigheters regi. Fram till för cirka fem år sedan förelåg en juridisk uppfattning att en välfärdsmyndighet som Försäkringskassan inte fick testa insatser i t.ex. en region; motiveringen var att alla medborgare skulle behandlas lika. Det var därför svårt för myndigheten att skaffa sig kontrollgrupper för jämförelser av insatserns effektivitet. Idag är det lättare att testa insatser, vilket också regeringen uppmuntrar exempelvis Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan att göra. Argument från forskare på exempelvis IFAU om behovet att säkerställa möjligheter till kvantitativ utvärdering har sannolikt bidragit till förändringen.

Figur 6: Aktörer innen kunskapsutveckling for svensk arbetsmarknadspolitik



Kilde: Technopolis/Faugert

Den svenska hållningen har länge varit att ha en liten institutsektor och istället koncentrera forskningen till universitet och högskolor. Synsättet har inte minst haft efterverkningar på arbets- och välfärdsområdet, där den nyttillträdde regeringen år 2006 valde att lägga ner dåvarande Arbetslivsinstitutet med motiveringen att forskningen av kvalitetsskäl borde bedrivas vid universitet och högskolor (Prop. 2006/07:1; Dir. 2007:42). Ett annat exempel är Institutet för social forskning (SOFI), vilket startade på 1970-talet som fristående institut men sedan 1981 är del av Stockholms universitet.

Det senaste decenniet har myndighetsfloran på arbets- och välfärdsområdet förändrats, vilket främst är drivet av ökat fokus på tillsyn, uppföljning och utvärdering. Den mest märkbara förändringen rör tillkomsten av två mindre granskningsmyndigheter, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) och Inspektionen för socialförsäkringen (ISF). De verksamheter som dessa myndigheter bedriver var tidigare förlagda till de stora förvaltningsmyndigheter som de har i uppgift att granska – i IAFs fall Arbetsförmedlingen² och vad gäller ISF primärt Försäkringskassan (som hanterar merparten av

² IAFs verksamhet skapades ur Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), en myndighet som 2008 ombildades. I samband med ombildningen inrättades Arbetsförmedlingen.

socialförsäkringen) och Pensionsmyndigheten (Statskontoret 2011). Det är också möjligt att man från politiskt håll även har haft förhoppningar på att tillkomsten av de mindre myndigheterna, liksom av IFAU, skulle bidra till att jämna ut maktbalansen mellan departementen och de stora förvaltningsmyndigheterna.

En särskild komponent i det svenska kunskapssystemet är statliga utredningar, som ligger utanför myndigheterna och inte sällan spelar en viktig roll för kunskapsunderlag och policyutformning. Det svenska utredningsväsendet är nästan identiskt med det norska, både vad gäller organisation och funktion. Flera respondenter framhåller även Riksrevisionen som en viktig aktör eftersom den är så inflytelserik. I den löpande verksamheten är dock Riksrevisionen i det närmaste osynlig.

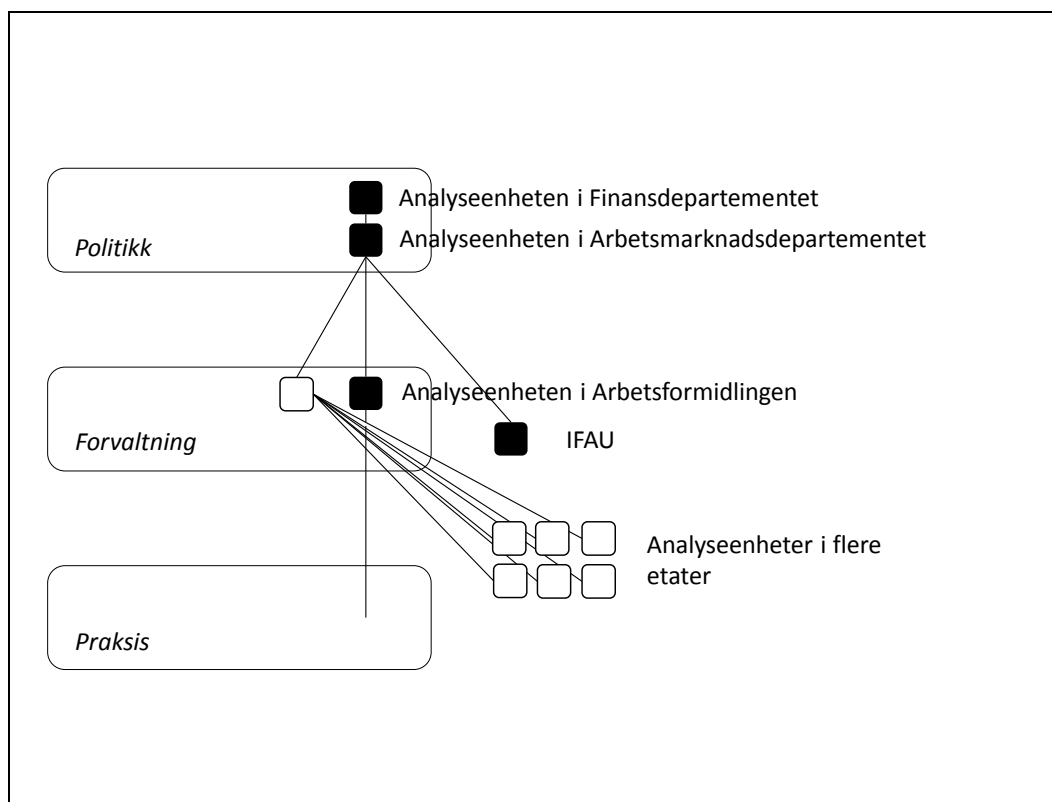
4.3 Organiseringen av kunskapsfunktionen

Den svenska kunskapsfunktionen på det arbets- och välfärdspolitiska fältet är i likhet med den kanadensiska och den danska relativt distribuerad mellan flera myndigheter. Därtill finns precis som i Danmark en uppdelning mellan de tre politikområdena arbetsmarknad, arbetsmiljö och välfärdsfrågor, men det finns ett tydligare överlapp mellan arbetsmarknads- och välfärdsfälten än vad det gör i Danmark. Överlappet förefaller främst bero på att forskningsmiljöerna, inklusive IFAU, intresserar sig både för arbetsmarknads- och välfärdspolitiska frågor. De renodlade kunskapsleverantörerna är alltså i stort sett desamma inom båda områdena. På departements- och myndighetsnivå verkar överlappet mellan områdena vara mindre. Däremot finns det beröringspunkter, mest noterbart mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i och med att det ofta uppstår en diskussion om en individ passar bäst i arbetsmarknadspolitiska eller socialpolitiska insatser. Efter uppmaning från regeringen har dessa två myndigheter de senaste två åren ökat samarbetet. Tidigare var deras samarbete ganska marginellt.

4.3.1 Fyra centrala aktörer på arbetsmarknadsområdet

Figur 7 visar översiktligt kärnan i kunskapsfunktionen på arbetsmarknadsområdet. Som figuren visar intar fyra aktörer en central roll: Finansdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet, Arbetsförmedlingen och IFAU. IFAU framstår som en särskilt intressant aktör, i synnerhet som man prisar av samtliga intervjuade organisationer för sin höga kvalitet och goda relevans. IFAU är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet som genom forskning gör uppföljningar och utvärderingar av hög internationell vetenskaplig kvalitet. Institutet är en nästan helt renodlat nationalekonomisk miljö med täta band till Uppsala universitet, i synnerhet till den nationalekonomiska institutionen – IFAU och institutionen är lokaliserade cirka 50 meter från varandra, och det är vanligt att IFAUs forskare undervisar och handleder på institutionen. De flesta på IFAU är forskare, men de har även några utredare.

Figur 7: Kunskapsfunktionen på arbetsmarknadsfältet i Sverige



Kilde: Technopolis Sverige

Även om IFAU tillskapades för att utvärdera och stödja utformningen av politiska insatser har institutet stor frihet att självt definiera vilka studier som ska genomföras. Det till synes paradoxala i detta motiveras av berörda departement med att friheten är nödvändig för IFAUs legitimitet. Legitimiteten uppges främst bero på två saker. För det första ligger den i verksamhetens kvalitet. För att kunna genomföra studier av hög kvalitet måste IFAU kunna attrahera de främsta forskarna, och för att göra det måste man erbjuda dessa möjligheten att designa studier som har högt akademiskt värde. Det är därför heller ingen slump att IFAU ligger i omedelbar närhet till den nationalekonomiska institutionen i Uppsala, som länge ansetts ledande i Sverige på arbetsmarknadsfrågor. För det andra ligger legitimiteten också i att IFAUs verksamhet bedrivs på ett visst avstånd från den politiska makten, vilket IFAU markerar genom att inte ge policyrekommendationer. IFAU har också i detta avseende uppenbarligen lyckats väl: oavsett politiskt läger ifrågasätts deras rapporter mycket sällan, även när resultaten visar annat än det politikerna nog önskat.

Friheten till trots, uppger både forskare och departement att det är en frihet under ansvar. Om relevansen i IFAUs verksamhet skulle minska skulle departementets styrning utan tvekan öka snabbt. IFAU säkerställer därför relevansen i verksamheten på flera sätt. En referensgrupp med uppåt ett tjugotal inflytelserika representanter från berörda departement, myndigheter och intresseorganisationer bidrar med input om relevans. Dessutom har IFAU en löpande dialog med Arbetsmarknadsdepartementet (i vilken även andra departement emellanåt deltar) och två gånger per år stämmer IFAU av listan med planerade och pågående projekt med departementet. Det är dock uppenbart att IFAU inte alltid är så följsamma som departementen skulle önska, vissa studier uppges ha en ganska låg policyrelevans, men toleransen för detta förefaller vara ganska hög. Emellanåt blir

likväl styrningen mer handfast – departementet ger regelbundet, ungefär fem gånger per år, särskilda uppdrag till IFAU.³

Den andra centrala myndigheten i kunskapsfunktionen på arbetsmarknadsfältet är Arbetsförmedlingen (AF), den stora förvaltningsmyndigheten. AF finns representerat över hela landet genom de 320 lokala arbetsförmedlingarna, som i sin tur sorterar under 10 regionala enheter (marknadsområden). Analysverksamheten är koncentrerad till huvudkontoret i Stockholm. Att det i regionerna och på lokalkontoren bedrivs mycket lite analys är emellertid inte enbart en organisatorisk fråga, det är också ett resultat av resursknapphet som gör att de lokala och regionala enheterna nödgas fokusera på den löpande verksamheten. Även på nationell nivå har AF begränsade analysresurser; den kvalificerade analysen utförs av 9 årsverken, vilket gör att AF måste vara ganska selektiva i vilka analyser man väljer att genomföra.

AF inriktar sin verksamhet mot deskriptiv statistik och olika slags sammanställningar och uppföljningar av myndighetens verksamhet. AF och IFAU uppges därför komplettera varandra väl. I kvantitativa termer står AF för den stora merparten av Arbetsmarknadsdepartementets kunskapsunderlag, medan IFAU står för det tunga, evidensbaserade underlaget vars framtagande måste planeras längre i förväg. IFAU och AFs analysavdelning har löpande utbyte genom t.ex. seminarier. AF anses allmänt ha god kompetens på analysområdet.

På departementsidan har det under senare år skett ett skifte i arbetsdelningen mellan Finans- och Arbetsmarknadsdepartementen. Finansdepartementet har samlat sin analysverksamhet till en särskild avdelning som dessutom tillåtits växa något till att omfatta 10 årsverken inom arbetsmarknadsfrågor. Arbetsmarknadsdepartementets motsvarande verksamhet motsvarar idag cirka 4 årsverken. En respondent formulerar arbetsdelningen som att Finansdepartementet genom djupa och övergripande analyser svarar för politikens inriktning, medan Arbetsmarknadsdepartementet står för detaljkunskapen och svarar för implementering. En viktig uppgift för Arbetsmarknadsdepartementets analysenhet är också att tillhandahålla statistik till departementets politiska ledning.

4.3.2 Fler myndigheter och forskningsmiljöer bidrar med kunskap om arbetsmarknaden

Vid sidan av de fyra nämnda myndigheterna och departementen ingår en rad andra aktörer i kunskapsfunktionen. På myndighetssidan handlar det främst om Statskontoret, Konjunkturinstitutet och Statistiska Centralbyrån (SCB). Statskontoret är en lite speciell myndighet, den kan liknas vid regeringskansliets egen konsultbyrå för frågor av förvaltningspolitisk karaktär. Myndigheten har specialistkompetens inom organisations- och styrningsfrågor, och en styrka i dess kapacitet att hantera utrednings- och utvärderingsuppdrag av ganska varierande karaktär. Däremot är Statskontoret mindre lämpat att genomföra analyser som kräver särskild kompetens inom exempelvis kvantitativa metoder. Statskontorets verksamhet är av naturliga skäl nära knuten till departementen, vilket också gör den mindre lämpad för en del uppdrag som kräver tydligt politiskt oberoende. Konjunkturinstitutet har specialistkunskap inom bland annat lönebildning och har även hög metodkompetens. SCB används generellt på grund av dess hantering av nationella register och emellanåt för sammanställningar och statistisk analys, men drar inte policyslutsatser.

