

# Eksperter behøves ikke – den danske COVID-indsats som case på videnskabelighedsformens betydning i udviklingen af offentlig politik

Temanummer: Når viden skaber forandring

*Denne artikel fremsætter en model for tre former for videnskabelighed, som kan indgå i dannelsen af offentlig politik: viden, metoder og eksperter. Artiklen opsummerer politologisk litteratur, som fokuserer på og udvider forståelsen af de forskellige videnskabeligheder og deres politiske anvendelse. Den argumenterer for, at forskelle mellem videnskabeligheder*

*har betydning for politiske beslutningslogikker og magtmuligheder for aktører i og omkring staten. Artiklen illustrerer betydningen af videnskabelighedsformen med et eksempel fra Danmarks tidlige håndtering af COVID-pandemien fra januar til april 2020.*

## Introduktion – videnskabelighed i udvikling af offentlig politik

Hvilken rolle spiller videnskabelighed i udviklingen af offentlig politik? Spørgsmål omkring sammenhængen mellem politik og videnskab har længe været i fokus blandt samfundsforskere (Jasanoff, 1987; Weiss, 1979). Der er gammelkendte problemer omkring adskillelsen mellem dem, der ved, og dem, der bestemmer (Weber, 1946). Men for at føre effektiv politik vil folkevalgte politikere ofte søge viden om, hvilke tiltag der må formodes at føre til de udfald, de ønsker sig.

Dette retfærdiggør at afsætte magtfulde roller i offentlig politik og administration til videnskabelige eksperter, ekspertnævn og ekspertmyndigheder. Danmark har i lighed med andre rige og demokratiske lande indrettet myndigheder, som ansætter mange videnskabeligt uddannede specialister. Eksempelvis er Nationalbanken og dele af Finansministeriet overvejende bemandede af økonomer, Sundhedsstyrelsen og Statens Seruminstitut har store teams af specialister i biologiske videnskaber og medicin, Fødevarestyrelsen har specialister i biologi, kemi og andre fødevarerelaterede videnskaber, og Danmarks Statistik er bemandede af statistikere. Dertil kan regeringen indkalde videnskabsfolk ansat ved universiteter og andre institutioner til at deltage i råd og nævn. Videnskabelige eksperters deltagelse i organiseringen af, hvordan offentlig politik udvikles, giver altså mange muligheder for, at videnskabelige forudsigelser – frem for vilkårlige forestillinger – kan præge det danske samfunds mål og midler.

**ERIK BÆKKESKOV**

Senior Lecturer,  
University of Melbourne,  
erik.baekkeskov@unimelb.edu.au

Brug af videnskabelige eksperter er dog blot en form for videnskabelighed i udvikling af offentlig politik. Videnskabelige metoder (f.eks. eksperimenter, algoritmer og statistiske modeller) og videnskabeligt udviklet viden (f.eks. publicerede ideer, begreber, teorier og paradigmer) kan læres og anvendes af andre end videnskabsfolk. Disse to andre former for videnskabelighed kan altså have selvstændig, strukturel eller institutionel indflydelse helt udenom eller på tværs af eksperter og andre aktører.

**»»** **Indebærer formen for videnskabelighed noget af konsekvens for offentlig politik? Denne artikel argumenterer for, at tre videnskabelighedsformer giver forskellige typer af input til den politiske beslutningsproces, skaber forskellige beslutningslogikker for offentlig politik og muliggør forskellige magtforhold blandt aktører i og omkring staten.**

Men indebærer formen for videnskabelighed noget af konsekvens for offentlig politik? Denne artikel argumenterer for, at videnskabelighedsformerne giver forskellige typer af input til den politiske beslutningsproces, skaber forskellige beslutningslogikker for offentlig politik og muliggør forskellige magtforhold blandt aktører i og omkring staten. Det gøres ved først at illustrere forskelle mellem ekspertbaseret og vidensbaseret politik med udgangspunkt i Danmarks valg af folkesundhedspolitikker til håndtering af COVID-pandemien i begyndelsen af 2020. Derefter opsummerer artiklen politologisk litteraturer, som bidrager til forståelsen af forskellige videnskabeligheder og deres anvendelse i politiske processer.

### **Gensyn med den tidlige håndtering af COVID i Danmark – viden uden om eksperter**

Danmarks tidlige COVID-pandemihåndtering indeholdt en bemærkelsesværdig udvikling. Politiske og administrative ledere valgte mere ekstreme epidemiologiske indgreb end epidemiologiske eksperter tilrådede. Politikere valgte at styre efter epidemiologiens fokus på dødelighed, smittetal og hospitalsbelastning og at tilsidesætte bredere hensyn i samfundet til for eksempel at holde skoler og arbejdspladser åbne. Sådanne samfundsnedlukninger i folkesundhedens navn var almindelige blandt demokratier i det tidsrum (Ritchie et al., 2020). Hvordan nåede også Danmark dertil, når danske sundhedsmyndigheder i udgangspunktet anbefalede en mere lempelig tilgang?

