

Robert L. Jomisko

Under utredning

Om læreprosesser og kunnskapshåndtering i
klima-, energi- og miljøpolitikk

Avhandling for graden philosophiae doctor

Trondheim, september 2015

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Det humanistiske fakultet
Institutt for tverrfaglige kulturstudier

NTNU

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Avhandling for graden philosophiae doctor

Det humanistiske fakultet
Institutt for tverrfaglige kulturstudier

© Robert L. Jomisko

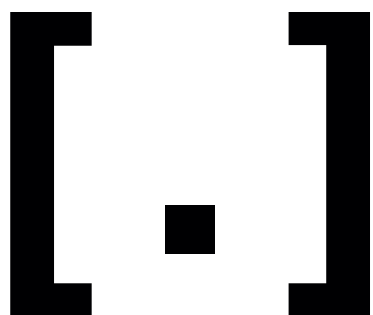
ISBN 978-82-326-0868-3 (trykt utg.)
ISBN 978-82-326-0869-0 (elektr. utg.)
ISSN 1503-8181

Doktoravhandling ved NTNU, 2015:106

Trykket av NTNU Grafisk senter

Til minne om min far som viste meg hva generøsitet betyr.

(1949 – 2015)



Forord

Takknemlighetsgjeld er den eneste gjeld som gjør menneskene rikere.

Fredrik Gade

Listen over dem som bør takkes er lang. I størst takknemlighetsgjeld står jeg til mine kloke og svært tålmodige veiledere Margrethe Aune, Knut Sørensen og Nora Levold. Dere fortjener stor takk for alle gode innspill, kommentarer, lærerike samtaler og råd jeg har fått underveis i arbeidet. Jeg er heldig som har hatt dere som veiledere.

Videre vil jeg rette en spesiell takk til alle informanter som stilte opp og delte sine erfaringer med meg. Uten dere ville denne avhandlingen ikke eksistert. Jeg er også særlig takknemlig overfor Eirik F. Swensen som hjalp meg med å planlegge og gjennomføre hovedparten av intervjuene. En takk skal også rettes til Centre for Sustainable Energy Studies, Institutt for tverrfaglige kulturstudier, Det humanistiske fakultetet og Norges forskningsråd for finansiering av prosjektet.

Jeg retter også stor takk til Kari Bergheim og Lotte Johanne Sæther for all administrativ bistand, til Stig Kvaal for litteraturlån og innspill, og til Are Føli for kommentarer og bakgrunnsinformasjon om statsvitenskapelig litteratur. Takk går videre til mine kolleger for hjelp, inspirasjon og godt samarbeid. Jeg takker spesielt PILK-gruppen; Vivian Lagesen, Sylvia Lysgård, Marianne Ryghaug, Siri Sørensen, Trine E. Unander, redaksjonen i Nordic Journal of Science and Technology Studies; Marie Antonsen, Kristine Ask, Terje Finstad, Anja Johansen, Henrik Karlstrøm, Lucía Liste, Rita Elmkvist Nilsen og William Trondsen, og alle andre ved instituttet som har vist en interesse for mine arbeider. En hjertelig takk også til Harry Collins, Robert Evans og Martin Weinel for nyttige kommentarer og for muligheten til å ta del i Imitation Game-prosjektet, til David Caudill og Michael E. Goreman for verdifulle innspill, til Robert Næss for mange givende samtaler, takk også til Rik Wehrens og Heta Tarkkala for konstruktive tilbakemeldinger og råd.

Sist, men ikke minst, vil jeg rette en stor takk til familien for tålmodighet og støtte. Takk til mamma, pappa og Richard som alltid varmt har interessert seg for arbeidet mitt. En spesiell takk til Beate for uvurderlig støtte og oppmuntring. Jeg vil også rette en hjertelig og ærbødig takk til Sveinung, Knut, Lily, Balder, Lars Morten og annet godtfolk på Ullern, til Andrew, Aleksander, Stephen og resten av Leutenfestgjengen, til Kristian, Bård, Eivind, Anders, Ellen, John, Lasse, Ingrid, Jørund, Ola, familien Føli og alle andre som har vist hjelpsomhet og interesse.

Robert L. Jomisko
Trondheim, 2015

[.] Forord

[1] Kunnskap, læring og politikkutvikling

4 Viktige byggesteiner? 7 Kompliserte mekanismer 10 Sammen med kunnskaper, vokser tvilen 12 Hvordan lærer politikkutviklere? 13 Subpolitikk eller kosmopolitikk? 16 Avhandlingens oppbygning

[2] Kunnskap og læring i offentlig forvaltning

20 Kunnskapens veier og villveier 26 Fremtidens departement 28 Fra laboratoriet til samfunnet 30 Kvalitetssikring av ekspertråd 35 En «kammermodell» for politisk læring

[3] På vandring gjennom kamrene: metoderefleksjoner

46 Det empiriske utgangspunktet 50 Dokumenter i nettverk 52 Informantene 54 Å studere oppover 62 Tilleggsilder 63 Analysemetoder 65 En avsluttende vurdering

[4] Undring

74 Undringsproduksjon 89 Kompetanse i forvaltningen 92 Sekretariatenes sammensetning 96 Forvaltningens preferanser 98 Observasjoner i «undringskammeret»

[5] Konsultasjon

105 Regler og retningslinjer for utvalgsarbeid 107 Tolkning av mandatet 109 Sammensetning og arbeidsform 121 Sekretariatets rolle og oppgaver 126 Skyggeforfatter, tolk eller formatterer? 131 Politikkutvikling «in action»

[6] Hierarkisering

137 Forventninger og muligheter 147 Hvordan blir utredningene referert til av regjeringen? 152 Hva sier politikere om utredningenes bruk? 156 Å domestisere eller ikke domestisere?

[7] Institusjonalisering

162 Lavutslippsutvalget 168 Olsen-utvalget

175 Klimatilpasningsutvalget 178 Institusjonalisering og mulighetene i transøkonomisk formatering

[8] Kunnskap på reise – læring og læringshindringer i politikkutvikling

186 «Kammer 1»: Politisk undring 188 «Kammer 2»: Konsultasjon med vitenskap 189 «Kammer 3»: Hierarkisering 191 «Kammer 4»:

Institusjonalisering 193 Læring og problemløsning i kontekst

198 Et norsk system?

[9] Bibliografi

202 Litteratur 212 Rapporter, utredninger og veiledere 213 Nettkilder

216 Avisartikler 218 Ordforklaringer

[1]

Kunnskap, læring og politikkutvikling

For det som ikke skjer, er det ingenting å lære av.

Roy Jacobsen

Miljøforkjemperen, David Suzuki, som i mange sammenhenger har gitt uttrykk for sin frustrasjon over regjeringers manglende vilje til å beskytte miljøet, sa engang: «Vi sitter i en kjempestor bil som er sekunder fra å kolliderer med en murvegg, og det folk krangler om, er hvor de skal sitte».¹ Ikke bare i politikken, men også i vitenskapen kan det være stor uenighet om hvilke veivalg som bør tas. FNs klimapanel (IPPC) kan sies å være et forsøk på å skape konsensus omkring forskning knyttet til global oppvarming. Det har ikke vært lett. Da IPPC rapporten ble gjennomgått i 2007, etter å ha møtt sterk kritikk, uttalte hovedforfatteren Kevin Trenberth: «Flere og flere mennesker involverer seg, situasjonen blir stadig mer uoversiktlig, det er vanskeligere å oppnå konsensus og tempoet er for tregt».² Skal man tro Trenberth, hadde det ganske enkelt blitt for mange forskere på miljø- og klimafeltet.

Samfunnsforskerne Steve Sorrell og Harald Rohracher har også gitt uttrykk for at de senere års klimapolitikk har blitt et *folksomt sted*. Denne utviklingen har ført til at kreves mer av beslutningstagere når det gjelder å lære nye ting og å handle ut fra det stadig voksende kunnskapstilbudet. Videre hevder Sorrell at de politiske virkemidlene ofte undergraver og ødelegger hverandres aktivitet.³ Med andre ord kan det være mange motstridende hensyn som må balanseres før politiske beslutninger kan tas.

Denne avhandlingen studerer koblingen (og mangel på kobling) mellom vitenskap og politikk på klima-, energi- og miljøfeltet. Med utgangspunkt i fagfeltet vitenskap- og teknologistudier (STS) analyserer jeg det jeg kaller politisk læring i Norge: På hvilken måte brukes og formidles kunnskap i politikkkutviklingsprosesser, hvilke aktører er involvert, og hva er resultatet av aktørenes arbeid? Det kan være hensiktsmessig å si at jeg definerer *læring* som den kunnskap eller de ferdigheter et individ eller en gruppe kan tilegne seg gjennom praksis.

Viktige byggesteiner?

Som miljø- og naturinteressert STS-er og stipendiat deltok jeg på Zero-konferansen i Oslo i 2011. Det var senhøst og valgkampens roser var for

¹ Siegle, Lucy, *Green giants: the eco power list*, The Guardian, 16. januar 2011, <http://www.theguardian.com/environment/2011/jan/16/green-power-list-top-20> (oppsøkt 2. november 2012).

² Cubby, Ben, *Too many researchers spoil climate studies*, The Age, 12. oktober 2012, <http://www.theage.com.au/environment/climate-change/too-many-researchers-spoil-climate-studies-20121011-27fpm.html> (oppsøkt 2. november 2012).

³ Sorrell, Steve, *Interaction in EU Climate Policy: Final Report* (Brussels: European Commission, 2003), 6; Rohracher, Harald «Intermediaries and the governance of choice: the case of electricity labelling», *Environment and Planning A* 2009, vol. 41, 2016.

lengst visne. Samtidig hadde horder av reportere og miljøinteresserte møtt opp på Clarion Hotel Oslo Airport for å høre hva kjendisgjester og innledere fra inn- og utland hadde å si om forskjellige miljøspørsmål. Personligheter som Arnold Schwarzenegger, Anthony Giddens og Bunker Roy var i spissen av det som arrangørene beskrev som Nordens viktigste møteplass for klimaløsninger og fornybar energi. Foran meg satt ivrige kroppsbyggere og ihuga Governatorfans ikledd Terminator t-skjorter og solbriller som alle ventet på at «The Austrian Oak» skulle inn-ta scenen. Men først skulle statsministeren tale. Under sceneopptredenen fortalte Jens Stoltenberg om en episode som hadde inntruffet i København under FNs klimatoppmøte i 2009.

Det overordnede målet for møtet i København hadde vært å få de del-takende landene til å bli enige om en ny klimaavtale. I tiden før sammen-komsten ble det gitt uttrykk for stor optimisme.⁴ Flere tusen representan-ter og utsendinger fra en rekke land hadde strømmet til tårnernes by. Det Stoltenberg sa om prosessen fascinerte meg og kan gjengis i sin helhet:

«Vi kom på torsdag morgen. Jeg husker at vi var på middag hos dronningen, og utpå kvelden fikk vi tekstmeldinger, og så møttes vi på et rom utpå Bella-senteret, 28 regjeringssjefer. Og der satt vi. Sannheten var at tusenvis av men-nesker [som møtte opp] hadde reist rundt på tusenvis – ikke tusenvis, men mange sånne store klimamøter og produsert en uhorvelig mengde papir. Altså hvis du orker å sette deg inn i de forhandlingsposisjonene der, så ... ja ... da er du et imponerende menneske», sa statsministeren og sukket. Dette ble etter-fulgt av høylytt latter fra salen. «Men sannheten er at de dokumentene gav oss lite grunnlag.»⁵

Til tross for optimismen i forkant av møtet kom forhandlingene til å gå i stå. Blant årsakene til dette var uten tvil at Danmarks statsminister Lars Løkke Rasmussen omgikk alle formalia og sammenkalte et hastemøte med en gruppe vestlige ledere på toppmøtets andre dag. Skal vi tro kilde-ene, var ikke engang Rasmussens egen klimastatsråd informert om hva som var i emning. I stedet for å diskutere saken i plenum ble det forhand-let frem en ny og mer uforpliktende klimaavtale på bakrommet.⁶ Stolten-berg fortsetter sin beskrivelse av samtalene som foregikk bak lukkede dø-rer:

«Vi startet egentlig med totalt blanke ark. Vi møttes ved elleve-, tolvtiden torsdag kveld, satt til langt ut på natten og så brukte vi det vi kaller *sherpaer* – det uttrykket man bruker i FN på sånne statssekretærer. De skrev en tekst på

⁴ Martiniussen, Erik, *Drivhuseffekten: Klimapolitikken som forsvant* (Oslo: Forlaget Manifest, 2013), 31.

⁵ Utdrag fra eget lydopptak gjort ved Zerokonferansen 21. november 2011.

⁶ Martiniussen, *Drivhuseffekten*, 32.

tre-fire sider. De fikk til åtte om morgenen. Det vi [statslederne] diskuterte mest da vi møttes igjen om morgenen, var det at det var kald kaffe, dårlig servering, og at vi fikk sånne rundstykker som var pakket inn i sånn plast som du får på Statoil-stasjoner – alt med respekt for bensinstasjoner, men altså de menneskene som var i det rommet er vant til annen servering, så det ble et tema. Ja, det må dere ikke si til noen(!) Ut av den prosessen som varte i ett intenst døgn, hvor Barack Obama over bordet forhandlet tekster med andre regjeringssjefer og statsledere, så kom det en tekst som sier at vi forplikter oss til 2-gradersmålet.»⁷

Ifølge observatører og journalister satte avtaleteksten sluttstrek for Kyoto-avtalen, og den fratok fattige land innflytelse. Lederen for u-landsgruppen, Lumunba Stanislaus Di-Aping, omtalte forslaget som «inhumant» og hevdet at det bidro til å undergrave flere års forhandlingsprosesser. De rike landene hadde rullet ut kanonene i et forsøk på å presse de fattige landene inn i folden. Utkastet som ble fremlagt, har av iakttagere blitt beskrevet som et svært vagt politisk dokument. Selv om avtalen forplikter alle verdens land til å halvere globale utslipp innen år 2050, tas det ikke standpunkt til ansvarsfordeling eller hvilke land som skal utføre de forskjellige arbeidsoppgavene.⁸ Stoltenberg hadde imidlertid en litt annen oppfatning:

«For første gang forpliktet alle store utslippsland seg til utslippsbegrensninger, og det ble slått fast at vi trenger 100 millioner dollar årlig for å redusere verdens utslipp. Det er en mye dårligere avtale enn det vi håpet på, men det er viktige byggesteiner som vi må forsøke å bygge videre.»⁹

Skal vi ta Stoltenberg bokstavelig, kan det se ut som de vestlige forhandlingslederne valgte å sette til side forskningsresultater da de utformet målene for 2050. Stoltenbergs tale er ikke nødvendigvis representativ for hvordan klimapolitikk utvikles. Talen gir imidlertid grunn til å undre seg: Hvordan velger politikktutviklere og beslutningstagere ut den forskning som de bygger på? Hvilken kunnskap ignoreres, og, for å sitere statsministeren, hvilke «viktige byggesteiner» bygges det videre på i energi- og miljøpolitikken? Et annet sentralt spørsmål er hvilke konsekvenser økningen i kunnskapsmengden har for politiske læringsprosesser? Som Stoltenberg antydte, hadde antall rapporter og publikasjoner innen klima- og miljøfeltet økt så voldsomt at politikere ikke lenger var i stand til å følge med i kunnskapsutviklingen, enn si innordne materialet i et oversiktlig system.

⁷ Utdrag fra eget lydopptak gjort ved Zerokonferansen 21. november 2011.

⁸ Martiniussen, *Drivhuseffekten*, 42-49.

⁹ Utdrag fra eget lydopptak gjort ved Zerokonferansen 21. november 2011.

Forskere som Kevin Trenberth, Steve Sorrell og Harald Rohrer gir uttrykk for at energi- og miljøpolitikken har blitt et folksomt sted. Det betyr at det produseres mye vitenskapelig kunnskap, samtidig som Stoltenbergs tale kan tolkes som tegn på at politikkkfeltet har begrenset kapasitet for å absorbere slik kunnskap. Sosiologen Kari Nordgaard er inne på noe av det samme når hun hevder at kunnskapsutviklingen har skapt et håndteringsproblem: «Til tross for at vi får vite stadig mer om ødeleggende effekter av klimaendringene, blir vi mindre bekymret».¹⁰ For hvordan skal vi reagere på noe som er så skremmende som global katastrofe? Sheila Jasanoff hevder derimot at det er for lite fakta og for mye politikk i klimadebatten.¹¹ Det er altså ikke enighet om hva som er problemet.

Vi kan si at disse stemmene prøver å belyse problematiske sider ved forholdet mellom vitenskapelig kunnskap og politisk styring, men de stiller forskjellige diagnoser. Følgelig er det grunn til å gå dypere inn i dette for å utforske spørsmål som: Hvordan lærer politikktutviklere, hvor henter de kunnskap fra, og hva slags kunnskap blir brukt? Kan vi observere at forskningsbasert kunnskap omdannes til politikk innenfor energi- og miljøfeltet, og hvordan foregår det i så fall? Jeg har i denne avhandlingen valgt å bruke offentlige utredningsarbeider som utgangspunkt fordi utvalg, råd og komiteer er en mye brukt læringsform i norsk forvaltning.

Kompliserte mekanismer

Forholdet mellom faglig autoritet og demokratiske beslutninger kan føre til det som kalles *teknokratiproblemet*. Dette handler om bekymringen for et styringssystem der eksperter får for stor innflytelse på politikk i kraft av sine fagkunnskaper, og at demokratiske prosesser dermed undergraves.¹² Slik sett er det prinsipielle spørsmål knyttet til hvordan vitenskapsbasert kunnskap kan omsettes i praktisk politikk. Disse utfordringene er selvsagt ikke nye. I en artikkel i *Verdens Gang* så tidlig som i 1948 beskrev den politiske kommentatoren Harald Ræder utfordringene slik:

«Vårt samfunn er blitt komplisert. For 100 år siden var det mulig for de styrende å få et tilstrekkelig overblikk over samfunnssituasjonen ved de erfaringer som gjøres direkte. [...] I dag trenger de styrende en systematisk vitenska-

¹⁰ «Snur ryggen til klimaendringene», *Klassekampen* 27. januar 2014, 7.

¹¹ Utdrag fra eget lydopptak: Jasanoff, Sheila, *Unpacking the Climate Consensus: The Political Reception of Science*, 3. november 2011.

¹² Andersen, Håkon With og Knut Holtan Sørensen, *Frankensteins Dilemma: En bok om teknologi, miljø og verdier* (Oslo: Ad Notam Gyldendal 1992); Yearley, Steven, *Making Sense of Science: Understanding the Social Study of Science* (London: Sage Publications, 2005), 106.

pelig forskning av de krefter som rører seg i samfunnet og bestemmer dets utvikling, som grunnlag for sin samfunnspolitikk.»¹³

Til tross for at etterspørselen etter ekspertråd i de politiske prosessene var stor, hevdet Ræder at vitenskapens tilstedeværelse i politikken var blitt mindre enn noensinne. Dermed stod man i en ny situasjon når det gjaldt bruk av vitenskapelig kunnskap. Tidligere hadde ledende personer innenfor vitenskapen også vært aktive politikere. Ifølge Ræder hadde skikkelser som Anton M. Schweigaard (1808-1870) og Francis Hagerup (1853-1921) forstått kunsten å balansere mellom vitenskap og politikk. I løpet av en femtiårsperiode hadde imidlertid forskerne trukket seg tilbake fra det politiske virke, hevdet Ræder. Dermed forsvant også den indirekte innflytelsen vitenskapen hadde på politikken.

Skal vi tro Ræder var det i de tidlige etterkrigsårene ikke lenger noe fruktbart samarbeid mellom vitenskapelige institusjoner og den praktiske samfunnspolitikken. Fordi politikere var ansvarlige for både planlegging og handling, hevdet han at de også ofte fungerte som meglere i vitenskapelige tvister. Problemet var bare at de ikke hadde noen forutsetninger for å kunne løse disse uenighetene og heller ikke for å bedømme dem. Dette rammet vitenskapen, mente Ræder. Usikkerheten i vurderingsgrunnlaget til beslutningstagerne skadet den frie forskningen, da politikere ofte holdt seg til de samme ekspertene, og disse kunne igjen favorisere meningsfeller til fortrensel for annerledes tenkende. Med dette hadde det oppstått ekspertklikker som ikke alltid øvde noen heldig innflytelse på verken de politiske eller vitenskapelige prosessene.¹⁴ Ræder hevdet altså at grunnlaget for samarbeid mellom vitenskap og politikk hadde sviktet. Hans løsning var at fagfolk i større grad måtte engasjere seg i politikken.

Ikke alle delte Ræders oppfatning. En annen som ofte kommenterte den politiske situasjonen, var Dr.philos. Halfdan Olaus Christophersen. Samme år (1948) skrev han følgende kommentar i *Verdens Gang*:

«Det hevdes ofte med stor styrke i våre dager at fagmennene (sic) bør få mer å si i statens styre, eller endog at fagmennene bør styre i staten. Disse krav begrunnes med at det moderne statsmaskineriet er så komplisert at bare de som har faglig og teknisk innsikt, vil være i stand til å stelle med det på en effektiv måte. Det er klart at fagmennene bør ha en bred plass og en sterk stilling i den moderne demokratiske stat. Fagmennene er kanskje statens viktigste tjenere. Men det er ikke forenelig med et fritt folkestyre at fagmennene, i sin kraft av at de er fagmenn, får den øverste makt i staten. Selv den ypperste ekspert bør først og fremst være tjener, ikke styrer».

¹³ Ræder, Harald, «Samfunnsforskerne og byråkratiet», *Verdens Gang* den 20. desember 1948, 10.

¹⁴ Ræder, «Samfunnsforskerne og byråkratiet», 10.

På denne måten inntok Christophersen en antiteknokratisk posisjon og satte spørsmålstegn ved den type argumentasjon som Ræder fremførte, nemlig at politikere burde bestemme mål og ekspertene vise vei. Christophersens innvending mot denne arbeidsdelingen var at eksperter anviste forskjellige veier, og at noen var nødt til å *velge* mellom disse veiene.¹⁵

Fordi det knyttet seg offentlige interesser til vitenskapens resultater, hevdet Christophersen at det flere ganger var blitt gjort alvorlig inngrep i den vitenskapelige frihet fra statens side. Kanskje var det av den grunn han argumenterte for et tydeligere skille mellom virksomhetene:

«Vitenskap og politikk tilhører to forskjellige verdener, og det er best for dem begge at de ikke blandes for meget i hop. Den, i snever forstand, statsdrevne forskning er innen visse grenser i dag et nødvendig onde. Men vi skal ikke unødig stimulere til utvidelse av denne forskning. Særlig bør forskere selv betenke seg to ganger før de uten tilstrekkelig grunn går i statens tjeneste. De bør være de første til nidkjært å vokte vitenskapens enemerker».¹⁶

Som vi ser av sitatene, gav Christophersen uttrykk for to bekymringer: Den ene var at forskningsvirksomheten stod i fare for å bli politisert. Den andre var at beslutningsprosessene skulle fortone seg som lite demokratiske. Et annet spørsmål han beskjeftiget seg med, var hvem som var kvalifisert til å treffe politiske valg, og hvem som kunne regnes som eksperter? I en annen kronikk, publisert kort tid senere, viet han også oppmerksomhet til demokratiske og konstitusjonelle spørsmål.

«I og med at vi alle er lovens undersåtter, har vi alle politisk innsikt og erfaring. Arten og graden av denne innsikt er ikke avhengig av spesielle forutsetninger hos den enkelte. Den politiske forstand kan være like klar hos en gatefeier som den kan være formørket hos en professor. I og med at vi ikke kan peke på noe prinsipp for fordelingen av den politiske innsikt, er det rimelig å kreve at alle skal ha like rett til å delta i arbeidet med å gi lover. Denne rett utøver de fleste borgere seg indirekte gjennom sine valgte representanter. Sunn vett og rettskaffenhet bør være de fremste egenskaper hos disse representanter. De trenger ingen *faglige kvalifikasjoner*. Det er ikke eksperter og teknikere, men kloke og gode menn og kvinner som skal styre staten».¹⁷

Ved sammenlikning av Ræder og Christophersens innlegg utkrystalliserer det seg to syn på bruk av ekspertise i politiske beslutningsprosesser. Det ene oppfordrer til større deltagelse fra eksperter (les: forskere) i sam-

¹⁵ Christophersen, Dr.philos. H. O. «Før valget: Skal fagmennene styre i staten?», *Verdens Gang* 18. november 1948, 2.

¹⁶ Christophersen, «Før valget», *Verdens Gang* 18. november 1948, 4.

¹⁷ Christophersen, Dr. Philos. H. O. «Foran valget: Demokratiets kjerne» i *Verdens Gang* 14. desember 1948, 2.

funnspolitikken. Det andre taler for å trekke klare skiller mellom vitenskap og politikk og reiser samtidig spørsmålet om hvem som er å anse som ekspert. Debatten fra tidlig etterkrigstid viser at teknokrati-debatter har foregått lenge. Hvordan plasserer så *dagens* norske praksis på feltet klima-, energi- og miljøpolitikk seg når det gjelder disse to synsmåtene? Hvilke muligheter finnes det for å bygge bro mellom dem? Opplever dagens aktører det som ønskelig eller nødvendig?

Sammen med kunnskaper, vokser tvilen

En lignende debatt om kunnskapsgrunnet for politiske beslutninger har utfoldet seg innenfor fagfeltet vitenskaps- og teknologistudier (STS).¹⁸ Deler av argumentasjonen til Christophersen har klare paralleller i Brian Wynnes synspunkter i artikkelen «*Misunderstood misunderstanding: social identities and public uptake of science*» fra 1992. Christophersen hevder at den politiske forstand kunne være like klar hos en gatefeier som den kunne være formørket hos en professor. Wynne viser hvordan ekspertisen til lekfolk kan gi en riktigere beskrivelse av et fenomen enn den forskere gir. Artikkelen tar utgangspunkt i hvordan en gruppe sauebønder i Nordvest-England forholdt seg kritisk til ekspertråd om foring av sauer etter Tsjernobylulykken. Wynne viser at bøndenes praktiske skjønn og lokalkunnskap var riktigere enn ekspertenes fagkunnskap.¹⁹ På det grunnlaget argumenterer Wynne for at lekfolks kunnskap og forståelse bør gis en større plass i de politiske prosessene. Dette vil ifølge Wynne sikre en mer demokratisk samfunnsutvikling, men også et bedre grunnlag for politiske beslutninger.

Deler av Ræders argumenter har på sin side paralleller i de synspunktene som Harry Collins og Robert Evans har forfektet. Slik som Ræder er Collins og Evans av den oppfatning at det er behov for mer ekspertkunnskap i politikken og at denne kunnskapen må tillegges større vekt.²⁰ Følgelig er de klart skeptiske til å vende seg til lekfolk for råd og veiledning i

¹⁸ Vitenskaps- og teknologistudier, også kalt *STS* eller *Science and Technology Studies*, vokste frem på 1960-tallet. Fagfeltet har røtter i vitenskaps- og teknologisososiologi (jf. Jasanoff, Sheila, «Introduction» i *Handbook of Science and Technology Studies* red. av Sheila Jasanoff, Gerald E. Markle, James C. Petersen og Trevor Pinch, xi-xv (Thousand Oaks: Sage Publications, Inc., 1995), xi; Edge, David, «Reinventing the Wheel» i *Handbook of Science and Technology Studies*, red. av Sheila Jasanoff, Gerald E. Markle, James C. Petersen og Trevor Pinch, 3-23 (Thousand Oaks: Sage Publications, Inc., 1995), 5-7).

¹⁹ Wynne, Brian, «Misunderstood misunderstanding: social identities and public uptake of science», *Public Understand of Science*, nr. 1 vol. 1 (juli 1992), 298.

²⁰ Jomisko, Robert Lorenzo, «Harry's Code», *Nordic Journal of Science and Technology Studies* vol. 1 nr. 1 (2013), 27. Dette faller også i tråd med det syn Jasanoff gjør gjeldende; at det er for lite fakta i politikken.

faglige spørsmål av vesentlig politisk betydning. Collins og Evans påstår at bruk av lekfolk og pseudovitenskap kan ha alvorlige konsekvenser.

Et av deres eksempler er kontroversen omkring bruk av legemiddelet AZT i Sør-Afrika på slutten av 1990-tallet. Daværende president, Thabo Mbeki, hadde kommet over en pseudovitenskaplig artikkel som forfektet at preparatet, som brukes til å bremse formeringen av HIV, var giftig. På grunnlag av denne artikkelen ble det fattet vedtak om å stanse all distribusjon av AZT i landet. Til tross for at det var bred vitenskapelig konsensus om de gode effektene av AZT, valgte Mbeki å støtte seg til en marginal gruppe som hevdet at HIV ikke forårsaket AIDS.

En norsk parallell til dette sørafrikanske eksempelet kan vi finne i et skriftlig spørsmål fra FrP-representant Arne Sortvik til miljøvernministeren i 2013. Her slo Sortvik fast at CO₂ ikke var hovedårsaken til klimaendringene, men *kosmisk stråling*. Hans kilde var en nyhetsartikkel som omtalte et forskningsprosjekt utført av Den europeiske organisasjonen for kjernefysisk forskning (CERN). Sortvik mente derfor at den CO₂-baserte klimapolitikken måtte legges til side med utgangspunkt i disse nye funnene. Forskningsresultatene fra CERN utelukket imidlertid slett ikke menneskeskapte klimaendringer, og det ble understreket at det var for tidlig å konkludere sikkert om hvorvidt at kosmisk stråling en hadde signifikant innvirkning på klimaet. Det hadde tydeligvis Sortvik oversett.

Daværende miljøvernminister, Bård Vegar Solhjell, var tydelig på at politikken måtte bygge på allment aksepterte forskningsresultater:

«Vi kan diskutere hvor stor effekt de ulike faktorene har på klimaendringene. Men at menneskeskapte klimaendringer i det hele tatt finner sted, og at de er betydelige, det kan vi slå fast: bortimot all forskning støtter den konklusjonen. Spørsmålet blir: skal hobbyteorier få styre politikken vår?»²¹

Debatten i etterkant viste imidlertid at det ikke er så lett å lukke en politisk debatt med henvisning til etablert forskning. FrPs daværende klimapolitiske talsmann, Per Willy Amundsen, hevdet at partiet stod for en sunn skepsis, mens Solhjell og andre klimafanatikere hadde et nærmest religiøst forhold til saken:

²¹ Sørenes, Kjetil Magne, «FrP-politiker: - Sola og *kosmisk stråling* styrer klimaet, ikke CO₂» Dagbladet, 4. februar 2013, <http://www.dagbladet.no/2013/02/04/nyheter/solhjell/politikk/innenriks/sv/25492351/> (oppført 6. februar 2013).

«Det at de har gjort dette til en religion, er deres største problem. For dem handler det mer om hva du tror på, enn harde fakta. Vi forholder oss til vitenskap».²²

Vi kan altså ikke forvente at vitenskapelig kunnskap lar seg omsette i politisk konsensus fordi det er en demokratisk rettighet å benekte fakta eller bringe inn «alternative» kunnskapspåstander. Dessuten kan det hende at fakta virkelig er feil, slik Wynnes studie av sauebøndene viser. Slik sett kunne det tenkes at situasjonen må håndteres slik at argumentene til både Wynne og Collins/Evans blir tatt hensyn til. I hvilken utstrekning preger det måten vitenskapsbasert kunnskap anvendes i utviklingen av politikk, i mitt tilfelle på området klima, energi og miljø? Hvordan orienterer politikktutviklere seg i kunnskapsjungelen, og hvordan lærer de?

Hvordan lærer politikktutviklere?

I en artikkel fra 1992 gjennomgår Colin J. Bennett og Michael Howlett statsvitenskapelig litteratur som omhandler kunnskapsproduksjon på politikfeltet. De har blant annet sett på hvem som lærer, hva de lærer og hvilke virkninger dette kan ha på politikken. Forfatterne identifiserer tre forskjellige former for læring: Den første er *politisk læring*. Dette er når byråkrater eller folkevalgte drar nytte av prosessrelatert kunnskap, og at læringen resulterer i organisasjonsendringer. Den andre læringsformen er *erfaringsoverføring*. En slik form for læring finner sted når policy overføres fra en arena til en annen. Det sentrale i denne sammenheng er at forskjellige politiske instrumenter muliggjør programendring. Den siste formen som trekkes frem i artikkelen, er *sosial læring*. Ifølge Bennett og Howlett skjer dette når sentrale politiske ideer utløser et paradigmeskift. Heller enn å si at én form for læring er mer verdifull enn en annen, legger de vekt på at det mest formålstjenlige er å bygge på en kombinasjon av alle tre former.

Selv om det ikke akkurat er noen mangel på teorier om hvordan læring nedfeller seg i politikk innenfor statsvitenskap, hevder Bennett og Howlett at det var få *empiriske* studier av læring i politikktutvikling.²³ Dette bekreftes av Dunlop og Radaelli i en artikkel fra 2013.²⁴ Denne avhandlingen er et slikt empirisk bidrag, men med en litt annerledes

²² Sørenes, Kjetil Magne, «Klima har blitt en religion for Solhjell», *Dagbladet* 4. februar 2013, http://www.dagbladet.no/2013/02/04/nyheter/frp/politikk/innenriks/siv_jensen/25543571/ (oppsøkt 6. februar 2013).

²³ Bennett, Colin J. og Michael Howlett, «The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change», *Policy Sciences* 25 (1992), 289.

²⁴ Dunlop, Claire A. og Claudio M. Radaelli, «Systematising Policy Learning: From Monolith to Dimensions», *Political Studies* vol. 61 (2013), 599-619.

problemstilling. Læring kan forstås som å ha kognitive, sosiale og organisatoriske dimensjoner. Det læringsbegrepet jeg bruker i avhandlingen har fokus på kunnskapsstrømmer. Med John Law kan læring forstås som *iscenesettelse* (enactment) av kunnskap, i tilknytning til forflytninger av kunnskap.²⁵ Denne avhandlingen studerer dermed hvordan kunnskap iscenesettes i tilknytning til politikktutvikling innenfor klima-, energi- og miljøfeltet.

Jeg bruker også en litt annerledes politikkkforståelse enn den som dominerer innenfor statsvitenskap. Den er hentet fra teknologi- og vitenskapsstudier (STS) der studier av politikk er blitt viet økt oppmerksomhet de siste årene.²⁶ Fagfeltet har alltid vært opptatt av det politiske, men som Wiebe E. Bijker m.fl. påpeker, lå det ofte latent i tidligere arbeider (jf. Cowan, 1983; MacKenzie, 1979; Pinch og Bijker, 1984; Winner, 1980).²⁷ I dag har det imidlertid kommet mer eksplisitt til syne. Charles Thorpe fremhever at utviklingen av politiske teorier i STS er særdeles viktig dersom fagfeltet skal analysere politikktutvikling på en måte som kan få betydning.²⁸ Blant de som har forsøkt å utvikle teoretiske og metodiske tilnærminger for å studere politikk i en STS-kontekst er Gerard de Vries og Bruno Latour.

Subpolitikk eller kosmopolitikk?

I en artikkel i *Social Studies of Science* fra 2007, argumenterer Gerard de Vries for at STS-feltet bør flytte fokus fra laboratoriet til politikken. Han tar til orde for at feltet kan utrette det samme her som med vitenskapen; nemlig å studere praksiser i seg selv fremfor å beskjeftige seg med hva deres innhold bør (eller ikke bør) være. For å klare dette, må STS imidlertid å feie for egen dør. Han peker på tre forhold som etter hans vurdering er av stor betydning for det videre arbeid:

²⁵ Law, John, «Comment on Suchman, and Gherardi and Nicolini: Knowing as Displacing», *Organization* 7 (2) (2000), 349-354.

²⁶ Thorpe, Charles, «Political Theory in Science and Technology Studies» i *The Handbook of Science and Technology Studies: Third Edition* red. av Edward J. Hackett m.fl., 63-82 (Cambridge: The MIT Press 2008).

²⁷ Bijker, Wiebe E., Roland Bal og Ruud Hendriks, *The Paradox of Scientific Authority: The Role of Scientific Advice in Democracies* (Cambridge: The MIT Press, 2009), 154; Cowan, Ruth Schwartz, *More Work for Mother: The Ironies of Household Technology from the Open Hearth to Microwave* (New York: Basic Books, 1983); MacKenzie, Donald, «Karl Pearson and the Professional Middle Class», i *Annals of Science* 36 (1979): 125-143; Pinch, Trevor J. og Wiebe E. Bijker, «The social construction of facts and artefacts: Or how the sociology of science might benefit each other», *Social Studies of Science* 14 (1984): 399-441; Winner, Langdon, «Do Artifacts Have Politics?», i *Daedalus* vol. 109 nr. 1 Modern Technology: Problem or Opportunity (1980): 121-136.

²⁸ Thorpe, «Political Theory in Science and Technology Studies», 79.

Det første er skillet som STS gjør mellom politiske *objekter* og *subjekter*. Politiske objekter kan være forskjellige saker og problemer, slik som global oppvarming, kjernekraft eller matsikkerhet. Politiske subjekter, eller *småkonger* som han også kaller dem, er aktører som representerer forskjellige syn og interesser. Verdien av å studere slike subjekt settes tydelig i relieff hvis man stiller det opp mot politiske objekter. Her hevder de Vries at STS kan dra nytte av Aristoteles (384-322 f.Kr) sine tanker om politikk. Den greske filosofen understreket betydningen av å rette oppmerksomhet mot politiske objekt heller enn subjektens mål og hensikter. I aristotelisk ånd argumenterer de Vries derfor for at det er uinteressant å studere hva som foregår i hodene til subjektene. Det som derimot er interessant i denne sammenheng, er å undersøke hva som skjer i praksis.²⁹

Et annet forhold som STS-forskere etter de Vries mening må ta stilling til, er skillelinjen mellom det offisielle politiske apparatet i staten og politiske praksiser på uoffisielle arenaer. Ifølge de Vries er det sistnevnte som fanger størst interesse, da dette er områder som tradisjonelt sett ikke har blitt fanget opp av statsvitenskapen. De uoffisielle formene for politikkutvikling refereres til som *subpolitikk*. Dette er et begrep som først ble brukt av Ulrich Beck i hans studier av risikosamfunnet.³⁰ Mange innenfor STS-feltet har senere identifisert problemstillinger relatert til subpolitikk.³¹ de Vries stiller seg imidlertid kritisk til de studier som til nå har vært rettet mot å belyse slike spørsmål. Subpolitikk er ingen enkel sak å gi seg kast med. Dersom STS-feltet skal undersøke slike forhold, bør oppmerksomheten rettes mot hvordan politiske objekter blir til, og ikke mot såkalte småkonger.

For det tredje mener de Vries at STS-forskere må ta stilling til problemer knyttet til teori og metode. de Vries hevder at teoribruken i studiet av politikk har vært lite reflektert. Man har enten, delvis tilfeldig, valgt teorier ut fra den litteratur som er tilgjengelig på området (les: statsvitenskap), eller så har man brukt teorier som har en symmetrisk forståelse av sosiale og politiske praksiser. Skal vi tro de Vries, er dette årsaken til at STS-

²⁹ de Vries, Gerard, «What is Political in Sub-politics?: How Aristotle Might Help STS», *Social Studies of Science* 37 (2007), 806.

³⁰ Beck, Ulrich, *Die Erfindung des Politischen* (Frankfurt: Suhrkamp Verlag, 1993); Beck, Ulrich, «Subpolitics: Ecology and the Disintegration of Institutional Power», *Organization Environment* vol. 10 nr. 1 (mars 1997): 52-65.

³¹ Collins, Harry M. og Robert Evans, «The Third Wave of Science Studies: Studies of Expertise and Experience», *Social Studies of Science* 32 (2002): 235-296; Jasanoff, Sheila «Breaking the Waves in Science Studies: Comment on H.M. Collins & Robert Evans, 'The Third Wave of Science Studies'», *Social Studies of Science* 33 (2003): 389-400; Wynne, Brian «Seasick on the Third Wave? Subverting the Hegemony of Propositionalism: Response to Collins & Evans (2002)», *Social Studies of Science* 33 (2003): 401-417.

forskere med forskjellig teoretisk orientering har mislykkes med å svare på hva subpolitikk er.³²

I et svar til Gerard de Vries skriver Bruno Latour at det er vanskelig å ikke si seg enig i at STS-forskere har vært så oppslukt av å studere politiske prosesser at valg av teoretisk forankring stadig har kommet i bakleksen. Videre hevder han at ordet *politisk* har blitt så tvetydig at det ikke lenger har noen verdi, og at det har vært en mangel på kritisk engasjement med statsvitenskap. I likhet med forskere som Sheila Jasanoff og Marybeth Long Martello uttrykker Latour at det er på tide at STS-feltet vier like stor oppmerksomhet til empiriske studier av politikk som det har gjort til studier av vitenskap.³³ Til tross for at han er enig i flere av de synspunkter de Vries legger frem, er det også sider av teksten han ytrer visse betenkeligheter overfor.

I svaret til de Vries konsentrerer Latour seg om tre moment. For det første fremholder han at politiske spørsmål gradvis er blitt omdannet til det han kaller for *kosmopolitikk* innenfor rammen av teknologi- og vitenskapsstudier. Kosmopolitikk, som kan sies å være et annet ord for politisk epistemologi, er lånt fra Isabell Stengers.³⁴ Betydningen av politikk i denne konteksten må forstås som noe annet enn de definisjoner som har vært brukt i statsvitenskap. Sett gjennom Latours øyne er politikk alt som er flettet inn i kosmos.

Et annet moment i svaret til de Vries er påstanden om at det vil være langt mer fruktbart å benytte seg av en pragmatisk tilnærming til politikk enn å bygge videre på Aristoteles sitt tankegods. I den forbindelse vender han seg mot John Dewey (1859-1952), også kjent som en av de ledende skikkelser innen pragmatismen. Ifølge Latour er det Dewey og hans politiske filosofi som har gjort det mulig for oss å forstå sammenhengen mellom handling og konsekvens. Pragmatismen har stilt til rådighet metodiske og teoretiske verktøy som kan anvendes i politiske studier.

Det tredje og siste momentet i teksten til Latour har å gjøre med betydningen av ordet *politikk*. Hans prosjekt er å gjøre det til noe annet enn hva det tidligere har vært. Politikk, slik det defineres i statsvitenskap, er og forblir *saksorientert*. Hvis politikk dreier seg om saker, så blir spørsmå-

³² de Vries, «What is Political in Sub-politics?», 806-807.

³³ Jasanoff, Sheila og Marybeth Long Martello, *Earthly Politics: Local and Global in Environmental Governance* (Cambridge: MIT Press, 2004); Latour, Bruno «Turning Around Politics. A Note on Gerard de Vries' Paper», *Social Studies of Science* 37 (2007), 1-2.

³⁴ Stengers, Isabelle, *Cosmopolitiques – Tome 1: la guerre des sciences* (Paris: La découverte & Les Empêcheurs de penser en rond, 1996).

let: *hvordan* dreies den? Det er dette som STS-forskere har som oppgave å finne ut av.³⁵

Det generelle poenget er at politikk bør granskes på samme måte som vitenskapen, altså ved å følge aktørene. Dette skal gjøres ved hjelp av pragmatiske tilnærminger, og på en annen måte enn det som har vært vanlig i statsvitenskapelige arbeider. Denne avhandlingen er ment som et bidrag til dette, ved å se på læring – forstått som forflytning og iscenesettelse av kunnskap – knyttet til politikktutvikling. Allment sett er det åpenbart et kontinuerlig behov for å styrke kunnskapsgrunnet for forvaltningens arbeid med å utvikle politikk for klima, energi og miljø. Et viktig spørsmål i denne sammenhengen er i hvilken grad og på hvilken måte forvaltningen drar nytte av forskning og ekspertise som grunnlag for å til egne seg ny kunnskap?

Jeg skal studere dette ved å undersøke praksisene knyttet til Norges offentlige utredninger – oppnevning av utvalg, arbeidsmåter i utvalgene og anvendelsen av innstillingen. Med dette håper jeg å finne ut hvordan politikk dreier seg rundt saker i tilknytning til forflytning og iscenesettelse av kunnskap. NOU-prosesser vil med andre ord være et krystalliseringspunkt for å studere politisk læring i denne avhandlingen.

Avhandlingens oppbygging

Da ekspertisebruk, spørsmål som gjelder demokrati, politikktutvikling, læring og kunnskapsproduksjon står sentralt i dette prosjektet, skal jeg i kapittel 2 presentere teorier og tidligere forskning som har fokusert på kunnskap og læring i offentlig forvaltning. Videre vil det bli redegjort for teoretiske rammeverk som kan egne seg til å studere politiske læringsprosesser slik de er omtalt i dette innledningskapitlet.

Den overordnede problemstillingen er, som nevnt, å studere læring knyttet til politikktutviklingsprosesser. Det vil blant annet handle om å finne ut hvordan kunnskap oversettes til politikk, og omvendt, hvordan politiske målsettinger oversettes til bestillinger av kunnskap. Dette skal jeg gjøre ved å studere 9 forskjellige NOU-prosesser som har funnet sted innenfor klima-, energi- og miljøfeltet i perioden 2002 og frem til i dag. I den forbindelse har jeg intervjuet en rekke aktører innenfor forskning, politikk og næringsliv. Flere av disse aktørene vil kunne defineres som såkalte *eksperter*. Med dette menes informanter som kan sies å spille en ledende rolle i samfunnet, som for eksempel politikere, forskere, næringslivsledere-

³⁵ Latour, «Turning Around Politics», 5-7.

re og eksperter av forskjellige slag. I kapittel 3 skal jeg derfor drøfte hvordan man som forsker kan få mest mulig *ut* av slike møter. I tillegg skal jeg gjøre rede for avhandlingens empiriske basis og drøfte metodiske aspekter ved studien.

I neste kapittel (kapittel 4) vil jeg undersøke hvordan politisk undring organiseres. Hvilken bakgrunn har departementene hatt for å nedsette de aktuelle utvalgene? Hva lurer forvaltningen på, og hvilke områder er gjenstand for utredning? Målsettingen med dette kapitlet er å få klarere frem hvordan utvalgsarbeid koordineres, hvilke hensyn som avveies når forvaltningen oppretter utvalg og sekretariater og hvem forvaltningen henvender seg til for råd og hjelp.

I kapittel 5 skal vi se nærmere på hva som skjer i selve utvalgsarbeidet. For å fatte beslutninger i kompliserte saker, er det ofte behov for at eksperter kommer sammen for å gi forvaltningen bistand. Siktemålet med kapitlet er å undersøke arbeidsformene som benyttes i utredningsprosessene. Hvordan arbeider utvalgs- og sekretariatsmedlemmene? Hvilke forventninger har de til det gitte mandatet? Hva slags regler og retningslinjer må NOU-utvalgene innrette seg etter?

I det påfølgende kapittel vendes oppmerksomheten mot hvordan forvaltningen fortolker og forholder seg til innholdet i utredningene. Hva har utvalgsmedlemmene å si om NOU-ens etterliv? Hvilke spor etterlater de i regjeringssystemet? Og hvordan og i hvilken grad domestiseres kunnskap i offentlige utredningsprosesser?

I kapittel 7 skal vi se nærmere på hva som skjer med utredningene etter at de blir overlevert forvaltningen og hvilken form for som læring finner sted. Er det tilfeldig hvilke meningsproduksjoner som munner ut i St.meld. eller er det en bestemt type kunnskap som ligger til grunn for politikkutvikling på klima-, energi- og miljøfeltet?

Kapittel 8 presenterer avhandlingens konklusjoner.

[2]

Kunnskap og læring i offentlig forvaltning

Hvor er visdommen vi har mistet i kunnskap?
Hvor er kunnskapen vi har mistet i informasjon?

T. S. Eliot

Som redegjort for i foregående kapittel, skal denne avhandlingen handle om kunnskap og læring i offentlig forvaltning, med fokus på klima, energi og miljø. I det følgende skal jeg se nærmere på teorier og tidligere forskning som har fokusert på nettopp dette. Hvilke teoretiske rammeverk kan egne seg best for å studere politiske læringsprosesser?

Siden statsvitenskap har gjort politikk til sitt hovedanliggende, kan det være interessant å se nærmere på sentrale arbeider som har blitt utført innenfor dette feltet. Hvordan har denne fagdisiplinen studert bruk (og ikke-bruk) av forskningsbasert kunnskap i utvikling av og beslutninger om politiske strategier og virkemidler? Deretter skal jeg drøfte hvordan studier av politikk i STS skiller seg fra denne litteraturen. Avslutningsvis i kapittel 2 skal jeg introdusere og drøfte det teoretiske utgangspunktet som jeg har utviklet gjennom kapittelet for å belyse kunnskapsanvendelse og læring i politikktutforming på klima-, energi- og miljøområdet.

Kunnskapens veier og villveier

Til tross for at forestillingen om at kunnskap er viktig for styringen av samfunnet kan føres tilbake til Aristoteles' tid, var det ikke før i tiårene etter annen verdenskrig at det skjedde en eksplosiv vekst i anvendt samfunnsforskning. Formålet med denne typen forskning innenfor statsvitenskap var først og fremst å fremskaffe kunnskap om forvaltningen og forklare variasjoner i regelverk og styringssystemer.³⁶ I et posisjonspapir for Makt- og demokratiutredningen fra 1999 setter Tom Christensen m.fl. fokus på den statsvitenskapelige forskningstradisjonen i Norge. Denne tradisjonen har ifølge forfatterne fortrinnsvis beskjeftiget seg med studier av sentralforvaltningen. De hevder videre at norske statsvitere stort sett har brukt den *weberianske idealmodellen* for å beskrive, analysere og vurdere statsapparatet. De påstår også at analyser utført med denne modellen gir forholdsvis enkle forestillinger om sentralforvaltningens eksterne relasjoner og indre struktur.

Slik sett mener Christensen m.fl. at modellen både er foreldet og mangelfull. Ut fra et weberiansk perspektiv anses den eksterne organiseringen som underordnet politisk ledelse, og den interne strukturen antas regulert av et strengt hierarki. Det forventede resultatet av slike analyser, er at statsapparatet er et rasjonelt og effektivt instrument. Som virkelighetsbe-

³⁶ Naustdalslid, Jon og Marit Reitan, *Kunnskap og styring: Om forskningens rolle i politikk og forvaltning* (Oslo: Tano, 1994), 14; Østerud, Øyvind, *Invitasjon til statsvitenskap* (Oslo: Universitetsforlaget, 1996), 19-21.

skrivelse medgir forfatterne at dette er langt fra tilstrekkelig.³⁷ Hierarki, lover og regelstyrt atferd er forhold som spiller inn når man skal studere statsforvaltningen, men det er også andre viktige forhold som må tas hensyn til.³⁸ Posisjonspapiret argumenterer derfor for at det kompliserte samspillet mellom konkurrerende logikker, lojalitet og påvirkninger krever modeller med mer presise kriterier enn den weberianske idealmodellen legger opp til.³⁹

Hva er forskningens rolle i politisk styring? I *Kunnskap og styring* fra 1994 har Jon Naustdalslid og Marit Reitan satt fokus på nettopp slike problemstillinger. Et av formålene med boken er å gi en oversikt over statsvitenskapelig forskning på dette emnet. Når forskningsbasert kunnskap ikke tas i bruk, hevder forfatterne at dette ofte forklares med at den i for liten grad har vært tilpasset brukernes behov. I forlengelse av de refererte arbeidene har det blitt brakt frem nye perspektiver på hvordan brukerrettet forskning bør organiseres. Flere samfunnsforskere har også tatt sikte på å forbedre informasjonsflyten mellom forskning og forvaltning.

Gjennom å drøfte forskjellige perspektiver på bruk og formidling av kunnskap, viser Naustdalslid og Reitan hvordan spennvidden i teoretiske posisjoner er større enn tidligere. De fremhever at det ikke finnes noen entydig oppfatning om hvordan samfunnsforskning brukes i politiske utviklings- og beslutningsprosesser, men at flere og til dels motstridende oppfatninger har gjort seg gjeldende. Etter deres vurdering har bruk av forskning i samfunnsstyring som oftest skjedd i og gjennom organisasjoner og institusjoner.

For å skape en bedre forståelse av forholdet mellom kunnskap og styring, tar Naustdalslid og Reitan derfor til orde for å benytte organisasjonsteoretiske perspektiver i analyser av bruk og ikke-bruk av samfunnsforskning. Dette gjør de selv når de skal vurdere hvordan forskningsbaserte evalueringer er blitt brukt i praktisk planlegging i norske kommuner.⁴⁰ Deres undersøkelse viser at kunnskap er blitt brukt på flere forskjellige måter. I første rekke har evalueringene påvirket prosesser i brukerorganisasjoner gjennom det forfatterne har valgt å kalle *bevisstgjøring*. Forskningsbasert kunnskap har bidratt til å heve bevissthetsnivået generelt når det gjelder forståelsen av egen organisasjon, og mer spesifikt når det gjelder forhold-

³⁷ Christensen, Tom, Morten Egeberg og Per Lægred, *Regjeringsapparatet: Et posisjonspapir for Makt- og demokratiutredningen* (Oslo: Akademika, 1999), 1.

³⁸ Christensen, Tom og Per Lægred, «Public Administration in a Democratic Context: A Review of Norwegian Research» i *Organizing Organizations* red. av Nils Brunsson og Johan P. Olsen, 147-170 (Bergen: Fagbokforlaget, 1998).

³⁹ Christensen, Egeberg og Lægred, *Regjeringsapparatet*, 2.

⁴⁰ Naustdalslid og Reitan, *Kunnskap og styring*, 22-23.

det mellom forskjellige organisasjonsmodeller og effekter.⁴¹ Videre peker de på at bruk av forskning som opplysning og begrepsdannelse synes å være viktigere enn den mer direkte problemløsende bruken. I likhet med flere andre studier, konkluderer imidlertid Naustdalslid og Reitan med at forskning har liten instrumentell betydning i samfunnsstyring (jf. Albæk 1988, Weiss 1991; Kjellberg 1995).⁴²

I *Kunnskap og makt* fra 2000 tar Ottar Brox opp tråden der Naustdalslid og Reitan slapp den i 1994 og spør: «Hva er det som eventuelt hindrer styringsrelevant kunnskap fra å nå frem til de arenaene der styring foregår?»⁴³ Brox legger særlig vekt på spørsmål knyttet til hvordan ny, sikker samfunnsvitenskapelig kunnskap blir en del av grunnlaget for forvaltningens beslutninger, men kommer ikke inn på forhold som gjelder kunnskapsproduksjon. Dette overlater han, som han sier, til kunnskapssosiologien. Istedenfor har han konsentrert seg om kunnskapens skjebne. I politikken må forskningsresultater vente til noen kan anvende dem strategisk, bemerker han. Det er også slående at store deler av den publiserte kunnskapen i svært liten grad er blitt brukt som beslutningsgrunnlag av forvaltningen.

Ifølge Brox har man i Norge langt mer fenomenkunnskap om samfunnet enn man har om kunnskapens anvendelse. Eller som han også sier: «Det må være dårlig økonomi å hope opp mer kunnskap om hvordan trykkesystemet eller distriktsoverføringene virker, når vi vet så lite om hvordan slik kunnskap blir premisser for sosial- og distriktspolitikken.» Det har vært en tendens blant forskere å regne et prosjekt som ferdigstilt idet det overleveres forvaltningen, og så bebreide beslutningstagere for at resultatene ikke får noen politiske konsekvenser. Brox fremhever imidlertid at det er på høy tid at forskere i større grad interesserer seg for årsakene til at slikt arbeid blir uten praktisk betydning.⁴⁴

Det er flere som har studert strategisk og symbolsk bruk av forskning i samfunnsstyring, men det er få norske studier som har rettet søkelys mot hvordan kunnskap *forflytter* seg mellom forskning og politikk. Hvordan

⁴¹ Reitan, Marit, *Evaluering av organisasjonsendringer: Blir forskning brukt?* (Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning, 1991), 32; Naustdalslid, Jon og Marit Reitan, *Kunnskap og styring: Om forskningens rolle i politikk* (Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning, 1992), 147.

⁴² Naustdalslid og Reitan, *Kunnskap og styring*, 168; Albæk, Erik, *Fra sanhed til informasjon: Evalueringsforskning i USA – før og nu* (København: Akademisk forlag, 1988); Weiss, Carol H., «Policy research datas, ideas or arguments» i *Social Sciences and Modern States: National Experiences and Theoretical Crossroads* red. av Peter C. Wagner, Carol H. Weiss, Björn Wittrock og Hellmut Wollman (Cambridge: Cambridge University Press, 1991); Kjellberg, Francesco, *Studiet av offentlig politikk: En innføring* (Oslo: Tano, 1995), 178.

⁴³ Brox, Ottar, *Kunnskap og makt: Makt og demokratiutredningen 1998-2003* (Oslo: Akademika, 2000), 1.

⁴⁴ Brox, *Kunnskap og makt*, 14-15.

stiller det seg så med internasjonale statsvitenskapelige studier av dette problemområdet?

Den empirisk baserte litteraturen om forskningsanvendelse vokste frem på 1970-tallet (jf. Weiss 1977; Lindblom og Cohen 1979). Det var i denne sammenheng begrepet *instrumentell bruk* av forskning ble lansert. I flere av disse arbeidene ble det hevdet at organisasjoner brukte forskningsresultater som grunnlag for beslutninger.⁴⁵ I boken *Social Science Research and Decision-Making* fra 1980 fremholdt Carol H. Weiss og Michael J. Bucuvalas imidlertid noe annet: Strategisk utnyttelse av kunnskap betydde mindre enn det forskere ofte gav inntrykk av. Samtidig ble det gitt uttrykk for at det ikke var kunnskapsmangel som var en problematisk faktor, men heller politisk vilje og/eller makt.⁴⁶ I en annen studie som kom ut på omtrent samme tid, hevdet Weiss at det hadde vært mye løst prat om hvilke fordeler statsvitenskapen egentlig kunne tilby politikken. Hun appellerte derfor til selvgranskning og argumenterte sterkt for at forskere innenfor fagområdet foretok en kritisk vurdering av egen evne til å farge politiske beslutningsprosesser. Etter det forfatteren uttrykte, var det viktigere å forbedre kunnskapsgrunnlaget, snarere enn å øke det.⁴⁷

Noen år senere var det to statsvitere som gikk et skritt lenger enn Weiss. I boken *Science Speaks to Power* fra 1986 hevdet David Collingridge og Colin Reeve å kunne avlive to myter om kunnskapsbruk og politikktutvikling: Den første myten var at forvaltningen begynte politikktutviklingsfasen med å innhente relevant kunnskap for å styrke beslutningsgrunnlaget. Den andre myten var at forskningsbasert kunnskap kunne bidra til å løse politiske problemer. Forfatterne argumenterte for at politiske vedtak ikke ble fattet på bakgrunn av forskning, slik som mange studier indikerte, men at forvaltningen dro nytte av forskningsbasert kunnskap for å underbygge synspunkter og holdninger.⁴⁸ Collingridge og Reeves er imidlertid blitt kritisert for å ikke ta hensyn til at eksperter og fagfolk ofte rammer inn de politiske problemstillingene og at det i seg selv indikerer en form for innflytelse på politikken.⁴⁹

⁴⁵ Weiss, Carol H., *Using Social Research in Public Policy Making* (Toronto: Lexington Books, 1977); Lindblom, Charles E. og David K. Cohen, *Usable Knowledge* (London: Yale University Press, 1979); Reitan, *Evaluering av organisasjonsendringer*, 6.

⁴⁶ Bucuvalas, Michael J. og Carol H. Weiss, *Social Science Research and Decision-Making* (New York: Columbia University Press, 1980), 263.

⁴⁷ Weiss, Carol H., «The Many Meanings of Research Utilization», *Public Administration Review* (september/oktober 1979), 431.

⁴⁸ Collingridge, David og Colin Reeve, *Science Speaks to Power: The Role of Experts in Policy Making* (New York: St. Martin's Press, 1986).

⁴⁹ Cozzens, Susan E. og Edward J. Woodhouse «Science, Government, and the Politics of Knowledge» i *Handbook of Science and Technology Studies* red. av Sheila Jasanoff, Gerald E. Markle, James C. Petersen og Trevor Pinch, 533-553 (Thousand Oaks: Sage Publications, 1995), 542; Neff, Mark, *Does*

En annen som har behandlet spørsmål vedrørende forskning og politikk er statsviteren Peter M. Haas. I en artikkel som omhandler epistemiske fellesskap og internasjonal politikk fra 1992 spør han: Hvis ikke beslutningstagere er kjent med de tekniske/faglige aspektene ved en sak som skal behandles, hvordan kan de da fatte rasjonelle beslutninger? Hva ligger til grunn for deres handlinger, og hvordan kan vi studere slike prosesser? I tidens løp har vi fått en mengde forskjellige metoder å velge mellom, men skal vi tro Haas, gir ikke disse et god nok bilde av forholdene.⁵⁰ Ifølge ham har kunnskap og makt lenge vært et av de mest prioriterte områdene i statsvitenskap (jf. Wildavsky 1979).⁵¹

Flere innenfor fagfeltet har uttrykt skepsis til at vitenskapen kan bidra med løsningsforslag til politikken, og at beslutningstagere lytter til fageksperter. I en artikkel fra 2004 spør Haas derfor: I hvilke tilfeller hører forvaltningen på det som forskere har å si, og hvilken lærdom kan trekkes fra offentlige beslutningsprosesser? For å studere dette forholdet, retter han blikket mot politiske kanaler, hvor slik kunnskap utvikles. Haas konkluderer med at *anvendelig forskning* utvikles i politikkfrie miljøer, og at epistemiske fellesskap er å betrakte som informasjonskanaler, hvor ny kunnskap utvikles og overføres til forvaltningen.⁵²

Statsviteren Andrew Rich har også befattet seg med lignende problemstillinger. I *Think Tanks, Public Policies, and the Politics of Expertise* fra 2004 tar han for seg rollen tankesmier har i politikkutvikling. Rich hevder at mange av de mest sentrale ekspertstemmene i politikken i dag tilhører tankesmier. Videre forteller han at slike fora har bidratt til å endre måten eksperter representeres i politisk arbeid. Til forskjell fra tidligere er mange av dagens eksperter talspersoner for forskjellige virksomheter og institusjoner, hevder Rich. De er ikke bare synlige i det offentlige rom. Mange av dem er også sterkt omstridte. De fremmer sine egne interesser og er langt mer aktive i politikken enn hva konvensjonelle oppfatninger tilsier. Etter det Rich hevder, holder disse aktørene krampaktig fast ved

Science Matter? The Role of Science in Framing Policy Problems, Consortium for Science, Policy & Outcomes, <http://archive.cspo.org/igsdocs/Mark%20Neff.pdf> (oppsøkt 5. desember 2014).

⁵⁰ Haas, Peter M. «Introduction: epistemic communities and international policy coordination», *International Organization*, vol. 46 nr. 1, Knowledge Power, and International Policy (1992): 1-35.

⁵¹ Haas, Peter M. «When does power listen to truth? A constructivist approach to the policy process», *Journal of European Public Policy* 11:4 (august 2004): 569-592; Wildavsky, Aaron B., *Speaking Truth to Power* (Boston: Little Brown, 1979); Ziman, John, *Real Science* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000).

⁵² Haas, «When does power listen to truth», 587.

forhåndsbestemte standpunkter som på ingen måte kan karakteriseres som objektive, verdifrie sannheter.⁵³

Et enda nyere statsvitenskapelig bidrag er *The Role of 'Experts' in International and European Decision-Making Processes* fra 2014. Her skriver Monika Ambrus m.fl. om rollen eksperter spiller i politiske beslutningsprosesser. Boken har tre hovedtemaer: Den begynner med å se på begrunnelser for å engasjere eksperthjelp i slike prosesser og problemer som kan oppstå i forbindelse med dette. Deretter tas det stilling til hvordan eksperters individuelle og kollektive interesser påvirker arbeidet. Det siste temaet som behandles, er forholdet mellom eksperter og politikk og det politiske ved ekspertkunnskap.⁵⁴ I forlengelse av dette spør forfatterkollektivet: Er eksperter som bistår forvaltningen rådgivere, beslutningstagere eller aktører uten innflytelse?

På dette punktet synes det å råde flere oppfatninger. Bokens bidragsyttere benytter forskjellige tilnæringer til problemstillingen, noe som fører til forskjellige resultater. Forfatterne er imidlertid enige om at fagfolk og eksperter i dag står overfor et legitimitetsproblem. For å løse dette problemet vurderes flere løsninger. Mens noen bidragsyttere foreslår å begrense eksperters innflytelse på offentlige beslutningsprosesser, er det andre som ønsker økt offentlig deltakelse og som peker mot en tilbakevending til den aristoteliske legitimering.⁵⁵

Som vi ser, finnes det en rekke statsvitenskapelige studier som har beskjeftiget seg med spørsmål knyttet til kunnskap og styring. Disse bidragene har i første rekke interessert seg for hvilken betydning forskningsbasert kunnskap har for samfunnsstyringen og hvordan den kan utvikles for å imøtekomme forvaltningens behov. Blant spørsmål som kan stilles i den forbindelse, er hvilken kunnskap embetsverket *selv* hevder å ha behov for, og hvordan politikktutviklere faktisk skaffer til veie nødvendig informasjon? Dette er problemstillinger som i stigende grad har interessert forvaltningen og er del av det jeg undersøker i denne avhandlingen.

⁵³ Rich, Andrew, *Think Tanks, Public Policies, and the Politics of Expertise* (New York: Cambridge University Press, 2004), 3-4.

⁵⁴ Ambrus, Monika, Karin Arts, Ellen Hey og Helena Raulus, *The Role of 'Experts' in International and European Decision-Making Processes: Advisors, Decision Makers or Irrelevant Actors?* (Cambridge: Cambridge University Press, 2014), 1-4.

⁵⁵ Ambrus, Arts, Hey og Raulus, *The Role of 'Experts' in International and European Decision-Making Processes*, 7-8.

Fremtidens departement

På oppdrag fra Justisdepartementet utarbeidet Statskonsult ved tusenårs-skiftet et notat om fremtidens departementer. Hensikten med dette notatet var å identifisere utfordringer forvaltningen stod overfor i kommende år. I utredningen legges det blant annet vekt på problemer som departementene kan støte på i rollen som sekretariat for politisk ledelse, samtidig som de skal møte krav fra brukere. Ifølge Statskonsult måtte departementene regne med å gjennomgå store strukturendringer for å møte stadig mer krevende oppgaver.⁵⁶ Kunnskapssamfunnet hadde skapt kritiske og reflektere brukere, noe som krevde et kompetent lederskap. De nye utfordringene stilte også krav om forskjellige typer kunnskap. Ifølge forfatterne var det ikke lenger opplagt hvilke fag som var de rette til å gi svar på bestemte spørsmål. Med økende kompleksitet i beslutningssystemet var det vanskelig å trekke opp klare grenser mellom departementene. Alle departementer hadde et ønske om å påvirke politiske prosesser utover sitt eget område for å sikre ivaretagelse av sine interesser.