Därtill ingår ett litet antal forskningsmiljöer i kunskapsfunktionen. Trots att nationalekonomisk forskning bedrivs vid uppskattningsvis ett femtontal universitet och högskolor – och arbetsmarknadsrelaterad forskning vid ännu fler – och tio lärosäten är representerade i vår sammanställning av publikationer i vetenskapliga tidskrifter inom arbetsmarknads- och välfärdsområdet, uppges endast ett par miljöer bidra med kunskapsunderlag för policyutformning. På Stockholms universitet återfinns SOFI och nationalekonomiska institutionen, som har relativt täta band till varandra. I Uppsala har IFAU och nationalekonomiska institutionen vid Uppsala universitet mycket tät samverkan. På senare år har även

³ För ytterligare information om IFAU, se t.ex. Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien 2012b) och Statskontoret (2011).

Linnaeus University Centre for Labor Market and Discrimination Studies i Växjö gett värdefulla bidrag till kunskapsunderlaget. Många av de forskare som departement och myndigheter kontaktar för specialuppdrag återfinns också i dessa miljöer.

Sammantaget består således den svenska kunskapsfunktionen på arbetsmarknadsområdet av ett ganska stort antal aktörer, även om några få dominerar. Att ha många aktörer framhålls av departementen som en fördel eftersom det främjar en mångfald av kompetenser. Det innebär också att det finns en viss konkurrenssituation mellan myndigheter, vilket gör att de, som en respondent uttrycker det, "måste stå litegrann på tå". Ingen vi intervjuat upplever styrningsproblem genom exempelvis onödiga överlapp, att frågor faller mellan myndigheter eller svårigheter att koordinera arbete kring frågor som involverar flera myndigheter. Samtliga respondenter understryker dock vikten av en kontinuerlig och god dialog mellan aktörerna.

4.3.3 Uppsummering av kunskap

Det arbetas i mycket liten grad med systematic reviews på arbetsmarknadsområdet i Sverige. Den främsta anledningen till det är att departementen, AF och IFAU förefaller överens om att analys på arbetsmarknadsområdet fordrar kontextvariabler av ett slag som gör att breda jämförelser mellan länder är svåra att genomföra. De sammanställningar som görs tenderar därför att inte vara mer omfattande än en normal litteraturgenomgång i en vetenskaplig artikel. Emellanåt görs dock mer omfattande genomgångar, inte sällan av IFAU. Ett par respondenter uttrycker i sammanhanget intresse för ett ökat utbyte mellan de nordiska länderna, eftersom policykontexterna i dessa liknar varandra.

4.3.4 Kunskapsfunktionen på arbetsmiljöområdet

Den svenska kunskapsfunktionen på arbetsmiljöområdet utgörs huvudsakligen av den statliga myndigheten Arbetsmiljöverket och forskare vid ett flertal universitet och högskolor. Den senare gruppen utvecklar det allra mesta kunskapsunderlaget medan Arbetsmiljöverket har i uppdrag att svara för uppsummering och förmedling. Detta är en relativt ny ordning. Svensk forskning och kunskapssammanställning inom arbetsmiljö samlades länge inom Arbetslivsinstitutet, där det utgjorde en dominerande del av institutets verksamhet. År 2006 valde den då nytilträdde regeringen att lägga ner institutet med motiveringen att forskningens kvalitet bäst främjades av att bedrivas vid universitet och högskolor. Arbetsmiljöforskningen spreds då ut över ett flertal universitet och högskolor. Nedläggningen fick emellertid inte den effekt regeringen hoppades på: svensk arbetsmiljöforskning tappade snabbt mark. Antalet svenska publikationer i åtta renommerade tidskrifter på området halverades på tre år och impacten av dessa artiklar har sjunkit från 35 % till 15 % över världsgenomsnittet (Sandström 2013). En viktig förklaring är att området i och med nedläggningen tappade en betydande del av sina forskningsresurser (VINNOVA 2007). I skrivande stund är arbetsmiljöforskningen åter på väg att samlas; ett par regionala kompetenscentrum där flera lärosäten samverkar är på väg att etableras.

Nedläggningen av Arbetslivsinstitutet hade också stora konsekvenser för kunskapssammanställningar och tillgängliggörande av kunskap inom arbetsmiljöområdet. Som stöd för politikutformningen tillsatte Regeringen under 2008 Arbetsmiljöpolutiska kunskapsrådet som samlade företrädare för forskning och närmast berörda myndigheter för dialog med Arbetsmarknadsdepartementet (Dir. 2008:101). Institutets kunskapsförmedling gentemot andra aktörer ersattes av en hemsida, finansierad av en arbetsgivarorganisation. Arbetslivsinstitutets bredare kunskapsfunktion ersattes däremot inte förrän 2012, då Arbetsmiljöverket fick i uppdrag att upprätta ett nationellt kunskapscenter på området. Vid ungefär samma tidpunkt avskaffades Arbetsmiljöpolutiska kunskapsrådet och avslutades finansieringen av hemsidan. Från och med 2014 har Arbetsmiljöverket 9 miljoner SEK per år för förmedling och nyttiggörande av kunskaper på området (Prop. 2013/14:1).

Arbetsmiljöverkets centrum har fått hård kritik. Företrädare för de största fackföreningarna och arbetsgivarorganisationerna gjorde våren 2013 ett gemensamt utspel där de förordade ett

kunskapscentrum som inte var förlagt till utförande myndighet utan till ett forskningsråd eller till ett lärosäte. De ville även att centret skulle ha en bredare uppgift än Arbetsmiljöverkets centrum och att arbetsmarknadens centrala parter och berörda myndigheter ska ges goda möjligheter till insyn och samråd, vilket aktörerna inte bedömde möjligt om centret bedrivs vid förvaltningsmyndigheten (Ågren et al. 2013). Utspelet fick stöd från ledande svenska forskare på området (Gustavsson et al. 2013). Regeringen valde emellertid att inte bifalla önskemålen.

4.3.5 Kunskapsfunktionen på välfärdsområdet

På välfärdsområdet omfattar kunskapsfunktionen ett tiotal aktörer, av vilka knappt hälften utgör kärnan. De viktigaste aktörerna inkluderar Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan – de två stora förvaltningsmyndigheterna inom socialförsäkringen – Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) och Socialdepartementets analysavdelning. Också på välfärdsområdet framhålls IFAU som en relativt viktig aktör, men även om socialförsäkringsfrågor ingår i IFAUs mandat ligger dess tyngdpunkt ändå på arbetsmarknadsfrågorna. Precis som på arbetsmarknadsområdet bidrar också Statskontoret och SCB till kunskapsunderlaget. I frågor som berör sjukskrivningar har Socialstyrelsen en normgivande roll genom att den samlar läkare.

Samtliga centrala myndigheter på socialförsäkringsområdet är relativt nyskapade. Den största myndigheten, Försäkringskassan, fick sin nuvarande form 2005, efter att tidigare ha bedrivits främst på regional basis med en centralt sammanhållande myndighet. Pensionsmyndigheten inrättades 2010 för att samla pensionshanteringen, vilken ökat i komplexitet efter en omfattande pensionsreform i slutet av 1990-talet. I juli 2009 tillkom ISF, till största delen som en utbrytning av tillsynsverksamheten från Försäkringskassan.

ISFs roll är värd att notera. Till skillnad mot sin systemmyndighet på arbetsmarknadsområdet, IAF, har ISF fått en viktig roll inom kunskapsunderlaget. Det beror sannolikt dels på att IFAU inte är lika dominerande på välfärdsområdet, vilket ger utrymme för andra aktörer. Innan ISF tillkom utfördes det mesta av den motsvarande analysverksamheten av Försäkringskassan som fokuserade på sin egen verksamhet. ISF har tagit ett både bredare och djupare grepp, med analyser som även sträcker sig bortom socialförsäkringsområdet. ISFs utveckling ska ses mot bakgrund av svenska myndigheters fria roll: den omfattande analysverksamheten är inget som regeringen uttryckligen har önskat, utan en frihet ISF tagit sig utifrån myndighetsinstruktion och regleringsbrev. Å andra sidan har regeringen heller inte protesterat och försökt styra. ISF samarbetar emellanåt med IFAU och andra forskare och uppfattas allmänt ha hög analyskapacitet.

Försäkringskassan hade under några år interna problem, vilka gick ut över analysfunktionen. Som en följd av det såg sig Socialdepartementet tvunget att utöka sin analysverksamhet på området. Även om Försäkringskassan uppges ha löst de största problemen och utökat antalet anställda med hög analyskapacitet, föreligger fortfarande en situation där arbetsdelningen mellan de olika aktörerna är något oklar; organisationsproblemen har således reducerats till att vara en fråga om styrning. Försäkringskassans analysverksamhet är helt koncentrerad till huvudkontoret, delvis eftersom myndigheten har en betydande knapphet på resurser och under ett antal år har fått anstränga sig för att klara av den löpande handläggningen av sjukförsäkringsärenden. Försäkringskassan har, i synnerhet efter satsningen på analys- och prognosfunktionen, även forskare som publicerar vetenskapliga studier, vilket exempelvis AF endast gör i mycket liten omfattning. Det har också vuxit fram en liten kader analytiker som rör sig mellan universitet och myndigheter, vilket främjat både samarbeten och verksamhetens kvalitet (Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien 2012a).

De dominerande forskningsutförarna på välfärdsområdet är i stort sett desamma som på arbetsmarknadsområdet, men SOFI intar en mer central roll i och med att tyngdpunkten i institutets verksamhet ligger på socialförsäkringsfrågor. SOFI uppges dock ha blivit mindre inflytelserika de senaste åren, sannolikt för att ett par dominerande professorer på SOFI har ersatts av professorer med ett något mindre intresse för dialog med departement och myndigheter. SOFIs forskare tillfrågas likväl regelbundet för t.ex. utredningsarbeten. Det förefaller även som att svensk forskning vad gäller

kompetens i statistikbehandling inte står sig lika stark på välfärdsområdet som på arbetsmarknadsområdet, med IFAU och SOFI som främsta undantag. Det har gjort att Socialdepartementet valt att göra en del analyser själva istället för att anlita forskare.

Precis som på arbetsmarknadsområdet är intresset för omfattande uppsamlingar och systematiska reviews lågt. Det är dock inte obefintligt. Tjänstemännen driver på att uppsamlingar görs, inte minst Försäkringskassan är noga med det i sina uppföljningar. Försäkringskassan har också nyligen låtit beställa en omfattande systematisk review av forskare på Uppsala universitet. I och med att välfärdsområdet gränsar mot sjukvården finns en större kontakt med utförare av systematiska reviews. Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU) gör regelbundet systematiska reviews; en av dessa var exempelvis viktig i arbetet med att flytta människor från sjukskrivning till arbetsmarknadspolitiska insatser, där SBUs höga legitimitet bland läkare bidrog till att få ner sjukskrivningarna.⁴ Socialdepartementet var tidigare med i Campbellsamarbetet men valde att lämna; respondenterna uppger att de inte vet varför. Det förefaller dock finnas en ganska utbredd uppfattning även på detta området i Sverige att studier av den typ som görs i Campbellsamarbetet inte är särskilt effektiva för att ge ett gott kunskapsunderlag annat än i medicinska sammanhang. Norge lägger avsevärt mycket mer resurser på uppsamlingar på välfärdsområdet än vad Sverige gör.

4.3.6 Regionala kunskapsbehov

Regioners och kommuners kunskapsbehov tillfredsställs i ett system som till stora delar är frikopplat från det statliga. För regioner och kommuner är dess gemensamma arbetsgivarförening Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) viktig som samlade aktör och intressebevakare. Exempelvis är SKL representerat i IFAUs referensgrupp och i SOFIs styrelse. SKL har dock endast ett litet antal anställda analytiker på arbets- och välfärdsområdet och fokuserar därför på att samla och förmedla enklare data och exempel på "insatser som funkar". SKL upprätthåller en databas, Kommun- och Landstingsdatabasen, som bland annat innehåller några viktiga nyckeltal på arbetsmarknadsområdet.⁵ En försvårande faktor för databasen är dock att kommuner inte är tvingade att samla och rapportera statistik i ett enhetligt format, vilket gör att det finns stora hål i den sammanställda statistiken. På regional nivå utför regionförbund och länsstyrelser⁶ arbetsmarknadsrelaterad analys riktad till regioner och kommuner. Även kommunala förvaltningar utför analyser, men djupet och omfattningen på dessa varierar sannolikt betydligt beroende på kommunens storlek. Sannolikt är förekomsten av externa konsulter klart större i regioner och kommuners analysverksamhet än den är på statlig nivå.

4.4 Diskussion av styrkor och svagheter

Kunskapsfunktionen på det arbets- och välfärdspolitiska området i Sverige är ganska distribuerad på myndighetssidan, men är på forskningssidan å andra sidan samlad till ett mindre antal aktörer. Den organisationsformen har både styrkor och svagheter.

4.4.1 Styrkor

- **Mångfald av aktörer.** Det finns på myndighetssidan en mångfald av aktörer som var och en har olika specialiteter och i viss utsträckning även olika perspektiv på samma område. Genom att inte samla kunskapsfunktionen till en eller ett par myndigheter, kan denna mångfald lättare upprätthållas.

⁴ En viktig anledning till att arbetet inleddes var regionala skillnader som endast kunde förklaras av skillnader i sjukskrivningspraxis. SBU konstaterade bland annat att långtidssjukskrivningar i vissa avseenden hade en negativ inverkan på hälsan. Det bidrog till att praxis förändrades.

