



Å evaluere koronahåndteringen – ut fra hvilke kriterier? Politisk teori og forvaltningskvalitet

Evaluating corona policies based on which criteria? Political theory and public administration quality

Cathrine Holst

Professor, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo

cathrine.holst@sosgeo.uio.no

Sammendrag

Kommentaren diskuterer normative kriterier for evalueringer av koronahåndteringen ut fra den politiske filosofen Joseph Heaths rammeverk for forvaltningsetikk. Rammeverket illustreres gjennom eksempler fra en sammenlignende studie av koronahåndteringsevalueringene i Norge og Danmark. Målet med kommentaren er å gi et innblikk i pågående forskning om pandemien i Norden, og å vise den potensielle analytiske verdien av å koble diskusjoner i politisk teori og empirisk forvaltningsforskning.

Nøkkelord

Politisk teori, offentlig forvaltning, politikkevaluering, koronahåndtering, nordisk politikk

Abstract

The article discusses normative criteria for governmental evaluations of the Covid-19 response, based on political philosopher Joseph Heath's framework of a public administration ethics. The framework is illustrated by examples from a comparative study of Covid-19 evaluation reports in Norway and Denmark. The aim of the article is 1) to communicate some fresh results from ongoing research on effects of the pandemic in the Nordic region, and 2) to show the potential analytical value of connecting discussions in political theory to empirical public policy and administration research.

Keywords

Political theory, public administration, policy evaluation, corona response, Nordic politics

Innledning

Flere land og internasjonale organisasjoner har evaluert, eller er i ferd med å evaluere, myndighetenes respons på koronapandemien: beredskap og planer, strategiene og politikken som ble valgt, lovverk og reguleringer, og de samfunnsmessige effektene av alt dette. Slike evalueringer kan foretas av den interne ekspertisen i byråkratiet eller delegeres til eksterne ekspertutvalg. Evalueringsspørsmålet er grovt sagt: Var koronahåndteringen god? Denne kommentaren tar et skritt tilbake og spør: Hvordan på en god måte *evaluere* om koronahåndteringen var god? Hva er en god koronahåndteringsevaluering?

Spørsmålet er omfattende, og denne kommentaren skal fokusere spesifikt på hvilke normative standarder og kriterier denne type evalueringer bør legge til grunn. Dette spørsmålet kobles igjen til spørsmålet om hvilke verdier og mål som bør regulere offentlig forvaltning mer allment.

Kommentaren trekker vekslers på diskusjoner i normativ politisk teori (heretter referert til som «politisk teori» rett og slett). Slik teori har tradisjonelt spilt en begrenset rolle innenfor statsvitenskapelige studier av offentlig politikk og administrasjon (såkalla OPA), noe som blant annet henger sammen med at politiske teoretikere i det store og hele har hatt lite å melde om offentlig forvaltning og forvaltningskvalitet. Det finnes imidlertid unntak, og kommentaren presenterer et rammeverk for forvaltningsetikk utviklet av den kanadiske politiske filosofen Joseph Heath, og viser, gjennom en presentasjon av en foreløpig analyse, hvordan dette rammeverket kan anvendes i en sammenlignende studie av koronahåndteringsevalueringene i Norge og Danmark. Målet med kommentaren er å gi en smakebit frå pågående forskning om pandemien i Norden, men fremfor alt å vise den potensielle analytiske verdien av å koble diskusjoner i politisk teori og empirisk forvaltningsforskning.

Evaluering – og evalueringsstandarder

Å evaluere koronahåndteringen har mange aspekter, men et springende punkt er definitivt hvilke mål evaluatorene velger å evaluere ut fra, og fortolkningen og prioriteringen av dem. Det vil si: Hvorvidt et land kommer godt eller dårlig ut av en pandemi, vil selvsagt avhenge av hva som faktisk skjer og hvorfor, og evaluatorene må derfor skaffe seg kunnskap om hendelsesforløp og sannsynlige årsaker gjennom å konsultere hva som finnes av relevante dokumenter og studier. I tillegg bør de helst foreta egne undersøkelser, for eksempel intervju relevante aktører og berørte.

