

Erik Albæk

Expertstyre: en avgränsning

Föreställningen att det moderna samhället i allt högre grad använder sig av och därmed har blivit beroende av expertkunskap har framför allt formulerats av sociologer, som beskrivit och analyserat övergripande samhällsförändringar i ett långsiktigt perspektiv. Så har det varit historiskt, och så har det också varit under de senaste årens diskussion om informations- och kunskapssamhället.¹ Två förhållanden har kännetecknat sådana sociologiska samtids- och framtidsdiagnoser.

Det första är att de blott i smärre utsträckning explicit värderat utveckling-

ens normativa konsekvenser. I stället har man sett samhällsutvecklingen som i grund och botten gynnsam: Man verkar utan vidare ha övertagit upplysningstidens positiva uppfattning om kunskap och expertis. Därför har man inte sett någon anledning att argumentera för varför samhällets ökade användning och beroende av kunskap är av godo. Teknokratikritiken har tydligare erkänt sin normativa utgångspunkt, först och främst en allmän kapitalism- eller modernitetskritik, men också här verkar utgångspunkten vara given, varför en explicit normativ värdering av expert-

1. Anthony Giddens, *Modernitetens följder* (1996); Alvin Toffler, *Maktskifte: Kunskap, rikedom och våld på randen till det 21:a århundradet* (1990); Nico Stehr, *Knowledge societies* (1994).

styrets negativa effekter inte har setts som nödvändig.

Utmärkande för litteraturen om samhällets ökade användning av expertkunskap är också att den empiriska beskrivningen av sam- och framtidens utvecklingslinjer tecknas med mycket breda penseldrag, som endast i undantagsfall underbyggs med självständiga empiriska undersökningar av expertkunskapens betydelse för samhällslivet. I regel används i stället tillgängligt empiriskt material för att eklektiskt och illustrativt teckna den positiva eller negativa samhällsutvecklingen fram mot expertstyret. Ett mycket markant undantag är dock professionssociologin, som har tagit fram egna teorier och med utgångspunkt från dem systematiskt och empiriskt undersökt olika professioners uppkomst och funktionssätt.²

Det är slående hur litet statsvetare har sysselsatt sig med expertstyre, såväl empiriskt som normativt. Det är märkligt med tanke på att uppfattningen om expertkunskapens ökade betydelse för det moderna samhället just framhäver att inte minst styrningen, och därmed den politiska styrningen, av samhället i ökad omfattning påverkas av experter. Därför är avsikten här att undersöka föreställningen om expertstyre ur ett statsvetenskapligt perspektiv och därvid fokusera på experters inflytande över dansk po-

litik, förvaltning och tjänsteproduktion. En sådan analys fordrar emellertid först en begreppsmässig såväl som normativ avgränsning av expertstyret, betraktat ur ett statsvetenskapligt perspektiv. Först då blir det möjligt att för det första få en mer precis uppfattning om vilka experterna är, hur ett expertstyre ser ut och hur det kan undersökas empiriskt. Och för det andra blir det möjligt att få en normativ måttstock i förhållande till vilken experternas faktiska inflytande i den offentliga sektorn i Danmark kan värderas som önskvärt eller icke önskvärt.

Varför dra in experter?

När man som här önskar undersöka föreställningen om expertstyre ur ett statsvetenskapligt perspektiv, måste man fråga sig om dessa aktörers motiv kan förklaras med utgångspunkt i traditionellt politiskt tankegods: att de maximerar den egna nyttan, det vill säga verkar för sina egna intressen och mål? Detta är i stor utsträckning fallet.

En viktig anledning till att man använder experter är att det finns ett omätligt *kunskapsbehov* i det politisk-administrativa systemet. Den offentliga sektorn förväntas rent faktiskt lösa mängder av problem: sjukvårdsköer, våld bland andragenerationsinvandrare, fylla bland barn och unga, arbetslöshet, skattetryck, pensionsbomben, vikande

2. Se till exempel Magali Sarfatti Larson, *The rise of professionalism* (1977); Elliot Friedson, *Professional powers* (1986); Steven Brint, *In the age of experts: The changing role of professionals in politics and public life* (1994); Peter Kragh Jespersen, *Bureaukratiet: Magt og effektivitet* (1996), s 79–104.

fiskebestånd i danska farvatten, god djurhållning och så vidare. Uppdragslistan är oändlig. Till det offentligas förpliktelser hör också att lösa allt fler så kallade »svåra« problem, det vill säga problem på vilka det inte finns någon enkel lösning och där orsakssammanhangen är ytterst komplexa.³ Oavsett hur stora (politiska) skillnader det kan finnas i uppfattningen om hur dessa problem ser ut, och hur de kan lösas, finns det också behov av och krav på att få dem lösta. Ingen vet det bättre än politikerna, för vilka olösta problem kan få en bumerangeffekt vid nästa val. Men politikerna och det ämbetsverk som understödjer dem har inte alltid förutsättningar att själva producera tillräckligt mycket kunskap om hur alla dessa problem ser ut, hur omfattande och allvarliga de är och hur de kan lösas. Därför finns det ett konstant behov av input från utomstående, både från teoretiskt och praktisk sakkunniga. Som en av nittonhundralets mest framträdande demokratiteoretiker inom statsvetenskapen har formulerat saken:

Trots allt tal om motsatsen rör vi oss i riktning mot *mindre* makt åt folket. Den uppenbara orsaken till detta är att maximal folklig makt bara är möjlig i det primitiva samhället, vars ledningsuppgifter är ganska elementära. Efterhand som

det sociala och ekonomiska livets mekanismer blir alltmer komplexa, inbördes sammankopplade och förutbestämda, måste expertens värderingar tillmätas större vikt än hans röst som väljare.⁴

På liknande sätt kan det finnas ett behov av att tillföra politikutövandet expertkunskap. Utnämningar av experter till offentliga nämnder, som fattar domstolsliknande beslut eller tar ställning till underlaget till de beslut som fattats av allmänna förvaltningsmyndigheter, kan således bero på ett behov av juridisk och teknisk expertis för att säkerställa ett efter gällande regler sakligt korrekt beslut. Ingen politiker önskar sitta i ledningen för en förvaltningsapparat, vars beslut kan angripas sakligt, till exempel för att ha ett juridiskt felaktigt underlag. Anledningen till att man uppdrar åt professioner att fatta fackmässiga avgöranden i samband med servicetjänster kan likaså vara att man därigenom säkerställer en effektiv tjänsteproduktion. Beslut om behandling vid läkarbesök eller sjukhusinläggning är förknippade med ett så komplext och situationsbestämt avgörande att de inte kan fastställas med detaljerade regler. I stället styrs dessa uppgifter genom de normer för gott utförande som har utvecklats inom läkarprofessionen och utförandekontrollen sker genom kollegial bedömning. Med

3. Horst Rittel och Melvin Webber, »Dilemmas in general theory of planning«, i *Policy Science* vol 4, nr 2 (1973).

4. Giovanni Sartori, *Democratic theory* (1962), s 405.

andra ord har den politiker som vill säkerställa effektiv service åt medborgarna ett intresse av att uppdra tjänsteproduktionen åt experter.

