

Tiltakende ekspertifisering med ekspertutvalg?

*En studie av ekspertutvalg nedsatt av Kommunal- og
moderniseringsdepartementet og Arbeids- og
sosialdepartementet*

Ane Skjøtskift



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2018

Tiltakende ekspertifisering med ekspertutvalg?

En studie av ekspertutvalg nedsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet

© Ane Skjøtskift

2018

Tiltakende ekspertisering med ekspertutvalg? En studie av ekspertutvalg nedsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet

Ane Skjøtskift

<http://www.duo.uio.no>

Trykk: Allkopi NetPrint, Oslo

Sammendrag

Denne masteroppgaven undersøker om ekspertutvalg medfører økt ekspertifisering av kunnskapsgrunnlaget for politiske beslutninger i Norge, og diskuterer normativt hvilke konsekvenser bruk av ekspertutvalg har for verdigrunnlaget i det norske demokratiet. Det er innarbeidet praksis å invitere eksperter til å informere og gi råd til politikktutformere, men forskere står i en særstilling blant eksperter som politiske rådgivere. Ekspertifisering er i denne oppgaven forstått som tiltakende bruk av forskere i politikktutformingsprosesser.

Tidligere forskning på ekspertifisering i Norge er gjort på Norges offentlige utredninger (NOU) (Christensen og Hesstvedt 2017). NOU-studien påviser ekspertifisering i Norge på bakgrunn av at forskere i dag utgjør en stor del av medlemmene i disse utvalgene. Forskerandelen er størst i Kommunal- og moderniseringsdepartementet og lavest i Arbeids- og sosialdepartementet. Denne undersøkelsen er et nytt bidrag til diskusjonen av ekspertifiseringstrenden i Norge og sammenligner medlemssammensetning i og bruk av NOU- og ekspertutvalg nedsatt av de overnevnte departementene.

Det var forventet at andelen forskere som har deltatt i ekspertutvalg ville gjenspeile NOU-utvalgene. Undersøkelsen viser at forskerandelen i ekspertutvalg nedsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet er lav og avkrefter forventningen. I ekspertutvalg nedsatt av Arbeids- og sosialdepartementet er forskerandelen moderat og avkrefter forventningen. Forskerandelen er imidlertid økende i begge departementer og på bakgrunn av at departementenes bruk av ekspertutvalg er økende, konkluderer oppgaven med at ekspertutvalg i noen, men begrenset grad medfører tiltakende ekspertifisering.

Med utgangspunkt i resultatene fra NOU-studien foretas det en normativ diskusjon av konsekvensene av departementenes bruk av ekspertutvalg i lys av prinsippene flertallsstyre, fagstyre og partsstyre, og spenningsforholdet mellom dem. Resultatene viser en forskyvning fra vektlegging av verdien av fagstyre til vektlegging av verdien flertallsstyre i Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og en styrkning av verdien av partsstyre i Arbeids- og sosialdepartementet. Den normative diskusjonen viser hvordan prinsippene kan stå i et problematisk forhold til hverandre i utvalgsarbeid.

Forord

Masteroppgaven markerer slutten på to utfordrende, men lærerike og morsomme år på min studietid ved Universitetet i Oslo. Forholdet mellom vitenskapelig ekspertise og politikk er et høyaktuelt tema og å undersøke forskeres stilling i ekspertutvalg har vært et spennende prosjekt.

Min veileder gjennom prosjektet har vært professor Signy Irene Vabo. Tusen takk for uvurderlig hjelp, konstruktive tilbakemeldinger og motivasjon. Jeg vil også takke min biveileder professor Cathrine Holst for nyttige innspill og litteraturtips. En stor takk rettes også til Stine Hesstvedt som har gitt meg tilgang til forskningsdata på NOU-utvalg samt opplysninger om hvordan disse er kodet.

Sist, men ikke minst vil jeg takke familie og venner som i løpet av hele prosessen har heiet på meg fra sidelinjen. Særlig takk til Eirik for gjennomlesning av oppgaven, og Jonas, Kristina og Ryman for all støtte, engasjement og oppmuntrende ord.

Eventuelle feil og mangler tas på mitt ansvar.

Antall ord: 22 412

Oslo, mai 2018

Ane Skjøtskift

Innholdsfortegnelse

1 Introduksjon	1
1.1 Tema og problemstilling	2
1.2 Studiens bakgrunn og formål	4
1.2.1 Eksisterende forskning på offentlige utvalg	4
1.2.2 Oppgavens formål	6
1.3 Oppgavens struktur	6
2 Teoretisk rammeverk	8
2.1 Ekspertise i politikkutforming	8
2.2 Viktige aktører i rådgivende utvalg	9
2.2.1 Det statssentrerte perspektivet og byråkratiet	10
2.2.2 Det kunnskapssentrerte perspektivet og academia	11
2.2.3 Det korporative perspektivet og organiserte interesser	12
2.3 Sentrale verdier i et demokratisk statsstyre	13
2.3.1 Prinsippet om flertallsstyre	14
2.3.2 Prinsippet om fagstyre	16
2.3.3 Prinsippet om partsstyre	17
2.4 Ekspertutvalg og styringsprinsipper	18
2.4.1 Byråkratiet og flertallsstyre	18
2.4.2 Forskere og fagstyre	20
2.4.3 Interessegrupper og partsstyre	21
2.5 Forventninger til funn	22
3 Metode og data	24
3.1 Valg av politikkområder	24
3.2 Datamateriale	26
3.2.1 Foreliggende data, NOU-utvalg	26
3.2.2 Egeninnsamlede data, ekspertutvalg	27
3.3 Kvantitativ innholdsanalyse	28
3.3.1 Variabler, operasjonalisering og koding	29
3.4 Vurdering av studiens reliabilitet og validitet	33
3.4.1 Reliabilitet	33
3.4.2 Validitet	34
4 Resultater	36
4.1 En oversikt over NOU-utvalg og ekspertutvalg	36
4.2 Kommunal- og moderniseringsdepartementet	38
4.2.1 Utvalgenes medlemssammensetning	38
4.2.2 Antall utvalg årlig	43
4.3 Arbeids- og sosialdepartementet	44
4.3.1 Utvalgenes medlemssammensetning	44
4.3.2 Antall utvalg årlig	48

5 Analyse og diskusjon	49
5.1 Medlemssammensetning i og bruk av ekspertutvalg og NOU-utvalg.....	49
5.1.1 Medlemssammensetning i ekspertutvalg og NOU-utvalg	49
5.1.2 Departementenes bruk av ekspertutvalg og NOU-utvalg	54
5.1.3 Bidrar ekspertutvalg til økt ekspertifisering?.....	55
5.2 Ekspertutvalg og norske styringsprinsipper	56
5.2.1 Styringsprinsipper i Kommunal- og moderniseringsdepartementet	57
5.2.2 Styringsprinsipper i Arbeids- og sosialdepartementet	59
5.2.3 Konsekvenser av bruken av ekspertutvalg – en oppsummering	61
6 Avslutning.....	62
6.1 Hovedfunn	62
6.2 Studiens bidrag og begrensninger	64
6.3 Videre forskning.....	65
Litteraturliste	66
Vedlegg.....	72
Vedlegg 1: Liste over ekspertutvalgsrapporter, KMD	72
Vedlegg 2: Liste over ekspertutvalgsrapporter, ASD.....	74
Vedlegg 3: Utdrag fra NOU-kodebok	75
Vedlegg 4: Lister over ekskluderte rapporter	78

Liste over figurer

Figur 1. Sammensetning av medlemmer i NOU-utvalg, KMD, 1972-2016	38
Figur 2. Sammensetning av medlemmer i ekspertutvalg, KMD, 1995-2017	40
Figur 3. Antall NOU-utvalg og ekspertutvalg oppnevnt per år, KMD, 1972-2016/17	43
Figur 4. Sammensetning av medlemmer i NOU-utvalg, ASD, 1990-2016	44
Figur 5. Sammensetning av medlemmer i ekspertutvalg, ASD, 2013-2016	45
Figur 6. Antall NOU-utvalg og ekspertutvalg oppnevnt per år, ASD, 1990-2016	48

Liste over tabeller

Tabell 1. Kodemanual for kategorisering av medlemmer	31
Tabell 2. Oversikt over rapportene	36
Tabell 3. Medlemssammensetning i NOU-utvalg per år, KMD, 2006-2016	41
Tabell 4. Medlemssammensetning i ekspertutvalg per år, KMD, 2007-2017	42
Tabell 5. Medlemssammensetning i NOU-utvalg per år, ASD, 2006-2016	46
Tabell 6. Medlemssammensetning i ekspertutvalg per år, ASD, 2006-2016	47

1 Introduksjon

«The experts are terrible! Look at the mess we're in with all these experts that we have», det sa USAs nåværende president Donald Trump i en tale under sin valgkamp i 2016 (CBS News 2016). Siden Trump tok over presidentembetet i fjor, har han gitt tydelig uttrykk for sin manglende tillit til såkalte eksperter. Ikke bare har utelatelsen av eksperter i regjeringsapparatet (Rønneberg 2016) vekket stor oppsikt blant både eksperter og lekfolk, også Trumps antivitenskapelige holdninger og handlinger har skapt reaksjoner som blant annet utløste engasjement i form av March for Science, en verdensomspennende markering med det formål å fremme verdien av uavhengig forskning og kunnskapsbasert politikk.

Her hjemme i Norge var det et uttalt styrende mål for Solberg II-regjeringens Jeløy-plattform at politikk skal være basert på ekspertkunnskap, og blant annet forskning og kunnskap skal være fremtredende satsningsområder (Regjeringen 2018). I tillegg stilles det gjennom utredningsinstruksen (2016) krav til den offentlige forvaltning om å sørge for utarbeidelse av godt kunnskapsgrunnlag før politiske beslutninger tas og medfører dermed kunnskapsbasert politikk.

Disse eksemplene kan illustrere hvilken rolle ekspertise er ønsket å ha i det politiske systemet. Eksperter har i dag betydelig innflytelse på politiske beslutninger som tas, og Frank Fischer (2009:1) hevder at man med god grunn kan snakke om «ekspertisens tidsalder». Det gjør forholdet mellom ekspertise og politikk til et høyaktuelt tema. Men, hva er ekspertise og hvilke aktører regnes som eksperter?

En allmenn akseptert definisjon av ekspertise er vanskelig å frambringe, men generelt refererer begrepet til de egenskaper, ferdigheter og kunnskaper som skiller eksperter fra lekfolk (Ericsson, Charness, Hoffmann og Feltovich 2006:3). Begrepet er mer inngående definert av Reiner Grundmann (2017:26):

Definitions of expertise usually revolve around the specialist craft or knowledge a person is said to possess. An often-used synonym is specialist. The opposite of an expert or specialist in an amateur, or a layperson (the term lay expert in this sense is an oxymoron). These characteristics of being a specialist apply to several roles in modern society, especially the professional and the scientist. Sometimes experts are thought to have moral virtue, besides their technical competence. This virtue can be captured by terms such as disinterestedness or impartiality.

Ekspertise viser altså til spesialisert kompetanse. Mens enkelte kunnskaper spres lett, er ekspertise en bestemt type kunnskap som er vanskelig å oppnå eller utilgjengelig for andre,

samt vanskeligere å distribuere (Turner 2014:6). Grundmann (2017) mener ekspertise kan tilskrives ulike typer eksperter i samfunnet og trekker blant annet fram byråkrater, interessegrupper, tenketanker, økonomer, advokater og forskere som eksempler. I moderne samfunn er det imidlertid slik at for at noe skal betraktes som kunnskap, må det valideres i samsvar med vitenskapelige normer og prosedyrer. Tatt i betraktning at forskere opererer etter slike standarder står de i en særstilling blant eksperter som politiske rådgivere (Holst og Molander 2017:238).

1.1 Tema og problemstilling

Den politiske agendaen både på nasjonalt og internasjonalt nivå er preget av stadig nye, mer komplekse og tekniske saker. Dette gjør det mer utfordrende å utforme offentlig politikk. For å håndtere usikre situasjoner, forstå sammensatte problemer og forutse fremtidige hendelser, har politikere i økende grad gjort seg avhengig av eksperter og vitenskapelig ekspertise i politikkutformingsprosesser (Haas 1992:12-13; Fischer 2009:2-3; Kitcher 2011). Institusjonaliseringen av eksperter i politikkutforming er et fenomen som har blitt omtalt som «vitenskapeliggjøring» (Weingart 1999) eller «ekspertifisering» (Turner 2003) av offentlig politikk. Ekspertifisering kommer til uttrykk gjennom for eksempel økningen av ekspertorganer som domstoler, direktorater, tilsyn og sentralbanker (Vibert 2007), og i et tiltakende behov for å vise til forskning for å legitimere politiske forslag og beslutninger (Weingart 1999; Fischer 2009).

