

Erik Albæk

**EKSPERTER KAN VÆRE
GODE NOK, MEN ...**

**OM FAGKUNDSKABENS POLITISKE
VILKÅR I DANSK DEMOKRATI**



AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

Ekspertes kan være gode nok, men ...
Om fagkundskabens politiske vilkår i dansk demokrati
ER SAT MED BEMBO

© MAGTUDREDNINGEN, FORFATTEREN OG AARHUS UNIVERSITETSFORLAG 2005
TILRETTELÆGNING: KITTE FENNESTAD

ISBN 8779348793

INDHOLD

KAPITEL 1. Ekspertise og demokrati: Umage sengepartnere? 7

KAPITEL 2. Ekspertvældets idéhistorie – i korte træk 13

KAPITEL 3. Ekspertstyre: En indkredsning 23

EKSPERTERS POLITISK-ADMINISTRATIVE LEGITIMITET 24 ·
HVORFOR INDDRAGE EKSPERTER? 32 · HVEM ER
EKSPERTERNE? 36 · HVOR ØVER EKSPERTER INDFLYDELSE
PÅ POLITIK? 39 · HVORDAN UNDERSØGE EKSPERTERNES
INDFLYDELSE PÅ POLITIK? 45 · ANALYSENS TILRETTE-
LÆGGELSE 48

KAPITEL 4. Ekspertes og medier 50

UNDERSØGELSENS DESIGN 55 · UDVIKLING OVER TID 56 ·
GLOBALISERING OG EUROPÆISERING 61 · SAMSPILLET MELLEM
JOURNALISTER OG EKSPERTER 64 · FRA FAKTA TIL VURDERING
– I EN NATIONAL KONTEKST 71

KAPITEL 5. Beslutningsordenen på kort sigt: Akademiet for de
Tekniske Videnskaber 77

LEVNEDSMIDDELFORSKNING 79 · LEVNEDSMIDDELKONTROL 81
FØDEVAREKVALITET 84 · INDFLYDELSENS BETINGELSER 85

KAPITEL 6. Beslutningsdagsordenen på langt sigt: Dansk
rygepolitik 87

RYGNING: DANMARKS I SÆRKLASSE STØRSTE SUNDHEDS-
PROBLEM 89 · DANSK RYGEPOLITIKS BEGYNDELSE 92 ·
BAGGRUND OG KONTEKST 95 · TOBAKSBEKATNING 97 ·
RYGEPOLITIKKENS INSTRUMENTER 102 · RYGEPOLITIKKENS
EFFEKTER 114 · EKSPERTER OG RYGEPOLITIK 116

KAPITEL 7. Implementering af politik: Blødersagen	120
BLØDERBEHANDLING	124
AIDS OG HIV	127
DANSKE REAKTIONER OG TILTAG	129
DEN POLITISKE BESLUTNING OM VARMEBEHANDLING OG SCREENING	136
JURIDISKE VURDERINGER	142
GODTGØRELSE OG MEDIEDÆKNING	144
BLØDERSAGENS EFTERDØNNINGER	151
EKSPERTER I SAMSPIL MED DERES OMGIVELSER	154

KAPITEL 8. Ekspertvælde i Danmark?	157
------------------------------------	-----

Litteratur	166
------------	-----

Interviews	177
------------	-----

EKSPERTISE OG DEMOKRATI: UMAGE SENGEPARTNERE?

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

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

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

Statsminister Anders Fogh Rasmussen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EKSPERTVÆLDETS IDÉHISTORIE – I KORTE TRÆK

I flere fortidige og nutidige kulturer maner shamanen ånderne til ro. Kun få og udvalgte formår at kommunikere direkte med ånderne, da det kræver mange års skoling at tilegne sig den religiøse viden og de ekstatiske teknikker, som gør rejsen ind i åndernes verden mulig. Shamanen udøver sit erhverv ikke mindst i krisesituationer, for eksempel ved ufred, sygdom og misfangst, hvor han opsøger guderne for at finde årsagen til samfundets eller patientens krise.

Regnmageren, medicinmanden og astrologen er tilsvarende specialister i kommunikation mellem denne og den overnaturlige verden. Alle er de eksempler på, hvordan samfund på tværs af tid og rum har tillagt specialister med indsigt og færdigheder, som ikke alle besidder, særskilt betydning. Indsigten kan være medfødt, men som oftest kræver opnåelsen af specialiststatus en langvarig skolings- og indvielsesproces. At kun få besidder de særegne indsigter og færdigheder, giver specialisten et ophøjet og magisk skær. Specialistens særlige legitimitet i samfundet beror således på, at han ikke (fuldt ud) tilhører normalsamfundet, men henter sine magiske kræfter uden for dette.

Historisk såvel som aktuelt har sådanne specialister rådgivet magthavere. I antikkens Grækenland blev den tvetungede Pythia i Delfi spurgt til råds af de græske bystater. Tycho Brahe fungerede på øen Ven ikke alene som astronom, han var også Frederik II's hofastrolog. I den egenskab udpegede han på baggrund af sine observationer af himmellegemernes stilling 32 særlig uheldssvangre dage, de såkaldte tychobrahesdage. Og op gennem 1980'erne gav astrologen Joan Quigley den amerikanske præsidentfrue Nancy Reagan personlige råd, som angiveligt har øvet indflydelse på amerikansk politik i den periode, hun boede i Det Hvide Hus.

Med den ophøjede status, specialister tillægges i mange kulturer, kan det forekomme oplagt at forlene viden med magt – at lade de særlig indsigtsfulde styre samfundet. I virkelighedens verden taler meget imod, dertil er

der for mange interesser knyttet til magtbesiddelsen. I tankens verden sætter kun fantasien grænser. Og derfor har tankeeksperimentet da også været gjort adskillige gange. Det fortsat nok kendteste forsøg på at opstille et idealsamfund, i hvilket de, der har indsigt i sandheden, også er dem, der har magten i samfundet, er den Sokrates-dialog, som den græske filosof Platon (427-347 f.Kr.) kaldte *Staten*: „Dersom ikke enten filosoferne bliver konger i staterne, eller de, som bærer navn af konger og herskere, begynder at give sig af med filosofi på en ægte og fyldestgørende måde, og dersom ikke denne forening af magt og filosofi kommer i stand, så er der ingen mulighed for, at det onde kan bringes til ophør i staterne, og jeg tror heller ikke i menneskeslægten“ (Platon, 1983: 473d). Også hos Platon placeres filosoferne uden for normalsamfundet. For at forhindre, at de i deres søgen efter det sande og det gode motiveres af den menneskelige fristelse til at maksimere egen nytte, er filosof-kongerne i Platons utopi ikke ejendomsbesiddere.

Med direkte reference tilbage til Platon udarbejdede den engelske filosof og statsmand Francis Bacon (1561-1626) i bogen *Det nye Atlantis* fra 1624 en modsvarende samfundsutopi. Bacons tid var en anden end Platons. Han befandt sig på overgangen fra renæssancen til nyere tid og plæderede i overensstemmelse med sidstnævnte for den metodiske, videnskabelige udforskning af naturen. I stedet for Platons filosoffer, som besad evnen til at forstå den sociale retfærdigheds rette „forme“, efterlyste Bacon en elite, som kunne styre i overensstemmelse med naturens orden. Det var ikke åndemagerens kyndighed til at formidle den hinsidige, overnaturlige verden, der efterspurgtes, men derimod viden om den dennesidige, naturlige verdens indretning og teknisk kunnen til at beherske den. Bacon talte derfor for oprustning og udbredelse af samfundets forskningsinstitutioner og et udstrakt samarbejde mellem forskere med det formål at gøre den videnskabelige rationalitet til grundprincip for samfundets funktionsmåde. Selvom begrebet teknokrati først formedes 300 år senere, var det, Bacon gjorde sig til talsmand for, i virkeligheden et sådant: et ekspertvælde.

Endnu inden landsmanden Isaac Newton (1642-1727) havde formuleret sine naturlove, så Bacon, at noget epokegørende var i gære. Den videnskabelige nyfortolkning af verden og de teknologiske fremskridt, som herved muliggjordes, var med til at revolutionere de vestlige samfunds tankemåde og indretning. Det fik selvsagt også betydning for forståelsen af samfundet, ikke mindst ved de moderne samfundsvidenskabers fremvækst i slutningen af 17- og begyndelsen af 1800-tallet. Samfundsvidenskaberne overtog naturvidenskabernes ontologi (læren om, hvad der eksisterer) såvel

som deres epistemologi (læren om, hvordan man erkender det eksisterende): Den sociale orden opfattedes som parallel med den naturlige orden, nemlig som styret af lovmæssigheder, og disse samfundsmæssige lovmæssigheder kunne forstås ved hjælp af den samme metodiske, videnskabelige tilgang, med hvilken man forstår den naturlige orden. Det forekom derfor aldeles oplagt i forlængelse heraf at tænke det muligt at gribe ind i og regulere de sociale lovmæssigheder på samme måde, som det ved hjælp af teknisk viden og kunnen er muligt at styre naturens processer til menneskenes fordel.

Det var eksempelvis visionen hos den moderne sociologis far, Henri de Saint-Simon (1760-1825), og dennes elev Auguste Comte (1798-1857), begge franskmænd. De hævdede, at tidligere former for social og politisk organisering med tiden ville blive afløst af samfundsudviklingens „positive“ eller „videnskabelige“ stade, hvis væsentligste kendetegn var, at politik med tiden ville svinde bort og afløses af videnskabelig indsigt. Hos Saint-Simon hed det således, at „i det gamle system styredes samfundet i det store og hele af mennesker; i det nye styres det kun af principper“. Comte udråbte dem, der skulle styre samfundet efter „principper“, nemlig videnskabsmændene, til det ny samfunds „positive præstestand“, en forestilling med klare paralleller til Platons filosof-konger. Saint-Simon og Comte advokerede således begge for ekspertstyre, og det var da netop også på dette tidspunkt, ved det fremvoksende industrisamfunds øgede behov for specialisering og kvalifikationer, at begrebet ekspert opstår i engelsk sprogbrug.¹

Saint-Simon og Comte befandt sig på overgangen mellem en statisk feudal og en dynamisk kapitalistisk samfundsorganisering og undersøgte, hvordan det ny, „moderne“ samfund adskilte sig fra det „gamle“ (*l'ancien régime*). Denne interesse havde de tilfælles med den klassiske sociologis tre største skikkelser: tyskeren Karl Marx (1818-1883), franskmænden Emile Durkheim (1858-1917) og tyskeren Max Weber (1864-1920), hvis arbejder de inspirerede. Alle var de levende optaget af at medtænke videnskaben, og ikke mindst deres egen: samfundsvidenskaben, som en del af de vestlige samfunds moderniseringsproces. De adskilte sig betydeligt i deres syn på, hvordan denne moderniseringsproces kunne og burde analyseres, og disse forskelle i videnskabsteoretisk tilgang sætter spor også i vore dages samfundsvidenskabelige grundlagsdiskussioner. Det er imidlertid ikke de videnskabsteoretiske forskelle, der træder tydeligst frem, når man betragter klassikernes substantielle samfundsteori. Det er derimod den grundlæggende enighed, der hersker om, for det første at de vestlige samfund er i færd med at blive moderniseret, for det andet hvilken retning moderniseringen

tager, og for det tredje at videnskabelig og teknisk viden vil komme til at øve en stadig stigende indflydelse på moderniseringsprocessen.

Forestillingen om videnskabelig og teknisk videns centrale betydning for moderne samfunds funktionsmåde har holdt sig forbløffende konstant over tid og er en af de mest rodfæstede og fortsat mest udbredte forestillinger i samfundsvidenskaberne (Kumar, 1978; Fischer, 1990). Den har det med at dukke op med mellemrum, som regel i forbindelse med grundlæggende strukturelle samfundsforandringer. Forestillingen har sin oprindelse i Europa, men fik et særligt tag i amerikansk samfundstænkning. I perioden efter borgerkrigen (1861-1865) og frem til 1920 oplevede det amerikanske samfund en hastig industrialisering, som førte nye organisationsformer med sig, heriblandt aktieselskabet. I 1920 var aktieselskabet blevet den dominerende organisationsform i den amerikanske økonomi. Ikke alene var der tale om aktieselskaber, men om store og undertiden ekstremt store aktieselskaber, som centraliserede konkurrencen i den amerikanske økonomi og undertiden monopoliserede markedet inden for deres respektive områder. Produktions- og ledelsesforholdene i disse store virksomheder fremkaldte et hidtil ukendt behov for ekspertise inden for planlægning og teknologisk udvikling. Kendt fra denne tid er ingeniøren Frederick W. Taylors (1856-1915) arbejdsprocesstudier, som han lagde til grund for formuleringen i 1911 af de videnskabelige ledelsesprincipper for den moderne industrivirksomhed i *The Principles of Scientific Management* (Taylor, 1911), og Henry Fords (1863-1947) tilpasning i 1913 af samlebåndsprincippet til bilproduktion.

Det økonomiske system, der voksede frem i USA, forårsagede ikke alene et behov for planlægning internt i virksomhederne, men også et behov for offentlig planlægning og regulering. Ekstrem kapitalkoncentration, voldsom immigration og hastig urbanisering ledsagede den ny økonomi og gav anledning til social utilfredshed og uro. Et betydningsfuldt modsvar på denne udvikling var den såkaldt progressive reformbevægelse, som øvede afgørende indflydelse på præsidenterne Theodore Roosevelt (1858-1919), William Taft (1857-1930) og Woodrow Wilson (1856-1924). Bevægelsen søgte at forene et socialt engagement med en tro på videnskabens muligheder i politik. Der blev advokeret for effektivitet i alle grene af samfundet: i økonomien, i byplanlægningen, i sociallovgivningen, i den offentlige administration etc. Målet var, hvad man kan kalde reguleret eller styret kapitalisme (*corporate liberalism*, jf. Weinstein, 1968; Wiebe, 1967; Hofstadter, 1955). Helt i overensstemmelse med den progressive reformbevægelse

blev der i USA gjort bestræbelser på at videnskabeliggøre den offentlige sektors virksomhed. Det gjaldt for eksempel den offentlige forvaltning, hvor grundlaget blev lagt for udviklingen af en forvaltningsvidenskab (Gulick & Urwick, 1937; Massie, 1965). Mest kendt er måske de nærmest planøkonomiske tiltag, som blev gennemført under præsident Franklin D. Roosevelt (1882-1945) som svar på 1930'ernes økonomiske depression og senere på 2. verdenskrigs behov for krigsøkonomi.

Tidens begejstring for videnskabelig rationalitet gav også anledning til udformningen af en række skrifter, som fra et fugleperspektiv funderede over, hvilket samfundssystem som ville udvikle sig, såfremt de effektivitetsmæssigt overlegne, ekspertstyrede hierarkisk-bureaukratiske institutioner vandt yderligere indpas. I 1919 blev et sådant ekspertvælde af ingeniøren W.H. Smith første gang benævnt „teknokrati“, et begreb, som under relaterede navne fik stor udbredelse i amerikansk politisk tænkning (Bendinger, 1986; Fischer, 1990), og som i flere årtier i den amerikanske debat beholdt en positiv valør. Det kendteste af disse teknokrati-teoretiske skrifter er nok James Burnhams *The Managerial Revolution* fra 1941. Med aktieselskabsformens fremvækst blev virksomhedernes ejerskab adskilt fra forvaltningen af disse ve og vel, som i stedet kunne overdrages til professionelle *managers* (Burnham, 1941; Chandler, 1977). Burnham baserede sin teknokratiteori på den antagelse, at funktion snarere end ejendomsret er den grundlæggende magtkategori i teknisk fremskredne samfund. Ifølge ham ville den økonomiske dispositionsret derfor blive flyttet fra dem, der hidtil i kraft af den private ejendomsret havde siddet inde med denne, til dem, der i kraft af deres organiske tilhørsforhold til den industrielle proces er mere kompetente til at udøve tekniske og økonomiske dispositioner. En „ledelsesmæssig revolution“ ville blive følgen af den øgede adskillelse af ejendomsretten til produktionsmidlerne fra kontrollen over disse, og udviklingen ville med tiden føre til et manager-styre inden for den private såvel som den offentlige sektor.

Under 2. verdenskrig blev militæret og storindustrien i USA bundet tæt sammen i forbindelse med udviklingen af militært udstyr, og der blev foretaget gigantiske føderale investeringer i videnskab og teknologi, blandt andet i forbindelse med udviklingen af atomvåben. Under den kolde krig i 1950'erne fortsattes og intensiveredes det særlige amerikanske samarbejde mellem militær og industri, det såkaldte „militær-industrielle kompleks“ (Price, 1965). Det var en udbredt opfattelse, at USA ville vinde den kolde krig på grund af sin videnskabelige og teknologiske overlegenhed. Stor var

bestyrtelsen hos både politikere og befolkning, da Sovjetunionen vandt første etape af rumkapløbet med opsendelsen af sin Sputnik i 1957. Det gav fra politisk hold anledning til yderligere satsning på videnskab og teknologi, især inden for rumforskning, idet det i den amerikanske selvforståelse fortsat var på denne front, krigen mod kommunismen skulle vindes. Under præsidenterne Kennedy og Johnson udvidedes satsningen på videnskab og teknologi til at dække hele den offentlige sektors virksomhed (Albæk, 1988): Hvis det gennem natur- og teknisk videnskabelige landvindinger var muligt at sende en mand til månen, måtte det ved hjælp af samfundsvidenskabelig indsigt være muligt at løse de samfundsmæssige problemer, som det amerikanske samfund stod over for, sådan som bogtitlen *The Moon and the Ghetto* meget præcist signalerer datidens tankegang (Nelson, 1977). På samme måde som New Public Management reformtiltag i dag imiteres verden over, blev datidens amerikanske administrationsrationelle tiltag kopieret i mange lande, i Danmark blandt andet i form af nye budgetlægningsteknikker (Christensen, 1990) og forsøg på overordnet samfundsplanlægning (Perspektivplan I og II).

Også i 1960'erne og 1970'erne udkom en stribe publikationer, som på mange måder var beslægtede med Burnhams depolitiserede samfundsteori fra 1940'erne, og som reflekterede over den overordnede samfundsudvikling, som USA mentes at gennemgå. Europas økonomi lå efter 2. verdenskrig i ruiner som følge af ideologiske stridigheder, mens USA's materielle og økonomiske overlegenhed i forhold til resten af verden voksede yderligere. Af afgørende betydning herfor var tilsyneladende amerikansk politik mere „pragmatisk“ orientering, og man mente sig på den baggrund berettiget til at erklære ideologien, og dermed underforstået politikken, for død (Bell, 1960; Lane, 1966). I et til stadighed mere af-ideologiseret samfund ville magten forrykkes til fordel for personer med tæt tilknytning til „teknstrukturen“ inden for det offentlige såvel som det private (Galbraith, 1969). I det hele taget blev der ofret megen energi på at finde betegnelser for denne nye tingenes tilstand, som for eksempel Lanes *Knowledgeable Society* (1966) og Brzezinskis *Technotronic Era* (1970).

Et af de mest kendte og markante forsøg på at videreføre og reformulere forestillingen om samfundets videnskabeliggørelse er den amerikanske sociolog Daniel Bells *The Coming of Post-Industrial Society* (1973). Bell fandt, at de mest udviklede lande i 1970'erne havde passeret deres hidtidige teknokratiske eller industrialiserede stade og bevæget sig over i en post-industriell udviklingsfase. Ifølge Bell oplevede de såkaldt fremskredne lande en

kvalitativ ændring i deres udviklingsforløb. Bell hævdede, at der var en enkelt faktor, der var styrende for de mange socio-økonomiske, politiske og andre ændringer, han mente at kunne konstatere. Dette var det mest markante træk ved det post-industrielle samfund, hvorfor han kalder det „det energigivende princip, der er logikken bag alle andre“. Og det bestod i den „teoretiske“ videns altafgørende betydning for såvel teknologisk udvikling som samfundsstyring. Teoretisk viden er således det post-industrielle samfunds „akseprincip“, dets „strategiske ressource“, hvorved Bell mente, at samfundet havde udviklet sig mere end til blot at lade sig styre af teknikere og teknisk viden i snæver forstand. Hans tese blev belagt med en stribe eksempler på, hvorledes „teori“ var kommet i højsædet på bekostning af „empiricisme“. Det nye samfunds ledende personer ville derfor ikke længere være „managers“, men „videnskabsmænd, matematikere, økonomer og dataloger“, ligesom de institutioner, disse personer knyttede sig til, ville blive de post-industrielle samfunds „akseinstitutioner“. Den videnskabelige videns øgede betydning for samfundsudviklingen understregedes endvidere af, at det så afgjort er det emne, der sidemæssigt ofres mest plads i Bells omfangsrige værk.

Selvom forudsigelserne om et stadig mere udbredt ekspertstyre historisk har været særlig udbredte i USA – så meget, at det ganske enkelt ikke er muligt at forstå amerikansk politisk kultur og retorik selv den dag i dag, hvis man ikke aktivt medtænker den stærke appel, videnskab og teknologi har i den amerikanske politiske kontekst – har de gennem tiden også været frem-sat af adskillige europæiske samfundsforskere. Et af de kendteste nutidige eksempler er den engelske sociolog Anthony Giddens. I samtidsanalysen *The Consequences of Modernity* (1990) gør Giddens op med den udbredte opfattelse, at vi i dag befinder os i post-moderne samfund. Tværtom stiller Giddens sig på skuldrene af samfundsvidenskabernes klassikere, når han argumenterer, at vore dages væsentligste samfundsinstitutioner ikke så meget præges af post-modernitet, men at de tværtom radikalt er i færd med at blive høj-moderniserede. Også Giddens ser den øgede brug af viden og videnskab som aldeles fundamental for høj-moderne samfund (1990: 21-29). Vi gør i stigende grad brug af viden og teknologi, som er frembragt i højt specialiserede sammenhænge. Arbejdsdelingen i det moderne samfund er blevet så omfattende, at vi i vid udstrækning lægger vore liv i hænderne på professionelle specialister og eksperter, som besidder teknisk viden og kunnen, vi ikke selv har. Vi kan i dag slet ikke forestille os tilværelsen uden specialiseret viden og teknik. Således betragter langt de fleste danskere i dag

brugen af computer som noget naturligt, man ikke behøver tænke over. Men vor brug af computeren afhænger af stærkt specialiserede videns- eller ekspertsystemer, som de færreste kan lokalisere eller forstå. Det samme gælder, når man tager toget, sender et brev, hæver penge i banken eller lader sig indlægge til operation for brok. I sin vægtlægning på viden og teknologi som fundamentale for moderne samfund ligger Giddens helt i forlængelse af modernitetstænkningens tradition inden for samfundsvidenskaberne.

Men ikke kun. For han viser, at brugen af ekspertise og videnskab er en tvetydig størrelse i moderne samfund. Et andet af de væsentlige udviklingstræk i det moderne samfund, som Giddens fremhæver, er det, han kalder det moderne samfunds øgede refleksivitet (1990: 36-45). Det er for det moderne samfund karakteristisk, at vi – både som individer og i institutionelle sammenhænge – reflekterer over os selv. Intet er givet, blot fordi det er – i modsætning til tidligere, hvor eksempelvis traditionen gjorde mange forhold indiskutable, ja, nærmest naturgivne. I dag kan sådanne forhold problematiseres, og man må begrunde, hvorfor man gør tingene, som man gør. På samme måde kan ny information og viden altid tvinge os til at tage vore måder at gøre tingene på op til revision. Og ny viden er der nok af: Den moderne teknologi har gjort det muligt for os at opsamle, lagre og bearbejde informationer i nærmest ufattelige mængder, ikke mindst inden for de moderne videnskaber.

Den øgede refleksivitet betyder imidlertid ikke nødvendigvis, at vi har fået bedre eller mere sikker viden, med hvilken vi kan kontrollere verden, tværtimod. Det skyldes flere forhold. For det første kan viden ikke uformidlet omsættes til handling. Viden skal bearbejdes i et socialt eller politisk system, hvor interesser og magtrelationer er afgørende for, om og hvordan viden bliver benyttet. For det andet har menneskelig handling altid uforudsete bivirkninger. Eksempelvis viste det sig, få år efter at det i slutningen af 1970'erne blev muligt på basis af store mængder menneskeligt blod at fremstille blødermedicin, som næsten normaliserede bløderpatienters liv, at ændrede rejse- og seksualvaner samtidig gjorde medicinen uhyre sårbar for hiv-smitte. Det blev derfor nødvendigt helt at gentænke principperne for blodforsyning og -behandling. Og for det tredje har den moderne refleksivitet nok resulteret i en voldsom øgning i den videnskabelige produktion, men samtidig har den været med til at undergrave tiltroen til, at vi kan opnå sikker viden. For den moderne refleksivitet går netop ud på, at ethvert vidensgrundlag kan tages op til fornyet revision.

Selvom den samfundsvidenskabelige litteratur altovervejende har vur-

deret den stigende betydning af viden, teknologi og eksperter i moderne samfund som positiv, er Giddens ikke den første, der påpeger problematiske træk ved denne udvikling. Allerede Karl Marx forholdt sig kritisk til den specifikke brug af viden og teknologi, som fandt sted under kapitalismen, men som samtidig indeholdt frigørende potentialer, som ville komme til udfoldelse under kommunismen. Max Weber betragtede den moderne bureaukratiske organisationsform som historiens mest effektive, men forudså samtidig, hvor rædselsvækkende galt det kunne gå, hvis det politiske lederskab indgød den bureaukratiske organisation sindssyge målsætninger, som det eksempelvis skete under Det Tredje Rige: den med maskinens præcision systematiske og effektive udryddelse af jøder. Tidlige såvel som senere repræsentanter for den kapitalisme-kritiske Frankfurterskole forholdt sig kritiske til samfundets teknificering. Herbert Marcuse argumenterede i 1960'erne, at de teknologiske eksperter primært var med til at sikre rige virksomhedsejeres fortsatte dominans (Marcuse, 1964: 1-18), mens den senere repræsentant for skolen Jürgen Habermas har advaret mod risikoen for, at den tekniske og bureaukratiske tankemåde griber om sig og koloniserer andre, livsvigtige dele af samfundslivet, hvis funktionsmåde herved invalideres (Habermas, 1981). Forsøgene på siden 1950'erne at gøre samfundsvidenskaberne mere „policy-relevante“, dvs. mere direkte anvendelige til løsningen af konkrete samfundsproblemer, er blevet kritiseret for i alt for høj grad at tilgodese eksisterende politisk-bureaukratiske interesser snarere end borgernes og brugernes interesser, hvorfor der i stedet plæderes for mere deltagelsesdemokratisk policy-forskning (Albæk, 2004b). En parallel, men mere moralsk funderet teknokratikritik, kommer til udtryk i den canadiske forfatter og historiker John Ralston Sauls kulturanalyse *Voltaire's Bastards: The Dictatorship of Reason in the West* (1992), i hvilken han argumenterer, at rationalismen har udartet, og at ekspertise er med til at lukke munden på den offentlige debat. Kritikken af teknokratiet har i tidens løb også fundet en række litterære udtryk. Et af de mest kendte eksempler er den skrækvision, som George Orwell 1948 i kølvandet på to verdenskrige fremmanede i fremtidsromanen *1984*. Og i dag har Danmark en statsminister, der politisk har sat spørgsmålstegn ved eksperternes rolle i dansk politik.

Forestillingen om, at videnskaben vil få en stadig mere afgørende betydning for samfundets modernisering, har været central i samfundsvidenskaberne helt siden deres fødsel i slutningen af 17- og begyndelsen af 1800-tallet. Ja, spørgsmålet er, om der ganske enkelt ikke er tale om *den*

mest centrale tankefigur i samfundsvidenskaberne overhovedet: Ingen anden forestilling har så længe og så vedholdende kunnet fascinere samfundsforskere og give dem anledning til i så klare vendinger at fremskrive samfundsudviklingen. På den baggrund er det bemærkelsesværdigt, hvor lidt empirisk forskning der har været gennemført for at undersøge, om fremskrivningen holder stik.

N O T E

- 1 Etymologisk kan ordet spores i den latinske navnemåde *experiri*: at prøve, at forsøge – som i (det naturvidenskabelige) eksperiment. Som navneord genspejlede begrebet i sin oprindelige betydning tydeligvis det 19. århundredes vægtlægning på erfaringsbaseret viden (Williams, 1983: 129).

EKSPERTSTYRE: EN INDKREDSNING

Forestillingen om, at moderne samfund i stigende grad benytter og dermed bliver afhængige af ekspertviden, har primært været formuleret af sociologer, som har analyseret og fremskrevet brede samfundsmæssige forandringer i et langsigtet perspektiv. Det har været tilfældet historisk. Og det gælder de senere års diskussion af informations- og videnssamfundet (Giddens, 1990; Toffler, 1990; Stehr, 1994). To forhold har kendetegnet sådanne sociologiske samtids- og fremtidsdiagnoser.

Det første er, at de kun i mindre grad har foretaget en eksplicit vurdering af udviklingens normative konsekvenser. Det har ganske særligt været tilfældet i den litteratur, der har set samfundsudviklingen i et gunstigt perspektiv: Man synes uproblematisk at have overtaget oplysningstidens positive opfattelse af viden og ekspertise. Derfor har man ikke set grund til særskilt at argumentere for, hvorfor samfundets stigende brug og afhængighed af viden skulle være af det gode. Teknokratikritikken har nok klarere vedkendt sig sit normative udgangspunkt, først og fremmest en generel kapitalisme- eller modernitetskritik, men også her forekommer udgangspunktet at være taget for givet, således at en eksplicit normativ vurdering af ekspertstyrets negative aspekter ikke er blevet set som nødvendig.

Det andet kendetegn ved litteraturen om samfundets stigende brug af ekspertviden er, at dens primære fokus, den empiriske beskrivelse af sam- og fremtidens udviklingstræk, er blevet tegnet med meget brede penselstrøg, som kun vanskeligt lader sig underbygge med selvstændige empiriske undersøgelser af ekspertvidens betydning for samfundslivet. I stedet benyttes typisk forhåndenværende empirisk materiale til eklektisk og eksemplificerende at tegne den positive henholdsvis negative udvikling af samfundet frem mod ekspertstyret. En meget markant undtagelse er dog professions-sociologien, som har dannet egne teorier om og med udgangspunkt heri systematisk empirisk undersøgt professioners opståen og funktionsmåder (se eksempelvis Larson, 1977; Friedson, 1986; Brint, 1994; Jespersen, 1996: 79-104).

Det er slående, hvor lidt politologer har beskæftiget sig med ekspertstyre, empirisk såvel som normativt. Det kan undre, når forestillingen om ekspertvidens øgede betydning for moderne samfund netop fremhæver, at det ikke mindst er styringen, herunder den politiske styring, af samfundet, der i stigende omfang påvirkes af eksperter. Derfor er hensigten her at undersøge forestillingen om ekspertstyre i et politologisk perspektiv, således at det er eksperters indflydelse i dansk politik, forvaltning og serviceproduktion, der er i fokus for analysen. En sådan analyse kræver imidlertid først en begrebsmæssig såvel som normativ indkredsning af ekspertstyret, når dette betragtes i et politologisk perspektiv. Kun derved bliver det muligt for det første at få en mere præcis afklaring af, hvem eksperterne er, hvordan et ekspertstyre ser ud, og hvordan det empirisk kan undersøges. Og kun derved bliver det for det andet muligt at få en normativ standard, i forhold til hvilken eksperternes faktiske indflydelse i den offentlige sektor i Danmark kan vurderes som værende af det gode eller det onde.

E K S P E R T E R S P O L I T I S K - A D M I N I S T R A T I V E L E G I T I M I T E T

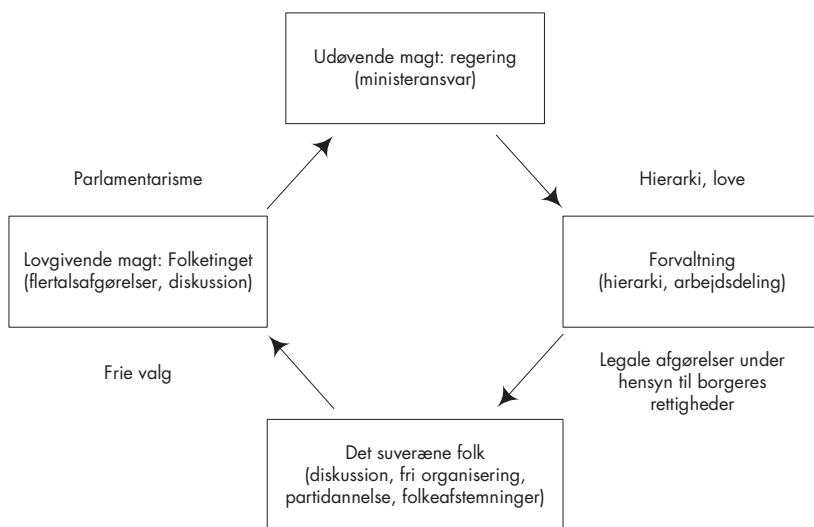
I det danske politiske landskab færdes mange aktører: en dronning, vælgere, politikere, partier, ministre, embedsmænd, interesseorganisationer, eksperter, medier, brugere mv. Disse aktører og deres virke er blandt andet defineret gennem regler og normer. Nogle af disse tilskynder til eller påbyder en bestemt adfærd, andre afskrækker fra eller forbyder bestemte former for adfærd. Nogle er formelle, nedskrevne regler, formuleret eksempelvis i love, andre er uformelle normer. De mange regler for og normer om, hvad de enkelte politiske aktører må eller ikke må, bør eller ikke bør gøre, går ikke op i nogen højere enhed. Der findes således ikke én fælles normativ model, som samlet regulerer de politiske aktørers adfærd i det danske politiske landskab. Tværtimod findes der flere modeller, som udstikker normative retningslinjer. Nogle af disse retningslinjer understøtter hinanden, andre er i direkte modstrid med hinanden. Ingen af modellerne er klart formulerede, men må som mønstre destilleres ud af den forefindende mangfoldighed af love, regler, normer mv., som regulerer det offentliges virke.

Den 5. juni 1849 fik Danmark sin grundlov. Den er ændret nogle få gange siden, senest i 1953. Grundloven definerer nogle af de centrale politiske aktører i det danske folkestyre, men langt fra udtømmende, end ikke i det repræsentativt-konstitutionelle demokratis egen normative selvforståelse. For at fremfinde denne selvforståelse må man gå til andre skrevne og uskrevne regler og normer, eksempelvis som de findes i valgloven, ministeransvarlighedsloven, tjenestemandsløven og forvaltningsloven. Det sammenfattende mønster, som tegner sig, når man tænker disse normative retningslinjer til et hele, har den norske politolog Johan P. Olsen kaldt „den parlamentariske styringskæde“. Styringskæden er gengivet i figur 3.1 og sammenfatter det normative grundlag for det repræsentative demokratis organisations- og styringsformer, sådan som de kendes i Norden.

I kæden optræder fire aktører: borgere/vælgere, folkevalgte politikere, ministre og embedsmænd. Kasserne definerer aktørernes funktioner, pilene deres indbyrdes relationer. Kæden skal læses i urets retning, begyndende i den nederst beliggende kasse: „Det suveræne folk“. *Borgerne* er i demokratiet udgangspunktet for al politisk autoritet. Gennem valghandlingen vælger de på et frit stemmemarked deres repræsentanter til den lovgivende forsamling, og de valgte politikere står med mellemrum til ansvar over for vælgerne for den førte politik. *Den lovgivende forsamling* udstikker i form af love de grundlæggende regler for samfundslivet, er bevilgende myndighed og kontrollerer forvaltningens virke. Yderligere bestemmer den lovgivende forsamling regeringens sammensætning, og regeringen står til ansvar for sit virke over for parlamentet. Relationerne mellem parlament og regering bygger på to principper, dels den franske statstænkter de Montesquieus (1689-1755) lære om, at statslige funktioner bør spredes på flere organer, som kan holde hinanden i skak, dels det parlamentariske princip, som i dansk sammenhæng institutionaliseredes med systemskiftet i 1901, at en regering ikke kan udnævnes eller forblive ved magten, hvis et flertal i parlamentet utvetydigt modsætter sig den. *Regeringen* er den af den lovgivende forsamling uafhængige, udøvende magt, som både forbereder ny lovgivning for parlamentet og fører dets vedtagelser ud i livet. For i praksis at kunne varetage disse funktioner har regeringens ministre en *forvaltning* til sin rådighed, som de leder og er øverste ansvarlige for. Forholdet mellem ministre og embedsmænd reguleres af de principper for det moderne embedsmandskorps, som den tyske sociolog Max Weber formulerede i sin bureaukratiteori, nemlig at forvaltningsstaben udnævnes på grundlag af faglige kvalifikationer, og at

FIGUR 3.1.

Den parlamentariske styringskæde



embedsmændene arbejder sagligt og loyalt i forhold til deres foresatte. Det vil i praksis være embedsmændene, der kommer i kontakt med borgerne, når de udfører Folketingets vedtagne politik. Forvaltningen skal udøves efter legalitetsprincippet, dvs. at myndighedsafgørelser, der griber ind i borgernes frihed og rettigheder, har hjemmel i lov, som er vedtaget efter åbne og demokratiske regler. I modsætning til de øvrige relationer i den parlamentariske styringskæde er forholdet mellem den offentlige forvaltning og borgerne ikke gensidigt, idet borgerne forudsættes at reagere politisk som vælgere.

BERØRTE INTERESSER: KORPORATISME

Den parlamentariske styringskæde er udgangspunktet for det danske repræsentativt-konstitutionelle demokrati, sådan som det eksempelvis kommer til udtryk i grundloven, og udgør som sådan en vigtig normativ forestilling, da den er den standard, vi vurderer vort politisk-administrative system på. Kæden har næppe nogensinde svaret til den demokratiske styreformes faktiske funktionsmåde, og i dag er den måske endnu mere urealistisk som eneste normative regulering af og forklaring på de politiske aktørers adfærd, end den nogensinde har været. Det skyldes ikke mindst, at samfundet har ændret

sig betragteligt, siden den parlamentariske styringskædes normative principper formuleredes fra midt i det 19. til begyndelsen af det 20. århundrede. Vi har fået et betydelig mere komplekst, hurtigt foranderligt og uforudsigeligt samfund med en offentlig sektor, som er vokset i bredde og dybde og med en hastighed, som ingen af dem, der var med til at formulere de grundlæggende træk ved vort parlamentariske system, kunne have haft fantasi til at forestille sig. Af disse grunde lader det sig ikke gøre at styre hverken den offentlige sektor eller samfundet i bredere forstand alene efter de principper for den parlamentariske styringskæde, der udvikledes i et samfund med minimalstat, dvs. et politisk styre, hvor den offentlige sektor kun leverede det minimum af retlig regulering, der var nødvendigt for at få samfundet til at fungere, men ellers ikke blandede sig i borgernes affærer.

En af det danske politiske systems vigtigste aktører er interesseorganisationerne. Trods deres centrale rolle i det politiske system optræder de ikke i den parlamentariske styringskæde. Ej heller nævnes de i grundloven, hvis sikring af forsamlingsfriheden (§ 79) alene muliggør deres eksistens. Herudover siger grundloven intet om deres funktion i demokratiet. Alligevel har vi overordentlig svært ved at forestille os et moderne demokrati uden interesseorganisationer (Christiansen & Nørgaard, 2002).

Når det drejer sig om berørte, organiserede interesser, har der i Danmark over mere end 100 år udviklet sig en tradition for, at disse inddrages i forbindelse med forberedelsen af ny politik såvel som i forbindelse med udmøntningen og implementeringen af denne. Der har udviklet sig et institutionaliseret samspil baseret på de berørte interessers princip, som tilsiger, at interesseorganisationer inddrages i den politisk-administrative beslutningsproces i anliggender, hvor de har en specifik interesse. Der er forholdsvis faste normer for, *hvem* der inddrages, *hvornår* de inddrages, og om *hvad* de inddrages. I mange tilfælde er det uformelle normer, der styrer samspillet, men der er ofte også tale om formelt nedfældede regler, som når det eksempelvis af en lov fremgår, hvilke interesseorganisationer der skal høres i given sag eller være repræsenteret i et offentligt råd.

Der har ikke været ofret megen opmærksomhed på de normative begrundelser for interesseorganisationernes samspil med det politisk-administrative system hverken i den generelle offentlige debat eller i den videnskabelige litteratur. Organisationerne er uden større normative sværdslag pragmatisk blevet inddraget, når der har været kræfter, der ønskede det. Når de normative aspekter ved interesseorganisationernes politiske adfærd berøres i den offentlige debat, skyldes det i langt de fleste tilfælde, eksempelvis

i forbindelse med de senere års debat om lobbyisme, at deres indflydelse betragtes som illegitim, idet interesseorganisationers politiske virke ikke er umiddelbart foreneligt med den parlamentariske styringskædes normative principper.

Det er imidlertid ikke ensbetydende med, at interesseorganisering ikke har været og ikke kan begrundes normativt (Christiansen & Nørgaard, 2003). Den klassiske begrundelse har taget udgangspunkt i forholdet mellem kapital og arbejde, som er asymmetrisk i den forstand, at kapitalen i udgangspunktet *er* organiseret, eksempelvis i et aktieselskab, mens arbejdere er atomiserede og dermed står individuelt over for en organisation. For den atomiserede arbejder er forestillingen om lighed gennem princippet om „en mand, en stemme“ en fiktion, når andre dele af samfundet er organiseret. Arbejderne vil bedst kunne varetage deres interesser gennem kollektiv handlen, herunder ved i organiseret form at påvirke statslige myndigheder (Lindblom, 1982; Rothstein, 1992: 41-44). Som et supplement til den parlamentariske kanals numeriske princip om „en mand, en stemme“ opereres der derfor med en korporativ kanal, gennem hvilken organiserede berørte interesser har mulighed for at påvirke den offentlige politik (Rokkan, 1966). Undertiden ser man, at staten selv organiserer atomiserede interesser som modvægt til allerede organiserede interesser, for eksempel på forbrugerområdet.

Foruden det lige nævnte argument, at organiseret kollektiv handlen kan være med til at øge ligheden i borgernes muligheder for at påvirke politiske og administrative beslutninger, har der i tidens løb været fremført en række andre normative begrundelser for organiserede interessers tætte samspil med det politisk-administrative system, men uden at de har været forsøgt integreret i en samlet model a la den parlamentariske styringskæde. Det er således blevet fremført, at et politisk styre ikke alene bør bedømmes på, om formelle demokratiske spilleregler overholdes, men også på, om det eksempelvis formår effektiv styring og opgavevaretagelse. Her kan interesseorganisationer bidrage på flere måder. For det første sidder interesseorganisationer inde med betydelig teknisk-faglig viden og kan derfor bidrage til den samtale-demokratiske dialog om, hvori den sagligt fornuftige politik består (Mansbridge, 1992). For det andet kan et tæt samspil med interesseorganisationer medvirke til at sikre berørte interessers accept af en given politik, hvis effektive implementering som minimum fordrer, at interesseorganisationernes medlemmer ikke modarbejder og faktisk helst loyalt arbejder for denne (Christensen et al., 2001: 121-123; Christiansen & Nørgaard, 2003).

Som tilfældet er for interesseorganisationerne, er særligt sagkyndige ikke nævnt i grundloven, end ikke forudsætningsvis. Alligevel er der lang tradition for at inddrage eksperter i politik, forvaltning og serviceproduktion. Det gælder i forberedelsen af ny politik, eksempelvis i lovforberedende udvalg og kommissioner. Ganske særligt gælder det imidlertid i forbindelse med udmøntningen og gennemførelsen af politik. Eksperter er ofte med til at træffe almindelige forvaltningsafgørelser, eksempelvis i diverse statslige råd og nævn. Og der benyttes i vid udstrækning eksperter i produktionen og leverancen af velfærdsservice til borgerne, eksempelvis inden for sundheds- og skolevæsenet.

Hvor det er demokratisk legitime interesser, der normativt begrunder inddragelsen i politik af borgernes valgte repræsentanter via den numeriske kanal og berørte interesser igennem den korporative kanal, er det deres faglige viden og sagkundskab, der legitimerer eksperters medvirken i den politisk-administrative beslutningsproces. Med andre ord: deres ekspertise. Det, der først og fremmest udmærker en ekspert, er tre forhold. For det første den faglige, teknisk-videnskabelige viden, som vedkommende har opnået gennem lang uddannelse inden for en etableret videnskab. For det andet og i forlængelse heraf er det kendetegnende for eksperter, at de i deres faglige virke er institutionelt uafhængige, dvs. ikke underlagt politisk styre. Og for det tredje at de primært orienterer sig mod fagfæller og den fælles faglige forståelse for genstanden for deres ekspertise, som de deler med disse.

I modsætning til den folkevalgte politiker, der står til ansvar over for vælgerne; ministeren, der står til ansvar over for Folketinget; embedsmanden, der står til ansvar over for sin politisk foresatte; eller interesserepræsentanten, der har til opgave at være lydhør over for og fremme sine medlemmers interesser, står eksperten kun til ansvar over for sine fagfæller. Hverken afstemninger, politisk fastsatte regler eller baglandets medlemsstyrke er afgørende for, hvad der bliver den fagligt korrekte afgørelse. Afgørende er derimod det faglige argument, som ideelt set skal kunne overbevise fagfæller (Rothstein, 1994: 129; Nørgaard, 1997: 88-89).

Hvis den faglige, videnskabelige ekspertise yderligere er tillempet en konkret praksis, det vil sige, at eksperten gennem træning i udøvelsen af et erhverv har opnået en særlig sagkundskab, kan vedkommende kaldes en professionsudøver. I visse tilfælde giver statslige myndigheder en profession monopol på at udøve dets erhverv, især via autorisation, for eksempel læger,

apotekere og statsautoriserede revisorer. Man taler da om ægte professioner. Men også i tilfælde, hvor der til erhvervet ikke er knyttet en etableret viden-skab, kan en faglig uddannelse og erhvervsmæssig træning give anledning til, at et erhvervs faglige organisationer gennem forhandlinger med statslige myndigheder om løn- og arbejdsvilkår sikrer, at deres medlemmer de facto får monopol på ansættelse inden for erhvervet, for eksempel skolelærere og sygeplejersker. I så tilfælde tales der undertiden om semi-professioner.

Ved at give eksperter monopol på udøvelsen af deres erhverv sikres, at de opretholder høje standarder for optagelse i professionen, nemlig en bestemt, krævende eksamen; at nye medlemmer bliver socialiseret ind i de normer for god erhvervsskik, der findes på området; og at der holdes selvjustits. Det er således den selvregulerende professionskultur, der sikrer kontrollen med udøvelsen af eksperternes erhvervsudøvelse inden for sundhedsvæsenet, uddannelsesvæsenet, på det sociale område mv. Produktionen af den danske velfærdsstats udstrakte service til borgerne, uanset om denne formelt set foregår i offentligt eller privat regi, er således i vidt omfang overladt til professioner – til eksperter.

Professionsudøvere er selvsagt ikke fuldstændig frit stillede til at træffe valg, som de selv finder bedst. Der findes på området statslige reguleringer, som sætter grænser for det professionelle skøn. Men konkrete afgørelser – uanset om de er administrative, pædagogiske eller lægelige – vil være baseret på et skøn, som finder dets normative legitimitet i videnskabelig/faglig ekspertise og ikke i retlige regler.

Det har flere fordele set fra statens side. Mange af de områder, hvor man i udmøntningen af politik benytter ekspertstyring, egner sig ikke til detailregulering, altså til at en sag afgøres på grundlag af klare regler som forudsat i den parlamentariske styringskæde. Lige så lidt egner de sig til at blive afgjort under inddragelse af berørte interesser. Den traditionelle embedsmand, dvs. den samfundsvidenskabeligt uddannede cand.jur., cand. polit. eller cand.scient.pol., har ikke de nødvendige færdigheder til kvalificeret at tage stilling til, om en nanoteknologisk forskningsansøgning lever op til standarderne for god og nytænkende naturvidenskab, eller om en kræftsyg patient skal tilbydes kirurgisk, medicinsk eller slet ingen behandling. Ej heller interesseorganisationernes valgte ledere eller ansatte medarbejdere sidder inde med den fornødne faglige indsigt. Den sagligt bedste afgørelse vil derimod bero på det faglige skøn, som, i de nævnte tilfælde, henholdsvis naturvidenskabelige og lægefaglige eksperter kan udøve. En yderligere fordel ved ekspertstyring er, at ny viden og teknologi hurtigt

kan indarbejdes i gældende standarder for god professionel praksis. Man behøver ikke ny lovgivning til for eksempel at afgøre, om et nyt medicinsk præparat eller en i udlandet udviklet, revolutionerende behandlingsmetode for kræft kan indarbejdes i det danske behandlingssystem.

DE MANGE ORGANISERINGSPRINCIPPER

– ET PRAGMATISK SAMMENSURIUM

Korporatisme („den forhandlende stat“) og ekspertstyre („den professionelle stat“) udgør som organiseringsprincipper for den offentlige sektors virksomhed i Danmark to væsentlige afvigelser fra den klassiske parlamentariske styringskæde. Men også andre afvigende organiseringsprincipper gør sig gældende. Det gælder eksempelvis princippet om det kommunale selvstyre, hvor der gennem decentralisering af beslutningskompetencen så at sige introduceres en ekstra parlamentarisk styringskæde på lokalt niveau; markedsstyring, hvor det offentlige benytter markeds- eller markedsliggende mekanismer til at sikre effektivitet og optimal ressourceudnyttelse („supermarkedsstaten“); brugerinddragelse, hvor lydhørhed over for de ønsker og krav, som de direkte berørte af en offentlig service måtte have, søges sikret ved at give brugerne privilegeret adgang til medbestemmelse, for eksempel i studienævn, børnehavestyrelser eller ældreråd („den responsive stat“); og endelig, i den mere kuriøse afdeling, udgør også lotteri som beslutningsmetode en afvigelse fra den parlamentariske styringskæde, som når eksempelvis unge værnepligtige trækker et nummer ved session (Olsen, 1988: 119-135; Rothstein, 1994: 128-133; Antonsen & Jørgensen, 1999; Eriksen & Weigaard, 1999; Jørgensen, 2003).

De organiseringsprincipper, der gør sig gældende for den offentlige sektor, går ikke op i en højere enhed, snarere strider de normativt ofte betydeligt mod hinanden. Alligevel lykkes det på forunderlig vis pragmatisk at få dette sammensurium af organiseringsprincipper til at fungere side om side. Det betyder for ekspertstyrets vedkommende, at det på den ene side klart har en principiel normativ forankring, som undertiden også formelt kan aflæses i den måde, hvorpå den offentlige sektor er struktureret og indrettet, for eksempel når den faglige autonomi sikres lovgivningsmæssigt ved at give folkeskolelærere metodefrihed i undervisningen, eller ved at det administrative hierarki afkortes, dvs. at et højerestående, politisk styret forvaltningsorgan ikke kan give tjenesteinstrukser til et laverestående, professionelt styret organ. Samtidig sikrer afkortningen, at de politisk

ansvarlige ministre ikke kan stilles til ansvar for afgørelser, som de ikke har haft indflydelse på, for eksempel om bestemte medicinske præparater skal kunne forhandles på danske apoteker.

På den anden side er det oplagt, at princippet om ekspertstyre lever i konkurrence med andre principper for, hvordan den offentlige sektor skal indrettes og virke. I dette pragmatiske sammensurium findes der ingen naturgiven balance for, hvordan disse organiseringsprincipper skal vægtes i forhold til hinanden. Ekspertstyre vil derfor være sårbart over for kritik, hvis man vælger at lægge vægten på alternative organiseringsprincipper. Det var vel netop, hvad statsministerens tale nytårsaften 2001 illustrerede.

H V O R F O R I N D D R A G E E K S P E R T E R ?

Et er, hvad der normativt kan begrunde brugen af eksperter i den politisk-administrative beslutningsproces, noget andet, hvad der kan motivere det politiske systems øvrige aktører til at give plads til eksperter i politik, forvaltning og serviceproduktion. Når man som her ønsker at undersøge forestillingen om ekspertstyre i et politologisk perspektiv, må det være oplagt at spørge, om disse aktørers motiver kan forklares med udgangspunkt i traditionel politologisk tankegods: at de er egen nyttemaksimerende, dvs. at de forfølger egne interesser og mål? Det er i vid udstrækning tilfældet.

En væsentlig grund til at benytte eksperter er et nærmest umætteligt *vidensbehov* i det politisk-administrative system. Den offentlige sektor forventes rent faktisk at løse i stribevis af problemer: ventelister til sygdomsbehandling, vold blandt andengenerationsindvandrere, druk blandt børn og unge, arbejdsløshed, skattetryk, pensionsbomben, svindende fiskebestand i danske farvande, velfærd i dyreproduktionen osv. Opgavelisten er uendelig. Stadig flere af det offentliges forpligtelser forekommer endvidere at skulle løse såkaldt „ondartede“ problemer, dvs. problemer, for hvilke der ikke findes nogen enkel løsning, og hvor årsagssammenhænge er yderst komplekse (Rittel & Webber, 1973). Uanset hvor store (politiske) forskelle der måtte være i opfattelsen af, hvordan disse problemer ser ud, og hvordan de kan løses, er der også et behov for og et krav om at få dem løst. Ingen ved det bedre end politikerne, for hvem uløste problemer kan blive en hårdtslående boomerang ved næste valg. Men politikere og det embedsværk, der servicerer dem, har ikke nødvendigvis forudsætningerne for selv at kunne generere tilstrækkelig viden om, hvordan alle disse problemer ser ud, hvor omfattende og alvorlige de er, og hvordan de kan løses. Derfor er der et

konstant behov for at få input fra udefrakommende, herunder fra teoretisk og fagligt sagkyndige. Som en af det 20. århundredes mest fremtrædende politologiske demokratiteoretikere har formuleret det:

Trods al tale om det modsatte, bevæger vi os i retning af *mindre* magt til folket. Den åbenlyse grund til dette er, at maksimal folkelig magt kun er mulig i enkle samfund, hvis ledelsesopgaver er relativt elementære. Efterhånden som det sociale og økonomiske livs mekanismer bliver mere og mere komplekse, indbyrdes forbundne og forud bestemte, må ekspertens vurdering få større vægt end hans stemme som vælger (Sartori, 1962: 405).

På lignende vis kan der være et behov for at tilføre politikudførelsen ekspertviden. Udpegning af eksperter til offentlige nævn, der træffer domstolslignende afgørelser eller tager stilling til anker over afgørelser truffet af almindelige forvaltningsmyndigheder, kan således skyldes et behov for juridisk og teknisk ekspertise til at sikre en efter gældende regler sagligt korrekt sagsafgørelse. Ingen politiker vil ønske at stå i spidsen for et forvaltningsapparat, hvis afgørelser kan antastes sagligt, for eksempel for at hvile på et fejlagtigt juridisk grundlag. På samme måde kan overdragelsen til professioner af det faglige skøn i forbindelse med serviceydelser skyldes, at der hermed sikres effektiv serviceproduktion. Behandlingsafgørelse ved et lægebesøg eller en hospitalsindlæggelse kræver et så komplekst og situationsbestemt skøn, at der ikke kan fastsættes detaljerede regler herfor. I stedet styres opgavevaretagelsen gennem de normer for god adfærd, der er udviklet i den lægelige profession, og adfærdskontrollen varetages gennem kollegial bedømmelse. Med andre ord vil den politiker, der ønsker at blive bedømt på at sikre effektiv service til borgerne, have en interesse i at overdrage serviceproduktionen til eksperter.

Motivationen for at inddrage eksperter i den politisk-administrative beslutningsproces kan også være *strategisk* begrundet, det vil sige, at man med indførelsen af ekspertstyre forsøger at opnå strategiske fordele i forhold til ens politiske modstandere. Hvis en politisk aktør finder, at eksperters vurderinger generelt og i det lange løb vil ligge tættere på egne end modstandernes politiske synspunkter, kan vedkommende have en interesse i at få institutionaliseret et ekspertstyre i form af forvaltningsorganer, som ikke er underlagt politisk styring. Det vil godt nok afskære aktøren fra selv at træffe politiske afgørelser på det pågældende område, når vedkommende selv er ved (regerings)magten. Men nok så meget afskærer det politiske

modstandere fra at gøre det samme, når de er ved magten (Nørgaard, 1997: 89). Eksempelvis kan det udmærket have været i Socialdemokratiets langsigtede interesse, mens partiet var regeringsbærende i 1990'erne, at få overladt så mange miljøafgørelser til diverse ekspertorganer, eksempelvis råd og nævn, fordi det kunne være med til at forhindre en senere borgerlig miljøminister i at påvirke afgørelserne – medmindre han laver hele systemet om, hvilket politisk kan være nok så omkostningsfyldt.