Anledningen till att dra in experter i den politisk-administrativa beslutsprocessen kan också vara *strategisk*, det vill säga att man genom att införa expertstyre försöker uppnå strategiska fördelar i förhållande till sina politiska motståndare. Om en politisk aktör finner att experternas värderingar i allmänhet och i det långa loppet ligger närmare ens egna än motståndarnas politiska åsikter, kan vederbörande ha ett intresse av att institutionalisera expertstyret i förvaltningsorgan som inte är underställda politisk styrning. Det kommer visserligen att förhindra aktören att själv fatta politiska beslut på det aktuella området, när denne sitter vid (regerings)makten. Men i lika hög grad förhindrar det hans politiska motståndare att göra detsamma när de sitter vid makten.⁵ Till exempel kan det mycket väl ha legat i socialdemokraternas långsiktiga intresse, när partiet var i regeringsställning på 1990-talet, att överflytta så många miljöbeslut som möjligt till olika expertorgan, till exempel råd och nämnder, eftersom man på så vis kunde förhindra en framtida borgerlig miljöminister att påverka besluten med mindre än att han lade om

hela systemet, vilket politiskt sett kan vara nog så kostsamt.

Det strategiska kan också bestå i att understödja utvecklingen av expertkunskap på områden som står en politiskt nära. Politikerna har i regel en allmän idé om vartåt politiken bör röra sig, men inte nödvändigtvis konkreta idéer om hur detta ska ske. Hos partier till vänster om den politiska mitten har det således länge funnits ett allmänt intresse av att stärka konsumenternas ställning på marknaden. Ett intresse som statsminister Anders Fogh Rasmussen vid regeringsrockaden i augusti 2004 gjorde till sitt eget i och med bildandet av ett konsumentdepartement. En sak är emellertid det allmänna intresset för konsumentpolitik, en annan hur man närmare bestämt i praktiken bör tillvarata konsumentintresset. Detta vet man inte alltid själv som minister eller riksdagspolitiker. Den konsumentpolitiska världen av i dag har blivit så komplicerad att politiker är beroende av experter för att överhuvudtaget ta reda på vad de själva tycker. Därför är det för den konsumentintresserade politikern en fördel att få hjälp av ett expertorgan som Forbrugerrådet, med dess stora analytiska apparat, med att klargöra sin egen politik.⁶ På liknande sätt har partiet Venstre länge argumenterat för det för-

5. Asbjørn S. Nørgaard, *The politics of institutional control: Corporatism in Danish occupational safety and health regulation & unemployment insurance, 1870–1995* (1997), s 89.

6. Forbrugerrådet är en dansk paraplyorganisation för ett trettio-tal konsumentorganisationer och -föreningar som verkar för att tillvarata konsumenternas intressen gentemot marknad och politik. Konsumentverket i Sverige är däremot en statlig myndighet. Red anm.

nuftiga i att få »mer miljö för pengarna«, varför de vid regeringsövertagandet lade mycket kraft på att bilda Institut for miljøvurdering för att komma med mer precisa idéer om hur man i praktiken kan säkerställa att pengarna används mest effektivt. Man kan väl säga att det för politikerna i dag överhuvudtaget inte är en fråga om *hurvida* de ska lyssna till experterna. Det är de helt enkelt tvungna till för att överhuvudtaget få reda på vad de själva ska tycka. Den väsentliga frågan är *vilka* experter de ska lyssna till.

Besläktad men inte helt identisk med den strategiska användningen av expertkunskaper är den *legitimerande* användningen. I det förra fallet har en politisk aktör behov av ny kunskap som vederbörande inte redan förfogar över för att kunna handla strategiskt i förhållande till det politiska spelets övriga aktörer. När en politisk aktör använder expertkunskap legitimerande önskar vederbörande inte tillgodogöra sig ny kunskap, utan att få politisk ammunition för att understödja redan intagna positioner. I ett politiskt spel är det nämligen en tillgång att kunna understödja sin argumentation med hänvisning till kunskap producerad av en till synes neutral instans utanför den politiska arenan. Detta kan ske genom tolkning av redan befintlig expertkunskap, så att den passar in i egna, redan tidigare intagna po-

sitioner. Men det kan också ske genom direktbeställning av expertkunskap som understödjer sådana ståndpunkter. I det senare fallet finns det en uppenbar risk för att expertens yrkesintegritet skadas – att de med andra ord kommer att leverera partsinlagor.

Expertkunskapen kan också användas *symboliskt*. Alla organisationer har ett behov av att legitimera sig inte bara genom att utföra sina uppdrag på ett effektivt sätt, utan också genom att utföra uppdragen på ett sådant sätt att medarbetare och särskilt omgivningen uppfattar dem som förnuftiga och relevanta. Därför lägger organisationer ner otroligt mycket energi på att skapa symboler som signalerar politiskt och organisatoriskt korrekt utförande av uppdragen. När myten om vår tids moderna, framgångsrika organisation som utnyttjar expertkunskap slår rot, så kommer alla organisationer att använda sig av experter, oavsett om det finns ett konkret kunskapsbehov eller inte. Man drar in expertkunskap som en ritual, som man går igenom på grund av dess signaleffekt. Det kanske mest kända exemplet i dag på en sådan rituell expertanvändning är den utbredda trenden att göra utvärderingar, utan att man kan säga om dessa utvärderingar har någon som helst innehållslig effekt på de verksamheter som utvärderas.⁷

7. Erik Albæk, »Why all this evaluation?: Theoretical notes and empirical observations on the functions and growth of evaluation, with Denmark as an illustrative case«, i *Canadian Journal of Program Evaluation*, vol 11, nr 2 (1996), s 1–34; Peter Dahler-Larsen, *Den rituelle refleksion: Om evaluering i organisasjoner* (1998).

