

Information og misinformation i politiske beslutningsprocesser

David Budtz Pedersen, Professor med særlige opgaver, Institut for Kommunikation og Psykologi, Aalborg Universitet København; Andreas Brøgger Jensen, Videnskabelig assistent, Institut for Kommunikation og Psykologi, Aalborg Universitet København; Jacob Lauge Thomassen, Videnskabelig assistent, Institut for Kommunikation og Psykologi, Aalborg Universitet København; Rolf Hvidtfeldt, Postdoc, Institut for Kommunikation og Psykologi, Aalborg Universitet København.

I et vidensbaseret demokrati er det vigtigt, at aktuel, pålidelig og relevant viden er tilgængelig i beslutningsprocesser hos myndigheder, regering og Folketing. Relationen mellem forskning, rådgivning og politiske beslutninger er imidlertid ikke altid fredsommelig. På stort set alle politikområder drøftes det, om kvalificeret viden og verificeret information finder vej til de rigtige beslutningstagere eller om borgere, medier og politikere ligger under for misinformation, diskrediteret forskning og anekdotisk evidens. I denne artikel kortlægger forfatterne, hvordan postfaktuelle tendenser i samfundet skal beskrives som et resultat af flere sammenfaldende faktorer samt hvordan vidensinstitutioner, videnskabelig rådgivning og myndighedsbetjening kan være med til at garantere en balanceret fremstilling af forskning og data på områder af relevans for politiske beslutningsprocesser.

I et vidensbaseret demokrati er det vigtigt, at aktuel, pålidelig og relevant viden er tilgængelig i beslutningsprocesser hos myndigheder, regering og Folketing. Relationen mellem forskning, rådgivning og politiske beslutninger er imidlertid ikke altid fredsommelig. På stort set alle politikområder drøftes det, om kvalificeret viden og verificeret information finder vej til de rigtige beslutningstagere eller om borgere, medier og politikere ligger under for misinformation, diskrediteret forskning og anekdotisk evidens. Det liberale demokrati har et mellemværende med viden og information, som ofte ikke drøftes og heller ikke indgår i den demokratiske selvforståelse. Det er et mellemværende, som Thomas

Jefferson (1743-1826) formulerede præcist, da han sagde, at ”demokratiets valuta er information”.¹ Uden præcis og retvisende information er det vanskeligt, hvis ikke umuligt, at træffe legitime og effektive beslutninger.

Som vi skal argumentere for i denne oversigtsartikel, betyder det ikke, at beslutninger kan reduceres til deres grundlag i fakta, eller at forskere og eksperter har svaret på politiske spørgsmål. Samfundets værdier spiller en mindst ligeså afgørende rolle i demokratiske beslutningsprocesser. Vi skal påstå, det er en del af demokratiets førsteprincipper at etablere en balance således, at værdier ikke overdeterminerer beslutninger i en grad, så faktagrundlaget bliver irrelevant, ligesom faktagrundlaget ikke kan bruges til at udpege politiske nødvendigheder i en grad, så værdier tilsidesættes. Vores ærinde er (1) at slå fast, at der er tendenser, der peger på postfaktuelle vilkår i samfundets omgang med viden og information, men at sådanne tendenser hver for sig ikke undergraver videnskabens rolle, (2) at ethvert demokrati er afhængig af tillid til viden, og ethvert avanceret samfund har brug for en epistemisk infrastruktur, herunder brug af kognitiv arbejdsdeling, samt (3) at der kan gøres flere ting for at give videnskabelige rådgivere en mere nuanceret rolle i politiske beslutningsprocesser, end det har været tilfældet de seneste årtier.

Artiklen tager udgangspunkt i en beskrivelse af de tendenser, der ifølge den eksisterende litteratur definerer den nuværende epistemologiske krise. Hvordan denne krise nærmere skal bestemmes, kommer vi ind på i afsnit 1. Her giver vi et bud på, hvordan såkaldte postfaktuelle tendenser i samfundet skal beskrives som et resultat af flere sammenfaldende faktorer. I afsnit 2 undersøger vi, hvordan vidensinstitutioner, videnskabelig rådgivning og myndighedsbetjening kan være med til at garantere en balanceret fremstilling af forskning og data på områder af relevans for politiske beslutningsprocesser. Endelig argumenterer vi i afsnit 3 for, at partcipatoriske metoder i højere grad bør udnyttes i forbindelse med evidensbaseret politikudvikling. Artiklen bidrager til en beskrivelse af det postfaktuelle samfund – ikke ved føje nyt til diagnosen – men ved at give en række konstruktive bud på, hvordan policy-aktører og videnskabelige institutioner kan håndtere kontroverser omkring videnskabelige emner, og hvordan der kan skabes en ansvarlig og nuanceret fremstilling af forholdet mellem værdier og fakta i demokratiske beslutningsprocesser.²

¹ Der hersker usikkerhed om, hvornår Jefferson fremsagde disse ord. Den første officielle tilskrivning stammer fra 1971 (Coates 2018).

² Denne artikel er resultatet af forskningsprojektet ”End of Science” (2015-2018), der har haft som formål at kortlægge internationale erfaringer med videnskabelig rådgivning til brug for inspiration hos danske myndigheder, fonde og universiteter. Projektet har modtaget støtte fra Ministeriet for Uddannelse og Forskning (Udlodningsmidlerne) samt Velux Fonden.

Det postfaktuelle samfund

Uanset hvordan man angriber problemstillingen, er viden, kendsgerninger, evidens og verificeret information udfordret i det nuværende demokratiske samfund. Tendenser imod det postfaktuelle samfund har vakt bred interesse blandt forskere og kommentatorer, og er blevet beskrevet som resultatet af flere forskellige faktorer, som vi her kort skal undersøge. Eksemplerne er mange: manipulation med data, angreb på eksperter, dalende tillid til sundhedsvidenskab, spredning af misinformation, handel med data til brug for politisk propaganda og så videre. Alle er de eksempler på, at demokratiet er udfordret, når det kommer til spørgsmålet om, hvordan samfundet håndterer viden og information. Uanset om man vurderer den nuværende epistemiske krise som et nyt (eller accelereret) fænomen, eller som udtryk for en nedartet splittelse i selve demokratiets historie, gør diagnosen opmærksom på en række centrale informationsbårne udfordringer (Jasanoff 2017, Nichols 2017, Pluckrose 2017).