Det strategiske kan også bestå i, at man støtter frembringelsen af ekspertviden på områder, som politisk står én nær. Politikere har som regel en generel idé om, hvor de gerne ser politik bevæge sig hen, men ikke nødvendigvis konkrete idéer til, hvordan det kan ske. Hos partier til venstre for den politiske midte har der således længe eksisteret en generel interesse i at støtte forbrugernes position på markedet. En interesse, som statsminister Anders Fogh Rasmussen ved regeringsrokaden i august 2004 også gjorde til sin ved oprettelsen af et forbrugerministerium. Et er imidlertid den generelle interesse for forbrugerpolitik. Noget andet er, hvordan man mere præcist i praksis kan sikre, at forbrugernes interesser bliver varetaget. Det ved man ikke nødvendigvis selv som minister eller folketingspolitiker. Den forbrugerpolitiske verden af i dag er blevet så kompliceret, at politikere er afhængige af eksperter for overhovedet at finde ud af, hvad de selv mener. Derfor er det for forbrugerorienterede politikere en fordel, at et ekspertorgan som Forbrugerrådet med sit store analytiske apparat kan hjælpe dem med at klarlægge deres egen politik. På lignende vis har partiet Venstre længe generelt argumenteret for det fornuftige i at få mest miljø for pengene, hvorfor det ved regeringsovertagelsen gav megen mening at oprette Institut for Miljøvurdering til at komme med mere præcise idéer om, hvordan man i praksis kan sikre mere miljø for pengene. Man kan vel sige, at det for politikere i dag overhovedet ikke er et spørgsmål, *om* de vil lytte til eksperter. Det er de ganske enkelt nødt til for overhovedet at finde ud af, hvad de selv skal mene. Det væsentlige spørgsmål er derimod, *hvilke* eksperter de vil lytte til.

Beslægtet, men ikke fuldt ud identisk med den strategiske brug af ekspertviden, er den *legitimerende* brug. Ved strategisk brug har en politisk aktør behov for ny viden, som vedkommende ikke i forvejen er i besiddelse af, for at kunne handle strategisk i forhold til det politiske spils øvrige aktører. Når en politisk aktør benytter ekspertviden legitimerende, ønsker vedkommende ikke at blive bibragt ny viden, men at få politisk ammunition til at understøtte allerede indtagne positioner. I et politisk spil er det nemlig en ressource at kunne understøtte sin argumentation med henvisning til viden

produceret af en tilsyneladende neutral instans uden for den politiske arena. Det kan ske ved at tolke allerede foreliggende ekspertviden, så den passer til egne forudindtagne standpunkter. Men det kan også ske ved direkte at rekvirere ekspertviden, der understøtter sådanne standpunkter. I sidstnævnte tilfælde er der en oplagt risiko for, at eksperternes faglige integritet bliver anfægtet – at de med andre ord kommer til at levere partsforskning.

Ekspertviden kan også bruges *symbolisk*. Alle organisationer har et behov for at legitimere sig ikke alene gennem effektiv opgavevaretagelse, men også ved at varetage opgaverne på en måde, der opfattes som korrekt og passende af medarbejdere og især omgivelser. Derfor bruger organisationer umådelig megen energi på at producere symboler, der signalerer politisk og organisatorisk korrekt opgavevaretagelse. Når myten om vore dages moderne, toptunede organisation siger, at den benytter ekspertviden, så vil alle organisationer tilpasse sig myten og benytte eksperter, uanset om der er et konkret vidensbehov eller ej. Inddragelse af ekspertviden bliver et ritual, man gennemgår på grund af ritualets signaleffekt. Det måske mest kendte eksempel i dag på en sådan rituel ekspertanvendelse er den omsiggribende tendens til at gennemføre evalueringer, uden at det kan spores, at evalueringerne har nogen som helst indholdsmæssig effekt på de aktiviteter, der evalueres (Albæk, 1996; Dahler-Larsen, 1998).

Endelig skal det nævnes, at ekspertviden kan få funktioner i politik og offentlig opgavevaretagelse, som ikke på forhånd var tilsigtet af nogen af aktørerne i den politiske arena. Som oftest vil problemopfattelse og -løsning være forbundet med uenigheder. Selv på områder, hvor der tilsyneladende hersker konsensus, er konsensus noget, der skal opbygges. I den forbindelse kan ekspertviden fungere som *interessesmediator* ved at bidrage til ophævelsen af nogle af disse uenigheder. Eksempelvis overlades det helt uproblematisk til eksperter at afgøre, hvilken beton der skal benyttes ved et motorvejsbyggeri, mens spørgsmålet, om vejen skal gå gennem Ådalen, påkalder sig stor uenighed. Men her kan ekspertvurderinger af de økonomiske, miljømæssige og trafikikkerhedsmæssige konsekvenser af en alternativ linjeføring være med til at mediere mellem interesserne.

Ekspertviden kan også være med til at *definere det rum*, inden for hvilket et problem diskuteres, eksempelvis om problemet fortrinsvis skal diskuteres i økonomiske eller miljømæssige termer. Videnssociologien har endvidere vist, hvordan ekspertviden kan have en *begrebsmæssig* eller *oplysende* funktion, hvormed menes, at ekspertviden ikke kun bidrager til løsningen af konkrete problemer, men også – ofte gennem diffuse processer – påvirker

vore forestillinger og begreber om den sociale virkelighed, vi befinder os i (Albæk, 1988: 56-59). For så vidt sådanne forestillinger og begreber bliver til faste tankemønstre i politik og forvaltning, taler man om, at ekspertviden har fået en *konstitutiv* effekt (Dahler-Larsen, 1998).

H V E M E R E K S P E R T E R N E ?

Det er indlysende, at der for i dag at varetage langt de fleste samfundsfunktioner kræves viden og færdigheder på et højere niveau end tidligere, og at uddannelsesniveaut parallelt hermed er steget eksplosivt i de (post)industrialiserede lande. Den konstante udvidelse af arbejdsdelingen kræver fortsat mere specialiseret viden og på et højere niveau. Vi er på sæt og vis alle blevet om ikke eksperter, så specialister på vore respektive felter i arbejdslivet. Yderligere er det sådan, at ekspertudsagn har fået høj legitimitet, fordi det nu engang er eksperterne, der har særlig indsigt i mange af de forhold, der gør sig gældende i vor dagligdag. Men det betyder samtidig, at mange andre aktører vil forsøge at opnå det, der er blevet kaldt „kompensatorisk“ legitimitet (Weiler, 1983), dvs. at låne eksperternes legitimitet for derigennem, når de udtaler sig, at give deres synspunkter større vægt. Eksempelvis har kun få interesseorganisationer med sans for det politiske spil længere en „talsmand“ til at udtale sig på organisationens vegne. I stedet har man „symbolspecialister“ (Brint, 1994: 18) i form af en „cheføkonom“ eller en „chefanalytiker“, altså angiveligt en (uafhængig) ekspert.

Hvis man til kategorien eksperter henregner alle, der har specialiseret viden på et givet felt, eller alle, der påtager sig eller tillægges betegnelsen ekspert, ja, så kan man hurtigt få konstateret, at Danmark er et teknokrati – et land, hvor eksperterne i vid udstrækning styrer samfundslivet økonomisk såvel som politisk. Problemet er imidlertid, at hvis alle bliver eksperter, så bliver ekspertbegrebet uinteressant. Det vil måske nok fortsat være muligt at skelne mellem, hvornår en person optræder som lærd, dvs. ekspert, eller læg (Williams, 1983: 129). Men det vil ikke være muligt at skelne eksperter fra andre elitegrupper, der øver indflydelse på dansk politik, forvaltning og serviceproduktion (Brint, 1994: 131).

Problemet kan illustreres konkret. Et af problemerne med nærmere at afgrænse kredsen af eksperter er, at uddannelsesniveaut hos de øvrige politiske aktører – politikere, embedsmænd og interesserepræsentanter – også er steget eksplosivt. Landets nuværende finansminister, Thor Pedersen, er uddannet økonom. Det samme gælder den tidligere socialdemokratiske

finansminister, Mogens Lykketoft, der inden valget til Folketinget arbejdede som økonom i Arbejderbevægelsens Erhvervsråd. Der er ingen tvivl om, at Thor Pedersen og Mogens Lykketoft i deres dagligdag trækker på deres fagkundskab. Men er de af den grund eksperter i deres virke som finansminister? Eller er de politikere? Hvad med økonomi- og erhvervsminister Bendt Bendtsen? Han er uddannet politibetjent, men havde forinden taget højere handelseksamen i regnskab og driftsøkonomi. Eller hans forgænger Marianne Jelved? Hun er uddannet folkeskolelærer, men har tilegnet sig fagøkonomisk viden. Gør det Bendt Bendtsen eller Marianne Jelved til økonomiske eksperter, når de bider skeer med EU's øvrige økonomiministre? Eller er de politikere? Og hvad med de finansministerielle embedsmænd? De er ligesom deres politiske chef uddannet som fagøkonomer og benytter deres faglige ekspertise i forbindelse med økonomiske modelberegninger. Der er imidlertid ingen tvivl om, at modellernes forudsætninger og resultater ikke er objektivt givet, men nok så meget er politisk bestemte. Hvad betyder det for vor kategorisering af de finansministerielle medarbejdere: Er de eksperter eller embedsmænd? Og hvad med interesserepræsentanterne? Den administrative direktør i Dansk Industri, Hans Skov Christensen, er cand.polit., altså uddannet som fagøkonom. Det samme er i stribevis af hans medarbejdere. Men gør det dem til eksperter?

De fleste vil uden tvivl klassificere Thor Pedersen og Mogens Lykketoft som politikere og Hans Skov Christensen som erhvervsrepræsentant i dansk politik. Alligevel er spørgsmålet om deres faglige ekspertise ikke irrelevant, når man diskuterer ekspertstyre. For er det ikke muligt, at fagøkonomer som Thor Pedersen, Mogens Lykketoft, Anders Fogh Rasmussen, Poul Nyrup Rasmussen og Knud Heinesen i højere grad *også* orienterer sig mod den økonomiske fagkundskab, end eksempelvis Anker Jørgensen med sin faglige baggrund gjorde det?

En væsentlig del af diskussionen om, hvorvidt der har udviklet sig et ekspertvælde i Danmark, synes således at gå på, at der hos alle politiske aktører er sket en stærk faglig specialisering, der er bestemmende for deres adfærd. Angiveligt skulle denne specialisering have ført til, at den politiske debat foregår inden for stadig mere specialiserede aktørkredse, der kommunikerer i et lukket sprog, som kun specialisterne selv forstår. Dermed bliver debatten elitær, og andre aktører holdes ude. Til trods for at befolkningens uddannelsesniveau generelt er steget, så har specialiseringen ifølge denne optik ført til, at afstanden mellem specialister/eksperter og folk i almindelighed er øget.¹

Specialiseringen i politik og forvaltning er en spændende og relevant problemstilling, når man ønsker at undersøge betydningen af ekspertviden. Samtidig er den uhyre vanskelig at undersøge empirisk. På samme måde som det er umuligt at adskille det kolde og det varme vand, når det først er løbet sammen, er det umuligt i forbindelse med en konkret politisk-administrativ beslutning at afgøre, i hvilken grad det er politikeren eller fagøkonomen Thor Pedersen, der traf beslutningen. Mens der nok findes empiriske undersøgelser af de politisk-administrative aktørers faglige baggrund (Christiansen et al., 2001), findes der ingen af denne baggrunds betydning for det danske politisk-administrative system.

Der vil derfor her blive benyttet en mere traditionel, lettere håndterbar, men samtidig betydelig mere restriktiv ekspertdefinition. Den fremkommer ved at afgrænse eksperter fra andre aktørgrupper i det politisk-administrative system. Afgrænsningen har en positiv såvel som en negativ dimension. Positivt kendetegnes eksperter ved at være sagkyndige, hvis virke baserer sig på deres faglige viden og kunnen, og hvis referencepunkt er deres fags videnskabelige og tekniske standarder og den nyudvikling og nytænkning, der finder sted her indenfor. Deres sagkundskab er opnået gennem langvarig teoretisk uddannelse og træning, og deres virke kan som regel kun bedømmes sagligt korrekt af fagfæller. En forudsætning for eksperternes virke er, at der blandt eksperterne selv eksisterer en fælles faglig og saglig virkelighedsforståelse inden for deres felt, og at denne virkelighedsforståelse i betydeligt omfang accepteres af det politiske systems øvrige aktører, herunder befolkningen generelt og de befolkningsgrupper, der er genstand for en given politik (Rothstein, 1994: 129; Nørgaard, 1997: 88). En astrolog kan således udmærket have brugt mange år på at sætte sig ind i og til at praktisere sit fag, men astrologi har ikke tilstrækkelig legitimitet i befolkningen til, at vedkommende kan klassificeres som ekspert.

Foruden orienteringen mod deres fag- og saglighed afgrænser institutionel uafhængighed eksperterne fra andre aktørgrupper i den politisk-administrative beslutningsproces. Der er her tale om en negativ afgrænsning. Eksperter skal i modsætning til politikere ikke genvælges. De kan i modsætning til embedsmænd ikke få direktiver fra (politisk) overordnede om at indtage et bestemt standpunkt. Og de skal i modsætning til interesseorganisationernes repræsentanter ikke repræsentere andet end deres faglighed. De er med andre ord personligt og funktionelt frie til at følge deres faglige overbevisning i deres virke (jf. Brint, 1994: 131ff.). Det prototypiske eksempel er lægen. Nok er der lagt politiske, administrative og økonomiske rammer

for hans virke, uanset om han er embedsmand i Sundhedsstyrelsen og tager stilling til, om ny medicin skal accepteres på det danske marked, eller om han behandler patienter på et amtsligt sygehus. Men i hans faglige skøn er han fri til at handle i overensstemmelse med sin faglige viden.

HVOR ØVER EKSPERTER INDFLYDELSE PÅ POLITIK?

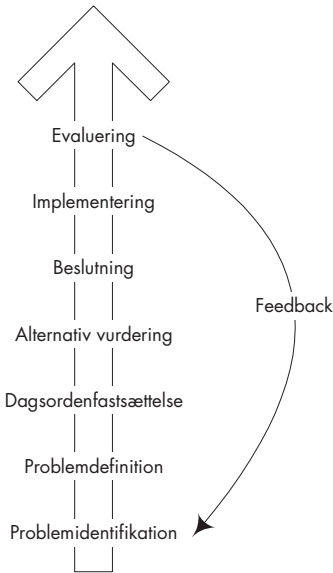
Hovedparten af den tidligere internationale litteratur om teknokrati og den dagsaktuelle om informations- og videnssamfund beskæftiger sig med ekspertises betydning for samfundslivet i bred forstand. Det fremtrædende synspunkt er, at ekspertise spiller en mere fremtrædende rolle i dag end tidligere. Der har således været adskillige analyser, der påviser en nærmest eksplosiv vækst i antallet af eksperter og specialister, hvilket i sig selv tolkes som en indikator på, at ekspertise har fået en mere fremtrædende rolle i dagens samfund end tidligere (Albæk, 1985). Der har eksempelvis også været en del analyser, der har påvist forskningens betydelige indflydelse på den økonomiske udvikling i et samfund (Betænkning 1406, 2001: 95-114). Fokus i nærværende sammenhæng er imidlertid snævrere afgrænset: Det er rettet mod eksperters indflydelse i offentlig politik, forvaltning og serviceproduktion.

Når denne mere afgrænsede problemstilling skal undersøges, kan man med fordel tage fat i en klassisk lineær forløbsfremstilling af den politisk-administrative beslutningsproces som grafisk illustreret i figur 3.2. Modellen læses nedefra og opdeler den offentlige beslutningskronologi i en række analytiske trin, som et givet politisk emne typisk vil kunne gennemløbe – helt fra at et givet fænomen (en storm for eksempel) blot registreres som eksisterende i det politiske systems omgivelser, over en fase hvor fænomenet bliver defineret som et politisk problem, som det offentlige bør tage sig af (ramte skovejeres økonomiske tab), og hvor det besluttes at gøre noget ved problemet (favorable lånebetingelser til skovejerner) frem til gennemførelsen og evalueringen af de besluttede foranstaltninger. Der er alene tale om en logisk fremstilling. Et givet beslutningsforløb gennemløber ikke nødvendigvis alle faser og ikke nødvendigvis i den rækkefølge, som de fremgår af modellen. I alle disse faser vil eksperter aktivt kunne øve indflydelse på udfaldet af beslutningsforløbet.

De første tre faser drejer sig om det, man bredt kan kalde problemformulering, og har til hensigt at sikre, at et givet politisk problem i det hele

FIGUR 3.2.

Den politisk-administrative beslutningskronologi



taget når frem til de politisk-administrative beslutningstagere. Første fase er *problemidentifikation*. Tilværelsen er fyldt med hændelser og tildragelser, men ingen af disse er i sig selv problemer. Før noget bliver et problem, må nogen aktivt opfatte eller definere det som et problem. At det regner, er ikke nødvendigvis et problem for løberen, der elsker at mærke naturen mod kroppen, men måske nok for fruene med ny permanentkrøller. Af den uendelige mængde forhold, som opfattes som problemer, er det kun en meget lille andel, der betragtes som politiske problemer, dvs. problemer, som man forventer, at det offentlige tager sig af.

Man opererer i samfundsvidenskaberne overordnet med tre sfærer for problemløsning i samfundet: markedet, hvor problemer løses gennem en individuel udveksling af goder og tjenester mod betaling; civilsamfundet, hvor problemer løses gennem familiære eller andre nære bånd og netværk; og endelig staten, hvor problemer løses gennem kollektiv, bindende handling. De fleste problemer vil i princippet kunne løses i alle tre samfundssfærer. Børnepasning kan tjene som illustration. Hvis det unge par Jeppe og Cecilie med den toårige søn Jonas en aften ønsker at komme en tur i biografen, har de et problem: pasningen af Jonas. Her kan de vælge mellem at benytte civilsamfundet til at få løst deres problem, nemlig ved at Jappes søster tilby-

der at passe Jonas. Eller de kan benytte markedet ved at ringe op til den studerende Trine, som i den lokale Føtex har sat en seddel op om, at hun gerne vil babysitte mod betaling. De fleste danskere vil finde det naturligt, at Jeppe og Cecilie benytter enten markedet eller det civile samfund til at få passet deres barn i denne situation. Få ville mene, at deres børnepasningsproblem er et offentligt anliggende. Helt anderledes forholder det sig, hvis Jeppe og Cecilie ikke kan få passet Jeppe i dagtimerne, hvor de begge skal møde på deres respektive arbejder. I det tilfælde vil de fleste danskere mene, at der foreligger et politisk problem: at danske kommuner ikke lever op til deres forpligtelse til at sikre pasningsgaranti for alle børn. Men sådan har det ikke altid været. Går man 50 år tilbage, ville hovedparten af danskerne ikke finde det naturligt, at staten tog sig af børnepasning, ja, så sent som i 1975 mente et flertal i den danske befolkning, at børnepasning naturligt burde finde sted i hjemmet (Observa, 1977). Og i andre politiske kulturer, den amerikanske eksempelvis, opfattes børnepasning ikke som en aktivitet, det offentlige bør beskæftige sig med i videre omfang. Endelig kan man forestille sig, at danskerne givetvis fortsat vil lægge forpligtelsen til at sikre børnepasning hos det offentlige, men inden for overskuelig fremtid samtidig vil acceptere, at serviceydelsen i et vist omfang produceres i privat regi.

Med andre ord: Politiske problemer eksisterer ikke i sig selv – som nogle, vi pådattes af virkeligheden. Vi skaber derimod selv vore politiske problemer i den forstand, at før noget begynder at blive et politisk problem, må der være politiske aktører, der aktivt vælger at identificere bestemte hændelser og forhold som problemer, som det offentlige bør finde løsninger på. Her kan eksperter spille en betydelig rolle: De henleder opmærksomheden på sociale uligheder; de råber vagt i gevær, når vi nærmer os den økonomiske afgrund; de påpeger, at offentlige foranstaltninger ikke virker efter hensigten; og meget andet, der alt sammen kan være med til at identificere politiske problemer.

Efter identificeringen af et politisk problem må det nærmere *defineres*. Et konkret eksempel: Arbejdsløshed i sig selv er ikke et politisk problem. Det bliver det først, når det gøres til et sådant. I slutningen af 1960'erne og 1970'ernes begyndelse var en arbejdsløshed på 1 til 2 pct. ikke noget politisk problem. Men hvornår bliver arbejdsløshed så et politisk problem? Ved 3, 5, 7 eller 9 pct.? Når først arbejdsløshed er accepteret som et politisk problem, bliver næste spørgsmål: Hvori består problemet? Herom hersker ingen enighed. Blandt forklaringerne kan være: at afmatningen i den internationale økonomi mindsker efterspørgslen efter danske varer; at renten er

for høj; at fagforeningerne er blevet så stærke, at lønnen er blevet for høj, ikke mindst i forhold til udlandet; at arbejdsløshedsunderstøttelsen er for høj, så der er et incitament til at blive eller forblive arbejdsløs; og så videre. Har man blot minimum af kendskab til arbejdsløshedsproblemets karriere i dansk politik, vil man vide, at ikke mindst den økonomiske videnskab og økonomiske eksperter har været aktive med hensyn til kortlægningen af problemets konturer.

Der identificeres imidlertid flere politiske problemer, end de politiske beslutningstagere kan tage sig af. Derfor bliver næste vigtige fase for aktørerne i den politisk-administrative beslutningskronologi at få sat netop deres problem på *den politiske dagsorden*, dvs. den liste af problemer, der opfattes som så væsentlige, at de fortjener opmærksomhed og eventuelt en løsning. Det er derfor altafgørende for de politiske aktører, at de får defineret deres problem på en sådan måde, at det fremstår som så legitimt og handlingskrævende, at det – i konkurrence med uendelig mange andre politiske problemer – fanger opmærksomheden hos medierne, befolkningen og de politisk-administrative beslutningstagere. Og at det videre lykkes at få placeret problemet så højt på dagsordenen, at beslutningstagerne vælger at handle i forhold hertil. Det for den brede befolkning måske mest iøjnespringende eksempel på, at eksperter medvirker ved fastsættelsen af den politiske dagsorden, er den udstrakte brug, den danske presse gør af eksperter til at vurdere politiske eller andre samfundsmæssige forhold (Albæk et al., 2002).

Hvor de tre første faser i beslutningskronologien handler om de politiske aktørers bestræbelser for at sikre, at et givet problem når frem til de politisk-administrative beslutningstagere, handler de to efterfølgende faser om, hvad der sker, når først problemet har fanget beslutningstagerens opmærksomhed, og de har bestemt sig for at gøre noget ved problemet. Det første logiske trin er at foretage en *vurdering af alternative løsningsmuligheder*. Der eksisterer sjældent kun en enkelt, men derimod mange forskellige mulige løsninger på et givet politisk problem. Derfor formuleres og undersøges forskellige løsningsmuligheder, som holdes op over for hinanden. Mange aktører er aktive i denne fase, herunder eksperterne. De udvikler, tester og foreslår foranstaltninger, der kan afhjælpe læsevanskeligheder blandt skolesøgende børn, mindske volden i indvandrer tungt betonbyggeri, bringe flere unge arbejdsløse i arbejde eller mindske antallet af kvæstede og døde i trafikken. De inddrages undertiden formelt i kortlægningen af mulige alternative forslag, nok mest kendt, når eksperter bedes om sammen med embedsmænd og interesserepræsentanter at deltage i kommissionsarbejde.

I næste fase nærmer beslutningsforløbet sig den formelle *beslutningstagning*. Jo nærmere man kommer denne, jo mindre figurerer eksperterne som aktive aktører, og jo mindre forekommer deres indflydelse at være. Caseanalyser primært fra USA tyder på, at eksperternes indflydelse i denne fase varierer mellem de politiske sagsområder (Brint, 1994: 135-137), men generelt forholder det sig sådan, at det primært er politikere, embedsværk og organiserede interesser, der er på banen i selve beslutningsfasen. Da eksperter ikke har mange andre ressourcer end deres gode argumenter at understøtte deres synspunkter med, forekommer det rimeligt at konkludere, at eksperter „mangler politiske ressourcer til at øve afgørende indflydelse, når det drejer sig om politiske valg snarere end alene tekniske overvejelser ... I intet eksisterende samfund betragtes videnskabelig eller teknisk viden som en tilstrækkelig kilde til moralsk og retlig autoritet“ (Lakoff, 1977: 371).

Når der formelt er truffet beslutning om en given statslig foranstaltning, skal denne føres ud i livet, og senere skal det vurderes, om den lever op til de tilsigtede målsætninger. I politologisk forskning frem til midten af 1970'erne var den dominerende opfattelse, at det politisk – og dermed politologisk – interessante skulle søges i forløbet frem til, at en beslutning blev truffet i politisk kompetente forsamlinger, mens beslutningens efterfølgende gennemførelse blev betragtet som et rent teknisk-administrativt spørgsmål uden egentlig politologisk interesse. Den eksplosive vækst i velfærdsstaten, som OECD-landene oplevede fra 1960'ernes begyndelse og frem, blev i så henseende en øjenåbner. Det blev klart, at gode intentioner sjældent lod sig problemfrit føre ud i livet. Det blev derfor interessant for politologer at undersøge, hvorfor *implementeringen* af offentlige beslutninger ofte var så problemfyldt. Den første større implementeringsstudie, som først så dagens lys i 1973, havde titlen:

IMPLEMENTERING: Hvordan store forventninger i Washington slås i stykker i Oakland; eller hvordan det er forbløffende, at føderale foranstaltninger overhovedet fungerer – dette værende en fortælling om Det Økonomiske Udviklingsagentur som fortalt af to sympatisk indstillede observatører, der forsøger at bygge en morale på grundlag af knuste håb (Pressman & Wildavsky, 1973).

Tilgangen hos bogens forfattere var at se implementering som en kæde af beslutninger, der hver for sig rummer risiko for forsinkelser og forvriddninger. Hvis 10 pct. går galt på hvert trin, skal vi blot syv trin ned i organisationen, før der kun er halvdelen af den oprindelige beslutning tilbage.

De to forfattere så fortsat implementeringsproblemer som primært tekniske problemer. Men efterhånden fik politologerne øjnene op for, at implementering som alle andre beslutningsprocesser er politisk, det vil sige præget af konflikt mellem forskellige aktører. Med andre ord: Implementering ses i dag som politik, om end ofte med andre midler end dem, der benyttes i forbindelse med de mere traditionelle politiske beslutningsprocesser. Og som en af de vigtigste faser i den politisk-administrative beslutningsproces: „Hvad en offentlig foranstaltning lyder på, er af mindre betydning for dens resultater, end hvordan den implementeres“ (McLaughlin, 1985: 99). Hvis man virkelig vil vide, hvad dansk skolepolitik går ud på, er det ikke nok, at man læser folkeskoleloven. Man må ud i klasseværelserne og undersøge, hvad der rent faktisk foregår, når læreren underviser eleverne.

Men i og med at implementeringen af den offentlige politik i dag i vid udstrækning er delegeret til professioner og semiprofessioner – læger, sygeplejersker, psykologer, lærere, socialrådgivere osv. – er det oplagt, at disse ekspertgrupper kan øve stor indflydelse på den offentlige sektors virksomhed. De kan have substantielle interesser, de forsøger at fremme, dvs. at de argumenterer for, at et givet problem skal tackles ud fra netop deres faglige perspektiv, sådan som man eksempelvis kender det fra stridigheder mellem psykologer og psykiatere om behandlingen af psykisk syge eller sygeplejersker og læger om behandling og pleje af patienter. Og de kan have institutionelle interesser, de forsøger at fremme, dvs. at de forsøger at sikre flere og bedre arbejdsopgaver, flere stillinger og bedre løn- og arbejdsvilkår til dem selv (Heffron, 1989: 201-206). Ganske særligt sidstnævnte har været genstand for en del politologisk forskning. Det er ganske vanskeligt for udefrakommende, herunder de politisk og økonomisk ansvarlige, at vurdere behovet for stillinger, arbejdsnormeringer, udstyr osv. Derfor eksisterer der en såkaldt informationsasymmetri, dvs. at de, der producerer velfærdsydelser – læger, sygeplejersker, lærere, hjemmehjælpere – ved mere om behovet for stillinger, materiel mv. end de, der politisk skal bevilge penge hertil. Men samtidig kan producenterne også over for bevillingsgiverne opskruer behovet, uden at dette kan gennemskues af nogen uden for organisationen. Da de yderligere er i alliance med brugerne, vil de ofte stå stærkt – både med hensyn til at få flere bevillinger til deres område og til at forhindre nedskæringer heri (Kristensen, 1987). På samme måde er det vanskeligt for andre at se, om tilrettelæggelsen af arbejdet er hensigtsmæssig og fremmer politikens formål (Lipsky, 1980).

Som den sidste logiske fase i den politisk-administrative beslutnings-

proces finder man *evalueringen* af den gennemførte politik. Evaluering er i dag blevet et udbredt fænomen i den offentlige sektor i Danmark (Albæk & Rieper, 2002). I mange tilfælde udføres evalueringer uden bistand fra særlige evalueringsekspertes, for eksempel når universitetslærere beder deres studenter udfylde evalueringsskemaer efter endt undervisningsforløb. Men det vil som oftest være særlige evalueringsekspertes, der har udviklet de evalueringskoncepter, der i dag benyttes i Danmark, og det vil også ofte være dem, der gennemfører mere omfattende og komplicerede evalueringer. Ej heller evaluering er en apolitisk proces. Tværtom initieres og bruges evalueringer ofte med et bestemt politisk mål for øje (Albæk, 1988; Hansen, 2003; Dahler-Larsen, 2004).

Den politisk-administrative beslutningsproces indeholder således mange faser. De har hver deres distinkte logik, og mange forskellige aktører vil øve indflydelse på udfaldet af en fase. Ekspertes er en blandt disse mange aktørgrupper, der forsøger at påvirke den politisk-administrative beslutningsproces. De vil kun yderst sjældent være til stede, når den politisk-administrative beslutning i klassisk forstand bliver truffet. Men både før og efter at en beslutning træffes, vil de kunne øve betydelig indflydelse på det samlede udfald af en politisk-administrativ beslutningsproces.

H V O R D A N U N D E R S Ø G E E K S P E R T E R N E S I N D F L Y D E L S E P Å P O L I T I K ?

Der er flere problemer forbundet med empirisk at skulle kortlægge eksperteres indflydelse i politik. Et første problem består i, at offentlig politik og serviceproduktion kommer til veje igennem en yderst kompleks proces med mange trin. Ofte vil det praktisk taget være umuligt at identificere den aktørgruppe eller det individ, som har haft det afgørende ord i tilblivelsen af en given politik. Tager man for eksempel en lov, kan der fra en eller flere interesseorganisationer være kommet forslag til ministeren om, at der burde gennemføres en lov på et givet område. Embedsmændene har haft deres mening herom, skrevet udkast til ministeren om kommissorium for et udvalg, som ministeren efter at have rettet på kommissoriet nedsætter, udvalget afgiver betænkning med forslag til lov, det kommer i høring, inden Folketinget og det respektive folketingsudvalg behandler og ændrer på forslaget, blandt andet efter at have hørt interesserepræsentanter, der havde foretræde for udvalget. Det kan i dette forløb være vanskeligt at bestemme, hvem der havde indflydelse på (hvilke dele af) den endeligt vedtagne lov.

Det kan i det hele taget være vanskeligt at tale om beslutningstagning inden for det offentlige. I en omfattende undersøgelse af det offentliges brug af samfundsforskning, konstaterede en amerikansk videnssociolog, at de beslutningstagere, hun interviewede, så godt som undtagelsesfrit følte sig forvirrede og utilpasse ved hendes brug af ordet „beslutning“. De oplevede ikke selv, at de – som enkeltindivider eller grupper af sådanne – „tog“ beslutninger, og kunne følgelig ikke rapportere, hvilken indflydelse ekspertise, i dette tilfælde forskning, havde haft på disse „ikke-trufne“ beslutninger (Weiss, 1980).

Et andet problem består i, at det traditionelle politologiske tankegods nærmest er forudindtaget imod, at ekspertviden skulle kunne have nogen indflydelse i politik. Som det blev diskuteret i kapitel 1, har den normative politiske teori været præget af en dobbelthed: Demokratiet skal på den ene side fremme den fornuftige beslutning. Derfor delibereres der: Argumenter brydes, og det bedste overbeviser – Hal Kochs samtaledemokrati. På den anden side ses demokratiet som en politisk mekanisme, der skal sikre, at forskellige interesser kan kompromisere sig frem til fælles beslutninger – Alf Ross' proceduredemokrati. Hvor den normative politiske teori har spændt mellem denne dobbelthed – mellem argumenter og interesser – har den empiriske politologi så godt som udelukkende givet plads til interesselangskampen.

Det har været antagelsen, at interesser og ressourcer er de grundlæggende forklaringslementer, når man vil analysere, hvem der har magt, dvs. hvem der øver afgørende indflydelse på de politiske beslutninger. Blandt aktørernes vigtigste ressourcer er de finansielle (hvor mange penge har en aktør til rådighed), politiske (f.eks. den vælgermæssige tilslutning), organisatoriske (f.eks. antal medlemmer og sekretariatsstørrelse) og kulturelle (f.eks. overensstemmelse med vægtige kulturelle værdier). Også viden kan være en ressource, hvis andre aktører er afhængige af eller efterspørger den viden, man sidder inde med. Eksempelvis vil en minister ikke kunne udføre sit hverv uden at trække på sine embedsmænds viden, og statslige aktører indgår ofte i et tæt samarbejde med interesseorganisationer, fordi de har brug for den viden, interesseorganisationerne sidder inde med.

Set fra et sådant ressourcemæssigt perspektiv står eksperterne svagt i politikformuleringen: De er institutionelt placeret i betydelig afstand fra beslutningernes centrum, og de har ikke andre vægtige ressourcer at trække på end deres fagkundskab: „I modsætning til lovgivere manøvrerer eksperter primært rundt i verden ved hjælp af gode argumenter snarere end ved hjælp

af ressourcer, risikovillighed og samarbejde med iøjnespringende, populære interesser“ (Brint, 1994: 145). Selvom eksperternes rationelle argument er andre former for magtudøvelse moralsk overlegen, i den forstand at det ikke kan gøre skade på den, der lader sig overbevise om argumentets gyldighed (Dahl, 1991: 40ff.), vil ekspertviden sjældent blive efterspurgt i formuleringen af en politik, hvis det strider mod anderledes ressourcestærke aktørers interesser. Betydelig stærkere står eksperterne i politikudførelsen, altså i implementeringen af en vedtagen politik. Andre politiske aktører er ganske afhængige af eksperters fag- og sagkundskab for at kunne gennemføre reguleringer og især for at kunne producere velfærds-service. Eksperterne rekrutteres derfor i stort antal til velfærdsstatens institutioner, hvilket giver dem en platform, hvorfra de kan mobilisere støtte til at fremme især deres egne institutionelle interesser i form af bedre bevillinger, normeringer, løn- og arbejdsvilkår mv. (Kristensen, 1987).

Statskundskabens traditionelle interessebegreb har måske i endnu højere grad end dets ressourcebegreb været en hindring for, at ekspertviden kan øve indflydelse i politik. Det teoretiske udgangspunkt har været at tillægge de deltagende aktører i en forhandlingssituation prædefinerede særinteresser, som regulerer deres adfærd i forhandlingsspillet, dvs. det egennyttmaksimerende, rationelle valg. Men når aktørerne i deres adfærd alene styres af egeninteresser, udelukkes det, at nogen aktør vil kunne fremme almene interesser. End ikke eksperter kan arbejde „i sandhedens tjeneste“. Og når interesserne er givet på forhånd, så kan den offentlige meningsbrydning ikke have en selvstændig funktion i politik. Ingen lader sig overbevise af gode argumenter, fordi de er gode og overbevisende, men ene og alene fordi man af strategiske hensyn er nødt til at give sig. Selve forestillingen om, at der kunne være et deliberativt element i faktisk eksisterende demokratier – altså „beslutningstagen ved hjælp af argumenter, der brydes *til* og *af* deltagere, som er forpligtet på værdierne rationalitet og upartiskhed ...“ (Elster, 1998: 8) – er således den traditionelle politologiske tankeverden fremmed.

Det må være hævet over enhver tvivl, at særinteresser spiller en aldeles afgørende rolle i politik. Utallige politologiske undersøgelser har påvist, hvordan særinteresser blokerer for viden og idéer til politik, der kunne være kommet den brede befolkning til gode (jf. Lowi, 1969; Chubb & Peterson, 1989; Rauch, 1994). Men samtidig har der i de seneste par årtier været en stigende erkendelse af, at særinteresser ikke forklarer alt i politik – at politologer bør kunne tænke i andre termer end „... magt, indflydelse,

pres og strategi. Hvis vi forsøger at forstå offentlig politik alene ved hjælp af disse begreber ... går vi glip af meget" (Kingdon, 1984: 131). Ud over af egeninteresser påvirkes politik således af forhold som idéer, moral, normer, kultur og deliberation (jf. Kingdon, 1984; Heymann, 1990; Majone, 1990; Mansbridge, 1990; Haas, 1992b; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Stone, 1997; Nørgaard, 1998; Albæk, 1998; Marcussen, 2003).

Ikke mindst idéers betydning for politiske processer og disses udfald – hvad der på engelsk kaldes *politics of ideas* og på dansk har fået betegnelsen „diskursmagt“ (Marcussen, 2003) – er blevet viet betydelig opmærksomhed i de senere år: „Idéer er alfa og omega i politik. Folk kæmper om idéer, kæmper for idéer og imod dem. Politisk konflikt handler aldrig blot og bart om materielle betingelser og valg, men om hvad der er legitimt“ (Stone, 1997: 33-34). Idéer har i den politologiske litteratur haft form af eksempelvis symboler (Beam et al., 1990a: 205; 1990b: 245), moralske imperativer (Kelman, 1990: 31) eller mere intellektuelt udviklede politik-forslag (Derthick & Quirk, 1985: 245-246; Kingdon, 1993: 45).

Sidstnævnte forståelse af idébegrebet kan omfatte ekspertviden, og der har da også været gennemført en række casestudier, som har påvist, hvorledes ekspertviden kan bidrage til at fostre endog radikale brud med hele det tankesæt, der omgiver bestemte politiske sagsområder. Samtidig påviser disse studier, at bruddene ikke frembringes af eksperterne alene. Derimod opnår eksperter stor indflydelse, når de indgår i formelle og uformelle netværk – såkaldte „epistemiske fællesskaber“ eller „policy-fællesskaber“ – med andre politiske aktører, som tilsammen arbejder for at ændre det tankesæt – eller paradigme – der er styrende for konkrete politiske initiativer. Blandt eksemplerne på sådanne politiske paradigmeskift kan nævnes (de)regulering af flytrafik (Derthick & Quirk, 1985), økonomisk politik (Hall, 1990) og miljøpolitik, nationalt (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993) såvel som internationalt (Haas, 1992a). De nævnte casestudier viser, hvordan det ganske enkelt ikke er muligt at forstå udviklingen i politikens indhold alene ud fra det klassiske, politologiske interesseperspektiv.

A N A L Y S E N S T I L R E T T E L Æ G G E L S E

Analysernes udgangspunkt vil være, at særinteresser står stærkt i offentlig politik, forvaltning og serviceproduktion, men at de ikke er omnipotente. Der er derfor blevet udvalgt en række eksempler (cases) på beslutningsforløb, hvor der forekommer at have været særinteresser på spil, men hvor

det samtidig er klart, at der optræder ekspertviden i beslutningsforløbet. Det er hensigten i disse analyser at undersøge, i hvilken udstrækning ekspertviden – uagtet de undertiden stærke særinteresser – øver indflydelse på beslutningsudfaldet. Det er håbet, at de analyserede cases kan bidrage til at forstå en række af de randbetingelser, der skal til, for at ekspertviden kan forventes at influere på politiske beslutninger.

Der vil først blive analyseret cases, der vedrører problemformuleringsfaserne i den politisk-administrative beslutningsproces, idet det fra den internationale litteratur på feltet synes klart, at eksperter i betydelig grad kan være med til at „vinkle“ – det, der på engelsk hedder *frame* – problemer og dermed disses videre skæbne i beslutningsforløbet (Brint, 1994: 141-142). Først vil eksperternes indflydelse i dagspressen blive undersøgt i kapitel 4. Dernæst vil det i kapitel 5 blive undersøgt, hvordan eksperter afgørende kan være med til at ændre politikken på et givet sagsområde på kort såvel som på langt sigt. Det vil dreje sig om en analyse af henholdsvis dansk levnedsmiddelpolitik og dansk rygepolitik. Eftersom den internationale litteratur tyder på, at eksperternes muligheder for at øve indflydelse på politik aftager, jo tættere man kommer det formelle beslutningscentrum, vil der ikke blive foretaget en case-analyse, som specifikt vedrører selve beslutningsfaserne. Derimod vil der blive gennemført en analyse vedrørende politikgennemførelsen. Der findes allerede en del analyser, som påviser, hvordan eksperter, og her ikke mindst professionsgrupper, kan opnå ganske betydelig indflydelse på implementeringen af offentlig politik (f.eks. Kristensen, 1987; Lipsky, 1980). Der er ingen grund til her at gentage og bekræfte disse analyser. I stedet vil den såkaldte „bløderskandale“ blive gennemgået som en case på, at selv meget stærke professionsgruppers traditionelle beslutningsmonopol, i dette tilfælde lægers, kan blive antastet, hvis de rigtige omstændigheder er til stede.

NOTE

- 1 Der er i Danmark tradition for at gestalte en konflikt mellem elite og folk, jf. den hyp-pige brug af begrebet „folkeparti“ blandt danske politiske partier. For tiden fremfører især Dansk Folkeparti, at der eksisterer en modsætning mellem elite og folk, når det drejer sig om stillingtagen til indvandring og EU. Meget tyder imidlertid på, at der i højere grad er tale om en myte, der kan bruges til politisk mobilisering, end en faktisk forekommende modsætning (Gundelach, 2002).

EKSPERTER OG MEDIER

I den videnskabelige såvel som den læge diskussion benyttes den politiske dagsorden som metafor for de emner, som har fanget de politiske aktørers opmærksomhed, og som de finder det væsentligt, at der træffes beslutning om. Metaforen „dagsorden“ kan med fordel tænkes helt konkret som en emneliste, som eksempelvis dagsordenen for et byrådsmøde. For at der kan blive taget politisk stilling til et givet emne, er det en nødvendig og altafgørende forudsætning, at det bliver sat på den politiske dagsorden. I modsat fald befinder det sig uden for de politiske aktørers opmærksomhedshorisont. De indledende faser af den politiske proces, fra problemidentifikation til og med dagsordenfastsættelse i figur 3.2, handler grundlæggende om at få emner sat på den politiske dagsorden.

Der vil på en given dagsorden kun være plads til en begrænset mængde emner ad gangen. Den politiske dagsorden fungerer som en flaskehals, hvor strategisk kamp mellem de politiske aktører om at fastsætte dagsordenen bestemmer, hvilke emner der er til debat. Den begrænsede plads på dagsordenen bevirker, at nogle emner er underlagt intens opmærksomhed, mens andre glider i baggrunden og slet ikke når frem på dagsordenen. Kampen om at komme gennem flaskehalsen betyder, at aktørerne ikke alene kæmper for at få deres egne emner sat på dagsordenen, men også for at holde andres borte fra den (Ross & Cobb, 1997a; 1997b).

Bestræbelserne på at opnå opmærksomhed er ofte præget af en bestemt vinkel, idet måden, et emne defineres på, vil være bestemmende for, om det formår at komme på dagsordenen. Forestillinger eller idéer, som findes hos politikere og befolkning i øvrigt, er afgørende for, *hvad* der opfattes som (politiske) problemer, *hvordan* problemet defineres, og hvilke *løsninger* der anses for mulige og ønskelige. Emnedefinition – det at bestemme, hvordan der tales om et givet politisk emne – er helt centralt, når man forsøger at vinde gehør for bestemte emner og løsninger (Cobb & Elder, 1972; Baumgartner & Jones, 1993; Rochefort & Cobb, 1993; 1994; Stone,

1997; Ghanem, 1997; McCombs & Estrada, 1997). Politik i disse faser er derfor en kamp om at få lov til at portrættere virkeligheden – at bestemme den diskurs, dvs. det sprog, i hvilken der tales politik (Stone, 1997; Bacchi, 1999; Marcussen, 2003).

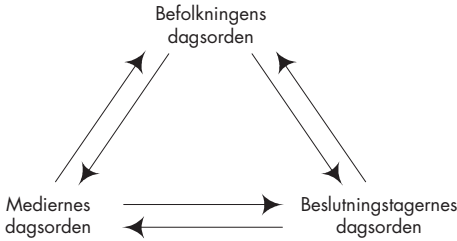
Det er i statskundskaben og medieforskningen vanligt at skelne mellem forskellige typer dagsordener (Dearing & Rogers, 1996; Nelson, 1984). De tre almindeligst forekommende dagsordener er grafisk fremstillet i figur 4.1: Befolkningens dagsorden er det samlede spektrum af emner af offentlig karakter, der optager befolkningen som helhed. Mediernes dagsorden er den indholdsmæssige prioritering af politiske emner, der foretages i nyhedsmedierne. Og beslutningstagernes dagsorden er de politiske emner, som fanger centrale politiske aktørers opmærksomhed, og som de vælger at handle i forhold til. Beslutningstagernes dagsorden splittes undertiden op i to separate dagsordener: 1) en opmærksomhedsdagsorden, der bredt omfatter de politiske emner, som fanger de politiske aktørers opmærksomhed. Det er ikke alle disse emner, (alle) de politiske aktører ønsker at handle i forhold til, men de er bevidste om, at disse emner kræver deres bevågenhed, blandt andet fordi det kan blive nødvendigt at have en strategi parat til at holde emnerne borte fra beslutningsdagsordenen. Og 2) en beslutningsdagsorden, der udgøres af de emner, som de politiske aktører vælger at handle i forhold til (Nelson, 1984).

Når der sondres mellem disse dagsordener, skyldes det, at de ikke nødvendigvis er ens, dvs. at politiske beslutningstagere, medier og befolkning kan have divergerende opfattelser af, hvilke emner det er relevant at beskæftige sig med. Den politiske meningsdannelse, dvs. opfattelsen af, hvilke emner der er vigtige og hvorfor, må derfor ses som en stadig gensidig påvirkningsproces mellem disse tre dagsordener, hvor dynamik i den ene dagsorden skaber dynamik i den anden, og omvendt. En væsentlig del af beslutningstagernes kontakt med befolkningen/vælgerne sker i dag gennem medialisert kommunikation, og politiske beslutningstagere tager derfor ofte mediernes dagsorden som udtryk for befolkningens holdninger (Linsky, 1986). Derfor bliver det vigtigt for beslutningstagerne at forholde sig til de emner, som er oppe i medierne. Omvendt vil politiske beslutningstagere gennem markedsføring af bestemte politiske emner prøve at påvirke mediernes dagsorden for herigennem at ændre befolkningens dagsorden. Og medierne vil prøve at påvirke beslutningstagernes dagsorden ved at stille dem til regnskab over for den generelle opinions (formodede) prioriteringer.

Medierne spiller en så central rolle for moderne politiske systemers funk-

FIGUR 4.1.

Den politiske dagsorden



tionsmåde, at de reelt må siges at udgøre en politisk institution (Cook, 1998) – på linje med de tre grundlæggende politiske institutioner, som er normativt reguleret i alle demokratiske forfatninger: den lovgivende (Folketing), den udøvende (regering og forvaltning) og den dømmende magt (domstole). Selvom medierne, ligesom interesseorganisationerne, ikke er nævnt i grundloven og derfor ikke i konstitutionel forstand udgør en institution, så er de i konkret forstand en „fjerde“ statsmagt, uden hvilken det ikke ville være muligt for de øvrige politiske institutioner at fungere. Det er gennem medierne, at befolkningen informeres om politikernes opfattelser og adfærd. Det er gennem dem, politikerne holder sig orienteret om befolkningens holdninger og synspunkter. Og det er i vid udstrækning gennem medierne, at de politiske aktører – politikere og embedsmænd på forskellige niveauer, interesseorganisationer, eksperter og domstole – informeres om hinandens gøren og laden. Vi vil i dag ganske enkelt ikke kunne forestille os et moderne demokrati uden medier.

Nyhedsmedierne spiller en afgørende rolle i den offentlige meningsdannelse, og netop derfor opereres der med en særskilt mediedagsorden, der interagerer med befolkningens og beslutningstagernes dagsorden. Der er imidlertid divergerende opfattelser af, præcis hvilken rolle medierne spiller. En gængs forestilling er, at nyhedsmedierne kun er medier – at de om nok kritisk, så alligevel politisk neutralt alene videreformidler eller afspejler synspunkter og holdninger, der er formet andre steder i samfundet. Det er en udbredt selvopfattelse blandt journalister, men også en opfattelse, den journalistiske profession kan have en, om end som oftest ubevist, egeninteresse i at kolportere.

Det er samtidig en opfattelse, der længe har været imødegået kraftigt i medieforskningen. Allerede i 1970'erne afdækkede en række amerikanske sociologer gennem grundige feltstudier af, hvad der rent faktisk foregår

i redaktionslokalerne, hvordan journalister *producerer* – og altså ikke blot rapporterer – nyheder. I hele det virvar af hændelser, der dagligt indtræffer, foretager journalister en udvælgelse af, hvad *de* finder nyhedsværdigt, ligesom de bestemmer, hvordan stoffet skal fortolkes. De kriterier, journalister benytter i deres selektions- og fortolkningsproces, er imidlertid ikke neutrale, men nok så biased. Gennem udvælgelsesprocessen bliver medierne medskabere af rammerne for politisk kommunikation.

Kriterierne er ikke mindst bestemt af, at vore dages nyhedsmedier er underlagt markedslogik. De er til stadighed underlagt konkurrence, hvor deres ejere og annoncører stiller krav om, at nyhedsprodukterne sælger. Konkurrencen har konsekvenser for, hvilke informationer og nyheder der bliver valgt ud til viderebearbejdning og -formidling, og hvordan de bliver eksponeret. At noget er nyt, er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at sikre, at det er en nyhed. For at noget har nyhedsværdi, skal det også være „interessant“. Og for at være interessant må en nyhedshistorie være i besiddelse af produktionsværdier som drama, aktualitet, en let beskrivelig historie med klart adskilte sider, konkretisering, personificering, visualisering og korte, fyndige udsagn. Det vil i vid udstrækning være disse produktionsværdier, som dikterer en histories vinkling eller den kontekst, den bringes i (Cook, 1998: 5; Altheide & Snow, 1991; Hernes, 1978; Petersson & Carlberg, 1990).

Men samtidig er det lige så oplagt, at journalister ikke frit ud i luften foretager en selektion af nyheder, som de så blot giver en vinkling. Nyheder skal også være „væsentlige“ for at have nyhedsværdi. Og her er andre politiske aktører medbestemmende. Nyhedsværdi bliver derfor noget, der forhandles – mellem nyhedsjournalister og andre politiske aktører. Fordi nyheder skal være vigtige *og* interessante, er såvel beslutningstagere som journalister med til at bestemme, om noget har nyhedsværdi: „Politikere bestemmer accesregler og -betingelser og udpeger hændelser og emner som vigtige ved at stille en arena til rådighed for dem. Til gengæld bestemmer journalister, om noget er tilstrækkelig interessant at dække, konteksten, det placeres i, og den eksponering, historien gives“ (Cook, 1998: 12).

Det betyder, at den politiske dagsorden ikke fastsættes af nyhedsjournalisterne eller af eksempelvis folketingspolitikere alene, men i et forhandlingsspil mellem disse parter. Folketingsmedlemmer, der har behov for at profilere sig, vil derfor kaste sig over emner, som de forventer har nyhedsværdi, og dermed er mediernes præferencer med til at danne Folketingets dagsorden. Men samtidig vil nyhedsreportere, som prøver at afdække de

gode og gerne saftige Christiansborg-historier, også lytte til de folketingsmedlemmer, som de anser for at være indflydelsesrige, fordi netop de må forventes at sidde inde med historierne.

Mediernes dagsorden kan således siges at have en tredobbelt funktion i forhold til andre aktørers dagsorden: Den er for det første en spejling af de prioriteringer, som findes på henholdsvis borgernes og beslutningstagernes dagsordener. For det andet er mediernes dagsorden en kanal, igennem hvilken borgere og beslutningstagere kommunikerer med hinanden og forsøger at påvirke hinanden. Og for det tredje er mediernes dagsorden en modspiller, der ved aktivt at filtrere og fortolke nyhedsstrømmen påvirker de øvrige politiske aktørers dagsordener (Hjarvard, 1995: 50).

Ekspertes er en af de politiske aktørgrupper, journalister ofte interagerer med, når de bearbejder deres nyhedsstof. Med den særlige indsigt, eksperter besidder – og med den anseelse som politisk neutrale, som deres virke omgærdes med – kan de for journalister være en vigtig kilde til bedømmelsen af, om en given sag er tilstrækkelig vigtig til, at den har nyhedsværdi. Der er også gode teoretiske grunde til at forvente, at journalister i udførelsen af deres arbejde i stadig stigende grad henvender sig til eksperter. Hvis det forholder sig sådan, som de i kapitel 2 drøftede teorier om videnssamfundet fremfører, at moderne samfund i stigende grad er afhængige af højt specialiserede ekspertsystemer – både når det drejer sig om at finde løsninger på tekniske, økonomiske, sociale eller andre problemer, og når det drejer sig om at fortolke den moderne verden – må man forvente, at også journalister i stigende grad henvender sig til eksperter både for at få information om og for at tolke de dagsaktuelle begivenheder.

Da mediernes dagsorden spiller en vigtig rolle for den politiske meningsdannelse, er det væsentligt at undersøge, hvordan eksperter optræder i medierne, og hvordan deres samspil med journalister tager sig ud. En af de måder, hvorpå eksperterne kan øve indflydelse i politik, er, at de gennem deres optræden i medierne kan være med til at sætte disses dagsorden. Og dermed være med til at påvirke befolkningens såvel som politikernes opfattelse af, hvor vigtigt et emne er, og hvordan det ser ud. Undersøgelsen falder i to dele. Først foretages en kvantitativ opgørelse af, hvor ofte eksperterne optræder i medierne. Opgørelsen er foretaget på en sådan måde, at den kan følge udviklingen i eksperternes optræden i medierne over en 40-års-periode.¹ Dernæst foretages en undersøgelse af, hvordan samspillet mellem eksperter og journalister tager sig ud, når journalister refererer til eksperter i nyhedsartikler.

UNDERSØGELSENS DESIGN

Et første problem ved at undersøge, om nutidens nyhedsformidling benytter flere eksperter end tidligere, er, at ekspertbegrebet har ændret sig over tid. Både i den samfundsvidenskabelige litteratur og i den almindelige offentlige debat benyttes der i dag et bredere ekspertbegreb end tidligere. Derfor opereres der i denne undersøgelse med en delmængde af eksperterne: uafhængige forskere. Det sker af tre grunde. For det første kan der næppe være tvivl om, at forskere, for så vidt de arbejder under institutionel uafhængighed, dvs. at de ikke er underlagt politisk styre i deres arbejde som forskere, tilhører gruppen af eksperter, uanset om man opererer med en klassisk snæver eller en bredere ekspertdefinition. For det andet vil afgrænsningen af denne gruppe være den samme, om man går tilbage i tid, eller man gør det i dag. Og for det tredje er den let at operationalisere. Der er medtaget forskere, der arbejder på universiteter; på sektorforskningsinstitutter, herunder danske hospitaler; og en sidste, mindre gruppe forskere, som ligeledes må betegnes som arbejdende under institutionel uafhængighed.