Slutligen ska det nämnas att expertkunskap vid utförandet av politiska och offentliga uppdrag kan spela en roll som inte på förhand har förutsetts av någon aktör på den politiska arenan. Allt som oftast är uppfattningen av problem och dess lösningar förknippade med oenighet. Till och med på områden där det till synes råder konsensus, är detta något som måste skapas. I samband med detta kan expertkunskapen fungera som *intressemedlare* genom att bidra till att upphäva några av dessa oenigheter. Till exempel uppdrog man utan vidare på experter att avgöra vilken betong som skulle användas vid ett motorvägsbygge, medan frågan om vägen skulle gå genom Ådalen blev föremål för stor oenighet. Men här kunde expertutlåtanden av de ekonomiska, miljömässiga och trafiksäkerhetsmässiga konsekvenserna av en alternativ dragning bidra till att medla mellan intressena.

Expertkunskap kan också bidra till att *definiera det utrymme* inom vilket ett problem kan diskuteras, till exempel om problemet fortsättningsvis ska diskuteras med avseende på ekonomi eller miljö. Vetenskapsociologin har dessutom visat hur expertkunskap kan ha en *begreppslig* eller *upplysande* funktion, med vilket menas att expertkunskap

inte bara bidrar till lösningen av konkreta problem, utan också, ofta genom diffusa processer, påverkar våra föreställningar och begrepp om den sociala verklighet som vi befinner oss i.⁸ I den utsträckning sådana föreställningar och begrepp blir till fasta tankemönster i politik och förvaltning talar man om att expertkunskapen har fått en *konstitutiv* effekt.⁹

Vilka är experterna?

Det är uppenbart att i stort sett alla samhällsfunktioner i dag kräver kunskaper och färdigheter på högre nivå än tidigare och att utbildningsnivån i samband med detta har stigit explosionsartat i de (post)industriella länderna. Den allt större arbetsdelningen kräver alltmer specialiserad kunskap och kunskap på högre nivå. Vi har på sätt och vis alla blivit om inte experter, så specialister på våra respektive områden i arbetslivet. Dessutom har expertutlåtandet fått hög legitimitet, eftersom det nu är experterna som har särskild inblick i många av de förhållanden som gör sig gällande i vår vardag. Men detta innebär samtidigt att många andra aktörer kommer att försöka skaffa sig vad som har kommit att kallas »kompensatorisk« legitimitet¹⁰, det vill säga

8. Erik Albæk, *Fra sandbed til information: Evalueringsforskning i USA – før og nu* (1988), s 56–59.

9. Dahler-Larsen (1998).

10. Hans N. Weiler, »Legalization, expertise, and participation: Strategies of compensatory legitimation in educational policy«, i *Comparative Education Review*, vol 27, nr 2 (1983), s 259–277.

ta i anspråk experternas legitimitet för att därigenom förläna sina synpunkter större vikt. Till exempel har därför numera blott ett fåtal intresseorganisationer med känsla för det politiska spelet en »talesman« som uttalar sig å organisationens vägnar. I stället har man »symbolspecialister« i form av en »chefsekonom« eller »chefsanalytiker«, alltså en förment (oberoende) expert.¹¹

Om man till kategorin experter räknar alla dem som har specialkunskap på ett visst område, eller alla dem som kallar sig eller kallas för experter, ja då kan man utan vidare konstatera att Danmark är en teknokrati – ett land där experterna i stor utsträckning styr samhällslivet såväl ekonomiskt som politiskt. Problemet är emellertid att om alla blir experter så blir expertbegreppet ointressant. Det kommer kanske även fortsättningsvis vara möjligt att skilja mellan rollerna, när en person uppträder som lärd, det vill säga expert, och när han uppträder som lekman.¹² Men det kommer inte att bli möjligt att skilja mellan experter och andra elitgrupper, som utövar inflytande över dansk politik, förvaltning och tjänsteproduktion.¹³

Problemet kan illustreras konkret. Ett av problemen med att närmare avgränsa kretsen av experter är att utbildningsnivån hos de övriga politiska aktörerna – politiker, tjänstemän och organisationsföreträdare – även den har stigit explosionsartat. Den nuvarande finansministern, Thor Pedersen, är utbildad ekonom.¹⁴ Detsamma gäller den tidigare socialdemokratiska finansministern, Mogens Lykketoft, som innan han valdes in i Folketinget arbetade som ekonom i Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (Arbetarrörelsens ekonomiska råd). Det råder inget tvivel om att Thor Pedersen och Mogens Lykketoft i sin vardag utnyttjar sin fackkunskap. Men är de därför också experter i sina värv som finansministrar? Eller är de politiker? Hur är det med ekonomi- och arbetsmarknadsminister Bendt Bendtsen?¹⁵ Han är utbildad polis, men hade dessförinnan tagit handelsexamen i bokföring och företagsekonomi. Eller hans föregångare Marianne Jelved? Hon är utbildad folkskollärare, men har tillägnat sig fackkunskaper inom ekonomi. Gör det Bendt Bendtsen och Marianne Jelved till ekonomiska experter när de tamps med EU:s övriga finansministrar? Eller är de politiker? Och hur är

11. Brint (1994), s 18.

12. Raymond Williams, *Keywords: A vocabulary of culture of society* (1983), s 129.

13. Brint (1994), s 131.

14. Thor Pedersen (Venstre) var dansk finansminister mellan 2001 och 2007. Red anm.

15. Bendt Bendtsen (Konservative) var dansk ekonomi- och arbetsmarknadsminister mellan 2001 och 2008. Red anm.

det med finansdepartementets tjänstemän? De är liksom sin politiska chef utbildade fackekonomer och använder sig av sina yrkeskunskaper i samband med ekonomisk modellering. Det råder emellertid inga tvivel om att modellerernas förutsättningar och resultat inte är objektivt givna, utan i lika hög grad politiskt bestämda. Vad innebär det för vår kategorisering av finansdepartementets medarbetare: är de experter eller är de tjänstemän? Och hur är det med intresseorganisationernas företrädare? Den verkställande direktören för Dansk Industri¹⁶, Hans Skov Christiansen, är pol. kand. och utbildad fackekonom. Det samma gäller flera av hans medarbetare. Men gör det dem till experter?

De flesta skulle tveklöst klassificera Thor Pedersen och Mogens Lykketoft som politiker och Hans Skov Christiansen som näringslivsrepresentant i dansk politik. Dock är inte diskussionen om deras fackkunskap irrelevant när man diskuterar expertstyre. För är det inte möjligt att fackekonomer som Thor Pedersen, Mogens Lykketoft, Anders Fogh Rasmussen, Poul Nyrup Rasmus-

sen och Knud Heinesen i högre grad *också* vände sig till den ekonomiska fackkunskapen än till exempel Anker Jørgensen med sin fackliga bakgrund?