I denne sammenheng ble det anmodet om at departementene utviklet gode samarbeidsformer seg imellom. Statskonsult la her vekt på både tverrfaglighet og samordning.⁵⁷ Et annet hensyn som veide tungt var at departementene tiltrakk seg riktig *kompetanse* for å møte nye krav og behov. Kompetanse ble i dette notatet definert som kunnskap, ferdigheter og holdninger. På noen områder ville det være behov for ny kompetanse, på andre områder ville være behov for å ta eksisterende kompetanse i bruk på en ny måte. Av den grunn valgte Statskonsult å se på hva slags kompetanseformer som kom til å bli mer og mindre viktig i tiden fremover. Noe av det Statskonsult særlig fremhever, er *fagkompetanse* og *læringskompetanse*. I notatet het det at fagkompetanse fremdeles ville være viktig, men at det ville også være behov for mer sammensatt og tverrfaglig kompetanse enn tidligere. Samfunnet hadde blitt mer komplekst, og samarbeid på tvers av fagområder ville være nødvendig. Læringskompetanse kom også til å være av stor betydning i tiden fremover. Det ble uttrykt at evnen til å lære ny kunnskap og nye ferdigheter ville være helt nødvendig på alle nivåer i departementene. Evnen til å skape og gripe muligheter for kontinuerlig læring ble av Statskonsult fremhevet som noe av det viktigste ved kompetanseutviklingen.⁵⁸

Slik som flere av de statsvitenskapelige forskningsbidragene gav Statskonsults notat noen korrektiver og råd med henblikk på å utvikle forsk-

⁵⁶ Statskonsult, *Notat 2000:4 Framtidens departement: Utfordringer og muligheter for departementene* (Oslo: Statskonsult, 2000), 3.

⁵⁷ Statskonsult, *Notat 2000:4 Framtidens departement*, 14-15.

⁵⁸ Sst. 38-39.

ningsbasert kunnskap med instrumentell betydning. Men i motsetning til de ovennevnte arbeidene, er notatet (naturlig nok) orientert mot *etter-spørselsiden* av kunnskapsproduksjonen, ikke *tilbudssiden*. Likevel står det lite om hvilke forutsetninger som må være til stede for at kunnskapen skal nå frem til forvaltningen.

Når det gjelder å utvikle metoder for å studere kunnskapsproduksjon, har det fra flere hold vært hevdet at statsvitenskapen kan lære mye av STS. Statsviterne Frank Fischer og Herbert Gottweis har siden 1990-tallet gitt uttrykk for at statsvitenskap og STS vil være tjent med å forene krefter (jf. Fischer 1998; Fischer og Gottweis 2012).⁵⁹ Heidrun Åm er inne på noe av det samme og viser blant annet hvordan Jasanoffs begrep om *samproduksjon* kan være nyttig i statsvitenskapelige analyser. Videre hevder hun at bruk av teori og metode i slike arbeider til tider virker nokså tilfeldig valgt.⁶⁰ Dette kan minne om påstandene de Vries og Latour har fremsatt; som nevnt i forrige kapittel, har teoribruk innenfor studier av politikk i STS også vært lite reflektert.

En lignende forståelse anlegges av Knut H. Sørensen. Han hevder at samfunnsvitenskapene i hovedsak har neglisjert teknologi og vitenskap som viktige for å forstå sosiale prosesser, mens det inntil nylig har vært lite STS-litteratur som har analysert politikkutvikling knyttet til teknologi og vitenskap.⁶¹ Selv om noen bidrag søker å sette fokus på hvordan STS kan brukes til å undersøke politiske forhold (jf. Rip, Misa og Schot 1995; Thorpe 2008; Brown 2009; Arnøy og Sørensen 2012), bemerker Sørensen at det fremdeles gjenstår mange uenigheter og uklarheter om hvordan teknologi- og vitenskapsstudier bør gå frem for å få bedre kunnskap om dette feltet.

Mens enkelte statsvitere hevder at det teoretiske rammeverket i statsvitenskapen er blitt foreldet, har det innenfor STS-feltet blitt reist spørsmål

⁵⁹ Fischer, Frank, «Beyond Empiricism: Policy Inquiry in Postpositivism» i *Policy Studies Journal* 26 (1998), 132; Fischer, Frank og Herbert Gottweis, «Introduction: The Argumentative Turn Revisited» i *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice* red. av Frank Fischer og Herbert Gottweis, 1-27 (Durham: Duke University Press, 2012).

⁶⁰ Åm, Heidrun, «Analyzing the co-production of pre-emptive regulatory policies on emerging technologies» i *Critical Policy Studies Handbook* (red.) Frank Fischer, Michael Orsini, Anna Durnova og Doug Torgerson (Cheltenham: Edward Elgar, 2015).

⁶¹ Sørensen, Knut H., «Social Shaping on the Move? On the Policy Relevance of the Social Shaping of Technology Perspective» i *Shaping Technology, Guiding Policy: Concepts, Spaces & Tools* red. av Knut H. Sørensen og Robin Williams, 19-53 (Cheltenham: Edward Elgar, 2002), 19; Rip, Arie, Thomas I. Miss and Iohcm Schot, *Managing Technology in Society: The Approach of Constructive Technology Assessment* (London: Pinter, 1995); Brown, Mark B., *Science in Democracy: Expertise, Institutions, and Representation* (Cambridge: The MIT Press, 2009); Thorpe, «Political Theory in Science and Technology Studies»; Arnøy, Siri Hall og Knut H. Sørensen, «The Rise and Fall of 'Hydrogen Society': Scientific Advice and Policy Learning» i *The Hopeful Hydrogen: Scientists Advocating Their Matters of Concern* (Trondheim: Department of Interdisciplinary Studies of Culture, 2012).

om hvordan faget skal beskjeftige seg med studiet av politikk. I det følgende skal jeg kort drøfte hvordan spørsmål om politiske forhold og prosesser har kommet til uttrykk i STS. Dernest skal jeg se på hvordan en kan utvikle et teoretisk rammeverk som kan gi basis for min studie av læring i politikktutvikling.

Fra laboratoriet til samfunnet

I STS har en særlig vært opptatt av å studere hvordan vitenskap blir til. Et sentralt poeng har vært å synliggjøre at vitenskap og teknologi er sosiale konstruksjoner i den betydning at nye teknologier og ny vitenskap er produkter av menneskers virksomhet.⁶² Det samme er tilfelle med politiske prosesser. Ifølge David J. Hess tilbyr STS oss en verktøykasse av teorier som står til rådighet når man skal studere sosiale prosesser og politiske forhold.⁶³ Han hevder at feltet tilbyr et mangfold av teoretiske, så vel som metodologiske tilnærminger til samfunnsvitenskapelige studier av vitenskap og teknologi. Felles for disse studiene er utforskningen av forskjellige kunnskapskulturer, deres strukturer og praksiser, deres ideer og materielle produkter, og hvordan de forandrer seg.⁶⁴

Utgangspunktet for STS var studier av vitenskap som kulturelle praksiser.⁶⁵ I de såkalte *laboriestudiene* analyserte man prosesser omkring kunnskapsproduksjon i naturvitenskapelige miljøer (jf. Latour og Woolgar 1979; Knorr-Cetina 1981).⁶⁶ Det sentrale med disse studiene var at samfunnsforskere undersøkte naturviteres praksiser og kulturelle artikkelasjoner, inklusive normer for god forskning, empirisk, mens man tidligere særlig var opptatt av eksterne forhold, slik som finansiering og rekruttering av forskere.⁶⁷ Med andre ord var laboriestudier mest opptatt av *uferdig* kunnskap (knowledge in the making), altså den kunnskapen som fremdeles ikke var etablert (eller, med en typisk metafor, ikke hadde blitt til *svarte bokser*). Samtidig påpeker Knorr-Cetina at etnogra-

⁶² Gillespie, Gareth og Hughie Mackay, «Extending the Social Shaping of Technology Approach: Ideology and Appropriation», *Social Studies of Science*, nr. 22 (4) (1992), 686.

⁶³ Hess, David J., *Science Studies: An Advanced Introduction* (New York: New York University Press, 1997), 1.

⁶⁴ Moe, Helen Tronstad, *Tro, håp og hybrid ventilasjon: Mål på miljøvennlighet i bygninger* (Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 2006), 26; Jasanoff, Sheila, «Heaven and Earth» i *Earthly Politics: Local and Global in Environmental Governance* red. av Sheila Jasanoff og Marybeth Long Martello, 31-52 (Cambridge: The MIT Press, 2004).

⁶⁵ Moser, Ingunn, «Kyborgens rehabilitering» i *Betatt av viten: Bruksanvisninger til Donna Haraway* red. av Kristin Asdal, Anne-Jorunn Berg, Brita Brenna, Ingunn Moser og Linda M. Rustad (Oslo: Spartacus Forlag 1998), 32.

⁶⁶ Latour, Bruno og Steve Woolgar, *Laboratory Life: The Social Construction of Scientific Facts* (New Jersey: Princeton University Press 1986 [1979]); Knorr-Cetina, Karin, *The Manufacture of Knowledge: An Essay on the Constructivist and Contextual Nature of Science* (Oxford: Pergamon Press 1981).

⁶⁷ Blok, Anders og Torben Elgaard Jensen, *Bruno Latour: Hybride tanker i en hybrid verden* (København: Hans Reitzel Forlag 2009), 52.

fiske studier av laboratorier også dekker viktige deler av verden utenfor veggene deres fordi forskningen i laboratoriene har en formaterende effekt på aktiviteter på andre samfunnsarenaer.⁶⁸ Dette poenget illustreres godt i *The Pasteurization of France* fra 1988. Her viser Latour hvordan den franske biologen Louis Pasteur (1822-1895) klarte å innrullere både menneskelige og ikke-menneskelige aktører i sitt stadig voksende nettverk, og hvordan han mobiliserte ressurser som ikke tilhørte laboratoriets tradisjonelle sortiment for å påvirke, for eksempel, franske sauebønders praksiser slik at miltbrann kunne bekjempes. Med andre ord beskriver Latour hvordan deler av det franske samfunnslivet metaforisk sett ble forvandlet til et eneste stort laboratorium.⁶⁹ Det er imidlertid ikke gitt at vi kan overføre dette til andre politikuttviklingskontekster, nettopp fordi Pasteur på mange måter var like mye en politisk aktør som en fremragende forsker.

Michael Gibbons, Helga Nowotny med medarbeidere har i flere arbeider de siste 20 årene argumentert for at det har skjedd en endring i forholdet mellom vitenskap og samfunn. Tidligere var det slik at forskningsbasert kunnskap ble ansett for å være pålitelig fordi vitenskapen hadde autoritet og tillit. Slik er det ikke lenger, argumenterer Gibbons og hans samarbeidspartnere. I økende grad kreves det at vitenskapelig kunnskap er *socialt robust*. Det holder ikke lenger at vitenskapelig viten er gyldig i laboratoriene eller andre akademiske arenaer, den må også kunne etterprøves i samfunnet.⁷⁰ I boken *The New Production of Knowledge* fra 1994 introduseres begrepene *modus 1* og *modus 2* for å gjøre nærmere greie for dette. Mens *modus 1* refererer til den tradisjonelle kunnskapsproduksjonen i vitenskapelige institusjoner, er *modus 2* uttrykk for en ny, mer anvendelsesorientert kunnskapsform som er *transdisiplinær* og problemorientert.⁷¹ Jeg skal komme tilbake til disse begrepene senere.

Poenget i denne sammenhengen er påstanden om at fremveksten av *modus 2*-forskning har forholdet mellom vitenskap og samfunn blitt mer komplekst og flertydig. Forskere må i større grad gjøre rede for sin virksomhet og hva den betyr overfor aktører på andre samfunnsområder, inklusive allmennheten. På denne måten må autoriteten til og relevansen ved vitenskapelig kunnskap kontinuerlig skapes og gjenskapes. Det betyr i så

⁶⁸ Knorr-Cetina, Karin, «Laboratory Studies: The Cultural Approach to the Study of Science» i *Handbook of Science and Technology Studies* red. av Sheila Jasanoff, Gerald E. Markle, James C. Petersen og Trevor Pinch, 140-166 (Thousand Oaks: Sage Publications, 1995), 160.

⁶⁹ Latour, Bruno, *The Pasteurization of France* (Cambridge: Harvard University Press, 1988).

⁷⁰ Gibbons, Michael, «Science's new social contract with society», *Nature* 402 (1999): C81-C84.

⁷¹ Gibbons, Michael, Camille Limoges, Helga Nowotny, Simon Schwartzman, Peter Scott og Martin Throw, *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies* (London: Sage, 1994).

fall *nye vilkår* for overføring av kunnskap fra vitenskap til for eksempel politikk og forvaltning. Dersom Gibbons, Nowotny m.fl. har rett, må vi anta at det stilles nye krav til forskere for at deres kunnskap skal oppfattes som relevant og gyldig. Disse kravene dreier seg blant annet om gjennomsiktighet i forskningen og at forskere i økende grad gjør rede for hvordan de tar samfunnsansvar.⁷² På hvilken måte kan dette observeres i tilknytning til læring ved politikktutvikling? Hva er vilkårene for overføring av forskningsbasert kunnskap til politikk og forvaltning?

Kvalitetssikring av ekspertråd

Flere internasjonale studier argumenterer for at overføring av forskningsbasert kunnskap til politikk og forvaltning skjer i sammenhenger der en legger stor vekt på den vitenskapelige kvaliteten. Et eksempel er boka *The Paradox of Scientific Authority* fra 2009 der Wiebe E. Bijker m.fl. analyserer hvordan nederlandske politikktutviklere drar nytte av vitenskapelige råd i beslutningsprosesser. Inspirert av forskningen til Thomas F. Gieryn og Sheila Jasanoff har de studert samspillet i offentlige oppnevnte utvalg og arbeidsgrupper på det medisinske området.⁷³ Deres funn gjør at de stiller spørsmål ved om det som betegnes som en demokratisering av offentlig råd og utvalg, faktisk fungerer slik det er tenkt. Forfatterne viser at vitenskapen fremdeles har autoritet, på tross av at dens stilling er blitt svekket med årene. Dette har de kommet frem til ved å studere forsknings- og utredningsarbeider i et *goffmansk* perspektiv. Mens faglige rapporter og publikasjoner kan betraktes som kulisser på en scene, beskrives utrednings- og forskningsarbeid som en aktivitet som først og fremst foregår bak kulissene.⁷⁴ Bijker har i tidligere arbeider gitt uttrykk for at det er vanskelig å forene arvegods fra 1900-tallets politiske tekning med de problemstillinger som preger debatten om kultur, samfunn, vitenskap og teknologi i våre dager. For å bringe disse nærmere hverandre, foreslo han økt offentlig deltakelse fra enkeltpersoner og organisasjoner i politiske beslutningsprosesser. Dette bygger videre på synspunkter Benjamin R. Barber hadde gitt til kjenne for i *Strong Democracy* fra 1984. I likhet med Barber tok Bijker til orde for at offentlighetens forståelse av teknologiske

⁷² Nowotny, Helga, Peter Scott og Michael Gibbons, *Re-Thinking Science: Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*. Cambridge: Polity Press, 2001.

⁷³ Gieryn, Thomas F., «Boundary-work and the demarcation of science from non-science: strains and interests in professional ideologies of scientists», *American Sociological Review* 48 (1983): 781-795; Jasanoff, Sheila, *The Fifth Branch: Science Advisers as Policymakers* (Cambridge: Harvard University Press, 1990).

⁷⁴ Bijker, Bal og Hendricks, *The Paradox of Scientific Authority*, 153; Goffman, Erving, *Vårt rollespill til daglig: En studie i hverdagslivets dramatik* (Oslo: Pax Forlag, 1992 [1959]), 27-28.

og vitenskapelige spørsmål kunne være mer relevant enn man først hadde antatt.⁷⁵

I *The Paradox of Scientific Authority* tas denne tråden opp igjen. Med henvisning til Ulrich Beck forsøker forfatterne å avklare hvilken plass vitenskap og andre former for ekspertkunnskap skal ha i dagens *risikosamfunn*, og hvordan slik virksomhet kan organiseres på best mulig måte.⁷⁶ Det sentrale i denne sammenheng er hvordan kunnskapsproduksjon for politikktutvikling kan kvalitetssikres: I samsvar med Jasanoff og Wynne, hevder forfatterne at det er behov for økt offentlig deltakelse i politiske beslutningsprosesser. Dette gjelder spesielt i tilfeller der risikonivået er høyt. I tilfeller der risikoen er liten, hevder de imidlertid at demokratiet vil være tjent med å lytte mer til eksperter og fagfolk.⁷⁷ Ifølge disse forfatterne bestemmer altså risikonivået hvordan og hvilke aktører som bør få bidra til å kvalitetssikre kunnskapsproduksjonen.

Forholdene Bijker m.fl. har undersøkt kan minne om de som skal undersøkes i denne avhandlingen. Likevel er det grunn til å tro at kvalitetssikring av forskning i politiske beslutningsprosesser er noe annerledes i Nederland enn i Norge. Mens man i Nederland har relativt strenge kriterier for utvelgelse av kunnskapsbasert forskning og organer som er skikket til å bedømme faglige spesialister, er det ikke sikkert at systemet er det samme i Norge. Et eksempel er Siri Øyslebø Sørensens studie fra 2013 av hvordan kjønnskvotering til bedriftsstyrer har blitt utviklet som politisk reform. Etter å ha gjennomgått beslutningsgrunnlaget for en Odelstingsproposisjon finner hun at det fremfor alt er en masteroppgave som ble brukt som hovedkilde for å påstå at økt kvinneandel i styrer vil lede til bedre resultater på bunnlinjen. Dette til tross for at masteroppgavens formål ikke hadde vært å undersøke effekten av kvinners tilstedeværelse i styrer. Bruk av denne kilden som hovedargument for proposisjonen vitner ifølge Øyslebø Sørensen om at relevans syntes å være det sentrale kriteriet for politikktutviklerne, og ikke akademiske kvalitetskriterier. Hun hevder at læringsprosessen i tilknytning til kvoteringsreformen i liten grad dreide seg om å tilegne seg kunnskap fra forskning, for deretter å utvikle politikk. For det sistnevnte formålet var det erfaringsbasert kunn-

⁷⁵ Bijker, Wiebe E., *Democratisering van de Technologische Cultuur (Inaugurele Rede)* (Maastricht: University of Maastricht, 1995); Barber, Benjamin R., *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* (Berkeley: University of California Press, 1984).

⁷⁶ Bijker, Bal og Hendricks, *The Paradox of Scientific Authority*, 158-159.

⁷⁷ Bijker, Bal og Hendricks, *The Paradox of Scientific Authority*, 164.

skap som gjorde seg gjeldende.⁷⁸ Gjelder dette også på andre politikkområder i Norge?

Også samfunnsviteren Simon Innvær har tatt for seg kvalitetssikring av ekspertråd i en norsk kontekst. I en studie fra 2009 analyserte han 17 NOU-er som tok stilling til helse- og velferdspolitik. Resultatet av denne undersøkelsen viste at utredningene bar preg av å være lukkede og lite systematisk koordinert. Siden politikere, forskere, byråkrater, eksperter og lekfolk representerer forskjellige interesser, ville ifølge Innvær en inkluderende og transparent prosess gi et bedre beslutningsgrunnlag fordi dette kunne bidra til å tydeliggjøre hvilke interesser som styrte prioriteringene.⁷⁹ Funnene til Innvær er i tråd med beskrivelsene som Gibbons m.fl. har gitt. Som nevnt i det foregående, stilles det nye krav til forskningen når forhandlinger om forskjellige forhold flyttes fra tradisjonelle kunnskapsinstitusjoner og til andre arenaer. Forskere må i større grad engasjere seg i offentlig debatter, og utenforstående aktører krever innsyn i vitenskapelige forskningsprosesser. Fordelen med sosialt robust kunnskap skal være at de rådgivende prosessene synliggjøres. Det blir dermed lettere å avdekke hvilke interesser som er representert. Spørsmålet er om dette realiseres.

Den faktaorienterte rådgivingen som Bijker m.fl. beskriver kan kontrasteres mot kunnskapssynet som Gibbons m.fl. har presentert: Fakta alene er ikke tilstrekkelig for fatte gode beslutninger. Det er behov for *brukkbare* fakta. Det sistnevnte forfatterkollektivet argumenterer altså for å tilføre kunnskapen nye dimensjoner. Med robust, transdisiplinær modus 2-kunnskap kan man over tid finne gode og virksomme løsninger. Det er nettopp en slik utvikling Latour tar til orde for når han snakker om forholdet mellom *kjensgjerninger* (matters of fact) og *anliggender* (matters of concern).⁸⁰ Mens kjensgjerninger beskrives som etablerte, lukkede fakta, er anliggender dynamiske forhandlinger.⁸¹ Det er særlig i forbindelse med klimapolitikk at Latour har understreket nødvendigheten av å bevege seg fra kjensgjerninger til anliggender. I den sammenheng har han lansert den såkalte «*kammermodellen*». Denne normative modellen står i kontrast til en tradisjonell forståelse av forholdet mellom vitenskap og politikk. Som jeg allerede har vært inne på, har statsvitenskapelige arbeider

⁷⁸ Sørensen, Siri Øyslebø, Knut H. Sørensen, Vivian Anette Lagesen, *Likestilling uten kjønn? En studie av hvordan kjønnskvoteering til bedriftsstyrer ble montert som politisk reform*. Dr.philos.-avhandling, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 2013.

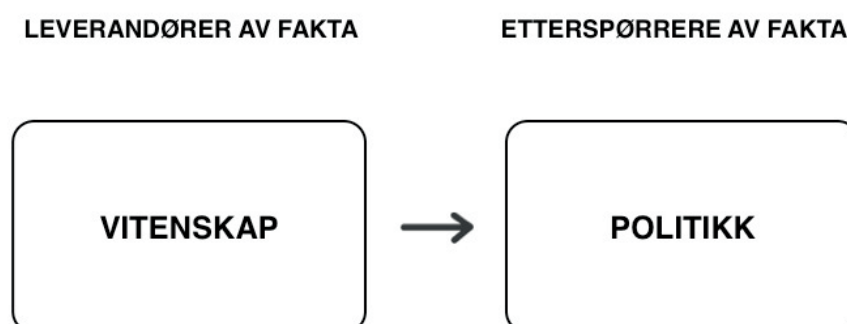
⁷⁹ Innvær, Simon, «The use of evidence in public governmental reports on health policy: An analysis of 17 Norwegian official reports (NOU)», *BMC Health Services Research* 9:117 (2009).

⁸⁰ Det vil si det vi er opptatt av, bekymrer oss for med mer.

⁸¹ Latour, Bruno, «Why Has Critique Run out of Steam? From Matters of Fact to Matters of Concern», *Critical Inquiry* vol. 30 nr. 2 (2004): 225-248; Latour, Bruno, *What Is the Style of Matters of Concern?: Two Lectures in Empirical Philosophy* (Amsterdam: Van Gorcum, 2008), 39-40.

ofte vært opptatt av hvordan kunnskap kan tilpasses forvaltningens behov og dermed spille en viktig rolle i politiske beslutningsprosesser. Figuren under gir en illustrasjon av dette.

Figur 2.1 *Tradisjonell måte å beskrive forholdet mellom vitenskap og politikk*



Latour avviser en slik lineær forflytning av kunnskap. Han legger i sin modell opp til et system som i stor grad preges av dialog, og der det skarpe skillet mellom fakta og verdier og politikk og vitenskap, verken er ønskelig eller hensiktsmessig.

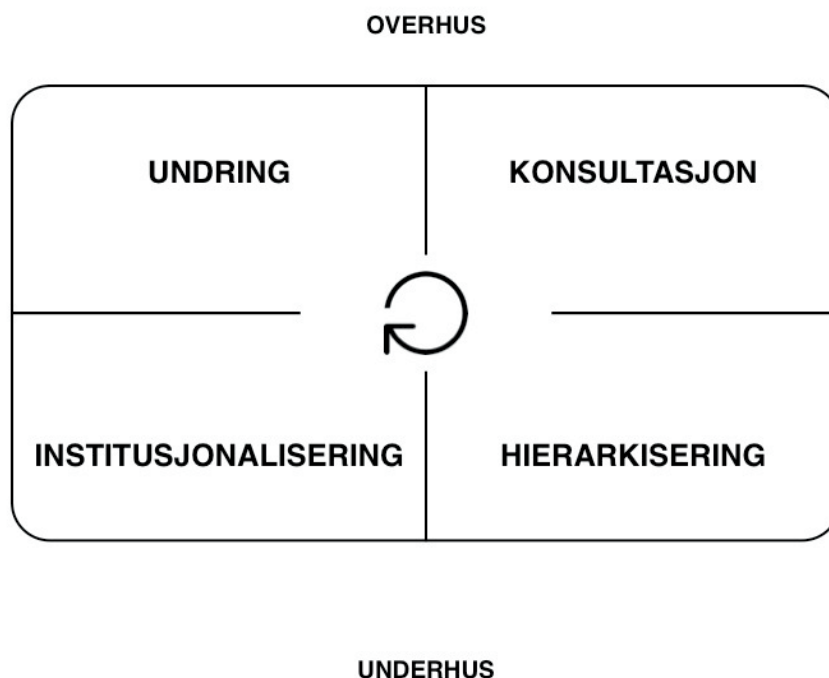
I *Politics of Nature: How to Bring the Sciences into Democracy* fra 2004 legger Latour altså frem en utvidet tolkning av vitenskapelig og politisk representasjon gjennom «kammermodellen». Her skilles det ikke mellom menneskelige og ikke-menneskelige aktører eller mellom kjensgjerninger og anliggender. Latour ber oss stille aktørene sammen og prøve å se dem som komplementære elementer av ett og samme *kosmos*.⁸² Hensikten med «kammermodellen» er først og fremst å gi svar på følgende spørsmål: Hvordan organiserer vi et slikt kosmos, og hvem skal få ta del i det? «Kammermodellen» kan langt på vei tolkes som en kritikk av den tradisjonelle måten å beskrive forholdet mellom vitenskap og politikk (jf. figur 2.1).

Latour hevder det både er vanskelig og lite hensiktsmessig å skille natur fra kultur, og vitenskap fra verdier, og han er prinsipielt motstander av at vitenskapen skal ta seg av det som tilhører natursiden, mens politikken

⁸² Latour, Bruno, *Politics of Nature: How to Bring the Sciences into Democracy* (Cambridge: Harvard University Press, 2004), 187.

behandler det som tilhører kultur- eller verdisiden.⁸³ I stedet for etablerer han et skille mellom det han kaller *overhus* og *underhus*. Mens overhuset avgjør hvilke aktører som skal være en del av *kollektivet* (les: nettverk av mennesker og ikke-mennesker), tar underhuset seg av spørsmål knyttet til aktørenes sameksistens.⁸⁴ Et helt sentralt poeng i dette er at aktører fra alle miljøer skal kunne ta del i prosessen. Latours modell kan leses som et forslag til hvordan kunnskap og politikk kan samproduseres på en demokratisk måte.

Figur 2.2 «Kammermodellen»



Slik modellen ovenfor illustrerer, bør vitenskap og politikk være kjedet sammen i fire «kamre» med hver sine prosesser, der alle har mulighet til å delta (dog ikke på samme måte). Prosessen i det første «kammeret» kaller Latour *undring*. Her kan forskere og andre interesserte reise spørsmål og peke på problemer som krever nærmere avklaring. Den neste proses-

⁸³ Latour, Bruno, *Vi har aldri vært moderne: Essay i symmetrisk antropologi* (Oslo: Sparacus, 1996), 12.

⁸⁴ Latour, *Politics of Nature*, 165.

sen er *konsultasjon*. I «konsultasjonskammeret» legges det vekt på at fakta og verdier skal diskuteres konstruktivt, og at flest mulig aktører skal delta, slik at det ikke oppstår unødvendige konflikter. Den tredje prosessen kalles *hierarkisering*. Med utgangspunkt i konsultasjonsprosessen skal forslagene i dette «kammeret» rangeres. Dette bringer oss til neste «kammer» og prosess: *institusjonalisering*. Her skal de valgte forslagene (ofte med utgangspunkt i forskningsresultater) oppnå status som *riktige* (eller forkastes som «feilaktige»). De kan dermed formidles, forstås og forankres i forskjellige praksiser.⁸⁵ Gjennom de fire prosessene argumenterer Latour for hvordan vitenskap og politikk bør forenes.⁸⁶

En «kammermodell» for politisk læring

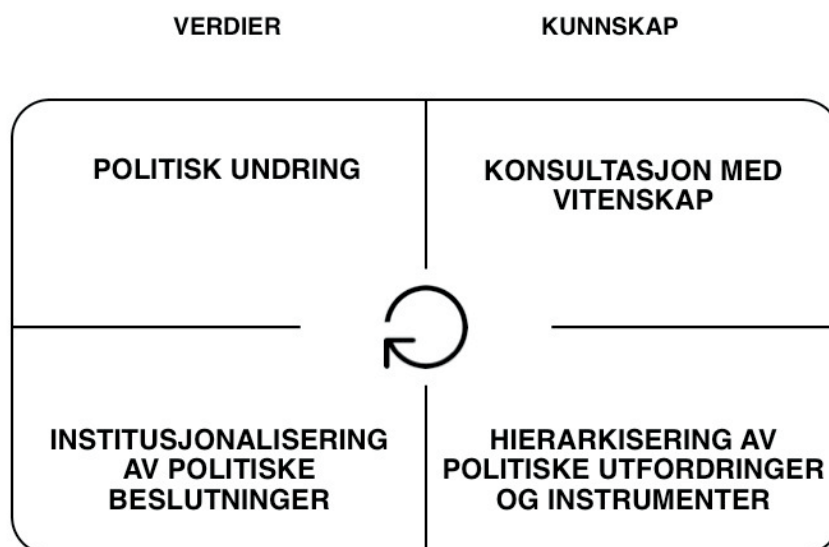
I denne studien skal jeg undersøke hvordan vitenskapsbasert kunnskap anvendes i utvikling av ny politikk og hvordan læring foregår i politiske prosesser. Kan Latours modell brukes til å utforske dette? Det kan den åpenbart ikke i den formen som Latour presenterer den. Selv om hans «kammermodell» legger opp til at alle aktører kan slippe til i alle «kamre», er undringsprosessen i det første «kammeret» først og fremst knyttet til vitenskapelig undring. Det er ikke tilfelle for de forholdene jeg skal undersøke. Her må vi anta at det er forvaltningens (inklusive politikernes) undring som setter i gang prosessene. Dermed blir også logikken i en eventuell «kammermodell» for håndtering av kunnskap i forvaltningen annerledes.

På den annen side er den latourske «kammermodellens» forsøk på å kjede sammen vitenskap og politikk på en ny måte et potensielt interessant utgangspunkt for å reflektere over hvordan forvaltningen tilegner seg vitenskapelig kunnskap. Hvis vi gjør om på modellen slik at den tar utgangspunkt i et politisk problem, kan «kamrenes» innhold og funksjon gis en ny mening slik at vi får en modell som kan være utgangspunkt for å undersøke kunnskapshåndtering og læringsprosesser i politikk og forvaltning. Det forutsetter imidlertid at det gjøres noen betydelige modifikasjoner av modellen og at dens funksjoner utvides. Hovedgrepet er at Latours opprinnelige modell så å si blir vrent. Verdier og kunnskap bytter plass, og dermed får vi en «kammermodell» som ser ut som skissert i figur 2.3.

⁸⁵ Ryghaug, Marianne og Knut H. Sørensen, «Klima for tverrfaglig kommunikasjon: Om klimaforskningens dialogstrategier», i *Vitenskap som dialog – kunnskap i bevegelse: Tverrfaglighet og kunnskapskulturer i forskning* red. av Knut H. Sørensen, Helen Jøsok Gansmo, Vivian A. Lagesen og Eva Amdahl, 161-182 (Trondheim: Tapir Akademisk Forlag, 2008), 164; Latour, *Politics of Nature*, 109.

⁸⁶ Latour, Bruno, *Pandora's Hope: Essays on the Reality of Science Studies* (Cambridge: Harvard University Press, 1999), 97.

Figur 2.3 «Kammermodell» for læring knyttet til politikkutvikling



Som nevnt, vil det i min figur (jf. figur 2.3), i motsetning til Latours modell, ikke være forskere som her reiser spørsmålene, men forvaltningen. Det vil derfor være snakk om *politisk undring*, heller enn forskningsmessig undring. Hva lurer forvaltningen på og hvem henvender beslutningstager seg til når de trenger hjelp, svar eller kunnskap? Dette er spørsmål som leder oss over til «konsultasjonskammeret». For å fatte beslutninger i kompliserte saker, kan det være behov for at eksperter kommer sammen for å gi myndighetene råd. Igjen er det forvaltningen som tar initiativ, ikke forskningen. Det dreier seg altså om konsultasjoner med vitenskapen. Dette kan manifestere seg i form av oppnevning av utvalg med mandat til å greie ut om gitte problemstillinger (for eksempel i en NOU) for å få synspunkter på behov for politiske inngrep og hva slags instrumenter det er aktuelt å bruke.

Hierarkisering vil i denne sammenheng bety rangering av politiske utfordringer og instrumenter. I politiske beslutningsprosesser kan for eksempel et departement ha en sak ute på høring for å finne ut hva berørte parter har å si til forslaget. Dette gjør det mulig å avdekke uheldige forhold før et tiltak settes i verk. Her vil det være interessant å se hva som skal til for at en NOU blir tatt i bruk og fulgt opp (eller ikke) av politikkutviklere. I det siste «kammeret» kan man tale om en institusjonalisering

av politiske beslutninger. Mens enkelte forslag settes til side eller blir satt på vent, blir andre direkte nedfelt i Stortingsmeldinger. Hvilken type kunnskap velger forvaltningen å bygge videre på? Hvilke ordningsinstrumenter brukes for å stabilisere politikken? Dette er spørsmål som kanskje en omsnudd eller alternativ «kammermodell» kan hjelpe oss med å finne svar på.

Jeg har valgt å tilføre modellens «kamre» noen støttebegrep. Disse kan være nyttige for å forstå og forklare de forskjellige prosessene knyttet til politisk læring. For å analysere det som skjer i de to første kamrene – «undringskammeret» og «konsultasjonskammeret» – har jeg valgt å bruke to teoretiske ansatser som kanskje kan hjelpe oss å forstå politiske læringsprosesser bedre. Det er *samhandlingseksperiseteorien* til Collins/Evans og Gibbons m.fl. begrep om *transdisiplinaritet*. Jeg vil først gjøre rede for samhandlingseksperiseteori og deretter for transdisiplinaritet.

I en artikkel fra 2002 gir Collins og Evans en historisk redegjørelse for utviklingen av STS-feltet. De skiller mellom tre bølger av teknologi og vitenskapsstudier. Den første STS-bølgen skyllet inn over forskningsmiljøene på 1950- og 1960-tallet. Dette var på et tidspunkt hvor en rekke faghistorikere og vitenskapsteoretikere siktet på å forstå, forklare og forsvare vitenskapens autoritet, heller enn å sette spørsmålstegn ved det grunnlaget som den bygde på. Ifølge Collins og Evans kom en ny bølge på 1970-tallet. Mye av det gamle tankegodset ble erstattet med nye forståelser for vitenskapskulturer (jf. Kuhn 1962).⁸⁷ Den andre bølgen handlet blant annet om å utvide forståelsen av ekspertbegrepet og stille kritiske spørsmål ved motsetningen mellom eksperter og lekfolk. Etter deres syn, har den andre bølgen vist at vitenskapen ikke alltid er i stand til å løse samfunnsproblemer. Dette begrunner de med at utviklingen innenfor politikken holder et raskere tempo enn i vitenskapene. Når beslutningstagerne ikke har kunnet vende seg til vitenskapen, har de satt sin lit i lekfolk. Dette for å løse *legitimitetsproblemet* (the problem of legitimacy) som kan oppstå når makt utøves av en enkelt person, eller av noen få, som ikke besitter faglig ekspertise. Utviklingen de senere årene har gått i retning av å involvere lekfolk i beslutningsprosesser i økende grad. Hensikten med dette er ofte å skape allmenn velvilje til politiske planer. Som et resultat av dette oppstår et såkalt *forlengelsesproblem* (problem of extension), hvor skillene mellom eksperter og ikke-eksperter viskes ut.⁸⁸

⁸⁷ Kuhn, Thomas S., *The Structure of Scientific Revolutions* (Chicago: University of Chicago Press, 1962).

⁸⁸ Collins og Evans, «The Third Wave of Science Studies», 235; Collins, Harry og Robert Evans, *Rethinking Expertise*, (Chicago: The University of Chicago Press, 2007), 8.

Collins og Evans er kritiske til at lekfolk skal delta i beslutninger når det gjelder *tekniske* saker, for er de egentlig i stand til å gi råd og anbefalinger til politiske beslutningstagerer? For å løse mange av de nye problemene som politikken nå står overfor, introduserer de derfor et program for en tredje bølge av vitenskaps- og teknologistudier. Et viktig tema i den sammenheng er spørsmålet om *hvilke* aktører som skal få lov til å bidra med kompetanse i politiske beslutningsprosesser. Collins og Evans forfekter at man ikke bør tjene demokratiet i videste forstand ved å engasjere lekfolk, men heller stole på eksperter når viktige beslutninger skal fattes. Dersom man ikke gjør det, kan man risikere å undergrave vitenskapens autoritet og makt.

I denne sammenheng introduserer de begrepet *samhandlingsekspertise*. Dette er ekspertise som kan oppnås gjennom å *studere* en bestemt virksomhet eller aktivitet. Et viktig poeng i denne sammenheng er at man kan tilegne seg ekspertinnsikt om forhold som knytter seg til forskjellige aktiviteter *uten* å nødvendigvis mestre dem selv.⁸⁹ Dette illustreres godt av Collins i *Gravity's Shadow* fra 2004. Etter å ha studert og samhandlet med gravitasjonsbølgeforskere i en årrekke, lærte Collins å snakke deres *språk*. Til tross for at han ikke mestret fysikkens teknikker, var han godt kjent med grunnlaget for teoriene.⁹⁰ Faktisk så godt, at han i en blindtest klarte å få en gruppe gravitasjonsbølgeforskere til å tro at han var en fysiker.⁹¹ Gjennom samhandlingsekspertise kan forskere altså få en betydelig innsikt i hvordan spesialister arbeider, og med dette se på virksomheter og aktiviteter med andre øyne enn de som praktiserer dem.

Selv om samhandlingsekspertisebegrepet først og fremst har blitt anvendt for å beskrive omstendigheter sett fra forskeres ståsted, er det kanskje ikke urimelig å forvente at *forvaltningen* også kan besitte slik ekspertise. I dette tilfelle kan muligens Collins og Evans begrep bidra til å danne et bilde av hva som kreves av politikktviklere for å sette seg inn i forskning. Når det gjelder utredningsprosesser og samhandlingsekspertise, er det to aspekter som er av særlig interesse: Hva undrer forvaltningen seg over? Hvilken ekspertise bruker forvaltningen for å sette seg inn i forskning? Hva skjer dersom forvaltningen har samme eller en annen fagbakgrunn enn ekspertene som konsulteres?

Dette bringer oss til neste prosess i modellen, nemlig konsultasjon. Som nevnt, vil det i «konsultasjonskammeret» kunne være behov for å rådføre

⁸⁹ Collins og Evans, *Rethinking Expertise*, 77.

⁹⁰ Collins, Harry, *Gravity's Shadow: The Search for Gravitational Waves* (Chicago: The University of Chicago Press, 2004).

⁹¹ Jomisko, «Harry's Code», 29.

seg med kompetente organer og erfarne spesialister. Michael Gibbons m.fl. hevder som sagt at det har skjedd et skifte i den vitenskapelige kunnskapsproduksjonen som har ført til en overgang fra en sentralisert, disiplinert kunnskapsutvikling til en situasjon der disiplinære kunnskapsformer eksisterer side om side med de kaller *transdisiplinær kunnskap*. Kanskje kan dette begrepet hjelpe oss til å få en bedre forståelse av hva som foregår i politiske læringsprosesser?

Den transdisiplinære kunnskapsformen kjennetegnes ved at den har en utpreget tverrfaglig karakter, at den blander vitenskapelig kunnskap med erfaring, og at den er mer opptatt av problemløsning i en anvendelseskontekst enn publisering. Et annet kjennetegn er at den, i motsetning til disiplinær kunnskapsproduksjon, i stor grad kan forekomme utenfor universitetene, som for eksempel i politikken.⁹² I den nye kunnskapsproduksjonen knyttes tverrfagligheten fremfor alt til anvendelse. Det endrede kunnskapsbildet har ikke gjort det mindre aktuelt å undersøke hvordan kommunikasjonsutfordringene ved tverrfaglighet lar seg håndtere.⁹³

Et forsøk på å undersøke dette forholdet nærmere ble gjort av Gansmo og Sørensen i en studie fra 2008. Her beskriver de hvordan Miljøverndepartementet har tverrfaglige bestrebelser i utviklingen av politiske virkemidler.⁹⁴ Dette funnet er for øvrig i samsvar med Statskonsults notat fra tusenårsskiftet, der tverrfaglighet og samordning ble fremhevet som viktig i tiden som kommer. Med denne innsikten i mente kan Gibbons m.fl. begrep om transdisiplinaritet muligens være nyttig for å forstå forvaltningens konsultasjonsprosesser. Begrepet om transdisiplinaritet (en bred tverrfaglighet som også inkluderer erfaringsbasert kunnskap) og samhandlingseksperise (en relativt dyp (fag)forståelse, men uten spesialistkompetanse) kan kanskje hjelpe oss identifisere hvilke kunnskapsformer som gjør seg gjeldende eller settes i spill både når forvaltningen ønsker et saksområde utredet og setter ned et (tverrfaglig) utvalg, og ikke minst i de prosesser som pågår i utvalget når de arbeider.

En teoretisk ansats som kan være nyttig når det gjelder å forstå «hierarkiseringskammeret», er *domestisering*. Medieviteren Roger Silverstone var den første som tok i bruk domestiseringsbegrepet. Silverstones fokus lå på husholdets moralske økonomi og hvordan medieteknologier måtte

⁹² Gibbons m.fl., *The New Production of Knowledge*, 4-5; Sørensen, Knut Holtan, «Den nye tverrfagligheten. Fra polyteknisk generalist til polyvalent spesialist» i *Perspektiver på tvers: Disiplin og tverrfaglighet på det moderne forskningsuniversitetet* red. av Thomas Dahl og Knut Holtan Sørensen, 19-28 (Trondheim: Tapir, 1997), 22.

⁹³ Sørensen, «Dialog og tverrfaglighet som kunnskapspolitikk», 16.

⁹⁴ Gansmo, Helen Jøsok og Knut H. Sørensen, *Interdisciplinary Modes of Bureaucracy: Between case handling and specialist knowledge*. Arbeidsnotat, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 2008.

temmes før de fikk plass i hjemmets organisering og rutiner.⁹⁵ Domesticering har noe forskjellig betydning i medievitenskap og i STS.⁹⁶ Merete Lie og Knut H. Sørensen tar til orde for at begrepet kan brukes i mange andre sammenhenger, ikke kun i forbindelse med hendelser som finner sted i hjemmet eller som er knyttet til konkrete teknologier. De hevder det kan være vel så meningsfylt å bruke domesticering til å beskrive aktiviteter som finner sted på andre arenaer.⁹⁷ Domesticeringsbegrepet kan ses som en metafor for å beskrive hvordan kunnskap eller teknologi integres i og bidrar til å forme en praksis eller en brukskontekst. Det sentrale i tilnærmingen fra et STS-perspektiv er å studere samspillet mellom brukere og teknologi eller brukere og kunnskap. Før ny teknologi eller ny kunnskap kan bli en del av en kultur må den domesticeres. Det er imidlertid langt fra alle teknologier eller nye kunnskaper som blir domesticert.⁹⁸

En mulig strategi for å få brukere til å ta i bruk noe nytt er å forsøke å endre oppfatningen de har av det nye. Sørensen viser til et eksempel fra Strasbourg der myndighetene forsøkte å finne løsninger for å håndtere de økende forurensingsproblemene. Et av tiltakene var å bedre kvaliteten på kollektivtilbudet. Ved å bygge et trikkenett klarte myndighetene å redusere utslippet av klimagasser. Men det var ikke teknologien alene som bidro til å løse problemet. Myndighetene la ned mye arbeid i å gjøre kollektivtilbudet attraktivt for byens innbyggere. På denne måten ble det mulig å få til en domesticering av det nye transportsystemet. Brukerne ønsker ikke nødvendigvis å være i opposisjon til utviklernes forsøk på å legge til rette for nye handlingsmønstre, men bruker kanskje teknologien eller kunnskapen på andre måter enn tenkt fordi de er kreative. Domesticering handler om hvordan kunnskap eller teknologi plasseres (eller ikke plasseres) romlig, symbolsk og praksismessig gjennom konstruksjoner av små og store aktørnettverk. Frirommet som eksisterer mellom utviklere og brukere bidrar til at effekten av nye teknologier eller ny kunnskap blir mindre forutsigbar.⁹⁹

Dersom vi ved hjelp av STS kan få en bedre forståelse av sluttbrukerens rolle, vil vi være i bedre stand til å utvikle policyinstrumenter for energi- og miljøfeltet, hevder Harald Rohrer. Slike innsikter kan nemlig bidra

⁹⁵ Silverstone, Roger m.fl., *Consuming Technologies: Media and Information in Domestic Spaces* (London: Routledge, 1992).

⁹⁶ Sørensen, Knut H., «Domestication: The Enactment of Technology» i *Domestication of Media and Technology* red. av Thomas Berker, 40-61 (Maidenhead: Open University Press, 2006), 46.

⁹⁷ Oudshoorn, Nelly og Trevor Pinch, *How Users Matter: The Co-Construction of Users and Technology* (Cambridge: The MIT Press, 2005), 14.

⁹⁸ Sørensen, «Domestication: The Enactment of Technology», 46-47.

⁹⁹ Sørensen, Knut H., «Tingenes samfunn: Kunnskap og materialitet som sosiologiske korrektiver», *Sosiologi i dag* vol. 34 nr. 2 (2004), 15.

med nye fortolkninger av hverdagserfaringer og hjelpe oss nå frem til mer robuste løsninger.¹⁰⁰ I hierarkiseringsprosessen kan det være nyttig å spørre: Foregår det en form for domestisering av ny kunnskap i offentlige utredningsprosesser, og i så fall hvordan? Domestiseringsbegrepet kan bidra til å forstå forutsetningene for forvaltningens læreprosesser, meningsinnholdet i den nye kunnskapen, og hvordan den nye kunnskapen kan praktiseres og rangeres i politikktutvikling. I så måte kan domestisering være et nyttig begrep for å analysere det som foregår i «hierarkiseringskammeret» i den nye «kammermodellen».

På samme måte som Bruno Latour er Sheila Jasanoff opptatt av forholdet mellom fakta og verdier. Hun bruker begrepet *samproduksjon* for å beskrive hvordan forskning og samfunnsutvikling er uløselig sammenvevd.¹⁰¹ Jeg har valgt å bruke Jasanoffs fire former for samproduksjon, også kalt *ordningsinstrumenter* i analysen av hva som foregår i «institusjonaliseringskammeret». Disse er *identiteter*, *institusjoner*, *diskurser* og *representasjoner*. Identiteter handler om hvordan forskjellige aktører oppfatter og forstår sin egen rolle ut i fra det som skal stabiliseres (eller institusjonaliseres, som Latour ville ha sagt det). Institusjoner vil i dette tilfellet være de forskjellige forvaltningsorganer som kan bidra til å stabilisere kunnskap som legges frem i offentlige utredninger ved å for eksempel bruke den som utgangspunkt for en St.meld. Ifølge Jasanoff spiller institusjonene en viktig rolle når det gjelder å integrere og stabilisere kunnskap, fordi de integrerer kunnskap i noe fast (rutiner, prosedyrer, lovverk m.m.).¹⁰² Diskurser kan sies å være en bestemt samling idéer, konsepter og kategoriseringer som produseres, reproduseres og transformeres i forskjellige praksiser (jf. Hajer 1995).¹⁰³ Problemløsning krever ofte at nye språklige praksiser utvikles eller at gamle moderniseres, slik at det skapes samsvar mellom ord og handling. Mens diskurser kan forstås som bestemte måter å kommunisere og artikulere ønsker og standpunkter, er representasjoner virkemidler som brukes for å opprettholde diskursene og å «fikserer» dem.¹⁰⁴ Spørsmål knyttet til bruk av representasjoner har stått sentralt i STS helt siden fagfeltet ble etablert. Mange forskere har studert hvordan representasjoner skapes og vedlikeholdes. Et eksempel på dette finner vi i *Pandora's Hope*. Her beskriver Latour hvordan natur, gjennom kulturelle praksiser, oversettes til tabeller og figurer. I boken

¹⁰⁰ Rohracher, Harald, «The Role of Users in the Social Shaping of Environmental Technologies», *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 16 (2) (2003), 177.

¹⁰¹ Jasanoff, Sheila, «Ordering Knowledge, Ordering Society» i *States of Knowledge: The Co-production of Science and the Social Order* red. av Sheila Jasanoff, 25-98 (London: Routledge, 2004), 72.

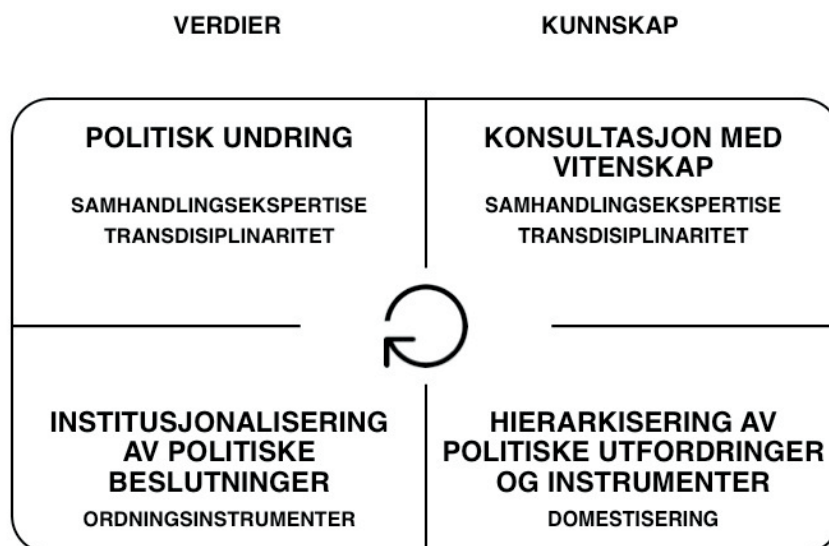
¹⁰² Jasanoff, *Ordering Knowledge, Ordering Society*, 75.

¹⁰³ Hajer, Morten A., *The Politics of Environmental Discourse* (Oxford: Clarendon Press, 1995), 44.

¹⁰⁴ Jasanoff, *Ordering Knowledge, Ordering Society*, 77-78.

følger man en gruppe forskere som studerer jordsmonnet i Amazonas-regnskogen. Latour viser hvordan prosessene med å samle inn, preparere og preservere jordprøver bidrar til å kvantifisere og måle natur. Disse representasjonene brukes til å styrke bestemte diskurser.¹⁰⁵ Jasanoffs fire ordningsinstrumenter kan være nyttige teoretiske verktøy for å undersøke hvordan kunnskap forankres og integreres i politiske beslutningsprosesser.

I denne studien er det altså ikke snakk om å følge kunnskap fra perpleksitet til fakta, men å følge politisk undring og læring frem mot utvikling av nye forståelser og valg av politiske virkemidler/instrumenter. Gjennomgangen ovenfor kan oppsummeres som i figur 2.4. Her er støttebegrepene plassert der de er tenkt anvendt.



Med utgangspunkt i figur 2.4 vil jeg lansere følgende forskningsspørsmål:

- 1) *Undring*: De første støttebegrepene som jeg vil forsøke å benytte i analysen er samhandlingseksperitise (jf. Collins og Evans) og transdisiplinaritet (jf. Gibbons m.fl.). Hva undrer forvaltningen seg over? Hvilke hensyn avveies når forvaltningen oppnevner utvalg?

¹⁰⁵ Bruno, Latour, *Pandora's Hope: Essays on the Reality of Science Studies* (Cambridge: Harvard University Press, 1999).

- 2) *Konsultasjon*: Også i «konsultasjonskammeret» kan vi benytte oss av begrepene samhandlingsekspertise og transdisiplinaritet. Hvordan arbeider NOU-utvalgene for å utrede og løse spørsmål knyttet til energi- og miljøpolitikk? Gjør transdisiplinær kunnskap og samhandlingsekspertise seg gjeldende i utvalgsarbeidet? Eller er det snarere slik at det er disiplinær og erfaringsbasert kunnskap som får dominere?
- 3) *Hierarkisering*: Det tredje støttebegrepet er domestiseringsbegrepet (jf. Sørensen m.fl.). Det kan her være sentralt å se nærmere på hvilke løsningsforslag som aktualiseres og konkretiseres av forvaltningen. I hvilken grad og hvordan domestiseres NOU-ene?
- 4) *Institusjonalisering*: Det siste støttebegrepet er Jasanoffs begrep om samproduksjon og de fire ordningsinstrumentene. Etter at prioriteringene er foretatt, skal tiltak iverksettes. I hvilken grad og på hvilken måte institusjonaliseres kunnskapen? Kan begreper som identitet, diskurs, representasjon og institusjon bidra til å forklare hvordan det som NOU-ene foreslår, oppnår status som *riktig* og *relevant*?

Det betyr at jeg i tillegg til mitt empiriske fokus har en teoretisk ambisjon: For det første er jeg interessert i å studere hva som skjer i de fire kamrene og å se om det gir mening å bruke de ovennevnte støttebegrepene for å studere slike prosesser. For det andre vil jeg vurdere om denne «kammermodellen» kan fungere som teoretisk beskrivelse av læringsprosesser knyttet til politikktutvikling.

I neste kapittel skal jeg gjøre rede for det empiriske materialet som har dannet grunnlaget for analysen. De påfølgende kapitlene (kapittel 4 til 7) vil ta utgangspunkt i ett og ett «kammer» og på forskjellige måter analysere kunnskap og læring i politikktutviklingsprosesser knyttet til klima, energi og miljø.

[3]

På vandring gjennom «kamrene» : metoderefleksjoner

Ingen av våre veier er helt riktige, og ingen av dem går helt rett.

Sigurd Hoel

Denne avhandlingen er på mange måter inspirert av Bruno Latours artikkel «Turning Around Politics» fra 2007. Latour oppfordrer STS-forskere til å studere politikk på samme måte som vitenskap, nemlig som en praksis som må analyseres ved å *følge aktørene*.¹⁰⁶ Fokus i denne studien er kunnskap og læring i offentlig forvaltning og et mål vil være å beskrive politiske læringsprosesser ved å ved å studere forbindelsene mellom heterogene elementer i såkalte *aktørnettverk*. Dette skiller seg fra tradisjonell sosiologi og statsvitenskap, der det sentrale er å studere allerede etablerte strukturer, og ikke *hvordan* aktørene danner nettverk.¹⁰⁷ Når jeg i avhandlingen skal følge arbeidet fra at et departement utarbeider et oppdrag, nedsetter et utvalg, som så arbeider sammen, og til slutt leverer resultatet av dette tilbake i form av en NOU, er det nettopp slike forbindelser i nettverk som skapes og gjøres. Som nevnt i forrige kapittel, kan den skisserte «kammermodellen», som er en omarbeiding av Latours, i samspill med utvalgte STS-teorier gi et godt grunnlag for å analysere politiske læringsprosesser. Hvilket datagrunnlag vil kreves for å gjennomføre en slik studie? For å følge sporene aktørene har etterlatt seg i de forskjellige kamrene, har det vært nødvendig å konsultere flere forskjellige typer kilder. I det følgende skal jeg gi en beskrivelse av det datagrunnlag som er benyttet og hvilke metoder som er lagt til grunn for undersøkelsen. Først skal jeg gjøre rede for avhandlingens empiriske basis. Deretter skal jeg drøfte metodiske aspekter ved studien. Formålet med dette kapittelet er å gi svar på følgende spørsmål:

- 1) Hvordan kan man identifisere relevante aktører, og hvordan har jeg valgt å gjøre det?
- 2) Hvordan kan man få informasjon fra dem?
- 3) Hvordan kan man analysere informasjonen?

Det empiriske utgangspunktet

Dette arbeidet hviler både på skriftlige og muntlige kilder. Jeg vil begynne med å gjøre rede for de skriftlige kildene som er brukt og hvilken betydning de har for avhandlingen.

Ifølge historikeren Knut Kjeldstadli er Stortingsforhandlingene og Norges offentlige utredninger (NOU-er) noen av de mest sentrale kildene i studier av norsk politikk. De er pensum og forutsettes kjent av dem som stu-

¹⁰⁶ Latour, «Turning Around Politics», 811; Latour, *Science in Action*.

¹⁰⁷ Latour, Bruno, *En ny sosiologi for et nyt samfund - introduktion til aktør-netværk-teori*. (København: Akademisk, 2008), 192.

derer nyere historie.¹⁰⁸ De trykte kildene har vært et viktig utgangspunkt for denne studien i kraft av å gi meg innsikt i konteksten. For å få oversikt over klima-, energi- og miljøfeltet startet jeg derfor med å gjennomgå proposisjoner, meldinger, innstillinger og forhandlinger som adresserte dette feltet. Disse kildene var nyttige, idet de gav innsikt i hvordan forskjellige aktører tok opp og tok stilling til spørsmål som gjaldt klima og miljøvennlig energi. En annen styrke ved de skriftlige kildene var at flere stemmer fikk komme til orde, samtidig som forhandlinger i tekstene kunne gi en pekepinn på hvilke hensikter aktørene hadde. Både ved NTNU Universitetsbiblioteket og Fellesbiblioteket til Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) finnes omfattende samlinger av litteratur om sentraladministrasjonen. Deres arkiver inneholder flere rapporter og undersøkelser som har hatt betydning for arbeidet. Relevante aktørers nettsider har også vært viktige kilder for å kartlegge politisk virksomhet. Ved å gå direkte til kildene har jeg forsøkt å få tak i et materiale som ikke er blitt bearbeidet av andre. Eksempler på dette er pressemeldinger, taler, rapporter, opprop og artikler.

Selv om Stortingsforhandlingene og forskjellige aktørers nettsider har vært nyttige for å få oversikt over de aktuelle politikkområdene, har jeg likevel valgt å ta utgangspunkt i Norges offentlige utredninger (NOU). Det har sammenheng med at NOU-er spiller en særskilt rolle som fokuserte leveranser av kunnskap og vurderinger til forvaltning og politikk, basert på deltakelse fra relevant ekspertise utenfra forvaltningen. Disse leveransene fører ofte, men ikke alltid til stortingsmeldinger, som er dokumenter som artikulere politiske vurderinger av og forslag til politiske tiltak, inklusive styringsinstrumenter. Å studere NOU-er og arbeidet som foregår i utvalgene og etter at utredningene er levert vil derfor gi strategisk innsikt i politiske læringsprosesser før en sak forelegges Stortinget for behandling (og deretter lukkes). Som nevnt i forrige kapittel, kan NOU-er være et godt grunnlag for å vurdere kvalitetssikring av ekspertråd (jf. Innvær 2009).¹⁰⁹ Kort oppsummert vil altså NOU-er være et krysstalliseringspunkt for å studere politikk og læring i denne avhandlingen.

Hvilke NOU-er skulle så inngå i studien? Det eksisterer ingen statistikk som gir oversikt over hvor mange NOU-utvalg som til enhver tid er i arbeid. Antall utredninger som kommer ut årlig har ligget mellom 25 og 35 de siste ti årene.¹¹⁰ For å finne de NOU-ene som var relevante for å studere nyere klima-, energi- og miljøpolitikk, begynte jeg med å se på utred-

¹⁰⁸ Kjeldstadli, Knut, *Fortida er ikke hva den en gang var: En innføring i historiefaget* (Oslo: Universitetsforlaget, 1992), 154-155.

¹⁰⁹ Innvær, «The use of evidence in public governmental reports on health policy».

¹¹⁰ Fornyings- og administrasjonsdepartementet, *Veileder for utvalgsarbeid i staten*, 4.

ninger publisert rett etter tusenårsskiftet og frem til i dag. Energi- og miljøtematikk ble brukt som et kriterium i utvelgelsen av NOU-er. Deretter benyttet jeg søkemotoren på regjeringen.no. I perioden 2002 til 2012 ble det av regjeringen oppnevnt 9 NOU-utvalg som fikk i oppgave å utrede spørsmål knyttet til energi- og miljøutfordringer.¹¹¹ Alle disse NOU-ene var tenkt som verktøy for politikkutvikling, men de hadde fokus på forskjellige områder. La oss kort se på formålet med utvalgene.

Gassteknologiutredningen (NOU 2002:7 – Gassteknologi, miljø og verdiskaping. Olje- og energidepartementet)

Bakgrunnen for utvalgets arbeid var en politisk målsetting om at en større del av Norges naturgassressurser skulle tas i bruk innenlands, og at dette skulle skje innenfor rammen av internasjonale miljøforpliktelser. Olje- og energidepartementet fremholdt at nedsettelsen av utvalget kom som en naturlig følge av en energipolitisk debatt som hadde pågått i mange år. Særlig hadde det vært fokus på hvilke tiltak som ville være mest effektive for å imøtekomme en gradvis strammere kraftbalanse. Utvalget ble bedt om å vurdere hvordan forskning og utvikling kunne brukes til å stimulere utprøving, kommersialisering og introduksjon av nye miljøvennlige gass-teknologier. I tillegg til dette skulle utvalget ta i betraktning norske aktørers syn på kommersiell lønnsomhet, tidshorisont og økonomiske forutsetninger.¹¹²

Hydrogenutredningen (NOU 2004:11 – Hydrogen som fremtidens energibærer. Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet)

I et forsøk på å etablere et nasjonalt hydrogenprogram nedsatte forvaltningen et utvalg som skulle kartlegge muligheter og barrierer knyttet til produksjon, lagring, distribusjon og sluttbruk av hydrogen. Det politiske målet var å utrede om hydrogen ville være en mer gunstig løsning enn andre alternative energibærere. Faglig sett var det i første rekke viktig å få klarere innsikt i hvilke administrative og økonomiske konsekvenser tiltakene kunne få. Samtidig var det av stor betydning at utredningen gav et bilde av hvilke aktiviteter relatert til næringsutvikling, som ville gi Norge høyest mulig avkastning i internasjonal sammenheng.¹¹³

Industriutredningen (NOU 2005:4 – Industrien mot 2020 – kunnskap i fokus. Nærings- og handelsdepartementet)

¹¹¹ Ved siden av de 9 NOU-utvalgene har jeg gjennomført intervjuer med utvalgsmedlemmer fra Utviklingsutvalget som ble nedsatt av Regjeringen i statsråd 8. desember 2006. Dette utvalget faller litt utenfor rammen av undersøkelsene, og jeg har derfor valgt å ekskludere det fra studien. Likevel har disse informantene gitt verdifulle opplysninger om offentlige utredningsprosesser. Av den grunn vil jeg sitere utdrag fra disse intervjuene i avhandlingen.

¹¹² Olje- og energidepartementet, *NOU 2002:7 – Gassteknologi, miljø og verdiskaping*.

¹¹³ Olje- og energidepartementet, *NOU 2004:11 – Hydrogen som fremtidens energibærer*.

Ved kgl.res. av 2. juli 2004 nedsatte Nærings- og handelsdepartementet et utvalg som skulle behandle utviklingstrekk for industrisektoren og mulige veivalg for den fremtidige næringspolitikken. Det var også av spesiell interesse å få undersøkt spørsmål knyttet til innovasjon, energi, infrastruktur, næringsstøtte og kompetanse i arbeidsstyrken. Utvalget skulle legge til rette for størst mulig verdiskapning i norsk økonomi og presentere strategier for næringsutvikling med prioritering av offentlig innsats.¹¹⁴

Indikatorsettutredningen (NOU 2005:5 – *Enkle signaler i en kompleks verden*. Finansdepartementet)

Indikatorsettutredningen som ble avlevert Finansdepartementet mars 2005 skulle vurdere utviklingen av indikatorer som kunne angi status og peke på særlige utfordringer knyttet til bærekraftig utvikling. Den skulle også ha fokus på virkemidler og tiltak som kunne sikre samfunnsøkonomisk effektiv bruk av ressursene. Utvalget skulle vurdere dette med tanke på en mest mulig kostnadseffektiv politikktutforming. Begrunnelsen for en slik tilnærming var å utnytte ressursbasen på best mulig måte.¹¹⁵

Lavutslippsutredningen (NOU 2006:18 – *Et klimavennlig Norge*. Miljøverndepartementet)

Lavutslippsutvalget fikk av Miljøverndepartementet i oppgave å peke på forskjellige teknologier som ville gjøre Norge i stand til å yte vesentlig bidrag til det nødvendige globale arbeidet med å bekjempe skadelige klimaendringer. Et sentralt mål var å skissere scenarier hvor de nasjonale utslippene av klimagasser kunne reduseres med mellom 50 og 80 prosent innen 2050. I mandatet het det også at utvalget måtte vurdere kostnader og konsekvenser knyttet til disse scenariene.¹¹⁶

Bærekraftutredningen (NOU 2009:16 – *Globale miljøutfordringer – norsk politikk*. Finansdepartementet)

Ifølge mandatet fra Finansdepartementet skulle bærekraftutredningen ta for seg klimautfordringer, biologisk mangfold og miljøgifter. Kunnskapsutviklingen på disse områdene var under oppbygging, men usikkerheten om viktige sammenhenger var fremdeles stor. Av den grunn fikk utvalget i oppgave å vurdere hvordan hensynet til bærekraftig utvikling kunne ivaretas bedre i offentlige beslutningsprosesser.¹¹⁷

Miljøgiftutredningen (NOU 2010:9 – *Et Norge uten miljøgifter*. Miljøverndepartementet)

¹¹⁴ Nærings- og handelsdepartementet, *NOU 2005:4 – Industrien mot 2020 – kunnskap i fokus*.

¹¹⁵ Finansdepartementet, *NOU 2005:5 – Enkle signaler i en kompleks verden*.

¹¹⁶ Miljøverndepartementet, *NOU 2006:18 – Et klimavennlig Norge*.

¹¹⁷ Finansdepartementet, *NOU 2009:16 – Globale miljøutfordringer – norsk politikk*.

For å stanse utslipp av miljøgifter innen år 2020 hevdet Miljøverndepartementet at det ville kreves en rekke endringer og tilpasninger. I miljøgiftutredningen fikk utvalget i oppgave å vurdere hvilke tiltak som ville være av avgjørende betydning for å nå målet om et giftfritt Norge. Tilrådingene til utvalget skulle omfatte både sektorovergripende og kunnskapsbyggende virkemidler som kunne bidra til å sikre effektiv regulering av miljøgifter og gi konkrete utslippsreduksjoner.¹¹⁸

Klimatilpasningsutredningen (NOU 2010:10 – *Tilpassing til eit klima i endring*. Miljøverndepartementet)

Klimatilpasningsutredningen tok sikte på å forstå hvordan klimaendringer kunne påvirke samfunnet og hvordan valg kunne tas for å redusere de negative konsekvensene. Ettersom det fantes begrenset kunnskap om hvor raskt og hvor mye klimaet ville endre seg, og fordi klimaforskningen ikke kunne gi noen absolutte svar, skulle utvalget se hvordan klimatilpasningsarbeidet kunne styrkes. Samtidig skulle det komme med forslag til hvordan forskjellige samfunnsområder kunne forberede seg på de endringer som er i vente.¹¹⁹

Energiutredningen (NOU 2012:9 – *Energiutredningen – Verdiskaping, forsyningsikkerhet og miljø*. Olje- og energidepartementet)

Energiutvalget skulle drøfte inngående forhold som kunne påvirke den nasjonale kraftbalansen på lengre sikt. Ifølge Olje- og energidepartementet var det knyttet stor usikkerhet til hvordan energiforsyningen vil bli seende ut mot år 2050. Av den grunn fikk utvalget i oppgave å ta for seg forhold og utfordringer som kan utvikle seg over tid.¹²⁰

Dokumenter i nettverk

Som nevnt er NOU-ene et krystalliseringspunkt for denne studien. I det følgende skal jeg komme nærmere inn på hvilken informasjon jeg har hentet ut i fra utredningene, men først: Hvorfor er det overhodet interessant å bruke dokumenter som empirisk materiale? Både begrunnelsen og relevansgraden avhenger av konkrete forskningsinteresser og av undersøkelsens felt. En viktig grunn er at dokumenter synes å spille en avgjørende rolle i forhold til handlinger og beslutninger i organisasjoner, blant annet i den offentlige administrasjon.¹²¹ Tove Thagaard fremhever at både

¹¹⁸ Miljøverndepartementet, *NOU 2010:9 – Et Norge uten miljøgifter*.