Politik som modsvar til COVID-pandemien blev udviklet gennem en løbende proces, hvor regeringen og andre offentlige myndigheder i Danmark tilvejebragte og udførte mange slags indgreb under rubrikken at bekæmpe pandemien. De første måneder af denne udvikling er blevet grundigt gransket af et udvalg nedsat af Folketinget, bestående af samfundsforskere, og hvis offentlige udredning udkom i januar 2021 (Christensen et al., 2021).

I COVID-håndteringsprocessen kunne videnskabelighed betyde meget i den forstand, at pandemien berørte områder, som kræver dyb viden at forstå og agere effektivt på. Samtidigt indeholdt håndteringen omfattende forskningsarbejder inden for epidemiologi, virologi, medicin, farmakologi og samfundsvidenskaber som økonomi, psykologi, sociologi og politologi. I Danmark blev hele sundhedssystemet og mange andre dele af statens virke inddraget i tiltag imod COVID, inklusive adskillelige ekspertmyndigheder. Danske myndigheder traf (som alle andre myndigheder i verden) mange COVID-relaterede politikvalg, fra pandemien slog igennem efter januar 2020, og til at den antog en status som et almindeligt folkesundhedsproblem i første halvdel af 2022. Det er derfor forventeligt, at der i mødet med en ny og alvorlig global epidemi både findes afgørelser, som var politisk motiverede, videnskabsdrevne og alt derimellem.

Hvad angår brugen af *eksperter* var det i de første måneder af Danmarks COVID-indsats statens egne folkesundhedseksperter i Sundhedsstyrelsen (SST) og Statens Seruminstitut (SSI), som styrede indsatsen (»fase 1«, Christensen et al., 2021: 26). I øvrigt var denne politiske lid til eksperter i tråd med tidligere omfattende pandemihåndteringer (Bækkeskov, 2016b; Baldwin, 2005). Men Danmark brød med sin hidtidige praksis, da pandemistyringen i slutningen af februar 2020 overgik til at være underlagt Statsministeriet, og den folkesundhedsfaglige koordinering overgik til Justitsministeriets ledelse (frem for Sundheds- og Ældreministeriets eller SSTs).

Den øgede afstand mellem eksperterne og den politiske styring blev herefter illustreret i forskellene mellem ekspertstyrelsernes rådgivning og de valg, som blev truffet politisk. SST og SSI talte for, at Danmark skulle anvende et såkaldt »proportionalitetsprincip« som overordnet tilgang til krisehåndteringen, hvorimod Statsministeriet foretrak et »forsigtighedsprincip« (Christensen et al., 2021: 30-2). Forskellen er principiel og vedrører, om man laver politik møntet på de mest sandsynlige scenarier, eller om politikken indrettes efter de mest ekstreme scenarier (Cronert, 2022). Proportionalitet er forbundet med, hvad der mest sandsynligt kan ske i forhold til smittetal, dødelighed og belastninger af sundhedsvæsenet og mulige interventioners effektivitet sat i forhold til disse negative effekter på andre værdier i samfundet. Forsigtighed er forbundet med at styre efter de i epidemiologisk hensigt værst tænkelige konsekvenser og tilsidesætte andre samfundshensyn.

I februar og marts 2020 var sundhedsmyndighedernes modeller for COVID-smitten og dens afledte belastninger en vigtig del af beslutningsgrundlaget. Herefter blev ekspertstyrelserne anmodet af Statsministeriet om også at udvikle »worst-case«-scenarier, som styrelserne ikke selv mente var vigtige for håndteringen, men som regeringen alligevel brugte som grundlag for sine overvejelser (Christensen et al., 2021: 188-92).

I den førte politik var der også uoverensstemmelser mellem eksperternes råd og de politiske afgørelser. For eksempel lukkede Danmark sine grænser for

udenlandske rejsende i foråret 2020, mens Sundhedsstyrelsen mente, at det var for sent i forhold til at hindre smittespredning og derfor unødvendigt (Rubin et al., 2021). Tilsvarende tvivlede styrelserne på effektiviteten af skolelukninger og forudså voldsomme indvirkninger på børns og familiers trivsel, men landets skoler blev lukket ned alligevel. Danske beslutningstagere så altså i COVID-indsatsen bort fra de videnskabelige eksperter råd i forhold til at lave politikker med proportionale samfundskonsekvenser (afstand imellem eksperter og politik opstod i øvrigt i flere sammenhænge også uden for Danmark; f.eks. Christensen og Lægred, 2022; Hodges et al., 2022).

