

Johan Lindgren

Styrningsproblemet ur ett systemteoretiskt perspektiv

Från och med 1960-talets mitt fram till omkring 1980 var protester mot expertstyre ett vanligt inslag i samhällsdebatten, inte minst inom miljörörelsen och alternativrörelsen. Det kunde handla om kritik mot det storskaliga teknologiska kärnkraftssamhället, motstånd mot regionalpolitiken eller protester mot miljögifter.¹ Men inom dagens sociala rörelser och i

de politiska partiernas program lyser motsvarande kritik mot expertstyre och byråkrati med sin frånvaro, åtminstone i Sverige. Experter tycks breda ut sig på alla livets områden. Du hör experter uttala sig i medierna om din kärlek, om dina pensionspengar, om din hälsa, om aktiemarknaden, om partiernas väljarstöd och så vidare. Det går knappt att slå upp en dagstidning utan att orden

1. Se Martin Wiklund, *I det modernas landskap: Historisk orientering och kritiska berättelser om det moderna Sverige mellan 1960 och 1990* (2006), s 277–312, och Jonas Anshelm, *Mellan frälsning och domedag: Om kärnkraftens politiska idéhistoria i Sverige 1945–1999* (2000). En vanlig mening var att experter och planerare inte beaktade vanliga människors behov och önskemål; för ett tidstypiskt exempel, se Sten Johanssons inledning i Ottar Brox, *Centralbyråkraterna och glesbygden* (1969), s 7–10. Se även Carl Holmberg, *Längtan till landet: Civilisationskritik och framtidsvisioner i 1970-talets regionalpolitiska debatt* (1998).

expert, expertis och rådgivning möter en.²

Det är dock inte experters frekventa medverkan i massmedierna som det ska handla om här, utan experterna visavi det politiska systemet. I Sverige och Skandinavien överlag har denna fråga inte ägnats särskilt mycket forskning. Förvånansvärt få svenska statsvetare har uppmärksammat risken för ökat expertinflytande i politiken³, vilket säkert kan vara ett skäl till att det finns så få empiriska studier på området.⁴ Men visst finns det tecken på att experterna har ökat sitt inflytande i det politiska systemet. Erik Albæk, som vi publicerar på annan plats i detta nummer, hänvisar

till exempel till en undersökning av statsvetaren Peter Munk Christiansen, publicerad 1998. Christiansens studie visar att antalet experter i beslutsförberedande organ mellan åren 1980–1995 har ökat från 19 procent till 46 procent. Bland de icke-beslutsförberedande organen är siffrorna 34 procent 1980 och 54 procent 1995. Det kan tilläggas att antalet organ har minskat med nästan 60 procent, från 434 till 258 stycken.⁵

Det som teoretiskt föranlett främst utländska vetenskapssociologer och filosofer att återigen, efter tjugofem års inriktning på framför allt vetenskapskritik, intressera sig för frågan har sin bakgrund i vad den tyske sociologen Peter Wein-

2. Se Lise Togeby med flera, *Magt og demokrati i Danmark: Hovedresultater fra Magtutredningen* (2003), s 100. I den danska dagspressen har det skett en tredubbling av artiklar med expertutlåtanden mellan 1961 och 2001.

3. Bland klassikerna inom demokratiteorin finns det ett utpräglat normativt avståndstagande mot expertstyre; se Giovanni Sartori, *The theory of democracy revisited*, del 2, *The classical issues* (1987), s 431–439. Se även den välkända kritiken av förmyndarstyre i Robert A. Dahl, *Demokrati och dess antagonister* (2002), kapitel 5.

4. I de norska, danska och svenska makt- och demokratiutredningarna finns inga omfattande kartläggningar av experternas antal och dess funktion för politiken. Man har snarare behandlat teknikens och de sociotekniska systemens implikationer för politiken, inte expertkunskapens påverkan i politiken; se till exempel Kristin Asdal och Sissel Myklebust, »Teknologi, vitenskap og makt«, i *Makt- och demokratiutredningens rapportserie*, rapport nr 7 (1999), och Lars Ingelstam, »Expertberoende, beslutsfattande och demokratisk delaktighet«, i sou 1998:102, *Lekmannastyre i experternas tid – dokumentation från ett seminarium*, Demokratiutredningens skrift nr 6 (1998), s 22–41. Inom ramen för den svenska maktutredningen från 1980-talet publicerades antologin Svante Beckman (red), *Teknokrati, arbete, makt* (1990). Vissa närliggande teman som yrkesgruppers professionalisering och social ingenjörskonst behandlas dock i sou 1990:4, *Demokrati och makt i Sverige* (1990), kapitel 7.2.2 respektive kapitel 7.3.1. Elitstudier är däremot vanligare inom statsvetenskaplig forskning. Se Demokratirådets rapport, *Demokrati och ledarskap* (1996), Trygve Gulbrandsen med flera, *Norske makteliter* (2002) samt Peter Munk Christiansen med flera, *Den danske elite* (2001).

