

EKSPERTISE OG DEMOKRATI: UMAGE SENGEPARTNERE?

Vi tror på, at mennesker er bedst til selv at vælge. Vi behøver ikke eksperter og smagsdommere til at bestemme på vore vegne.

I de senere år er der ved knopskydning skudt et sandt vildnis af statslige råd og nævn og institutioner op overalt. Mange af dem har udviklet sig til statsautoriserede smagsdommere, som fastslår, hvad der er godt og rigtigt på forskellige områder.

Der er tendenser til et eksperttyranni, som risikerer at undertrykke den frie folkelige debat. Befolkningen skal ikke finde sig i løftede pegefinger fra såkaldte eksperter, der mener at vide bedst. Eksperter kan være gode nok til at formidle faktisk viden. Men når vi skal træffe det personlige valg, er vi alle eksperter.

Statsminister Anders Fogh Rasmussen

Sådan lød ordene, da Anders Fogh Rasmussen som nytiltrådt statsminister den 1. januar 2002 holdt sin første nytårstale til den danske befolkning. Sjældent har en statsministers nytårstale vakt så stor opmærksomhed som denne. Sjældent er en statsministers nytårstale blevet husket, citeret og kommenteret – om og om igen – så længe. Furoren skyldtes to ting: for det første at det gengivne uddrag af talen blev opfattet som et generalangreb på eksperter. For det andet at uddragets konkrete politiske målsætning, nemlig nedlæggelsen af en stribe råd, nævn, institutioner og puljer, vækkede til modstand. Statsministeren var selv opmærksom på, at hans tale ville kunne give anledning til stærke reaktioner. Han fortsatte:

Regeringen vil fjerne overflødige råd og nævn og institutioner. Det bliver en meget omfattende sanering. Vi vil rydde op i dette mellemlag, som tapper ressourcer og fjerner opmærksomheden fra det væsentlige. Det vil helt sikkert udløse et ramaskrig fra de berørte.

For nogle var talen et velkomment opgør mod en selvbestaltet elite, som havde fået sig tungt placeret på indflydelsesrige poster, men som var aldeles ude af trit med befolkningens ønsker og behov. For andre var den et for-

færdende eksempel på populisme, hvor man i en leflen for vælgerne nægter at lytte til sagkundskab, hvis ikke man politisk kan profitere på det.

Helt så enkelt bør nok hverken statsministerens tale eller de efterfølgende reaktioner tolkes. Snarere genspejler begge dele en fundamental dobbelthed i vor demokratiforståelse. På den ene side har vort repræsentative demokrati solide rødder i oplysningstiden (ca. 1690–1780), hvis overordnede idé var at styrke den menneskelige fornuft for derigennem at frisætte mennesket for traditionens og sædvanens snærende bånd. Det moderne demokrati er i overensstemmelse hermed blevet fortolket som en bestræbelse på at bringe mere viden og fornuft ind i den politiske beslutningsproces. Med fremvæksten af den borgerlige offentlighed blev der skabt et rum, hvor det gennem offentlig meningsudveksling er muligt at nå til enighed om, hvilke politiske argumenter der er de i egentligste forstand mest fornuftige (Habermas, 1990). Derfor finder man i demokratiet meningsbrydning og argumentation institutionaliseret som ideal, eksempelvis i form af de borgerlige frihedsrettigheder og Folketingets talerstol. Det er derfor, vi har et *parlament* – et sted, hvor man (sam)taler. På dansk grund blev professor Hal Koch kendt for at fremhæve samtalen som aldeles essentiel for demokratiet, da han i kølvandet på 2. verdenskrig i 1945 udgav bogen *Hvad er demokrati?* (Koch, 1945). Netop dette aspekt ved demokratiet har fået betydelig opmærksomhed i de senere år inden for normativ politisk teori, hvor begrebet deliberation dog benyttes i stedet for samtale. I ideel form består det deliberative demokrati i „beslutningstagen ved hjælp af argumenter, der brydes *til* og *af* deltagere, som er forpligtet på værdierne rationalitet og upartiskhed ...“ (Elster, 1998: 8).