Alle artikler i *Jyllands-Posten*, *Politiken* og *Berlingske Tidende*, hvori der omtales forskere i perioden 15. januar-14. februar i årene 1961, 1971, 1981, 1991 og 2001, er blevet registreret, således at det er muligt at tegne billedet af en udvikling over en 40-års-periode. Perioden 15. januar-14. februar er valgt for i videst muligt omfang at komme uden om perioder, hvor særlige tilbagevendende begivenheder – som eksempelvis fremsættelsen af finansloven eller afslutningen af finanslovsforhandlingerne – kan give en skævvridning af resultaterne. Det har dog ikke været muligt at undgå, at helt særlige begivenheder har fundet sted i den undersøgte periode. Det gælder specielt 1991, hvor Golf-krigen affødte mange artikler, hvor forskere blev brugt som kommentatorer. Så markante begivenheder har ikke fundet sted i de øvrige observerede år. Der kan derfor være blevet observeret lidt flere forskerkommentarer i 1991, end tilfældet ville have været ved observation i en mere „normal“ periode. Golf-krigens mange forskerkommentarer har dog ingen konsekvenser for undersøgelsens konklusioner.

Undersøgelsens enhed er en artikel, hvori der optræder en eller flere navngivne forskere eller forskergrupper fra navngivne forskningsinstitutioner. Læserbreve og små notitser indgår ikke i undersøgelsen. For hver registreret artikel er blandt andet kodet dato, overskrift, om overskriften indeholder ordene „forsker“, „ekspert“, „professor“ eller „lektor“, samt hvor mange forskere der optræder i artiklen. For hver forsker, der optræder, er der kodet køn, videnskabeligt hovedområde, institutionel tilknytning,

fag for de samfundsvidenskabelige forskeres vedkommende samt endelig artiklens art, dvs. genstanden for ekspertens udtalelser.

For at have en mulighed for at kunne vurdere udviklingen i antallet af ekspertudsagn relativt i forhold til avisernes omfang, er det for hver af de tre aviser for hvert af årene optalt, hvor mange journalistiske artikler – dvs. artikler, der ikke er smånotitser – der optræder i avisen, ligesom det samlede sidetal for hele avisen er optalt.

I 2003 blev der gennemført en opfølgende undersøgelse, der så på samspillet mellem journalist og forsker. Undersøgelsen registrerede samme type artikler, som indgik i den oprindelige undersøgelse, og skulle være gennemført i samme tidsperiode, dvs. 15. januar-14. februar. Uheldigvis offentliggjorde Udvalgene vedrørende Videnskabelig Uredelighed den 7. januar 2003 deres afgørelse vedrørende de klager, der var indgivet til udvalgene over direktør for Institut for Miljøvurdering Bjørn Lomborg. UVVU's afgørelse affødte så stor medieomtale under medvirken af forskere, at det meget hurtigt blev klart, at denne specielle sag risikerede at give et misvisende billede af kontakten mellem forskere og journalister. Derfor blev den opfølgende undersøgelse udskudt 14 dage og gennemført i perioden 1.-28. februar. I forbindelse med hver enkelt artikel, i hvilken der optræder en eller flere forskere, er – for så vidt forskeren ikke selv er forfatter til artiklen – såvel journalist som forsker(e) blevet telefonisk kontaktet og spurgt om en række forhold vedrørende artiklens tilblivelse.

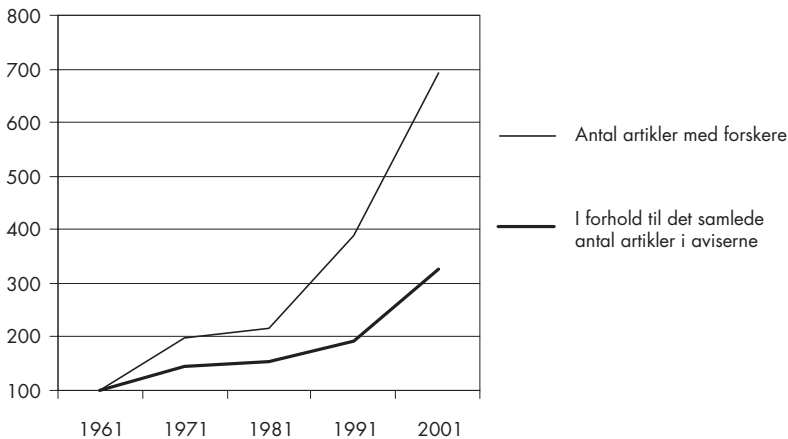
U D V I K L I N G O V E R T I D

Undersøgelsen bekræfter forestillingen om, at der i højere grad optræder eksperter i nyhedsformidlingen i dag, end der gjorde tidligere. Resultatet fremgår af figur 4.2, der viser to kurver. For det første en kurve for den samlede vækst i antallet af artikler med forskere og for det andet en kurve, hvor der er korrigeret for, at aviserne er blevet større. I begge tilfælde er antallet af artikler i 1961 blevet sat til 100. Resultatet er meget klart. Der har i perioden været en accelererende stigning i antallet af artikler med forskere fra 64 i 1961 til 441 i 2001. Der er således syv gange så mange artikler, der omtaler forskere, i periodens slutning som i periodens start. Sagt på en anden måde, hvor læserne i 1961 knap kunne risikere at støde på en enkelt forsker i hver avis, kan de i 2001 regne med at møde omkring fem forskere i hver avis. Imidlertid ved vi, at aviserne er blevet større i løbet af denne 40-års-periode. Flere artikler må med stor sandsynlighed give flere

artikler med eksperter. Også når man korrigerer for væksten i antallet af artikler, stiger brugen af forskere, om end der så „kun“ er sket lidt mere end en tredobling. Men uanset om man regner på den ene eller den anden måde, er der sket en ganske betydelig forøgelse af brugen af eksperter i de tre undersøgte dagblade. Af begge kurver fremgår det også, at væksten først og fremmest har taget fart i 1990'erne. Havde det ikke været for Golf-krigen, havde væksten i 1990'erne sandsynligvis været endnu kraftigere.

FIGUR 4.2.

Væksten i antal artikler med forskere. Indekstal med 1961 som 100



Hvis forskerne har fået en helt anden, fremtrædende plads i de skrevne medier end tidligere, må man også forestille sig, at forskerne har fået en anden rolle, og at det er nogle andre forskere, der optræder i aviserne, end det var tidligere. Det viser sig faktisk også at være tilfældet.

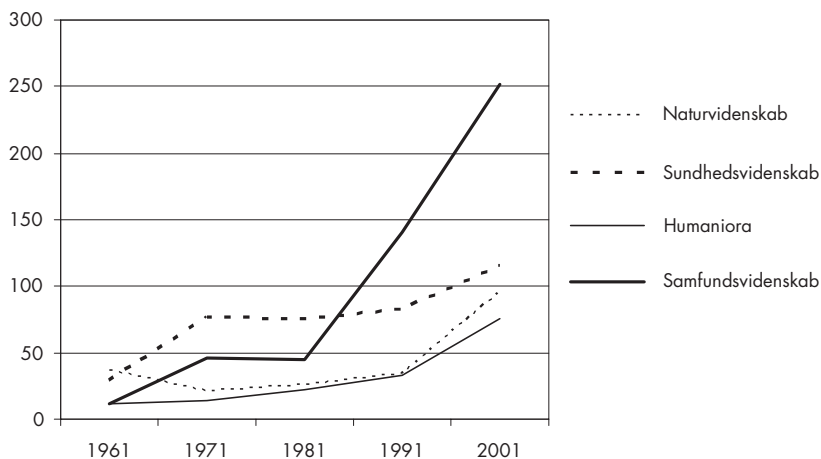
Der er blevet registreret oplysninger om hver enkelt forsker, der optræder i en artikel. De følgende tabeller bygger derfor ikke på antallet af artikler, men på antallet af forskere, der omtales, hvorfor der opereres med flere enheder end i ovenstående. Forskerne er blevet opdelt i seks kategorier, nemlig 1) naturvidenskab og de tekniske videnskaber, 2) sundhedsvidenskab, 3) jordbrugs- og veterinærvidenskab, 4) humaniora, inklusiv teologi, 5) samfundsvidenskab og 6) andet, dvs. de fag, der ikke tvangsfrit har kunnet placeres i en af ovenstående kategorier. Da der ikke er så mange registreringer af forskere fra jordbrugs- og veterinærvidenskab, er de i de

følgende tabeller blevet slået sammen med de naturvidenskabelige og tekniske videnskaber.

Figur 4.3 viser antallet af forskere fra forskellige hovedområder, der optræder i artiklerne i 1961, 1971, 1981, 1991 og 2001. Brugen af eksperter fra alle fag er steget fra 1961 til 2001, men der er stor forskel på væksten. Set over hele perioden er det naturvidenskaben og sundhedsvidenskaben, der er steget mindst. Det var så i øvrigt de to fag, der havde flest repræsentanter i aviserne i 1961. Til sammenligning er de samfundsvidenskabelige eksperter steget eksplosivt. Der er sket mere end en 20-dobling. De samfundsvidenskabelige forskere hørte man ikke meget til i 1961, mens de dominerer billedet i 2001. Dette skift imellem fagene fra de „hårde“ fag til samfundsvidenskaberne fremgår måske endnu klarere af tabel 4.1, hvor de forskellige faggruppers andel af alle forskere er beregnet. Samfundsforskerne udgjorde i 1961 13 pct. af de omtalte forskere, mens de udgjorde ca. 45 pct. i 1991 og 2001. De naturvidenskabelige og tekniske fags andel er blevet tilsvarende mindsket. Humanisterne har alle år udgjort lidt over 10 pct.

FIGUR 4.3.

Antal forskere opdelt efter videnskabeligt hovedområde



Brugen af eksperter må naturligvis have en sammenhæng med arten af de sager, hvorom der inddrages eksperter. Det er derfor blevet undersøgt, hvad det er, forskerne udtaler sig om, for at se, om der er sket forskydninger over tid. Forskere kan udtale sig om egen eller om andres forskning. Forskere udtaler sig også om viden, der er skabt andre steder end i forskningsverde-

nen, eksempelvis af pressen selv, af ministerierne, af organisationerne, af EU og så videre. I de følgende tabeller optræder denne kategori som forskernes kommentarer til „Anden form for viden“. Forskerne kan også kommentere politiske eller administrative beslutninger, som eksempelvis ny lovgivning eller en ministers konkrete beslutning. Såvel administrative som politiske beslutninger behandles under tabellernes „Politiske beslutninger“. Endelig kan forskerne kommentere på „Andre begivenheder“, som dækker over såvel politiske som ikke-politiske begivenheder.

Tabel 4.2 indeholder en oversigt over de emner, som forskerne udtaler sig om. Tabellen afslører en meget markant udvikling over tid. I 1961 og 1971 udgjorde kommentarer til egen og andres forskning – dvs. forskningsformidling – to tredjedele af alle forskernes kommentarer. Fra 1981 sker der imidlertid en forskydning væk fra forskningsformidling og over mod, at pressen bruger forskerne til at kommentere på viden skabt andre steder samt på politiske beslutninger og andre begivenheder. Fra 1991 udgør forskningsformidling mindre end halvdelen af de tilfælde, hvor forskere optræder i dagspressen. I 2001 kommenterer forskerne i 59 pct. af deres udtalelser på viden skabt uden for forskningsverdenen, på politiske og administrative beslutninger eller på andre begivenheder. Den tilsvarende andel var i 1961 35 pct.

Man må forvente, at alle de forskellige fag og discipliner i et eller andet omfang bruges til at kommentere på egen og andres forskning. Man må imidlertid også forvente, at forskere fra forskellige videnskabelige hovedområder bruges forskelligt. Det er derfor blevet undersøgt, hvorledes forskellige fag bruges af de tre aviser.

Det blev ovenfor vist, at hvor naturvidenskaberne, de tekniske videnskaber og sundhedsvidenskaberne var de absolut mest brugte i aviserne i 1961, er billedet vendt, således at det i dag især er samfundsvidenskabelige forskere, der optræder i dagspressen. De bruges dobbelt så ofte som forskere fra sundhedsområdet, mens naturvidenskaberne og de tekniske videnskaber ligger et pænt stykke længere nede. Humanister har i hele perioden været det videnskabelige område, der sjældnest optræder i medierne. Men bruges de forskellige fag til at kommentere forskellige emner?

Det er i meget vidt omfang tilfældet. Tabel 4.3 indeholder en oversigt over, hvordan forskerne er brugt i 2001, når man fordeler dem på de videnskabelige hovedområder. De fire faglige hovedområder falder i to grupper. Den ene gruppe er de „hårde“ fag, natur-, sundheds- og jordbrugsvidenskaberne samt de tekniske videnskaber. De bruges helt overvejende til at udtale sig om

TABEL 4.1.

Forskere opdelt efter videnskabeligt hovedområde. Pct. af alle eksperter

	NATUR, TEKNIK OG JORDBRUG	SUNDHED	HUMANIORA	SAMFUND	ANDET, IKKE OPGIVET	I ALT
1961	40	33	13	13	1	100
1971	13	48	9	29	2	100
1981	15	44	13	26	2	100
1991	11	27	11	46	5	100
2001	17	21	13	45	4	100

TABEL 4.2.

Hvad udtaler forskeren sig om? Pct.

	EGEN FORSKNING	ANDRES FORSKNING	ANDEN FORM FOR VIDEN	POLITISKE BESLUT- NINGER	ANDRE BEGIVEN- HEDER	I ALT	ANTAL FORSKERE
1961	43	22	2	4	29	100	89
1971	51	16	8	4	21	100	160
1981	47	9	8	6	30	100	173
1991	38	5	8	4	45	100	302
2001	32	9	13	12	34	100	562

TABEL 4.3.

Hvad udtaler forskerne sig om? Fordelt efter videnskabeligt hovedområde, 2001. Pct.

	EGEN FORSK- NING	ANDRES FORSK- NING	ANDEN FORM FOR VIDEN	POLITISKE BESLUT- NINGER	ANDRE BEGIVEN- HEDER	I ALT	ANTAL FORSKERE
Natur, teknik, jordbrug	58	19	0	7	16	100	95
Sundheds- videnskab	49	20	3	4	24	100	116
Humaniora	17	7	11	5	60	100	76
Samfunds- videnskab	18	3	22	20	37	100	250

egen eller andres forskning – altså det, der primært er forskningsformidling – mens de meget sjældent kommenterer på viden genereret fra andre kilder end videnskaben selv. De holder sig dog ikke alene til forskningsformidling, idet de – især sundhedsvidenskaberne – i et vist omfang kommenterer på politiske beslutninger og begivenheder i øvrigt.

Den anden gruppe er samfundsvidenskab og humaniora. Disse fag bruges meget sjældnere end de „hårde“ fags forskere til at kommentere på egen eller andres forskning. De to fag bruges dog ret forskelligt uden for forskningsformidlingen. Humanisterne optræder meget hyppigt som kommentatorer til den blandede gruppe af andre begivenheder, mens samfundsforskerne hyppigt kommenterer på ikke-forskningsgenereret viden og politiske beslutninger.

GLOBALISERING OG EUROPÆISERING

Moderne videnssamfund menes ikke alene i stigende grad at blive præget af viden og eksperter, men også af globalisering. Moderniteten har „udstrakt“ tid og sted, det vil sige, at sociale relationer, som tidligere fandt sted i lokale sammenhænge, bliver opløst og omorganiseret på tværs af tid og rum (Giddens, 1990: 63f.). Efterhånden som vi i stadig stigende omfang bindes sammen gennem økonomiske netværk, mellemstatslige relationer, militære alliancer og global arbejdsdeling, giver globaliseringen os en følelse af at leve i „én verden“. En følelse, der ikke mindst er vokset frem som følge af den moderne kommunikationsteknologi, som har muliggjort, at nyheder og viden, herunder ekspertviden, i en konstant strøm spredes på tværs af nationale grænser (Giddens, 1990: 77-78).

Undertiden menes disse globale udviklingstræk i særlig grad at kunne observeres på det regionale plan. Især i Europa, hvor de gennem det økonomiske, politiske og kulturelle samarbejde i den Europæiske Union manifesterer sig i form af stigende europæisering (Kallestrup, 2004: 21-37). Blandt de europæiseringsdimensioner, der har været diskuteret i den videnskabelige litteratur, har været observerede eller sandsynlige ændringer i de europæiske mediers struktur og funktionsmåde. Nogle af de betragtninger, der har været gjort, har været normative, andre deskriptive, og endnu andre frem skriver udviklingen. Normativt er det blevet hævdet, at EU som politisk system minder om en nationalstat, men lider af et demokratisk underskud, blandt andet fordi unionen i sin nuværende skikkelse mangler en „europæisk offentlighed“ (Habermas, 1994; Schlesinger, 1997; Kunelius & Sparks,

2001). I moderne politiske systemer finder demokratiske offentlige diskussioner især sted i massemedierne, men det er usikkert, om der vil udvikles en fælles europæisk offentlighed. På den ene side har EU taget forskellige skridt til at indstifte et „europæisk audiovisuelt rum“ og et „europæisk informationsområde“ (Commission, 1994). Især forekommer digitalisering at føre til skabelsen af et teknologidrevet fælles kommunikationsområde i EU. På den anden side har flere empiriske undersøgelser dokumenteret, at medierne i forbløffende grad fortsat knytter sig til den lokale kontekst, til hvilken de producerer nyheder. Det gælder også mediedækningen af europæisk politik (de Vreese, 2003). Men måske udgør netop henvisningen til eksperter i så henseende en undtagelse, dels fordi eksperter i stigende grad samarbejder internationalt, dels fordi de som følge af den ny kommunikationsteknologi bliver lettere for journalister at kontakte på tværs af nationalgrænser.

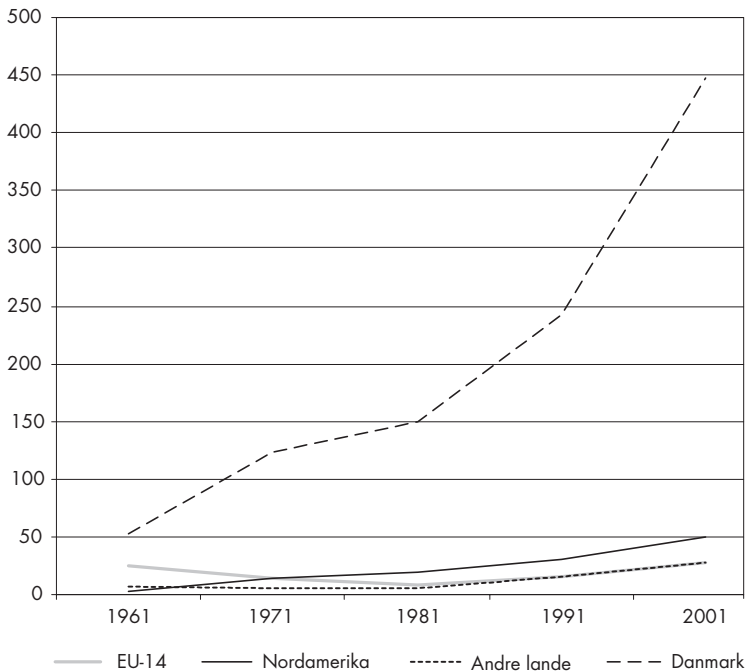
Undersøgelsens datasæt giver mulighed for at undersøge begge udviklingstræk: 1) om der har været en generel globalisering, dvs. om der generelt henvises til flere udenlandske forskere i danske medier end tidligere, og 2) europæisering, dvs. om der henvises til flere europæiske forskere end tidligere.

Figur 4.4 bekræfter hypotesen, at der i de danske medier i dag oftere henvises til udenlandske eksperter end tidligere på helt samme måde, som der henvises til flere danske eksperter end tidligere. Ser man imidlertid på tabel 4.4, der viser andelen af forskere opdelt efter nationalitet, bliver hverken globaliserings- eller europæiseringshypotesen bekræftet. For det første kan der ikke spores nogen generel globalisering i mediernes brug af eksperter: Andelen af nyhedsartikler med henvisning til danske forskere har holdt sig så nogenlunde konstant over hele den observerede periode – 78 pct. i 1971, 86 i 1981, 79 i 1991 og 81 i 2001. Kun 1961 afviger fra dette billede med kun 60 pct. af henvisningerne til danske forskere og modsvarende 29 pct. af artiklerne med henvisning til europæiske forskere. Det skyldes primært to forsknings- og teknologirelaterede begivenheder: 1) at engelske forskere hævdede at have opfundet et såkaldt „sandhedsserum“, og 2) at en sovjetisk sputnik blev opsendt i rummet. For det andet kan der ej heller spores nogen europæisering: Under forudsætning af at 1961 er en anomali, er andelen af artikler i danske aviser med henvisning til forskere fra de øvrige 14 EU-lande faldet gennem perioden fra 9 pct. i 1971 til 5 pct. i 1981, 1991 og 2001.

Det blev tidligere vist, at den dramatiske stigning i brugen af forskere i

FIGUR 4.4.

Forskere opdelt efter nationalitet. Antal artikler



de danske nyhedsmedier først og fremmest skyldes en stigning i henvisningen til samfundsforskere. Det viser sig også at være tilfældet, når man specifikt ser på henvisningen til udenlandske forskere. Tabel 4.5 viser, at der i 1961 i 66 pct. af de artikler, der henviste til udenlandske forskere, henvistes til forskere med en naturvidenskabelig eller teknisk-videnskabelig baggrund, mens andelen i 2001 var faldet til 33 pct. De tilsvarende tal for samfundsforskerne er en stigning fra 9 pct. i 1961 til 38 pct. i 2001. Hvis man sammenligner med tabel 4.1, der viser henvisningen til samtlige forskere, kan man konkludere, at ændringen fra, at der tidligere primært henvistes til forskere med teknisk og naturvidenskabelig baggrund, til at der i dag primært henvises til samfundsforskere, har været mindre markant for udenlandske end for danske forskere: I 2001 henviste kun 17 pct. af samtlige de artikler, der henviste til forskere, til forskere med en teknisk eller naturvidenskabelig baggrund, og 45 pct. til samfundsforskere. Det bør bemærkes, at de 56 pct.s henvisning til udenlandske samfundsforskere i 1991 er en anomali, som skyldes krigen i Den Persiske Golf.

TABEL 4.4.

Forskere opdelt efter nationalitet. Pct.

	EU-14	NORD-AMERIKA	ANDRE UDENLANDSKE		I ALT	ANTAL FORSKERE
			FORSKERE	DANSKERE		
1961	29	3	8	60	100	87
1971	9	9	4	78	100	158
1981	5	6	3	86	100	173
1991	5	10	5	80	100	299
2001	5	9	5	81	100	553

TABEL 4.5.

Udenlandske forskere opdelt efter videnskabeligt hovedområde. Pct. af alle udenlandske forskere

	NATUR, TEKNIK OG JORDBRUG				I ALT	ANTAL UDENLANDSKE FORSKERE
	SUNDHED	HUMANIORA	SAMFUND			
1961	65	23	3	9	100	35
1971	27	40	12	21	100	33
1981	26	35	22	17	100	23
1991	20	22	2	56	100	55
2001	33	18	11	38	100	94

SAMSPILLET MELLEM JOURNALISTER OG EKSPERTER

Selvom undersøgelsen har afdækket en markant stigning i antallet af henvisninger til forskere i den danske dagspresse i perioden 1961-2001, kan det ikke dermed konkluderes, at forskere har fået en tilsvarende, stigende indflydelse på mediernes dagsorden. For at undersøge den problemstilling må samspillet mellem journalister og forskere ved udarbejdelsen af en nyhedsartikel kortlægges.

Man kan forestille sig to diametralt modsatte scenarier. I det ene scenarium er det i væsentlig grad forskeren, der bestemmer indhold af og vinkling på en nyhedsartikel. Det er et scenarium, der stemmer overens med forestillingen om videnssamfundets fremvækst: På grund af det moderne samfunds tiltagende kompleksitet er journalister i stigende grad nødsaget til

at hente fag- og sagkundskab hos eksperter for at kunne formidle nyheder til borgerne. Det er endvidere et scenarium, der ligger i forlængelse af journalistikkens selvforståelse, at journalister alene videreformidler eller afspejler synspunkter og holdninger, der er formet andre steder i samfundet.

I den diametralt modsatte ende af skalaen befinder sig den situation, at journalisten ikke så meget rapporterer, men nok så meget producerer nyheder i overensstemmelse med de moderne mediers nyhedskriterier, hvorved det i væsentlig grad er journalisten, der bestemmer indhold af og vinkling på en nyhedsartikel. Imidlertid strider det mod den journalistiske ideologi selvstændigt at producere nyheder, hvorfor journalisten til at bekræfte sin vinkel og konklusion på en nyhedsartikel har behov for „kompensatorisk legitimitet“ (Weiler, 1983), dvs. behov for at låne ekspertens autoritet som indehaver af neutral, faktuel viden. Det er et indtryk af samspillet, som er udbredt blandt forskere: at de ofte ringes op af journalister, som ønsker et citat, der bekræfter vinklingen på en artikel. Får journalisten ikke det, ringer han videre rundt i forskerverdenen, indtil han har fundet det bekræftende citat (Wien, 2001). Journalisters behov for gennem kompensatorisk legitimitet at styrke deres artiklers troværdighed forstærkes yderligere af, at internationale såvel som danske undersøgelser viser, at befolkningens tillid til journalistprofessionen er lav (Gundelach, 2002).

Man kan imidlertid også forestille sig et tredje scenarium, hvor samspillet mellem journalist og forsker udspiller sig et sted på skalaen midt imellem disse to yderpunkter. Selvom journalister i et moderne videnssamfund vil have behov for at konsultere eksperter både for at få faktuel viden om en given sag og for at få hjælp til at fortolke denne, er det ikke ensbetydende med, at alt overlades til eksperterne. Det vil i væsentlig grad være op til journalisten at afgøre, om sagen har nyhedsværdi, og derfor kan man forvente et interaktivt samspil mellem journalist og forsker, når det fastlægges, om en sag er tilstrækkelig både „væsentlig“ og „interessant“ til at kunne bringes i en nyhedsartikel. Eksperter bliver dermed – på linje med eksempelvis politikere, embedsmænd og interesserepræsentanter – en af de aktørgrupper, journalister forhandler med, når de fastsætter den politiske dagsorden.

En nylig dansk undersøgelse af indholdet af artikler, hvori der refereres til forskere, har vist, at forskerne i alt væsentligt understøtter artiklens vinkling (Wien, 2001). Det kan i sig selv ikke overraske, da man i alle tre lige nævnte scenarier netop måtte forvente dette resultat: Om det er forskeren, der bestemmer vinklingen (scenarium 1); om det er journalisten,

der shopper rundt, indtil han finder en forsker, der bekræfter hans historie (scenarium 2); eller om vinklingen fastlægges i et samarbejde mellem forsker og journalist (scenarium 3), vil det i alle tilfælde betyde, at forskeren i den færdige artikel gennem sine udsagn bekræfter artiklens vinkel. Hvis man vil vide, hvilket af de tre scenarier der er mest dækkende, dvs. om det er forskeren eller journalisten, der har størst indflydelse på avisartiklernes indhold og vinkling, må man spørge ind til, hvordan samspillet mellem journalist og forsker forløber. Det er blevet gjort ved på ny at registrere de artikler, der i en periode på en måned (1.-28. februar 2003) er blevet bragt i *Jyllands-Posten*, *Berlingske Tidende* og *Politiken*, og i hvilke der refereres til en forsker. For hver enkelt artikel er forsker såvel som journalist blevet kontaktet telefonisk den dag, artiklen blev offentliggjort (eller hurtigst muligt derefter, hvis henholdsvis journalist eller forsker ikke kunne træffes), og blevet stillet en række spørgsmål om samspillets forløb.

I alt 585 artikler refererede i denne periode til forskere, 186 i *Jyllands-Posten*, 159 i *Berlingske Tidende* og 240 i *Politiken*. En del artikler er forfattet af forskeren selv (for eksempel kronikker) og involverer ikke et samspil med journalister. Det drejede sig i perioden om i alt 50 artikler. Andre artikler henviser til forskningsresultater, uden at forskeren er blevet interviewet, eller stammer fra et pressebureau og trykkes af aviserne uden selvstændig bearbejdning af avisens egne journalister. Alt i alt udtalte forskere sig til avisernes journalister i 420 artikler. I 10 tilfælde var det ikke muligt at træffe artiklernes journalister, og i 15 tilfælde ønskede de ikke at medvirke i undersøgelsen. Men for 395 artiklers vedkommende har journalisterne besvaret spørgsmål om artiklens tilblivelse, hvilket er lig med en svarprocent

TABEL 4.6.

Hvem tog initiativ til kontakten? Journalister og forskere. Pct.

	JOURNALISTERS SVAR	FORSKERES SVAR
Journalist kontakter forsker	92	90
Forsker kontakter journalist	1	2
Forsker eller forskers institution kontakter avis	2	8
Pressemeddelelse	4	0
Andet	1	0
I alt	100	100
N	395	346

TABEL 4.7.

Hvordan fandt journalisten frem til forskeren? Pct.

	PCT.
Tidligere talt med forskeren	26
Tidligere citeret forskeren	11
Tidligere set forskeren citeret	13
Opfordret til kontakt af anden forsker	8
Opfordret til kontakt af kollega	6
Viderestillet til forskeren	11
Surfede på nettet	10
Andet	15
I alt	100
N	484

på 94. For forskernes vedkommende er svarprocenten 82. At forskernes svarprocent er lavere, skyldes først og fremmest, at det var betydeligt vanskeligere at træffe forskerne telefonisk.

Det er i alt væsentligt journalisterne, der tager kontakten til forskerne. Som det fremgår af tabel 4.6, angiver såvel forskere som journalister, at det for omkring 90 pct. af artiklernes vedkommende er journalisten, der har kontaktet forskeren. Kun i en til to pct. af tilfældene kontaktede forskeren journalisten. I de øvrige tilfælde er kontakten forårsaget af en pressemeddelelse, eller ved at forskeren eller dennes institution har henvendt sig til avisen.

Når journalisten tager kontakt til en forsker, forekommer en Mattæus-effekt at gøre sig gældende: De forskere, der tidligere har været meget brugt af journalister, bliver yderligere brugt. I hele 37 pct. af tilfældene har journalisten, som det fremgår af tabel 4.7, tidligere været i kontakt med den citerede forsker og også i nogle tidligere tilfælde citeret denne. Herudover dækker de 15 pct. „Andet“-svar i betydelig udstrækning over tidligere kontakt til forskeren, for eksempel at journalisten har en fortid som universitetsstuderende og i den forbindelse har haft forskeren som underviser eller fungeret som dennes studentermedhjælp. Har journalisten ikke kendskab til forskeren ved tidligere at have været i personlig kontakt med denne, er en anden væsentlig grund til at kontakte en forsker, at man har set denne citeret (13 pct.). I en del tilfælde er grunden til, at journalisten

TABEL 4.8.

Kontakterede journalisten andre forskere? Pct.

	PCT.
Nej	65
Ja, 1 forsker	13
Ja, 2 forskere	10
Ja, 3 forskere	3
Ja, 4 forskere	4
Ja, 5+ forskere	5
I alt	100
N	395

har henvendt sig til en bestemt forsker, imidlertid ikke forhåndskendskab til denne, men at en anden forsker har opfordret journalisten til at kontakte den citerede forsker (8 pct.), at journalisten har henvendt sig til en forskningsinstitution, og der er blevet stillet om til den citerede forsker (11 pct.), eller at journalisten har søgt på internettet og her fundet frem til den citerede forsker (10 pct.).

Som det fremgår af tabel 4.9, har journalisten i forbindelse med udarbejdelsen af sin artikel i 35 pct. af tilfældene ud over den citerede forsker kontaktet andre forskere, som ikke er blevet citeret i artiklen: i 13 pct. af tilfældene én yderligere forsker, i 10 pct. af tilfældene to yderligere forskere og i 12 pct. af tilfældene tre eller flere forskere. Det kunne umiddelbart tyde på, at forestillingen om, at journalister blot shopper rundt blandt forskere, indtil de finder en forsker, der bekræfter deres vinkel, i en vis grad finder støtte i undersøgelsen. Forestillingen bliver imidlertid ikke bekræftet, hvis man ser på journalisternes forklaringer på, hvorfor disse andre forskere ikke citeres i avisartiklen, sådan som det fremgår af tabel 4.9. At de pågældende forskere ikke citeres, skyldes først og fremmest, at de gav baggrundsoplysninger, at der ikke var plads til flere citater i artiklen, at de sagde det samme som den citerede forsker, at de ikke ønskede at udtale sig, eller at de ikke ønskede at blive citeret.

Såvel journalister som forskere er blevet spurgt om, hvornår de mener, vinklingen på avisartiklen blev fastlagt. Som det fremgår af tabel 4.10, er der betydelig overensstemmelse mellem forskernes og journalisternes svar.

TABEL 4.9.

(Hvis kontakt til andre forskere), hvad var årsagen til, at disse andre forskere ikke blev citeret i artiklen? Pct.

	PCT.
Forskeren ønskede ikke at udtale sig	6
Forskeren ønskede ikke at blive citeret	8
Forskeren gav baggrundsoplysninger	32
Forskeren understøttede ikke artiklens vinkel	5
Der var ikke plads til flere citater	16
Forskeren sagde det samme som citerede forskere	13
Andet	20
I alt	100
N	134

Således mente 46 pct. af journalisterne og 51 pct. af forskerne, at journalisten havde vinklen på artiklen, inden han eller hun kontaktede forskeren. Det kan i og for sig ikke overraske. Journalister udfører et professionelt arbejde, og en del af dette arbejde består i at lægge en vinkel på et nyhedsstof. Når journalisten alligevel kontakter en forsker, selvom vinklingen allerede er fastlagt, kan det blandt andet skyldes, at journalisten ønsker at tjekke, om historien holder.

Mere overraskende er det måske, at såvel forskere som journalister finder, at vinklen på den nyhedshistorie, som forskeren har kommenteret på, i omkring halvdelen af tilfældene *ikke* var fastlagt, før forskeren blev kontaktet. Der er en vis forskel i opfattelsen af, hvornår derefter vinklingen mere præcist blev fastlagt: Forskerne mente, at vinklen i 37 pct. af tilfældene blev fastlagt i løbet af samtalen, mens journalisterne mente, at det kun skete i 21 pct. af tilfældene. Journalisterne mener således i højere grad, at vinklen opstod efter første samtale med forskeren. Denne forskel i opfattelse kan skyldes, at forskernes henholdsvis journalisters selvopfattelse får dem til at tolke forløbet forskelligt: Forskerne har haft en opfattelse af, at de har givet et fagligt input til det journalistiske arbejde, og at deres bidrag dermed er med til umiddelbart at påvirke artiklens vinkel, mens journalisterne oplever, at de har fået et fagligt input fra forskerne, men at det fortsat er deres professionelle brug af deres journalistiske værktøj, der har været afgørende for fastlæggelsen af historiens vinkling. Under alle omstændigheder betyder dette, at journalisterne i tæt ved halvdelen af de tilfælde, hvor de har citeret

TABEL 4.10.

Hvornår blev vinklen på artiklen til? Journalister og forskere. Pct.

	JOURNALISTERS SVAR	FORSKERES SVAR
Før kontakt til forsker	46	51
Under samtale med forsker	21	38
Efter samtale med forsker	19	4
Løbende proces	13	4
Andet	1	0
Ved ikke	0	3
I alt	100	100
N	395	346

forskere i deres nyhedsartikler, ikke på forhånd havde fastlagt vinklingen på deres historie, og at forskerne derfor har kunnet bidrage med et fagligt input til journalistens arbejde, hvilket kan have været med til at påvirke dennes vinkling på nyhedshistorien. Det tyder med andre ord på, at journalisterne i vid udstrækning benytter forskere til at få fortolket deres nyhedsstof.

Det billede bekræftes, når man ser på journalisternes begrundelse for at henvende sig til forskerne, sådan som det fremgår af tabel 4.11. I 51 pct. af tilfældene havde journalisterne henvendt sig til forskere for at få en fortolkning af deres stof, og i 21 pct. af tilfældene fordi de ønskede baggrundsviden. I kun 6 pct. af tilfældene var anledningen, at journalisten var stødt på forskerens forskningsresultater. At journalisterne i så udpræget grad giver udtryk for, at de henvender sig til forskere for at få en fortolkning af deres stof eller for at få baggrundsviden, kunne også tyde på, at denne undersøgelse kun har fået kortlagt en (måske mindre) del af kontakterne mellem journalister og forskere, nemlig de tilfælde, hvor forskere citeres i aviserne. Man kan udmærket forestille sig en betydelig kontakt mellem journalister og forskere, hvor forskerne *ikke* efterfølgende citeres i en avisartikel, men hvor de ikke desto mindre har bidraget med fortolkning og baggrundsviden.

Samlet set kan man tolke kontaktmønstrene mellem journalister og forskere sådan, at det først opstillede scenarium – at det i vid udstrækning er forskeren, der bestemmer nyhedsartiklens vinkling – i et vist omfang bliver bekræftet: I tæt ved halvdelen af de undersøgte artikler er artiklens vinkling først blevet fastlagt, efter at journalisten har kontaktet forskeren.

TABEL 4.11.

Hvad var anledningen til, at journalisten kontaktede forskeren?

	PCT.
Havde fået kendskab til forskerens resultater	15
Ønskede kommentar til andres forskning	6
Forskeren havde udtalt sig om andet end forskning	5
Ønskede baggrundsviden	21
Ønskede fortolkning fra forskeren	51
Andet	2
I alt	100
N	435

Ligeledes kan kontaktmønstrene tolkes således, at det andet scenarium – at journalisten kun henvender sig til forskeren for gennem kompensatorisk legitimitet at få styrket sin vinklings troværdighed – til en vis grad bliver bekræftet: I tæt ved halvdelen af tilfældene har journalisten fastlagt sin artikels vinkling, inden der etableres kontakt til forskeren. Mest nærliggende, når man betragter såvel forskernes som journalisternes svar, synes imidlertid det tredje scenarium at være: at journalister både benytter forskere til at få konkret information (baggrundsviden) og til at fortolke den virkelighed, som de skal formidle til deres læsere. Journalisternes kontaktmønstre med forskere stemmer således overens med den adfærd, man kan forvente af den journalistiske profession i en tid, der er præget af Anthony Giddens' forestilling om moderne refleksivitet, sådan som denne blev beskrevet i kapitel 2.

FRA FAKTA TIL VURDERING – I EN NATIONAL KONTEKST

Betragter man pressens anvendelse af forskere over tid, er der sket en dramatisk og accelererende stigning i antallet af nyhedsartikler, hvori der henvises til forskere. Stigningen hænger sammen med to andre markante udviklingstræk. Det ene er, at dagspressen i relativt mindre grad end tidligere bruger forskere som formidlere af egen og andre forskeres viden og i stigende grad bruger forskere til at kommentere på politiske og andre problemer, hvor dagsordenen sættes andre steder end i forskernes elfenbens-

tårn. Man kan måske også sige det på den måde, at for 30-40 år siden var det i meget høj grad forskernes vidensproduktion, der gav grundlaget for, at pressen interesserede sig for universiteternes eksperter, mens det i dag i højere grad er samfundsmæssige begivenheder, der skaber en efterspørgsel efter ekspertkommentarer.

Det andet markante udviklingstræk er, at hvor det tidligere var repræsentanter for de „hårde“ videnskaber, der blev mest omtalt i aviserne, er det i dag samfundsforskerne. Det er samtidig dem, der flittigst kommenterer på små og store problemer, som genereres uden for universiteterne. De er ikke alene om det. Sundhedsvidenskabelige forskere tager del i den tilsyneladende uendelige diskussion om befolkningens rette ernæring, og forskerne fra Danmarks Pædagogiske Universitet giver forældrene gode råd om, hvornår og hvordan man skal sætte grænser for sine børns ønsker. Men det er samfundsforskerne, der som repræsentanter for et enkelt videnskabeligt hovedområde optager langt den største plads med kommentarer til de seneste vælgerundersøgelser eller justitsministerens seneste udspil.

De to udviklingstræk er dermed sammenhængende: Det er især samfundsforskernes – og i meget mindre omfang humanisternes – opdukken i medierne, der har været befordrende for, at pressen i dag relativt mindre end tidligere bruger forskere til klassisk forskningsformidling, men i højere grad benytter forskere som kommentatorer på og fortolkere af en lang række andre emner – hvor forskerne dog, skal det nævnes, udmærket kan bygge deres kommentarer og fortolkninger på forskningsbaseret viden.

Mens moderne samfunds stigende afhængighed af ekspertviden til at løse tekniske, økonomiske, sociale eller andre problemer kan være med til at forklare den generelle øgning i antallet af avisartikler med eksperter i den undersøgte 40-års-periode, kan den ikke specifikt forklare den dramatiske øgning i 1990'erne eller til den særlig dramatiske øgning i brugen af samfundsforskere. Disse dramatiske stigninger relaterer sig nok i højere grad til det moderne samfunds behov for „refleksiv“ viden, dvs. at ekspertviden bruges som input til fortolkning af verden.

I journalistikken afspejles dette i en ændring i opbygningen af den journalistiske nyhedsartikel, som, efter internationalt forbillede, allerede begyndte i 1960'erne. Tidligere var det nærmest konstitutionelt bestemte roller i det politisk-administrative system, der gav adgang til medierne, for eksempel det at være folketingspolitiker eller minister, og nyhedsformidlingen var forholdsvis refererende og konsensuspræget (Pedersen & Horst, 2000). Der udviklede sig med tiden en opfattelse af, at den refererende journalistik i

højere grad var til gavn for afsenderne af et politisk budskab end for dem, der skulle modtage og fordøje det. Det tilstræbtes derfor at gøre nyhedsformidlingen mere nærværende og relevant for nyhedsmodtagerne, både indholds- og formmæssigt. Det skete blandt andet ved at introducere mere konflikt og flere typer aktører i nyhedsformidlingen. Udviklingen affødte hos journalister et øget behov for at konsultere eksperter. For det første kunne udsagn fra konstitutionelt set vægtige aktører ikke længere tages for gode varer i sig selv. Journalister fik derfor øget behov for bistand fra eksperter til at forstå og foretage en selvstændig vinkling på en hændelse eller et begivenhedsforløb. For det andet kan en journalist ikke iscenesætte et konfliktfyldt nyhedsdrama og samtidig fælde dom over de optrædende aktørers udsagn uden derved at kompromittere nyhedsformidlingens krav om journalistisk objektivitet. I stedet introduceres en dommer, der er uden personlig interesse i den portrætterede konflikt, og som kan bekræfte journalistens vinkel på nyhedshistorien. Den konventionelt objektive ekspert er som skræddersyet til denne dommerrolle (Steele, 1995).

Anden forskning såvel som nærværende undersøgelse synes at bekræfte begge disse fortolkninger af udviklingsforløbet. Uanset om en artikels vinkling er fastlagt før, under eller efter journalistens samtale med forskeren, vil forskerens udsagn i artiklen typisk komme til at fremstå som en bekræftelse af artiklens vinkling, således som en indholdsmæssig analyse af ekspertudsagn i danske aviser for nyligt har dokumenteret (Wien, 2001). I den dramaturgiske opbygning af en nyhedshistorie vil forskeren rent formelt optræde som den autoritet, der bekræfter artiklens vinkling. Men dermed kan ikke konkluderes, at forskeren i samspillet med journalisten blot passivt lader journalisten trække på den legitimitet, hans forskerudsagn har. Tværtimod synes der at finde en meget mere aktiv interaktion mellem forsker og journalist sted, hvor forskeren dels leverer baggrundsviden til, dels fungerer som sparringspartner for journalisten, når denne forsøger at fortolke en given hændelse eller et begivenhedsforløb.

Selvom denne udvikling mod den mere selvstændige journalistik startede allerede i 1960'erne, er den fortsat for i 1990'erne at blive til en fast arbejdsprocedure for journalister. Den store stigning i 1990'erne i antallet af referencer til forskere, især samfundsforskere, er formodentlig blot den foreløbige kulmination på en gradvis diffusionsproces, der startede tidligere. Denne udvikling hen imod den selvstændige journalistik, i forbindelse med hvilken journalister har behov for sparring, kan også forklare, hvorfor det især er samfundsforskere, der relativt oftere end tidligere benyttes i

medierne, idet samfundsforskere i højere grad end andre forskere beskæftiger sig med de forhold, som dækkes i den daglige nyhedsjournalistik. Endvidere giver det mening, at det øgede behov for „refleksiv“ viden i den danske dagspresse hverken har givet sig udslag i øget globalisering eller europæisering, men at det stadigvæk primært er danske forskere, der optræder i medierne. Dels er det trods moderne kommunikationsteknologi stadig lettere at komme i kontakt med danske end udenlandske forskere, dels vedrører de fleste af de spørgsmål, som journalister ønsker fortolket eller kommenteret, danske forhold, hvor det ikke ville give megen mening for journalisten at tage kontakt til en fransk forsker, som måske taler lidt gebrokkent engelsk. Dette kan også være forklaringen på, at ændringen fra, at der tidligere primært henvistes til forskere med teknisk og naturvidenskabelig baggrund, til, at der i dag primært henvises til samfundsforskere, har været mindre markant for udenlandske end for danske forskere.

Den øgede brug af (samfunds)forskere i medierne kan også være blevet forstærket af en række andre samfundsmæssige ændringer. For det første har øget konkurrence – i den skrevne presse, blandt de elektroniske medier og mellem de elektroniske og skrevne medier – forstærket bestræbelserne på at gøre nyhedsformidlingen fortsat mere modtagervenlig, hvorved journalisters behov for at bruge eksperter er yderligere øget. For det andet har den teknologiske udvikling bevirket, at der efterhånden bringes nyheder konstant døgnet rundt. Det har dels forkortet tiden fra en mulig nyhedsværdig begivenheds opdukken til deadline og dermed en reduktion i tiden til at foretage journalistisk research. Journalister kan kompensere for manglende egen research ved at henvende sig til eksperter på området. Dels gør den pauseløse nyhedsstrøm det vanskeligt at bringe *ny*-heder, som ikke allerede er bragt. En af måderne, hvorpå en allerede bragt nyhed igen kan gøres nyhedsværdig, er ved at give den en ny vinkel. Hertil behøves ikke nødvendigvis nye billeder, man skal blot få andre aktører til at kommentere nyheden. eksperter er oplagte i denne sammenhæng.

Og for det tredje har en række ændringer i forskernes vilkår nok også bidraget til, at der i dag er større behov og villighed blandt forskere til at udtale sig til medierne. Forskere varetager forskellige funktioner: De forsker; de formidler deres viden, for eksempel gennem undervisning, foredrag, populærvidenskabelige artikler eller folkeoplysning; og sluttelig stiller de deres faglige ekspertise til rådighed i bredere sammenhænge, for eksempel ved at påtage sig konsulentarbejde, rådgive private firmaer eller offentlige myndigheder; sidde i kommissioner, råd og udvalg; eller optræde som kilder

og kommentatorer i medierne (Nowotny, 1991). Forskere har varetaget disse funktioner i umindelige tider. Men i dag skal man i højere grad end tidligere legitimere sin ekspertise, både som en forskningsinstitution og som enkeltindivid. Det kan for eksempel dreje sig om sektorforsknings- eller universitetsinstitutter, som konstant har behov for nye bevillinger for at sikre fortsat beskæftigelse til hele medarbejderstaben. Forskere er i den forbindelse i stigende omfang blevet opmærksomme på den offentlige synligheds instrumentelle værdi, dvs. at medieeksponeringen kan bruges som middel til at opnå eftertragtede fordele (Nowotny, 1991; Dunwoody & Ryan, 1985). Der er med andre ord hos forskere et større ønske om og en større villighed til samspil med medierne i dag, end der var tidligere. Yderligere er 1960'ernes positivistiske insisteren på en klar adskillelse af kausal- og værdiudsagn blevet afløst af post-positivistiske videnskabsopfattelser med en mindre klar sondring mellem videnskabelig og andre former for social adfærd. Og der er sket en betydelig vækst i antallet af forskere i Danmark. Begge dele vil kunne bidrage til en vækst i nyhedsartikler med henvisning til forskere.

Undersøgelsen har meget klart dokumenteret, at forskere i dag optræder mere i medierne, end de gjorde tidligere. Derfor melder spørgsmålet sig, om de hermed også har fået en tilsvarende større indflydelse på mediernes dagsorden. Det er ikke nødvendigvis tilfældet. For det første er det kun i ubetydelig grad forskerne, der bestemmer de emner, der kommer op i medierne: Det er i alt væsentligt journalisterne, der henvender sig til forskerne, ikke omvendt. For det andet er det fortsat i vid udstrækning journalisterne, der bestemmer vinklingen på nyhedsartikler. Således er vinklingen i omkring 50 pct. af tilfældene anlagt af journalisten, inden denne henvender sig til forskeren. Men samtidig betyder dette, at forskerne i mindst halvdelen af tilfældene har været med til at bestemme indhold af og vinkling på en artikel. Det er i sig selv ikke problematisk, hvis forskerne hermed bruger deres ekspertise til at oplyse befolkning og beslutningstagere. Problematisk bliver det derimod, hvis forskere i deres interaktion med journalister går ud over deres ekspertise og benytter deres position til at markere synspunkter, som der ikke er faglig dækning for. I så fald markedsfører de deres egne personlige politiske synspunkter under falsk varebetegnelse. Det er i sig selv et demokratisk problem, hvis befolkning og beslutningstagere ikke kan have tiltro til lødigheden af de informationer og vurderinger, der kommer fra forskere. Og det kan på langt sigt svække tiltroen til forskerne og dermed undergrave den legitimitet, som hele deres ekspertise hviler på.

Én ting er, at forskere i et vist, men nok ikke videre omfattende omfang kan være med til at påvirke mediernes dagsorden. Noget andet er, om og i givet fald i hvilken udstrækning mediernes dagsorden er med til at påvirke politikernes dagsorden og de beslutninger, de træffer. Der har længe eksisteret pålidelige metoder til at undersøge og sammenligne henholdsvis befolkningens og mediernes dagsorden (enqueteundersøgelser og indholdsanalyser), og forskningen har vist, at der er stor overensstemmelse mellem disse to dagsordener (Dearing & Rogers, 1996). Men spørgsmålet er, om disse dagsordener – alene eller sammen – er med til at påvirke politikernes dagsorden og de beslutninger, de træffer. Det vides der forskningsmæssigt meget mindre om, blandt andet fordi der ikke er udviklet samme sikre teorier og let anvendelige metoder til at afdække og forklare beslutningstagernes dagsorden og de beslutninger, de træffer. Hertil kræves der ofte meget detaljerede og omkostningskrævende beslutningsprocesanalyser. Der findes en række analyser af enkeltsager og enkeltemner, herunder danske (Albæk, 1999; Riiskjær, 1988; Andersen & Hansen, 1991; Laursen, 2001), men der vides meget lidt generelt om sammenhængen mellem mediernes og beslutningstagernes dagsordener, langt mindre om eksperteres specifikke indflydelse i så henseende. Det ligger uden for denne bogs rammer at foretage en selvstændig, generel undersøgelse af disse spørgsmål. Men det er muligt at illustrere, hvordan eksperter i nogle konkrete tilfælde, blandt andet ved effektivt at benytte medierne, har haft afgørende betydning for, at bestemte emner er blevet sat på beslutningstagernes dagsorden.

NOTE

- 1 Denne del af undersøgelsen er foretaget i samarbejde med Peter Munk Christiansen og Lise Togeby og rapporteret i Magtudredningens publikation *Ekspert i medierne* (Albæk et al., 2002).

BESLUTNINGSDAGSORDENEN PÅ KORT SIGT: AKADEMIET FOR DE TEKNISKE VIDENSKABER

Ekspertter har som aktørgruppe i det danske demokrati forholdsvis let ved at få deres synspunkter gengivet i medierne og dermed i den offentlige debat. Alligevel hører det til sjældenhederne, at beslutningstagere uden videre lytter til eksperterne og uformidlet overtager deres synspunkter. For det første er eksperterne sjældent enige, hvilket der intet unaturligt er i: Det ligger dybt i videnskabens selvforståelse, at den ikke kan nå frem til den eviggyldige Sandhed. Alt er i princippet altid til diskussion, og forskere oplæres til altid at forholde sig kritisk til eget og kollegers arbejde, både som et middel til at undgå fejlkilder og til at drive den forskningsbaserede viden videre.

For det andet skal ekspertviden overføres til en handlingssammenhæng for at kunne udmønte sig i politiske eller administrative beslutninger – til en i både filosofisk og mere dagligdags forstand praktisk sammenhæng, i hvilken selvreflekterende deltagere overvejer og debatterer normer og alternativer med henblik på konkret handlen (Albæk, 1995). I den politisk-administrative debat drejer det sig derfor i højere grad om at diskutere og forhandle sig frem til en handlingsduelig end den videnskabeligt „bedste“ plan. Altså om at indgå kompromiser og give køb for at sikre, at det overhovedet er muligt at få noget gennemført. Det gælder på alle niveauer inden for det offentlige, fra topbeslutninger i Folketinget til omlægninger af arbejdsgangene på en døgninstitution. Det gælder i private virksomheder (Cyert & March, 1963). Og såmænd også i noget så privat som familien, når forældrene giver efter for lille Signes plagerier om en rød sodavandsis til trods for den videnskabelige påvisning af allergifare ved tilsætningsstoffer i maden.

De fleste af os er sådan set udmærket klar over, at det forholder sig sådan. Når vi eksempelvis på valgdagen sætter vort kryds ved en bestemt politiker, begrundes vi ikke vort valg i vedkommendes enestående intellektuelle præstationer, og vi forventer ikke, at vore politikere en dag skal modtage en videnskabelig nobelpris. Måske snarere tværtom. Vi værdsætter blandt an-

det vore politikere, fordi de ikke er „for kloge“ – nemlig i den forstand, at de ikke er eksperter. Det er ofte eksperters lod ikke at kunne se en sag fra andre sider end deres egen ekspertises. Det er omvendt politikernes særlige begavelse at kunne se en sag fra så tilpas mange sider, at der gives handlingsrum. Og det er netop for deres evner som handlingsorienterede snarere end som intellektuelle, politikere belønnes og straffes på valgdagen.

„Efter tænkere kommer handlere“, lød de århusianske handelshøjskolestuderendes valgsprog for nogle år siden. Selvom udsagnet kan tolkes som klædelig beskedenhed, er det en fundamental misforståelse af, hvad der foregår i praktisk, herunder politiske handling. Der er ikke tale om et før og efter. Det er vigtigt at være opmærksom på, at der indgår forskellige typer og niveauer af input i politisk-administrative forhandlingsprocesser – fra stærkt følte individuelle værdier, præferencer og behov til empirisk testet viden og forskningsresultater. Det er den politisk-administrative proces' opgave at integrere disse input – værdier, interesser, opfattelser, videnspåstande mv. – og skabe de nødvendige muligheder for interaktion og læring blandt væsentlige interessenter (Lindblom & Cohen, 1979; Lindblom, 1990).

Derfor vil det høre til sjældenhederne, at ekspertviden umiddelbart og i så at sige „ren form“ fører til politisk-administrativ handling på kort sigt. Derimod har en række studier påvist, at ekspertviden kan finde vej til den politisk-administrative beslutningsproces ved gennem mange og mere diffuse kanaler at blive oversat til andre sammenhænge, end hvor den er frembragt; ved at blive syntetiseret med andre former for viden; og ved at blive integreret i eksisterende problem- og løsningsopfattelser, der imidlertid også tilpasser sig og derfor er under konstant forandring – det, der i kapitel 3 blev betegnet som „oplysende brug“ af viden.

Alligevel forekommer det, at eksperter reflekterer over og forsøger at skabe rammerne for, at de kan nå beslutningstagerne på mere direkte facon – og har succes med det. Et af de succesrige eksempler herpå er Akademiet for de Tekniske Videnskaber (ATV). ATV blev i 1937 oprettet som en uafhængig institution med det formål „på et fagligt grundlag at fremme den teknisk-videnskabelige forskning og sikre anvendelsen af dens resultater for at øge værdiskabelsen og velfærden i det danske samfund“. Akademiet skulle endvidere fungere som tænketank ved at iværksætte konkrete udvalgsarbejder om teknisk-videnskabelige problemstillinger. I 1937 var ATV næsten alene om at tage initiativer af denne karakter. I dag er der langt flere om budet: Offentlige og private organisationer arrangerer høringer og rundbordssamtaler og nedsætter udvalg og afgiver rapporter, analyserer

samfundsmæssige problemstillinger med teknisk-videnskabelige aspekter og giver deres bidrag til den offentlige debat om den type spørgsmål. I kraft af sin uafhængighed, bredden i medlemsskaren, der i dag udgør godt 600, og sammensætningen af sine ekspertpaneler har ATV i årenes løb haft betydelig gennemslagskraft i den offentlige debat og indflydelse på politiske og administrative beslutninger (Klein, 2004).