⁵ Se <http://www.kolada.se>

⁶ Ett regionförbund är kommunernas och landstingens gemensamma organ, och omfattar ett län (region). Ett landsting är en regionalt självstyrande enhet som är politiskt vald och vars gränser sammanfaller med ett läns. I ett par regioner är regionförbunden integrerade med landstingen. Länsstyrelserna är statliga myndigheter i regionerna.

- **God tillgång till data.** Sverige har ett av världens mest utvecklade befolkningsregister, med hundratals variabler som kan kopplas samman till detaljerade och heltäckande analyser. Det verkar dessutom som att det är lättare i Sverige än i Norge att använda registren utanför den nationella statistikmyndigheten. För närvarande pågår en översyn över lagar och regler kring register, i syfte att underlätta och tydliggöra när myndigheter kan dela data med varandra. Sedan några år uppmuntrar regeringen myndigheter att testa insatser i delar av verksamheten i syfte att få fram kontrollgrupper, vilket underlättar utvärdering av olika insatsers effektivitet.
- **God balans mellan relevans, kvalitet och oavhängighet i kunskapsutvecklingen.** Sverige har uppenbart lyckats bra med att skapa strukturer för ett policyrelevant underlag av hög kvalitet. Detta beror till stor del på IFAU, som framstår som ett synnerligen lyckat initiativ, där man lyckats locka flera av de främsta forskarna på området genom att erbjuda ganska betydande frihet och goda resurser för forskning. På så vis har svenska beslutsfattare tillgång till utvärderingar och analyser av hög kvalitet, som också åtnjuter hög legitimitet i alla läger. Det finns även andra aktörer med hög legitimitet, både myndigheter och forskningsmiljöer.

4.4.3 Svagheter

- **Begränsade möjligheter för departement att styra myndigheter.** Svenska myndigheters fristående ställning kan emellanåt göra det svårt för departement att få just de analyser de efterfrågar, i synnerhet med kort varsel. Samtidigt skapar myndigheternas frihet sannolikt mer stabilitet i systemet och kan bidra till att upprätthålla en bestående expertkultur i analysfunktionerna.
- **Varierande kvalitet i analyser på välfärdsområdet.** Sverige har haft svårt att skapa stabilitet i analysverksamheten på välfärdsområdet, vilket gjort att Socialdepartementet sett sig nödgat att utföra en del analyser som annars skulle ha gjorts på myndigheter. Situationen uppges dock ha förbättrats under senare år
- **Alltför nationellt orienterad analys?** Det verkar som att svenska analyser ofta endast baseras på svenska data. Detta förklarar aktörerna av att det är svårt att jämföra data från olika länder – i detta avseende är alltså Sverige striktare än Danmark och Norge – men samtidigt uppges det finnas möjligheter att i högre grad än idag köra studier samman med andra nordiska länder.
- **Arbetsmiljöområdet.** Nedläggningen av Arbetslivsinstitutet innebar sannolikt betydligt större problem för arbetsmiljöforskningen och dess kunskapsförmedling än vad regeringen förutsett
- **Liten koppling mellan statlig och regional/kommunal analys.** Den statliga kunskapsfunktionen är nästan helt särskild från den regionala och kommunala; det är i mycket hög grad olika utförare. Att Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har ont om resurser bidrar sannolikt till problemet

4.5 Uppsummering Sverige

- Kunskapsfunktionen i Sverige är distribuerad:
 - Kunskapsfunktionen är uppdelad på områdena arbetsmarknad, arbetsmiljö og socialpolitik.
 - Kunskapsfunktionerna inom arbetsmarknad och socialpolitik är båda koncentrerade till nationella aktörer och till ett fåtal forskningsmiljöer. På arbetsmarknadsfältet är fyra aktörer centrala: analysenheterna i Finans- och Arbetsmarknadsdepartementen och i Arbetsförmedlingen, samt IFAU. Ytterligare cirka fem myndigheter ingår i kunskapsfunktionen genom att regelbundet bidra med underlag. På det socialpolitiska området är kunskapsfunktionen något mer distribuerad mellan myndigheter. Kunskapsfunktionen inom arbetsmiljö verkar svag, men håller på att samlas.
- Styrning, koordinering och samarbeten mellan de olika aktörerna:
 - Uppges överlag fungera bra, men det har tidigare funnits vissa problem på välfärdsområdet.
 - Modellen med att kunskapsfunktionen involverar ett större antal myndigheter innebär viss konkurrens mellan myndigheter, vilket departementen ser positivt på.
 - Det är ett stort avstånd mellan de statliga och de regionala/lokala kunskapsfunktionerna, vilket antagligen är en nackdel för de senare.
- IFAU är uppenbart en mycket lyckad satsning. Institutet förmår kombinera utvärderingar, effektstudier och andra analyser av hög kvalitet med både god relevans och högt anseende som oberoende aktör.
- Evidensbaserade studier har under senare år fått gott genomslag i politiken. Det är idag vanligt att politiska reformer designas så att de ska gå att utvärdera med hjälp av kontrollgrupper etc, och politikerna uppfattas som villiga att ta till sig av resultaten av studierna. Det verkar samtidigt finnas en ganska utbredd skepsis mot att inrätta särskilda funktioner som arbetar med uppsummering eller att delta i Campbell.

4.6 Appendix: Lista på organisationer

Svenska myndigheter på det arbets- och välfärdspolitiska området:

Myndighet	Område	Huvudsakligt uppdrag inom området
Arbetsförmedlingen	Arbetsmarknad	Den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet.
Arbetsmiljöverket	Arbetsmiljö och säkerhet	Förvaltningsmyndighet för arbetsmiljö- och arbetstidsfrågor
Försäkringskassan	Välfärd	Förvaltningsmyndighet för stora delar av socialförsäkringen, dock inte pensioner
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF)	Arbetsmarknad	Tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens handläggning
Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)	Välfärd, Pensioner	Systemtillsyn och effektivitetsgranskning inom socialförsäkringsområdet, främst Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten
Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)	Arbetsmarknad, Välfärd	Uppföljning och utvärdering av arbetsmarknadspolitiska åtgärder m.m., bl.a. med koppling till socialförsäkringen. Studier av arbetsmarknaden.
Medlingsinstitutet	Arbetsmarknad	Statlig medlingsverksamhet. Ansvarar för officiell lönestatistik.
Konjunkturinstitutet	Arbetsmarknad	Prognoser och analyser om ekonomisk utveckling i Sverige och internationellt, berör arbetsmarknadsfrågor
Pensionsmyndigheten	Pensioner	Förvaltningsmyndighet för ålderspensionssystemet inom socialförsäkringen m.m.
Socialstyrelsen	Välfärd	Samordnande myndighet inom socialtjänst, hälso- och sjukvård. Bidrar t.ex. i arbetet kring sjukskrivningar.
Statskontoret	All statlig förvaltning	Utreda, utvärdera och följa upp statlig och statligt finansierad verksamhet.
Statistiska centralbyrån	Alla områden	Bl.a. utveckla, framställa och sprida statlig statistik. Publicerar statistiska rapporter om arbetsmarknads- och välfärdsfrågor

5 Kunnskapsfunksjonen i Canada

5.1 Forvaltningsstruktur

Canada er et stort land med en relativt sett liten befolkning i forhold til arealet på omkring 35 millioner innbyggere (2013). Canada er en føderasjon bestående av 10 provinser og 3 territorier, og har en tydelig arbeidsdeling mellom det føderale og det provinsielle forvaltningsnivået. Landet er derfor også kjennetegnet av en generelt svak styring på føderalt nivå. Provinsene er samtidig veldig ulike i forhold til befolkning og tilgjengelige ressurser. Ontario har omkring 12 millioner innbyggere, Quebec rundt 8 millioner innbyggere, Alberta og British Columbia mellom 4 og 5 millioner innbyggere hver, og de resterende provinsene er små og har stort sett mindre enn 1 millioner innbyggere. Ansvarsforholdet mellom det føderale nivået og provinsene er sammensatt. Mens provinsene har eneansvar for noen politikkområder har det føderale nivået ansvar for andre politikkområder. I tillegg er det flere politikkområder som har et blandet ansvarsforhold. Ansvar for utdanning, helse og sosialpolitikk er i stor grad provinsenes ansvarsområde, mens arbeidsmarkedspolitik og miljøvern er eksempler på politikkområder med et delt ansvar mellom provinsene og det føderale nivået. Pensjonspolitik og innvandringspolitikk er i stor grad et føderalt ansvar. Canada har derfor blant annet mange parallelle sykehussystemer og utdanningssystemer. Landet kjennetegnes på denne måten av et mangfold av løsninger og systemer.

På det arbeids- og velferdspolitiske området har det føderale nivået ansvar for direkte velferdsytelser som arbeidsløshetsstrygd og pensjonsutbetalinger, mens provinsene gjerne har ansvaret for opplæringsprogrammer og formidling av jobber. På provinsnivå har man i tillegg flere hundre såkalte jobbformidlingskontorer (employment centres) som utgjør førstelinjen og som står for tjenesteproduksjonen mot innbyggerne og brukerne. Når det gjelder politikutvikling og tjenesteproduksjon er det utstrakt koordinering mellom det føderale og det provinsielle nivået. Det er mindre samarbeid og koordinering av kunnskapsutvikling mellom de to nivåene. I tråd med dette har det tidligere vært påpekt et behov for en sterkere koordinasjon og deling av data mellom føderalt og provinsielt nivå (Warburton and Warburton 2004).

I Canada har departementene og forvaltningen på føderalt nivå tradisjonelt hatt mye forskningskompetanse in-house. Denne kompetansen er imidlertid svært ujevnt fordelt på tvers av departementer og mellom ulike styringsnivåer (Howlett 2009). På 1980- og 1990-tallet var det en tendens til at regjeringen satte ut mer av kunnskapsproduksjonen til eksterne leverandører og konsulenter (Perl and White 2002). Men fortsatt er det betydelig analysekapasitet internt på føderalt nivå. På provinsielt og lokalt plan samt innenfor frivillig sektor er analysekapasiteten imidlertid betydelig svakere (Howlett 2009). Allikevel har den økende graden av evidensbasert politikutforming også fått konsekvenser for frivillig sektor, som i større grad har begynt å jobbe forskningsbasert (Laforest and Orsini 2005).

Canada er ellers kjent for å ha kommet langt når det gjelder tverrsektorielt samarbeid. På helse- og omsorgsområdet har de blant annet allerede implementert en politikk hvor medisin (spesialisthelsetjeneste) og sosialtjeneste (primærhelsetjeneste) er integrert på et lokalt plan og hvor ulike yrkesgrupper samarbeider tett mot brukeren. Denne samarbeidsformen understøttes av et utdanningssystem som er modulbasert, og hvor ulike yrkesgrupper deler enkelte moduler innenfor ellers ulike utdanningsløp.

Canada anses gjerne som en moderne og velfungerende stat. Allikevel har ikke Canada en like omfattende velferdsstat som de skandinaviske landene. Canada har en betydelig lavere andel sysselsatte i staten enn Norge og Danmark. Mens mellom 25 og 30 % av arbeidsstyrken i de skandinaviske landene er sysselsatte i staten har Canada en tilsvarende andel på 16,5 % i 2008 (OECD 2011). Tilsvarende utgjør sosiale velferdsordninger rundt 40 % av de samlede utgiftene i de skandinaviske landene, mens Canada bruker 23 % (2006-tall) (OECD 2011).

I Canada er det vanligere enn i Europa og Norge at underliggende etater og direktorater er organisert som avdelinger innenfor departementene. Et eksempel på dette er arbeidstilsynet, som i Norge er organisert som en egen enhet, men som i Canada er organisert som en integrert del av departementet (Canadian Labour Compliance Agency / www.clca.ca/). Større deler av forvaltningen er dermed integrert i departementene i Canada. Til gjengjeld har de departementer både på føderalt og på provinsielt nivå.

5.2 Det kanadiske kunnskapssystemet

Systemet for kunnskapsutvikling på det arbeids- og velferdspolitiske området reflekterer landets strukturelle arbeidsdeling mellom det føderale og provinsielle nivået. Det er svært mange ulike kunnskapsleverandører på dette området i Canada. Employment and Social Development Canada (ESDC) er det viktigste og mest sentrale departementet på føderalt nivå, men provinsene har også egne departementer med ansvar for dette politikfeltet som spiller en like viktig rolle som ESDC.

5.2.1 Kunnskapsleverandører

Universitetene er den viktigste kunnskapsleverandøren på det arbeids- og velferdspolitiske området i Canada. I vår bibliometriske studie fremgår det at det nesten utelukkende er universitetene som publiserer vitenskapelig på dette området i Canada. Blant universitetene er det University of Toronto og University of British Columbia som publiserer mest. Våre informanter bekrefter at disse universitetene huser to av de mest sentrale forskningsmiljøene på dette feltet i Canada. I tillegg til disse to universitetene er det imidlertid rundt 30 andre kanadiske universiteter som også publiserer på arbeids- og velferdsfeltet.

I tillegg til universitetene utgjør forskningsinstitutter, tenketanker og konsulentselskaper viktige kunnskapsleverandører på dette området. Analyseenheter internt i departementene - både på føderalt nivå og i de største provinsene Ontario, Quebec, Alberta og British Columbia - er omfattende og spiller også en viktig rolle som kunnskapsprodusenter.