Det er både historisk og analytisk forkert at betragte det postfaktuelle samfund som efterfølgeren til et faktisk samfund. Forestillingen om det postfaktuelle samfund skal nærmeres forstås som et forsøg på at beskrive, hvordan kendsgerninger håndteres i en tidsalder, hvor informationsselektion, politisk polarisering og stærkt emotionelt indhold har vist sig at være potente politiske kommunikationsmidler. I utallige debatter om vacciner, cannabis, antibiotika, klimaforandringer m.m. er der eksempler på, hvordan videnskabelig evidens diskrediteres eller forveksles med værdibaserede holdninger. Misinformation, fabrikeret indhold, vildledende kontekstualisering og konfirmationsbias forekommer i mange varianter og drives af forskellige faktorer, der isoleret eller i kombination destabiliserer tilliden til de etablerede videnskabelige, journalistiske og retslige institutioner. Her skal vi kort pege på en række tendenser, som har været brugt til at beskrive den nuværende epistemiske krise.

Tillids- og autoritetskrise

Ifølge en række opinionsmålinger er tilliden til samfundets centrale institutioner faldende. Der er variation blandt professioner og institutioner men tilgængelige data viser, at alle sektorer i samfundet i disse år mister autoritet og troværdighed i borgernes øjne (Edelman 2018). Borgerne rapporterer om faldende tillid til medier, politikere, banker og virksomheder, men også til akademiske eksperter. Videnskabelige eksperter nyder fortsat høj tillid i befolkningen, men tendensen tyder på, at også tilliden til forskere svækkes. Ifølge en svensk undersøgelse er specielt tilliden til forskere, der samarbejder med virksomheder og myndigheder, faldende (Vetenskap & Allmänhet 2018). En norsk undersøgelse viser at hele 46 procent af befolkningen ikke finder forskningsresultater og myndigheder troværdige (Klette & Elnan 2017). Og i en undersøgelse fra Uddannelses- og Forskningsministeriet i Danmark udtrykker kun 60 procent af respondenterne høj eller meget høj tillid

til universitetsforskere (UFM 2017). Ifølge de nævnte undersøgelser er det ikke kun tilliden til videnskabelig viden, der svækkes: det er konventionelle autoriteter mere generelt. Opbakning til politiske partier, fagbevægelse, myndigheder og offentlige institutioner er ifølge Edelmans globale survey faldende i de fleste lande.

Sammenfaldende med autoritets- og legitimitetskrisen er der opstået en række nye politiske bevægelser baseret på opgør med de etablerede administrative, akademiske, økonomiske institutioner. Hvor den politiske samtale i de fleste vestlige demokratier længe har været forankret i folkelige bevægelser, stærke institutioner og politiske midterpartier, er en række populistiske partier i dag med til at ændre den kompromisøgende politiske kultur. Efter Brexit, valget af Donald Trump og højrefløjens fremmarch, diskuteres det vidt og bredt, om Vesten er trådt ind i en ny epoke. Ifølge toneangivende politiske teoretikere som Francis Fukuyama (2018), Jan Werner Mueller (2017) og Cas Mudde (2012) er den politiske dagsorden i stort set alle europæiske lande i dag påvirket, hvis ikke direkte domineret af populistiske partier.

Populistiske partier kritiserer især koncentrationen af magt og kapital i den øverste del af samfundet. Over de seneste år har der været en hastigt voksende kløft mellem rig og fattig både i indkomst og formue. Svaret på den finansielle elites dominans i samfundet fortolkes bredt af populistiske bevægelser som et problem med eliter som sådan. Af samme grund udtrykker populismen sig ofte som en anti-elitær bevægelse, der anfægter såvel magteliten, kultureliten, medieeliten, partieliten og den intellektuelle elite ("eksperterne") for at varetage sine egne interesser. De meritokratiske lag i samfundet ses som tæt forbundne og allierede med den økonomiske elite. Således betragtes journalister, embedsmænd og eksperter ofte som talerør for en korruperet politisk orden. Når populistiske strømninger bidrager til at styrke de postfaktuelle tendenser, skyldes det ikke mindst tilbagevendende angreb på de redaktionelle medier, embedsapparat og forskere. Populistiske ledere angriber regelmæssigt de etablerede kognitive og administrative autoriteter i samfundet. Af samme grund er der flere eksempler på, at populistiske bevægelser stiller sig bag konspirationsteorier, angriber medier, miskrediterer forskere (eksempelvis klimaforskere og vaccinationsprogrammer) eller angriber dommere og efterretningsvæsen (Nichols 2017).

Populismen har et andet centralt kendetegn med relevans for tilliden til information og evidens. Udover kritikken af de etablerede vidensinstitutioner udtrykker populismen sig ofte i stærkt holdningsbårne og følelsesladede budskaber. Stærkt emotionelt indhold kan bruges til at mobilisere befolkningen, blandt andet ved negativ kommunikation, der skaber klare identitetsmarkører, reducerer nuancer og indfører klare mentale heuristikker i den politiske samtale. Det er ikke et nyt fænomen. Populister har i årtier hvis ikke århundreder benyttet sig af følelsernes politik. Angst, utryghed indignation, patriotisme og stolthed er langt mere effektive kommunikationsmidler end faktuelle budskaber, objektive kendsgerninger og saglige argumenter (Kramer et al. 2014, Brady et al. 2017, Bakir et al. 2018).

Sociale medier og nyhedsforbrug

En stor del af den igangværende debat om det postfaktuelle samfund har fokuseret på sociale medier som en væsentlig bidragydende faktor til spredningen af misinformation (Hendricks & Hansen 2014, Hendricks & Vestergaard 2017). Borgernes medieforbrug er under hastig forandring. I dag får de fleste europæiske borgere nyheder gennem nyhedsfeeds på sociale medier og søgemaskiner (Eurobarometer 2016). Denne forandring er vigtig fra et politisk perspektiv, da det stigende antal nyhedskilder betyder, at vælgerens medieforbrug fordeler sig mere efter interesse end før. Samtidig er de sociale medier typisk programmeret til at imødekomme forbrugernes epistemiske præferencer. I det digitale mediebillede er det således muligt at vælge og fravælge indhold, så nyheder og politiske budskaber passer langt bedre til den enkeltes forhåndsantagelser og verdensbillede (Bode 2016).