Et land kan imidlertid også komme bedre eller dårligere ut, alt etter hvordan ulike målsetninger og normative hensyn forstås og rangeres. La oss si at én pandemistrategi innskrenker personlig frihet, begrenser demokratisk prosess og forverrer livssituasjonen for sårbare grupper. Samtidig reduseres smitte, sykdom og død, mens produktivitet og konkurransevne opprettholdes. En annen pandemistrategi øker smittenivå, sykdomstilfeller og dødsfall, og forverrer konkurransevnen. Samtidig sikrer den bedre skår på både frihets- og demokratiindikatorer og forårsaker mindre skade i sårbare grupper. Rangeringen av disse strategiene vil avhenge av faktiske forløp og effekter: Hvor mange flere/færre dør og hvorfor, hvordan utvikler økonomien seg over tid, på hvilken måte rammes sårbare grupper, også videre. Hvilken strategi som kommer best ut, avhenger imidlertid også av hvordan man finner det rimelig å forstå og vektlegge ulike hensyn: Hvordan defineres personlig frihet og hvilke begrensninger på slik frihet betraktes som legitime, hvilke idealer om velfungerende demokrati legges til grunn, hvem forstås som sårbare grupper, hvilke skadevirkninger anses som vesentlige, også videre.

Hva er god politikk?

Den siste type forhold berører det grunnleggende spørsmålet om hvilke verdier og standarder offentlig politikk skal vurderes ut fra. Når kan politikk, for eksempel i møte med en pandemi, egentlig sies å være «god»?¹ Hvilke nærmere bestemte kriterier er det rimelig å vurdere og evaluere ut ifra?

1. Dette er hovedspørsmålet for forskergruppen som har vært tilknyttet Senter for grunnforskning (CAS) i Oslo fra 2020 til 2022 med prosjektet «What is a good policy? Political morality, feasibility and democracy (GOODPOL). Jeg har ledet denne forskergruppen sammen med Jakob Elster.

Her finnes det ulike litteraturer å hente og lære fra. En av disse litteraturene er politisk teori. Andre deler av statsvitenskapen forholder seg ofte merkelig lite til diskusjoner innenfor politisk teori, og vise versa. Som Rainer Forst formulerer det, har «political theory and empirical studies of politics in recent years lost touch with each other and developed languages of their own» (Forst 2018: 1, se også Christensen, Holst og Molander 2022). Det kan være flere grunner til dette. Generelt blir all forskning, også den om politikk, stadig mer spesialisert. Det er vanskelig, noen vil si umulig, å holde seg tilstrekkelig oppdatert innenfor ulike felt samtidig. Den økte vekten innenfor mye statsvitenskap på metode, store data og eksperimentell design kan også ha dratt faget i en mer empiristisk lei. Toneangivende statsvitenskap i dag setter datakvalitet og rigorøs metodologi i sentrum. Prinsipiell diskusjon av normative spørsmål kan ende opp som noe på siden og for spesielt interesserte i møte med denne hovedstrømmen. Politisk teori på sin side vektlegger dels diskusjon av såkalt «idealteori», det vil si teori som ikke foregir å være relevant for denne verden, dels «ikke-ideal teori» som er ment å ha aktuell relevans (se Valentini 2012), men som når det kommer til stykke ofte er ganske abstrakt og lite anvendt.

Studier av offentlig forvaltning – som skal stå i sentrum i denne kommentaren² – kan illustrere den mangelfulle kontakten mellom empirisk og normativ analyse i statsvitenskapen. I den grad OPA-forskningen reiser normative eller vurderende forskningsspørsmål, og for eksempel spør om en forvaltningsreform er «god», «hensiktsmessig», adekvat, eller lignende, eller om politikk og styring innenfor et område, si miljø eller pensjon, bør revideres, vil spørsmålet om vurderingsstandarder melde seg. Forvaltningsforskere kan selvsagt si at de sjelden formulerer denne type normative spørsmål, og de kan til og med ha (normative) oppfatninger om at forskning ikke bør beskjeftige seg med slike spørsmål. Man skal likevel ikke lese mye slik forskning før normative problemstillinger dukker opp, noen ganger i randsonen og andre ganske som eksplisitte, sentrale spørsmål, for eksempel i analyser som «vurderer konsekvenser».

Fra politisk teori til forvaltningsetikk

Hvis OPA-forskere som arbeider med slike spørsmål skulle komme til å ville konsultere og bruke politisk teori når vurderingskriterier og evalueringsrammeverk skal utvikles (noe som ikke er videre sannsynlig, bare så det er sagt), har slik teori påfallende lite å tilby. Dette er utgangspunktet for den nye boken til den kanadiske politiske filosofen, Joseph Heath: *The Machinery of Government. Public Administration and the Liberal State* (2020). Mens den empiriske utforskningen av offentlig forvaltning og den utøvende makt ifølge Heath har skutt fart og resultert i «a sophisticated empirical literature», har det vært «surprisingly little interest» innenfor politisk teori (Heath 2020: 1). På sitt beste, skriver Heath, kan slik teori ha «a great deal to say about democracy, sovereignty, and even judicial authority – den lovgivende og den dømmende makt er med andre ord dekket – “but practically nothing to say about public administration» (Heath 2020: 1).