Innad i det føderale departementet ESDC har man en egen analysegruppe som heter Labour Market and Social Development Research. Her jobber det rundt 60 personer, hvorav de fleste har en mastergrad eller en Phd. Det er dermed en sterk analysekapasitet in-house. I tillegg til mange faste ansatte har de også midler til å kjøpe ekstern kunnskap fra konsulenter og forskere. Som følge av budsjettkutt har det de siste årene skjedd en gradvis forskyvning mot at det gjøres mer analyse inhouse. Analyseenheten jobber vanligvis omtrent 50 % med egen forskning, mens de resterende 50 % brukes på å hjelpe policyavdelingen og politikerne med bestilling av studier, tolkning av funn og administrasjon av forskning. Omtrent 1/3 av den forskningen som initieres fra det føderale departementet gjøres internt i departementet eller av Statistics Canada, mens de resterende 2/3 gjøres av universitetene eller av forskningsinstituttene som oppdragsforskning. Analyseenheten

kontraherer gjerne eksterne universitetsforskere for kvalitetssikring av den forskningen som gjøres internt i departementet.

Analysegruppen i det føderale departementet jobber tett mot en annen gruppe som ligger tettere på politikktutforming. Disse to gruppene i departementet har ukentlige divisjonsmøter og har dermed tett kontakt. Utover disse ukentlige møtene har analyseenheten årlige møter med den politiske ledelsen hvor man samordner respektive forsknings- og kunnskapsstrategier og utformer en felles forskningsplan. Det er gjennom dette samarbeidet at mye av identifikasjonen av kunnskapsutviklingen finner sted. Utover dette representerer universitetsforskernes egne forskningsagendaer også en betydelig del av identifikasjonen av kunnskapsbehov.

Provinsene besitter svært ulik kapasitet til å drive egen forskning. De største provinsene initierer og utfører mye egen forskning, mens de mindre provinsene har begrenset kapasitet til dette. I de senere årene anses flere av de største provinsene som vel så viktige som det føderale departementet når det gjelder utvikling av et godt kunnskapsgrunnlag. The Provincial Ministry of Employment & Solidarity i Quebec har eksempelvis en analysegruppe bestående av 45 personer in-house som gjennomfører mye forskning og analyse selv og som også bestiller forskning. Provinsene gjør gjerne egne kunnskapsoppsummeringer sporadisk i forbindelse med nye lovforslag. Man gjør imidlertid evalueringer av implementert politikk på en svært regelmessig basis. Dette har blitt en integrert del av arbeidsformen. I tillegg til evalueringer og kunnskapsoppsummeringer bestiller gjerne provinsene mer spesialisert kunnskap i partnerskap med universitetene. I andre sammenhenger kan andre typer eksterne kunnskapsleverandører kontraheres for å gjennomføre surveys og brukerundersøkelser. De mindre provinsene baserer seg i større grad på forskningen som gjøres i regi av det føderale departementet.

Blant forskningsinstitutter og tenketanker som leverer kunnskap om arbeids- og velferdsområdet er det flere aktører. De viktigste er Institute of Research on Public Policy (IRPP), Social Research and Demonstration Corporation (SRDC), The Institute for Work & Health, The Canadian Centre for Policy Alternatives, The Caledon Institute of Social Policy, the Fraser Institute og The MOWAT Centre.

På tvers av et tredvetalls universiteter, analyseenheter innad i departementene på føderalt og på provinsielt nivå, institutter og tenketanker er det dermed svært mange aktører som til sammen utgjør kunnskapsleverandørene på arbeids- og velferdsområdet i Canada.

5.2.2 Nettverk binder mangfoldet sammen

I tillegg til enkeltstående aktører av kunnskapsleverandører er det etablert to nettverk som er svært relevante for kunnskapsutvikling på det arbeids- og velferdspolitiske området. Det ene er «Canadian Labour Market and Skills Researcher Network» (CLSRN), som ble etablert i 2006. Det er et nettverk av akademikere og forskere som jobber med arbeidsmarkedsforskning. Nettverket fremmer samarbeid og koordinering mellom arbeidsmarkedsforskere i Canada gjennom identifikasjon av kunnskapsbehov, bestilling av kunnskap, sammenstillinger av eksisterende kunnskap og formidling av forskningsfunn til departementet og til andre brukere innen policyutforming. I tillegg har de en koordinerende rolle i forbindelse med å utvikle felles søknader til større forskningsprogrammer. CLSRN ble opprinnelig initiert og finansiert av forskningsrådet for samfunnsvitenskap og humaniora (the Social Sciences and Humanities Research Council / SSHRC) og det føderale departementet ESDC. Nettverket omfatter i all hovedsak forskere fra økonomi, men også noen fra statsvitenskap, business, sosiologi og historie.

Det andre nettverket er «Canadian Research Data Centre Network» (CRDCN), som er et samarbeid mellom Statistics Canada, forskningsrådet for samfunnsvitenskap og humaniora (SSHRC) og et utvalg universiteter. Hvert datasenter er tilknyttet og driftet av ulike universiteter. Formålet med dette initiativet er å styrke forskningen på det Canadiske samfunnet ved hjelp av store databaser. Om lag 40 % av forskningen i regi av CRDCN er helserelatert. Utover dette dekkes de fleste politikkområder.

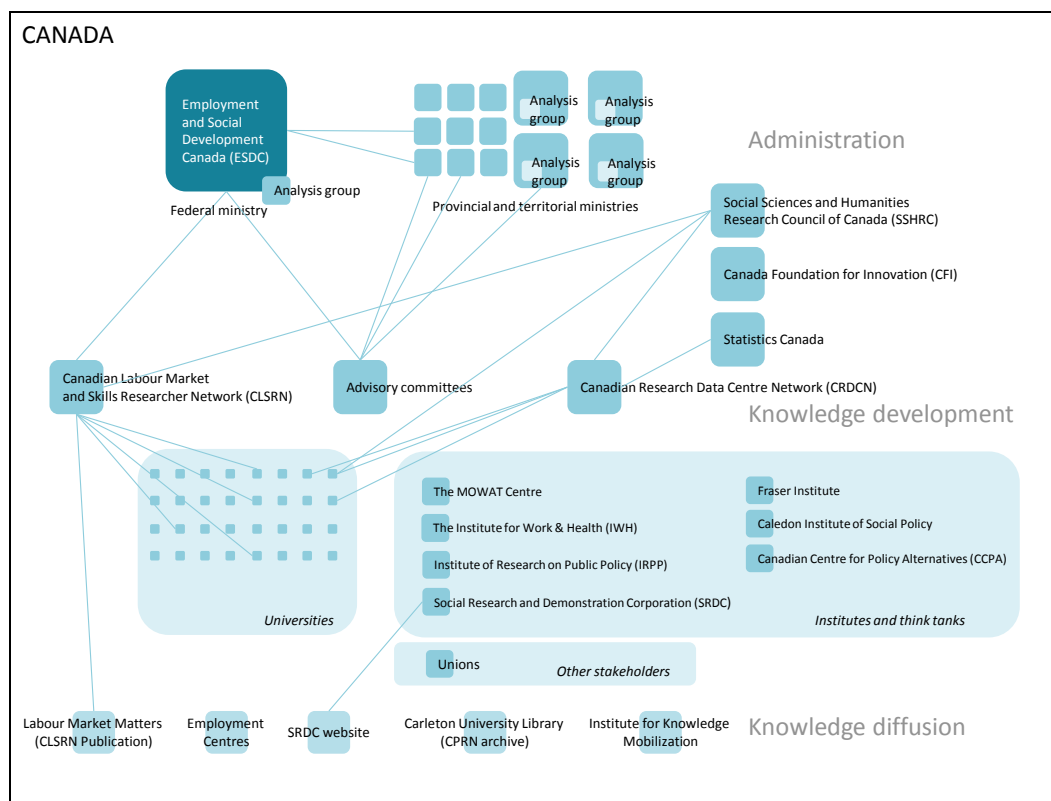
Formålet med å etablere disse datasentrene for forskning (Research Data Centres) var å imøtekomme Canadas utfordringer i det nye årtusenet. Statistics Canada initierte en rekke longitudinelle surveyer på 1990-tallet og ville forsikre seg om at det ville bli forsket på disse kvantitative dataene. En arbeidsgruppe nedsatt av forskningsrådet for samfunnsvitenskap og humaniora (SSHRC) samt Statistics Canada på slutten av 1990-tallet kom frem til at Canada hadde tre utfordringer når det gjaldt kvantitative studier innenfor samfunnsvitenskap og helse. Disse var i) manglende tilgang til mikrodata, ii) mangel på kvalifiserte kvantitative forskere, og iii) svake bånd mellom samfunnsforskere og potensielle brukere. Rundt år 2000 ble 9 slike sentre åpnet på universiteter rundt omkring i landet. Senere har antallet økt til 25 sentre, og er representert i alle landets provinser. Deretter ble nettverket «the Canadian Research Data Centre Network» (CRDCN) for disse sentrene etablert. I 2010 hadde omkring 2600 forskere brukt disse datasentrene i sine økonomiske, sosiale og helserelevante studier. Nettverket har i dag en tredelt målsetting som reflekterer de tre opprinnelige utfordringene:

1. Å forbedre datatilgangen ved å gi forskere i hele landet gratis tilgang til detaljerte mikrodata fra et økende mangfold av surveyer, folketellinger og administrative registerdata
2. Å utvide mengden kvalifiserte kvantitative forskere i Canada og lære opp neste generasjon forskere
3. Å gjøre forskningen betydningsfull ved å forbedre kommunikasjonen mellom samfunnsforskere og potensielle brukere.

Gjennom sine tette bånd til Statistics Canada har CRDCN svært gode data å tilby sine forskere. I tillegg til surveydata tilrettelagt fra Statistics Canada jobbes det nå med å gi tilgang til detaljerte administrative data fra departementene og forvaltningen. Dette vil blant annet gjøre det mulig å kople funn fra RCT'er mot longitudinelle studier av administrative data for å kunne dokumentere langsiktige effekter av RCT'ene. I tillegg til sin rolle som tilrettelegger for forskning i form av infrastruktur har CRDCN etter hvert også begynt å gjøre sammenstillinger av eksisterende forskning på ulike områder. Dette begrenser seg riktignok til den forskningen som gjøres innad i nettverket.

Figur 8 nedenfor oppsummerer de viktigste aktørene innenfor kunnskapsutvikling på det arbeids- og velferdspolitiske området i Canada.

Figur 8: Aktører innenfor kunnskapsutvikling for kanadisk arbeidsmarkedspolitikk



Kilde: NIFU

5.2.3 Kunnskapsformer

Tilfanget av kunnskapstyper på det arbeids- og velferdspolitiske området i Canada synes å være balansert og mangfoldig.

Effektstudier som RCT og registerbaserte studier gjøres til en viss grad på det arbeids- og velferdspolitiske området. Alt i alt er det gjennomført omkring 20-25 RCT på arbeidsmarkeds- og velferdsområdet i Canada. I departementet på føderalt nivå brukes i stor grad effektbaserte registerstudier for å generere kunnskapsgrunnlaget. Man bruker også en del økonomisk modellering og policy simulering på makronivå. Tidligere brukte man mer randomiserte kontrollerte forsøk men på grunn av at disse var dyre og tidkrevende har man redusert omfanget av disse. RCT anses som dyrt og tidkrevende, og budsjettkutt har medført en begrenset bruk. Evidensbasert kunnskap og bruk av RCT er mest utbredt på helseområdet. McMaster University har blant annet en portal som oppsummerer kunnskapsoversikter og evidensbasert kunnskap på helsefeltet. Denne portalen er å finne på www.healthevidence.org/

Denne typen studier suppleres med andre typer kvalitative studier som implementeringsanalyser, diskusjonspaneler og fokusgrupper. I både det føderale departementet og i departementene i provinsene synes det å være en etablert praksis at man har en balansert bruk av både evidensbaserte effektstudier og kvalitative studier. Denne blandingen understrekes av at analyseavdelingene i departementene både har kvalitativt og kvantitativt orienterte forskere.

Det er en utbredt skepsis mot å kun basere seg på evidensbaserte effektstudier på andre felt enn medisin ettersom man mister flere kvalitative aspekter i denne typen studier. I den grad

evidensbaserte studier som RCT gjøres på arbeidsmarkedsområdet er det gjerne Social Research & Demonstration Corporation som gjennomfører disse. SRDC ble etablert i 1991 på initiativ fra det føderale departementet Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC) (forløperen til dagens arbeidsdepartement Employment & Social Development Canada (ESDC)) og er et nasjonalt forskningsinstitutt som gjennomfører eksperimenter og evalueringer innenfor samfunnsforskning. SRDC tester ut hva som virker og ikke virker av politiske tiltak og virkemidler. Gjennom utvikling og evaluering av demonstrasjonsprosjekter og felteksperimenter bygger SRDC bro mellom forskere, policymakere og praktikere. Gjennom sin levetid har SRDC gjennomført omkring 175 studier bestående av litteraturgjennomganger, randomiserte kontrollerte forsøk og andre typer programevalueringer.

The Institute of Work & Health (IWH) utfører regelmessige, systematiske kunnskapsoversikter (systematic reviews), og benytter ulike seleksjonskriterier avhengig av hvilke spørsmål man søker å samle kunnskap om. I noen tilfeller opererer man med strenge vitenskapelige kriterier, mens i andre inkluderer man i tillegg grålitteraturen, dvs. policy-utredninger, rapporter og annet som ikke er publisert i fagfelleverderte tidsskrifter. IWH involverer ofte ulike typer interessenter til dialog om søkekriterier i forskjellige typer søk for å avpasse søkekriterier til respektive forskningsspørsmål. I tillegg blir det ofte gjort tekstbaserte sammendrag av hver litteraturgjennomgang.