Når akademiet finder, at et givet emne har behov for kulegravning med henblik på at udarbejde reformforslag, nedsættes et ekspertudvalg til over begrænset tid at forestå arbejdet. Akademiet sørger for at sammensætte udvalget bredt, således at de forskellige faglige synspunkter, der måtte findes i Danmark, er repræsenterede. Det betyder samtidig, at udvalget, såfremt det når frem til en konsensusposition og udarbejder fælles anbefalinger, udtaler sig med den samlede danske ekspertises stemme. Selvom emnet for rapporterne ofte er teknisk meget kompliceret, bliver rapporterne affattet i et så alment tilgængeligt og pædagogisk sprog som muligt, og konklusioner og rekommandationer fremgår klart. Man tilstræber maksimal ekspone- ring ved rapporternes lancering, både i forhold til medierne og relevante beslutningstagere (interview Klein).

LEVNEDSMIDDELFORSKNING

På fødevarerområdet har ATV siden begyndelsen af 1990'erne udarbejdet fire rapporter, hvoraf de tre fik betydelig og umiddelbar indflydelse på de aspekter af dansk fødevarerpolitik, som de behandlede.¹ Den første af disse, *Levnedsmiddelforskning – sådan kan det gøres* (ATV, 1991), kortlagde og analyserede den danske forsknings- og udviklingsindsats (FoU) på føde- vareområdet.

Rapporten pegede på, at fødevarerindustrien var Danmarks næststørste industrisektor målt ved værditilvækst og beskæftigelse, og at den derfor var af stor betydning for dansk økonomi. Imidlertid havde en kombination af lav vækst på fødevarermarkederne og ændrede smags- og spisevaner tilspidset konkurrencesituationen på de internationale fødevarermarkeder. Denne udvikling forventedes at fortsætte i årene, der kom. Det ville ifølge rapporten næppe være muligt for den danske fødevarerindustri at klare sig i en simpel fortrængningskonkurrence. Da FoU i stigende grad var blevet en konkurrenceparameter for fødevarerindustrien, syntes det derfor at være af største betydning at få tilført levnedsmidler produceret i Danmark et større vidensindhold baseret på forskning og udvikling.

Dansk levnedsmiddelforskning var beskeden i forhold til indsatsen i de lande, Danmark normalt sammenlignede sig med. Den var tillige spredt og ukoordineret. Alene den offentlige levnedsmiddelforskning var det uhyre vanskeligt at få overblik over, idet den var spredt på ikke færre end 52 institutioner. Der forskedes ifølge rapporten generelt for lidt, især i erhvervslivet, både i forhold til levnedsmiddelsektorens betydning og sammenlignet med andre sektorer og andre lande.

For at rette op på dette anbefalede ATV's levnedsmiddelforskningsudvalg, at der gennem en generel strategi skulle ske en permanent forøgelse af den danske FoU-indsats. Forøgelsen skulle ske såvel på kortere (fem år – herunder mindst en fordobling af universitetsforskningen) som på længere sigt (10-15 år). Desuden anbefaledes en koncentration af forskningen. Der burde ske en opbygning af et „netværk“ med deltagelse af alle centralt placerede institutioner i dansk levnedsmiddelforskning og gerne også interesserede og relevante parter i erhvervslivet. Netværket skulle forestå informations- og idéformidling, initiering og koordination af projekter mv. samt finansiering af initiativer med det formål at styrke samarbejdet mellem netværksdeltagere.

Samtidig blev der som en integreret del af netværket foreslået opbygget et universitetscenter med deltagelse af Danmark Tekniske Højskole og Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole. På begge højskoler var forskningsmiljøerne inden for levnedsmiddelvidenskab og -teknologi meget små. Selv hvis de blev fusioneret, ville de have en beskeden størrelse i international målestok og i forhold til de mange videnskabsdiscipliner, der beskæftigede sig med levnedsmiddelforskning og -teknologi. Ifølge ATV's levnedsmiddelforskningsudvalg ville der på længere sigt ikke være nogen anden udvej end fusionering. Enten fysisk ved oprettelsen af et fælles levnedsmiddelinstitut eller i form af en administrativ, økonomisk og faglig centerdannelse. Centret burde ifølge udvalget oprettes med en kontraktlig forpligtelse til at drive forskningen inden for disciplinerne frem til et internationalt niveau inden for en 10-års periode. Det blev med andre ord klart understreget, at centret skulle styrke grundforskningen snarere end den anvendelsesorienterede forskning. Endvidere skulle centret være med til at styrke uddannelsen af kandidater og især forskere inden for levnedsmiddelområdet.

ATV-rapporten fik stor betydning for struktureringen af levnedsmiddelforskningen og levnedsmiddeluddannelserne fremover. Anbefalingerne blev stort set fulgt. Levnedsmiddeluddannelserne blev i vid udstrækning slået sammen (ATV, 2003: 66-78) – så meget som det kunne lade sig gøre

ved at lægge pres på henholdsvis Landbohøjskolen og Danmarks Tekniske Højskole, der, som det som regel er tilfældet på de højere læreanstalter, så med stor skepsis på kvaliteten af uddannelsen hos konkurrenten. Ligeledes blev som foreslået Levnedsmiddelcentret – trods betydelig skepsis fra de to højskoler – oprettet til koordination af den universitetsbaserede danske levnedsmiddelforskning, formelt i efteråret 1993, men reelt fra januar 1995. Kun det af levnedsmiddelforskningsudvalget foreslåede netværk blev ikke realiseret. Kortlægningen og analysen af dansk levnedsmiddelforskning var ny, og ingen havde tidligere foreslået den stærke koordination af levnedsmiddelforskningen og -uddannelserne. Når denne koordination hurtigt efter offentliggørelsen af rapporten blev påbegyndt og gennemført, må det kunne konkluderes, at ATV's ekspertudvalg i denne situation har haft betydelig indflydelse på politikformuleringen inden for dette område.

LEVNEDSMIDDELKONTROL

I midten af 1990'erne kulegravede et ATV-udvalg dansk levnedsmiddelkontrol og udgav i december 1995 rapporten *Mål og midler i fremtidens kontrol med levnedsmidler*. Der var på det tidspunkt almindelig enighed i erhvervslevet såvel som store dele af den offentlige sektor om, at der var behov for reformer. Derfor havde adskillige udvalg i offentligt regi arbejdet med at effektivisere og modernisere området. Det var imidlertid karakteristisk for disse udvalgsarbejder, at de havde bevæget sig inden for de eksisterende rammer og udelukkende beskæftiget sig med organisatoriske og økonomiske spørgsmål. Der fandtes således ingen overordnet diskussion af eller forslag til løsning på de meget væsentlige spørgsmål, der knyttede sig til fødevarerkontrollens formål, opgaver, prioriteringer, virkemidler, faglige problemer m.m. – alle sammen spørgsmål, som det ifølge rapporten var væsentligt at besvare, før man kunne tage stilling til levnedsmiddelkontrollens størrelse, organisation og økonomi.

Set i et bredt perspektiv spændte det danske system for levnedsmiddelkontrol traditionelt over mange funktioner inden for vidt forskellige samfundsområder som sygdomsforebyggelse, forbrugerbeskyttelse, miljø, etik og samhandel: Mikrobiologisk kontrol, kemisk kontrol, tilsyn med virksomheders overholdelse af hygiejnebestemmelser mv., godkendelse af virksomheder, godkendelse af egenkontrol i virksomheder, kontrol for forfalskninger, kontrol med varedeklarationer, anprisninger, information og service.

Stigende problemer med sygdomsfremkaldende bakterier (bl.a. salmonella) i maden og stor opmærksomhed omkring anvendelsen af hormoner, antibiotika og vækstoffremmere i husdyrproduktionen havde været med til at sætte fokus på den danske kontrol med levnedsmidler hos den almindelige forbruger. Og i erhvervslivet og store dele af det offentlige administrations- og kontrolsystem var der enighed om behovet for reformer i kontrolsystemet. Som følge af EU-medlemskabet var der i den danske levnedsmiddellovgivning indført ændringer, som af mange forbrugere er blevet opfattet enten som forringelser (bl.a. i reguleringen af tilsætningsstoffer) eller som bureaukrati (f.eks. agurkers krumning). Endelig var der blevet indført en stærkt omdiskuteret afgift på den kommunale levnedsmiddelkontrol.

Der havde således været en række vidt forskellige anledninger til at sætte levnedsmiddelkontrolsystemets mål og midler under debat. I ATV-rapporten valgte man at gå bredt til værks. Man forstod ved levnedsmiddelkontrol hele kontrolkomplekset fra den relevante lovgivning over administration i ministerier, styrelser og kommuner til den praktiske tilsyns- og kontrolvirksomhed. Ligeledes omfattedes alle former for kontrol, både den offentlige og virksomhedernes egen, samt opgaver i forhold til en lang række faglige problemstillinger. Kontrol blev opfattet ikke blot som en politikmæssig funktion, men også som styring, forebyggende vejledning, rådgivning, forskning og udvikling. Også den faglige indgangsvinkel var meget bred, således at der foruden de traditionelle kontrolområder – sundhedsrisici (mikrobiologiske og kemiske), kvalitet og vildledning – blev medtaget emner som ernæring, spild, grønne spørgsmål, handelsspørgsmål, dyreetik, herunder dyrevelfærd, mv.

Rapporten gennemgik og dokumenterede med tørre tal og i et alment forståeligt sprog en række problemstillinger ved produktion, håndtering og forbrug af levnedsmidler, herunder de anslåede økonomiske omkostninger, der var forbundet med for eksempel mikrobielt betingede, levnedsmiddelbårne sygdomme/forgiftninger. Rapporten gennemgik levnedsmiddelkontrolsystemet i Danmark og sammenlignede med andre lande, og den kortlagde og analyserede de problemer, der var forbundet med den daværende organisering. Rapporten pegede på et mismatch mellem problemer og indsats, nemlig at de største problemer i relation til levnedsmiddelkontrol fandtes i fødevarekædens første led – hos råvareproducenterne. Der tænkte her på blandt andet sygdomsfremkaldende bakterier og antibiotika. Det var imidlertid ikke her, den største kontrolindsats fandt sted. Løstes problemerne i primærproduktionen, ville det ifølge rapporten mindske

behovet for kontrol i de efterfølgende led. Opdelingen af hovedansvaret for levnedsmiddellovgivning, -administration og -kontrol på to ministerier – Sundhedsministeriet (Levnedsmiddelstyrelsen) og Landbrugs- og Fiskeriministeriet (Veterinærdirektoratet, Plantedirektoratet og Fiskeridirektoratet) – var uhensigtsmæssig. Der eksisterede forskellige interesser, kontrolfilosofier, traditioner m.m. i de to ministerier, hvilket resulterede i manglende samarbejde og rivalisering til skade for hele systemet. Det blev derfor anbefalet, at regelmassen reduceredes, og at den forenkledes yderligere, at ansvaret for levnedsmiddelkontrollen blev samlet i ét ministerium, at der etableredes færre, men større lokale kontrolenheder, at opgaver blev udlagt til disse, og at samspillet med virksomhedernes egenkontrol forbedredes.

ATV offentliggjorde rapporten i begyndelsen af december 1995 og fik den præsenteret på en sådan måde, at den fik meget stor presseomtale i såvel de elektroniske som de trykte medier, ligesom den fik stor politisk opmærksomhed. Den var med til at danne grundlaget for oprettelsen af et samlet ministerium på fødevareområdet ved regeringsomdannelsen et år senere, den 30. december 1996 (*Weekendavisen*, 3.1.1997). I januar 1997 blev der afholdt et orienteringsmøde i det nye ministerium, hvor ATV-udvalgets formand deltog, og umiddelbart herefter blev der nedsat et embedsmandsudvalg, der skulle komme med forslag til organiseringen af det nye, enstrengede ministerium, herunder organiseringen af fødevarekontrollen. Embedsmandsudvalget fulgte i vid udstrækning ATV-udvalgets anbefalinger, som derved kom til at danne grundlag for reformen af fødevarekontrollen. Reformen mødte en del kritik. Forbrugerrådet og Danmarks største fødevarekæde, FDB, fandt generelt, at forbrugersynspunkterne ikke var tilstrækkeligt repræsenterede i det ny ministerium, herunder blev der udtrykt bekymring ved at lægge den forholdsvis lille sundhedskontrol, hvis formål var at beskytte forbrugerne, ind under Fødevareministeriet. Den Danske Dyr lægeforening og veterinærdirektøren advarede mod det, de betragtede som en svækkelse af veterinærdirektoratet, når dette organisatorisk blev sammenlagt med fødevaremyndighederne og dermed ville miste sin selvstændige status. Fødevareministeren var dog hurtig til at konstatere, at dette forekom nok så meget at handle om attraktive dyrlægestillinger som om faglig bekymring (*Berlingske Tidende*, 4.7.1997). Alt i alt må det konstateres, at mange af de anbefalinger, som ATV-udvalget var kommet med på fødevarekontrolområdet, blev fulgt.

F Ø D E V A R E K V A L I T E T

Fødevarerkontrol vedblev at være på ATV's dagsorden, hvorfor akademiet i 1998 nedsatte et udvalg vedrørende mikrobiologiske kriterier for fødevarer til at undersøge fødevarerens sikkerhed fra jord til bord. Udvalget barslede i maj 2000 med rapporten *Mikroorganismer i vore fødevarer: En målrettet indsats for bedre kvalitet* (ATV, 2000). Trods omlægning af fødevarerkontrollen til et mere enstrengt og decentraliseret system i 1997 var der stadig betydelige problemer med kontrollen med uønskede mikroorganismer i fødevarer og uacceptable hyppigheder af visse fødevarerborne sygdomme i Danmark. Endvidere var der stor offentlig opmærksomhed rettet mod sygdomsfremmende bakterier i levnedsmidlerne. Rapporten konkluderede, at med den indsats, der havde været gjort indtil da, var der ikke opnået tilfredsstillende fødevarerens sikkerhed. Indsatsen havde været forkert. Der brugtes mange ressourcer på unødvendige undersøgelser af levnedsmidlerne i laboratorierne. Det skønnedes, at der årligt blev lavet omkring 3,5 millioner mikrobiologiske analyser af fødevarer i Danmark, hvilket kostede 450 millioner kroner. Størstedelen af de analyser, som blev lavet, kunne simpelthen ikke bruges, blandt andet fordi koncentrationerne af bakterier var så små, at de sjældent kan påvises i den mikrobiologiske analyse. Og mere generelt fordi analyserne ikke nødvendigvis afspejlede en mulig risiko.

I stedet skulle myndighederne ifølge udvalget hjælpe fødevarermyndighederne med at undgå sundhedsskadelige bakterier i produktionen ved i større omfang at bruge kræfterne på at sikre, at maden blev fremstillet og opbevaret under betryggende forhold, hvilket ville bevirke, at de bakterier, som var i varerne, ikke udviklede sig. Det ville både spare penge og give mere sikre fødevarer. Hovedbudskabet var således, at indsatsen skulle målrettes mod det forebyggende arbejde. Udvalget anbefalede endvidere, at der blev indført såkaldte mikrobiologiske kriterier, som skulle sikre, at de analyser, som blev lavet i laboratorierne, levede op til en fælles standard for eksempelvis en grænseværdi for den pågældende mikroorganisme i den pågældende råvare, færdigvare, vareparti eller proces. Med sine forslag mente udvalget, at den mikrobiologiske sikkerhed og dermed kvaliteten af danske fødevarer ville blive forbedret, samt at ressourceforbruget i kontrolarbejdet – tidsmæssigt og økonomisk – ville blive formindsket. Udvalget vurderede, at der årligt kunne spares et trecifret millionbeløb på som regel nyttesløse analyser.

Udvalgets rapport kom på et politisk overordentlig opportunt tidspunkt, idet det netop på det tidspunkt i foråret 2000, da ATV-rapporten skulle

offentliggøres, blev klart, at Fødevarerdirektoratet havde økonomiske problemer. Fødevarerminister Ritt Bjerregaard var den 11. maj kaldt i samråd om de ca. 100 millioner kroner, der manglede i direktoratets kasse. ATV tilsendte ministeriet rapporten, tre dage inden ministeren skulle i samråd, mens folketingspolitikere og pressen fik tilsendt rapporten aftenen inden samrådet (interview Klein). ATV sikrede derved maksimal eksponering af sit forslag i pressen, der i de følgende dage dækkede akademiets rapport udførligt. Og maksimal politisk eksponering i forhold til minister og Folketing, som stod med et problem, der søgte løsning. Som manna faldet fra himlen leverede ATV et forslag til forbedret fødevarerkontrol til billigere penge. Som fødevarerministeren udtrykte det: „Det er mægtig godt, rapporten kommer nu, og meget opmuntrende, hvis vi kan komme væk fra en gold diskussion om besparelser til en konstruktiv debat om, hvordan vi får de mest sikre fødevarer“ (*Berlingske Tidende*, 11.5.2000). Rapportens anbefalinger blev stort set fulgt (interview Klein).

INDFLYDELSENS BETINGELSER

Selvom det hører til sjældenhederne, at ekspertviden umiddelbart og påviseligt fører til politisk-administrativ handling på kort sigt, så viser ATV-eksemplerne, at det under bestemte betingelser kan ske, og at det også til en vis grad er muligt for eksperter gennem strategisk handling at øge sandsynligheden for, at deres anbefalinger slår igennem. De betingelser, der synes at have gjort sig gældende i ATV-eksemplerne, er: 1) Eksperterne sørger for at tale med én stemme. Fra ATV's side sammensættes ekspertudvalg bevidst bredt, således at de faglige synspunkter, der måtte findes i Danmark, er repræsenterede. Dermed forhindres, at ekspertudvalgets analyser og rekommandationer efter rapportens offentliggørelse bliver udsat for kritik fra eksperter, hvis synspunkter ikke var repræsenterede i udvalget, og dermed også, at interessenter, som ikke er enige i udvalgets rekommandationer, kan benytte uenighed eksperter imellem til at så tvivl om udvalgets anbefalinger. 2) Der opstilles klare anbefalinger, der umiddelbart kan overføres til politisk handling. Ekspertudvalgenes kommissorium består typisk i at finde konkrete politiske løsninger på konkret identificerbare problemer. 3) Ekspertrapportens analyser og resultater formidles i let forståelig form til offentlighed og beslutningstagere. ATV arbejder bevidst på at sikre eksponering af ekspertudvalgenes rapporter både i forhold til medierne og i forhold til beslutningstagerne.

Herudover skal der også en vis portion politisk held til. Der skal åbne sig et politikvindue, gennem hvilket ekspertforslagene kan nå beslutningstagerne, dvs. der skal foreligge en situation, som gør det muligt for beslutningstagerne at tage ATV's rekommandationer til sig og handle i forhold hertil. Derudover er det karakteristisk for de ovenfor refererede rapporter, at deres anbefalinger ikke stødte imod vægtige erhvervsinteresser, men måske snarere var i samklang med disse. Den modstand, rapporterne stødte på – fra læreanstalter, myndigheder, forbrugerorganisationer mv. – har ikke kunnet udnytte intern uenighed blandt eksperter til at så tvivl om rapporternes faglige argumentation.

De lige nævnte betingelser for, at eksperter på kort sigt vil kunne øve umiddelbar indflydelse på den offentlige beslutningsdagsorden, vil ikke i lige grad være til stede hos alle ekspertgrupper. Det vil kræve en paradigmatisk enighed blandt eksperter, som i højere grad forefindes hos „hårde“ videnskabsdiscipliner (naturvidenskab, sundhedsvidenskab og teknisk videnskab) end hos de „bløde“ (samfundsvidenskab og humaniora). Men selv inden for de hårde videnskabsdiscipliner er der ingen garanti for politisk gennemslagskraft, selvom en samlet ekspertise står bag fagligt funderede rekommandationer. Og selv hvis ekspertisen bliver hørt, er der ingen garanti for, at beslutningstagere ikke senere vælger at overhøre ekspertvurderingerne, hvis det skulle vise sig politisk opportunt at gøre det. Det viste sig ved regeringsomdannelsen i august 2004, hvor fødevarekontrollen igen blev skilt ud fra Fødevareministeriet, idet statsministeren gennem en ressortomlægning skulle sikre, at der blev taget hensyn til tyngden i de enkelte ministres ansvarsområde, uagtet at dette kunne gå ud over de saglige argumenter for at bevare fødevarekontrollen i Fødevareministeriet.

NOTE

- 1 Det er vanskeligt at demonstrere, om den fjerde rapport, *Fødevareforskning i Danmark – fundament for udvikling og værdiskabelse* (ATV, 2003), fik en umiddelbar indflydelse, men den har nok været medvirkende til at åbne politikernes øjne for nødvendigheden af at satse økonomisk mere langsigtet end blot gennem kortvarige, anvendelsesorienterede FoU-programmer for at vedligeholde de forskermiljøer, som var blevet etableret inden for levnedsmiddelforskningen, ikke mindst for at sikre en mere grundlagsskabende forskning på området (interview Klein).

BESLUTNINGSDAGSORDENEN PÅ LANGT SIGT: DANSK RYGEPOLITIK

Det er ikke vanskeligt at finde eksempler på, at en eller flere eksperters anbefalinger stemmer overens med de politisk-administrative beslutninger, der træffes. For det sker hyppigt, at politiske aktører legitimerer deres handlinger med henvisning til ekspertudtalelser. Det er langt sværere at påvise, at ekspertviden faktisk har øvet indflydelse på et givet beslutningsudfald, langt mindre at en sådan viden har været udslagsgivende. I stribevis af empiriske undersøgelser har påvist, at det hører til sjældenhederne, at forskningsresultater øver en påviselig, umiddelbar og direkte indflydelse på politisk-administrative beslutninger (Albæk, 1988: 52-53).

Adskilligt, herunder almindelig sund fornuft, taler da også imod, at der skulle findes en sådan umiddelbar kobling mellem videnskabelig viden og politisk-administrativ handlen. For det første er tid et af de knappestede goder for beslutningstagere. Der blev på et tidspunkt foretaget en analyse af amerikanske kongresmedlemmers tidsforbrug, af hvilken det fremgik, at de i gennemsnit bruger ti minutter om dagen til læsning. Er det tilfældet, gælder det som ekspert om at få sin ekspertise placeret i overskrifterne på forsiden af New York Times, hvis man skal nå de øverste beslutningstagere direkte. Og det er trods alt de færreste eksperter beskåret. Selv verdens bedste formidlingsindsats kæmper forgæves, når tid er et knapt gode. For det andet skal ekspertviden oversættes til en praktisk sammenhæng, hvor mange andre forhold end søgen efter sandheden råder. Og skal råde. Som Alf Ross gjorde opmærksom på, indgår der i den demokratiske beslutningsproces værdier og præferencer, som er handlingsorienterede for de politiske aktører. Forskelle i værdiopfattelser og præferencer opløses imidlertid ikke – i al fald ikke nødvendigvis – af det gode (videnskabelige) argument. I stedet bliver beslutningsudfaldet et kompromis. For det tredje bunder eksisterende overbevisninger og virkelighedsopfattelser i vid udstrækning i hidtidige erfaringer, som giver en bias imod umiddelbart at overtage nyt tankegods. Fænomenet kendes fra den videnskabelige verden selv, hvor

forskere har tendens til at holde fast i kendte paradigmer, dvs. måder at anskue verden på, selv når deres forskningsresultater indikerer, at de burde ændre virkelighedsopfattelse (Kuhn, 1970).

Ekspertviden *kan* imidlertid nå beslutningstagere, men så sker det normalt over længere tid og ad snørklede og ikke altid lige let dokumenterbare kanaler. Som når de idéer, begreber og generalisationer, som kommer fra forskningen, efterhånden bliver almindelig accepteret viden, når de er sivet gennem artikler i akademiske eller professionelle tidsskrifter, reportager i medierne, vejledning fra konsulenter, krav fra interesseorganisationer, samtale med kolleger, deltagelse i konferencer og videreuddannelse mv. (Weiss, 1982: 290-291). Indflydelsen foregår således ikke direkte og lineært fra en enkelt videnskabelig undersøgelse eller ekspertrapport til en konkret beslutning, men finder derimod sted gennem en væsentlig mere diffus, indirekte, langsigtet og sprogligt struktureret proces (f.eks. Majone, 1989; Fischer & Forrester, 1993; jf. kapitel 3).

I de senere år har en række studier kortlagt, hvorledes ekspertviden kan bidrage til at fostre endog radikale brud med hele det tankesæt, der omgiver bestemte politiske sagsområder. Samtidig påviser disse studier, at bruddene ikke frembringes af eksperterne alene. Derimod opnår eksperter stor indflydelse, når de indgår i formelle og uformelle netværk – såkaldte „epistemiske fællesskaber“ eller „policy-fællesskaber“ – med andre politiske aktører, som tilsammen arbejder for at ændre det tankesæt – eller paradigme – der er styrende for konkrete politiske initiativer. Blandt eksemplerne på sådanne politiske paradigmeskift kan nævnes (de)regulering af flytrafik (Derthick & Quirk, 1985), økonomisk politik (Hall, 1990) og miljøpolitik, nationalt (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993) såvel som internationalt (Haas, 1992). Endvidere har en række studier fokuseret på, hvorledes tænketanke på samme måde strategisk kan bidrage til politiske paradigmeskift (Ricci, 1993; Stone, 1996).

Dansk rygepolitik udgør i så henseende en interessant case. Da man i slutningen af 1950'erne og begyndelsen af 1960'erne blev opmærksom på sundhedsfaren ved tobaksrygning og begyndte at formulere en dansk rygepolitik med henblik på at reducere tobaksrygningens skadevirkninger, var det i vid udstrækning lægevidenskabelige eksperter, der dokumenterede sundhedsfaren ved tobaksrygning såvel som foreslog midlerne til at reducere denne. Disse lægevidenskabelige eksperter udviste i vidt omfang samme karakteristika som ATV's ekspertpaneller: De har gennem et fælles paradigme haft samme forståelse af problemets karakter, omfang og

løsningsmuligheder; de har påpeget konkrete handlingsmuligheder for at reducere det, de betragtede som et af Danmarks alvorligste sundhedsproblemer; og de har kommunikeret disse forslag til handling til de relevante beslutningstagere og til medierne. Men i modsætning til ATV's ekspertpaneler var der ingen, der lyttede til de lægevidenskabelige eksperter, når det drejede sig om rygning. De var blandt andet oppe mod stærke økonomiske interesser (tobaksindustrien), psykologisk fornægtelse (rygende folketingspolitikere og sundhedspersonale) og ideologi (staten skal ikke blande sig i, hvad man gør som privatperson). Men samtidig viser casen, at det ved fortsat mere entydigt at kunne dokumentere tobaksrygningens alvorlige sundhedsskadelige virkninger lykkedes rygeeksperterne at opbygge en fælles forståelse med andre politiske aktører om problemets alvorlige karakter og omfang. Og i fællesskab har de med tiden været i stand til at ændre den måde, rygeproblemet defineredes på – den diskurs, det indgik i – så man nu, 40 år efter at rygeeksperterne første gang formulerede deres forslag til tiltag, er i færd med at gennemføre disse forslag. Ikke mindst de seneste ti års fortsat mere restriktive initiativer til at beskytte ikke-rygere mod ufrivillig udsættelse for passiv rygning synes at indikere et politisk sporskifte i dansk rygepolitik over en meget kort årrække. For blot 10 år siden ville det nærmest have været utænkeligt, at politikere i ramme alvor ville foreslå et totalt rygeforbud i offentlige bygninger og restauranter. I dag fremsættes forslag som disse helt naturligt og vil sandsynligvis i løbet af få år indgå blandt det brede spektrum af instrumenter, der udgør dansk rygepolitik.

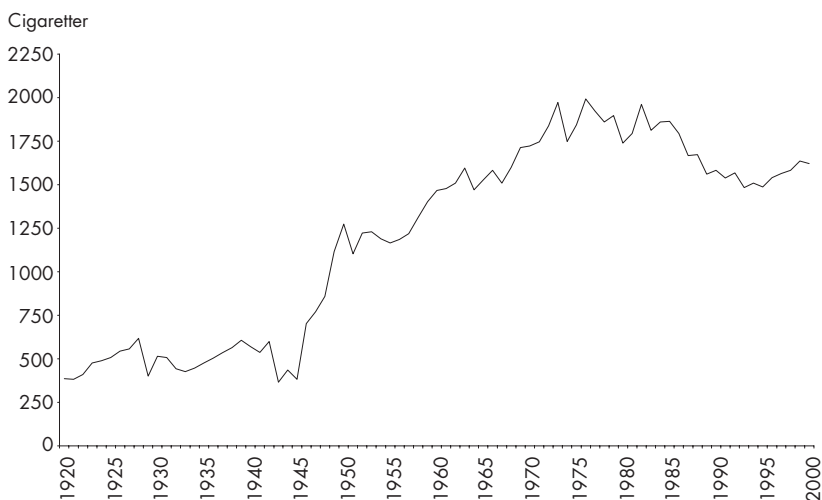
RYGNING : DANMARKS I SÆRKLASSE STØRSTE SUNDHEDSPROBLEM

Tobaksforbruget pr. indbygger i Danmark steg gennem det meste af det 20. århundrede. Først i de sidste par årtier er det begyndt at falde, jf. figur 6.1. Forbruget faldt godt nok betydeligt under 2. verdenskrig, men det skyldtes entydigt mangel på tobaksvarer. Umiddelbart efter krigen steg forbruget igen skarpt og voksede konstant op gennem de næste årtier for at toppe i slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne.

Som det fremgår af figur 6.2 og 6.3, er antallet af rygere i Danmark faldet konstant siden 1953. Mens næsten 78 pct. af alle danske mænd over 15 røg i 1953, var andelen faldet til 50 pct. i 1987 og 42 pct. i 2000. Andelen af kvindelige rygere voksede fra 40 pct. i 1953 til 46 pct. i 1976 for så at falde

FIGUR 6.1.

Det årlige tobaksforbrug pr. indbygger (15 år+) i Danmark, 1920-2000



Kilde: Betænkning 357, 1964; Statistisk Tiårsoversigt, diverse år.

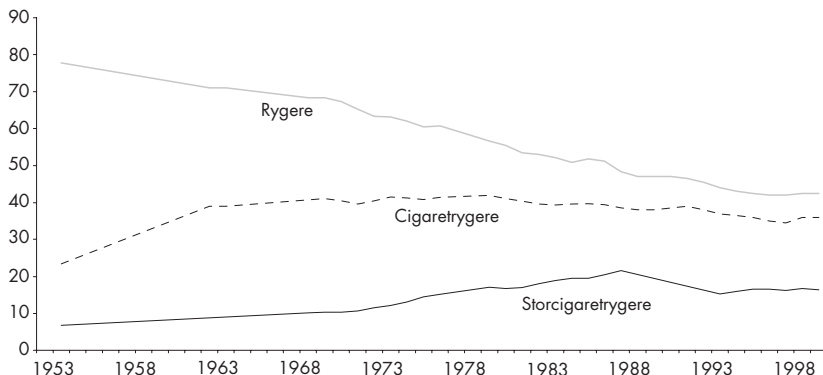
til 42 pct. i 1987 og 37 pct. i 2000. Faldet i den totale andel af voksne rygere kan i vid udstrækning forklares ved et fald i antallet af pipe- og cigarrygere. I 1970 røg 26 pct. af de mandlige rygere andre tobaksvarer end cigaretter sammenlignet med 7 pct. i 2000. De tilsvarende tal for kvinder var 11 pct. i 1970 og 1 pct. i 2000.

Efter at andelen af cigaretrygere i befolkningen steg dramatisk umiddelbart efter 2. verdenskrig for derefter at stige mere jævnt, faldt den i perioden 1970 til 2000 svagt fra 39 til 36 pct. Det største fald skete blandt mænd, fra 41,5 til 35 pct. Blandt danske kvinder var rygeprocenten 36 i 2000, dvs. højere end blandt mænd. Andelen af storcigaretrygere (15+ cigaretter pr. dag) voksede også hurtigt i årene efter verdenskrigen for at toppe i slutningen af 1980'erne. I 2000 var 15,3 pct. af alle danske mænd og 11,9 pct. af alle danske kvinder storcigaretrygere.

Med en rygeprocent på 36 har Danmark en af EU's højeste (WHO, 1997). Bemærkelsesværdigt er det, at rygerandelen blandt danske kvinder og mænd er næsten identisk, henholdsvis 35 og 36 pct. i 2000. I mange år har rygerandelen blandt danske kvinder været højere end i de fleste andre lande. Og i dag er tobaksrelaterede dødsfald blandt danske kvinder også højere end i andre lande (WHO, 1997). En forklaring på den højere rygeprocent blandt danske kvinder er, at Danmark i internationale sam-

FIGUR 6.2.

Rygere, cigaretrygere og storcigaretrygere (15+ pr. dag) blandt mænd (15 år+, efter 1994 18 år+) i Danmark, 1953-2000. Pct.



Note: Ca. hver anden uge stilles et repræsentativt udvalg (1000) af danskere spørgsmålet: "Hvor meget røg du i går?" (se Nielsen et al., 1978; 1988).

Kilde: Gallup.

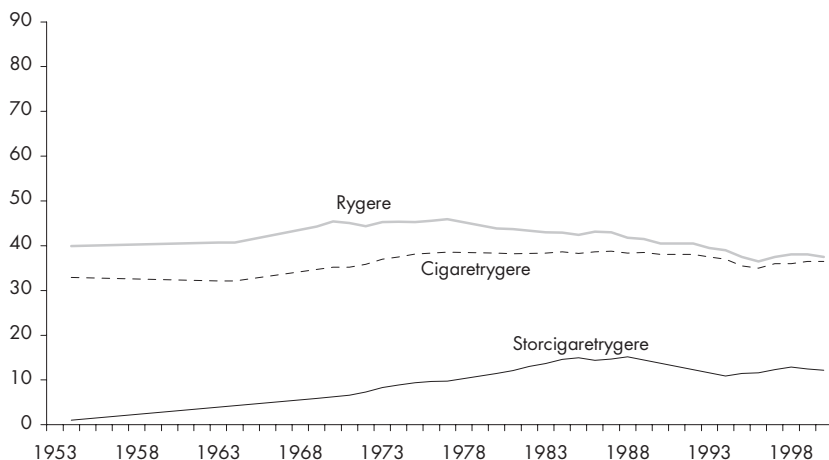
menligninger af sekularisering konsistent placerer sig i en ekstrem situation (Inglehart et al., 1998), og øget sekularisering har tendens til at formindske de moralske bindinger, der rettes mod kvinder. En anden bidragende og beslægtet faktor er, at forskelle i mænds og kvinders adfærd er formindsket mere i Danmark end i mange andre lande, fordi danske kvinder tidligere kom ud på arbejdsmarkedet, end tilfældet har været i de fleste andre vestlige lande (Togeby, 1994; Nathanson, 1995).

Danmark er et af de få lande, hvor den anslåede årlige døds hyppighed som følge af tobaksrygning er ens for mænd og kvinder. Det anslås, at en femtedel af alle dødsfald – 13.000, hvoraf 40 pct. er kvinder – skyldes tobaksrygning (Andreasen, 1999: 6688). Det antal dødsfald blandt kvinder, som kan tilskrives tobaksrygning, er mere end tidoblet siden midten af 1960'erne. Andelen af lungekræfttilfælde blandt danske kvinder (35 pr. 100.000 i begyndelsen 1990'erne) er langt den største i Europa (WHO, 1997). Man kan altså sige, at den øgede ligestilling mellem mænd og kvinder har ført til, at danske kvinder i dag kan få lov til at dø af de samme årsager som mænd.

De estimerede omkostninger ved rygning varierer betragteligt. Hvis man ser på omkostninger til lægebehandling, sygedagpenge, tabt arbejdsindsats, afvænningsforanstaltninger mv., er omkostningerne enorme (Sundhedsstyrelsen, 1995: 12) og benyttes ofte som et argument for en skærpelse af dansk rygepolitik. Hvis man medtager rygerens bidrag til statskassen (i

FIGUR 6.3.

Rygere, cigaretrygere og storcigaretrygere (15+ pr. dag) blandt kvinder (15 år+, efter 1994 18 år+) i Danmark, 1953-2000. Pct.



Note: Ca. hver anden uge stilles et repræsentativt udvalg (1000) af danskere spørgsmålet: "Hvor meget røg du i går?" Se Nielsen et al. (1978; 1988).

Kilde: Gallup.

form af punktafgifter, moms mv.) såvel som de omkostninger, der spares ved, at rygere dør tidligere (f.eks. pension, hjemmehjælp og plejehjem), ser det ud til, at det danske samfund sparer penge som følge af det nuværende tobaksforbrug (Rasmussen & Søgaard, 2000: 3329-3333; Skatteministeriet, 2000: 266).

DANSK RYGEPOLITIKS BEGYNDELSE

Dansk rygepolitik tog sin begyndelse først i 1960'erne. Inden da havde der nok været forskellig lovgivning vedrørende produktion, distribution, markedsføring og beskatning af tobaksvarer, men lovgivningen var ikke motiveret i sundhedshensyn. I løbet af 1950'erne og begyndelsen af 1960'erne blev der imidlertid internationalt i lægevidenskabelige tidsskrifter gengivet undersøgelser, der pegede på en årsagssammenhæng mellem cigaretrykning og lungekræft. Indenrigsministeren, som dengang var ansvarlig for sundhedsområdet, nedsatte på den baggrund en ekspertkommission, der skulle belyse sammenhængen mellem rygning og lungekræft. I kommissionsbetænkningen, som blev afleveret i 1961 – året inden den tilsvarende

engelske rapport fra 1962 og tre år inden den internationalt skelsættende amerikanske pendant *Smoking and Health* fra 1964 (Surgeon General, 1964) – konkluderes:

Efter en gennemgang af de udvalget bekendte undersøgelser samt af en række oversigtsarbejder vedrørende den mulige sammenhæng mellem tobaksrygning – specielt cigaretrygning – og lungekræft må udvalget anse det for godtgjort, at den oprindelige kliniske iagttagelse af en sådan mulig sammenhæng har fået statistisk støtte, og det må derfor mene, at der er en årsagsmæssig sammenhæng mellem tobaksrygning – først og fremmest cigaretrygning – og lungekræft (Betænkning 357, 1964: 7).

Kommissionens medlemmer var ikke de eneste, der var nået til den konklusion. Tidligt i 1961 lanceredes en stort anlagt kampagne, som skulle få danskerne til at ændre deres rygevaner. Kampagnen udarbejdede materiale til skolebørn og indbefattede også 40 radioindslag. Et af disse fulgte en lungekræftoperation, hvorom *Politiken* dagen efter skrev:

Lyden af knives metal mod ben, det boblende blod, den sivende lyd af luftens indtrængen i lufthulen, akkompagneret af lægens kølige kommentarer, gjorde stort indtryk (*Politiken*, 10.2.1961).

I 1963 besluttede indenrigsministeren at nedsætte endnu en ekspertkommission med det formål at overveje metoder til at formindske cigaretforbruget i Danmark. I kommissionsbetænkningen, som blev offentliggjort i 1964, refereredes til, at der både i den trykte og æterbårne danske presse havde været betydelig opmærksomhed om en mulig sammenhæng mellem rygning og kræft (Betænkning 357, 1964: 9). Professor Max Kjær-Hansen,¹ hvis responsum om sammenhængen mellem tobaksafgifter og -forbrug optryktes i betænkningen, mente ligefrem, at et fald i tobaksforbruget i midten af 1950'erne kunne skyldes øget bekymring i befolkningen om rygningens skadevirkninger (Betænkning 357, 1964: 35).

De otte kommissionsmedlemmer var eksperter fra lægeverdenen eller uddannelsessektoren. Selvom de var blevet bedt om at undersøge mulige midler til at formindske cigaretforbruget, fortolkede kommissionens medlemmer eksplicit deres mandat således, at de ikke skulle undersøge det ultimative middel: totalt forbud mod produktion og salg af cigaretter. Kommissionsmedlemmerne kunne i øvrigt heller ikke selv gå ind for et forslag med så vidtrækkende betydning for forbrugernes frie valg (Betænkning 357, 1964: 17-18).

Betænkningen stillede en række forslag af varierende rækkevidde. Der blev foreslået en stærkt forøget informationsindsats om tobaksrygnings skadevirkninger og oprettelsen af et permanent udvalg til oplysning om cigaretrykningens skadelighed, et udvalg som kunne planlægge og gennemføre oplysningskampagner. Der blev foreslået en stærk stigning i tobaksafgifterne og dermed tobaksprisen og der blev foreslået reklame- og markedsføringsbegrænsninger. På den ene side anerkendte kommissionen professor Max Kjær-Hansens konklusion, at der ikke på baggrund af de hidtidige danske erfaringer kunne påvises en sammenhæng mellem forbrugerreklame og cigaretforbruget i Danmark. På den anden side bemærkedes, at „udvalget er ganske klar over, at indgreb mod cigaretreklamerings kan siges at have forsøgsmæssig karakter, men udvalget må dog mene, at den omstændighed, at der ikke på forhånd med sikkerhed kan siges noget om de gavnlige virkninger af sådanne indgreb, ikke bør afholde et ansvarsbevidst samfund fra at anvende alle foreliggende muligheder for en nedsættelse af cigaretforbruget“ (Betænkning 357, 1964: 18).

Kommissionen overvejede fordele og ulemper ved en række markedsføringsbegrænsninger, eksempelvis et totalt reklameforbud, regulering af reklamens form og indhold, mediespecifikke begrænsninger og en forpligtelse til at aftrykke advarsler på reklamer og cigaretpakker. Kommissionen endte med at anbefale det mest radikale forslag, nemlig et totalforbud mod markedsføring af cigaretter, og udarbejdede i overensstemmelse hermed et lovforslag, som blev optrykt i betænkningen. Blandt kommissionens øvrige forslag var: at punktafgifterne på cigaretter hævedes til et niveau, der ville give den enkelte forbruger et klart økonomisk incitament til at skifte fra cigaretter til andre tobaksprodukter; at der ikke måtte bydes på cigaretter ved møder i den offentlige sektor; at cigaretter kun måtte sælges i forretningernes almindelige åbningstid; at kun andre tobaksprodukter end cigaretter måtte sælges i restauranter, barer og kantiner; at cigaretter ikke måtte udloddes som præmier i lotterier; og at rygning blev forbudt i offentlige transportmidler.

Kommissionens anbefalinger kan måske nok betegnes som politisk naive. På det tidspunkt, hvor de blev fremsat, vandt de intet gehør uden for en yderst begrænset kreds af eksperter. Eksperternes forslag var som nævnt oppe mod stærke økonomiske interesser, psykologisk fornægtelse og ideologi. Derfor skete der ikke meget i mange år, selvom det allerede i begyndelsen af 1960'erne for eksperterne stod klart, at man her stod over for et stort sundhedsproblem. Til gengæld kan kommissionsmedlemmerne

siges at have været langt forud for deres tid. For uanset hvor politisk naive kommissionsmedlemmerne måtte have været, og uanset hvor radikale deres forslag har forekommet i samtiden, blev der i betænkningen sat i stribevis af forslag på papir, som i løbet af de næste 40 år blev virkeliggjort i Danmark, da det for andre politiske aktører begyndte at blive klart, at rygeeksperterne havde ret, når de beskrev rygeproblemets omfang og alvor.

B A G G R U N D O G K O N T E K S T

Da søfolk i anden halvdel af det 16. århundrede første gang bragte tobak til Danmark, blev det som i resten af Europa betragtet både som et medikament og et nydelsesmiddel. Siden da har indtagelsen af tobak ændret sig i takt med ændringer i mode og produktionsmetoder. Helt fra start blev der fremsat advarsler mod indtagelse af tobak, og nogle af de første statslige tiltag for at begrænse rygning var drastiske. Som følge af Christian IV's personlige mishag ved rygning – muligvis inspireret af hans svoger, kong Jacob I af England, som var fanatisk anti-ryger – indførte han i 1632 totalt forbud mod import og salg af tobak i Norge (Bardenfleth, 1992: 33-34). Forbuddet blev senere hævet, og aldrig siden har danske politikere turdet eller ønsket at tage så dramatiske midler i anvendelse i bestræbelserne på at reducere tobaksforbruget.

Meget tidligt talte en asymmetrisk interessekonfiguration imod indførelsen af rygebegrænsende tiltag i Danmark. De, der går ind for restriktioner på rygning, var ikke og har frem til i dag ikke været velorganiserede. Der findes forskellige patientforeninger, som arbejder for en skærpelse af rygepolitikken, især Kræftens Bekæmpelse, Hjerteforeningen og Lungeforeningen. Især de to første har betydelige midler til at lancere informationskampagner og til at støtte forskning. De høres også, når der planlægges nye forslag til rygepolitiske tiltag. Men ingen af dem kan karakteriseres som stærke interesseorganisationer.

Rygerne er ej heller stærkt organiserede. Hen-ry blev i 1987 stiftet som verdens første forening af „hensynsfulde rygere“. Siden er der i andre lande dannet tilsvarende foreninger. Hen-ry blev stiftet med det eksplicitte formål at danne modvægt mod Tobaksskaderådet, som Folketinget etablerede samme år. Imidlertid er Hen-rys medlemstal yderst begrænset. Det samme er foreningens politiske vægt. Situationen blev ikke bedre, da det i 2000 i dagspressen blev afsløret, at Hen-ry i betydeligt omfang finansie-

res af tobaksgiganten Philip Morris (*Jyllands-Posten*, 23.9.2000; *Politiken*, 23.9.2000).

I modsætning til ikke-rygere og rygere har den forholdsvis begrænsede og i dag ganske lille gruppe af danske tobaksfabrikanter og -distributører let kunnet mobiliseres til kollektiv handlen, hvilket har gjort dem til en stærk og indflydelsesrig interessegruppe. Antallet af tobaksfabrikanter nåede sit højeste i 1921 med 1.518 registrerede fabrikant, hvoraf 1.200 dog var enmands- eller små familieforetagender. Alene i København beskæftigede 14 tobaksfabrikanter hver mere end 100 personer. I årenes løb er tobaksfabrikation blevet betydelig mere koncentreret. Medlemstallet i Tobaksindustrien (tidligere Cigar- og Tobaksfabrikanternes Forening) er faldet, primært på grund af fusioner, fra 38 i 1950 til kun syv i 2000 og med Skandinavisk Tobakskompagni som altdominerende medlem, idet der i dag kun findes to små tobaksvirksomheder i Danmark, som Skandinavisk Tobakskompagni ikke er involveret i. De danske tobaksfabrikanter forsyner 97 pct. af hjemmemarkedet for cigaretter. De er også storeksporthører af tobaksprodukter og er involverede i tobaksfabrikation i en række europæiske lande (Bardenfleth & Madsen, 2000).

Da de første tobakspolitiske tiltag blev gennemført i begyndelsen af det 20. århundrede i form af en afgift på tobaksvarer, udgjorde tobaksarbejderne en ikke ubetydelig del af arbejdsstyrken. Cirka 8.270 var beskæftiget i Tobaksindustrien i 1921, hvilket udgjorde 0,54 pct. af arbejdsstyrken totalt og 2,2 pct. af arbejderne i industrien (Statistisk Årbog, 1929). I 1918 blev formanden for Cigarsorterernes Fagforening, Thorvald Stauning, Danmarks første socialdemokratiske minister, og i 1924 blev han landets første socialdemokratiske statsminister. Hans 16 år lange periode som statsminister er ikke blevet overgået af andre i dansk parlamentarismes historie. Antallet af beskæftigede i Tobaksindustrien er imidlertid faldet dramatisk fra 7.536 i 1946 til 783 i 1999, svarende til kun 0,027 pct. af den aktive arbejdsstyrke (Bardenfleth & Madsen, 2000: 88-89; Statistisk Tiårsoversigt, 2000).

Med denne stærkt asymmetriske interessekonfiguration skulle man forvente, at der udvikledes såkaldt „klientpolitik“ (Wilson, 1980), dvs. at tobaksarbejdere og -fabrikanter gennem kollektiv organisering ville kunne forhindre, at de blev pålagt politiske tiltag, som var omkostningsfulde for dem. Men faktisk blev der i 1912 indført punktskat på tobaksvarer, og fra 1920'erne og adskillige årtier frem havde Danmark en af verdens højeste, hvis ikke den højeste, punktafgift på tobaksvarer. Pålægningen af en punktafgift på tobak blev det formative moment for dansk rygepolitik. Den

blev accepteret af Tobaksindustrien som uundgåelig, men samtidig sikrede industrien, at der blev etableret et institutionelt arrangement, som på sigt kunne forhindre, at dens grundlæggende interesser blev trådt under fode. De tre grundlæggende principper, som institutionaliseredes allerede da – at tobaksforbrug er et privat anliggende; at ny tobaksregulering forhandles med de relevante organisationer; og at frivillige aftaler foretrækkes frem for lovmæssig regulering – skulle komme til at præge dansk rygepolitik i årtier. Principperne har på den ene side gjort det legitimt for staten ensidigt at pålægge tobaksvarer punktafgifter, når der var brug for ekstra indtægter i statskassen. De har på den anden side også gjort det muligt at indføre tiltag og reguleringer, der skulle begrænse tobaksrygningens skadevirkninger, men alene sådanne tiltag, der ikke for alvor truede Tobaksindustriens indtjeningsmuligheder. Og det tiltag, der virkelig har vist sig at batte, når det drejer sig om at få danskerne til at kvitte smøgerne, nemlig indførelse af rygeforbud i det offentlige rum, har det holdt og holder det fortsat hårdt med at få gennemført i Danmark.

T O B A K S B E S K A T N I N G

Så godt som fra det øjeblik, tobak først kom til Danmark, har politiske beslutningstagere betragtet tobak som et middel til at øge de offentlige indkomster. Som tidligere nævnt forbød Christian IV import og salg af tobak i Norge i 1632. Da kongen imidlertid tøvede med at indføre et lignende forbud i Danmark, pålagde han tobak en høj afgift og håbede derigennem at kunne begrænse forbruget. Men efterspørgslen forsvandt ikke. I stedet løb kongen ind i de samme problemer, som nutidens politiske beslutningstagere gør, når de benytter høje afgifter eller forbud: udbredt smugleri. Importafgiften blev derfor reduceret, men som følge af den hurtigt voksende interesse for tobaksvarer – et nyt rusmiddel – så den foretagsomme konge hurtigt penge flyde ind i den statskasse, der var blevet slunken som følge af hans mange krige og byggeprojekter (Bardenfleth, 1992: 34).

Nu vides det ikke, om Christian IV's mishag ved tobaksrygning skyldtes, at han indså den hermed forbundne sundhedsfare. Eller om han blot var en fanatisk antiryger, der ikke ville finde sig i, at hans tøj og stuer stank af røg. Uanset hvad, har pålæggelse af afgifter på tobaksvarer ikke siden da været motiveret med sundhedshensyn, end ikke da Danmark fik nogle af verdens højeste, hvis ikke de højeste, tobaksafgifter. Afgiftspålæggelsen har derimod alene været motiveret i behovet for ekstra indtægter til statskassen.

Alligevel fik den måde, hvorpå der blev indført tobaksafgifter i Danmark i begyndelsen af det 20. århundrede, betydning for dansk rygepolitik, da denne begyndte at tage form i 1960'erne ved indførelsen af de første tiltag til at begrænse rygningens omfang og skadevirkninger, og kom på mange måder til at stille sig hindrende for, at der kunne gennemføres en effektiv rygepolitik i Danmark.

Mens importafgift på tobak har været kendt i Danmark i århundreder, indførtes punktafgiften først i begyndelsen af det 20. århundrede. I 1891 havde Folketinget indført en alderspension, som finansieredes ved en punktafgift for øl. I 1902, året før der indførtes indkomstbeskatning i Danmark, udgjorde punktafgifterne på øl og spiritus 12 pct. af de samlede offentlige indtægter (Statistisk Årbog, 1903: 160-161). Et stadig stigende behov for statsindtægter gjorde det nødvendigt at se sig om efter nye beskatningsobjekter, og i 1912 besluttede den danske Venstre-finansminister at kopiere en tysk punktafgift på tobak (Smith, 1950: 251). Finansministeren anførte, at der var behov for „nye indtægter til statskassen“ (Rigsdagstidende 1911/12, Tillæg B: 1007). Intet andet argument for indførelsen af afgiften blev nævnt under folketingsbehandlingen. Tobaksindustrien, der var vant til importafgifter, opfattede ikke punktafgiften som et overvældende dramatisk politisk kursskifte og hjalp endog finansministeren med teknisk at udforme afgiften (Smith, 1950: 250).

På dette tidspunkt – slutningen af det 19. og begyndelsen af det 20. århundrede – var industriens væsentligste bekymring ikke, om der var tale om en import- eller en punktafgift, men snarere hvilke fordelingsmæssige konsekvenser de enkelte afgifter måtte have for importører, producenter og distributører af forskellige tobaksvarer samt at beskytte det hjemlige marked mod udenlandsk konkurrence (Glamann, 1950: 221-241; Smith, 1950: 249-250). 1. verdenskrig gjorde det nødvendigt med nye reguleringer og afgifter (Rigsdagstidende 1911-12, Tillæg C: 27-42), og til sidst var tobaksregulering og -beskatning vokset til et uoverskueligt virvar af regler. I 1917 nedsattes derfor en kommission med det formål at analysere hele tobaksområdet og komme med forslag til en gennemgribende reform af tobaksbeskatningen. Fire år senere barslede kommissionen med en omfattende betænkning, som blev sendt til finansministeren (Beretning, 1921). Da Folketinget i 1922 vedtog en ny tobaksbeskatningslov, som ophævede alle eksisterende tobaksbeskatningslove, fulgte Tinget de retningslinjer, som tobaksbeskatningskommissionen havde stukket ud (Rigsdagstidende 1921/22, Tillæg C: 397-426).

Kommissionen var sammensat som et ægte korporativt organ og fulgte som sådan de principper for korporativ beslutningstagen, som var blevet indstiftet i slutningen af 1800-tallet og blevet forstærket under 1. verdenskrigs bestræbelser på krisestyling. Producenter og distributører såvel som arbejdere var repræsenteret i kommissionen. Venstres finansminister Niels Neergaard kunne ikke skjule sin begejstring, da han fremlagde reformforslaget i Folketinget:

.... der har, saa vidt mig bekendt aldrig foreligget et Skattelovforslag i Folketinget, som i den Grad som dette har været baseret paa et Samarbejde mellem de vigtigste Faktorer inden for det Erhverv, som det er Hensigten at beskatte. Fuldt kompetente Repræsentanter for Industrien, for Handelen og for Arbejderne har i Forbindelse med Statsmyndighederne gennem langvarige og omhyggelige Forhandlinger bragt dette Lovforslag til Veje, og der er tilvejebragt en Forstaaelse mellem dem om, hvorledes dets Bestemmelser skulle være (Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger, 1921/22: 4873).

I de første to årtier af det 20. århundrede voksede medlemstallet i de danske afholdsforeninger dramatisk (Gundelach, 1988: 159). Selvom tobaksrygning ikke var deres hovedområde, bekymrede de sig også om tobakkens skadevirkninger (interview Eriksen). Imidlertid blev der ikke nævnt nogen sundhedsargumenter hverken i tobakskommissionens betænkning eller i de omfattende debatter i Folketinget. Der fokuserede man udelukkende på at udvikle en teknisk effektiv og politisk acceptabel tobaksbeskatningsordning. Lovforslaget blev vedtaget med 95 stemmer mod to.