En viktig del i diskussionen om huruvida det har utvecklats ett expertstyre i Danmark verkar således vara att det hos samtliga politiska aktörer har skett en kraftig fackspecialisering som bestämmer deras handlingar. Denna specialisering skulle innebära att det politiska samtalet försiggår inom alltmer specialiserade grupper av aktörer som kommunicerar sinsemellan med ett otillgängligt språk som bara specialisterna själva förstår. Därmed blir debatten elitistisk och andra aktörer utestängs. Trots att befolkningens allmänna utbildningsnivå har stigit så har specialiseringen, enligt detta synsätt, lett till att avståndet mellan specialister/expertter och folket har ökat.¹⁸

Specialiseringen inom politik och förvaltning är ett spännande och relevant problem för den som intresserar sig för expertkunskapens betydelse. Samtidigt är den mycket svår att undersöka empiriskt. På samma sätt som

16. Motsvarigheten till Svenskt Näringsliv. Red anm.

17. Knud Heinesen var finansminister i den socialdemokratiska regeringen 1975–1979 och 1981–1982. Anker Jørgensen var socialdemokratisk statsminister 1972–1973 och 1975–1982. Red anm.

18. Det finns en dansk tradition att föreställa sig en konflikt mellan eliten och folket, jämför det utbredda bruket av begreppet »folkparti« bland danska politiska partier. Framför allt Dansk Folkeparti påstår att det finns en motsättning mellan elit och folk i inställningen till invandring och EU. Mycket tyder dock på att detta är inte så mycket en faktisk motsättning som en myt, som kan användas för politisk mobilisering (Peter Gundelach, »Folk, elite og EU«, i Erik Albæk, Peter Munk Christiansen och Birgitte Møller (red), *Demokratisk set* (2002), s 52–68).

det är omöjligt att skilja mellan det kalla och det varma vattnet, när det väl har blandats, är det omöjligt att i samband med ett konkret politisk-administrativt beslut avgöra i vilken grad det är politikern eller fackekonomen Thor Pedersen som fattade beslutet. Det finns empiriska undersökningar av de politisk-administrativa aktörernas yrkesbakgrund¹⁹, men inget om denna bakgrunds betydelse för det danska politisk-administrativa systemet.

Därför kommer jag här använda en mer traditionell och lätthanterlig men samtidigt betydligt mer inskränkt expertdefinition. Den framkommer genom att man avgränsar experterna från andra grupper i det politisk-administrativa systemet. Avgränsningen är positiv såväl som negativ. Positivt utmärks experterna av att vara sakkunniga, av att deras arbete baseras på deras yrkeskunskap och kunnande och av att deras referenspunkt består i yrkets vetenskapliga och tekniska måttstockar samt i innovationerna och nytänkandet inom yrket. Deras sakkunskap har uppnåtts genom lång teoretisk utbildning och träning och deras arbete kan därför i regel endast bedömas på ett sakligt korrekt sätt av deras kollegor. En förutsättning för experternas arbete är att det bland experterna själva finns en gemen-

sam yrkesmässig och saklig verklighetsuppfattning inom fältet och att denna uppfattning i hög grad accepteras av det politiska systemets övriga aktörer samt därefter av befolkningen överlag och av de befolkningsgrupper som berörs av en viss politik.²⁰ En astrolog kan således ha ägnat många år åt att sätta sig in i och praktisera sitt yrke, men astrologi har inte tillräcklig legitimitet hos befolkningen för att vederbörande ska klassificeras som expert.

Förutom inriktningen mot yrkesmässighet och saklighet, avgränsar den institutionella självständigheten experterna från andra grupper i den politisk-administrativa beslutsprocessen. Det handlar här om en negativ avgränsning. I motsats till politiker blir experter inte omvalda. I motsats till tjänstemän får de inte direktiv från (politiska) överordnade om att inta en bestämd ståndpunkt. Och i motsats till intresseorganisationernas företrädare får de inte representera annat än sin yrkesmässighet. De är med andra ord personligt och funktionellt fria att följa sin yrkesmässiga övertygelse i sin verksamhet.²¹ Det prototypiska exemplet är läkaren. Nog för att det finns politiska, administrativa och ekonomiska ramar för hans verksamhet, oavsett om han är tjänsteman i Sundhetsstyrelsen²² och

19. Peter Munk Christiansen med flera, *Den danske elite* (2001).

20. Bo Rothstein, *Vad bör staten göra?* (1994), s 129; Nørgaard (1997), s 88.

21. Jämför Brint (1994), s 131 ff.

22. Motsvarigheten till Socialstyrelsen. Red anm.

tar ställning till om ny medicin ska släppas på den danska marknaden eller om han behandlar patienter på ett sjukhus. Men i sin yrkesutövning står det honom fritt att handla i överensstämmelse med sin fackmannakunskap.

Hur inverkar experterna på politiken?

Merparten av den tidigare internationella litteraturen om teknokrati och dagens litteratur om informations- och kunskapssamhället behandlar expertisens betydelse för samhället i vid mening. Den förhärskande uppfattningen är att expertis spelar en mer framträdande roll i dag än tidigare. Åtskilliga analyser har således påvisat en närmast explosionsartad tillväxt av antalet experter och specialister, vilket i sig tolkas som ett tecken på att experterna har fått en mer framträdande roll i dagens samhälle än de haft tidigare.²³ En del analyser har också påvisat forskningens stora inverkan på den ekonomiska utvecklingen i ett samhälle.²⁴ Här är fokus emellertid mer avgränsat i det att det riktas mot experters inflytande inom offentlig politik, förvaltning och tjänsteproduktion.

När detta mer avgränsade problem ska undersökas kan man med fördel använda sig av en klassisk framställning av den politisk-administrativa besluts-

processen, sådan den grafiskt illustreras i figur 1. Modellen, som läses nedifrån, delar upp den offentliga beslutsgången i en rad analytiska steg som en viss politisk fråga i allmänhet genomlöper – från det att ett visst fenomen (till exempel en storm) bara registreras i det politiska systemets omgivning över den fas där fenomenet definieras som ett politiskt problem som det offentliga bör ta sig an (drabbade skogsägares ekonomiska förluster) och det beslutas om att göra något åt problemet (fördelaktiga lånevillkor till skogsägarna) fram till genomförande och utvärdering. Detta är bara en schematisk framställning. Ett visst beslutförlopp genomgår inte alltid alla faser och inte alltid i den ordningsföljd som framgår av modellen. I alla dessa faser kommer experter aktivt att kunna inverka på utfallet av beslutsgången.