Newman et al. (2017) anslår, at redaktionelle nyheder udgør mindre end fem procent af mediebrugeres tid på digitale medier. Samtidig betyder valgmulighederne på sociale medier, at det er nemmere at skru ned eller helt slukke for udefrakommende information. Denne tendens kan være med til at forstærke fænomener som gruppepolarisering, ekkokamre, pluralistisk ignorance og konfirmationsbias, som vi beskriver i næste afsnit. Men uanset hvilke kognitive mekanismer, de sociale medier udløser, har det konsekvenser for den demokratiske beslutningsproces. Eksempelvis har studier påvist, at folks vidensniveau om samfundet påvirker den måde, de stemmer på ved valg og afstemninger (Prior 2005, Bode 2016, Nielsen & Graves 2017).

Sociale medier er potente platforme til at sprede og forstærke misinformation med potentielt store demokratiske konsekvenser (Sunstein 2009; Lazer et al. 2018; Vosoughi, Roy & Aral 2018). Politisk holdningspåvirkning er langt fra et nyt fænomen, og har været en del af det politiske spil i århundreder. Det nye er, at politiske organisationer – for eksempel andre statsmagter – kan producere falsk indhold og målrettet placere information og misinformation hos de vælgergrupper, man ønsker at påvirke. Psykometrisk data og manipulation har vist sig at være effektive politiske redskaber, som understreget i den seneste skandale omkring den britiske datavirksomhed Cambridge Analytica. I kampen om magten har demokratiet fået en ny frontlinje: en digital informationsbaseret krig bliver udkæmpet blandt politiske aktører og institutioner.

Digital misinformation kommer ikke kun fra målrettet holdningspåvirkning men også fra lukkede meningsfællesskaber, der i kraft af spektakulære påstande eller konspirationer på kort tid kan danne en voksende filterboble. For eksempel har påstande om tvivlsomme sundhedsråd, skrækscenarier om sygdommes hærgen og påstande om lægers angiveligt invaliderende behandlinger længe været en del af sundhedsvæsnets udfordringer. Men hvor sådanne påstande tidligere kun har spredt sig i afgrænsede subgrupper, kan miskrediteret forskning fejlagtige fortolkninger af videnskabelig evidens sprede sig med stor hastighed gennem informationsnetværk. Således har eksempelvis HPV-vaccinen og vaccinen mod H1N1 være genstand for massiv skepsis på sociale medier. Påstande om

mulige bivirkninger af HPV-vaccinen har opnået så stor gennemslagskraft, at en væsentlig del af den anbefalede modtagergruppe har valgt vaccinen fra.

Informationsselektion

Sociale medier er næppe i sig selv ansvarlige for de nuværende postfaktuelle tendenser. Manipulation og fordrejning af budskaber har længe været en del af den politiske arena. Sociale medier skal snarere betragtes som redskaber til at aktivere menneskers kulturelle kognition og gruppetænkning. Her er vi fremme ved fjerde og sidste tendens, som er nødvendig for at forstå den nuværende epistemiske krise. Studier inden for kognitionspsykologi viser, at jo mindre åben en person er over for alternative, konkurrerende synspunkter, desto mere tillid fæstner vedkommende til sin egen og sin gruppes fortolkning og verdensanskuelse (Sloman & Fernbach 2017). Denne immunisering imod udefrakommende evidens kendes under forskellige betegnelser som informationsselektion, konfirmationsbias, identitetsbeskyttende kognition, motiveret tænkning eller kulturel kognition (Sunstein & Hastie 2014). Fælles for disse betegnelser er, at de beskriver en målrettet rekruttering af evidens til at bekræfte den ønskede konklusion. I praksis betyder disse kognitive mekanismer, at den politiske vælger forholder sig til komplekse politiske udfordringer med afsæt i vedkommendes loyalitet eller kulturelle identitet snarere end i faktuelle formodninger (Hallssons & Kappel 2017; Baron 2005; Tsoukalas, 2007). Mere præcist viser studier, at vi som individer er fanget i et dilemma, når det kommer til den information og de anbefalinger, vi stoler på. En række eksperimenter har vist at menneskelige beslutninger ofte er forankrede i følelsesmæssige reaktioner og forhåndsantagelser, der måske er velegnede til at træffe valg i vores nære erfaringsverden, men som er uegnede til at selekttere i information om komplekse fænomener (Mercier & Sperber 2017).

Sloman og Fernbach (2017) har i en række psykologiske eksperimenter vist, at vi som enkeltindivider ved overraskende lidt om selv basale fænomener i vores omverden. Dette fænomen kaldes ”vidensillusionen”. Som individuelle kognitive agenter tror, vi ved langt mere, end vi rent faktisk gør. Men spørger man den enkelte person, om han eller hun kan forklare, hvordan noget så simpelt som en kuglepen virker, brister illusionen. Vi ved ganske lidt om fluiddynamik og kinesologisk mobilitet, som får en kuglepen til at virke. Det er måske uskyldigt, når det drejer sig om en kuglepen. Men tænk på kompleksiteten i sundhed, klima, fødevarer og lignende komplekse udfordringer. En af grundene til dette fænomen er *gruppetænkning*. Det er fordi, vi ved, at andre ved, hvordan kuglepennen virker, at vi selv overtager denne viden. Det er derfor, at samfundet er afhængigt af ekspertise. Den kognitive arbejdsdeling i avancerede informationssamfund gør, at vi ikke selv behøver at kende forudsætninger for alle forhold i vores livsverden, så længe andre kender dem.