Heath kan beskyldes for å overdrive, og lesningene hans av foreliggende arbeider som faktisk forsøker å koble politisk teori og forvaltningsforskning, er ikke uten videre rimelige.³ Ut fra hva som er gjengs å beskjeftige seg med innenfor politisk teori i dag, virker imidlertid den overordnede diagnosen å ha mye for seg: Offentlig forvaltning er uten tvil et temmelig marginalt tema innfor slik teoretisering.

2. «God politikk» dreier seg selvsagt ikke bare om forvaltningens rolle. Hvordan byråkratiet fungerer og bør fungere, er imidlertid en sentral side av vurderingen av offentlig politikk.

3. Se for eksempel diskusjon av ideen om «quality of government» (Heath 2020: 83-85, se også Rothstein 2011).

Heath forsøker å bidra til å bøte på denne situasjonen gjennom å utvikle det han kaller «a general framework for the ethics of public administration» (Heath 2020: 46-93) – en forvaltningsetikk. Rammeverket bygger dels på idealer og prinsipper Heath avleder fra filosofisk diskusjon hos skikkelser som John Rawls og Jürgen Habermas, men Heath argumenterer for at «etikken» han formulerer slik, ad filosofisk vei, samtidig sammenfaller med hva vi kan kalle «beste praksis» i byråkratiet som dette er definert av praktikerne selv. Å operere innenfor rammeverket han presenterer vil også være det «gode» byråkrater tenker at «gode» byråkrater gjør og bør gjøre.

Likhet, frihet, effektivitet – og demokrati

Heaths filosofiske argumentasjon og hans idé om og belegg for hva som er beste praksis blant byråkrater kan diskuteres. I en pågående studie av myndighetenes koronaevalueringsrapporter i Norge, Sverige og Danmark⁴ sammen med Jakob Elster og Eli Feiring,⁵ legger vi imidlertid Heaths rammeverk til grunn som allment plausibelt når vi kartlegger og sammenligner verdier og vurderingsmålestokker.

Grovt sett argumenterer Heath seg frem til at etikken for virksomheten – herunder evalueringer – i et godt byråkrati, bør bygge på prinsipper om 1) likhet, 2) frihet og 3) effektivitet. Disse prinsippene favner igjen underkategorier, og i analysen vår formulerer vi dem som følger: 1a) Legalitet innenfor rammen av like konstitusjonelle rettigheter for alle borgere, 1b) Lik adgang for alle til grunnleggende goder, 2a) Myndighetsutøvelse som anerkjenner fornuftig uenighet om det gode liv (anti-perfeksjonisme), og 2b) negativ frihet så lenge utøvelse av slik frihet ikke rammer andre (anti-paternalisme), 3a) Uttrykkeliggjøring av kostnader og gevinster, og 3b) Kalkyler av kostnader og gevinster som begrunnes i borgernes like rett til medborgerskap.

Det er et sentralt poeng for Heath at forvaltningsetikk ikke simpelthen kan avledes fra den demokratiske menings- og viljesdannelsen: Det er ikke ganske enkelt slik at forvaltningen gjør «riktig» så lenge det den gjør er godkjent av politisk prinsippal. En forvaltningsetikk må også dreie seg om prinsipp 1, 2 og 3 over; ikke kun om forvaltningens lojalitet til politiske beslutninger. Demokratisk legitimitet er imidlertid også et vesentlig hensyn, så i tillegg til likhet, frihet og effektivitet, legger vi i analysen vår til et siste prinsipp, nemlig 4) demokrati. Her skiller vi mellom 4a) demokratisk ansvar overfor parlamentet (i henhold til maktfordelingslæren og den parlamentariske styringskjeden), og 4b) (direkte) demokratisk ansvar overfor borgerne.

Koronaevaluering i Norden: en smakebit

På bakgrunn av disse kategoriene har vi kodet det danske koronarapporten, de to norske rapportene og de tre svenske.⁶ Analysen er underveis og alle funn foreløpige. Det som skal presenteres her er en kortfattet sammenligning av den danske koronarapporten, og den første norske koronarapporten, som begge ble levert vinteren og våren 2021, dels for å antyde hva som viser seg av likheter og forskjeller mellom to nordiske naboland, dels for å skissere hvordan Heaths rammeverk virker i praksis.