De första tre faserna handlar om det man brett kan kalla problemformulering och har till syfte att säkerställa att ett visst politiskt problem överhuvudtaget når fram till de politisk-administrativa beslutsfattarna. Den första fasen är *problemidentifiering*. Tillvaron är fylld av händelser, men ingen av dessa är i sig ett problem. För att något ska bli ett problem måste någon aktivt uppfatta eller definiera det som sådant. Att det regnar behöver inte vara ett problem för löparen, som älskar

23. Erik Albæk, »Modernitet og videnskab«, i *GRUS* nr 16 (1985), s 28–51.

24. Betænkning 1406, *Forskningskommissionens betænkning*, bind 2 (2001) s 95–114.

Figur 1
Den politisk-administrativa beslutsgången



att känna naturen mot kroppen, men säkert för kvinnan med nypermanentat hår. Av det oändliga antal förhållanden som verkligen uppfattas som problem betraktas endast en bråkdel av dem som politiska problem, det vill säga problem som man förväntar sig att det offentliga ska ta sig an.

I samhällsvetenskaperna arbetar man framför allt med tre sfärer för problemlösning i samhället: marknaden, där problemen löses genom individuellt utbyte av varor och tjänster mot betalning; civilsamhället, där problemen löses genom familjen eller andra personliga band och nätverk; och slutligen staten, där problemen löses ge-

nom kollektiv, bindande handling. De flesta problem kan i princip lösas i alla tre samhällssfärerna. Barnpassning kan tjäna som illustration. Om det unga paret Jeppe och Cecilie med den tvååriga sonen Jonas vill gå på bio en kväll så har de ett problem: passningen av Jonas. Här kan de välja mellan att använda sig av civilsamhället för att lösa problemet och låta Jappes syster passa Jonas. Eller också kan de använda sig av marknaden genom att ringa studenten Trine, som har satt upp en lapp i det lokala snabbköpet där hon meddelar att hon gärna sitter barnvakt mot betalning. De flesta danskar skulle tycka att det är naturligt att Jeppe och Cecilie använder sig av

antingen marknaden eller det civila samhället för att ordna barnpassning i denna situation. Få skulle tycka att deras barnpassningsproblem är en offentlig angelägenhet. Helt annorlunda förhåller det sig om Jeppe och Cecilie inte kan få barnpassning på dagtid när båda ska till arbetet. I det läget skulle de flesta danskar tycka att det föreligger ett politiskt problem: att danska kommuner inte lever upp till sin förpliktelse att säkerställa barnomsorg. Men så har det inte alltid varit. Går man 50 år tillbaka i tiden skulle merparten av danskarna inte anse det naturligt att staten tog sig an barnpassning, ja så sent som 1975 ansåg en majoritet av den danska befolkningen att barnpassning naturligen borde ske i hemmet.²⁵ Och i andra politiska kulturer, till exempel den amerikanska, uppfattas barnpassning inte som en verksamhet som det offentliga bör syssla med i någon större utsträckning. Slutligen kan man föreställa sig att danskarna även fortsättningsvis vill lägga ansvaret för att säkerställa barnpassning på det offentliga, men samtidigt under överskådlig tid kommer att acceptera att tjänsten i viss omfattning tillhandahålls privat.

Med andra ord: Politiska problem existerar inte av sig själva – som någonting som verkligheten påtvingar oss. Vi skapar våra politiska problem själva, i den meningen att ett politiskt problem förutsätter att det finns politiska

aktörer som aktivt väljer att identifiera bestämda händelser och förhållanden som problem som det offentliga bör finna lösningar på. Här kan experter spela en betydande roll: De riktar uppmärksamheten mot sociala skillnader; de beordrar avdelning halt när vi närmar oss den ekonomiska avgrunden; de påpekar att offentliga verksamheter inte fungerar som avsett och mycket annat som tillsammans kan bidra till att identifiera politiska problem.

Efter identifieringen av ett politiskt problem måste det närmare *definieras*. Ett konkret exempel: Arbetslösheten är i sig själv inte något politiskt problem. Det blir det först när det görs till ett politiskt problem. I slutet av 1960-talet och början av 1970-talet var en arbetslöshet på mellan en och två procent inte något politiskt problem. När blir arbetslösheten ett politiskt problem? Vid tre, fem, sju eller nio procent? När väl arbetslösheten accepteras som ett politiskt problem blir nästa fråga: Vari består problemet? Härom råder ingen enighet. Tänkbara svar kan vara att avmatningen i den internationella ekonomin minskar efterfrågan på danska varor; att räntan är för hög; att fackföreningarna har blivit för starka och att lönen har blivit för hög; inte minst i förhållande till utlandet; att arbetslöshetsförsäkringen är för hög, så att det finns incitament till att bli eller förbli arbetslös; och så vidare. Har man bara ett minimum av kunskap om

25. Observa, *Danskerne: Meninger, holdninger, vaner* (1977).

arbetslöshetsproblemet historia inom dansk politik, vet man att inte minst den ekonomiska vetenskapen och den ekonomiska expertisen har varit aktiva när det gäller att kartlägga problemets konturer.

Det identifieras emellertid fler politiska problem än de politiska beslutsfattarna kan ta sig an. Därför blir nästa viktiga fas för aktörerna i den politisk-administrativa beslutsgången att få just sina problem uppsatta på *den politiska dagordningen*, det vill säga den lista av problem som uppfattas som så viktiga att de förtjänar uppmärksamhet och så småningom lösning. Det är därför avgörande för de politiska aktörerna att de får definiera sina problem på ett sådant sätt att de framstår som så legitima och handlingskrävande att de – i konkurrens med ett oändligt antal andra politiska problem – fångar mediernas, befolkningens och de politisk-administrativa beslutsfattarnas uppmärksamhet, och att de vidare lyckas placera problemet så högt på dagordningen att beslutsfattarna väljer att handla. Det för den breda allmänheten kanske mest iögonfallande exemplet på att experter medverkar vid fastställandet av den politiska dagordningen är den utbredda användningen av experter för att värdera politiska eller andra samhällsliga förhållanden i danska massmedier.²⁶

Om de tre första faserna i beslutsgången handlar om de politiska aktö-

rernas strävanden för att säkerställa att ett visst problem når fram till de politisk-administrativa beslutsfattarna, handlar de två följande faserna om vad som sker när problemet väl har fångat beslutsfattarnas uppmärksamhet och de bestämt sig för att göra något åt det. Det första logiska steget är att göra en *värdering av olika lösningar*. Det finns sällan bara en, utan ofta många olika möjliga lösningar på ett visst politiskt problem. Därför formuleras och undersöks olika möjliga lösningar, som jämförs med varandra. Många aktörer är aktiva i denna fas, däribland experterna. De utvecklar, testar och föreslår åtgärder som kan avhjälpa lässvårigheter bland skolbarn, minska våldet i invandrartäta betongförorter, få flera unga arbetslösa i arbete eller minska antalet skadade och döda i trafiken. De dras under tiden in i den formella kartläggningen av möjliga alternativ; det förmodligen mest välbekanta exemplet på detta är experter som ombeds att tillsammans med tjänstemän och intresseorganisationer delta i utredningsarbete.