Individets afhængighed af gruppetænkning og tillid har en slagsside, som er blevet tydelig med informationsteknologiens udvikling. Med udbredelsen af nye digitale me-

ningsfællesskaber er der opstået en rivalisering mellem grupper, der gør krav på at repræsentere borgerens viden. Resultatet er, at traditionelle vidensautoriteter mister opbakning – som i tilfældet med vaccinationer. Nye meningsfællesskaber tilbyder at skabe orientering og identitet. Og netop på grund af vidensillusionen er det nemt at fatte tiltro til alternative autoriteter. Især hvis de gør brug af nogle af de samme markører, som kendetegner almindelige eksperter, som f.eks. teknisk sprogbrug, videnskabelige henvisninger m.m. Tillid til egne fortolkninger – hvad enten det er repræsenteret ved illusionen om egen kognitiv formåen eller vurderingen af en talsperson i gruppen – kan føre til stærk aversion mod kognitiv dissonans samt deraf følgende faktisk og normativ uenighed.

Information, tillid og demokrati

Disse observationer har flere konsekvenser for brugen af evidens i demokratiske processer. For det første indikerer de nævnte tendenser, at videnskabelige spørgsmål med relevans for individers og kollektivets identitet, kan få tildelt en kulturel mening. Det betyder, at uenighed om faktuelle forhold i stedet antager karakter af normativ uenighed, dvs. uenighed om hvilke værdier, der skal være gældende for individets og samfundets beslutninger. Klimaforandringer er et eksempel. Mange af de emner, der er genstand for uenighed i klimadebatten, handler ikke om evidens og kendsgerninger, men om værdier. Tilhængerne af et bestemt værdisæt er villige til at se bort fra evidensen eller endda mobilisere modevidens og alternative forklaringer for at forsvare deres identitet. Alt afhængig af, hvor borgeren placerer sig på et værdispektrum, vil vurderingen af information variere.

Spørgsmålet er, hvad der kan gøres for at stabilisere distinktionen mellem kendsgerninger og værdier på en måde, så normativ uenighed ikke forveksles med faktisk uenighed? I dette afsnit ser vi nærmere på, hvilke redskaber og praksisser, der kan være med til at fremme en mere oplyst debat om faktagrundlaget for politiske beslutninger. Især kigger vi nærmere på, hvordan videnskabelige institutioner og eksperter bør agere med hensyn til at etablere tillidsfulde og inddragende interaktioner med beslutningstagere og civilsamfund. Der har i de seneste år været stor opmærksomhed på den informations- og tillidskrise, som vi beskrev i det foregående afsnit, men der har ikke været tilsvarende opmærksomhed på, hvad der kan gøres for at dæmme op for mistillid og polarisering.

Inden vi når frem til denne diskussion, er det imidlertid først vigtigt at indikere, *hvorfor* demokratiske beslutningsprocesser er afhængige af faktisk information. Uden evidens og information har borgerne ingen mulighed for at blive deltagtiggjort i transparente beslutningsprocesser eller orientere sig om troværdigheden af politiske forslag. I stedet overlades vælgerne til at tro på de aktører, der har de stærkeste kommunikationsmidler til rådighed. Den moderne stat kan ikke fungere effektivt uden tillid til viden og data. Det faktuelle demokrati er med andre ord ikke en guldalderkonstruktion, der går forud for det postfaktuelle demokrati. En sådan udlægning ville være historisk fejlagtig. Hele den moderne statsdannelse er en fortælling om en voksende indsamling af viden om

miljø, sundhed, uddannelse, energi, immigration, kriminalitet, infrastruktur og så videre, som har gjort offentlig administration og styring mulig.

Udover nationalstaten har transnationale institutioner som OECD og Den Europæiske Union i høj grad en rolle som monitorerende og komparative datainstitutioner ved siden af deres politiske roller. Stort set alle styrelser og ministerier samler og behandler data om deres funktioner og ansvarsområde. Den statslige data fordeler sig i grader af evidens: fra indsamling af information om effektiviteten af medarbejdere og klienter; løbende monitorering af indtægter og udgifter; viden om brugertilfredshed; evaluering af uddannelsesforløb til processering af videnskabelig viden inden for lægemidler, energi, infrastruktur, fødevarer, uddannelse, miljø og klima. Det er utænkeligt, at den nuværende stat kan fungere legitimt og effektivt uden adgang til store mængder videnskabelig viden og evidens. Uanset om denne information for det meste er anonym og usynlig, er den forudsætningen for, at beslutningstagere kan styre, planlægge, debattere og træffe beslutninger – regionalt, nationalt og transnationalt.

Gluckman og Wilsdon (2016) gør opmærksom på, at den massive interesse i at indsamle, analysere og implementere evidens i politiske beslutningsprocesser repræsenterer et paradoks i en tid, hvor så mange forskere og politiske organisationer er optagede af postfaktuelle tendenser. Gluckman og Wilsdon taler ligefrem om, at forskningsbaseret politikudvikling er en megatrend blandt politiske institutioner. I rapporten *Science Advice to Governments: Diverse systems, common challenges* (Wilsdon et al. 2014), redegør forfatterne for, at der i stort set samtlige OECD-lande gøres systematiske forsøg på at implementere forskningsbaseret politikudvikling ved hjælp af videnskabelige rådgivere, rådgivende kommissioner, ekspertgrupper og andre institutionelle mekanismer, der inddrager forskningsviden i politiske beslutningsprocesser.

I en rapport fra Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd (DFiR) fra 2016 dokumenteres det, hvordan danske ministerier generelt har mindre fokus på at inddrage forskningsbaseret viden, når de udvikler politik sammenlignet med Storbritannien, Holland, Finland og EU-Kommissionen. Ifølge rapporten er der i danske ministerier en stigende interesse for i højere grad at inddrage forskningsbaseret viden. Internationalt opfattes evidensbaseret politik som en hovedtendens, der følger to indbyrdes relaterede spor: 1) øget brug af aktuel bedste viden, herunder forskningsbaseret viden, i udviklingen og udmøntningen af politik samt 2) øget brug af data og fokus på at skabe en dataunderstøttet praksis i centraladministrationen (DFiR 2016).