Temaet for denne oppgaven er ekspertifisering i en norsk kontekst. Oppgaven tar for seg ulike typer rådgivende aktører, inkludert eksperter, som deltar i midlertidige, rådgivende utvalg i utredningsfasen. Undersøkelsen bygger videre på en analyse av Norges offentlige utredninger (NOU) – den offisielle rapportserien med opprinnelse fra 1972 – som påviser ekspertifisering i Norge (Christensen og Hesstvedt 2017). Analysen viser at det nedsettes stadig færre NOU-utvalg årlig, forskerandelen i disse utvalgene har økt, og i inneværende periode er denne andelen størst på tvers alle departementene med unntak av to: Arbeids- og sosialdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet der representasjonen av henholdsvis interessegrupper og byråkrater er størst.

Ifølge Christensen og Holst (2018:830) må andre typer utvalg, rapporter og elementer tas i betraktning for å bidra til et mer helhetlig bilde av ekspertifisering i Norge. Det antas at de fleste midlertidige, rådgivende utvalgene som nedsettes i dag har et smalere mandat, kortere virkeperiode og håndterer mer tekniske spørsmål enn tidligere (Arter 2008:162; Arter

2016:197; Krick, Holst og Gornitzka 2017:20). På denne bakgrunn tar oppgaven for seg en sammenligning av bruken av og medlemssammensetningen i NOU-utvalg og andre midlertidige, rådgivende utvalg, her kalt ekspertutvalg, men også betegnet som ekspertgrupper, arbeidsgrupper og lignende. Oppgavens overordnede problemstilling lyder:

I hvilken grad bidrar bruk av ekspertutvalg til økt ekspertifisering av kunnskapsgrunnlaget for politiske beslutninger i Norge? Hvilke konsekvenser har bruken av ekspertutvalg for verdigrunnlaget i et demokratisk statsstyre?

Problemstillingen vil besvares gjennom å undersøke tre mer konkrete forskningsspørsmål:

- 1) Hvordan er ekspertutvalgene satt sammen sammenlignet med NOU-utvalg?
- 2) Finner vi en vekst i bruk av ekspertutvalg tilsvarende reduksjon av NOU-utvalg?
- 3) På hvilken måte påvirker bruk av ekspertutvalg verdiene i det norske statsstyret?

Per i dag mangler systematiserte opplysninger om ekspertutvalgenes sammensetning og utbredelse. Utgangspunktet for forskningsspørsmål 1 er at NOU-studien påviser ekspertifisering på grunnlag av at NOU-utvalgene har blitt forskertunge, hvilket som gjør det interessant å undersøke om dette også gjelder ekspertutvalgene ved å analysere ekspertutvalgenes medlemssammensetning. Bakgrunnen for forskningsspørsmål 2 er Krick, Holst og Gornitzkas (2017:20) antakelse om at den årlige nedgangen i bruken av NOU-utvalg kan skyldes at andre typer midlertidige, rådgivende utvalg er i ferd med å utkonkurrere NOU-utvalgene, i alle fall på enkelte områder. For å svare på om ekspertutvalg medfører ytterligere ekspertifisering i Norge, vil oppgaven sammenligne medlemssammensetningen i og bruken av ekspertutvalg og NOU-utvalg. Forskningsspørsmål 2 omfatter en diskusjon av hva de empiriske funnene i oppgaven betyr for vektleggingen av sentrale styringsverdier i det norske statsstyret.

En kartlegging av alle departementer er en tidkrevende prosess. Studiens omfang er derfor begrenset til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) fordi tidligere undersøkelser fra Norge viser at forskerandelen i utvalg nedsatt av disse departementene er henholdsvis størst og minst. Nærmere omtale om hvordan valget av undersøkelsesobjekter er tatt, følger i oppgavens metodediskusjon i kapittel 3.1.

1.2 Studiens bakgrunn og formål

Til tross for den sentrale rollen eksperter spiller i politikkutformingsprosesser har studier av vitenskapelig ekspertise, ifølge Frank Fischer (2009:17), tradisjonelt ikke vært et stort område i statsvitenskapen. Siden midten av 1900-tallet (Weingart 1999) har imidlertid temaet om ekspertifisering, altså økt bruk av forskere og akademisk kunnskap i politikkutformingsprosesser, opptatt mange samfunnsvitenskapelige forskere og forfattere. I litteraturen har diskusjonen omhandlet to temaer, nemlig behovet for kunnskapsbasert politikk og behovet for å demokratisere vitenskapelig ekspertise.

Ekspertene krediteres for mange viktige framskritt, for eksempel at vi lever stadig lengre, har krav på politiske og sosiale rettigheter og for teknologiske nyvinninger (Fischer 2009:20). Det er derfor vanskelig å være imot kunnskapsbasert politikk som samsvarer med forskning på feltet. Følgelig betraktes vitenskapelig kunnskap av politikkutformere som en nødvendig ressurs i utviklingen av ny politikk. Folk flest ser ut til å akseptere at ekspertene har fått økt innflytelse over politiske beslutninger og viser tillit til prosedyrer og ordninger som åpner opp for deltakelse av eksperter og utveksling av vitenskapelig ekspertise (Fischer 2009:20; Holst og Molander 2017:235).

Forskning kan imidlertid være usikker, uferdig og forskere er uenige med hverandre (Maasen og Weingart 2005:3). Enkelte frykter for at vi er i ferd med å utvikle et epistokrati (Estlund 2008), et styre av de som vet best – ekspertene – altså beslutningstakere som ikke kan stilles ansvarlige for den politikken de utformer (Maasen og Weingart 2005:3; Holst 2017:6). Dette har særlig blitt problematisert i demokratimodeller som vektlegger engasjement og grunnleggende deltakelse i politiske prosesser. Mye på grunn av potensialet for at forskere og deres ekspertise kan undergrave prinsippene som det deltakende demokratiet hviler på (Turner 2001; Vibert 2007:55-60; Kitcher 2011). Et problem er at eksperter utleder deres autoritet fra meritokratiske strukturer fremfor demokratiske prosedyrer og idealer (Tellmann 2016). Det er derfor behov for å utvikle et system der vitenskapelig ekspertise inkorporeres i politikkutforming på en måte som ivaretar demokratiske prinsipper (Maasen og Weingart 2005:3).

1.2.1 Eksisterende forskning på offentlige utvalg

Statlige utvalg er en viktig komponent i en demokratisk forvaltningspraksis. Tidligere forskning på offentlige utvalg i Norge har ofte dreid seg om samhandlingen mellom stat og organiserte interesser (se for eksempel Moren 1974; Kvavik 1976; Egeberg 1981, Nordby

1994). I de senere år har det også blitt viet oppmerksomhet til forskeres rolle i offentlige utvalg. I Norge har denne forskningen konsentrert seg om NOU-utvalg, der det viser seg at forskere utøver stor innflytelse på politikktutforming i kraft av den vitenskapelige kunnskapen de besitter (Tellmann 2016). Som nevnt innledningsvis bygger denne oppgaven på Christensen og Hesstvedts (2017) studie som viser en årlig nedgang i nedsettelsen av NOU-utvalg, samtidig som disse utvalgene har utviklet seg til å bli forskertunge på tvers av politikkområder, med unntak av arbeidslivs- og helsepolitikk der partsrepresentasjon fortsatt er viktig. Ekspertifisering kommer videre til uttrykk gjennom at forskere stadig hyppigere har erstattet byråkrater som utvalgsledere og økt omfang av henvisninger til forskningsartikler i NOU-ene, som jo i seg selv er en vitenskapelig praksis (Christensen og Holst 2018:827).

Utenfor Norges grenser har «kommissionsvæsenet» lenge vært en integrert del av den politiske og administrative beslutningsprosessen i Danmark. Her har imidlertid oppnevningen av midlertidige utvalg stagnert siden 1980-årene, men det betyr ikke at deres funksjoner har blitt mindre viktige, snarere tvert imot hevder Christensen, Mouritzen og Nørgaard (2009:52). Hva gjelder medlemssammensetningen i de danske utvalgene i sin helhet, har utviklingen vært relativt stabil utover 2000-tallet. Andelen byråkrater og interessegrupperepresentanter har ligget på et noenlunde høyt nivå. Årsakene til dette er ifølge Christensen et al (2009:18, 37) at korporatisme står sterkt i Danmark, noe som gjør deltakelsen til og betydningen av interesseorganisasjoner i utredningsarbeid i utvalg viktig, og den høye andelen byråkrater vitner om at regjeringen ikke ønsker å oppgi sin innflytelse over utvalgenes arbeid. Det interessante er at forskernes deltakelse har økt siden 1980-tallet, dette til tross for at oppnevningen av antall utvalg har gått ned (Christensen et al 2009:37). I dag dominerer forskerne, det vil si professorer og personer i forskerstillinger, i utredningsutvalg (Christensen et al 2009:26-27). Umiddelbart kan dette tyde på at nøktern sakskunnskap har fått en mer fremtredende plass, men forskernes holdninger og synspunkter er som regel kjente for offentligheten og regjeringen vil sjeldent utpeke eksperter den er uenig med. Dermed kan utvalg spille en strategisk rolle i en politisk prosess som regjeringen ønsker å kontrollere, ifølge Christensen et al (2009:38).

Også i føderale stater som Tyskland benyttes en rekke typer utvalg. Interessegrupper, forskere, byråkrater og parlamentariske medlemmer utgjør hovedaktørene i midlertidige, rådgivende utvalg. Selv om det finnes lite systematiske data over de tyske utvalgene over tid og det er vanskelig å si noe om utviklingen av medlemssammensetningen, viser foreløpige undersøkelser at interessegruppene har høyest representasjon med rundt 30% i gjennomsnitt, mens 25% av medlemmene er byråkrater og forskere. Utover å bidra med informasjon og

kunnskap, brukes forskere ofte som meklere og for å skape konsensus blant medlemmene. Utvalgenes kunnskapsproduksjon er derfor ikke først og fremst av vitenskapelig eller akademisk karakter (Krick et al 2017:11).

Midlertidige, rådgivende utvalg utgjør også en sentral del av politikkutformingsprosesser i flernivåsystemer, for eksempel såkalte «expert groups» i Den europeiske union (EU). Benyttelsen av ekspertgrupper nådde sin høyde i 2006, siden den gang har det blitt registrert en moderat nedgang i etableringen av antall utvalg (Krick et al 2017:23). Alle deltakere som oppnevnes av EU-kommisjonen betraktes som eksperter uavhengig av organisasjonstilhørighet og inkluderer medlemmer fra alle styringsnivåer, det være seg private og offentlige aktører, forskere og selskaper. EUs ekspertutvalg skiller seg imidlertid fra tilsvarende utvalg i Norge, Danmark og Tyskland ved at de domineres av byråkrater fra medlemslandene. Bortimot halvparten av ekspertgruppene består utelukkende av byråkrater. Derfor kan utvalgssystemet i EU, ifølge Gornitzka og Sverdrup (2011:64) betraktes som et teknisk eller vitenskapelig politisk verktøy, så vel som et system for å løse politiske og institusjonelle konflikter innad i EU og brukes for å legitimere EU-politikk.

1.2.2 Oppgavens formål

Formålet med denne oppgaven er tredelt. For det første er målet å sette det eksisterende kunnskapshullet om ekspertutvalg ved å empirisk undersøke medlemssammensetningen i og omfanget av departementenes bruk av denne typen utvalg. For det andre er målet at denne innsikten kan gi et mer helhetlig bilde av ekspertifiseringen i Norge, ved siden av NOU-studien. For det tredje er målet å bidra faglig til litteraturen gjennom en normativ diskusjon som retter søkelyset mot en mer spesifikk og avgrenset del av sentrale elementer i et demokrati, herunder hvilke konsekvenser bruken av ekspertutvalg har for vektleggingen av sentrale verdier i et demokratisk statsstyre.

1.3 Oppgavens struktur

Oppgaven består av 6 kapitler og er bygd opp på følgende måte.

I kapittel 2 presenteres studiens teoretiske fundament, og har til hensikt å danne en forståelse av hvilken funksjon sentrale, rådgivende aktører spiller i offentlige utvalg som en arena for utforming av ny politikk. Det teoretiske rammeverket presenteres i tre deler. Med utgangspunkt i tre perspektiver å tolke midlertidige, rådgivende utvalg på, blir det i første del gått nærmere inn på tre aktører, nemlig byråkrater, forskere og interessegrupper. I kapittelets

andre del presenteres prinsippene om flertallsstyre, fagstyre og partsstyre, samt prinsippenes forhold til hverandre. I tredje del argumenteres det for hvilket styringsprinsipp det er rimelig at hver aktørgruppe vil vektlegge når de deltar i ekspertutvalg. Til sist i kapittel 2 presenteres forventningene til studiens funn.

