

# Experimentera mera!

Politiker efterfrågar ständigt kunskap om vilka effekter olika typer av politiska beslut har. Och nationalekonomer och andra samhällsforskare ser som sin uppgift att förse politiker och allmänhet med denna kunskap. Men alltför ofta tvingas både politiker och forskare konstatera att kunskapsunderlaget är magert. En vanlig reflektion är då hur svårt det är att inom samhällsvetenskapen erhålla mer exakt kunskap om orsak och verkan. Naturvetare anses ha det lättare eftersom de kan lägga upp renodlade experiment. De behöver inte låta sig nöjas med att analysera de data som verkligheten genererar, utan kan styra sina studier så att exempelvis slumpmässigt utvalda grupper tilldelas olika doser av något preparat vars effekter skall studeras.

I Sverige är det mindre bekant att sådana experiment ibland är en framkomlig väg även på det samhällsvetenskapliga området. Det bästa sättet att visa att så är fallet är att peka på faktiskt genomförda experiment som givit värdefulla insikter. Det blir då naturligt att vända sig till USA där utvärderingar baserade på randomiserade experiment – dvs slumpmässig fördelning av grupper av individer eller områden – sedan slutet av 1960-talet blivit en integrerad del av den politiska utvärderingsverksamheten.

Man kan urskilja tre politikområden där randomiserade experiment använts extra flitigt i USA. Ett är socialpolitik. Man brukar säga att den amerikanska experimenttraditionen började på detta område i slutet av 1960-talet. De första studierna avsåg så kallad negativ inkomstskatt, dvs Milton Friedmans förslag till socialpolitik med ett generellt grundbidrag kombinerat med en proportionell skatt på all inkomst utöver detta grundbidrag. Dessa experiment var visserligen ovanligt ambitiösa i sin upp-

läggning, men led av en del brister som i efterhand kan skyllas på bristande erfarenhet av dylika studier. Därefter har en mängd experiment genomförts i olika delstater; detaljreglerna kring olika typer av socialbidrag har varierats med syfte att lära sig hur alternativa utformningar fungerar. Den stora välfärdsreformen i mitten av 1990-talet föregicks därför av en mängd experimentella studier.

Det andra stora området är arbetsmarknadspolitik. Satsningarna på arbetsmarknadsutbildning har följts upp med randomiserade experiment, liksom en lång serie av program som erbjudit svårplacerade grupper på arbetsmarknaden någon slags tillfälligt arbete. Särskilt fascinerande finner jag dock ett antal studier där slumpmässigt utvalda arbetslösa personer erbjudits särskilda premier om de på egen hand skaffar ett arbete inom en viss tid. Även de krav som ställs på arbetslösa personer att besöka arbetsförmedlingen har varierats slumpmässigt i en del studier.

Ett tredje område är utbildning. Här finns exempel på flera mycket ambitiösa experiment. I delstaten Tennessee tröttnade politikerna på det dåliga beslutsunderlaget i frågan huruvida mindre skolklasser leder till att eleverna presterar bättre. De genomförde därför i slutet av 1980-talet ett storskaligt experiment där både elever och lärare i småskolan slumpmässigt fördelades på klasser av olika storlek. Försöket pågick under fyra år och eleverna har sedan följts upp ända till och med övergången till universitetsstudier. Resultaten, som för övrigt uppmärksammades i en ESO-rapport förra året, visade att särskilt elever från fattiga familjer gynnades av mindre klasser. På utbildningsområdet finns också exempel på intressanta studier där slumpmässigt utvalda låginkomstfamil-

jer erbjudits särskilda vouchers ("skolpeng") till dyrare skolor för sina barn.

Tyvärr ligger Sverige och övriga europeiska länder långt efter USA när det gäller att genomföra sådana experiment. På arbetsmarknadspolitikens område finns ett enda svenskt exempel och det genomfördes för 28 år sedan (!). Då lyckades Lennart Delander, nationalekonom i Växjö, framgångsrikt få till stånd en studie av utökad förmedlingservice för långtidsarbetslösa i Eskilstuna. Under senare år kan man dock peka på ett glädjande exempel från ett annat politikområde, nämligen försöksverksamheten kring lördagsöppna systembutiker. Här var det inte fråga om ett randomiserat experiment, men ändå om en genomtänkt försöksverksamhet med utvalda kommuner vilka tilläts ha lördagsöppna butiker och jämförbara andra kommuner som inte fick ha sådana; allt med sikte på att få kunskap om hur lördagsöppna systembutiker skulle påverka alkoholkonsumtionen och dess olika tänkbara skadeverkningar. Sociologen Thor Norström, Institutet för social forskning vid Stockholms universitet, har tillsammans med sin norske kollega Ole-Jørgen Skog studerat detta försök. De finner visserligen att en del oväntade metodproblem uppstod trots den experimentliknande uppläggningsen, men i slutändan blev deras analys klart mer tillförlitlig tack vare denna uppläggning.