Ifølge en lang række rapporter er der øget fokus på at legitimere politiske beslutninger på et fagligt grundlag, hvortil inddragelsen af forskningsbaseret viden opfattes som en vigtig faktor (Hutchings & Stenseth 2016). Der er stor efterspørgsel blandt politikere og i embedsværket efter velunderbyggede beslutninger, fordi det skaber et politisk sikkerhedsnet, og hjælper de politiske institutioner til at sikre sig mod kritik. Der er et øget pres fra eksterne interessenter (for eksempel interesseorganisationer og tænketanke), der via professionalisering og faglig kompetenceudvikling er bedre til at udfordre ministeriernes vidensgrundlag end tidligere. Dette "tvinger" ministerier og myndigheder til i højere grad at inddrage dokumentation, forskning og evidens i dialogen med interessenter

og i det politiske beslutningsgrundlag. Tendensen til parallel kapacitetsudvikling mellem ministerier og sektorinteresser er især stærk på Sundhedsministeriets, Miljøministeriets og Transportministeriets område (DFiR 2016). Der har længe eksisteret en stærk tradition for inddragelse af især teknisk forskningsviden i politikudvikling og i udmøntningen af politiske beslutninger inden for disse ressortområder, mens øget evidensbaseret politik er en ny udvikling på stort set alle andre ministerområder.³

Spørgsmålet er, om vi i den nuværende situation har de rigtige redskaber til at sikre, at myndigheder, virksomheder, medier og civilsamfund har adgang til balanceret formidling af videnskabelig evidens og ekspertise? Det vil sige, om myndigheder, regering og Folketing har de rigtige redskaber til at foretage effektive interventioner i sager, hvor der er værdimæssige kontroverser omkring bestemte videnskabelige spørgsmål. I det følgende skitserer vi nogle af de kompetencer, som ifølge er væsentlige for at skabe tillidsfuld kommunikation af evidens og forskningsrådgivning.

Narrativ metode

For det første viser undersøgelser, at hvis en borgergruppe først er blevet skeptisk over for en videnskabelig forklaring, kan mere information bidrage til yderligere polarisering (såkaldte 'backfire-effekter'). I et tværvideenskabeligt samarbejde mellem informationsvidenskab og socialpsykologi viste forskerne eksempelvis, at stærke modstandere af MFR-vaccinen blev endnu mindre tilbøjelige til at acceptere vaccinen efter at have modtaget informationsmateriale, der tilbageviste, at vaccinen forårsager autisme (Nyhan et al. 2014). Tilsvarende har en række andre studier vist, at myndigheder og forskere bør undgå oplysnings- og informationskampagner, der udstiller borgernes uvidenhed. Ønsker man at bryde igennem gruppetænkningen i en kontroversiel sag, skal der andre midler i brug.

For eksempel kan forskere og myndigheder skabe en sammenhængende *fortælling* om det emne, de ønsker at formidle (Cairney & Kwiatkowski 2017). Ved at forklare en teknisk problemstilling (for eksempel en vaccine) ud fra dens konsekvenser i en større fortælling, er det muligt, at integrere og mediere værdier og kendsgerninger (Davidson 2017). I stedet for at anføre mere evidens og fakta gør narrativ metode det muligt at oversætte ekspertviden til borgernes hverdagserfaringer. Det betyder, at man som myndighed eller forsker i nogle situationer er nødt til at gå udover det rent faktuelle grundlag og skabe mere engagerende fortællinger. Mange oversættelsesfejl i relationen mellem forskningsrådgivning, myndigheder og befolkning handler ikke om kvaliteten af evidens – og heller ikke om stigende mistillid til videnskabelig ekspertise. Det handler derimod om fremstillingen af evidens. I USA har forskere ved University of Michigan vist, hvordan studerende reagerer på undervisning i evolutionsteori (White et al. 2013). Normalt undervises

³ Terminologisk hersker der forvirring angående forholdet mellem politik og forskning. Nogle studier henviser til at fremme en forskningsbaseret debat om politiske løsninger (især på engelsk taler man om "science for policy", altså forskning der bruges i politik, i stedet for "policy for science", altså forskningspolitik, der definerer rammebetingelserne for forskning i samfundet).

der i biologi ved at fremstille aspekter af evolutionsprocessen som naturlig selektion og genetisk arv. Men studier viser, at en stor gruppe studerende afviser undervisningen, fordi den bryder med deres religiøse livsanskuelse. Forskerholdet kunne derimod iagttage, at langt flere studerende er tilbøjelige til at acceptere undervisning i evolution, hvis den foregår i et sammenhængende forløb, der forklarer de forskellige trin i evolutionen – fra molekyler til gener og videre til befolkninger. I den samlede fortælling bliver evolutions-teorien mindre farlig for det religiøse verdensbillede.

Ansvarlig forskning og innovation

For det andet er det nødvendigt at være bevidst om det samfundsmæssige ansvar, der hviler på forskere og myndigheder med hensyn til at formidle deres forskning og inddrage civilbefolkningen. Fordi langt de fleste borgere vil være prisgivet uden adgang til ekspertviden, skal rollen som ekspert og videnskabsperson tages alvorligt. Det kræver kompetencer og incitamenters at formidle og kommunikere på en nuanceret måde med forståelse for kultur, værdier og psykologi. Forskningsmiljøer er alt for lukkede med en sprogbrug og epistemisk kultur, der går henover hovedet på befolkningen. Risikoen for videnskabelige arrogance kan imidlertid afbøjes ved at forskere og formidlere bliver bedre i stand til at mediere, oversætte og forklare videnskabelige metoder og processer for et bredere publikum samt blive bedre til at lytte til de værdikonflikter, der kan opstå som følge af intenderede eller ikke-intenderede effekter af forskning.

Områder som 'responsible research and innovation', 'citizen science' og 'public engagement in science' bidrager med værdifuld indsigt i, hvordan man faciliterer dialogprocesser, der tillader tovejskommunikation i stedet for på forhånd at reducere den videnskabelige formidling til bestemte budskaber. Det betyder ikke, at videnskabelige udsagn skal kritiseres eller at den videnskabelige metode skal nedvurderes. Svaret på polarisering, alternative kendsgerninger og autoritetstab er ikke mindre evidensbaseret kommunikation men mere inddragende dialog om værdier, dilemmaer og konsekvenser. Forskere skal ikke være bange for at konfrontere borgerne med viden, der modsiger deres forhåndsantagelser, ligesom forskeren må stille sig åben for spørgsmål. Forskningskommunikation skal netop foregå ved, at alle involverede parter får viden, de ikke havde på forhånd. I litteraturen om videnskabelig rådgivning er borgerinddragelse generelt underbelyst, men der er grund til at tro, at inddragelsesmetoder (participatorisk design, narrativ metode osv.) kan bidrage til at skabe tættere samspil mellem forskning og samfund netop ved at nedbryde de traditionelle hierarkier og omplacere relationen mellem hvem der spørger og hvem der giver svar.

