

Bagom karrierepolitikeren. Fra bureaukratisk til teknokratisk professionalisering af politik

Anders Esmark, lektor, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, ae@ifs.ku.dk

Artiklen sætter fokus på karrierepolitikere som professionelle politikere og dermed det underliggende spørgsmål om politikens professionalisering. Denne tilgang til spørgsmålet følger i udgangspunktet Webers klassiske diskussion af karrierepolitikeren som udtryk for en bureaukratisering af det politiske system. Artiklen argumenterer imidlertid også for, at professionaliseringen i væsentligt omfang er skiftet fra en *bureaukratisk* til en *teknokratisk* logik. Dette omslag har væsentlige konsekvenser for det egentlige anliggende bag interessen for karrierepolitikere: Hvordan det er muligt at fastholde en kaldsetik for 'uprofessionelle' politikere som modsvaret til professionaliseringen. Både bureaukratisk og teknokratisk dominans medfører i den sammenhæng væsentlige udfordringer, men sidstnævnte har ændret og skærpet professionaliseringens udfordring af det politiske system markant, hvilket er en medvirkende årsag til populismens aktuelle fremgang.

Levebrødspolitikere i ministerkontorerne

Fornøjelsen over international opmærksomhed var blandet med en god del forargelse, da Anders Fogh Rasmussen forlod dansk politik til fordel for posten som NATO's generalsekretær i 2009. Ved at forlade posten i utide til fordel for en stilling som international topembedsmand blev Fogh den første, der fulgte karrierepolitikeren vej direkte ud af statsministerkontoret. At Anders Fogh Rasmussen efter at have forladt NATO har fungeret som konsulent med løs tilknytning

til Boston Consulting Group, eget konsulentfirma og rådgivningsopgaver for den ukrainske præsident, har blot bestyrket billedet af den professionelle politikers karriereforløb. Helle Thorning-Schmidt var efter alt at dømme tæt på at gøre Anders Fogh Rasmussen kunststykket efter, men i stedet for en toppost i EU eller FN arbejder den seneste afgåede danske statsminister i dag i organisationen *Save the Children*.

Anders Fogh Rasmussen og Helle Thorning-Schmidt er hverken de første eller sidste, der har gjort politik til en levevej. Men ved at gå fra landets (de facto) vigtigste politiske post til fordel for politiske stillinger uden for de folkevalgte rækker, i sidstnævntes tilfælde dog med et tabt valg og et kort mellem spil i bagagen, inkarnerer de mere end nogen andre karrierepolitikeren løbebane, skarpt forfulgt af tidligere fagministre, så som Margrethe Vestager, Karen Hækkerup og Bjarne Corydon (se også Blach-Ørsten, Willig og Pedersens artikel i dette temanummer). Denne løbebane handler selvfølgelig ikke blot om vejen ud af Folketinget og/eller ministerkontoret, men også om vejen ind. Alle de nævnte er kandidater i statskundskab eller økonomi og har stort set udelukkende beskæftiget sig med politik i en eller anden form siden afslutningen af deres uddannelse.

Det er dermed nærliggende at betragte denne kreds af toppolitikere som arketyper på den 'politiske klasse' af karrierepolitikere, der generelt anses som en udfordring for det repræsentative demokrati (Beyme, 1993; Borchert og Zeiss, 2003; Stolz, 2010; Allen og Cairney, 2017; Norris og Lovenduski, 1995). Empirisk set bygger diskussionen om den politiske klasse videre på en lang tradition for studier af nationale parlamentarikerses socialøkonomiske baggrund og karriereforløb (Mellors, 1978; Saalfeld og Müller, 1997; Norris, 1997; Best og Cotta, 2000; Best o.a., 2001). Den politiske klasse antages her at være karakteriseret ved en 'instrumentel' og 'direkte' vej til det nationale parlament gennem politiske stillinger i forvaltningen, partiernes stabsafdelinger, interesseorganisationer og tænketanke, i modsætning til den 'traditionelle' og 'indirekte' vej via fag og arbejde uden for det politiske system (Carney, 2007; Allen, 2013; se også Flemming Christiansens bidrag til dette temanummer).

Debatten om denne politiske klasse savner imidlertid ofte blik for det mere grundlæggende spørgsmål om professionalisering af det politiske system, der gemmer sig bag karrierepolitikernes uddannelse, løbebane og løn. Det overordnede argument i denne artikel er, at denne professionalisering historisk set har taget to former, henholdsvis *bureaukratisk* og *teknokratisk* professionalisering. Denne tilgang til spørgsmålet følger i udgangspunktet Webers klassiske diskussion af politik som profession, men bygger også videre på denne og fremhæver en af Weber uforudset overgang fra et bureaukratisk til et teknokratisk domineret politisk system. Dette skifte har væsentlige konsekvenser for den problematik, der siden Weber har været det egentlige anliggende bag interessen for karrierepolitikeren: spørgsmålet om, hvilken plads politikens professionalisering efterlader til en mere 'ægte' og 'uprofessionel' politik drevet af et politisk kald.

I første del af artiklen udvikles en samlet model for det fremførte argument med udgangspunkt i Webers diskussion af politik som karriere og kald. Herefter uddybes Webers analyse af professionalisering som et udtryk for bureaukratisering og bureaukratisk dominans, der leder til 'ledelsesløst' demokrati og fravær af egentlig politik. Denne modstilling af karriere- og kaldspolitikeren er stadig grundlæggende for opfattelsen af politikens professionalisering og de forskellige muligheder for at sætte grænser for denne. Sidste del af artiklen argumenter imidlertid for en forvridning af denne akse i retning af en relation mellem teknokrati og populisme, der ikke på samme måde indebærer en mulighed for et demokratisk forsvarligt kompromis.