Tiden omkring 1. verdenskrig blev det „formative moment“ (Rothstein 1994; Nørgaard, 1997), som udstak retningen for dansk rygepolitik i årtier fremover. For det første blev det med skattereformen i 1922 klart fastslået, at tobaksproduktion, salg og forbrug var blevet et offentligt anliggende, som staten havde en legitim ret til at beskatte og regulere. Selvom tobaksfabrikanter, forhandlere og arbejdere alle var velorganiserede, havde de ikke effektivt formået at modsætte sig tobaksbeskatning. Når alt kom til alt, var staten jo nødt til at få sine indtægter et eller andet sted fra, og interesser, der knyttede sig til luksusvarer (som sukker og tobak) eller skadelige produkter (som alkohol), befandt sig i en svagere politisk forhandlingssituation end andre. På den anden side blev det for det andet fastslået, at selve forbruget af tobak (og alkohol) var et eksklusivt privat anliggende, som staten ikke skulle blande sig i. For det tredje blev formulering og implementering af politiske tiltag i forhold til tobaksvarer defineret som et korporativt anlig-

gende. I stedet for ensidig lovgivning har traditionen været, at det offentlige samarbejder med producenter og distributører for at finde acceptable løsninger.

Gennem det 20. århundrede blev priserne på tobaksvarer så godt som udelukkende set gennem fiskale og kun undtagelsesvis gennem sundhedspolitiske briller. I 1928, da tobaksafgifterne blev hævet aldeles dramatisk for at finansiere statens udgifter i forbindelse med Landmandsbankens krak (Folketingets Forhandlinger 1928-29: 758), konkluderede Venstres ordfører i Folketinget: „Jeg skal ikke komme ind på Cigaretrøgens skadelige Indflydelse – al Tobak er vel nok af det onde sundhedsmæssigt set ... men vi giver jo ikke Skattelove fortrinsvis af Moralske Grunde“ (Folketingets Forhandlinger 1928-29: 1038).

Ordførerens sidste sætning kunne være et epigram for dansk tobaksbeskatning. Kun yderst sjældent nævnes sundhedsargumenter i forbindelse med tobaksbeskatning. Et eksempel er en kommission, som var blevet nedsat på initiativ af Socialistisk Folkeparti, og som i 1970 barslede med en betænkning om punktafgifters fordelingsmæssige konsekvenser for forskellige befolkningsgrupper. Selvom øl- og cigaretafgifter klart er regressive, det vil sige, at lavindkomstfamilier bruger en større andel af deres indkomst på øl- og cigaretafgifter end højindkomstfamilier, så bemærkedes det eksplicit i betænkningen, at der også er „andre hensyn, der må tages i betragtning ved fastsættelsen af afgifternes højde. Det kan tænkes, at lavere priser på øl og cigaretter vil føre til et uønsket merforbrug af disse varer“ (Beretning, 1970: 33). Kommissionsmedlemmerne var således opmærksomme på tobaksrygningens skadevirkninger, selvom det egentlig lå uden for deres mandat at tage sådanne hensyn med i betragtning.

Den netop nævnte betænkning har imidlertid klart været undtagelsen, ikke reglen. Det har været to adskilte sæt af aktører med begrænset gensidig kontakt, der har været ansvarlig for henholdsvis skatte- og sundhedspolitikken. Som udtrykt af tidligere skatteminister Carsten Koch: „Når Skatteministeriets budget behandles, diskuteres sundhedspolitik aldrig“. Og som udtrykt af tidligere sundhedsminister Carsten Koch: „Når Sundhedsministeriets budget diskuteres, diskuteres tobaksafgifter aldrig“ (Poulsen, 2001: forside). Kun sjældent og helt på ad hoc basis er Skatteministeriet i kontakt med Sundhedsministeriet eller andre sundhedspolitiske aktører. Faktisk blev man i Skatteministeriet aldeles paf, da sundhedsministeren i midten af 1990'erne sendte skatteministeren et brev, hvori hun bad Skatteministeriet overveje at hæve tobaksafgifterne (Poulsen, 2001: 101-102).

Henvendelsen vidnede ikke alene om, at sundhedsministeren ikke rigtig havde forstået, at tobaksafgifterne i dansk sammenhæng aldrig er blevet betragtet som et sundhedspolitisk instrument, men også om, at hun ikke rigtig havde forståelse for den skattepolitiske dagsorden: Siden indførelsen af EU's Indre Marked i 1986 har Skatteministeriets væsentligste problem i forhold til tobaksbeskatningen været at tilpasse denne til niveauet i de øvrige EU-lande for at forhindre øget grænsehandel og dermed indtægtstab for den danske stat.

Både staten og den danske tobaksindustri nyder godt af de danske tobaksafgifter. Staten scorer pengemæssigt betydelige summer: Beskatning (punktafgifter og moms) udgjorde i 2002 79,2 pct. af prisen på en cigaret (Skatteministeriet, 2000: 243). I 2000 udgjorde tobaksafgifterne på 7,6 mia. kroner 1,7 pct. af de statslige indtægter. Hvis man hertil lægger indtægten fra moms ved cigaretsalg, stammer mere end 10,1 mia. kr. af de statslige indtægter fra cigaretsalg. Til sammenligning kan nævnes, at staten samme år brugte 20,3 mia. kr. på forsvaret og 10,4 mia. på politiet (Statistisk Tiårsoversigt, 2001). Set fra regeringens og Folketingets perspektiv er cigaretbeskatningen således en ganske væsentlig indtægtskilde.

Den hjemlige tobaksindustri nyder også godt af afgiftssystemet. Den danske punktafgift består dels af en fastafgift, som fastsættes som et fast beløb pr. 1000 stykker cigaretter, dels af en variabel værdiafgift, som bestemmes af den endelige salgspris. I 2000 kostede en 20 styks cigaretpakke 31 kr., heraf udgjorde momsen 6,20 kr., fastafgiften 12,14 kr. og værdiafgiften 6,58 kr. Den komparativt høje danske fastafgift har været med til at afholde udenlandske producenter fra at erobre det danske marked: (1) Fastafgiften giver begrænset plads til konkurrence; (2) forbrugerloyalitet i forhold til kendte mærker fordrer store omkostninger til markedsføring af nye udenlandske produkter; og (3) det danske marked er for lille til at være af væsentlig interesse for udenlandske producenter. Som følge heraf sidder den danske tobaksindustri for øjeblikket på 97 pct. af hjemmemarkedet, og indtjeningen fra dette faktiske monopol er enorm. I 2001 var Skandinavisk Tobakskompagni Danmarks 18. største virksomhed målt på omsætning (*Børsens Nyhedsmagasin*, 5.11.2001).

I kølvandet på den danske beslutning i 1972 om at træde ind i De Europæiske Fællesskaber mistede danske politiske beslutningstagere, om de havde ønsket det, gradvis muligheden for at benytte tobaksbeskatning som et middel til at nedsætte tobaksforbruget. Ved indtrædelsestidspunktet var cigaretpriserne i Danmark de suverænt højeste i EF. Og de befinder sig

fortsat blandt de højeste i EU, kun overgået af priserne i Storbritannien og Irland (Skatteministeriet, 2000: 43). På grund af stigende indkomst- og nedsat afgiftsniveau er cigaretprisen i Danmark – relativt betragtet – faldet dramatisk til kun halvdelen af, hvad den var i begyndelsen af 1970'erne. Hvor den gennemsnitlige arbejder i 1970 skulle arbejde 53 minutter for at tjene nok til at købe en pakke cigaretter, skulle vedkommende i 2000 kun arbejde 24 minutter (*Mandag Morgen*, 3.3.2000). Yderligere forholder det sig sådan, at den danske regering kun vil kunne opretholde de høje danske cigaretpriser, hvis prisen i de øvrige EU-lande hæves dramatisk. Da Sverige øgede tobaksafgifterne i august 1997, oplevede landet de samme problemer, som Christian IV havde gjort fire hundrede år tidligere: stigning i smugleri og grænsehandel. I 1998, nøjagtig et år efter afgiftsstigningens indførelse, blev den igen ophævet (Skatteministeriet, 2000: kap. 7). Ved ophævelsen af 24 timers-reglen i januar 2004 blev Danmark nødt til yderligere at nedsætte cigaretafgifterne for at forhindre stigning i grænsehandlen.

RYGEPOLITIKKENS INSTRUMENTER

Selvom interessekonfigurationen på tobaksområdet har talt imod, at der skulle blive indført rygebegrænsende tiltag i Danmark, begyndte sådanne alligevel at blive vedtaget i begyndelsen af 1960'erne, således at man med tiden langsomt fik noget i Danmark, der kan kaldes en rygepolitik, om end det først var i midten af 1990'erne, at en sådan formuleredes som en samlet politik. Efterhånden er alle de kendte midler, som er tilgængelige for politiske beslutningstagere, blevet taget i anvendelse i dansk rygepolitik: gulerod (økonomiske incitament), stok (regulering) og prædiken (information). De enkelte instrumenter præsenteres nedenfor kronologisk i den orden, hvori de blev indført. De fleste tiltag har været rettet mod at reducere den aktive rygning. Først i slutningen af 1980'erne blev der indført tiltag, som havde til hensigt at beskytte ikke-rygere mod passiv rygning.

TOBAKS SYNLIGHED I DET OFFENTLIGE RUM: MARKEDSFØRING OG MÆRKNING

Et af de tidligt foreslåede midler til at formindske tobaksforbruget er regulering af markedsføringen af tobaksvarer. Ligesom det var tilfældet med tobaksbeskatningen, blev dette instrument bragt i anvendelse meget tidligt i Danmark, men af helt andre end sundhedsmæssige årsager. Ved ved-

tagelsen af Danmarks første lov om radiospredning i 1926 formulerede Folketinget hovedprincipperne for alle efterfølgende love om radio og tv frem til 1970'erne (Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger 1925/26: 1117-29). Blandt de vigtigste bestemmelser var, at Statsradiofonien (senere Danmarks Radio) skulle have monopol på transmission og alene skulle finansieres af en licens betalt af lytterne. Helt fra start blev det bestemt, at der ikke skulle forekomme markedsføring – af tobak eller andre varer – i dansk radio. Samme bestemmelse kom til at gælde for fjernsyn, da tv-transmission indarbejdedes i radiospredningslovgivningen. Principperne bag markedsspredningsloven var imidlertid formuleret med udgangspunkt i militærstrategiske og ikke sundhedsmæssige forhold (Hjarvard, 1995). Der blev aldrig rigtig sat spørgsmålstegn ved princippet om ikke at tillade markedsføring i radio og tv før slutningen af 1970'erne, da idéen om at bryde DR's monopol begyndte at tage form. Da monolet endelig blev brudt med etableringen af TV2 i 1988, blev det bestemt, at den nye tv-station delvis skulle finansieres ved reklameindtægter. Men det blev samtidig bestemt, at der ikke måtte forekomme reklamer for tobaksvarer (Kulturministeriet, 1987). Denne gang dog af sundhedsmæssige grunde.

I modsætning til de æterbårne medier var der oprindeligt ingen begrænsninger på markedsføring af tobaksvarer i de trykte medier. Det fornuftige heri blev kraftigt betvivlet allerede i 1964-betænkningen fra det udvalg, som var nedsat af indenrigsministeren til at foreslå foranstaltninger til nedbringelse af cigaretforbruget i Danmark. Blandt de lande, som Danmark på daværende tidspunkt meningsfuldt kunne sammenlignes med, havde kun Italien og Sovjetunionen et totalforbud mod tobaksreklame, mens Vesttyskland havde opnået en frivillig aftale om at begrænse tobaksreklamen generelt og om ikke at markedsføre i forhold til børn og unge (Betænkning 357, 1964: 16).

Alligevel anbefalede kommissionen et totalt forbud mod reklame også i Danmark. Det forslag fandt samtiden alt for radikalt. Men det betød ikke, at der ikke var tilslutning til mindre vidtgående tiltag. Endnu inden betænkningen var blevet skrevet, var de første forsøg blevet gjort på at begrænse markedsføring af tobaksvarer uden for de æterbårne medier. I april 1962 indvilgede Tobaksindustrien i at afstå fra reklamefilm i biografen resten af året. For så vidt angik den del af ugepressen, der især læstes af unge, var man ligeledes villig til at afstå fra reklamering, men man kunne ikke påtage sig nogen forpligtelse, for så vidt angik dagspressen. Aftalen blev senere forlænget (Betænkning 357, 1964: 15), og i 1972 underskrev

Cigar- og Tobaksfabrikanternes Forening en formel, frivillig aftale om begrænsninger i cigaretreklamers form og indhold. Aftalen lagde begrænsninger på, hvor og i hvilken anledning der måtte reklameres, hvilket medium der måtte benyttes, såvel som hvilke persongrupper der måtte afbildes. Det havde i flere år været tydeligt for Tobaksindustrien, at der både i dansk og international sammenhæng var voksende gehør for at indføre begrænsninger i markedsføringen af tobaksvarer. Tobaksindustrien var derfor mere interesseret i at forhandle sig frem til en frivillig aftale med myndighederne end at blive præsenteret for et lovgivningsdiktat, som man ikke havde haft indflydelse på. Yderligere kunne en frivillig aftale være med til at forhindre, at der skulle opstå præcedens for gennemførelsen af lovgivningsmæssige rygebegrænsende tiltag uden forudgående forhandling med industrien.

Industrien havde gode grunde til at frygte lovgivningsmæssig indgriben. I 1971 havde tre nordiske parlamentarikere foreslået, „at Nordisk Råd anbefaler regeringerne at indføre forbud mod tobaksreklame inden for Norden“ (Nordisk Råd, 1975: 9). På rådets 20. møde i februar 1972 anbefalede et flertal af medlemmerne de nordiske lande at „indføre forbud mod tobaksreklame og at iværksætte en effektiv information om tobaksrygningens skadelige virkninger, særlig over for ungdommen og gennem bestemmelser om udtømmende varedeklaration på tobaksemballage“ (Nordisk Råd, 1975: 9).

I 1974 besluttede de relevante ministerier fra de nordiske lande at nedsætte et fællesnordisk udvalg til at gennemgå de eksisterende bestemmelser om markedsføring og mærkning af tobaksvarer i de nordiske lande og komme med anbefalinger vedrørende eventuelle fællesnordiske informationskampagner om tobaksrygningens skadevirkninger. Forud for dette initiativ havde det norske Storting i 1973 indført totalforbud mod tobaksreklame. Blandt de øvrige nordiske lande havde Danmark de kraftigste restriktioner på markedsføring af tobaksvarer. I årenes løb har den danske tobaksindustri forhandlet om og underskrevet frivillige aftaler om begrænsninger i markedsføring af tobaksvarer og om mærkning, og de har alle udvidet den oprindelige aftale fra 1972 i overensstemmelse med udviklingen internationalt. I 1980 blev aftalen udvidet til at gælde alle tobaksvarer, ikke kun cigaretter, og der blev forbud mod indirekte reklame for tobaksvarer i forbindelse med markedsføring af andre typer varer og tjenesteydelser. En aftale fra 1986 bestemte, at cigaretreklamer og -pakker skulle mærkes med information om nikotin- og tjæreindhold samt advarslen: „Sundhedsstyrelsen går opmærksom på, at rygning er sundhedsfarlig.“ Endelig regulerede

en aftale fra 1991, under hvilke omstændigheder tobaksvirksomheder kunne sponsorere eksempelvis sports- eller andre begivenheder (Aftale, 1980; Aftale, 1986; Aftale 1991).

Fra midten af 1980'erne begyndte både Folketinget og EU at beskæftige sig med tobaksreklame og mærkning af tobaksvarer. I folketingssamlingen 1987-88 stillede partiet Fælles Kurs forslag til folketingsbeslutning om forbud mod markedsføring og reklamering for tobak og spiritus (Folketingstidende, Tillæg A, 1987/88: 2625). I samme folketingssamling blev indenrigsministeren i forbindelse med indenrigsudvalgets debat om to lovforslag om røgfri miljøer og mærkning af tobaksvarer bedt om at udarbejde et forslag til lov om forbud mod markedsføring af tobaksvarer (Folketingstidende, Tillæg A, 1987/88: 1233-36, 1367-70). Begge forslag faldt ved udskrivningen af valg til Folketinget.

I internationale fora var man nu også for alvor begyndt at interessere sig for markedsføring og mærkning af tobaksvarer. Det gjaldt Europarådet og WHO, og særlig betydningsfuldt for Danmark gjaldt det EU. I slutningen af 1980'erne og 1990'erne udstedte EU en række direktiver om markedsføring og mærkning af tobaksvarer, blandt andet med krav om angivelse af tjære- og nikotinindhold (for nøjere gennemgang se Gilmore & McKee, 2004; Albæk, 2004a). De gradvis strammere danske bestemmelser om markedsføring og mærkning af tobaksvarer blev indført uden nævneværdige kontroverser. Til at begynde med forholdt et flertal af befolkningen sig skeptisk over for indførelsen af et forbud mod cigaretreklamer. En spørgeskemaundersøgelse fra 1988 viste, at 43 pct. af danskerne (47 pct. af kvinderne og 39 pct. af mændene) gik ind for et forbud, mens 49 pct. var imod (Tobaksskaderådet, 1990: 21). Ikke desto mindre var Tobaksindustrien fuldt ud klar over, i hvilken retning vinden blæste internationalt, og valgte derfor frivilligt trinvis at begrænse markedsføringen og at mærke tobaksvarer. De frivillige danske aftaler var i det store og hele i overensstemmelse med de senere udarbejdede EU direktiver, og disses indarbejdelse i dansk lov blev derfor i alt væsentligt en kodificering af allerede eksisterende, frivillige bestemmelser. Industrien har i det store og hele overholdt bestemmelserne i de frivillige aftaler. Kun yderst sjældent er tobaksreklamer blevet tolket som et brud på aftalebestemmelserne. Et af de få eksempler herpå er, at House of Prince i 1996 trak et livsstilsblad tilbage, da det blev anklaget for at henvende sig til unge (*Politiken*, 25.6.1996). At aftalerne i Danmark har været frivillige, kan være med til at forklare, hvorfor den danske tobaksindustri overholder bestemmelserne, hvorimod den norske industri i slutningen af

1980'erne kraftigt protesterede mod og også forsøgte af omgå Stortingets reklameforbud (Tobaksskaderådet, 1990: 19, 26-28).

O P L Y S N I N G

Fra 1950'erne og frem har en betydelig del af ansvaret for at oplyse offentligheden om tobaksrygningens skadevirkninger ligget i hænderne på frivillige organisationer som Kræftens Bekæmpelse, Hjerteforeningen og Lungeforeningen. I 1979 oprettede Folketinget Forebyggelsesrådet, et uafhængigt råd, der generelt skulle fremme folkesundheden i Danmark og altså ikke blot, hvad rygning angik (Folketingstidende, Tillæg A, 1978/79: 3379). Da forebyggelsesloven skulle revideres i midten af 1980'erne, var der bred enighed om, at der skulle en større indsats til for at reducere antallet af rygere i Danmark og for at forebygge skadevirkninger af tobaksrygning. Der var imidlertid uenighed om, hvorvidt disse mål kunne nås gennem det eksisterende forebyggelsesråd. Under inspiration fra Norge besluttede et folketingsflertal uden om regeringen at oprette et uafhængigt tobaksskaderåd – præcist som det var blevet foreslået i kommissionsbetænkningen fra 1964 (Folketingstidende, Tillæg B, 1986/87: 2191-98; Folketingets Forhandlinger, 1986/87: 12613-20). Rådet havde overordnet til formål at formindske antallet af aktive rygere og forhindre ufrivillig udsættelse for passiv rygning, ligesom det skulle rådgive regeringen. Igennem årene lancerede rådet, ofte i tæt samarbejde med de relevante patientforeninger, en bred vifte af oplysningskampagner med det formål at forhindre nytilgang af rygere, at etablere røgfri miljøer og at motivere og hjælpe rygere til at kvitte tobakken.

Rådet har været sig sin politiske legitimitet meget bevidst. Det har undgået at indtage ekstreme og moraliserende synspunkter og i stedet søgt dialog baseret på fakta. Ligeledes har det forsøgt at undgå stigmatisering af rygere og rygning. Hvis rådet havde fulgt en skarpere linje, ville det efter dets egen opfattelse meget let have kunnet mistet legitimitet blandt danskerne og dermed være blevet politisk impotent. Også her har der øjensynligt eksisteret en forskel mellem Danmark og dets nabolande, hvad angår strategien for at begrænse tobaksskade. For eksempel ville den norske regering – i modsætning til den danske – ikke tøve med at fortælle nordmændene, hvad de bør og ikke bør gøre – noget, der ligger dansk kultur og politisk tradition meget fjernt (Poulsen, 2001: 80-81). I 2001 blev Tobaksskaderådet ved oprettelsen af Center for Forebyggelse lagt ind under dette.

Modsat de hidtil omtalte tiltag, der har til hensigt at reducere antallet af rygere og konsumerede cigaretter, har reguleringer af cigaretters indhold til hensigt at formindske cigaretternes skadevirkninger i sig selv. I 1986 forpligtede Tobaksindustrien sig i en frivillig aftale til at formindske tjæreindholdet i cigaretter. Ifølge 1986-aftalen ville tjæreindhold i danske cigaretter i 1992 være blevet reduceret ned tæt på det maksimalt tilladte tjæreindhold på 15 mg pr. cigaret, som EU fastsatte i 1990 (EEC, 1990). Det krav om yderligere reduktion i tjæreindholdet til maksimalt 12 mg som direktivet fastlagde skulle gælde ved slutningen af 1997, mødte ikke modstand i dansk sammenhæng. Markedsandelen af såkaldte full flavor-cigaretter (11-12 mg tjære) faldt støt op gennem 1990'erne (Skandinavisk Tobakskompagni, u.å.).

I marts 2000 indgik Sundhedsministeriet og Tobaksindustrien en frivillig aftale om tilsætningsstoffer (Aftale, 2000). I aftalen forpligtede Tobaksindustrien sig til at sende en årlig liste til ministeriet med de stoffer, som tilsættes cigaretter, der sælges i Danmark. I en årrække havde industrien tøvet med at offentliggøre en sådan liste, idet man gjorde gældende, at dette stred mod producenternes rettigheder. Men industrien ændrede holdning. Ikke alene blev sådanne lister offentliggjort i andre lande. Man vidste også, at EU planlagde et direktiv, som ville gøre en sådan offentliggørelse obligatorisk. Umiddelbart efter at aftalen var indgået, stillede Enhedslisten forslag til folketingsbeslutning om, at regeringen skulle udarbejde en positivliste og samtidig forbyde tilsætningsstoffer og aromastoffer, der øger rygningens omfang (Folketingstidende, 1999/2000, Tillæg A: 7949). Forslaget blev nedstemt – til Sundhedsministeriets lettelse. Det synes uundgåeligt, at EU i nær fremtid ville udstede et direktiv om tilsætningsstoffer, og i så fald ville det teknisk være lettere for ministeriet at få indarbejdet direktivet i dansk lovgivning, hvis der ikke allerede fandtes lovgivning på området. Da Tobaksindustrien offentliggjorde den første liste i juli 2000, var der for ministeriet ingen overraskelser blandt tilsætningsstofferne. De var alle kendte fra tilsvarende lister fra udlandet (interview Thorsteinson).

Den del af rygepolitikken, som har givet anledning til størst kontrovers i Danmark, har drejet sig om begrænsninger på, hvornår og hvor der må ryges. Beskatning, markedsføringsbegrænsninger, mærkningskrav, maksi-

mumgrænser for tjære og nikotin og andre tiltag har været accepteret af danskerne som fuldt legitime midler til at forbedre folkesundheden, mens begrænsninger i adgangen til at ryge er blevet set som en krænkelse af borgernes ret til frit at træffe egne valg.

Gennem hele det 20. århundrede er rygning og (fra 1917) alkoholindtagelse betragtet som private anliggender, ikke alene blandt politikerne, men også i befolkningen. En meningsmåling i 1992 viste, at danskerne er mindre tilbøjelige til at gå ind for begrænsninger i rygning i det offentlige rum end borgerne i de andre EU-lande (Eurobarometer, 1993). Med to ud af tre danskere, som i 2000 angiver, at rygere bør have lov til at ryge, så længe de gør det hensynsfuldt, har danskerne en betydelig mere tolerant indstilling over for rygere end de øvrige nordiske folkeslag. Danskerne er også mere tilbøjelige til at finde bekymringen om passiv rygning overdreven (*Politiken*, 26.2.2001).

Der har længe eksisteret forbud mod rygning af hygiejniske grunde, men først i slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne begyndte der at blive formuleret krav om, at ikke-rygere havde en ret til beskyttelse mod røg. Det tog tid for danskerne at acceptere dette krav, men i dag er der udbredt enighed om, at ikke-rygere har krav på beskyttelse. Derimod er der uenighed om, hvorvidt beskyttelsen af ikke-rygere kun kan nås ved at indføre forbud mod rygning på offentligt tilgængelige steder.

I Folketinget blev de første forsøg på at beskytte ikke-rygerne taget i foråret 1986, da fire medlemmer af Det Radikale Venstre stillede forslag til folketingsbeslutning om udarbejdelse af et lovforslag (1) om sikring af røgfri miljøer og (2) initiativer over for arbejdsmarkedets parter med henblik på at gennemføre retningslinjer for rygning på det private arbejdsmarked (Folketingstidende, 1985/86, Tillæg C: 914). Ifølge forslagsstillerne havde en oplysningskampagne om passiv rygning fra midten af 1980'erne ikke sikret tilstrækkelig beskyttelse af ikke-rygere. Bortset fra Fremskridtspartiets ordfører, Kresten Poulsgaard, der dundrede mod forslaget: „Forbud, forbud, forbud, altid forbud“ (Folketingets Forhandlinger, 1985/86: 9394), var folketingsmedlemmerne over en kam enige om, at passiv rygning var et alvorligt problem, som krævede handling. Hvad der delte medlemmerne, var opfattelsen af, hvilke midler der burde tages i anvendelse for at sikre røgfri miljøer. Mindretallet, regeringspartierne inklusive, stemte imod, idet „den mest effektive indsats over for tobaksrygningens skadevirkninger sker gennem information og frivillige aftaler“ (Folketingets Forhandlinger, 1985/86: 12000). Yderligere fandt mindretallet det utilfredsstillende, at Fol-

kettinget ikke ventede på kommentarer fra de kommunale organisationer og arbejdsmarkedets parter. Forslaget blev imidlertid vedtaget mod regeringens ønske. Partierne ophævede partidisciplinen, og man oplevede, at en del folketingsmedlemmer på hver side af debatten enten udlod at stemme eller stemte imod partigruppens linje og dens flertal (Folketingets Forhandlinger, 1985/86: 12003).

Regeringen, som herefter måtte udarbejde et lovforslag mod sit eget ønske, fremsatte dette i Folketinget i januar 1987 (Folketingstidende, Tillæg A, 1986/87: 3087-3090). Det indeholdt et forbud mod rygning i den offentlige sektor i lokaler, som fungerede som arbejdsplads for mere end én person, samt i fællesrum. Rygning ville også være forbudt til møder i det offentlige; på hospitaler, i dag- og døgninstitutioner og på uddannelsesinstitutioner; samt i offentlige transportmidler. Forslaget indeholdt dog visse undtagelsesbestemmelser, eksempelvis i tilfælde af, at der kunne etableres særlige rygerum.

Folketinget var dybt splittet, dog således at folketingsmedlemmer til venstre for midten fortrinsvis støttede, og medlemmer til højre for midten fortrinsvis var imod forlaget. Folketingsforhandlingerne var ophedede og tiltrak megen medieopmærksomhed. Som Arne Melchior fra Centrumdemokraterne ironisk bemærkede under førstebehandlingen: Folketingsdebatten „må jo have stor offentlig interesse. Det er længe siden, man uden for krisesituationer har set en så fyldt presseloge med kameraer på begge sider af salen, som vi har set det i dag“ (Folketingets Forhandlinger, 1986/87: 5799). Og som bemærket af Pia Kjærsgaard fra Fremskridtspartiet, så engagerede debatten også folketingsmedlemmerne selv: „Det er faktisk sjældent, man ser så mange mennesker i salen“ (Folketingets Forhandlinger, 1986/87: 13291). Debatten afslørede indirekte Tingets egen praksis på daværende tidspunkt. Venstres ordfører fortalte under sit indlæg med stolthed, hvordan hendes eget parti på et gruppemøde tidligere samme dag for første gang havde accepteret at indføre en regel om rygeforbud inden første halve time af et gruppemøde (Folketingets Forhandlinger, 1986/87: 5780). Og Jørgen Winther, ligeledes fra Venstre, bemærkede i et avisinterview, at rygning gjorde møderne i – af alle udvalg – miljøudvalget totalt uudholdelige (*Berlingske Tidende*, 22.1.1987). Et andet tegn på medlemmernes stærke følelser i denne sag kan aflæses i det ekstraordinært store antal ændringsforslag, som blev fremsat af folketingsmedlemmerne, nu da de var blevet fritstillede og derfor havde retten til uden om partiet at stille egne forslag.

Lovforslaget blev ved den endelige afstemning nedstemt med 81 stemmer

mod 67, mens tre hverken stemte for eller imod. De, der var imod lovforslaget, gentog argumenterne fra Tingets debat om beslutningsforslaget året før, at forslaget bød på for mange restriktioner for rygerne, og at det stred mod den danske tradition for at basere sådanne tiltag på frivillighed snarere end forbud. Efter lovforslagets forkastelse udstedte Sundhedsministeriet imidlertid et cirkulære om røgfri miljøer (Sundhedsministeriet, 1988b). Cirkulærets ordvalg lå tæt på lovforslagets, men det omhandlede kun det statslige område, og der var flere undtagelsesbestemmelser end i lovforslaget. I 1990 anmodede Socialministeriet i et cirkulære kommunerne om at sikre, at børn i vuggestuer, børnehaver mv. ikke blev udsat for passiv rygning, og i en bekendtgørelse fra Arbejdsministeriet fra 1992 blev det bestemt, at ikke-rygere skulle beskyttes mod rygning i kantiner (Socialministeriet, 1990; Arbejdsministeriet, 1992).

Rygning på private arbejdspladser i Danmark er ikke underlagt offentlig regulering, men offentlige myndigheder har ofte opfordret det private arbejdsmarked til at indføre bestemmelser svarende til dem, der gælder i den offentlige sektor. I Danmark reguleres rygning på arbejdspladsen udelukkende gennem frivillige aftaler mellem arbejdsmarkedets parter. På opfordring af det nyligt oprettede Tobaksskaderådet og under indtryk af, at manglende regulering ville føre til offentlige tiltag, enedes LO og DA i Samarbejdsnævnet i 1989 om at opfordre de lokale samarbejdsudvalg på arbejdspladserne til at udarbejde retningslinjer for rygning. Rygepolitik er et personalepolitisk spørgsmål, som skal ordnes lokalt på arbejdspladsen i de virksomheder, der er dækket af overenskomsten, og hvor man har et samarbejdsudvalg (dvs. > 35 ansatte). Aftalen kom i stand efter en opfordring fra Tobaksskaderådet, og parterne var enige om at indgå aftalen. Rygning var at betragte som et personligt anliggende, men der skulle være regler på arbejdspladsen af hensyn til ikke-rygerne. Man anbefalede fra organisationernes side, at man tog spørgsmålet op på arbejdspladserne, men man indholdsbestemte ikke aftalen. Samarbejdsnævnet udtalte:

Det er en privat sag, om man vil ryge eller undlade dette. Helt det samme kan ikke siges om passiv rygning, dvs., det at ikke-rygere udsættes for røg fra rygere. Eventuelle problemer i den anledning kan efter Samarbejdsnævnets opfattelse ikke løses ved centrale, bindende regler. Samarbejdsnævnet tror imidlertid på værdien af lokale ordninger. Samarbejdsnævnet skal derfor opfordre samarbejdsudvalgene til at tage spørgsmålet op som et punkt på dagsordenen og drøfte begrænsninger af de gener, som rygere eventuelt påfører ikke-rygere (Samarbejdsnævnet, 1989).

Da lovforslaget fra 1987 om røgfri miljøer var blevet nedstemt i Folketinget, og Sundhedsministeriets cirkulære om røgfri miljøer var blevet udstedt, var der ikke megen tilskyndelse for folketingsmedlemmer til at tage nye initiativer til sikring af røgfri miljøer op med det samme. Men i begyndelsen af 1990'erne begyndte pendulet at svinge i retning af skrappe bestemmelser. OECD offentliggjorde en rapport, som sendte chokbølger gennem de danske medier og de politiske miljøer. Danskerne var faldet fra at have haft verdens femte højeste middellevetid i slutningen af 1970'erne til en 35. plads i begyndelsen af 1990'erne. Den nationale stolthed stod på spil. I vores selvbevidsthed har vi danskere verdens bedste velfærdsstat og verdens bedste sundhedssystem. Nu viste det sig, at ikke alt i Danmark var, som det burde være. Det var ikke videre behageligt for danskerne at blive konfronteret med, at levealderen for danskerne befandt sig på niveau med så „tilbagestående“ lande som Grækenland og Portugal (Bjerregaard & Juul, 1993). For politisk-administrative beslutningstagere inden for sundhedsområdet var tallene alarmerende. Danmark var det eneste europæiske land, i hvilket den forventede middellevetid var så godt som stagneret. I 1992 besluttede Sundhedsministeriet derfor at nedsætte Middellevetidsudvalget, som iværksatte en række forsknings- og udredningsarbejder, der skulle undersøge årsagerne til den stagnerende danske middellevetid. I de 14 rapporter, som udvalget udgav, fremstod danskernes høje tobaksforbrug som den væsentligste forklaring på den lave middellevetid (Bjerregaard & Juul, 1993; Sundhedsministeriets Middellevetidsudvalget, 1994; Andersen, 1994; Hansen et al., 1994). Med ét blev de sundhedseksperter, der i årevis havde beskæftiget sig med tobaksrygning, ikke længere betragtet som enøjede sundhedsfanatikere – af deres kolleger i sundhedssektoren, blandt hvem der er forholdsvis mange rygere, eller af politikerne. I midten af 1990'erne havde tobaksrygning definitivt fået sig placeret på den sundhedspolitiske dagsorden som en betydelig, hvis ikke den betydeligste, trussel mod danskernes sundhed (interview Falk).

Sundhedsministeriet skred til handling ved at lancere en række initiativer med det formål at begrænse tobaksforbruget og sikre røgfri miljøer, og i 1995 blev ministeriets cirkulære om røgfri miljøer fra 1988 gjort til lov. På et væsentligt punkt blev loven udvidet i forhold til cirkulæret: Kommuner og amter blev nu pålagt at formulere en rygepolitik, om end loven ikke specificerede dennes form og indhold. Ganske interessant er lovens formålsparagraf: „Lovens formål er – under hensyntagen til såvel rygere som ikkerygere – at begrænse generne ved rygning i offentlige lokaler, transportmidler og

lignende samt at begrænse den sundhedsfare, der er forbundet hermed!“ (Folketingstidende, Tillæg C, 1994/94: 415). Den direkte omtale af rygere i formålsparagraffen vidner om, hvor kontroversielt restriktioner på rygning i offentlige bygninger var på tidspunktet for lovens vedtagelse. Loven var ganske vist ikke optimal set fra et ikke-ryger-synspunkt, men den angav et afgørende holdningsskift hos medlemmerne af Folketinget. Kun fire år senere, i 1999, stillede medlemmer fra den borgerlige opposition sammen med medlemmer af Socialdemokratiet forslag til folketingsbeslutning om, at regeringen skulle udarbejde et lovforslag om ensartede regler for røgfri miljøer inden for stat, amtskommuner og kommuner samt Hovedstadens Sygehusfællesskab. Forslagsstillerne motiverede beslutningsforslaget med, at 1995-loven om røgfri miljøer ganske enkelt ikke havde været effektiv. Forslaget bortfaldt, da det endnu ikke var færdigbehandlet ved folketings-samlingens afslutning.

De folketingsmedlemmer, der gik ind for skrapere rygepolitik, fik en stærk allieret, da Carsten Koch i 1999 blev udnævnt til sundhedsminister. Som økonom forstod han sig på at læse tal, og han blev personligt dybt overbevist om, at tobaksrygning var den væsentligste trussel mod danskernes helbred. Ved politiske møder lod han ingen lejlighed gå fra sig til at pege på rygningens forbandelser, og han begyndte snart at irritere mange af sine socialdemokratiske folketingskollegaer. Som sundhedsminister lancerede han i maj 1999 *Regeringens Folkesundhedsprogram 1999-2008* (Sundhedsministeriet, 1999). Heri fik man for første gang samlet præsenteret alle de virkemidler, der i Danmark benyttes for at begrænse tobaksforbruget og tobakkens skadevirkninger, og man fik for første gang præsenteret en sammenhængende rygepolitik, herunder med foreslåede fremtidige tiltag. Da det var regeringens og ikke Sundhedsministeriets program, var det dels blevet godkendt af regeringen, dels af regeringspartierne.

Det er muligt, at ministerkollegerne og regeringspartierne ikke havde læst programmet tilstrækkelig grundigt eller mente, der var meget symbolpolitik i det. Men det viste sig faktisk, at sundhedsministeren havde til hensigt at føre programmet fuldt ud i livet, herunder at stille forslag om lov om forbud mod rygning på alle sygehuse og institutioner for børn og unge. Hans initiativ stødte på voldsom modtand, selv i Kochs eget Socialdemokrati, som fortsat var lige så splittet på spørgsmålet om rygeforbud, som det havde været i forbindelse med behandlingen af lovforslaget om røgfri miljøer i 1987. Nogle folketingsmedlemmer fremførte eksempelvis, at forslaget om rygeforbud på sygehuse og i børne- og ungdomsinstitutioner kunne have

negative bieffekter. Hvis man forbød rygning i ungdomsklubber, ville svage unge, som kunne have særlig nytte af de uddannelsesmæssige og sociale tilbud, som gives der, holde sig væk, da der er højere rygehyppighed blandt disse unge (interview Sass).² Andre fandt det betænkeligt at kræve af medarbejdere i sundhedssektoren, at de skal fungere som rollemodeller. Ikke alene var der tale om en krænkelse af individets rettigheder, men det var også uklart, hvilke sanktionsmuligheder man havde over for medarbejdere, som ikke kunne honorere kravet om rygeafholdenhed, mens de var på arbejde. Og endnu andre folketingsmedlemmer og ministerkolleger argumenterede, at lovforslaget var et brud på princippet om lokalt selvstyre.

Endnu inden Carsten Koch havde haft mulighed for at udarbejde lovforslaget, undlod statsministeren at genudnævne ham i forbindelse med en regeringsrokade i februar 2000. Hans socialdemokratiske afløser – først Sonja Mikkelsen og siden hen Arne Rolighed – fortsatte hans hårde linje, og i oktober 2000 blev der fremsat forslag til lov om forbud mod rygning i institutioner for børn og unge. Forslaget forbød børn og teenagere at ryge overhovedet, mens der ville være forbud mod, at voksne røg, når de var sammen med børn og unge. Forslaget indeholdt en undtagelsesbestemmelse, som kunne benyttes, hvis for eksempel rygeforbuddet gav anledning til konflikt i institutioner for socialt belastede unge.³ Forslaget gav anledning til en offentlig kontrovers mellem den socialdemokratiske sundhedsminister Sonja Mikkelsen og den radikale undervisningsminister Margrethe Vestager. Selvom de radikale traditionelt har været blandt de varmeste fortalere for skrappe rygepolitik, har de også traditionelt været stærke modstandere af statslig indblanding i lokale beslutninger på skoleområdet. Anti-rygeargumenterne trak imidlertid det længste strå, da Folketinget vedtog forslaget i december 2000. Den tidligere storryger Lars Løkke Rasmussen fra Venstre, der i 2001 overtog posten som sundhedsminister, har videreført sine socialdemokratiske forgængeres indsats for at få gennemført en mere håndfast dansk rygepolitik.

Tiltag til at sikre røgfri miljøer har uden tvivl været det mest kontroversielle aspekt af dansk rygepolitik gennem årene. Tiltag til at kontrollere pris, synlighed og indhold af tobaksvarer har mødt meget begrænset modstand og er i det store og hele blevet betragtet som fuldt legitime virkemidler til at begrænse rygningen og dennes skadevirkninger. Tiltag til at kontrollere rygere har været noget ganske andet. Sådanne tiltag støder imod principperne om borgernes frie valg og frivillige aftaler, som har været dybt rod-fæstede i dansk rygepolitik – også selvom fortalere for skrappe regler

om røgfri miljøer argumenterer, at ikke-rygerne ikke bliver givet samme fri valg til ikke at blive udsat for røg. Der er imidlertid ingen tvivl om, i hvad retning det rygepolitiske pendul svinger i Danmark for øjeblikket. De sundhedspolitiske beslutningstagere argumenterer for indførelsen af endnu skrappe virkemidler og vil fortsætte med at gøre det.

Og meget kunne tyde på, at de er ved at få støtte i den offentlige opinion. Selvom flere undersøgelser som anført viser, at danskerne er mindre tilbøjelige til at gå ind for restriktive foranstaltninger for at sikre røgfri miljøer end borgerne i andre EU-lande, er danskernes holdninger til røg og rygning nok ved at ændre sig. Årlige spørgeskemaundersøgelser, som er blevet gennemført af Tobaksskaderådet, viser, at en konstant andel af danskerne over flere år angiver, at de føler sig generet af røg hele dagen på arbejde (interview Falk). Rent objektivt kan det ikke være korrekt. Selvom nogle af rygereglerne ikke følges fuldt ud på danske arbejdspladser, så er der i tidens løb kommet flere rygebegrænsende regler, og mange af dem overholdes. Følgelig kan det ikke passe, at et konstant antal danskere føler sig generet af røg hele dagen. En nærliggende tolkning er, at flere og flere danskere bliver mindre og mindre tolerante over for røg – og at de derfor føler sig generede. De vil givetvis støtte mere og mere skrappe rygeregler.

RYGEPOLITIKKENS EFFEKTER

Bortset fra punktafgifterne er de rygebegrænsende tiltag i Danmark blevet fortsat mere skrappe, men deres effekter har været tvivlsomme. Det gælder afgifternes størrelse. En dramatisk forøgelse af punktafgifterne på cigaretter havde i slutningen af 1920'erne og begyndelsen af 1930'erne en markant virkning på forbruget. Efter 2. verdenskrig havde forøgelser af punktafgifterne en kort-, men ikke langsigtet virkning. Ganske ironisk faldt forbruget pr. indbygger, ligesom det samlede antal rygere faldt, da de danske punktafgifter måtte sænkes for at få det danske afgiftsniveau harmoniseret med de øvrige EU-landes. Og trods de forholdsvis høje danske punktafgifter ryger danskerne fortsat mere, end man gør i andre vestlige lande. Hvis der eksisterer en sammenhæng mellem afgifter og forbrug, må der være tale om en sammenhæng, der i allerhøjeste grad synes at påvirkes af andre faktorer. Det samme gælder begrænsninger på reklamer. Selvom æterbåren reklame for tobaksvarer aldrig var tilladt i Danmark, og selvom den danske tobaksindustri frivilligt gik med til at begrænse andre former for

tobaksreklamer tidligere end i de fleste andre lande, har danskerne fortsat et meget højere tobaksforbrug end sammenlignelige lande. Ydermere er det uklart, om nedsættelsen af tjære- og nikotinindholdet har reduceret antallet af tobaksrelaterede sygdomme og dødsfald. Nedsættelsen kan meget vel have haft den stik modsatte effekt. Antallet af cigaretter solgt i Danmark forblev konstant op gennem 1990'erne (Bardenfleth & Madsen, 2000: 82-83), samtidig med at der blev solgt en faldende andel full flavor og en stigende andel mildere cigarettyper. Ikke desto mindre formindskedes, som det fremgik af figur 6.2 og 6.3, antallet af cigaretrygere i periode. Det kan kun betyde, at storcigaretrygerne i dag ryger flere cigaretter end tidligere for at tilfredsstille deres daglige behov for nikotin. På den baggrund har EU for nyligt bestemt, at cigaretter ikke længere må betegnes som „milde“ for ikke at forlede folk til at tro, at de skulle være mindre sundhedsskadelige. Alt i alt er der ikke noget, der tyder på, at de enkelte tiltag, der i Danmark har været gjort for at reducere den aktive rygning og dennes skadevirkninger, har haft nogen mærkbar indflydelse på danskernes dødelighed.

I 1990'erne var sammenhængen mellem aktiv rygning og den stagnerende middellevetid i Danmark med til for alvor at sætte rygning på den politiske dagsorden. Ironisk nok resulterede den stigende bekymring om rygningens skadevirkninger kun i få initiativer målrettet mod en reduktion af den aktive rygning. I stedet blev fokus i rygepolitikken i slutningen af 1990'erne rettet på sikringen af røgfri miljøer, som først og fremmest er en beskyttelse mod passiv rygning – en relativt lille risikofaktor sammenlignet med aktiv rygning. Tiltagene har først og fremmest været rettet mod at formindske det ubehag, rygning udsætter ikke-rygere for, hvorimod tiltagenes effekter på danskernes dødelighed isoleret set vil være yderst begrænsede.

Trods de begrænsede effekter på danskernes dødelighed af hvert af de benyttede instrumenter er det totale antal rygere og også cigaretrygere i Danmark faldet i 1990'erne. Faldet afspejler sandsynligvis, at den danske befolknings holdning til rygning har ændret sig, således at danskerne i dag i højere grad end tidligere opfatter rygning som direkte sundhedsfarlig og derfor kvitter smøgerne. Men om denne holdningsændring skyldes rygepolitikken, eller omvendt at ændrede holdninger har medvirket til, at der er blevet indført fortsat mere restriktive rygepolitiske tiltag, er vanskeligt at afgøre. Sandsynligvis er det tale om en vekselvirkning. Det kan udmærket forholde sig sådan, at selvom de benyttede rygepolitiske tiltag hver især isoleret set har haft begrænset effekt, så kan det forhold, at det offentlige har iværksat en bred vifte af fortsat mere skrappe tiltag med henblik på at

formindske såvel den aktive som den passive rygning, samlet set have været med til at påvirke danskernes holdning i retning af, at man bør lade smørgerne ligge. Og denne ændrede holdning i befolkningen kan omvendt have været med til at legitimere, at man politisk indfører yderligere skærpelser af rygepolitikken.

E K S P E R T E R O G R Y G E P O L I T I K

Amerikanere, der kommer til Danmark, vil finde den danske rygepolitik rystende slap, vel nærmest ikke-eksisterende. Når de lander i Kastrup Lufthavn, vil de opleve, at lufthavnens ikke-rygerområder kun holdes adskilt fra de dertil udpegede rygeområder med (u)ren luft. De vil erfare, at de ikke vil kunne finde en rygefri afdeling selv i hovedstadens fineste restauranter. Og de vil nægte at tro det, når de hører, at danske arbejdere ikke er beskyttet mod røg, når de indtager deres klemmer i frokostpausen i arbejdspladsens kantine. Mange danskere deler denne opfattelse af, at dansk rygepolitik halter håbløst efter udlandets.

Helt så simpelt forholder det sig nu ikke. Når man samlet ser på de rygepolitiske instrumenter, som politikere internationalt har bragt i anvendelse for at formindske tobaksforbruget og tobaksrygningens skadevirkninger, har dansk rygepolitik befundet sig i en frontsituation. Vi havde længe før de fleste andre lande, vi normalt sammenligner os med, høje tobaksafgifter og forbud mod æterbåren tobaksreklame, om end disse instrumenter var indført af andre end sundhedspolitiske grunde. Også hvad angår de øvrige instrumenter, der har været bragt i anvendelse for at reducere aktiv rygning, har dansk rygepolitik været lige så tidligt ude og lige så langt fremme, som tilfældet har været i andre lande. Når det isoleret set drejer sig om tiltag til at begrænse passiv rygning, er det til gengæld rigtigt, at Danmark halter betydeligt efter politikken i mange sammenlignelige lande. Og da rygepolitik i dag har tendens til at blive identificeret med foranstaltninger til at begrænse passiv rygning, får mange opfattelsen af, at dansk rygepolitik i det hele taget er slap.

Dansk rygepolitik har været præget af en række tilsyneladende paradokser. Interessekonfigurationen omkring rygning har talt imod, at det skulle være muligt at indføre tiltag, som var omkostningsfulde for tobaksindustrien. Alligevel pålagdes tobaksvarer i begyndelsen af sidste århundrede betydelige punktafgifter. Ved nøjere eftersyn er spørgsmålet imidlertid, om de høje danske punktafgifter kan opfattes som en omkostning for den danske

tobaksindustri. For selvom staten har tjent og fortsat tjener betydeligt på de høje danske tobaksafgifter, så tjener tobaksindustrien ligeledes godt på salget af tobak i Danmark. Hertil skal lægges, at sammensætningen af de danske tobaksafgifter de facto betyder en beskyttelse af den danske tobaksindustri mod udenlandsk konkurrence. Yderligere blev det med indførelsen af tobaksafgiften knæsat som princip, at tobaksrygning er et privat anliggende, og at eventuelle rygepolitiske tiltag ville blive forhandlet korporativt med tobaksindustrien. Da man i Danmark i begyndelsen af 1960'erne politisk ønskede at indføre de første foranstaltninger til at begrænse tobaksrygningens skadevirkninger, var det således muligt at gøre dette i et samarbejde med tobaksindustrien, så dennes fundamentale interesser ikke blev tilsidesat.

Imidlertid blev de principper, der har omgivet dansk tobakspolitik, samtidig en hæmsko for det sundhedspolitiske system, da man efter internationalt forbillede ville tage de første initiativer til beskyttelse mod passiv rygning. Det er et velkendt fænomen i statskundskaben, at en politik har tendens til at bevæge sig i samme retning i lang tid, når den først er blevet gennemført. Et sporskifte kræver betydelige politiske ressourcer (Hall & Taylor, 1996; Nørgaard, 1997). Det var præcis situationen i Danmark, når det drejede sig om rygepolitik: Alt talte imod, at der skulle kunne indføres foranstaltninger til at sikre folk mod passiv rygning. Interessekonfigurationen var stadig den, at ingen organiserede interesser talte for rygebegrænsende initiativer, mens omvendt Tobaksindustrien mest af alt frygtede, at det ikke længere skulle være et privat anliggende, om man ville ryge. Også sporafhængigheden talte imod: Det var vanskeligt at argumentere imod knæsatte principper, som var blevet en grundfæstet del af befolkningens såvel som de politiske beslutningstageres værdisæt, nemlig at det var en privatsag, om man ville ryge; at ændringer i rygepolitikken burde indføres gennem frivillige aftaler; og at der, hvis der blev indført rygebegrænsende tiltag, skulle tages hensyn til såvel rygere som ikke-rygere.

Alligevel, og det udgør det næste paradoks, er der sket et markant skifte i dansk rygepolitik op gennem 1990'erne. En vigtig forklaring herpå synes at være, at det er lykkedes forskere, eksperter og beslutningstagere internationalt at danne et „epistemisk fællesskab“, gennem hvilket det med stor videnskabsmæssig autoritet er lykkedes dem at fremme det synspunkt, at rygning er et af verdens alvorligste sundhedsproblemer, og at man er nødsaget til at tage skrappe midler i brug, hvis problemet skal bringes under kontrol. Disse beslutningstagere har i internationale fora fået en institutionel platform, fra

hvilken de har kunnet tale med en koncentreret stemme, hvorved de har været medvirkende til at bevæge betydningsfulde internationale organer, eksempelvis WHO, OECD, Europarådet og EU, til at indtage en fortsat mere hård holdning til spørgsmålet om tobaksbekæmpelse.

Hvad specifikt angår Danmark, har der længe siddet rygeeksperter hos relevante offentlige myndigheder, og de er blevet støttet af patientforeninger som Kræftens Bekæmpelse og Hjerteforeningen. Disse eksperters institutionelle platform blev betydeligt udvidet og styrket med etableringen af Tobaksskaderådet, og de blev i stadig stigende grad støttet af internationale aktører. Ganske afgørende for, at danske tobaksskadeeksperter begyndte at vinde gehør for deres virkelighedsopfattelse og forslag til rygepolitiske tiltag, var offentliggørelsen af OECD-rapporten i begyndelsen af 1990'erne og de heraf følgende danske middellevetidsrapporter, der meget klart dokumenterede, at rygning var den væsentligste forklaring på den stagnerende danske middellevetid. Det var ikke længere muligt at bortforklare, at rygning udgør et alvorligt, hvis ikke det alvorligste, sundhedsproblem i Danmark. Udviklingen har gradvis ændret interessekonfigurationen på tobaksområdet fra primært at have været præget af „klientpolitik“, dvs. at tobaksarbejdere og -fabrikanter gennem kollektiv organisering kunne forhindre, at de blev pålagt politiske tiltag, som var omkostningsfulde for dem, til i højere grad at tage form af „entreprenørpolitik“, det vil sige en situation, hvor det kan lykkes for politiske aktører at foreslå goder etableret, der kommer et bredt udsnit af befolkningen til gode (i dette tilfælde reduceret forbrug af tobak), mens omvendt omkostningerne herved primært betales af et mindre udsnit af samfundet (i dette tilfælde Tobaksindustrien) (Wilson, 1980). I slutningen af 1990'erne og begyndelsen af dette tiår har der udviklet sig et politisk klima, i hvilket der er vilje til at bryde med det spor, der i det 20. århundrede blev lagt for reguleringen af danske tobaksvarer og rygning: I dag lovgives der på området, uden at lovgivningen nødvendigvis er klaret af med Tobaksindustrien eller andre interessenter, og rygning betragtes ikke længere som et privatanliggende, når ikke-rygere kan blive berørt heraf.

Sporskiftet i den danske rygepolitik er ikke forårsaget af danske eksperter alene. Det er kun blevet en realitet, fordi danske rygeeksperter har allieret sig med andre udenlandske og indenlandske aktører og sammen med dem formet et policy-fællesskab, som samlet har kunnet presse på for at ændre opfattelsen af – eller diskursen om – rygeproblemet i den danske befolkning og blandt danske politiske beslutningstagere. Men omvendt

kan sporskiftet ikke forklares, uden at man medtænker eksperternes rolle i udviklingsforløbet.

Eksperternes rolle på rygeområdet minder om deres rolle på det fødevarepolitiske område: De har haft en fælles forståelse af problemets karakter og omfang, og de har formået at kommunikere denne forståelse til befolkning og beslutningstagere, om end det i sidstnævnte tilfælde skete på kort og i førstnævnte på langt sigt. Imidlertid må man også her være opmærksom på, at der ikke er tale om nogen lineær proces uden mulighed for ændring. Ligesom tilfældet var, hvad angår ATV's anbefalinger, som statsministeren valgte at se bort fra igen, da han ved regeringsrokaden i august 2004 havde behov for ressortomlægninger for at få sin ministerkabale til at gå op, kan de politiske beslutningstagere også vælge, at de på et tidspunkt igen ønsker en mere liberal rygepolitik. Således har dansk kriminalpolitik i mange år fulgt kriminologers opfattelse af, at den mest effektive metode til fremelskelse af forbrydere består i at sætte unge lovovertrædere i fængsel. Så skal de nok af ældre fanger få lært det kriminelle håndværk, ligesom deres sociale netværk uden for fængslet forsvinder, så de kun har kriminelle venner at falde tilbage på, når de engang løslades. Men på trods af at man fra politisk hold i mange år har fulgt kriminologernes råd, har de seneste år, både i dansk og international sammenhæng, vist, at ændrede opfattelser i befolkningen kan påvirke politikerne til ikke længere at lytte til de kriminologiske eksperter.

NOTER

- 1 Kjær-Hansen var professor i salg og markedsføring ved Handelshøjskolen i København og havde i 1952 disputeret med en afhandling om efterspørgselsmønstret for cigaretter i perioden 1920-50 (Kjær-Hansen, 1952).
- 2 Peter Sass, der aldrig selv har røget, var formand for Ungdomsringen, som er en sammenslutning af fritids- og ungdomsklubber.
- 3 Forslag nr. 45 af 11. oktober 2000 til lov om ændring af lov om røgfri miljøer i offentlige lokaler, transportmidler og lignende.

IMPLEMENTERING AF POLITIK: BLØDERSAGEN

Ifølge grundlovens § 3 ligger i Danmark den udøvende magt – dvs. den funktion at føre den af Folketinget vedtagne politik ud i livet – hos kongen. Og det gør den så alligevel ikke, for kongen (eller dronningen) har i dag ingen politiske funktioner. Udtrykket „kongen“ er et levn fra 1849-grundloven, hvor kongen var aktivt involveret i landets politiske styre. I dag skal § 3 læses sådan, at afgørelseskompetence inden for det enkelte ministeriums fagområde (ressort) ligger hos ministeren, som sammen med sine ministerkolleger udgør regeringen. Det er ministrene, der politisk står til ansvar over for Folketinget. Og der påhviler ministrene et retligt ansvar for deres embedsførelse.