I nästa fas närmar sig beslutsgången det formella *beslutsfattandet*. Ju närmare man kommer detta, desto mindre figurerar experterna som aktiva aktörer och desto mindre verkar deras inflytande vara. Fallstudier, i synnerhet från USA, tyder på att experternas inflytande i denna fas varierar mellan olika

26. Erik Albæk, Peter Munk Christiansen och Lise Togeby, *Ekspertter i medierna: Dagspressens brug af forskere 1961–2001* (2002).

sakpolitiska områden²⁷, men generellt förhåller det sig så att det framför allt är politikerna, tjänstemännen och de organiserade intressena som deltar i själva beslutsfasen. Då experter inte har så många andra resurser för understödja sina åsikter än sina goda argument, verkar det rimligt att dra slutsatsen att experter »saknar politiska resurser för att utöva avgörande inflytande när det handlar om politiska val snarare än rent tekniska överväganden [...]. I inget existerande samhälle betraktas vetenskaplig eller teknisk kunskap som en tillräcklig källa till moralisk eller rättslig auktoritet.«²⁸

När beslut formellt fattats om en viss statlig åtgärd ska den genomföras och senare utvärderas, för att undersöka om den lever upp till de tänkta målsättningarna. I statsvetenskaplig forskning fram till mitten av 1970-talet var den dominerande uppfattningen att det politiskt – och därmed statsvetenskapligt – intressanta återfanns i processen fram till dess att beslut fattats i politiskt bemyndigade församlingar, medan beslutets genomförande betraktades som en rent teknisk-administrativ fråga utan egentligt statsvetenskapligt intresse. Den explosiva tillväxt av välfärdsstaten som OECD-länderna upplevde från 1960-talet och framåt blev i det hänseendet

en väckarklocka. Det stod klart att det inte var så enkelt att omsätta goda avsikter i praktiken. Det blev därför statsvetenskapligt intressant att undersöka varför *implementeringen* av offentliga beslut ofta var så problemfyllt. Den första större implementeringsstudien, som publicerades 1973, hade titeln: *Implementering: Hur stora förväntningar i Washington kommer på skam i Oakland; eller varför det är förbluffande att federala åtgärder överhuvudtaget fungerar: Den fantastiska historien om den ekonomiska utvecklingsmyndighetens, berättad av två välvilligt inställda observatörer, som försöker bygga en moral på en grund av grusade förhoppningar.*²⁹

Till bokens förtjänster hörde att den uppfattade implementering som en kedja av beslut, som vart och ett rymmer risken för förseningar och förvrängningar. Om tio procent går fel på varje nivå, räcker det att gå ner sju nivåer i organisationen för att bara hälften av det ursprungliga beslutet ska vara kvar. De båda författarna betraktade implementeringsproblemet som främst tekniska till sin natur. Men efterhand fick statsvetarna upp ögonen för att implementering, liksom alla andra beslutsprocesser, är politisk, det vill säga präglad av konflikter mellan olika aktörer. I dag uppfattas med andra ord

27. Brint (1994), s 135–137.

28. Sanford Lakoff, »Scientists, technologists and political power«, i Ina Spiegel-Rosing och Derek de Solla Price (red), *Science, technology and society: A cross-disciplinary perspective* (1977), s 371.

29. Jeffrey F. Pressman och Aaron Wildavsky, *Implementation* (1973).

implementering som politik, om än med andra medel än de som används i samband med de mer traditionella politiska beslutsprocesserna, och som en av de viktigaste faserna i den politisk-administrativa beslutsprocessen: »Hur en offentlig åtgärd utformas är av mindre betydelse för resultatet än hur den implementeras.«³⁰ Om man verkligen vill veta vad den danska skolpolitiken går ut på, räcker det inte att läsa skollagen. Man måste ut i klassrummen och undersöka vad som faktiskt pågår när lärarna undervisar eleverna.

Men eftersom implementeringen av den offentliga politiken i dag i stor utsträckning delegeras till tjänstemän och semiprofessioner – läkare, sjuksköterskor, psykologer, lärare, socialarbetare och så vidare – är det upplagt för att dessa expertgrupper kan utöva stort inflytande över den offentliga sektorns verksamhet. De kan ha substantiella intressen som de försöker främja, det vill säga att de argumenterar för att ett visst problem ska hanteras utifrån just deras yrkesmässiga perspektiv, vilket vi känner igen från till exempel stridigheter mellan psykologer och psykiatriker om behandlingen av psykiskt sjuka, eller mellan sjuksköterskor och läkare

om behandling och vård av patienter. Och de kan ha institutionella intressen som de försöker främja, det vill säga att de försöker att skaffa sig fler och bättre arbetsuppgifter, fler tjänster och bättre löne- och arbetsvillkor.³¹ Särskilt det sistnämnda har varit föremål för en del statsvetenskaplig forskning. Det är ganska svårt för utomstående, inte minst de politiska och ekonomiskt ansvariga, att bedöma behovet av anställningar, antalet tjänster, utrustning och så vidare. Därför finns det något som kan kallas informationsasymmetri, det vill säga att de som producerar välfärdstjänster – läkare, sjuksköterskor, lärare, hemtjänstpersonal – vet mer om behovet av anställningar, materiel med mera än de som politiskt har att bevilja pengar till detta. Men samtidigt kan producenterna också inför beställarna skruva upp behovet utan att detta kan genomskådas av någon utanför organisationen. Då de dessutom är i allians med brukarna kommer de också att ha en stark ställning – när det gäller möjligheterna att få högre anslag till sina områden och förhindra nedskärningar.³² På samma sätt är det svårt för andra att se om arbetets utformning är målanpassad och motsvarar politikens avsikt.³³

30. Milbery W. McLaughlin, »Implementation realities and evaluation design«, i R. Lance Shotland och Marvin M. Mark (red), *Social science and social policy* (1985), s 99.