¹¹⁹ Miljøverndepartementet, *NOU 2010:10 – Tilpassing til eit klima i endring*.

¹²⁰ Olje- og energidepartementet, *NOU 2012:9 – Energiutredningen – Verdiskaping, forsyningsikkerhet og miljø*.

¹²¹ Justen, Lise, «Dokumenter i nettverk» i *Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv: Interview, observationer og dokumenter* red. av Margaretha Järvinen og Nanna Mik-Meyer (København: Hans Reitzels Forlag, 2008), 216.

offentlige dokumenter som er knyttet til virksomheten i organisasjoner eller institusjoner, og private dokumenter som brev og dagbøker, kan være relevante kilder for samfunnsvitenskapelige analyser. Samtidig skriver hun: «Et fellestrekk for analyse av forskjellige typer dokumenter er at teksten foreligger før forskningsprosjektet begynner. Forskeren har derfor ingen innflytelse på tekstens utforming.»¹²²

I en artikkel fra 2002 skriver Marianne Ryghaug at analyser av tekst innenfor statsvitenskap tradisjonelt har vært avgrenset til Stortingsforhandlingene og Norges offentlige utredninger.¹²³ Ifølge Ryghaug har slike kilder ofte blitt vurdert som uproblematisk beretninger da de regnes som spesielt troverdige. Et dilemma i denne sammenheng er at en tekst kan leses på mange forskjellige måter. Ryghaug hevder også at tekstanalyse innenfor statsvitenskapen har vært kjennetegnet av en naiv pragmatisme, der tekster leses overfladisk uten særlig bruk av metodiske verktøy. Som en løsning på dette problemet tar hun til orde for at statsvitere og samfunnsvitere i langt større grad må dra nytte av tekstanalytiske metoder. Her nevnes blant annet innholdsanalyse, hermeneutikk, diskursanalyse, forankret teori, semiotikk og strukturalisme. Dette vil sette forskeren i bedre stand til å komme frem til nye erkjennelser og nye oppdagelser.¹²⁴ For å analysere de skriftlige kildene anvendt i denne studien har jeg benyttet meg av *aktør-nettverk teori* (ANT). Jeg har analysert dokumentene med vekt på hvordan de oppstår og brukes og relasjonene de inngår i, noe jeg gjør gjennom å følge flere NOU-utvalg i arbeid.

Hvilken informasjon har jeg så vært i stand til å hente ut fra utredningene ved hjelp av ANT? For å få oversikt over aktør-nettverkene, var det naturlig å begynne med å se hva NOU-ene inneholdt av opplysninger. Foruten å finne ut av hva forvaltningen undret seg over, ønsket jeg å vite hvem som satt i utvalgene, hvilke trykte kilder utvalgsmedlemmene helst benyttet, hvordan de brukte opplysningene de fant, hva slags strategier utredningene var ment å virkeliggjøre, og ikke minst om det hadde oppstått uenighet om innholdet. Jeg undersøkte alt fra formål og mandat til litteraturlister og utvalgsmedlemmers fagbakgrunner. På denne måten var jeg i stand til å kartlegge en rekke forbindelser og sammenhenger. Jeg klarte også å spore enkelte av dokumentenes bruksområder og bruksmåter, samt identifisere aktører som kunne være aktuelle å intervju.

¹²² Thagaard, Tove, *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitativ metode* (Bergen: Fagbokforlaget, 2006), 12.

¹²³ Ryghaug, Marianne, «Å bringe tekst i tale – mulige metodiske innfallsvinkler til tekstanalyse i statsvitenskap» i *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* vol. 18, 303-327 (Oslo: Universitetsforlaget, 2002), 304.

¹²⁴ Sst. 305-306.

Informantene

Mitt utgangspunkt var utredninger som var gjennomført. Slik sett «sporer» jeg det som skjedde baklengs, med de utfordringene dette byr på. Utredningene gav nyttig kunnskap om aktuelle problemstillinger innenfor klima-, energi- og miljøfeltet, i tillegg til at de fortalte om resultatene fra arbeidet til de analyserte utvalgene. De dannet også grunnlag for intervjuguider og nye dokumentanalyser. Jeg brukte for eksempel utredningenes titler som søkeord i emnefeltet på regjeringen.no for å spore deres bruk i Stortingsforhandlingene og i andre offentlige dokumenter.

Likevel var det klare begrensninger i hva som kunne hentes ut av det skriftlige materialet. Jeg har derfor gjennomført dybdeintervjuer med utvalgsmedlemmer som har spilt sentrale roller i NOU-arbeidene. Informantene ble kontaktet per telefon og e-post. Sammen med Eirik F. Swensen intervjuet jeg 28 informanter fra samtlige av de 9 utvalgene og fra forvaltningen. Blant disse var aktører fra miljøbevegelsen, forvaltningsorganer, departementer, universiteter, direktorater og andre sentrale institusjoner. Vi skreddersydde en intervjuguide som ble brukt i de aller første intervjuene (jf. oversikt over samtaleemner på neste side). Etter hvert utviklet dybdeintervjuene seg til å bli mer dialogpregede, og vi gikk bort fra de eksakte spørsmålsformuleringene selv om vi dekket de samme temaene. Vi ble i tillegg mer interessert i å følge opp det informantene fortalte. Med andre ord førte ledetrådene fra samtalene oss på sporet av nye spørsmål. Til en viss grad brukte vi den såkalte *snøballmetoden* for å komme i kontakt med nye informanter. Tabell 3.1 gir en oversikt over antall informanter i de forskjellige NOU-utvalgene.

Tabell 3.1 *Oversikt over antall informanter knyttet til hvilke NOU-er.*

NOU-UTVALG	INFORMANTER
GASSTEKNOLOGIUTVALGET	1
HYDROGENUTVALGET	2
INDUSTRIUTVALGET	1
INDIKATORUTVALGET	2
LAVUTSLIPPSUTVALGET	4
OLSEN-UTVALGET	5
MILJØGIFTSUTVALGET	2
KLIMATILPASNINGsutVALGET	3
ENERGIUTVALGET	4
ANNET	4

For å få bedre kunnskap om utvalgsprosessene stilte vi informantene spørsmål knyttet til følgende emner:

- Utdanning- og yrkesbakgrunn
- Arbeidstilknytning
- Utvalgets sammensetning
- Rekrutteringsprosessen
- Formålet med utvalget
- Tolkning av mandatet
- Oppgave- og rollefordeling
- Arbeidsform
- Organisering av arbeidet
- Debatt og dissens
- Utfordringer
- Kunnskapsgrunnlag for utredningen
- Faglig innhold
- Informasjonsinnhenting
- Bistand fra eksterne eksperter
- Regler og retningslinjer
- Utredningsinstruksen
- Overlevering av utredningen
- Formidling og offentlighet
- Utredningens anvendelse

På denne måten har de skriftlige kildene blitt supplert med muntlige kilder som har vært av grunnleggende betydning for denne studien. En rekke aktører fra det norske klima-, energi- og miljøfeltet har latt seg intervjuet. Flere av disse aktørene kan defineres som eksperter. Med dette menes informanter som kan sies å besitte spesialistkunnskaper innenfor

bestemte områder. Dette kan for eksempel være politikere, forskere, næringslivsledere og spesialister av forskjellige slag. Slike informanter kan være utfordrende å intervju i forskningsammenheng, fordi de er godt vant til å håndtere spørsmål fra både presse og publikum. For å komme rundt dette problemet, og få innsikt i deres ekspertise og erfaringer, var det nødvendig å finne en metode som egnet seg til å studere hybrider mellom den tradisjonelle intervjuformen og ekspertintervjuet. Hvilke metoder kan en så bruke for å intervju slike informanter?

Å studere oppover

Å intervju eksperter slik jeg har gjort, kan betegnes som *å studere oppover*. Dette er en fremgangsmåte som har blitt stadig mer utbredt i forskningsøyemed. Metoden ble først beskrevet i et essay av Laura Nader som kom ut i 1972. Ved å studere både *oppover* og *nedover* hevder Nader at man kan gjøre mange interessante funn som kan bidra til en økt forståelse av sosiale relasjoner og maktforhold.¹²⁵

Til tross for at det å studere oppover er blitt mer utbredt, har man ikke i samme grad problematisert at denne type informanter også kan tenkes å ha innsikt i hvordan forskere arbeider, og hvordan det vil påvirke informasjonen de gir i intervjusituasjoner. I boken *Studying Those Who Study Us* fra 2001 gjør Diana E. Forsythe rede for denne utviklingen. Hun forteller om antropologer som har begynt å studere informatikk, og motsatt, om informatikere som har begynt å studere antropologi. I årenes løp har forskere lært hverandres språk og kulturer, og ifølge Forsythe kan dette by på metodiske problemer.¹²⁶ Antropologer har for eksempel ikke tidligere måtte forholde seg til hva informantene måtte mene om deres teoretiske perspektiver eller forskningsmetoder. Det at vi som forskere har latt andre få innsikt i våre praksiser, har fått konsekvenser for forskningen og dens resultater. Av den grunn er flere informanter nå i stand til å gardere seg mot forskeres metoder, samt bruke dem for sine formål.¹²⁷ På den ene siden kan det innebære at informanter opptre taktisk og forsøker å promotere egen rolle (eller den institusjon/organisasjon de representerer sin rolle) i det saksfelta forskningsintervjuet handler om. På den andre siden vil slike informanter også kunne komme med ekstra interessante innspill gjennom å kunne bidra med å utvikle argumenter og resonnement *sam-*

¹²⁵ Nader, Laura, «Up the Anthropologist: Perspectives Gained From Studying Up» i *Reinventing Anthropology* red. av Dell Hymes, 284-311 (New York: Random House, 1972); Forsythe, Diana E., *Studying Those Who Study Us: An Anthropologist in the World of Artificial Intelligence* (Stanford: Stanford University Press, 2001), 119.

¹²⁶ Forsythe, *Studying Those Who Study Us*, 143.

¹²⁷ Sst. 145.

men med forskeren, og slik bidra til ekstra *gode* forskningsintervju og fruktbar samproduksjon. I en artikkel fra 2006 er Vikki Charles m.fl. opp-tatt av en lignende problematikk. Forfatterne drøfter etiske dilemmaer forbundet med det å forske på kollegaer og hevder at forskere/eksperter (som informanter) ofte er mer bevisste enn andre informanter. De kan for eksempel tenkes å vite hvilke *feller* de kan gå i en intervjusituasjon, og kan også være bevisste på om intervjueren har en agenda eller vil tildekke sine motiver for å få informanter til å delta i undersøkelsene sine.¹²⁸ Om dette er et problem, eller snarere noe som kan tenkes å utvide prosjektets horisont, vil antakelig variere, det vil si være et empirisk spørsmål.

Hvis det er tilfellet at eksperter forholder seg strategisk eller taktisk i forskningsintervjusituasjoner, kan kanskje forskningsintervjuet dra nytte av intervjuteknikker fra andre områder? Journalistikken, for eksempel, har lenge vært klar over – og derfor arbeidet mye med, å *overkomme* informantens potensielle taktiske tilbøyeligheter. Er det noe jeg kan ta med meg herfra?

Fordi journalistikken har en lengre tradisjon med ekspertintervjuing enn samfunnsforskningen, foreslår Trond Undheim at forskere bør gå frem som journalister ville gjort i enkelte sammenhenger. Den journalistiske arbeidsformen er intuitiv, rask og aktiv. Ifølge Undheim bør også terapeutens metoder vies oppmerksomhet. I terapien blir intervjulignende metoder brukt for å få pasienter til å reflektere over sine følelser og opplevelser. Heller ikke etterforskerens metoder bør undervurderes i intervju-sammenheng. En slik arbeidsform er utforskende, systematisk og kreativ. Det viktigste for etterforskeren er å finne ut hva som virkelig hendte. Selv om etterforskerens spørremåte ikke kan sies å være en anerkjent vitenskapelig metode, kan den være nyttig når man skal intervju ekspert.¹²⁹

Det er selvsagt ikke mulig for en samfunnsforsker å ta i bruk disse metodene på tilsvarende måte som journalister, terapeuter eller etterforskere ville ha gjort, men de er nyttige inspirasjonskilder til å videreutvikle måter å intervju på. Om vi overfører dette til studier av politikk og læring, ser vi straks at forskjellige dokumenter, utredninger og rapporter kan tjene som tause vitner i en etterforskning. Det er også mulig å følge elektroniske spor på for eksempel regjeringen.no.

¹²⁸ Charles, Vikki, Graham Crow, Susan Heath og Rose Wiles, «Researching researchers: lessons for research ethics» i *Qualitative Research*, vol. 6, 283-299 (London: Sage Publications, 2006), 284.

¹²⁹ Undheim, Trond Arne, «Getting Connected: How sociologists can access the high tech elite», i *STS-Working Paper* 03/00, 1-34 (2000), 14-15.

Et kvalitativt forskningsintervju kan ses på som et instrument forskeren bruker til å skaffe seg ny kunnskap. En måte å betrakte intervjueren på, ifølge Steinar Kvale, er som en *gruvearbeider* som graver frem skjult kunnskap. Kunnskapen er å finne i informantens indre, hvor den bare ligger og venter på å bli gravd frem av forskeren.¹³⁰ Mens denne metaforen kan sies å ha et essensialistisk og positivistisk preg, ligger Kvales metafor om intervjueren som *reisende* nærmere et konstruktivistisk tankemønster. Bak dette bildet ligger det en antagelse om at forskeren er en reisende forteller. Gjennom å reise rundt og se seg om kan intervjueren få ny forståelse og innsikt, og deretter gjengi sin reiseskildring. Kvale skriver: «Det den reisende beretteren hører og ser blir kvalitativt beskrevet, og blir rekonstruert som historier».¹³¹ Min posisjon i denne avhandlingen ligger nærmest den sistnevnte metaforen, men jeg ønsker i tillegg å benytte perspektivet om intervjuet som en *aktiv samproduksjon* mellom forskeren og informanten. Det som ligger i dette begrepet, er at intervjuet må betraktes som en kollaborasjon mellom forsker og informant.¹³² Dette er spesielt viktig når man har med eksperter å gjøre.

Ifølge statsviteren Oisín Tansey kan det være hensiktsmessig å benytte seg av flere kilder for å gjøre det kvantitative datamaterialet mer robust. En måte å gjøre dette på, er å benytte seg av *prosess-sporing*. Ifølge Tansey handler prosess-sporing om å innhente informasjon fra flere kilder. Dette kan for eksempel være offentlige dokumenter og utredninger, aviser og bøker. Tansey argumenterer for at prosess-sporing er spesielt nyttig i forhold til studier av politikk. Dette fordi studier av politikeres holdninger krever at forskeren tar i bruk andre kartleggingsmetoder enn bare intervjuing. Mange byråkrater og politikere vil nemlig være svært påpasselige når de snakker om politiske prosesser. I slike tilfeller kan det være nødvendig å supplere datamaterialet med opplysninger fra andre kilder. Hensikten med å gjennomføre intervjuer vil ofte være å få kunnskap om og innsikt i opplysninger man har funnet andre steder. En av intervjuets viktigste funksjoner er å avdekke hvilke prosesser som ligger til grunn for en hendelse. Samtidig kan det kompensere for manglende informasjon i de skriftlige kildene.¹³³

¹³⁰ Kvale, Steinar, *Det kvalitative forskningsintervju* (Oslo: Gyldendal Akademisk, 2004 [1997]), 25.

¹³¹ Sst. 20.

¹³² Gubrium, Jaber F. og James A. Holstein, *The Active Interview* (Thousand Oaks: Sage Publications, 1995).

¹³³ Tansey, Oisín, «Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling» i *PS: Political Science & Politics*, vol. 40 nr. 4, 765-772 (2007), 766-767; Berry, Jeffrey M., «Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing» i *PS: Political Science & Politics*, vol. 35 nr. 4, 679-682 (2002), 679-680.

Som jeg har vært inne på, er det mange utfordringer knyttet til å gjennomføre ekspertintervjuer. Hvordan kan eller bør man som forsker plassere seg i forhold til dette? I det følgende skal se nærmere på disse forholdene. Politikere, eksperter og spesialister har ofte gjennomgått medietrening og er vant til å komme med faglige uttalelser. Dette kan by på utfordringer for forskere i intervjusituasjoner. Jeg skal derfor gå dypere inn i denne problematikken og se på hvilke metoder som kan brukes i dette arbeidet.

Siden ekspertintervjuet har en lengre historie innenfor politisk journalistikk enn innenfor forskning, skal jeg først undersøke i hvilken grad det journalistiske intervjuet kan overføres og være relevant for forskningsintervju-metodikk. Deretter skal jeg drøfte eventuelle implikasjoner dette kan ha for forskningsintervjuet.

Forholdet mellom intervjuere og eksperter innenfor forskning har antakelig endret seg betydelig de senere år, blant annet fordi eksperter sannsynligvis forstår mer av forskerens arbeidsmetoder gjennom medietrening. Flere slike informanter har også selv avlagt hovedfags- eller doktorgrader, og dermed gjennomgått forskeropplæring. De forstår med andre ord hvordan intervjuet til en viss grad kan styres og besitter kunnskap om forskjellige intervjuteknikker. Hvilke konsekvenser kan dette ha for datamaterialets reliabilitet? Vil det være nødvendig å bruke andre fremgangsmåter i slike intervju enn hva man tradisjonelt bruker?

Det er viktig å merke seg at det ikke finnes en fasit på hvordan man gjennomfører et forskningsintervju, uansett hvem informantene er.¹³⁴ Hensikten min har ikke vært å finne den *riktige* eller *beste* måten å gjennomføre slike intervjuer på, men heller finne ut hva andre har tenkt om dette verktøyet som benyttet i intervjusituasjoner med eksperter.

Alan Finlayson har behandlet utfordringer knyttet til intervjuing av politikere og eksperter. Han definerer *politiske intervjuer* som samtaler med personer som sitter i politiske maktposisjoner. Dette kan for eksempel være politikere og byråkrater i departementene eller noen som har nær tilknytning til politiske partier. Det mer konfronterende politiske intervjuet, slik vi kjenner det i dag, er av relativ ny dato. Finlayson påpeker at massemediene i lang tid hadde restriksjoner i forhold til å intervju politikere. Dette var faktisk et privilegium forbeholdt nasjonalforsamlingen. Det var ikke før på slutten av 1950-tallet at det begynte å bli vanlig å stil-

¹³⁴ Bogner, Alexander og Wolfgang Menz, «The Theory-Generating Expert Interview - Epistemological Interest, Forms of Knowledge, Interaction» i *Interviewing Experts* red. av Alexander Bogner, Beate Littig og Wolfgang Menz, 43-80 (Houndsmill: Palgrave Macmillan, 2009), 43.

le politikere kritiske spørsmål. Et eksempel på dette var da nyhetsjournalisten Robin Day i 1958 spurte den britiske statsministeren Harold Macmillan om hva han hadde tenkt til å gjøre med den svært upopulære utenriksministeren Selwyn Lloyd? Dette brøt med alle datidens aksepterte presseetiske prinsipper, og Day fikk mye kritikk for sin utspørring i etterkant av intervjuet. Det skulle imidlertid ikke ta lang tid før dette ble standard praksis.¹³⁵

Etter hvert som det politiske intervjuet ble mer utbredt, ble også politikere mer bevisste på hvordan de fremstod i intervjuer. Kanskje ikke så rart da politikernes meningsytringer kunne få politiske konsekvenser. Kommunikasjonsrådgiveren Terje Ringdal sa følgende i et intervju med *Magasinet* i 2009:

«Å markedsføre politikk og politikeren handler om å finne en form som kler det samfunnet vi lever i. I praksis betyr det at det er de samme formkrav til politikernes selvrepresentasjon som et hvilket som helst annet produkt som skal selges. Det så vi først i amerikansk politikk. I de siste femten-tjue åra er det blitt stadig mer påtakelig også i Norge.»¹³⁶

Ringdal tidfester amerikaniseringen til Carl I. Hagens inntog i politikken. Ingen norsk politiker hadde for eksempel tidligere sett rett inn i kameraet når de snakket til seerne. I dag er forøvrig dette et kjent fenomen.

I forkant av stortingsvalget i 1965 betalte Arbeiderpartiet NRK-journalist Per Øyvind Heradstveit for å hjelpe partiet vinne valget. Slik som i dag, var det ikke så uvanlig at journalister drev medietrening og ytet andre betalte tjenester for politikere og næringsliv før i tiden.¹³⁷ Helt siden begynnelsen av 1970-tallet har man arrangert slik trening i stort omfang, særlig rettet inn mot TV-opptredener.¹³⁸ Bruk av kommunikasjonsrådgivere i politikken har økt betydelig de siste årene.¹³⁹ PR-rådgiver Sven Tore Bergstuen i Geelmuyden.Kiese, som har bistått flere partier med medietrening, forklarer hvordan opplæringen foregår: «Vi finner på fiktive, men realistiske saker og intervjuer dem etterpå».¹⁴⁰ Medietrening kan betraktes som et tiltak politikere har gjort for å unngå å skade sitt eget image i offentligheten.¹⁴¹ Vi kan gå ut fra at politikere og eksperter har

¹³⁵ Finlayson, Alan, «The Problem of the Political Interview» i *The Political Quarterly*, vol. 72, 335-344 (Oxford: Blackwell Publishers, 2001), 335.

¹³⁶ Gjerstad, Tore, «Mellom linjene», i *Magasinet* 29. august 2009, 24.

¹³⁷ Eide, Martin, *Medievalgkamp* (Otta: Tano, 1991), 74.

¹³⁸ Allern, Sigurd, *Mediekunnskap 3* (Bekkestua: NK1 Forlaget, 1998), 238; Finlayson, «The Problem of the Political Interview», 336.

¹³⁹ Amundsen, Beate, Stian Fjelldal, Simen Grytøyr og Janne Møller Hansen, «Politikere blir mer polert og folk mer 'fed up'», *VG* 4. september 2009, 30.

¹⁴⁰ Amundsen, Fjelldal, Grytøyr og Hansen, «Politikere blir mer polert og folk mer 'fed up'», 30.

¹⁴¹ Allern, *Mediekunnskap 3*, 238.

blitt flinkere til å gardere seg mot både journalisters og forskeres intervjuemetoder. Et spørsmål som reiser seg i denne sammenheng, er hvordan forskeren som intervjuer skal forholde seg til den nye utviklingen?

Når forskere intervjuer eksperter, politikere og byråkrater står de selvfølgelig i fare for at informanten er trenet til å kontrollere sitt eget image, men de former slike image-aktige fremstillinger tar, kan også være relevant informasjon for en forsker. *Måter, stiler* eller *omskrivninger* som strategiske informanter nyttiggjør seg, vil like gjerne kunne sette en dyktig forsker på sporet av mange interessante trekk ved håndteringen av det saksforholdet som forskeren undersøker. Slik kan vi kanskje heller si at når informanten er *dreven*, kreves det også en *dreven* motpart/forsker, som både kjenner det empiriske feltet godt og har erfaring med dets aktører.

Det er også viktig å ta høyde for at eksperter, som for eksempel politikere, ofte kan formidle et budskap på mange forskjellige måter. Selv om en politiker eller en ekspert sier én ting til én gruppe, og noe annet til en annen, betyr ikke dette nødvendigvis at de *lyver*. Både politikere og byråkrater er nødt til å ivareta flere hensyn samtidig, og dermed kan deres budskap til tider fremstå som motstridende og paradoksale, noe som kan være særs interessant i en forskningssammenheng.¹⁴² Dette gjør imidlertid intervjuing av slike informanter krevende.

Det tradisjonelle forskningsintervjuet legger opp til at informantene skal ha et stort rom for å svare på spørsmålene slik *de selv* vil. Undheim påpeker imidlertid at forskere, slik som politiske journalister, selv må lære seg å ta kontroll over situasjonen når de intervjuer eksperter.¹⁴³ Å intervju slike informanter er ikke umulig, men det krever muligens en litt annen metodikk. Videre påpeker han at det i hovedsak er to årsaker til at et ekspertintervju ikke blir vellykket: Den ene er at man har med vanskelige mennesker å gjøre, mens den andre handler om at man selv mangler erfaring og ekspertise på området, og derfor ikke er i stand til å gjennomføre gode intervjuer. Hvordan skal man gå frem for å få informanter til å stille opp i intervjuer?

Finlayson hevder at det i de senere år er blitt vanskeligere å få politikere til å delta i debatter i TV og radio, fordi de i økende grad er redde for å bli satt til veggs.¹⁴⁴ Dette hevder Undheim også er tilfellet med eksperter

¹⁴² Finlayson, «The Problem of the Political Interview», 339.

¹⁴³ Undheim, «Getting Connected», 2.

¹⁴⁴ Finlayson, «The Problem of the Political Interview», 343.

som vegrer seg for bli intervjuet i forskningssammenheng.¹⁴⁵ Det kan altså synes som om flere er tilbakeholdne med å gå ut med opplysninger av frykt for at det de sier kan bli brukt mot dem senere. Et utdrag fra et intervju med en sentral norsk politiker som Robert Næss og Marianne Ryghaug gjennomførte kan tjene som eksempel:

Intervjuer: *Skal vi fortelle mer om prosjektet eller?*

Politiker: «Det var noe med klimaendring?»

Intervjuer: *Det går ut på å utforske hvordan agendaen om global oppvarming har innflytelse på utviklingen og implementeringen av energiteknologier i Norge, og så ønsker vi studere hvordan kunnskap om klimaendring og forskning og så videre kommunisere med norsk klimapolitikk. Sånn veldig grovt sett.*

Politiker: «Hvordan bruker dere intervjurunden? Anonymitet eller...»

Intervjuer: *I utgangspunktet så hadde vi ikke tenkt at det skulle være anonymt, men...*

Politiker: «Bruker dere svarene og mine kommentarer i forskningsrapporten?»

Intervjuer: *Det kan godt hende, ja. Men hvis du ønsker det så kan du selvfølgelig få lest gjennom det på forhånd når vi bruker direkte sitat fra deg.*

Politiker: «Det har jeg ikke behov for, men jeg har behov for å vite hvilken måte dere gjør et hovedpoeng ut av noen uttalelser. Da synes jeg at det har vært fint om dere tar kontakt med meg igjen.»¹⁴⁶

Som vi ser av dette eksempelet, er informanten opptatt av å vite hva slags informasjon forskeren er ute etter, og i hvilken sammenheng den vil bli brukt. Til tross for at mange informanter i utgangspunktet er skeptiske til å bli intervjuet, kan likevel forskerens atferd og fremtoning være med på å bestemme om informantene velger å stille opp eller ikke.¹⁴⁷ Informanter kan oppleve intervjusituasjonen som en invadering av privatlivet, og dette er noe forskeren bør ta hensyn til. Når det gjelder eksperter, derimot, er vi nødt til å følge andre spilleregler. Det er Undheims oppfatning at eksperter ikke kan forvente å få samme beskyttelse som andre informanter.

Det å intervju ekspert kan med andre ord være svært krevende, og som sagt stiller det spesielle krav til forskeren. Man må være på hugget, risi-

¹⁴⁵ Undheim, «Getting Connected», 9.

¹⁴⁶ Utdraget er hentet fra en intervjuundersøkelse gjennomført av Robert Næss og Marianne Ryghaug i 2004.

¹⁴⁷ Undheim, «Getting Connected», 9.

kere noe, samtidig som man må kunne veksle modus til å være kun passiv og lyttende. Forskeren må også tørre å provosere, ta initiativ og stimulere til diskusjon. Mye av metodelitteraturen hevder at forskere bør ha en naiv og åpen tilnærming, og så å si late som man ikke vet noe om samtaleemnet. Ifølge Undheim er dette noe man ikke bør gjøre i et ekspertintervju, da det kan føre til at informanten blir avvisende. Da er det bedre å vise at man vet mye om et emne.¹⁴⁸

Som nevnt, kan eksperter blant annet være byråkrater, politikere og forskere, altså opptatte mennesker, med liten tid til overs til annet enn jobb. Så hvordan kan vi få dem til å avse et øyeblikk av deres dyrebare tid? Samfunnsfaglige metodebøker er fremdeles preget av den tiden da forskere var mest opptatt av å studere de marginale gruppene i samfunnet, grupper som nettopp trenger tid og rom til å bli sett. Siden eksperter derimot ofte har knapt med tid, må forskere som vil intervju dem ofte tenke tidseffektivisering. Dermed kan det være nødvendig å ta i bruk informasjons- og kommunikasjonsteknologi, slik som e-post og annen elektronisk kommunikasjon. Rent praktisk betyr dette at informasjonsutvekslingen kan gå raskere og være mer effektiv. Samtidig kan teknologien by på visse utfordringer. Når nesten hvem som helst kan ta i bruk denne type informasjons- og kommunikasjonsteknologi, kan slik kommunikasjon også fremstå som mindre seriøs. Terskelen for å svare på e-poster kan for eksempel bli høyere, og det kan bli vanskeligere å lage avtaler med informantene.¹⁴⁹

Selv om enkelte personer i dette tilfellet unnlot å svare på intervjuforespørsler som ble sendt ut per e-post, var ikke det et stort problem for rekrutteringen av informanter. E-postkorrespondansen ble fulgt opp med telefonoppringninger. Til tross for at enkelte takket nei, stilte hovedparten av informantene opp etter at de fikk flere opplysninger om undersøkelsen. Det at andre de kjente hadde anbefalt oss å ta kontakt med dem bidro også til at de stilte seg positive til å la seg intervju. Det største problemet var ikke at informantene ikke hadde tid til å treffes, men at enkelte av forskjellige grunner ikke hadde lyst til å snakke med oss. Samtidig ønsket de fleste informantene å bli anonymisert av hensyn til kildevern. Dette har medført at jeg ikke alltid kan nevne NOU-ene eller stortingsmeldingene ved navn.

¹⁴⁸ Sst. 26-27.

¹⁴⁹ Undheim, «Getting Connected», 12.

Tilleggskilder

I tillegg til å studere utredninger og utvalg har jeg vært en del av tankesmien Grønn Fase. Tankesmien er tilknyttet Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet og var av tverrfaglige art. Gjennom dette arbeidet fikk jeg anledning til å observere politikktvikling på kloss hold, og selv ta del i virksomheten. Grønn Fase avleverte blant annet innspill til Olje- og energidepartementets Energiutredning. Jeg var med å formulere innspill til NOU-utvalget og presenterte forslagene for forvaltningen sammen med to andre tankesmiemedlemmer i 2011. Dette var i samme periode hvor hovedparten av intervjuene ble gjennomført. I den sammenheng kom jeg i kontakt med nye informanter og fikk tilgang til informasjon som gjorde det enklere å forstå og tolke resten av det empiriske grunnlaget. Gjennom deltagende observasjon kom jeg i snakk med informanter som kastet nytt lys over utvalgsarbeidet. De gav meg tilgang til sensitiv informasjon som jeg ikke hadde fått gjennom de andre kildene.

Fordi departementene spiller en sentral rolle i politikktviklingsprosesser (da «bestillingene» kommer derfra), og fordi de initierer og koordinerer en rekke forskningsprosjekter, ønsket jeg å studere disse *institusjonene* nærmere som en del av konteksten for mine problemstillinger. Etter å ha gjennomgått de ovennevnte NOU-ene fant jeg ut at det hovedsakelig var Finansdepartementet, Miljøverndepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Olje- og energidepartementet som tok stilling til spørsmål vedrørende klima, energi og miljø. Derfor var det nettopp disse enhetene jeg ønsket å vite mer om. Blant annet ønsket jeg å kartlegge hvilken fagbakgrunn de forskjellige departementsansatte hadde og dermed potensielt hadde nettverk med eller kunne tenkes henvende seg til.

Jeg rettet derfor en henvendelse til de fire departementene som hadde oppnevnt NOU-utvalgene, for å bli nærmere kjent med regjeringens kunnskaps- og kompetansemiljøer. I en e-post til departementene spurte jeg om hvem som arbeidet i staben, hvilken utdanning de hadde, og hvilke fagbakgrunner som stod sterkest i departementet? Dermed fikk jeg tilsendt opplysninger om antall ansatte, utdanning, relevant fagbakgrunn og prosentfordelingen mellom yrkesgruppene. Med utgangspunkt i dette datamaterialet gjennomførte jeg en komparativ analyse. Formålet med dette var å finne ut om det kunne sies å være noen sammenheng mellom fagbakgrunnene til de ansatte og de eksterne kompetansemiljøene departementene valgte å engasjere til å bistå i utredningsarbeid. Er det for eksempel slik at økonomtunge departementer i større grad engasjerer økonomer til å utrede ulike samfunnsprosjekter enn andre faggrupper? Eller legger forvaltningen vekt på å sikre en balansert sammensetning av utvalgene? Det skal jeg ta opp i neste kapittel.

I arbeidet med å kartlegge politiske prosesser til mitt eget forskningsprosjekt har jeg dratt stor nytte av å sammenligne data funnet på nettet med andre typer kilder, for derigjennom være godt forberedt og skodd til å intervju eksperter. IKT som forskningsverktøy kan også være med på å demokratisere tilgangen til informasjon og kunnskap, noe som kan gjøre en forsker godt forhåndsinformert før ekspertintervjuing.¹⁵⁰ For meg har dette vært svært nyttig i intervjuforberedelser. Jeg har brukt IKT flittig for å få innblikk i politiske prosesser, og på nettsider som regjeringen.no har jeg fulgt regjeringens og departementenes pressekonferanser, høringer og seminarer.¹⁵¹ Slik kan altså IKT gi nye muligheter med hensyn til å nærme seg de ekspertene man skal intervjuer. Ved å bruke slike data i kombinasjon med intervjudata, åpnes det også opp for et større tolkningsrom for forskeren: Vi får muligheter til å speile det informantene sier mot andre stemmer, og i en viss grad kontrollere deres strategiske bevegelser. Det vil si at vi kan få mer informasjon og mer robuste resultater.

Jeg har nå gjennomgått det empiriske utgangspunktet for avhandlingen, gjort rede for hvilken type informasjon jeg har vært ute etter, og presentert metoder for å skaffe til veie slik informasjon. Hvilke andre metodiske verktøy kan brukes for å bearbeide det empiriske materialet? I det følgende skal jeg kort komme inn på metoder anvendt til å analysere det innsamlede datamaterialet.

Analysemetoder

Ifølge Tansey er det fire spørsmål forskere bør stille seg når de analyserer skriftlige eller muntlige kilder:

1. Hvem er det som snakker?
2. Hvem snakker de til?
3. Hva er årsaken til at de snakker på den måten de gjør?
4. Under hvilke omstendigheter snakker de?¹⁵²

Andre forhold som bør tas i betraktning i denne sammenheng, er om opplysningene kommer fra førstehåndskilder, altså personer som selv har deltatt i hendelsene, eller om de kommer fra annenhåndskilder? «Ved bruk

¹⁵⁰ Huber, Peter W., *Orwell's Revenge: The 1984 Palimpsests* (New York: Free Press, 1994); Fukuyama, Francis, *Our Posthuman Future: Consequences of the Biotechnology Revolution* (New York: Picador, 2003), 4.

¹⁵¹ Regjeringen, *Nett-TV*, http://media01.smartcom.no/Microsite/dss_01.aspx?eventid=6112 (oppsøkt 1. juni 2011).

¹⁵² Tansey, «Process Tracing and Elite Interviewing», 767.

av annenhåndskilder øker mulighetene for feil, misforståelser, mangler og overdrivelser. Jo flere ledd en opplysning går gjennom, desto flere muligheter for feil oppstår det», konstaterer Svein Brurås.¹⁵³ Med hensyn til følsomme (politiske) spørsmål har heller ikke alle informanter samme mulighet til å svare, det vil si tilgang på informasjon. Noen informanter har lavere *sikkerhetsklareringer* enn andre, og har ikke adgang til all informasjon. Tansey anbefaler derfor å snakke med informanter som har høyere sikkerhetsklareringer, da disse kan gi bedre og mer pålitelig informasjon.¹⁵⁴ Spørsmålet er bare om dette i det hele tatt er mulig? Én ting er at førstehåndsinformasjon muligvis kan betraktes som mer pålitelig enn annenhåndsinformasjon, men hvordan kan vi vite at informanten er til å stole på?

Det finnes mange eksempler på at informasjon som kommer fra primærkilder ikke nødvendigvis er mer pålitelig enn fra sekundærkilder. Ta for eksempel de mange avsløringer gjort av pressen de senere årene, som for eksempel Ramin-Osmundsen-saken eller det svært så omtalte brygge- og stabburssaken til familien Haga på Ås.¹⁵⁵ I disse sakene var det pågang fra journalister som førte til at nye opplysninger kom for dagen. Igjen blir det et spørsmål om forskningen kan/bør hente noe fra journalistikken? Såkalt *undersøkende journalistikk* har klart å få mer kunnskap om hendelsesforløp og årsakssammenhenger enn direkte utsagn (intervju) med aktuelle informanter. En fare ved at forskningen drar nytte av journalistiske metoder kan være at vitenskapen blir mer tabloid og sensasjonspreget, men dette trenger ikke nødvendigvis bli tilfelle. På samme måte som det finnes dårlig journalistikk, finnes det også dårlig forskning. Ansvar for at resultatet blir vellykket, må ligge hos forskeren. En informert og kompetent forsker vil sannsynligvis også kunne nyttiggjøre seg journalistiske metoder som ett ledd i sine anstrengelser for å fremskaffe et mest mulig robust datamateriale. Å ta i bruk dette som en fremgangsmåte, kan også være et adekvat middel for å møte de forskningsutfordringer som har dukket opp i forbindelse med ekspertintervjuing. Dette kommer jeg tilbake til senere.

Etter at kildene mine hadde gitt informasjon om alt fra planlegging og arbeidsform til overlevering og formidling, transkriberte jeg intervjuene. Dette skjedde forløpende mens jeg holdt på med intervjurundene. På den måten kunne jeg også følge opp det som kom ut av samtalene i nye intervjuer. En hensiktsmessig måte å sortere datamaterialet var å begynne

¹⁵³ Brurås, Svein, *Mediekunnskap 2*, (Bekkestua: NKI Forlaget, 1997), 51.

¹⁵⁴ Tansey, «Process Tracing and Elite Interviewing», 767.

¹⁵⁵ Horn, Anders, Christiane Jordheim Larsen og Hans Petter Sjøli, «Norsk politikk går inn i krisas år», *Klassekampen* 31. desember 2008, 4.

med bakgrunnen for bestillingen, for så å gå kronologisk gjennom hele utvalgsprosessen. Til tross for at prosessene var forskjellig fra utvalg til utvalg, hadde utredningsinstruksjoner fra departementene likevel bidratt til at de forløp relativt likt. Det gjorde det betydelig enklere å sammenligne utvalgsarbeidene. Sorteringen av datamaterialet skjedde også på grunnlag av temaområdene i intervjuguiden.

I analysen av empirien benyttet jeg meg av *forankret teori* (grounded theory). Denne forskningsmetoden er basert på at forskeren starter så å si med blanke ark og forsøker å utvikle en teori ut fra empirien.¹⁵⁶ Forankret teori handler derfor om å lage *kategorier* og *begreper* på bakgrunn av informasjonen som samles inn. Dette omtales gjerne som *koding*. Forskeren begynner med å granske materialet, søker etter mulige forklaringer, forståelser og mønstre i tekstene, og på bakgrunn av dette danner hypoteser som enten kan bekreftes eller avkreftes.¹⁵⁷ Jeg har min analyse anvendt en variant av forankret teori som kalles abduksjon.¹⁵⁸ Abduksjon er en kombinasjon av den induktive fremgangsmåten i tradisjonell forankret teori med en mer deduktiv tilnærming der forskeren bruker teori og tidligere forskning som grunnlag for tolkning av datamaterialet. Hypoteser, kategorier og begreper som ble til på denne måten måtte igjen bearbeides. Ved å studere den innsamlede informasjonen videre og sammenligne nye observasjoner med tidligere innhentet data, var det mulig å danne seg et rikt bilde av de politiske læringsprosessene. Analyseprosessen ble avsluttet når nye forsøk førte meg tilbake til de samme resultatene.

En avsluttende vurdering

Som nevnt er den overordnede problemstillingen i denne studien å finne ut hvordan kunnskap omdannes til politikk (eller ikke) og hva slags læreprosesser som kan observeres i sammenheng med dette. Dette kan ut fra et ANT-perspektiv betraktes som translasjoner, det vil si som forflytning og omdanning av kunnskap. Da skriftlige kilder gjorde det vanskelig å få et helhetlig bilde av prosessene, var det også nødvendig å intervju aktører innenfor forskning, politikk og næringsliv. Jeg benyttet meg også av andre tilleggsilder for å skaffe til veie et rikt datasett.

Jeg har i det foregående behandlet styrker og svakheter ved metoder brukt til å samle inn datamaterialet. Forskningsdesignet bygger både på enkle

¹⁵⁶ Ryghaug, «Å bringe tekster i tale», 310; Charmaz, *Constructing Grounded Theory*, 49.

¹⁵⁷ Charmaz, Kathy, *Constructing Grounded Theory: A Practical Guide Through Qualitative Analysis* (London: Sage, 2006), 188.

¹⁵⁸ Reichert, Jo, «Abduction: The Logic of Discovery of Grounded Theory», i *The Sage Handbook of Grounded Theory* red. av Antony Bryant og Kathy Charmaz, 214-228 (London: Sage, 2007).

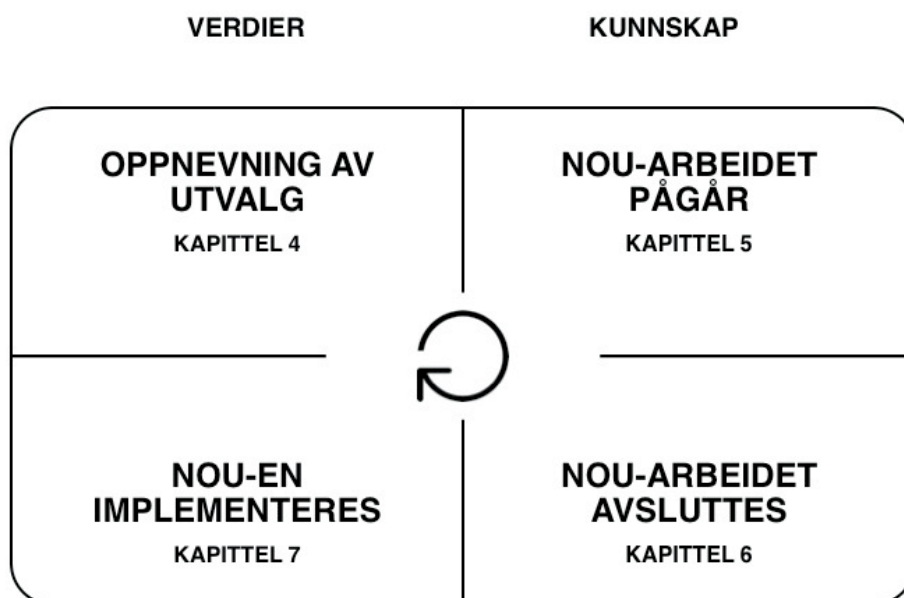
kvantitative metoder og mer dyptgående kvalitative analyser av dokumenter. Jeg har blant annet telt forekomsten av ord og kilder i proposisjoner, meldinger, innstillinger og forhandlinger. Likevel er det uten tvil kvalitative metoder som har spilt den viktigste rollen i datainnsamlingsprosessen. Både kvantitative og kvalitative metoder har sine svake sider, noe som kan ha innvirkning på kvaliteten av datamaterialet. Når man benytter seg av telling er det alltid en viss en fare for at konklusjonene forteller mer om de som har laget spørsmålene enn de som svarer på dem. Når det gjelder kvalitative metoder, så struktureres datamaterialet gjerne i etterkant av undersøkelsen. Dette kan medføre at man går glipp av viktig informasjon i innsamlingsprosessen. En annen svakhet ved metodene, er at de ikke er like regelbundne som kvantitative metoder. Veien blir altså til mens man går. Et kvalitativt datamaterialet blir også i stor grad behandlet av mennesker og ikke maskiner. I mange tilfeller er det imidlertid en styrke mer enn et problem. Dessuten er det lettere å innhente tilleggs materiale når man bruker kvalitative metoder.

I dette kapittelet har jeg tatt for meg fremgangsmåter, metoder og teknikker brukt i denne studien. Jeg har blant annet drøftet forskjellige intervju-teknikker, ANT, abduksjon, prosess-sporing og forankret teori. Disse tilnærmingene har vært et velegnet utgangspunkt for å studere politiske læringsprosesser. Likevel er ikke tilnærmingene uten problemer. Som jeg har forsøkt å vise, er det spesielle utfordringer knyttet til å intervju eksperter og spesialister. Dette er sannsynligvis informanter som er mer bevisst om hva som foregår/kan foregå i en intervjusituasjon (og som via medietrening har lært mye om det) enn andre informanter. Så hvordan skal man som forsker møte disse utfordringene? Med utgangspunkt i et syn på forskningsintervjuet som en samproduksjon, og inkludering av lærdommer fra journalistikk og etterforskning, som en form for abduksjon, har jeg her argumentert for at ekspertintervjuing ikke er umulig, men en utfordrende praksis å gjennomføre. Dette har jeg gjort ved å vektlegge nødvendigheten av at forskeren opparbeider kompetanse på det området han/hun vil utforske. Jeg har samtidig påpekt viktigheten av at forskeren planlegger og forbereder ekspertintervjuer godt, gjerne ved å skaffe forhåndsinformasjon ved hjelp av IKT og praksiser innen politikk og vitenskap. Informasjon fra mange hold, og trening i forskjellige teknikker, kan gi forskeren evnen til å oppdage ambivalenser, heterogeniteter, og dermed produsere gode rom for lesing av undertekster.

Ekspertintervjuet i kombinasjon med andre metoder, som dokumentanalyse, observasjon, abduksjon, prosess-sporing, forankret teori og ANT, har vært viktige redskap i innsamlingen av det empiriske materialet. Dette tror jeg er nøkkelen til å fremskaffe et mest mulig robust datamateriale.

Ved å benytte seg av utradisjonelt kildemateriale og nye fremgangsmåter for å skaffe til veie informasjon, kan man som forsker få frem opplysninger som ikke ligger åpent i dagen.

Den abduktive tilnærmingen som jeg har anvendt, har først og fremst medført at jeg benytter den «kammermodellen» som ble utviklet i kapittel 2, som utgangspunkt for å strukturere den empiriske analysen. Ut fra den metodiske drøftingen i dette kapitlet kan analysen beskrives som en vandring gjennom de fire kamrene. Denne vandringen kan se ut som i figuren under.



Figur 3.1 *Gangen i den empiriske analysen.*

I de følgende kapitlene skal jeg ta utgangspunkt i den modifiserte «kammermodellen» for å studere lærings- og kunnskapsprosesser i de 9 forskjellige NOU-utvalgene. Hvert av empirikapitlene vil ta for seg ett «kammer»:

I. Undring – oppnevning av utvalg

I kapittel 4 skal jeg se nærmere på bestillingen fra forvaltningen, oppnevningen av og formålet med utvalgene.

II. Konsultasjon – NOU-arbeidet foregår

I kapittel 5 skal fokus rettes mot arbeidsform og organisering av arbeidet i utvalgene.

III. Hierarkisering – NOU-arbeidet avsluttes

I kapittel 6 skal vi se på hva som skjer når utredningene overrekkes forvaltningen.

IV. Institusjonalisering – NOU-en implementeres

I det siste empirikapittelet skal det rettes oppmerksomhet mot implementeringsprosessene.

[4]

Undring

Undring er ikke noe man lærer.
Undring er noe man mister.

Jostein Gaarder

Vi skal i dette kapitlet ta utgangspunkt i det første «kammeret» i modellen i figur 2.3, jf. også figur 3.1 og studere hvordan forvaltningen utvikler og arbeider med undringer eller problemstillinger som man ønsker å utrede. I kapittel 2 argumenterte jeg for at begrepet om samhandlingsekspertise kan være et nyttig hjelpemiddel for å studere hvordan politisk undring settes i spill. Ved å ha samhandlingsekspertise kan personer eller grupper få innsikt i hvordan en type eksperter arbeider, og med dette vurdere saker under andre synsvinkler og med andre perspektiver enn ekspertgruppen. Med andre ord åpner samhandlingsekspertise opp for at aktører delvis kan lære seg å snakke et fagspråk fra et annet felt enn deres eget, uten å beherske det på samme måte som de «innfødte».¹⁵⁹ Selv om Collins og Evans primært utviklet samhandlingsekspertisebegrepet fra forskeres ståsted, er det kanskje ikke urimelig å forvente at forvaltningen også kan besitte slik ekspertise? I dette tilfelle kan begrepet bidra til å analysere hva som kreves av departementene for å organisere NOU-arbeid. Når det gjelder utredningsprosesser og samhandlingsekspertise, er det to aspekter som er av særlig interesse: Hvilken ekspertise bruker forvaltningen for å sette seg inn i ny kunnskap? Har samhandlingsekspertise betydning for hvordan arbeidet med å oppnevne utvalg organiseres?

Det andre begrepet som jeg vil bruke i analysen av undring er transdisiplinaritet. Mens samhandlingsekspertise handler om hvordan man kan få innsikt i andre gruppers kunnskapsområder, for så å tilføye dem nye dimensjoner, setter det transdisiplinære perspektivet fokus på forholdet mellom erfaringsbasert og forskningsbasert kunnskap. Tar vi utgangspunkt i Statskonsults notat fra 2000 om at departementene har behov for mer sammensatt og tverrfaglig kompetanse enn tidligere og beskrivelsene til Gibbons m.fl. av transdisiplinær modus 2-kunnskap, er det rimelig å forvente at forvaltningen etterstreber transdisiplinaritet i utredningsprosessene.¹⁶⁰

Samtidig har tidligere forskning vist noe annet. I boken *Profesjoner og offentlig sektor* fra 1994 drøfter statsviteren Ulf Torgersen hvilke påvirkningsmuligheter forskjellige yrkesgrupper eller profesjoner har ved utforming av offentlig politikk. Han hevder at det er nødvendig å ta standpunkt til om det finnes bestemte typer kunnskap som er spesielt velegnet til å svare på gitte problemer som forvaltningen står overfor. I enkelte tilfeller vil offentlige stillinger bare kunne tiltres av personer med bestemte utdanninger.¹⁶¹

¹⁵⁹ Collins og Evans, *Rethinking Expertise*, 77.

¹⁶⁰ Statskonsult, *Notat 2000:4 Framtidens departement*; Gibbons, Limoges, Nowotny, Schwartzman, Scott og Throw, *The New Production of Knowledge*.

¹⁶¹ Torgersen, Ulf, *Profesjoner og offentlig sektor* (Oslo: Tano, 1994), 14-15.

I boken *Byråkrati og beslutninger* fra 1978 fant videre Per Læg Reid og Johan P. Olsen at sjansene for å få en stilling i departementene på den tiden var nøye knyttet til utdanning. På slutten av 1970-tallet utgjorde juristene 54 prosent av toppsjefene i forvaltningsstaben, men etter hvert hadde sosialøkonomene inntatt en mer dominerende rolle. Læg Reid og Olsen hevder rekrutteringen av sosialøkonomer i etterkrigstiden hadde hatt et dobbelt siktemål: Dels at de skulle løse arbeidsoppgaver juristene ikke var kvalifiserte for, og dels at de skulle skape en motvekt til den etablerte departementale tenkemåten.¹⁶² Også Terje Rød Larsen (1976) og Rune Skarstein (1980) har beskrevet en utvikling der stadig flere sosialøkonomer fikk tilknytning til sentraladministrasjonen.¹⁶³

I en nyere undersøkelse som ble presentert av Læg Reid på Norsk statsvitenskapelig forenings konferanse i 2013, kom det frem at samfunnsvitene har overtatt mange av de rollene jurister tidligere har hatt i norske departementer. Økonomene, derimot, har holdt stand med tilnærmet samme prosentandel som årene før.¹⁶⁴ Hva betyr dette for sammensetning av utvalgene og rollen deres rapporter spiller? Er det slik at den samfunnsøkonomiske kunnskapsbasen har stor betydning for utredningsprosesser og hvordan påvirker det i så fall utvalgsarbeidet? Kan vi forvente at forvaltningen etterstreber transdisiplinaritet eller er det slik at enkelte former for ekspertise har større innflytelse enn andre i utvalgsarbeid og politikktvikling?

Et siste forhold som kan ha betydning for hvordan politisk undring organiseres er kvalitetssikring av ekspertråd. Bijker m.fl. har vist at man i Nederland har hatt relativt strenge kriterier for utvelgelse av kunnskap for å sikre det vitenskapelige fundamentet for rådgivning på helsefeltet. Er dette tilfelle på samme måte i Norge?¹⁶⁵ Som nevnt i kapittel 2 fant Øyslebø Sørensen ut at en masteroppgave var blitt brukt som hovedkilde i en Odelstingsproposisjon for å underbygge at økt kvinneandel i styrer ville lede til bedre resultater på bunnlinjen. Ifølge Sørensen vitnet dette om at politisk relevans syntes å være det sentrale kriteriet for politikktviklere når de lette etter kunnskap, og ikke akademiske kvalitetskriterier. Heller enn vitenskap var det erfaringsbasert kunnskap som her gjorde seg gjel-

¹⁶² Læg Reid, Per og Johan P. Olsen, *Byråkrati og beslutninger: En studie av norske departement* (Bergen: Universitetsforlaget, 1978), 55.

¹⁶³ Larsen, Terje Rød, *Hjerte og hjerne: Om den norske sosialøkonomiske profesjons utvikling og betydning* (Oslo: Universitetet i Oslo, 1978 [1976]), 25-26; Skarstein, Rune, «Profesjonaliseringen av sosialøkonomien – noen konsekvenser for teoriproduksjonen» i *Sosialøkonomen* nr. 8 (1980), 5.

¹⁶⁴ Grindheim, Jan Erik, *Nypluralistisk imperialism*, Stat og styring, 20. juni 2013, <http://212.62.246.154/forsiden/170-nypluralistisk-parlamentarisme> (oppsett 26. januar 2015).

¹⁶⁵ Bijker, Bal og Hendricks, *The Paradox of Scientific Authority*.

dende.¹⁶⁶ Er dette noe vi kan forvente å finne i NOU-arbeid eller legges det i dette arbeidet større vekt på å sikre det vitenskapelige grunnlaget for utredningene?

Spørsmålene som stilles her gir ikke bare et godt utgangspunkt for å studere hvordan politisk undring organiseres, men også utredningsarbeid generelt. Av den grunn vil jeg vende tilbake til noen av de samme spørsmålene i senere kapitler. Men først: Hvordan organiseres NOU-arbeid?

Undringsproduksjon

Som tidligere nevnt, oppnevnes utvalg og arbeidsgrupper når forvaltningen trenger hjelp til å utrede forskjellige samfunnsforhold. NOU-er blir av mange betraktet som faglige innspill og kommentarer til praktisk politikk. Samtidig vet vi også at NOU-utvalg ofte består av medlemmer fra både faglige og ikke-faglige institusjoner og organisasjoner. Tar vi dette i betraktning, blir det kanskje misvisende å regne slike utredninger som faglige svar på aktuelle politiske spørsmål. Et viktig siktemål med min undersøkelse blir dermed å foreta en nærmere gjennomgang av opprettelse og drift av utvalg og sekretariater.

Hva er egentlig NOU-er, og hvilken funksjon har de i politikkutvikling? Jeg skal nå undersøke hvilken grunn departementene har hatt for å nedsette de aktuelle utvalgene. Hva lurer forvaltningen på, og hvilke områder er gjenstand for utredning? Målsettingen med dette kapitlet er å få klare frem hvordan utvalgsarbeid organiseres. Hvilke hensyn avveies når departementer oppretter utvalg og sekretariater? Hvem blir oppnevnt til utredningsutvalgene og med hvilket formål?

De første beskrivelsene av undring fremkommer i mandatene for utvalgene. Som gjennomgått i foregående kapittel, ble det mellom 2001 og 2012 oppnevnt 9 utvalg som fikk i oppgave å utrede spørsmål knyttet til klima-, energi- og miljøutfordringer. La oss nå se på bakgrunnen for opprettelse av disse.

I oktober 2001 nedsatte Olje- og energidepartementet Gassteknologiutvalget. Deres oppgave ble å vurdere forskjellige organisasjonsformer som kunne bidra til å fremme mer miljøvennlig bruk av naturgass til energiformål. Utvalget skulle i tillegg se nærmere på hvordan FoU-virksomhet

¹⁶⁶ Sørensen, Siri Øyslebø, Knut H. Sørensen, Vivian Anette Lagesen, *Likestilling uten kjønn? En studie av hvordan kjønnskotering til bedriftsstyrer ble montert som politisk reform*. Dr.philos.-avhandling, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 2013.

kunne benyttes til å stimulere utprøving, kommersialisering og introduksjon av nye naturgassanvendelser i Norge. Hensikten med dette var å forsterke innsatsen for at norske teknologimiljøer, i samarbeid med andre land, skulle nå en sterkere posisjon i utviklingen av teknologi.¹⁶⁷

Et par år senere, i juni 2003, oppnevnte samme departement Hydrogenutvalget. Dette utvalget fikk i oppgave å fremme forslag til videre norsk satsning på hydrogen som energibærer gjennom utforming av et nasjonalt hydrogenprogram. I mandatet heter det at «utvalget skal formulere nasjonale mål og nødvendige tiltak for å utvikle hydrogen som energibærer og virkemiddel for innenlands verdiskaping og bedre miljø.» Arbeidet med å utforme et nasjonalt hydrogenprogram gjennom å kartlegge muligheter og barrierer knyttet til slik virksomheten, kan sies å være en fortsettelse på det arbeid som forelå i den første utredning.¹⁶⁸

Et tredje utvalg som fikk i oppgave å ta for seg problemstillinger knyttet til det jeg har valgt å kalle *industriell utvikling* og som inkluderer sider ved klima-, energi- og miljøpolitikken, er Industriutvalget. Det var Nærings- og handelsdepartementet som tok initiativ til utredningen i 2004. Industriutvalget var politikertungt og skulle drøfte sentrale utviklings- trekk for industrisektoren og viktige veivalg i den fremtidige næringspolitikken. En viktig målsetting var å gjøre rede for kompetansen i arbeidsstyrken ved siden av å se nærmere på aspekter ved nyskaping, innovasjon, energi, infrastruktur og næringsstøtte. I utredningen heter det:

«Innovasjonsevnen er avgjørende for at virksomheter skal klare å omstille seg til lønnsom produksjon og at dagens næringsvirksomhet evner å opprettholde sin verdiskaping når markedsforholdene endres. Nyskaping danner grunnlag for økonomisk vekst. Det kan synes som om norsk forskning og næringsliv på mange områder evner å bringe frem ny teknologi og ideer som har potensial i verdiskapingsammenheng, men i mindre grad klarer å utnytte dette kommersielt. Dette kan medføre at virksomheter ikke makter å tiltrekke seg kapital.»¹⁶⁹

Departementet ønsket derfor at utvalget skulle drøfte forhold av betydning for kommersialisering av ny industri. Samtidig som formålet til utredningen kan sies å knytte seg til industriell utvikling, er det også fokus på å skape et *forvaltningsinstrument*.

På samme tid som Olje- og energidepartementet nedsatte et utvalg som skulle fremme forslag til utformingen av et nasjonalt hydrogenprogram,

¹⁶⁷ Olje- og energidepartementet, *NOU 2002:7 – Gassteknologi, miljø og verdiskaping*.

¹⁶⁸ Olje- og energidepartementet, *NOU 2004:11 – Hydrogen som fremtidens energibærer*, 9.

¹⁶⁹ Nærings- og handelsdepartementet, *NOU 2005:4 – Industrien mot 2020 – kunnskap i fokus*, 7.

nedsatte Finansdepartementet et ekspertutvalg som skulle utvikle et indikatorsett for bærekraftig utvikling. I mandatet ble utvalget bedt om å angi status og peke på utfordringer som kan oppstå i forbindelse med en slik utvikling. I tillegg anmodet departementet utvalgsmedlemmene om å fokusere på virkemidler og tiltak som sikret samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk. Indikatorutvalgets mandat sprang ut av arbeidet med en Nasjonal strategi for bærekraftig utvikling, også kjent som Nasjonal Agenda for det 21. århundre (NA21). Her ønsket regjeringen seg forslag til et hovedindikatorsett som var i tråd med Nasjonalbudsjettet, og som trakk på det internasjonale arbeidet med å utvikle indikatorer for hvordan politiske tiltak kunne virke inn på fattigdomssituasjonen i utviklingsland. Til tross for at dette utvalget hovedsakelig bestod av samfunnsøkonomer, gjorde Finansdepartementet det klart at de ville oppnevne en bred referansegruppe hvor miljøorganisasjoner, næringsliv og lokalforvaltning var representert. Utvalget skulle drøfte sine forslag med denne gruppen, men selv vurderer i hvilken grad det ville benytte ekstern ekspertise.¹⁷⁰

Samtidig som mandatet kan sies å være *ekspertiseorientert*, blir det samtidig *interesseorientert* idet departementet velger å involvere aktører fra forskjellige organisasjoner og institusjoner. På en side legger departementet opp til å få faglige innspill fra eksperter. På den andre siden velger forvaltningen også å oppnevne en referansegruppe som kan bidra med erfaringsbasert kunnskap og kompetanse.

Det er ikke kun Olje- og energidepartementet og Finansdepartementet som i denne perioden ønsket forslag til en nasjonal miljøplan. I mars 2005 nedsatte Miljøverndepartementet et utvalg som skulle utrede hvordan Norge kunne oppnå betydelige reduksjoner i de nasjonale utslippene på lengre sikt, eller nærmere bestemt lage en såkalt nasjonal klimavisjon for 2050.¹⁷¹ I motsetning til utvalget Finansdepartementet oppnevnte, skulle dette utvalget konsentrere seg om nasjonale heller enn internasjonale forhold. I mandatet ble utvalget bedt om å analysere hvordan Norge kunne redusere sine utslipp av klimagasser med om lag to tredjedeler i første halvdel av dette århundret. Hovedfokus skulle ligge på å vurdere muligheter som lå i å utvikle og ta i bruk ny teknologi, eller rettere sagt vurdere hvilke tiltak som krevdes for å utløse de teknologiske potensialene. Disse tiltakene skulle enten være av teknologisk eller atferdsmessig karakter. Samtidig som denne undringen kan kobles til et ønske om å skape et forvaltningsinstrument, kan den også tolkes som en *prøveballong*. Dette fordi denne type utredningsspørsmål ikke tidligere var lagt frem. Selv om utvalget ble bedt om å vurdere kostnader og andre konse-

¹⁷⁰ Finansdepartementet, *NOU 2005:5 – Enkle signaler i en kompleks verden*, 12.

¹⁷¹ Miljøverndepartementet, *NOU 2006:18 – Et klimavennlig Norge*, 15.

kvenser i et makroøkonomisk perspektiv, var ikke samfunnsøkonomiske problemstillinger en hovedsak.

Omtrent fire år senere, i mai 2008, nedsatte Finansdepartementet et økonomtunget utvalg som skulle vurdere hvordan bærekraftig utvikling bedre kunne ivaretas i offentlige beslutningsprosesser. Olsen-utvalget later også til å ha bli dannet for å skape et forvaltningsinstrument. I stedet for å ha fokus på nasjonale forhold tok det opp tråden der Finansdepartementets utvalg forlot den i 2005. Med andre ord skulle utvalget fortsette å utrede forslag som trakk på det internasjonale arbeidet. I mandatet står det:

«Bærekraftig utvikling er satt på dagsorden fordi det er vedvarende fattigdom i mange utviklingsland samtidig som presset på jordens økosystemer øker. Klimaendringer, overbeskatning av naturressurser og tap av biologisk mangfold er synlige tegn på dette. Det er Regjeringens syn at Norge skal bli et foregangsland i arbeidet for en bærekraftig utvikling. Økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn må ses i sammenheng på tvers av sektorer og beslutningsnivåer. Hensynet til bærekraftig utvikling må ivaretas på alle politikkområder. En systematisk ivaretagelse av bærekraftig utvikling i offentlige beslutningsprosesser reiser en rekke krevende spørsmål: Hvilke prosesser og metoder kan brukes eller må utvikles for å håndtere langsiktige hensyn i løpende beslutninger? Hvordan kan en på en metodisk og forsvarlig måte veie framtidige, usikre og dels ukjente og kanskje irreversible skadevirkninger på miljø, helse og naturens mangfold, produktivitet og vitale økosystemtjenester for samfunnet, mot kjente og økonomisk kvantifiserbare kostnader og gevinster? Hvilke hindringer eksisterer for en effektiv innføring av ny og mer bærekraftig og miljøvennlig teknologi?»¹⁷²

På bakgrunn av dette skulle utvalget vurdere om eksisterende regelverk og retningslinjer for offentlige beslutningsprosesser var tilstrekkelig for ivareta miljø- og bærekraftshensyn. På mange måter er retningen Finansdepartementet meisler ut nokså annerledes enn den fremlagt av Miljøverndepartementet, da tiltakene i større grad skal gjennomføres på globalt og ikke nasjonalt plan. Samtidig ser den samfunnsøkonomiske profesjonen ut til å bli gitt stor innflytelse på arbeidet. Dette gir støtte til Larsens påstand om at samfunnsøkonomer har fått stadig større betydning i offentlig virksomhet.

I perioden 2008 til 2009 nedsatte Miljøverndepartementet to nye utvalg. Det ene var et ekspertutvalg som med utgangspunkt i St.meld. nr. 14 (2006-2007) skulle forslå hvordan utslipp av miljøgifter kunne stanses innen 2020. Utvalgsmedlemmene ble bedt om å komme med konkrete tiltak som kan iverksettes for at Regjeringen kunne nå målsettingen om å redusere utslipp og bruk av stoffer som utgjorde en trussel mot helse og

¹⁷² Finansdepartementet, NOU 2009:16 Globale miljøutfordringer – norsk politikk, 7.

miljø.¹⁷³ Miljøgiftsutvalgets arbeid synes å munne ut i et *forslag til lovtekst*.

Den andre arbeidsgruppen, Klimatilpasningsutvalget, fikk i oppdrag å utrede hvilken risiko klimaendringene representerer for natur og samfunn, og redegjøre for hvilke geografiske områder, næringer og samfunnsområder som var mest utsatte for klimaendringene.¹⁷⁴ Til forskjell fra Lavutslippsutvalget som skulle undersøke hvordan utslipp av klimagasser kunne reduseres, ønsket departementet at dette utvalget skulle fokusere på hvordan det norske samfunnet kunne tilpasse seg endringene heller enn å foreslå tiltak som kunne begrense dem. Ved siden av å redegjøre for økonomiske og institusjonelle forhold ble utvalget bedt om å vurdere hvordan kunnskap og tilpasningstiltak kunne utvikles og spres hos myndigheter og andre samfunnsaktører. Dette skulle koordineres med styringsgruppen Klima21 som hadde fått ansvar for å utvikle en helhetlig strategi for norsk klimaforskning. Utvalget kan sies å ha hatt en transdisiplinær sammensetting, og det ble lagt opp til at det skulle ha en tett dialog med en rekke berørte aktører. Av den grunn kan utredningen på mange måter betraktes som en *prøveballong*.