I praksis kan ministeren selvsagt ikke personligt tage sig af alle sager inden for sin ressort. Til at hjælpe sig med sagsbehandlingen har ministeren en stab af embedsmænd, der undertiden skal tælles i adskillige hundreder. De er ansat i det ministerielle hierarki og derfor underlagt ministeren. Forvaltningen af en række fagområder er imidlertid lagt uden for det ministerielle hierarki. Det er tilfældet, når Folketinget har bestemt, at det givne fagområde ikke skal forvaltes af ministeren, og at forvaltningsafgørelser på området derfor heller ikke kan indankes for denne. Der kan være tale om, at forvaltningen af sagsområdet er lagt hos andre og undertiden særlige statslige forvaltningsorganer, for eksempel en styrelse eller et kollegialt organ (råd og nævn). Eller der kan være tale om, at sagsområdet er lagt hos det kommunale selvstyre, som ligeledes af Folketinget er tillagt selvstændig afgørelseskompetence. Også i disse tilfælde vil der som for ministeriernes vedkommende være en ledelse, som er retlig ansvarlig for embedsførelsen, og som under sig har store stabe af embedsmænd. Når man i dag taler om den udøvende magt, menes der undertiden regeringen og ministrene i snæver forstand. Men lige så ofte refereres der til hele det store institutionelle apparat af embedsmænd.

Spørgsmålet om, hvad der skal forstås ved den udøvende magt, kompliceres

yderligere af, at den offentlige sektor i forhold til borgerne ikke alene tager sig af klassisk forvaltning eller *myndighedsudøvelse*, dvs. forvaltningsafgørelser vedrørende borgernes rettigheder og pligter, eksempelvis i form af tilladelser til ellers forbudt adfærd, forbud mod en bestemt adfærd eller påbud om en bestemt adfærd; tilvejebringelse af det offentliges ressourcer i form af skatter og afgifter; pengeydelse fra det offentlige til private personer eller virksomheder; adgang til tjenesteydelser, der ikke står åben for enhver, for eksempel tildeling af plejehjemsplads eller vuggestueplads; og anvendelse af tvang.

Den offentlige sektor producerer herudover også alskens tjenesteydelser eller *service* til borgerne i form af undervisning, hjemmehjælp, sygehusbehandling, børnepasning m.m. Faktisk er den langt overvejende del af de offentligt ansatte beskæftiget med serviceproduktion. Og da ansvaret for serviceproduktionen i videst muligt omfang er placeret hos kommuner og amtskommuner, er langt hovedparten af de offentligt ansatte i Danmark kommunalt ansat. Såvel myndighedsudøvelse som serviceproduktion drejer sig om udførelsen af den politik, som demokratiske organer – Folketinget eller kommunalbestyrelser – har vedtaget. Det er det, der med et lån fra engelsk er kommet til på dansk at gå under betegnelsen implementering.

Statskundskaben har som omtalt i kapitel 3 først viet politikudførelsen særlig opmærksomhed de seneste 30 år. Indtil da blev det politisk interessante set som det, der foregik i den politiske proces frem til og med, at en politik blev vedtaget, mens politikens efterfølgende gennemførelse blev betragtet som et teknisk-administrativt spørgsmål uden egentlig politologisk interesse. Politologer blev imidlertid opmærksomme på, at der kan være betydelig diskrepans mellem det, der vedtages politisk, og det, borgerne oplever i deres møde med det offentlige: ventelister til kræftoperationer eller vuggestuepladser, nødtørftig rengøring af ældres boliger, mangel på læse- og regnefærdigheder hos danske skolebørn sammenlignet med udenlandske osv. Forklaringen på forskellene mellem vedtagen og faktisk politik skal ofte findes i politikens gennemførelsesfase. Men da statskundskaben kun havde viet politikimplementeringen begrænset opmærksomhed, udgjorde den så at sige statskundskabens *missing link* (Hargrove, 1975).

I modsætning til politologerne var de politiske aktører i det moderne danske demokrati tidligt opmærksomme på implementeringens betydning for politik. Da traditionen med tæt at inddrage berørte interesser i den politisk-administrative beslutningsproces blev indstiftet i slutningen af det 19. og begyndelsen af det 20. århundrede, var interesseorganisationerne stærkt optagne af at få medindflydelse på politikens indhold. Men de var tidligt

opmærksomme på, at det institutionelle arrangement, der blev opbygget til at føre politikken ud i livet, kunne have stor betydning for, hvordan en given politik konkret kom til at tage sig ud. I mange tilfælde sørgede de for, at arrangementet blev udformet på en sådan måde, at de direkte blev inddraget i politikimplementeringen (Nørgaard, 1997). Eller at denne helt blev overdraget til dem, som tilfældet var med dele af erhvervsreguleringen under 1. verdenskrig. Den danske inddragelse af berørte interesser i politikimplementeringen er siden ubrudt blevet opretholdt, om end intensiteten af organisationsinddragelsen kan svinge over tid (Christiansen & Nørgaard, 2003).

Et andet eksempel på, at de politiske aktører er opmærksomme på politikimplementeringens betydning, er den ændring, der er sket i Folketingets organisering og arbejdsmåde. I takt med den offentlige sektors voldsomme vækst har det været hensigtsmæssigt og nødvendigt, at Folketinget afstår fra at regulere i detaljen, men i stedet udsteder rammelove. Men da rammelove netop skal udfyldes, kommer en væsentlig del af politikformuleringen til at ligge i udfyldningsfasen, dvs. i implementeringen. Ligesom politikken løbende kan blive justeret inden for de rammer, der sættes af lovens brede hensigtsformuleringer. Derfor har det været vigtigt for Folketinget at ændre sin organisering, så folketingsmedlemmerne løbende kan følge med i og kontrollere, hvordan politikken implementeres. Det skete eksempelvis allerede i begyndelsen af 1970'erne, da Folketinget oprettede stående udvalg, som modsvarer ministeriernes ressortområder, og hvor der på udvalgenes dagsorden er afsat tid til løbende kontrol med politikimplementeringen.

Til at føre vedtagen politik ud i livet har politisk ansvarlige ministre eller kommunalbestyrelser længe haft et stort og voksende antal embedsmænd. Men de benytter også eksperter. Det er især tilfældet, når det drejer sig om produktion af offentlige serviceydelser, som i udstrakt grad er lagt i hænderne på professioner og semiprofessioner, eksempelvis læger, sygeplejersker og alle arter af lærere. Men det gælder også myndighedsudøvelse, hvor der i den statslige og kommunale forvaltning benyttes eksperter til at vurdere vandkvalitet, lægemidler, fødevarer og andre teknisk komplicerede spørgsmål. Undertiden er der oprettet særlige ekspertråd i armslængde fra den politisk ansvarlige minister til at træffe helt normale forvaltningsafgørelser, som eksempelvis når de statslige forskningsråd, i hvilke der kun sidder anerkendte forskere, træffer afgørelser om, hvilke ansøgninger om forskningsstøtte der skal imødekommes. Her er logikken, at embedsmænd ikke har faglig forskningsindsigt til at afgøre, om en ansøgning om eksempelvis kernefysik, testikelkræft eller udviklingsøkonomi skal imødekommes.

Der er efterhånden foretaget en del analyser af, hvordan samfundets store professionsgrupper øver indflydelse på implementeringen af den offentlige politik. Det er eksempelvis blevet påvist, hvordan disse faggrupper har en privilegeret position i den offentlige sektor til at argumentere for flere midler og stillinger såvel som bedre løn- og arbejdsvilkår (Kristensen, 1987). Og hvordan de har mulighed for at tilrettelægge arbejdsgange, så arbejdet bliver lettere overkommeligt for dem selv, men med det resultat, at den offentlige politiks erklærede målsætninger i mindre grad realiseres (Lipsky, 1980). Der har imidlertid ikke været stor forskningsmæssig interesse for at undersøge, hvilken indflydelse eksperter har på den indholdsmæssige side af politikimplementeringen, dvs. på indholdet af den politik, der leveres til borgerne.

Den problemstilling vil her blive belyst med en case fra det sundhedspolitiske område. Helt tilbage fra enevældens tid har netop implementeringen af sundhedspolitik i vid udstrækning været overladt til den lægefaglige profession. Det gælder på driftsniveauet „nede i“ systemet, dvs. selve produktionen af sundhedsydelser hos de privatpraktiserende, men så godt som udelukkende offentligt finansierede læger, og på de offentlige sygehuse. Og det gælder på det centraladministrative niveau, hvor Sundhedsstyrelsen traditionelt har haft en særstatus blandt de centraladministrative enheder derved, at armslængdeprincippet i forhold til det politiske niveau har været lovmæssigt bestemt. Folketinget har med andre ord markeret, at hverken folketingsmedlemmer eller minister skal blande sig i, om eksempelvis bestemte lægemidler eller bestemte behandlingsmetoder bør være tilladt i Danmark. Sådanne spørgsmål bør afgøres af den lægefaglige ekspertise selv. Imidlertid har det vist sig svært at opretholde denne skelnen. Politikere, især dem ved pengekasen, er blevet pinligt opmærksomme på, at spørgsmålet om nye behandlingsmetoder også koster penge, mange penge. For dem melder spørgsmålene sig: Kan vurderingen af det ønskelige i indførelsen af nye behandlingsmetoder eller medicin helt overlades til lægerne selv? Og er det så de læger, der beskæftiger sig med de spektakulære behandlingsformer, eksempelvis hjerte- og kræftbehandling, og som derfor har lettest ved at komme i medierne, der løber med midlerne, mens der bevilges færre penge til behandling af eksempelvis aldersrelaterede sygdomme? Derfor har man i de seneste par årtier kunnet se, at politiske vurderinger på en række områder har ført til en begrænsning af den lægefaglige autonomi.

Den såkaldte blødersag fra 1980'erne udgør en case eller: et eksempel på denne problemstilling. Forhindring af hiv-smitte gennem de blodpræpara-

ter, som benyttes til at behandle blødere, er en af den medicinske histories største succeser. Fra at en helt ny mystisk sygdom registreres første gang (1981), til man vidste, at den også smitter via blod (1982), og til at man effektivt fik forhindret smitte via blodprodukter (1986), gik der meget få år. Men på grund af sundhedssystemets måde at vurdere de nye metoder til inaktivering af virus i blodprodukter på udviklede det sig til en kæmpemæssig politisk fiasko – den største politisk-administrative skandale i dansk parlamentarisk historie, hvis den måles på antallet af retlige instanser, der vurderede sagen, og antallet af år, det tog at færdigbehandle den. Og i dette forløb illustreres, hvorledes Danmarks vel stærkeste ekspertgruppe, den lægevidenskabelige profession, i stadig mindre grad har mulighed for at handle autonomt alene ud fra lægefaglige vurderinger, men oplever, at dens råderum bliver fortsat mere indskrænket af politisk logik.

B L Ø D E R B E H A N D L I N G

Før 1960'erne fandtes der ingen effektiv behandling mod blødninger hos hæmofilipatienter, dvs. blødere. Men i 1964 opdagede man, at langsom optøning af nedfrosset blodplasma danner bundfald (præcipitat) med forhøjet faktor VIII-aktivitet, det størkningsprotein, som de fleste blødere mangler. Ved at samle plasma fra adskillige blodtapninger kunne der fremstilles tilstrækkeligt præcipitat til, at bløderne kunne tilbydes den første effektive behandling for deres sygdom. I løbet af 1970'erne blev det muligt fortsat mere effektivt at rense bløderpræparater for andre bestanddele af blod end størkningsproteiner. Omkring 1980 kunne højtrensede bløderpræparater indeholdes i små flasker, som bløderne kunne opbevare i et almindeligt køleskab og selv tage efter behov. Indtagelse af blødermedicin krævede ikke længere hospitalsindlæggelse, og størkningskoncentrat kunne medbringes overalt, ferier inklusive. I løbet af en 10-års-periode var blødernes situation radikalt forandret – fra ingen behandlingsmuligheder, invaliditet og tidlig død til effektiv selvbehandling og et næsten normalt liv.

For at fremstille en enkelt portion faktorkoncentrat var det nødvendigt at benytte plasma fra op til 20.000 blodtapninger. Blødere med hæmofili i svær grad kunne undertiden på et enkelt år få indsprøjet faktorpræparater, der var fremstillet af blod fra op til 100.000 forskellige donorer. Omkostningerne ved at indsamle, forarbejde, teste og transportere blod og blodprodukter var selvsagt enorme.

Cirka 10 pct. af de behandlingskrævende blødere udviklede inhibitor, dvs.

at deres immunforsvar udviklede antistoffer mod faktorkoncentratet, der herved blev virkningsløst. I den tidligere vesttyske hovedstad Bonn havde en tysk hæmatolog, dvs. læge med speciale i blod, forsøgt at slå inhibitorpatienters immunforsvar ud med megadoser faktor, hvorved faktoren igen var begyndt at virke. Behandlingsmetoden fik navnet „Bonn-kuren“, men den var omstridt, blandt andet fordi den tyske hæmatolog ikke fulgte de normale forskrifter for lægevidenskabelige forsøg og ikke redegjorde for sine resultater på normal vis. Til at begynde med forholdt Sundhedsstyrelsen sig derfor skeptisk til Bonn-kuren. Styrelsen fandt ikke, at behandlingsmetoden var tilstrækkelig dokumenteret, og dertil kom, at den var ualmindelig dyr.

De danske inhibitorpatienter havde selvsagt et andet syn på sagen. For hvis de ikke gennemgik Bonn-kuren, måtte de gå tilbage til de mere traditionelle og betydelig mindre effektive bløderbehandlingsmetoder. Mens bløderne ikke formåede at få Sundhedsstyrelsens godkendelse til at gennemgå Bonn-kuren, lykkedes det i stedet en ung dansk inhibitorpatient og dennes læge på Rigshospitalets hæmofilcenter at få et internationalt medicinalfirma med speciale i fremstilling af blodprodukter til vederlagsfrit at donere tilstrækkeligt med faktorkoncentrat til, at patienten kunne gennemgå Bonn-kuren (Danmarks Bløderforening, 1996: 12; interview Andersen). Firmaet havde en klar interesse i at få dementeret den internationale skepsis, som behandlingsmetoden havde vakt. Hvis den danske sundhedsstyrelse blev tvunget til at acceptere Bonn-kuren, ville andre landes sundhedsmyndigheder med stor sandsynlighed være nødt til at følge trop, hvorved behovet for faktorkoncentrat på verdensplan ville vokse betydeligt, indtil inhibitorpatienterne var blevet behandlet. Den danske bløderpatient, som senere skulle blive Danmarks Bløderforenings mangeårige formand, gennemgik succesfuldt Bonn-kuren i 1978 og overvandt sin inhibitor. Herefter havde Sundhedsstyrelsen ikke længere gode faglige argumenter for ikke at tillade danske inhibitorpatienter at gennemgå tilsvarende behandling.

Det havde været Sundhedsstyrelsens politik at sikre dansk selvforsyning med blod og blodprodukter. Dels sikrede det stabile danske korps af frivillige donorer, at kvaliteten af blod tappet i Danmark var høj, dvs. at sandsynligheden for, at smitte overførtes via blod og blodprodukter, var betydelig mindre end i lande, hvor donorer kunne opnå en ekstra indtægt ved at lade sig tappe. Dels var import af udenlandske blodprodukter overordentlig kostbar. Imidlertid slog Bonn-kuren planerne for dansk selvforsyning af blod og blodprodukter fuldstændig i stykker, da det akkumulerede behov

for inhibitorbehandling i begyndelsen af 1980'erne krævede så store mængder faktor, at det ikke kunne dækkes med dansk produktion. I november 1983 gennemgik en dansk bløder en Bonn-kur til hele 23 millioner kroner i datidens priser, og for første gang vakte udgifterne til bløderbehandling politisk røre. Bløderne havde opnået stor goodwill hos danskerne efter flere års beretninger i dagspressen om stærkt forøget levealder og forbedret livskvalitet. Da pressen fremstillede politikernes forbehold over for en så dyr behandling som kold økonomisk beregning og eksekvering af en dødsdom, måtte der findes en løsning, som tillod behandlingen.

Det lykkedes bløderens hjemamt, som var den økonomisk ansvarlige myndighed for behandlingen, at få løftet problemet til den landspolitiske scene, således at ansvaret blev placeret hos indenrigsminister Britta Schall Holberg. Hun var tiltrådt som minister året forinden og stødte her for første gang på bløderbehandling, som få år senere skulle blive årsagen til, at hun forlod dansk landspolitik. En af *Ekstra Bladets* overskrifter lød: „Jern-Britta sjakrer med liv og død“ (22.11.1983). Senere opfandt avisen meget værre øgenavne til ministeren. Avisdækningen afslørede også, at prioritetsdiskussioner inden for sundhedssektoren er tabu i dansk politisk kultur. I en artikel, som bar overskriften „Skal penge afgøre om bløderne skal leve?“ (*Ekstra Bladet*, 22.11.1983), udtalte kendte danskere eksempelvis: „Vi må betale, hvad det koster“, og „Hvem skal dø?“. Schall Holbergs socialdemokratiske forgænger udtalte, at man „uden tvivl“ måtte behandle.

Inhibitorbehandling krævede så store mængder faktorpræparater, at den gjorde målsætningen om dansk selvforsyning umulig. Et år forbrugtes til behandlingen af en enkelt inhibitorpatient det, der svarede til en tredjedel af al dansk produceret faktor. Da det var umuligt at skaffe dansk fremstillet faktor i de mængder, der krævedes i inhibitorbehandling, blev det nødvendigt at importere udenlandsk fremstillet faktor (interview Bacher; interview Jørgensen). Fra et behandlingsmæssigt synspunkt var kvaliteten af disse faktorpræparater ikke højere end de dansk fremstillede, men da de var mere rensede og mere patientvenlige, foretrak mange blødere disse produkter af praktiske såvel som æstetiske årsager. Og de behandlende læger havde forståelse for blødernes ønsker om at blive behandlet med de udenlandske produkter (interview Jørgensen).

Ulykkeligvis blev den lægefaglige begrundelse for dansk selvforsyning, nemlig den formindskede smitterisiko, i denne situation glemt – af bløderne, de behandlende læger, bløderforeningen og Sundhedsstyrelsen. Netop i begyndelsen af 1980'erne blev danske blødere på den ene side behandlet

med dansk fremstillede faktorpræparater, som de behandlende danske læger fra et behandlingsmæssigt synspunkt mente var helt tilfredsstillende, og som de følte sig forpligtede til at ordinere for at sikre den danske faktorproduktion. På den anden side ordinerede de importeret faktor ikke alene til inhibitorpatienter, men også til mange andre blødere, der foretrak de udenlandske produkter (interview Bacher; interview Jørgensen). Senere skulle det vise sig, at netop disse importerede faktorpræparater, som især stammede fra USA, var hiv-inficerede (Melbye, Madhok et al., 1984). At alle i denne situation glemte den lægefaglige begrundelse for selvforsyning er en væsentlig forklaring på, hvorfor hiv blev overført til et forholdsvis stort antal danske blødere sammenlignet med andre lande.

AIDS OG HIV

Den første offentlige omtale af aids skete i juni 1981 i det amerikanske ugeskrift *Morbidity and Mortality Weekly Report*. Sygdommen omtaltes her som et syndrom, dvs. en række symptomer, som tilsammen vil kendetegne en given sygdom. De symptomer, der i 1981 observeredes hos de første aids-patienter, fik lægerne til at mene, at denne nye sygdom måtte skyldes en defekt i immunsystemet, hvorved patienterne blev udsat for alvorlige infektioner. De mente yderligere, at manglen ikke var arvelig, men erhvervet. Heraf navnet: *Acquired Immuno Deficiency Syndrome* (erhvervet immundefekt syndrom). Imidlertid var årsagen til sygdommen ukendt. Det formodedes, at en forklaring skulle findes i livsstilen hos bøsser, der var den første gruppe, der blev ramt af sygdommen. Mindre end et år senere viste det sig ikke at holde stik. I 1982 rapporteredes det første amerikanske tilfælde af aids hos en bløder; kort tid senere hos stofmisbrugere, haitianere, personer, der havde opholdt sig i Afrika, og i 1983 hos en transfusionspatient. Alle disse tilfælde blev først registreret i USA, men da der kort tid senere blev rapporteret om aids hos de samme befolkningsgrupper i Vesteuropa, var det oplagt, at verden stod over for en betydelig international sundhedskrise. I 1981-82 var aids så godt som udelukkende omgærdet med ubekendte: Man kendte ikke årsagen til sygdommen, dens smitteveje, smitsomhed, latensperiode eller den forventede levetid for aids-smittede (kun at den så ud til at være ekstremt kort). Opdagelsen af sygdommens årsag og metoder til at spore dens tilstedeværelse hos et menneske syntes at ligge meget langt ude i fremtiden.

I 1983 blev der i Frankrig og i 1984 i USA isoleret et virus, som ved en international overenskomst fik navnet *Human Immunodeficiency Virus* (hiv).

Identifikationen af viruset gjorde det muligt nærmere at bestemme smittevejene: Det drejede sig om seksuel kontakt med udveksling af sperm og blod, blodtransfusion og brug af blodprodukter, deling af kanyler og morføsterkontakt, dvs. udveksling af det, der i et eufemistisk forsøg på at undgå stødende sprogbrug og stigmatisering blev benævnt „kropsvæsker“.

Allerede i 1984 udvikledes en metode til at teste for forekomst af hiv. I marts 1985 blev det første testudstyr, som ville kunne muliggøre systematisk screening af donorblod for forekomst af antistoffer mod hiv, markedsført i USA. Men allerede inden da, mens viden om aids fortsat var overordentlig sparsom, uklar og ufyldstgørende, havde man i lægevidenskabelige kredse og hos sundhedsmyndigheder på nationalt såvel som internationalt plan formuleret en række forholdsregler, som kunne være med til at formindske risikoen for smittespredning gennem blod og blodprodukter. Med identifikationen af viruset og udviklingen af metoder til at teste for dets forekomst, stod sundhedsmyndighederne på noget mere sikker grund. Det drejede sig om følgende forholdsregler:

Screening af bloddonorer. I mangel på en test til at identificere forekomsten af aids i blod, blev udvælgelse af raske donorer det første tiltag til at reducere risikoen for smittespredning via blod og blodprodukter, der blev aktuelt. Lægeundersøgelse med henblik på at identificere donorer med symptomer på aids var ikke tilstrækkelig. Da aids havde en ukendt latensperiode, bad blodbanker personer, som tilhørte befolkningsgrupper med høj forekomst af aids, om at afholde sig fra at give blod. Selv efter indførelsen af den helt rutinemæssige screening af donorblod, beder man fortsat personer fra højrisikogrupper om at undlade at give blod, da antistoffer mod viruset tidligst kan spores tre måneder efter smittetidspunktet og i nogle tilfælde først betydelig senere.

Surrogatscreening. Eftersom bøsser og intravenøse stofmisbrugere har høj forekomst af leverbetændelse i form af hepatitis B, som også smitter via blod, blev det foreslået at screene donorblod for hepatitis B som en erstatningstest for hiv. Internationalt blev surrogattestning generelt afvist som metode til at screene blod for hiv. For det første var testen ikke særlig præcis med hensyn til at spore hiv, for det andet var den umådelig dyr (Shield, 1999: 334). Til gengæld havde flere lande screening for hepatitis som en selvstændig sundhedspolitisk målsætning.

Fjernelse af virus fra blodprodukter. Siden slutningen af 1970'erne var der blevet gjort forsøg på at fjerne hepatitis fra blodprodukter, især ved hjælp af varmebehandling. Til at begynde med var tabet af styrke eller udbytte (dvs.

mængden af faktorprotein) i varmebehandlet faktor enormt (mellem 50 og 90 pct.), hvilket øgede prisen op til 10 gange i forhold til ikke-varmebehandlet koncentrat (Leveton et al., 1995: 87). Følgelig blev varmebehandlet størkningsfaktor kun benyttet i yderst begrænset omfang i bløderbehandling. Så snart man vidste, at aids skyldes et virus, mente man, men uden at man på nogen måde kunne være sikker, at de metoder, der var udviklet til at fjerne hepatitis fra blodprodukter, også ville kunne fjerne hiv. Der fandtes mange forskellige metoder til at fjerne virus fra blodprodukter, og i begyndelsen og midten af 1980'erne var der stor usikkerhed om, hvilke metoder der var mest effektive. De amerikanske sundhedsmyndigheder, der stod over for den største forekomst af hiv blandt blødere, var de første, der reagerede. I februar 1984 havde alle amerikanske fabrikker af blodprodukter ansøgt om og fået tilladelse til at varmebehandle koaguleringsfaktor. I oktober 1984 erklærede det amerikanske Center for Disease Control and Prevention varmebehandling for at være et effektivt middel til at eliminere hiv og anbefalede, at brugen af ikke-varmebehandlet faktor blev begrænset.

Screening af bloddonationer. De metoder, der benyttes til at fjerne vira fra plasmaprodukter, er uegnede til at fjerne vira fra transfusionsblod, da røde blodceller, som er den bestanddel af blod, der skal tilføres en patient, der lider blodtab, ikke tåler varmebehandling. I stedet må bloddonationerne, dvs. de enkelte tapninger, testes for antistoffer. Kort tid efter identifikationen af hiv i 1984 blev de første eksperimentelle metoder til at spore hiv direkte i blod udviklet. I marts 1985 blev det første kommercielle testudstyr tilgængeligt for blodbanker, om end til at begynde med ikke i mængder, der tillod screening af andet end udvalgte tapninger. Selvom risikoen for smittespredning ikke fjernes et hundrede procent som følge af den forsinkede produktion af antistoffer, blev blodbankernes rutinemæssige screening af blodtapninger den afgørende metode til at beskytte modtagerne af transfusionsblod mod hiv-smitte. Den obligatoriske screening gjorde samtidig blodprodukter sikrere, idet de på sigt ville blive fremstillet på basis af screenet blod, som derefter som en yderligere sikkerhedsforanstaltning ville være varmebehandlet.

DANSKE REAKTIONER OG TILTAG

Aids blev kendt forholdsvis tidligt i Danmark, mindre end et halvt år efter at sygdommen første gang var blevet rapporteret som et officielt, klinisk syndrom. Sundhedsstyrelsen registrerede det første tilfælde af aids i Dan-

mark i september 1981. Offentligheden hørte første gang om denne ny, mystiske sygdom, som af ukendte årsager kun syntes at ramme bøsser, da danske aviser i begyndelsen af december 1981 kort omtalte et fælles dansk-amerikansk forskningsprojekt blandt danske bøsser. I de første år tiltrak aids sig yderst begrænset medieopmærksomhed, ligesom offentligheden og politikere ikke skænkede sygdommen mange tanker. I den udstrækning, aids blev gjort til genstand for medieopmærksomhed, blev sygdommen først og fremmest forbundet med bøsser (Albæk, 1992).

Så tidligt som i 1982 blev danske læger opmærksomme på amerikanske oplysninger om, at blod kunne være et medium for overføring af aids. Endnu inden identifikationen af hiv og udviklingen af metoder til at screene for viruset iværksatte de danske sundhedsmyndigheder en række initiativer med det formål at reducere risikoen for blodoverført smittespredning: 1) I december 1982 nedsatte Sundhedsstyrelsen et udvalg til at overvåge sygdommen og give styrelsen råd om mulige forholdsregler. Lægefaglige eksperter og Landsforeningen for Bøsser og Lesbiske deltog i udvalget, men ikke Danmarks Bløderforening eller de læger, der behandlede bløderpatienter. 2) Der blev gennemført en række tiltag med det formål at udelukke personer fra kendte risikogrupper fra bloddonorkorpset, det vil især sige bøsser og narkomaner. 3) Fra 1. juni 1983 blev al dansk donorblod screenet for hepatitis B. Dermed havde de danske sundhedsmyndigheder samtidig indført surrogatscreening for aids, selvom dette ikke var en selvstændig målsætning for indførelsen af hepatitisscreeningen. 4) Dansk selvforsyning med blod og blodprodukter blev opprioriteret.

Målsætningen om at gøre Danmark selvforsynende med blod og blodprodukter forekom at være fornuftig. Den forøgede risiko for smittespredning gennem betalt blod viste sig også at gælde for aids. Tætte forbindelser mellem danske aids-forskere og Pasteurinstituttet i Frankrig gjorde det muligt at få tilsendt testudstyr, således at 22 patienter med hæmofili i svær grad kunne undersøges allerede i foråret 1984, kun få måneder efter isoleringen af hiv og udviklingen af den første test til sporing af hiv-antistoffer (interview Melbye). Undersøgelsen viste, at 64 pct. af de undersøgte danske bløderpatienter var smittede med hiv. Den danske undersøgelse var led i en dansk-skotsk kortlægning af forekomsten af hiv-smitte blandt blødere, og den viste, at der var en direkte sammenhæng mellem smitte og indtagelse af kommercielt fremstillet faktorkoncentrat fra USA (Melbye, Biggar et al., 1984).

I de første år efter at det blev kendt, at hiv kan smitte via blod og blod-

præparater, forekom målsætningen om dansk selvforsyning overordentlig fornuftig, og ingen gav på daværende tidspunkt udtryk for andre opfattelser. Der opstod først uenighed om målsætningen, da andre muligheder for at standse blodoverført hiv-smitte begyndte tage form, først varmebehandling af blodpræparater og senere screening af donorblod. I efteråret 1984 begyndte der at fremkomme videnskabelige informationer om, at varmebehandling af blodprodukter reducerede risikoen for blodoverført hiv-smitte. Allerede i december 1984 modtog Sundhedsstyrelsen den første ansøgning fra danske hæmofililæger om tilladelse til at benytte et udenlandsk varmebehandlet faktorpræparat, og i foråret 1985 voksede antallet af ansøgninger. På det tidspunkt var der ikke registreret noget dansk eller udenlandsk varmebehandlet faktorpræparat hos Sundhedsstyrelsen. Danske læger må kun benytte lægemidler, som er registreret hos Sundhedsstyrelsen, men i særlige tilfælde kan styrelsen give tilladelse til brug af ikke-registrerede lægemidler i begrænset omfang.

Svarene på dispensationsansøgningerne var længe undervejs. Og bløderne blev mere og mere bekymrede, efterhånden som stadig flere af dem fik besked om, at de var hiv-smittede. Derfor besluttede Danmarks Bløderforening på sin generalforsamling den 9. marts 1985 at skrive direkte til indenrigsministeren, som var den ansvarlige minister for sundhedsområdet, og forklare blødernes situation for hende. Bløderforeningen anmodede om, at alle bløderpatienter omgående overgik til behandling med varmebehandlede faktorpræparater. Yderligere foreslog foreningen, at danske producenter af faktorpræparater straks gennemførte varmebehandling som et fast led i fremstillingsprocessen, og at der hurtigst muligt gennemførtes screening af alt indsamlet donorblod. Men foreningen fik ikke umiddelbart noget svar fra indenrigsministeren.

Tilsyneladende skyldtes de manglende svar på såvel de behandlende lægers ansøgninger om dispensation til at bruge ikke-registrerede varmebehandlede faktorpræparater som brevet fra Danmarks Bløderforening intern forvirring og uenighed i Sundhedsstyrelsen. Der var faglige uenigheder, kommunikations- og koordinationsproblemer såvel som personlige konflikter. Ansvar for Sundhedsstyrelsens aids-politik var spredt ud over to og visse tilfælde tre afdelinger, ofte uden koordination af aktiviteterne. Afdeling D havde ansvaret for epidemiske sygdomme og derfor i vid udstrækning også for aids. Således hørte transfusionsblod under afdelingen. Medio juni 1985 var Afdeling D af den opfattelse, at screening af donorblod ikke ville betyde den store forskel med henblik på at forhindre smittespredning af

aids. Det danske donorkorps havde en meget høj standard. Af de i alt ca. 5.500 undersøgelser, der allerede var foretaget, havde ingen været positive, dvs. ingen indeholdt hiv. Derfor vurderedes den statistiske sandsynlighed for transfusionsoverført aids i Danmark at være overordentlig lille. Når man hertil lagde, at en generel donorscreening i Danmark skønnedes at ville koste 20-40 millioner kroner pr. år, så fandt Afdeling D ikke, „at man i første omgang [skulle] satse på en donorscreening, da denne ud fra en cost benefitsynsvinkel ikke vil[le] være hensigtsmæssig“. Afdeling D mente dog, at det ville være nødvendigt at indføre screening af donorblod på et senere tidspunkt. Derimod anbefalede afdelingen, at man i Danmark meget alvorligt måtte overveje kun at benytte varmebehandlet faktorkoncentrat i bløderbehandlingen (Sundhedsstyrelsen, 1985c).

Det var stik modsat opfattelsen i Sundhedsstyrelsens Afdeling A, den såkaldte lægemiddelafdeling, der havde ansvaret for blodprodukter. Afdelingen fremførte flere grunde til ikke at indføre et øjeblikkeligt krav om varmebehandling. Nogle af disse grunde var faglige, andre tekniske eller økonomiske, ligesom der var et hensyn at tage til de danske producenter. Det blev aldrig klart – hverken i den efterfølgende dommerundersøgelse eller i de retssager, som bløderne anlagde mod sundhedsmyndighederne – hvilke grunde der vægtede mest. Danmarks Bløderforening var imidlertid ikke i tvivl om, at styrelsens politik var dikteret af hensynet til de danske producenter, der på daværende tidspunkt ikke beherskede varmebehandlingsteknikken, hvilket foreningen gjorde opmærksom på i breve af 15. juni og 19. juli til henholdsvis indenrigsministeren og Folketingets indenrigsudvalg.

Den 6. maj blev der afholdt møde i Sundhedsstyrelsens permanente blodproduktudvalg, hvor man blandt andet drøftede de synspunkter, som Danmarks Bløderforening havde fremført (Sundhedsstyrelsen, 1985b). Den efterfølgende dag besvarede Indenrigsministeriet kortfattet det brev, som Danmarks Bløderforening havde sendt til ministeren den 13. marts, og skrivelserne slutter, at „(m)an skal vende tilbage til sagen, når sundhedsstyrelsens vurdering foreligger“. Efter yderligere interne overvejelser og drøftelser på møder den 8. og 9. maj besluttede Sundhedsstyrelsen, at „såfremt ansøgningen [om at benytte et ikke-registreret, varmebehandlet blodprodukt] alene motiveres med frygt for AIDS ved anvendelse af et ikke varmebehandlet præparat, kan ansøgningen ikke forventes imødekommet“ (U 1996.1589). Dette blev enslydende meddelt som svar på alle ansøgninger. Bløderforeningen reagerede på disse afslag med et betydelig mere skarpt formuleret brev

til indenrigsministeren den 15. juni. I brevet gjorde foreningen gældende, at Sundhedsstyrelsen direkte modarbejdede de behandlende lægers forsøg på at gennemføre forebyggende foranstaltninger og øjensynligt satte hensynet til de danske producenter over hensynet til bløderne.

Sundhedsstyrelsens vurdering af blødernes ønsker kom i forbindelse med en 28-siders generel redegørelse om aids, som blev sendt til Indenrigsministeriet den 24. juni (Sundhedsstyrelsen, 1985a). Styrelsen fandt det nødvendigt at indlede en betydelig mere aktiv aids-politik end hidtil. Imidlertid modtog styrelsen klare signaler fra indenrigsministeren og hendes departementschef om, at der ikke kunne bruges flere midler på sundhedsområdet, tværtimod (Beretning, 1988: 86, 87). Ministeren havde offentligt givet udtryk for, at hun ikke fandt aids i Danmark alarmerende, og at regeringen derfor ikke burde bruge flere ressourcer på en forebyggende indsats (*Politiken*, 6.6.1985). Britta Schall Holberg var en af regeringens mest markante profiler. Ikke mindst af den grund huede det hende ikke, at hendes ministerium året forinden ikke havde formået at foretage de besparelser, man havde lovet, men at man i stedet havde fået oparbejdet en „gæld“ til Finansministeriet på 500 millioner kroner (Brockenhuus-Schack & Eriksen, 1988: 28). Ydermere indebar den statslige budgetreform fra 1984, at ministeriet risikerede via dets eget budget at skulle kompensere amter og kommuner for udgifter, som de blev påført på grund af udgiftskrævende beslutninger, uanset hvor lægefagligt velbegrundede de måtte være (Beretning, 1988: 86). Alt i alt var det derfor efter ministerens opfattelse umuligt for nærværende at udvide aktiviteterne på sundhedsområdet, aids-initiativer inklusive (Beretning, 1988: 87).

Sundhedsstyrelsen var ikke begejstret for deres besparelsesivrige minister og valgte på aids-området ikke at følge hendes politiske signaler. Styrelsen havde ikke lyst til at kæmpe de politiske og institutionelle kampe, som var nødvendige for på sundhedsområdet at finde besparelser, der kunne finansiere en øget aids-indsats. I stedet præsenterede Sundhedsstyrelsen i redegørelsen en i princippet uprioriteret liste over mulige tiltag, herunder anslåede udgiftsrammer på 26 millioner kroner i 1985 og 92 millioner i 1996. I fremsendelsesskrivelsen til ministeriet henstillede styrelsen, „at der på flere områder tilvejebringes de nødvendige økonomiske ressourcer med henblik på at reducere og følge smittespredningen“.

Af redegørelsen fremgik, at screening af donorblod og varmebehandling af faktorprodukter ikke stod højest på Sundhedsstyrelsens liste over forslag til tiltag, der kunne begrænse smittespredningen af aids. Selvom redegørel-

sen var en i princippet uprioriteret liste, blev det anbefalet, „at man i den nuværende situation [udskød] en eventuel beslutning om undersøgelse af donorblod“, idet det var „mere hensigtsmæssigt at anvende ressourcer til information om smittevejene for AIDS med henblik på at reducere spredningen af sygdommen“ (Sundhedsstyrelsen, 1985a: 18).

Hvad angik faktorprodukter, var det efter styrelsens opfattelse ikke muligt at stille øjeblikkeligt krav om virusinaktivering af faktorpræparater og ganske særligt ikke præparater fremstillet af dansk blod, hvor risikoen for smitteoverførsel måtte anses for meget ringe. Imidlertid ville styrelsen i løbet af nogle måneder stille krav om, at al faktor blev virusinaktiveret, og man ville også give generel udleveringstilladelse til virusinaktiverede faktorpræparater, når sygehusafdelingerne anmodede herom (Sundhedsstyrelsen, 1985a: 18-19).

Hvis forholdet mellem Sundhedsstyrelsen og indenrigsministeren hidtil havde været køligt, nåede det under frysepunktet, da hun modtog styrelsens redegørelse. Og hvis kommunikationsformerne mellem styrelse og ministerium hidtil undertiden havde været besynderlige, blev de nu absurde. Redegørelsen gjorde Britta Schall Holberg rasende, dels fordi pressen havde modtaget den samtidig med hende, dels på grund af anbefalingernes økonomiske konsekvenser – uden nogen form for angivelse af, hvor pengene skulle komme fra. Efter hendes opfattelse var det „gratis for Sundhedsstyrelsen at stille sådanne forslag“, der angiveligt var lægefagligt begrundede, men hvor det politisk ubehagelige arbejde med at finde pengene blev overladt til hende (Beretning, 1988: 93).

Ministeren var pinligt opmærksom på den informationsasymmetri, der nødvendigvis opstår, når beslutningskompetence overlades til stærke fagprofessioner. Derfor var Britta Schall Holberg usikker på, om Sundhedsstyrelsens redegørelse alene var udtryk for en lægefaglig vurdering, eller om der var professionsinteresser på spil. Som hun skrev i marginen på sit eget eksemplar af redegørelsen: „Hvor er det synd, at man bliver skeptisk overf., om dette drejer sig om aids eller (overlæge)stillinger! De kan rende + hoppe!“ Hun fandt, „at dette notat nærmer sig det uartige“, og at „det lugter langt væk af pression“. Som mange af hendes forgængere i embedet ønskede Britta Schall Holberg at begrænse Sundhedsstyrelsens uafhængighed. Redegørelsen var med til at forstærke dette ønske – den „bliver kun et yderligere grundskud for S.S.'s [Sundhedsstyrelsens, EA] fremtid“. Ministeren ønskede styrelsen underlagt hendes politiske kontrol. Hun viste sin vrede over redegørelsen i et håndkrevet „privat“ brev til chefen for Sundhedsstyrelsen,

medicinaldirektør Søren Sørensen, dateret 24. juni, hvori hun blandt andet skrev, „at Sundhedsstyrelsen vil blive anmodet om at anvise, hvor disse penge skal findes indenfor sundhedsområdet, incl. Sundhedsstyrelsens eget område“ (Beretning, 1988: 92-93). Hendes vrede mod styrelsen blev ikke mindre, da hun senere læste sit private brev i pressen.

Den 16. juni 1985 sendte indenrigsministeren sin vurdering af Sundhedsstyrelsens redegørelse til Folketingets kommunaludvalg, som tidligere havde modtaget styrelsens redegørelse. For så vidt angik den danske blodforsyning, var ministeren enig med Sundhedsstyrelsens anbefalinger. Den senere dommerundersøgelse fastslog, at selvom redegørelsen gav anledning til megen presseomtale, så var der ikke på daværende tidspunkt det fornødne flertal i Folketinget til at fravige Sundhedsstyrelsens indstilling (Beretning, 1988: 385).

Bløderne var frustrerede og vrede over styrelsens redegørelse såvel som ministerens vurdering heraf. De oplevede ganske enkelt, at de ikke blev hørt, hvorimod der blev taget uacceptabelt stort hensyn til producentinteresser, hvilket Danmarks Bløderforening gjorde utvetydigt opmærksom på i brev af 29. juli til Folketingets kommunaludvalg. Men producenterne havde jo også direkte adgang til de relevante myndigheder, de var ligefrem repræsenterede i Sundhedsstyrelsens permanente blodproduktudvalg, som rådgav styrelsen om dansk blodforsyning. Derimod var hverken bløderne eller de behandlende hæmofililæger repræsenterede. I 1984 havde indenrigsministeren afvist et ønske om bløderrepræsentation i udvalget med den begrundelse, at bløderne ikke var den eneste patientgruppe med en interesse i blodprodukter (U 1996.1574).

Derfor forsøgte bløderforeningen at gå uden om Sundhedsstyrelsen og få arrangeret et møde med indenrigsministeren, så de kunne præsentere deres bekymringer og ønsker direkte for hende selv. De ønskede dette møde af flere grunde. For det første var der stadig ikke truffet beslutning om kun at benytte varmebehandlede faktorpræparater i bløderbehandling, uagtet at man tilsyneladende anerkendte vigtigheden af virusinaktivering. For det andet var der fortsat ikke truffet nogen beslutning om screening. For det tredje havde Sundhedsstyrelsen tilsyneladende ikke travlt med at besvare de ansøgninger om udleveringstilladelse til varmebehandlede faktorprodukter, som hæmofilicentrene var blevet nødt til at indsende på ny, da styrelsen havde oplyst, at man nu var villig til at imødekomme ansøgningerne. Hæmofilicentrene havde stadig ingen generel udleveringstilladelse (interview Ingerslev).

Mødet med ministeren fandt langt om længe sted 15. august. Britta Schall Holberg var noget uklar og diffus i sine udtalelser, og efter mødet var der forvirring om, hvad ministeren faktisk havde sagt, og hvad hendes melding til bløderne var (Beretning, 1988: 99). Imidlertid forstod bløderforeningens repræsentanter klart, at hæmofilicentrene ville få besked om, at de efter anmodning kunne få udleveringstilladelse til varmebehandlet faktorkoncentrat. En lettet formand for bløderforeningen skrev straks til sine medlemmer: „Indenrigsministeren giver grønt lys for skift til varmebehandlede (AIDS-sikre) præparater“. Et par dage senere ringede en hæmofililæge til Indenrigsministeriet for at få formandens oplysning bekræftet. Det var ikke muligt. I stedet fik han afslag på sin ansøgning om at behandle en bløderpatient med varmebehandlet faktorkoncentrat (*PRESS*, 1987: 11, 59).

DEN POLITISKE BESLUTNING OM VARMEBEHANDLING OG SCREENING

Igen følte bløderne stor frustration og vrede. Indtil videre havde de forsøgt at påvirke de relevante myndigheder med konventionelle politiske midler og med, efter deres opfattelse, faktuelle argumenter. Men deres synspunkter var ikke blevet hørt. Derfor besluttede bløderne at gå til medierne. Men de stod endnu ikke stærkt til at få optimal medieopmærksomhed: Indtil videre var der ikke blevet påvist hiv i dansk blod eller i faktorpræparater baseret på dansk blod. Med andre ord manglede deres sag et dramatisk moment. Det lå imidlertid kort forude.

Den endelige beslutning om at indføre screening af donorblod og varmebehandling af faktorpræparater i Danmark blev taget under et kaotisk og dramatisk forløb, i hvilket det var vanskeligt at skelne politiske fra lægefaglige argumenter. Anledningen blev et møde i sundhedsudvalget i Frederiksborg Amt den 2. september 1985. Udvalget drøftede en redegørelse om en homoseksuel mand, som var blevet diagnosticeret med aids, og som tre gange havde fået tappet blod mellem juni 1983 og maj 1984. Blodet var blevet benyttet i forbindelse med operationer, men patienterne var alle døde af deres grundlidelser (Beretning, 1988: 107). Selvom sagen blev behandlet på et lukket møde, blev sagen lækket til pressen og blev nævnt samme aften i *TV-Avisen* på DR, dengang Danmarks eneste tv-kanal.

Den aften følte indenrigsminister Britta Schall Holberg sig misinformet og forrådt, da hendes ministersekretær telefonerede for at oplyse hende om tv-indslaget. Hun var hele tiden blev fortalt, at der ikke var eksempler på

transfusionsoverført aids i Danmark. Kun tre dage tidligere havde hun i et læserbrev i *B.T.* skrevet, at der „til dato“ ikke var fundet aids-smitte i dansk donorblod, hvilket hun havde gentaget i et langt indlæg i *Politiken* samme dag, og hun „havde truffet sine politiske beslutninger i tillid hertil“ (Beretning, 1988: 104). Samme aften udsendte ministeren en pressemeddelelse, hvori hun skrev, at sagen om den aids-smittede donor var fuldstændig ny for hende, at hun betragtede sagen med dyb alvor, og at hun „omgående [ville] iværksætte en tilbunds-gående undersøgelse“. Den efterfølgende dag blev Sundhedsstyrelsen pålagt at gennemføre en undersøgelse af sagen og at levere en redegørelse og vurdering af sagen allerede samme dag. Pressen hev de store, dramatiske overskrifter frem. *B.T.* skrev: „AIDS i donorblod: Vi kan alle blive smittede“ (3.9.1985). *Ekstra Bladet*: „Læger sprøjtede AIDS ind i døende“ (3.9.1985).

Selvom aviserne havde de store overskrifter fremme, kunne indenrigsministeren sandsynligvis have redet stormen af, hvis ikke det var, fordi bløderforeningen så informationen om den aids-smittede donor som et politisk „mulighedernes vindue“ (Kingdon, 1984), der åbnede sig for dem, og igennem hvilket foreningen kunne presse sine egne krav til sundhedsmyndighederne. Som formand for Danmarks Bløderforening udarbejdede Terkel Andersen en pressemeddelelse, i hvilken han beskrev blødernes situation, og som han personligt afleverede til de vigtigste nyhedsredaktioner i københavnsområdet. Han blev kontaktet af *TV-Avisen*, som ønskede et interview med ham i forbindelse med samme aftens nyhedsdækning. Blødernes problemer med sundhedsmyndighederne var *TV-Avisens* hovedhistorie. Ved behændigt at koble blødernes krav om virusinaktiveret faktorkoncentrat sammen med transfusionsoverført aids-smitte benyttede Terkel Andersen en velkendt strategi i politisk dagsordensfastsættelse (Cobb & Elder, 1972): Han udvidede bløderforeningens konflikt med sundhedsmyndighederne til at omfatte ikke blot andre samfundsgrupper, men hele befolkningen. Bløderne blev levende beviser for, hvor farligt det var for hele befolkningen at modtage blod. Inden *TV-Avisen* var forbi, bragte studieværten en oplysning fra ministeren om, at bløderne ville kunne få udenlandsk varmebehandlede blodprodukter, indtil de danske producenter selv var i stand til at levere dem (Brockenhuus-Schack & Eriksen, 1988: 25).

Ministeren var vred. Sundhedsstyrelsen havde i virkeligheden kendt til sagen om den aids-diagnosticerede donor i mere end et år, men havde valgt at holde oplysningerne herom inden for en meget snæver kreds for ikke at forurolige befolkningen. Britta Schall Holberg følte sig til grin, fordi hun – på basis af de oplysninger, hun havde fået fra Sundhedsstyrelsen – ved flere

lejligheder havde forsikret befolkningen om, at der ikke fandtes eksempler på transfusionsoverført smitte i Danmark. Ydermere fandt hun, at det var styrelsens pligt at viderebringe oplysninger af denne type til ministeren, da styrelsen burde have vidst, at en sag som denne kunne få alvorlige politiske konsekvenser for hende.

Britta Schall Holberg gav meget præcist udtryk for sit politiske dilemma under et tv-interview: „For mig som politiker er der væsentlig forskel på noget, som er en hypotese på et stykke papir, og noget, der er en konstateret realitet. Konstateres bare ét tilfælde, så er det en helt anden virkelighed for borgerne“ (Brockenhuus-Schack & Eriksen, 1988: 56). Sundhedsstyrelsen opererede i statistiske sandsynligheder, mens befolkningens risikovillighed udgjorde det univers, inden for hvilket Britta Schall Holberg måtte reagere som politiker. Og befolkningens villighed ændrer sig dramatisk, når den statistiske sandsynlighed bliver en realitet.

Pressedækningen ikke kun af blodkonflikten, men af aids generelt eksploderede (Albæk, 1992), og pressen var enstemmig imod ministeren. Journalister så at sige „lugtede blod“. De var nådesløse i deres kritik og holdt sig ikke for gode til at benytte sexistiske overtoner. Indenrigsministeren blev ikke længere portrætteret som „Jern-Britta“. I hvad der skulle blive en af de mest personrettede pressekampagner mod en dansk politiker nogensinde, blev hun den ufølsomme „Blod-Britta“, som kun tænkte på penge og ønskede „lig på bordet“, før hun overvejede at handle (*Ekstra Bladet*, 14.9.1985). Den omkostningsbevidste minister var havnet i et klassisk politisk dilemma: Det er betydeligt nemmere at vinde bifald for krav, der ønsker at udvide den offentlige sektors service til „svage“ grupper som børn, ældre, patienter mv., end det er at høste politiske frugter af besparelser, som vil komme skatteyderne til gode (Kristensen, 1987).

Britta Schall Holberg vidste, at hun kunne komme til at betale en høj politisk pris for den blæst, der stod om det aids-smittede blod. Derfor besluttede hun allerede den 3. september – uden at konsultere Sundhedsstyrelsen – at indføre screening af donorblod. På grund af det forpestede forhold mellem ministerium og styrelse fortsatte den absurde kommunikationsform. Klokkeren 23:15 blev Sundhedsstyrelsens direktør, Søren Sørensen, ringet op af ministeren, som meddelte ham, „at han dagen efter ville se noget ubehageligt i avisen“, men uden at informere ham om hvad. Klokkeren 23:55 udsendte Britta Schall Holberg en pressemeddelelse via Ritzaus Bureau, hvori hun oplyste om sin beslutning om at indføre screening af donorblod. Sundhedsstyrelsen blev først informeret herom i brev dateret 4. september.

Den 5. og 6. september mødtes indenrigsministeren med de tre danske faktorproducenter, og den 10. september anmodede hun Sundhedsstyrelsen om snarest muligt at indføre krav om, at danske blødere kun må behandles med virusbefrieede blodprodukter. Det skete med virkning pr. 1. oktober. Og i et cirkulære af 1. november 1985 til alle landets sygehuse fastslog Sundhedsstyrelsen, at der med virkning fra 1. januar 1986 skulle foretages screening af hver portion donorblod (Beretning, 1988: 137-138). De fleste sygehuse havde imidlertid startet screening inden da.

Sundhedsstyrelsen var stærkt opmærksom på den løbende kamp mellem ministerium og styrelse og forsøgte at beskytte sit territorium. I et notat af 9. september til Indenrigsministeriets departementschef opregnede Sundhedsstyrelsens direktør en række „hændelsesforløb, der har givet Sundhedsstyrelsen anledning til bekymring, når det drejer sig om at drage grænselinien mellem den politiske beslutning og den nødvendige faglige rådgivning“. Sundhedsstyrelsen vandt første runde, da Folketinget viste sig ikke at være villig til at hjælpe indenrigsministeren med at underkaste styrelsen mere politisk kontrol. I 1987 tabte styrelsen imidlertid anden runde, da Folketinget vedtog at indskrænke styrelsens autonomi ved at lægge den direkte ind under det nyligt oprettede sundhedsministerium. Det har været meget vanskeligt for styrelsen at acceptere denne ændring. I 1988 fik styrelsen ny direktør, som valgte at forlade sin stilling i 1995, da det var oplagt, at han stod for at få en fyreseddel. Han svarede igen i 1996 ved at gennemføre den første såkaldte *outing* af en dansk politiker: Han hævdede, at dansk sundhedspolitik ikke alene under den daværende, men også den forhenværende sundhedsminister havde været dikteret af de to ministres seksuelle observans snarere end lægefaglige synspunkter (Juul-Jensen, 1996). Også hans efterfølger i embedet havde svært ved at acceptere „sammenblandingen“ af politik og fagkundskab (Krag, 2001).

Kimen til den danske bløderskandale blev sået i disse dramatiske og kaotiske septemberrdage i 1985. Pressen og offentligheden delte en opfattelse af, at en hjerteløs minister havde spillet russisk roulette med blødernes såvel som befolkningens helbred og liv. En anden udbredt opfattelse var, at svage embedsmænd havde ladet sig kujonere af ministeren til at tænke i penge i stedet for at tage lægefaglige hensyn. Men alt dette ville sandsynligvis være blevet glemt, hvis det ikke var, fordi der blev indført en overgangsordning. Det var en ordning, som oppositionen i Folketinget og bløderne formåede at udnytte til fulde, da den først blev kendt gennem pressen.

Med indførelsen af varmebehandling af faktorkoncentrat og screening af donorblod skulle alt være i orden. Hvilket det tilsyneladende også var. Indtil to år senere, da alt alligevel viste sig ikke at være i orden. Den 1. december 1987 blev det i Danmarks Radios *Orientering* på P1 oplyst, at mindst én bløder var blevet smittet med aids efter at være blevet behandlet med faktorpræparater, der ikke var virusfri, sådan som det var blevet lovet. Nu er radioen imidlertid ikke så vægtigt et medium for dagsordenfastsættelse som tv. Det var derfor ikke før den 9. december, dagen efter at tv-programmet *Landet Rundt* havde bragt et indslag om samme sag, at den hiv-smittede bløder blev genstand for de store overskrifter i aviserne.

Sagen blev kendt, fordi en hæmofililæge i begyndelsen af april 1987 opdagede, at en af hendes patienter var smittet med hiv. Det skete på et tidspunkt, hvor patienten havde skiftet til varmebehandlede faktorpræparater baseret på dansk blod. Imidlertid tog det lægen flere måneder at finde ud af, at forklaringen på patientens hiv-smitte måske skulle findes i en overgangsordning, som gjorde det muligt efter 1. januar 1986 at benytte ikke-screenet blod til fremstilling af faktorpræparater. Hverken lægen eller bløderen kendte noget til denne overgangsordning. En af grundene hertil var, at hverken hæmofililæger eller blødere var repræsenteret i Sundhedsstyrelsens Permanente Blodproduktudvalg, hvor man havde diskuteret overgangsordningen. Den 10. november fremsendte lægen en skriftlig redegørelse om sagen til Sundhedsstyrelsen og konkluderede, at „mistanken må i høj grad rettes mod de anvendte danske produkter, hvor udgangsmaterialet ikke har været undersøgt for HIV-antistoffer“. Den 13. november blev de danske producenter pålagt at tilbagekalde alt ikke-screenet faktorkoncentrat øjeblikkeligt (Beretning, 1988: 252-258). Lægen var formand for bløderforeningens lægelige komité og informerede derfor foreningens formand om, at sagen var undervejs. Kort tid derefter eksploderede sagen i medierne (Brockenhuus-Schack & Eriksen, 1988: 21).