Imidlertid er demokrati på den anden side også udtryk for en erkendelse af, at samfundets borgere som regel ikke vil det samme. Det er det grundsynspunkt, professor Alf Ross i et eksplicit opgør med Kochs demokratiopfattelse forfægter i bogen *Hvorfor demokrati?* fra 1946. Kun hvis man har en „kulsviertro på fornuftens evne“ (Ross, 1946: 204), kan man gå ud fra, at samfundets borgere kan samtale sig til enighed. Men ifølge Ross eksisterer der dybtliggende uenigheder borgerne imellem, der hviler på „forskelligheder i interesser, vurderinger, temperament og skøn – altså divergenser, som peger tilbage ikke på forstandslivet, men på viljeslivet“ (Ross, 1946: 205). Derfor kan ingen enkeltgruppe i samfundet – kongen, adelen, embedsmænd, eksperter mv. – have patent på at afgøre argumenters gyldighed og dermed sidde inde med den rette viden om, hvad der tjener samfundets interesser bedst. I stedet er det den offentlige debats funktion

at lade alle borgere eller de politikere, de vælger til at repræsentere deres synspunkter, komme til orde, så de herigennem kan forhandle sig frem til en løsning på de opgaver, som det offentlige har påtaget sig. Resultatet af den demokratiske diskussion og forhandlingsproces er ikke nødvendigvis enighed om, hvori det bedste argument består. I stedet mener Ross, at „kompromiset – som fællesbetegnelse for udligningens forskellige former – er demokratiets væsen“ (Ross, 1946: 206). Hos Ross bliver vægten derfor lagt på demokratiets retlige procedurer, der skal sikre, at viljerne bøjes mod hinanden – eksempelvis i form af synteser, kompromiser eller studehandler (Petersen, 2002: 217).

Demokrati udgør med andre ord et skisma mellem bestræbelserne på at finde de substantielt og fagligt bedste løsninger for den offentlige opgavevaretagelse (som repræsenteret ved Kochs samtaledemokrati) og erkendelsen af, at løsninger ikke træder frem på objektiv vis, men må findes gennem argumentation, der også baserer sig på interessekonflikter (Ross' proceduredemokrati). Man derfor både *samtaler* og *forhandler* i demokratiet (Petersen, 2002). Begge aspekter er virksomme i vor demokratiforståelse. Om man lægger vægten mere på det ene end det andet aspekt kan endvidere have betydning for, hvordan man vurderer eksperterets indflydelse på offentlig politik.

Lægger man i sin demokratiforståelse vægten på den rationelle argumentsafprøvelse, kan det virke forholdsvis ukompliceret at lytte til dem, der gennem lang tids uddannelse og professionel træning har opnået særlig indsigt på feltet: eksperterne. Juridiske, økonomiske, miljøtekniske, medicinske mv. eksperter bruges da også flittigt i offentlig politik, forvaltning og serviceproduktion. De indsættes i offentlige kommissioner sammen med interesserepræsentanter, embedsmænd og politikere, når et givet politisk område skal kulegraves med henblik på gennemførelse af ny lovgivning. Og de benyttes i udmøntningen af eksisterende lovgivning, ja, undertiden overlades sagsafgørelsen helt og holdent til eksperter. Det gælder eksempelvis den konkrete afgørelse, om fru Jensen skal underkastes kirurgisk, medicinsk eller psykiatrisk behandling for sin mavelidelse, hvilket suverænt afgøres af professionelt uddannede og autoriserede læger. Eller om forsker Petersen skal have støtte til et ansøgt forskningsprojekt, hvilket ofte afgøres suverænt af et forskningsråd bestående alene af anerkendte forskere, hvis faglige afgørelse ikke kan indbringes for den politisk udpegede minister.