Den siste undringen som skal nevnes, var bakgrunnen for NOU 2012:9: *Energiutredningen – verdiskapning, forsyningsikkerhet og miljø*. Den ble bestilt av Olje- og energidepartementet i mars 2011. Formålet med denne NOU-en var ifølge departementet å skape en bedre forståelse for de avveininger som Norge stod overfor i energipolitikken. Energiutvalget fikk i oppgave å utrede og vurdere faktorer som ville påvirke energi- og kraftbalansen i Norge frem mot 2050, herunder produksjon, forbruk, nettutbygging og krafteksport. Samtidig skulle det se på sammenhengen mellom energiutvikling og mulighetene for verdiskapning, sysselsetting og teknologiutvikling over hele linjen, det være seg i energisektoren, i næringslivet, i offentlig sektor og i husholdningene.¹⁷⁵ Som vi ser, skulle utredningen dekke et nokså stort område. Utvalget skulle legge til rette for en bred drøfting av muligheter og begrensninger i utviklingen av et bærekraftig energisystem.

Bare denne korte gjennomgangen viser at det ikke er mulig å gi en enkel, entydig definisjon av hva en politikkutviklende undring kan inneholde. Undringene er åpenbart knyttet til politiske utfordringer som forvaltningen finner det nødvendig å få utredet. Slik sett kan vi si at undringene

¹⁷³ Miljøverndepartementet, *NOU 2010:9 – Et Norge uten miljøgifter*, 9.

¹⁷⁴ Miljøverndepartementet, *NOU 2010:10 – Tilpassing til eit klima i endring*, 15.

¹⁷⁵ Olje- og energidepartementet, *NOU 2012:9 – Energiutredningen – verdiskapning, forsyningsikkerhet og miljø*, 9.

hos forvaltningen langt på vei gjenspeiler undringer som artikuleres i aktuell samfunnsdebatt. Det betyr ikke at alle slike undringer blir gjenstand for utredning. Det mangler data som gjør det mulig å si noe mer om hvordan noen undringer velges ut for å bli utredet mens andre enten håndteres innenfor forvaltningen eller ikke blir bearbeidet.

Undringene blir i tillegg formet ut fra hvilke politiske oppgaver som utvalget er tenkt å gi innspill til. Jeg har identifisert fire slike oppgaver: (1) stimulering av industriell utvikling, (2) utvikling av forvaltningsinstrumenter og politiske instrumenter, (3) utgangspunkt for lovtekster eller revisjon av lover og forskrifter, og (4) prøveballonger for hva som kan være interessante, relevante, mulige eller nødvendige områder for politikkutvikling. Gjennomgangen tyder samtidig på at departementene har oppnevnt utvalg med forskjellige formål og med forskjellige resultater. Noen av utredningene inngår i en større kontekst. NOU 2002:7 – *Gassteknologi, miljø og verdiskaping*, NOU 2004:11 – *Hydrogen som fremtidens energibærer*, NOU 2005:5 – *Enkle signaler i en kompleks verden* og NOU 2006:18 – *Et klimavennlig Norge*, slutter seg til nasjonale strategier, som for eksempel NA21 og Klima21, mens andre utredninger derimot, slik som NOU 2005:4 – *Industrien mot 2020 – kunnskap i fokus*, kan sies å falle utenfor disse. I tillegg til dette ser vi at enkelte utredninger gir svært spesifikke og konkrete anbefalinger, mens andre søker å dekke store områder og er brede i penselføringen.

Som nevnt i det foregående, trer det frem to forskjellige hovedformer for mandat: det ekspertorienterte mandatet og det interesseorienterte. Grovt sett kan de ovennevnte utvalgene deles inn på følgende måte:

Ekspertorientert

Gassteknologiutvalget
Hydrogenutvalget
Indikatorutvalget
Lavutslippsutvalget
Miljøgiftsutvalget

Interesseorientert

Industriutvalget
Olsen-utvalget
Klimatilpassningsutvalget
Energiutvalget

Når dette er sagt, skal det erkjennes at det er få av utvalgene som kan identifiseres entydig som enten det ene eller det andre. Med Indikatorut-

valget viser Finansdepartementet eksempelvis at det er behov for både faglig og erfaringsbasert kunnskap. Det later altså til at departementet her tilstrebet en transdisiplinær sammensetning. Flere av utvalgene har innslag av begge kunnskapsformer, selv om forvaltningen selv definerer enkelte utvalg som enten ekspertutvalg eller politiske utvalg.

Hva mer kan materialet fortelle oss? Gjennomgangen av mandatene gir en viss indikasjon på hvilke hypoteser som passer best med observasjonene. Undringene utformet av Finansdepartementet støtter opp under påstanden om at samfunnsøkonomer har skapt seg en innflytelsesrik posisjon i offentlige beslutningsprosesser. Samtidig kan det se ut til at Miljøverndepartementet har lagt opp til et mer transdisiplinært løp med sine faglig varierte utvalg. Det politikertunge utvalget nedsatt av Handels- og næringsdepartementet viser at forvaltningen også verdsetter erfaringsbasert kunnskap i utredningsprosessene, ikke kun faglig ekspertise. Dette er i tråd med oppfatningen til Gibbons m.fl. om at fakta alene ikke er tilstrekkelig for fatte gode beslutninger; for å finne frem til robuste løsninger behøver man brukbare fakta. At forvaltningen nedsetter transdisiplinære utvalg og engasjerer utvalgsmedlemmer med annen fagbakgrunn enn de som dominerer i departementene, kan tyde på at det tas i bruk samhandlingsekspertise i utredningsprosessene. Når utvalgsmedlemmer skal kommunisere på tvers av fagområder og forvaltningsstaben skal sette seg inn i faglige tekster som ligger utenfor deres kompetanseområde, vil evnen til å bruke samhandlingsekspertise være av avgjørende betydning for å implementere kunnskapen. Når det gjelder kvalitetssikring av vitenskapelige råd, derimot, er det så langt vanskelig å se at dette vektlegges på tilsvarende måte som Bijker m.fl. har gjort rede for i en nederlandsk kontekst.¹⁷⁶

For å undersøke hvorvidt disse antagelsene lar seg bekrefte, skal jeg se nærmere på hvordan utvalgene er sammensatt. Når mandatet er utformet, begynner arbeidet med å oppnevne utvalgsmedlemmer. Departementene har hatt forskjellige målsettinger for utvalgsarbeidene. Hva slags ekspertise velger forvaltningen å oppnevne, og hvilke andre kriterier legges til grunn for valg av bestemte personer?

I de 9 utvalgene som ble oppnevnt til å utrede spørsmål knyttet til klima-, energi- og miljøutfordringer i perioden 2002 til 2012, var tre nedsatt av Olje- og energidepartementet, tre av Miljøverndepartementet, to av Finansdepartementet og ett av Nærings- og handelsdepartementet. I tabell 4.1. finnes en oversikt over antall utvalgsmedlemmer og sekretariatsmed-

¹⁷⁶ Bijker, Bal og Hendricks, *The Paradox of Scientific Authority*.

lemmer. Som vi ser er det noe forskjell på fordelingen av utvalgs- og sekretariatsmedlemmer i de forskjellige NOU-utvalgene. I det følgende skal jeg gå nærmere inn på sammensetningen av disse.

Det finnes selvsagt mange forskjellige måter å nedsette utvalg på, men den vanligste er som følger: Når et departement av forskjellige årsaker har behov for en utredning, begynner det å lete etter potensielle kandidater til et utvalg. Utvalgene eller arbeidsgruppene består vanligvis av en leder, en nestleder, et sekretariat og sakkyndige utvalgsmedlemmer. Medlemmene oppnevnes som regel på bakgrunn av deres kompetanse og kvalifikasjoner. Uansett om man er politiker, forsker eller organisasjonsarbeider, så regnes man ikke som en representant for noen regjering, institusjon eller organisasjon i utvalgene, men som privatperson.

Tabell 4.1 *Utvalgs- og sekretariatsmedlemmer*

DEPARTEMENT	NOU-UTVALG	MEDLEMMER	SEKRETARIAT
#1 OED	GASSTEKNOLOGIUTVALGET	8	4
#2 OED	HYDROGENUTVALGET	6	5
#3 NHD	INDUSTRIUTVALGET	11 (2)*	4
#4 FD	INDIKATORUTVALGET	5	4
#5 MD	LAVUTSLIPPSUTVALGET	7	3
#6 FD	OLSEN-UTVALGET	9	6
#7 MD	MILJØGIFTSUTVALGET	9	1
#8 MD	KLIMATILPASNINGsutVALGET	17	7
#9 OED	ENERGIUTVALGET	15 (1)**	12

* To av medlemmene valgte å trekke seg fra utvalgsarbeidet.

** Det var et medlem som fungerte som vikar.

I *Veileder for utvalgsarbeid i staten* utgitt av Fornyings- og administrasjonsdepartementet står følgende:

«Dersom et medlem oppfatter seg som, eller faktisk er representant for en virksomhet eller organisasjon, er det også svært viktig, ikke minst for utvalgsmedlemmet selv, å få klarlagt hva slags *fullmakter* medlemmet har. Det er viktig for departementsansatte å avklare sin rolle i utvalget med eget departement og overfor de andre utvalgsmedlemmene. Selv om et medlem av utvalget er personlig oppnevnt, er ikke oppnevningen bare basert på personens kompetanse, men også på det fagmiljøet vedkommende tilhører. Det må også være klart om medlemmet helt og holdent kan uttale seg med grunnlag i egne

vurderinger. Dersom utvalgets rapport kommer på høring, må man være oppmerksom på at virksomheten kan ha en annen vurdering enn det medlemmet har.»¹⁷⁷

Veilederen kan leses som en form for kvalitetssikring. Likevel er den av annen art enn den Bijker m.fl. har beskrevet. Den tar for eksempel ikke stilling til hvilken ekspertise som bør engasjeres i offentlige utredningsprosesser, hvordan eksperters uttalelser kan kvalitetssikres i henhold til gjeldende vitenskapelig kunnskap, eller hvordan forvaltningen bør gå frem i slike situasjoner. Med unntak av referansene til offentlighetsloven, arkivloven og utredningsinstruksen, inneholder den ikke noen regler eller retningslinjer, kun råd og tips for utredningsarbeider. Veilederen er prosessorientert og berører ikke det innholdsmessige. Den er tenkt som et hjelpemiddel som kan tas i bruk av medlemmene underveis i arbeidet, men sier ingenting om hvordan rekrutteringsprosessen skal foregå.

Til tross for at de fleste utvalgsmedlemmene som jeg har intervjuet, erklærte at de ikke visste nøyaktig hvorfor de hadde blitt plukket ut til å sitte i utvalgene, antok mange at det var på grunn av deres kompetanse og bakgrunn. Hva slags kompetanse og bakgrunn som ble antatt å være viktig, varierte selvsagt. Det samme gjaldt motivasjonen for å delta:

Miljøverner #4: «Jeg ble kontaktet av Miljøverndepartementet, og da var vel egentlig mandatet allerede klart. Jeg fikk se mandatet for å se om jeg ville være med. Jeg må ærlig innrømme det var ikke sånn at jeg gikk inn i en lang tankeprosess. Jeg tenkte bare, det her er sikkert bra for Natur og Ungdom. Det er det bra å sitte i sånne utvalg every now and then, og som representant for en ungdomsorganisasjon, er det alltid sånn at en har en bevisbyrde som er litt større enn de andre, og blir derfor inkludert i det gode selskap.»

Mens denne informanten opplagt så seg selv som representant for en type samfunnsinteresse, var det andre som la større vekt på sin faglige ekspertise. Det kunne imidlertid være forskjellige forestillinger om hvorfor deres fagekspertise ble oppfattet som viktig:

Fagekspert 4#: «Jeg ble spurt gjennom en e-mail fra noen i Finansdepartementet. Jeg går ut i fra at jeg ble utpekt på grunn av at jeg har hatt en viss profil rundt det her med gasskraftverk og CO₂-fangst, og rundt energispørsmål. Jeg var på en måte det teknologiske alibiet her. Eller det er kanskje feil å si alibi. Jeg var en av de som ikke hadde økonomisk bakgrunn. Jeg tror faktisk jeg var den eneste i utvalget som hadde ren teknologisk bakgrunn. De ville ha med litt balanse på det, fordi en del av det arbeidet som ble gjort var knyttet opp til teknologi spørsmål.»

¹⁷⁷ Fornyings- og administrasjonsdepartementet, *Veileder for utvalgsarbeid i staten*, 7.

I intervjumaterialet spekulerer flere informanter i hvorfor de har blitt valgt, men de ber om at jeg spør departementet om hva som er årsaken, da de selv ikke vet. Noen fremhever også at det skyldes personlige bekjentskaper.

Fagekspert #1: «Hvorfor man blir plukket ut til å sitte i et utvalg, det går vel litt på renommé til personen, vil jeg tro. I tillegg til at det er folk i departementet som kjenner en av ulike grunner. Jeg var blant annet blitt kjent med ekspedisjonssjefen i departementet. Ved siden av det har jeg jobbet i bransjen siden jeg var ferdig med studiene i 1972.»

Det skal også fremheves at utvalgsmedlemmer som har gjort en god jobb i departementets øyne, kan bli spurt om å sitte i andre utvalg. Dette kommer frem i flere intervjuene.

Intervjuer: *Kan du fortelle hvordan du endte opp i utvalget?*

Økonom #1: «Det var nok flere grunner til det. Deler av mandatet til utvalget gikk på å se nærmere på noen anbefalinger i veilederen for nytte- og kostnadsanalyser i staten, som jeg tidligere hadde vært med på å lage. Det var det første utvalget jeg satt i, så det var nok noe av grunnen. Også var det også det at Olsen-utvalget gikk spesifikt på problemstillinger knyttet til bærekraft, og jeg hadde også sittet i et utvalg som skulle komme med forslag til bærekraftsindikatorer for norsk offentlig sektor. Det var ikke det samme arbeidet, men det var mye av det samme bakgrunnsmaterialet man trengte.»

Som flere utvalgsmedlemmer antydte, og som vi ser av sitatet ovenfor, blir enkelte spurt om å ta del i flere utvalg etter at de har opparbeidet seg unik erfaring med slikt utvalgsarbeid og på grunn av deres faglige kunnskaper. Andre derimot blir rekruttert grunnet sin erfaringsbakgrunn. Da ser vi at transdisiplinaritet blir en nøkkel til å forstå hva som forventes å skje i utredningsarbeidet:

Politiker #5: «Jeg ble nok spurt for å sikre politisk bredde i arbeidet. Det var et veldig politisk sammensatt utvalg.»

Intervjuer: *Hvem var det som spurte deg direkte om å bli med?*

Politiker #5: «Det var det ingen som sa direkte, men jeg har bare antatt at de så i litt ulike politiske leier etter aktuelle personer. Jeg husker ikke konkret hvor forespørselen kom fra, men jeg tror den kom fra UD.»

På spørsmål om hun opptrådte i utvalget som privatperson eller i egenkap av et politisk parti, svarte hun begge deler. Hun bemerket også at departementet ikke hadde gitt noe klart svar på hvorfor akkurat hun hadde

blitt plukket ut til å delta i utvalget, eller hvorfor det var ønskelig med et utvalg som var sterkt dominert av politikere:

Politiker #5: «Det er jeg også interessert i å vite, hvem som kom opp med mitt navn, for det vet jeg jo ikke. Nei, så det er jo et interessant spørsmål: Hvorfor ble egentlig dette utvalget nedsatt? Det er jo mange teorier om det. Det er jo også en måte å parkere problemstillinger på.»

Intervjuer: *Har du en egen teori?*

Politiker #5: «Nei, hvis jeg skal se det med beste vilje, så tror jeg jo ministeren reelt ønsket å bringe utviklingspolitikken inn i en ny kontekst. Han ville ut av den tradisjonelle bistandstilnærmingen. Han ville gjør norsk politikk mer globalt orientert. Men det er sikkert også noen strategisk lure tanker også, kjenner jeg ham rett, om hvordan det skulle jobbes med.»

Som vi ser, innbyr spørsmålene til gjetting og spekulasjoner om hvorfor utvalget og dets medlemmer ble oppnevnt. En høyst interessant påstand kastet frem, er imidlertid at utvalgsarbeid kan fungere som en sovepute for regjeringen. Politiker #5 antyder at det å oppnevne utvalg, kan være en måte å kjøpe seg tid på.

Enkelte medlemmer hadde en klarere formening om hvorfor de hadde blitt spurt om å sitte i utvalgene enn andre:

Økonom #3: «Jeg har vært med i mange utvalg som har med klima og miljø å gjøre. Det er fordi jeg har forsket på energi og ressurser i lang tid. Så jeg blir vel oppfattet som en uavhengig ekspert, som de ofte vil ha med i utvalg. Noen utvalg består kun av fagpersoner, men andre er en blanding av fagpersoner og representanter fra ulike organisasjoner. Det siste utvalget jeg var med i, var et rent ekspertutvalg. Forholdene kan være ganske forskjellig fra utvalg til utvalg.»

Informanten fortalte videre at han trolig ble kontaktet av departementet fordi det var kjent med hans tidligere deltakelse i andre utvalg. Samtidig var det ikke til å stikke under en stol at han var en av få som hadde spesialkompetanse på området.

Politiker #3: «Hvordan jeg endte opp i utvalget? Det er et godt spørsmål. Det må du spørre ministeren om. Han hadde jo en klar tanke med det. Jeg var jo leder i politisk avdeling i en humanitær organisasjon, så jeg hadde jo jobbet mye med emnet fra før av.»

Ved siden av å ha relevant kunnskap på området, forteller utvalgsmedlemmet at ministeren ønsket oppnevne medlemmer som besatt politisk erfaring og dømmekraft:

Politiker #3: «Sponheim ville ha med folk som hadde bakgrunn i politikk. Samtidig var det nok et strategisk trekk med tanke på at de to sentrale aktørene i norsk utviklingsdebatt opp gjennom årene hadde vært fagbevegelsen og kirken.»

Flere medlemmer opplyste om at oppnevnelser kunne være strategisk så vel som taktisk fundert. Fagekspert #1 som har sittet i flere NOU-utvalg, fortalte eksempelvis at det til tider var hard kamp om plassene:

«Det var oppe på regjeringens bord. Så det oppstod en viss kamp om hvem som skulle sitte i det. Jeg mener å huske at departementsråden nevnte det på første møte. Det var sikkert flere statsråder som hadde synspunkter på det. Utvalget skulle vel også settes sammen av folk fra ulike miljøer, ulike landsdeler og representere både ditt og datt, regner jeg med. Så er det noen som vil ha inn *dem*, og for all del ikke *dem* og så videre.»

I det aktuelle tilfellet var det flere departementer som hadde interesse i utredningsemnet og som ønsket å komme inn i eierposisjon. Dermed oppstod det debatt på tvers av sektorene om hvem som burde få oppdraget, og ytterst få medlemmer slapp gjennom nåløyet.

En av fagekspertene innenfor teknologi satte, som vi så i et tidligere sitat, spørsmålstegn ved utvalgets sammensetning. Hans videre kommentar var på flere måter er i samsvar med det Skarstein hevdet om profesjonaliseringen av samfunnsøkonomien:

Fagekspert #4: «Det var en del sosialøkonomer som kjente hverandre fra før av, og som tydelig hadde snakket en god del sammen i forkant. Disse menneskene utgjorde kjernen i utvalget. De var veldig samkjørte og de tenkte likt.»

Denne fageksperten fortalte videre at utvalgslederen hadde tatt med seg sosialøkonomer vedkommende kjente fra før av i utvalget. Disse ble både engasjert som fagekspert og sekretærer. Med unntak av ham selv, var det kun et annet medlem som ikke hadde bakgrunn som sosialøkonom. Dette hevder han hadde stor innvirkning på sluttresultatet.

Som vi har sett finnes det både ekspert- og interesserepresentasjon i utvalgene. Flere av medlemmene har også tilleggskompetanse. Tabell 1.2 viser at utvalgene som ble oppnevnt av Finansdepartementet (Indikatorutvalget #4 FD og Olsen-utvalget #6 FD) og Olje- og energidepartementet (Energiutvalget #9 OED) er økonomtunge. Dette kan støtte opp under antagelsen om at yrkesbakgrunner i NOU-utvalgene speiler kompetansen i departementene. Hovedparten av utvalgsmedlemmene i FD sine utvalg har økonomibakgrunn. En årsak til dette kan være at ekspertutvalgene til

FD ble bedt om å ha et sterkt fokus på samfunnsøkonomiske hensyn. Som nevnt i det foregående, skulle de utrede blant annet hvilke hindringer som bærekraftig og miljøvennlig teknologi kan møte.

Samtlige av OED sine utvalg har et sterkt innslag av ingeniører, i alle fall når en sammenligner med resten av utvalgene. Dette kan muligens forklares med at OED sine utvalg særlig har fokus på hvordan bærekraftig og miljøvennlig teknologi kan bidra til å løse klima- og miljøproblemer i tillegg til å skape energi- og kraftbalanse, og da trenges ingeniørvitenskapelig innsikt.

Dersom vi tar utgangspunkt i det Lægreid og Olsen har skrevet om profesjonstilknytning og ser på antall jurister i NOU-utvalgene, synes det ikke å være noen sammenheng mellom rekrutteringsmønsteret og fagbakgrunner i forvaltningsstaben. Det finnes riktignok jurister i enkelte av utvalgene, men hvis det fremdeles er slik at jurister har en dominerende posisjon i departementene, har ikke dette gitt seg noe særlig utslag her. Hva kan det bety? En mulig forklaring kan være at forvaltningsstaben anvender samhandlingsekspertise når de skal arbeide videre med offentlige utredninger, og at det av den grunn ikke er behov for å oppnevne så mange jurister i utvalgene. Medlemmer med ingeniørutdanning synes å stå sterkere enn de som har tatt juridisk embetseksamen. Det kan også skyldes at departementene i mindre grad har ansatte med ingeniørfaglig bakgrunn.

Tabell 4.2. *Utvalgsmedlemmenes fagbakgrunn.*

FAGBAKGRUNN	#1 OED	#2 OED	#3 NHD	#4 FD	#5 MD	#6 FD	#7 MD	#8 MD	#9 OED	(N)
JUS	1		1 (1)			1	1		1	5 (1)
SAMFUNNSFAG								1	1	2
INGENIØRFAG	3	2	1		2	1		1	3	13
HUMANIORA								2	1	3
LANDBRUKSFAG	1						1	1	1	4
ØKONOMISKE FAG	1	1	(2)*	4	1	6	2	3	5	23 (2)
NATURVITENSKAP	1						3	4		7
MEDISIN							2			2
POLITIKER	1		8					1	2	12
MILJØBEVEGELSEN	1	1			1			1	1	5
ANNET		1	1		2					4
UKJENT				1	1	1		3		6

* Begge økonomene som satt i utvalget, trakk seg.

Miljøverndepartementets utvalg (Lavutslippsutvalget #5 MD, Miljøgifts-utvalget #7 MD og Klimatilpassingsutvalget #8 MD) kan sies å være de mest transdisiplinært sammensatte utvalgene, vurdert på bakgrunn av bakgrunnen til medlemmene. På samme måte som med Olje- og energidepartementets utvalg har Miljøverndepartementets utvalg stort fokus på hvordan naturvitenskap og teknologi kan bidra til å løse miljøproblemer. Fra å oppnevne utvalg som får i oppdrag å utrede forskjellige scenarioer for lavutslippssamfunn i 2006 og komme med konkrete forslag til hvordan miljøgifter kan stanses i 2009, presenterer departementet samtidig en utredning som foreslår hvordan vi bør tilpasse oss klimaendringene. Denne utredningen kan sies å skille seg fra andre utredninger i samme periode. Da sistnevnte kan beskrives som en prøveballong, er det kanskje ikke så overraskende at utvalget har en avvikende sammensetning, sammenliknet med de øvrige utvalgene som dette departementet har oppnevnt.

Nærings- og handelsdepartementet sitt ene utvalg i denne undersøkelsen (Industriutvalget #3 NHD) fokuserer også på samfunnsøkonomiske spørsmål. Likevel er det dominert av politikere, noe som tyder på en annen tolkning av hva dette innebærer enn det vi har sett ellers. Det faktum

at utvalgets to medlemmer med samfunnsøkonomisk bakgrunn, trakk seg fra utvalget.

Enkelte utvalg har benyttet seg av kompetansen til uavhengige ekspertgrupper i tillegg til sin egen kompetanse. Dette har gjerne skjedd på oppfordring fra departementene. I forbindelse med Hydrogenutvalget oppnevnte Olje- og energidepartementet eksempelvis to ekspertgrupper som skulle bidra til det faglige grunnlaget for utvalgets arbeid.

Utvalgene domineres altså av enkelte typer av fagbakgrunn. Samtidig skal det nevnes at enkelte av medlemmene kan sies å ha hatt flere hatter, at de både er fageksperter og representerer interesser eller erfaringer. Jeg har i den videre analysen forsøkt å plassere dem etter den rollen jeg tror de i hovedsak var tiltenkt å fylle i utvalget. Til slutt vil jeg nevne et siste punkt fra tabell 4.2 som det kan være verdt å merke seg, nemlig det sparsomme innslaget av samfunnsvitere, humanister, naturvitere og personer med landbruksfaglig utdanning.

Hva kan vi lese ut av empirien så langt? Utenom at det finnes veiledere for utvalgsarbeid, synes ikke kvalitetssikring av ekspertråd å ha stor betydning for hvordan politisk undring utvikles og organiseres. Kvalitetssikring i denne sammenheng dreier seg først og fremst om å gjøre det sannsynlig at innstillingene blir politisk brukbare. Når det gjelder profesjonstilknytning, er rekrutteringsmønsteret tvetydig. Som nevnt i det foregående, har jurister og økonomer tradisjonelt vært sterkt representert i forvaltningen. Tabell 4.2 viser at det er en overvekt av økonomer i utvalgene. Dette bildet er likevel ikke entydig. Overraskende nok er ingeniører sterkt representert i en del utvalg, mens det er få jurister. Har dette noe å gjøre med hvilke typer fagbakgrunn som dominerer departementene i dag?

Antagelsen om at forvaltningen etterstreber transdisiplinaritet i utredningsprosessene viser seg foreløpig å holde mål. Vi ser at det dras nytte av både faglig og erfaringsbasert kunnskap i utvalgsarbeidene. Når det kommer til bruk av samhandlingsekspertise i organisering av utvalgsarbeid, sier datamaterialet ikke så mye om dette. Dersom forvaltningen engasjerer utvalgsmedlemmer som har annen fagbakgrunn enn de som dominerer i departementene, kan det bety at de ansatte bruker samhandlingsekspertise for å sette seg inn i anbefalingene. I de tilfeller der forvaltningsstabens fagbakgrunn tilsvarer utvalgets, spiller samhandlingsekspertise kanskje en mindre rolle i kunnskapsoverføringen, da man kan gå ut fra at aktørene snakker samme *fagspråk*.

Kompetanse i forvaltningen

For å få et bedre bilde av hvilken kunnskap og kompetanse forvaltningen drar nytte av i utvalgsarbeid, ble det gjennomført enkle spørreundersøkelser i Olje- og energidepartementet, Miljøverndepartementet, Finansdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet. Hensikten med dette var å innhente informasjon om de ansattes utdanningsbakgrunn og å undersøke om det var forskjeller mellom departementene.

Tabell 4.3. *Utdanningsbakgrunnen til departementsansatte. Antall.*

FAGBAKGRUNN	OED (300)	MD (280)	FD (160)	NHD (238)
JUS	90	55	29	42
SAMFUNNSFAG	24	32	11	52
INGENIØRFAG		11	6	
HUMANIORA		12		
LANDBRUKSFAG		4		
ØKONOMISKE FAG	135	30	55	91
NATURVITENSKAP		6		
ANNET	36	11	31	20
LAVERE UTDANNELSE	15	73	28	33

Kilde: Egen survey.

Som det fremgår av tabell 4.3, er det en overvekt av økonomer i Olje- og energidepartementet, i Nærings- og handelsdepartementet og i Finansdepartementet. Her ser vi en klart høyere prosentandel i OED (45 %), NHD (38%) og FD (34 %) sammenlignet med MD (15 %). Tabellen viser også at det er et sterkt innslag av jurister: OED (30 %), MD (26 %), NHD (18%) og FD (18 %). Mens MD, OED og FD har et visst innslag av samfunnsvitere, ser vi at det er få ingeniører, humanister, agronomer og naturvitere som er ansatt i disse departementene. Overraskende nok har hele 22 prosent av Nærings- og handelsdepartementets tilsatte bakgrunn fra samfunnsfag. Ellers er sammensetningen nokså lik OED og FD. En annen iakttagelse som kan trekkes frem, er at sammensetningen til Miljøverndepartementet virker mer tverrfaglig enn i de andre departementene. MD er

eksempelvis det eneste departementet som har ansatte med bakgrunn fra humaniora, landbruksfag og naturvitenskap.

Et neste steg i analysen av fagkompetanse var å sammenligne informasjonen i tabell 4.3. med utvalgsmedlemmenes faglige bakgrunn. Ville materialet vise en signifikant sammenheng mellom fagbakgrunnen til de ansatte i forvaltningen og utvalgsmedlemmene? Var det slik at departementene oppnevnte medlemmer med relativt lik bakgrunn som deres egne ansatte? Dette er sentrale spørsmål som kan belyse dynamikken i forvaltningens kunnskapsinnhenting og kunnskapsutvelgelse.

La oss først se på den faglige bakgrunnen til de ansatte i Olje- og energidepartementets sammenliknet med utvalgsmedlemmer i Gassteknologiutvalget (#1 OED), Hydrogenutvalget (#2 OED) og Energiutvalget (#9 OED). For det første er det et beskjedent innslag av medlemmer med bakgrunn fra samfunnsfag, humaniora, landbruksfag og naturvitenskap. Det samsvarer bra med utdanningsbakgrunnen i departementet. For det andre er det få jurister i utvalgene mens det er ganske mange jurister som er ansatt i departementet. For det tredje er det en høy prosentandel ingeniører i utvalgene. Dette står i kontrast til det forhold at departementet ikke har noen tilsatte med ingeniørbakgrunn. Et siste forhold som kan nevnes er at Energiutvalget (#9 OED) hadde en sterk overvekt av økonomer, noe som ikke er så overraskende gitt dominansen av økonomer blant de ansatte.

Disse funnene kan tyde på at Olje- og energidepartementet i enkelte tilfeller har hatt et ønske om å utvide kompetansen i forvaltningen ved å supplere den med kunnskap fra andre fagområder. Dette gir støtte til antagelsen om at departementene i hvert fall har behov for samhandlingsekspertise. Samtidig er effekten av økonomdominansen variert siden det bare var i Energiutvalget at det var mange medlemmer med økonomibakgrunn.

Med 280 ansatte har Miljøverndepartementet nesten like mange medarbeidere som Olje- og energidepartementet. Sammenliknet med Olje- og energidepartementets utvalg fremstår Lavutslippsutvalget (#5 MD), Miljøgiftsutvalget (#7 MD) og Klimatilpassningsutvalget (# 8 MD) som langt mer tverrfaglige. Også Miljøverndepartementet oppnevner medlemmer med økonomibakgrunn, men sammensetningen virker mer balansert. Vi ser videre at også utvalgene oppnevnt av dette departementet har relativt få medlemmer med juridisk bakgrunn, spesielt når man tar i betraktning antall jurister i departementet. Heller ikke samfunnsfag eller humaniora er sterkt representert i disse utvalgene.

Finansdepartementets utvalg er de som tydeligst domineres av samfunnsøkonomer. Hele 78 prosent av utvalgenes medlemmer har økonomibakgrunn. Det er mer enn det dobbelte av det antall økonomer som finnes i departementet (34 prosent). Ellers er andre fagbakgrunner meget svakt representert i både Indikatorutvalget (#4 FD) og Olsen-utvalget (#6 FD). Forventningene om betydningen av profesjonstilhørigheten til de ansatte i departement bekreftes dermed tydeligst av Finansdepartementets utvalg. Her er det vanskelig å se at det er lagt vekt på transdisiplinaritet og samhandlingsekspertise. Snarere virker det som om dette departementet er mest opptatt av å bli oppdatert på akademisk samfunnsøkonomisk kompetanse.

Nærings- og handelsdepartementets Industriutvalg (#3 NHD) avviker fra de øvrige ved å være i hovedsak *politisk sammensatt*. Slik sett kan vi si at det ble lagt til rette for en transdisiplinær prosess men kanskje enda mer for en samordning av potensielt sett forskjellige industripolitiske standpunkter. I dette tilfellet la nok departementet større vekt på politisk bakgrunn og politiske erfaringer enn å bli tilført faglig ekspertise.

Hvilke konklusjoner kan vi så trekke av denne analysen? Det er åpenbart ikke en enkelt strategi for å utvikle undring som gjør seg gjeldende. I noen tilfeller ser vi at departementene anvender en *oppdateringsstrategi* der utvalgenes fagsammensetning er relativt lik med utdanningsbakgrunnen i departementet. Dette er tydeligst i Finansdepartementets utvalg som ser ut til å skulle gi samfunnsøkonomene i departement faglig oppdatering. En annen og kanskje mer utbredt strategi er *supplering* slik vi ser ved oppnevningen av utvalgene til Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet. Blandingen av fagekspertise og erfaringsekspertise viser at det satses på en transdisiplinær arbeidsform og kunnskapsforflytning som vil ha fordel av utviklingen av samhandlingsekspertise, både i utvalgene og i departementene. Kanskje ligger det også *kompromissstrategi* til grunn for oppnevningen, i den forstand at man håper at utvalgene skal levere innstillinger som bygger bro mellom de forskjellige formene for ekspertise som er representert. En slik strategi er tydeligst i oppnevningen av Industriutvalget, Nærings- og handelsdepartementets politikertunge utvalg peker mot at forvaltningen ønsker å finne ut av hva som kan være politisk brukbare fakta og forslag.

Hvordan stiller det seg så med sekretariatene til utvalgene? Her er det mer nærliggende å anta at deres fagbakgrunn gjenspeiler sammensetningen av de ansatte i departementene, men det er også tenkelig at sekre-

tariatene blir sammensatt enten for å supplere eller forsterke ekspertisen som sitter i utvalgene.

Sekretariatenes sammensetning

NOU-utvalg har vanligvis et sekretariat bestående av en eller flere sekretærer. Disse stillingene er både på heltid og deltid, alt avhengig av størrelse og kompleksitet på saksområdet som skal behandles, og hvordan arbeidsoppgavene fordeles mellom utvalgsmedlemmene. Mange ganger utgjør ansatte i departementet sekretariatet, men det er heller ikke uvanlig å legge ansvaret til et underliggende organ. Sekretærbistand kan for eksempel kjøpes eksternt i form av et oppdrag til et forskningsmiljø eller et konsulentfirma.¹⁷⁸

Mens enkelte sekretariatsmedlemmer forteller at de fikk en direkte forespørsel fra departementet om å ta del i arbeidet, forteller andre at de søkte på stillingsutlysninger.¹⁷⁹

Offentlig ansatt #4: «Jeg søkte bare en stilling. Vi var tre stykker i sekretariatet. Alle ble ansatt på bakgrunn av forskjellige grunnlag og hadde kompetanse som kunne utfylle hverandre.»

Sekretariatsmedlemmet forteller også at hun rekrutterte andre sekretariatsmedlemmer. Hun mente at hun hadde lav fagkompetanse men mye prosesskompetanse. Det var også tilfellet for det andre medlemmet hun anbefalte. Videre sa hun at det ikke finnes noen klare fellestrekk mellom departementene. Hun hadde sittet i sekretariat for et annet utvalg tidligere, og det var store forskjeller mellom dem. Departementet som sekretariatsmedlemmet nå jobbet for, hadde en egen arbeidsform når det gjaldt utvalgsarbeid. Hun fortalte at kulturene i departementene var svært forskjellige, og at det var vanskelig å kommunisere på tvers av departementer. Etter hennes mening var ledelseskulturen i Miljøverndepartementet for eksempel svakere enn i departementet hun var ansatt i.

Det å ta i bruk av samhandlingsekspertise kan med andre ord vise seg å være langt mer komplisert enn først antatt. Hvis departementene har vanskeligheter med å kommunisere med hverandre, kan denne type ekspertise være en nødvendig forutsetning for å lykkes.

Når det gjaldt de praktiske oppgavene, fortalte offentlig ansatt #4 at utvalgsarbeidet seilte sin egen sjø og det var mange tilfeldigheter i arbeidet.

¹⁷⁸ Fornyings- og administrasjonsdepartementet, *Veileder for utvalgsarbeid i staten*, 8.

¹⁷⁹ Dersom engasjementet til sekretæren skal vare i mer enn seks måneder, må det normalt utlyses.

Utvalgsmøtene i dette tilfelle var to dager per måned. Begge sekretariatsmedlemmene sa at det var en tungrodd prosess med mange medlemmer og mye ekstern kunnskapsinnhenting. Enkelte utvalgsmedlemmer var mer frempå enn andre. Utvalgsleder la opp den organisatoriske planleggingen. Da det fantes få retningslinjer for hvordan slikt arbeid skulle gjøres, ble det en veldig lite strømlinjeformet prosess.

Etter å ha intervjuet en rekke sekretariatsmedlemmer kom det frem at det fantes mange forskjellige typer sekretariat. Likevel viser det seg at flere av medlemmene har hatt nokså like erfaringer. Etter å ha gjennomgått flere utredninger oppdaget jeg at sekretariatet ofte tilhørte departementet som hadde oppnevnt utvalget. Derfor spurte jeg om et sekretariatsmedlem kunne utdype dette.

Offentlig ansatt #5: «Jeg kjente utvalgslederen svært godt. Vi hadde jobbet sammen tidligere».

Intervjuer: *Er det ikke betenkelig at så mange kjenner hverandre fra før?*

Offentlig ansatt #5: «Nei, det er bare slik det er. Jeg kjente faktisk flere av utvalgsmedlemmene, og jeg vet at enkelte er venner fra mange år tilbake.»

Utsagnet gir støtte for antagelsen om at profesjonstilknytning og miljøtilhørighet kan påvirke forvaltningens rekrutteringsprosesser. I tabell 4.4. gis en oversikt over hvor sekretariatsmedlemmene har sin tilhørighet. Som vi ser, rekrutterer departementene ofte sekretariatsmedlemmer fra egne rekker. Hovedparten av sekretariatsmedlemmene i Olje- og energidepartementets utvalg tilhører for eksempel departementets egen stab.

Som tabellen viser, har hele 7 av 9 utvalg departementsansatte i sekretariatene. I samtlige av disse 7 utvalgene har sammensetningen bestått av sekretariatsansatte som tilhører departementet som oppnevner utvalget. Dette gjelder samtlige av Olje- og energidepartementet sine utvalg, 2 av Finansdepartementet sine, 1 utvalg tilhørende Miljøverndepartementet og 1 tilhørende Nærings- og handelsdepartementet. I NOU-en som ble oppnevnt av Nærings- og handelsdepartementet var to av Finansdepartementets ansatte representert i sekretariatet. Det samme gjelder Finansdepartementets utvalg (#6 FD). To seniorrådgivere fra Miljøverndepartementet var representert i sekretariatet til et av utvalgene oppnevnt av Finansdepartementet. Begge disse rådgiverne har økonomibakgrunn.

Tabell 4.4 Sekretariatsmedlemmenes organisatoriske tilhørighet.

TILHØRIGHET	#1 OED	#2 OED	#3 NHD	#4 FD	#5 MD	#6 FD	#7 MD	#8 MD	#9 OED	(N)
OED	3	3							6	12
NHD			2					1		3
FD			2	1		3				6
MD						2		1		3
KD								1		1
SD		1								1
CICERO					3					3
NVE									3	3
SSB				3		1				4
MILJØDIREKTORATET								2		2
ANNET		1						2	3	5
UKJENT						1				1

Miljøverndepartementet har også dratt nytte av departementsansatte i ett av sine sekretariat. Et av disse medlemmene tilhørte Miljøverndepartementet, mens det andre tilhørte Kunnskapsdepartementet. I NOU-en *Et Norge uten miljøgifter*, oppnevnt av Miljøverndepartementet, bestod sekretariatet av kun én uavhengig sekretær. Statistisk sentralbyrå har hatt sekretariatsmedlemmer i begge utvalgene oppnevnt av Finansdepartementet: Indikatorutvalget (#4 FD) og Olsenutvalget (#6 FD). Blant andre aktører som har vært representert i sekretariatene finner vi NVE, DSB, CICERO, Miljødirektoratet og Statnett.

Det er ikke like lett å spore opp fagbakgrunnen til de som sitter i sekretariatene som utvalgsmedlemmene. Selv om en del av medlemmene kategoriseres som *ukjent*, gir likevel tabell 4.5 et inntrykk av hvordan kompetanse de forskjellige departementene har dratt nytte av i sekretariatene.

Over hele linjen synes forvaltningen å dra nytte av sekretariatsmedlemmer som har økonomibakgrunn, med unntak av Miljøverndepartementets sekretariat og Olje- og energidepartementets første utvalg (#1 OED). Man kan bare spekulere i årsakene til at det ikke finnes økonomer blant disse: forskjellige departementskulturer, utredningsspørsmål som ikke krever samfunnsøkonomisk kompetanse eller tverrsektorielle interessekonflikter.

Det sterke innslaget av økonomer i sekretariatene bekrefter tendensene vi har sett tidligere. Samtidig er vanskelig å spore opp transdisiplinært sammensatt kompetanse i sekretariatene. Hvordan skal vi tolke at 7 av 9 utvalg har departementsansatte i sekretariatene? Kanskje fungerer sekretariatet som en slags *tolk* eller *oversetter* for forvaltningen i utvalgsarbeidet. Det er i så fall grunn til å tro at sekretariatet besitter stor samhandlingsekspertise, idet de blir nødt til å oversette både utvalgsmedlemmenes anbefalinger og forvaltningens interesser.

Hvilken kompetanse finnes ikke i sekretariatene? Slik som i undersøkelsene av utvalgssammensetningen og fagbakgrunner i forvaltningen, ser vi også her at det er flere yrkesgrupper som ikke er representert i sekretariatene: humanister, personer med landbruksfaglig utdanning, medisiner, politikere og representanter fra miljøbevegelsen. Samtlige sekretariater mangler overraskende nok også jurister.

Tabell 4.5. *Sekretariatenes fagbakgrunn. Antall*

FAGBAKGRUNN	#1 OED	#2 OED	#3 NHD	#4 FD	#5 MD	#6 FD	#7 MD	#8 MD	#9 OED	(N)
JUS										
SAMFUNNSFAG	1				1			2 (1)		4
INGENIØRFAG		1							1	2
HUMANIORA										
LANDBRUKSFAG										
ØKONOMISKE FAG		2 (1)	1	2 (1)	2	6 (MD 2/1)			10 (3)	23
NATURVITENSKAP		1								1
MEDISIN										
POLITIKER										
MILJØBEVEGELSEN										
ANNET								1		1
UKJENT	3	1	3 (FD 2)	2			1	4 (3)	1	15

Tallene i *kursiv* representerer eksterne sekretariatsmedlemmer.

Ved å kartlegge fagbakgrunnen til utvalgene og sekretariatene ser vi at utvalgsarbeid på mange måter er teknisk-økonomisk felt. Undringene bæ-

rer preg av dette. En meget stor del utvalgs- og sekretariatsmedlemmene har økonomibakgrunn. Samtidig er flere av utvalgene transdisiplinært sammensatt, og det er ingen tvil om at samhandlingsekspertise kan spille en viktig rolle i kommunikasjonen mellom forskjellige fag- og ekspertiseområder.

Et sentralt spørsmål er selvsagt hvilke overveielser som ligger bak oppnevningen av utvalgene og deres sekretariater. En ting er fag- og ekspertisebakgrunn, men det er også rimelig å anta at andre kriterier spiller en rolle. Vi har allerede sett antydninger om at bekjentskap og miljøtilhørighet kan spille en viktig rolle. Er det også andre egenskaper som vurderes som viktige?

Forvaltningens preferanser

For å lære mer om rekrutteringsprosessen, tok jeg kontakt med en departementsråd. Da flere av utvalgsmedlemmene jeg hadde vært i kontakt med ikke visste hvorfor de var blitt valgt ut til å sitte i utvalg og arbeidsgrupper, spurte jeg departementsråden om dette.

Offentlig ansatt #3: «Det er i og for seg et godt spørsmål. Vi starter å lete etter to ting: en utvalgsleder og et sekretariat. Det er det viktigste for oss. Har man en brukbar utvalgsleder og et godt sekretariat, går det som regel bra. Men så skal sammensetningen både være kjønnsnøytral og distriktsnøytral, og det kan by på problemer. For det betyr jo at vi ikke nødvendigvis finner de optimale luringer til å være med i utvalget. Det er litt fælt å si det, men sånn blir det gjerne altså. Og så er det sånn at regjeringen er veldig, veldig redd for kontroversielle personer. De blir så uforutsigbare, og det er noe vi ikke liker. Så det konformitetspresset som finnes i forvaltningen, vil være med å påvirke hvem vi tar med inn i utvalgene.»

Intervjuer: Så departementet prioriterer samarbeidsevner fremfor ekspertise?

Offentlig ansatt #3: «Jeg vil ikke nødvendigvis si det, men det er klart at dersom man skal få ting gjort, er det nødvendig å involvere de riktige menneskene.»

Forventningen om at samhandlingsekspertise er viktig i utredningsarbeidet kommer igjen til syne. Departementsråden indikerte samtidig at det fantes sterke bånd mellom departementsansatte og personer som ble oppnevnt til enkelte utvalg. Nok en gang ser vi at profesjonstilknytning og tilhørighet har betydning for rekrutteringsprosessene. Under intervjuene kom det også frem at flere av utvalgsmedlemmene var venner eller kolleger av administrasjonen som hadde engasjert dem. Et utvalgsmedlem sa for eksempel:

Økonom #1: «Hvordan kan jeg forklare det [at jeg ble spurt om å sitte i utvalget]? Departementet er strategisk når det gjelder å sette sammen utvalg. I praksis er det jo sånn at de sitter og tenker på hvem de skal spørre. Da kan bekjentskap få stor betydning, for ellers kommer de kanskje ikke på å spørre deg. Jeg har for eksempel studert sammen med mange av de i departementet som jobber med disse problemstillingene.»

Et annet forhold som kom frem i intervjuene, er gjenbruk av utvalgsmedlemmer. Hvilke konsekvenser kan dette for politikikutvikling og kompetanseheving? Ifølge enkelte medlemmer foretrekker departementene å oppnevne personer med gode samarbeidsevner. De som har levert dissens, kan risikere å aldri bli spurt igjen. De som derimot gjør et godt stykke arbeid i administrasjonens øyne, kan belønnes med nye engasjement.

I gjennomgangen av sekretariatenes sammensetning, så vi også at flere av sekretariatsmedlemmene hadde tilhørighet til departementet som hadde oppnevnt utvalgene. Det er derfor grunn til å tro at forvaltningen er strategisk i sitt valg av medlemmer av sekretariatene.

Enkelte informanter forteller også om *politiske svingdører*. Dette innebærer at personer med unik strategisk kompetanse og forståelse for politikk manøvrerer seg fra stillinger i forvaltningen til næringslivet, og motsatt. Noen utvalgsmedlemmer hevdet at dette kunne være med på å svekke tilliten til statsmakten. Et kjent eksempel er da Bjarne Håkon Hansen gikk fra en ministerpost til en rådgiverstilling i First House i 2009. Hansen ble den gang ilagt seks måneders karantene fordi det ble antatt at han kunne gi sin nye arbeidsgiver et uberettiget konkurransefortrinn.¹⁸⁰

Det kan samtidig argumenteres for at verdifull kunnskap går tapt når noen personer blir utelukket fra deltakelse i utvalgene, mens andre ble brukt gjentatte ganger. Her kan man kanskje tale om et slags *læringsfilter*. Noe kunnskap etterlates i filteret, mens noe trenger gjennom. Et siste forhold som her kan nevnes, er spørsmålet om å utvikle ny kunnskap. En departementsansatt forklarer hvordan faglig identitet og tilhørighet spiller inn:

Offentlig ansatt 5#: «Fagpersoner som sitter inne med en del kunnskap, rir jo gjerne noen kjepphester. Utvalgslederen hadde jobbet i direktoratet før. Det er jo klart at hun kjente miljøet og hadde med seg bagasje. Hun visste hvordan ting var, hva som fungerte bra og hva som fungerte mindre bra. Nå skal ikke jeg si at det var feil i hennes tilfelle, men det kan føre til forutinntatte mening-

¹⁸⁰ Strømme, Karl R. «Vikariat ga Hanssen ekstra karantene» i *Dagens Næringsliv* 18. november 2009, 20.

er. Hvis formålet er å tenke ut noe nytt, så kan det være litt negativt at man kjenner aktører som har *stakes* i det bestående».

Som jeg har vist i det foregående, skjer oppnevning av utvalgsmedlemmer og sekretariatsmedlemmer på flere måter. Enkelte søker på stillinger som er offentlig utlyst, mens andre rekrutteres internt i forvaltningen. Noen utvalgsmedlemmer fortalte også at de rekrutteres via bekjente eller at de headhunted av departementene. Som tilsatte i forvaltningen også er inne på, er valg av utvalgsmedlemmer godt gjennomtenkt. Dette vil jeg komme nærmere inn på senere.

Observasjoner i «undringskammeret»

Med utgangspunkt i en «kammermodell» for politisk læring har jeg i dette kapittelet sett nærmere på hvordan politisk undring utvikles og organiseres gjennom oppnevning av utvalg for arbeid med NOU-er. Som vist har departementene forskjellige grunner for å oppnevne utvalg. Ved å sammenligne uttalte målsettinger for utvalgsarbeidet, har jeg identifisert *to forskjellige mandattyper*. Den ene kan betegnes som ekspertorientert, den andre som interesseorientert. Bak et ekspertorientert mandat ligger en forventning om at *fagkunnskap* skal brukes til å løse bestemte problemer. Et interesseorientert mandat legger opp til at aktører fra forskjellige organisasjoner og institusjoner skal ta del i utvalgsarbeidet. Her blir *erfaringbasert kunnskap* og kompetanse trukket frem som et sentralt kriterium for å bli valgt til å sitte i utvalget. Når det er sagt, må det straks tilføyes at det er få av utvalgene som kan regnes som bare en av delene. Derfor ser begrepet om *transdisiplinaritet* altså ut til å være en treffende karakteristikk av den forventede kunnskapsflyten.

Ved å gjennomgå mandater for utvalgsarbeidet, ser vi også at det er vanskelig å gi et entydig svar på hva en undring er rettet mot og hvordan undringer formes. Jeg fant imidlertid fire hovedtyper: (1) stimulering av industriell utvikling, (2) utvikling av forvaltningsinstrumenter og politiske instrumenter, (3) utgangspunkt for lovtekster eller revisjon av lover og forskrifter, og (4) prøveballonger for hva som kan være interessante, relevante, mulige eller nødvendige områder for politikkutvikling. Gjennomgangen tyder samtidig på at departementene har brukt forskjellige oppnevningstrategier: (1) faglig oppdatering, (2) faglig supplering, og (3) undersøkelse av kompromiss-muligheter. Strategiene ser imidlertid ikke ut til å være gjensidig utelukkende.

Jeg spurte i innledningen: «Hva er egentlig NOU-er?» Som vi har sett, er utredningene noe mer enn bare vitenskapelige bidrag til politikkutvikling.

Utredningene har andre utgangspunkt enn tradisjonelle forsknings-
undringer, og medlemmene er oppnevnt i tråd med dette. Utvalgene har
som regel en transdisiplinære sammensetning som tyder på at erfarings-
basert kunnskap og kompetanse er høyt verdsatt, kanskje også evne og
vilje til å kombinere og kompromisse mellom forskjellige typer av viten-
skapelig og erfaringsbasert kunnskap. Det er altså ikke bare faglig kvali-
tet som er viktig. Det dreier seg også om forslagene politiske gjennom-
førbarhet. Med andre ord avveier departementene forskjellige hensyn mot
hverandre når de oppretter utvalg og sekretariater.

I hvilken grad er så de forventningene jeg hadde innledningsvis blitt be-
krefte eller avkrefte gjennom analysen av det empiriske materialet? Når
det gjelder kvalitetssikring av vitenskapelig kunnskap og råd, er det få
tegn til at dette oppfattes som spesielt viktig. Veilederen for utvalgsarbeid
gir generelle råd om sammensetning og arbeidsform men gir ingen spesi-
fikke kriterier, for eksempel for hvordan kunnskap skal dokumenteres.
Med dette kan utvalgsarbeid i Norge sies å være av annen karakter enn
det som Bijker m.fl. har beskrevet fra Nederland.

Hva med forventningen om transdisiplinaritet? Etterstreber forvaltningen
dette eller er det slik at enkelte faggrupper har mer å si enn andre i ut-
valgsarbeid og politikktutvikling? Etter å ha sammenlignet de departe-
mentsansattes fagbakgrunn med utvalgenes, ser det ikke ut til at rekrutte-
ringsmønsteret gjenspeiler kompetansen i forvaltningen. Selv om jurister
utgjør den nest største yrkesgruppen i departementene, finnes det omtrent
ingen medlemmer med slik bakgrunn i de studerte NOU-utvalgene. Sam-
tidig er utvalgsmedlemmer med for eksempel ingeniørbakgrunn relativt
godt representert i utvalgene, til tross for at det knapt finnes ingeniører
ansatt i forvaltningen. Det er likevel ett unntak, og det gjelder rekrutte-
ringen av samfunnsøkonomer til utvalgene. Som flere tidligere har hev-
det, kan det se ut til at samfunnsøkonomene har sikret seg et godt grep
om statsforvaltningen. Dette gjenspeiles i departementene og i utvalgene.

Forventningen om at forvaltningen etterstreber transdisiplinaritet har altså
fått god støtte i materialet. På tross av at det er et sterkt innslag av sam-
funnsøkonomer i forvaltningen og i utvalgene, har flere departementer
valgt en transdisiplinær sammensetning av NOU-utvalgene. Det innebæ-
rer en strategi for å forene vitenskaps- og erfaringsbasert kunnskap som
også er i god overenstemmelse med grunnantakelsen med den «kammer-
modellen» som er utgangspunkt for analysen. Strategien er også i sam-
svar med utlegningen til Gibbons m.fl. av såkalt modus 2-kunnskap som
fremhever at man behøver brukbare fakta for å drive «problemløsning i
en anvendelseskontekst».

Kan vi så si at forvaltningen utvikler og bruker samhandlingsekspertise i sammenheng med slikt utvalgsarbeid? Gjennomgangen gir forholdsvis gode indikasjoner på dette. Når et departement velger å oppnevne et utvalg som ikke gjenspeiler kompetansen i forvaltningsstaben, kan det tolkes som uttrykk for at man ønsker å tilføre forvaltningen ny kompetanse. For å dra nytte av denne kompetansen trenger man i prinsippet samhandlingsekspertise. Det bedrer mulighetene for at forvaltningen kan få innsikt i andre gruppers kunnskapsområder. Jeg har i det foregående antydnet at sekretariatet kan fungere som en slags *tolk* eller *oversetter* for forvaltningen i utvalgsarbeidet. Det er rimelig å anta at sekretariatet må tilegne seg samhandlingsekspertise for å utøve en slik rolle. Når hovedparten av sekretariatsmedlemmene og forvaltningsstaben har bakgrunn fra økonomiske fag, kan det også være grunn til å spørre om teorier fra dette fagområdet er med på å formatere og forme kunnskapen som kommer ut av læringsprosessene? Det skal vi ser nærmere på i kommende kapitler. Der skal vi også studere hvorvidt og eventuelt hvordan kunnskap fra NOU-ene faktisk domestiseres.

[5]

Konsultasjon

Gi meg et dårlig råd, så følger jeg kanskje det gode.

Inger Hagerup

Jeg skal i dette kapitlet bevege meg over i det andre «kammeret» i modellen for å studere konsultasjonsprosessene knyttet til arbeidet med de 9 NOU-ene som her blir analysert. Hva består disse prosessene i, og hvem er det som deltar? Hvordan skal vi forstå hva konsultasjon i denne meningen betyr?

I forrige kapittel så vi hvordan de 9 NOU-utvalgene som jeg studerer, ble satt sammen og hvilket mandat utvalgene fikk. Jeg analyserte på denne måten hvordan politisk undring ble organisert, hvem forvaltningen henvendte seg til for råd og hjelp, og brukte begrepene samhandlingseksper-tise og transdisiplinaritet som analytiske verktøy for å forstå utviklingen av politisk undring. Det var ingen tvil om at oppnevningen av utvalgene og deres sekretariater la til rette for en transdisiplinær arbeidsform. Dette hadde sannsynligvis sammenheng med at den transdisiplinære kunnskapsformen kjennetegnes av å være utpreget tverrfaglig og mer opptatt av problemløsning enn publisering. Til forskjell fra disiplinær, vitenskapelig kunnskapsproduksjon ser den altså ut til å være godt tilpasset forholdene i kunnskapsarbeid utenfor universitetene.¹⁸¹

Jeg fant videre at de studerte utvalgene hadde variert sammensetning, noe som gjenspeilte forskjellig vektlegging av medlemmenes kompetanse, blant annet den relative betydningen av fagekspertise og erfaring. Dette gjorde også at utvalgene bar preg av å være transdisiplinære. Spørsmålet er nå hvordan dette etterpå preger arbeidet i utvalgene, det jeg har kalt konsultasjonsprosessene? I tråd med Gibbons hevder Sørensen at det i tverrfaglige prosesser ofte dannes forskjellige hybride konstellasjoner som kan føre til nye former for kunnskapsproduksjon.¹⁸² Hvordan så dette ut i utvalgene?

Siktemålet med dette kapitlet er altså å undersøke *arbeidsformene* som ble benyttet i utredningsprosessene. Hvordan arbeider utvalgs- og sekretariatsmedlemmene, og i hvilken grad påvirker dette resultatet – NOU-innstillingene? Hvilken betydning har medlemmenes og sekretariatets profesjonstilknytning? Kan vi si at det utøves transdisiplinaritet og samhandlingseksper-tise i disse arbeidsprosessene?

Et funn i kapittel 4, var at noen mandater kan sies å være mer ekspertorienterte mens andre er mer interesseorienterte. I hvilken grad har dette be-

¹⁸¹ Gibbons, Michael m.fl., *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies* (London: SAGE Publications, 1994) 4-5; Sørensen, Knut Holtan, «Den nye tverrfagligheten. Fra polyteknisk generalist til polyvalent spesialist» i *Perspektiver på tvers: Disiplin og tverrfaglighet på det moderne forskningsuniversitetet* red. av Thomas Dahl og Thomas Knut Holtan Sørensen, (Trondheim: Tapir, 1997), 22.

¹⁸² Sørensen, «Den nye tverrfagligheten», 25.

tydning for hvordan utvalgsmedlemmene oppfatter arbeidsoppgavene? Er det stor forskjell på ekspertutvalg og interesseorienterte, eller mer eksplisitt politiske utvalg? Dette er spørsmål som skal belyses nedenfor. Men først: Hvilke regler og retningslinjer må utvalg og sekretariater rette seg etter i NOU-arbeid?

Regler og retningslinjer for utvalgsarbeid

Regler og retningslinjer gitt i veiledere kan som sagt betraktes som en form for kvalitetssikring. Imidlertid er de i hovedsak orientert mot selve prosessen med å lage en utredning og ikke det innholdsmessige. Det har blitt publisert flere veiledninger for utvalgsarbeid. Utredninger som utgis som NOU-er skal følge en bestemt mal. I *Skriveveiledning for utarbeidelse av manuskript til Norges offentlige utredninger (NOU)* fra 1996 heter det at behovet for effektiv gjenfinning av informasjon og lagring av dokumenter i lesbare formater, er et grunnleggende siktemål for det offentlige. Av den grunn fikk Statens forvaltningstjeneste på begynnelsen av 1990-tallet ansvar for å tilrettelegge for NOU-er. Løsningen som ble valgt for å kode dokumentene, var Standard Generalized Markup Language (SGML). Dette er et internasjonalt dokumentbeskrivesspråk som gjør det mulig å strukturere dokumenter på en standardisert måte. Med SMGL fikk NOU-serien mer konsistent oppbygging og utseende, som igjen bidro til å gjøre den enklere tilgjengelig via internett.¹⁸³

For å sikre en ensartet strukturering, stiller forvaltningen en del krav til NOU-utvalgene. Selv om enkelte departementer har egne retningslinjer for utvalgsarbeid, blir alle utvalg og arbeidsgrupper bedt om å holde seg til samme *dokumenttypedefinisjon*. Enhver NOU skal for eksempel bestå av tre deler: 1) innledende del, 2) hoveddel og 3) avsluttende del. I den innledende delen finner man utredningens årstall og nummer, tittel, innholdsfortegnelse, informasjon om nedsettelse og avlevering, og oversendelsesbrev med dato og navn på utvalgsmedlemmer og sekretærer. Hoveddelen skal inneholde et sammendrag av utredningen og dens konklusjoner, en innledning og en beskrivelse av utvalgets sammensetning, mandat og arbeid. Deretter følger kapitler som presenterer resultatene av utvalgsarbeidet. Den avsluttende delen av en offentlig utredning inneholder som regel referanser, vedlegg og i blant et stikkordsregister.¹⁸⁴

¹⁸³ Statens forvaltningstjeneste, *Skriveveiledning for utarbeidelse av manuskript til Norges offentlige utredninger (NOU)* (Oslo: Statens trykning, 1996), 3.

¹⁸⁴ Sst. 6.

Som nevnt i foregående kapittel, finnes det ingen entydig strategi for hvordan utvalgsarbeidet skal foregå. Enkelte departementer har retningslinjer for opprettelse og drift av utvalg og sekretariater. Disse dreier seg i stor grad om personalforvaltning, administrasjon, økonomi og anskaffelser.¹⁸⁵ Ellers kan det nevnes at regjeringen utarbeidet tre veiledninger for oppnevning og drift av utvalg i perioden 2006-2007:

Veileder i ledelse av utvalgsarbeid (2006)

Formålet med denne veilederen er å gi informasjon og råd til utvalgsledere. Den er særlig utformet med sikte på ledelse av lovutvalg, men i innledningen heter det at den også kan være av interesse for dem som skal lede andre typer utvalg.¹⁸⁶

Veileder for utvalgssekretærer (2006)

Mens den ovennevnte veilederen skal være et hjelpemiddel for utvalgsledere, er denne veilederen primært laget for sekretærer for lovutvalg. Likevel hevdes det at dokumentet inneholder kunnskap som er overførbart til andre typer utvalg. Veilederen tar opp spørsmål av både praktisk og faglig art.¹⁸⁷

Veileder for utvalgsarbeid i staten (2007)

Den siste veilederen er den mest omfattende av de tre. I dette dokumentet gis det rettleiding med hensyn til formål og mandat, arbeidsform, regler for utvalgsarbeid og problemstillinger av praktisk og faglig karakter.¹⁸⁸

Veilederne er basert på erfaringer som ansatte i departementene har gjort seg som ledere, medlemmer og sekretærer av forskjellige utvalg. Hovedformålet med dokumentene er å bidra til å lette arbeidet for offentlig nedsatte utvalg.

Ved siden av regler og retningslinjer gitt i veilederne og i lovverket (arkivloven og offentlighetsloven), må utvalgsmedlemmene i tillegg forholde seg til mandatene som departementene utformer.¹⁸⁹ I *Veileder for utvalgsarbeid i staten*, står det som følger:

«Mandatet er oppgaven eller oppdraget til utvalget. Det er naturlig at det er kontakt mellom utvalgsleder og departementet om tolkningen. Det er viktig at

¹⁸⁵ Kunnskapsdepartementets retningslinjer for opprettelse og drift av utvalg og sekretariater, mai 2010.

¹⁸⁶ Justis- og politidepartementet, *Veileder i ledelse av utvalgsarbeid*, 1.

¹⁸⁷ Justis- og politidepartementet, *Veileder for utvalgssekretærer*, 1.

¹⁸⁸ Fornyings- og administrasjonsdepartementet, *Veileder for utvalgsarbeid i staten*

¹⁸⁹ Av arkivloven fremgår det at offentlige utvalg som er opprettet ved lov eller kongelig resolusjon skal ha egne arkiv, med mindre annet er fastsatt. Offentlighetsloven gjelder i prinsippet for all offentlig virksomhet. Mens sluttdokumentet offentliggjøres, kan interne arbeidsdokumenter og tidlige utkast unntas offentlighet.

utvalget tidlig har en grundig diskusjon rundt mandatet, og at det etablerer en felles forståelse av mandatet for å unngå at reell uenighet ikke kommer opp før utvalget skal konkludere. Resultatet kan i så fall bli unødige dissenser og dårlig kvalitet på de råd og anbefalinger skal gi.»¹⁹⁰

Det er ingen tvil om at enstemmige innstillinger foretrekkes. Dissenser vil antakelig komplisere læreprosessen med utgangspunkt i et gitt utvalg og dermed gjøre utredningen mindre nyttig.

Tolkning av mandatet

I forrige kapittel så jeg på oppnevning av medlemmer til utvalg og hvordan forvaltningen organiserte politisk undring. For å analysere konsultasjonsprosessen vil jeg først se nærmere på avgrensning av mandat, organisering av arbeid og fremdrift. Hvordan tilnærmet utvalgene seg bestillingene fra forvaltningen?

Som regel gjennomførte fagavdelingene i departementene innledende oppstartsmøter med utvalgenes ledere og sekretariater for å avklare forventninger til arbeidet og eventuelle uklarheter i mandatene. Tanken bak dette var at man skulle få en felles forståelse av oppgaven som skulle løses og få avtalt administrative rutiner før resten av medlemmene ble involvert i prosessen.

Noe av det første som ble påpekt i samtalene jeg hadde med utvalgsmedlemmer om intern organisering, var at mandatene (naturligvis) var av nokså forskjellig karakter og at NOU-utvalgene ble organisert etter forskjellige prinsipper. Spesielt de som hadde sittet i flere utvalg og som hadde forhørt seg med folk som hadde sittet i andre utvalg, la vekt på dette. Selv om mandatet for utredningen var fastsatt på forhånd, fortalte enkelte medlemmer at mandatforståelsen ble justert underveis i prosessen:

Økonom #3: «Selve tolkningen av mandatet var en prosess som foregikk ganske lenge. Det var ikke sånn at vi startet opp med en fiks ferdig tolkning av mandatet og så jobbet derfra. Det ble mer frem og tilbake. Så de første møtene gikk med på en generell drøfting av stoffet. Først senere kom spissingen, organiseringen av det, hva slags tilrådninger vi var bedt om å gi, og da kommer jo tolkningen av mandatet inn. Så det er en prosess som ikke er enlinjet, for å si det sånn.»

Politiker #5: «Vi diskuterte på et veldig overordnet nivå først, hvilke temaer det ville være aktuelt for dette utvalget å gå inn i. Jeg tror de første to møtene handlet om å avgrense arbeidet tematisk.»

¹⁹⁰ Fornyings- og administrasjonsdepartementet, *Veileder for utvalgsarbeid i staten*, 6.

Mange av de som jeg intervjuet, uavhengig av hvilket utvalg de hadde tilhørt, gav uttrykk for liknende oppfatninger. En annen ting som spilte inn i denne sammenheng, var utredningsområdet og dets utstrekning.

Miljøverner #4: «Det var veldig mye kunnskap da [som var relevant]. Mandatet var jo drit langt. Jeg hadde egentlig sett for meg at vi kom til å lage en lang liste med tiltak, men etter hvert skjønte jeg at det ikke kom til å gå. Det er umulig å fordype seg i så mange tiltak på så kort tid. Dette innebærer jo at man må ta en avveining mellom det å gå i dybden og det å gå overfladisk til verks. Vi endte opp med å gi nokså overfladiske generaliseringer.»