Självfallet är randomiserade experiment, eller andra former av kontrollerad försöksverksamhet, inte alltid möjliga att genomföra. De bygger på att det finns en kontrollgrupp som inte utsätts för en viss typ av politisk åtgärd. Om åtgärden i fråga betraktas som en social rättighet är det inte möjligt att utesluta någon från denna. Ingen skulle nog drömma om att förvägra en slumpmässigt utvald grupp arbetslösa deras arbetslöshetsunderstöd bara för att forskare skulle få en lämplig kontrollgrupp för att studera hur Akassan påverkar deras beteende. Experiment passar därför bäst som ett sätt att undersöka effekten av nya typer av åtgärder, eller förändringar i politiken. Att låta en slump-

mässigt utvald grupp arbetslösa under en försöksperiod få del av en ny stödform, exempelvis någon form av nytt flyttningsstöd eller ny teknik för att söka arbete, behöver däremot inte vara oetiskt.

Likaså kan experiment lätt misslyckas. En förutsättning för ett lyckat utfall är att både de som berörs av åtgärden – det må vara lärare och elever i ett utbildningsexperiment eller arbetslösa personer i arbetsmarknadspolitiska experiment – och de som handlägger och administrerar åtgärden betar sig ungefär som de skulle ha gjort om åtgärden vore i normal drift. De förra kan inse att det är frågan om ett experiment och till följd av detta bete sig annorlunda än de annars skulle göra. De flesta publicerade experimentstudier har en diskussion om detta problem. I litteraturen går problemet under beteckningen Hawthorne-effekt, efter ett företag som på 1930-talet experimenterade med arbetsmiljön och fick oväntade resultat av sina förändringar. (Senare forskning har dock visat att det troligen inte fanns någon Hawthorne-effekt, men det är en annan historia.) De tjänstemän som handlägger ett program kan i värsta fall också bete sig onormalt till följd av experimentet. Om de är positivt inställda kan de arbeta extra energiskt för att resultaten skall bli goda, och om de är negativt inställda kan de rentav sabotera studien.

På grund av dylika problem kan en studie som bygger på randomisering ibland framstå som problematisk och långt ifrån som den idealiska studie som dess förespråkare ibland vill göra gällande att den är. Det är då viktigt att ha klart för sig vad som är alternativet. Betänk hur svårt det är att med hjälp av data som genererats i det verkliga livet avgöra vilken effekt mindre skolklasser har på skolelevens prestationer. De samband mellan skolprestationer och klasstorlek som en forskare kan avläsa återspeglar rimligen både en eventuell effekt av den mindre klassen och att skolorna placerar svagpresterande elever i en mindre klass med syfte att hjälpa dessa elever. Metodproblemen inom arbetsmarknadspolitiken är av principiellt samma slag.

Även med en stor arsenal av "avancerade" statistiska metoder är det oerhört svårt att ur de observerade sambanden fånga upp just den kausala effekt som beslutsfattarna vill ha kunskap om.

Om man nu vill se fler experiment i Sverige är det naturligt att fråga sig varför sådana är så vanliga i USA men inte i Sverige och övriga Europa. En förklaring skulle kunna vara politisk, att motståndet mot politiska åtgärder är så starkt i USA att beslutsfattarna vill ha belägg för att åtgärderna verkligen fungerar innan de sätts i större skala. Någon har lite cyniskt sagt om arbetsmarknadspolitiska program, att i USA ligger bevisbördan på den som kan visa att ett sådant fungerar bra, medan i Sverige bevisbördan ligger på den som kan visa att det *inte* fungerar bra. En annan förklaring till de många experimenten i USA torde vara att delstaterna har ansvar för att genomföra en federalt bestämd politik, men att de ibland fått tillstånd att avvika från de federala riktlinjerna på villkor att den alternativa politiken utvärderas ordentligt. Detta förefaller vara en förklaring till de många experiment som föregick välfärdsreformen och att så många experiment därför berört fattiga personer.

Jag tror dock att det mer är en sinkadus att denna utvärderingsmetod fått fotfäste i USA. Mina amerikanska kolleger har påpekat att

den första vågen av randomiserade experiment kom till stånd tack vare en mycket kunnig och engagerad tjänsteman i Washington som lyckades övertyga politikerna om nyttan av sådana. Denna första våg ledde också till att några av de forskargrupper som genomförde de första studierna kom att permanentas i form av nya forskningsinstitut. Dessa hade sedan de nödvändiga resurserna för att genomföra nya studier, både för att genomföra fältarbetet för experimenten och den statistiska analysen av de data som samlades in. Denna kombination av praktisk och analytisk kompetens kan för övrigt sällan mobiliseras av en traditionell akademisk institution.

Därför tror jag att det vore möjligt att etablera denna utvärderingstradition även i Sverige. Vad som behövs är att tjänstemän i berörda departement – som finans-, social-, närings- och utbildningsdepartementen – inser de möjligheter som finns och trycker på för att kräva kvalificerade utvärderingar när nya åtgärder genomförs. Det skulle också underlätta om fler ekonomi- och samhällsjournalister får upp ögonen för de mycket fascinerande och lärorika experiment som genomförs i USA och skriver om dem i svensk press.

*Anders Björklund*