Transparens og integritet

Forskning og evidens opfattes for det meste som 'neutrale' politikelementer og anvendes i vid udstrækning som legitimerende faktorer i politik. Men denne neutralitet udfordres i stigende grad. I politiske sammenhænge refereres ofte til videnskabelige resultater, men mange aktører udfører forskning i dag, og omverdenen har vanskeligt ved at afgøre, hvornår noget er robust viden eller partsindlæg. Ifølge flere toneangivende videnskabelige rådgivere stiller det nogle særlige krav til integritet og transparens. Gluckman (2014) hævder, at armslængde og uvildighed er afgørende for at sikre legitimitet i brugen af forskning og evidens i politiske beslutningsprocesser. I situationer, hvor der kan drages tvivl om evidensgrundlaget på grund af indflydelse fra partinteresser, kan det have negativ påvirkning af borgernes tillid til videnskaben (Eurobarometer 2010).

En grund til at integriteten i videnskabelig formidling udfordres, kan være nedtoning af usikkerheder. Blandt politiske beslutningstagere er der en tendens til at opfatte usikkerheder i vidensgrundlaget som en trussel mod den politiske beslutningskompetence. Ambivalens, usikkerhed og risici øger kompleksiteten og gør beslutningsprocessen mere vanskelig, ikke mindst hvis divergerende ekspertgrupper giver forskellige anbefalinger. Men i stedet for at nedtone usikkerheder og dermed udvise manglende tillid til, at borgerne kan forstå kompleksiteten i de politiske beslutninger, er det nødvendigt at være transparent omkring datagrundlaget, og træffe politiske valg på det tilgængelige vidensgrundlag (Pidgeon & Fischhoff 2011; Makri 2017).

Spørgsmålet om transparens og integritet har en række styringsmæssige konsekvenser i forhold til at kvalitetssikre brugen af evidens i politiske beslutningsprocesser. Den forskningsrådgivende kapacitetsopbygning og integritet beskyttes bedre af permanente rådgivningsinstitutioner end gennem kommissioneret forskning, der er drevet af politiske hensyn. Den måde, hvorpå myndighedsbetjening er organiseret i Danmark, kan skabe habilitetsproblemer for forskningen. Efter de tidligere sektorforskningsinstitutioner blev fusioneret med universiteterne i 2007 og opgaverne blev sendt i åbent udbud, har ministerierne fået større kontrol over den videnskabelige rådgivning. Det skyldes ikke mindst, at bevillingerne til myndighedsbetjening ligger i ressortministerierne og ikke i Uddannelses- og Forskningsministeriet. Det er oplagt, at brugen af evidens og dokumentation er underlagt en vis form for regeringskontrol i form af bevillinger. Men det er nødvendigt at overlade tilstrækkelig plads til den videnskabelige kvalitetssikring, således at loyalitet over for bevillingsgiver (for eksempel ministerium) ikke trumfer forskningsfaglige vurderinger.

Endelig handler spørgsmålet om integritet og transparens om de roller, som forskerne påtager sig. Pielke (2007) argumenterer i bogen *The Honest Broker* for, at der altid er risiko for, at forskere bliver så optagede af de emner, de beskæftiger sig med, at de forlader rollen som formidlere og i stedet bliver advokater enten for deres forskningsfelt eller for de konsekvenser, forskningen ifølge dem selv bør have for samfundet. Denne

dynamik handler om den interne fremfor den eksterne politisering af videnskaben. Forskere kan ifølge Pielke optræde i rollen som advokater i den offentlige debat men i høj grad også bag linjerne i den videnskabelige vidensproduktion. Det kan være i form af deres indflydelse på forskningsfinansiering, gennem medlemskab af forskningsråd eller det kan være ved at udøve mere subtil indflydelse, for eksempel ved at beskytte deres forskningsområde mod kritik gennem selektion af publikationer og ansættelser m.m. Forskningsområder som klima og sundhed, hvor der er milliarder af kroner på spil, vil uundgåeligt skabe bestemte incitamenter. For eksempel giver medlemskab af hovedparadigmer højere sandsynlighed for at modtage finansiering. Det kan betyde, at forskeren bliver advokat for bestemte politiske interventioner, fordi det fører til højere finansiering. Nogle af disse forhold skyldes, at forskere (ligesom alle andre personer) er sårbare over for mentale heuristikker og bias. Det kan i yderste konsekvens betyde, at forskerne udvikler særinteresser og politiske præferencer. Sidstnævnte behøver ikke lede til videnskabelige uredelighed. Men det er af hensyn til transparens og tillid vigtigt at deklarerere partsinteresser og skabe åbenhed om eventuelle habilitetsproblemer.

Værdibaseret dialog

Endelig er det værd at gentage, at mange kontroverser omkring forskning og teknologi ved nærmere eftersyn er debatter om værdier, der ikke kan løses ved at henvise til videnskabelige undersøgelser. Det er kun gennem omhyggelig drøftelse af værdier og grundig fortolkning af kendsgerninger, at tilliden kan sikres. Som vi nævnte i begyndelsen af denne artikel, er det vanskeligt, hvis ikke umuligt, at træffe effektive beslutninger uden præcis og retvisende information. Men det betyder ikke, at beslutninger kan reduceres til deres grundlag i viden og information. En sådan opfattelse ville indebære et teknokrati, der ser bort fra det forhold, at værdier spiller en mindst ligeså afgørende rolle i demokratisk beslutningstagen. Dertil kommer, at mange problemer og udfordringer i samfundet har en overgribende karakter, som ikke kan løses med henvisning til evidens. Alle forskningsproblemer, der har høj relevans for samfundet, er ”post-normale” i den forstand, at viden om udfald, konsekvenser og effekter uundgåeligt fører til diskussioner af værdier.