Som det fremgår av sitatene over, gir mandatene rom for tolkning på tross av forsøk på å tydeliggjøre meningsinnholdet i forkant. Forvaltningen kan ha klare motiver og mål med mandatene, uten at disse nødvendigvis er *opplagte* for utvalgsmedlemmene. Mens politiker #5 uttrykker at utvalget tidlig i prosessen gikk inn for å avgrense arbeidet, og dermed dra mandatet i en spesifikk retning, uttalte økonom #3 at tolkningen av mandatet stadig endret seg underveis. Dermed ser vi, ikke overraskende, at det er forskjellige måter å tilnærme seg bestillingene.

Til tross for at samtlige utvalg hadde diskutert mandatet ved oppstart, fortalte flere medlemmer om at mandattolkningen ikke hadde vært tilstrekkelig bearbeidet i begynnelsen av prosessen.

Politiker #5: «Nei, ikke nok. Jeg tror ikke vi visste hva vi gikk inn på. Vi hadde et møte om hvilken tematikk de ulike medlemmene var interessert i. Det var bare sånn det skjedde. Det var basert på egen interesse. Mandatet var så bredt, så det var ikke formålstjenlig å dra hele gruppen inn i prosessen. Etter hvert som det kom tekst på bordet, så ble den diskutert i plenum. Vi fulgte nok enkelte kapitler tettere enn andre.»

I visse tilfeller var det altså tilfeldigheter som påvirket medlemmenes aktiviteter. Mandatenes omfang og innhold var et emne som dukket opp i mange av intervjuene. Det kom imidlertid frem at arbeidet i stor grad kunne påvirkes av hvor vide eller smale rammer departementene hadde satt. Enkelte utvalg bestemte seg derfor for å dele seg inn i mindre grupper dersom mandatet ble oppfattet som bredt.

Politiker #3: «Tematisk sett var det et veldig bredt område. En hovedutfordring var å håndtere behovet for kunnskap. Det vi gjorde ganske tidlig i prosessen, var å sette ned fokusgrupper. Disse gruppene fikk i oppgave å jobbe med ulike temaer. Dersom vi alle skulle bevege oss parallelt fremover i flokk, ville det bli helt håpløst. Da ville vi ikke rekke over det vi skulle. Så du måtte ha noen i utvalget som tok et større eierskap til noen temaer.»

Som vi ser, er det forskjellige måter å tilnærme seg bestillingene. Arbeidet vil likevel påvirkes av rammene departementene setter. Vanligvis gis det føringer tidlig i utvalgsprosessen. Fagavdelingene i departementene avholder for eksempel, som vi har sett, oppstartsmøter med utvalgenes ledere og sekretariater for å avklare forventninger til arbeidet før utvalget kommer sammen. I forrige kapittel så vi at enkelte sekretariat gjenspeiler kompetansen i departementene og dermed kan fungere som en slags tolk eller oversetter for forvaltningen. Kan det også være slik at sekretariatet legger føringer på hva slags kunnskap som blir brukt i den ferdige NOU-en?

Politiker #3 fortalte at en annen utfordring var at utvalget bestod av så mange forskjellige aktører. Praktisk talt alle kategorier av ekspertise og politisk tilhørighet hadde vært representert i det aktuelle utvalget. Dette bringer oss til neste punkt, nemlig betydningen av fagbakgrunn og kompetanse for arbeidet i utvalgene.

Sammensetning og arbeidsform

Som nevnt i forrige kapittel, hadde utvalgsmedlemmene forskjellig tilhørighet og forskjellige fagbakgrunn. Hvilken innvirkning hadde dette på utvalgets arbeidsform, ikke bare med tanke på hvordan oppgavene blir løst, men også med tanke på intern organisering og samarbeid? Ved siden av sammensetningen, var også utvalgene tenkt inn i forskjellige sammenhenger. Slik vi så i forrige kapittel, velger departementene enkelte ganger å nedsette det som kan karakteriseres som nærmest rene ekspertutvalg eller rene politiske utvalg, mens det i andre tilfeller blir dannet hybride mellomformer. Hvordan virker slike forhold inn på utvalsarbeidet?

Forskjellen mellom ekspertutvalg og politiske utvalg kunne forklares på følgende måte:

Politiker #3: «Ekspertutvalg er jo hensiktsmessig når man vet man har et problem, men man ikke helt vet hvordan man skal løse det. Politikerutvalg, derimot, er hensiktsmessig når man skal prøve å legge grunnlaget for ny politikk som flere kan slutte seg til. Det er forskjellige modeller for utvalg og NOU-er. Vi kom jo mer i den siste kategorien og legge grunnlaget for en ny politikk som flere kunne slutte seg til.»

Det ble hevdet at denne forskjellen hadde betydning for arbeidsmåten i utvalget, for hvordan konsultasjonsprosessen forløp:

Økonom #3: «Jeg synes at det er enklere å arbeide i utvalg som kun består fagpersoner. Partsrepresentanter representerer en part. Det er jo derfor de er der. De må ofte klarere sine synspunkter med andre. Selv om flertallet er enig i en sak, er de likevel ikke så lette å rokke, fordi de tenker på hva som kommer i neste omgang. Derfor foretrekker jeg definitivt ekspertutvalg. Omkring dette med eksperter versus partsrepresentanter, ble det litt spetakkel. Jeg husker ikke alle detaljer, men det ble gjort offentlig kjent gjennom aviser og så videre. Man stilte spørsmålsteget ved om medlemmene var uavhengige eller ikke.»

Arbeidsformen som politiker #3 beskriver, kan sies å passe til et intereseorientert utgangspunkt fordi det er et mål å etablere politiske kompromisser. Fokuset til politiker #3 var tydelig på å utarbeide et politisk gjennomførbart svar på mandatet. Samtidig ser vi at utvalgets sammensetning la opp til nettopp dette, da det aktuelle utvalget hovedsakelig besto av medlemmer med politisk bakgrunn. For økonom #3, derimot, var ikke gjennomførbareheten det mest vesentlige. Det sentrale er at fokus settes på de faglige konklusjonene, slik vi vel vil forvente av et ekspertutvalg. Dermed blir konteksten annerledes, uten at det behøver å bety at det ikke forhandles.

Miljøverner #3 er inne på noe av det samme som politiker #3 og økonom #3. I sitatet under hevder vedkommende at utvalgsmedlemmene var orientert mot egne agendaer og at embetsverket hadde forsøkt å engasjere fagfolk som kan hjelpe til med å styrke bestemte politiske interesser.

Miljøverner #3: «Da utvalget ble nedsatt var det veldig hett om gass skulle benyttes i Norge. Det Stoltenberg & Co ville med utvalget, var å underbygge en konklusjon på noe de allerede hadde bestemt seg for. Vi skulle bygge infrastruktur for gass til de fem største byene i Norge. De valgte ut representanter fra næringsliv, forskning, industri og miljøbevegelsen - en person som ikke var alt for brysom. Man sitter der ikke bare på vegne av organisasjonen sin, men også som fagperson. Jeg var overrasket over hvor styrt folk var av hattene sine. Det er nok heller der de har vært i 20 år enn der de var nå som styrte valgene de tok. Det var en som gikk fra Statoil til Statnett, men som snakket Statoils sak i hele utvalgsarbeidet.»

Som disse informantene var inne på, kan det være stor forskjell på ekspertutvalg og politiske utvalg. Forskjellige interesser og mål kan representere utfordringer. En annen faktor som kan komplisere arbeidet, kan være at emnene som skal utredes er relativt nye og ukjente:

Miljøverner #4: «Klimatilpasning var en problemstilling som verken jeg eller miljøbevegelsen hadde jobbet noe særlig med. Det er jo egentlig veldig få som har holdt på med det. Det er mange som ikke skjønner hva det er. Jeg har jo ikke biologbakgrunn eller noe sånn. Så det var jo litt vanskelig å skjønne hva

min rolle skulle være. I etterpåklokskapens lys er jeg usikker på om resultatene var verdt bryet.»

I dette sitatet får vi et eksempel på hva som kan skje når mandatet tar form av en *prøveballong*. Miljøverner #4 forteller hvordan bestillingen påvirker utvalgets arbeidsform, idet utvalget må ta seg frem i ukjent terreng. Et annet utvalgsmedlem som arbeidet med problemstillinger knyttet til *industriell utvikling* sier noe av det samme:

Fagekspert #1: Hydrogenutvalget var en svær, tung jobb, med to underutvalg. Mye av jobben gikk ut på å beskrive emnet. Det var litt ukjent for folket, for å si det sånn. Det er ganske tunge teknologiske rapporter. Jeg vil si at utvalget var satt sammen av arbeidsteam med tung teknologisk bakgrunn, som gjorde mye underlagsarbeid og fikk frem veldig gode rapporter etter mitt skjønn. Men ganske tungt faglig, det er liksom NTNU-folk som leser det da og ingen andre. Så det ble jo veldig mye som et lærekompedium. Det var dypt faglig, men ikke noe for massene.»

Som det fremgår av sitatet ovenfor, endte utvalget opp å produsere en utredning av nokså teknisk art. NOU-en rettet seg fortrinnsvis mot fagfolk, og med mindre man hadde nødvendig innsikt i området, ville den være vanskelig å lese. Kanskje det var en utfordring for den tiltenkte transdisiplinære arbeidsformen siden det kan virke som om arbeidet som ble utført ikke nødvendigvis var rettet mot personer utenfor det hydrogenfaglige miljøet. Dermed er det relevant å spørre i hvilken grad politikktutviklere er i stand til å lese ekspertorienterte utredninger som dette? Dersom forvaltningen ikke har tilstrekkelig innsikt til å kunne sette seg inn i detaljene, vil det kanskje også være vanskelig for departementene å iverksette forslagene? I sammenhenger hvor innholdet i NOU-en er relativt spesialisert, faglig sett, er det derfor grunn til å forvente at samhandlingseksperter vil være av vesentlig betydning. Dette skal jeg komme tilbake til.

Enkelte kunnskapsområder ble i intervjuene beskrevet som så spesialiserte at ikke alle utvalgsmedlemmene var i stand til å drøfte og vurdere andre medlemmers forslag.

Miljøverner #4: «Det var jo et ekspertutvalg. Jeg tror kanskje vi var to jeg, som ikke hadde doktorgrad i det utvalget. Jeg hadde kun gått tre år på videregående. Det kom jo godt med (!) Nei, for å være helt ærlig, så tenkte jeg: Det her kan jeg virkelig ikke en dritt om. Du skal liksom ikke bare komme til en slik sammenkomst og si: 'jeg er her for å lære jeg.' Men det var akkurat det som skjedde.»

Dette sitatet peker samtidig mot det kan finne sted en læringsprosess i utvalgsarbeidet. Samtidig som utvalgsmedlemmene får anledning til å prø-

ve ut sine kunnskaper på hverandre, etableres en plattform hvor de kan dele erfaringer og utrede problemstillinger av både praktisk og faglig karakter. Samtidig gis det uttrykk for at utvalgsarbeidet fordrer visse ferdigheter, og at dette kan skape utfordringer for de som er oppnevnt for å tilføre mer generelle verdistandpunkter til et ekspertutvalg:

Miljøverner #4: «Jeg var hun unge og morsomme. Neida. Jeg var den som ikke representerte noen sektor. Ser man på utvalgets sammensetning, så oppdager man at alle sektorer var representert.»

Som sitatet viser, kan dette sies å ha vært et transdisiplinært utvalg. Ekspertene fra forskjellige fagdisipliner og institusjoner skulle utrede noen gitte faglige og politiske utfordringer. Miljøverner #4 mente at hun ble valgt til å sitte i utvalget på bakgrunn av erfaringene hennes fra miljøfeltet, og i mindre grad av faglige hensyn. Hun opplevde imidlertid at det var vanskelig å bidra når hun manglet ekspertkunnskap på feltet. Konsultasjonsprosessen ble dermed opplevd som begrenset til faglige spørsmål der det var vanskelig å artikulere verdistandpunkter.

Det kan også være klare skiller mellom de forskjellige typene av fagekspertise i et utvalg, så klare at det gjør tverrfaglig kommunikasjon vanskelig:

Fagekspert #4: «Det var et par kapitler som var veldig økonomipreget, og der følte jeg ikke at jeg hadde noe å bidra med i det hele tatt. De kapitlene leste jeg bare overfladisk gjennom. Det er litt slik at du fokuserer på det du har peiling på, og har du ikke peiling, så tar du på en måte en mer passiv rolle i den delen av utvalgsarbeidet.»

Dette var ikke uvanlig, og når flere representanter fra en fagdisiplin sitter i ett og samme utvalg, kan de selvsagt ha en dominerende innflytelse over hvordan kunnskap tas i bruk og innarbeides i utredningen. Dermed blir ikke den transdisiplinære samhandlingen så virksom. Typisk nok gav noen av de intervjuede utvalgsmedlemmene uttrykk for at de foretrakk å samarbeide med personer som tilhørte samme fagdisiplin. Det ble opplevd som enklere å arbeide sammen med folk som snakket samme fagspråk. Tverrfaglig og transdisiplinær kommunikasjon byr på utfordringer:

Økonom #3: «Økonomer og biologer ser litt forskjellig på en del spørsmål. Det er fordi vi har en litt ulik måte å tenke på som ulike faggrupper. Et eksempel på dette er nytte-kostnadsanalyser. Det kan være litt ulike meninger om hvilken vekt de skal spille i beslutningsprosesser, ut fra en faglig begrunnelse. Mellom fagdisipliner så er det vel så mye i forståelsen av hvordan vi snakker. Vi har alle våre stammespråk, så det kan ta litt tid å forklare hva vi mener til andre som er utenfor fagdisiplinen.»

En utvalgsleder fremhevet at det kan være problematisk å få til et vel-fungerende samarbeid dersom det var for mange medlemmer som hadde forskjellig bakgrunn og forskjellige interesser. Politiker #3 beskrev en mulig konsekvens av dette: «Det var faktisk mange som ble forbigjørt og forbigjøtt i prosessene». Noen utvalgsmedlemmer fortalte også om konflikter som oppsto på bakgrunn av forskjeller mellom fagkunnskap og erfaringsbasert kunnskap. Det kunne altså være langt vanskeligere å koordinere transdisiplinære samarbeid enn samarbeid mellom utvalgsmedlemmer med lik fagbakgrunn. Samtidig ble jeg fortalt at det innimellom skjedde at til og med forskjellige politiske synspunkter ble forent fordi utvalgene fikk til et konstruktivt samarbeid.

Hvilke faktorer legger føringer på utvalgets arbeidsform? Som vi ser, kan det være stor forskjell på ekspertutvalg og politiske utvalg. Forskjellige interesser og mål som er representert i utvalget, kan representere klare utfordringer for arbeidet. Samtidig gir en transdisiplinær sammensetning interessante muligheter. Utvalgsmedlemmene får anledning til å bruke sine spesialkunnskaper, men utvalgene fungerte også som en plattform for deling av kunnskap og erfaringer. Problemstillinger av praktisk og faglig karakter kunne dermed utredes og sammenføres. Det var antakelig lettere å få til dette i interessebaserte utvalg fordi interesserepresentanter ofte har politisk erfaring med å lage kompromisser. I ekspertutvalg med tunge innslag av vitenskapelig kompetanse fra forskjellige fagområder kan dette være vanskeligere fordi forskere ikke har samme erfaring med å lage kompromisser. Riktignok ser vi i flere av utvalgene at resultatet blir en form for addisjon av forskjellig fagkunnskap, men dette krever antakelig samhandlingsekspertise for at resultatet skal bli brukbart. Slik ekspertise kan utvikles underveis i et utredningsarbeid. Flere av sitatene ovenfor tyder imidlertid på mangel på samhandlingsekspertise eller mangel på interesse for å utvikle slik ekspertise. Slik sett er det ingen tvil om at organiseringen av konsultasjonsprosessen kan ha innvirkning på hvilket faktagrunnlag som skrives inn i utredningene og hvordan dette fortolkes.

I *Veileder for utvalgsarbeid i staten* understrekes viktigheten av at utvalget kommer frem til en felles mandatforståelse så tidlig som mulig. Slik unngår man unødige dissenser og at kvaliteten på arbeidet som utføres, svekkes. Det er i hovedsak utvalgslederens oppgave å kartlegge hvilke punkter det er realistisk å oppnå enighet om, og på hvilke punkter dissenser kan ventes. Ønsket om å oppnå enighet bør imidlertid ikke bli så stort at utvalgsmedlemmene bruker uforholdsmessig mye tid på diskutere en sak det er strid om. Til tross for at utvalgslederens suksess ofte har blitt

vurdert ut fra graden av enstemmighet i utvalget, kan dissenser ha en viktig funksjon, idet de belyser konflikter og uenighet.¹⁹¹

Når mange forskjellige typer av eksperter samles for å arbeide med innspill til eller kunnskapsgrunnlag for politikkutvikling, er det ikke til å unngå at politiske og faglige konflikter oppstår. Dette ble tematisert i intervjuene. Hvorfor valgte enkelte utvalgsmedlemmer å formulere dissenser? I hvilken utstrekning skyldtes uenighetene problemer med å få til en transdisiplinær arbeidsform, sammenliknet med at faglige eller verdimesige standpunkter ikke lot seg forene?

Til tross for at interessekonflikter ofte forekommer, er det mer sjeldent at det tas ut dissens. I et av utvalgene som fremsto som politisk fortalte et medlem om hvordan politiske stridigheter bidro til å undergrave faglige aspekter:

Politiker #5: «Diskusjoner var ikke til å unngå, og de ble enda heftigere i det ting kom på papiret. Da begynner det jo å hale og dra litt i folks holdninger og interesser. Diskusjonene fulgte tradisjonelle politiske skillelinjer, så på grunnlag av det vil jeg jo si at utvalget og NOU-en var nokså partipolitisk. I ettetid har jeg tenkt at vi ikke jobbet faglig nok. Det gjorde vi ikke. Jeg tror vi tenkte at vi kunne dra veksel på vår politiske bakgrunn og kompetanse når vi ble konfrontert med dilemmaer og problemstillinger. Så kom vi borti en rekke spørsmål som burde ha vært mye mer faglig belyst, men som ikke ble det, og da kom en del av de mer politisk baserte standpunktene til overflaten. Jeg ville være med å endre norsk politikk, men jeg følte at det ble litt mer politisk barnehage innimellom.»

I det ovennevnte utvalget kommer det frem at den politiske orienteringen til flertallet av medlemmene overskygget faglige vurderinger. En konsekvens av dette var at flere medlemmer valgte å ta ut dissenser. Dermed fikk også utredningen mindre slagkraft og politisk tyngde. Dette medlemmet hevdet at utvalget ikke klarte å isolere noen problemstillinger eller lytte til hva fagmiljøet hadde å si.

Politiker #5: Jeg føler ikke at vi klarte å sette noe spor etter oss, verken når det gjelder forslag eller argumenter. Utredningen er å oppfatte som et diskusjonsgrunnlag, heller enn et faglig innspill. Vi fikk dårlig tid på slutten av arbeidet, og da tror jeg medlemmene brukte den erfaringen og den bakgrunnen de hadde. Da ble det slik at vi skrev dissenser, for det kunne alle. Det er noe vi driver med i politikken. Det ble bare slik at partipolitikken tok overhånd. Slik jeg husker det var det ingen diskusjon om vi skulle lage en rapport som inneholdt alt vi var enige om. Jeg ville hatt en slik tilnærming som ideal. Men det er jo

¹⁹¹ Fornyings- og administrasjonsdepartementet, *Veileder for utvalgsarbeid i staten*, 13.

litt sånn at når noen begynner med dissensskriving, så må man jo svare. Man må passe på at man ikke blir lurt av SV og de til venstre for SV.»

Da det viste seg umulig å komme til enighet om de forslagene som skulle fremlegges, falt utvalgsmedlemmene tilbake på erfaringsbasert og verdiorientert kunnskap og standpunkter. Dette gikk på bekostning av det faglige grunnlaget. Det er imidlertid verd å merke seg at sluttproduktet bærer preg av begge disse kunnskapsformene. Samtidig som utredningens innhold kan sies å være basert på et utvalg av fakta, er innholdet også klart preget av verdistandpunkter. På den måten fremstår utredningen som mer enn bare et vitenskapelig bidrag til politikkutvikling; den er en faktisj for å bruke et begrep fra Bruno Latour.¹⁹² Faktisjbegrepet er et forsøk på å vise hvordan fakta og verdier (fetisj) er uløselig sammenvevd. Kanskje er det å forstå NOU-er som faktisjer en viktig presisering av transdisiplinarietspreget ved utvalgene. Det som kombineres er ikke bare vitenskapsbasert og erfaringsbasert kunnskap, men også kunnskap og verdistandpunkter. Kanskje var dette tydeligst for utvalg der mandatet inviterte til utprøving av kompromissmuligheter (prøveballong) og der en – som i det refererte tilfellet – produserer noe som kanskje best kan betegnes som et *diskusjonsgrunnlag* for beslutningstagere.

Hva mer vet vi om NOU-er og læringsprosesser så langt? Mens enkelte utredninger fremstår som læreboksaktige kompendier for å informere forvaltningen og politikere, kan andre betraktes som arbeids- eller diskusjonsgrunnlag. Nesten alle de studerte NOU-ene var gjennomsyret av pragmatiske kunnskapssyn. Mange utvalg gjør også et forsøk på å produsere både kjensgjerninger og anliggender.¹⁹³ Som nevnt i kapittel 2 kan kjensgjerninger beskrives som etablerte, lukkede fakta, mens anliggender er dynamiske forhandlinger.

NOU-ene skal være en slags tilstandsrapporter som i prinsippet skal bygge på oppdatert vitenskapelig kunnskap. De er imidlertid ikke forskning. Ett av de intervjuede utvalgsmedlemmene beskrev forskjellen på følgende måte:

Økonom #3: «Dette er jo ikke noe forskningsoppdrag. Etter min mening er dette å samle sammen informasjon og systematisere den. Vi lager ikke ny kunnskap i et utvalg. Det er ikke mitt inntrykk for dette utvalget eller noen andre utvalg. Man kommer jo opp med noen forslag som i en viss forstand kan være originale, men utvalgsarbeid er jo ikke ny forskning. Det er forskning som er å finne ny kunnskap.»

¹⁹² Latour, Bruno, *Pandora's Hope: Essays on the Reality of Science Studies* (Cambridge: Harvard University Press, 1999), 274.

¹⁹³ Latour, *Politics of Nature*, 187.

Dette gir kunnskapshåndteringen i NOU-arbeid en særegen dynamikk, dels gjennom hvordan kunnskap systematiseres ut fra betraktninger om politisk relevans, og dels hvordan vitenskap, erfaring og politikk/verdier forsøkes samordnet ved nettopp å frembringe både kjensgjerninger (fakta) og anliggender/betydning. Samtidig er det liten tvil om at denne dynamikken varierte fra utvalg til utvalg. For eksempel syntes de tydelig transdisiplinære utvalgene i større grad å forhandle om balansen mellom kjensgjerninger og anliggender enn å etterstrebe en sentralisert, disiplin-styrt kunnskapsutvikling som det er spor av i noen utvalg, kanskje særlig Olsen-utvalget.

Kanskje handlet dette om at transdisiplinaritet på grunn av økt bredde i tilfanget av kunnskap i større grad skaper grunnlag for faglige uenigheter? Flere utvalgsmedlemmer uttalte at deres faglige ståsteder ble utfordret i prosessene. Når et utvalg bestod av medlemmer fra forskjellige miljøer, var det viktigere for medlemmene å argumentere for sine synspunkter enn å arbeide med å forene eget og andres faglige ståsted. Et beslektet spørsmål er hvordan erfarings- og verdibasert kunnskap spiller inn. Politiske standpunkter kan lett få stor innflytelse:

Politiker #3: «Nei, man ser jo det at det ble fryktelig mange mindretalls-
anmerkninger. Så vi slet jo og måtte be om forlengelse. Det var helt i sluttinn-
spurten at vi tok et grep der. Vi må bare legge opp dette for å komme i havn,
mer som en komitéinnstilling i fra Stortinget, der alle kom med sine merknader.
Hele innstillingen bærer jo preg av det. Det var etter hvert det mest realistiske
måten å håndtere det på, da du har folk fra ytterst venstre til ytterste høyre.»

Flere utvalgsmedlemmer som jeg intervjuet, var bevisste på forskjellen mellom det å gi seg inn i et politisk spill kontra det å tilrettelegge for en faglig styrt utvikling. Det kunne være fordeler og ulemper ved begge disse tilnærmingene:

Fagekspert #4: « Det hadde nok vært fullt mulig å sette sammen utvalget slik at det ble et sånt konfliktutvalg (sic), men jeg tror ikke det var hensikten her da. Det handlet om å fremskaffe et metodisk grunnlag i stedet for å stake ut en politisk kurs. Både mandatet og personene er viktige sånn sett. Hvis man skal fremskaffe et metodegrunnlag og få kompetansen satt på plass, er det greit å ikke gjøre det så politisk, men det var kanskje også grunnen til at det skapte få politiske bølger».

Slik dette utvalgsmedlemmet antyder, var utvalget først og fremst interessert i å produsere et godt faglig grunnlag. Problemet var imidlertid at hvis utredningen ble for faglig tung, risikerte man at den ble politisk uinteressert.

sant. Utsagnet over støtter opp under antagelsen om at forvaltningen ikke bare ønsker enten vitenskapsbasert eller erfaringsbasert kunnskap, men en mellomting. Muligens blir erfaringsbasert kunnskap også betraktet som mer anvendelig enn vitenskapsbasert kunnskap i enkelte sammenhenger. Et annet forhold flere medlemmer kom inn på, var at det er nødvendig å ha tilstrekkelig med kunnskap for å kunne gå inn i en debatt.

Fagekspert #4: «På en del ting så har du begrenset kompetanse, så da kan du ikke sitte og hevde det ene eller det andre. Det blir jo feil. Så det er på de områdene du har innsikt at du kan utøve innflytelse. Det var ingen som satt igjen og var veldig misfornøyd, kanskje hun fra NINA angående naturmangfold. Det var likevel ikke i nærheten av dissens. Arbeidsmåten var romslig. Du fikk lov til å si det du ønsket; man ble ikke klubbet ned. Men hvis du var uenig, krevde det også kompetanse og tyngde. Du må ha en begrunnelse og kompetanse.»

Igjen ser vi at samhandlingsekspertise kan være en avgjørende faktor for konstruktiv kommunikasjon. Det siterte medlemmet hadde erfaring og ekspertise innenfor ingeniørfag, og han gav uttrykk for at det til tider kunne være vanskelig å argumentere med økonomene som utgjorde flertallet i utvalget:

Fagekspert #4: Der var jeg vel på hælene noen ganger. For å argumentere mot sosialøkonomenes idealiserte verdensoppfatning, krever sin mann fullt ut.»

Som sitatene over indikerer, kan en ubalanse i sammensetningen av utvalgsmedlemmer påvirke både arbeidsform og sluttprodukt. Med en mer balansert fagfordeling, ville nok resultatet blitt et annet.

I det foregående fortalte enkelte utvalgsmedlemmer at de la frem dissenser på bakgrunn av forskjellige politiske syn. Miljøverner #3 oppgir at hun tok dissens av andre grunner:

Miljøverner 3#: «Da jeg bestemte meg for å skrive dissens var det fordi jeg tidlig oppdaget at det var viktige miljøer som ikke ble hørt. Underveis kom det mange rare begrunnelser for hvorfor disse ikke skulle høres. Vi fattet også flere enstemmige vedtak i utvalget som ikke ble referatført fordi det ikke var i tråd med den konklusjonen man ønsket seg. Kortversjonen var at de hadde bestemt seg for hva de ville ha, og at alle andre forslag ble skutt ned umiddelbart. Jeg ble skuffet. Jeg trodde NOU-er handlet om hva som var best for Norge. Slik var det ikke.»

Dette medlemmet valgte å gå imot de konklusjoner og anbefalinger flertallet sluttet seg til. I den sammenheng er det viktig å presisere at det ikke bare var det politiske eller faglige innholdet hun var kritisk til, men også

selve prosessen. Miljøverner #3 bemerket at organiseringen av arbeidet ikke hadde svart til forventningene hennes. Hun fortsatte:

«Dette bør jeg ikke si, men etter min mening ble de [andre utvalgsmedlemmer] ganske rikelig belønnet for å komme med den innstillingen som ble gitt; styreposisjoner, lovnader til sine organisasjoner. De [departementet] trodde nok at jeg ikke var så farlig som Frederic [Hauge], men jeg har veldig god hukommelse, så jeg husket alt vi var innom. Det som skjedde i utvalget var at mange miljøer skulle høres. Da valgte de å overse de som holdt igjen, men hørte de som ikke ønsket seg endring. Utvalgssekretær skrev kapitler som utvalgsmedlemmene ikke så. Da utvalget ble lagt frem var det flere som hadde åpnet seg opp i offentligheten. Når noe blir sagt at ikke er mulig, så er det ikke mulig da, Staten var redd for at det skulle bli normgivende for alle eksisterende installasjoner. Nå fikk vi jo etter hvert månelanding og alt det der, men det er jo et problem da, når staten er ansvarlig for å kjøpe inn en teknologi de egentlig ikke vil ha.»

Innledningsvis spurte jeg hvordan sekretariatsmedlemmene kan påvirke resultatet. Dette utsagnet illustrerer at sekretariatet og utvalgsleder *formaterer* utvalgsarbeidet snarere enn å være en tolk eller oversetter for forvaltningen. Det ser også ut til at sekretariatet kan være med på å legge sterke føringer på utformingen av utredningen, og at det på denne måten utøver definisjonsmakt:

Politiker #5: «Det var vel noen av oss som syntes dette gikk litt galt av sted. Nei, jeg kan ikke si at akkurat han [utvalgsleder] tok et oppgjør med det på noe tidspunkt. Mot slutten tror jeg vi alle hadde litt forskjellige ambisjoner. Noen var mindre engasjert. De hadde begynt med 'la oss bare bli ferdige'. Så var det noen som var veldig engasjerte, så det ble litt skeivt [...] Det var et hav av forslag. I slutfasen kunne du velge å gå vekk fra forslag eller så kunne du velge å jobbe med gruppen. 'Kan vi ikke skrive om litt, slik at vi alle blir enige'. Det ble for liten tid, derfor ble det slik at folk gikk inn og ut av spørsmålene etter politisk mønster.»

Det er naturlig nok flere årsaker til at det oppstår diskusjon og uenighet i utvalgsarbeid. Som vi har sett, kan ubalanse i fagsammensetning, transdisiplinaritet, mangel på samhandlingseksperise, uryddige prosesser, forskjellige mandatforståelser og styring fra departementene påvirke arbeidsformen. Hvilke andre forhold kan tenkes å ha betydning for utvalgsarbeidet?

I enkelte tilfeller kan personer utenfor utvalget besitte faglig kompetanse som kan være av interesse for utvalgsarbeidet. Hvorvidt man benytter seg av denne, avhenger av kompetansen til utvalgsmedlemmene og i den grad

eksterne eksperter kan tilføre utvalget innsikt som er av betydning for utredningen.¹⁹⁴

Når et utvalg opplever å mangle nødvendig kunnskap for å fullføre utredningen, henter man gjerne inn ekstern kompetanse. Dette kan skje ved at aktører fra forskjellige institusjoner og organisasjoner holder foredrag for utvalget. Det er heller ikke uvanlig at man bestiller rapporter og studier fra forsknings- og utviklingsmiljøer.

Fagekspert #4: «Ved flere anledninger ble det innkalt folk som holdt foredrag på 15-20 minutter, blant annet om klimaavtaler og forhandlinger internasjonalt. Det var ut ifra diskusjoner i gruppen, der vi ønsket at noen snakket om spesifikke temaer, at vi kalte inn folk. Spesielt når det var mangel på kompetanse i utvalget.»

Blant årsakene til dette var at man ønsket å opprettholde en kontakt og gå inn i dialog med relevante aktører, og ikke minst holde seg oppdatert på den faglige utviklingen. Enkelte utvalg valgte også å dele seg inn i mindre grupper, hvor medlemmene fordypet seg i forskjellige emner. Dette gjaldt spesielt de utvalgene som eksplisitt brukte transdisiplinære tilnærminger:

Miljøverner #4: «Alle folk var jo fagnerds på sine ting. Han fra byggenæringen visste for eksempel veldig godt hva som skulle til i hans sektor. Det var ikke alle som var komfortable med å sette navnet sitt på alt. Mange etater var representert, så det ble noen diskusjoner om hvor mye og hvor langt man skulle gå».

I det ovennevnte utvalget ble det ikke eksplisitt uttrykt at medlemmene skulle bidra primært ut fra sitt spesialområde. Det var noe som kom av seg selv. Ifølge dette medlemmet gav ikke departementet noen retningslinjer for hva slags forskning som kunne benyttes. Det var opp til hver enkelt å bestemme. Departementet sendte imidlertid en representant som viste utvalgsmedlemmene hvordan de skulle foreta utregninger. Ved siden av dette ble høringsmøter viktige kanaler for kunnskapsinnhenting.

Miljøverner #4: «Vi hadde veldig mye åpne møter eller høringer fra masse sektorer eller hva jeg skal kalle det. De som hadde noe med de sektorene å gjøre fra utvalget, var med på de møtene. Vi var rundt i landet. Det var mye kunnskapsinnhenting. De fleste møtene var ikke åpne for alle. Det ble sendt ut invitasjoner til forskjellige aktører. Eller, det stod jo for så vidt på nettsidene, så alle kunne vel komme, men det var vel ikke den mest besøkte nettsiden. Vi sendte ut ganske bredt da, og da var det sånn at vi fikk tildelt ulikt ansvar. Jeg hadde ansvaret for å involvere miljøorganisasjonene.»

¹⁹⁴ Justis- og politidepartementet, *Veileder i ledelse av utvalgsarbeid*, 5.

På spørsmål om den eksterne kompetansen ble brukt mye i utvalgsarbeidet, svarte miljøverner #4 at den i stor grad ble benyttet på områder hvor utvalget manglet ekspertise. Selv hadde medlemmet hatt fortløpende kontakt med aktører fra miljøbevegelsen under utvalgsarbeidet. Dette til tross for at utvalgsleder hadde bedt medlemmene om å ikke gjøre det. Miljøverner #4 trodde likevel flere av utvalgsmedlemmene gjorde det samme for å få tilbakemeldinger fra sitt eget miljø. Politiker #5 hadde gjort seg en litt annen erfaring når det gjaldt bruk av ekstern kompetanse:

Politiker #5: «Vi gjennomførte noen høringsmøter, der alle var involvert. Men jeg husker at vi hadde mindre grupper også, hvor vi hadde høringer med forskjellige fagfolk og eksperter.»

Intervjuer: *Bestilte dere mye ekstern forskning for å styrke kunnskapsgrunnlaget?*

Politiker #5: «Vi bestilte noe, blant annet fra SSB. Slik jeg opplever det, ble de i liten grad brukt og implementert.»

Intervjuer: *Hvorfor det?*

Politiker #5: «Det er mulig de ble brukt i andre kapitler, men ikke innenfor klima- og energifeltet, som vi jobbet med. Jeg vet ikke, kanskje var det ikke noen gode bestillinger.»

Selv om ekstern kompetanse bestilles i slike prosesser, er det opp til utvalget å avgjøre om de ønsker å bruke dette i utvalgsarbeidet. Det samme gjelder høringsuttalelser og det som presenteres på innspillmøter. Av sitatet under ser vi også at manglende kapasitet i utvalget kan føre til at ekstern ekspertise ikke involveres. Dette kan ha negative konsekvenser for sluttproduktet:

Politiker #5: «Det var litt for mange tilfeldigheter som preget arbeidet vårt. Det er nesten litt pinlig, men sannheten er at vi aldri hadde noen samtale med OED. Vi skrev jo et kapittel om energipolitikk uten å ha en eneste samtale med dem. Det sier jo en del om systematikken i arbeidet.»

Intervjuer: *Sa departementet noe i ettertid?*

Politiker #5: «Jeg fikk noen reaksjoner fra folk som jobbet i OED, husker jeg, som fnøs ganske betydelig i bartene av det. De slaktet det rett og slett.»

Årsaken til departementets negative innstilling hadde vært beskrivelsen utvalget gav av norsk energipolitikk. Utredningen hadde blant annet problematisert at olje- og gassproduksjon var et dilemma for en nasjon

som holdt fast på sine klimaambisjoner. Her ser vi at mangel på samordning av sektorinteresser kan blokkere veien for et samarbeid mellom departementer.

Et viktig poeng er altså at utvalgenes konsultasjonsprosess ofte kunne medføre en bredere involvering av fageksperter eller av verdimessige og politiske standpunkter. Denne involveringen kunne føre til innspill som ble tatt med i utredningen, men ikke nødvendigvis. Konsultasjonsprosessen både innad og utad er altså også en seleksjonsprosess, noe jeg skal se grundigere på i neste kapittel.

Ved siden av bistand fra eksterne eksperter drar som sagt samtlige utvalg nytte av utvalgssekretærer. Som tidligere beskrevet finnes det indikasjoner på at sekretariatet både kan formatere og fungere som oversetter i utvalgsarbeidet. La oss se nærmere på sekretariatets rolle.

Sekretariatets rolle og oppgaver

Hva er egentlig utvalgssekretærenes oppgaver, og hvordan går de frem for å løse dem? Forvaltningen anbefaler at sekretariatets rolle klarlegges tidlig i prosessen. Det er i stor grad opp til utvalgslederen å bestemme hvordan arbeidet skal legges opp.¹⁹⁵ I henhold til *Veileder for utvalgssekretærer* har sekretariatet ansvar for følgende oppgaver:

- Å tilrettelegge diskusjonsmøter og føre referat
- Å delta i skrivingen av utredningen (problemnotater, utkast til kapitler, lovforslag m.m.)
- Å sørge for utvalgets arkiv
- Å føre regnskap
- Å utarbeide budsjettforslag
- Å organisere høringsmøter og studieturer
- Å ferdigstille NOU-en (lese korrektur, besørge trykking m.m.).¹⁹⁶

Ifølge departementene skal sekretariatet være et nøytralt organ. Dets oppgaver skal utelukkende være av administrativ og organisatorisk art. Sekretariatet kan delta som rådgiver, men det bør avholde seg fra å ta del i beslutninger. Kanskje var det derfor jeg mottok følgende svar på en forespørsel om intervju med en som hadde vært med i et utvalgssekretariat:

¹⁹⁵ Fornyings- og administrasjonsdepartementet, *Veileder for utvalgsarbeid i staten*, 9.

¹⁹⁶ Justis- og politidepartementet, *Veileder for utvalgssekretærer*, 1.

Offentlig ansatt #1: «Vi er i utgangspunktet positive til å bidra til ulike former for forskningsarbeid. Sekretariatet har imidlertid en rent teknisk rolle i arbeidet med NOU-er, slik at utvalget har ansvaret for både rapporten og fremdriften i arbeidet. Jeg tror derfor det er mer naturlig at du tar kontakt med utvalget, fortrinnsvis med utvalgsleder.»

Som sitatet antyder, skal sekretariatet altså først og fremst spille en støtte-rolle for utvalget og utføre administrative arbeidsoppgaver. Ifølge departementenes retningslinjer for opprettelse og drift av sekretariater har sekretariatsmedlemmene plikt til å gjøre seg kjent med de lover og instruksjoner som skal følges i utvalgsarbeidet. Regjeringen har opprettet en egen Sharepointside med informasjon om reglementet. Det er for øvrig fagavdelingene i departementene som skal sørge at sekretariatet er kjent med sine oppgaver og roller, og at nødvendige fullmakter blir delegert til dem. Ved siden av dette sørger fagavdelingen for at sekretariatslederene oppretter arkiv, utarbeider budsjetter, lager oversikt over fullmakter og sikrer rutiner for utvalgets regnskap. Ikke desto mindre var det en rekke utvalgsmedlemmer som antydte at enkelte sekretariater hadde en noe annen karakter. I det følgende skal jeg se nærmere på hva utvalg og sekretariater sier om arbeidsoppgavene. La oss først se på utvalgsmedlemmenes synspunkter.

Miljøverner #1: «Det var en del konflikter med sekretariatet. Sekretariatet hadde en veldig bestemt oppfatning av hva som burde stå og ikke stå i utredningen. Jeg tror det er ganske viktig at sekretariatet er uavhengig av oppdragsgiveren. Slik var det ikke her. Sekretariatet bestod jo hovedsakelig av departementsansatte. Det fant jeg litt problematisk. Verdien av en NOU reduseres jo litt når den som har bestilt utredningen, også er sekretariat, for sekretariatsmedlemmene sitter med stor makt, da de har ansvar for skrivejobben. Det var stor grad av enighet og gode diskusjoner i utvalget, men konklusjonene var preget av et embetsverk som ønsket å forsvare det bestående og si at det fungerte bra».

Med andre ord kan sekretariatets tilhørighet påvirke utvalgets arbeidsform. Som vi ser av teksten, antydte miljøverner #1 at NOU-en hadde blitt brukt til å legitimere eksisterende politikk. Han stilte også spørsmålstegn ved båndene mellom sekretariatet og departementet. Den underliggende bekymringen var knyttet til hvorvidt utvalgssekretærene var farget av departementet som de kom fra, og om de kjente til forvaltningens eventuelle mål og strategier. Som vi så i foregående kapittel, var det et stort innslag av økonomer i de studerte sekretariatene. Hvilken betydning fagsammensetningen av sekretariatene hadde, skal jeg komme tilbake til,

I utgangspunktet vil jeg understreke at det var stor forskjell på sekretariatene. En fellesnevner er imidlertid at størstedelen av skrivearbeidet ble

utført av sekretariatet. Det ble understreket av de intervjuede utvalgsmedlemmene:

Miljøverner #4: «Sekretariatet har en viktig rolle. Det er stort sett de som skriver. De sitter i møtene. Alternativet til å bruke sekretariat er å skrive alt selv. Da skal du være veldig ivrig.»

Utvalgsmedlemmene kan godt levere skriftlige innspill, men disse ble ofte samordnet og bearbeidet av sekretariatet:

Politiker #5: «Det var sekretariatet som skrev mest. Absolutt. Vi skrev jo noe. Vi kom med innspill. Jeg gjorde i alle fall det. Sekretariatet forholdt seg til innspillene og skrev om på teksten. Slik fungerte det frem og tilbake.»

Flere av de intervjuede mente også at dette gav sekretariatet stor innflytelse på produktet:

Fagekspert #4: «Ja, prosessen er jo i veldig stor grad at det er da sekretariatet som gjør skrivearbeidet. Så er det møter – og det var det en del av, her gjennomgår man kapittel for kapittel og diskuterer. Utvalgsmedlemmene bidrar med litt tekst, men veldig lite altså. Sikkert under 5 %. Noen av utvalgsmedlemmene var involvert i forskningsarbeid og hadde publisert ting som sekretariatet støttet seg på. Sekretariatet stod nok likevel for over 95 % av teksten i NOU-en. De lå på et rimelig høyt nivå, men de var veldig styrende for prosessen. Det er et viktig poeng: Sekretariatet blir sittende med veldig stor makt. De brakte med seg kulturen sin; Statistisk sentralbyrå, Finansdepartementet, altså den kulturen som råder der, var sterkt representert i skrivearbeidet.»

Sekretariatet ble altså beskrevet som å ha stor definisjonsmakt, men hvor stor var den? De intervjuede utvalgsmedlemmene var forskjellige grunner ikke alltid like fornøyd med sekretariatet. Ikke minst var det en bekymring for at sekretariatet hadde for stor definisjonsmakt. En utvalgsleder fortalte følgende om sine oppfatninger om hvordan et sekretariat skulle fungere:

Politiker #3: «Jeg tror ikke du trenger å snakke med mange for å få inntrykk av at vi hadde noen utfordringer med sekretariatet. Det er en erfaring som mange utvalg og NOU-er har. Å finne et godt sekretariat til en NOU kan være en utfordring. Du må ha noen som både kan temaet og så må de også forstå hvilken rolle de skal spille.»

Utvalgslederen hevdet at embetsverket som regel er dyktige på det faglige. I utvalget han hadde ledet, forsøkte imidlertid sekretariatet å ta styringen. Når sekretariatet forsøkte å fortelle hvordan utvalgsleder skulle gjøre jobben sin, ba han om en utskiftning.

Politiker #3: «Selv om politikerne sier og gjør dumme ting, så gjør du jobben din. Altså, du prøver ikke å fortelle en politiker hva han eller hun får lov til å mene. Hvis du som sekretær er uenig, så forsøker du å presentere det på en fin måte: Du legger frem et faktagrunnlag og sier 'dette er det, men hvis du mener vi skal gjøre dette, så kan vi prøve ...'. Embetsverket er som sagt ganske proffe på det, å forholde seg til politikere og etter beste evne gjør det politikeren sier skal gjøres, selv om de er grunnleggende uenige. I en NOU-prosess kan ikke bare sekretariatet sette seg ned å vente på at premissene skal komme fra utvalget. De må faktisk legge seg i front, grave opp og skrive. De må være lojale og samtidig prøve å fange opp signalene til utvalget.»

Med dette sekretariatet hadde det imidlertid blitt gnisninger. De hadde satt seg på bakbeina når utvalget ikke godkjente teksten de hadde forfattet. Utvalgsleder anså det som et godt tegn at utvalget var bevisst rollen sin og ikke lot seg presse. For som politiker #3 uttrykte det: «Selv om sekretariatet mener de kan mer enn utvalget, så gjør de ikke det.» Eller, slik en annen informant uttrykte det:

Miljøverner #2: «Saken er at sekretariatet ofte ikke er klar over hvilken rolle det skal spille, eller så later medlemmene som om de ikke vet det. Jeg har sittet i to ulike utvalg hvor retningslinjer for sekretariatet ble tolket og praktisert forskjellig. Den ene utvalgslederen jeg jobbet med, var ikke akkurat noen diplomat. Når det oppstod uenighet, sa han ofte: 'Da tar vi en avstemning'. Det neste som skjedde var at de fra sekretariatet også rakte opp hånden. Skjønner du, eller? Så de følte seg nok som en del av utvalget. Da måtte vi ha en skikkelig diskusjon; hvem er medlemmer av utvalget, og hvem skal ha sekretariatsoppgaver.»

Flere fortalte at sekretariatene hadde påtatt seg større forpliktelser enn hva retningslinjene tilsier. Som vi så i forrige kapittel, består over halvparten av sekretariatene til de studerte utvalgene av departementsansatte. Hvilken virkning dette har på resultatet er usikkert, men som enkelte utvalgsmedlemmer uttaler, kan dette påvirke verdien av utredningene.

Sitatene over og uttalelser fra en rekke andre utvalgsmedlemmer tyder på at det hovedsakelig er sekretariatet som produserer tekst. Dette gjaldt i samtlige av de undersøkte tilfellene. Likevel var sekretariatenes rolle av forskjellig art. Som økonom #3 er inne på, er det tross alt utvalgsmedlemmenes oppgave å avgjøre hvor involvert sekretariatet skal være i prosessen:

Økonom #3: «Alle jobber litt med alt i slike utvalg, så tar sekretariatet seg mye av skrivingen basert på de diskusjonene vi har. Så diskuterer vi utkastet og gjør endringer. På den måten var alle med på alt. Som sagt har noen kanskje flere synspunkter om enkelte biter enn andre. Sekretariatet deltok i diskusjonene, men de deltok i liten grad når det gjaldt hva vi skulle si. Så det rent

konkluderende var jo vår sak. Når det gjaldt fagkunnskapen, så deltok de absolutt, og det var deres fulle rett. Hvis vi ville at de skulle si mindre, så var det også vår fulle rett til å stoppe dem. Men det var jo dyktige folk som kom med nyttige innspill. Så de deltok på lik linje i de overordnede diskusjonene.»

Økonom #3 sammenlignet utvalgsarbeidet med et kollokvium eller seminar: Alle som vil kan komme med innspill, men det er gjerne utvalgsleder som får det siste ordet. Dette kan for så vidt minne om det vi har hørt tidligere, om utvalg som en slags handelssone, hvor faglige og politiske spørsmål utveksles og forhandles om.

Måten enkelte utvalgsmedlemmer har beskrevet forvaltningen og sekretariatenes virksomhet kan minne om det Sergio Sismondo betegner som *skyggeadministrasjon*. Dette forekommer når forskjellige konserner, foretak og bedrifter søker å styre og påvirke forskningsresultater. Ifølge Sismondo har publikasjoner blitt utsatt for en slik behandling når det ikke fremgår hvem som *virkelig* står bak forskningsresultatene. Han viser til flere eksempler hvor kjente akademikere har lånt navnene sine til legemiddelindustrien. Når artiklene publiseres i anerkjente vitenskapelige tidsskrift, er det tilsynelatende høyt kompetente forskere og forskningsmiljøer som har forfattet dem. I virkeligheten har disse menneskene knapt hatt en finger med i spillet.¹⁹⁷ Mange studier har nemlig blitt utarbeidet av *skyggeforfattere*. Videre forteller Sismondo at farmasøytiske bedrifter i enkelte tilfeller har gått inn for å øke antall publikasjoner om positive funn og begrense de med negative resultater. På denne måten blir publikasjonene nærmest et markedsføringstiltak for å fremme salg av legemiddelindustriens produkter.¹⁹⁸ Spørsmålet er hvorvidt samme begrep kan brukes for å beskrive hva som skjer i NOU-prosesser?

I de NOU-ene jeg undersøkte, hadde forvaltningen håndplukket anerkjente fagfolk og eksperter til å sitte i utvalgene. Dette lignet i visse henseender på hvordan legemiddelindustrien brukte prominente forskere til å fronte publikasjoner. Sekretariatene (les: skyggeforfattere), som i de fleste tilfeller skrev utredningene, var ofte tilknyttet departementene, på samme måte som forfatterne av medisinske artikler var tilknyttet legemiddelselskaper. Disse punktene korresponderer godt med de tendensene Sismondo beskriver.

På den annen side, var det slik at NOU-er ble brukt til å til bygge opp under eksisterende politiske retningslinjer slik som legemiddelindustrien

¹⁹⁷ Sismondo, Sergio, «Ghost Management: How Much of the Medical Literature Is Shaped Behind the Scenes by the Pharmaceutical Industry?», *PLoS Medicine* vol. 4 nr. 9 (2007), 1429.

¹⁹⁸ Doucet, Mathieu og Sergio Sismondo, «Publication Ethics and the Ghost Management of Medical Publication», *Bioethics* vol. 24 nr. 6 (2010), 275.

søkte å øke antall publikasjoner som gav positive utslag? Brukte forvaltningen NOU-er som et virkemiddel for å nå politiske målsettinger på lignende vis som vitenskapelige publikasjoner ble brukt til å fremme farmasøytiske produkter? Enkelte av de intervjuede utvalgsmedlemmene uttalte seg i en slik retning, men slett ikke alle. Med utgangspunkt i analysen så langt utkrystalliserer det seg tre forskjellige antagelser om sekretariatenes rolle og funksjon:

- 1) Sekretariatene fungerer som en slags tolk eller oversetter for forvaltningen.
- 2) Sekretariatene formaterer for læring i forvaltningen og blant politikerne.
- 3) Sekretariatene fungerer som skyggeforfattere.

Vi har nå hørt hva utvalgsmedlemmer har å si om sekretariatet. Hva sier utvalgssekretærene selv om det de gjør?

Skyggeforfatter, tolk eller formatterer?

Ifølge retningslinjer fra embetsverket, bør sekretariatsleder være på plass så raskt som mulig, og gjerne før utvalget nedsettes. Hvilket omfang av støtte som er nødvendig vurderes av fagavdelingen i samråd med utvalgsleder. Fagavdelingen i departementet utpeker vanligvis en ansvarlig for kontakt med sekretariatet med ansvar for den løpende dialogen med sekretariatet. Kontaktpersonen påser at sekretariatet er klar over hvilke oppgaver som skal løses, hvilke fullmakter det har, og at det drives i tråd med veilederne fra departementene. Etter det informantene fortalte, kunngjøres sekretariatstillingene både internt og eksternt. Flere sa også at de ble headhuntet av departementene. Når sekretærer utpekes uten tilsetting, hender det at embetsverket lyser ut ledige oppgaver gjennom Arena-programmet, slik at flere har anledning til å melde sin interesse.¹⁹⁹ Sekretærbistand hentes også utenfra ved at departementet låner inn kompetanse fra andre bedrifter og institusjoner. De som tilsettes underlegges de samme personalpolitiske føringer som gjelder i departementet.²⁰⁰ Mange av de utvalgssekretærene jeg intervjuet kunne også fortelle at rekrutteringen hadde skjedd gjennom bekjentskaper. Nok en gang ser vi et eksempel på hvordan profesjonstilknytning og miljøtilhørighet kan ha betydning for rekrutteringsprosessen.

¹⁹⁹ Arena-programmet tilbyr finansiell og faglig støtte til utvikling av regionale næringsmiljøer.

²⁰⁰ Kunnskapsdepartementets retningslinjer for opprettelse og drift av utvalg og sekretariater, mai 2010.

Offentlig ansatt #5: «Det er ikke et felt jeg har formel kompetanse på. Jeg kom inn fordi jeg kjente sekretariatslederen fra før av. Vi hadde jobbet sammen i departementet. I tillegg har jeg studert sammen med broren hennes. Det er vel derfor navnet mitt kom opp.»

Til tross for at offentlig ansatt #5 ikke hadde skrevet NOU-er tidligere, fortalte sekretariatsmedlemmet at han hadde forfattet både stortingsmeldinger og tilstandsrapporter. Når jeg spurte om hans kompetanse på feltet, svarte han imidlertid at han kunne:

Offentlig ansatt #5: «Ikke annet enn at vi bør ta bedre vare på jorda vår. Sånn på taxisjåførstadiet. Så, nei, jeg har ingen klima- eller miljøfaglig kompetanse.»

Intervjuer: *Men hvilken rolle hadde du i utvalget?*

Offentlig ansatt #5: «Jeg var vel det nærmeste du kom en redaktør i sekretariatet. Det vil si at jeg hadde ansvaret for dokumentet.»

Forståelsen av hvilke arbeidsoppgaver et sekretariat skal ha og hvilken kompetanse de besatt kom til å prege mange av intervjuene. Mens enkelte sekretariatsmedlemmer var kjent med embetsverkets retningslinjer, ble det etter hvert tydelig at andre medlemmer hadde klare agendaer. På spørsmål om hvilken innflytelse sekretariatet hadde på utformingen av NOU-er, svarte en informant at:

Økonom #4: «Jeg forsøkte å påvirke prosessen så mye som mulig. Nei, men det er helt sant. Det er *ingenting* av teksten som ble skrevet av utvalgsmedlemmene. Hvis ikke det er innflytelse, så vet ikke jeg».

En departementsansatt som hadde jobbet som sekretær for et av utvalgene, hadde liknende oppfatninger om hvordan fagbakgrunnen til et sekretariat kan påvirke utredningsarbeidet:

Offentlig ansatt #2: «Jo, jeg vil tro at det farger prosessen og sluttproduktet. Jeg går ut i fra at en person med annen bakgrunn enn meg selv, i den samme jobben, sikkert hadde formulert seg annerledes, vektlagt litt forskjellige ting og kommet med andre forslag overfor utvalget. Det er heller ikke slik at det som står her, er det eneste utvalget kunne tenkes å respondere positivt på. Så slikt sett blir jo veien litt til som man går. Det er jo klart at de som sitter og gjør den jobben, påvirker jo.»

Slik sett er det opplagt at et sekretariat normalt vil påvirke et utredningsarbeid og bidra til å forme konsultasjonsprosessen. Spørsmålet er mer hva denne påvirkningen består i:

Offentlig ansatt #5: «Sekretariatet skal ta vare på det utvalget kom frem til. Når utvalgsmedlemmene var uenige, forsøkte vi å ikke skrive ut uenigheten, men heller prøve å forfatte teksten slik at valget stod åpent for politikerne. Vi er jo et sekretariat for politisk ledelse, og vi skal fusjonere faglige og politiske hensyn i noe vi mener er gjennomførbart og innenfor rammene av politikken. Til syvende og sist er det politikerne som bestemmer. Det er de som vender tommelen opp eller ned. Det hadde jo vært enklere å skrive rapporten uten utvalgsmedlemmene, men da hadde kanskje ikke utredningen veid like tungt.»

Vedkommende fortsatte med å si at:

«Nei, altså selve forholdet mellom sekretariatet – i alle fall så lenge jeg var med, var ikke oppe til diskusjon. Det finnes vel maler for sånt».

Likevel peker det første sitatet fra offentlig ansatt #5 klart i retning av en nokså aktiv tilretteleggerrolle for et sekretariat som antakelig blir vurdert ut fra deres evne til å fange opp essensene i utvalgets diskusjoner og bidra til kompromisser og samordning av fag og politikk. I tillegg kan sekretariatet ha bedre ekspertise enn utvalget:

Økonom #4: «[H]ele det kapittelet som omhandlet teknologiske muligheter, var det jo jeg som skrev. Alt som stod der så å si. De andre satt bare og kakket på teksten. Vi kom med ideene, så ble det drøvtygget av utvalgsmedlemmene.»

Selv om prosessene er forskjellige, og sekretariatsmedlemmene har forskjellige erfaringer med utvalgsarbeidet, sa flere at det tilhørte sjeldenheten at andre enn sekretariatet gav skriftlige innspill

Økonom #4: «Aldri, aldri. De kom med noen få småtekster innimellom, kanskje så lange på e-post [Informanten gestikulerer at tekstene var svært korte]. Jeg skulle gjerne ha hatt litt mer makt i utvalget. Det savnet jeg veldig. Man følte seg litt underordnet. Men jeg vil helt klart si at vi var hjernen. Plutselig var hjernen underordnet fordøyelseskanalen. Utvalgsmedlemmene satt bare og drøvtygget teksten og gjorde den om til en grov masse. Vi lagde innholdet og slapp det ned i halsen deres. Deretter gulpet de det opp igjen. Det var gjennkjennelig, men veldig tamt.»

En tidligere minister, som hadde sittet i flere utvalg, hadde følgende å si om sekretariatets rolle:

Politiker #4: «Vi hadde et veldig aktivt sekretariat. Noen vil kanskje mene at de var for aktive og dominerende, men det synes ikke jeg. Det er på mange måter betryggende å ha et godt faglig sekretariat. Til syvende og sist er det jo utvalget som må velge hvor langt det vil gå og i hvilken retning. Men sekretariat innenfor energibransjen og fagfolk fra Olje- og energidepartementet er jo

kjent for å ha sterke personligheter. Så lenge jeg får lov til å være sterk i politikken, skal de få lov til å være sterke i faget».

Dette utvalgsmedlemmet syntes ikke at det var problematisk at sekretariatet fikk en friere rolle enn retningslinjene tilsa. Det som betød noe for henne, var at sekretariatet hadde så god faglig innsikt som mulig. Hun tilføyde:

Politiker #4: «Jeg tror ikke at et sekretariat noen gang kan si at det bare har hatt en sekretariatsfunksjon, for så lenge det skriver grunnteksten som skal diskuteres i utvalget, så legger det også premissene for diskusjonen. Så et sekretariat som påberoper seg at det ikke har hatt noen innflytelse på arbeidet, og bare vært et sekretariat, det tror jeg ingenting på. Jeg vil heller ha et aktivt sekretariat som er bevisst på hva det selv står for, enn et sekretariat som hevder å ikke ha innflytelse på prosessen».

Ikke alle jeg snakket med delte denne oppfatningen. Mange stilte seg åpent negativt og uttrykte skepsis til at sekretariatet fikk samme medbestemmelsesrett som andre utvalgsmedlemmer. Ved siden av dette kunne det noen ganger bli problematisk at den faglige innsikten sekretariatet kunne bidra med, ikke gjenspeilte utvalgsmedlemmenes interesser:

Politiker #5: «Vi var generelt skuffet over sekretariatets kapasitet og de midlene som ble stilt til rådighet. Det ble flere ganger uttrykt ønske om at sekretariatet hadde jobbet fra et mer nøytralt ståsted. Det var ganske uavklart rett og slett, hvilken rolle sekretariatet skulle ha.»

Samtidig innrømmet dette utvalgsmedlemmet at det å være sekretær ikke alltid var en lett oppgave. En særlig utfordring var det at sekretariatet var nødt til å basere sine tekster på utvalgsmedlemmenes muntlige diskusjoner. Likevel var hennes oppsummering slik:

Politiker #5: «Jeg vet ikke helt hvordan vi skulle ha gjort det, men det var noe der som ikke var bra nok. Det er helt klart! Det var vel en fra SSB som forsvant ut også fordi vi skjønte at han ikke klarte å levere på den måten vi ville ha det. Han skrev mye om handelspolitikken og det feltet der. Det var jo kanskje sånn faglighet som burde ha vært med, men på det tidspunktet opplevde vi at det ble altfor sosialøkonomisk. Så det matchet ikke helt. Det ble en del tumulter, og vi gikk noen runder på det. Kanskje var det fordi så få av oss hadde erfaring fra andre utvalg? Det vet jeg jo ikke, for jeg har jo ikke sittet i andre utvalg. Vi fikk i alle fall ikke nok hjelp fra sekretariatet, og det gikk altfor tregt. For det var først på slutten at vi skjønte hvordan vi burde ha jobbet. Vi var en eneste stor miks av sekretariat og medlemmer. Sekretariatet gjorde en god jobb, men det som manglet var en tydelig avklaring på hvordan vi ville jobbe.»

Politiker #5 mente altså at sekretariatet ikke var tilstrekkelig bevisst på sin egen rolle i utvalgsarbeidet. Sekretariatets kompetansefelt samsvarte heller ikke med utvalgsmedlemmenes forventninger. Imidlertid viser ut-sagnet også til begrensninger i sekretariatets definisjonsmakt. Selv om forvaltningen oppnevner sekretariatet har utvalgsleder anledning til å be om en utskiftning av sekretariatsmedlemmer. Utvalgsmedlemmene har også rett til å avvise sekretariatets forslag og anbefalinger.

En av de intervjuede fra et sekretariat oppsummerte situasjonen slik:

Offentlig ansatt #2: «De [utvalgssekretærer] kan ha ganske stor innflytelse, og det er jo fordeler og bakdeler med det. Med en fot eller finger inne fra departementet, så har utvalget mulighet til å få realitetsorientert en del av forslagene sine. Samtidig er det jo et poeng i en sån prosess at utvalget tenker mest mulig fritt. For ellers kunne man jo bare satt ned en gruppe i departementet til å utrede spørsmålene. Vi var fysisk adskilt fra departementet. Vi satt hos Klima- og forurensningsdirektoratet og hadde heller ikke noen åndelig påvirkning derfra. Sån sett var vi veldig fristilt. Det ble litt mer løpende kontakt og føling enn hva departementet kunne tenkt seg. Det var vel heller slik at vi [sekretariatet] ikke synes at departementet involverte seg nok. De var ikke veldig nysgjerrige på utvalgsarbeidet underveis, ikke påtrengende i alle fall. Men utvalgslederen kom jo fra departementet, så hun var jo deres forlengede arm.»

Bildet er med andre ord sammensatt, og informantene gav forskjellige vurderinger av forholdet mellom utvalg og sekretariat. Noen hevdet at sekretariatsmedlemmer kunne ha sine egne agendaer og fungerte som skyggeforfattere når det gjaldt innstillingene. Andre la vekt på at utvalget hadde beslutningsmyndigheten og kunne motsette seg sekretariatets konklusjoner og anbefalinger. De har i tillegg anledning til å skrive dissenser.

Når vi vender tilbake til de tre antagelsene som ble lansert på slutten av forrige avsnitt, blir derfor konklusjonene tvetydige. Det er imidlertid ingen tvil om at sekretariatene gjennomgående spilte en rolle som tolk eller oversetter for forvaltningen, blant annet som bidrag til å klargjøre premis-sene for utvalgsarbeidet. Hva angår formateringsrollen så er den mer uklar, men flere informanter beskrev arbeidet til sekretariatet på en slik måte at vi må gå ut fra at sekretariatet la til rette for at forvaltningen skulle kunne lære av innstillingen. Det var tydeligst der utvalget hadde tung faglig kompetanse på områder der forvaltningen var svakere. Vi har også fått beskrevet situasjoner som vi med Sismondos begrep kan kalle skyggeforfatterskap, og der sekretariatet hadde stor innflytelse på utformingen av teksten i utredningen. Dette er tilfeller der det ikke ser ut til å ha vært lagt til rette for at utvalgsarbeidet skal fungere som en læringsmulighet for andre enn kanskje utvalget selv.

Politikkutvikling «in action»

I dette kapitlet har jeg sett nærmere på hvilken betydning erfaringsbasert og vitenskapsbasert kunnskap har for utredningsarbeid, og hvordan dette får betydning. Jeg har analysert forskjellige arbeidsformer i NOU-utvalg, sett på regler og retningslinjer arbeidet foregår under, og på hvordan utvalgs- og sekretariatsmedlemmer går til verks når de skal løse de tildelte oppgavene med vekt på forholdet til mandatene.

«Konsultasjonskammeret» som har vært analysert ut fra disse spørsmålene, handler ideelt sett om å få frem et rimelig mangfold av kunnskap og synspunkter, kjensgjerninger og anliggender, som kan brukes til å belyse de undringene som er formulert i mandatet. Funnene i dette kapitlet gir grunnlag for å identifisere i hvert fall fire forskjellige former for slik konsultasjon:

- *Innsamling* av relevant kunnskap.
- *Samordning* ved å forsøke å organisere innsamlet kunnskap i en helhet, ved å velge ut, addere og justere kunnskapselementer.
- *Hybridisere* ved å forsøke å sammenstille kjensgjerninger og anliggender, slik at kunnskapen blir relevant for de politiske undringene som var utgangspunkt for konsultasjonen.
- *Fortolke* den hybridiserte kunnskapen for å utvikle forslag til tiltak.

Disse fire formene for konsultasjon kan også sies å representere fire forskjellige former for læring.

Analysen viser også at slikt konsultasjonsarbeid krever en eller annen form for *transdisiplinaritet* i utvalgsarbeidet, slik at utvalget kan disponere et visst mangfold av kunnskap. Som vi har sett, var det forskjellige grader av transdisiplinaritet i utvalgene. Det gjenspeilte større eller mindre bredde i undringene slik de var formulert i mandatene, men antakelig også forvaltningens tanker om behovet for kunnskapsmangfold ut fra deres tolkning av mandatet.

Som vi også har observert, byr praktiseringen av transdisiplinaritet på klare utfordringer. Informantene beskriver både fruktbare og mindre fruktbare situasjoner når det gjelder deling av kunnskap og erfaring, sannsynligvis fordi plattformene for slik deling har vært forskjellig. Jeg har flere steder diskutert betydningen av samhandlingsekspertise i denne sammenhengen; kompetansen til å sette seg inn kunnskap fra andre disipliner og praksisfelter. Det er ingen tvil om at vellykket transdisiplinaritet forutsetter en rimelig grad av samhandlingsekspertise samtidig som den-

ne formen for kompetanse ser ut til å ha vært mangelfull i flere av utvalgene.

Nå kan begrepet om samhandlingsekspertise virke harmoniserende i den forstand at det legger for lite vekt på at konflikter kan springe ut av høyst reelle interessemotsetninger eller perspektivforskjeller. Ut fra det informantene sier, kan det av og til være vanskelig å vurdere hvilke problemer som skyldes mangel på samhandlingsekspertise og hvilke som springer ut av «reelle» konflikter. Likevel er det et funn i dette kapitlet at flere utvalg sliter med tverrfaglig eller transdisiplinær kommunikasjon. Den hyppigst nevnte typen konflikt er mellom økonomer og andre faggrupper. Det kan kanskje skyldes at samfunnsøkonomi i noen av utvalgene blir forsøkt brukt som det overordnede grepet, uten at alle utvalgsmedlemmene er enige i dette. Jeg skal se mer på slike forhold i kommende kapitler.