-
4. I alle tre land ble oppdraget om å evaluere koronahåndteringen delegert til eksterne ekspertkommisjoner, og studieobjektet er rapportene disse kommisjonene leverte.
 5. Studien foretas under prosjektet «Experts in Nordic policy-making – increasingly powerful? (NEXPO) finansiert av UiO:Norden. Jeg leder prosjektet sammen med Johan Christensen.
 6. Det er en kompliserende faktor at den danske koronarapporten ble bestilt av Folketinget (ikke av den danske regjeringen), og administrert av Folketingets administrasjon (ikke av regjeringens). Vi legger imidlertid til grunn at forvaltningsetiske kriterier har relevans også i et slikt tilfelle.

Når det gjelder Heaths prinsipp 1, om likhet, finner vi:

1a) At konstitusjonelle hensyn drøftes, men står mer sentralt i sluttkalkylen til den danske enn den norske rapporten. For eksempel trekker begge rapportene frem hvordan beslutninger som burde vært tatt av regjeringen, ble delegert til fagorganer og konflikter mellom smitteverntiltak og konstitusjonelle rettigheter, men mens slike innvendinger bidrar til en kritisk overordnet vurdering i den danske rapporten, oppsummerer den norske rapporten myndighetenes koronahåndtering som «god».

1b) At begge rapporter vektlegger betydningen av borgernes like adgang til grunnleggende goder. Rapportene fremhever imidlertid ulike goder. For eksempel legger den norske rapporten mer vekt på sysselsetting og betydningen av å få være i lønnet arbeid, mens den danske rapporten i større grad vektlegger betydningen av åpne skoler og utdannings tilbud. Tilsvarende vektlegger begge rapportene alles like rett til helsetjenester. Den norske rapporten fokuserer imidlertid særlig på betydningen av å sikre kapasiteten i helsevesenet for å trygge koronapasienters adgang til helsehjelp. Den danske rapporten er mer opptatt av hvordan overdrevne forestillinger om kapasitetsproblemer i helsevesenet førte til en omfattende nedstengning som igjen gikk utover andre pasientgruppers adgang til helsehjelp.

Når det gjelder prinsipp 2 om frihet, ser vi:

2a) At den norske rapporten i større grad legger til grunn en idé om det gode samfunn, knyttet til det som omtales som «den norske modell», kjennetegnet av solidaritet, fellesskap og høy tillit, små forskjeller, lite konflikt, trepartssamarbeid og universalistisk velferdsstat. Denne samfunnsmodellen fremholdes som en ressurs under pandemihåndteringen, og som en modell som bør bevares, kultiveres og røktes. Den danske rapporten har ingen tilsvarende omfattende betraktninger.

2b) At den danske rapporten legger større vekt på betydningen av personlig frihet enn den norske. Det rapporten kaller «frihetsrettigheter» fremholdes som et sentralt moralsk hensyn, og vektlegges i de overordnede vurderingene. I den norske rapporten kommer «menneskerettigheter» inn som en del av legalitetsbetraktningene, men i rapporten som helhet er konsekvenser for negativ frihet ikke et vesentlig drøftingspunkt.

I tilfelle prinsipp 3 om effektivitet, viser det seg:

3a) At den norske rapporten i større detalj skildrer særlig sosiale og økonomiske konsekvenser av pandemi og pandemihåndtering. Den danske rapportens utredning av sosiale og økonomiske kostnader og gevinster er langt knappere. Til gjengjeld vektlegger den danske rapporten mer systematisk hvorvidt myndighetenes konsekvensvurderinger underveis i pandemien var kunnskapsbaserte.

3b) At den danske rapporten i større grad spesifiserer hvilke standarder og antagelser den legger til grunn i avveininger av kostnader og gevinster, for eksempel at folkehelsehensyn ikke skal veie tyngre enn andre viktige hensyn, eller at langtidseffekter ikke skal ses på som mindre viktige enn umiddelbare effekter. Begge rapportene opererer imidlertid i stor grad med implisitte eller svært uspesifiserte avveiningsregler, som når den danske rapporten veker ut fra hva som er «forholdsmessig» og «vesentlig».

Til slutt, når det gjelder prinsipp 4 om demokrati, finner vi:

4a) At begge rapportene vektlegger regjeringens demokratiske ansvar overfor parlamentet, og i tråd med dette kritiserer mangelfull involvering av henholdsvis Stortinget og Folketinget i beslutningsprosesser. Dette får imidlertid større vekt i den danske rapporten enn i den norske.

4b) At den norske rapporten i større grad enn den danske rapporten legger vekt på befolkningens oppslutning om koronahåndteringen, for eksempel om dette kommer til uttrykk i tillitsundersøkelser, på sosiale medier osv.