For at bevare denne komplementaritet mellem værdier og evidens og undgå polarisering, kræver det præcise redskaber og en gensidig forståelse af, hvordan ekspertise føder ind i beslutningsprocesser. Først og fremmest kræver det i højere grad, at videnskabelige rådgivere forstår deres rolle som *mediatorer* af forskningsbaseret viden i politiske beslutningsprocesser. De skal være i stand til at understøtte udviklingen og udmøntningen af politik gennem brug af data. De skal være i stand til at fremstille forskellen mellem fagligheder på en nuanceret og balanceret måde. Og de skal være i stand til at syntetisere eksisterende viden og organisere ekspertrådgivning i udarbejdelsen af politiske beslutninger.

Som vi beskrev tidligere, kan narrativer og værdiladet indhold være med til at aflede borgernes opmærksomhed – men det kan også være med til at henlede den. Ved

hjælp af de rigtige metoder er det muligt at facilitere en værdi- og evidensbaseret diskussion om scenarier, dilemmaer og konsekvenser. En balanceret debat handler om, at de involverede parter gør sig klart hvilke midler, der er bedst egnede til at opnå de ønskede mål. Der kan tænkes mange situationer, hvor en person eller gruppe opretholder en bestemt værdi men uden i tilstrækkelig grad at have overvejet, hvilke interventioner, der skal til for at realisere deres værdier. For eksempel kan man forestille sig, at mange vaccineskeptikere opretholder deres families sundhed som en kerneværdi. Denne værdi er også grundværdien i sundhedssystemet og blandt de læger og myndigheder, der forvalter folkesundheden. Det vil sige, at man som facilitator (eller videnskabelig rådgiver) kan isolere værdien og føre diskussionen hen på faktagrundlaget. Det er typisk på grund af værdikonflikten, at der opstår en fejlagtig fortolkning af data (i nogle tilfælde accelereret af misinformation og kulturel kognition) og dermed de midler, der er bedst egnede til at indfri ens værdier. Hvis man som videnskabelig formidler har de rette værktøjer til at skille diskussionen i diskrete spørgsmål, er der større sandsynlighed for at undgå ”backfire-effekter”, hvor fakta bliver set som partsindlæg, der krænker den udsatte gruppes overbevisninger.

Konklusion

Der er med den stigende kompleksitet i samfundets udfordringer og med udsigten til nye usikkerheder og dilemmaer mere end nogensinde behov for faglig ekspertise i ministerier, styrelser, regioner, medier og virksomheder. Det handler om at bruge fakta, konsekvensberegninger og ekspertrådgivning til at skabe orientering, som igen kan bruges til at drøfte udfaldsrum, konsekvenser og dilemmaer. Derfor er der brug for nye kompetencer blandt de vidensformidlere, der skal skabe dialog mellem eksperter, myndigheder og civilsamfund. Mange traditionelle forskere forstår ikke dilemmaer og bekymringer i befolkningen og partcipatoriske metoder bliver ikke godt nok udnyttet i videnskabelig rådgivning. For eksempel er metoder som ”citizen science” ikke for alvor blevet accepteret som redskab til videnskabelig rådgivning. I stedet har inddragelses- og dialogprocesser ofte karakter af, at dialogen foregår på forskernes og myndighedernes præmisser, hvor dialogprocessen er tilrettelagt med et bestemt udfald for øje og derfor ikke tillader tilbundsgående debat.

Der kan samtidig være indbygget en bias i selve emnevalget. Når politikere og myndigheder efterspørger evidens, handler det ofte om sundhed, klima og energi. Men der kan være andre presserende spørgsmål i befolkningen som f.eks. immigration, vacciner, ulandsbistand, alkohol og tobak, der kræver dialog og stærkere formidling af evidens. Det er en risiko ved selve det repræsentative demokrati, som man har identificeret for længe siden, at hvad der defineres som en central politisk dagsorden primært afgøres af den politiske og akademiske elite, og at åbenhed og dialog med samfundets borgere nogle gange opfattes som upraktisk og tidskrævende. Men demokrati handler om vægtet ind-

dragelse. Naturligvis kan befolkningen ikke afgøre videnskabelige kontroverser, for eksempel effektiviteten af vacciner eller om GMO er farligt for økosystemet, og journalister og politikere undervurderer sommetider graden af videnskabelig konsensus. Sådan behøver det imidlertid ikke at være. Kommunikation af forskningsviden i politiske beslutningsprocesser kan ske på en måde, der er lydhør over for ikke-videnskabelige dilemmaer og værdier (Pedersen 2013, Pedersen 2014).

Imidlertid findes der ingen hurtig genvej, som myndigheder og forskere kan bruge til at oplyse offentligheden om komplekse videnskabelige fænomener. Efter alt at dømme virker det ikke at fremstille mere data og information, når først en kontroversiel sag er brudt ud. Det kan derimod være produktivt og frugtbart at indgå i en faciliteret dialog med personer, der har en anden anskuelse. Nogle gange kan det føre til produktiv uenighed, hvor det langsomt opklares, hvordan forskelligheder i værdigrundlag kan føre til forkerte fortolkninger – ikke fordi borgerne er uvidende, men fordi de har syn for nogle andre dilemmaer og udfordringer i samfundet end akademiske forskere og embedsmænd. Hvis det kan lykkes at skabe fælles grundlag bag videnskabelige debatter kan det føre til produktive interaktioner og endda kollaborative løsninger. Det synes at være en præmis i langt de fleste demokratiopfattelser, at demokratiske processer forudsætter en form for dialog eller rationel samtale, hvor borgerne har mulighed for at komme til orde og hvor parlamentarikere skal stå til regnskab for deres påstande og handlinger. Det er kontakten mellem de drøftende grupper, der er grundlaget for den demokratiske proces.

Litteratur

- Bakir, V., & McStay, A. (2018). Fake news and the economy of emotions: Problems, causes, solutions. *Digital Journalism*, årg. 6(2), s. 154-175.
- Baron, R. (2005). So right it's wrong: Groupthink and the ubiquitous nature of polarized group decision making. *Advances in Experimental Social Psychology* 37, s. 35-41.
- Bode, L. (2016). Political news in the news feed: leaning politics from social media. *Mass Communication and Society*, årg. 19(1), s. 24-48.
- Brady, W. J., Wills, J. A., Jost, J. T., Tucker, J. A., & Van Bavel, J. J. (2017). Emotion shapes the diffusion of moralized content in social networks". *Proceedings of the National Academy of Sciences*, årg. 114(28), s. 7313-7318.
- Cairney, P. (2016) *The Politics of Evidence-Based Policy Making*. London: Palgrave Macmillan.
- Cairney, P. & Kwiatkowski, R. (2017). How to communicate effectively with policymakers: combine insights from psychology and policy studies'. *Palgrave Communications*, årg. 3(1).
- Davidson, B. (2017). Storytelling and evidence-based policy: lessons from the grey literature. *Palgrave Communications*, årg. 3, s. 17093.