I kapittel 3 redegjøres det for de metodiske valgene som er tatt. Oppgaven har en deskriptiv tilnærming til problemstillingen som besvares ved hjelp av opptellinger og gjennomganger av alle ekspertutvalgsrapporter avlevert til KMD og ASD. Avslutningsvis diskuteres oppgavens styrker og svakheter med utgangspunkt i reliabilitet og validitet.

Resultatene fra undersøkelsen av ekspertutvalgene og funnene fra NOU-studien presenteres i kapittel 4. Først gis det en oversikt over likheter og forskjeller mellom ekspertutvalg og NOU-utvalg. Deretter presenteres medlemssammensetningen i, og omfang i bruk av, NOU- og ekspertutvalg nedsatt av KMD, etterfulgt av ASD.

I kapittel 5 presenteres en systematisk analyse av resultatene. For å besvare problemstillingene sammenlignes først sammensetningen i og departementenes bruk av NOU- og ekspertutvalg. Dette diskuteres på hvilken måte de empiriske funnene i oppgaven påvirker vektleggingen av de ulike styringsverdiene i det norske demokratiet, og hvordan disse styringsverdiene vil kunne stå i et konfliktfylt forhold til hverandre i utvalgsarbeid.

Kapittel 6 er en oppsummering av studiens gang, bidrag, begrensninger og analysens funn. Til sist presenteres forslag til videre studier av ekspertutvalg og ekspertifisering i Norge.

2 Teoretisk rammeverk

Forholdet mellom demokrati, faglig ekspertise og deltakelse regnes som en av de klassiske debattene innenfor samfunnsvitenskap. Moderne samfunn er forankret i profesjonell kunnskap og har gjort beslutningstakere og samfunnsborgere avhengige av eksperters kompetanse og kunnskaper. Gitt ekspertenes betydelige rolle i politikkutforming er dette forholdet høyst aktuelt (Fischer 2009:2-3). I dette kapitlet innledes det først kort om bakgrunnen for ekspertise i politikkutforming og hvilken funksjon statlige utvalg har i de innledende fasene i utforming av ny politikk. Deretter defineres ulike aktører som gjennom deltakelse i statlige utvalg utøver betydelig innflytelse på kunnskapsgrunnlaget politiske beslutninger baseres på. Senere redegjøres det kort for tradisjonelle styringsprinsipper i det norske demokratiet, nemlig om flertallsstyre, fagstyre og partsstyre. Til sist knyttes sammenhenger mellom aktørgruppene og styringsverdier.

2.1 Ekspertise i politikkutforming

Menneskelig beslutningstaking kjennetegnes av utilstrekkelig kunnskap, begrenset rasjonalitet og mangelfull resonnering (Dror 1987:190; se også Cairney 2016). Folkevalgte representanter vil sjelden ha oversikt over alle mulige handlingsalternativer og deres konsekvenser, ikke være tilstrekkelig informert og heller ikke ha tid og kapasitet nok til å kunne skaffe seg all relevant informasjon (Olsen 1978:37; Schudson 2006:504). Dessuten preges den politiske agendaen både på nasjonalt og internasjonalt nivå av stadig nye, mer komplekse og tekniske saker, og bidrar følgelig til usikkerheter for utforming av offentlig politikk. Dette gjør beslutningstakere avhengige av spesialisert ekspertise (Haas 1992). Ekspertes stilles ofte ansvarlig for fakta, empiri og kunnskap og er middel-orienterte, mens politikere og alminnelige borgere fokuserer på verdispørsmål og er målorienterte (March og Olsen 1995:81; Vibert 2007:34; Kitcher 2011:57). Utformingen av offentlig politikk avhenger av hvor myndighetene, vanligvis regjeringen, søker relevant informasjon og av hvem som tilbyr den (Olsen 1978:37). Til disposisjon står en rekke vitenskapelige, tekniske og juridiske eksperter.

Flere forsøk er blitt gjort på å utvikle modeller som systematiserer de ulike typene aktører som bedriver statlig rådgivning i politiske prosesser. Gjennom introduksjonen av konseptet *policy advisory systems* kategoriserer John Halligan (1995) rådgivende aktører ut fra to dimensjoner. Den første dimensjonen omhandler lokalisering definert som innenfor og

utenfor offentlig sektor. Innenfor offentlig sektor står forvaltningen som hovedkilde til informasjon, mens tenketanker, lobbyister, forskere, nasjonale og internasjonale organisasjoner og interessegrupper samt konsultantselskaper er sentrale aktører utenfor offentlig sektor. Den andre dimensjonen omhandler i hvilken grad myndighetene er i stand til å kontrollere rådernes innhold, og framstilles som et kontinuum. På den ene side kan myndighetene utøve direkte kontroll over rådene som gis av interne aktører mens råd fra autonome, eksterne aktører er uavhengige og vil på den annen side være vanskelig å kontrollere. Jo mer sentralt en rådgivende kilde er plassert, desto større er muligheten for politisk-administrativ kontroll (Halligan 1995:140).

2.2 Viktige aktører i rådgivende utvalg

I de fleste politiske systemer har rådgivende utvalg en viktig funksjon i de innledende fasene i politikkutforming. Statlige utvalg er et mangeartet fenomen, men er alle en integrert del av den politiske og administrative beslutningsprosessen (Christensen et al 2009:33). Utvalgene nedsettes som oftest av regjeringen eller et departement og har i oppdrag å samle relevant informasjon, undersøke og analysere et bestemt politisk forhold og presentere felles vurderinger, forslag og råd i omfattende rapporter. Rapportene danner grunnlaget for departementenes videre saksbehandling (Meijer 1969:103; Egeberg 1981:66; Christiansen, Mouritzen og Nørgaard 2009:15,20).

Utvalg, som av Eva Krick (2015) beskrives som hybride, består av deltakere som representerer ulike typer kunnskap og interesser, noe som vil påvirke utvalgets arbeid og resultater. Ulike aktører innehar forskjellige typer ressurser, kunnskap, informasjon og erfaringer som forhandles i utvalget (Gornitzka og Sverdrup 2011:52). Rådene som produseres av hybride utvalg er dermed ikke utelukkende vitenskapelige eller politiske, men både epistemisk og politisk robuste fordi de er vitenskapelig velfunderte og samtidig politisk akseptable og nyttige (Tellmann 2016:20). Koblingen mellom vitenskapelig og politisk ekspertise kan legitimere rådene som utvalgene legger fram, og således være betydningsfulle i den videre saksbehandlingen (Krick 2015:490).

Utvalgssystemet i de skandinaviske landene har fungert som en institusjonalisert mekanisme for konsultasjon mellom myndighetene og relevante politiske aktører (Arter 2008:157). Statlige utvalg i Norden er blitt studert fra tre perspektiver. Tradisjonelt har det statssentrerte perspektivet, der fokuset rettes mot byråkratiet og dets kontroll over utvalgenes organisering og arbeid, og det korporative perspektivet, som anser utvalg som en arena for

forhandling mellom myndighetene og organiserte interesser, vært ledende. I tillegg har et fokus nylig blitt rettet mot det kunnskapssentrerte perspektivet, der utvalg betraktes som institusjoner for utnyttelse av akademisk kunnskap i politikkutforming (Christensen og Holst 2018). Videre i kapittelet vil jeg med utgangspunkt i disse perspektivene gjøre rede for de tre typer rådgivende aktører som vil bli videre studert.

2.2.1 Det statssentrerte perspektivet og byråkratiet

Fra et statssentrert perspektiv betraktes utvalg som byråkratiets forlengende arm. Det sentrale argumentet er at forvaltningen i stor grad styrer og kontrollerer utvalgene. Ikke bare er det den som bestemmer og formulerer mandatet som gis, den velger også utvalgenes medlemmer, ledere og sekretariatene (Meijer 1969:105-106). Byråkratiets faglige ekspertise er en viktig årsak til at nordiske land ofte karakteriseres som sterke stater (Krick et al 2017:15). Statlig kontroll sikres dermed videre ved at byråkrater deltar i utvalgene og besitter roller som ledere og sekretariat (Holst og Christensen 2017:823).

I teorien om det rasjonelle byråkratiet beskriver samfunnsforskeren Max Weber idealtypen av den byråkratiske organisasjonsformen som formalisert og regelbundet, preget av hierarkisk autoritet og spesialisering med en funksjonell arbeidsdeling innenfor avgrensede enheter eller sektorer (Weber 1978:956-958). Sammenlignet med enhver annen forvaltningsform hevder Weber at byråkratimodellens fordel ligger i dens tekniske overlegenhet. Embetet forutsetter inngående teoretisk skoleing hvorpå ansettelse og forfremmelse skjer på bakgrunn av faglige kvalifikasjoner. Videre åpner embetsstillingen opp for mulighet til potensielt livslang karriere i forvaltningen, blant annet for å øke arbeidets presisjon og effektivitet samt sikre organisasjonenes kontinuitet (Weber 1978:973-974). I lys av samfunnets økende kompleksitet og krav til spesialisering anser Weber det som nødvendig at det administrative apparatet består av fagpersoner som ikke utviser personlig engasjement, men derimot opptrer som strengt saklige (Weber 1978:979).

Hovedtrekkene i Norges offentlige forvaltning er, som i de fleste andre land, tuftet på et byråkratisk organisasjonsprinsipp, «det vil si – skiftende grader av – sentralisering (hierarkisk styring, kontroll), arbeidsdeling (spesialisering, sektorisering) og programmering (regelverk, arbeidsrutiner)» (Olsen 1978:26). Det offentlige byråkratiet deles inn i to nivåer. Sentralforvaltningen består av departementer, direktorater, verk, styrever og råd og inkluderes ofte i utvalgsarbeid på grunn av deres faglige ekspertise (Lindblom og Woodhouse 1993:59; Svoldal 1997:56). Gatebyråkratene i lokalforvaltningen arbeider tett på sosiale problemer, og

har store erfaringer fra implementeringsprosesser og kunnskap om hvilke tiltaks som fungerer og ikke, på tvers av politikkområder (Lindblom og Woodhouse 1993:62-63).

2.2.2 Det kunnskapssentrerte perspektivet og akademia

Fra det kunnskapsbaserte perspektivet betraktes offentlige utvalg som institusjoner for produksjon og utnyttelse av forskningsbasert kunnskap i politikkutforming. Utvalgene fungerer som mekanismer for å inkorporere akademiske innsikter i politikkutforming for å løse samfunnsproblemer. Forskere er sentrale deltakere der argumenter baseres på vitenskap og forskning fremfor politiske ideologier eller interesser (Tellmann 2016; Christensen og Holst 2018:823).

Ekspert er et produkt av en «epistemisk arbeidsinnleding» der forskere tilegnes status på bakgrunn av akademisk og spesialisert kunnskap om sine respektive saksfelt. Følgelig oppstår epistemisk asymmetri der eksperter innehar dypere kunnskaper enn ikke-eksperter (Tellmann 2016:17). Ved å inkludere forskere i politikkutformingsprosesser, vil deres kunnskaper bidra til å sikre epistemisk bedre beslutninger (Christiano 2012:32, 36) og øke kvaliteten på offentlig politikk ved å basere den på sann eller i det minste pålitelig kunnskap.

Ifølge Heather Douglas (2009:89) har det lenge vært antatt at verdifri vitenskap er den beste metoden for å frembringe objektiv kunnskap, og innebærer at vitenskapen er fri for verdier som ikke er akseptable. De akseptable verdiene er kjent som epistemiske verdier som betyr relatert til kunnskap, mens de ikke-akseptable refererer til ikke-epistemiske verdier og omfatter blant annet sosiale, etiske og politiske verdier. Forskere som utøver vitenskap vil imidlertid føle et moralsk ansvar for å vurdere potensielle sosiale og etiske konsekvenser av feilaktig forskning, og for at dette skal kunne gjøres kreves det sosiale og etiske verdier som en del av vitenskapelig resonnement. Douglas (2009:108, 132-133) mener dermed tanken om verdifri forskning er et dårlig ideal, og at forskning kan være objektiv og pålitelig selv om forskere tar innover seg ikke-epistemiske verdier.