Sagen var intrikat. Efter den kaotiske og hastige, men samtidig klare beslutning om at indføre varmebehandling og screening i efteråret 1985, var der blevet etableret en overgangsordning, som tillod brugen af ikke-screenet plasma i fremstillingen af faktorkoncentrat frem til 1. juli 1986. Det skyldtes, at der var truffet to separate beslutninger: en beslutning om, at der efter 1. oktober 1985 kun måtte udleveres varmebehandlede faktorpræparater. Og en beslutning om, at alt donorblod skulle testes efter 1. januar 1986. Men det var aldrig blevet politisk besluttet, at faktorpræparater udleveret efter 1.

januar 1986 *både* skulle varmebehandles og baseres på screenet blodplasma. Beslutningen om at screene donorblod blev ikke taget af hensyn til bløderne, men til transfusionspatienter: Blødernes faktorpræparater sikredes mod hiv gennem varmebehandling, mens donorblod beregnet til transfusion kun kunne sikres gennem screening. På et tidspunkt ville blødernes faktorpræparater helt naturligt kun blive fremstillet på basis af screenet blod. Men hvis der stilledes krav om, at blodprodukter efter den 1. januar kun måtte være baseret på screenet blod, ville det for det første betyde, at varmebehandlede blodprodukter, som var fremstillet før den 1. januar 1986 på basis af ikke-screenet blod, ikke kunne benyttes i bløderbehandling. Og for det andet måtte blod, der var blevet tappet op til 1. januar, og som ikke var blevet screenet, ikke bruges i fremstillingen af blodprodukter. Imidlertid troede alle lægemiddelkyndige – både i Danmark og i udlandet – i efteråret 1985 „fuldt og fast på effektiviteten af den allerede krævede varmebehandling“ (Beretning, 1988: 392). Derfor mente myndighederne, at blødernes berettigede interesser var fuldt ud tilgodeset med kravet om varmebehandling, hvilket var en opfattelse, der i efteråret 1985 tilsyneladende deltes af Danmarks Bløderforening (Beretning, 1988: 386).

Der var imidlertid tale om en ordning som hverken ministeren, Folketinget eller offentligheden kendte til. Noget syntes derfor riv-rav-ruskende galt. Pressen lugtede straks en skandale – og en fortsættelse af føljetonen om liv og død for bløderne og det ufølsomme sundhedssystem. Føljetonen begyndte med Sundhedsstyrelsens aids-redegørelse i juni 1985, fortsatte dramatisk med beslutningen om at indføre varmebehandling og screening samme efterår, og bløderne brugte behændigt sagen til i offentligheden at fremstille sig selv som ofre for en fejlagtig blodpolitik, således at Folketinget i september 1987 tildelte dem en godtgørelse. Nu kunne føljetonen fortsættes.

Kun på den baggrund er det muligt at forstå den højst usædvanlige og dramatiske beslutningsproces, som fandt sted, da overgangsordningen blev offentlig kendt. Allerede den 9. december 1987, dagen efter at tv havde omtalt sagen om den hiv-smittede bløder, udtalte Folketingets sundhedsudvalg, at man den efterfølgende dag ønskede sundhedsminister Agnete Laustsen i samråd, for at hun kunne redegøre for sagen. Den 14. december skrev Socialdemokratiets formand, Svend Auken, til statsminister Poul Schlüter og opfordrede til, at der blev iværksat en dommerundersøgelse. Samme dag anlagde Danmarks Bløderforening en erstatningssag mod Sundhedsministeriet, Sundhedsstyrelsen, Nordisk Gentofte og Statens Seruminstitut. Selvom antallet af juridiske undersøgelser af muligt kritisable forhold i dansk

politik og forvaltning har været stigende, er de ikke hverdagskost. Og det er yderst sjældent, at de iværksættes uden forudgående sværdslag. Men det var præcist, hvad der skete her, for straks statsministeren havde modtaget Aukens skrivelse, rettede han henvendelse til præsidenten for Østre Landsret, der allerede dagen efter, den 15. december, udpegede landsdommer Niels Johan Petersen til at foretage en undersøgelse af sagen.

Og blot en dag senere gik den nylig udnævnte sundhedsminister i panik. Som alle andre politisk og administrativt ansvarlige så hun spørgsmålet om dansk blodforsyning som ekstremt politisk betændt og havde intet ønske om at blive en ny „Blod-Britta“. Mod Sundhedsstyrelsens råd besluttede hun den 16. december en tilbagekaldelse af alle præparater baseret på ikke-screenet blod, og altså ikke kun faktorpræparater. Det var, fremførte hun, nødvendigt at fjerne enhver tvivl hos forbrugerne om risikoen for at blive smittet med hiv. Hverken WHO eller noget andet land havde stillet spørgsmål ved, om disse produkter var sikre. Den efterfølgende dag gik det op for ministeren, at hendes politisk baserede panik havde resulteret i en beslutning, i hvilken man – med medicinaldirektørens ord – havde bevæget sig „for langt ud“. Tilbagekaldelsen blev derfor ændret den 17. december. Men politisk kunne ministeren ikke leve med en fuldstændig omgørelse af hendes tilbagekaldelsesbeslutning, hvorfor man opretholdt tilbagekaldelsen af albumin og gammaglobulin, selvom tilbagekaldelsen ikke kunne begrundes lægefagligt (Beretning, 1988: 264).

JURIDISKE VURDERINGER

Statsministerens beslutning om at iværksætte en dommerundersøgelse af overgangsordningen blev starten på den i dansk historie største politisk-administrative skandale, hvis den måles på dens tidsmæssige udstrækning og antallet af juridiske instanser involveret i dens afgørelse. Juridisk blev sagen genstand for en dommerundersøgelse, en kriminalsag, en tjenestemandssag, en sag ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol samt en erstatningssag ved Østre Landsret, senere anket til og behandlet ved Højesteret. Tidsmæssigt startede de juridiske undersøgelser med iværksættelsen af dommerundersøgelsen den 15. december 1987 og sluttede først ni år senere med Højesterets kendelse den 3. oktober 1996.

En nøgtern vurdering af de mange juridiske afgørelser i blødersagen må føre til den konklusion, at der – i modsætning til den fortsat udbredte opfattelse i medierne (Breum, 2002; *TV-Avisen*, 6.7.2004) og befolkningen

– aldrig juridisk set fandt en „bløderskandale“ sted i Danmark. Der blev udtalt kritik af offentlige myndigheder, tjenestemænd og producenter. Men det er værd at bemærke, at på et enkelt tilfælde nær vedrørte den udtalte kritik ikke blødersagens substans, nemlig om myndighederne havde pådraget sig et juridisk ansvar ved ikke at have gjort nok for at forhindre smittespredning blandt danske blødere. Hvad angår blødersagens kerne, frikendte Højesteret på et enkelt punkt nær myndighederne, herunder de to politisk ansvarlige ministre Britta Schall-Holberg og Knud Enggaard, for forsømmelighed, mens Danmarks Bløderforenings påstande blev afvist: 1) Tidspunkt for indførelse af screening blev ikke kritiseret. 2) Beslutningen om at indføre en overgangsordning samt dennes varighed blev ikke kritiseret. 3) Tidspunkt for indførelse af varmebehandling af dansk producerede faktorpræparater blev ligeledes ikke kritiseret. Derimod fandt et flertal på fire af Højesterets syv dommere, at der to måneder tidligere, end det skete, burde være truffet beslutning om at tillade og opfordre til brug af varmebehandlede produkter, når det drejede sig om udenlandsk fremstillet faktor. Det er derfor kun set i bagklogskabens lys, at det nu kan forekomme rimeligt, at der var blevet indført varmebehandling og screening nogle måneder tidligere, end det skete, og at overgangsordningen tidsmæssigt var blevet afkortet.

I modsætning til den udbredte opfattelse i den danske offentlighed udgjorde blødernes hiv-smitte ikke en skandale, hvor man, som det skete i en leder i *Jyllands-Posten*, måtte kræve „Navne på ansvaret“ (24.10.1992). Der var derimod tale om en tragedie. Hovedparten af de danske blødere blev smittet langt tidligere end 1984, som var det tidspunkt, hvor man begyndte at få teknisk mulighed for at befri blødermedicinen for hiv. De blev smittet på et tidspunkt, hvor ingen kendte til eksistensen af aids (før 1981); hvor ingen vidste, at aids smitter via blod (før 1982); eller hvor der ingen tekniske muligheder var for at forhindre smitte i blødermedicin (før 1984) og transfusionsblod (før 1985). Således vurderede overlæge Mads Melby, der i foråret 1984 havde været med til at gennemføre den undersøgelse, der viste, at 64 pct. af de undersøgte danske bløderpatienter allerede på daværende tidspunkt var smittet med hiv, under erstatningssagen i Østre Landsret, at det ikke ville have gjort den helt afgørende forskel, om screening og varmebehandling var indført den 1. januar 1985, som var det tidspunkt, bløderne i erstatningssagen havde nedlagt påstand om, at blødermedicinen i Danmark burde have været gjort hiv-fri, „da det store antal blødere allerede da var smittet“ (U 1996.1577).

Smitten blandt danske blødere forøgedes betydeligt som følge af inhibitorbehandlingen, som blev introduceret i Danmark i slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne, ikke mindst som følge af et pres fra bløderne selv, idet behandlingen krævede import af store mængder udenlandsk fremstillede faktorpræparater. Ulykkeligvis viste det sig senere, at netop disse præparater indeholdt hiv-smitte. Men det viste hverken bløderne, de behandlende læger eller sundhedsmyndighederne på daværende tidspunkt. Derfor er det ikke meningsfuldt at tale om et ansvar, der skal sættes navne på. Hvad de retlige afgørelser derfor siger, er, at vi undertiden må leve med dybt tragiske hændelsesforløb, som ingen bærer skyld for.

G O D T G Ø R E L S E O G M E D I E D Æ K N I N G

Mens blødernes forsøg på at få placeret et juridisk ansvar mislykkedes, blev deres bestræbelser på at opnå økonomisk kompensation og at gøre sundhedsmyndighederne mere lydhøre over for deres ønsker og krav bemærkelsesværdig succesfulde.

Blødernes chancer for at få placeret et juridisk ansvar hos sundhedsmyndigheder og producenter og herigennem opnå økonomisk kompensation var forsvindende små. På det tidspunkt bløderne blev smittede, gjaldt de almindelige erstatningsregler også for skade forårsaget af lægelig behandling eller lægemidler, hvilket gjorde det så godt som umuligt for de smittede blødere at løfte bevisbyrden i en erstatningssag. I en redegørelse angående erstatning til hiv-smittede blødere fra april 1987 opfordrede Danmarks Bløderforening Folketingets kommunaludvalg til via en særlov at tildele ikke alene hiv-smittede blødere, men også smittede modtagere af blodtransfusion en kulanceerstatning, dvs. en godtgørelse, som ydes, uden at staten erstatningsretligt påtager sig et ansvar. Redegørelsen vurderede omfanget af det tab, som sygdom eller død ville påføre den smittede eller hans familie, og nåede frem til, at godtgørelsen ikke burde være på mindre end 425.000 kr. pr. person (Danmarks Bløderforening, 1987).

Mens chancerne for en juridisk tilkendt erstatning var minimale, var der en række forhold, som understøttede blødernes forslag om en politisk tildelt godtgørelse, blandt andet at indenrigsministeren i december 1984 havde nedsat en arbejdsgruppe, der skulle se på muligheden for at indføre en patient- og lægemiddelforsikring i Danmark. Arbejdsgruppen havde i sin rapport fra 1986 netop omtalt den erstatning, der var blevet tildelt smittede svenske bløderpatienter (Danmarks Bløderforening, 1987: 4; Indenrigs-

ministeriet, 1986: 150). Bløderforeningen gjorde endvidere opmærksom på, at Folketinget tidligere havde ydet en kulancemæssig godtgørelse til patientgrupper, senest i 1986 til patienter, som i 1960'erne havde været udsat for forsøgsbehandling med LSD.

Den intense dækning, medierne havde foretaget af LSD-sagen, fremmede også de hiv-smittede bløderes sag. Allerede den 3. juni tiltrådte Folketingets finansudvalg Indenrigsministeriets beslutning om at tildele hver af de hiv-smittede blødere en godtgørelse på 100.000 kroner. På intet tidspunkt blev termen „erstatning“ benyttet. I stedet indikerede „godtgørelse“, at der var tale om en særlig, kulancemæssig ydelse, og at det offentlige ikke vedkendte sig et ansvar for de danske bløderes hiv-smitte.

Danmarks Bløderforening var langt fra tilfreds med godtgørelsen, da dens nærmere indhold blev kendt i forbindelse med udstedelsen af Indenrigsministeriets bekendtgørelse herom den 2. september 1987 (Indenrigsministeriet, 1987). I en skrivelse af 15. oktober 1987 til Folketingets sundhedsudvalg påpeger bløderforeningen blandt andet, at godtgørelsens størrelse efter foreningens opfattelse ikke står i rimeligt forhold til den skete skade, at modtagergruppen er for snæver, idet den udelukker efterlevende til smittede blødere, som døde, før godtgørelsen blev vedtaget; ægtefæller eller veninder, som var blevet smittet, før bløderen blev orienteret om smittestatus og smitterisiko; og ikke-blødere smittet via blodtransfusion.

I vurderingen af godtgørelsens størrelse havde Indenrigsministeriet sammenlignet med tilsvarende godtgørelser i Danmark og i udlandet. Ministeriet havde også ønsket at begrænse kredsen af godtgørelsesberettigede. Hvis der tildeltes godtgørelse til patienter (dvs. modtagere af blodtransfusion) eller personer smittet gennem seksuel overførsel (dvs. ægtefæller eller kærester), risikerede man utallige krav om kompensation ikke alene i aids-relaterede sager, men patientskader i øvrigt (interview Loiborg).

Netop som Danmarks Bløderforening sendte sin skrivelse til Folketingets sundhedsudvalg i oktober 1987, indtog medierne igen en afgørende rolle i blødersagen, hvilket gjorde det muligt for foreningen at presse myndighederne til at imødekomme blødernes krav. Det begyndte med oktoberudgaven af månedsbladet *PRESS*. Bladets hovedhistorie præsenteredes på forsiden: „PRESS-afsløring: BRITTA SENDTE 350 DANSKERE UD I AIDS-HELVEDE“. Det drejede sig om en lang dokumentarartikel om blødernes kamp for i 1985 at få indført varmemhandling og screening. Den fik overskriften „Spillede russisk roulette med 350 mennesker“ og vakte en del offentlig opmærksomhed. To måneder senere blev overgangsord-

ningen kendt, og Danmarks Bløderforening valgte samtidig at anlægge erstatningssag ved Østre Landsret. Fra det tidspunkt dannedes den udbredte opfattelse, at sundhedsmyndighederne og især tidligere indenrigsminister Britta Schall Holberg havde behandlet de danske blødere skandaløst, og at de var ansvarlige ikke alene for, at blødere var blevet smittet efter 1. januar 1985, som var den skæringsdato, Danmarks Bløderforening benyttede i erstatningssagen, men for, at danske blødere i det hele taget blev smittet med hiv. Denne misopfattelse skulle blive afgørende for bløderforeningens muligheder for at forbedre den af Folketinget politisk vedtagne godtgørelse. Danmarks Bløderforening henviser da også i sin skrivelse til Folketingets sundhedsudvalg til artiklen i *PRESS*.

Den 6. april 1988, en måned inden undersøgelsesdommeren afleverede sin beretning om overgangsordningen, hævdede Folketinget godtgørelsen med yderligere 150.000 kr. Det blev samtidig vedtaget, at også smittede transfusionspatienter og visse efterladte kunne modtage godtgørelse (Sundhedsministeriet, 1988a). Danmarks Bløderforening var imidlertid ikke tilfreds: Smittede seksualpartnere kunne fortsat ikke modtage kompensation, og godtgørelsen var langt fra rimelig. Som tiden gik, blev situationen i foreningens øjne af to grunde fortsat mere grotesk: For det første ændredes den forventede dødelighed for hiv-smittede fra 20-30 i de første år, man kendte til aids, til tæt ved 100 pct. i begyndelsen af 1990'erne. For det andet var den danske godtgørelse betragtelig lavere end tilsvarende godtgørelser, der begyndte at blive tilkendt i andre lande. Derfor mente bløderforeningen, at det oprindelige beslutningsgrundlag for godtgørelserne helt var ændret. Sundhedsminister Esther Larsen afslog imidlertid at genoverveje godtgørelserne, da der efter hendes opfattelse ikke var fremkommet nye oplysninger i sagen (Danmarks Bløderforening, 1996: 25). Derfor fortsatte bløderforeningen sit arbejde med at få hævet godtgørelsesbeløbet.

I oktober 1991 valgte Danmarks Radio at slutte stærkt op bag bløderforeningens krav om en forøgelse af godtgørelserne, da man viste DR-Dokumentar-udsendelsen *Den menneskelige faktor*. Udsendelsen satte fokus på beslutningerne i 1985 om først at indføre varmebehandling og screening og senere en overgangsordning. Om udsendelsens baggrund udtalte de to tilrettelæggere, journalisterne Jørgen Pedersen og Sten Baadsgaard: „Vi føler, at der aldrig er blevet placeret et egentligt ansvar. Det offentlige har betalt en godtgørelse til de blødere, som blev smittet via deres faktorpræparater. Men ingen har forklaret, hvor ansvaret lå. Beløbet på 250.000 kr. til hver smittet er fuldstændig latterligt. Vi håber, at udsendelsen kan medvirke til

at få rejst en debat om erstatningernes størrelse og om de vilkår, man byder bløderne, er rimelige“ (Danmarks Bløderforening, 1996: 25).

Gennem kommentarer og krydsklip kunne seerne kun få det indtryk, at ikke alene var de to blødere, der blev interviewet i udsendelsen, blevet smittet som følge af, at myndighederne havde tøvet med at indføre varmebehandling og screening og senere havde etableret en overgangsordning, men at alle 89 hiv-smittede blødere var blevet smittet af samme årsag. Begge anklager var falske. Eksempelvis blev der krydsklippet direkte mellem en gennemgang af overgangsordningen og den hiv-smittede bløder Helge, der tydeligvis var dødsmerket, og som udtalte: „Jeg er bitter“ og senere „... det skyldes smøleri – manglende evne til at passe det, man er sat til fra styrelse og ministeriets side“. Seerne måtte nødvendigvis få det indtryk, at Helge var smittet som følge af overgangsordningen. Det fremgår af Østre Landsrets dom, at Helge var smittet på et langt tidligere tidspunkt. På samme måde måtte et interview med en afdød bløders hiv-smittede kæreste efterlade det indtryk, at arrogante læger uundskydeligt havde forfulgt deres egne forsknings- og karriereinteresser og krænket kvindens ret til ordentlig behandling. Ingen af lægerne blev interviewet i udsendelsen, og deres version af sagen blev ikke gengivet. Selvom tv-udsendelsen skabte stor opmærksomhed, gav den ikke umiddelbart anledning til en hævelse af godtgørelsen til hiv-smittede blødere. Derimod blev to kvinder, som var blevet seksuelt smittet af blødere, gjort godtgørelsesberettigede.

Den 27. august 1992 besluttede bestyrelsen i Danmarks Bløderforening i samråd med foreningens advokat at klage til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol over de danske myndigheder for langsom sagsbehandling i den erstatningssag, som foreningen havde anlagt ved Østre Landsret. Søndag den 4. oktober bragte *Jyllands-Posten* en stor portrætartikel om en ung hiv-smittet bløder. Den følgende fredag var hiv-smitte blandt danske blødere hovedhistorien i *Eleva2ren*, et af Danmarks dengang mest set tv-programmer. I diskussionen afslørede et socialdemokratisk medlem af Folketingets sundhedsudvalg, at han kun havde begrænset eller ukorrekt viden om, hvordan hiv-smitten blandt de danske blødere var opstået. Derfor havde et hiv-smittet medlem af bestyrelsen for Danmarks Bløderforening og foreningens advokat, Jørgen Jacobsen, frit spil, og seerne måtte nødvendigvis få det indtryk, at myndighederne forsøgte at holde noget skjult. I de følgende dage blev sundhedsministeren bombarderet med spørgsmål fra journalister, men nægtede at hæve godtgørelserne: „Den sag har vi diskuteret, og den bliver ikke taget op igen“.

Men heri tog ministeren aldeles fejl. To uger senere, den 23. oktober, faldt der dom i den franske blødersag mod lederen af det franske blodtransfusionssystem og tre af hans embedsmænd, hvor førstnævnte blev idømt fire års ubetinget fængselsstraf, mens de øvrige fik mindre domme. Tre dage senere afholdt Danmarks Bløderforening et pressemøde med blandt andre den advokat, som repræsenterede franske blødere i en sag ved Menneskerettighedsdomstolen. Det var oplagt, at bløderforeningen ønskede at bruge den franske dom og pressemødet som en løftestang til at få hævet de danske godtgørelser til det niveau, der var gældende i andre lande. Endvidere var foreningen utilfreds med, at de danske sundhedsmyndigheder ikke ville tage et ansvar for blødernes hiv-smitte, sådan som det også var sket i udlandet.

Strategien lykkedes. Pressemødet resulterede i store avisoverskrifter den følgende dag, ikke mindst fordi bløderforeningens advokat på mødet annoncerede, at der var så mange paralleller mellem den franske og den danske blødersag, at han ville anmode om, at der blev indledt en politimæssig undersøgelse af, om tidligere indenrigsminister Britta Schall Holberg og en række ledende embedsmænd i Sundhedsstyrelsen havde begået strafbare forhold. Jørgen Jacobsen hævdede, at de havde forbrudt sig mod straffelovens § 189, den såkaldte kvaksalveriparagraf, som lyder: „Den, som stiller til salg eller i øvrigt søger udbredt som lægemidler eller forebyggelsesmidler mod sygdomme ting, om hvilke han ved, at de er uegnede til det angivne formål, og at deres benyttelse hertil udsætter menneskers liv eller sundhed for fare, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 år“.

Pressen udtrykte stor medfølelse for bløderne og sluttede enstemmigt op bag deres krav. Pressedækningen afslørede samtidig en slående mangel på viden om, hvordan bløderne var blevet hiv-smittede. Og der var total mangel på kritisk distance til de argumenter, bløderforeningens advokat fremførte, eller de motiver, der måtte ligge bag hans handlinger. Eksempelvis krævede *Jyllands-Posten* som nævnt i en leder „Navne på ansvaret“ og oplyste i den forbindelse, at „mere end 1000 franske blødere i årene 1984 og 1985 blev HIV-positive“, og at i „Danmark er der fra samme periode tale om 89 smittede blødere“ (*Jyllands-Posten*, 24.10.1992). Det sidste er ikke korrekt. Hovedparten af de danske blødere var smittede inden da. Formiddagsaviserne kendte også deres besøgstid. *Ekstra Bladet*, som i flere år havde kørt en systematisk og i dansk sammenhæng uhørt personrettet kampagne mod Britta Schall Holberg, bad bløderforeningens formand, Terkel Andersen, om at sidde ved telefonen den 29. oktober, så læserne kunne ringe ind og kommentere sagen. Der var en syndflod af opkald.

Næste dag fyldtes forsiden med et lidet flatterende billede af den tidligere indenrigsminister, på hvis ansigt man så en nedsivende rød (blod-)plamage. Forsidens tekst lød: „Danskerne i oprør over bløder-skandalen: HUN SKAL STRAFFES“. Uddrag af læsernes reaktioner fyldte flere af avisens sider (*Ekstra Bladet*, 30.10.1992). Hvis det stod til læserne, skulle Britta Schall Holberg ifølge *Ekstra Bladet* have samme dødsstød, som hun havde givet 89 danske blødere.

Politikerne vejrede hurtigt folkestemningen og nærmest faldt over hinandens ben i deres iver efter at udtrykke deres forargelse over, at der endnu ikke var blevet placeret et ansvar for de danske bløderes hiv-smitte. Socialdemokratiet havde som oppositionsparti ikke haft ansvaret for den danske aids-politik i 1980'erne og udnyttede hurtigt situationen til at kræve, at Folketingets sundhedsudvalg måtte behandle sagen. Efter et samråd den 29. oktober med sundheds- og justitsministrene udtalte den radikale Lone Dybkjær: „På nuværende tidspunkt er det uanstændigt at tale om penge. Det er derimod vigtigt, at der placeres et ansvar for, at bløderne kunne smittes gennem deres livsvigtige faktormedicin“ (*Ekstra Bladet*, 30.10.1992).

Også Danmarks Radio bidrog til at oppiske stemningen ved at genudsende *Den menneskelige faktor*. Dagen efter, den 6. november, hævdede Folketinget blødernes godtgørelse til 750.000 kr. for hver smittet bløder. På fem år var godtgørelsens størrelse blevet hævet til det syvdobbelte. Den var nu tæt på det dobbelte af, hvad bløderforeningen oprindeligt havde krævet. Igen anden patientgruppe var det lykkedes politisk at få tilkendt godtgørelser i tilnærmelsesvis samme størrelsesorden.

Imidlertid vakte bløderforeningens planer om at melde Britta Schall Holberg til politiet røre i juridiske kredse, og enkelte journalister begyndte at få fært af politik bag bløderforeningens juridiske argumenter (*Weekendavisen*, 30.10.1992). Professor i strafferet ved Aarhus Universitet, Gorm Toftegaard Nielsen, kaldte anmeldelsen „absurd“. Han mente, at anmeldelsen kun havde til formål at starte en „hekseproces“ mod Britta Schall Holberg, og fortsatte: „Lige så lidt jura, der er i Jørgen Jacobsens politianmeldelse, lige så meget har han fået ud af det i medierne“. Toftegaard Nielsen opfordrede Advokatrådet til at vurdere, om Jørgen Jacobsen havde overholdt reglerne for god advokatskik (*Aarhus Stiftstidende*, 30.10.1992). Toftegaard Nielsen blev støttet af en kollega fra Københavns Universitet, som mente, at bløderforeningens planer om at indgive politianmeldelse mod den tidligere indenrigsminister først og fremmest måtte ses som en del af et politisk spil, da det kun er Folketinget, der kan beslutte at rejse rigsretssag mod en

(tidligere) minister, og det vidste bløderforeningens formand udmærket (*Jyllands-Posten*, 28.10.1992; *Berlingske Tidende*, 28.10.1992). Jørgen Jacobsen sendte sin anmeldelse til justitsminister Hans Engell den 3. november 1992. Et år senere, den 15. oktober 1993, meddelte statsadvokat Hanne Bech Hansen, at der ikke var grundlag for en straffesag.

Da Østre Landsret endelig afsagde dom i blødernes erstatningssag den 14. februar 1995, var mediernes og offentlighedens reaktioner forudsigelige. Som følge af mangel på eller misvisende viden om hiv-smitte via blod og blodprodukter havde danske journalister opbygget en forestilling for sig selv og offentligheden om, at myndighederne havde handlet forsømmeligt op til og i 1985, og at denne forsømmelighed var skyld i, at 89 danske blødere var blevet smittede med hiv. Medierne lagde deres kritiske sans på hylden, og kun få journalister forstod, og langt færre skrev, at den danske bløderskandale både indeholdt en juridisk og en politisk side – hver med deres egen logik. Under retsmøderne i landsretten gik det kun op for meget få af de tilstedeværende journalister, at Jørgen Jacobsens spørgsmål og kommentarer måske i lige så høj grad var henvendt til dem som til dommerne. Og i frokostpauserne blev teksten udlagt for journalisterne af Jørgen Jacobsen og Terkel Andersen, mens ingen journalister ønskede at tale med modpartens advokat (*Weekendavisen*, 16.1.1998). Først efter kammeradvokatens og ikke mindst det afsluttende indlæg fra advokaten for Novo Nordisk, som medicinalfirmaet Nordisk Gentofte nu var en del af, gik det op for journalisterne, at bløderne ikke havde nogen stærk sag rent juridisk. Følgelig blev danskerne chokerede, da de erfarede, at bløderne så eklatant tabte deres erstatningssag. At landsretten kunne frikende myndighederne og producenterne for deres åbenlyse ansvar, kunne kun betyde én ting: at domstolene og myndighederne beskyttede hinanden. Almindelige danskere havde ikke en kinamands chance mod „systemet“.

Da der ikke skulle megen fantasi til at forudsige mediernes og danskernes reaktioner på dommen, sluttede politikerne hurtigt op bag den offentlige forargelse. Som det socialdemokratiske folketingsmedlem Martin Glerup udtalte: „Det er det værste, jeg har oplevet i mine 25 år i politik“ (*B.T.*, 15.2.1995). Samme dag støttede en række politikere Terkel Andersens forslag om efter tysk mønster at oprette en blødererstatningsfond med det formål at yde støtte dels til hiv-smittede blødere, dels til efterladte. De mente også, at der burde oprettes en lægemiddelforsikringsordning. Og der blev handlet hurtigt. Danmarks Bløderforening blev øjeblikkeligt inviteret til forhandlinger med sundhedsministeren. Efter yderligere forhandlinger

med de politiske partier udsendte sundhedsministeren den 22. februar en pressemeddelelse, hvori det blev tilkendegivet, at „Folketingets partier og regeringen har stor sympati for og medfølelse med de HIV-smittede blødere og beklager det dybt tragiske i, at 89 danske blødere fra slutningen af 1970'erne og de følgende år nåede at blive smittet med HIV via deres faktorpræparater, inden der forekom tilstrækkelig viden og brugbare metoder til at standse smitteoverførslen“. Man erkendte og beklagede samtidig, at der set i lyset af den viden, men nu havde, var truffet foranstaltninger og taget forholdsregler, som på nogle punkter måtte betegnes som utilstrækkelige.

På den anden side respekterede Folketingets partier og regeringen Østre Landsrets dom, hvori det blev fastslået, at myndighederne ikke havde handlet ansvarspådragende ved først at kræve varmebehandling af faktorpræparater fra den 1. oktober 1985 og screening af donorblod fra 1. januar 1986. Imidlertid mente man „at have en moralsk forpligtelse til at strække sig vidt for at nå en politisk set acceptabel løsning på de 89 HIV-smittede bløderes situation“. Derfor ville man snarest tage initiativ til oprettelse af en blødererstatningsfond på 20 millioner kr. og til, at der etableredes en lægemiddelforsikringsordning. Endelig blev Danmarks Bløderforening tilbudt at lade sig repræsentere i Sundhedsstyrelsens Blodproduktudvalg.

Således var alle bløderforeningens krav blev imødekommet, bortset fra at myndighederne fortsat ikke eksplicit påtog sig et ansvar for blødernes hiv-smitte. I en pressemeddelelse den 15. marts gav foreningen udtryk for, at ministerens udtalelser efter foreningens opfattelse var tilstrækkelige til at lukke sagen. Bløderforeningen fandt dog, at det ville have været mere korrekt, om udtalelsen havde indeholdt en mere uforbeholden anerkendelse af, at myndighederne ikke havde gjort tilstrækkeligt for at hindre blødernes hiv-smitte mellem 1984 og 1986. Eftersom næsten alle bløderforeningens politiske krav var blevet imødekommet, skabte Menneskerettighedsdomstolens afgørelse den 8. februar 1996 nok nogen medieopmærksomhed, men Danmarks Bløderforening stillede ikke yderligere krav. Højesterets dom den 3. oktober 1996 blev knap nok omtalt i pressen.

BLØDERSAGENS EFTERDØNNINGER

Blødersagen har gjort de danske sundhedsmyndigheder ekstremt følsomme over for sager om blod og blodprodukter. Den pris, man i sundhedssystemet har måttet betale for blødersagen, kan illustreres med tre beslutningsforløb.

I juni 1991 gjorde Sundhedsstyrelsen det obligatorisk at screene alt donor-blod for hepatitis C, men forud gik et langt politisk beslutningsforløb (Dickmeiss, 1995). Kort efter at hepatitis C-viruset var blevet identificeret i 1989, udførte et par danske blodbanker screening på forsøgsbasis, og efterfølgende udtrykte andre danske blodbanker med stadig større kraft ønske om også at gennemføre screening. Men amtskommunerne, som havde ansvaret, herunder det økonomiske, for blodbankernes aktiviteter, var uvillige til at bevilge midler til øget screening. De ønskede, at Sundhedsstyrelsen skulle introducere screening ved et cirkulære, idet staten i så fald ville blive nødt til at dække udgifterne. Sundhedsstyrelsen tøvede imidlertid med at gøre screeningen obligatorisk, til dels fordi kvaliteten af de tidligere tests ikke var tilstrækkelig høj.

Testen var imidlertid blevet væsentlig forbedret, da et tv-program, hvori risikoen for hepatitis C-smitte blev nævnt, skabte en del blæst i medierne i begyndelsen af 1991. I februar indstillede Sundhedsstyrelsen til ministeren at indføre screening af donorblod for hepatitis C, og ministeren traf efter et par måneder beslutning herom. I forbindelse hermed opstod et problem, der var parallelt til overgangsordningen for hiv-screening. Bløderpræparaterne blev allerede varmebehandlede, hvilket også reducerede risikoen for hepatitis-smitte betydeligt. Screeningen blev da også primært indført af hensyn til transfusionspatienter, idet de blodkomponenter, de modtager, som tidligere nævnt ikke tåler varmebehandling. Derfor blev det nødvendigt at finde en løsning på spørgsmålet om, hvornår der kun måtte udleveres blodprodukter, der udelukkende var fremstillet på basis af screenet blod. Sundhedsstyrelsen var betænkelig ved at indføre et øjeblikkeligt krav om, at alle blodprodukter skulle være baseret på screenet blod, da det ville betyde destruktion af værdifuldt råmateriale og muligvis mangel på blodprodukter. Politikerne så anderledes på situationen. De foretrak en hurtig indførelse af krav om, at koaguleringsfaktor kun måtte baseres på screenet blod. En gentagelse af blødersagen skulle undgås for enhver pris. Prisen på at tilbagekalde uscreenede faktorpræparater den 31. marts 1992 blev på 26 millioner kroner (Sandberg, 1997).

Spørgsmålet om pris dukkede også op i forbindelse med diskussionen om indførelse af screening for viruset HTLV-I/II. Sagen var ved flere lejligheder blevet analyseret af Dansk Selskab for Klinisk Immunologi, som også havde afgivet responsa til Sundhedsstyrelsen, hvori man argumenterede, at der ikke var grundlag for at indføre screening i Danmark: Der var tale om et virus, som så godt som udelukkende findes i tropenerne, og HTLV-smitte

var ikke blevet påvist i Skandinavien; smitteoverførsel sker kun meget vanskeligt; og de kliniske konsekvenser af HTLV-smitte var begrænsede, idet viruset kun i meget sjældne tilfælde og over en periode på 20-30 år kunne føre til leukæmi eller tropisk spastisk lammelse. I begyndelsen af 1994 fik påvisningen af et enkelt tilfælde af HTLV-I i donorsera Sverige til at indføre HTLV-screening i en prøveperiode på et år. Umiddelbart efter blev det første tilfælde konstateret i Danmark (Dickmeiss, 1995: 86-87). Det fik folketingsmedlem Jørgen Winther fra Venstre, der selv er læge, til at kræve screening indført i Danmark (*Politiken*, 22.1.1994). Herefter valgte den socialdemokratiske sundhedsminister Torben Lund at overhøre Sundhedsstyrelsens anbefaling og indføre HTLV-screening fra 1. april 1994, uagtet at det vurderedes, at alt dansk donorblod skulle testes i en periode på mellem 30 og 60 år for at forhindre blot et enkelt tilfælde af leukæmi. Ministeren havde imidlertid ikke noget valg, for det var umuligt at imødegå Jørgen Winthers politisk omkostningsfri synspunkt, at blod skulle være 100 pct. sikkert. Efter de to første år skønnedes screeningen at have kostet omkring 30 millioner kroner, svarende til ca. 600 hofteoperationer. På baggrund af disse store omkostninger og den begrænsede risiko foreslog Sundhedsstyrelsens Transfusionsmedicinske Råd i stedet såkaldt selektiv screening, som ville indebære, at kun nye donorer én gang for alle blev testet for HTLV (*Jyllands-Posten*, 9.5.1996). Som hepatitis C og HTLV-I/II illustrerer, synes erfaringerne med hiv at have gjort absolut sikkerhed til en indiskutabel politisk standard i dansk blodforsyning – uanset omkostningerne.

I december 1997 stod det klart, at 424 danske patienter var blevet undersøgt for blodpropper i lungerne med et engelsk blodpræparat fremstillet på basis af blod fra en donor, der var smittet med Creutzfeldt-Jakobs syge. Blot to timer efter at advarslen om blodpræparater var kommet fra Storbritannien, blev samtlige relevante hospitaler kontaktet af Lægemiddelstyrelsen. Der var ingen risiko for, at de danske patienter kunne smittes via blodpræparatet. Alligevel besluttede den socialdemokratiske sundhedsminister Birte Weiss med bred opbakning fra samtlige Folketingets partier, at ikke alene de 424 patienter, der havde fået indsprøjtet det engelske præparat, men samtlige 2300 lungepatienter, der siden juli samme år var blevet undersøgt for blodpropper i lungerne med et blodpræparat, skulle kontaktes med besked om, at der ikke var nogen risiko for smitte. De britiske myndigheder havde besluttet ikke at kontakte de 3000 britiske patienter, der formodedes at være undersøgt med præparatet, med den begrundelse, at der ikke var grund til at skabe unødigt panik (*Politiken*, 17.12.1997).

Erstatning er et andet område, som har været stærkt influeret af bløderskandalen, derved at det er blevet lettere for folk, der hævder at være blevet udsat for skade, som myndighederne bærer et ansvar for, at presse det offentlige til at yde kompensation. Et eksempel er de arbejdere, der i 1968 ryddede op på Thule-basen på Grønland, efter at et amerikansk fly med en atombombe om bord havde foretaget en nødlanding der. Trods adskillige lægelige undersøgelser og offentlige høringer er det aldrig lykkedes at finde en årsagssammenhæng mellem oprydningen og overdødelighed blandt tidligere Thule-arbejdere. Alligevel fandt Folketinget det efter adskillige års intens medieopmærksomhed og en offentlig høring i 1995 nødvendigt at yde de tidligere Thule-arbejdere en kulancemæssig godtgørelse på 50.000 kr. Det er et åbent spørgsmål, om det ville være sket, hvis ikke der kort tid forud var blevet ydet erstatning til bløderne. Danmarks Bløderforening har også været involveret i en erstatningssag på ny. Foreningen har forsøgt at opnå erstatning til blødere, som er smittede med hepatitis C, i nogle tilfælde med beløb, der svarer til godtgørelserne til de hiv-smittede blødere (Danmarks Bløderforening, 1997). Da foreningen bragte sagen frem, skete det igen under stor medieopmærksomhed, hvor blødernes advokat hjalp journalister med at se paralleller mellem hiv- og hepatitis C-smitte (*Politiken*, 31.1.1997). I dette tilfælde er det dog ikke lykkedes bløderne at opnå erstatning.

E K S P E R T E R I S A M S P I L M E D D E R E S O M G I V E L S E R

Af alle erhvervsgrupper er lægerne dem, der er blevet givet størst autonomi til at udføre deres arbejde i overensstemmelse med deres faglige, teknisk-videnskabelige viden og praksis. Det har været tilfældet historisk og er det også i dag. Det gælder på driftsniveauet „nede i“ den offentlige sektor, altså beslutninger om lægebehandling af de konkrete patienter. Og det gælder på det centrale niveau, hvor der lovgivningsmæssigt er sat grænser for den parlamentariske styringskædes hierarkiske styringslogik. Og med gode grunde. Den konkrete behandlingsform af en given patient bør ligesom udstedelsen af autorisationer, godkendelser og lignende ske på et fagligt og ikke et politisk grundlag. Alt i alt er det lægelige område det, der i videst omfang har været professions- eller ekspertstyret i Danmark.

Men blødersagen viser med al ønskelig tydelighed, hvor vanskeligt det kan være at skelne faglige og politiske afgørelser fra hinanden, selv på et område,

hvor der traditionelt har hersket og fortsat hersker stor faglig autonomi. Netop fordi det lægelige område er så stærkt professionsstyret, er der også stor informationsasymmetri, det vil sige, at bevilgende myndigheder har svært ved at gennemskue det faktiske udgiftsbehov inden for området. Det har været vanskeligt at holde styr på økonomien inden for sundhedssektoren, for lægerne har historisk kunnet alliere sig med stærke patientgrupper og en altid villig presse og ad den vej få flere bevillinger igennem. Derfor har der de sidste par årtier været rettet stærkt politisk fokus på at få styr på økonomien i sundhedssektoren. Det gælder både på driftsniveauet, hvor mange sygehusforvaltninger til stor irritation for lægerne ansætter personale med en samfundsvidenskabelig uddannelse, de såkaldte djøf'ere, til at stå for økonomistyringen. Det er ikke mindst inden for sundhedssektoren, at den negative betegnelse „djøficering“ er opstået, altså forestillingen om, at beslutninger i højere grad træffes ud fra økonomiske end lægefaglige vurderinger (Høiby, 2001).

Det interessante i blødersagen er imidlertid, at Sundhedsstyrelsens faglige vurdering i flere tilfælde var, at det ud fra en cost-benefit-betragtning ikke gav mening at gennemføre diverse tiltag i Danmark, men at denne lægefaglige vurdering var i modstrid med den politiske vurdering af samme sag og derfor blev overhørt af den i sidste instans ansvarlige minister. Det var indenrigsminister Britta Schall Holberg, der i september 1985 *imod* sin egen sundhedsstyrelses lægefaglige rådgivning traf beslutningen om at indføre varmebehandling af bløderprodukter og screening af donorblod. Sundhedsminister Agnete Laustsen besluttede i december 1987 *imod* Sundhedsstyrelsens råd at tilbagekalde alle blodpræparater baseret på ikke-screenet blod. Og sundhedsminister Torben Lund følte sig nødsaget til at sidde Sundhedsstyrelsens anbefaling overhørig og indføre HTLV-screening fra 1. april 1994, uagtet at det vurderedes, at alt dansk donorblod skulle testes i en periode på mellem 30 og 60 år for at forhindre blot et enkelt tilfælde af leukæmi. I Agnete Laustsens tilfælde eksisterede der ganske enkelt ingen smitterisiko overhovedet. I Britta Schall Holbergs og Torben Lunds tilfælde kom to logikker i konflikt med hinanden: Sundhedsstyrelsens logik, der baseres på statistisk sandsynlighed, og befolkningens risikovillighed, hvis logik er nok så ugennemskuelig. Men uanset hvor ugennemskuelig den er, vil det ofte være den logik, politikere vil være nødt til at reagere i forhold til, hvis de vil overleve som politikere.

Selvom eksperter i politikudførelsen har fået overdraget ansvaret for at implementere vedtagen politik, både når det drejer sig om myndigheds-

udøvelse, og især når det drejer sig om serviceproduktion, så fungerer de ingenlunde i isolation. Tværtom er de i deres virke i tæt samspil med andre aktører og er nødt til at tilpasse deres erhvervsudøvelse til disses ønsker og krav. Tager man igen sundhedsområdet, blev den lægedominerede sundhedsstyrelse i 1987 lagt direkte ind under sundhedsministeren, idet skiftende ministre ikke havde følt sig sikre på, om den sundhedsfaglige rådgivning, de modtog fra styrelsen, var dikteret af rent faglige hensyn eller af professionshensyn. Der er i alle amter blevet nedsat videnskabetiske komiteer med blandt andet lægmandsrepræsentation til at godkende lægevidenskabelige forsøg. Der er blevet oprettet et patientklagenævn ligeledes med lægmandsrepræsentation. Patienter har fået stadig større adgang til at gennemlæse akter med helbredsoplysninger om dem selv. Princippet om informeret samtykke indføres fortsat mere konsekvent og på stadig flere områder. I 1998 vedtog Folketinget en lov om patienters rettigheder. Der er nedsat et Etisk Råd til at rådgive Folketinget ikke mindst i spørgsmål af sundhedsetisk karakter. Der er indført frit sygehusvalg. Der gennemføres fortsat flere analyser af produktivitet, effektivitet og kvalitet. Og i august 1998 oprettedes et evalueringscenter på sundhedsområdet.

Der er alt i alt tale om en række lovgivningsmæssige tiltag, som var utænkelige med den autoritet, den lægelige profession havde for blot 30 år siden. Disse tiltag er uden tvivl i overensstemmelse med kravene fra en fortsat bedre uddannet befolkning, der ikke længere accepterer den paternalisme, som traditionelt har kendetegnet professionsudøvelsen, men som i dag forholder sig betydelig mere kritisk til autoriteter end tidligere og kræver retten til selv at tage stilling til beslutninger, der vedrører eget liv. Ekspertter skal med andre ord forklare sig i en førhen ukendt udstrækning. Samme udvikling har også været kendetegnende for andre (semi-)professioner, hvor den stigende tendens til at oprette brugerbestyrelser og indføre frit valg mellem institutionsydelse kan tjene som illustrative eksempler på initiativer til begrænsninger i den eksklusive professionsudøvelse. Uden at undervurdere den store indflydelse, som eksperter har på politikimplementeringen, kan man roligt konkludere, at det er blevet vanskeligere at være ekspert i dagens, end det var i gårsdagens Danmark.

EKSPERTVÆLDE I DANMARK?

I Anders Fogh Rasmussens barndomshjem blev der ikke talt, når man spiste. Han og hans brødre blev opdraget til ikke at sige noget, før de var sikre på, at det, de udtalte sig om, var noget, de vidste noget om. Derfor lærte Fogh Rasmussen fra en tidlig alder at forberede sig meget grundigt, inden han åbnede munden. Af samme grund har han ikke meget tilovers for folk, der kloger sig (Kragh, 2004). Måske var det det, statsministeren havde i tankerne, da han i sin første nytårstale gik i rette med eksperter og smagsdommere: At han var irriteret over folk, der gør sig kloge på hvad som helst og fortæller danskere, hvad de skal mene og gøre. Men uden at man kan gennemskue, hvori deres ekspertise egentlig består.

Statsministeren vil i så fald have haft god grund til at være irriteret. Eftersom ekspertise traditionelt har givet videnskæssig autoritet og af den grund været værdsat i samfundet, har mange haft en interesse i at snylte på ekspertbegrebet for derved at kunne give deres egne synspunkter større legitimitet og gennemslagskraft i den politiske debat. Man skal kun åbne dagens aviser eller for nyhedsprogrammer i de elektroniske medier for at få syn for sagn: Det vrimler med eksperter af alle afskygninger. Skulle man alene måle det på spørgsmålet om, hvor mange der i den offentlige debat udnævnes til eksperter, kunne man hurtigt drage den konklusion, at vi har fået stigende ekspertvælde i Danmark.

Statsministerens nytårstale blev tolket som et populistisk frontalangreb på fag- og sagkundskab i offentlig politik og forvaltning. Men helt så enkelt bør man ikke tolke hans udsagn. For han tilføjede i samme åndedrag: „Ekspertes kan være gode nok“. Vel at mærke når de leverer fagligt underbygget viden. Statsministerens opfattelse af, hvad der gør en person til ekspert, forekommer derfor at være snævrere end det ekspertbegreb, der gør sig gældende i den offentlige debat, og er helt i tråd med det ekspertbegreb, der klassisk er blevet benyttet inden for samfundsvidenskaberne. Og som også er det ekspertbegreb, der har ligget til grund for drøftelserne i denne bog, nemlig

at eksperter er i besiddelse af faglig, teknisk-videnskabelig viden opnået gennem lang uddannelse inden for en etableret videnskab; at de i deres faglige virke er institutionelt uafhængige; og at de primært orienterer sig mod fagfæller og den fælles faglige forståelse for genstanden for deres ekspertise, som de deler med disse. Spørgsmålet er så, hvor meget ekspertstyre vi har i Danmark, når man opererer med denne klassiske ekspertdefinition.

Ekspertene færdes i et politisk-administrativt landskab med en række andre aktører: vælgere, politikere, partier, ministre, embedsmænd, interesseorganisationer, medier, brugere mv. Alle disse aktørgrupper har en interesse i og forsøger aktivt at påvirke den offentlige politik. Aktørernes muligheder for at påvirke politikken er ikke mindst betinget af deres ressourcer. Det kan for eksempel dreje sig om finansielle, politiske, organisatoriske eller kulturelle ressourcer. Eksperter er ikke i besiddelse af nogen stor kapital, når det drejer sig om de ressourcer, som man i statskundskaben traditionelt har benyttet til at analysere politisk indflydelsespotentialer med. Eksperternes væsentligste ressource er deres viden. Viden *kan* være en ressource, hvis andre aktører er afhængige af eller efterspørger den viden, man sidder inde med. Men hvis væsentlige interesser taler imod den viden, eksperter frembringer, står deres viden svagt. For politiske aktører lader sig sjældent overbevise af det gode arguments overbevisningskraft alene. De har deres egeninteresser at pleje og er præget af deres ideologiske grundsyn. Som udgangspunkt må man derfor have, at ekspertviden står svagt, når det drejer sig om at påvirke den offentlige politik. Men det sker, at ekspertviden øver indflydelse på udfaldet af den politisk-administrative beslutningsproces. Derfor har fokus i denne bog været rettet mod at undersøge de omstændigheder, der tillader, at ekspertviden øver indflydelse på politik.

Analysen har taget afsæt i statskundskabens gængse politisk-administrative beslutningskronologi. Den består overordnet betragtet af tre hovedfaser: Det forløb, der lægger op til en beslutning, selve beslutningen og beslutningens implementering. Hvert forløb har sin distinkte logik, og mange forskellige aktører vil øve indflydelse på udfaldet af de enkelte faser og underfaser. Eksperter er en blandt disse mange aktørgrupper, der forsøger at påvirke den politisk-administrative beslutningsproces.

Det, der traditionelt har optaget statskundskaben mest, er selve beslutningen. Udenlandske analyser viser imidlertid, at eksperter kun yderst sjældent er til stede, når den politisk-administrative beslutning i klassisk forstand bliver truffet. Ej heller i Danmark er det let at få øje på eksperter, når man kommer tæt på det øjeblik, hvor der formelt skal træffes politiske

beslutninger som eksempelvis i Folketinget eller kommunalbestyrelser. Så er det andre aktørgrupper med betydelig mere slagkraftige politiske ressourcer, der er aktive. Men herfra kan man ikke slutte, at eksperter ikke øver indflydelse på offentlig politik, forvaltning og serviceproduktion, blot at indflydelsen i givet fald gør sig gældende andre steder end i det, der klassisk er blevet opfattet som beslutningsfasen, dvs. der hvor der formelt træffes bindende afgørelser.

Det gælder således de faser, der går forud for, at der formelt træffes beslutning, nemlig problemlidentifikation, problemdefinition og politisk dagsordenfastsættelse. Her er statskundskaben de sidste par årtier blevet opmærksom på, at udfaldet af disse faser kan være nok så betydningsfulde for den formelle beslutningsfase, da de både er bestemmende for, hvad der i det hele taget kan træffes beslutning om, og hvorledes der bliver talt og tænkt om det, der skal træffes beslutning om. Her viser nærværende undersøgelse, at eksperter er aktive på en helt anden måde end i selve beslutningsfasen.

De er således meget synlige, når det drejer sig om medierne og disses dagsorden. Undersøgelsen dokumenterer meget klart, at eksperter, når vi tager den – store – undergruppe, der udgøres af forskere, i dag optræder betydelig oftere i medierne, end de gjorde tidligere. De indgår i et aktivt samspil med journalister om udarbejdelsen af nyhedsartikler, hvor de dels leverer baggrundsviden og citerer til, dels fungerer som sparringspartner for journalisten, når denne forsøger at fortolke en given hændelse eller et begivenhedsforløb. Derfor melder spørgsmålet sig, om forskerne hermed også har fået en tilsvarende større indflydelse på mediernes dagsorden. Det er ikke nødvendigvis tilfældet. For det første er det kun i ubetydelig grad forskerne, der bestemmer de emner, der kommer op i medierne: Det er i alt væsentligt journalisterne, der henvender sig til forskerne, ikke omvendt. For det andet er det fortsat i vid udstrækning journalisterne, der bestemmer vinklingen på nyhedsartikler. Således er vinklingen i omkring 50 pct. af de tilfælde, hvor en journalist tager kontakt, anlagt af journalisten, inden der rettes henvendelse til forskeren. Det betyder dog samtidig, at forskerne i mindst halvdelen af tilfældene har været med til at bestemme indhold af og vinkling på en artikel.

En ting er imidlertid, at forskere i et vist, men nok ikke videre omfattende omfang kan være med til at påvirke mediernes dagsorden. Noget andet er, om og i givet fald i hvilken udstrækning mediernes dagsorden er med til at påvirke politikernes dagsorden og de beslutninger, de træffer. Herom er der ingen entydig forskningsmæssig viden, og det har ligget uden for denne

undersøgelses muligheder at foretage en særskilt analyse af dette spørgsmål generelt (se dog Togeby et al., 2003: kap. 12). Men det har været muligt at illustrere, hvordan eksperter i nogle konkrete tilfælde, blandt andet ved effektivt at benytte medierne, har haft afgørende betydning for, at bestemte emner er blevet sat på beslutningstagernes dagsorden.

Det er ikke vanskeligt at finde eksempler på, at en eller flere eksperters anbefalinger stemmer overens med de politisk-administrative beslutninger, der træffes. For det sker hyppigt, at politiske aktører legitimerer deres handlinger med henvisning til ekspertudtalelser. Eller at de leder efter ekspertviden, der kan understøtte deres generelle politisk-ideologiske verdenssyn, eksempelvis konkrete forslag fra eksperter til, hvordan man får mere miljø for pengene. Det er imidlertid langt sværere at påvise, at et beslutningsudfald ikke ville være blevet det samme, hvis der ikke havde foreligget en konkret ekspertviden, dvs. at ekspertviden har været udslagsgivende for et givet politisk beslutningsudfald. Men det sker. Derfor har vi her set på nogle eksempler, hvor det synes hævet over enhver tvivl, at eksperterne har gjort en forskel. Det interessante har i den forbindelse været at undersøge, hvad betingelserne har været for, at ekspertviden har kunnet gøre en forskel, især når så meget taler imod, at det skulle kunne lade sig gøre.

Således viste de fødevarepolitiske rapporter fra Akademiet for de Tekniske Videnskaber, at ekspertviden umiddelbart og påviseligt kan føre til politisk-administrativ handling på kort sigt, og også, at det til en vis grad er muligt for eksperter gennem strategisk handling at øge sandsynligheden for, at deres anbefalinger slår igennem. De betingelser, der synes at have været væsentlige i ATV-eksemplerne, er: 1) Eksperterne sørger for at tale med én stemme. Fra ATV's side sammensættes ekspertudvalg bevidst bredt, således at de faglige synspunkter, der måtte findes i Danmark, er repræsenterede. 2) Der opstilles klare anbefalinger, der umiddelbart kan overføres til politisk handlen. 3) Ekspertreportens analyser og resultater formidles i let forståelig form til offentlighed og beslutningstagere. Herudover skal der også en vis portion politisk held til. Der skal åbne sig et politikvindue, gennem hvilket ekspertforslagene kan nå beslutningstagerne, dvs. der skal foreligge en situation, som gør det muligt for beslutningstagerne at tage ATV's rekommandationer til sig og handle i forhold hertil. Derudover er det karakteristisk for de ATV-rapporter, der umiddelbart gav politisk resonans, at deres anbefalinger ikke stødte imod vægtige erhvervsinteresser, men måske snarere var i samklang med disse.

De nævnte betingelser for, at eksperter på kort sigt vil kunne øve umid-

delbar indflydelse på den offentlige beslutningsdagsorden, er ikke i lige grad til stede hos alle ekspertgrupper. Det kræver en paradigmatiske enighed blandt eksperter, noget som i højere grad forefindes hos de „hårde“ videnskabsdiscipliner (naturvidenskab, sundhedsvidenskab og teknisk videnskab) end hos de „bløde“ (samfundsvidenskab og humaniora). Men selv inden for de hårde videnskabsdiscipliner er der ingen garanti for politisk gennemslagskraft, selvom en samlet ekspertise står bag fagligt funderede rekommandationer. Og selv hvis ekspertisen bliver hørt, er der ingen garanti for, at beslutningstagere ikke senere vælger at overhøre ekspertvurderingerne, hvis det skulle vise sig politisk opportunt at gøre det.