- DFiR, Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd (2016). *Anbefalinger til bedre kvalitet i politikudvikling*. Uddannelses- og Forskningsministeriet.
- Eurobarometer (2010). *Science & Technology Special Eurobarometer*. European Commission.
- Eurobarometer (2016). *Media use in the European Union*. Standard Eurobarometer 86. European Commission.
- Fukuyama, F. (2018). *Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Gluckman, P. (2014). The art of science advice to government. *Nature*, årg. 507(7491), s. 163-165.
- Gluckman, P., & Wilsdon, J. (2016). From paradox to principles: where next for scientific advice to governments? *Palgrave Communications 2*, Article no: 16077.
- Hallsson, B. G., & Kappel, K. (2017). Kognition og videnskabskommunikation. Tilgængelig på: <https://videnskab.dk/kultur-samfund/kognition-og-videnskabskommunikation>
- Hansen, M. H. (2017). *En gentænkning af demokratiet*. København: Gyldendal.
- Hendricks, V. F., & Hansen, P. G. (2014). *Infostorms: how to take information punches and save democracy*. New York: Springer Science & Business.
- Hendricks, V. F., & Vestergaard, M. (2017). *Fake News*. København: Gyldendal.
- Hutchings, J. A., & Stenseth, N. C. (2016). Communication of science advice to government. *Trends in ecology & evolution*, årg. 31(1), s. 7-11.
- Klette, E.T. & Elnan, T.S. (2017). Ny undersøkelse: Nesten halvparten av nordmenn stoler ikke på forskning. *Aftenposten*. Oslo.
- Kramer, A. D., Guillory, J. E., & Hancock, J. T. (2014). Experimental evidence of massive-scale emotional contagion through social networks. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, årg. 111(24), s. 8788-8790.
- Lazer, D. M., Baum, M. A., Benkler, Y., Berinsky, A. J., Greenhill, K. M., Menczer, F. & Schudson, M. (2018). The science of fake news. *Science*, årg. 359(6380), s. 1094-1096.
- Makri, A. (2017). Give the public the tools to trust scientists. *Nature*, årg. 541(7637), s. 261-261.
- Mercier, H., & Sperber, D. (2017). *The Enigma of Reason*. Harvard University Press.
- Mudde, C., & Kaltwasser, C. R. (red.). (2012). *Populism in Europe and the Americas: Threat or corrective for democracy?* London: Cambridge University Press.
- Müller, J. W. (2017). *What is Populism?* London: Penguin Press.
- Newman, N., Fletcher, R., Kalogeropoulos, A. Levy, D.A. and Nielsen, R.K. (2017). *Reuters Institute Digital News Report 2017*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism.
- Nichols, T. (2017). *The Death of Expertise: The Campaign Against Established Knowledge and Why it Matters*. Oxford: Oxford University Press.
- Nielsen, R.K., & Graves, L. (2017). "News You Don't Believe": Audience Perspectives on Fake News. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism.

- Nyhan, B., Reifler, J., Richey, S., & Freed, G. L. (2014). Effective messages in vaccine promotion: a randomized trial. *Pediatrics*, årg. 133(4), s. 835-842.
- Parkhurst, J. (2016). *The Politics of Evidence (Open Access): From Evidence-based Policy to the Good Governance of Evidence*. Taylor & Francis.
- Pedersen, D. B. (2014). The political epistemology of science-based policy-making. *Society*, årg. 51(5), s. 547-551.
- Pedersen, D. (2014). A dual justification for science-based policy-making. I: C. Holst (red.). *Expertise and Democracy*. Oslo University Press, s. 37-48.
- Pidgeon, N., & Fischhoff, B. (2011). The role of social and decision sciences in communicating uncertain climate risks. *Nature Climate Change*, årg. 1(1), s. 35-41.
- Pielke Jr, R. A. (2007). *The Honest Broker: Making Sense of Science in Policy and Politics*. London: Cambridge University Press.
- Pluckrose, H. (2017). The Problem with Truth and Reason in a Post-Truth Society. *Areo Magazine*. Tilgængelig på: <https://areomagazine.com/2017/12/08/the-problem-with-truth-and-reason-in-a-post-truth-society/>
- Prior, M. (2005). News vs entertainment: how increasing media choice widens gaps in political knowledge and turnout. *American Journal of Political Science*, årg. 49, s. 577-592.
- Sloman, S., & Fernbach, P. (2017). *The Knowledge Illusion*. New York: Penguin.
- Sunstein, C. R. (2009). *Going to Extremes*. Oxford: Oxford University Press.
- Sunstein, C.R. & Hastie, R. (2014). *Wiser: Getting Beyond Groupthink to Make Groups Smarter*. Cambridge MA: Harvard Business Review Press
- Tsoukalas, I. (2007). Exploring the microfoundations of group consciousness. *Culture and Psychology*, årg. 13(1), s. 39–81
- UFM, Uddannelses- og Forskningsministeriet (2017). *Befolkningsmåling*. Rapport udarbejdet af YouGov. København.
- Vetenskap & Allmänhet (2018). VA BAROMETER 2017/2018 ENGLISH. VA Report 2018:1.
- Vosoughi, S., Roy, D., & Aral, S. (2018). The spread of true and false news online. *Science*, årg. 359(6380), s. 1146-1151.
- White, P.J.T., Smith, J.J. & Heidemann, M.K. (2013). A New Integrative Approach to Evolution Education. *BioScience*, årg. 63(7), s. 586-594.
- Wilsdon, J., Allen, K., & Paulavets, K. (2014). Science Advice to Governments: Diverse Systems, Common Challenges. *Briefing paper for the Auckland conference*, s. 28-29.