Hvad er problemet? Webers kaldsetik

Webers berømte tale ved Universitetet i München i 1918 er et uomgængeligt referencepunkt for politikens professionssociologi, hvis man da kan tale om en sådan. Selve sondringen mellem karriere- og kaldspolitikere skyldes i høj grad den dobbelttydige titel 'Politik als Beruf', der i første del af talen dækker over en undersøgelse af politik som profession, men i anden halvdel af talen bevæger sig tilbage mod spørgsmålet om det politiske kald. De sidste ord i talen efterlader ingen tvivl om, at spørgsmålet om det politiske kald er afgørende: 'Politik betyder kraftfuld og langsom boring af hårde brædder. Det kræver både passion og perspektiv' – og kun den politiker, der, som Weber siger, har et 'vedholdende hjerte' og kæmper for det umulige under mottoet 'på trods af!', selv når verden er for stupid eller snæversynet, er virkelig 'kaldet' til politik ('hat den »Beruf« zur Politik') (Weber, 1921: 450).

Anledningen til denne patosfyldte salut er Webers opfattelse af, at den grasserende professionalisering af politik i Tyskland, såvel som U.S.A. og Storbritannien, har skabt et '... ledelsesløst demokrati, det vil sige en regering af professionelle politikere uden kald,

uden de indre karismatiske kvaliteter, der skaber en leder' (Weber, 1921: 434). Denne formulering henviser til Webers velkendte idealtyper, henholdsvis karismatisk autoritet, traditionel autoritet og rationel-legal autoritet. Professionel politik er baseret på sidstnævnte, mens det politiske kald altså knyttes til førstnævnte. Denne indholdsbestemmelse af det politiske kald som besiddelse af karismatisk autoritet er langt fra normativt entydig efter aktuelle standarder. Webers alternativ til det ledelsesløse demokrati er således et såkaldt 'førerdemokrati', hvor karismatiske politiske ledere kan sidestilles med 'helte' (Weber, 1921: 450) i besiddelse af en karismatisk og personlig autoritet, der går i lige linje fra krigsherrer, feudale fyrster og oprørsledere til demokratisk valgte ledere (Weber, 1921: 398).

Disse sentenser om førerdemokrati og Webers bidrag til Weimarrepublikkens ekstraordinære præsidentielle beføjelser er sidenhen blevet grundsten i udlægningen af Webers tale som et forsvar for exceptionelle og stærke politiske ledere med vidtgående beføjelser, sammenfattet i Habermas' berygtede karakteristik af Carl Schmitt som både 'Det Tredje Riges kronjurist' og Webers 'sande arvtager' (Stanton, 2016: 332). Selv om denne udlægning ikke er helt ubegrundet, er der også tale om en vis grad af forvanskning i lyset af begivenhederne, der fulgte (Kalyvas, 2002; Satkunanandan, 2014). Weber er nok elitist uden megen tro på muligheden for udstrakt selvstyre i det moderne massedemokrati, men argumentet for karismatisk autoritet og førerdemokrati er, den historisk uheldige formulering til trods, ikke et indlæg for autoritære regimer. Grundproblemet er og bliver udviklingen af et demokratisk alternativ til det ledelsesløse demokrati, professionaliseringen af politik har frembragt.

Nøglen til dette alternativ er ikke nødvendigvis de mere bombastiske udtalelser om karismatisk autoritet og ledere som helte, men

i højere grad muligheden for en politisk ledelse baseret på kombinationen af 'passion' og 'perspektiv'. Denne formulering er en opsummering af Webers etik for udøvelse af det politiske kald, der mere formelt kan defineres som evnen til at balancere to 'fundamentalt forskellige' og sågar 'absolut modsatrettede' etiske principper: sags- eller formålsetikken ('Gesinnungsethik') og ansvarlighedsetikken ('Verantwortungsethik') (Weber, 1921: 441). Hvor formålsetikken indebærer en passioneret dedikation til en sag, ultimative mål og værdier, indebærer ansvarlighedsetikken en 'sans for proportioner' og en forpligtelse til at forholde sig til de reelle konsekvenser af enhver politisk beslutning med koncentration og kølig distance til verden og sig selv.

Kun den, der formår at inkarnere *begge* principper, er kaldet til politik (Weber, 1921: 449). De to etiske principper er i udgangspunktet enkle og forholdsvis generelle, men får i det politiske liv sin særlige betydning fra det forhold, at politik som Weber til stadighed understregede i sidste ende handler om magt understøttet af vold (Weber, 1921: 439). Pointen med at insistere på en balance mellem de to principper er således, at politik baseret alene på det ene af principperne leder til uholdbar og ødelæggende anvendelse af de politiske magtmidler. Weber synes at se fraværet af en ansvarlighedsetik som det største problem i den sammenhæng og giver to eksempler herpå, henholdsvis magtpolitikerens og moralpolitikerens.