Selvom statsministerens nytårstale klart har en brod vendt mod eksperterets rolle i politik, kan den ikke tages som udtryk for, at den offentlige

sektor efter statsministerens opfattelse ikke længere skal trække på ekspertviden. Tværtom siger statsministeren: „Ekspertes kan være gode nok til at formidle faktisk viden“. Generelt har regeringen da også – mere end nogen tidligere regering – erklæret, at den satser på oprustning af viden og teknologi. Regeringen forsømmer ingen lejlighed til at fremhæve, at Danmark skal gøres til et videnssamfund, som kan klare konkurrencen i en vidensøkonomi (Regeringen, 2001). Ved regeringsdannelsen i efteråret 2001 blev IT- og Forskningsministeriet kraftig udvidet og oprustet, blandt andet ved arbejdsmæssigt at få ansvaret for universiteterne og ved symbolsk at blive omdøbt til Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling. Finansloven for 2002 erklæredes for „forskningens finanslov“, og i august 2004 lancerede regeringen en særlig, forskningstung højteknologifond. At hovedformålet hermed er at sikre økonomisk vækst, ændrer ikke ved, at der satses stort på forskning, dvs. på ekspertise.

At en regering giver vidensfrembringelse en så fremtrædende placering på sin politiske platform er muligvis nyt, men tankemæssigt trækkes der på en lang idéhistorisk tradition. Det har været en af de mest grundfæstede og vedholdende teser inden for samfundsvidenskaberne siden disses fødsel i slutningen af 17- og begyndelsen af 1800-tallet, at videnskabelig og teknisk viden ville få stadig større betydning for moderne samfunds måde at fungere på. Det blev spået under industrialiseringen i slutningen af det 18. og begyndelsen af det 19. århundrede. Samme spådom fremsattes, da samfundsforskere i slutningen af det 20. århundrede mente, at de vestlige samfund havde bevæget sig over i en „post-industriell“ fase. Og det er tilfældet i dag, hvor mange forskere, samfundskommentatorer og politikere mener, at vi igen er ved at bevæge os over i en kvalitativt ny fase – et „informations-“ eller „videnssamfund“ (Kumar, 1978).

Principielt har man ment, at videnskabelig og teknisk fagkundskab ville få skelsættende indvirkning på alle sider af samfundslivet. Særsomt fokus har imidlertid været rettet på fagkundskabens stigende betydning for styringen af økonomien og politikken. Opfattelsen har været, at vi bevæger os i retning af et ekspertstyre – et teknokrati, hvori politiske beslutninger truffet med udgangspunkt i interessekonflikter gradvis vil blive afløst af videnskabelig fagkundskab. Der har været megen lovprisning af de samfund, der vil lade sig styre af fagkundskab, men meget få tanker om, hvordan man konkret havde tænkt sig at forene faglig viden med demokratiske procedurer.

Lægger man omvendt i sin demokratiforståelse vægt på det aspekt, at demokratiske procedurer har til formål at sikre en forhandlet løsning på

kollektive problemer, hvorom der kan herske dybe uenigheder, så giver det straks flere problemer at legitimere brugen af eksperter i offentlig beslutningstagen. For eksperters afgørelser er kendetegnet ved ikke at være reguleret af demokratiske procedurer, men af videnskabsinterne standarder, som ideelt set fastlægges gennem det gode arguments overbevisning og ikke afstemninger. Dermed kommer forestillingen om, at fagkyndige skal have et afgørende ord i kollektiv beslutningstagen, i modstrid med det aspekt af demokratiteorien, der siger, at samfundets borgere med deres ofte divergerende interesser og meninger skal styre sig selv gennem politikken. Det er tilsyneladende det, statsministeren havde i tankerne, da han i sin nytårstale sagde: „Vi tror på, at mennesker er bedst til selv at vælge. Vi behøver ikke eksperter og smagsdommere til at bestemme på vore vegne“. Set fra dette perspektiv bliver eksperternes inddragelse i politik et negativt ekspertvælde. Et eksperttyranni, som statsministeren kaldte det.