31. Florence Heffron, *Organization theory and public organizations: The political connection* (1989), s 201–206.

32. Ole P. Kristensen, *Væksten i den offentlige sektor: Institutioner og politik* (1987).

33. Martin Lipsky, *Street-level bureaucracy* (1980).

Som den sista logiska fasen i den politisk-administrativa beslutsprocessen finner vi *utvärderingen* av den genomförda politiken. Utvärdering har i dag blivit ett utbrett fenomen i den offentliga sektorn i Danmark.³⁴ I många fall genomförs utvärderingar utan hjälp från särskilda utvärderingsexperter, till exempel när universitetslärare ber sina studenter att fylla i utvärderingsformulär efter en delkurs. Men i många fall har speciella utvärderingsexperter utvecklats de modeller som i dag används i Danmark, och det är ofta de som genomför mer omfattande och komplicerade utvärderingar. Inte heller utvärdering är en apolitisk process. Tvärtom initieras och används utvärderingar ofta med ett bestämt politiskt mål i sikte.³⁵

Den politisk-administrativa beslutsprocessen sker således i många faser. De har var och en sin särskilda logik och många skilda aktörer har inflytande över utfallet. Experter är en av många grupper som söker påverka den politisk-administrativa beslutsprocessen. De är ytterst sällan på plats när politisk-administrativa beslut fattas i vanlig mening. Men både före och efter det att ett beslut fattas kan de utöva betydande inflytande på det samlade utfallet av en politisk-administrativ beslutsprocess.

Hur undersöker man experternas inflytande över politiken?

Det finns flera problem förknippade med att empiriskt kartlägga experternas inflytande över politiken. Ett första problem är att offentlig politik och tjänsteproduktion tillkommer genom en ytterst komplex process i många steg. Ofta är det praktiskt taget omöjligt att identifiera den grupp eller individ som har haft det sista ordet vid uppkomsten av en viss politik. En eller flera intresseorganisationer kan till exempel lämna in förslag till något departement om att man borde anta en lag på ett visst område. Departementstjänstmännen har sina åsikter om detta, skriver utkast till ministern om en utredningskommitté, som ministern tillsätter, kommittén avger ett betänkande med ett förslag till lagstiftning, som går ut på remiss innan Folketinget och respektive utskott behandlar och ändrar förslaget, bland annat sedan representanter för intresseorganisationer fått komma till tals inför utskottet. Under detta förlopp kan det vara svårt att avgöra vem som har haft inflytande på (vilka delar av) den slutligt antagna lagen.

Det är i det stora hela svårt att analysera beslutsfattande inom det offentliga. I en omfattande undersökning av

34. Erik Albæk och Olaf Rieper, »Evaluation in Danish governance«, i Jan-Erik Furubo, Ray Rist och Rolf Sandahl (red), *International atlas of evaluation* (2002), s 27–45.

35. Albæk (1988); Hanne Foss Hansen, *Evaluleing i staten: Kontroll, læring eller forandring?* (2003); Peter Dahler-Larsen, *Evaluering og magt* (2004).

det offentliga användning av samhällsvetenskaplig forskning, konstaterade en amerikansk kunskapssociolog att de beslutsfattare som hon intervjuade så gott som undantagslöst kände sig förvirrade av hennes användning av ordet »beslutfattande«. De upplevde inte själva att de – som enskilda individer och grupper av individer – »fattade« beslut, och kunde följaktligen inte upplysa om vilket inflytande expertisen, i detta fall forskningen, hade haft på dessa »icke-fattade« beslut.³⁶

Ett annat problem är den förutfattade meningen i det traditionella statsvetenskapliga tankegodset att expertkunskap knapp har något inflytande alls på politiken. Den normativa politiska teorin har präglats av en dubbelhet. Å ena sidan ska demokratin främja det förnuftiga beslutet, varför man överlägger: argument bryts och det bästa argumentet segrar – Hal Kochs samtalsdemokrati. Å andra sidan betraktas demokratin som en politisk mekanism, som ska säkerställa att olika intressen kan sammanjämka sig till gemensamma beslut – Alf Ross procedurdemokrati.³⁷ Om den normativa politiska teorin har vacklat mellan dessa positioner – mellan argument och intressen – har den empiriska statsvetenskapen så gott som uteslutande gett företräde åt den senare modellen.

Man har antagit att intressen och resurser är de grundläggande förklarings-elementen när man vill analysera vem som har makt, det vill säga vem som utövar avgörande inflytande på de politiska besluten. Till aktörernas viktigaste resurser hör de finansiella (hur mycket pengar har en aktör till sitt förfogande), de politiska (till exempel väljarnas uppslutning), de organisatoriska (till exempel antalet medlemmar och kansliresurser) och de kulturella (till exempel överensstämmelse med viktiga kulturella värden). Också kunskap kan vara en resurs, om andra aktörer är beroende av eller efterfrågar den kunskap som man besitter. En minister skulle till exempel inte kunna utföra sitt arbete utan att dra nytta av sina tjänstemäns kunskaper, och statliga aktörer har ofta ett nära samarbete med intresseorganisationer, eftersom de har behov av den kunskap som intresseorganisationerna besitter.

Sett från ett sådant resursperspektiv har experterna en svag ställning i den *politikutformande processen*: De är institutionellt placerade på betydande avstånd från beslutens centrum och har inga andra viktiga resurser att tillgå än sin fackkunskap: »I motsats till lagstiftaren manövrerar experterna företrädesvis med hjälp av goda argument snarare än med hjälp av resurser, riskbenägenhet och samarbete med iögonfallande in-

36. Carol H. Weiss och Michael J. Bucuvalas, *Social science research and decision-making* (1980).

37. Se Alf Ross, *Varför demokrati?* (1948) respektive Hal Koch, *Hvad er demokrati?* (1945). Red anm.

tressen«. ³⁸ Även om experternas rationella argument är moraliskt överlägsna andra former av maktutövning, i den meningen att de inte kan skada den, som låter sig övertygas om deras giltighet, ³⁹ är expertkunskapen sällan efterfrågad i politikutformningen, om den står mot andra resursstarka aktörers intressen. Betydligt starkare ställning har experterna då i *politikutförandet*, det vill säga i implementeringen av den beslutade politiken. Andra politiska aktörer är beroende av experternas fack- och sakkunskap för att kunna genomföra regleringar och producera välfärdstjänster. Experter rekryteras därför i stort antal till välfärdsstatens institutioner, vilket ger dem en plattform, varifrån de kan mobilisera stöd för att främja i synnerhet sina egna institutionella intressen i form av högre anslag, fler tjänstetillsättningar, bättre löne- och arbetsvillkor med mera. ⁴⁰