Involveringen av eksperter i politikkutforming kan ha både instrumentelle og symbolske funksjoner (Hunter og Boswell 2015). På en måte kan vitenskapelig ekspertise fungere som en måte å opplyse beslutningstakere på. Det vil si at empirisk forskning ikke bare kan ha direkte påvirkning på en beslutning, men at også teoretiske konsepter, ideer og perspektiver betraktes som betydningsfulle av politikere (Weiss 1979; Pollitt 2006). Med andre ord kan akademisk kunnskap benyttes for å løse eksisterende problemer, men også løse problemer som ikke ennå er identifisert. Samtidig kan vitenskapelig kunnskap ha en mer symbolsk

funksjon, der eksperter benyttes for deres nøytrale og objektive kunnskap for å signalisere at myndighetene vedtar passende tiltak for å håndtere politiske problemer, og på denne måten gi legitimitet og troverdighet til beslutninger og politikere (Boswell 2008; Hunter og Boswell 2015). Involvering av eksperter i politikkutforming antas altså å sikre output-basert legitimitet. Et eksempel på dette er «krisebærplukking», der myndighetene selektivt peker ut eksperter som deler de samme synspunkter og holdninger, samt har en forståelse for det politiske spill, heller enn på bakgrunn av deres sakskunnskap (Christensen et al 2009:28).

2.2.3 Det korporative perspektivet og organiserte interesser

I lys av det korporative perspektivet forstås statlige utvalg som det fremste institusjonelle uttrykket for korporatisme, det vil si institusjonalisert deltakelse av interessegrupper i politisk deltakelse (Rommetvedt 2002:59-60; Christensen et al 2009:29; Christensen og Holst 2018:822). Ut fra det Rommetvedt (2002:62) kaller utredningskorporatisme, blir utvalg ansett for å være arenaer for ressursutveksling mellom stat og organiserte interesser ved at interessegruppene gis tilgang til politikkutforming i bytte mot relevant informasjon og politisk støtte til myndighetene. Et omfattende utvalgssystem med et stort antall utvalg der interessegrupper er representert, er et uttrykk for den sterke korporative tradisjonen i de nordiske landene (Christensen og Holst 2018:822), selv om vedtaksfasen forlater det korporative systemet dersom avgjørelser tas i Stortinget (Rommetvedt 2002:62).

Det var Stein Rokkan (1966) som i sin tid viste til to måter å utøve innflytelse på offentlig politikk på i et demokrati, nemlig gjennom den parlamentariske kanal og gjennom den korporative kanal. Med «stemmer teller, men ressurser avgjør» mente han at borgerne gir betydelig makt til Stortinget gjennom stemmegivning, men at ressurssterke organisasjoner gjennom forhandlinger med myndighetene også vil kunne gi organisasjonene et ord med i laget ved konkrete beslutningsprosesser. Den korporative kanal virker på denne måten som et alternativ til den parlamentariske for å påvirke politikk, der deler av makten forskyves i retning av organiserte interesser.

I løpet av 1990-tallet utviklet Norge sammen med Danmark og Sverige sterke tradisjoner for å inkludere interessegrupper i politikkutformingsprosesser på en rekke områder, og det korporative systemet har blitt et kjennetegn på det skandinaviske konsensusdemokratiet (Christiansen, Nørgaard, Rommetvedt, Svensson, Thesen, Öberg 2010:24). Ordningen med statlige styrer, råd og utvalg med representasjon fra ulike interessegrupper er ett av flere innslag av korporativ karakter i det norske politiske systemet (Rommetvedt 2002:23).

I Norge hører de største organiserte interessene til arbeids- og næringslivet, følgelig er det også disse gruppene som representeres i flest utvalg. Den tallmessig største gruppen er arbeidstakerorganisasjonene, der Landsorganisasjonen i Norge (LO) er den største hovedsammenslutningen. På arbeidsgiversiden er det Norges Handelsorganisasjon (NHO) som dekker det bredeste interessefeltet blant næringslivsorganisasjonene (Christensen, Egeberg, Larsen, Lægreid og Roness 2012:129).

Den store interessegrupperepresentasjonen i en rekke offentlige styrever, råd og utvalg har blitt kritisert med hensyn til hvilke grupper som bør representeres, og på hvilke måter. Ifølge Johan P. Olsen (1978:63) har kritikerne hevdet at økt innflytelse for etablerte interessegrupper medfører at det blir satt likhetstegn mellom berørte parter og organiserte interesser, og at mangelen på klare prinsipper kommer frem for eksempel når LO forlanger å bli representert ved siden av Norges Fiskarlag i forhandlinger med staten. Dessuten er det en skjevhet i representasjonen, der noen store organisasjoner har etablert seg i det offentlige systemet (Nordby 1994), og nye grupper vil stå svakere i forsøket på å utøve innflytelse på politikken. Forestillingen om at ressurssterke interessegrupper har skaffet seg kontroll over forvaltningen og offentlige politikk, knyttes ifølge Olsen (1978:63) til antakelsen om *en* integrert elite av organiserte interesser og antakelsen om et fragmentert system der enkelte interessegrupper har fått kontroll over ulike deler av politikken. Det er imidlertid ikke bare organisasjonenes ressursituasjon som avgjør deltakelse, for eksempel kan graden av enighet i en sak være så liten i en slik organisasjon at den blir handlingslammet (Olsen 1978:68).

Gjennom allmenngjøringstesen argumenterer Hilmar Rommetvedt (2002) for at allmenngjøring av politiske interesser og alliansebygging er noen av de viktigste nøklene til forståelse av maktforhold og politiske prosesser. Allmenngjøringstesen går ut på at legitimitet for egne interesser og standpunkter bør skapes ved å argumentere for og synliggjøre hvordan ivaretagelsen av egne interesser også fremmer andre og mer allmenne hensyn (Rommetvedt 2002:16). For å oppnå gjennomslag for egne interesser, bør en interesseorganisasjon påvise eller gi inntrykk av at deres interesser samsvarer med allmenne interesser eller at de indirekte bidrar til ivaretagelsen av mer allmenne hensyn. Logikken er at upartiske normer og verdier vil kunne gi større legitimitet enn henvisninger til egne særinteresser (Rommetvedt 2002:40).

2.3 Sentrale verdier i et demokratisk statsstyre

I denne delen presenteres tre offentlige styringsprinsipper i et demokratisk statsstyre, nemlig prinsippet om flertallsstyre, fagstyre og partsstyre. Disse benyttes i diskusjonen av

problemstillingens andre spørsmål i kapittel 5. Innenfor offentlig administrasjon som fagfelt finnes en rekke litterære bidrag og diskusjoner om hvordan en skal forstå konseptet «offentlige verdier» (se for eksempel Rutgers og Jørgensen 2015). Konseptet forstås på ulike måter, men en allmennkjent utlegning er:

A society's «public values» are those providing normative consensus about (a) the rights, benefits, and prerogatives to which citizens should (and should not) be entitled; (b) the obligations of citizens to society, the state, and one another; and (c) the principles on which governments and policies should be based (Bozeman 2007:13).

I liberale demokratier finnes en rekke grunnleggende verdier eller styringsprinsipper for offentlig virksomhet med betydelig grad av allmenn oppslutning eller legitimitet, men som likevel ofte står i problematiske forhold til hverandre (Egeberg 1990:163-164; Jørgensen 2007). For eksempel må offentlig forvaltning blant annet være demokratisk, effektiv, representativ, operere i samsvar med lover og regler og så videre, listen over rammebetingelser for offentlig virksomhet er lang. Gjennom systematiske litteraturgjennomganger identifiserer Jørgensen og Bozeman (2007) 72 verdier, mens Mark Rutgers (2008) finner rundt 100. Noen forfattere peker på kjerneverdier, andre avviser dette og fremhever behovet for å balansere ulike, motstridende styringsprinsipper. Knut Dahl Jacobsen (1960:245) beskriver vårt politiske system som en blandet styreform i den forstand at ingen verdier rendyrkes, men snarere realiserer viktige trekk ved dem som balanserer hverandre. Morten Egeberg (1990:164-168) fremhever flertallsstyre, partsstyre, fagstyre, rettssikkerhet, politiske friområder og styringseffektivitet som sentrale prinsipper for statsstyre i vestlige samfunn.

I det videre presenteres prinsippet om flertallsstyre, partsstyre og fagstyre. Disse utgjør den analytiske rammen for diskusjon knyttet til problemstillingens andre del. Dette innebærer at prinsippene om rettssikkerhet, politiske friområder og styringseffektivitet holdes utenfor oppgaven. Ikke fordi de ikke utgjør viktige premisser for offentlig forvaltning, men fordi de ikke representerer verdier som berøres av spørsmål som angår utvalg på samme måte som de øvrige prinsippene.

2.3.1 Prinsippet om flertallsstyre

Sentralt i demokratiske systemer er det at offentlige myndigheter og de politiske beslutninger som tas, betraktes som legitime av befolkningen for øvrig. Input-basert legitimitet omhandler de prosedurale omstendighetene som ligger til grunn for offentlig beslutningstaking.

Vektlegging av «government by the people» er ifølge Fritz Scharpf (1999:6-7) grunnlaget for denne type legitimitet som følgelig baseres på både konsensus og deltakelse. Deltakelsesaspektet kommer vi tilbake til i kapittel 2.3.3. Hva angår konsensus, betraktes politiske beslutninger som legitime dersom og fordi de reflekterer samfunnsborgernes vilje og preferanser (Scharpf 1999:7; Peter 2011:7).

Dersom det legges til grunn at all offentlig makt skal utgå fra folket og at offentlige beslutninger skal være i samsvar med flertallets ønsker og preferanser, er demokrati ensbetydende med flertallsstyre (Hylland 2004:161). Prinsippet om flertallsstyre baseres på ideen om at én person innenfor et gitt territorium har én stemme og uttrykker likhet mellom mennesker og folkeflertallets rett til å bestemme. I store, komplekse samfunn må dette nødvendigvis skje indirekte via valgte representanter. Flertallsstyre kan dermed forstås som at vinnere av politiske valg skal få mulighet til å iverksette sin politikk (Egeberg 1990:165).

Prinsippet om flertallsstyre er ettertrykkelig forankret i konkurransedemokratiet der den politiske makten gis til partier med programmet som får størst oppslutning i konkurranse med andre (Schumpeter 1976:269). Flertallsprinsippet med konkurranse om velgernes stemmer og ansvarliggjøring for de folkevalgte overfor borgerne utgjør det sentrale kjennetegnet på et demokrati (Midgaard 2004:42). I lys av et konkurransedemokratiske perspektiv der individuelle preferanser samles til kollektive beslutninger, fungerer valgordningen som det fremste uttrykket for input-basert legitimitet forstått som konsensus (Scharpf 1999:7; Peter 2011:7), og er følgelig legitimitetsgrunnlaget for flertallsstyret.

Det er ulike utfordringer knyttet til prinsippet om flertallsstyre. Først og fremst vil representasjonssystemet alltid medføre utvelgelse og vridninger ved formidlingen av folkets preferanser gjennom valgkanalen og politiske partier. Et eksempel er distriktsinndelinger som gjør at stemmer vektes ulikt. Et annet eksempel er at ikke alle som har stemmerett nødvendigvis bruker den. Et tredje eksempel fremkommer av at partier organiserer sine programmer etter selektiv utvelgelse av saker og standpunkter, noe som gjør det vanskelig å skille mellom velgerstøtte til en enkeltsak eller partiprogram som helhet (Egeberg 1990:165). Med andre ord ser det ut til at det politiske lederskapet kan sitte igjen med et uklart mandat fra velgerne.

Likevel er det mye som taler for at flertallsstyre er det mest demokratiske beslutningsprinsippet, særlig i saker som angår alle samfunnsdeltakere i tilnærmet samme grad. Hovedargumentet for flertallsstyre som dominerende verdi baseres på tanken om representative forsamlinger som «arenaer for refleksjon, diskusjon, forhandling og kompromiss mellom talsmenn for konkurrerende ideer og interesser» (Egeberg 1990:165).

2.3.2 Prinsippet om fagstyre

Offentlige beslutningers prestasjoner eller resultater utgjør grunnlaget for vurderingen av output-basert legitimitet. Ved å vektlegge «government *for* the people», betraktes politiske beslutninger som legitime dersom og fordi de angår fellesskapets beste (Scharpf 1999:6). Grunnlaget for output-basert legitimitet hviler dermed på myndighetenes kapasitet til å løse kollektive problemer som individer, markeder eller frivillige organisasjoner ikke er i stand til å løse på egenhånd (Scharpf 1999:11).