Magtpolitikerens kendetegn reduktionen af politik til en art teater af larmende effekter med sig selv i hovedrollen. Dette teater er ikke blot pralende og tomt, men indebærer også en blasert attitude over for menneskelige konsekvenser og en dyb ligegyldighed over for de potentielt tragiske konsekvenser af enhver politisk handling (Weber, 1921: 437). Magtpolitikerens forfængelighed leder til en perverteret form af formålsetikken, hvor politikerens bliver sin egen sag og

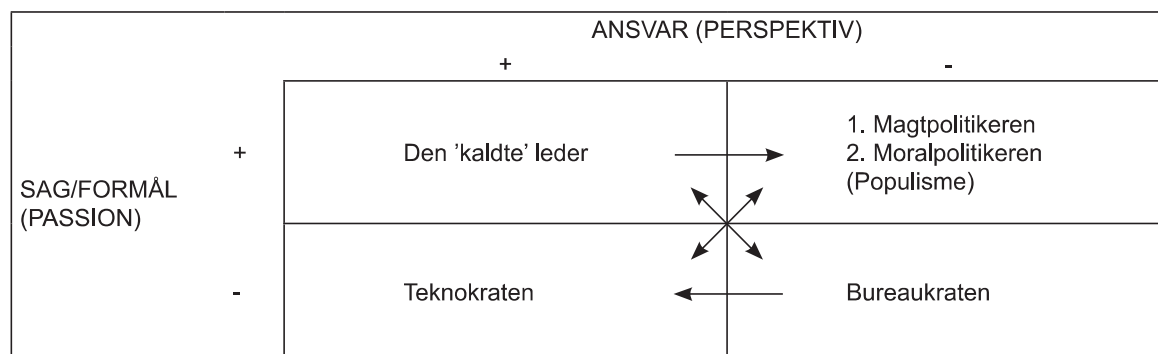
magtens ydre kendetegn bliver et mål i sig selv. Heroverfor repræsenterer moralpolitikeren en mere rendyrket form af formålsetikkens tro på ultimative mål, uanset om disse er nationale, humanitære, kulturelle, religiøse mv. (Weber, 1921: 437). Problemet med moralpolitikeren er imidlertid, at radikaliseringen af denne tro uden modvægt fra ansvarlighedsetikken uvægerligt ender med den velkendte retfærdiggørelse af et hvilket som helst middel med målet. Den absolutte formålsetik kommer i Webers udlægning klarest til udtryk i politikerenes 'profetiske' rolle i religiøse og revolutionære bevægelser (Weber, 1921: 443).

Weber tager imidlertid ikke spørgsmålet om en tilsvarende forvanskning af ansvarlighedsetikken uden modvægt fra formålsetikken op. Som det fremgår af figur 1 nedenfor, kan dette imidlertid i høj grad siges at være kendetegnende for den teknokratiske tilgang til politik, der er kendetegnet ved en radikal afvisning af ideologi, interesser, værdier og parlamentarisk politik koblet med vedholdende understregning af ansvarlighed og nødvendighedens politik. Dermed fremstår teknokrati som den manglende brik i Webers puslespil og det fuldendte modbillede til moral- og magtpolitikeren. Vi kan nu identificere to akser mellem karriere- og kaldspolitikeren, der kan opsummeres således:

Den centrale akse i Webers diskussion af politik som profession og kald er tydeligvis forholdet mellem bureaukraten og den politiske leder, eller mere generelt mellem bureaukratisering af det politiske system og politisk ledelse. Denne relation er præget af fuldendt symmetri, hvor bureaukraten administrerer politik 'sine ira et studio' (*uden vrede/lidenskab eller partiskhed*) med et upersonligt ansvar over for regler og procedurer, mens det netop er den politiske leders opgave at bedrive politik 'ira et studium' (*med vrede/lidenskab og partiskhed*) under et ultimativt personligt ansvar (Weber, 1921: 415).

I de seneste årtier har professionalisering af politik imidlertid bevæget sig væk fra den bureaukratiske logik i retning af en teknokratisk logik, der kan beskrives som en radikalisering (og pervertering) af ansvarlighedsetikken uden modvægt fra sags- og formålsetikken. Denne bevægelse har på sin side skubbet politik i retning af den form for magt- og moralpolitik, vi aktuelt slås med i form af populisme. Udviklingen af denne ikke mindre symmetriske relation er i sagens natur ikke en del af Webers analyse, men bygger ikke desto mindre videre på hans oprindelige analyse af politikens professionalisering. Denne uddybes således nedenfor, inden vi bevæger os videre til den teknokratiske udgave af professionel politik og den populistiske modreaktion.

Figur 1: Karriere- og kaldspolitikens to akser



Professionalisering og bureaukratisk dominans

Webers analyse af politikens professionalisering starter med den besnærende simple definition, at den professionelle politiker lever *af* politik, i modsætning til at *leve for* politik (Weber, 1921: 404). Weber lægger ud med at sondre mellem deltidspolitikere og fuldtidspolitikere. Sondringen *leve for* vs. *af* politik henviser således kun til fuldtidspolitikere og tjener ene og alene til at skelne økonomisk uafhængige fra afhængige politikere. At *leve for* politik har således intet med kaldspolitik at gøre, men henviser til politikere med egne (betragtelige) midler, både af adelig og borgelig baggrund, og i videre forstand til det plutokratiske system. At *leve af* politik henviser herefter til den egentligt professionelle politiker, der er afhængig af at genere indkomst fra det politiske virke. Denne sidste type fuldtidspolitikere findes grundlæggende i to former: som ejer eller lejer af et indtægts-givende politisk embede (et 'præbende') og som modtager af løn og pension i den moderne forstand.