Skismaet mellem på den ene side den fagligt og på den anden den proceduremæssigt rigtige beslutning er aldrig blevet løst overbevisende (Albæk, 2004). Det er i øvrigt heller ikke en problemstilling, der har optaget demokratiteorien overdrevent meget. Lægger man for megen vægt på det proceduremæssige, kan man ikke være sikker på, at man når til en fagligt forsvarlig løsning på et givet problem. Lægger man for megen vægt på fagkundskaben, risikerer man, at udenomsdemokratiske eksperters værdinormer snarere end borgernes bliver lagt til grund for den offentlige politik. Trods denne normative uklarhed – hvad der er blevet kaldt „demokratiets sorte hul“ (Rothstein, 1994: 98; Eriksen, 2001) – vil få vel argumentere, at man ikke har brug for fagkundskaben i offentlig politik, forvaltning og serviceproduktion. På pragmatisk vis inddrages eksperterne da også i vid udstrækning både formelt og uformelt, uden at mange ligger søvnløse over manglen på inddragelsens normative begrundelse.

Sådanne normative spørgsmål om, hvilken rolle eksperter *bør* spille i den offentlige sektors virksomhed, er vigtige af to grunde. For det første har den danske magtudredning, som denne bog er et bidrag til, ikke alene til hensigt at afdække empirisk, hvordan det danske folkestyre fungerer, men også at bidrage til en normativ debat om, hvorvidt det fungerer godt eller skidt. For det andet er det vanskeligt at besvare empiriske spørgsmål om det danske folkestyres tilstand uden at holde disse op mod normative forestillinger om, hvordan tingene bør være.

Denne bog har først og fremmest til hensigt at besvare følgende spørgsmål: Hvilken rolle spiller eksperter rent *faktisk* i den offentlige sektors

virksomhed? Hvilken indflydelse har eksperter på politiske og administrative beslutninger og den service, der ydes borgerne? Det har været og er fortsat en udbredt opfattelse, at antallet af eksperter er steget betydeligt. Det er også en udbredt opfattelse, at de har fået større – og muligvis for stor – indflydelse på politisk-administrativ beslutningstagen. På baggrund af den hen ved 200 år uafbrudte, massive opfattelse, der har været af, at viden og eksperter vil få stadig større indflydelse, er det forbavsende, hvor få empiriske studier der er foretaget af, hvorvidt det nu også er tilfældet. Der findes en række undersøgelser af udviklingen i antallet af eksperter (Albæk, 1985: 38-41), og hvilken betydning viden og videnskab har for samfundsøkonomien (Betænkning 1406, 2001: 95-114). Der findes også talrige analyser af, hvordan eksperter har forsøgt at øge deres indflydelse og magt ved at organisere sig i professioner og derved opnå videns- og erhvervsmonopol (Larson, 1977; Friedson, 1986; Brint, 1994). Men vi har forbavsende få og meget spredte empiriske studier, som undersøger, hvilken indflydelse eksperter har på offentlig politik, forvaltning og serviceproduktion. Det er det emne, der vil blive undersøgt her. Undersøgelsens resultater vil så forhåbentlig også kunne bidrage til en normativ debat om, hvorvidt den rolle, eksperterne spiller i det danske folkestyre, demokratisk set er af det gode eller det onde.

Bogen indledes med en kort gennemgang af ekspertvældets idéhistorie. Dernæst indkredses i kapitel 3 teoretisk, hvori ekspertstyre består. De følgende kapitler udgør bogens empiriske undersøgelser. Kapitlerne 4-6 viser, hvordan forskere kan have indflydelse på formuleringen af politik i Danmark: I kapitel 4 undersøges pressens brug af eksperter, i kapitel 5 vises, hvordan eksperter kan have en – om end sjældent forekommende – meget direkte indflydelse på den politiske dagsorden, mens kapitel 5 viser eksperters mere langsigtede påvirkning af politik. I kapitel 6 undersøges eksperters rolle i gennemførelsen af vedtagen politik, og i et afsluttende kapitel 7 samles undersøgelsens forskellige tråde.