Statsvetenskapens traditionella intressebegrepp har kanske i ännu högre grad än dess resursbegrepp hindrat expertkunskapen från att utöva inflytande i politiken. Den teoretiska utgångspunkten har varit att ge de parterna i en förhandlingssituation fördefinierade särintressen, som reglerar deras agerande i

förhandlingsspelet, det vill säga maximering av egenyttnan och rationella val. Men när aktörerna i sitt handlande bara styrs av egenintressen är det uteslutet att de kan främja allmänna intressen. Inte ens experterna kan verka »i sanningens tjänst«. Och när intressena är givna på förhand, så kan det offentliga meningsutbytet inte ha en självständig funktion i politiken. Ingen låter sig övertygas av goda argument för att de är goda eller övertygande, utan endast för att man av strategiska hänsyn är tvungen att ge sig. Själva föreställningen om att det kan finnas ett deliberativt element i faktiskt befintliga demokratier – det vill säga »beslutsfattande med hjälp av argument som utbytes *med* och *av* deltagare, vilka grundar sig i värden om rationalitet och opartiskhet«⁴¹ – är således främmande för den traditionella statsvetenskapliga tankevärlden.

Det må vara höjt över varje tvivel att särintressen spelar en alldeles avgörande roll inom politiken. Otaliga statsvetenskapliga undersökningar har påvisat hur särintressen blockerar kunskap och idéer inom politiken, som annars skulle kunna komma breda befolkningslager till godo.⁴² Men samtidigt har man

38. Brint (1994), s 145.

39. Robert A. Dahl, *Modern politisk analys* (1968), s 44–62, se speciellt s 48–50.

40. Kristensen (1987).

41. Jon Elster (red), *Deliberative democracy* (1998), s 8.

42. Jämför Theodore J. Lowi, *The end of liberalism* (1969); John E. Chubb och Paul E. Peterson (red), *Can governments govern?* (1989); Jonathan Rauch, *Demosclerosis: The silent killer of American government* (1994).

under de senaste decennierna alltmer kommit till insikt om att särintressen inte förklarar allt inom politiken – att statsvetare bör kunna tänka i andra banor än »makt, inflytande, påtryckningar och strategi. Om vi försöker att förstå offentlig politik endast med dessa begrepp [...] går vi miste om mycket.«⁴³ Utöver egenintressen påverkas politiken således av sådana förhållanden som idéer, moral, normer, kultur och deliberation.⁴⁴

Inte minst idéers betydelse för politiska processer och utfall – vad som på engelska kallas *politics of ideas* och på danska har fått beteckningen »diskursmakt«⁴⁵ – har ägnats stor uppmärksamhet de senaste åren: »Idéer är a

och o inom politiken. Folk kämpar om idéer, kämpar för idéer och emot dem. Politisk konflikt handlar aldrig bara om materiella villkor och val, utan om vad som anses vara legitimt.«⁴⁶ Idéer har i den statsvetenskapliga litteraturen tagit formen av exempelvis symboler⁴⁷, moraliska imperativ⁴⁸ och mer utarbetade politiska förslag.⁴⁹

Denna förståelse av idébegreppet kan omfatta expertkunskap, och en rad fallstudier har också genomförts som påvisat hur expertkunskap kan bidra till att framkalla till och med radikala brott med hela tänkesätt som omger bestämda sakpolitiska områden. Samtidigt visar dessa studier att brotten inte frambringas enbart av experterna.

43. John W. Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies* (1984), s 131.

44. Jämför Kingdon (1984); Philip B. Heymann, »How government expresses public ideas«, i Robert B. Reich (red), *The power of public ideas* (1990); Giandomenico Majone, »Policy analysis and public deliberation«, i Reich (1990); Jane J. Mansbridge (red), *Beyond self-interest* (1990); Peter Haas, »Introduction: Epistemic communities and international policy coordination«, i *International Organization* vol 46, nr 1 (1992), s 187–224; Paul Sabatier och Hank Jenkins-Smith, *Policy change and learning* (1993); Deborah A. Stone, *Policy paradox: The art of political decision making* (1997); Asbjørn S. Nørgaard, »Moral i politik?«, i *Politica* vol 30, nr 4 (1998), s 388–404; Erik Albæk, »Frisindets grænser: Homoseksuelle mellem moralske dilemmaer og politiske hensyn«, i *Politica* vol 30, nr 4 (1998), s 405–422; Martin Marcussen, »Ideer og magt«, i Peter Munk Christiansen och Lise Tøgeby (red), *På sporet af magten* (2003).

45. Marcussen (2003).

46. Stone (1997), s 33–34.

47. David R. Beam, Timothy J. Conlan och Margaret T. Wrightson, »Solving the riddle of tax reform: Party competition and the politics of ideas«, i *Political Science Quarterly* vol 105, nr 2 (1990), s 205; David R. Beam, Timothy J. Conlan och Margaret T. Wrightson, *Taxing choices: The politics of tax reform* (1990), s 245.

48. Steven Kelman, »Why public ideas matter«, i Reich (1990), s 31.

49. Martha Derthick och Paul J. Quirk, *The politics of deregulation* (1985), s 245–246; John W. Kingdon, »How do issues get on public agendas?«, i William J. Wilson (red), *Sociology and the public agenda* (1993), s 45.

Däremot får experterna stort inflytande när de ingår i formella och informella nätverk – så kallade »epistemiska samfund« eller »policysällskap« – med andra politiska aktörer som tillsammans verkar för att förändra det tänkesätt, eller paradigm, som styr konkreta politiska initiativ. Exempel på sådana politiska paradigmskiften kan vara (av)regleringen av flygtrafiken⁵⁰,

ekonomisk politik⁵¹ och miljöpolitik, nationellt⁵² såväl som internationellt.⁵³ De nämnda fallstudierna visar att det helt enkelt inte är möjligt att förstå utvecklingen av politikens innehåll endast utifrån det klassiska, statsvetenskapliga intresseperspektivet.

*Översättning från danskan
av Fredrik Jansson*

50. Derthick och Quirk (1985).

51. Peter Hall, »Policy paradigms, experts, and the state: The case of macroeconomic policy-making in Britain«, i Stephen Brooks och Alain-G. Gagnon (red), *Social scientists, policy, and the state* (1990).

52. Sabatier och Jenkins-Smith (1993).

53. Haas (1992).