Mens man på den baggrund kan sige, at de politiske beslutningstagere gik uden om eksperternes anbefalinger på folkesundhedsområdet, blev relevant epidemiologisk *viden* derimod *ikke* tilsidesat i den danske COVID-håndtering. Tværtimod betød forsigtighedsprincippet konkret, at mange veletablerede redskaber fra den epidemiologiske værktøjskasse blev kombineret. Dette begyndte 11. marts 2020, hvor adskillige former for velkendte ikke-medicinske interventioner såsom skolelukninger, grænselukninger, karantæne af smitteudsatte, isolation af smittede, hygiejneforanstaltninger og begrænsninger af forsamlingsmuligheder blev sammensat i det, som Udredningsgruppen betegner som »en delvis nedlukning af landet« (Christensen et al., 2021: 25). Hver især har sådanne folkesundhedsinterventioner lange historikker inden for smittebekæmpelse. Kombinationen i stor skala var det nye. Her udmøntedes altså en begrundet teori om, at hvis man samtidigt anvender mange effektive redskaber imod smittespredning, så vil smittespredningen blive stærkt nedsat. Denne sammensætning af videnskabelige ideer var forenelig med forsigtighedsprincippet, som statsminister Mette Frederiksen udtrykte det i sit pressemøde d. 11. marts: »Vi lukker al unødvendig aktivitet ned« (Christensen et al., 2021: 82). Regeringens erklærede hensigt her var, at sundhedssystemet skulle kunne hamle op med behandling af de meget syge. Regeringen illustrerede det offentligt med en ofte gengivet illustrativ graf, som viste, at Danmark ville forhale smittetrykket til et håndterbart niveau ved hjælp af denne nedlukningspakke (Christensen et al., 2021: 77).

**» Sammenfattende kan man derfor sige, at videnskabelige teorier blev anvendt til politikudviklingen i COVID-indsatsen, men afkoblet fra, hvordan statens videnskabelige eksperter anbefalede, at man brugte denne viden**

Sammenfattende kan man derfor sige, at videnskabelige teorier blev anvendt til politikudviklingen i COVID-indsatsen, men afkoblet fra, hvordan statens videnskabelige eksperter anbefalede, at man brugte denne viden.

Kontrasten til, hvordan Sverige agerede er slående i denne sammenhæng. I modsætning til Danmark og mange andre lande benyttede Sverige sig i de tidlige måneder af COVID-bekæmpelsen i 2020 meget mindre af nedlukning, hvilket kan betegnes som en signifikant mere proportional tilgang end



den danske. Sverige havde mange tiltag, men fravalgte for eksempel at lukke grundskoler og var meget mere liberal i forhold til offentlige forsamlinger (Bækkeskov, Rubin og Öberg, 2021). Tilsvarende beholdt ekspertmyndighederne i Sverige og fortrinsvis *Folkhälsomyndigheten* styringen af den svenske politik (Andersson, Aylott og Eriksson, 2022). Her var eksperter og viden altså sammenkoblede i politikken (dette førte dog ikke til et bedre epidemiologisk udfald i forhold til smittetal og dødelighed eller myndighedernes omdømme; jf. Coronakommissionen, 2022).

## Videnskabelighedens former og betydning

Den tidligste danske indsats for at begrænse COVID-smitten i samfundet er en illustrativ case på brugen af ekspertviden *uden om* eksperter. Den viser, at der kan være forskellige former for videnskabelighed, som indgår i udviklingen af offentlig politik, og at disse former ikke nødvendigvis er tæt sammenkoblede. Eksemplet belyser dermed også antagelser, som i politologien er gjort om videnskabens forhold til politiske processer i demokratier verden over.



**Videnskabelighed kan indgå i politiske processer på tre måder: At man skaber offentlig politik ved at benytte viden, videnskabelige metoder eller videnskabelige eksperter**

Tidligere introduceredes viden, metoder og eksperter som tre dimensioner af videnskabelighed i udviklingen af offentlig politik. Heri ligger også, at videnskabelighed kan indgå i politiske processer på tre måder: At man skaber offentlig politik ved at benytte viden, videnskabelige metoder *eller* videnskabelige eksperter. Det danske COVID-eksempel, beskrevet i foregående afsnit, lægger op til, at disse tre former ikke behøver at sameksistere. Empirisk er det muligt, at viden, metoder og eksperter sammenkædes som i det svenske eksempel eller adskilles mere som i det danske. Dette afsnit gennemgår forskellige litteraturer og begreber inden for politologi, som implicit omhandler forskellige former for videnskabelighed.