Den historiske overgang fra plutokrati og ældre belønningssystemer til moderne aflønning er stadig det absolut afgørende kriterium for studiet af professionelle politikere blandt nationale parlamentarikere, og Weber er i videre forstand bredt anerkendt som ophavsmand til det moderne studie af politik som profession og den grundlæggende tese om professionaliseringens uundgåelighed i det moderne politiske system (Borchert, 2003: 11). Ikke desto mindre bliver sammenhængen mellem denne tese og analysen af det politiske systems bureaukratisering altovervejende ignoreret eller direkte modsagt, eksempelvis ved at fremhæve, at 'partibureaukraten' modsat Webers antagelse 'ikke blev arketyper på den professionelle politiker' (Borchert, 2003: 4). Det er til dels rigtigt, men også en noget overfladisk tilsidesættelse af Webers egentlige analyse, der ganske vist tilskriver partisekretæren uforholdsmæssigt meget plads set i

bagklogskabens lys, men mere grundlæggende kan sammenfattes i den påstand, at professionalisering og bureaukratisering er én og samme dynamik, og at bureaukratiseringen i udgangspunktet må forventes at række fra forvaltning og partier langt ind i parlamentet.

Webers analyse af bureaukrati er spredt ud over flere værker og vinkler, men kan sammenfattes i påstanden om, at den bureaukratiske organisationsform er udtryk for det moderne samfunds gennemgribende rationalisering, og dermed 'den mest rationelle måde at udøve autoritet over mennesker på vi har kendskab til ... overlegen i sin præcision, sin stabilitet, sin stringente disciplin og sin pålidelighed' (Weber, 1978: 223). Af samme grund 'er udviklingen af den moderne organisation på alle områder slet og ret identisk med den bureaukratiske administrations udvikling og spredning' (Weber, 1978: 223). Professionaliseringen af politik er i den forstand blot et udtryk for bureaukratiets uomgængelighed i det moderne og gennemorganiserede samfund. Som bekendt har bureaukratiets fremmarch i første omgang intet at gøre med partier, men derimod med forvaltningen.

Professionalisering starter i Webers optik med fremkomsten af en politikertype, der søger et politisk embede i regeringsmagts tjeneste snarere end magten selv (Weber, 1921: 402). Professionaliseringens mest basale dynamik er således ikke aflønning i sig selv, men udskillelsen af den selvstændige funktion i forhold til den egentlige regeringsmagt, der giver anledning til aflønningen. I sin mest begrænsede og oprindelige forstand består denne funktion i *politisk rådgivning*, og Weber giver et kort historisk vue over de forskellige grupper og klasser, der har varetaget denne funktion (præsteskab, litterater, filosoffer, adelen, borgerskabet mv.). I det kontinentale Europas moderne historie er der imidlertid en helt bestemt og selvstændig type på spil: den universitetsuddannede jurist (Weber, 1921: 413). Dermed lægges politisk rådgivning i

hænderne på den kvintessentielle bureaukrat og inkarnationen af den rationel-legale autoritet, det monokratiske bureaukrati bygger på (Weber, 1978: 220).

I videre forstand er denne rådgivende funktion kernen i udviklingen af et embedsmandsvælde ('Beamtentum') baseret på specialiseret ekspertise i lov, finanser og krig, der historisk har understøttet enevældige monarkers kamp med adelen, men i samme moment også har formået at begrænse monarkens formelle suverænitet til reelt dilettanteri og amatørisme. Embedsmandsvældets rolle i kampen mellem monarki og parlamentarisme er en historie for sig, der falder forskelligt ud afhængigt af omstændighederne, men ud fra en eksternt betragtning leder til det samme resultat: embedsmandsvældet bliver til den moderne forvaltning, baseret på en klar sondring mellem administration og politik. Denne 'latente kamp mellem et ekspertvælde af fagembedsmænd' og 'autokrati' ændrer sig først, som Weber skriver, i det øjeblik begge parter stilles over for parlamentarisme og 'partiledernes magtaspirationer' (Weber, 1921: 409). Denne udvikling har to konsekvenser.

For det første gøres forvaltningen til et redskab i 'politikens udvikling til en virksomhed, der kræver træning i kampen for magt og i denne kamps metoder sådan som de er udviklet af moderne partipolitik' (Weber, 1921: 410). Denne funktion kræver på sin side en intern opdeling af forvaltningen i fagembedsmænd og 'politiske' embedsmænd, der stadig er et fundamentalt spørgsmål for indretning af enhver forvaltning. Denne udvikling placerer den partipolitiske funktion hos de politiske embedsmænd, men tenderer af samme grund til at fremstille fagembedsmænd som neutrale administratorer, desuagtet at forvaltningen i sin helhed selvsagt er politisk. I den forstand er der blot tale om en opsplittning af det rådgivende ekspertvælde i to funktioner, henholdsvis den saglige indsigt i politikens

substans og den partipolitiske kamp om magten.

Den anden og væsentligere konsekvens er tilføjelsen af partierne selv til varetagelse af disse funktioner. Det moderne partiapparat er i Webers optik et lige så indlysende udtryk for det monokratiske bureaukratis dominans som forvaltningen. Det samme gælder fagbevægelser og interesseorganisationer, der for Weber ikke er væsensforskellige fra partier. Det moderne parti er med Webers ord et 'barn af den udstrakte valgret' og således opbygget ud fra nødvendigheden af at 'gøre kur til og organisere masserne og at udvikle den yderste grad af enhed, fælles retning og disciplin' (Weber, 1921: 422). Politiske partier er bureaukratiske 'maskiner', der kan sørge for den nødvendige mobilisering, koordination og kommunikation i moderne partipolitik, og hvad Weber kalder enten folkeligt demokrati eller 'plebejerdemokrati', alt afhængig af hvordan 'plebiszitär' nu oversættes (Weber, 1921: 423). Det er set i dette lys, at partisekretæren indtager en så fremtrædende rolle i Webers analyse og sågar kaldes en 'plebiszitär' diktator, der reelt 'står over parlamentet' (Weber, 1921: 426).