Prinsippet om fagstyre «[...] har å gjøre med vår kunnskap om tekniske og sosiale sammenhenger, med en rasjonalistisk holdning, ofte med en tro på at problemer og konflikter mellom mennesker kan løses ved å anvende kunnskap» (Jacobsen 1960:244). Med andre ord innebærer fagstyre at politiske beslutninger skal baseres på et solid faglig og kunnskapsmessig grunnlag, og verdien stiller dermed strenge krav til det som skjer i utredningsfasen. Et godt statsstyre forutsetter at beslutninger tuftes på best mulig faglig grunnlag, dette innebærer fri kunnskapsdannelse og vitenskapelig forskning samt at faktiske forhold gjøres tilgjengelig både for posisjon, opposisjon og offentlighet (Egeberg 1990:172).

Ifølge Morten Egeberg (1990:169) må kunnskap bygges inn i styringsverket, for eksempel ved at politikere står for verdivalg, mens eksperter bidrar med kunnskap om hvordan verdiene kan realiseres. Disse ekspertene er ifølge Trond Nordby (1994:17) ofte profesjonsutdannede, med spesialisert kompetanse, som har vist seg å være opptatt av å forme virkeligheten i sitt bilde. Mens juristene gjerne vektlegger legalitet og upartiskhet, vil samfunnsøkonomene fremme effektivitet og statsvitene representativitet. Det er en innarbeidet praksis å innhente uavhengig ekspertise for å kvalitetssikre politikk i saker preget av høy teknisk kompleksitet som gjør folkevalgte lite egnet til å ta «gode» beslutninger (Scharpf 1999:15-16). I slike tilfeller hviler output-basert legitimitet på beslutningskvalitet og samsvarer med prinsippet om fagstyre.

Prinsippet om fagstyre forbindes til en deliberativ forståelse av demokrati. I et deliberativt demokrati vil debatt og diskusjon ta sikte på å frembringe et fornuftig og velinformert kunnskapsgrunnlag (Chambers 2003:309), der beslutninger begrunnes på en måte som er gjensidig akseptabel. Målet er å rettferdiggjøre politiske beslutninger som med rimelighet ikke kan avvises (Gutmann og Thompson 2004:3-6). Gjennom deliberasjon og argumentasjon, antas beslutninger å være gode og legitime.

Å balansere mellom fagstyre og flertallsprinsippet kan tidvis være utfordrende. På den ene side kan politikk overse kunnskapens egenverdi, som i tilfeller der politikere velger løsninger som strider mot det etablerte kunnskapsgrunnlaget. Et annet eksempel kan være dersom politiske hensyn gjør det fristende å forhindre at kunnskap når offentligheten (Egeberg 1990:169). På den annen side kan kunnskapen overstyre politikken. Dette gjør seg gjeldende i situasjoner der politiske mål fastsettes på bakgrunn av hva fagspesialister anser det som mulig å oppnå. På denne måten bringer eksperter ikke bare med seg spesialisert kunnskap, men også verdipremisser inn i politikktutformingen. Til tross for at ekspertstyre gir betydelig legitimitet på enkelte politikkområder, er det ifølge Morten Egeberg (1990:170) ikke rimelig at prinsippet om fagstyre overordnes eller sidestilles med prinsippet om flertallsstyre.

2.3.3 Prinsippet om partsstyre

Input-basert legitimitet baseres som nevnt i kapittel 2.3.1 på både bred folkelig enighet og deltakelse. Deltakelsesaspektet innebærer omfattende deltakelse i beslutningsprosesser av berørte aktører og deres representanter i søken etter vinn-vinn-løsninger som tilfredsstiller befolkningen (Scharpf 1999:7; Peter 2011:31).

Det vil altså framstå som rimelig at flertallet bestemmer og at prinsippet om flertallsstyre gjøres gjeldende i situasjoner der en beslutning berører alle parter i omtrent lik grad. Prinsippet om partsstyre henspiller på særlig berørte parters rett til å bli hørt og står med det i et problematisk forhold til prinsippet om flertallsstyre. For å unngå flertallsdiktatur vil det, dersom enkelte parters interesser berøres i særlig grad, være rimelig å sikre berørte parter innflytelse i utredningsfasen. Flertallsstyrets rimelighet avhenger dermed av en beslutnings saksspesifikke innhold (Egeberg 1990:166). I en utvalgssituasjon er det dermed rimelig å oppfatte partsstyre som en kilde til input-basert legitimitet.

Prinsippet om partsstyre er et sentralt innslag i teorier om det deltakende demokrati hvor bred borgerlig deltakelse og medbestemmelse står sentralt (Pateman 1970; 2012), og er et supplement til konkurransedemokratiet og valgkanalen. Det er imidlertid viktig å presisere at deltakerdemokratiet overordnet omhandler demokratisk deltakelse generelt både i offentlig og privat sfære og er ikke *spesielt* forbeholdt prinsippet om partsstyre. Men Joshua Cohen (1971:7 i Midgaard 2004:41) beskriver det deltakende demokrati som en «styreform der medlemmene av et fellesskap deltar, eller kan delta, direkte eller indirekte i beslutninger som

angår dem alle». Det er altså de berørte parter som deltar i saker som angår dem (Midgaard 2004:42)

Utfordringer i forbindelse med prinsippet om partsstyre er å identifisere hvilke parter som kan anses som berørte. Selv om en «berørt part» for eksempel kan være en enkeltperson eller mindre gruppe, forbindes det som oftest med organiserte interesser (Nordby 1994:17). Morten Egeberg (1990:166) hevder partsstatus må, eller i det minste bør, være betinget av at aktøren er en klar minoritet, har en tilhørighet til saken samt at aktøren er representativ for gruppen som påvirkes av beslutningen.

2.4 Ekspertutvalg og styringsprinsipper

I kapittel 1.2 ble det tydeliggjort at utvalgssystemet utgjør en viktig del av den demokratiske forvaltningspraksisen på tvers av styreformer. Kort oppsummert kom det frem at man i Norge og Danmark ser en tydelig utvikling mot ekspertifisering, indikert ved en økende andel forskere ansatt ved universitet og forskningsinstitusjoner blant utvalgsmedlemmer. Denne tendensen kommer derimot ikke til uttrykk i Tyskland og EU. Spørsmålet som stilles i oppgaven, er hva dette innebærer for de verdier som ligger til grunn for demokratisk styring. Sammenhengen mellom de ulike ekspertgruppene og tilhørende styringsprinsipper er i så måte et viktig utgangspunkt for denne studien. Knut Dahl Jacobsen (1960:244) hevder at sosiale grupper i praksis vil rangere verdiene forskjellig på bakgrunn av enhver konkret situasjon de står i. Videre er utgangspunktet at ulike aktørgrupper vil tillegge verdiene ulik vekt når de deltar i ekspertutvalg.

2.4.1 Byråkratiet og flertallsstyre

Knut Dahl Jacobsen (1960:231) mener det stilles særlig tre, potensielt motstridende forventninger til byråkratens sosiale rolle, altså hvordan en person som innehar en stilling i forvaltningen må, bør og kan handle. Disse forventningene er også helt sentrale i den weberianske byråkratiforståelsen. For det første forventes byråkrater å opptre som lojale overfor den politiske ledelsen slik at forvaltningen vil kunne fungere som et aktivt redskap i forberedelsen og iverksettingen av regjeringens politikk (Jacobsen 1960:232). Mens regjeringen står for beslutningstaking, skal byråkrater være lydhøre overfor regjeringens ønsker, følge opp saker og implementere vedtak etter beste evne. For det andre forventes byråkrater å være upolitiske, hensynet til politisk lojalitet må således veies opp mot nøytralitet. Byråkrater må være politisk nøytrale slik at deres administrative arbeid og

lojalitet vil kunne overføres til nye regjeringer ved utskiftninger (Jacobsen 1960:232). Balansegangen mellom lojalitet og nøytralitet innebærer at «de pålagte oppgavene må kunne utføres med energi, men uten overdreven entusiasme. Det siste ville kunne føre til at det ble satt spørsmålstegn ved de ansattes nøytralitet» (Christensen et al 2012:17). For det tredje stilles det forventninger til at byråkratene skal være faglig uavhengige. Dette innebærer at de fritt kan legge frem sine faglige premisser og vurderinger, hvor støtende de enn kan være for den politiske ledelsen (Jacobsen 1960:232). På bakgrunn av at ansettelse baseres på kompetanse vil byråkratenes nøytrale og uavhengige ekspertise kunne bidra til oppnåelse av et godt opplyst beslutningsgrunnlag (Christensen 1991:305-306, 310). Rollekonflikten mellom faglig uavhengighet og lojalitet kommer imidlertid til uttrykk i spørsmålet om hvilken gjennomslagskraft faglig autoritet skal ha i forhold til hierarkisk betinget myndighet (Jacobsen 1960:239).

Det fremkommer av Jacobsens beskrivelse av byråkratens rolle at byråkratiet kan representere både fagstyre på grunn av kravet til faglig uavhengighet og samtidig flertallsstyre med hensyn til kravet til lojalitet og nøytralitet. Trond Nordby (1994:20) fremholder at byråkratiets forbindelse til fagstyret «må sees i sammenheng med det historiske faktum at stadig flere yrker oppfattes av utøverne som så spesialiserte at bare de med spesiell utdanning kan utføre dem», og peker på økonomenes og juristenes tunge posisjoner i forvaltningen som «sektorspesialister». På en annen side beskriver Johan P. Olsen (1988:105) byråkratiet som et sentralt element i flertallsstyret:

For mange er flertallsstyret det viktigste kjennetegnet ved det politiske demokratiet. Folkesuvereniteten kommer til uttrykk gjennom en parlamentarisk styringskjede: offentlig debatt, frie valg, én person, én stemme, flertallsavgjørelser og et byråkrati styrt av folkets valgte representanter.

I forbindelse med verdier knyttet til forholdet mellom byråkrater og politikere trekker Torben B. Jørgensen (2007:364) frem tre sentrale verdier: ansvarlighet, lydighet og politisk lojalitet. De hevder verdiene ansvarlighet og lydighet har liten substans i seg selv fordi en person vil kunne stå ansvarlig overfor enhver annen person. Situasjonen vil derimot være annerledes når det gjelder lojalitet, en verdi som ifølge dem for øvrig er beslektet med nøytralitet. Politisk lojalitet vil stå sterkere enn ansvarlighet og lydighet i den forstand at det motsatte, illojalitet, insinuerer aktiv ulydighet vis-a-vis en minister, mens mangel på ansvarlighet og lydhørhet kan skyldes uforsiktighet eller feil opplæring. I Gerard de Graafs (2009) intervjuundersøkelse kommer det frem at majoriteten av byråkrater vektlegger lojalitet mot det politiske

lederskapet fremfor lojalitet mot samfunnets beste, regelverket og personlig liv og samvittighet. Dette betyr at byråkrater flest mener de vil tjene samfunnet på best mulig måte ved å forholde seg nøytrale og la et demokratisk valgt lederskap stå ansvarlig overfor folket (de Graaf 2009:296).

Et flertall i folket er reflektert i et flertall i den folkevalgte forsamling (Hylland 2004:173). Med utgangspunkt i verdien om flertallsstyre vil et godt utvalgssystem innebære at flertallets interesser blir ivaretatt. I lys av det statssentrerte perspektivet kan dette best gjøres av byråkrater. Tatt i betraktning at lojalitet til det politiske lederskapet bør overgå personlige preferanser og faglige hensyn hos ansatte i forvaltningen, er det rimelig å tolke at en økning av byråkrater representert i utvalg betyr vektlegging av verdien av flertallsstyre.

2.4.2 Forskere og fagstyre

Den norske sentralforvaltning består av høyt utdannede med særlig bakgrunn fra juss, statsvitenskap og økonomi, med betydelig fagkompetanse (Christensen og Egeberg 1997:95-96). Som nevnt i forrige kapittel kan byråkrater representere fagstyre med hensyn til kravet til faglig uavhengighet i rollen som ansatt i forvaltningen. Byråkraters handlemåte med tanke på faglige kunnskaper i utvalgsarbeid kan imidlertid antas å være noe begrenset med hensyn til at de skal opptre lojale overfor den politiske ledelsen og ivareta myndighetenes politiske ønsker og mål.

Som omtalt i kapittel 2.2.2 innehar forskere faglig og epistemisk kunnskap forankret i vitenskapelige prosedyrer. March og Olsen (1995:101-102) hevder imidlertid at det er feilaktig å betrakte vitenskapssamfunnet som en sammenslutning av autonome og uavhengige forskere. Myndighetene vil forsøke å påvirke og kontrollere vitenskapelige prosesser, retninger og konklusjoner, enkelte ganger med hell, andre ikke. Samtidig vil forskere enkelte ganger forsøke å involvere seg i politikken ved å overdrive sin kunnskap for å sikre politisk støtte, tilpasse vitenskapelige resultater for å rettferdiggjøre bevilgninger til institutter de er tilknyttet eller politiske programmer de har sansen for. På denne måten kan forskere bruke sine vitenskapelige resultater og renommé som instrumenter til politisk press.