Følgende tabel opsætter de forskellige videnskabelighedsformer. Den begynder med beslutningslogikken, som hver form indebærer. Dernæst hvad det videnskabelige omdrejningspunkt er og eksempler på politologisk litteratur, som berører disse mekanismer. Til sidst giver tabellen et bud på, hvilke aktører i og omkring staten der bliver centrale for udviklingen af offentlig politik, når videnskabelighedsformen bliver politikens omdrejningspunkt. Som grundlinje starter tabellen med en simpel demokratisk repræsentationsmodel for, hvordan offentlig politik skabes.

Tabel 1. Former for videnskabelig indflydelse på offentlig politik

Grundmodel	Beslutningslogik	Videnskabeligt omdrejningspunkt	Eksempler på beslægtede literaturer om offentlig politik	Centrale aktører
<i>Repræsentativ demokratisk politik</i>	Hvis 50 pct. eller flere iblandt befolkningens repræsentanter stemmer for, at man gør x, så gør vi x.			Folketing og regering
<i>Vidensbaseret politik</i>	Hvis vores gyldige teori forudser, at x leder til det ønskede resultat y, så gør vi x.	Ideer Begreber Teorier Paradigmer	Policy instruments/ tools Policy diffusion/ transfer Policy ideas Knowledge utilization	Lærenemme generalister (feks. ministerier)
<i>Metodebaseret politik</i>	Hvis vores gyldige metode viser, at det ønskede udfald y er mest sandsynligt, når vi gør x, så gør vi x.	Eksperimenter Algoritmer Statistiske modeller Simulationer Systematiske reviews	Evidence-based policy-making Policy learning Behavioural public policy/ administration	Process-bestyrelser (feks. Behavioral Insight Teams)
<i>Ekspertbaseret politik</i>	Hvis eksperterne råder os til at gøre x, så gør vi x	Statsansatte eksperter Videnskabsfolk Professionelle organisationer og samfund Tænketanke Råd og nævn	Technocracy Autonomous agencies Epistemic communities Policy advisory systems Advocacy coalitions	Ekspert-myndigheder (feks. fagstyrelser)

### Vidensbaseret politik

Videnskabelighed i form af anvendelse af viden i udvikling af offentlig politik dækker over, at eksisterende og gyldig teori ligger til grund for politik. En meget enkel teori kunne være, at man formindsker smittespredning i en epidemi, hvis man lukker grundskoler. Den afledte politik i en epidemi er at lukke grundskolerne med sigte på at hindre smittespredning. Beslutningslogikken følger heraf: hvis y er eftertragtet (f.eks. mindre smittespredning), og teorien forudser, at x leder til y (luk grundskoler for at mindske smittespredning), så gør vi x (lukker skolerne).

Nylig litteratur inden for offentlig politisk forskning peger på, at vidensbaseret politik kan have flere varianter af eksisterende viden som omdrejningspunkt. Her er studier af policyinstrumenter eller -redskaber særlig tydelige omkring viden som en uafhængig faktor i skabelsen af politikker (Acciai og Capano, 2021; Bali, Capano og Ramesh, 2019; Howlett, Mukherjee og Woo, 2015). Opgørelser af *policyredskaber*, eller hvordan *værktøjskasser* er sammensat, er ikke entydige. Men fælles er opfattelsen af, at der eksisterer grader af uafhængighed mellem redskaber og aktører eller kontekster, hvor redskaber anvendes. Man kan se gennem udbredelsen (diffusionen) af policyredskaber, at disse kan tilpasses og på andre måder varieres mellem kontekster (Stone, 1999). Men ideerne og mekanismerne er genkendelige på tværs af tid og sted. For eksempel bruges vacciner af mange lande til at afbøde epidemier og rentestigninger til at bekæmpe inflation.

En del forskning har fokuseret på ideer mere generelt som uafhængige og upersonlige kræfter på linje med institutioner og andre strukturer, der indvirker på politik og samfund i mange sammenhænge (Béland 2009; Carstensen og Schmidt, 2016; Schmidt, 2008). Disse ideer behøver langt fra være ens på tværs af landegrænser (Campbell og Pedersen, 2014). Ligeledes er viden kendetegnet ved, at den skifter rykvist fremfor løbende (Kuhn, 1962). Dette gælder også for videnskabelige teorier, som anvendes til politikudvikling (Bækkeskov, 2016a; Hall, 1989; Janos, 1986). En vigtig kilde til ensretning er, at naturvidenskabeligt funderede paradigmer (f.eks. biologi og fysik) kan bruges som grundlag for politikker, og at naturen er ensformig og relevant på tværs af tid og sted (Dunlop, 2013; Haas, 1992). Redskaber og ideer til offentlige politikker kan altså udvikles ét sted og spredes, og de kan bruges, uden at bestemte subjektive interesser kontrollerer politikken (Weiss, 1979).