Dette er muligvis nok et misvisende billede af dagens partisekretærer, men Webers grundlæggende sammenkædning af professionalisering og store bureaukratiske organisationers dominans i det politiske system har ikke mistet relevans. Når karrierepolitikerens 'instrumentelle' vej ud og ind af parlamentet er så afgørende, handler det grundlæggende stadig om, hvorvidt den professionelle politiker dermed bliver et brohoved for bureaukratisk dominans over parlamentet. Den professionelle politikeres særlige uddannelsesbaggrund og kredsløbet af politiske stillinger i forvaltningen, partiernes stabsafdelinger og interesseorganisationer er i denne optik grundlæggende udtryk for formning og udvikling af bureaukratisk indstilling og forståelse af politik. At den professionelle poli-

tiker på denne måde er styret af bureaukratisk logik i større eller mindre grad, kan, afhængig af hvilken svingdør der benyttes, kædes sammen med bureaukratisk dominans i form af forvaltningens ekspertvælde, partiernes ensrettede og kontrollerende kampagneberedskab eller ressourcestærke interesseorganisationernes lobbyisme og købekraft.

Tilsvarende kan kritikken af professionalisering med fordel tage udgangspunkt i Webers oprindelige modstilling af bureaukratisering og den politiske kaldsetik. Problemet med professionalisering er således forstået ikke så meget et spørgsmål om fraværet af repræsentativitet i parlamentets sammensætning som det forhold, at professionalisering gør parlamentarikere og menige politikere 'sjælløse' og 'intellektuelt proletariserede' og reducerer dem til rent 'stemmekvæg' (Weber, 1921: 433). Webers karakteristik af det 'ledelsesløse demokrati' er i sidste ende en udbygning af hans bureaukratikritik, og kaldsetikken er tilsvarende et forsøg på at generobre et rum for egentlig og ægte politik uden for bureaukratiets 'jernbur'. Webers analyse og kritik af bureaukratiet kæder således karriere- og kaldspolitikeren sammen i en akse, der ganske vist langt fra altid er i balance, men ikke desto mindre kan ordnes i et demokratisk fungerende kompromis mellem politisk ledelse og bureaukati. Webers forudseenhed til trods er det imidlertid også klart, at grundproblemet bag professionaliseringen af politik i dag ikke alene er et spørgsmål om bureaukratisk dominans.

Teknokratiet tager over

Hvad Weber beskrev som bureaukratisk dominans, er i høj grad blevet til et spørgsmål om teknokratisk dominans. Weber brugte ikke selv begrebet teknokrati, men opfatter mere generelt vægtningen af 'teknisk ekspertise' som et aspekt af bureaukratiets succes. Denne beskrivelse er også dækkende indtil et vist punkt, men ikke desto mindre indtræder der i 1960'erne og 70'erne en 'ny eller an-

den fase i den »rationalisering«, Max Weber allerede havde udlagt som grundlaget for udviklingen af bureaukratisk dominans' (Habermas, 1971: 62). Denne 'anden fase' i samfundets rationalisering indebærer et grundlæggende skifte fra Webers 'decisionistiske' model til en 'teknokratisk' model, hvor forholdet mellem rådgivning og politisk ledelse fundamentalt 'vendes på hovedet' og 'sidstnævnte fremstår alene som en agent for den videnskabelige intelligentsia, der til enhver tid påtager sig at udrede de objektive implikationer og nødvendigheder af tilgængelige teknikker og ressourcer, såvel optimale strategier og regler for kontrol' (Habermas, 1971: 63).

Med andre ord afviser teknokratiet præcis det kompromis mellem bureaukati og demokrati, der ligger til grund for Webers akse mellem karriere- og kaldspolitik. Det teknokratiske projekt accepterer ikke et underordningsforhold til parlament og valgte ledere, men er derimod radikalt antipolitisk, antiideologisk og sågar antidemokratisk. Hvor bureaukati nok er *apolitisk*, hvilket også er forudsætningen for en balance med demokrati og parlamentarisme, søger det teknokratiske projekt en langt mere gennemgribende og aggressiv *depolitisering* af det politiske system: 'fremskridt kun kan opnås gennem 'depolitiseren' af problemer' (Ridley, 1966: 43). Der går således en lige linje fra den oprindelige formulering af teknokratisk antipolitik til den aktuelle debat om depolitisering, forstået som den opfattelse, at politik 'blot forhindrer implementeringen af de teknisk bedste løsninger på enhver udfordring ... mangler den tekniske ekspertise og specialiserede viden, der er nødvendig for optimale beslutninger om offentlig politik; er dyr, ineffektiv, bureaukratisk og lukket om sig selv i et omfang der nærmest er trættende' (Hay, 2007: 93).

Grundlæggende bygger det teknokratiske projekt på en videnskabeligt-teknologisk rationalitet, der er 'dybt nedfældet i vores

kulturelle historie, i særdeleshed i den moderne vestlige traditions videnskabelige og teknologiske verdensbillede' (Fischer, 1990: 59). Dette ægteskab mellem teknologisk progressivisme og videnskabelig rationalitet, eller 'teknologiens videnskabeliggørelse', er selvfølgelig en del af oplysningstanken, men får mere specifik politisk og økonomisk betydning med industrisamfundets opbygning af en 'feedback relation' mellem teknologi og videnskab og dermed 'sammensvejsningen af videnskab, teknologi og industriel udnyttelse til et samlet system' (Habermas, 1971: 104). Dette system og dets idealisering af teknisk viden, ingeniørkunst, mekanik og maskiner udstyrer teknokratiet med den grundlæggende forståelse, at 'teknologiens produktive potentiale indeholder et løfte om et fuldent samfund. Teknologiens relation til videnskab og videnskabens dynamik har modernitetens tiltrækkende skær. Teknologiens effektivitet og det perfekte ægteskab mellem menneske og maskine er en model for samfundet' og dermed nøglen til 'økonomisk overflod, social fred og stærk regeringsmagt' (Kuisel, 1981: 76).