Hva kan være interessant med dette?

Dette er skissemessige og foreløpig identifiserte mønstre i en analyse som er underveis, men gitt at det vi finner står seg, hva kan funn som dette brukes til? Hvorfor kan det være verdt å foreta en analyse som dette?

For det første, får vi på denne måten frem presumptivt interessant deskriptiv kunnskap, altså *ikke* om trekk ved den nordiske koronahåndteringen, med om trekk ved hvordan Danmark, Norge og Sverige på ulike vis har *evaluert* koronahåndteringen. Dette kan bidra til statsvitenskapelig evalueringsforskning og til forskning om den nordiske styringsmodell og ulike administrative tradisjoner.

For det andre kan vi si noe fundert om styrker og svakheter i ulike lands evaluering av koronahåndteringen, i forvaltningsetisk perspektiv. Dette kan være interessant i ulike forskningsmessige sammenhenger der man er opptatt av å vurdere kvaliteten på offentlig politikk og styring. Det kan også ha interesse for politikere, borgere og andre å få større innsikt i mulige mangler og slagsider i offentlige utredninger og evalueringer.

For det tredje kan vi forhåpentligvis få frem den analytiske verdien av å anvende politisk teori og kategorier og skjemaer herfra på empirisk materiale. Dette er av betydning i møte med en politisk teori som fortsatt preges av mye lenestolsteoretisering og et anekdotisk og ikke sjelden selektivt forhold til empirisk belegg. Det er imidlertid også av betydning for empirisk statsvitenskap og annen samfunnsforskning som ofte bygger på normative antagelser, eller til og med forfekter normative synspunkter, men ikke sjelden på et uavklart teoretisk og prinsipielt grunnlag

For det fjerde kan studien vår stimulere til problematisering og videre diskusjon av Heaths rammeverk og metode. Som nevnt argumenterer Heath for at de forvaltningsetiske prinsippene han utmeisler også reflekterer forvaltningens egne ideer om beste praksis. Våre foreløpige funn om forskjeller i bruk og vektlegging av evalueringsstandarder i nordiske land – alle relativt velfungerende forvaltninger og styringssystemer – reiser imidlertid spørsmål om hva «beste praksis» egentlig er. Dette blir ikke mindre prekært i møte med Heaths utlegning av dette i boken, der han fremfor alt forholder seg til erfaringer og studier av offentlig politikk i Canada, USA og Storbritannia. Vårt valg av empirisk fokus – forvaltningsetikk og politikkevaluering i og etter en pandemi – det vil si i en krisesituasjon, reiser også spørsmålet om forvaltningsetikken bør være den samme i krisetider som i normalsituasjoner.

Til sist kan studier som dette naturligvis produsere mat til videre forskning ut fra andre spørsmål og ut fra andre design. De deskriptive forskjellene som identifiseres mellom Danmark, Norge og Sverige kan for eksempel danne utgangspunkt for en bredere komparativ kartlegging av evalueringstradisjoner- og praksiser i andre land. Mønstre som dem vi finner, kan også tas videre i forklaringsorienterte studier. Et spørsmål som reiser seg, er ikke minst hvordan det kan ha seg at verdioppfatninger og verdiprioriteringer er såpass ulikeartede i de nordiske koronaevalueringene.

Litteratur

- Christensen, J., Holst, C. & Molander, A. (2022). *Leave it to the experts? Expertise, policy-making and democracy*. London: Routledge.
- Forst, R. (2018). Normativity and Reality: Thinking Politically about Politics. ECPR Plenary Lecture, Hamburg, [Forst Normativity and Reality ECPR 2018.pdf \(uni-frankfurt.de\)](https://www.uni-frankfurt.de/1444444/forst_normativity_and_reality_ecpr_2018.pdf)
- Heath, J. (2020). *The Machinery of Government. Public Administration and the Liberal State*. Oxford: Oxford University Press.

- Håndteringen af covid-19 i foråret 2020. Rapport afgivet af den af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen nedsatte udredningsgruppe vedr. håndteringen af covid-19. Januar 2021.
- NOU 2021: 6 Myndighetenes håndtering av koronapandemien – Rapport fra Koronakommisjonen.
- Rothstein, B. (2011). *The Quality of Government*. Chicago: Chicago University Press.
- Valentini, L. (2012). Ideal vs. Non-ideal Theory: A Conceptual Map. *Philosophy Compass*, 7(9), 654-664. <https://doi.org/10.1111/j.1747-9991.2012.00500.x>