Videnskabelighed i form af viden lægger derfor op til, at enhver aktør i staten kan være videnskabelig. Videnskabelige eksperter kan være nødvendige for at forstå og gøre brug af et policyredskab. For eksempel kræves en ph.d. i epidemiologi ikke for at lære, at smittespredning mindskes ved at lukke skoler, forhindre forsamlings, isolere patienter og på anden vis mindske social kontakt inden for en befolkning. Gyldig viden kan principielt tilegnes og anvendes af alle, som evner at lære den.

### **Metodebaseret politik**

En anden videnskabelighed som kan danne grundlag for offentlig politik er videnskabelig metode. Offentlige myndigheder og beslutningstagere kan tilrettelægge en proces, som anvender videnskabelige tilgange for at afgøre tvivlsmaal om, hvad man skal gøre. Når omdrejningspunktet er en videnskabelig metode, og metoden viser, at udfald  $y$  er sandsynligt, når vi gør  $x$ , så gør vi  $x$ .

I offentlig politisk forskning har der siden 1990-erne været stor bevågenhed omkring videnskabelige metoder til afgørelser om, hvilke politikker man skal vælge. *Evidence-based policy-making* (EBPM) er en af betegnelserne for denne bevægelse (Bhatta, 2002; Locke, 2009; Sanderson, 2002). Grundideen i tilgangen er, at evidens skal styre beslutningerne. Det vil sige, at man skal indsamle og analysere empiri for at vise, at hvis man gør  $x$ , så får man et ønsket resultat  $y$ . Ved anvendelse af videnskabelige metoder opnår man med størst sikkerhed sådan evidens.

Principielt handler brugen af videnskabelige metoder som beslutningsmekanisme om, at politik afgøres med en teknisk og gennemskuelig proces. Eksperimenter (Randomised Controlled Trials – RCTer) og aggregeringer (systematiske reviews) af RCTer bliver fremhævet i EBPM som de ypperste tilgange til at lave offentlig politik. Men en videnskabelighed baseret på metoder rækker videre. Programmerede algoritmer, statistiske analyser, simulationer og mere kan benyttes. Kernen er, at ingen mennesker beslutter noget i den politiske afgørelse, og at målsætningen styrer midlet.

Særligt i Storbritannien og andre engelsksprogede politiske systemer har kombinationen af psykologiske og økonomiske metoder fået plads i offentlig politik i form af *Behavioural Insights Teams* (BITs). Kernen i BITs aktiviteter er eksplicit metodisk (Ball og Head 2021; Feitsma og Schillemans 2019). Man følger EBPMs forskrifter, idet man udfører psykologiske RCT'er eller systematiske reviews for at afgøre, hvad der skal gøres politisk. Metodisk videnskabelighed skaber altså rum, hvor processpecialister som BITs kan blive centrale aktører i offentlig politik.

### **Eksperterbaseret politik**

Den tredje videnskabelighed, som kan danne grundlag for offentlig politik, er videnskabelige eksperter. Som tidligere beskrevet sætter mange demokratier lid til, at bestemte ekspertorganisationer eller videnskabsfolk giver bedre svar på, hvad man skal gøre politisk, end andre aktører kan. Fremfor at beslutningstagere anvender egen gyldig viden eller en videnskabelig proces, så kan de spørge eksperter. Beslutningslogikken for offentlig politik bliver altså: hvis eksperterne råder os til at gøre x, så gør vi x.

At henlægge beslutninger til eksperter og ekspertmyndigheder er velbevandret område for politologisk forskning (se f.eks. en nylig oversigt i Christensen, 2021). Studier af, hvordan eksperter bruges, og hvor godt (eller skidt) det virker, findes derfor i mange afskygninger. Max Weber advarede i begyndelsen af sidste århundrede politikere imod at lade bureaukratier styre sig selv. Her satte han fingeren på en klar spænding imellem lovbaseret viden (bureaukrati) og formel magt (politikere), idet han påpegede, at embedsværkets monopol på viden gjorde dem i stand til reelt at styre, hvad politikere besluttede (Weber, 1946).