Hvilke faktorer legger føringer på konsultasjonsprosessen? Som vi har sett, kan ubalanse i fagfordeling, transdisiplinaritet, mangel på samhandlingsekspertise, uryddige prosesser, mandatforståelser og styring fra departementene påvirke utvalgsarbeidet. Sekretariatet kan også legge føringer på NOU-arbeidet, da sekretariatsmedlemmer kan ha stor definisjonsmakt i slike prosesser. Denne makten er imidlertid begrenset og handler om faktisk rollefordeling mellom utvalg og sekretariat. Forskjellige interesser og mål kan også representere utfordringer. De transdisiplinære utvalgene syntes i større grad å forhandle om kompromisser enn de utvalgene som etterstreber en sentralisert, disiplinert kunnskapsutvikling. Dette kan gi en indikasjon på at transdisiplinaritet i større grad vil gi grobunn for faglige uenigheter enn disiplinære utvalg.

I neste kapittel skal vi se nærmere på hvordan utfallet av konsultasjonsprosessene domestiseres av forvaltningen. Hva kjennetegner de kjensgjerninger og anliggender som passerer gjennom «hierarkiseingskammeret»?

[6]

Hierarkisering

Hierarki

Å stige
forbi meg selv
helt opp
til meg selv

Olga Egeland

I de to foregående kapitlene har jeg analysert henholdsvis utvikling og organisering av undringer gjennom mandat og oppnevning av NOU-utvalgene – «undringskammeret» – og utvalgenes arbeid med å svare på undringene – «konsultasjonskammeret». Vi så at begrepet transdisiplinaritet gir en god beskrivelse av kunnskapsutvekslingen i utvalgene, selv om det var en del forskjeller i graden av transdisiplinaritet og hvor godt dette faktisk fungerte. Noen av problemene hang åpenbart sammenheng med mangel på samhandlingsekspertise og kompetanse i å kommunisere på tvers av fagfelt og erfaringsområder. I tillegg var det utfordringer knyttet til det jeg kalte hybridisering, sammenføyingen av kjensgjerninger og anliggender til det Latour kaller faktiskjer.²⁰¹

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvordan utredningene tas imot av forvaltningen og hvilke spor de etterlater i det politiske systemet – «hierarkiseringskammeret». Vi kommer her tettere på i hvilken grad NOU-ene har fungert som læringsmuligheter for forvaltningen og politikere. Hvordan påvirker transdisiplinaritet og hybridisering det som blir tatt opp av forvaltningen og politikere? Er mangel på samhandlingsekspertise et problem?

For å studere hva som skjer med de analyserte NOU-ene i «hierarkiseringskammeret» vil jeg benytte meg av domestiseringsbegrepet. Et domestiseringsperspektiv kan som vist i kapittel 2, fungere som analytisk verktøy for å studere hvordan forvaltningen fortolker og forholder seg til innholdet i utredningene, hvordan de blir brukt og hva som læres. Dette kan bidra til å forstå hva som ligger i forvaltningens og politiske myndigheters utvelgelse av kunnskap og innspill og på den måten bidra til å avklare hvordan utredninger rangeres i politikktutvikling.²⁰² Før NOU-er kan bli en del av forvaltningskulturen må de domestiseres. Hvordan og i hvilken grad domestiseres kunnskap i offentlige utredningsprosesser? Hva kan være barrierer for slik domestisering?

Dette vil jeg undersøke ved først å se på hva de forskjellige ministre og statssekretærer *sa* da utredningene ble overlevert departementene. Uttalelsene kan gi oss et bilde av hvilke forventninger og forhåpninger departementenes øverste politiske ledelse hadde for de mottatte NOU-ene. Videre skal jeg se nærmere på hva utvalgsmedlemmene har å si om NOU-enes *etterliv*. Hva hevder de er årsaken til at tilrådingene i utredningene har blitt videreført eller ikke? Det er ikke enkelt å undersøke hvorvidt

²⁰¹ Latour, *Pandora's Hope*, 274.

²⁰² Sørensen, «Domestication: The Enactment of Technology», 46-47.

NOU-er faktisk har hatt innflytelse på politikkutforming eller ikke. For å styrke denne undersøkelsens resultater vil jeg derfor til slutt studere domestiseringsprosessen gjennom departementenes referansebruk.

I *Veileder for utvalgssekretærer* står det at NOU-er enten skal overrekkes statsråd eller en representant for politisk ledelse i departementet. Overrekkelsen finner som regel sted i statsråd eller på en pressekonferanse. Hvorvidt pressen inviteres til begivenheten, avhenger av hvor stor interesse saken har. Under overrekkelsen er det vanlig at utvalgslederen gir en kort presentasjon av hovedpunktene i NOU-en og at statsråden sier noen ord om betydningen og de praktiske virkningene av utvalgsarbeidet. Deretter får pressen anledning til å stille spørsmål til utvalget. Seansen blir vanligvis ledet av en representant fra departementets informasjonshet.²⁰³

Forventinger og muligheter

For å undersøke hvordan og i hvilken sammenheng NOU-ene er blitt videreført og hierarkisert i statsapparatet, kan det være relevant å se hva slags reaksjoner utredningene ble møtt med av Regjeringen. Dette kan gi en bedre forståelse av de politiske læringsprosessene og hvilket læringsutbytte utredningene skulle komme til å få. Hvordan fortolket forvaltningen meningsinnholdet i utredningene, og hvilke domestiseringshindre kom til syne? Til tross for at enkelte utvalg ble gitt utsatt frist og noen kom med dissenser og merknader, ble samtlige av de ni utredningene overlevert departementene til avtalt tid. I anledning overrekkelse hadde administrasjonens representanter følgende å bemerke (uttalelsene er lagt frem i kronologisk orden):

I 2002 hadde olje- og energiminister Einar Steensnæs følgende kommentar til Gassteknologiutvalget som var nedsatt for å utrede spørsmål omkring ny miljøvennlig gassteknologi:

«Jeg mener nok at dette [utredningens tempoplan] blir for langsomt, og ser for meg at vi kan få til dette på kortere tid. Det er viktig å komme i gang med å prøve ut forskjellige teknologier.»²⁰⁴

Steensnæs så altså ikke ut til å være fornøyd med Gassteknologiutvalgets anbefalinger. Han hevdet at tidsplanen for de teknologiske tiltakene som ble skissert, var for defensiv. Som nevnt i kapittel 4, ble utvalget bedt om

²⁰³ Justis- og politidepartementet, *Veileder for utvalgssekretærer*, 12.

²⁰⁴ Tjernshaugen, Karen R., «Nekter å høre på gassespertene: Regjeringen bygger i sitt eget tempo», *Dagsavisen* 5. mars 2002, 8.

å vurdere hvordan forskning og utvikling kunne brukes til å stimulere utprøving og kommersialisering av nye miljøvennlige gassteknologier. Samtidig vet vi at det var dissens i utvalget. Kanskje bidro dette til å svekke utredningens betydning?

På en pressekonferanse i 2004 sa samferdselsminister Torild Skogsholm følgende om Hydrogenutvalget som var satt til å fremme forslag om videre norsk satsning på hydrogen som energibærer:

«Jeg er imponert over det arbeidet som har blitt gjort på dette drøye året – og imponert over den sterke kombinasjonen av fagkunnskap og engasjement utvalgets medlemmer har vist. Jeg er derfor svært glad for å få anledning til å takke Hydrogenutvalget for velgjort arbeid.»²⁰⁵

Som vi ser var samferdselsministeren fornøyd med det arbeidet som Hydrogenutvalget hadde gjort. Fagkunnskap (les: teknisk-økonomisk kunnskap) og engasjement trekkes frem som en styrke ved NOU-en som skulle undersøke hvilke administrative og økonomiske konsekvenser et nasjonalt hydrogenprogram kunne få.

Den 1. februar 2005 var pressen invitert til å overvære Industriutvalgets NOU-overrekkelse. Nærings- og handelsminister Børge Brende hadde følgende å si om utvalget som var satt til å drøfte sentrale utviklingstrekk og viktige veivalg i den fremtidige næringspolitikken:

«Rapporten hadde stått sterkere hvis ekspertene var med. Rapporten hadde også stått sterkere om den var enstemmig. Men nå er det en del dissenser, og det tar jeg til etterretning.»²⁰⁶

Her var det altså to aspekter som syntes å påvirke fortolkningsprosessen. For det første uttrykte ministeren at det var uheldig at Industriutvalget hadde vært et utvalg dominert av politikere og ikke et ekspertutvalg. For det andre var det blitt formulert dissenser, noe som kan ha bidratt til å svekke utredningens anbefalinger.

Det økonomtunge utvalget som fikk i oppgave å peke på utfordringer knyttet til utvikling av indikatorer for bærekraftig utvikling, overleverte sitt forslag til finansminister Per Kristian Foss måneden etter at Industri-

²⁰⁵ Samferdselsdepartementet, *Tale/artikkel: Overlevering av NOU fra Hydrogenutvalget til samferdselsministeren og olje- og energiministeren*, Samferdselsdepartementet, 1. juni 2004, http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/sd/Taler-og-artikler-arkivert-individuelt/2004/hydrogen_som_framtidens_energibaerer.html?regj_oss=1&id=268143 (oppsøkt 6. mai 2014).

²⁰⁶ Moen, Toril, *Vil bygge flere gasskraftverk i Norge*, *NOPEF Aktuelt*, 1. februar 2005, <http://www.nopef.no/art.asp?id=10126> (oppsøkt 2. februar 2014).

utvalget hadde overrakt sin utredning. Foss uttalte følgende om Indikatorutvalgets tilrådning:

«Den gir en detaljert gjennomgang av hvilke indikatorer som best kan illustrere både tilstanden og mulige trusler innenfor seks utvalgte områder for landets ve og vel.»²⁰⁷

Som vi ser, syntes Finansministeren å være tilfreds med utvalgets anbefalinger. Det var også Miljøvernminister Helen Bjørnøy da hun ble overrakt NOU-en fra Lavutslippsutvalget i 2006. Dette utvalget skulle som nevnt fremme forslag om hvordan Norge kunne redusere klimagassutslipp:

«Det er ikke tvil om at denne rapporten vil bli et viktig innspill til den videre utformingen av norsk klimapolitikk, som også må sees i sammenheng med våre internasjonale forpliktelser.»²⁰⁸

Bjørnøy understrekte at utredningen som fokuserte på hvordan nasjonale utslipp kunne reduseres med mellom 50 og 80 prosent innen 2020, ville være et viktig redskap i politikktutviklingen. Som vist i kapittel 4, kan det se ut til at Miljøverndepartementet i større grad enn de andre departementene har etterstrebet transdisiplinaritet i utvalgene sine. På tross av at et sterkt innslag av økonomer i sekretariatet, hadde ikke Lavutslippsutvalget en tydelig samfunnsøkonomisk tilnærming. Det hadde imidlertid Olsenutvalget som ble oppnevnt av Finansdepartementet. Statssekretær Henriette Westhrin uttalte følgende om prosessen etter utredningen ble overlevert i 2009:

«Utvalgets utredning gir et godt faglig grunnlag for hvordan vi kan ivareta hensynet til bærekraftig utvikling i offentlige beslutninger, og er dermed et viktig bidrag til debatten om hvordan vi best kan nå våre mål på miljø- og klimaområdet. Vi vil nå gå gjennom utredningen, og tar sikte på å sende den på bred høring. Flere av spørsmålene utvalget har tatt opp, særlig rundt virkemiddelbruken i arbeidet mot klimaendringer, vil være sentrale i debattene i tiden som kommer.»²⁰⁹

Olsen-utvalget brukte som sagt en samfunnsøkonomisk tilnærming for å arbeide med problemstillinger knyttet til klimautfordringer, biologisk

²⁰⁷ Kaarbø, Agnar, «Sjekkpunkter for bærekraftig politikk» i *Aftenposten* 3. mars 2005, 7.

²⁰⁸ Miljøverndepartementet, *Nyhet: Lavutslippsutvalget har levert sin utredning*, Miljøverndepartementet, 4. oktober 2006, <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/md/Nyheter-og-pressemedlinger/nyheter/2006/lavutslippsutvalget-har-levert-sin-utred.html?id=271183> (oppsøkt 6. mai 2014).

²⁰⁹ Finansdepartementet, *Pressemelding: Utredning om bærekraftig utvikling og klima*, Finansdepartementet, 22. juni 2009, <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fin/Nyheter-og-pressemedlinger/pressemedlinger/2009/utredning-om-barekraftig-utvikling-og-kl.html?id=568090> (oppsøkt 6. mai 2014).

mangfold og miljøgifter. Som statssekretæren påpekte, ville spørsmål utvalget hadde arbeidet med være sentrale for å utvikle virkemidler. Samtidig ble det understreket at departementet ønsket å gjennomføre en bred høringsprosess. Med andre ord kunne det se ut til at NOU-en var tiltenkt en rolle som en prøveballong for politikktviklingen. I så fall ville resultatet av høringsprosessen antakelig ha stor betydning for domestiseringsprosessen.

Miljøgiftsutvalget gav som sagt innspill til norske myndigheter om tiltak som kunne iverksettes for at utslipp av miljøgifter kunne stanses innen 2020. Miljøvernminister Erik Solheim hadde følgende å si om utvalgets arbeid da han fikk overlevert utredningen i 2010:

«Utvalget har gjort et viktig arbeid. Miljøgiftsutfordringen er en av våre største miljøutfordringer. Norske myndigheter arbeider aktivt for å stanse utslipp av miljøgifter innen 2020, men fordi dette målet er så ambisiøst ser vi behov for å ytterligere styrke arbeidet. Jeg ser derfor frem til nærmere å vurdere utvalgets forslag til tiltak».²¹⁰

Noen få dager etter at Miljøgiftsutvalget hadde avlevert sin NOU til miljøvernministeren, fikk Solheim overrekt Klimatilpasningsutvalgets utredning. Denne NOU-en tok som sagt stilling til spørsmål om samfunnets sårbarhet og behov for tilpasning til konsekvenser av klimaendringer. Under overrekkelsen sa Solheim som følger:

«Jeg er svært glad for den grundige jobben utvalget har gjort og ser fram til å studere utredningen. Den gir nyttig kunnskap om hvordan vi kan tilpasse oss klimaendringene. Klimaendringene påvirker alle sektorer fra landskapet til havet og veier, bygninger og folkehelse.»²¹¹

Ministeren gav altså uttrykk for å være tilfreds med både ekspertene som ble satt til å finne svar på hvordan klimatilpasningsarbeidet kunne igangsettes, og utvalget som hadde arbeidet med miljøgiftutfordringene. Miljøverndepartementets utvalg kan i stor grad sies å ha vært transdisiplinære og uten særlig fokus på kostnadseffektivitet slik som for eksempel Finansdepartementets og Olje- og energidepartementets utvalg.

²¹⁰ Miljøverndepartementet, *Pressemelding: Foreslår tiltak for å stanse utslipp av miljøgifter innen 2020*, Miljøverndepartementet, 9. november 2010,

http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/md/Nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2010/foreslar-tiltak-for-a-stanse-utslipp-av-.html?regj_oss=1&id=623362 (oppført 6. mai 2014).

²¹¹ Miljøverndepartementet, *Pressemelding: Norge må ta klimaendringene på alvor*, Miljøverndepartementet, 15. november 2010, http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/md/Nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2010/-norge-ma-ta-klimaendringene-pa-alvor-.html?regj_oss=1&id=624636 (oppført 6. mai 2014).

Det siste utvalget i undersøkelsen var satt sammen noe annerledes. Olje- og energidepartementets utvalg kan beskrives som transdisiplinært, men var dominert av samfunnsøkonomer. Minister Ola Borten Moe hadde følgende å si om utvalget som var satt til å drøfte forhold som kunne påvirke den nasjonale kraftbalansen mot år 2050:

«Vi skal nå sette oss grundig inn i rapporten fra Energiutvalget.»²¹²

Som det vil ses av disse uttalelsene, signaliserer de fleste ministre og statssekretærer, med unntak av Einar Steensnæs og Børge Brende, positive holdninger til de overrakte utredningene. Flere av utvalgene gis stor honnør for det arbeid som er nedlagt. De overveiende oppmuntrende ordene gir inntrykk av at departementene ønsket å gå videre med forslagene, eller i det minste foreta en grundig vurdering av NOU-ene.

De kritiske innvendingene mot Industriutvalget og Gassteknologiutvalgets utredninger skyldtes forskjellige forhold. Brende antydte at NOU-en fra Industriutvalget manglet grundig faglig underbygning av forslagene til tiltak og uttrykte at det var uheldig at departementet ikke hadde rekruttert flere eksperter til utvalget. Steensnæs hevdet på sin side at forslagene fra Gassteknologiutvalget ikke la opp til at endringene kunne skje fort nok. Uansett hva som var årsak til kritikken, vil det være interessant å undersøke om NOU-er som ikke ser ut til å svare til forvaltningens og den politiske ledelsens ambisjoner, representerte et dårligere utgangspunkt for domestisering enn de som gis honnør? Dette skal jeg komme tilbake til, men først: Hva tenkte utvalgsmedlemmene selv om forvaltningens oppfølging av NOU-ene, og om hvilken betydning utredningene har hatt i ettertid? Hva så de på som viktige forhold som ville påvirke mulighetene for det jeg har kalt domestisering av utredningene i offentlig forvaltning?

Ut fra kommentarene til de fleste av ministrene og statssekretærene skulle man tro at forvaltningen satt på flere utredninger som ville være grunnlag for stortingsmeldinger. Utvalgsmedlemmene hadde imidlertid til dels mer avventende kommentarer. Et utvalgsmedlem fortalte at det hadde skjedd lite med NOU-en etter pressekonferansen, der overrekkelsen hadde funnet sted. Han hadde forsøkt å følge med på fortsettelsen, men ifølge ham ble det vist laber interesse for utredningen:

²¹² Olje- og energidepartementet, *Nyhet: Overleverte Energiutvalgets rapport, Olje- og energidepartementet*, 5. mars 2012, http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/oed/Nyheter-og-pressemeldinger/nyheter/2012/overlevering-av-energiutvalgets-rapport.html?regj_oss=1&id=674089 (opp søkt 6. mai 2014).

Fagekspert #4: «Jeg tror det er en av de minst omtalte [NOU-ene]. Jeg tror veldig få har lest den. Veldig få. Samtidig har den fått noe oppmerksomhet i enkelte miljøer, som for eksempel Finansdepartementet og SSB. Ja, jeg vet ikke, det er kanskje femti eller hundre mennesker som kan ha nytte av den rapporten her. Ellers er det veldig liten interesse. Der er jeg på tynn is da, men det er mitt inntrykk.»

Til tross for dette hevdet utvalgsmedlemmet at denne NOU-en var av høy faglig standard, selv om den muligens var av liten interesse for folk flest. Han antydte at utredningen sannsynligvis var *for teknisk* til å kunne få politiske implikasjoner. Et annet medlem fra samme utvalg stilte lignende spørsmål, men i motsetning til fagekspert #4, undret han seg over utredningens relevans:

Økonom #4: «Jeg tror faktisk den ikke er brukt så mye. Klimaforliket på Stortinget var jo allerede inngått da arbeidet med NOU-en begynte. Det kan jo hende, men den har ikke akkurat så mye sprengstoff i seg. Av den grunn tviler jeg sterkt på at den kan brukes til noen ting som helst.»

Han pekte på at stortingspartiene allerede var i gang med å forhandle om utslippsreduksjoner da utvalgsarbeidet startet. Det store stridsspørsmålet den gang som nå, var om reduksjonene skulle tas nasjonalt eller ikke. Utredningen som økonom #4 var med å forfatte, argumenterte for å investere i utslippsreduksjoner i utlandet. Dette ble møtt med bred kritikk fra mange hold. Kan kritikken ha gjort det vanskeligere for forvaltningen å domestisere denne kunnskapen?

Økonom #2 som ble engasjert til å arbeide med tilsvarende problemstillinger i et annet utvalg, hadde en annen historie å fortelle. Han hadde vært medlem av et utvalg oppnevnt til å utrede hvordan man kunne kutte forventede utslipp innenlands:

«Det kom som en skuffelse at anbefalingene ikke ble implementert. Vi la vekt på at det skulle være tiltak som var enkle og bredt forankret. Hvert av forslagene vi kom med ble faktisk prøvd ut med ulike aktører fra politikken og næringslivet, så sånn sett var det en skuffelse at den politiske prosessen gikk i stå. Vi gav de en stafettpinne, men de ble stående på stedet hvil.»

I dette tilfelle kan det se ut til at utvalget har forsøkt å legge opp til en prosess hvor NOU-en lett skal kunne domestiseres. Hvorfor klarer man ikke da å sikre en politisk forankring? Kort sagt hadde arbeidet foregått med sikte på at tiltakene lett skulle kunne foretas og gjøres tilgjengelig for både politiske styresmakter og aktører fra næringslivet. Dette skjedde imidlertid ikke. Noe av forklaringen på hvorfor fremgangen hadde stagnert, var fordi det var skepsis og motstand i deler av regjeringen. I tillegg

antydte økonom #2 at utvalgene var av strategisk betydning for administrasjonen: «Det er litt sånn at disse utvalgene brukes i interne maktkamper mellom departementer». Kanskje kan konkurrerende sektorinteresser være til hinder for domestiseringsprosesser? Motivene og hensiktene til departementene var ikke alltid like klare, og til tider kunne det være vanskelig for utvalgsmedlemmene å forstå hva som var de politiske baktankene. Et annet utvalgsmedlem (miljøverner #2) sa som følger:

«Det merkelige var jo at det var laget en stortingsmelding først. Man fikk ikke stort ut av stortingsmeldingen, og ønsket dermed å lage en NOU etterpå. Jeg spurte departementet gjentatte ganger: 'Hvorfor gjør dere dette?' Og de svarte at de ville ha mer konkrete råd. 'Men pleier det ikke å være motsatt?', spurte jeg. Hensikten er jo at utvalgene skal foreslå tiltak og virkemidler, og at regjeringen deretter setter sin politiske farge på det.

Hva tenkte dette medlemmet om departementets virksomhet? Jeg fikk følgende svar:

Miljøverner #2: «Jeg tror at de ikke var fornøyd med sin egen melding. Det som er absurd, er at vi brukte stortingsmeldingen som utgangspunkt for å lage NOU-en. Det jeg tror at departementet trengte hjelp til, var å utforme sin egen politikk. Jeg håper jo at den brukes i det stille, selv om jeg har gått ut og sagt at den er lagt i en skuff. Så når jeg blir sur på dårlig politikk, så påpeker jeg dette. Men, nei, den har ikke akkurat skapt noen offentlig debatt.»

Som beskrevet i det foregående, er det ofte slik at NOU-er legges til grunn for stortingsmeldinger. I dette tilfellet skjedde imidlertid det motsatte; det fantes en stortingsmelding som ble brukt som utgangspunkt for NOU-en. Heller ikke her synes departementenes ønsker og målsettinger å være synlig for utvalgsmedlemmene, selv om dette var informasjon som ble etterlyst. Videre antydte samme utvalgsmedlem at asymmetriske maktbalanser innad i regjeringen kunne ha stor innvirkning på prosessene:

«Det er ikke uvanlige at slike rapporter havner i en skuff, men på det tidspunktet var klimaproblemet så høyt oppe på dagsorden at det ville gjort seg fryktelig dårlig. Det var sånn catch-22 for regjeringen. Helen Bjørnøy hadde nok et ønske om at det kunne brukes til noe, men hun var ikke sterk nok som minister. Det ville utvilsomt vært annerledes med en annen regjering.»

Hvilken maktbalanse var det egentlig snakk om? Selv om de fleste informantene jeg snakket med ikke helt visste hvordan NOU-ene ble tatt i bruk etter at de var overrekket departementet, fikk jeg inntrykk av at de mer erfarne utvalgsmedlemmene skjønnte mer av utvalgenes funksjon og prosessens gang:

Intervjuer: *Når var det du forstod at det ikke kom til å skje så mye med NOU-en i ettertid?*

Politiker #3: «Det forstod jeg ganske tidlig. Jeg husker at jeg tenkte det mens jeg satt der.»

Intervjuer: *Hvorfor tror du departementet ønsket en slik utredning?*

Politiker #3: «Det er nok delte meninger om det, men jeg tror ministeren hadde større ambisjoner i begynnelsen enn i slutten av arbeidet. For etter hvert tror jeg han forstod at det kom til å bli tyngre på enkelte områder enn han først hadde tenkt. Jeg tror svaret er så enkelt. Man bruker ofte NOU-er til å slippe ut noen testballonger. Jeg er ikke så veldig imponert over den rapporten som nå foreligger. Det regjeringen la frem var mer en skryteliste og ikke grunnlag for debatt som kunne føre til politikkendring. Det var egentlig et litt slapt dokument, spør du meg.»

Dette utvalgsmedlemmet antyder er at utredningen først og fremst fungerte som en prøveballong. Da den politiske vindretningen ble fastslått, vurderte statsråden situasjonen og handlet deretter. Om en betrakter domestisering av kunnskap som aktiv bruk av utredningene, ser vi at der er flere forhold som kan hindre dette. Det ene er relevans: Hvor godt kan de faglige innspillene inkluderes i forvaltningens aktuelle planer? Det andre er hvilken retning den politiske vinden blåser: Dersom luften går ut av ballongen, er det kanskje rimelig å anta at de politiske bestillingene ikke domestiseres av forvaltningen? Det kan også handle om hvor godt forvaltningen klarer å samordne seg med politisk ledelse. Tidshorisont kan også være et problem, jf. hva miljøverner #4 sa i intervjuet:

«Jeg har ikke fulgt med, men jeg har inntrykk av at det for det meste er forskningsmiljøer som har engasjert seg. Jeg tror næringslivet og sånn tenker: 'Dette her ligger altfor langt frem i tid.' 'Åssen skal vi forholde oss til at det kanskje ikke snø om 30 år'».

I det hele tatt kan det være vanskelig å skape nødvendig engasjement dersom problemstillingene blir for komplekse og med for lang tidshorisont. Likevel er det ikke nødvendigvis slik at det er de minst omfattende forslagene vinner frem. Forhandlinger innad i forvaltningen kan også spille inn. På spørsmål om hvorfor regjeringen tilsynelatende hadde mistet interesse for utredningen som hadde vært med på, svarte økonom #2:

«Det skyldtes de andre departementene. Forslagene grep inn i deres arbeidsområder. OED er opptatt av å finne mer olje og gass, og det er i konflikt med klimamålene. Det samme gjelder SD. Denne type sektorinteresser er noe man hele tiden må forholde seg til, spesielt når de ikke er kompatible med nasjona-

le utslippsmål. Også har vi det jeg nevnte om sysselsettingspolitikken. Så det vi gjorde var som å banne i kirken.»

Selv om dette medlemmet hadde økonomibakgrunn, ønsket han og andre i utvalget å nærme seg problemstillingen fra en annen og mer tverrfaglig innfallsvinkel. Sektorinteresser kan virke inn på både utvalgsarbeidet og domestiseringen av utredningen. Slik sett er det relevant å se nærmere på hvilke avveininger informantene gjorde med tanke på praktisk gjennomførbarhet av forslagene i etterkant av at utredninger var levert. Praktisk gjennomførbarhet var opplagt viktig, men det var ikke opplagt hva som kunne bidra til dette. Noen mente det var viktig å utfordre politikerne til å fokusere på noen få tiltak:

Fagekspert #1: «Det vi diskuterte en del, var at vi ville lage en løsning som var gjennomførbar. Altså en løsning som hadde kraft, uten at man måtte ta altfor mange beslutninger. Hvis politikerne ville, så kunne de få det til. Vi overlot ikke ting til markedet og sa 'hvis sånn og sånn skjer, så havner vi der og der', og så skjer ingenting. Hvis vi havnet i en situasjon der politikerne tok ansvar, så kunne vi få det til. Da måtte vi ikke komme opp med for mange tiltak, men noen få som hadde kraft.»

Andre vurderte hvilken oppslutning forslagene kunne få:

Økonom #2: «Vi kom opp med noen tiltak som vi trodde det var bred aksept for, og som skulle være enkle å gjennomføre. De var imidlertid ikke de billigste, og det fikk vi juling for. Men det var et bevisst valg. Det er så vanskelig å få gjennom dette, så da får man akseptere at det koster litt. Finansdepartementet satte seg uansett på bakbeina. Det var diskusjoner i utvalget om å gjøre det slik, for det var jo et radikalt valg. Alle andre utvalg har jo lagt vekt på kostnadseffektivitet, men vi var enige om at det var mer fornuftig å fokusere på det politisk gjennomførbare.»

Slike uttalelser viser hvilke dilemmaer som kan melde seg. Det bør ikke være for mange forslag, forslagene bør ha bred politisk aksept, men kanskje bør de også skule til Finansdepartementets antatte ønske om at foreslåtte tiltak bør være kostnadseffektive. Dersom en ignorerte de siste, tok man opplagt en sjanse.

Økonom #2 mente at kunnskapen og forslagene som ble lagt frem i utredningen han var med på, ikke var i samsvar med overordnede politiske linjer som Finansdepartementet, Olje- og energidepartementet eller Samferdselsdepartementet hadde trukket opp. Utredningen var slik sett et risikoprojekt og det fikk ikke overraskede konsekvenser for utredningens videre skjebne. Utvalgsmedlemmene tok sikte på å fremme forslag som

de mente det var bred politisk oppslutning om. Det inkluderte ikke sektorinteressene til disse departementene.

Det som gjorde akkurat dette utvalget til noe utenom det vanlige, var at enkelte medlemmer valgte å fortsette med oppgavene etter at utredningen var overlevert departementet.

Fagekspert #1: «Vi har jobbet med mange av disse tingene i ettertid også. Vi lagde for eksempel et regneark, for helt konkret å vise hvordan vi kunne redusere utslipp med hensyn til energikonsekvenser og kostnader. Jeg vet at når KrF skulle kjøre ut sitt opplegg nå for et lite halvt år tid siden, så henvendte de seg til utvalgsleder og spurte om å få hjelp til å bruke det regnearket. Da hjalp han dem med å fylle inn regnearket på KrF sine premisser, og så kom de med et utspill gjennom Hareide kort tid etterpå. Det er den eneste tingen som er konkret og helhetlig.»

En slik videreføring er nok uvanlig, men fortolkning av meningsinnholdet skjer ikke bare i forvaltningen, men også på andre arenaer. Hvor ofte og i hvilken sammenheng de brukes, er imidlertid svært vanskelig å måle. Noen utvalgsmedlemmer la vekt på tidsperspektivet. Til tross for at de ikke umiddelbart kunne se at utredningene ble domestisert og omsatt i praksis, kunne dette skjer over et lenge tidsrom:

Politiker #3: «Jeg tror mye av det som utvalget kom frem til vil modnes over tid. Jeg tror at du kommer til å se en endring i investeringer fremover. Klima- og energipolitikken kommer også til å modnes, det har den jo gjort allerede. Det var jo et relativt anstendig produkt. Den blir fortsatt brukt og referert til i veldig mange sammenhenger. Det synes jeg er litt hyggelig da. Det betyr jo at det ligger en kunnskap der og en bakgrunn som fortsatt har sin verdi.»

Et ytterligere kompliserende forhold er derfor at det ikke er mulig å vite hvordan utredningene faktisk brukes eller av hvem:

Politiker #5: «De kan jo være veldig forskjellig. Sånn i mitt hode, ville jeg sett på NOU-er som et faglig kunnskapsgrunnlag for politikkutvikling. Når jeg tenker på det, så avviker kanskje denne NOU-en noe fra det.»

Intervjuer: *Vet du hvordan denne NOU-en har blitt brukt i ettertid?*

Politiker #5: «Jeg vet at den inngikk i departementets grunnlag for arbeid med St.meld. Noen av våre anbefalinger ble jo videreført der, ikke veldig mange, men noen. Blant annet at regjeringen skal rapportere på spørsmålet om hvorvidt man har skjelet til utviklingspolitiske mål i utforming av politikk. Av andre ting så mener jeg å se at energi- og klimaspørsmål har fått mer plass i norsk utviklingspolitikk. Jeg er nok mer usikker på om det bare var på bakgrunn av vårt arbeid, det tviler jeg på, men vi var vel med på å underbygge det.»

Selv om ikke NOU-en alene hadde bidratt til å klargjøre spørsmål omkring energi- og miljøpolitiske problemstillinger like i etterkant av at utredningen ble levert, antyder politiker #5 at den fikk innflytelse på lengre sikt. Læring kan ta tid.

Hva fortalte utvalgsmedlemmer om utredningenes bruk og om hvilke forhold hadde konsekvenser for domestiseringsprosessene? Som vist i det foregående har utvalgsmedlemmer forskjellige oppfatninger av hvordan og i hvilken grad utstrekning utredningene blir brukt. Mens enkelte utredninger, ifølge utvalgsmedlemmene, munner ut i stortingsmeldinger, blir andre lagt i en skuff og glemt. Det ble nevnt flere årsaker til dette, blant annet kryssende sektorer- og partiinteresser, at utredningene var for tekniske/fagspesialiserte og kompliserte for politikktutviklere å håndtere, usikkerhet med hensyn til praktisk gjennomførbarhet, og dissenser fra utvalgsmedlemmer. Samtidig mente noen informanter at NOU-er av og til må gjennom en modningsprosess før de defineres som politisk relevante. Slik sett kan det ta tid før de blir brukt.

Vi har nå hørt noen av utvalgsmedlemmenes synspunkter på hvorfor konklusjoner og anbefalinger i NOU-er blir videreført eller ikke. For å undersøke disse påstandene nærmere skal jeg i det følgende studere domestiseringsprosessen ved å se hvordan departementene referer til utredningene i andre dokumenter.

Hvordan blir utredningene referert til av regjeringen?

Flere av informantene antydte at regjeringen ikke hadde videreført utvalgenes tilrådninger eller brukt dem som grunnlag for politiske beslutninger. Hvis dette var tilfelle, hvorfor skulle embetsverket da ta seg bryet med å oppnevne utvalg i utgangspunktet? Bruk og ikke-bruk av NOU-ene var sentrale temaer i de historiene informantene fortalte, samtidig som det er vanskelig, hvis ikke umulig, å måle utredningenes bruk. Jeg har valgt å bruke en enkel bibliometrisk metode for å studere dette gjennom departementenes referansebruk. Det burde gi en pekepinn om hvordan og i hvilken grad NOU-ene ble domestisert. Hvordan ble utredningene omtalt og referert til i andre offentlige dokumenter og debatter? På regjeringen.no kan det gjøres søk i departementenes databaser og dokumentarkiv. Utredningenes titler ble brukt som søkeord i emnefeltet. Databasene inneholdt alt fra brev, høringer, proposisjoner, meldinger og NOU-er til taler, artikler og redaksjonelt innhold. Dersom utredningene ble nevnt i

disse dokumenttypene, ville de dukke opp her. Jeg søkte etter samtlige av de ni NOU-ene i søkemotoren og fikk nøyaktig 120 treff.

Av analytiske grunner, kategoriserte jeg resultatene i fire kategorier: *Passiv bruk*, *aktiv bruk*, *ikke-bruk* og *annen bruk*. Jeg benyttet kategorien passiv bruk for å beskrive tilfeller hvor utredningene ble brukt til å støtte opp under eksisterende politiske retningslinjer, og i tilfeller hvor de så ut til å ha symbolsk mer enn reell betydning. I NOU 2008:14 – *Samstemt for utvikling* refereres det for eksempel kort til NOU 2006:18 – *Et klimavennlig Norge*:

«Lavutslippsutvalget konkluderte med at økt satsing på kompetanseoppbygging, forskning og utvikling av klimavennlige teknologier er grunnleggende hvis man skal få til utslippsreduksjoner.»²¹³

Når NOU-en nevnes i en slik sammenheng, fungerer den mer som en opplysningskilde og som bakgrunnskunnskap i politisk arbeid enn som direkte innspill til politikk. Den samme utredningen nevnes også i en tale av den tidligere olje- og energiministeren Terje Riis-Johansen fra 2007. Her informerer Riis-Johansen om hva Oppland fylkeskommune har skrevet i sin uttalelse til NOU 2006:18; at Oppland vil fokusere på innfasing av biodrivstoff. Som vi ser, er det ingen av disse kildene som i klartekst formidler NOU-ens anbefalinger, men de understreker betydningen av det arbeidet som har blitt lagt ned.

Den andre kategorien var *aktiv bruk*, som i motsetning til passiv bruk var når resultatene antydte at utredningene var blitt brukt til å utvikle politikk, og ikke kun knyttet til generelle betraktninger. Et eksempel på aktiv bruk er når det i Prop. 1 S (2012-2013) refereres til NOU 2012:9 – *Energiutredningen*. I dokumentet finner man et sammendrag av høringsuttalelsene fra NOU-en og proposisjonen drar også nytte av en analyse som forekommer i utredningen. Samtidig heter det at tilrådingene utvalget har presentert, er i samsvar med regjeringens satsning på FoU, innovasjon og kompetanse. Proposisjonen fra Olje- og energidepartementet, som kom 14. september 2012, ble for øvrig godkjent i statsråd samme dag.²¹⁴

Det bør imidlertid nevnes at uttalt bruk og faktisk bruk ikke er det samme. Selv om regjeringsansatte er positivt innstilt til forslag som fremkommer i NOU-er, betyr ikke dette at forslagene implementeres.

²¹³ Utenriksdepartementet, *NOU 2008:14 – Samstemt for utvikling*, 104.

²¹⁴ Olje- og energidepartementet, *Prop. 1 S (2012-2013)*, 152.

Kategori nummer tre var *ikke-bruk*. Dette var når regjeringen refererte til en utredning, men at lite eller ingenting av dens innhold ble nevnt. Naturlig nok forekom referering av denne sorten gjerne i nyheter, pressemeldinger, taler og artikler. I en pressemelding fra Miljøverndepartementet den 9. november 2010 står det for eksempel at Erik Solheim har fått overrakt NOU 2010:9 – *Et Norge uten miljøgifter*. Nok et eksempel kan være nyhetssaker fra departementene hvor det står at utredninger er blitt sendt på høring.²¹⁵ Det er ingen slike kilder som direkte tar i bruk utredningenes anbefalinger. Derfor blir denne type referering en form for ikke-bruk.

Den fjerde og siste kategorien var *annen bruk*. Til tross for at jeg ikke fant mange slike referanser, gav de et interessant bilde av kunnskapsbruken. Jeg fant blant annet fagfellevurderinger av konkurrerende syn.²¹⁶ Etter at regjeringen besluttet at det skulle presenteres en oppdatert nasjonal strategi for bærekraftig utvikling, ønsket Finansdepartementet at en eksternt evalueringsgruppe fra Sverige og Uganda skulle gjennomgå saken. Dette kan være en indikasjon på at Regjeringen har forsøkt å oppnå forhandlingsstyrke til å få gjennomslag for enkelte synspunkter. Dette samsvarer med utvalgsmedlemmenes uttalelser om at det finnes forskjellige interesser på tvers av sektorer.

Nok et forhold som kan påpekes i denne sammenheng var at enkelte treff viste at regjeringsmedlemmer fra konkurrerende sektorer gikk til angrep på hverandre i taler og artikler. I en artikkel publisert 17. februar 2010 kommenterer statssekretær Kjetil Lund et stikk til Olsenuutvalget:

«Et ekspertutvalg nedsatt av Regjeringen for å vurdere disse spørsmålene (NOU 2009:16 Globale miljøutfordringer - norsk politikk) tar ikke stilling til om Norge bør ha et nasjonalt klimamål. Utvalget mener imidlertid at myndighetene bør styre etter en forventet karbonpris. Hvorfor det? Jo, for at ikke rammevilkårene for næringslivet stadig skal endre seg om kostnadene viser seg å bli annerledes enn vi har trodd. Forutsigbarhet er både god klimapolitikk og god næringspolitikk.»²¹⁷

²¹⁵ Finansdepartementet, *Høring: Globale miljøutfordringer*, Finansdepartementet, 16. september 2009, <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fin/Nyheter-og-pressemeldinger/nyheter/2009/horing-globale-miljoutfordringer---norsk.html?id=577288> (oppført 10. mai 2014).

²¹⁶ Miljøverndepartementet, NOU 2009:16 – *Globale miljøutfordringer*, 10; Miljøverndepartementet, *Overlevering av evalueringsrapporten om Norges arbeid med bærekraftig utvikling «Peer Review»*, Miljøverndepartementet, 20. mars 2007, <http://www.regjeringen.no/nn/dokumentarkiv/Regjeringa-Stoltenberg-II/Miljoverndepartementet/personer-og-enheter/minister/2006/miljovernminister-helenbjornoy/kalender/overlevering-av-evalueringsrapporten-om-.html?id=458106> (oppført 10. mai 2014).

²¹⁷ Lund, Kjetil, *Tale/artikkel: Viktige avveininger i klimapolitikk*, Finansdepartementet, 17. februar 2010, <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fin/taler-og-artikler/2010/viktige-avveininger-i-klimapolitikk.html?id=593820> (oppført 10. mai 2014).

Det var ikke bare statssekretæren som var litt kritisk til Olsen-utvalgets utredning om miljøutfordringer. I en nyhetssak fra Landbruks- og matdepartementet 8. januar 2010 står det at NOU-en inneholder feil og feilaktige fremstillinger. Av den grunn fremholdt departementet at utredningen var uegnet til bruk i det videre arbeidet med helhetlige virkemidler for en bærekraftig utvikling.²¹⁸ Her ser vi at interessekonflikter mellom forskjellige departementer kommer til syne. Det ser også ut til at statssekretær Lund var skeptisk til at Finansdepartementet ønsket å styre etter en forventet karbonpris.

Et siste eksempel som kan trekkes frem i denne forbindelse, er et brev sendt til Torbjørn Hagen fra nærings- og handelsminister Odd Eriksen den 30. januar 2006. Her etterlyste ministeren informasjon om NOU 2005:4 – *Industrien mot 2020*:

«Når vil statsråden fremlegge en stortingsmelding som drøfter oppfølgingen av Industriutvalgets utredning med vurderinger og anbefalinger om den fremtidige næringspolitikken?»²¹⁹

En drøy uke senere kom statsråden med følgende svar til handels- og næringsministeren:

«Etter mitt syn er det ennå for tidlig å ta stilling til på hvilken måte forslagene fra Industriutvalget og høringsinstansenes synspunkter bør håndteres videre. Målet for oppfølgingen av Industriutvalgets arbeid må være å gjennomføre forslag som styrker norsk næringslivs konkurransevne og bidrar til økt norsk verdiskaping. Dette er hovedperspektivet i regjeringens arbeid med en aktiv næringspolitikk.» [...] «Jeg er glad for alle de gode forslagene jeg har mottatt i arbeidet med næringspolitikken, både fra Industriutvalget og høringsinstansene, og gjennom andre kanaler. Disse innspillene skal vi bruke til å utforme en god næringspolitikk som møter morgendagens utfordringer.»²²⁰

I dag vet vi at stortingsmeldingen Torbjørn Hagen etterlyste, aldri ble lagt frem. Imidlertid ser vi at NOU-er kan anspore til debatt og at de kan brukes som argumentasjonsgrunnlag i flere sammenhenger. Når det oppstår uenigheter mellom departementer, blir det imidlertid vanskeligere å domestisere kunnskapen slik at den blir implementert i politikktutvikling.

²¹⁸ Landbruks- og matdepartementet, *Landbruks- og matdepartementet kritisk til utredning om miljøutfordringer*, Landbruks- og matdepartementet, 8. januar 2010, <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/lmd/Nyheter-og-pressemeldinger/nyheter/2010/landbruks--og-matdepartementet-kritisk-t.html?id=590051> (oppført 10. mai 2014).

²¹⁹ Nærings- og handelsdepartementet, *Spørsmål nr. 383 til skriftlig besvarelse fra stortingsrepresentant Torbjørn Hagen til nærings- og handelsministeren*, Nærings- og handelsdepartementet, 22. februar 2006, <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/nhd/svar-til-stortinget/brev-til-stortinget/2006/sporsmal-nr-383-til-skriftlig-besvarelse.html?id=90492> (oppført 10. mai 2014).

²²⁰ Sst.

Etter å ha brukt ovennevnte kategorier til å analysere materialet, kom jeg til følgende resultater: Analysen viste at 45 prosent av henvisningene til utredningene kunne karakteriseres som ikke-bruk, 32 prosent falt i kategorien passiv bruk, mens 5 prosent kunne sies å være annen bruk. Kun 18 prosent av referansene kunne betegnes som aktiv bruk.

Som vi ser av tabell 6.1, er det kun tre av de studerte NOU-ene som har resultert i stortingsmeldinger. Miljøgiftsutvalget ble dessuten satt i gang *etter* at stortingsmeldingen hadde blitt publisert. En annen ting verd å legge merke til, er at det hovedsakelig er Miljøverndepartementet sine utredninger som har blitt brukt som grunnlag for meldinger.

Tabell 6.1 *Oversikt over treff på regjeringen.no og NOU-er som har blitt St. Meld.*

DEPARTEMENT	NOU-UTVALG	TREFF REGJERINGEN.NO/ DOKUMENTARKIV	ST. MELD.
#1 OED	GASSTEKNOLOGIUTVALGET	5/0	NEI
#2 OED	HYDROGENUTVALGET	15/3	NEI
#3 NHD	INDUSTRIUTVALGET	5/1	NEI
#4 FD	INDIKATORUTVALGET	10/0	NEI
#5 MD	LAVUTSLIPPSUTVALGET	10/0	JA
#6 FD	OLSENUTVALGET	16/0	NEI
#7 MD	MILJØGIFTSUTVALGET	9/0	JA*
#8 MD	KLIMATILPASNINGUTVALGET	36/0	JA
#9 OED	ENERGIUTVALGET	15/0	NEI

* NOU-utvalget ble nedsatt etter at St. meld. forelå.

Hvordan kan dette tolkes? Som vi har sett, skisserer utvalgsmedlemmene forskjellige bruksmåter av NOU-er både innenfor og utenfor forvaltningen. Graden av suksess handler kanskje ikke bare om utredningen har resultert i en stortingsmelding eller ikke. NOU-er kan benyttes på måter som ikke kommer til syne gjennom arkivsøk eller opplysninger fra den gruppen av informanter som jeg har benyttet. Bakgrunnen for å oppnevne utvalg fra forvaltningens side, kan for eksempel være å klargjøre argumenter og synspunkter fra forskjellige miljøer. Utover dette kan formålet være å få innspill fra forskjellige miljøer med hensikt å utvikle politikk. Dette sier mine data lite om.

Et annet aspekt er som nevnt at enkelte utredninger må gjennom en modningsprosess før de kan omgjøres til politiske beslutninger. Fortolkninger av meningsproduksjonen kan med andre ord ha betydning for hvordan og i hvilken grad NOU-er domestiseres. Vel så viktig er det å forstå at ikke alle forslag er praktisk gjennomførbare. Det kan også være en årsak til at NOU-er ikke fremmes av forvaltningen. Likevel gir de foretatte undersøkelsene visse holdepunkter når det gjelder spørsmål om bruk. Vi vet nå hvordan departementene refererer til utredningene, og hvilke som ligger til grunn for stortingsmeldinger.

Vi har også god grunn til å tro at en del NOU-er ikke blir brukt eller bare delvis kommer til anvendelse. Flere av de intervjuede utvalgsmedlemmene påpekte at utredningene deres sto og samlet støv i departementenes hyller. Et utvalgsmedlem mente imidlertid at det var vanskelig å svare generelt på om en NOU ble brukt:

Offentlig ansatt #5: «Den [NOU-en] ligger til grunn for en stortingsmelding, men den har vel kommet litt i skyggen av klimameldingen. Etter det jeg har hørt pågår arbeidet fremdeles. Det er jo ikke helt uvanlig. Når en NOU foreligger, så er det regjeringens ansvar å ta den videre. De plukker det de vil ha. Utredningene er litt som menyer. Noen ganger vil regjeringen kun ha forretten, andre ganger velger de en tre retters middag. Det finnes både gode og dårlige sammensetninger. Og så må man vurdere hva man kan finne dekning for innen et gitt budsjett.»

Karakteristikken av NOU-er som menyer der politiske myndigheter og forvaltningen velger å bruke noe og la andre ting ligge, er antakelig ganske treffende. Det kom også til uttrykk i intervjuene med politikere om anvendelsen av utredningene. De utdypet samtidig hva slags hindringer som kunne ligge i veien for domestiseringen av en NOU.

Hva sier politikere om utredningenes bruk?

Etter å ha snakket med utvalgsmedlemmer om deres erfaringer og sett nærmere på referansebruk i regjeringens dokumentarkiv, var det naturlig å høre hva sentrale politikere og regjeringsmedlemmer selv hadde å si om saken. Også politikere må domestisere utredningene dersom de skal ha betydning. Hvordan er så vilkårene for dette?

En av de intervjuede stortingsrepresentantene hadde følgende kommentar om Industriutredningens skjebne:

Politiker #1: «Det er jo den store skuffelsen [at utredningen ble lite brukt]. Det var en relativt stor strid mellom Kjell Magne Bondeviks andre regjering på

den ene siden, og Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet på den andre, om hvor aktiv næringspolitikk man skulle ha i Norge. Jeg tror at konklusjonene i NOU-en ble for sterke for deres næringspolitikk, at Regjeringen valgte å legge den i en skuff. Jeg er overbevist om at vi ville fått en god politikk på dette området, dersom den hadde blitt omgjort til en stortingsmelding. Det er jo sannsynlig at en del elementer har blitt brukt i politikktutformingen noe bredere, på forskjellige områder, men det skuffer meg at de ikke valgte å bygge videre på den.»

Som det fremgår her, hadde de politiske partiene sterkt motstridende synspunkter på næringspolitikken, og dette var sannsynligvis til hinder for domestiseringen av Industriutredningen. Ifølge politiker #1 var dette den viktigste årsaken til at det ikke ble foretatt videre skritt i saken. Kom dette som en overraskelse på utvalget?

Politiker #1: «Nei, det er det jeg sa, jeg tror ikke at Regjeringen var fornøyd med proposisjonen i sin helhet. Eller la meg si det slik: Hvis Regjeringen hadde gått til Stortinget med en melding de var fornøyd med, så ventet det et stortingsflertall der som var klare for å vri den i en helt annen retning enn det mindretallsregjeringen ønsket; mot en mye mer aktiv næringspolitikk. Da er det bedre å drive med litt politikktutforming her og der, enn å få en sånn melding gjennom behandling.»

Politiker #1 var med andre ord ikke overrasket over at utredningen ikke fikk politisk gjennomslag. Et annet forhold som er verdt å merke seg, er at forslagene høyst sannsynlig ville blitt nedstemt dersom de ble fremlagt for Stortinget. Om så var tilfelle, hvorfor hadde i det hele tatt departementet valgt å nedsette et slik utvalg? Fungerte NOU-en som en prøveballong?

Politiker #1: «Nei, det var jo mye diskusjon om industripolitikk på det tidspunktet. Ofte vil jo da regjeringen ha noe å vise til. 'Vi har jo nedsatt et utvalg og vi avventer dets konklusjoner.' Det kan jo være slik at man virkelig ønsker å få gjort noe, eller at man bare ønsker å vise til at noe har blitt gjort. Jeg tror kanskje at de i dette tilfelle ønsket å ha noe å vise til frem mot Stortingsvalget [2005], og at man eventuelt skulle gjøre noe med det i neste stortingsperiode. Det fikk de jo aldri anledning til, men jeg tror at konklusjonene våre ble såpass drøye, spesielt for en del i Høyre, at de ikke ønsket å gå videre med det.»

Politiker #1 indikerte altså at slike bestillinger i noen sammenhenger blir en unnskyldning for å utsette mulige politiske endringer på et gitt område. Samtidig utelukket han ikke at det kunne være mer langsiktige planer for å bruke utredningen. På et mer generelt spørsmål om hvilken funksjon han antok at NOU-er hadde, svarte han:

Politiker #1: «Vi har jo en sterk NOU-tradisjon i Norge, hvor vi setter ned fagfolk for å utrede om ting, og det er jo viktig for å skape kunnskap om områder.»

Intervjuer: *Samtidig som du sier at de ikke nødvendigvis blir brukt etterpå?*

Politiker #1: «Nei, nå er jo det litt forskjellig. Det er vanskelig å si at det ikke brukes, for jeg tror kanskje det har blitt brukt i visse sammenhenger. Jeg håpet virkelig at regjeringen kom til å fremme en stortingsmelding på bakgrunn av utredningen. Da tror jeg vi kunne oppnådd store resultater. Det er jo litt forskjellig hva regjeringen bruker utvalgskonklusjoner til, og hvorvidt de følger konklusjonene. Men at de har betydning, er det ingen tvil om.»

Som vi ser, bekreftet stortingsrepresentanten her antakelsen om at det kan være vanskelig å måle effekter av utredningene, og å finne ut av hvorvidt de ble brukt eller ikke. Det er også klart at det finnes mange forskjellige utvalg, og enda flere fortellinger og refleksjoner om utvalgsarbeid. Empirien gjør det likevel mulig å danne seg et godt bilde av hendelsesforløpene, og den skisserer noen klare tendenser; blant annet at konkurrerende sektorinteresser kan være til hinder for domestisering.

Et intervju med en tidligere statsråd bidro til å kaste mer lys over situasjonen. Da hun først tiltrådte ministerposten, overtok hun et NOU-prosjekt som var igangsatt av den forrige regjeringen. Hun fortalte at hun var svært positiv til å videreføre sin forgjengers arbeid, men at det var andre ting som førte til at arbeidet gikk i stå.

Politiker #2: «Jeg var veldig glad for å kunne arve dette. Utredningen ble tatt godt imot av både meg og andre i departementet. Det var etter at den hadde blitt levert, at problemene meldte seg. Da var det helt andre mekanismer som trådte i kraft og andre interesser som spilte seg ut.»

Intervjuer: *Hva mener du, var det andre interesser i departementet?*

Politiker #2: «Nei, nei, ikke i departementet. Problemene oppstår i møte med interesser utenfor departementet, spesielt i forhold til andre departementer.»

Intervjuer: *Det ble jo laget en Stortingsmelding året etter at utredningen ble avlevert dere, i hvilken grad brukte dere NOU-en som grunnlag for denne?*

Politiker #2: «I stor grad. Utredningen var instrumentell i utviklingen av Stortingsmeldingen, både for det faglige grunnlaget og for diskusjonene. Likevel opplevde jeg at det var mange interesser som ønsket å bagatellisere, bortforklare og ufarliggjøre innholdet i utredningen.»

Den tidligere statsråden hadde hele tiden vært positiv innstilt overfor utvalgets konklusjoner. Da hun forsøkte å transformere forslagene til poli-

tiske innspill støtte hun imidlertid på sterk motstand. Utvalgsarbeidet syntes å komme i skyggen av dragkamper mellom forskjellige departementer. Hva var så årsaken til dette?

Politiker #2: «Nei, det tror jeg rett og slett handler om at det finnes andre maktinteresser i samfunnet. Det er mange som har interesse av at Norge ikke reduserer sine utslipp, da dette vil ha store økonomiske konsekvenser for industrien. Det handler også om hvem som skal bestemme. Slik oppstår helt andre diskusjoner, og de faglige kommer i bakleksen.»

Den interesseorienterte politikken tok med andre ord overhånd over den ekspertorienterte. Hvilken type motstand var det forslagene hadde møtt? Var det tekniske eller økonomiske argumenter de andre departementene forskanset seg i?

Politiker #2: «Til det kan jeg si at det var begge deler. De andre departementene spurte: 'Er det så lett å elektrifisere sokkelen, som en sier? Er det så lett å få til andre former for transport og transportmidler? Er det teknologisk mulig?' Det som skjedde var ikke nødvendigvis en kritikk av utvalget som sådan, til tross for at jeg vet at det var en del i Finansdepartementet som stilte seg svært skeptisk til det. De synes innholdet ble litt for romantisk og useriøst. Jeg tenker ikke at det er så overraskende, ut i fra at Finansdepartementet handler ut i fra en annen logikk».

Domestiseringshindringer kunne altså ikke bare være av teknisk karakter (var fakta korrekt beskrevet) eller om forvaltningen forstod meningsinnholdet. De kunne også bestå av uenigheter om egnetheten til den kunnskapen som NOU-en bygget på. I dette tilfelle var det problematisk at utredningen ikke i sterkere grad var basert på en tradisjonell samfunnsøkonomisk tilnærming, slik man foretrakk for eksempel i Finansdepartement. Andre utvalgsmedlemmer som jeg hadde intervjuet, fortalte at Finansdepartementet oppnevnte et eget utvalg som kunne bidra til å undergrave forslag som var blitt fremmet i den aktuelle NOU-en. Hva visste ministeren om dette?

Politiker #2: «Jeg har ikke... nei... det forundrer meg ikke. Det forundrer meg ikke i det hele tatt. Det er sterke krefter som jobber imot det vi ønsker. Å snu denne utviklingen er vanskeligere enn de fleste idealister tror.»

Slik som flere informanter pekte på, var det ikke nødvendigvis slik at prosessen stoppet opp ved departementene. Av og til var det vanskelig, selv for en statsråd, å videreføre anbefalinger fra et NOU-utvalg dersom det var klar uenighet innad i Regjeringen eller mellom departementene. Dette kunne også, slik vi så i med den nevnte NOU-en, sa flere av utvalgsmedlemmene, handle om at en viss type kunnskap syntes å domine-

re politikktutviklingsfeltet, nemlig tradisjonell samfunnsøkonomi. Det gir å så fall grunn til å spørre om vi står overfor en hierarkisering av en bestemt type kunnskap der samfunnsøkonomi har et slags hegemoni. Eller er det andre forhold som påvirker hvorvidt og hvordan kunnskap integres i politiske forslag? Dette skal vi se nærmere på i neste kapittel.

Å domestisere eller ikke domestisere?

I denne avhandlingen studerer jeg hvordan kunnskap formidlet gjennom NOU-er kan inngå i læreprosesser knyttet til politikk-utvikling i forvaltningen og politiske myndigheter. Dette kapitlet har sett på hvordan NOU-er blir vurdert og dermed på rangeringen eller hierarkiseringen av den kunnskapen som presenteres i de studerte NOU-ene. Dette har jeg gjort ved å analysere hvordan og i hvilken grad NOU-ene blir domestisert. Hvordan ble NOU-ene gitt mening i de miljøene som er tenkt som brukere av utredningene? Hva slags praksiser inngikk og resulterte de studerte NOU-ene i? Hvilke hindringer kunne observeres for en produktiv domestisering av NOU-ene, slik at de ville ha effekt på arbeidet i forvaltningen og politiske myndigheter? Jeg har ikke tilstrekkelige data om det daglige arbeidet i disse sammenhengene til å svare detaljert på disse spørsmålene, men som vi har sett i kapitlet gir datamaterialet mitt likevel nyttige indikasjoner. La oss først se på hva som kan hindre domestisering, og deretter hva som kan muliggjøre en slik prosess.

Det er mange opplagte og noen mindre opplagte hindringer for at en NOU blir domestisert. For eksempel er det ikke overraskende at dersom utvalgets anbefalinger ikke svarer til forvaltningens eller de politiske myndigheters forventninger, vil forslagene ofte ikke bli tatt videre. Vi har sett at daværende nærings- og handelsminister Børge Brende uttrykte at det var uheldig at hans eget departement ikke hadde rekrutterte flere eksperter til Industriutvalget, samtidig som forslagene var politisk kontroversielle. Daværende olje- og energiminister Einar Steensnæs kritiserte forslagene fra Gasssteknologiutvalget som utilstrekkelige for å skape raske nok politiske endringer. Et annet mulig domestiseringshinder var dissenser og særuttalelser. Dersom utvalgsmedlemmene ikke ble enige, kunne det svekke utredningens gjennomslagskraft i statsapparatet.

Som vist i det foregående, hadde de intervjuede utvalgsmedlemmene forskjellige oppfatninger av hvordan og i hvilken grad utredningene blir brukt – avhengig av hvilket utvalg de hadde sittet i. Mens enkelte av de studerte NOU-ene resulterte i stortingsmeldinger, ble andre opplevde som «lagt i en skuff» og tilsynelatende glemt. Det var flere forklaringer på de forskjellige utfallene. Noen nevnte interesseforskjeller mellom sektorer

og partier, andre at utredningen ble for teknisk/fagspesialisert og derfor kompliserte for politikktutviklere å håndtere eller at det var for store usikkerhetsmomenter med hensyn til praktisk gjennomføring. Samtidig kunne domestiseringen ta forholdsvis langt tid. Noen av informantene mente at NOU-er av og til må gjennom en modningsprosess før de defineres som politisk relevante og dermed brukbare.

Hva kan så muliggjøre domestisering? Mange av de forholdene som hindrer domestisering, kan også inngå i tilrettelegging for at domestisering skal skje. Det kan dreie seg om slike forhold som samkjøring av sektorinteresser, innrullering av sentrale aktører, praktisk gjennomførbarhet og lesbarhet. Samtidig er det et annet forhold som må vurderes nøye, nemlig at det ser ut til å eksistere et *kunnskapshierarki* i forvaltningen og blant politiske myndigheter. Som vist i foregående kapitler, domineres flere av utvalgenes sekretariater av samfunnsøkonomer samtidig som denne utdanningsgruppen utgjør en meget stor andel av de ansatte i sentrale departementer. På den andre siden vet vi etter gjennomgangen av NOU-ene at det hovedsakelig er Miljøverndepartementets transdisiplinære utredninger med et nedtonet innslag av samfunnsøkonomi som har munnet ut i stortingsmeldinger. Vi skal derfor se mer inngående på betydningen av et mulig kunnskapshierarki i neste kapittel.

Latour er tydelig på at det i hans «kammermodell» foretas en rangering av forslag i «hierarkiseringskammeret». Analysen i dette kapitlet viser imidlertid at dette er mer uklart når vi studerer domestiseringen av NOU-er. Det kan ha sammenheng med at det politiske systemet delvis er lite stabilt. Som vi har sett, kan det være mange interesser som kan bli involvert og som kan være vanskelig å forene. Når kunnskapen og anbefalingene skal rangeres i forhold til hverandre, melder kontroversene seg og styrkeforholdet mellom partene kan endre seg over tid. Dermed kan rangeringer gjøres om på, eller rangeringene kan bli forholdsvis utydelige.

Ut fra det materialet som er analysert i dette kapitlet, bør en kanskje være tilbakeholden med å kalle domestiseringsprosessen av NOU-ene for hierarkisering. Kanskje gir det mer mening å snakke om en *hybridiseringsprosess*? Med dette menes at domestiseringen i stor grad dreier seg om å forene forskjellige typer av kunnskapselementer som igjen må samordnes med verdier og politiske interesser. Et interessant spørsmål er imidlertid om samfunnsøkonomi så å si er en syntaks for slik hybridisering eller om transdisiplinaritet kan være et alternativ. Dette skal vi også se nærmere i neste kapitlet når vi studerer prosesser i «institusjonaliseringskammeret».

[7]

Institusjonalisering

Da jeg hørte den lærde astronomen,
da beviser og tall ble stilt opp i rekker foran meg,
da karter og diagrammer ble vist meg så jeg kunne legge
sammen,
dele og måle opp,
da jeg hørte astronomen foredra i forelesningssalen
under stor applaus,
hvor snart ble jeg ikke uutsigelig kvalm og trett,
reiste meg, smøg ut og vandret alene avsted
i den mystiske fuktige natteluften mens jeg fra tid til annen
så aldeles stille opp på stjernene.

Walt Whitman

Så langt har vi fulgt 9 NOU-prosesser, fra nedsettelse av utvalg til overrekkelse av utredninger. Analysen startet med å se på hvordan undringer ble utviklet og organisert (kapittel 4), deretter var fokuset på konsultasjon gjennom diskusjon i og utenfor utvalgene (kapittel 5), og forrige kapittel studerte rangeringen eller hierarkiseringen av kunnskap og forslag fra utvalgene. Vi skal i dette kapitlet se nærmere på hva som foregår i det siste «kammeret» når den hierarkiserte eller hybridiserte kunnskapen og forslagene eventuelt skal institusjonaliseres ved å omdannes til politikk.

Selv de fleste av de studerte utvalgene i større eller mindre grad var transdisiplinære, har jeg i foregående kapitler også vist at samfunnsøkonomer har en svært sterk posisjon innenfor alle ledd i politikktutviklingskjeden. En rimelig antagelse er at begreper og teorier fra dette fagområdet står sterkt også i utvalgenes rapporter. Flere utvalgsmedlemmer gav som vi så i forrige kapittel også uttrykk for at det som oftest er samfunnsøkonomiske vurderinger som gir grunnlag for politiske beslutninger.

Overraskende nok viste det seg at Miljøverndepartementets utredninger, som ikke var så økonomtunge, var de som var blitt videreført av regjeringen. Ingen av Nærings- og handelsdepartementets eller Finansdepartementets teknisk-økonomiske utredninger har direkte resultert i stortingsmeldinger. Hvordan kan dette forklares? For å belyse spørsmålet nærmere skal jeg i dette kapitlet foreta en nærstudie av tre utvalg: Lavutslippsutvalget nedsatt av Miljøverndepartementet i 2005 og Olsenutvalget og Klimatilpasningsutvalget nedsatt av Finansdepartementet og Miljøverndepartementet i 2008. Ved å studere disse utredningsprosessene mer inngående kan vi forhåpentligvis få et grunnlag for å si noe om institusjonaliseringsprosessene og hvilken læring som finner sted.

Hvorfor akkurat disse utvalgene? Foruten Gassteknologiutvalgets utredning, er det kun Lavutslippsutvalget og Klimatilpasningsutvalgets NOU-er som har resultert i meldinger til Stortinget.²²¹ De kan således oppfattes som eksempler på NOU-er som *har lyktes* i å bli domestisert, selv om ikke alle forslagene fra utvalgene ble tatt videre. På tross av at samfunnsøkonomenes dominerende rolle i klima-, energi- og miljøpolitikken, munnet ikke tilrådingene fra det økonomtunge Olsen-utvalget ut i noen St.meld. De tre utvalgene hadde også forskjellig sammensetning. Lavutslippsutvalget var bredt transdisiplinært med forskere og representanter for næringslivet der flertallet hadde kompetanse innenfor teknologi. Klimatilpasningsutvalget hadde en enda bredere sammensetning både med hensyn på fag og samfunnsinteresser og langt flere medlemmer enn de to

²²¹ I Miljøgiftsutvalgets tilfelle forelå St.meld. før NOU-en ble overlevert departementet.

andre utvalgene. Olsen-utvalget hadde også en transdisiplinær sammensetning men flertallet av medlemmene var samfunnsøkonomer. Disse forskjellene mellom utvalgene skulle gi et godt grunnlag for å finne både fellestrekk og særtrekk ved institusjonaliseringen av slike offentlige utredninger.

Når jeg analyserer prosesser i «institusjonaliseringskammeret», anvender jeg Sheila Jasanoffs begrep om samproduksjon, slik det ble redegjort for i kapittel 2. Poenget med begrepet er å se hvordan kunnskap og politikk kan virke gjensidig stabiliserende på hverandre. Samproduksjon kan analyseres ved å studere fire såkalte ordningsinstrumenter: identiteter, institusjoner, diskurser og representasjoner. På samme måte som Latour har utviklet faktiskbegrepet for å illustrere hvordan fakta og verdier henger sammen, bruker Jasanoff samproduksjon for å synliggjøre dette poenget i studier av kunnskap og politikk. Spørsmålet i dette kapitlet er om samproduksjonen mellom vitenskap og politikk, slik vi kan analysere det gjennom de studerte NOU-prosessene, er sterk nok til å gi stabile politiske beslutninger? Dette kan undersøkes ved å anvende ordningsinstrumentene som analytisk hjelpemiddel.