5.2.4 Kunnskapsspredning

Oppdelingen i det føderale og det provinsielle styringsnivået samt mangfoldet av kunnskapsleverandører har skapt et behov for kunnskapsoverføring, deling og mobilisering av kunnskap på tvers av aktører. Dette arbeidet refereres ofte til som knowledge transfer, knowledge exchange eller knowledge mobilization. De siste 15-20 årene har slik kunnskapsspredning blitt stadig viktigere, og etterspørselen etter aktører som driver med kunnskapsoverføring har økt. Som et bilde på denne økte etterspørselen ble Canadian Knowledge Mobilization Forum etablert i 2012. Dette er en årlig konferanse for aktører som er involvert i denne typen arbeid. Arbeidet synes primært å ha er fokus på forholdet mellom academia og politikk, men også innad i politikk og innad i academia. Det synes mindre utbredt å jobbe konkret med kunnskapsspredning mot ansatte innenfor tjenesteproduksjon.

Canada har mange aktører innenfor kunnskapsutvikling og en rekke etablerte nettverk, men det finnes ikke noen utbredt systematikk eller formaliserte prosesser rundt hvordan kunnskapsdelingen på tvers av disse foregår. Det betyr ikke at kunnskapsdeling ikke finner sted. Det er mye kunnskapsdeling på tvers av disse nettverkene i form av regelmessige konferanser, møter, prosjekter, samtaler etc. Politikere og policymakere får samtidig viktig input gjennom internasjonale kontaktflater som OECD. En av de sentrale aktørene som jobber med kunnskapsoverføring er Institute for Knowledge Mobilization (IKM). Dette var opprinnelig en underavdeling av et privat konsulentselskap, men denne delen av selskapet vokser nå mer enn konsulentselskapet som helhet. Instituttet har et generisk nedslagsfelt på tvers av bransjer, og jobber for en rekke ulike offentlige og private aktører. IKM har en kontaktflate ut mot 12000 interessenter gjennom sitt nettverk. IKM jobber for å styrke tilgangen til forskningsbasert kunnskap og for å bygge bro mellom produsenter og brukere av kunnskap.

Forskningen som blir initiert fra det føderale departementet blir formidlet til potensielle brukere gjennom flere kanaler. Innad i departementet har de en intern webside med oppsummeringer av forskning samt et online register med søkbare stikkord og oppsummeringer. Utover denne interne kunnskapsspredningen innad i departementet formidles forskningsresultater gjennom et eksternt nyhetsbrev. I tillegg publiserer ofte forskerne som har gjort studier for departementet sine funn i respektive fagfelleverderte tidsskrifter. Analyseenheten arrangerer også regelmessig konferanser og seminarer hvor de presenterer funn fra egne studier. Det kan allikevel virke som om formidlingsaktiviteten fra departementets analysearbeid er noe begrenset. Ifølge en av våre informanter anses det føderale departementet som tradisjonelt lite villig til å dele av sin kunnskap.

De fire største provinsene (Ontario, Quebec, Alberta og British Colombia) har egne komiteer (advisory committees) som fungerer som kunnskapsråd og som besitter oversikter over eksisterende kunnskap på ulike felt og som koordinerer kunnskapsutvikling innad i provinsene men også på tvers av provinsene. Disse består stort sett av policymakere, men trekker også vekslers på fageksperters som leies inn ifm spesifikke saker. I tillegg innebærer arbeidspraksisen regelmessig konsultasjon og formidling mot både det føderale departementet og de andre departementene i provinsene samt mellom provinsene om hva som finnes av eksisterende kunnskap. Konferanser synes også utbredt som en årlig formidlingskanal mot andre interessenter.

Nettverket for datasentre (CRDCN) har sin egen webside hvor de synliggjør alle studier som gjennomføres i deres forskningssentre. I tillegg har de et nyhetsbrev, en årlig konferanse og plakater som kommuniserer nettverket og dets rolle til forskerne som benytter seg av tjenestene deres for å synliggjøre hva nettverket gjør. Etter hvert planlegges det også mer målrettet arbeid mot policymakere og media. Ressursene som er satt av til kunnskapsoverføring er imidlertid begrensede.

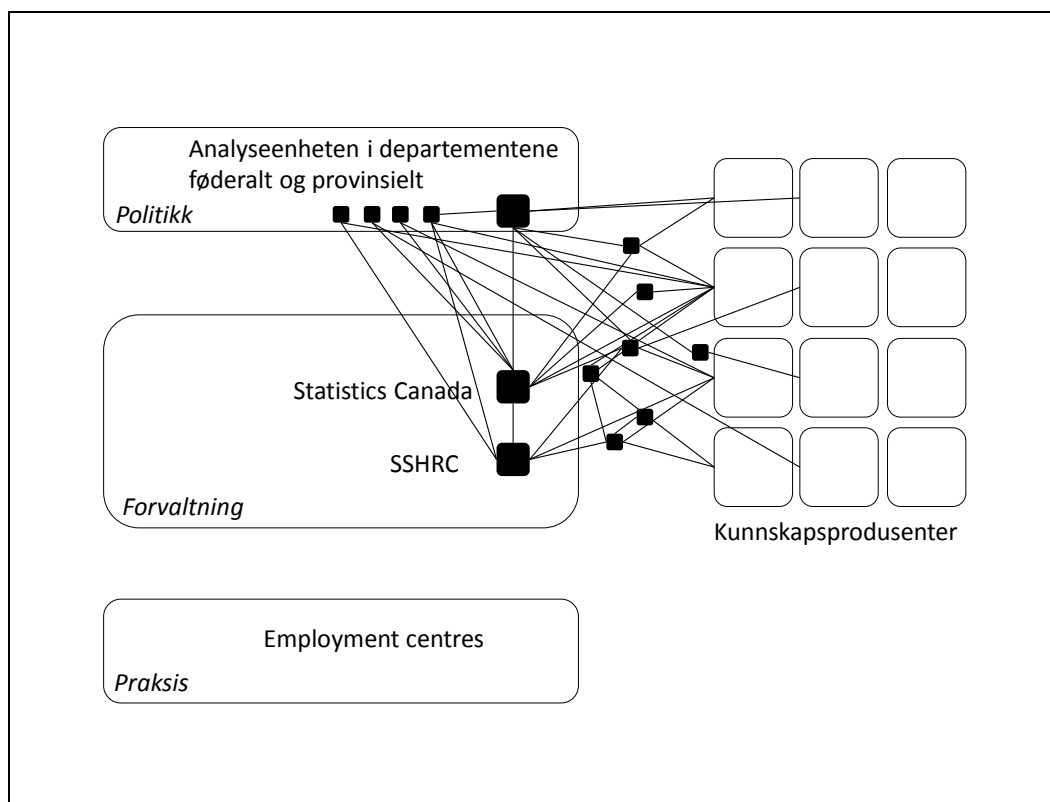
Tidligere spilte en tenketank ved navn Canadian Policy Research Networks (CPRN) en viktig rolle som brobygger mellom academia og politikk. CPRN var en uavhengig sosio-økonomisk tenketank som ble etablert i 1994 og som måtte legges ned i 2009 etter at den statlige finansieringen ble kuttet i 2006. Denne tenketanken ble godt likt av den sosialdemokratiske regjeringen som satt frem til 2006, men den nye konservative regjeringen som tok over i 2006 kuttet den statlige støtten til tenketanken. Dette var trolig delvis politisk motivert men må også ses i sammenheng med at den nye konservative regjeringen hadde lovet kraftige budsjettkutt i sitt valgprogram. CPRN hadde som mandat å bygge bro mellom akademisk forskning og politikktutforming. CPRN hadde mellom 30-35 ansatte på det meste og utviklet og syntetiserte eksisterende kunnskap regelmessige kunnskapsoversikter. CPRN hadde en grunnbevilgning på 2/3 fra den føderale regjeringen og hadde den resterende 1/3 av sitt budsjett fra private sponsorer og andre myndighetsorganer og non-profit organisasjoner.

CPRN jobbet med områder som produktivitet, mangfold, kunnskap, helse og demografi, og produserte omkring 700 publikasjoner i løpet av sin levetid. Etter nedleggelsen driftes dette arkivet nå videre av biblioteket ved Carleton University.

5.3 Organiseringen av kunnskapsfunksjonen

Som en konsekvens av det føderale systemet i Canada har landet en svært fragmentert og nettverksbasert kunnskapsfunksjon på det arbeids- og velferdspolitiske området. Ansvar for oppsummeringer av forskning og kunnskapsutvikling er spredt på mange ulike aktører, som forskernettverk eller enkeltforskere ved universitetene, forskningsinstitutter, tenketanker, konsulentselskaper samt innad i departementene både føderalt og provinsielt, og i form av egne organisasjoner som jobber med kunnskapsoverføring. Figur 9 illustrerer hvordan den kanadiske kunnskapsfunksjonen er organisert.

Figur 9: Kunnskapsfunksjonen på arbeidsmarkedsfeltet i Canada



Kilde: NIFU

5.4 Diskusjon av styrker og svakheter

5.4.1 Styrker

- Våre respondenter oppgir at Canadas todelte forvaltning og maktfordeling mellom det føderale og det provinsielle nivået gir et fragmentert og mangfoldig system som både representerer en styrke og en svakhet. Det finnes et mangfold av ideer, metoder og kunnskap, men det er samtidig en manglende overordnet koordinasjon på tvers av dette mangfoldet. Det finnes lite nasjonale oppsummeringer men det er mange initiativer som søker å bygge broer og forbindelser mellom det som gjøres av kunnskapsutvikling for koordinering og overføring av kunnskap på tvers av aktører.
- Det er ifølge våre respondenter mye god forskning på arbeids- og velferdsfeltet i Canada, og man har en god infrastruktur og tilgang til data for forskning.
- Canada har mange ulike typer aktører innenfor kunnskapsutvikling som sørger for et mangfold i metodisk og kunnskapsmessig tilfang. Gjennom provinsenes mangfoldige praksis i forhold til kunnskapsutvikling og politikktutforming skjer det mye spennende i form av mange pilotprosjekter og mye god forskning og løsninger.
- Den nettverksbaserte organiseringen av kunnskapsfunksjonen innebærer et robust og lite sårbart system ved at man ikke er helt avhengige av enkeltaktører.
- Det er generelt et godt forhold mellom politikk og universitetene.
- Det er god analysekapasitet og kunnskap innad i departementene.

5.4.2 Svakheter

- Den fragmenterte organiseringen av kunnskapsfunksjonen gir et lappeteppe av aktører og kunnskapsoversikter som innebærer en risiko for overlapp og manglende samarbeid og overordnet koordinasjon.. Det er svak koordinering på tvers av kunnskapsutviklere.
- Det finnes ikke noen overordnet nasjonal aktør som oppsummerer og sprer eksisterende kunnskap i Canada. Utviklingen av forskernettverkene Canadian Labour Market and Skills Researcher Network (CLSRN) og the Canadian Research Data Centre Network (CRDCN) i løpet av det siste tiåret kan imidlertid ses på som en økt innsats for et mer systematisk og koordinert arbeid med kunnskapsutvikling. Disse har som mandat å knytte politikktutforming og kunnskapsutvikling tettere sammen.
- Flere av dem som jobber med kunnskapsoverføring er ikke forskere selv og jobber ikke faglig. De kjenner dermed ikke nødvendigvis feltet de jobber med godt, og har dermed begrensede muligheter for å jobbe med oppsummering av innhold på tvers av studier.
- Det er en svakt utviklet kultur for kunnskapsdeling fra den kunnskapsutviklingen som skjer i regi av departementet. De siste årene har det vært en konservatisme i forhold til å la forskere som er ansatt internt i departementene åpent publisere sine resultater. Dette kan muligens ses i sammenheng med mangelen på et overordnet nasjonalt system for kunnskapsdeling. Provinsenes relative uavhengighet innebærer samtidig også føringer som kan bidra til mangel på incentiver for en kollektiv inngang til kunnskapsutvikling og deling av denne. Det kan også hende at dette kan ha sammenheng med at mange regjeringer det siste tiåret har vært mindretallsregjeringer. Canada har nylig hatt en sak der forskere i to kanadiske departementer ble nektet å offentliggjøre forskningsfunn som gikk mot ønsket politikk. Dette illustrerer hvordan forskningen kan bli bundet og ufri når den er organisert nært på politikktutforming, og dermed noe av den sårbarheten som en slik nærhet mellom forskning og forvaltning innebærer.
- Provinsenes mangfoldige praksis i forhold til kunnskapsutvikling og politikktutforming innebærer en utfordring i forhold til å koordinere dette mangfoldet og oppskalere gode løsninger til nasjonalt nivå. Det har tradisjonelt vært dårlige incentiver for deling og svake mekanismer for oppskalering.
- Forskere er ofte overlatt til å gjøre sine egne kunnskapsoppsummeringer og reviews i mangel på systematikk på nasjonalt nivå i form av systematic reviews. På denne måten risikerer man at mye forskning går tapt. Dette kan også ses som en ineffektiv og kostbar måte å drive kunnskapsoppsummeringer på.
- Canada er et stort land med svært ulike deler, og det kan være vanskelig å finne forskningsresultater som er overførbare på tvers av ulike kontekster. Tilsvarende er Canada tett knyttet opp mot det amerikanske kunnskapssystemet. Dette har sine fordeler og ulemper. På den ene siden gjøres det mye god forskning i USA som man har god tilgang til men på den andre siden kan det være vanskelig å overføre kunnskap og løsninger fra USA til Canada ettersom dette er to svært ulike land.
- Tradisjonelt har ikke offentlig ansatte tjenesteprodusenter vært tett integrert i forhold til kunnskapsutvikling på dette feltet. Aktørene vi har snakket med har stort sett snakket om kunnskapsspredning mellom academia og brukere innenfor policyfeltet. Dette er imidlertid i ferd med å endre seg noe, og man har med etableringen av Service Canada (det offentliges one-stop-shop mot innbyggerne) begynt å jobbe mer systematisk mot å forstå frontlinjearbeiderne og deres kunnskapsbehov. Tilsvarende har det også vokst frem organisasjoner som Institute of Knowledge Mobilization som søker å overføre kunnskap og løsninger på tvers av brukere både innenfor academia og i tjenesteproduksjon.