Hvis viden altid har været en kilde til magt, så må man anerkende, at videnskabelighed er en mere direkte vej til vidensmagt end mange andre. Webers vidensmagthavere – altså embedsmænd og de bureaukratier, de bemande – er i mange sammenhænge underlegne i forhold til videnskabelige autoriteter, fordi de ikke besidder samme niveau af videnskabelig kompetence. Dermed kan andre aktører få adgang til beslutningsgange ved at italesætte deres information som videnskab. Spektret af udbydere af policy-relevant information går fra internationale organisationer over tænketanke og konsulenter til lobbyister, som kan påkalde sig videnskabelig autoritet i kraft af videnskabeligt personale og måske deciderede videnskabelige studier. Nutidens styrelser og ministerier ansætter også medarbejdere, der med stærkt belæg kan kaldes for videnskabelige eksperter, fordi de har videnskabelige uddannelser og karrierer samtidigt med deres formelle roller i offentlig styring. Når videnskabelighedens omdrejningspunkt bliver eksperter, skaber det rum til, at statens egne videnskabelige ekspertmyndigheder bliver de centrale aktører, såsom Nationalbanken, Sundhedsstyrelsen, Danmarks Statistik eller råd og nævn bestående af indkaldte eksperter.

## Sammenfatning – hvad betyder videnskabelighedsformen for udviklingen af offentlige politikker?

Demokratiske og videnskabsbaserede beslutningslogikker kan kædes sammen. Et folketingsflertal kan for eksempel beslutte sig for at spørge eksperter til råds, som med udgangspunkt i en vurdering af forskellige teorier og opsætning af videnskabelig metoder afgør, hvilken teori der har ret og er grundlag for bestemte handlinger. Men den foregående gennemgang viser, at forskellige videnskabeligheder fører til forskellige beslutningslogikker. Når det praktisk og analytisk viser sig, at disse beslutningslogikker kan isoleres eller helt adskilles, så skaber videnskabsformerne forskellige forudsætninger for offentlig politik. Hvad er den politiske virkning af disse forskelle?

En første pointe er, at selv hvor eksperter indtager en central rolle i udviklingen af offentlig politik, er det ikke ensbetydende med, at det alene er videnskabelighed, som kan siges at ligge til grund for beslutninger og handlinger. Organisationer såsom ministerier og styrelser har egeninteresser, og deres ansatte har egne ambitioner (feks. Dunleavy, 2014). Der er magtspil og magtkampe, som har indflydelse på, hvad også myndigheder foretager sig (Yesilkagit og van Thiel, 2008). Selv når organisationer og individer har stor videnskabelighed, forsvinder en sådan bureaukratisk politik ikke. For eksempel kan omdømme og tillidsforhold være vigtige hensyn i sig selv for sådanne myndigheder og forudsætninger for deres indflydelse (Carpenter og Krause, 2012; Maor og Sulitzeanu-Kenan, 2013). Måske kan der findes eksempler, hvor det alene er gyldige teories forudsigelser eller brugen af en bestemt videnskabelig metode, som forklarer, hvordan videnskabelige eksperter og ekspertmyndigheder nåede frem til bestemte beslutninger, handlinger eller råd. Men dette ville i så fald være en bemærkelsesværdig undtagelse (Jasanoff, 1987; her er det vigtigt at understrege, at politikere og bureaukratier kan have egne politiske motivationer for at overlade formulering af politik til eksperter, såsom at unddrage sig skyld for fejltagelser; feks. Hood, 2010).

At der også findes former for videnskabeligheder, som indgår i politiske beslutningsprocesser *uden om* eksperter, betyder imidlertid ikke, at sådanne råd, handlinger eller beslutninger er afpolitiserede. Der sker blot en forskydning af politik (Weiss, 1995). Empirisk politologisk forskning har vist, at man ikke undslipper politik ved at sætte lid til eksperimentelle eller andre tekniske metoder for at vælge sine politikker (feks. Cairney, 2016; Head, 2008). Udmøntningen af evidensskabende metoder favoriserer bestemte subjektive interesser og værdier. Når man for eksempel styrer efter en model, som beregner, hvilken iblandt alternative politikker der bedst formindsker dødelighed i en befolkning, så har man tilsidesat andre samfundsværdier end mindskelse af dødeligheden.