Dansk rygepolitik er et udmærket eksempel på, at klare ekspertbeviser og -anbefalinger end ikke inden for de hårde videnskaber er nogen garanti for politisk lydørhed. Da man i slutningen af 1950'erne og begyndelsen af 1960'erne blev opmærksom på sundhedsfaren ved tobaksrygning og begyndte at formulere en dansk rygepolitik med henblik på at reducere tobaksrygningens skadevirkninger, var det primært lægevidenskabelige eksperter, der dokumenterede sundhedsfaren ved tobaksrygning såvel som foreslog midlerne til at begrænse tobaksforbruget. Disse lægevidenskabelige eksperter udviste i vidt omfang samme karakteristika som ATV's ekspertpaneler: De har gennem et fælles paradigme haft samme forståelse af problemets karakter, omfang og løsningsmuligheder; de har påpeget konkrete handlingsmuligheder for at reducere det, de betragtede som et af Danmarks alvorligste sundhedsproblemer; og de har kommunikeret disse forslag til handling til relevante beslutningstagere og til medierne.

I modsætning til ATV's ekspertpaneler var der ingen, der lyttede til de lægevidenskabelige eksperter. De var blandt andet oppe mod stærke økonomiske interesser (tobaksindustrien), psykologisk fornægtelse (rygende folketingspolitikere og sundhedspersonale) og ideologi (staten skal ikke blande sig i, hvad man gør som privatperson). Samtidig viser casen, at det ved fortsat mere entydigt at kunne dokumentere tobaksrygningens alvorlige sundhedsskadelige virkninger lykkedes rygeeksperterne at opbygge en fælles forståelse med andre politiske aktører om problemets alvorlige karakter og omfang. Og i fællesskab med disse aktører har de med tiden været i stand til at ændre den måde, rygeproblemet defineredes på – den diskurs, rygning indgik i – så man nu, 40 år efter at rygeeksperterne første gang formulerede deres forslag til tiltag, er i færd med at gennemføre disse. Dette sporskifte i dansk rygepolitik er ikke gennemført af rygeeksperter alene. Det er kun blevet en realitet, fordi danske rygeeksperter har allieret

sig med andre udenlandske og indenlandske aktører og sammen med dem formet et policy-fællesskab, som samlet har kunnet presse på for at ændre opfattelsen af rygeproblemet i den danske befolkning og blandt danske politiske beslutningstagere. Men omvendt kan sporskiftet ikke forklares, uden at man medtænker eksperternes rolle i udviklingsforløbet.

Dansk fødevarepolitik og dansk rygepolitik viser således, at selvom eksperter ikke har meget andet end deres gode argumenter at understøtte en sag med, så kan de under bestemte omstændigheder øve afgørende indflydelse på udfaldet på en politisk beslutningsproces. Eksperternes adfærd i de to cases mindede om hinanden: De havde en fælles forståelse af problemets karakter og omfang, og de formåede at kommunikere denne forståelse til befolkning og beslutningstagere. Men i det ene tilfælde var anbefalingerne i tæt samklang med væsentlige interesser på området og kunne derfor let, umiddelbart og på kort sigt omsættes til politik. I det andet tilfælde stødte eksperternes viden og anbefalinger mod vante tænkemåder, stærke fortrængninger og vægtige interesser. Derfor kunne eksperternes anbefalinger ikke omsættes til politik på kort sigt. Men det viste sig muligt på det lange sigt.

Længe prægede den parlamentariske styringskædes diktum: „Ingen over og ingen ved siden af Folketinget“ opfattelsen af politikimplementering. Politik og forvaltning var adskilte størrelser, hvor politik var det, der foregik i folketingsalen og korridorerne på Christiansborg, mens forvaltning, dvs. udførelsen af vedtagen politik, blev betragtet som teknik. Blandt andet derfor kunne man problemfrit overlade megen forvaltning og serviceproduktion til eksperterne – for det var jo teknik, de beskæftigede sig med, og ikke politik. Sundhedssektoren er i så henseende et godt eksempel. Helt tilbage fra enevældens tid har netop implementeringen af sundhedspolitik i vid udstrækning været overladt til den lægefaglige profession. Det gælder på driftsniveauet „nede i“ systemet, dvs. selve produktionen af sundhedsydelser hos de privatpraktiserende, men så godt som udelukkende offentligt finansierede læger, og på de offentlige sygehuse. Og det gælder på det centraladministrative niveau, hvor Sundhedsstyrelsen traditionelt har haft en særstatus blandt de centraladministrative enheder derved, at armslængdeprincippet i forhold til det politiske niveau har været lovmæssigt specificeret.

Også statskundskaben var fanget i denne forestilling om, at forvaltning og serviceproduktion er apolitisk teknik, og er af den grund først sent blevet opmærksom på, hvilket enormt indflydelsespotentiale eksperterne har, når

det drejer sig om det endelige udfald af offentlig politik. Er der noget sted, hvor det giver mening at tale om ekspertvælde i dansk sammenhæng, er det i politikudførelsen. Det er politikerne blevet pinlig opmærksomme på, især dem ved pengekassen, der ved, hvor svært det er at holde styr på professionsstyrede offentlige organisationer(s finanser). Det er i det hele taget blevet sværere og sværere at opretholde den klassiske sondring mellem politik på den ene side og apolitisk, rent teknisk forvaltning og serviceproduktion på den anden. Det blev meget klart illustreret i blødersagen, hvor politikerne i flere tilfælde traf beslutninger, som stred mod de lægevidenskabelige eksperter rent faglige og saglige vurderinger. Generelt har der ikke alene inden for sundhedsområdet, men inden for al professionsstyret offentlig serviceproduktion gennem de sidste par årtier været indført en række lovgivningsmæssige tiltag, som skal sikre lydhørhed fra professionernes side i forhold til andre relevante aktører, herunder brugerne. Uden at undervurdere den store indflydelse, som eksperter har på politikimplementeringen, kan man roligt konkludere, at det er blevet vanskeligere at være ekspert i dagens end det var i gårsdagens Danmark.

Det grundlæggende normative fundament for det danske folkestyre udgøres fortsat af den parlamentariske styringskæde. Det er imidlertid ikke den eneste normative model, som udstikker retningslinjer for de politiske aktørers adfærd i det danske politiske landskab. Tværtimod findes der flere. Nogle af disse understøtter hinanden, andre er i direkte modstrid med hinanden. Men på forunderlig vis er det lykkedes pragmatisk at lade disse modeller – eksempelvis inddragelse af berørte interesser og brugere – fungere side om side i det danske folkestyre, uden at mange har måttet ligge søvnløse om natten over, at modellerne ikke går op i en større, logisk sammenhængende enhed.

En af disse modeller legitimerer normativt, hvordan eksperter kan overlades styringen af offentlig politik, forvaltning og serviceproduktion. Den har været årsagen til, at det i Danmark har været muligt at lade væsentlige dele af politikimplementeringen – myndighedsudøvelse og især serviceproduktion – være ekspertstyret. Og den udgør det normative grundlag for, at eksperter kan øve indflydelse på politikformuleringen. Men uanset om der er tale om politikformulering eller -implementering, findes der klare grænser for ekspertstyret. Det fremgår tydeligt i casene, at eksperterne ikke handler i isolation. De opererer i et politisk rum, hvor der optræder andre og nok så ressourcestærke aktører. Opstår der konflikt om, hvorvidt en beslutning skal træffes på baggrund af faglige eller politiske vurderinger

– for så vidt det overhovedet i dag giver mening at skelne mellem disse to typer af vurderinger – vil det som regel være andre politiske aktører, der trækker det længste strå. Det er eksempelvis værd at bemærke, at presset mod de folkevalgtes styringskapacitet i blødersagen ikke kom fra eksperternes faglige vurderinger, men fra andre politiske aktørgrupper, som havde egeninteresser at pleje, mest iøjnefaldende Danmarks Bløderforening og en sensationshungrende presse.

Det fremgår imidlertid også klart af casene, at eksperternes viden og anbefalinger *har* gjort en forskel, uden hvilken man ikke kan forklare det politiske udfald. Derfor bliver det for statskundskaben nødvendigt i de empiriske politologiske begreber at få kombineret de to sider af demokratiets funktionsmåde, som den normative politiske teori har haft fat i: argumentation/deliberation/konsensus og vilje/interesse/kompromis. Hvis statskundskaben skal forklare politik, tyder det på, at den skal kunne medtænke andet end magt, indflydelse, pres og strategi. Den skal blandt andet kunne medtænke viden, idet *både* interessemediering *og* deliberation er virksomme i politik. Den bør erkende, at interesseperspektivet har været for hårdhændet formuleret i den traditionelle politologiske begrebsdannelse. Kunsten fremover vil være at forene forklaringer, der i den nuværende begrebsdannelse tilsyneladende strider mod hinanden. Det drejer sig ikke om viden *eller* magt, men viden *og* magt (Albæk, 1995).

Selvom eksperter således klart øver indflydelse i politik, er det ikke muligt at konkludere, at vi med hastige skridt nærmer os ekspertvældet, teknokratiet, informationsfundet, eller hvad man nu i samfundsvidenskaberne de sidste par århundreder har kaldt det forhold, at politisk styre skulle blive afløst af faglig indsigt og saglige vurderinger. Uanset hvor gode argumenter eksperterne fremfører, har de sjældent andre ressourcer at sætte ind bag deres anbefalinger end det gode argument. Og det er ikke nogen tungtvejende ressource, hvis der er andre og anderledes ressourcestærke interesser på spil.

Det har regeringen Fogh Rasmussen for nylig demonstreret med stor tydelighed. Den har valgt at gennemføre en kommunalreform, der, „hvis man alene hæfter sig ved, hvor mange opgaver og mennesker der påvirkes af reformen, og hvor hurtigt den skal gennemføres, uden overdrivelse kan kaldes den største reform i Danmarkshistorien“ (Mouritzen, 2004). Til at kulegrave behovet for reformen nedsatte regeringen en strukturkommission, hvori den blandt andre indsatte eksperter. Da kommissionen skulle skrive betænkning, gik eksperterne imidlertid i mindretal, da der stort set

ikke er nogen eksperter i Danmark, der mener, at der eksisterer væsentlige problemer i den nuværende administrative organisering, som med en stor grad af sikkerhed vil blive løst med en reform af denne størrelsesorden. Men når en stærk alliance af „Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti, handelshøjskolevenstre, Dansk Industri, storbyborgmestrene, Kommunernes Landsforening, Finansministeriet samt Indenrigsministeriet“ (Mouritzen, 2004) går sammen og *vil* en reform, så vinder det gode, sagligt funderede argument ingen genklang. I en sådan situation argumenterer om ikke guderne, så i al fald eksperterne forgæves.

LITTERATUR

- Aftale (1980). *Regler for markedsføring af tobaksvarer*. København: Cigar- og Tobaksfabrikanternes Forening af 20. Juni 1875.
- Aftale (1986). *Aftale mellem Tobaksindustrien og Indenrigsministeriet: Regler for markedsføring af tobaksvarer*. København: Cigar- og Tobaksfabrikanternes Forening af 20. juni 1875, 11. marts, 1986.
- Aftale (1991). *Aftale mellem Tobaksindustrien og Sundhedsministeriet om markedsføring af tobaksvarer*. København: Cigar- og Tobaksfabrikanternes Forening af 20. Juni 1875, 6. november, 1991.
- Aftale (2000). *Aftale mellem Tobaksindustrien og Sundhedsministeriet om indberetning af tilsætningsstoffer i cigaretter m.v.*, 30. marts, 2000.
- Albæk, Erik (1985). „Modernitet og videnskab“. *GRUS*, 16: 28-51.
- Albæk, Erik (1988). *Fra sandhed til information: Om evalueringsforskning i USA – før og nu*. København: Akademisk Forlag.
- Albæk, Erik (1992). „Denmark: AIDS and the ‘political pink triangle’“, pp. 281-316 in David L. Kirp & Ronald Bayer (eds.). *AIDS in the Industrialized Democracies: Passions, Politics and Policies*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Albæk, Erik (1995). „Between Knowledge and Power: Utilization of Social Science Knowledge in Public Policy Making“. *Policy Sciences*, 28, 1: 79-100.
- Albæk, Erik (1996). „Why All This Evaluation? Theoretical Notes and Empirical Observations on the Functions and Growth of Evaluation, with Denmark as an Illustrative Case“. *Canadian Journal of Program Evaluation*, 11, 2: 1-34.
- Albæk, Erik (1998). „Frisindets grænser: Homoseksuelle mellem moralske dilemmaer og politiske hensyn“. *Politica*, 30, 4: 405-422.
- Albæk, Erik (1999). „Når politikere og presse fokuserer på enkeltsager“, pp. 27-40 i Marianne Hansen & Inger Munk (red.). *Rapport fra et nordisk lærerseminar*. Århus: Danmarks Journalisthøjskole.
- Albæk, Erik (2004a). „Holy smoke, no more?“, pp. 198-218 in Eric Feldman & Ronald Bayer (eds.). *Unfiltered: Conflicts over tobacco policy and public health*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Albæk, Erik (2004b). „Policy-analyse“. Kapitel til publicering i Jørn Loftager & Lars Bo Kaspersen (red.). *Klassisk og moderne politisk teori*. Aalborg: Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Albæk, Erik & Olaf Rieper (2002). „Evaluation in Danish Governance“, pp. 27-45 in Jan-Erik Farubo, Ray Rist & Rolf Sandahl (eds.). *International Atlas of Evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.

- Albæk, Erik, Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (2002). *Eksperter i medieme: Dagspressens brug af forskere 1961-2001*. Århus: Magtudredningen.
- Altheide, David. L. & Robert P. Snow (1991). *Media Worlds in the Postjournalistic Era*. New York: Aldine de Gruyter.
- Andersen, Bjarne Hjort (1994). *Tværnationale sammenligninger af ændringer i levekårene i lyset af udviklingen i middelealderen*. 4. rapport fra Sundhedsministeriets Middellevetidsudvalg. København: Sundhedsministeriet.
- Andersen, Mikael Skou & Michael W. Hansen (1991). *Vandmiljøplanen: Fra forhandling til symbol*. Harlev: NICHE.
- Andreasen, Jan (1999). „Rygning – den store dræber“. *Ugeskrift for læger*, 161.
- Antonsen, Marianne & Torben Beck Jørgensen (1999). „Den offentlige kontekst: Begreber og modeller“, pp. 65-81 i Torben Beck Jørgensen (red.). *Livet i offentlige organisationer*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Arbejdsministeriet (1992). *Arbejdsministeriets bekendtgørelse nr. 1163 af 16. december 1992 om faste arbejdspladser indretning*.
- ATV (1991). Akademiet for de Tekniske Videnskaber. *Levnedsmiddelforskning – sådan kan det gøres*. Lyngby: ATV.
- ATV (1995). Akademiet for de Tekniske Videnskaber. *Mål og midler i fremtidens kontrol med levnedsmidler*. Lyngby: ATV.
- ATV (2000). Akademiet for de Tekniske Videnskaber. *Mikroorganismer i vore fødevarer: En målrettet indsats for bedre kvalitet*. Lyngby: ATV.
- ATV (2003). Akademiet for de Tekniske Videnskaber. *Fødevareforskning i Danmark – fundament for udvikling og værdiskabelse*. Lyngby: ATV.
- Bacchi, Carol L. (1999). *Women, Policy and Politics: The Construction of Policy Problems*. London: Sage Publications.
- Bardenfleth, Niels Gustav (1992). *Danskerne og Tobakken*. København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busk.
- Bardenfleth, Niels Gustav & Peter Th. Madsen (2000). *Tobaksindustrien 1875-2000*. København: Tobaksindustrien.
- Baumgartner, Frank R. & Bryan Jones (1993). *Agendas and Instabilities in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Beam, David R., Timothy J. Conlan & Margaret T. Wrightson (1990a). „Solving the Riddle of Tax Reform: Party Competition and the Politics of Ideas“. *Political Science Quarterly*, 105, 2: 193-217.
- Beam, David R., Timothy J. Conlan & Margaret T. Wrightson (1990b). *Taxing Choices: The Politics of Tax Reform*. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Bell, Daniel (1960). *The End of Ideology: On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*. New York: The Free Press of Glencoe.
- Bell, Daniel (1973). *The Coming of Post-Industrial Society*. New York: Basic Books.
- Bendinger, James R. (1986). *The Control Revolution: Technological and Economic Origins of the Information Society*. Cambridge, MA: Harvard University Press
- Beretning (1921). Beretning fra Tobakskommissionens Underudvalg angaaende Revisionen af Tobaksafgiftsloven af 21. December 1918 m.m., *Rigsdagstidende* 1921-22, Tillæg A, 3497-3520.

- Beretning (1970). *Beretning afgivet af det af finansministeriet nedsatte udvalg til gennemgang og vurdering af forbrugsafgiftslovgivningen*. København: Statens trykningskontor.
- Beretning (1988). *Beretning om anvendelse af ikke-screenet donorblod efter 1. januar 1986*. København.
- Beretning (1989). *Beretning om tjenstlig undersøgelse mod overlæge Poul Hansen, overlæge Michael von Magnus, overlæge Henning Sørensen, overlæge Niels Axelsen, administrativ direktør Jacob Tørring og afdelingschef Jens Overø*. Afgivet den 28. april 1989. København.
- Betænkning 357 (1964). *Betænkning nr. 357/1964 om foranstaltninger til nedsættelse af cigarettforbruget afgivet af det af Indenrigsministeriet under 29. maj 1963 nedsatte udvalg*.
- Betænkning 907 (1980). *Betænkning nr. 907/1980 om organisering af indsamling og fordeling af blod samt fremstilling af blodfraktioneringsprodukter. Betænkning fra det af indenrigsministeriet den 11. februar 1977 nedsatte blodproduktudvalg*.
- Betænkning 917 (1980). *Betænkning nr. 917/1980 om prisfastsættelse for blod og blodfraktioneringsprodukter. Redegørelse fra det af sundhedsstyrelsen den 1. marts 1977 nedsatte blodproduktudvalg*.
- Betænkning 1406 (2001). *Forskningskommissionens Betænkning – Bind 2*.
- Bjerregaard, Peter & Knud Juel (1993). *Middellevetid og dødelighed: En analyse af dødeligheden i Danmark og nogle europæiske lande 1950-1990*, 1. rapport fra Sundhedsministeriets Middellevetidsudvalg. København: Sundhedsministeriet.
- Breum, Martin (2002). „Mareridt i to akter: Blødersagen“, pp. 568-611 i Erik Valeur, Peter Johannes Schjødt, Ulrik Dahlin & Arne Gaardmand. (red.). *Magtens bog*. København: Aschehoug.
- Brint, Steven (1994). *In an Age of Experts: The Changing Role of Professionals in Politics and Public Life*. Princeton: Princeton University Press.
- Brockenhuus-Schack, Anne & Poul Birch Eriksen (1988). *AIDS – mellem linjerne*. København: Sommer & Sørensen.
- Brzezinski, Zbigniew K. (1970). *Between Two Ages: America's Role in the Technotronic Era*. New York: Viking Press.
- Burnham, James (1941). *The Managerial Revolution*. New York: Day.
- Chandler, Jr., Alfred D. (1977). *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1990). „Budgetreformer og udgiftsadfærd: Om embedsmænds og politikeres manipulationer og mulighederne for at manipulere dem“. Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, Peter Munk Christiansen & Marius Ibsen (2001). *Politik og forvaltning*. Århus: Systime.
- Christiansen, Peter Munk, Birgit Møller & Lise Tøgeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reizels Forlag.
- Christiansen, Peter Munk & Asbjørn Sonne Nørgaard (2002). „Hvordan demokrati? Interesseorganisationer og det repræsentative demokratis institutioner“, pp. 149-205 i Povl Riis (red.). *Magtfordelingen mellem interesseorganisationer og det repræsentative demokrati*. Svendborg: JL-Fondet.
- Christiansen, Peter Munk & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser: Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*, Magtudredningen. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Chubb, John E. & Paul E. Peterson (eds.) (1989). *Can Governments Govern?* Washington, DC: Brookings Institution.

- Cobb, Roger W. & Charles D. Elder (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Boston: Allyn & Bacon.
- Commission (1994). „Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Follow-up to the Consultation Process Relating to the Green Paper on ‘Pluralism and Media Concentration in the Internal Market – An Assessment of the Need for Community Action’“, COM(94) 353 final, Brussels, 5 October.
- Cook, Timothy (1998). *Governing With the News: The News Media as a Political Institution*. Chicago: University of Chicago Press.
- Cyert, Richard M. & James G. March (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Dahl, Robert A. (1991). *Modern Political Analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Dahler-Larsen, Peter (1998). *Den rituelle refleksion: Om evaluering i organisationer*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Dahler-Larsen, Peter (2004). *Evaluering og magt*. Århus: Magtudredningen.
- Danmarks Bløderforening (1987). Redegørelse fra Danmarks Bløderforening angående erstatning til hiv-smittede blødere. April 1987.
- Danmarks Bløderforening (1996). *Danmarks Bløderforening gennem 25 år – en forenings arbejde på godt og ondt: 1970-1995*. København: Danmarks Bløderforening.
- Danmarks Bløderforening (1997). Notat om hepatitis C blandt danske blødere. Januar 1997.
- Dearing, James W. & Everett M. Rogers (1996). *Agenda-Setting*. Thousand Oaks: Sage.
- Derthick, Martha & Paul J. Quirk (1985). *The Politics of Deregulation*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- de Vreese, Claes (2003). *Framing Europe: News Production, Content and Effects in a Cross-National Perspective*. Somerset, NJ: Transaction Publishers.
- Dickmeiss, Ebbe (1995). „Smittemarkundersøgelser af donorblod“, pp. 65-88 i Arne Svejgaard, Ebbe Dickmeiss & Jørgen Ingerslev. *Klinisk immunologi 1970-1995: Den hvide side*. Dansk Selskab for Klinisk Immunologi.
- Dunwoody, Sharon & Michael Ryan (1985). „Scientific Barriers to the Popularization of Science in the Mass Media“. *Journal of Communication* 35: 26-42.
- EEC (1990). Council Directive 90/239/EEC.
- Eide, Martin & Gudmund Hernes (1987). *Død og Pine! Om massemedia og helsepolitikk*. Oslo: FAFO.
- Elster, Jon (ed.) (1998). *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eriksen, Erik Oddvar (2001). *Demokratiets sorte hull: Om sænningen mellom fag og politikk i velferdsstaten*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Eriksen, Erik Oddvar & Jarle Weigaard (1999). „Fra statsborger til kunde“, pp. 183-208 i Erik Oddvar Eriksen (red.). *Kommunikativ ledelse*. Bergen: Fakhoklaget.
- Eurobarometer (1993). *Passive Smoking or the Pollution of Non-smokers by Smokers*. http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/special.htm
- Fischer, Frank (1990). *Technology and the Politics of Expertise*. Newbury Park: Sage.
- Fischer, Frank & John Forester (eds.) (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham: Duke University Press.
- Folketingstidende*, diverse år.
- Folketingets Forhandlinger*, diverse år.

- Friedson, Eliot (1986). *Professional Powers: The Study of the Institutionalization of Formal Power*. Chicago: University of Chicago Press.
- Galbraith, John Kenneth (1969). *The New Industrial State*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Gentofte Kriminalret (1989). *Dom af 29.11.1989 i sag 443/1988*.
- Ghanem, Salma (1997). „Filling in the Tapestry: The Second Level of Agenda Setting“, pp. 3-14 in Shaw McCombs & David Weaver (eds.). *Communication and Democracy: Exploring the Intellectual Frontiers in Agenda-Setting Theory*. Lawrence Erlbaum Associations Inc.
- Giddens, Anthony (1990). *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Gilmore, Ann & Martin McKee (2004). „Tobacco-Control Policy in the European Union: the legal, ethical and policy debates“, pp. 219-254 in Eric Feldman & Ronald Bayer (eds.). *Unfiltered: Conflicts over tobacco policy and public health*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Glamann, Kristof (1950). *75-foreningen: 1875-1950*. København: Cigar- og Tobaksfabrikanternes Forening af 20. juni 1875.
- Gulick, Luther & Lindal Urwick (eds.) (1937). *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration.
- Gundelach, Peter (1988). *Sociale bevægelser og samfundsforandringer*. Århus: Politica.
- Gundelach, Peter (2002). „Folk, elite og EU“, pp. 52-68 i Erik Albæk, Peter Munk Christensen & Birgit Møller (red.). *Demokratisk set*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Haas, Peter (1992a). „Banning Chloroflourocarbons: Epistemic Community Efforts to Protect Stratospheric Ozone“. *International Organization*, 46, 1: 187-224.
- Haas, Peter (1992b). „Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination“. *International Organization*, 46, 1: 1-35.
- Habermas, Jürgen (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt: Surkamp Verlag.
- Habermas, Jürgen (1990). *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Frankfurt: Surkamp Verlag.
- Habermas, Jürgen (1994). „Citizenship and National Identity“, pp. 20-35 in B. van Steenberg (ed.). *The Condition of Citizenship*. London: Sage.
- Hall, Peter (1990). „Policy Paradigms, Experts, and the State: The Case of Macroeconomic Policy-Making in Britain“, pp. 53-78 in Stephen Brooks & Alain-G. Gagnon (eds.). *Social Scientists, Policy, and the State*. New York: Praeger.
- Hall, Peter A. & Rosemary C.R. Taylor (1996). „Political Science and the Three New Institutionalisms“. *Political Studies*, 44: 936-957.
- Hansen, Hanne Foss (2003). *Evaluering i staten: Kontrol, læring eller forandring?* Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Hansen, Henning, Niels Kristian Rasmussen & Jytte Poulsen (1994). *Livsstil og sundhedsvaner i Danmark: Status, forskelle og udviklinger*. 5. rapport fra Sundhedsministeriets Middellevetidsudvalg. København: Sundhedsministeriet.
- Hargrove, Erwin (1975). *The Missing Link: The Study of the Implementation of Social Policy*. Washington, DC: Urban Institute.
- Hecló, Hugh (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Poor Relief to Income Maintenance*. New Haven: Yale University Press.
- Heffron, Florence (1989). *Organization Theory & Public Organizations: The Political Connection*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Heymann, Philip B. (1990). „How Government Expresses Public Ideas“, pp. 85-107 in Robert B. Reich (ed.). *The Power of Public Ideas*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Hernes, Gudmund (1978). „Det medievidde samfund“, i Gudmund Hernes (red.). *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministration*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Hjarvard, Stig (1995). *Nyhedsmediernes rolle i det politiske demokrati*. København: Medieudvalget.
- Hofstadter, Richard (1955). *The Age of Reform*. New York: Vintage.
- Høiby, Niels (2001). *Pengene eller livet: Det politiske ansvar for sundhedsvæsenets nedtur*. København: Aschehoug.
- Inglehart, Ronald, Miguel Basanez & Alejandro Moreno (1998). *Human Values and Beliefs*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Indenrigsministeriet (1986). *Patient- og lægemiddelforsikring. Rapport fra den af indenrigsministeriet nedsatte arbejdsgruppe vedrørende en dansk patient- og lægemiddelforsikringsordning*. Juni 1986. København: Indenrigsministeriet.
- Indenrigsministeriet (1987). *Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 581 af 2. september 1987 om godtgørelse til HIV-smittede blødere*.
- Jespersen, Peter Kragh (1996). *Bureaukratiet: Magt og effektivitet*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Juul-Jensen, Palle (1996). *I statens tjeneste*. Århus: Forlaget Hovedland.
- Jørgensen, Torben Beck (2003). „Værdier i harmoni, konflikt og forandring“, pp. 63-80 i Torben Beck Jørgensen (red.). *På sporet af en offentlig identitet: Værdier i stat, amter og kommuner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Kallestrup, Morten (2004). *Europæisering af nationalstaten*. Ph.d.-afhandling. Aalborg: Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Kelman, Steven (1990). „Why Public Ideas Matter“, pp. 31-53 in Robert B. Reich (ed.). *The Power of Public Ideas*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kevin, Deirdre (2001). „Coverage of the European Parliament Elections of 1999: National Public Spheres and European Debates“. *The Public*, 18: 21-38.
- Kingdon, John W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown & Co.
- Kingdon, John W. (1993). „How Do Issues Get on Public Agendas?“ pp. 40-50 in William J. Wilson (ed.). *Sociology and the Public Agenda*. London: Sage Publications.
- Kjær-Hansen, Max (1952). *Cigaretforbruget 1920-50*. København: Einar Harcks Forlag.
- Klein, Torben (2004). „ATV: Tænketank, netværksdanner og forskningspolitisk interesseorganisation“, <http://www.atv.dk/a/A403.html>.
- Koch, Hal (1945). *Hvad er demokrati?* København: Gyldendal.
- Krag, Einar (2001). *Sundhedsstyrelsen: Fagligt bolværk i politisk søgang*. København: Akademisk Forlag.
- Kragh, Anne Sofie (2004). *Fogh: Historien om en statsminister*. København: People's Press.
- Kristensen, Ole P. (1987). *Væksten i den offentlige sektor. Institutioner og politik*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kuhn, Thomas S. (1970). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kulturministeriet (1987). *Kulturministeriets bekendtgørelse nr. 416 af 18. juni 1987 om indholdet af reklameindslag, der bringes på TV2*.
- Kumar, Krishan (1978). *Prophecy and Progress*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Kunelius, Risto & Colin Sparks (2001). „Problems with a European Public Sphere“. *The Public*, 18: 5-20.

- Kübler, Daniel (2000). *Politique de la drogue dans les villes suisses entre ordre et santé: Analyse des conflits de mis en oeuvre*. Paris: L'Harmattan.
- Lakoff, Sanford (1977). „Scientists, Technologists and Political Power“, pp. 355-391 in Ina Spiegel-Rosing & Derek de Solla Price (eds.). *Science, Technology and Society: A Cross-Disciplinary Perspective*. London: Sage Publications.
- Lane, Robert A. (1966). „The Decline of Politics and Ideology in a Knowledgeable Society“. *American Sociological Review*, 31, 5: 649-662.
- Larson, M. S. (1977). *The Rise of Professionalism*. Berkeley: University of California Press.
- Laursen, Søren (2001). *Vold på dagsordenen: Medierne og den politiske beslutningsproces*. Århus: Magtudredningen.
- Leveton, Lauren B., Harold C. Sox, Jr. & Michael A. Soto (eds.) (1995). *HIV and the Blood Supply: An Analysis of Crisis Decisionmaking*. Washington, DC: National Academy Press.
- Lindblom, Charles E. (1982). „The Market as Prison“. *The Journal of Politics*, 44, 1: 324-336.
- Lindblom, Charles E. (1990). *Inquiry and change: The troubled attempt to understand and shape society*. New Haven: Yale University Press.
- Lindblom, Charles E. & David K. Cohen (1979). *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*. New Haven: Yale University Press.
- Linsky, Martin (1986). *How the Press Affects Federal Policy Making*. New York: Norton.
- Lipsky, Martin (1980). *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage.
- Lowi, Theodore J. (1969). *The End of Liberalism*. New York: Norton.
- Majone, Giandomenico (1989). *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
- Majone, Giandomenico (1990). „Policy Analysis and Public Deliberation“, pp. 157-178 in Robert B. Reich (ed.). *The Power of Public Ideas*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Mansbridge, Jane J. (ed.) (1990). *Beyond Self-Interest*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mansbridge, Jane J. (1992). „A Deliberative Theory of Interest Representation“, pp. 32-57 in Mark P. Pettraca, (ed.). *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed*. Boulder: Westview Press.
- Marcuse, Herbert (1964). *One Dimensional Man*. Boston: Beacon Press.
- Marcussen, Martin (2002). *OECD og idéspillet – Game Over?* København: Hans Reitzels Forlag.
- Marcussen, Martin (2003). „Ideer og magt“, pp. 46-60 i Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (red.). *På sporet af magten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Massie, J.L. (1965). „Management Theory“, pp. 387-422 in James March (ed.). *The Handbook of Organizations*. Chicago: Rand McNally.
- McCombs, Maxwell & George Estrada (1997). „The News Media and the Pictures in Our Heads“, pp. 237-247 in Shanto Iyengar & Richard Reeves (eds.). *Do the Media Govern? Politicians, Voters, and Reporters in America*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- McLaughlin, Milbrey W. (1985). „Implementation Realities and Evaluation Design“, pp. 96-120 in R. Lance Shotland & Marvin M. Mark (eds.). *Social Science and Social Policy*. Beverly Hills: Sage Publications.

- Melbye, M., R.J. Biggar, J.C. Chermann, L. Montagnier, S. Stenbjerg & P. Ebbesen (1984). „High prevalence of lymphadenopathy virus (LAV) in European Hemophiliacs“. *Lancet*, ii: 40-41.
- Melbye, M., R. Madhok, P.S. Sarin, G.D.O. Lowe, J.J. Goedert, K.S. Froebel, R.J. Biggar, S. Stenbjerg, C.D. Forbes, R.C. Gallo & P. Ebbesen (1984). „HTLV-III seropositivity in European hemophiliacs exposed to factor VIII concentrate imported from the USA“. *Lancet*: 1443-1446.
- Menneskerettighedsdomstolen (1996). *Case of A. and Others v. Denmark (60/1995). Judgment of 8 February 1996.*
- Mouritzen, Poul Erik (2004). „Strukturreformen som en skraldespand“. *Administrativ Debat*, 4: 9-14.
- Nathanson, Constance A. (1995). „Mortality and the Position of Women in Developed Countries“, in Alan D. Lopez, Graziella Caselli & Tapani Valkonen (eds.). *Mortality in Developed Countries: From Description to Explanation*. Oxford: Clarendon Press.
- Nelson, Barbara J. (1984). *Making an Issue of Child Abuse: Political Agenda Setting for Social Problems*. Chicago: University of Chicago Press.
- Nelson, Richard R. (1977). *The Moon and the Ghetto: An Essay on Policy Analysis*. New York: Norton.
- Nielsen, Poul Ebbe Nielsen, Jørn Zacho, Jesper A. Olsen & Claus A. Olsen (1988). „Ændringer i danskernes rygevaner 1970-87“. *Ugeskrift for læger*, 150: 2229-2232.
- Nielsen, P.E. et al. (1988). „Ændringer i danskernes rygevaner 1970-87“. *Ugeskrift for læger*, 150.
- Nordisk Råd (1975). Arbetsgruppen tillsatt med anledning af Nordiska rådets rekommendation nr 12/1972, angående förbud mot tobaksreklam, *Nordiska tobaksarbetsgruppens betänkande*. Nordisk Utredningsserie 1975:24.
- Nowotny, Helga (1981). „Experts and Their Expertise: On the Changing Relationship between Experts and Their Public“. *Bulletin of Science, Technology and Society*, 1: 235-241.
- Nørgaard, Asbjørn S. (1997). *The Politics of Institutional Control: Corporatism in Danish Occupational Safety and Health Regulation & Unemployment Insurance, 1870-1995*. Århus: Politica.
- Nørgaard, Asbjørn S. (1998). „Moral i politik?“. *Politica*, 30, 4: 388-404.
- Observa (1977). *The Danes*. København: Observa.
- Olsen, Johan P. (1988). *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Pedersen, Ove K. & Maja Horst (2000). „Den selvstændige journalistik“, pp. 169-220 i Ove K. Pedersen, Peter Kjær, Anders Esmark, Maja Horst & Erik Meier Carlsen (red.). *Politisk journalistik*. Århus: Forlaget Ajour.
- Perspektivplan I: Perspektivplanlægning (1971). *Perspektivplanlægning 1970-1985. Redegørelse fra den af regeringen i november 1968 nedsatte arbejdsgruppe*. København: Statens Trykningskontor.
- Perspektivplan II: *Perspektivplan-redegørelse 1972-1987*. København: Statens Trykningskontor.
- Petersen, Mogens N. (2002). „Man mødes og tales ved ...‘ – om deliberation, forhandling og andre samtaleformer i politik“, pp. 214-228 i Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Birgit Møller (red.). *Demokratisk set: Festskrift til Lise Togeby*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Petersson, Olaf & Ingrid Carlberg (1990). *Makten över tanken*. Stockholm: Carlssons.
- Platon (1983). *Staten*. København: Museum Tusulanums Forlag.

- Poulsen, Christian Lemvig (2001). „Tobakspolitik i Danmark?“ Speciale. Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- PRESS (1987). „Britta Schall sendte dem ud i mareridt: Spillede russisk roulette med 350 mennesker“. 23. oktober.
- Pressman, Jeffery F. & Aaron Wildavsky (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Price, Don K. (1965). *The Scientific Estate*. Cambridge: Harvard University Press.
- Quirk, Paul J. (1988). „In Defense of the Politics of Ideas“. *Journal of Politics*, 50: 31-41.
- Rasmussen, Susanne Reindahl & Jes Søgaard (2000). „Tobaksrygningens samfundsøkonomiske omkostninger“. *Ugeskrift for læger*, 162, 23: 3329-3333.
- Rauch, Jonathan (1994). *Demosclerosis: The Silent Killer of American Government*. New York: Random House.
- Regan, Priscilla M. (1993). „Ideas or Interests: Privacy in Electronic Communications“. *Policy Studies Journal*, 21, 3: 450-469.
- Regeringen (2001). *Vækst velfærd fornyelse*, Regeringsgrundlaget, 26. november 2001. København: Statsministeriet.
- Ricci, David M. (1993). *The Transformation of American Politics: The New Washington and the Rise of Think Tanks*. New Haven: Yale University Press.
- Rigsdagstidende*, diverse år.
- Riiskjær, Erik (1988). *Når lofterne drysser i kommunen: En historie fra den lokalpolitiske virkelighed*. Århus: Forlaget Politica.
- Rittel, Horst W. & Melvin Webber (1973). „Dilemmas in General Theory of Planning“. *Policy Sciences*, 4, 2: 155-169.
- Rocheftort, David D. & Roger W. Cobb (1993). „Problem definition, agenda access, and policy choice“. *Policy Studies Journal*, 21, 1: 56-71.
- Rocheftort, David D. & Roger W. Cobb (eds.) (1994). *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*. Lawrence: University of Kansas Press.
- Rokkan, Stein (1966). „Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism“, pp. 70-117 in Robert A. Dahl (ed.). *Political Opposition in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Ross, Alf (1946). *Hvorfor demokrati?* København: Munksgaard.
- Ross, Marc Howard & Roger Cobb (1997a). „Agenda setting and the denial of agenda access: Key concepts“, pp. 3-24 in Marc Howard & Roger Cobb (eds.). *Cultural Strategies of Agenda Denial*. Lawrence: Kansas University Press
- Ross, Marc Howard & Roger Cobb (1997b). „Denying agenda access: Strategic considerations“ pp. 25-45 in Marc Howard & Roger Cobb (eds.). *Cultural Strategies of Agenda Denial*. Lawrence: Kansas University Press.
- Rothstein, Bo (1992). *Den korporativa staten*. Stockholm: Nordstedts.
- Rothstein, Bo (1994). *Vad bör staten göra?* Stockholm: SNS Förlag.
- Sabatier, Paul & Hank Jenkins-Smith (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Samarbejdsnævnet (1989). *Ryging på arbejdspladserne*. København: DA og LO.
- Sandberg, Eva (1997). „Introduction of hepatitis C testing: regulatory aspects“, pp. 87-89 in *Quality and Safety of Plasma Products*. Proceedings from the 3rd EPFA/EAPPI Regulatory Affairs Symposium. Zeist, the Netherlands: Meical Forum International.

- Sartori, Giovanni (1962). *Democratic Theory*. Detroit: Wayne State University Press.
- Saul, John R. (1992). *Voltaire's Bastards: The Dictatorship of Reason in the West*. New York: The Free Press.
- Schlesinger, Philip (1997). „From cultural defense to political culture: media, politics and collective identity in the European Union“. *Media, Culture & Society*, 19: 369-391.
- Shield, Sherry (1999). „The Circulation of the Blood: AIDS, Blood, and the Economics of Information“, in Eric A. Feldman & Ron Bayer (eds.). *Blood Feuds: AIDS, Blood and the Politics of Medical Disaster*. New York and Oxford: Oxford University Press.
- Skandinavisk Tobakskompagni (u.å.). *Udviklingen i det årlige salg af cigaretter fordelt efter kondensatniveaet, 1990/1991-1999/2000*.
- Skatteministeriet (2000). *Rapport om Grænsehandel*. København: Skatteministeriet.
- Smith, Helge (1950). „Tobaksbeskatning: Udviklingen i Danmark“, i Kristof Glamann, *75-foreningen: 1875-1950*. København: Cigar- og Tobaksfabrikanternes Forening af 20. juni 1875.
- Socialministeriet (1990). *Socialministeriets cirkulære nr. 203 af 26. oktober 1990 om dagtilbud for børn og unge efter bistandslovens § 64*.
- Statistisk Tiårsoversigt*, diverse år.
- Statistisk Årbog*, diverse år.
- Steele Janet E. (1995). „Experts and the Operational Bias of Television News: The Case of the Persian Gulf War“. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 72: 799-812.
- Stehr, Nico (1994). *Knowledge Societies*. London: Sage Publications.
- Stone, Deborah A. (1997). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: Norton.
- Stone, Diane (1996). *Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the Political Process*. London: Frank Cass & Co.
- Sundhedsministeriet (1988a). *Sundhedsministeriets bekendtgørelse nr. 313 af 14. juni 1988 om godtgørelse til HIV-smittede blødere m.fl. og HIV-positive transfusionssmittede m.fl.*
- Sundhedsministeriet (1988b). *Sundhedsministeriets cirkulære om sikring af vægfri miljøer i statslige lokaler, transportmidler o.lign. af 23. marts 1988*.
- Sundhedsministeriet (1999). *Regeringens folkesundhedsprogram 1999-2008: Et handlingsorienteret program for sundere rammer i hverdagen*. København: Sundhedsministeriet.
- Sundhedsministeriets Middellevetidsudvalg (1994). *Levetiden i Danmark, 2. rapport fra Sundhedsministeriets Middellevetidsudvalg*. København: Sundhedsministeriet.
- Sundhedsstyrelsen (1978). *Hæmofili. Organisation af forebyggelse og behandling. Redegørelse afgivet juni 1978 af et af Sundhedsstyrelsen nedsat ekspertudvalg*. København: Sundhedsstyrelsen.
- Sundhedsstyrelsen (1983). *Retningslinier ved optræden af erhvervet immundefekt syndrom (AIDS)*. Maj 1983. København: Sundhedsstyrelsen.
- Sundhedsstyrelsen (1985a). *Sundhedsstyrelsens redegørelse til indenrigsministeriet om sygdommen AIDS*. Juni 1985. København: Sundhedsstyrelsen.
- Sundhedsstyrelsen (1985b). Referat af 4. indledende møde i produktudvalget den 6. maj 1985.
- Sundhedsstyrelsen (1985c). Afdeling D. Notat vedr. AIDS-befriet donorblod og blodprodukter udarbejdet af Michael von Magnus.
- Sundhedsstyrelsen (1990). *Redegørelse for blodområdet og forslag til ændret organisation*. Sundhedsstyrelsens Permanente Blodproduktudvalg. November 1990. København: Sundhedsstyrelsen.

- Sundhedsstyrelsen et al. (1995). *Tobak i sundhedsplanlægningen*. København: Sundhedsstyrelsen.
- Surgeon General (1964). *Report of the Advisory Committee to the Surgeon General of the Public Health Service*. US Department of Health, Education and Welfare, Public Health Service Publication No. 1103.
- Taylor, Frederick W. (1911). *The Principles of Scientific Management*. New York: Harper Bros.
- Tobaksskaderådet (1990). *Tobaksreklamer og sponsorering: En redegørelse fra Tobaksskaderådet*.
- Toffler, Alvin (1990). *Power Shift: Knowledge, Wealth, and Violence at the Edge of the 21st Century*. New York: Bantam Press.
- Togeby, Lise (1994). „The Political Implications of the Increasing Number of Women in the Labour Force“. *Comparative Political Studies*, 27, 2: 211-240.
- Togeby, Lise, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Valgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- U 1996.1554-1598. *Ugeskrift for Retsvæsen*. Optryk af Højesterets dom i blødererstatnings-sagen.
- von Eyben, Bo (1985). „Lægeansvar“, pp. 216-251 i Daniel Andersen, Carl Erik Mabeck & Povl Riis (red.). *Medicinsk Etik*. København: FADL's Forlag.
- Waldahl, Ragnar (1999). „Medier, meningsdannelse og den politiske dagsorden“. *Politica*, 31, 2: 117-132.
- Weiler, Hans N. (1983). „Legalization, Expertise and Participation: Strategies for Compensatory Legitimation in Educational Policy“. *Comparative Education Review*, 27: 259-277.
- Weinstein, James (1968). *The Corporate Ideal in the Liberal State, 1900-1918*. Boston: Beacon.
- Weiss, Carol H. (with Michael J. Bucuvalas) (1980). *Social Science Research and Decision-Making*. New York: Columbia University Press.
- Weiss, Carol H. (1982). „Policy Research in the Context of Diffuse Decision-Making“, pp. 288-305 in D.B.P. Kallen et al. (eds.). *Social Science Research and Public Policy Making: A Reappraisal*. Windsor: NFER-Nelson.
- WHO (1985). *Weekly Epidemiological Report*, April 26.
- WHO (1997). „Denmark“, in *Tobacco or Health: A Global Status Report: Country Profiles by Region, 1997*. www.cdc.gov/tobacco/who/whofirst.htm.
- Wiebe, Robert H. (1967). *The Search for Order, 1877-1920*. New York: Hill and Wang.
- Wien, Charlotte (2001). „Journalisters brug af ekspertkilde i danske aviser“. Paper præsenteret på Nordmediakonferens, Reykjavik, 11.-13. august.
- Williams, Raymond (1983). *Keywords: A Vocabulary of Culture and Society*. London: Flamingo.
- Wilson, James Q. (1980). „The Politics of Regulation“, in James Q. Wilson (ed.). *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books.
- Zahariadis, Nikolaos (1996). „Selling British Rail: An Idea Whose Time Has Come?“ *Comparative Studies*, 29, 4: 400-422.

INTERVIEWS

Medmindre andet er angivet, er interviewpersonerne interviewet i perioden juni 1996 til oktober 1997.

Andersen, Terkel. Formand for Danmarks Bløderforening.

Bacher, Teis. Leder af blodbanken ved Slagelse Sygehus. I forskellige perioder medlem af bestyrelsen for Danmarks Bløderforening.

Eriksen, Sidsel. Lektor, Institut for Historie, Københavns Universitet (20.11.2000).

Falk, Jørgen. Konsulent, Tobakskaderådet (5.2.2001)

Ingerslev, Jørgen. Overlæge, Center for hæmofili og trombose, Skejby Sygehus.

Jørgensen, Jan, Overlæge, chef for blodbanken ved Skejby Sygehus.

Klein, Torben. Direktør, Akademiet for de Tekniske Videnskaber (12.1.2004).

Loiborg, Steen. Kontorchef. Indenrigsministeriet.

Melbye, Mads. Professor. Statens Seruminstitut.

Sass, Peter. MF for Socialdemokratiet (5.2.2001).

Thorsteinsson, Bjarke. Kontorchef, Sundhedsministeriet (30.11.2000).

UDGIVELSER FRA MAGTUDREDNINGEN

PR . 30 . DECEMBER 2004

B Ø G E R

- Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Togeby & Signild Vallgård (red.) (1999). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Peter Munk Christiansen, Birgit Møller & Lise Togeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Anette Borchorst (red.) (2002). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Martin Marcussen (2002). *OECD og idéspillet – Game Over?* København: Hans Reitzels Forlag.
- Lise Togeby (2002). *Grønlandere i Danmark. En overset minoritet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen (red.) (2002). *Territorial dynamik – streger på landkort, billeder i vore hoveder*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Flemming Mikkelsen (red.) (2002). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jens Blom-Hansen (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.) (2002). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Anker Brink Lund (2002). *Den redigerende magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørlev (red.) (2002). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Thomas Pedersen (red.) (2002). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørsgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.) (2003). *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark – forandring og kontinuitet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Gorm Winther (red.) (2003). *Demokrati og magt i Grønland*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Togeby (2003). *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torben Beck Jørgensen (red.) (2003). *På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Erik Damgaard (2003). *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Hans Mouritzen (red.) (2003). *Er vi så forbeholdne? Danmark over for globaliseringen, EU og det nære*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hans Sode-Madsen (2003). *Farlig ungdom. Samfundet, ungdommen og ungdomskommissionen 1945-1970*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lars Bille & Jørgen Elklit (red.) (2003). *Partiernes medlemmer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (red.) (2003). *På sporet af magten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Tim Knudsen (2003). *Offentlighed i det offentlige. Om historiens magt*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Niels Nørgaard Kristensen (2003). *Billeder af magten. Portrætter til forståelse af magt og demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgen Goul Andersen (2003). *Over-Danmark og under-Danmark? Ulighed, velfærdsstat og politisk medborgerskab*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Signild Vallgård (2003). *Folkesundhed som politik. Danmark og Sverige fra 1930 til i dag*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgen Grønnegård Christensen (2003). *Velfærdsstatens institutioner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Palle Svensson (2003). *Folkets røst. Demokrati og folkeafstemninger i Danmark og andre europæiske lande*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Mogens Rüdiger (2003). *Statens synlige hånd. Om lovgivning, stat og individ i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Thomas Pallesen (2003). *Den vellykkede kommunalreform og decentraliseringen af den politiske magt i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Henrik Jensen (2003). *Europaudvalget – et udvalg i Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Per Boje & Morten Kallestrup (2004). *Marked, erhvervsliv og stat. Dansk konkurrencelovgivning og det store erhvervsliv*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Bertel Heurlin (2004). *Riget, magten og militæret. Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik under Forsvarskommissionerne af 1988 og af 1997*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jacob Torfing (2004). *Det stille sporskifte i velfærdsstaten. En diskursteoritisk beslutningsprocesanalyse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Anette Warring (2004). *Historie, magt og identitet. Grundlovsfejringer gennem 150 år*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jens Hoff (red.) (2004). *Danmark som informationssamfund. Muligheder og barrierer for politik og demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Ida Elisabeth Koch, Kristine Røberg, Sten Schaumburg-Müller & Jens Vedsted-Hansen (2004). *Menneskerettigheder og magtfordeling – domstolskontrol med politiske prioriteringer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Bo Jacobsen, Flemming Troels Jensen, Mikkel Bo Madsen, Marius Sylvestersen & Claude Vincent (2004). *Den vordende demokrat – en undersøgelse af skoleklassen som demokratisk lærested*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Louise Phillips & Kim Schrøder (2004). *Sådan taler medier og borgere om politik. En diskursanalytisk undersøgelse af politik i det medialiserede samfund*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgen Goul Andersen (2004). *Et ganske levende demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Tøgeby (2004). *Man har et standpunkt ... Om stabilitet og forandring i befolkningens holdninger*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torben K. Jensen (2004). *De folkevalgte – en analyse af folketingsmedlemmernes sociale baggrund og repræsentationsadfærd*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørn Loftager (2004). *Politisk offentlighed og demokrati i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Ulrik Kjær & Mogens N. Pedersen (2004). *De danske folketingsmedlemmer – en parlamentarisk elite og dens rekruttering, cirkulation og transformation 1849-2001*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Peter Munk Christiansen, Asbjørn Sonne Nørgaard & Niels Chr. Sidenius (2004). *Hvem skriver lovene? Interesseorganisationer og politiske beslutninger*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Cathie Jo Martin (2004). *Aktivisering af arbejdsgivere. Erhvervslivet og socialpolitik i Danmark og Storbritannien*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christian Albrekt Larsen & Jørgen Goul Andersen (2004). *Magten på Borgen. En analyse af beslutningsprocesser og politikudvikling*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Erik Albæk (2004). *Eksperter kan være gode nok, men ... Om fagkundskabens politiske vilkår i dansk demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

SKRIFTER

- Erik Oddvar Eriksen (1999). *Is Democracy Possible Today?* Århus: Magtudredningen.
- Ole Hammer & Inger Bruun (2000). *Etniske minoriteters indflydelskanaler*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Frølund Thomsen (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Tøgeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.
- Jacob Gaarde Madsen (2000). *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*. Århus: Magtudredningen.
- Karsten Vrangbæk (2001). *Ingeniørarbejde, hundeslagsmål eller hovedløs høne? Ventetidsgarantier til sygehusbehandling*. Århus: Magtudredningen.
- Søren Laursen (2001). *Vold på dagsordenen. Medierne og den politiske proces*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Goul Andersen & Mette Tobiassen (2001). *Politisk forbrug og politiske forbrugere. Globalisering og politik i hverdagslivet*. Århus: Magtudredningen.
- Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Lise Tøgeby (2002). *Eksperter i medierne. Dagspressens brug af forskere 1961-2001*. Århus: Magtudredningen.
- Helle Porsdam (2002). *Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*. Århus: Magtudredningen.
- Eva Østergaard-Nielsen (2002). *Politik over grænser: Tyrkeres og kurderes engagement i det politiske liv i hjemlandet*. Århus: Magtudredningen.
- Jonathan Schwartz (red.) (2002). *Medborgerskabets mange stemmer*. Århus: Magtudredningen.

- Walter Korpi (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.
- Steen Thomsen, Torben Pedersen & Jesper Strandskov (2002). *Ejerskab og indflydelse i dansk erhvervsliv*. Århus: Magtudredningen.
- Frank Rasmussen & Peder Andersen (2002). *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Carsten Greve (2002). *Privatisering, regulering og demokrati. Telestyrelsens funktion som uafhængig reguleringsmyndighed*. Århus: Magtudredningen.
- Ann-Dorte Christensen (2003). *Fortællinger om identitet og magt. Unge kvinder i senmoderniteten*. Århus: Magtudredningen.
- Thomas Schøtt (2003). *Den økonomiske elites netværk*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Dahler-Larsen & Niels Ejersbo (2003). *Djølfcering – myte eller realitet?* Århus: Magtudredningen.
- Jan H. Hermansen, Lars Bille, Roger Buch, Jørgen Elklit, Bernhard Hansen, Hans Jørgen Nielsen & Karina Pedersen (2003). *Undersøgelsen af medlemmerne af de danske partiorganisationer. Dokumentation*. Århus: Magtudredningen.
- Lars Torpe & Torben K. Kjeldgaard (2003). *Foreningssamfundets sociale kapital. Danske foreninger i et europæisk perspektiv*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Blom-Hansen (2003). *Subsidiaritetsprincippet vendt på hovedet? EU's strukturpolitik og Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Christensen (2003). *Domstolene – den tredje statsmagt*. Århus: Magtudredningen.
- Camilla Palmhøj Nielsen (2003). *Til glæde for hvem? – om intern regulering i staten*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *De som meget har ... Store danske virksomheder som politiske aktører*. Århus: Magtudredningen.
- Lise Tøgeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Demokratiske udfordringer. Kort udgave af Magtudredningens hovedresultater*. Århus: Magtudredningen.
- Lise Tøgeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Power and Democracy in Denmark. Conclusions*. Århus: Magtudredningen.
- Birte Siim (2003). *Medborgerskabets udfordringer – etniske minoritetskvinders politiske myndiggørelse*. Århus: Magtudredningen.
- Anette Borchorst (2003). *Køn, magt og beslutninger. Politiske forhandlinger om barselsorlov 1901-2002*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Dahler-Larsen (2004). *Evaluering og magt*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Blom-Hansen & Jørgen Grønnegård Christensen (2004). *Den europæiske forbindelse*. Århus: Magtudredningen.
- Palle Svensson (2004). *Danskene, magten og demokratiet*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Bogason & Gunnar Gjelstrup (2004). *Magtproblematikken i to små kommuner*. Århus: Magtudredningen.
- Torben Beck Jørgensen & Karsten Vrangbæk (2004). *Det offentlige styringsunivers. Fra government til governance?* Århus: Magtudredningen.
- Torben Pedersen (2004). *Dansk erhvervslivs placering i globaliseringen*. Århus: Magtudredningen.