5.5 Oppsummering Canada

- Canadas oppdeling i en føderasjon og 13 provinser gir et fragmentert og mangfoldig kunnskapssystem.
- For Canadas vedkommende handler styrkene og svakhetene derfor i stor grad om det samme: Det finnes et mangfold av ideer, metoder og kunnskap, men det er samtidig en utfordring å koordinere og oppskalere dette mangfoldet.
- Det finnes lite nasjonale oppsummeringer, men det er mange initiativer som søker å bygge broer og forbindelser mellom det som gjøres av kunnskapsutvikling for koordinering og overføring av kunnskap på tvers av aktører.
- Dette gir et robust og lite sårbart system, men samtidig liten grad av systematikk knyttet til kunnskapsutvikling og læring.
- Samtidig gir det gode forutsetninger for læring på tvers av etablerte faglige skillelinjer.
- Dette mangfoldige systemet gir også rom for flere parallelle og konkurrerende løsninger.

5.6 Appendiks: Organisasjonsliste

Sentrale aktører for kunnskapsfunksjonen på det arbeids- og velferdspolitiske området i Canada

Organisasjon	Område	Mandat
Caledon Institute	Sosialpolitikk	Privat non-profit tenketank etablert i 1992 som forsker på sosialpolitikk og foreslår reformer av eksisterende sosiale programmer
Canada Foundation for Innovation (CFI)	Arbeidsmarked	Jobber med å forbedre infrastrukturen for innovasjon, som bl.a.
Canadian Labour Market and Skills Researcher Network (CLSRN)	Arbeidsmarked	Nettverk mellom akademikere ved universitetene som studerer arbeidsmarkedstematikk
Canadian Research Data Centre Network (CRDCN)	Generisk	Nettverk av 25 forskningscentre som tilbyr tilgang til forskningsinfrastruktur og gode mikrodata
Employment and Social Development Canada (ESDC)	Arbeidsmarked	Føderalt departement ansvarlig for deler av arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken
Institute for Knowledge Mobilization	Generisk	Uavhengig aktør som jobber for bedre tilgang til forskning og tettere bånd mellom produsenter og brukere av kunnskap
Institute for Research on Public Policy (IRPP)	Generisk	Uavhengig, nasjonalt nonprofit organisasjon som forsker på eksisterende og fremvoksende politiske utfordringer i Canada
Social Research and Demonstration Corporation (SRDC)	Generisk	Forskningsinstitutt som leverer evalueringer og evidensbasert kunnskap om effektene av implementert politikk
Social Sciences and Humanities Research Council of Canada (SSHRC)	Samfunnsvitenskap og humaniora	Forskningsråd for samfunnsvitenskap og humaniora
Statistics Canada	Generisk	Nasjonal statistikkprodusent
The Canadian Centre for Policy Alternatives	Generisk	Uavhengig forskningsinstitutt etablert i 1980 med en forankring på venstresiden i politikken
The Fraser Institute	Generisk	Konservativ tenketank
The Institute for Work & Health (IWH)	Arbeidsmiljø, arbeidsmarked	Uavhengig forskningsinstitutt som studerer arbeidsmiljø
The Mowat Centre	Generisk	Uavhengig tenketank som forsker på utforming og effekter av politikk

6 Oppsummering og diskusjon

I de foregående kapitlene har vi presentert hvordan Danmark, Sverige og Canada har organisert sin kunnskapsfunksjon. Gjennomgangen har vist at ingen av disse landene har en organisasjonsform med en tydelig og sentralisert kunnskapsfunksjon på det arbeids- og velferdspolitiske området i form av et kunnskapssenter eller et clearinghouse. Istedenfor har alle landene en distribuert kunnskapsfunksjon fordelt på ulike typer aktører. Samtidig skiller de ulike landenes respektive organisasjonsform seg fra hverandre på flere måter. De har ulike grader av spredning og distribusjon og det er ulike typer aktører som spiller hovedroller i de respektive landene.

I dette kapitlet vil vi oppsummere noen av hovedfunnene fra gjennomgangen av organiseringen av kunnskapsfunksjonen i de tre landene samt løfte frem og diskutere disse opp mot de 4 analytiske dimensjonene lansert i kapittel 1.5. De fire dimensjonene er:

- Armlengdes avstand versus relevans: Hvordan sikrer man relevant og uavhengig kunnskap?
- Kunnskapsmessig bredde: Hvordan sikrer man et helhetlig kunnskapsgrunnlag?
- Tverrfaglighet: I hvilken grad er kunnskapsutviklingen innen arbeids- og velferdsområdet koordinert mot tilgrensende fagfelter?
- Systemenes læringsevne: I hvilken grad rommer systemene en evne til kontinuerlig og interaktiv læring og kunnskapsutvikling på tvers av forvaltningsnivåene politikktutforming, forvaltning og praksis?

6.1 Organisering av kunnskapsfunksjonen

Gjennomgangen har vist at de tre landene har noe ulike organisasjonsmodeller. I kapittel 1.4 presenterte vi disse seks ulike organisasjonsmodellene for kunnskapsfunksjonen:

- Ad hoc og enkeltstående innkjøp av rådgivningskompetanse fra ulike kunnskapsmiljøer
- Etablering av egen intern analyseenhet inhouse i departement eller forvaltningsorgan
- Strategisk oppbygging av utvalgte eksterne fagmiljøer
- Etablering av et clearinghouse
- Etablering av et kunnskapssenter
- En kombinasjon av ovenstående modeller

Ingen av de tre landene har riktignok en helt sentralisert kunnskapsfunksjon i form av én ansvarlig aktør, og de har alle ulike grader av ansvarsfordeling mellom de involverte aktørene. Samtidig fremstår Danmark og Canada som relative motsatser ved at AMS i Danmark har et tydelig mandat i forhold til kunnskapsfunksjonen i Vidensbanken, mens det kanadiske systemet er mer grunnleggende distribuert og hvor ingen har noe overordnet ansvar for kunnskapsfunksjonen. Sverige har

tilsynelatende landet på en mellomløsning med IFAU som en sentral aktør med et viktig ansvar utenfor departement og forvaltning samtidig som man har noe analysekapasitet fordelt på flere departementer og etater i forvaltningen. Slik sett kan man si at alle de tre landene har valgt en kombinasjon av de tre første organisasjonsformene med en blanding av interne analyseenheter, bruk av faste kunnskapsleverandører gjennom rammekontrakter samt innkjøp av ad hoc enkeltstående studier. Men selv om de har flere likhetstrekk har de ulik organisering av kunnskapsfunksjonen.

Danmark har en semi-distribuert og forvaltningsbasert kunnskapsfunksjon som er relativt sentralisert i forvaltningsorganet AMS men som har tette bånd mot henholdsvis politikfeltet og praksisfeltet. I Danmark har man en kombinert organisasjonsmodell med oppbygging av en kunnskapsbank innenfor forvaltningen, og samtidig bruk av et utvalg eksterne kunnskapsmiljøer blant universitetene og forskningsinstituttene som kunnskapsleverandører innenfor toårige rammekontrakter som gjerne fornyes. I tillegg har man sørget for å ha et sterkt analysemiljø internt i departementet.

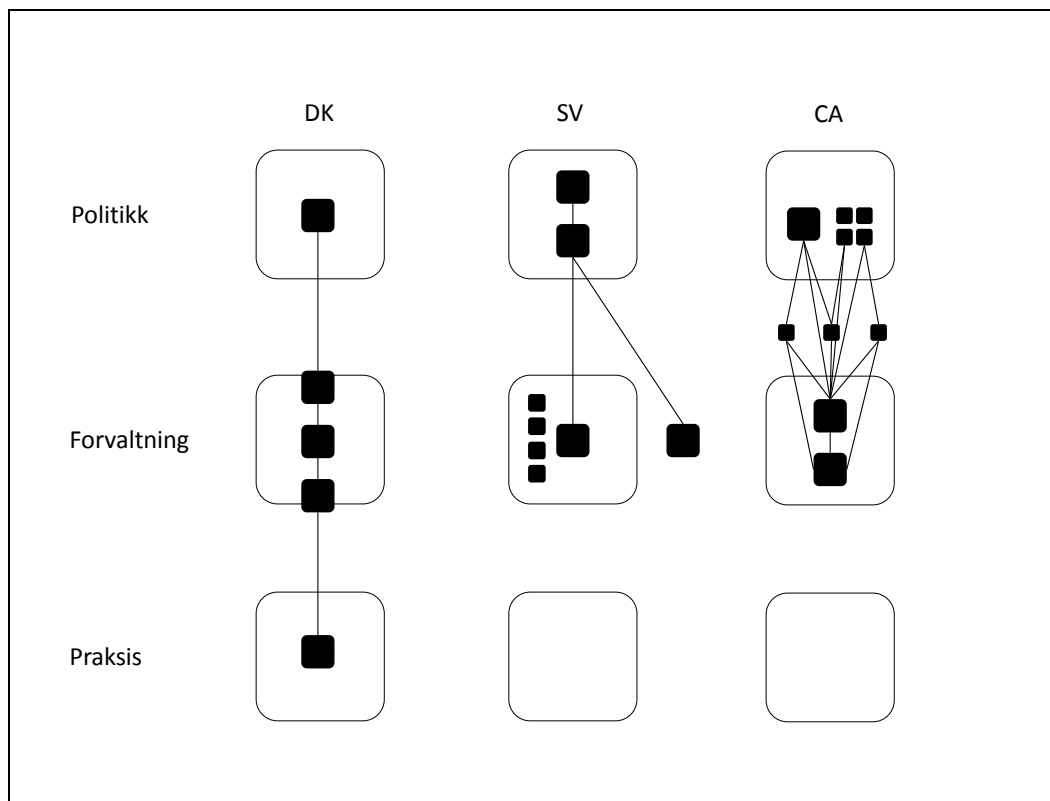
Sverige har en distribuert og frittstående kunnskapsfunksjon som reflekterer landets tradisjon for sterke og uavhengige myndigheter. På arbeidsmarkedsfeltet er det fire sentrale aktører: Finansdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet, Arbetsförmedlingen og IFAU. Dessuten omfatter kunnskapsfunksjonen en rekke andre myndigheter, som forskningsmiljøer ved universitetene. IFAU er et forskningsinstitutt med nære bånd til Sveriges ledende universitetsforskningsmiljø samtidig som det er en myndighet med forventninger om policyrelevante studier. IFAU synes å ha lyktes meget godt med å kombinere høy kvalitet og relevans.

Canada har en svært distribuert og nettverksbasert kunnskapsfunksjon som gjenspeiler landets todelte forvaltningsstruktur og ellers store mangfold av aktører og kunnskapsleverandører. Den grunnleggende ansvarsfordelingen for kunnskapsfunksjonen i Canada legitimerer en diskusjon om hvorvidt dette kan kalles en kunnskapsfunksjon i det hele tatt eller om det kanadiske system nettopp er kjennetegnet av å mangle en slik aktør. Motsatt kan man argumentere for at kunnskapsfunksjonen er summen av de rollene som til sammen utfyller rollene med oppsummering, tilgjengeliggjøring og formidling/oversetting av kunnskap.

Til tross for at de tre landene på denne måten har ulike måter å organisere sin kunnskapsfunksjon på synes alle modellene samtidig å virke relativt tilfredsstillende. Dette viser at det ikke nødvendigvis er én måte å organisere kunnskapsfunksjonen på, men at organisasjonsform bør velges ut fra hensyn til den nasjonale konteksten den skal inngå og virke i.

Figur 10 gir en forenklet framstilling av hvordan organiseringen av kunnskapsfunksjonen i de tre landene skiller seg fra hverandre.

Figur 10: Visuell oppsummering av organiseringen av kunnskapsfunksjonen på arbeidsmarkedsfeltet i de tre landene



Kilde: NIFU

6.2 Armlengdes avstand versus relevans

En sentral utfordring i alle de tre landene er å balansere hensynet til uavhengig kunnskapsutvikling mot behovet for relevant kunnskap som relaterer seg til aktuelle politiske og forvaltningsmessige problemstillinger. Som vi har sett av gjennomgangen spiller både forvaltningsstruktur, styringstradisjoner og organiseringen av forskningssystemet en viktig rolle i denne sammenheng. Gjennomgangen av de tre landene viser at hensynet til en god balanse mellom armlengdes avstand og relevans ivaretas med ulike former for en distribuert kunnskapsfunksjon.