Dertil skal man lægge, at forskellige »lægmands« aktører kan få centrale roller afhængig af, hvilke videnskabsmodeller som er i spil (Keller, 2009). Når viden er i centrum frem for eksperter, opstår muligheder for, at regeringsledere og



generalister i embedsværket kan bruge egen tilegnet viden til at styre politikken. Adskillelsen mellem viden og eksperter giver altså mulighed for andre magtforhold, end hvis viden og eksperter sammenkædes. I det beskrevne eksempel kunne Statsministeriet og Justitsministeriet i februar 2020 gennem dette greb overtage kontrol med COVID-politikken fra SST og SSI. Videnskabelige metoder giver tilsvarende magtmuligheder for aktører, som med belæg kan siges at forstå proces design og styring. BITs er eksempler i nogle politikområder.

En sidste pointe er at være opmærksom på risici ved at anvende forskellige videnskabeligheder. En mulig ulempe ved afkobling imellem eksperter og viden – som den i det danske eksempel – er politisk overforenkling. Kigger man nærmere på pandemibekæmpelsens forsigtighedstilgang og proportionalitetstilgangen kan der være forskel i graden af *kognitiv* kompleksitet. Danmark gjorde alt på en gang, snævert rettet imod bestemte og let forståelige epidemiologiske parametre. Proportionalitet som udmøntet i Sverige indebærer nuanceret brug af interventioner og et bredt perspektiv på, hvilke samfundsfølgende virkninger mulige interventioner ville have. Nuancering og bredde er mere kognitivt krævende i forhold til viden om epidemiologi og beregninger af effekter. Her er eksperter som dem i folkesundhedsmyndigheder veludrustede i forhold til generalister i ministerier og ledende poster. Totalløsninger såsom »vi gør det hele« eller »vi gør ingenting« er mere kognitivt tilgængelige end nuancer og graderinger, når forståelse og viden er overfladiske. Erfaringen antyder altså, at brug af viden uden om eksperter i offentlig politik kan begrænse graden af politikens kompleksitet. Sådanne risici bør være genstand for fremtidige undersøgelser af videnskabelighed i offentlig politik.

## Referencer

- Acciai, Claudia og Giliberto Capano (2021), »Policy Instruments at Work: A Meta-Analysis of Their Applications,« *Public Administration* 99(1): 118–36.
- Andersson, Staffan, Nicholas Aylott og Johan Eriksson (2022), »Democracy and Technocracy in Sweden's Experience of the COVID-19 Pandemic,« *Frontiers in Political Science*, 4: 1–13.
- Bækkeskov, Erik (2016a), »Explaining Science-Led Policy-Making: Pandemic Deaths, Epistemic Deliberation and Ideational Trajectories,« *Policy Sciences*, 49(4): 395–419.
- Bækkeskov, Erik (2016b), »Same Threat, Different Responses: Experts Steering Politicians and Stakeholders in 2009 H1N1 Vaccination Policy-Making,« *Public Administration*, 94(2): 299–315.
- Bækkeskov, Erik, Olivier Rubin og Per Ola Öberg (2021), »Monotonous or Pluralistic Public Discourse? Reason-Giving and Dissent in Denmark's and Sweden's Early 2020 COVID-19 Responses,« *Journal of European Public Policy* 28(8): 1321–43.
- Baldwin, Peter (2005), *Disease and Democracy: The Industrialized World Faces AIDS*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Bali, Azad Singh, Giliberto Capano og M. Ramesh (2019), »Anticipating and Designing for Policy Effectiveness,« *Policy and Society*, 38(1): 1–13.
- Ball, Sarah og Brian W. Head (2021), »Behavioural Insights Teams in Practice: Nudge Missions and Methods on Trial,« *Policy and Politics*, 49(1): 105–20.
- Béland, Daniel (2009), »Ideas, Institutions, and Policy Change,« *Journal of European Public Policy*, 16(5): 701–18.
- Bhatta, Gambhir (2002), »Evidence-Based Analysis and the Work of Policy Shops,« *Australian Journal of Public Administration*, 61(3): 98–105.