I denne sammenhengen kan *identitet* kort forklares som å dreie seg om hvorvidt aktørene i prosessen identifiserer seg med målene og aktivitetene. *Diskurs* viser til spørsmålet om det gjennom NOU-arbeidet og den videre oppfølgingen utvikles felles idéer, konsepter og kategoriseringer. Mens diskurs er en bestemt måte å kommunisere og artikulere ønsker og standpunkter, er *representasjoner* virkemidler som brukes for å opprettholde diskursene.²²² Her er jeg interessert i om det skapes slike representasjoner gjennom NOU-arbeidet. Institusjon viser i sammenheng med samproduksjon til hvorvidt NOU-arbeidet får organisatoriske konsekvenser, det vil si at arbeidet får en organisatorisk forankring.²²³ Jasanoffs fire ordningsinstrumenter kan altså være nyttige teoretiske verktøy for å undersøke hvordan kunnskap veves inn i og forankres i politiske beslutningsprosesser og hvorvidt de samproduksjonene som skapes i prosessene er stabile.

De tre utvalgene som blir undersøkt i det følgende, representerer tre forskjellige meningsproduksjoner og gir derfor et godt utgangspunkt for å studere hvordan konklusjoner og anbefalinger samproduseres og derigjennom institusjonaliseres av forvaltningen. La oss nå se nærmere på disse utvalgene.

²²² Jasanoff, *Ordering Knowledge, Ordering Society*, 77-78.

²²³ Jasanoff, *Ordering Knowledge, Ordering Society*, 75.

Lavutslippsutvalget

Lavutslippsutvalget ble oppnevnt i Statsråd våren 2005. Utvalget fikk i mandat å finne ut hvordan Norge kunne kutte nasjonale utslipp av klimagasser med mellom 50 og 80 prosent innen år 2050. I sitt arbeid hadde utvalget bred kontakt med forskjellige deler av samfunnet. Dette skjedde blant annet gjennom informasjonsmøter, åpne høringer og sosiale medier. Dessuten var engasjementet fra utvalgsmedlemmene langt større enn hva man kan forvente å finne i et tradisjonelt utvalg, ifølge de informantene jeg snakket med. Dette hadde visstnok vært et bevisst valg fra utvalgslederens side. Han ønsket å skape offentlig debatt om budskapet i utredningen og synliggjøre klimaproblemets størrelse for allmennheten.

Tidlig bestemte utvalget seg også for å velge en noe annen tilnærming til problemkomplekset enn hva som var benyttet tidligere. I stedet for å liste opp en rekke tiltak som myndighetene kunne iverksette om de ønsket, valgte utvalget å fremstille det de anså som 15 enkle, lett gjennomførbare, lett håndgripelige klimatiltak som kunne redusere Norges klimagassutslipp med om lag to tredjedeler. Et annet, meget bevisst valg utvalget foretok var å utforme tiltak som ikke ville innebære høye kostnader for regjeringen. Etter å ha arbeidet hardt med utredningen i halvannet år ble den overlevert miljøvernminister Helen Bjørnøy den 4. oktober 2006. Til tross for at utvalget hadde blitt nedsatt under en annen regjering enn den sittende, virket den nye ministeren entusiastisk til utvalgets anbefalinger.

Ifølge enkelte informanter kom det likevel sørgelig lite ut av denne utredningen. Hva satte bremsen på forslagene fra utvalget? For å få et bedre innblikk i disse forhold bestemte jeg meg for å ta en prat med utvalgsmedlemmene. En av informantene forklarte det slik:

Fagekspert #5: «Rapporten ble presentert med fynd og klem, og det var det. [Latter] Vi hadde eksplisitt blitt fortalt at vi ikke skulle snakke om virkemidler i rapporten.»

Intervjuer: *Hvem var det som sa det?*

Fagekspert #5: «Det står i mandatet. Departementsråden og kompani hadde bestemt det. Departementet hevdet at de var mye bedre enn oss til å tenke gjennom virkemidler. Det være seg lovverk eller avgifter og så videre.»

Utvalget fikk altså i oppgave å utarbeide en tiltaksplan, deretter skulle departementet vurdere om det var mulig å gjennomføre tiltakene. Seks år var gått da jeg intervjuet en del av utvalgsmedlemmene. De mente da at lite var blitt gjort av det offentlige for å redusere klimautslippene. Flere av medlemmene var lei av å vente og hadde deres egen oppfatning av hva

som var årsaken til myndighetenes handlemåte: Regjeringen led av beslutningsvegring.

Fagekspert #5: «Du klarer jo ikke å få folk til å bli enige om noe som helst, for med en gang du foreslår noe, så sier de andre [samfunnsøkonomene] at, 'det er billigere å gjøre sånn' eller hvis du sier, 'det', så sier de 'men dette leder jo til utslippsvekster i utlandet.' Det finnes alltid argumenter mot å gjennomføre foreslåtte tiltak, noe som bidrar til at det hele låser seg fast.»

Årsaken til at de foreslåtte tiltakene ikke hadde blitt gjennomført var med andre ord ikke fordi de var for dyre eller fordi det ikke var teknisk mulig å gjennomføre dem, det var fordi tiltakene ble vurdert i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Nå stod beslutningsprosessene på stedet hvil, og som et av utvalgsmedlemmene påpekte, satt de stakkars folkene i SV, SP og Arbeiderpartiet da og forsøkte å lage et politisk kompromiss i saken.

Jeg ønsket å få utdypet og forklart hvorfor utvalgsmedlemmene trodde at anbefalingene deres ikke hadde blitt realisert. Svarene var entydige: Fagekspert #5: «Mye fra utvalget ble ignorert fordi det var ikke samfunnsøkonomisk. Da vi begynte å klage, så var det helt åpenbart at dette var den reelle grunnen.» Økonom #2: «Mye handler om hvordan man formulerer seg». Etter informantenes mening hadde Lavutslippsutvalget fulgt en annen linje enn den som de etablerte samfunnsøkonomene foretrakk. Innholdet i utredningen var derfor i motstrid med dominerende samfunnsøkonomiske diskurser.

Fagekspert #5: «Samfunnsøkonomer har jo den grunnholdningen at det bare er ting som er beskrevet innenfor ortodoks, gammeldags samfunnsøkonomisk teori, som er ordentlig.»

Samtidig hadde det sittet en økonom i Lavutslippsutvalget. Hvilken rolle hadde så han spilt?

Fagekspert #5: «Det hadde åpenbart vært en stor diskusjon på forhånd, om samfunnsøkonomene skulle få lov til å delta i utvalget. Der inngikk departementet et kompromiss. Dersom man hadde spurt de *ordentlige* samfunnsøkonomene om å ta del i prosessen, så hadde de helt sikkert takket nei. Dette vet jeg ikke helt sikkert, men jeg går ut i fra det. Vi fikk i alle fall med en samfunnsøkonom fra [...]. Sannsynligvis er dette en person andre samfunnsøkonomer underkjenner kraftig. Altså her har du den store konflikten mellom samfunnsøkonomer på den ene siden og fremgangsmåte på den andre. Alt handler om hvordan ting skal analyseres.»

Hvorfor trodde Fagekspert #5 at Miljøverndepartementet hadde valgt å nedsette utvalget hvis de var kjent med denne problematikken?

Fagekspert #5: «De er jo på vår eller min side.»

Intervjuer: *Så mottakelsen i Miljøverndepartementet var positiv?*

Fagekspert #5: «Ja, i høyeste grad, men de har jo ingen makt. De har overhodet ingen innflytelse, så det hjelper jo ikke så mye.»

Intervjuer: *Forstod du det da dere leverte rapporten, altså at det kom til å bli vanskelig å gjennomføre tiltakene i konkurranse med Finansdepartementet?*

Fagekspert #5: «Det visste vi jo. Jeg har vært lenge nok i dette landet til å vite hvem fienden er.»

Intervjuer: *Fienden?*

Fagekspert #5: «Fienden er jo virkelighetsoppfatningen til makthaverne, de 200 samfunnsøkonomene i Norge, inklusive herr Stoltenberg, Finansdepartementet, Statistisk sentralbyrå, Norges Bank, de som virkelig sitter på makten i Norge. Disse menneskene har en annen virkelighetsoppfatning enn den Miljøverndepartementet, jeg og en hel rekke andre mennesker har. Innenfor deres virkelighetsoppfatning, så er et internasjonalt kvotehandelssystem løsningen på klimaproblemene. Punktum.»

Det er tydelig at fagekspert #5 representerer en annen identitet enn den som kjennetegner samfunnsøkonomer. Samtidig motsetter utvalgsmedlemmet seg de samfunnsøkonomiske institusjonene. Når fagekspert #5 snakker om Finansdepartementet, Statistisk sentralbyrå og Norges Bank, sikter han til det såkalte *jerntriangleret*. For å et bedre bilde av det grep som sosialøkonomien har hatt om norsk politikk, kan det være hensiktsmessig å gi en kort redegjørelse for hva som ligger i denne betegnelsen.

Da det første nasjonalbudsjettet med kraftig, ny sjargong hadde sitt inntog i Stortinget, beklaget Høyre-politikerer Carl Joachim Hambro seg over samlingen halvstuderte røvere (les: sosialøkonomer) som var blitt sluppet løs på det vergeløse samfunnet. Og verre hadde det blitt, skrev økonomiprofessor Preben Munthe i en kronikk i Aftenposten i 1984. Det Munthe hentydet til, var at vokabularet innenfor sosialøkonomien hadde blitt mer komplisert siden Hambros tid, og at infiltrasjonen av økonomer i sentraladministrasjonen og organisasjonene hadde grepet om seg i betydelig omfang:

«Av våre 17 departementer er det i dag sosialøkonomer som bekler den høyeste embedsstilling – departementsråd – i 8 av dem. Finansdepartementet, Nor-

ges Bank og Statistisk Sentralbyrå er dominert av økonomer, og i så godt som alle departementer finner man ekspedisjonssjefer med tittelen cand. oecon.»²²⁴

Situasjonen var den samme i organisasjonene, hevdet Munthe. I Rederiforbundet, Industriforbundet, Forsikringsforbundet, og i de to bankforeninger spilte sosialøkonomisk kunnskap en dominerende rolle. Også LO og NAF hadde folk som kunne mer enn å regne lønnsgradning. For ikke å glemme politikken. I Stortinget, fylkesting og kommunestyre hadde sosialøkonomene for lengst holdt sitt inntog. Og for sikkerhets skyld minnet Munthe om at landets daværende statsminister også kom fra sosialøkonomens rekke. Hvis disse samstemmig var imot noe, var det ifølge ham nærmest umulig å gjennomslag – enten du var stortingsrepresentant eller statsråd.²²⁵ Omtrent ti år senere skrev journalisten Lars-Ludvig Røed følgende i samme avis:

«La oss for et øyeblikk dvele ved faget sosialøkonomi. Som er en vitenskap, men ingen eksakt vitenskap. Og når en vitenskap ikke er eksakt, er den åpen for tolkninger, for vurderinger, for uensartede modeller, for ulike skoler – og for ulike ligninger. Makroøkonomi kalles kunsten, og den utøves altså i 'banken', 'byrået' og 'finans'. Blant innsidere kalt 'Jerntriangelet', knyttet til hverandre som de er. Ikke bare i kraft av sin betydning og sine tildelte offentlige roller, men også fordi arbeidskraften her ofte pendler mellom de tre jobbene.»²²⁶

Ikke bare var det sterke bånd mellom disse institusjonene, Røed påpekte at en betydelig del av de tilsatte hadde samme fagbakgrunn, nemlig studier i sosialøkonomi ved Universitetet i Oslo, og i senere tid hadde man også tillatt et visst antall økonomer fra Norges Handelshøyskole i Bergen. Skal vi tro journalisten, kjente (nesten) alle hverandre personlig:

«Både Cappelen, Qvigstad, finansråd Svein Gjedrem (øverste embedsmann i 'finans') og Tore Eriksen (sjef for departementets økonomiavdeling), kjenner hverandre meget godt fra studiedagene på Blindern. Cappelen og Gjedrem gikk sågar i samme kollokviegruppe, for øvrig sammen med Asbjørn Rødseth, i dag professor på Blindern og en svært viktig stemme i det norske økonomikoret.»

I en annen gruppe hadde Qvigstad og Eriksen funnet sammen, og alle avla eksamener så å si samtidig. Derav fulgte også datidens jevn alder, midt i 40-årene. Det er ikke uten grunn Røed bemerket at de som er glade i konspirasjonsteorier, her har et fascinerende utgangspunkt.²²⁷ Også den

²²⁴ Munthe, Preben, «Profil av en profesjon», *Aftenposten* 28. juni 1984, 34.

²²⁵ Munthe, «Profil av en profesjon», *Aftenposten* 28. juni 1984, 34.

²²⁶ Røed, Lars-Ludvig, «Jerntriangelet som bestemmer vår økonomi», *Aftenposten* 16. november 1996, 30.

²²⁷ Røed, «Jerntriangelet som bestemmer vår økonomi», *Aftenposten* 16. november 1996, 30.

tidligere spesialrådgiveren i Norges Forskningsråd, Terje Emblem, gav uttrykk for at premissene for økonomisk politikk i Norge i stor grad hadde blitt lagt av ekspertisen i jerntriangelet.²²⁸

Som sitatene ovenfor viser, har samfunnsøkonomene i lang tid bidratt til å legge premisser for utforming av politikk. Dette har riktignok ikke skjedd uten friksjoner. Samfunnsøkonomiens inntog i politikken har blitt møtt med krass kritikk fra flere hold.

Utvalgsmedlemmene var også av den oppfatning at samfunnsøkonomene ikke forstod at dette systemet var i en tilstand av likevekt, eller at det var følsomt overfor klimaproblemer:

Fagekspert #5: «Det tror de egentlig ikke. De tror at det er et robust system som er nær likevekt, og at det bare er noen små justeringer av parameterverdiene som eventuelt skal til for å vri det i en annen retning. Det at de ikke ble vippet av pinnen da finanskrisen kom er meg en gåte, men det viser jo bare at du ikke er i stand til å endre holdninger etter at du har fylt 29 år. Så grunnsyn sitter. Bare det å bli oppnevnt av Miljøverndepartementet betyr at anbefalingene du kommer med ikke vil affisere fienden.»

Utvalgsmedlemmet fortalte meg også om en oversiktsrapport CICERO har laget, som oppsummerte de mest sentrale klima- og miljøutredningene i Norge de senere år. Den skal visstnok ha blitt laget av en gammel travet i samfunnsøkonomiens verden.

Fagekspert #5: «Det var ekstremt elegant av ham å ikke engang nevne Lavutslippsutvalget. Olsenbanden, derimot, var det sentrale i hans rapport, og det viser jo bare akkurat hvordan samfunnsøkonomer mener at ting bør løses.»

Flere utvalgsmedlemmer hevdet at Finansdepartementet etablerte Olsenutvalget for å undergrave konklusjoner og anbefalinger gitt av Lavutslippsutvalget:

Økonom #4: «Finansdepartementet har ansvar for klimapolitikken gjennom at de styrer med kvotesystemet og utforming av skatter og avgifter. Mens miljøvern ligger jo egentlig under Miljøverndepartementet, og de [departementene] har jo en konflikt på gang. Så det [Olsen-utvalget] var jo et svar på Lavutslippsutvalgets utredning. De [Finansdepartementet] ønsket på en måte å få lagt det dødt.»

Offentlig ansatt #3: «Ja, det kan du godt si [at det var et forsøk på å legge NOU-en død]. Olsen-utvalget ble nedsatt for å bekrefte det økonomiske paradigmet. De [Finansdepartementet] gav egentlig klar beskjed om at vi [Miljø-

²²⁸ Petersen, Jan, «Maktkonsentrasjon eller balanse i 90-årene?», *Aftenposten* 23. juni 1994, 15.

verndepartementet] ikke skulle surre med det. Hvis det skulle gjøres noe, måtte man legge seg på en langsiktig prisstrategi. Etter min mening avdekker Olsen-utvalget mangel på realisme. Utredningen blir litt for monoman i forhold til kvoter. Den er et eksempel på en NOU der du har satt sammen folk fra [jern]triangelet, der de bekrefter hverandres verdensbilde.»

Det er ingen hemmelighet at det i en lengre periode har vært konflikt innad i Regjeringen i synet på miljøvurderinger kontra lønnsomhetsvurderinger. Mens Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet som regel har lagt stor vekt på lønnsomhet, har Miljøverndepartementet gitt større prioritet til hensynet til natur. Dette skaper utfordringer for en stabiliserende samproduksjon av kunnskap og politikk fordi det bringes inn konkurrerende kunnskap og politiske forslag. Det var slike utfordringer som gjorde at mine informanter hevdet at Lavutslippsutvalget i liten grad ble til politiske forslag.

Det ble altså laget en stortingsmelding med utgangspunkt i Lavutslippsutvalgets innstilling – St.meld. nr. 34 (2006-2007) Norsk klimapolitikk. Meldingen presenterte hovedtrekkene i innstillingen og refererte hovedtrekkene i en omfattende mengde av høringsuttalelser. De intervjuede utvalgsmedlemmene har imidlertid rett i at stortingsmeldingen i liten grad følger opp forslagene i innstillingen. Dersom vi vender tilbake til Jasanoffs ordningsinstrumenter, gir det muligheter for å oppsummere noen av problemene.

For det første ble det ikke skapt en tydelig identitet omkring reduksjon av klimautslipp, annet enn på et generelt nivå om at utslippene skal reduseres. For det andre ble det ikke utviklet noen entydig lavutslippsdiskurs fordi innstillingen i så stor grad blir supplert av andre tilnærminger i stortingsmeldingen. Som de intervjuede utvalgsmedlemmene pekte på, ble situasjonen preget av konkurrerende diskurser der samfunnsøkonomi hadde en sterk men ikke enerådende stilling. Det har igjen sammenheng med, som et tredje poeng, at det ikke oppstod entydige representasjoner av hva lavutslippssamfunnet skulle eller kunne være – utover helt abstrakte utslippsmål. Stortingsmeldingen sier lite og ingenting om hva et lavutslippssamfunn skulle være.

Med henblikk på det fjerde ordningsinstrumentet, institusjonalisering, kan det sies å ha en mer sentral plass. Stortingsmeldingen legger stor vekt på sektorvise klimahandlingsplaner, og det må regnes som en form for institusjonalisering. Imidlertid dreier det seg lite om en institusjonalisering av Lavutslippsutvalgets forslag men snarere om å organisere for en annen type instrument enn det som utvalgsmedlemmene hadde sett for seg – sektorplaner. Følgelig må vi konkludere med at innstillingens forsøk på

samproduksjon av kunnskap og politikk for å utvikle et lavutslippssamfunn i *liten* grad lyktes. I etterkant skjedde det ingen stabilisering, snarere en destabilisering.

Olsen-utvalget

Flere informanter hevdet at Finansdepartementet var lite fornøyd med utredningen som ble avlevert fra Lavutslippsutvalget til Miljøverndepartementet. De påsto videre at dette departementet derfor nedsatte et eget utvalg som fikk i oppdrag å utrede hvordan bærekraftig utvikling og klima kunne ivaretas bedre i offentlige beslutningsprosesser. Utvalget, som ble ledet av administrerende direktør i Statistisk sentralbyrå, Øystein Olsen, kom med et annet budskap enn Lavutslippsutvalget: Joda, klimautfordringen var et globalt problem, men uansett hvor utslippene kom fra, hadde de den samme virkningen på klimaet. Eller sagt annerledes: Olsen-utvalget ønsket å kutte utslipp i utlandet heller enn i Norge, for dette var i deres øyne en samfunnsøkonomisk gunstig løsning. Videre tilrådte utvalget at embetsverket tok i bruk nytte-kostnadsanalyser for å beregne lønnsomheten av offentlige investeringer i reduksjon av klimagasser. Et av utvalgsmedlemmene i Olsen-utvalget forklarte det slik:

Økonom #1: «Vi var veldig opptatt av hvilke politikkinstrumenter som burde brukes; altså skatter, avgifter, omsettelige kvoter og så videre. Det er denne typen instrumenter som i størst grad brukes i norsk politikk. Personlig ville jeg valgt en mindre økonomfaglig vinkling dersom jeg ledet arbeidet. Gitt sammensetningen av utvalget, så måtte det nok bli sånn, for det var jo nesten bare økonomer der. Eller, det er ikke helt sant, men utvalget var økonomtungt. Det var jo for eksempel ingen statsvitere der.»

Intervjuer: *Hva tror du er årsaken til det?*

Økonom #1: «Nei, det er vanskelig å si. Det vet jeg egentlig ikke noe om, for jeg var ikke med i prosessene som ledet opp til utvalgets opprettelse. Det kan ha hatt noe med utvalgslederens kompetanse å gjøre, eller så kan det ha vært hva Finansdepartementet ønsket.»

Utvalget hadde fått et vidt og uklart mandat. Det gikk for eksempel an å tolke mandatet dit hen at man skulle se på noen helt spesifikke problemstillinger, blant annet på regler for nytte-kostnadsanalyser, eller man kunne tolket mandatet som om man skulle skrive om «alt som var vondt og trist i verden.» «Og hva skal man vel med det?», spurte økonom #1.

Olsen-utvalgets rapport ble møtt med skarp kritikk fra flere hold da den ble overlevert Finansdepartementet.²²⁹ Et av Lavutslippsutvalgets medlemmer hadde følgende kommentar:

Fagekspert #5: «Det interessante med det er at min holdning til dem trolig er like arrogant som deres holdning til meg. De er totalt irrelevante. Det de presenterer, er en sektor-, likevektsanalyse av et tverrfaglig dynamisk problem. I mine øyne er dette perspektivet helt galt. Her har vi jo paradigmekonflikten mellom samfunnsøkonomene på den ene siden, og sånne som deg, og spesielt sånne som meg, på den andre siden. Fortell meg, hva er hovedbudskapet i rapporten?»

Intervjuer: *Det er å redusere klimagassutslipp utenfor Norge heller enn her hjemme.*

Fagekspert #5: «Ja, det er kostnadsanalysens tyranni. Det er jo det som er hele poenget her.»

Denne informanten hevdet at dersom du så på dette fra en klassisk samfunnsøkonomisk synsvinkel, så var det å få introdusert et globalt kvotesystem med en global kvotepris den klart beste løsningen. Eller sagt annerledes: den kostnadseffektive løsningen.

Fagekspert #1: «Det Lavutslippsutvalget og det Jørgen Randers har gjort, er å gå til kamp mot kostnadseffektiviteten. Økonomene peker på tusenvis av muligheter, og ser helst at det innføres en felles karbonpris. Så venter de på at ting skal skje av seg selv. Det er jo der økonomer er. Jørgen Randers, derimot, ønsker å velge ut noen få, kraftfulle tiltak, som er politisk gjennomførbare. Det er ikke kostnadseffektivt i henhold til økonomene. De har en tendens til å avvise slike tanker. Det er denne diskusjonen som nå ligger opp i dagen, og som Stoltenberg og SSB trolig vil forsøke å skyte ned så godt de kan.»

Intervjuene gjorde det helt klart at de to utvalgene representerte to vidt forskjellige verdensanskuelser:

Fagekspert #5: «Det faktum at dette [å ta utslippskutt i andre land] er dundrende urettferdig, og at det er umulig å få til i praksis, plager ikke økonomer. Dessuten er det kun i en statisk likevektsmodell av virkeligheten at dette er kostnadseffektivt. Hvis du begynner å se på en dynamisk verden med ikke-lineariteter, så er det umulig å vise at dette er kostnadseffektivt. Det bryr jo ikke økonomene seg om. Etter min mening driver de med teoretiske analyser innenfor et veldefinert og gjennomsiktig aksiomatisk oppbygningssystem, og innenfor dette systemet er det visse konklusjoner som gjelder. De tror at de lever i verden som ikke er i likevekt eller i dynamisk utvikling. Men de har jo

²²⁹ Finansdepartementet, «Høring – NOU 2009:16 *Globale miljøutfordringer – norsk politikk*», <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/hoeringer/hoeringsdok/2009/horing---nou-200916-globale-miljoutfordr/hoeringsuttalelser.html?id=577273>.

makten, ikke sant, og det har de hatt i 50-60 år. Selv om finanskrisen demonstrerer at den virkeligheten de analyserer ikke er et godt bilde av verden, blir ikke standen plaget av den grunn. Olsen-rapporten går rett inn i dette bildet.»

For å finne ut mer om nettopp dette virkelighetsbildet intervjuet jeg også flere medlemmer av Olsen-utvalget. Hvordan hadde de opplevd prosessen og var det uenighet dem i mellom?

Økonom #1: «Det var nok et utvalg med mye uenighet, men slik er det i alle utvalg. Hvor mye uenighet det er, avhenger av hvor faglig kontroversielle spørsmålene er. Utvalget var økonomtungt, men det bestod ikke kun av økonomer. Det var også med en ingeniør og en biolog. Så vidt jeg vet hadde de naturvitenskapelig kompetanse.»

Informanten kunne også fortelle at det hadde oppstått en kulturkollisjon mellom økonomene på den ene siden og de to naturviterne på den andre. Dette var visstnok ikke uvanlig. Ifølge dette medlemmet kommuniserte økonomer ofte dårlig med biologer og visse andre faggrupper når det kom til miljøspørsmål. Noe av årsaken til dette kunne tilskrives forskjellig begrepsbruk, men det handlet også om at man var trent til å tenke forskjellig. Som vi har sett i foregående kapitler, fortalte flere utvalgsmedlemmer at dette kan være et hinder samarbeidet:

Intervjuer: *Du nevnte litt om den sosialøkonomiske kunnskapsgrunnlaget var tungt representert. Avstedkom det også diskusjoner mer prinsipielt i utvalget?*

Fagekspert #4: «Ja, det gjorde det. Det var spesielt et utvalgsmedlem (økonom #3) som mange utenfor det samfunnsøkonomiske fagområdet uttrykte sin misnøye med. Han var samfunnsøkonom på sin hals og en ivrig forkjemper for økonomisk modellering. Mens økonom #1, som du kanskje har snakket med, har et litt annet syn på det. [Vedkommende] har ikke helt troen på en slik modellering. Så det var jo diskusjoner mellom økonomer også.»

Samme informant hevdet at den største svakheten ved utvalget var at det hovedsakelig hadde bestått av økonomer:

Fagekspert #4: «De var litt for samkjørte på økonomi. Så der følte jeg vel kanskje, at la oss si $\frac{2}{3}$ av utvalget var i den samme verden da, snakket samme språk, og var forbausende godt enige.»

Intervjuer: *Fikk du noen tilbakemeldinger på deltagelsen din?*

«Ja, jeg fikk kjeft av noen kollegaer her da. Det gikk på det sosialøkonomiske idealstyrte. Mange i det teknologiske miljøet er jo frustrert over den dominansen økonomene har i utviklingen av nye energiteknologier, og at det skjer for lite på området.»

Et annet medlem av Olsen-utvalget hadde følgende å si om sammensetningen:

Økonom #1: «Fordi jeg er vant til å jobbe mer tverrfaglig enn de fleste økonomer, fikk jeg en slags oversetterrolle [...] Å se ting fra et økonomisk synspunkt kan være kontroversielt. På grunn av dette ble jeg ganske aktiv i debatter hvor jeg egentlig ikke hadde noen fagkompetanse. Dette for å forsøke å bygge bro mellom kunnskapsfeltene. Nytte-kostnadsanalyser var en del av mandatet. Jeg mener at slike analyser er nyttig, men at de har mye mer begrenset verdi enn mange økonomer vil hevde. Dette ble kontroversielt. Formålet var likevel ikke å kjempe noen faglig kamp, men å gi anbefalinger til myndighetene.»

Spørsmålet var om forvaltningen hadde kompetansen som skulle til for å forstå utredningen? Jeg spurte et annet medlem med dette.

Økonom #1: «Rapporten er skrevet på en måte som er jeg tror er lite nyttig for politikere. Jeg tror den er altfor tung å lese, og det går ikke an å få oversikt ved å bare lese innledningen. Den er ikke noe godt oppslagsverk heller. Likevel var departementet i stor grad involvert i arbeidet, mange av sekretariatsmedlemmene kom jo derfra. Det betyr at Finansdepartementet må ha rimelig god kompetanse på området for at arbeidet i det hele tatt skal fungere. Hvis du har et dårlig sekretariat, så er det i praksis utvalgsmedlemmene selv som må sitte å skrive, og det har de som regel ikke tid til.»

Da jeg spurte vedkommende om vurderinger av utredningens bruk, mente informanten at embetsverket ofte refererte til NOU-er når de skulle skrive nasjonale budsjetter, saksdokumenter og meldinger. Når de vil vite hvor noe stod omtalt, så kunne de hente faglig innsikt derfra. De kunne med andre ord bruke utredningene som oppslagsverk:

Økonom #1: «Jeg tror det er utredningenes hovedfunksjon. Jeg tror ikke de er direkte nyttige for politikere, men heller at de kan brukes for å styrke embetsverkets kompetanse, og gjøre informasjon tilgjengelig for departementet.»

På den andre siden var det de som påpekte at sosialøkonomiske begreper og teorier kunne være til hinder for forståelsen av NOU-er;

Fagekspert #4: «Du må være veldig en dreven sosialøkonom for å få noe ut av den. Eller, det er enkelte deler som er lett tilgjengelige. Men ellers er kapitlene skrevet for sosialøkonomer og for eksperter i departementene, spesielt Finansdepartementet. [...] Jeg tror det er den smaleste NOU-en jeg har sett.»

Var dette en av årsakene til at det skjedde så lite i etterkant med utredningen til Olsen-utvalget? Regjeringen ønsket fortsatt å gjennomføre tiltak for å redusere klimagassutslippene. Derfor la de frem det de selv be-

traktet som en offensiv klimamelding. En informant fra Lavutslippsutvalget vurderte situasjonen slik:

Fagekspert #5: «Så kom Klimameldingen, men den var jo ikke noen skritt i noen retning. Den diskuterte jo bare det samme på nytt igjen. Det eneste nye som ble gjort var å sektoriserer de ulike tiltakene vi hadde foreslått. Det er jo det dummeste du kan gjøre, men selvfølgelig måtte de gjøre det. De tok også stilling til hva de ulike departementene kunne gjøre, mens vi hadde hatt et tverrgående helhetsperspektiv. Med Klimameldingen forsvant helhetsperspektivet. Deretter ble Stortinget utålmodig, og interessant nok synes de Klimameldingen var for veik. Så skjedde jo det utrolige.»

Ja, for den 17. januar 2008 kom flertallet på Stortinget til enighet om et klimaforlik. Etter harde forhandlinger mellom partene om hvilken klimapolitikk som skulle gjelde, ble en overenskomst undertegnet av representanter fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre. Avtalen skulle bidra til å gi Norge en forpliktende klimapolitikk som kunne bestå uavhengig av hvilke partier som satt med regjeringsmakten. I praksis innebar klimaforliket at Norge skulle fremskynde målet om å bli karbonnøytralt fra 2050 til 2020, og redusere klimautslippene ytterligere enn det som fremkom av Kyotoavtalen.²³⁰ For å nå denne målsettingen gikk regjeringen inn for en styrking av forskning og utvikling innen fornybare energikilder og klimavennlig teknologi, slik som for eksempel karbonfangst- og lagring.²³¹ Hensikten med dette var primært å styrke kunnskapsgrunnlaget i klimaarbeidet, og gjøre Norge til foregangsland på området.²³²

Fagekspert #5: «Det var på dette tidspunkt Klimakur ble bestilt.²³³ Dette utvalget gjorde akkurat det samme som det vi hadde gjort, bortsett fra at de økte tiltakene fra 15 til 150. Vi hadde jo jobbet hardt med å begrense oss til 15. I tillegg prissatte de tiltakene ut i fra en statisk likevektsbetraktning som etter min oppfatning er misbruk av nytte-kostnadsanalyser. Klimakur ble utsatt gang etter gang, og da den først kom i 2010, satt man igjen med en prisliste. Ikke bare var den misvisende, men Klimakur gav alle samfunnsøkonomer vann på mølla. Ved hjelp av Klimakur kunne de finne ut hva som var billigst. Så sier de, 'det er jo det vi må gjøre, noe annet vil ikke være kostnadseffektivt,' for det å ikke være kostnadseffektiv, ja, det er jo det samme som å ha kreft og være umoralsk».

²³⁰ Miljøverndepartementet, *Enighet om nasjonal klimadugnad*, Regjeringen 17. januar 2008, <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/pressecenter/pressemeldinger/2008/enighet-om-nasjonal-klimadugnad.html?id=496878> (oppført 18. september 2010).

²³¹ Miljøverndepartementet, *St.meld. nr. 34 (2006-2007): Norsk klimapolitikk*, 58.

²³² Regjeringen, *Avtale om klimameldingen*, Regjeringen 17. januar 2008, http://www.regjeringen.no/upload/MD/Vedlegg/Klima/avtale_klimameldingen.pdf (oppført 15. september 2010).

²³³ Hovedmandatet til Klimakur var å utrede tiltak og kostnader for å nå nasjonale utslippsmål innen år 2020. Arbeidet i rapporten var delt inn etter sektorer og næringsgrupper i samfunnet.

Klimaforliket kan tolkes som et kompromiss mellom en generell, samfunnsøkonomisk orientert politikk for reduserte klimapolitikk og konkrete tiltak mer i Lavutslippsutvalgets ånd. Slik sett skapte dette forliket snublesteiner for Olsen-utvalget. Kanskje ble også Klimakur-rapporten et alternativ til innstillingen fra Olsen-utvalget, en mer konkret måte å bruke samfunnsøkonomiske resonnementer på? Fagekspert #5 antydte i hvert fall noe i den retning:

«Og der står vi den dag i dag. Hver gang noe blir foreslått, så er det noen som slår det opp i Klimakur. 'Er det av de billige tiltakene eller av de dyrere?'. Så finner de ut at det er for dyrt og så sier de, 'nei, dette kan vi ikke gjøre.' [...] I Klimakur fikk samfunnsøkonomene gjøre det de ville. De valgte den kostnadseffektive løsningen.»

Slik sett kan vi si at Lavutslippsutvalgets ikke-økonomiske kunnskap ble oversatt til samfunnsøkonomi i forvaltningen og det politiske systemet. Det som først var 15 håndgripelige og avgrensede klimatiltak ble omgjort til en mye mer omfattende prisliste som grunnlag for at beslutningstagere skal ta antatt kostnadseffektive valg.

Som vi har sett i tidligere kapitler, er det ikke kun Lavutslippsutvalgets medlemmer som har merket samfunnsøkonomiens innflytelse på utvalgsarbeidet. Flere informanter forteller om hvordan lønnsomhetsvurderinger syntes å komme foran andre vurderinger. Som politiker #5 fremhever: «Jeg tror at temaene har kommet i bakgrunnen av en rekke økonomiske realiteter, som preger norsk politikk.» Hun er langt fra alene om dette synet:

Politiker #3: «Min lesning er at det er Finansdepartementet som holder igjen. Det er et tungt departement det der. Når de setter seg på bakbeina, skal du bruke rå politikermakt for å vinne frem. Det skjedde ikke, selv om Stortinget var veldig positiv til forslagene. Det var jo flertall for dem der.»

Som politiker #3 antyder, satte Finansdepartementet en stopper for forslagene i NOU-en. Dette til tross for at det fantes et flertall i Stortinget som formodentlig ville stille seg bak dem. Utredningen passet ikke med det samfunnsøkonomiske formatet og ble derfor holdt tilbake. Det var også flere medlemmer i det aktuelle utvalget som leverte særmerknader. Jeg spurte derfor om det kunne tenkes at dette også fikk innvirkning på utredningens videre skjebne?

Politiker #3: «Jeg tror ikke nødvendigvis at det var problemet. Det skyldes heller at vi kom med forslag som verken Norges Bank eller Finansdepartementet hadde et eierskap til.»

Intervjuer: *Gikk dere i dialog med dem?*

Politiker #3: «Ja, vi hadde noen møter med dem, men det var begrenset hvor mye kapasitet vi kunne avse til slikt arbeid.»

Utvalgsmedlemmet forteller at han ikke klandrer ministeren for at utvalgsarbeidet ikke resulterte i noen stortingsmelding. Han bemerker også at det godt kan tenkes at NOU-en vil kunne brukes av forvaltningen på et senere tidspunkt.

Politiker #3: «Jeg hadde vel regnet med at vi på enkelte områder faktisk ville se politikkkendring. Mulig den kommer. Vi har i alle fall beveget debatten»

Et av Lavutslippsutvalgets medlemmer fortalte noe av det samme:

Fagekspert #1: I Klimaforliket ble den lagt merke til. Vi påpekte at dette var mulig, og at det ikke kostet all verden. Det tror jeg ble plukket opp av flere. Det var noe av årsaken til at Klimaforliket ble såpass offensivt som det ble. Så jeg tror den [Lavutslippsutvalgets innstilling] hadde ganske stor betydning i den sammenhengen.»

Samtidig vet vi at Lavutslippsutvalgets forslag ble transformert i etterkant til å bli en verktøykasse mer i tråd med en samfunnsøkonomisk tankegang:

Fagekspert #1: «Det var jo KLIF [Klima- og forurensningsdirektoratet] som tok over og kom opp med analysen sin da [Klimakur]. Der legger de frem tusen muligheter da. Det er også en måte å sørge for at ikke noe skjer, ikke sant.»

Gitt samfunnsøkonomenes sterke stilling i forvaltningen skulle en ha trodd at Olsen-utvalgets innstilling skulle ha hatt gode muligheter til å bli stabilisert som en samproduksjon av samfunnsøkonomi og politikk. Når det ikke skjedde, skyldes det flere forhold. På en måte kan vi si at innstillingen kom for sent fordi klimaforliket i Stortinget hadde skapt vanskeligere vilkår. Klimaforliket hadde produsert en klimapolitisk identitet av generelle retningslinjer og spesifikke tiltak som ikke var så lett å endre. Som diskurs betraktet, var Olsen-utvalgets innstilling antakelig for faglig homogen og vanskelig tilgjengelig, slik vi har sett at flere informanter påpekte. Som representasjon av klimautfordringene var den ikke tilstrekkelig attraktiv for tilstrekkelig mange aktører. Det ser heller ikke ut til at den etterlot seg organisatoriske fotspor. Som forsøk på samproduksjon av kunnskap og politikk var den kanskje for ambisiøs?

Klimatilpasningsutvalget

Hvordan var så situasjonen med Klimatilpasningsutvalget og deres innstilling? Lavutslippsutvalget var utgangspunkt for en stortingsmelding om klimapolitikk, men uten at innstillingen i særlig grad ble fulgt opp. Vi vet at oppfølgingen av NOU 2010: 10 resulterte i Meld. St. 33 (2012–2013) Klimatilpasning i Norge, men ble Klimatilpasningsutvalgets forslag videreført? Også denne innstillingen forholdt seg lite til samfunnsøkonomiske nøkkelbegrep som kostnadseffektivitet. Medførte det samme resultat som for Lavutslippsutvalget?

De første spor av rammer for klimatilpasning finnes i St.prp. nr. 1 (2008-2009). Her satte forvaltningen fokus på behovet for å arbeide med kartlegging, kunnskapsoppbygging og samordning av klimatilpasning. Som et resultat av dette ble Klimatilpasningsutvalget nedsatt av Miljøverndepartementet i 2008. Formålet med dette utvalget var først og fremst å bidra til å øke forskningsinnsatsen og styrke kompetansen i kommunene. Ifølge departementet var kunnskap en nødvendig forutsetning for effektiv klimatilpasning. Dette gjaldt ikke bare kunnskap om klimaendringer og deres virkninger, men også hvordan samfunnet kan være nødt til å tilpasse seg dem.²³⁴

Selv om mandatet fra departementet kunne tolkes på flere måter, hevdet et av utvalgsmedlemmene at det var enighet i utvalget om hvilken retning man skulle gå: «Hvordan kan vi være med på å definere dette politikkkfeltet tydeligere?» Ifølge offentlig ansatt #4 var ikke klimatilpasning på dette tidspunktet høyt prioritert i regjeringen. Arbeidet var i stor grad blitt drevet frem av ildsjeler i forvaltningen.

Offentlig ansatt #4: «Rapporten er nyttig, men om man kunne pekt på ting som ikke bare var selvsagte ville den ha kunnet bli mer nyttig. En del av kunnskapen er ganske opplagt, men vi systematiserte den.

En annen informant bemerket noe av det samme:

Offentlig ansatt #5: «Det er jo klart at NOU-en kunne ha vært klarere i anbefalingene og gitt regjeringen mer å jobbe med.»

Intervjuer: Du sa at den havnet i skyggen av Klimameldingen?

Offentlig ansatt #5: «Ja, det er blant annet på grunn av støyen i media rundt den meldingen [Meld. St. 21 (2011-2012) Norsk klimapolitikk]. Jeg synes det er rettferdig at utslippsreduksjonsfeltet får størst oppmerksomhet, men man må i tillegg gjøre noe med symptomene.» [...] «Det at vi må få til en tilpas-

²³⁴ Miljøverndepartementet, *Meld. St. 33 (2012-2013): Klimatilpasning i Norge*, 5-6.

ning er jo en fallitterklæring for de som har jobbet med klimapolitikk. Det skal man jo ikke stikke under en stol. Det er litt sånn 'hall of shame' å jobbe med tilpasning. Det er den endelige innrømmelsen om at vi har mislykkes og at vi ikke har klart å snu den utviklingen vi har sett lenge.»

På tross av at anbefalingene og konklusjonene til utvalget muligens kunne vært klarere formulert, uttrykte medlemmene jeg snakket med at de var tilfreds med utfallet av utredningen. Etter NOU-en ble overlevert daværende statsråd Erik Solheim, igangsatte Miljøverndepartementet en bred høringsprosess der man etterlyste eventuelle synspunkter på utredningen fra en lang rekke høringsinstanser.²³⁵ Departementet mottok over 100 hørings svar, deriblant ett fra Finansdepartementet. I det brevet står det at departementet vil avvente Miljøverndepartementets oppfølging av utredningen og ta stilling til konkrete forslag når de fremmes.²³⁶ Utenom dette er det få synspunkter fra Finansdepartementet på utredningen i høringsnotatet. Det er derfor grunn til å tro at anbefalingene fra utvalget falt utenfor FD sitt interessefelt eller var i tråd med departementets handlingsplaner. I motsetning til Lavutslippsutvalgets innstilling som var ambisiøst tverrsektoriell, adresserte Klimatilpasningsutvalget først og fremst plansektoren.

Meld. St. 33 (2012–2013) Klimatilpasning i Norge fremhevet at regjeringen ville arbeide for å styrke kunnskapsgrunnlaget for klimatilpasning gjennom mer aktiv overvåkning av klimaendringene, opptrapping av forskning og utvikling av et nasjonalt senter for klimatjenester. Samtidig skulle det utarbeides en statlig planretningslinje for kommunenes og fylkeskommunenes klimatilpasningsarbeid som kunne innarbeides i de eksisterende nasjonale retningslinjene for klima og energi. Skal vi tro denne meldingen til Stortinget, var resultatet av politikktutviklingsarbeidet at mange sektormyndigheter og kommuner kom i gang med slikt arbeid.²³⁷

I likhet med Lavutslippsutvalget og i motsetning til Olsenutvalget var Klimatilpasningsutvalget et bredt sammensatt transdisiplinært utvalg. Det bestod av medlemmer med bakgrunn fra samfunnsfag, ingeniørfag, naturvitenskap, humaniora, landbruksfag og økonomi. I tillegg var det politikere og representanter fra miljøbevegelsen. Innstillingen var en mindre

²³⁵ Miljøverndepartement, *Høring om NOU 2010:10 Tilpassing til eit klima i endring*, Miljøverndepartementet, 17. desember 2010, https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/md/vedlegg/horinger/horing_klimatilpasning/horingsbr ev_nou201010.pdf (oppsøkt 5. januar 2015).

²³⁶ Gamstøbakk, Silje og Turid Mette Nilsen, *Høring om NOU 2010:10 tilpassing til eit klima i endring*, Miljøverndepartementet, 16. mars 2011, <https://www.regjeringen.no/contentassets/83adf487100e4415ac9ff73127be565a/finansdepartementet.pdf> (oppsøkt 5. januar 2015).

²³⁷ Miljøverndepartementet, *Meld. St. 33 (2012-2013): Klimatilpasning i Norge*, 5-6.

kontroversiell samproduksjon av vitenskap og politikk enn hva tilfellet var med de to andre utvalgene. Det kan i denne sammenhengen være verdt å merke seg at økonomiske spørsmål gis en relativt bred behandling i NOU-en. Hovedvekten legges imidlertid på hvilke samfunnsøkonomiske konsekvenser klimaendringer kan få og betydningen av nytte-kostnadsanalyser.²³⁸ Dette er tema som også Olsen-utvalget legger stor vekt på, men mer kompliserte og kontroversielle spørsmål knyttet til styringseffektivitet, kostnadseffektivitet og kvotehandel behandles ikke av Klimatilpasningsutvalget.

NOU 2010:10 følges slik sett om i meldingen til Stortinget om klimatilpasning som setter de samfunnsøkonomiske momentene inn i en bredere sammenheng på følgende måte:

«Klimakonvensjonen, det internasjonale rammeverket for katastroforebygging og arbeidene fra FNs klimapanel er viktige arenaer for læring i det nasjonale arbeidet også for Norge. På disse arenaene samles erfaringer og gode eksempler på hvordan tilpasningsarbeidet kan legges opp på en god måte. Metode og verktøyutvikling knyttet til samfunnsøkonomiske analyser av klimaendringer og klimatilpasning og kost-nytte analyser av tilpasningstiltak arbeides det aktivt med internasjonalt, særlig innen OECD Norge kan dra nytte av dette i det internasjonale arbeidet.»²³⁹

Mens Lavutslippsutvalget produserte en tverrfaglig tekst som på viktige områder brøt med den dominerende samfunnsøkonomiske tankegangen i forvaltningen og Olsen-utvalgets innstilling var relativt en-faglig, fremstår rapporten fra Klimatilpasningsutvalget som annerledes. Den er transdisiplinær i sin blanding av faglig og erfaringsbasert kunnskap, men samtidig har den et tydelig samfunnsøkonomisk fundament. Kanskje vi kan betegne det som en samproduksjon mellom samfunnsøkonomi og andre kunnskapsformer? Dette fordi innflytelsen fra samfunnsøkonomiske resonnement er så tydelige. Følgelig er det nærliggende å foreslå betegnelsen *transøkonomisk* snarere enn transdisiplinært på utvalgets innstilling.

Denne transøkonomiske karakteren har trolig bidratt til en mer vellykket samproduksjon av kunnskap og politikk. Utvalget kan sies å ha frembrakt en inkluderende klimatilpasningsidentitet som ikke skapte konflikter i forvaltningen eller blant politikerne. Det samme gjelder diskursen som er praksisnær i sitt fokus på forbedringer i kunnskapstilfang og plansystemer. Klimaendringene som skaper behov for tilpasning, representeres bredt, faglig sett, selv om samfunnskostnader står sentralt. Og sist, men

²³⁸ Miljøverndepartementet, *NOU 2010:10 Tilpassing til eit klima i endring*.

²³⁹ Miljøverndepartementet, *Meld. St. 33 (2012-2013): Klimatilpasning i Norge*, 39.

ikke minst, peker meldingen til Stortinget på behovet for organisatoriske og institusjonelle endringer.

At denne NOU-en fikk effekter gjennom «institusjonaliseringskammeret» bekreftes av innstillingen fra energi- og miljøkomiteen om klimatilpasning i Norge. Den slår fast at målet med Miljøverndepartementets melding er å redegjøre for utredningene klimaendringene representerer for det norske samfunnet og legge til rette for effektive tilpasningstiltak. Regjeringen vil at konsekvenser og tilpasningsbehov for Norge skal oppdateres, at klimatilpasning koordineres med statsbudsjettet, at kunnskapsgrunnlaget strykes gjennom aktiv overvåkning, at det opprettes et lovutvalg som skal vurdere dagens gjeldende regelverk, og at det utarbeides en statlig planretningslinje for kommunenes og fylkeskommunenes arbeid.²⁴⁰ Innstillingens positive tilrådning ble enstemmig vedtatt av Stortinget den 19. juni 2013.²⁴¹

Institusjonalisering og mulighetene i transøkonomisk formatering

For å studere hvordan og hvorfor anbefalinger og konklusjoner i NOU-er institusjonaliseres og stabiliseres i politikktutviklingsprosesser, har jeg i dette kapittelet studert tre utvalg: Lavutslippsutvalget, Olsen-utvalget og Klimatilpasningsutvalget. Sheila Jasanoffs fire ordningsinstrumenter har tjent som verktøy for analysen av materialet. Som vi har sett, kan institusjonaliseringsprosessen være relativt brutal i den forstand at store deler av en innstilling kan bli lagt til side – gjerne i forlengelsen av det som skjedde i forbindelse med hierarkiseringen (jf. forrige kapittel). Ut fra analysen i forrige kapittel var det ikke overraskende at både Lavutslippsutvalget og Olsen-utvalget i beskjeden grad ble institusjonalisert.

Som analysen har vist, kan Lavutslippsutvalget altså betegnes som transdisiplinært. Samtidig avgrenset utvalget seg i stor grad fra samfunnsøkonomiske diskurser og representasjoner som sto sterkt i forvaltningen. Flere av medlemmene i dette utvalget beskrev i intervjuene at dette skjedde fordi de hadde en annen virkelighetsoppfatning og identitet enn den som dominerte norsk klima-, energi- og miljøpolitikk, nemlig samfunnsøkonomi. De sa også at utvalget hadde vært innforstått med at dette kunne

²⁴⁰ Energi- og miljøkomiteen, *Innst. 497 S (2012-2013)*, Stortinget, 13. juni 2013, <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2012-2013/inns-201213-497/1/> (oppført 5. januar 2015).

²⁴¹ Stortinget, *Voteringsoversikt for sak: Klimatilpasning i Norge*, Stortinget, 19. juni 2013, <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/Voteringsoversikt/?p=57331&dnid=1> (oppført 5. januar 2015).

gjøre det vanskelig for Miljøverndepartementet å institusjonalisere kunnskapen og forslagene som ble presentert i NOU-en.

Den påfølgende stortingsmeldingen om klimapolitikk bekrefter i stor grad dette. Her er de fleste av utvalgets forslag enten ikke tatt videre eller transformert inn i et sektororientert regime. Institusjonaliseringsprosessen stoppet imidlertid ikke der. For det første ble noen få av Lavutslippsutvalgets forslag plukket om gjennom klimaforliket i Stortinget. For det andre ble forslagene gjort til gjenstand for en samfunnsøkonomisk formatering gjennom arbeidet med Klimakur 2020 som økte antallet forslag vesentlig og i tillegg utarbeidet en slags prisliste på hvert av forslagene. Dermed ser det ut til at en samfunnsøkonomisk formatering *enten* er en forutsetning for institusjonalisering av kunnskap og forslag *eller* er en sentral måte å gjennomføre institusjonalisering på. Det siste bryter med logikken i «kammermodellen» fordi dette «kammeret» primært skal dreie seg om hvordan kunnskap og forslag forankres. Dersom det skjer en samfunnsøkonomisk (re)formatering i institusjonaliseringsprosessen innebærer det at en utredning så å si blir sendt gjennom alle kamrene i modellen en gang til.

Lavutslippsutvalgets utredning ble altså transformert. Olsen-utvalgets skjebne er mer uklar. Det er ingen tvil om at mye av den kunnskapen som presenteres i utredningen har en sterk stilling i klima-, energi- og miljøpolitikken. Slik sett var antakelig en god del av innstillingen kjent stoff. Når utredningen ikke ble tydelig institusjonalisert, ble det av flere av informantene forklart med at den var *for ensidig samfunnsøkonomisk* innrettet. Som nevnt har Gibbons m.fl. påpekt viktigheten av at fakta må være brukbare innenfor en anvendelseskontekst.²⁴² Etter det enkelte utvalgsmedlemmer fremhevet, var den store svakheten ved denne NOU-en at man måtte ha samfunnsøkonomisk ekspertise for å få noe ut av den. Kanskje var den viktigste lærdommen fra Olsen-utvalget at samfunnsøkonomiske resonnementer må integreres bedre med innsikter fra andre fagområder og med politisk innsikt?

Dette bekreftes av institusjonaliseringen av Klimatilpasningsutvalgets innstilling. I dette utvalget kan det sies å ha vært en samproduksjon mellom samfunnsøkonomi og andre fag, slik som samfunnsvitenskap, ingeniørvitenskap og naturvitenskap – i tillegg til erfaringsbasert kunnskap. Jeg foreslo over at denne formen for kunnskapsutviklingsprosess kanskje bedre kunne betegnes som transøkonomisk enn transdisiplinær på grunn av at samfunnsøkonomi ser ut til å ha en sterkere posisjon enn de øvrige

²⁴² Nowotny, Scott og Gibbons, *Re-Thinking Science*.

fagområdene. Slik sett er det fristende å påstå at utredninger med et transøkonomisk preg har større sjanse for å bli institusjonalisert uten å bli sendt på en ny runde gjennom «kamrene», slik det på mange måter skjedde med Lavutslippsutvalgets innstilling.

Med en transøkonomisk arbeidsmåte klarte Klimatilpasningsutvalget å produsere «brukbare» fakta. Brukbarhet handler da om flere ting. Et åpenbart viktig aspekt er kompatibilitet med det samfunnsøkonomiske «operativsystemet» som altså er sentralt i politikktviklingssystemet. Dette er imidlertid ikke det eneste som kreves. Brukbarhet i politikktviklingskonteksten handler også om å ha potensial for å adressere et relativt vidt sett av anliggender gjennom å kombinere relevante former for fagkunnskap, erfaringskunnskap og politiske interesser og verdier. Dette gir muligheter for forvaltningen og politikere til å lære om muligheter for politikkendringer og hva som kreves for å gjennomføre dem. I tillegg er det lærdommer å hente også fra de utredningene som helt eller delvis viser seg ikke å være brukbare. Vi kan trygt gå ut fra at alle de tre NOU-prosessene som er studert i dette kapitlet, var lærerike.

[8]

Kunnskap på reise – læring og læringshindringer i politikkutvikling

Matematikere er som franskmenn. Snakker man til dem, oversetter de det til sitt eget språk, og så er det straks noe helt annet.

Johan Wolfgang von Goethe

Kan vi se spor av vitenskap i norsk klima-, energi- og miljøpolitikk, slik det har vært behandlet i de foregående kapitlene? Et på mange måter talende eksempel er statsminister Erna Solbergs uttalelser i forbindelse med et besøk i Brussel den 23. oktober 2014 for å kommentere EUs mål for energieffektivisering og fornybar energi mot 2030. Solberg sa i den forbindelse at unionen i større grad burde vektlegge kvotesystemet som var etablert for å redusere utslipp av klimagasser på en kostnadseffektiv måte:

«Ambisjose mål må bli fulgt opp med tiltak og virkemidler som gjør at vi kan nå dem, og det dreier seg om at kvoteprisen må opp og at det må strammes til med kvotesystemet i årene fremover».²⁴³

Hun argumenterte videre med at:

«Det mest kostnadseffektive er å konsentrere seg om utslippsmålet. Men økt andel fornybar energi og energieffektivisering er viktige virkemidler for å nå utslippsmålet [...] Jeg er ikke helt fornøyd med at [EU] ikke høyner CO₂-prisen mer. De burde vært enda sterkere på å løfte CO₂-prisen fremover. For å realisere den nye teknologien og redusere kullkraften som slippes ut.»²⁴⁴

Solberg fremstår her som et slags talerør for samfunnsøkonomene, slik vi har lært å kjenne deres tenkemåte og argumentasjon i tidligere kapitler. Slik sett er det liten tvil om at det foregår læring. Den 6. februar 2015 presenterte Klima- og miljøverndepartementet en ny melding: *Meld. St. 13 (2014-2015): Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU*. Den orienterer om at Regjeringen vil påta seg en betinget forpliktelse om minst 40 prosent utslippsreduksjon i 2030 sammenlignet med 1990. For å nå dette målet legges det opp til at vurderinger av potensial for utslippsreduksjoner gjøres ved hjelp av makroøkonomiske modellberegninger. Meldingen viser også til *NOU 2012:16: Samfunnsøkonomiske analyser*, som anbefaler at en felles karbonprisbane legges til grunn for å nå to-gradersmålet.²⁴⁵ Det samfunnsøkonomiske «fotavtrykket» er tydelig, slik vi også observerte i forrige kapittel.

Ambisjonen med denne avhandlingen har vært å belyse hva slike forhold kan fortelle oss om læring og kunnskapsbruk i norsk klima-, energi- og miljøpolitikk. Innledningsvis i avhandlingen stilte jeg spørsmålet om hvordan forvaltningen velger ut forskning og hvilke «viktige byggestei-

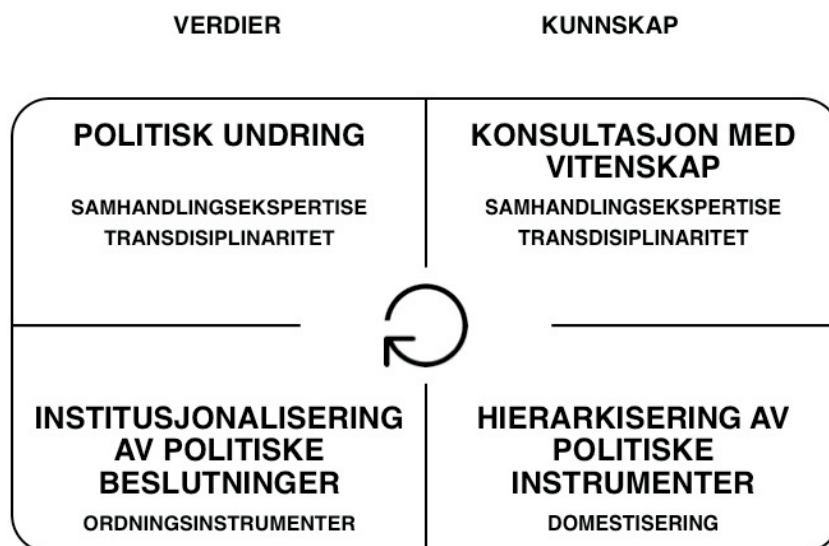
²⁴³ Aanensen, Kristian og Åse Marit Befring, *Ikke fornøyd med EUs satsing på fornybar energi*, NRK, 23. oktober 2014, <http://www.nrk.no/verden/ikke-fornoyd-med-eus-satsing-pa-fornybar-energi-1.12003059> (oppsøkt 6. januar 2014).

²⁴⁴ Aanensen og Befring, *Ikke fornøyd med EUs satsing på fornybar energi*.

²⁴⁵ Klima- og miljøverndepartementet, *Meld. St. 13 (2014-2015): Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU*, 26.

ner» som ligger til grunn for politiske beslutninger? Mitt overordnede mål har som sagt vært å undersøke hvordan politikktvklere lærer, hvor de henter kunnskap fra, og på hvilke måter. For å belyse dette har jeg studert prosesser omkring tilblivelsen og oppfølgingen av noen Norges offentlige utredninger, i alt 9 stykker. Som utgangspunkt for analysen introduserte jeg i kapittel 2 en «kammermodell» (se også figur 8.1), inspirert av Bruno Latours (2004) tenkning om forholdet mellom vitenskap og verdier, men forsøksvis tilpasset de til dels speilvendte analytiske utfordringene som melder seg når fokuset skal være på politikktvikling. I det følgende skal jeg oppsummere hovedresultater fra foregående kapitler og på det grunnlag drøfte om den foreslåtte «kammermodellen» er et godt utgangspunkt for denne typen analyse. Denne drøftingen gjør jeg også med utgangspunkt i mer tradisjonelle, som regel lineære, teorier om bruk av vitenskapelig kunnskap i politikk og forvaltning slik de ble presentert i kapittel 2.

Figur 8.1 «Kammermodell» for utvikling av kunnskapsgrunnlag for politiske beslutninger.



«Kammer 1»: Politisk undring

Utgangspunktet for mitt forslag om en omvendt «kammermodell» er at læreprosesser starter med en form for undring, en erkjennelse av det foreligger et problem eller en utfordring som skaper behov for tilførsel av kunnskap. Kapittel 4 handlet således om hvordan en slik politisk undringsprosess ble organisert av forvaltningen. Som vi så, har departementene forskjellige grunner for å oppnevne NOU-utvalg. Gjennomgangen av mandater for utvalgsarbeidet viste at det er vanskelig å gi en enkel, entydig definisjon av hva en «undring» kan være og hvordan den presenteres. Hva er NOU-er, bortsett fra en mye brukt læringsform i norsk forvaltning?

Enkelte informanter uttalte at NOU-er er tilstandsrapporter som inneholder noe av det fremste av kunnskap innen et gitt fagfelt. I en slik sammenheng ligner NOU-er på det arbeidet forskere gjør når de lager kunnskapsoversikter, men her slutter også likheten. Min analyse viser at utvalgsarbeid kan gjøres på mange måter og med forskjellige resultater. Mens enkelte NOU-er munner ut i St.meld. og brukes eksplisitt som politikkutviklingsverktøy, kan andre betraktes som lovforslag, lærekompedium og/eller folkeopplysning. Det er derfor tydelig at NOU-er er mer enn bare vitenskapelige bidrag til politikkutvikling. Utredningene avviker fra tradisjonelle forskningsundringer i første rekke fordi de er forankret i forvaltningens oppfatning av hva som er samfunnsbehov og ikke i et ønske om å frembringe ny vitenskapelig kunnskap.

Det ser vi også av sammensetningen av NOU-utvalgene. Deres transdisiplinære sammensetning viser at også erfaringsbasert kunnskap og kompetanse verdsettes høyt av forvaltningen som del av slikt utredningsarbeid. Det handler ikke kun om faglig (vitenskapelig) kvalitet, men også om politisk relevans og gjennomførbarhet. Til det kreves ofte transdisiplinære utvalg. Slike hensyn avveies når departementer oppretter utvalg og sekretariater. Siden NOU-er kan sies å være en sammenblanding av både fakta (kunnskap) og fetisjer (verdier), kan de defineres som såkalte faktisjer.²⁴⁶ Nesten alle de studerte NOU-ene er gjennomsyret av et pragmatisk kunnskapssyn. Som vi har sett, har mange utvalg også gjort et forsøk på å produsere både kjensgjerninger og anliggender.

I kapittel 4 undersøkte jeg videre hvordan forvaltningen gikk frem for å kvalitetssikre innholdet i NOU-ene, om transdisiplinaritet etterstrebes av departementene og i hvilken grad det ble dratt nytte av samhandlingseks-pertise i organiseringen av arbeidet. Vi så få tegn på at forvaltningen har

²⁴⁶ Latour, *Pandora's Hope*, 274.

forsøkt å lage formelle systemer for å kvalitetssikre ekspertråd som skal brukes i offentlige beslutningsprosesser. Selv om de skriftlige veiledningene for utvalgsarbeid kan betraktes som en form for kvalitetssikring, tar de ikke stilling til hvilken ekspertise som bør engasjeres i utredningsprosessene. Veiledningene er i hovedsak prosessorienterte og berører ikke det innholdsmessig i NOU-ene. Med dette kan kvalitetssikringen av kunnskap i NOU-er sies å være av en annen karakter enn det som eksempelvis Bijker m.fl. har beskrevet fra Nederland.²⁴⁷

Etter å ha sammenlignet fagbakgrunnen til de ansatte i departementene med utvalgsmedlemmenes, ser det ikke ut til at rekrutteringsmønsteret direkte gjenspeiler kompetansen i forvaltningen. For eksempel, selv om jurister utgjør den nest største yrkesgruppen i departementene, finnes det omtrent ingen medlemmer med slik bakgrunn i NOU-utvalgene. Samtidig er utvalgsmedlemmer med for eksempel ingeniørbakgrunn sterkt representert i utvalgene. Dette til tross for at det knapt finnes ingeniører i forvaltningen.

Det er likevel ett unntak, og det gjelder rekrutteringen av samfunnsøkonomer til utvalgene. Slik som flere utvalgsmedlemmer hevdet, ser det ut til at samfunnsøkonomene har sikret seg et godt grep om statsforvaltningen. Dette gjenspeiles både i departementene og i utvalgene, siden 40-50 % av de ansatte i de studerte departementene var økonomer. Miljøverndepartementet var et unntak med en vesentlig lavere andel.

Forventningen om at forvaltningen etterstrebet transdisiplinaritet viste seg altså stort sett å stemme. På tross av at det var et sterkt innslag av samfunnsøkonomer i forvaltningen og i utvalgene, hadde de fleste NOU-utvalgene en transdisiplinær sammensetning. Med unntak av Finansdepartementets utvalg, så det ut til at forvaltningen hadde hatt behov for transdisiplinær kompetanse. Nærings- og handelsdepartementets utvalg var dominert av politikere. Det viser tydelig behovet for erfaringsbasert kunnskap som kan bidra med politiske relevansvurderinger. Dette er i samsvar med de synspunktene Gibbons m.fl. har fremsatt om modus 2-kunnskap; nemlig at man behøver *brukbare* fakta for å finne frem til robuste løsninger.²⁴⁸

Analysen av datamaterialet gir forholdsvis gode indikasjoner på at forvaltningen trekker på samhandlingsekspertise i organiseringen av utvalgsarbeid. Når et departement velger å oppnevne et utvalg som ikke gjenspeiler kompetansen i forvaltningsstaben, kan det tolkes som uttrykk

²⁴⁷ Bijker, Bal og Hendricks, *The Paradox of Scientific Authority*.

²⁴⁸ Gibbons, Limoges, Nowotny, Schwartzman, Scott og Throw, *The New Production of Knowledge*.

for at man ønsker å tilføre forvaltningen en ny eller annerledes type kompetanse. For å dra nytte av denne kompetansen trenger forvaltningen samhandlingsekspertise, det vil si ferdigheter i å sette seg inn i og kommunisere med andre fagfelt enn dem som de ansatte har sin utdanning fra. På denne måten kan politikkkutviklere få innsikt i andre gruppers kunnskapsdomener.

NOU-arbeid kan altså sies å være et forsøk på å forene forskjellige former for ekspertise, og til forskjell fra akademiske sammenhenger handler det ikke kun om fagdisipliner. Her integreres vitenskaps- og erfaringsbasert kunnskap i bredere læringsprosesser. Tekstene går også lenger enn vitenskapelige publikasjoner da de fremmer politiske forslag. Derfor overskrider utredningene det som kan regnes som forskningsbidrag. De er kunnskapshybrider.

«Kammer 2»: Konsultasjon med vitenskap

I modellen følges «undring» av «konsultasjon» som altså beskriver prosessen med å lete etter svar på undringene. Kapittel 5 analyserte hvilke faktorer som la føringer på konsultasjonsprosessen og hvilken betydning vitenskaps- og erfaringsbasert kunnskap hadde for NOU-arbeidet. Jeg tok for meg forskjellige arbeidsformer som ble benyttet i prosessene og beskrev hvordan utvalgs- og sekretariatsmedlemmer gikk til verks når de skulle løse oppgavene.