Urkilden til denne vision antages som regel at være Saint-Simons ophøjelse af industrialisme til politisk teori, men selve begrebet teknokrati kan dog henføres til en obskur californisk ingeniør ved navn Smyth, der definerede teknokrati som 'national industriel styring' (Smyth, 1919). At Smyth var ingeniør, er langt fra noget tilfælde. De tekniske videnskaber og ingeniører er inkarnationen af den teknologisk-videnskabelige rationalitet i det industrielle samfund og dermed de bedst egnede til at organisere, lede og styre samfundet i kraft af deres indsigt i de bærende industrielle produktionsteknologier og -metoder. Det industrielle teknokrati kan i den forstand forstås som en udvidelse af ingeniørens tekniske ekspertise til social ingeniørkunst, planlægning og gennemgribende organisering og styring af samfundet ud fra den industrielle produktionsmodel.

Dette projekt er samtidig grunden til, at det historisk set har været svært at skille teknokratisk fra bureaukratisk dominans. I denne tidlige version kan det teknokratiske projekt sågar siges at have forstærket bureaukratiske organisationers udbredelse og indgriben i samfundet i forsøget på at udøve planlægning, industriel styring og effektiv social ingeniørkunst. Resultatet er en udvikling fra rene bureaukratier til maskinbureaukratier, kontorfabrikker og hvad der rammende er blevet kaldt 'teknobureaukrati', det vil sige en organisationsform, hvor det teknokratiske projekt er i stand til at 'opnå støtte fra det bureaukratiske maskineri eller manipulere dets fundamentale principper' (Meynaud, 1968: 65). I teknobureaukratiet tildeles teknokrater den 'vitale opgave at tilpasse bureaukratiske organisationer, til den teknokratiske mission for samfundet (Fischer, 1990: 64), hvilket på politisk niveau svarer til udviklingen af en 'administrativ stat' designet til varetagelsen af teknokratisk styring (Fischer, 1990: 25) ud fra en idé om staten som 'organ for en gennemgribende rational administration' (Habermas, 1971: 64).

Det hører dog også med til historien, at den oprindelige industrielle variant af det teknokratiske projekt efter at have nået en form for højdepunkt i 1960'erne og 1970'erne stort set er opgivet, hvilket også afspejles i en drastisk faldende akademisk interesse for teknokrati som idé og styreform. Når der ikke desto mindre er grund til at holde fokus på emnet, skyldes det, at det teknokratiske projekt snarere end blot at blive lagt på historiens mødding har ændret sig i retning af en mere tilbagetrukket og underspillet postindustrial variant. Denne udgave af det teknokratiske projekt kan defineres som en kombination af netværksstyring, risikostyring og resultatstyring, der i mindst lige så høj grad som den industrielle variant af det teknokratiske projekt har haft indflydelse på offentlige reformer og politik gennem de seneste tre til fire årtier (Esmark, 2017). Denne postindustrielle

udgave af det teknokratiske projekt er ikke så åbenlyst antidemokratisk som tidligere, men har omvendt forladt 'teknobureokratiet' til fordel for en radikalt antibureaukratisk position.

Heraf følger den antagelse, at politikens professionalisering i dag skal ses som et udtryk for teknokratisk snarere end bureaukratisk dominans. Eller sagt med andre ord: det afgørende kendetegn ved professionelle politikere i dag er ikke nødvendigvis så meget, at de er 'sjælløse' levebrødspolitikere, som det forhold, at de er medlemmer af, hvad der er blevet kaldt 'teknostrukturen' (Galbraith, 1967). Begrebet er oprindeligt møntet på de ingeniører, der stod så centralt i det industrielle teknokrati, men er sidenhen vokset betragteligt i takt med det postindustrielle teknokratiske udvikling. Et af de senest opdaterede forslag lyder således: 'set fra dette perspektiv er det teknostrukturen – policy planlæggere, økonomer, ingeniører, managementspecialister, computereksperter, samfundsforskere og teknologer – der skaber og håndterer den information, der er afgørende for nutidige institutioners stabilitet og effektivitet' (Fischer, 1990: 110). En yderligere opdatering vil formentlig føje kommunikatorer, risikoeksperter og evalueringsspecialister til dette grundrids af teknostrukturen.

Selvom den postindustrielle teknostruktur i høj grad har base i vidensinstitutioner, herunder universiteter, tænketanke og konsulentbureauer, er det ikke muligt entydigt at sondre mellem bureaukratiske og teknokratiske karriereløb og uddannelsesbaggrunde. Teknostrukturen breder sig også over forvaltning, partier, interesseorganisationer og virksomheder. I sidste ende er tilhørsforholdet til teknostrukturen et spørgsmål om den teknologisk-videnskabelige rationalitet, der definerer den teknokratiske tilgang til politik. Ifølge Bell er teknokraters værdisystem således baseret på en 'logisk, praktisk, problemløsende, instrumentel og disciplineret

tilgang til målsætninger' såvel som 'kalkulation, præcision, måling og systemkoncepter' (Bell, 1974: 349). Putnam opsummerer de politiske implikationer af dette værdisystem mere direkte i sin opstilling af seks teknokratiske 'ledestjerner': 1) en apolitisk rolle, hvor politik erstattes med teknisk viden, 2) en skeptisk og ligefrem fjendtlig indstilling over for politik og politikere, 3) en ringeagt over for demokratisk åbenhed og lighed, tenderende til autokrati og absolutisme, 4) troen på, at politiske konflikter skyldes misforståelser eller forstillelse, 5) en afvisning af ideologi eller moral til fordel for pragmatisk politik og 6) troen på, at teknologisk fremskridt gør spørgsmål om social retfærdighed irrelevante (Putnam, 1977). Selv om det postindustrielle teknokrati ikke flager helt så åbenlyst og aggressivt med disse standpunkter, er de imidlertid stadig essensen af det teknokratiske projekt.