5. Erik Albæk, »Ekspertvælde?«, i Jørgen Goul Andersen (red), *Den demokratiske udfordring* (2001), s 238 och 240.

gart har kallat en paradox, nämligen att politiken har vetenskapliggjorts samtidigt som vetenskapen har politiserats. Weingart tar också upp paradoxen att den ökade användningen av expertis inte har lett till ökad säkerhet i beslutsfattandet och den har även skadat experternas trovärdighet. Trots detta vänder sig politiska beslutsfattare i allt högre grad till experter, som å sin sida omprövar sitt förhållande till beslutsfattarna.⁶

I systemteorin, sådan den har utvecklats av bland andra den tyske juristen och sociologen Helmut Willke, kan man enligt min mening finna intressanta aspekter av detta problemkomplex. Frågan, som Willkes arbeten kretsar kring, är om det moderna samhället går att styra politiskt.⁷ Denna fråga kräver två preciseringar: vad är ett modernt samhälle och vad innebär politisk styrning?

Utgångspunkten i systemteorin är att det moderna samhället inte är en helhet, utan uppdelat i system och subsystem. Under historiens gång har allt fler områden utdifferenterats, det vill

säga självständiggjorts och blivit system. Exempel på självstyrande system är ekonomin, rätten, konsten, vetenskapen och sist men inte minst politiken. Det politiska systemet (stat, parlament, byråkrati) är således ett system bland andra och kan inte längre betraktas som samhällets centrum eller överordnad de andra systemen.

Inom ett demokratiskt politiskt system är den primära koden regering och opposition. Regeringen har, genom kommunikationsmediet makt, möjlighet att fatta kollektivt bindande beslut, medan det ligger i oppositionens makt att säga nej.⁸ Inom det vetenskapliga systemet däremot är koden sanning-osanning. Gemensamt för dessa och alla andra subsystemen är att de styrs av en egen kod, alltså en specialiserad semantik. Resultatet av detta blir att systemen inte kan bli varse om de problem som de skapar för andra system. Den allt större rationaliseringen av subsystemen innebär problem för det sociala systemet som helhet.

6. Se Peter Weingart, »Scientific expertise and political accountability: Paradoxes of science in politics«, i *Science and Public Policy*, nr 26 (1999), s 151–161 och Weingart, »Paradox of scientific advising«, i Gotthard Bechmann och Imre Hronszky (red), *Expertise and its interfaces* (2003), s 51–89. En annan anledning till det förnyade intresset för frågan i olika vetenskapliga forum är händelser av typen galna ko-sjukan och livsmedelskontroll; se till exempel Sabine Maasen och Peter Weingart (red), *Democratization of expertise? Exploring novel forms of scientific advice in political decision-making* (2005), s 1–19.

7. Se exempelvis Helmut Willke, »The tragedy of the state: Prolegomena to a theory of the state in polycentric society«, i *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, band 72, nr 4 (1986), s 455–467.

8. Se Niklas Luhmann, *Political theory in the welfare state* (1990), s 232 samt Niklas Luhmann, *Die Politik der Gesellschaft* (2002), s 38 ff samt s 88–94. Se även Jan Inge Jönhill, *Sambället som system och dess ekologiska omvärld: En studie i Niklas Lubmanns sociologiska systemteori* (1997), s 283–286.

När expertis tillkallas för att lösa problem som uppstår i det politiska systemet uppstår således ett styrningsproblem.⁹ Politiken, som strävar efter att styra hela samhället, vill kunna utnyttja vetenskapen, som bara styr sig själv, utan att för den skull ta över vetenskapens kod. Hur är det möjligt att integrera de olika systemen?

Willkes förslag till lösning på detta problem är att systemen måste bringas till självbegränsning utan att deras självstyrning äventyras. I den modell som han har utarbetat sker detta genom rådgivning och samordning.¹⁰ Experterna ska enligt denna modell framför allt instruera varandra om problem i sina respektive funktionella sektorer. Målet är att öka den kognitiva förmågan till systemreflektion, det vill säga öka förutsättningarna för att ta till sig information eller råd utifrån, och öppna de operationellt slutna systemen.

Eftersom styrningen nu inte enbart är under politisk kontroll, utan i viss utsträckning i händerna på experter, kan man naturligtvis fråga sig hur det står sig med den demokratiska legitimiteten för det arrangemang som Willke före-

språkar. Jürgen Habermas har kritiserat Willke för att hans lösning permanentar en förvaltnings- och expertmakt och skulle göra makteirkulation mycket svår. Han kallar Willkes lösning på styrningsproblematiken »nykorporativistisk« och vill i stället att medborgarnas viljebildning i högre grad kanaliseras in i det politiska systemet via offentligheten.¹¹

I detta nummer publicerar vi ett utdrag ur Willkes bok om styrningsteori. I detta och andra arbeten visar Willkes arbeten på de styrningsproblem som staten i det högkomplexa samhället ställs inför. Men samhället integreras inte enbart systemiskt. Det politiska systemet har även en koppling till livsvärlden och därmed till den politiska offentligheten och den sociala integrationen. Willke verkar också beredd att medge att demokratin kan bevaras om »författningsstaten«, den demokratiska rättsstaten, utsträcks till hela samhället. »Samhället måste konstitueras på ett sådant sätt att den tillåter och befrämjar medborgarnas autonomi och skillnader i samma mån som det tillåter och befrämjar de funktionella systemens autonomi och skillnader.«¹²

9. Se Jürgen Habermas, *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy* (1996), s 343.

10. Helmut Willke, *Ironie des Staates* (1992), s 207–208, samt Willke, *Supervision des Staates* (1997).

11. Habermas (1996), s 349–350.

12. Willke (1992), s 358.