- Cairney, Paul (2016), *The Politics of Evidence-Based Policy Making*, London: Palgrave MacMillan.
- Campbell, John L. og Ove K. Pedersen (2014), *The National Origins of Policy Ideas: Knowledge Regimes in the United States, France, Germany, and Denmark*, Princeton: Princeton University Press.
- Carpenter, Daniel P. og George A. Krause (2012), »Reputation and Public Administration,« *Public Administration Review*, 72(1): 26–32.
- Carstensen, Martin B. og Vivien A. Schmidt (2016), »Power through, over and in Ideas: Conceptualizing Ideational Power in Discursive Institutionalism,« *Journal of European Public Policy*, 23(3): 318–37.
- Christensen, Johan (2021), »Expert Knowledge and Policymaking: A Multi-Disciplinary Research Agenda,« *Policy and Politics*, 49(3): 455–71.
- Christensen, Jørgen G. et al. (2021), *Håndteringen Af Covid-19 i Foråret 2020*, Copenhagen. <https://www.ft.dk/-/media/sites/ft/pdf/publikationer/haandtering-af-covid19-foraar-2020.ashx>.
- Christensen, Tom og Per Lægheid (2022), »Scientization Under Pressure—The Problematic Role of Expert Bodies During the Handling of the COVID-19 Pandemic,« *Public Organization Review*, 22: 291–307.
- Coronakommissionen (2022), *Sverige under Pandemin: Slutbetänkande Av Coronakommissionen*, Stockholm, <https://coronakommissionen.com/publikationer/slutbetankande-sou-2022-10/>.
- Cronert, Axel (2022), »Precaution and Proportionality in Pandemic Politics: Democracy, State Capacity, and COVID-19-Related School Closures around the World,« *Journal of Public Policy*: 1–25.
- Dunleavy, Patrick (2014), *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*, London: Routledge.
- Dunlop, Claire A. (2013), »Epistemic Communities,« i Eduardo Araral et al. red., *Routledge Handbook of Public Policy*, Oxon and New York: Routledge, pp. 229–43.
- Feitsma, Joram og Thomas Schillemans (2019), »Behaviour Experts in Government: From Newcomers to Professionals?« i *Handbook of Behavioural Change and Public Policy*, Edward Elgar Publishing, pp. 122–37.
- Haas, Peter M (1992), »Epistemic Communities and International Policy Coordination,« *International Organization*, 46(1): 1–35.
- Hall, Peter A. (1989), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Head, Brian W. (2008), »Three Lenses of Evidence-Based Policy,« *Australian Journal of Public Administration*, 67(1): 1–11.
- Hodges, Ron et al. (2022), »The Role of Scientific Expertise in COVID-19 Policy-Making: Evidence from Four European Countries,« *Public Organization Review*, 22: 249–67.
- Hood, Christopher (2010), *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*, Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Howlett, Michael, Ishani Mukherjee og Jun Jie Woo (2015), »From Tools to Toolkits in Policy Design Studies: The New Design Orientation towards Policy Formulation Research,« *Policy and Politics*, 43(2): 291–311.
- Janos, Andrew C. (1986), *Politics and Paradigms: Changing Theories of Change in Social Science*, Stanford: Stanford University Press.
- Jasanoff, Sheila S. (1987), »Contested Boundaries in Policy-Relevant Science,« *Social Studies of Science*, 17(2): 195–230.
- Keller, Ann C. (2009), *Science in Environmental Policy: The Politics of Objective Advice*, MIT Press.
- Kuhn, Thomas S. (1962), *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago: University of Chicago Press.
- Locke, William (2009), »Reconnecting the Research-Policy-Practice Nexus in Higher Education: 'Evidence-Based Policy' in Practice in National and International Contexts,« *Higher Education Policy*, 22: 119–40.
- Maor, Moshe og Raanan Sulitzeanu-Kenan (2013), »The Effect of Salient Reputational Threats on the Pace of FDA Enforcement,« *Governance*, 26(1): 31–61.
- Radaelli, Claudio M. (1995), »The Role of Knowledge in the Policy Process,« *Journal of European Public Policy*, 2(2): 159–83.
- Ritchie, Hannah et al. (2020), »Containment and Health Index.« <https://ourworldindata.org/covid-stringency-index> (June 10).
- Rubin, Olivier, Nicole A. Errett, Ross Upshur og Erik Bækkeskov (2021), »The Challenges Facing Evidence-Based Decision Making in the Initial Response to COVID-19,« *Scandinavian Journal of Public Health*, 49(7): 790–96.
- Sanderson, Ian (2002), »Evaluation, Policy Learning and Evidence-Based Policy Making,« *Evaluation*, 80(1): 1–22.
- Schmidt, Vivien A. (2008), »Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse,« *Annual Review of Political Science*, 11(1): 303–26.
- Stone, Diane (1999), »Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines,« *Politics*, 19(1): 51–9.
- Weber, Max (1946), »Politics as Vocation,« *Max Weber: Essays in Sociology*, pp. 77–128.
- Weiss, Carol. (1979), »The Many Meanings of Research Utilization,« *Public Administration Review*, 39(5): 426–31.
- Weiss, Carol (1995), »The Four 'I's' of School Reform: How Interests, Ideology, Information, and Institutions Affect Teachers and Principals,« *Harvard Educational Review*, 65(4): 571–92.
- Yesilkagit, Kutsal og Sandra van Thiel (2008), »Political Influence and Bureaucratic Autonomy,« *Public Organization Review*, 8(2): 137–53.