Den populistiske modreaktion

I sin skelsættende analyse af 'hvorfor vi hader politik' hævder Colin Hay, at politikere, i runde tal siden 1980'erne, har bekendt sig til den opfattelse, at 'politik er et patogen; depolitisering er modgiften' (2007: 93). Uanset at Hay ikke selv anvender begrebet teknokrati, indgår det kvintessentielt teknokratiske princip om depolitisering således i aktuel politik med uformindsket styrke. Et væsentligt aspekt ved Hays analyse er påstanden om, at denne opfattelse ikke blot findes blandt de tekniske eksperter i forvaltning, partier, vidensinstitutioner og virksomheder, men i vidt omfang er overtaget af parlamentarikerne selv, der nærmest snubler over sig selv for at erklære politikens fallit og behovet for at udvise ansvarlighed ved at føre videnskabelig og evidensbaseret politik. Et muligt resultat af denne indslusning af de folkevalgte i teknostrukturen er den politiske defaultisme og mistillid, Hay beskriver (2007). I de ti år, der er gået siden Hays analyse, er det imidlertid også blevet klart, at teknokratisk depoliti-

sering mere eller mindre systematisk har ledt til en populistisk modreaktion.

Det er således kendetegnende, at debatten om teknokrati efter at have været stort set uddød i en årrække nu er på vej tilbage af bagdøren som en følge af den eksplosivt voksende interesse i populisme (Müller, 2016; Urbinati, 2014). Som politisk projekt er populisme teknokratiets diametrale modsætning og rettet punkt for punkt mod den teknokratiske tilgang til politik. Populisme afviser således den teknokratiske insisteren på videnskabelige nødvendigheder med post-faktuel politik og følelser, ligesom populismens påstand om at repræsentere det ægte folk over for eliterne er rettet mod bedrevidende eksperter, der har ført 'nødvendighedens politik' hen over hovedet på den brede befolkning. Brexit og de populistiske partiers udbredte EU-modstand skyldes således, at EU er det 'ultimative teknokratiske projekt', der har ledt til et populistisk tilbageslag på det nationale niveau (Schmidt, 2006). Trump kan på sin side siges at være resultatet af en amerikansk politik, der længe har været præget af destruktivt samspil mellem teknokrati og populisme (Fukuyama, 2014).

Som vist i figur 1 kan relationen mellem teknokrati og populisme forstås som en forvridning af Webers 'decisionistiske' akse mellem karriere- og kaldspolitikeren. På den ene side afviser teknokratiet sager, ideologier og værdier på langt mere radikal facon end den bureaukratiske villighed til at stille sig i forskellige ideologiers og sagers tjeneste. På den anden side repræsenterer teknokratiet en radikaliseret og perverteret udgave af ansvarlighedsetikken i form af 'ansvarlighedens politik' baseret på et postulat om videnskabelige nødvendigheder og sandheder. Denne forskydning trækker på sin side den 'uprofessionelle' politik i retning af den pervertering af kaldspolitikken, Weber beskrev som moralpolitik og magtpolitik. Den populistiske radikaliseret af modsvaret til den professionelle

politik består således både i en forvanskning af sagsetikken til en moralsk absolutisme og forvanskning af personligt ansvar til politisk teater for magtfuldkomne leder i rollen som profetiske inkarnationer af folket.

Den symmetriske relation mellem teknokrati og populisme kommer også til udtryk i en fælles afvisning af partipolitikens relevans og demokratiske legitimitet, om end af komplet modsatrettede grunde (Bickerton og Accetti, 2017). Hvor det netop er partipolitikken og det parlamentariske spil, der binder bureaukrati og politisk ledelse sammen i et skrøbeligt demokratisk kompromis, spejler populismen teknokratiets afvisning af politik i sit forsøg på at etablere en ny politik uden om traditionelle partier og parlamentariske spilleregler. Af samme grund pågår der aktuelt en diskussion om, hvorvidt populismen er et nødvendigt svar på teknokratisk dominans og ligefrem en nøgle til revitalisering af demokratiet. Her kan der findes en vis grad af opbakning til den tanke, at populismen udgør en nødvendig radikaliseret netop set i lyset af teknokratiets mere aggressive depolitiseret (Laclau, 2005). Dette standpunkt afhænger selvfølgelig af smidigheden i de anvendte demokratistandarder, men den ovenstående analyse peger snarere på, at vejen ud af den aktuelle dødsspiral af teknokrati og populisme i højere grad afhænger af en form for tilbagetrækning til den oprindelige akse mellem bureaukrati og politisk ledelse – hvilket er en udvikling de folkevalgte må tage det primære ansvar for.