Med tanke på myndighetens potensiale for kontroll av informasjon og råd, mener John Halligan (1995), som omtalt i kapittel 2.1, at det vil være vanskelig å påvirke forskere fordi de er plassert i periferien i forhold til myndighetene. Derimot vil byråkrater være lettere å lede som rådgivende aktør innenfor offentlig forvaltning og nært plassert det politiske lederskap.

Det er rimelig å anta at eksperter, forskere, innehar dypere og mer oppdatert kunnskap enn byråkrater som bør opptre som lojale overfor det politiske lederskapet, og at disse aktøregruppene dermed vil bringe med seg ulike kompetanser og syn i utvalgsarbeid (Christensen og Holst 2018:826). Med utgangspunkt i prinsippet om fagstyre vil et godt utvalgssystem innebære produksjon av velfunderte kunnskapsgrunnlag. I lys av det kunnskapsbaserte perspektivet vil eksperter i større grad operere som uavhengige og produsere output-basert legitimitet sammenlignet med byråkrater. En økning i representasjonen av forskere i ekspertutvalg tolkes følgelig å indikere en vektlegging av verdien fagstyre.

2.4.3 Interessegrupper og partsstyre

Som sentrale politiske aktører kan interessegrupper bringe frem i lyset forskjellige synspunkter, faktainformasjon og andre ideer i politikkkutformingsprosesser (Lindblom og Woodhouse 1993:75). Det har blitt observert en nedgang i bruken av utvalg, og som følge av dette har ifølge Haugsvær (2003, hentet fra Arter 2008:162) interessegruppene har bygd opp et mer profesjonelt informasjons- og kommunikasjonsapparat med sikte på å fremme sine forslag for beslutningstakere og massemedier. I tillegg tar interessegrupper i utstrakt grad i bruk forskning for å argumentere for hevde sine interesser (Weiss 1987:279).

Staten sies å stå i et gjensidig avhengighetsforhold til interessegruppene (Olsen 1978:60). På en side vil interessegruppene være gode samhandlingsparter for å bidra til at myndighetene når sine politiske mål, for det første i forbindelse med informasjon av teknisk, økonomisk eller politisk art, og for det andre vil konsultasjon med berørte interessegrupper før offentlige beslutninger blir truffet sikre politisk støtte. Interesseorganisasjonene vil på sin side oppnå politisk innflytelse ved å samhandle med myndighetene (Christensen og Egeberg 1997:169-170).

I utgangspunktet er statens avhengighet av organisasjonene når det gjelder faglig ekspertise liten og dreier seg for det meste om å supplere egen kompetanse, hevder Morten Egeberg (1981). Men dersom beslutninger skal være demokratisk legitime må berørte parter gis eksklusiv rett til deltakelse i politikkkutformingsprosesser. Normgrunnlaget for å trekke inn særlig berørte parter i politiske prosesser forbindes til vissheten om at interessegrupper kan være i stand til å lamme viktige samfunnsfunksjoner (Christensen og Egeberg 1997:169). De fleste organisasjoner ville riktig nok nøle med å påvirke viktige samfunnsfunksjoner dersom en sak på dagsorden har gjennomgått en klar definering i kollektiv og generell retning

ettersom flertallsavgjørelser gir høy grad av legitimitet. Sannsynligheten for dette er derimot stor dersom politiske saker er selektivt definert og dersom de berørte likevel ikke føler at de har fått tilstrekkelig gjennomslag for sine synspunkter. I organisasjonene i arbeids- og næringsliv oppfattes staten som det viktigste element i omgivelsene. På samme måte anser staten arbeids- og næringslivsorganisasjoner som de viktigste aktørene når man ser bort fra andre offentlige organer. Det handler ikke først og fremst om organisasjoner som bærere av faglig ekspertise, men heller som bærere av spesielle interesser (Egeberg 1981:62-64).

Samhandlingen mellom interessegrupper og forvaltningen begrunnes dermed dels ut fra partsstyre og dels ut fra fagstyre (Christensen et al. 2012:128). Med utgangspunkt i prinsippet om partsstyre vil et godt utvalgssystem som generer input-basert legitimitet hvile på inkludering av berørte parter. Ettersom myndighetene rådfører seg med interessegrupper først og fremst for å oppnå politisk støtte og legitimitet, og ikke på grunn av interessegruppens kompetanser, vil det i denne oppgaven være rimelig å tolke en økning i representasjonen av interessegrupper vil medføre en vektlegg av verdien av partsstyre fremfor fagstyre.

2.5 Forventninger til funn

Den første problemstillingen er: I hvilken grad bidrar bruk av ekspertutvalg til økt ekspertifisering av kunnskapsgrunnlaget for politiske beslutninger i Norge? For å kunne utlede empiriske forventninger knyttet til denne problemstillingen, er det nødvendig å vurdere de to forskningsspørsmålene som omhandler medlemssammensetning i og bruk av ekspertutvalg, hver for seg.

I forbindelse med det første forskningsspørsmålet som omfatter hvordan ekspertutvalgene er satt sammen, gir internasjonal forskning i utgangspunktet grunn til sprikende forventninger. Gjennomgangen av eksisterende forskning på offentlige utvalg i kapittel 1.2.1 viser at forskere utgjør den største andelen av deltakere i utvalgene i Norge og Danmark. I EU er det medlemslandenes byråkrater som dominerer i midlertidige utvalg, og i Tyskland er representasjonen av interessegrupper størst. Tatt i betraktning at EU og Tyskland er organisert på andre måter enn det norske og danske systemet, henholdsvis som et flernivåsystem og en føderalstat, er det nærliggende å forvente samme funn som forskningen fra enhetsstatene. Med utgangspunkt i NOU-studien er det rimelig å forvente at medlemssammensetningen i ekspertutvalgene gjenspeiler sammensetningen i NOU-utvalgene. NOU-studien viser at forskerandelen er høyest i Kommunal- og moderniseringsdepartementet og lavest i Arbeids- og sosialdepartementet (Christensen og

Hesstvedt 2017). I studien av ekspertutvalg forventes det derfor *høy forskerandel i ekspertutvalg nedsatt av KMD, og lav forskerandel i ekspertutvalg nedsatt av ASD*.

I kapittel 1.2 kommer det fram at empiriske studier påpeker en reduksjon i antall årlige oppnevnte utvalg i flere land. Dette gjelder også i Norge der bruken av NOU-utvalg sett over en lengre periode viser seg å være nedadgående. Krick et al (2017:20) stiller spørsmål ved om andre typer utvalg, i form av interdepartementale arbeidsgrupper eller ekspertutvalg kan være i ferd med å utkonkurrere NOU-utvalgene, i alle fall på enkelte politikkområder. Gitt at behovet for ekspertise er tiltakende, som omtalt i innledningskapittelet, forventes det *en økning i bruken av ekspertutvalg over tid*.

Den andre problemstillingen er: Hvilke konsekvenser har bruken av ekspertutvalg for verdigrunnlaget i et demokratisk statsstyre? Problemstillingen omfatter en normativ diskusjon av hva de empiriske funnene i oppgaven betyr for vektlegging av styringsverdier og spenningsforholdene mellom disse i utvalgsarbeid.

3 Metode og data

Oppgavens forskningsspørsmål retter seg mot hvorvidt ekspertutvalg er et uttrykk for ekspertifisering i Norge, i likhet med NOU-utvalg, og hvilken betydning bruk av ekspertutvalg har for verdier det norske statsstyret er tuftet på. Mens andre del av forskningsspørsmålet er en normativ diskusjon, er siktemålet med første del av forskningsspørsmålet å kartlegge *medlemssammensetningen* i og *bruken* av ekspertutvalg. Ved å kartlegge generelle kjennetegn ved alle midlertidige, rådgivende utvalg som ikke er NOU-utvalg, legges det opp til et deskriptivt forskningsdesign med en kvantitativ tilnærming for å beskrive denne typen utvalg ved hjelp av tall (King, Verba og Keohane 1994:3).

Videre i dette kapittelet presenteres og diskuteres oppgavens metodiske valg og avveininger. Dette inkluderer valg av politikkområder, foreliggende og egeninnsamlede datamateriale, analysemetode og grunnlaget for vurdering av studiens reliabilitet og validitet.

3.1 Valg av politikkområder

Utgangspunktet for valg av politikkområder i studien av ekspertutvalg er Christensen og Hesstvedts (2017) studie av NOU-utvalg. Deres analyse viser at forskernes deltakelse i NOU-utvalg har økt i utvalg nedsatt av Finansdepartementet, Kunnskapsdepartementet, og Kommunal- og moderniserings-departementet. Unntakene er Arbeids- og sosialdepartementet og Helse- og omsorgs-departementet. Departementene utgjør dermed populasjonen av politikkområder for denne studien, som tar sikte på å undersøke om ekspertutvalg representerer en i samsvar med NOU-studien.

Ifølge John Gerring (2007:21) vil ethvert undersøkelsesopplegg, så fremt det er mulig eller formålstjenlig, forsøke å sikre representativitet i utvalget slik at man med sikkerhet kan generalisere utvalget til å gjelde en større populasjon. En kartlegging av alle ekspertutvalg nedsatt av alle departementer ville vært mest hensiktsmessig for å belyse den påståtte ekspertifiseringstrenden, men dette er tidkrevende arbeid og lar seg ikke gjøre i en masteroppgave. Det er derfor blitt foretatt et strategisk utvalg av departementer. Ved strategisk utvelging er det ifølge Alan Bryman (2016:408) vesentlig å sikre variasjon, det vil si at utvalgsmedlemmene skiller seg fra hverandre når det gjelder nøkkelegenskaper som er relevante for forskningsspørsmålet. Med utgangspunkt i NOU-studien er andelen forskere den avgjørende betingelsen, eller variabelen, for utvalget i denne studien. Prinsippet for å

trekke utvalget baseres på det Gerring (2007:89, 97-99) beskriver som «diverse case». KMD og ASD er valgt på bakgrunn av at disse departementene representerer politikkområder der forskere har henholdsvis høyest og lavest representasjon i NOU-utvalg. Med andre ord belyser KMD og ASD hele spekteret av variasjon blant departementene gitt deres ekstreme (høy vs. lav) verdier (Gerring 2007:98). En konsekvens av å benytte «diverse case» som utvalgsstrategi er at utvalget for departementer ikke er representativt i statistisk forstand. Selv om studien dermed har et begrenset generaliseringspotensiale, belyser KMD og ASD ekspertifisering av kunnskapsgrunnlaget i politiske beslutninger i Norge, i den forstand at de representerer hele variasjonen av populasjonen (Gerring 2007:89).

Det har vært ønskelig å kunne sammenligne studien av ekspertutvalg med NOU-studien. NOU-dataene som benyttes i denne oppgaven er organisert etter politikkområdene *lokale myndigheter*, *administrasjon* og *arbeid*, men kodingen har tatt utgangspunkt i departement. For eksempel vil det si at kategorien arbeid består av utvalg nedsatt av eller rapporter avlevert til de departementer med ansvar for arbeid på det gitte tidspunkt. For å sikre sammenlignbarhet er det avgjørende at ekspertutvalgsundersøkelsene tar utgangspunkt i de samme politikkområdene. Utfordringen både for studien av NOU-utvalg og ekspertutvalg, er at dagens KMD og ASD er departementer som har en historisk tradisjon for navneendringer og omfattende reorganiseringer der ansvarsområder har forflyttet seg mellom flere departementer.

Det som i dag er Kommunal- og moderniseringsdepartementet ble først startet opp som Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1948 som et typisk samordningsdepartement med ansvar for både kommunalsaker og arbeidspolitikk. Siden den gang har ansvarsområder kommet og gått (Edøy og Hansen 2016). Kommunal- og arbeidsdepartementet ble i 1990 som følge av endringer i organisasjonsstrukturen avløst av Kommunaldepartementet som igjen ble til Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1993 (Norsk senter for forskningsdata 2018c). Parallelt ble ansvaret for arbeidspolitikk i 1990 overført til det nye Arbeids- og administrasjonsdepartementet, men ble på ny overført tilbake til Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1993. I 1998 ble ansvaret for arbeidspolitikk igjen tilbakeført til et Arbeids- og inkluderingsdepartement (Edøy og Hansen 2016), og Kommunal- og arbeidsdepartementet gikk over til å hete Kommunal- og regionaldepartementet, før det sammen med Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet i 2014 ble til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (Norsk senter for forskningsdata 2018c).