I Sverige har det statlige forskningsinstituttet IFAU en framtreddende rolle som kunnskapsleverandør på arbeids- og velferdsfeltet. Umiddelbart kan det virke hemmende for uavhengigheten å la et statlig finansiert organ inneha en så sterk posisjon. Samtidig må man ta høyde for at man i Sverige har en sterk tradisjon for at forvaltningsnivået (myndighetsnivået) har stor frihet og faglig uavhengighet. Det virker som en utbredt oppfatning i departementet at IFAU trenger frihet fra detaljert styring, dels for å kunne tilby arbeidsvilkår som tiltrekker seg fremstående universitetsforskere, delvis for at instituttets rapporter skal ha bred legitimitet. IFAU oppfatter på sin side at instituttet må produsere relevante studier for å unngå fremtidig detaljstyring. Sannsynligvis er denne overenskommelsen med departementet en viktig årsak til at IFAU evner å ivareta hensynet til uavhengighet på en så god måte. En annen faktor som synes å bidra til å sikre relevans i den svenske modellen er en viss sirkulasjon av ansatte mellom IFAU og departementene. Den svenske modellen synes å gi en uavhengig faglig aktør med en relevant policyagenda som samtidig sikrer faglig tyngde og armlengdes avstand gjennom nære bånd til Uppsala Universitet.

Svenske forvaltningsorganers frittstående stilling kan derimot av og til gjøre det vanskelig for departementet å få de målrettede analysene de behøver, særlig når det gjelder kortsiktige

kunnskapsbehov. Samtidig kan koplingene mot praksisfeltet virke svake, noe som kan innebære en fare for at kunnskapsutviklingen blir styrt fra politikk og forvaltning alene uten en realitetsorientering fra praksisfeltet.

Den danske modellen synes også å være en god måte å balansere armlengdes avstand og relevans på ved at AMS har nære bånd ut til praksisfeltet og at de sammen med departementet utmeisler kunnskapsbestillinger. I den grad utvidelsen av analyseenheten i departementet løser opp de tette båndene mellom departement og forvaltning kan dette imidlertid true graden av relevans i form av manglende input fra praksisfeltet.

En modell som den kanadiske nettverksmodellen innebærer at kunnskap initieres fra flere hold og på ulike forvaltningsnivåer. Uavhengig kunnskap utvikles ved universitetene mens mer policynær og relevant kunnskap initieres fra departementene og forvaltningen. Spennet i de ulike provinsielle kontekstene for kunnskapsutvikling i Canada kan imidlertid representere en utfordring for overføring av kunnskap på tvers av provinser.

6.3 Kunnskapsmessig bredde

En effektstudie som dokumenterer en effekt av arbeids- eller velferdspolitiske tiltak bør også kunne redegjøre for konteksten for forsøket samt årsakene til de dokumenterte effektene. Det er derfor viktig at tradisjonelle tilnærminger for å måle effekter av ulike tiltak som RCT og andre kvantitative effektstudier kompletteres av kvalitative studier. Dette har implikasjoner både for utformingen av effektstudier og for kunnskapsoppsummeringer.

Effektstudier bør dermed ha kvalitative elementer bakt inn som en del av den overordnede studien, for eksempel i form av intervjuer og fokusgrupper. Videre blir det sentralt at denne typen forståelse også blir anerkjent som en del av det kunnskapsgrunnlaget som blir oppsummert og dokumentert i etterhånd. Dette gjøres i Canada og til en viss grad i Danmark. I Danmark har vi sett at blant annet Aarhus Universitet har kontrollerte forsøk som integrerer kvalitative delstudier. Disse kvalitative innsiktene blir imidlertid ikke dokumentert i Vidensbanken. I Canada er det tilsvarende etablert praksis for Social Research & Demonstration Corporation å gjennomføre effektstudier med integrerte kvalitative elementer. Her blir disse kvalitative innsiktene samtidig fortløpende dokumentert på lik linje med de dokumenterte effektene.

Vår gjennomgang har vist hvordan og i hvilken grad de tre landene ivaretar en balanse i kunnskapstilfanget. I alle landene har man et mangfold av kunnskapsleverandører, selv om balansen mellom disse varierer. I Sverige er det blant annet noen få som dominerer, mens det i Canada synes å være en større spredning. Den kanadiske kunnskapsfunksjonen er spredt på et stort antall ulike aktører og sektorer. Dette sikrer et mangfold av metodikker og perspektiver som er nødvendig for en full forståelse av arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken. Samtidig kan et slikt system føre til fragmentering, manglende oversikt på tvers av fagskiller og sterke siloer mellom disipliner og sektorer. I Sverige kan det virke som man har et noe snevrere kunnskapstilfang med en sterk overvekt av kvantitative registerbaserte studier.

Både Canada og Sverige synes også å ha et mangfold av myndigheter som bestiller og/eller leverer kunnskap. Dette kan i prinsippet bidra til et mangfold av aktører, fag og metodikker som benyttes for å belyse dette feltet. Alle tre landene synes imidlertid å ha en overvekt av økonomisk forskning på arbeidsmarkedsfeltet.

I Danmark er det en viss ubalanse mellom hvordan man jobber systematisk med kunnskapsutvikling innenfor ulike fagområder og hvilke vitenskapelige metoder som anvendes. Etersom AMS forvalter Vidensbanken som har en utpreget kvantitativ orientering har de en tilbøyelighet til å prioritere RCTs og andre kvantitative evidensbaserte studier. Derfor er det her avgjørende at departementet og andre aktører ivaretar hensynet til og behovet for andre typer kunnskap og trekker på andre typer kunnskapsleverandører.

Selv om effektstudier som kontrollerte forsøk i økende grad inkorporerer kvalitative elementer, kan det synes som om kvantitative effektstudier står sterkest i utviklingen av kunnskapsgrunnlaget for dette feltet. Erfaringsbasert kompetanse i form av dialog med brukerne innenfor henholdsvis policyfeltet og tjenesteprodusenter synes mindre vektlagt i alle landene. Det kan dermed tyde på at den formaliserte, vitenskapelige og forskningsbaserte kompetansen er sterkere enn andre kunnskapsformer på dette feltet.

6.4 Tverrfaglighet og tverrsektoriell politikk

Det er som vi har sett flere forhold som taler for at kunnskapsfunksjonen bør organiseres slik at den ikke isoleres til ett fagområde, én sektor eller én bestemt metodisk tilnærming. På det arbeids- og velferdspolitiske området vil det i mange tilfeller være avgjørende med god kunnskap om mennesker som befinner seg i gråsoner mellom arbeidsliv og sosiale trygdeordninger. Dermed blir det en utfordring å legge til rette for en kunnskapsfunksjon som evner å balansere spesialisering og tverrfaglighet på en hensiktsmessig måte. Tverrfaglighet kan i mange tilfeller være en viktig kilde til læring. Kunnskapssystemet bør derfor ha åpninger mot andre fagfelter for å kunne bygge broer på tvers av spesialiserte fagfelt.

Vår gjennomgang har vist at i Danmark og Sverige er det liten grad av koplinger mellom arbeidsmarked, arbeidsmiljø og sosialpolitikkfeltet, og flere aktører vi snakket med uttrykker at det er et behov for mer samordning på tvers. I Danmark har de ulike fagfeltene sine respektive kunnskapsbanker uten at det er noen samordning mellom disse. I den grad det er berøringspunkter mellom disse fagområdene finnes disse hos kunnskapsleverandørene, som ofte leverer kunnskap til myndigheter innenfor ulike sektorer. I Canada omfatter det føderale departementet både arbeidsmarkedsfeltet og sosiale velferdsordninger, men det føderale departementet er ikke så sentrale for sysselsettingspolitikken. Provinsene har ansvar for opplæring og formidling av jobber, men disse er gjerne organisert på andre måter enn det føderale departementet. I Canada har man i likhet med Sverige og Danmark flere kunnskapsleverandører som leverer kunnskap til flere sektorer slik at disse leverandørene kan fungere som sektorielle brobyggere. Nettverksstrukturen i Canada åpner for en større grad av faglig heterogenitet og overføring av kunnskap på tvers av fag og sektorer. Mange aktører som jobber med kunnskapsutvikling og kunnskapsoverføring har tilsynelatende en generisk innretning som tilsvarende innebærer et tverrsektorielt fokus.

6.5 Systemenes læringsevne

Organiseringen av kunnskapsfunksjonen vil kunne påvirke de nasjonale systemenes evne til å ha en effektiv kunnskapsutvikling på et felt som tilrettelegger for læring og innovasjon. Som nevnt innledningsvis er læringsevnen på et felt betinget av flere forhold; som a) graden av systematikk i kunnskapsutviklingen, b) integrasjonen mellom forvaltningsnivåene politikktutforming, administrasjon og praksis, c) organisatorisk absorpsjonsevne, og d) mekanismer som utfordrer eksisterende kunnskap, politikk og virkemidler.

De tre landene har en svært ulik grad av systematikk i arbeidet med kunnskapsgrunnlaget for dette feltet. Et moment som har vesentlig betydning for systemenes læringsevne er hvorvidt den oppsamlede kunnskapen er lett tilgjengelig. Her fremstår Danmark og Canada som motpoler. Mens arbeidet med Vidensbanken i regi av AMS i Danmark fremstår som svært systematisk og formalisert synes det kanadiske systemet å være svært ustrukturert og fragmentert. Den nettverksbaserte tilnærmingen i Canada innebærer også koordinering, men denne er ikke formalisert eller systematisert på samme måte som i Danmark. Canada fremstår dermed som en motsats til Danmark, med en lite systematisert fremgangsmåte for å samle inn kunnskap, identifisere kunnskapsbehov og bestille ny kunnskap. Det fragmenterte ansvaret for effektstudier i Canada fører til et mangfold av aktører som bestiller kunnskap og en tilsvarende mangel på oversikt. Dette kan imidlertid kompenseres ved hyppigere kunnskapsoppsummeringer eller at kunnskapsoversikter bakes inn i hver enkelt studie. Sverige har tilsynelatende en god koordinering på statlig nivå, med Arbetsförmedlingen og IFAU som

de sentrale aktørene på arbeidsmarkedsfeltet. De berørte departementene har også en relativt god kontakt ned disse to forvaltningsorganene. Det forekommer eksempelvis at IFAU presenterer studier på seminarer hvor representanter fra Arbetsförmedlingen og departementene deltar. Læring fremmes også av at flere analytikere i departementet tidligere har jobbet på IFAU. De svenske strukturene for læring virker dog ikke særskilt formaliserte men finner sted på uformell basis.

Integrasjonen mellom ulike forvaltningsnivåer henspiller på i hvilken grad man legger opp til et økosystem for læring som rommer feedback loops mellom de involverte aktørene. Også i denne sammenhengen fremstår den danske organiseringen som spesielt hensiktsmessig. De tette vertikale båndene på tvers av departement og AMS på den ene siden og AMS og jobbsentrene på den andre siden representerer et system med tilsynelatende gode forutsetninger for en toveis læringsdialog. Samtidig viste den danske gjennomgangen at kommunene har økonomiske incentiver for å delta i kontrollerte forsøk og til å benytte seg av virkemidler som virker. Dette viser hvordan man kan ta formidlingsarbeidet et skritt videre ved å etablere incentiver for en effektiv spredning og implementering av ny kunnskap og nye virkemidler.

I Canada er større deler av forvaltningen integrert i departementene, men til gjengjeld har man departementer på to styringsnivåer. Dette krever mye samordning på tvers av myndigheter. Arbeidsdelingen mellom føderalt nivå og provinsene kan innebære manglende incentiv for felles læring, men i de tilfellene hvor provinsene står ansvarlige for politikken er det desto viktigere med en horisontal læring mellom disse, og som skjer i form av de såkalte advisory boards. Utover dette har man god kompetanse i departementene, men en svakere utviklet kopling mot praksisfeltet. Det er imidlertid flere initiativer i gang på provinsielt nivå som adresserer dette. Den desentraliserte modellen i Canada burde kunne åpne for en tettere kopling mot praksisfeltet lokalt.

I Sverige synes det i likhet med Canada å være en tilsvarende mangel på god kopling mot praksisfeltet. I Sverige er arbeidsmarkedsfeltet i stor grad et nasjonalt anliggende, mens opplæring og formidling i Canada ivaretas av provinsene.

For å kunne bestille eller formidle kunnskap på en god måte eller nyttiggjøre seg ny kunnskap er det ofte en forutsetning med god kunnskap og analytiske ressurser inhouse. I både Danmark og Canada besitter departementene solid kompetanse inhouse, mens Sverige i større grad har overlatt analytisk kompetanse til underliggende etater. I den svenske modellen virker dermed departementene dårligere rustet til å nyttiggjøre seg kunnskap som bestilles. Dersom en avdeling som har som oppgave å formidle kunnskap fra et fagfelt ikke selv besitter tilstrekkelig faglig kunnskap, kan det være vanskelig å forstå innholdet og nyhetsverdien i den kunnskapen man skal formidle. Absorpsjonsevnen forutsetter også kunnskap om den faglige konteksten den nye kunnskapen inngår i for mottakerne. I et par av de nettverkene vi snakket med i Canada var denne formidlerrollen besatt av personer uten faglig kompetanse. Det kan diskuteres hvor hensiktsmessig kunnskapsspredningen blir ved en slik organisering av formidlerrollen.