Som sagt kan betegnelsen *transdisiplinaritet* brukes for å beskrive kunnskap som skapes i kontekster der forskjellige teorier, metoder og praksiser smelter sammen. Samproduksjonen som foregår mellom forskjellige fagdisipliner i en slik setting, er ikke avmerket på noe vitenskapelig kart.²⁴⁹ Koordinatene er ukjente i den forstand at det ikke finnes en fastlagt fremgangsmåte. Resultatet av denne formen for arbeid avhenger helt og fullt av de involverte parter og deres faglige forankring. Som vi har sett, er NOU-utvalg som regel sammensatt av medlemmer med forskjellig bakgrunn og erfaring. Utvalgene kan på denne måten dra nytte av flere former for kunnskap i utredningsprosessene. Analysen av datamaterialet viste at det nettopp finner sted læring i utvalgsarbeidet fordi medlemmene har forskjellig kompetanse. Samtidig som utvalgsmedlemmene får anledning til å prøve ut relevansen av sine kunnskaper sett i sammenheng med politikkkutviklende praksiser, etableres det plattformer og *handelssoner*

²⁴⁹ Gibbons, Michael m.fl., *The New Production of Knowledge*, 168.

hvor medlemmene kan dele erfaringer og utrede problemstillinger av praktisk og faglig karakter.²⁵⁰

Samtidig ser vi at ubalanse i fagfordeling, transdisiplinaritet, mangel på samhandlingsekspertise, uryddige prosesser, forskjellige mandatforståelser og styring fra departementene kan begrense eller legge føringer på konsultasjonsprosessen. Sekretariatet kan også være med å påvirke resultatet, da sekretariatsmedlemmer har stor definisjonsmakt i utvalgsarbeidet. Denne makten er imidlertid begrenset. Forskjellige interesser og mål representerer også utfordringer for konsultasjonene. De transdisiplinære utvalgene syntes i større grad å forhandle om overenskomster enn de utvalgene som var mer preget av en disiplinert kunnskapsutvikling. Dette kan gi en indikasjon på at transdisiplinaritet i større grad vil gi grobunn for faglige uenigheter enn disiplinære utvalg. Samlet sett er det imidlertid mye som taler for at en-faglige utvalg, slik Olsen-utvalget i praksis var, i større grad vil møte motstand senere i prosessen.

Fokuset på undring og konsultasjon fører til analyse av prosesser omkring tilblivelsen av NOU-er. I de to resterende «kamrene», «hierarkisering» og «institusjonalisering», handler det i hovedsak om hvordan NOU-er oversettes og implementeres av forvaltningen. Det er imidlertid et spørsmål om hierarkisering og institusjonalisering er de rette begrepene for å beskrive disse prosessene?

«Kammer 3»: Hierarkisering

Konsultasjon skal resultere i forslag om relevant og riktig kunnskap som så må vurderes. Ideen bak «hierarkiseringskammeret» var at det her skjer en rangering av slike forslag. I kapittel 6 ble dette forsøksvis analysert ved å studere hvordan og i hvilken grad kunnskap ble domestisert i offentlige utredningsprosesser. Et sentralt spørsmål i denne sammenheng var hvorfor NOU-ene ble benyttet på forskjellige måter og i forskjellig grad?

Dersom utvalgets anbefalinger ikke svarte til forvaltningens forventninger, var det ikke sikkert at utredningen ble opplevd som nyttig. Det kunne også være andre grunner til at utredninger ble vurdert kritisk. For eksempel uttrykte daværende nærings- og handelsminister Børge Brende at det var uheldig at hans eget departement ikke hadde rekrutterte flere fageksperter til Industriutvalget. Daværende olje- og energiminister Einar

²⁵⁰ Galison, Peter, *Image & Logic: A Material Culture of Microphysics* (Chicago: The University of Chicago Press, 1997), 46.

Steensnæs gav på sin side uttrykk for at han ikke syntes at forslagene fra Gassteknologiutvalget i tilstrekkelig grad la opp til at de foreslåtte politiske endringene kunne skje fort nok. Et annet domestiseringshinder kunne være dissenser og særuttalelser. Dette kunne virke inn på vurderingen av brukbarheten av innstillingen. Dersom utvalgsmedlemmene ikke kom til enighet, kunne det svekke utredningens betydning i statsapparatet.

Som vist i det foregående, hadde utvalgsmedlemmer forskjellige oppfatninger av hvordan og i hvilken utstrekning utredningene ble brukt. Mens enkelte NOU-er munnet ut i stortingsmeldinger, ble andre oppfattet som lagt i en skuff og «glemt». Det ble oppgitt flere årsaker til dette, slik som kryssende sektorinteresser, partipolitiske uenigheter, at utredningene ble for tekniske og kompliserte for politikktviklere å håndtere, for store usikkerhetsmomenter med hensyn til praktisk gjennomføring, for stort sprik i typene av kunnskap i utvalget, og utfordringer med hensyn til innrullering av aktører i politikktviklingsnettverk. Samtidig fortalte enkelte informanter at NOU-er av og til måtte gjennom en modningsprosess før de ble politisk relevante.

Mange av de samme forholdene som hindret domestisering, kunne imidlertid også muliggjøre den. Samkjøring av sektorinteresser, innrullering av aktører, vekt på praktisk gjennomførbarhet, lesbarhet og viktigheten av «prøveballonger» kunne fungere begge veier. Et annet forhold som ble vurdert i kapittel 6, var om forskjellige kunnskapsregimer og sektorinteresser i forvaltningen kunne påvirke hvilke utredninger som ble brakt videre. Som sagt domineres forvaltningsstaben og flere av utvalgenes sekretariater av samfunnsøkonomer. Flere av informantene hevdet at NOU-er som baserte seg på økonomisk ortodoksi var lettere å få domestisert enn de ikke-økonomiske. En god del av informantenes vurderinger pekte mot at samfunnsøkonomiske resonnement hadde stor påvirkning på de politiske læringsprosessene.

Samtidig munnet Miljøverndepartementets transdisiplinære, ikke-økonomiske utredninger ut i stortingsmeldinger. Ingen av Finansdepartementets NOU-er var blitt brakt videre i dette formatet. På den annen side var ikke sammenhengen mellom NOU og stortingsmelding alltid like tydelig. For eksempel mente de intervjuede medlemmene av Lavutslippsutvalget at det var lite av deres NOU som kunne finnes igjen i den påfølgende meldingen om norsk klimapolitikk (Meld. St. 21 (2011-2012) Norsk klimapolitikk). De mente også at mangelen på samsvar i stor grad handlet om samfunnsøkonomenes og Finansdepartementets innflytelse.

En hierarkiseringsprosess skal føre til en rangering av de forslagene til kunnskap og tiltak som kommer ut av konsultasjonsprosessen. Det kan gjerne være kontroverser om rangeringen, men hierarkisering forutsetter at det til slutt etableres enighet. Som vi så i kapittel 6, var det ikke sjelden vanskelig å få til noe slikt. NOU-ene ble domestisert, men ikke på samme måte av alle involverte aktører. Dette handlet om forskjellige former for seleksjon og transformasjon av innstillingene gjennom arbeidet med å bruke dem til å utvikle politikk, herunder også kunnskapsgrunnlaget for slik utvikling. Domestiseringen kunne også endre seg over tid, slik vi for eksempel så med Lavutslippsutvalgets innstilling.

Domestiseringsperspektivet som jeg har benyttet, bygger på en tredeling av analysen med fokus på henholdsvis meningsdanning, praksis og læring. Anvendt på NOU-ene viste det seg å være vanskelig å skille mellom meningsdanning og praksis fordi disse tingene ble – og måtte forventes å bli – sammenvevd. Domestiseringsbegrepet var likevel nyttig fordi det gav et godt utgangspunkt for å reflektere over hvordan kunnskapen som ble gjort tilgjengelig gjennom NOU-arbeidet, ble tatt imot og videreført (eller ikke) av forvaltningen og politiske myndigheter.

Både den sammensatte karakteren til kunnskapen i innstillingene og den til dels forskjelligartede domestiseringen gjorde at «hierarkiseringskammeret» ble mer preget av kompromisser enn av rangering. Vi så relativt få eksempler på at enighet ble skapt ved at deltakere i kontroverser sa at de hadde tatt feil. Derfor, i de tilfellene hvor utredningenes anbefalinger ble videreført i meldinger til Stortinget, er det rimelig å karakterisere forslagene som kompromisser eller hybrider der elementer fra innstillingene ble kombinert med innspill fra andre aktører, inklusive forvaltningen og politiske myndigheter. Slik sett er det nok mer rimelig å kalle det tredje «kammeret» for et «hybridiseringskammer» enn et «hierarkiseringskammer». Sett i lys av Latours (2004) opprinnelige modell gjenspeiler denne endringen noen grunnleggende forskjeller mellom vitenskap som ideelt handler om produksjon av enighet, og politikk som i større grad dreier seg om kompromisser.

«Kammer 4»: Institusjonalisering

Institusjonalisering dreier seg enkelt sagt om å stabilisere et kunnskapsgrunnlag for politikkutvikling og de resulterende politiske forslagene. Slik sett er det sentralt å spørre om i hvilken grad NOU-ene ble forankret i politiske praksiser? For å studere hvordan og når anbefalinger og konklusjoner i NOU-er ble institusjonalisert og stabilisert i politikkutviklingsprosesser, foretok jeg i kapittel 7 en studie av tre utvalg: Lavut-

slippsutvalget, Olsen-utvalget og Klimatilpasningsutvalget. Jasanoffs fire ordningsinstrumenter – identitet, diskurs, representasjon og institusjon – ble brukt som utgangspunkt for analysen av materialet.

Lavutslippsutvalget kan som sagt sies å ha vært et transdisiplinært utvalg som i stor grad forholdt seg kritisk til etablerte samfunnsøkonomiske diskurser og representasjoner. Flere av medlemmene i dette utvalget sa at de hadde en annen virkelighetsoppfatning og identitet enn det som ble produsert av disse diskursene og representasjonene som dominerte norsk klima, energi- og miljøpolitikk. Utvalget var innforstått med at det kunne gjøre det vanskelig for Miljøverndepartementet å institusjonalisere kunnskapen og forslagene som ble presentert i utredningen. Som vi har sett var det ikke før innstillingen ble transformert til et slags samfunnsøkonomisk språk i politikktvinklingskjeden at stabiliseringsprosessen ble tydelig. Ifølge enkelte utvalgsmedlemmer ble NOU-en først «oversatt» til en stortingsmelding blant annet ved at de opprinnelig tverrsektorielle forslagene til tiltak ble sektorisert. Denne meldingen bidro også til klimaforliket som tok opp noen få av utvalgets forslag. Senere ble kunnskapen transformert til Klimakur 2020, noe som et av utvalgsmedlemmene kalt for utvikling av en prisliste.

Olsen-utvalgets NOU førte derimot aldri direkte til en melding til Stortinget. Dette til tross for at samfunnsøkonomiske diskurser på mange måter dominerer klima-, energi- og miljøpolitikken. Som vi så i kapittel 7, virker det som om utredningen ikke uten videre lot seg bruke fordi den i for stor grad bare var basert på samfunnsøkonomisk kunnskap. Selv om Finansdepartementet var lite fornøyd med Lavutslippsutvalgets konklusjoner, lot ikke Olsen-utvalget seg uten videre omsette i politiske forslag.

Slik sett kan vi kanskje si at Lavutslippsutvalget produserte en transdisiplinær innstilling som i for liten grad integrerte tradisjonell samfunnsøkonomi, gitt forventningene i forvaltningen. Olsen-utvalget greide på sin side heller ikke en slik integrasjon, men endte med en temmelig en-faglig innstilling. Av de tre studerte utvalgene var det Klimatilpasningsutvalget som lyktes best med en slik integrasjon. Innstillingen deres fremstår som en samproduksjon mellom samfunnsøkonomi og andre fag, slik som samfunnsvitenskap, ingeniørvitenskap og naturvitenskap. På denne måten klarte utvalget å produsere kunnskap som var kompatibel med de dominerende samfunnsøkonomiske diskursene i forvaltningen, samtidig som den var akseptabel også med andre faglige utgangspunkt.

Kapittel 7 konkluderte derfor med at en slik form for kunnskapsproduksjon bedre kan karakteriseres som *transøkonomisk* enn som transdisipli-

nær. Riktignok deler den transøkonomiske formen de aller fleste trekkene som karakteriserer transdisiplinart, inkludert en sidestilling av det vitenskapsbaserte og det erfaringsbaserte. Den viktige forskjellen er at samfunnsøkonomi fungerer som leverandør av syntaksen i transøkonomiske former for kunnskap. Denne syntaksen ser ut til å forenkle en institusjonaliseringsprosess som ellers møter på vanskeligheter fordi ordningsinstrumentene ikke i tilstrekkelig grad bidrar til stabilisering av forholdet mellom kunnskap og politikk. Som vi så med Lavutslippsutvalget og Olsen-utvalget, var det utfordringer knyttet til identitet, diskurs, representasjon og institusjon selv om deler av begge utvalgenes forslag ble stabiliserte.

En konklusjon som kan trekkes, er at det er vanskelig å skape enighet om klima-, energi- og miljøpolitikk. Derfor er det mange utfordringer knyttet til institusjonalisering av den kunnskap og de forslag som blir presentert i en NOU. Dette gjør det nødvendig å forstå «kammermodellen» i figur 8.1 som dynamisk og med tilbakekoblinger, ikke som en lineær progresjon gjennom «kamrene». Særlig bør kapittel 6 og 7 tolkes som uttrykk for at skillet mellom hierarkisering/hybridisering og institusjonalisering i praksis er uklart, og at politikktutvikling og kunnskapsgrunnlaget for dette ofte kan være et resultat av pendling mellom de to prosessene. Det kan selvsagt i sin tur skape behov for nye konsultasjoner og også skape nye undringer. Et godt eksempel på dette er opprettelsen av Olsen-utvalget som en slags respons på problemene med å hybridisere og institusjonalisere Lavutslippsutvalget.

Læring og problemløsning i kontekst

Med utgangspunkt i Latours arbeider har jeg i denne avhandlingen forsøkt å studere politikk på samme måte som man i STS-feltet har studert vitenskap, nemlig som en praksis som må analyseres ved å følge aktørene.²⁵¹ Latours kritikk av den tradisjonelle, statsvitenskapelige forståelsen av forholdet mellom vitenskap og politikk ser ut til å ha mye for seg. I statsvitenskapelige arbeider har, som nevnt, overføring av kunnskap mellom forskning og politikk ofte blitt beskrevet som en tilnærmet lineær prosess (jf. figur 2.1) og gjerne som tilbudsrevet - «speaking truth to power».²⁵²

²⁵¹ Latour, «Turning Around Politics», 811; Latour, *Science in Action*.

²⁵² Naustdalslid og Reitan, *Kunnskap og styring*, 168; Albæk, *Fra sanhed til informasjon*; Weiss, «Policy research datas, ideas or arguments»; Kjellberg, *Studiet av offentlig politikk*, 178.

Resultatene som er lagt frem i denne avhandlingen viser at en slik forståelse er misvisende. Med utgangspunkt i den «kammermodellen» jeg utviklet i kapittel 2, har vi sett hvordan vitenskap og erfaringskunnskap, fakta og verdier, kunnskap og politikk veves sammen i en serie av prosesser som kan gå forlengs og baklengs. Disse observasjonene har tydeliggjort forskjellene mellom denne modellen og Latours modell som ble brukt som utgangspunkt, og som handler om grunnleggende forskjeller mellom håndteringen og valideringen av kunnskap i vitenskap og i politikk.

Samtidig har vi sett at «kammermodellen», slik den er presentert i figur 8.1, må modifiseres. Det er særlig to poenger som må tas vare på. Det ene er at modellen må gjøres mer dynamisk og åpne for at prosesser kan gå frem og tilbake mellom «kamrene». Det andre er at det tredje «kammeret» bør kalles for *hybridisering* fordi det som foregår der, er kompromisser snarere enn rangering av kunnskap og forslag.

Hvor godt egnet er så «kammermodellen» til å studere læringsprosesser knyttet til utvikling og anvendelse av et kunnskapsgrunnlag for politikk, slik dette foregår i forvaltningen og politiske myndigheter? Jeg skal svare på dette ved å vende tilbake til «kamrene».

1. Undring

I «undringskammeret» så jeg nærmere på hvilke spørsmål forvaltningen reiste og hvordan utvalgsarbeidet ble organisert. Undringsprosessene var drevet av forvaltningen og politiske myndigheter. Vi kan slik sett si at læreprosessene ble initiert av de som skulle lære.

2. Konsultasjon

I analysen av «konsultasjonskammeret» tok jeg for meg de arbeidsformer som ble benyttet av utvalgene, og hvilke strategier de brukte for å innhente kunnskap og synspunkter. Ifølge den opprinnelige modellen til Latour bør det i konsultasjonsprosessen legges vekt på at fakta og verdier diskuteres konstruktivt, og at flest mulig aktører deltar. Med utgangspunkt i min modell kan en si at disse idealene ofte, men ikke alltid ble realisert gjennom en transdisiplinær sammensetning av utvalgene. I tillegg ble innstillingene sendt på høring. Slik sett skal NOU-ene i prinsippet fungere godt som anledning for forvaltningen og politiske myndigheter til å få på bordet og sette seg inn i et relativt bredt spekter av kjensgjerninger og anliggender som del av læreprosessene. Det var imidlertid betydelig variasjon mellom NOU-ene når det gjaldt hvor bredt dette spekteret var.

3. Hybridisering

Etter at utredningene var overrakt departementene, forsøkte jeg å studere hvordan forslagene ble hierarkisert. Problemet var at kunnskapselementene i NOU-ene sjelden ble rangert av forvaltningen og politiske myndigheter. Jeg oppdaget ikke bare at det som skulle være «hierarkiseringskammeret», var konfliktfylt og at sektorinteresser kunne bremse lærings- og hierarkiseringsprosessene. Det viktigste var at rangering egentlig var erstattet av kompromisser som utgangspunkt for å lage hybrider av kunnskapselementer og forslag til tiltak. Derfor har jeg altså valgt å begrepssette det tredje «kammeret» som et «hybridiseringskammer». Domestiseringsprosessene knyttet til NOU-ene frembragte hybrider der det handlet mer om hva som kunne være utgangspunkt for å skape enighet enn hva som var «rett». Slik sett var domestiseringen en dobbel form for læring. På den ene siden handlet det om å sette seg inn og vurdere de tilgjengelige kunnskapselementene. På den andre siden dreide det seg om å lære om hvilke kunnskapselementer som kunne forenes, gitt en bestemt kontekst av relevanskriterier.

4. Institusjonalisering

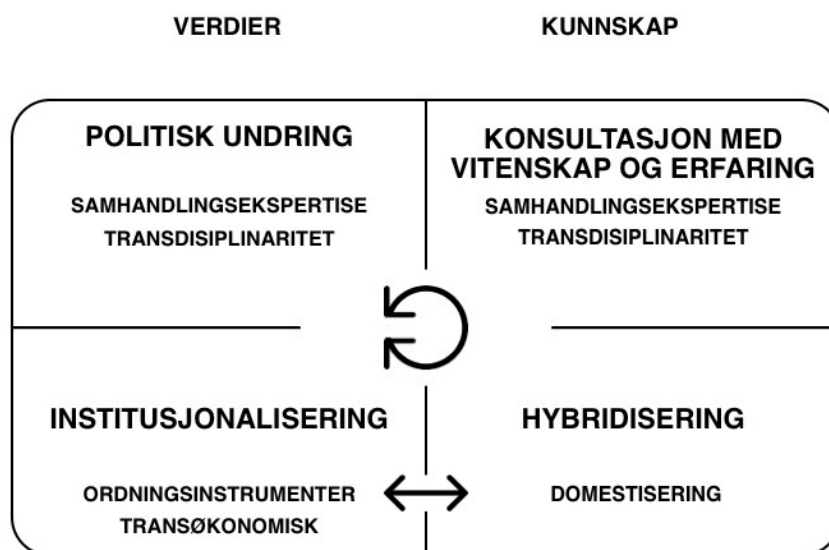
Når det gjelder vitenskap sier Latour at faktaforslagene får status som *riktige* (eller ikke) i «institusjonaliseringskammeret». I min «kammermodell» dreier institusjonalisering seg primært om en stabilisering av kunnskap og politikk, av kunnskapsgrunnlaget for politiske forslag og av forslagene i seg selv. Etter å ha sett nærmere på NOU-prosessene, fant jeg ut at det var svært få av NOU-ene som kunne sies å ha blitt institusjonalisert i sin helhet. Gjennom hybridiseringen ble det skapt kompromisser både når det gjaldt hva som skulle være en del av kunnskapsgrunnlaget for en politisk beslutning, og hva som skulle besluttes. Slik sett kunne det være større eller mindre *deler* som ble institusjonalisert. Institusjonalisering så for øvrig ut til å være enklere dersom innstillingene hadde et transøkonomisk format enn dersom de var enten transdisiplinære i en bredere betydning eller en-faglige.

Slik sett er det rimelig å anta at læreprosessene knyttet til institusjonalisering også har en transøkonomisk betydning. Det vil i så fall innebære at ikke-økonomer må lære seg noen typer av samfunnsøkonomiske resonnement som for eksempel nytte-kostnad-analyser, mens økonomer må lære seg å overskride egen fagdisiplin. Læringsmulighetene i tilknytning til «institusjonaliseringskammeret» handler ellers, som vi har sett, om å kunne få økt innsikt i hva som er *realiserbart* innenfor en gitt politisk kontekst.

Det er ikke selvsagt at læringsmuligheter faktisk blir brukt. Jeg har imidlertid i denne avhandlingen primært studert hvordan NOU-arbeid skaper læringsmuligheter og ikke hva slags læring som faktisk finner sted. Samtidig har vi sett at kontroverser påvirker læringsmulighetene, uten at omfanget av denne påvirkningen er opplagt.

Ut fra drøftingene så langt vil jeg altså hevde at en litt modifisert versjon av den modellen som ble gjengitt i figur 8.1, gir et godt grep om prosessene med å utvikle et kunnskapsgrunnlag for politiske beslutninger og *for-slag* til slike beslutninger. Modellen som vist i figur 8.2, representerer en ny og bedre forståelse for hvordan forskjellige former for kunnskap utvikles og samordnes for å skape grunnlag for politiske (inklusive forvaltningsmessige) beslutninger. Den er utviklet på basis av mine empiriske funn og gir et mer differensiert og mer dynamisk bilde av de prosessene som finner sted enn den som jeg skisserte i kapittel 2.

Figur 8.2 Revidert «kammermodell» for utvikling av kunnskapsgrunnlag for politiske beslutninger.



Figur 8.2 gir oss altså en beskrivelse av fysiologien i de læreprosesser som er knyttet til utvikling av politikk, slik jeg har analysert dem frem i denne avhandlingen. For det første beskrives fire momenter – «kamre» – i læringen: undring som utgangspunkt for læringen, konsultasjon som innhenting av potensielt relevant lærestoff, hybridisering som produksjon

av kompromisser mellom forskjellige læringshensyn (relevans), og institusjonalisering som læring om «det politisk mulige». Dette bryter med den tradisjonelle, lineære tankegangen innenfor statsvitenskapen. For det andre ser vi at læringen er dynamisk, også i den forstand at det kan skje en vandring – en forflytning – frem og tilbake mellom kamrene. Sist men ikke minst minner modellen oss om at læring knyttet til utvikling av politikk må handle om å forene fakta og verdier, kjensgjerninger og anliggender.

I NOU-utvalg handler det altså om å produsere kunnskap for problemløsning i kontekst. Systemet for læring, forstått som et system for å flytte kunnskap, synes å ha utviklet seg etter to logikker: en *seleksjonslogikk* og *relevanslogikk*. Seleksjonslogikken er knyttet til hvilke aktører som gis plass i utredningsprosessen, og hvem som blir hørt. Når det gjelder rekrutteringen til NOU-utvalg, var de fleste av de studerte utvalgene enten transdisiplinært eller transøkonomisk sammensatt. Olsen-utvalgets mer en-faglige sammensetning ser ut til å være et unntak. Slik sett følger seleksjonen en mangfoldslogikk med noen begrensninger. I tillegg er rekrutteringen, som vi så i kapittel 4, preget av en vurdering av egnethet, forstått som evne og vilje til å gjennomføre NOU-oppdrag. Seleksjonslogikken legger klare føringer på læreprosessene der forflytningen av kunnskap skal være mangfoldig, men ikke for mangfoldig og helst preget av vilje til samordning og kompromiss.

Relevanslogikken handler om at det kunnskapsgrunnlaget som frembringes i utvalgsarbeidet må være anvendelig i den gitte politikktvilkingskonteksten. Forvaltningen og den tilknyttede politiske myndighet har behov for brukbare fakta, det vil si samproduserte kjensgjerninger og anliggender. Det skapes gjennom hybridisering og institusjonalisering, preget av vurderinger av hva som er politisk mulig. I tillegg har vi observert at de innstillingene som kombinerer samfunnsøkonomi med andre kunnskapsområder med samfunnsøkonomi som leverandør av «syntaksen», ser ut til å bli oppfattet som mer faglig relevante av viktige deler av forvaltningen. Klimatilpasningsutvalgets utredning er et godt eksempel på dette. I denne NOU-en ble samfunnsøkonomiske grep brukt som grunnlag for å vurdere brukbarheten av kunnskap og forslag. Relevanslogikken bygger slik sett på en transøkonomisk fremstillingsmåte i kombinasjon med politisk skjønn.

Antakelig er det et viktig poeng at den transøkonomiske «syntaksen» også gjør det enklere å utvikle et blandingspråk eller *pidgin* som Peter

Galison kaller det.²⁵³ Pidgin bedrer mulighetene for tverrfaglig kommunikasjon fordi det kan inkludere flere slags fagspråk med utgangspunkt i en felles «syntaks» som fører frem til økonomiske vurderinger. Vokabularet fra andre fag- og/eller praksisområder er likevel av avgjørende betydning for å integrere nødvendige innsikter. Som vi har sett, kan det være vanskelig å bruke en-faglig kunnskap. Transøkonomiske NOU-er virker derimot mer anvendelige i politikktvinklingsøyemed fordi de integrerer både samfunnsøkonomiske og transdisiplinære kunnskapselementer. Det betyr at det er en viktig læringsutfordring i forvaltningen å beherske transøkonomisk pidgin.

Latour argumenterer for viktigheten av å bevege seg fra kjensgjerninger (matters of fact) til anliggender (matters of concern).²⁵⁴ Modellen i figur 8.2 uttrykker nødvendigheten av også å kunne gå den andre veien, fra anliggender til kjensgjerninger – gjerne som grunnlag for at disse kan samproduseres gjennom hybridisering og institusjonalisering til transøkonomisk kunnskap. Slik sett er Latour altså snudd på hodet i min reviderte modell.

Med utgangspunkt i metoder og teorier fra STS-feltet har jeg i denne avhandlingen analysert og beskrevet forholdet mellom kunnskap og politikk på en måte som dels står i kontrast til statsvitenskapelige arbeider. Som nevnt, har statsvitenskapen tradisjonelt beskjeftiget seg med kunnskapens veier og villveier. Når det gjelder studier av kunnskap og politikk i STS-feltet, har forskerne vært mest opptatt av å se på problematiske aspekter ved kunnskapsproduksjonens *tilbudsside*. I denne studien har jeg imidlertid i større grad fokusert på *etterspørselssiden* og sett hvordan forvaltningen har gått frem for å skape arenaer eller anledning for å forbedre kunnskapsgrunnlaget for politiske beslutninger og få nye ideer til hva som kan/bør besluttes. Mens Latours strategi for foreningen av fakta og verdier i vitenskapelig arbeid har et sterkt normativt grunnlag, har jeg i større grad basert meg på empiriske observasjoner. Når det skal utvikles et bedre kunnskapsgrunnlag for politiske beslutninger, viser min analyse at det er *nødvendig* at fakta og verdier forenes på en eller annen måte.

Et norsk system?

Denne avhandlingen har hatt fokus på NOU-er som utgangspunkt for læring knyttet til politikktviking. Dette utgangspunktet har vist seg fruktbart fordi – som vi har sett – innebærer NOU-ene at det skapes *arenaer*

²⁵³ Galison, Peter, *Image & Logic*, 47.

²⁵⁴ Latour, «Why Has Critique Run out of Steam?», 225-248.

for slik læring. Mens utvalgene er i arbeid er arenaen forholdsvis begrenset til utvalgsmedlemmer og sekretariat, selv om enkelte utvalg også involverer andre aktører, for eksempel gjennom høringsmøter. Når innstillingen blir levert, vokser arenaen gjennom innhenting av høringsuttalelser og involvering av forvaltning og politiske myndigheter i en bredere forstand. På denne måten skaper NOU-ene viktige læringsmuligheter.

Det er også fristende med utgangspunkt i mine funn å betrakte NOU-institusjonen som en interessant mekanisme for å innhente både vitenskaps- og erfaringsbasert kunnskap, både fakta og verdier, samtidig som den skaper et press på at kunnskaper og verdier skal samordnes. En kunne jo ha tenkt seg at denne innhenting ble delt opp, for eksempel ved at man først fremskaffer vitenskapelige råd og deretter gjennomfører en relevans- og verdiorientert vurdering av disse rådene. En slik oppdeling ser ut til å være vanligere i en del andre land der en er sterkt opptatt av hvordan vitenskapelige råd kan kvalitetssikres. Det er for eksempel tydelig fra studien til Bijker m.fl. fra Nederland.²⁵⁵

De NOU-utvalgene jeg har studert i denne avhandlingen, ser i stedet ut til å ha produsert noe som kan karakteriseres som en hybrid modus 2-kunnskap, det vil si disiplinoverskridende kunnskap beregnet for problemløsning i en anvendelseskontekst (forvaltningen og tilhørende politiske myndigheter). Det gjør at kvalitetssikringen fremstår som mer pragmatisk og vel så mye influert av hva som er politiske mulig som hva som er fakta. Kanskje kan vi si at det eksisterer et slags norsk system? Å undersøke en slik påstand krever imidlertid komparativ forskning, og det går langt utenfor rammene av denne avhandlingen.

²⁵⁵ Bijker, Bal og Hendricks, *The Paradox of Scientific Authority*.

[9]

Bibliografi

Ikke foretrekk, som noen gjør, den boklige ambisjon å lagre bøker og ha velfylte bokhyller, mens hodene deres er tomme for kunnskap. Ønsket om å eie mange bøker og aldri bruke dem, er som et barn som vil ha stearinlys brennende hele tiden mens det sover.

Henry Peacham

Litteratur

- Albæk, Erik. *Fra sanhed til informasjon: Evalueringsforskning i USA – før og nu*. København: Akademisk forlag, 1988.
- Allern, Sigurd, *Mediekunnskap 3*. Bekkestua: NKI Forlaget, 1998.
- Ambrus, Monika, Karin Arts, Ellen Hey og Helena Raulus. *The Role of 'Experts' in International and European Decision-Making Processes: Advisors, Decision Makers or Irrelevant Actors?*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014).
- Andersen, Håkon With og Knut Holtan Sørensen. *Frankensteins Dilemma: En bok om teknologi, miljø og verdier*. Oslo: Ad Notam Gyldendal 1992.
- Arnøy, Siri Hall og Knut H. Sørensen. «The Rise and Fall of 'Hydrogen Society': Scientific Advice and Policy Learning» i *The Hopeful Hydrogen: Scientists Advocating Their Matters of Concern*. Dr.philos.-avhandling, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 2012.
- Barber, Benjamin R. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press, 1984.
- Beck, Ulrich. *Die Erfindung des Politischen*. Frankfurt: Suhrkamp Verlag, 1993.
- Beck, Ulrich. «Risk society and the provident state» i *Risk, Environment & Modernity* red. av Scot Lash, Bronislaw Szerszynski og Brian Wynne. 27-44. London: Sage, 1996.
- Beck, Ulrich. «Subpolitics: Ecology and the Disintegration of Institutional Power». *Organization Environment* vol. 10 nr. 1 (mars 1997): 52-65.
- Bennett, Colin J. og Michael Howlett. «The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change». *Policy Sciences* 25 (1992): 275-294.
- Berry, Jeffrey M. «Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing» i *PS: Political Science & Politics*, vol. 35 nr. 4, (2002): 679-682.
- Bijker, Wiebe E. *Democratisering van de Technologische Cultuur (Inaugurale Rede)*. Maastricht: University of Maastricht, 1995.

Bijker, Wiebe E., Roland Bal og Ruud Hendriks. *The Paradox of Scientific Authority: The Role of Scientific Advice in Democracies*. Cambridge: The MIT Press, 2009.

Blok, Anders og Torben Elgaard Jensen. *Bruno Latour: Hybride tanker i en hybrid verden*. København: Hans Reitzel Forlag 2009.

Bogner, Alexander og Wolfgang Menz. «The Theory-Generating Expert Interview - Epistemological Interest, Forms of Knowledge, Interaction» i *Interviewing Experts* red. av Alexander Bogner, Beate Littig og Wolfgang Menz, 43-80. Houndsmill: Palgrave Macmillan, 2009.

Brown, Mark B. *Science in Democracy: Expertise, Institutions, and Representation*. Cambridge: The MIT Press, 2009.

Brox, Ottar. *Kunnskap og makt: Makt og demokratiutredningen 1998-2003*. Oslo: Akademika, 2000.

Brurås, Svein, *Mediekunnskap 2*. Bekkestua: NKI Forlaget, 1997.

Bucuvalas, Michael J. og Carol H. Weiss. *Social Science Research and Decision-Making*. New York: Columbia University Press, 1980.

Charles, Vikki, Graham Crow, Susan Heath og Rose Wiles. «Researching researchers: lessons for research ethics» i *Qualitative Research*, vol. 6, 283-299. London: Sage Publications, 2006.

Charmaz, Kathy. *Constructing Grounded Theory: A Practical Guide Through Qualitative Analysis*. London: Sage, 2006.

Charmaz, Kathy. «Grounded Theory as an Emergent Method» i *Handbook of Emergent Methods* red. av Sharlene Nagy Hesse-Biber og Patricia Leavy. 155-172. New York: The Guilford Press, 2008.

Christensen, Tom, Morten Egeberg og Per Læg Reid. *Regjeringsapparatet: Et posisjonspapir for Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Akademika, 1999.

Christensen, Tom og Per Læg Reid. «Public Administration in a Democratic Context: A Review of Norwegian Research» i *Organizing Organizations* red. av Nils Brunsson og Johan P. Olsen. 147-170. Bergen: Fagbokforlaget, 1998.

Collingridge, David og Colin Reeve, *Science Speaks to Power: The Role of Experts in Policy Making*. New York: St. Martin's Press, 1986.

Collins, Harry, *Gravity's Shadow: The Search for Gravitational Waves*. Chicago: The University of Chicago Press, 2004.

Collins, Harry og Robert Evans. *Rethinking Expertise*. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.

Collins, Harry og Robert Evans. «The Third Wave of Science Studies: Studies of Expertise and Experience». *Social Studies of Science* 32 (2002): 235-296.

Cowan, Ruth Schwartz. *More Work for Mother: The Ironies of Household Technology from the Open Hearth to Microwave*. New York: Basic Books, 1983.

Cozzens, Susan E. og Edward J. Woodhouse. «Science, Government, and the Politics of Knowledge» i *Handbook of Science and Technology Studies* red. av Sheila Jasanoff, Gerald E. Markle, James C. Petersen og Trevor Pinch. 533-553. Thousand Oaks: Sage Publications, 1995.

de Vries, Gerard. «What is Political in Sub-politics?: How Aristotle Might Help STS». *Social Studies of Science* 37 (2007): 781-809.

Doucet, Mathieu og Sergio Sismondo. «Publication Ethics and the Ghost Management of Medical Publication». *Bioethics* vol. 24 nr. 6 (2010): 273-283.

Dunlop, Claire A. og Claudio M. Radaelli. «Systematising Policy Learning: From Monolith to Dimensions». *Political Studies* vol. 61 (2013): 599-619.

Edge, David. «Reinventing the Wheel» i *Handbook of Science and Technology Studies* red. av Sheila Jasanoff, Gerald E. Markle, James C. Petersen og Trevor Pinch. 3-23. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc., 1995.

Eide, Martin, *Medievalkamp*. Otta: Tano, 1991.

Finlayson, Alan. «The Problem of the Political Interview» i *The Political Quarterly*, vol. 72, 335-344. Oxford: Blackwell Publishers, 2001.

Fischer, Frank. «Beyond Empiricism: Policy Inquiry in Postpositivist». *Policy Studies Journal* 26 (1998): 129-146.

Fischer, Frank og Herbert Gottweis. «Introduction: The Argumentative Turn Revisited» i *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice* red. av Frank Fischer og Herbert Gottweis. 1-27. Durham: Duke University Press, 2012.

Forsythe, Diana E. *Studying Those Who Study Us: An Anthropologist in the World of Artificial Intelligence*. Stanford: Stanford University Press, 2001.

Fukuyama, Francis. *Our Posthuman Future: Consequences of the Biotechnology Revolution*. New York: Picador, 2003.

Galison, Peter. *Image & Logic: A Material Culture of Microphysics*. Chicago: The University of Chicago Press, 1997.

Gansmo, Helen Jøsok og Knut H. Sørensen. *Interdisciplinary Modes of Bureaucracy: Between case handling and specialist knowledge*. Arbeidsnotat, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 2008.

Gieryn, Thomas F. «Boundary-work and the demarcation of science from non-science: strains and interests in professional ideologies of scientists». *American Sociological Review* 48 (1983): 781-795.

Gibbons, Michael. «Science's new social contract with society». *Nature* 402 (1999): C81-C84.

Gibbons, Michael, Camille Limoges, Helga Nowotny, Simon Schwartzman, Peter Scott og Martin Throw. *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*. London: Sage, 1994.

Gillespie, Gareth og Hughie Mackay. «Extending the Social Shaping of Technology Approach: Ideology and Appropriation». *Social Studies of Science* nr. 22 (4) (1992): 685-716.

Goffman, Erving. *Vårt rollespill til daglig: En studie i hverdagslivets dramatik*. Oslo: Pax Forlag, 1992 [1959].

Gubrium, Jaber F. og James A. Holstein. *The Active Interview*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1995.

Haas, Peter M. «Introduction: epistemic communities and international policy coordination». *International Organization*, vol. 46 nr. 1, Knowledge Power, and International Policy (1992): 1-35.

Haas, Peter M. «When does power listen to truth? A constructivist approach to the policy process». *Journal of European Public Policy* 11:4 (august 2004): 569-592.

Hajer, Morten A., *The Politics of Environmental Discourse*. Oxford: Clarendon Press, 1995.

Haukelid, Knut. *Risiko og sikkerhet: Forståelser og styring*. Oslo: Universitetsforlaget, 1999.

Hess, David J., *Science Studies: An Advanced Introduction*. New York: New York University Press, 1997.

Huber, Peter W. *Orwell's Revenge: The 1984 Palimpsests*. New York: Free Press, 1994.

Innvær, Simon. «The use of evidence in public governmental reports on health policy: An analysis of 17 Norwegian official reports (NOU)». *BMC Health Services Research* 9:117 (2009).

Jasanoff, Sheila. «Introduction» i *Handbook of Science and Technology Studies* red. av Sheila Jasanoff, Gerald E. Markle, James C. Petersen og Trevor Pinch. xi-xv. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc., 1995.

Jasanoff, Sheila, «Ordering Knowledge, Ordering Society» i *States of Knowledge: The Co-production of Science and the Social Order* red. av Sheila Jasanoff, 25-98. London: Routledge, 2004.

Jasanoff, Sheila og Marybeth Long Martello. *Earthly Politics: Local and Global in Environmental Governance*. Cambridge: MIT Press, 2004.

Jasanoff, Sheila. «Breaking the Waves in Science Studies: Comment on H.M. Collins & Robert Evans, 'The Third Wave of Science Studies'». *Social Studies of Science* 33 (2003): 389-400.

Jasanoff, Sheila. *The Fifth Branch: Science Advisers as Policymakers*. Cambridge: Harvard University Press, 1990.

Jomisko, Robert Lorenzo. «Harry's Code». *Nordic Journal of Science and Technology Studies* vol. 1 nr. 1 (2013): 21-28.

Justen, Lise. «Dokumenter i nettverk» i *Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv: Interview, observationer og dokumenter* red. av Margaretha Järvinen og Nanna Mik-Meyer. København: Hans Reitzels Forlag, 2008.

Kjeldstadli, Knut. *Fortida er ikke hva den en gang var: En innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget, 1992.

Kjellberg, Francesco. *Studiet av offentlig politikk: En innføring*. Oslo: Tano, 1995.

Knorr-Cetina, Karin. «Laboratory Studies: The Cultural Approach to the Study of Science» i *Handbook of Science and Technology Studies* red. av Sheila Jasanoff, Gerald E. Markle, James C. Petersen og Trevor Pinch. 140-166. Thousand Oaks: Sage Publications, 1995.

Knorr-Cetina, Karin. *The Manufacture of Knowledge: An Essay on the Constructivist and Contextual Nature of Science*. Oxford: Pergamon Press 1981.

Kuhn, Thomas S. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

Kvale, Steinar. *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk, 2004 [1997].

Latour, Bruno. *En ny sosiologi for et nyt samfund - introduktion til aktør-netværk-teori*. København: Akademisk, 2008.

Latour, Bruno. *Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers through Society*. Cambridge: Harvard University Press, 1987.

Latour, Bruno og Steve Woolgar. *Laboratory Life: The Social Construction of Scientific Facts*. New Jersey: Princeton University Press 1986 [1979].

Latour, Bruno. *Pandora's Hope: Essays on the Reality of Science Studies*. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

Latour, Bruno. *The Pasteurization of France*. Cambridge: Harvard University Press, 1988.

Latour, Bruno. *Politics of Nature: How to Bring the Sciences into Democracy*. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

Latour, Bruno. *What Is the Style of Matters of Concern?: Two Lectures in Empirical Philosophy*. Amsterdam: Van Gorcum, 2008.

Latour, Bruno. «Turning Around Politics. A Note on Gerard de Vries' Paper». *Social Studies of Science* 37 (2007): 811-820.

Latour, Bruno. *Vi har aldri vært moderne: Essay i symmetrisk antropologi*. Oslo: Sparacus, 1996.

Latour, Bruno. «Why Has Critique Run out of Steam? From Matters of Fact to Matters of Concern». *Critical Inquiry* vol. 30 nr. 2 (2004): 225-248.

Law, John. «Comment on Suchman, and Gherardi and Nicolini: Knowing as Displacing». *Organization* 7 (2) (2000): 349-354.

Lindblom, Charles E. og David K. Cohen. *Usable Knowledge*. London: Yale University Press, 1979.

MacKenzie, Donald. «Karl Pearson and the Professional Middle Class». *Annals of Science* 36 (1979): 125-143.

Martiniussen, Erik. *Drivhuseffekten: Klimapolitikken som forsvant* (Oslo: Forlaget Manifest, 2013).

Moe, Helen Tronstad. *Tro, håp og hybrid ventilasjon: Mål på miljøvennlighet i bygninger*. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 2006.

Moser, Ingunn. «Kyborgens rehabilitering» i *Betatt av viten: Bruksanvisninger til Donna Haraway* red. av Kristin Asdal, Anne-Jorunn Berg, Brita Brenna, Ingunn Moser og Linda M. Rustad. 39-74. Oslo: Spartacus Forlag 1998.

Nader, Laura. «Up the Anthropologist: Perspectives Gained From Studying Up» i *Reinventing Anthropology* red. av Dell Hymes, 284-311. New York: Random House, 1972.

Naustdalslid, Jon og Marit Reitan. *Kunnskap og styring: Om forskningens rolle i politikk*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning, 1992.

Naustdalslid, Jon og Marit Reitan. *Kunnskap og styring: Om forskningens rolle i politikk og forvaltning*. Oslo: Tano, 1994.

Nowotny, Helga, Peter Scott og Michael Gibbons. *Re-Thinking Science: Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*. Cambridge: Polity Press, 2001.

Oudshoorn, Nelly og Trevor Pinch. *How Users Matter: The Co-Construction of Users and Technology*. Cambridge: The MIT Press, 2005.

Pinch, Trevor J. og Wiebe E. Bijker. «The social construction of facts and artefacts: Or how the sociology of science might benefit each other». *Social Studies of Science* 14 (1984): 399-441.

Reichert, Jo. «Abduction: The Logic of Discovery of Grounded Theory». *The Sage Handbook of Grounded Theory* red. av Antony Bryant og Kathy Charmaz, 214-228. London: Sage, 2007.

Reitan, Marit. *Evaluering av organisasjonsendringer: Blir forskning brukt?*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning, 1991.

Rich, Andrew. *Think Tanks, Public Policies, and the Politics of Expertise*. New York: Cambridge University Press, 2004.

Rip, Arie, Thomas I. Miss og Iohcm Schot. *Managing Technology in Society: The Approach of Constructive Technology Assessment*. London: Pinter, 1995.

Rohracher, Harald. «Intermediaries and the governance of choice: the case of electricity labelling». *Environment and Planning A* 2009, vol. 41: 2014-2028.

Rohracher, Harald. «The Role of Users in the Social Shaping of Environmental Technologies». *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 16 (2) (2003): 177-192.

Ryghaug, Marianne. «Å bringe tekst i tale – mulige metodiske innfallsvinkler til tekstanalyse i statsvitenskap» i *Norsk statsvitenskapelig tidskrift* vol. 18. 303-327. Oslo: Universitetsforlaget, 2002.

Ryghaug, Marianne og Knut H. Sørensen. «Klima for tverrfaglig kommunikasjon: Om klimaforskningens dialogstrategier» i *Vitenskap som dialog – kunnskap i bevegelse: Tverrfaglighet og kunnskapskulturer i forskning* red. av Knut H. Sørensen, Helen Jøsok Gansmo, Vivian A. Lagesen og Eva Amdahl. 161-182. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag, 2008.

Silverstone, Roger og Eric Hirsch. *Consuming Technologies: Media and Information in Domestic Spaces*. London: Routledge, 1992.

Sismondo, Sergio. «Ghost Management: How Much of the Medical Literature Is Shaped Behind the Scenes by the Pharmaceutical Industry?». *PLoS Medicine* vol. 4 nr. 9 (2007): 1429-1433.

Stengers, Isabelle. *Cosmopolitiques – Tome 1: la guerre des sciences*. Paris: La découverte & Les Empêcheurs de penser en rond, 1996.

Sørensen, Knut H. «Social Shaping on the Move? On the Policy Relevance of the Social Shaping of Technology Perspective» i *Shaping Technology, Guiding Policy: Concepts, Spaces & Tools* red. av Knut H. Sørensen og Robin Williams. 19-53. Cheltenham: Edward Elger, 2002.

Sørensen, Knut H. «Dialog og tverrfaglighet som kunnskapspolitikk» i *Vitenskap som dialog – kunnskap i bevegelse: Tverrfaglighet og kunnskapskulturer i forskning* red. av Knut H. Sørensen, Helen Jøsok Gansmo, Vivian A. Lagesen og Eva Amdahl. 9-25. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag, 2008.

Sørensen, Knut H. «Den nye tverrfagligheten. Fra polyteknisk generalist til polyvalent spesialist» i *Perspektiver på tvers: Disiplin og tverrfaglighet på det moderne forskningsuniversitetet* red. av Thomas Dahl og Thomas Knut Holtan Sørensen. 19-28. Trondheim: Tapir, 1997.

Sørensen, Knut H. «Domestication: The Enactment of Technology» i *Domestication of Media and Technology* red. av Thomas Berker. 40-61. Maidenhead: Open University Press, 2006.

Sørensen, Knut H. «Tingenes samfunn: Kunnskap og materialitet som sosiologiske korrektiver». *Sosiologi i dag* vol. 34 nr. 2 (2004): 5-26.

Sørensen, Siri Øyslebø, Knut H. Sørensen, Vivian Anette Lagesen. *Likestilling uten kjønn? En studie av hvordan kjønnskvoltering til bedriftssty-
rer ble montert som politisk reform*. Dr.philos.-avhandling, Norges tek-
nisk-naturvitenskapelige universitet, 2013.

Tansey, Oisín. «Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-
probability Sampling» i *PS: Political Science & Politics* vol. 40 nr. 4,
(2007): 765-772.

Thagaard, Tove. *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitativ me-
tode*. Bergen: Fagbokforlaget, 2006.

Thorpe, Charles. «Political Theory in Science and Technology Studies» i
The Handbook of Science and Technology Studies: Third Edition red. av
Edward J. Hackett m.fl. 63-82. Cambridge: The MIT Press 2008.

Undheim, Trond Arne, «Getting Connected: How sociologists can access
the high tech élite». *STS-Working Paper* 03/00 (2000): 1-34.

Weiss, Carol H. «Policy research datas, ideas or arguments» i *Social
Sciences and Modern States: National Experiences and Theoretical
Crossroads* red. av Peter C. Wagner, Carol H. Weiss, Björn Wittrock og
Hellmut Wollman. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

Weiss, Carol H. *Using Social Research in Public Policy Making*. Toron-
to: Lexington Books, 1977.

Weiss, Carol H. «The Many Meanings of Research Utilization». *Public
Administration Review* (september/oktober 1979): 426-431.

Wildavsky, Aaron B., *Speaking Truth to Power*. Boston: Little Brown,
1979.

Winner, Langdon. «Do Artifacts Have Politics?». *Daedalus* vol. 109 nr. 1
Modern Technology: Problem or Opportunity (1980): 121-136.

Wynne, Brian. «Misunderstood misunderstanding: social identities and
public uptake of science». *Public Understanding of Science* nr. 1 vol. 1
(juli 1992): 281-304.

Wynne, Brian. «Seasick on the Third Wave? Subverting the Hegemony of Propositionalism: Response to Collins & Evans (2002)». *Social Studies of Science* 33 (2003): 401-417.

Yearley, Steven. *Making Sense of Science: Understanding the Social Study of Science*. London: Sage Publications, 2005.

Ziman, John. *Real Science*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

Østerud, Øyvind. *Invitasjon til statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget, 1996.

Åm, Heidrun. «Analyzing the co-production of pre-emptive regulatory policies on emerging technologies» i *Critical Policy Studies Handbook* red. av Frank Fischer, Michael Orsini, Anna Durnova og Doug Torger-son. Cheltenham: Edward Elgar, 2015.

Rapporter, utredninger og veiledere

Finansdepartementet, *NOU 2005:5 – Enkle signaler i en kompleks verden*.

Finansdepartementet, *NOU 2009:16 – Globale miljøutfordringer – norsk politikk*.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet, *Veileder for utvalgsarbeid i staten*.

Justis- og politidepartementet, *Veileder i ledelse av utvalgsarbeid*.

Justis- og politidepartementet, *Veileder for utvalgssekretærer*.

Klima- og miljøverndepartementet, *Meld. St. 13 (2014-2015): Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU*.

Miljøverndepartementet, *NOU 2006:18 – Et klimavennlig Norge*.

Miljøverndepartementet, *NOU 2010:9 – Et Norge uten miljøgifter*.

Miljøverndepartementet, *NOU 2010:10 – Tilpassing til eit klima i endring*.

Miljøverndepartementet, *Meld. St. 33 (2012-2013): Klimatilpasning i Norge*.

Nærings- og handelsdepartementet, *NOU 2005:4 – Industrien mot 2020 – kunnskap i fokus*.

Olje- og energidepartementet, *NOU 2002:7 – Gass teknologi, miljø og verdiskapning*.

Olje- og energidepartementet, *NOU 2004:11 – Hydrogen som fremtidens energibærer*.

Olje- og energidepartementet, *NOU 2012:9 – Energiutredningen – verdiskapning, forsyningsikkerhet og miljø*.

Olje- og energidepartementet, *Prop. 1 S (2012-2013)*.

Sorrell, Steve, *Interaction in EU Climate Policy: Final Report* (Brussels: European Commission, 2003).

Statens forvaltningstjeneste, *Skriveveiledning for utarbeidelse av manuskript til Norges offentlige utredninger (NOU)*.

Statskonsult, *Notat 2000:4 Framtidens departement: utfordringer og muligheter for departementene*.

Utenriksdepartementet, *NOU 2008:14 – Samstemt for utvikling*.

Nettkilder

Aanensen, Kristian og Åse Marit Befring, *Ikke fornøyd med EUs satsing på fornybar energi*, NRK, 23. oktober 2014, <http://www.nrk.no/verden/ikke-fornoyd-med-eus-satsing-pa-fornybar-energi-1.12003059> (oppsøkt 6. januar 2014).

Cubby, Ben. *Too many researchers spoil climate studies*, The Age, 12. oktober 2012, <http://www.theage.com.au/environment/climate-change/too-many-researchers-spoil-climate-studies-20121011-27fpm.html> (oppsøkt 2. november 2012).

Energi- og miljøkomiteen, *Innst. 497 S (2012-2013)*, Stortinget, 13. juni 2013, <https://www.stortinget.no/no/Saker-og->

publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2012-2013/inns-201213-497/1/ (oppsøkt 5. januar 2015).

Finansdepartementet. *Pressemelding: Utredning om bærekraftig utvikling og klima*, Finansdepartementet, 22. juni 2009, <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fin/Nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2009/utredning-om-barekraftig-utvikling-og-kl.html?id=568090> (oppsøkt 6. mai 2014).

Finansdepartementet. *Høring: Globale miljøutfordringer*, Finansdepartementet, 16. september 2009, <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fin/Nyheter-og-pressemeldinger/nyheter/2009/horing-globale-miljoutfordringer---norsk.html?id=577288> (oppsøkt 10. mai 2014).

Gamstøbakk, Silje og Turid Mette Nilsen, *Høring om NOU 2010:10 tilpassing til eit klima i endring*, Miljøverndepartementet, 16. mars 2011, <https://www.regjeringen.no/contentassets/83adf487100e4415ac9ff73127be565a/finansdepartementet.pdf> (oppsøkt 5. januar 2015).

Grindheim, Jan Erik, *Nypluralistisk imperialisme*, Stat og styring, 20. juni 2013, <http://212.62.246.154/forsiden/170-nypluralistisk-parlamentarisme> (oppsøkt 26. januar 2015).

Landbruks- og matdepartementet. *Landbruks- og matdepartementet kritisk til utredning om miljøutfordringer*, Landbruks- og matdepartementet, 8. januar 2010, <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/lmd/Nyheter-og-pressemeldinger/nyheter/2010/landbruks--og-matdepartementet-kritisk-t.html?id=590051> (oppsøkt 10. mai 2014).

Lund, Kjetil. *Tale/artikkel: Viktige avveininger i klimapolitikk*, Finansdepartementet, 17. februar 2010, <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fin/taler-og-artikler/2010/viktige-avveininger-i-klimapolitikk.html?id=593820> (oppsøkt 10. mai 2014).

Miljøverndepartementet. *Nyhet: Lavutslippsutvalget har levert sin utredning*, Miljøverndepartementet, 4. oktober 2006, <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/md/Nyheter-og-pressemeldinger/nyheter/2006/lavutslippsutvalget-har-levert-sin-utred.html?id=271183> (oppsøkt 6. mai 2014).

Miljøverndepartementet. 20. mars 2007, <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringa-Stoltenberg-II/Miljøverndepartementet/personer-og-enheter/minister/2006/miljøvernminister-helen-bjornoy/kalender/overlevering-av-evalueringsrapporten-om-.html?id=458106> (oppsøkt 10. mai 2014).

Miljøverndepartementet. *Pressemelding: Foreslår tiltak for å stanse utslipp av miljøgifter innen 2020*, Miljøverndepartementet, 9. november 2010, http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/md/Nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2010/foreslar-tiltak-for-a-stanse-utslipp-av-.html?regj_oss=1&id=623362 (oppsøkt 6. mai 2014).

Miljøverndepartementet. *Pressemelding: Norge må ta klimaendringene på alvor*, Miljøverndepartementet, 15. november 2010, http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/md/Nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2010/-norge-ma-ta-klimaendringene-pa-alvor-.html?regj_oss=1&id=624636 (oppsøkt 6. mai 2014).

Miljøverndepartementet, *Høring om NOU 2010:10 Tilpassing til eit klima i endring*, Miljøverndepartementet, 17. desember 2010, https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/md/vedlegg/horinger/horing_klimatilpassing/horingsbrev_nou201010.pdf (oppsøkt 5. januar 2015).

Neff, Mark. *Does Science Matter? The Role of Science in Framing Policy Problems*, Consortium for Science, Policy & Outcomes, <http://archive.cspo.org/igscdocs/Mark%20Neff.pdf> (oppsøkt 5. desember 2014).

Nærings- og handelsdepartementet. *Spørsmål nr. 383 til skriftlig besvarelse fra stortingsrepresentant Torbjørn Hagen til nærings- og handelsministeren*, Nærings- og handelsdepartementet, 22. februar 2006, <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/nhd/svar-til-stortinget/brev-til-stortinget/2006/sporsmal-nr-383-til-skriftlig-besvarelse.html?id=90492> (oppsøkt 10. mai 2014).

Olje- og energidepartementet. *Nyhet: Overleverte Energiutvalgets rapport*, Olje- og energidepartementet, 5. mars 2012, <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/oed/Nyheter->

og-pressemeldinger/nyheter/2012/overlevering-av-energiutvalgets-rapport.html?regj_oss=1&id=674089 (oppført 6. mai 2014).

Samferdselsdepartementet. *Tale/artikkel: Overlevering av NOU fra Hydrogenutvalget til samferdselsministeren og olje- og energiministerens*, Samferdselsdepartementet, 1. juni 2004, http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/sd/Taler-og-artikler-arkivert-individuelt/2004/hydrogen_som_framtidens_energibaerer.html?regj_oss=1&id=268143 (oppført 6. mai 2014).

Regjeringen, *Nett-TV*, http://media01.smartcom.no/Microsite/dss_01.aspx?eventid=6112 (oppført 1. juni 2011).

Siegle, Lucy. *Green giants: the eco power list*, The Guardian, 16. januar 2011, <http://www.theguardian.com/environment/2011/jan/16/green-power-list-top-20> (oppført 2. november 2012).

Stortinget, *Voteringsoversikt for sak: Klimatilpasning i Norge*, Stortinget, 19. juni 2013, <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/Voteringsoversikt/?p=57331&dnid=1> (oppført 5. januar 2015).

Sørenes, Kjetil Magne. «FrP-politiker: - Sola og kosmisk stråling styrer klimaet, ikke CO₂» Dagbladet, 4. februar 2013, <http://www.dagbladet.no/2013/02/04/nyheter/solhjell/politikk/innenriks/sv/25492351/> (oppført 6. februar 2013).

Sørenes, Kjetil Magne, «Klima har blitt en religion for Solhjell», Dagbladet 4. februar 2013, http://www.dagbladet.no/2013/02/04/nyheter/frp/politikk/innenriks/siv_jensen/25543571/ (oppført 6. februar 2013).

Avisartikler

Amundsen, Beate, Stian Fjellidal, Simen Grytøyr og Janne Møller Hansen. «Politikerne blir mer polert og folk mer 'fed up'», *VG* 4. september 2009, 30.

Christophersen, Dr.philos. H. O. «Før valget: Skal fagmennene styre i staten?», *Verdens Gang* 18. november 1948, 2.

Christophersen, Dr. Philos. H. O. «Foran valget: Demokratiets kjerne» i *Verdens Gang* 14. desember 1948, 2.

Gjerstad, Tore, «Mellom linjene» i *Magasinet* 29. august 2009.

Horn, Anders, Christiane Jordheim Larsen og Hans Petter Sjøli, «Norsk politikk går inn i krisas år» i *Klassekampen* 31. desember 2008.

Kaarbø, Agnar. «Sjekkpunkter for bærekraftig politikk» i *Aftenposten* 3. mars 2005, 7.

«Snur ryggen til klimaendringene», *Klassekampen* 27. januar 2014, 7.

Ræder, Harald, «Samfunnsforskerne og byråkratiet», *Verdens Gang* den 20. desember 1948, 10.

Strømmen, Karl R. «Vikariat ga Hanssen ekstra karantene» i *Dagens Næringsliv* 18. november 2009.

Tjernshaugen, Karen R., «Nekter å høre på gassekspertene: Regjeringen bygger i sitt eget tempo», *Dagsavisen* 5. mars 2002.

Ordforklaringer

abduksjon er en metode der man begynner å granske datamaterialet, søker etter mulige forklaringer, forståelser og mønstre i tekstene, og på bakgrunn av dette danner hypoteser som enten kan bekreftes eller avkreftes.

aktør er et begrep som brukes for å beskrive menneskelige og ikke-menneskelige aktører, som enten handler eller blir utsatt for en handling.

anliggender er ikke statiske, men i stadig bevegelse. Bruno Latour beskriver dem som dynamiske forhandlinger og interesserte aktører i *tingenes parlament*.

ANT Aktør-nettverk-teori, også kalt oversettelsessosiologi.

den tredje bølgen av vitenskaps- og teknologistudier ble presentert i en artikkel skrevet av Harry Collins og Robert Evans i 2002. Forfatterne stilte seg kritiske til at ufaglærte blandet seg opp i tekniske saker. Et sentralt spørsmål i den nye STS-bølgen, er hvilke aktører som skal få lov til å bidra med kompetanse i offentlige beslutningsprosesser.

domestisering kan ifølge Knut H. Sørensen ses som en metafor for å beskrive hvordan en teknologi tilpasses til omgivelsene. Ut fra en slik forståelse betraktes teknologier som noe som kan *temmes* av brukere.

faktisj = fakta + fetisj. Fordi både vitenskapelig kunnskap og verdier er konstruert, ser ikke Latour noe poeng i å holde dem adskilt. Det som er viktig er hvordan de får oss til å *handle*.

forankret teori handler om å lage kategorier og begreper på bakgrunn av et datasett. Man starter med blanke ark og forsøker å utvikle teori ut fra empirien.

forlengelsesproblemet oppstår når skillene mellom eksperter og ikke-eksperter viskes ut. Flere innenfor STS-feltet har beskjeftiget seg med problemstillinger knyttet til lekfolks deltakelse i politiske avgjørelser.

hierarkisering Med utgangspunkt i konsultasjonsprosessen skal forskjellige synspunkter og forslag rangeres. Mens enkelte proposisjoner settes til side, blir andre domestisert.

institusjonalisering er når synspunkter og forslag oppnår status som *riktige*, og formidles, forstås og forankres i forskjellige praksiser.

jerntriangelet har blitt brukt for å beskrive infiltrasjonen av økonomer i sentraladministrasjonen. Enkelte observatører har påpekt på at det er knyttet sterke bånd mellom Finansdepartementet, Norges Bank og Statistisk sentralbyrå.

kammermodellen har tradisjonelt blitt brukt for å beskrive hvordan forskning kan integreres i samfunnsstyring.

kammermodell for politisk læring er en omarbeiding av Latours modell. I samspill med utvalgte STS-teorier gir den et godt grunnlag for å studere politiske læringsprosesser.

kjensgjerninger er sannheter om virkeligheten. Begrepet er lånt fra den skotske filosofien David Hume. Latour beskriver kjensgjerninger som etablerte, lukkede fakta.

konsultasjon For å fatte beslutninger i kompliserte saker, kan det være behov for at eksperter kommer sammen for å gi myndighetene råd. I konsultasjonsprosessen legges det vekt på at fakta og verdier diskuteres konstruktivt, og at flest mulig aktører deltar, slik at det ikke oppstår unødvendige konflikter.

kosmopolitikk er et annet ord for politisk epistemologi. Begrepet ble myntet av Ulrich Beck.

legitimitetsproblemet kan oppstå når makt utøves av en enkelt person, eller av noen få, som ikke besitter faglig ekspertise.

modus 1 refererer til den tradisjonelle kunnskapsproduksjonen, som har gjort seg gjeldende ved universiteter og høyskoler.

modus 2 er uttrykk for en ny, mer anvendbar kunnskapsform. Den er *transdisiplinær* og problemorientert, til forskjell fra modus 1, som kan beskrives som *disiplinær* og hierarkisk.

ordningsinstrumenter er Sheila Jasanoffs fire former for samordning: identiteter, institusjoner, diskurser og representasjoner.

politiske svingdører blir brukt som et bilde på hvordan personer med unik strategisk kompetanse og forståelse for politikk manøvrerer seg fra stillinger i forvaltningen til næringslivet, og motsatt.

prosess-sporing handler om å innhente informasjon fra flere kilder, for eksempel offentlige dokumenter og utredninger, aviser og bøker. Det er en måte å gjøre datamaterialet mer robust.

risikosamfunn Ifølge Ulrich Beck har vi beveget oss fra et industrisamfunn og over til et risikosamfunn. Det som menes med dette, er at dagens samfunn er langt mer risikobetont enn hva tidligere samfunn har vært. Årsaken til dette

er at mange av de teknologiene som produseres, har ført oss inn i det som kan anses som en risikotilstand.

samhandlingsekspertise Ifølge Collins og Evans er dette ekspertise som kan oppnås gjennom å studere en bestemt virksomhet eller aktivitet. Et viktig poeng i denne sammenheng er at man kan tilegne seg ekspertinnsikt om forhold som knytter seg til forskjellige aktiviteter uten å nødvendigvis mestre dem selv.

samproduksjon er et begrep Sheila Jasanoff bruker for å beskrive hvordan forskningsarbeid og samfunnsutvikling er uløselig sammenvevd.

skyggeadministrasjon er når forskjellige konserner, foretak og bedrifter søker å styre å påvirke forskningsresultater. Ifølge Sergio Sismondo har publikasjoner blitt utsatt for en slik behandling når det ikke fremgår hvem som *virkelig* står bak forskningsresultatene.

skyggeforfattere er skribenter som anonymt skriver forskningsrapporter og tekster hvor andre blir kreditert.

småkonger er, ifølge Gerard de Vries, politiske aktører som representerer forskjellige syn og interesser.

sosialt robust kunnskap Michael Gibbons m.fl. hevder at det ikke lenger holder at vitenskapelig viten er gyldig i laboratoriet, den må også etterprøves i samfunnet. Forskere har i større grad blitt nødt til å engasjere seg i offentlig debatter, og utenforstående aktører krever rett til innsyn i vitenskapelige kunnskapsprosesser. Fordelen med sosialt robust kunnskap er at de rådgivende prosessene synliggjøres, og det blir dermed lettere å avdekke hvilke interesser som er representert.

STS Vitenskaps- og teknologistudier, også kalt *STS* eller *Science and Technology Studies*, vokste frem på 1960-tallet. Fagfeltet har røtter i vitenskaps- og teknologisosiologi.

subpolitikk De uoffisielle formene for politikkutvikling refereres til som subpolitikk.

svart boks Når kybernetikere støter på apparater som er satt sammen på en ukjent måte, betegner de det ofte som en svart boks. Datamaskinen kan ses som et eksempel på dette. Selv om man vet hvordan maskinen fungerer, så betyr ikke dette nødvendigvis at man vet hvordan den er bygd. Mens kybernetikere er opptatt av teknologien, er det omstendighetene der teknologien blir skapt som interesserer forskere innenfor STS-feltet.

teknokratiproblemet handler om bekymringen for et styringssystem der eksperter får for stor innflytelse på politikk i kraft av sine fagkunnskaper, og at demokratiske prosesser dermed undergraves.

tingenes parlament er et begrep som dukker opp i boken *Vi har aldri vært moderne* fra 1991. Her ser Latour for seg at forskere (naturens representanter) og politikere (samfunnets representanter) må møtes i ett og samme forum (tingenes parlament) når viktige beslutninger skal fattes.

transdisiplinær Den transdisiplinære kunnskapsformen kjennetegnes ved at den har en utpreget tverrfaglig karakter, og at den er mer opptatt av problemløsning enn publisering. Et annet kjennetegn er at den, i motsetning til disiplinær kunnskapsproduksjon, i hovedsak forekommer utenfor universitetene, som for eksempel i politikken.

transøkonomisk formatering kan sies å være en samproduksjon mellom samfunnsøkonomi og andre fag, slik som samfunnsvitenskap, ingeniørfag og naturvitenskap. Det kan se ut til at utredninger med et transøkonomisk preg har større sjanse for å bli institusjonalisert i norsk politikk.

undring er den første prosessen i Latours «kammermodell». Her kan forskere og andre interesserte reise spørsmål og peke på problemer som krever nærmere avklaring.

weberiansk idealmødel (etter den tyske økonomen og sosiologen Max Weber) Ut fra et weberiansk perspektiv anses den eksterne organiseringen av forvaltningen som underordnet politisk ledelse, og den interne strukturen antas regulert av et strengt hierarki.

å studere oppover vil si å studere forskjellige former for samfunnsledelse, beslutningstagere, spesialister og eksperter.