Dagens Arbeids- og sosialdepartement har sitt opphav fra Departementet for Sociale Saker, Handel, Industri og Fiskeri etablert i 1913. Fra 1948 var som nevnt arbeidspolitikk

tillagt Kommunal- og arbeidsdepartementet, før det i 2004 ble opprettet et eget Arbeids- og sosialdepartement som besto av deler av det tidligere Sosialdepartementet, Arbeids- og administrasjondepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. I 2006 skiftet departementet navn til Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Ved årsskiftet 2009/2010 ble Arbeids- og inkluderingsdepartementet lagt ned og erstattet med et nytt Arbeidsdepartement (Regjeringen 2016; Norsk senter for forskningsdata 2018a). Arbeidsdepartementet skiftet i 2014 navn til det vi i dag kjenner som Arbeids- og sosialdepartement (Norsk senter for forskningsdata 2018b).

3.2 Datamateriale

Oppgaven tar som nevnt sikte på å kartlegge sammensetning i og bruk av NOU-utvalg og ekspertutvalg. For å besvare forskningsspørsmålet er det behov for informasjon om antall oppnevnte utvalg per år samt hvilken tilknytning medlemmene i disse utvalgene har. Opplysninger om virkeperiode, medlemssammensetning og hvem oppdragsgiver er blir som oftest oppgitt i utvalgsrapportene. Datamaterialet er innhentet fra utvalgenes sluttrapporter, som er offentlige dokumenter.

3.2.1 Foreliggende data, NOU-utvalg

Analysen bygger delvis på foreliggende data om NOU-utvalgene. Innsamlingen av NOU-datasettet er gjort i forbindelse med EUREX-prosjektet ved ARENA Senter for europaforskning ved Universitetet i Oslo og er finansiert av Norges Forskningsråds DEMOS-program. I prosjektet ble det foretatt en kartlegging av 1530 utvalgsrapporter inkludert lovutvalg og 13590 utvalgsmedlemmer i perioden 1972-2016 på tvers av departementer.

NOU-rapportene er tilgjengelige på regjeringen og nasjonalbibliotekets nettsider.

Sammen med medlemssammensetning inneholder NOU-datasettet blant annet informasjon om rapportenes offisielle serienummer, tittel, hvilket departement som oppnevnte utvalget, virkeperiode, utvalgstype (utredning eller lovutvalg) og sammensetning av sekretariater (Christensen og Hesstvedt 2017:12-13).

For å besvare oppgavens forskningsspørsmål har jeg gjennom stipendiat Stine Hesstvedt fått tilgang til NOU-dataene for KMD og ASD. Som nevnt er datamaterialet inndelt i tre politikkområder på bakgrunn av NOU-utvalg nedsatt av, eller rapporter avlevert til, 12 departementer: Administrasjonsdepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet,

Arbeidsdepartementet, Forbruker- og administrasjonsdepartementet, Kommunal- og arbeidsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Kommunaldepartementet, Sosial- og helsedepartementet og Sosialdepartementet. Dataene som kan tilskrives dagens KMD omfatter 298 rapporter og 2219 medlemmer (ekskludert missing) mens dataene for ASD omfatter 71 utvalg inkludert lovutvalg, og 717 medlemmer (ekskludert missing). I tillegg har jeg fått instruksjoner for hvordan medlemmene i NOU-utvalgene er kodet. Instruksjonene for operasjonalisering og koding er lagt til grunn for kartleggingen av ekspertutvalgenes medlemssammensetning for å sikre sammenlignbarhet.

3.2.2 Egeninnsamlede data, ekspertutvalg

Med utgangspunkt i definisjonen brukt i NOU-studien (se utdrag i vedlegg 3), er et ekspertutvalg i denne oppgaven betraktet som:

1. et midlertidig utvalg nedsatt av regjeringen eller et departement,
2. hvor det foreligger et mandat om sammenstilling av et kunnskapsgrunnlag (informasjon, forskning, erfaringer o.l.),
3. som på det grunnlag presenterer sine råd og anbefalinger i en offentlig rapport.

Dette betyr at følgende rapporter er ekskludert fra analysen:

4. rapporter publisert av permanente utvalg (f.eks. teknisk beregningsutvalg),
5. rapporter skrevet av organisasjoner, konsulentselskaper eller forskningsinstitusjoner,
6. forprosjekter som planlegger hovedprosjekt, delrapporter, notater, evalueringer, oppsummeringer, statusrapporter, planer, strategier, forskningsrapporter, oppfølgingsundersøkelser, handlingsplaner, underlagsrapporter o.l.

I forkant av datainnsamlingen tok jeg kontakt med Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet med spørsmål om de hadde en oversikt over alle ekspertutvalg de har oppnevnt og tilhørende rapporter. Departementene har ingen særtrykk eller oppstilling av disse, så jeg ble henvist til regjeringens nettside. Ekspertutvalgsdataene er derfor innhentet fra rapporter publisert på regjeringens nettside under fanen «Rapportar, planar og strategiar» under «Dokument» og «Tema»¹.

På nettsiden kan man avgrense søk for hva man ønsker å lese til innholdstype, tema, departement og årstall. I første omgang ble det kun foretatt et søk på hvert av departementene der alle publiserte rapporter ble gjennomgått. Det ble i etterkant foretatt søk på temaene *arbeidsliv*, *statlig forvaltning* og *kommuner og regioner* som et tiltak for å i større grad

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokument/rapportar-og-planar/id438817/>

gjenspeile politikkområdene fra NOU-studien og for å kvalitetssikre at alle relevante rapporter er inkludert i analysen. Selv om de aller fleste rapportene på de to søkene var overlappende, viste temasøkene seg å være hensiktsmessige da det dukket opp et par nye ekspertutvalgsrapporter som ikke fremkom fra departementssøkene. Datainnsamlingen ble avsluttet 15. april 2018. Utvalgene er registrert som nedsatt av eller rapporter avlevert til Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Forbruker- og administrasjonsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Forbruker-, administrasjons- og kirkedepartementet, Sosialdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Arbeidsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet.

Til sammen ble 872 rapporter gjennomgått manuelt for å skille relevante fra irrelevante dokumenter ved hjelp av kriteriene ovenfor. Det ble registrert 47 ekspertutvalg nedsatt av KMD i perioden 1995 til 2017, og 19 ekspertutvalg nedsatt av ASD i perioden 2003 til 2016.

I begge departementer ble det med andre ord registrert få ekspertutvalg sammenlignet med antall NOU-utvalg.

Ekspertutvalgsrapportene er analysert på samme måte som NOU-utvalgene. Det ble samlet inn karakteristikk ved rapportene som er brukt til å føre statistikk hovedsakelig over medlemssammensetning og antall utvalg. NOU-datasettet inneholder flere opplysninger om utvalgene enn ekspertutvalgsdatasettet fordi jeg kun har registrert informasjon som jeg anser som relevant for problemstillingen i denne masteroppgaven.

Videre i kapittelet redegjøres det for de metodiske valgene som ble tatt i forbindelse med analysen av ekspertutvalgsrapportene.

3.3 Kvantitativ innholdsanalyse

Det egeninnsamlede empiriske materialet i denne oppgaven består som nevnt av ekspertutvalgsrapporter. Som tekst er dette kilde til kunnskap om faktiske, konkrete forhold. Tekster som brukes som datamateriale studeres systematisk med den hensikt å trekke slutninger til omkringliggende forhold (Bratberg 2014:9). Det finnes en rekke tekstanalytiske teknikker, i denne oppgaven benyttes kvantitativ innholdsanalyse av flere årsaker.

Kvantitativ innholdsanalyse som forskningsmetode egner seg når det empiriske materialet er tydelig definert, og der det gir større mening å telle teksten enn å tolke den (Bratberg 2014:99). Dessuten gjør metoden det mulig å foreta longitudinelle analyser og spore endringer over relativt store tidsperioder på systematisk vis (Bryman 2016:302). Ved hjelp av

de registrerte ekspertutvalgsrapportene er hensikten å føre deskriptiv statistikk for å kartlegge sammensetningen i og utbredelsen av ekspertutvalg over tid, for å på denne måten belyse den påståtte ekspertifiseringstrenden fra et nytt perspektiv. Bryman (2016:287) mener metoden er egnet til å besvare “hvordan”-spørsmål fremfor “hvorfor”-spørsmål, og i denne oppgaven er kvantitativ innholdsanalyse i all hovedsak benyttet for å besvare første del av problemstillingen, der medlemssammensetningen i ekspertutvalgene samt antall årlig oppnevnte ekspertutvalg spores.

Analysen bygger på opptelling av ord eller formuleringer som kan kodes i forhåndsdefinerte kategorier. Kodeskjemaet som gir en enkel oversikt over hva som kodes, og kodemanualen som instruerer hvordan kodingen skjer, må gi klare instruksjoner for hvilke egenskaper ved teksten som måles og hvordan for at slutningene skal være repliserbare og valide (Bratberg 2014:84-85; Bryman 2016:293-294). I utformingen av kodeskjema og kodemanual må man være oppmerksom på at det ikke er teoretisk eller empirisk overlapping mellom dimensjonene man opererer med, at kategoriene er gjensidig utelukkende og uttømmende. Klare og tydelige operasjonaliseringer vil hindre situasjoner der man er usikker på hva og hvordan kodingen skal foretas (Bryman 2016:294, 298).

3.3.1 Variabler, operasjonalisering og koding

Jeg har kodet generelle kjennetegn ved ekspertutvalgsrapportene og utvalgenes medlemssammensetning. De fleste rapportene følger ikke en og samme mal, og utformingen og opplysningene som oppgis er forskjellig fra rapport til rapport. Informasjonen som er kodet er i de fleste tilfeller opplyst i mandatet beskrevet i rapportenes første kapittel, andre ganger finnes de i et vedlegg, men ved enkelte tilfeller manglet tilstrekkelig informasjon. Variasjonen fra rapport til rapport har påvirket operasjonaliseringen for hva som er kodet i form av at disse i enkelte tilfeller er vid. Følgende generelle kjennetegn er kodet:

Oppdragsgiver: Oppdragsgiver refererer til det eller de departement(er) som har nedsatt utvalget. Dersom nedsettende departement ikke står oppgitt, har jeg kodet departementet som utvalget leverte sin sluttrapport til, slik det kommer frem i oversikten på departements- og temasøkene på regjeringen.no. Der oppgis kun ett departement og ikke flere, noe som kan bety at utvalg nedsatt av flere departementer i samarbeid ikke er fanget opp.

Virkeperiode: Utvalgenes virkeperiode er registrert i antall måneder fra utvalget ble nedsatt til utvalget leverte sin sluttrapport. Informasjon om nedsettelse finnes som oftest i mandatet, mens informasjon om leveringsdato ofte oppgis innledningsvis i rapportene.

Virkeperioden, og særlig etableringsår, utgjør grunnlaget for føringen av statistikk på årlig oppnevnte utvalg. I enkelte rapporter er ikke år for etablering oppgitt. Med tanke på at antallet registrerte ekspertutvalg er få sammenlignet med NOU-utvalgene, er det ønskelig å unngå missing-verdier for å analysere så mange rapporter som mulig. Jeg har derfor valgt å tildele et årstall for nedsettelse på fem utvalg som mangler denne opplysningen². Tildelingen av årstall er gjort på bakgrunn av gjennomsnittlig virkeperiode (ca. 8,6 måneder) i de øvrige utvalgene, til tross for at det er en omdiskutert måte å erstatte missing-verdier på (Christophersen 2013:82). På den ene side kan dette skape et skjevt bilde av hvor mange utvalg som er oppnevnt årlig, men på den annen side er ikke dette vesentlig for omfanget i bruk av ekspertutvalg over tid.

Type utvalg: Utvalgene er kodet som partssammensatte, intra- eller interdepartementale ut fra utvalgenes medlemskomposisjon, enten de består av representanter fra flere aktørgrupper eller representanter fra ett eller flere departement. Opplysninger om type utvalg står som oftest oppgitt i rapportens tittel, undertittel, mandat eller sammensetning. På samme måte som det ble presisert i avsnittet om oppdragsgiver, er det mulighet for at enkelte interdepartementale utvalg ikke er registrert fordi utvalgsrapportene er publisert på oversikten over rapporter i departementer som ikke utgjør en del av oppgavens analyse.