Tabellen på neste side oppsummerer de tre landenes fremste kjennetegn langs de ovennevnte dimensjonene.

Tabell 1: Oversikt over landenes organisering av kunnskapsfunksjonen

	Danmark	Sverige	Canada
	<i>Semi-distribuert og forvaltningsbasert kunnskapsfunksjon</i>	<i>Distribuert og frittstående kunnskapsfunksjon</i>	<i>Distribuert og nettverksbasert kunnskapsfunksjon</i>
Armlengdes avstand versus relevans	Tilsynelatende god balanse mellom policyrelevant og uavhengig kunnskapsutvikling.	Tilsynelatende god balanse mellom policyrelevant og uavhengig kunnskapsutvikling.	Tilsynelatende god balanse mellom policyrelevant og uavhengig kunnskapsutvikling.
Kunnskapsmessig bredde	Dikotomt kunnskapstilfang med en snever kunnskapsbase i Vidensbanken men som kompletteres av annen uavhengig kunnskapsutvikling basert på annen metodikk.	Kunnskapstilfanget består i stor grad av kvantitative, registerbaserte studier. Koordinasjonen av kunnskapstilfanget er god.	Usystematisk og manglende koordinasjon av kunnskapstilfang, men robust og med et metodemessig og kunnskapsmessig mangfold og faglig bredde.
Tverrfaglighet	Liten grad av tverrfaglighet i kunnskapsutvikling. Tydelige skiller mellom kunnskapsutvikling på arbeidsmarked, arbeidsmiljø og sosialpolitikk. Imidlertid mer tverrfaglig tjenesteproduksjon.	Liten grad av tverrfaglighet i kunnskapsutvikling. Tydelige skiller mellom kunnskapsutvikling på arbeidsmarked, arbeidsmiljø og sosialpolitikk.	Den nettverksbaserte læringen gir potensielt større rom for tverrfaglighet og mindre grad av siloer mellom disipliner.
Systemenes læringsevne	God integrasjon mellom politikk, forvaltning og praksis og samtidig en policynær og systematisk kunnskapsutvikling. I sum dermed gode forutsetninger for læring på tvers av disse styringsnivåene. Vanskeligere å lære på tvers av fagskiller.	God integrasjon mellom politikk og forvaltning, men svak integrasjon av praksisfeltet. En policynær og systematisk kunnskapsutvikling på arbeidsmarked og sosialpolitikk. Dermed relativt gode forutsetninger for læring mellom forskning, nasjonale myndigheter og departementer.	Nettverksbasert læring, mest mellom politikk og forvaltning, svak integrasjon av praksisfeltet men økende bevissthet om dette. Utfordringer ift overføring av kunnskap pga. provinsielle ulike systemer.

Referanser

- Bjurstrøm, H. 2013. Om politikk, tvil og kunnskapsgrunnlag. In *Minerva 03/2013*.
- Bredgaard, T.; S.M. Sieling-Monas; and J. Salado-Rasmussen. 2013. Evaluating What Works for Whom in Employment Services. In *International conference on Public Policy (ICPP). Panel 16. Experimenting with Public Policy: Issues of Design and Effectiveness*. Grenoble, France: http://vbn.aau.dk/files/80251198/Panel16_s1_Bredgaard_Sieling_Rasmussen.pdf.
- Brofoss, K.E. 2013. Kunnskapssenteret – Seksjon for velferdstjenester. En underveisvurdering. In *Arbeidsnotat 11/2013*: NIFU.
- Brofoss, K.E. and O. Wiig. 2006. Bruk av forskning: Fasettert begrep – mange forklaringsmodeller. In *NIFU rapport*: NIFU
- Cohen, M.D. and D.A. Levinthal. 1990. Absorptive capacity: A new perspective on learning and innovation. *Administrative Science Quarterly* **35**:128-152.
- Cooper, A.; B. Levin; and C. Campbell. 2009. The growing (but still limited) importance of evidence in education policy and practice. *Journal of Educational Change* **10**:159-171.
- Davies, H.; S. Nutley; and P. Smith. 2000. *What works? Evidence-based policy and practice in public services*. Bristol: Policy Press.
- Dir. 2007:42. Kommittédirektiv: Avveckling av Arbetslivsinstitutet, ed. S. regering.
- Economist. 2013. How Science goes wrong. In *The Economist October 19th*.
- Gough, D.; S. Oliver; and J. Thomas. 2012. *An Introduction to Systematic Reviews*. London, Thousand Oaks, Singapore: SAGE.
- Gustavsson, P.; K. Ekberg; J. Eklund; I. Jensen; G. Johansson; C. Lidén; S.E. Mathiassen; B. Ståhlbom; E. Vingård; H. Westberg; and R. Wåhlinder. 2013. Ett Nationellt Kompetenscentrum för Arbetsmiljö. Brev till Sveriges regering, 23 mars 2013. Underteignet av elva ledande forskare vid svenska universitet, högskolor och universitetssjukhus.
- Hattie, J. 2009. *Visible learning. A synthesis of over 800 meta-analysis relating to achievement*. Routledge.
- Holm, A. 2006. Labour market policy and evaluations - Statements and comments. In *Peer Review: How to govern and evaluate labour market policies*. Stockholm.
- Howells, J. 2012. The geography of knowledge: never so close but never so far apart. *Journal of Economic Geography* **12**:1003-1020.
- Howlett, M. 2009. Policy analytical capacity and evidence-based policy-making: Lessons from Canada. *Canadian Public Administration* **52**:153-175.
- Isaksen, A. and J. Karlsen. 2011. Combined and complex mode of innovation in regional cluster development. Analysis of the light-weight material cluster in Raufoss, Norway. In *Interactive Learning for Innovation: a Key Driver within Clusters and Innovation Systems*, ed. B.T. Asheim and M.D. Parilli. Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- Jensen, M.B.; B. Johnson; E. Lorenz; and B.Å. Lundvall. 2007. Forms of knowledge and modes of innovation. *Research Policy* **36**:680-693.
- Kortlægning af dansk social- og velfærdsforskning. 2012. København: Social- og Integrationsministeriet og Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser. Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien. 2012a. Forskningsbaserad kunskap i svensk förvaltning: En rapport från IVA-projektet Agenda för forskning. Stockholm: IVA.
- . 2012b. Kunskap i det allmännas tjänst: En kartläggning av fem fristående forskningsorganisationer och utvärderingsmyndigheter. Ett arbete inom IVAs projekt Agenda för forskning. Stockholm: IVA.
- Laforest, R. and M. Orsini. 2005. Evidence-based Engagement in the Voluntary Sector: Lessons from Canada. *Social Policy & Administration* **39**:481-497.
- Meld. St. 46 (2012-2013) Flere i arbeid, Arbeidsdepartementet
- Noyes, J.; J. Popay; A. Pearson; K. Hannes; and A. Booth. 2008. Chapter 20: Qualitative research and Cochrane reviews. In *Cochrane Handbook for Systematic Reviews of Interventions. Version 5.0.1 [updated September 2008]*, ed. J.P.T. Higgins and S. Green: The Cochrane Collaboration.
- OECD. 2011. Country Note: Canada. In *Government at a Glance*: OECD.
- . 2011. Country Note: Denmark. In *Government at a Glance* OECD.
- . 2011. Country Note: Sweden. In *Government at a Glance*: OECD.
- . 2012. Social spending during the crisis: Social expenditure (SOCX) data update OECD.
- . 2013. Supporting Investment in Knowledge Capital, Investment and Innovation. Paris: OECD.

- Pawson, R.; T. Greenhalgh; G. Harvey; and K. Walshe. 2004. Realist synthesis: an introduction. In *RMP Methods Paper 2/2004*, ed. E.R.M. Programme: University of Manchester.
- Perl, A. and D.J. White. 2002. The Changing Role of Consultants in Canadian Policy Analysis. *Policy and Society* **21:49-73**.
- Prop. 2006/07:1. Budgetpropositionen för 2007, ed. S. regering.
- . 2013/14:1. Utgiftsområde 14: Arbetsmarknad och arbetsliv. Budgetpropositionen för 2014, ed. S. regering.
- Rambøll. 2007. Norsk utdanningsforskning - en systemutredning.
- Sandström, U. 2013. Vad hände med Arbetslivsforskningen? . In www.forskningspolitik.se
- Skulberg, H. 2010. Kunnskapscenter for utdanning. Temanotat 3/2010: Utdanningsforbundet.
- Solberg, E.; K. Larsen; O. Wiig; K. Aagaard; and G. Sivertsen. 2012. Markets for Applied Research. In *NIFU report*. Oslo: NIFU Nordic Institute for Studies in Innovation, Research and Education.
- St.meld.nr.18. (2012–2013). Lange linjer – kunnskap gir muligheter, ed. Kunnskapsdepartementet
- St.meld.nr.85. (1982–83). Om sysselsettingen og arbeidsmarkedspolitikken, Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Statskontoret. 2011. Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend? Stockholm: Statskontoret.
- Tranøy, B.S.; J. Christensen; B.R. Nuland; and G. Hernes. 2009. Innledning: staten og velferdsforskningen. In *Hjernen er alene - Institusjonalisering, kvalitet og relevans i norsk velferdsforskning* ed. B.R. Nuland; B.S. Tranøy; and J. Christensen. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Vabø, M. 2009. Rådløs kunnskap og kunnskapsløse råd. In *Hjernen er alene - Institusjonalisering, kvalitet og relevans i norsk velferdsforskning* ed. B.R. Nuland; B.S. Tranøy; and J. Christensen. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- VINNOVA. 2007. Vart tog dom vägen? Uppföljning av forskare och forskning vid nedläggningen av Arbetslivsinstitutet: VINNOVA.
- Warburton, R.N. and W.P. Warburton. 2004. Canada needs better data for evidence-based policy: Inconsistencies between administrative and survey data on welfare dependence and education. *Canadian Public Policy:2004*.
- Ågren, C.; A. Mårtensson; T. Johansson; E. Nordmark; H. Sörman; H.-G. Elo; and G. Arrius. 2013. Med kunnskap blir det lättare att göra rätt – en sammanhållande aktör för kunnskapförmedling inom arbetsmiljöområdet. Brev till Sveriges regering, 11 mars 2013. Undertecknat av ledningarna för Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Landsting, Arbetsgivarförbundet KFO, Arbetsgivaralliansen, LO, TCO och SACO.

Vedlegg 1

Intervjuguide

- Reaksjoner / korrigeringer til illustrasjonen?
 - Er de viktigste aktørene inkludert?
 - Er de riktig plassert?
- Landenes systemer for utvikling av kunnskapsgrunnlaget
 - Hvordan identifiseres kunnskapsbehov? (Fra brukerne, fra forskerne, fra politikere)
 - Hvordan bestilles ny kunnskap?
 - Hvem bestiller forskning?
 - I hvilken grad har kunnskapsprodusentene tverrfaglig kompetanse?
 - I hvilken grad brukes ulike typer kunnskapstyper; case, statistikk, kvalitative studier?
 - I hvilken grad har kommuner, regioner og brukere mulighet til å få et kvalifisert kunnskapsunderlag som svarer til deres behov?
- Landenes systemer for bruk av kunnskapsgrunnlaget
 - Hvem leverer kunnskapsgrunnlaget?
 - Hva består kunnskapsgrunnlaget av?
 - Hvilke kunnskapsformer dominerer?
 - Hvilke metoder for kunnskapsoppsummeringer brukes?
 - I hvilken grad og hvordan foregår kunnskapsoppsummeringer og formidling?
 - Organisering / institusjonell forankring
 - Deltakelse i Campbell/tilsvarende internasjonale nettverk?
 - Hvordan skaffer virksomheten seg tilgang på kompetanse?
 - Hvordan gjøres oppsummeringene tilgjengelig for forvaltningen?
- Systematiske effektstudier av implementert politikk
 - Finnes det programmer/opplegg for effektstudier av ny politikk?
 - Hvordan skjer eventuelt disse?
 - I hvilken grad samarbeider forvaltning og forskere i effektstudier?
 - Påvirker effektstudier politikken?
- Erfaringer fra det danske/ svenske / canadiske systemet?
 - Styrker og svakheter
- Andre vi bør snakke med?

Tabelloversikt

Tabell 1: Oversikt over landenes organisering av kunnskapsfunksjonen	64
--	----

Figuroversikt

Figur 1: Antall publiserte vitenskapelige artikler i verden fordelt på fagområder, 2000 og 2012	10
Figur 2: Kunnskapsformer og verdier for politikkutforming.....	12
Figur 3: Konseptuell forståelse av kunnskapsfunksjonen	15
Figur 4: Aktører innenfor kunnskapsutvikling for dansk arbeidsmarkedspolitik	24
Figur 5: Kunnskapsfunksjonen på arbeidsmarkedsfeltet i Danmark.....	25
Figur 6: Aktører innen kunnskapsutvikling for svensk arbeidsmarkedspolitik	37
Figur 7: Kunnskapsfunksjonen på arbeidsmarkedsfeltet i Sverige	39
Figur 8: Aktører innenfor kunnskapsutvikling for kanadisk arbeidsmarkedspolitik.....	51
Figur 9: Kunnskapsfunksjonen på arbeidsmarkedsfeltet i Canada	54
Figur 10: Visuell oppsummering av organiseringen av kunnskapsfunksjonen på arbeidsmarkedsfeltet i de tre landene	60

Nordisk institutt for studier av
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic Institute for Studies in
Innovation, Research and Education

www.nifu.no