Bagom karrierepolitikeren

Artiklen har argumenteret for, at der bag analysen og kritikken af karrierepolitikeres særlige uddannelsesbaggrund og løbebane ligger et mere strukturelt spørgsmål om professionaliseringen af politik og demokratiske grænser herfor. Dette er i første omgang et forsøg på at rejse spørgsmålet om, hvad der i videre forstand er på spil i de mange studier af nationale parlamentarikeres baggrund og karriere-

forløb. Dette argument hviler selvsagt på en antagelse om en sammenhæng mellem den professionelle politikers løbebane, indstillingen til politik og ultimativt den førte politik. Det interessante ved Anders Fogh Rasmussen, Helle Thorning-Schmidt og Bjarne Corydon er så at sige ikke deres karriere i sig selv, men deres teknokratiske politik. Denne sammenhæng er ikke i sig selv kontroversiel, men er derimod forudsætningen for enhver kritisk interesse i karrierepolitikere. Empirisk set er det imidlertid også klart, at den videre udvikling af argumentet vil kræve inddragelse af andre metoder end de altdominerende kohortestudier af nationale parlamentarikere og en nuancering af den aktuelle forståelse af den politiske profession såvel som mere præcise sondringer end kontrasten mellem direkte og indirekte veje til parlamentet og permanent vs. lejlighedsvis beskæftigelse med politik.

Literatur

- Allen, Peter (2013), »Linking Pre-Parliamentary Political Experience and the Career Trajectories of the 1997 General Election Cohort«, *Parliamentary Affairs*, 66(4): 685-707.
- Allen, Peter og Paul Cairney (2017), »What Do We Mean When We Talk about the 'Political Class'?«, *Political Studies Review*, 15(1): 18-27
- Bell, Daniel (1974), *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, New York Basic Books.
- Best, Heinrich og Maurizio Cotta, red., (2000), *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000*, Oxford: Oxford University Press.
- Best, Heinrich, Valerie Cromwell, Christopher Hausmann og Michael Rush (2001), »The Transformation of Legislative Elites: The Cases of Britain and Germany since the 1860s«, *Journal of Legislative Studies*, 7(3): 65-91.
- Beyme, Klaus von (1993), *Die politische Klasse im Parteienstaat*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Bickerton, Christopher og Carlo Invernizzi Accetti (2017), »Populism and technocracy: opposites or complements?«, *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 20(2): 186-206.
- Borchert, Jens (2003), »Professional Politicians: Towards a Comparative Perspective« i Jens Borchert og Jürgen Zeiss, red., *The Political Class in Advanced Democracies: A Comparative Handbook*, Oxford: Oxford University Press, pp. 1-25.
- Borchert, Jens og Jürgen Zeiss, red., (2003), *The Political Class in Advanced Democracies: A Comparative Handbook*, Oxford: Oxford University Press.
- Carney, Paul (2007), »The Professionalisation of MPs: Refining the 'Politics-Facilitating' Explanation«, *Parliamentary Affairs*, 60(2): 212-33.
- Esmark, Anders (2017), »Maybe It Is Time to Rediscover Technocracy? : An Old Framework for a New Analysis of Administrative Reforms in the Governance Era«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(3): 501-16.
- Fischer, Frank (1990), *Technocracy and the Politics of Expertise*, Newbury Park/London/New Delhi: Sage.
- Fukuyama, Francis (2014), *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalisation of Democracy*, New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Galbraith, John Kenneth (1967), *The New Industrial State*, Princeton: Princeton University Press.
- Habermas, Jürgen (1971), *Toward a Rational Society*, London: Heinemann.
- Hay, Colin (2007), *Why We Hate Politics*, Cambridge: Polity.
- Kalyvas, Andreas (2002), »Charismatic Politics and the Symbolic Foundations of Power in Max Weber«, *New German Critique*, 85: 67-103.
- Kuisel, Richard F. (1981), *Capitalism and the state in modern France. Renovation and economic management in the twentieth century*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Laclau, Ernesto (2005), *On Populist Reason*, London: Verso.
- Mellors, Colin (1978), *The British MP: A Socio-economic Study of the House of Commons*, Farnborough: Saxon House.
- Meynaud, Jean (1968), *Technocracy*, New York: Free Press.
- Müller, Jan-Werner (2016), *Was ist Populismus?*, Berlin: Suhrkamp.
- Norris, Pippa (1997), *Passages to Power*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, Pippa og Joni Lovenduski (1995), *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert (1977), »Elite Transformation in Advanced Industrial Societies: An Empirical As-

- assessment of the Theory of Technocracy», *Comparative Political Studies*, 10(3): 383-412.
- Ridley, F.F. (1966), »French Technocracy and Comparative Government«, *Political Studies*, 14(1): 34-52.
- Satkunanandan, Shalini (2014), »Max Weber and the ethos of politics beyond calculation«, *American Political Science Review*, 108(1): 169-81.
- Schmidt, Vivien (2006), *Democracy in Europe: the EU and national politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Smyth, William Henry (1919), »Technocracy – Ways and Means to Gain Industrial Democracy«, *Industrial Management*, 57: 385-9.
- Stanton, Timothy (2016), »Popular sovereignty in an age of mass democracy: politics, parliament and parties in Weber, Kelsen, Schmitt and beyond« i Richard Bourke og Quentin Skinner, red., *Popular Sovereignty in Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 320-58.
- Stolz, Klaus (2010), *Towards a regional political class?: professional politicians and regional institutions in Catalonia and Scotland*, Manchester: Manchester University Press.
- Saalfeld, Thomas og Wolfgang C. Müller, red., (1997), *Members of Parliament in Western Europe: Roles and Behaviour*, London: Frank Cass.
- Urbinati, Nadia (2014), *Democracy Disfigured: Opinion, Truth, and the People*, Cambridge: Harvard University Press.
- Weber, Max (1921), »Politik als Beruf« i Max Weber, red., *Gesammelte Politische Schriften*. München: Drei Masken Verlag, pp. 396-450.
- Weber, Max (1978), *Economy and Society*, Los Angeles: University of California Press.