Utvalgsmedlemmenes tilhørighet: For at funnene fra ekspertutvalgene og NOU-utvalgene skal kunne ses i sammenheng, er de samme kriteriene for å skille utvalgsmedlemmer fra ikke-medlemmer anvendt (utdrag fra NOU-kodeboken finnes i vedlegg 3). Med medlem menes:

1. personer opprinnelig oppnevnt til et utvalg, og
2. personer oppnevnt på et senere tidspunkt som *ikke* erstatter et eksisterende medlem.

Det betyr at følgende personer ikke regnes som medlemmer:

1. medlemmer som er oppnevnt for å erstatte eksisterende medlemmer,
2. personer oppnevnt som sekretærer,
3. personer som har bistått i utvalgets slutfase eller skrivingen av rapporten,
4. personer oppgitt i referansegrupper eller styringsgrupper (dvs. personer som har lagt frem sine innvendinger om utvalgets arbeid i forkant av publiseringen av rapporten),
5. personer oppnevnt som observatører eller varamedlemmer.

² Dette gjelder følgende fem rapporter: «Direktoratsfunksjonene innenfor det forvaltningspolitiske feltet og veien videre» (avlevert til AAD, 2000), «Fra kirkebakken til internett – om Norsk Lysningsblads framtid» (avlevert til AAD, 2000), «Samarbeid og informasjonsutveksling mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten - rettslige muligheter og begrensninger» (avlevert til SD, 2004), «Utfordringer med å rekruttere, beholde og utvikle arbeidskraft i det statlige tariffområdet» (avlevert til FAD, 2009), «Økt samhandling om digitalisering av statlig og kommunal sektor» (avlevert til KMD, 2015)

Egenskapen som måles er medlemmenes tilhørighet på det tidspunkt utvalget ble nedsatt. Disse opplysningene står som oftest oppført i deltakerlisten i utvalgsrapportene og identifiseres som enkeltord eller setninger. Kodingen av tilhørighet er gjort på grunnlag av rapportenes beskrivelse av hvem som har deltatt i utvalgene. Tilhørighet er operasjonalisert slik at kategoriene er gjensidig utelukkende. Tabell 2 viser den fullstendige listen over variabler brukt for å kode utvalgsmedlemmenes tilhørighet, denne er en forenklet versjon av kodemanualen benyttet i NOU-studien.

Tabell 1. Kodemanual for kategorisering av medlemmer

Hovedkategorier	Spesifikasjoner
1. Forsker	<ol style="list-style-type: none"> 1. Forsker ved universitet (med en akademisk tittel: professor, phd, førsteamanuensis o.l.) 2. Forsker ved uavhengig forskningsinstitutt (forsker 1, forsker 2, phd o.l.)
2. Forvaltningsansatt, nasjonalt nivå	<ol style="list-style-type: none"> 1. Departement 2. Etat, direktorat o.l. 3. Statlig forskningsinstitutt 4. Statsadvokat
3. Forvaltningsansatt, regionalt og lokalt nivå	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kommunalt ansatt 2. Fylkeskommunalt ansatt 3. Skoler (lærere, rektorer) 4. Ansatt i statlig virksomhet 5. Andre offentlige tjenestemenn, uspesifisert
4. Interessegrupperepresentant	<ol style="list-style-type: none"> 1. Arbeidsgiverforening 2. Fagforening 3. Frivillige organisasjon (NGO) 4. Interessegruppe, annet
5. Annen aktør	Personer med annen tilhørighet. Inkluderer f.eks. ansatte i privat sektor, politikere som ordførere på lokalt og regionalt nivå eller kommunestyre-/fylkestingsrepresentanter, personer med liberale profesjoner, innleide konsulenter.
5. Missing	Personer oppgitt med ingen tilhørighet eller flere tilhørigheter der det mangler tilstrekkelige opplysninger for å plassere vedkommende i en kategori.

Tilpasset kodemanual brukt i NOU-studien, tabell 2, se utdrag i vedlegg 3.

Det er ikke nødvendigvis slik at utvalgsmedlemmene fungerer som representanter for sin posisjon eller tilhørighet i utvalgsarbeidet. Selv om en deltaker kan handle med blandede sympatier, vil en byråkrat forventes å handle på vegne av statens interesser og en representant fra en interessegruppe vil fremme gruppens synspunkter, men en forskers rolle kan være mer tvetydig. På den ene side kan en forsker bidra med akademisk kunnskap i problemdefinering og problemløsning, og på den annen side kan en forsker spille en nøytral rolle som mekler mellom ulike aktører, interesser og hensyn. Det er likevel rimelig å anta at det er en sammenheng mellom institusjonell tilhørighet og den typen ekspertise og informasjon et medlem bidrar med i utvalget. (Christensen et al 2009:27; Gornitzka og Sverdrup 2011:51; Christensen og Holst 2018:825). I tillegg er ikke representasjon i utvalg ensbetydende med innflytelse, enkelte aktører kan ha større innflytelse på et utvalgs arbeid enn andre.

I forkant av en undersøkelse råder Bryman (2016:298) til å pilotteste kodeskjemaer og kodemanualer for å se til at de tjener sine formål og identifisere potensielle utfordringer ved dem. Kodemanualen benyttet i denne undersøkelsen bygger på manualen brukt i NOU-studien, men er tilpasset oppgavens forskningsspørsmål ved at flere av kategoriene i NOU-manualen er slått sammen under «Annen aktør», og det er kun de spesialiserte kategoriene som er blitt brukt i kodingen av ekspertutvalg som er inkludert i tabell 2. Dette innebærer at opptil flere av spesifikasjonene i NOU-manualen er ekskludert. På bakgrunn av at NOU-manualen allerede er anvendt i forskningssammenheng, er det rimelig å anta at den er godt utarbeidet med finskalerte, gjensidig utelukkende kategorier som er uttømmende og ikke overlapper hverandre teoretisk eller empirisk (Bryman 2016:298). Det var heller ikke nødvendig å legge til flere tilhørigheter.

Kategoriseringen av utvalgsmedlemmer bød imidlertid på utfordringer fordi flere ulike tilhørigheter ble oppgitt på ett medlem. Selv om dette gjaldt kun tre personer, har ambisjonen vært å holde missing-andelen på et lavt nivå. For eksempel ble en person beskrevet som advokat, representant fra KS og Bærum kommune. Vedkommende ble kodet som missing fordi det manglet ytterligere informasjon om hvilken organisasjon eller profesjon denne personen representerte. Et annet medlem ble beskrevet som «Cand. Sociol, tidligere avdelingsdirektør i KRD», vedkommende ble kodet som nasjonalt ansatt byråkrat på bakgrunn av at beskrivelsen vektlegger byråkrattilhørigheten og fordi det fremkom i mandatet at departementene var representert. Et tredje medlem som for øvrig også ledet utvalget ble beskrevet som professor tilknyttet et universitet og en offentlig etat. Denne personen ble kodet som professor ved universitet fordi innledningskapittelet i rapporten ble undertegnet med tittelen professor.

Under kodingen av medlemmene ville det i flere tilfeller vært fristende å stole på egne allmennkunnskaper for å spare tid, men for å redusere subjektive tolkninger og begrense farene for potensielle feiltakelser, ble NSDs Forvaltningsdatabase og Brønnøysundregisterets Enhetsregister benyttet som verktøy for å sikre nøyaktighet i skillet mellom ulike forvaltningsorganer og interessegrupper. Kodingen ble foretatt manuelt, noe som kan forårsake at enkelte tilhørigheter har blitt kodet i feil kategori. For å redusere sannsynligheten for feilaktig koding, er klassifiseringen av alle medlemmer dobbeltsjekket.

3.4 Vurdering av studiens reliabilitet og validitet

Grad av reliabilitet og validitet er konsepter som brukes for å måle kvaliteten på en studies slutninger. Reliabilitet gjelder innsamlingen av datamateriale mens vurdering av validitet angår samsvaret mellom teoretiske begreper og empiriske observasjoner. Kvantitativ innholdsanalyse som forskningsmetode regnes for å stille sterkere enn kvalitative teknikker for tekstanalyse når det gjelder reliabilitet, men scorer ofte lavere når det gjelder validitet (Bratberg 2014:101-102). Videre diskuteres oppgavens metodiske styrker og svakheter i lys av kriterier for reliabilitet og validitet.

3.4.1 Reliabilitet

For å øke kvaliteten på dataene man samler inn, må man følge en rekke grunnleggende retningslinjer. King, Verba og Keohane (1994:23) understreker viktigheten av å beskrive den metodiske fremgangsmåten i detalj. Uten et tydelig bilde av hvordan dataene er generert vil det være vanskelig å vurdere om slutningene kan betraktes som pålitelige. Reliabilitet innebærer at andre forskere som på et senere tidspunkt repliserer undersøkelsen, det vil si benytter samme fremgangsmåte, kommer frem til de samme resultatene. Forutsetningen for å oppfylle kravet om høy reliabilitet avhenger derfor av at det foreligger eksplisitte beskrivelser av prosedyren som enkelt kan følges (King et al 1994:25-26).

Gjennom metodekapittelet er hvert steg i prosessen grundig beskrevet. Kapittelet inneholder oversikter over kriterier som gjør det mulig å skille ekspertutvalgsrapporter fra andre, irrelevante rapporter, og et utvalgsmedlem fra andre involverte personer med andre roller. Kapittel 3.3.1 inneholder detaljert informasjon om hvordan de ulike variablene er operasjonalisert og hvordan kodingen er foretatt. Som nevnt kan en likevel aldri helgardere seg mot menneskelige feil, manuell lesing og koding kan medføre at relevante elementer overses eller plasseres i feil kategori. Dette representerer en mulig kilde til tilfeldige målefeil,

men anses likevel å være begrenset grunnet kvalitetssikring gjennom dobbeltsjekk av kodingen.

Subjektive tolkninger representerer en annen potensiell svakhet ved studien. I utgangspunktet begrenser kvantitativ innholdsanalyse muligheten for egne tolkninger grunnet kodeskjemaet og kodemanualen som er fastsatt på forhånd (Bryman 2016:302-303). Bryman (2016:305) fremholder imidlertid at det er bortimot umulig å bruke en kodemanual uten noen form for tolkning underveis i kodingen fordi en ofte må trekke på allmennkunnskap for å kode og klassifisere. Søk i NSDs Forvaltningsdatabase og Brønnøysundregisterets Enhetsregister er benyttet for å holde subjektive tolkninger under koding på et lavt nivå.

På bakgrunn av at fremgangsmåten er beskrevet på en etterprøvbart måte og flere tiltak er gjort for å holde mulige kilder til tilfeldige målefeil på et lavt nivå, vurderes ekspertutvalgsdataene under ett til å ha høy reliabilitet. Når det gjelder innsamlingen av NOU-dataene er definisjoner, operasjonaliseringer og kodemanual jeg har bygget min metodiske fremgangsmåte på, dokumentert i NOU-kodeboken (se utdrag i vedlegg 3).

3.4.2 Validitet

Validitet handler om, og i hvilken grad, man faktisk måler det man ønsker å måle (King et al 1994:25; Lund 2002:86). For å diskutere studiens validitet har jeg tatt utgangspunkt i relevante deler av Cook og Campbells generelle validitetssystem fra 1979 slik det er gjengitt i Lund (2002:104-123). Systemet er hovedsakelig utarbeidet for kausale undersøkelser, men er også relevant for undersøkelser med beskrivende siktemål. Denne studien er beskrivende, følgelig utgår valideringskriteriene for indre validitet, som angår årsak-virkning-forhold, og statistisk validitet, som gjør seg relevant i statistiske analyser (Lund 2002:108-109).

Begrepsvaliditet går ut på om de operasjonaliserte variablene måler de relevante begrepene (Adcock og Collier 2001:529; Lund 2002:106). Som nevnt er lav validitet en vanlig kritikk mot kvantitativ innholdsanalyse. Lav validitet forbindes ofte med utfordringer knyttet til operasjonaliseringen av ideer og holdninger siden det er vanskelig å måle ideer og meninger gjennom frekvenser (Bratberg 2014:201-102). En fordel for studiens validitet er at det ikke er subjektive, men mer håndfaste elementer som måles og som er relativt lett å operasjonalisere. For å undersøke medlemssammensetningen i offentlige utvalg tar tidligere undersøkelser teoretisk utgangspunkt i de statssentrerte, korporative og kunnskapsbaserte perspektivene (se for eksempel Gornitzka og Sverdrup 2011; Christensen og Hesstvedt 2017; Christensen og Holst 2018). Det samme er gjort i denne oppgaven. For å oppnå høy

begrepsvaliditet, er det avgjørende at de operasjonaliserte variablene i kodemanualen (tabell 2) måler hovedkategoriene av aktørgruppene forskere, ansatte i nasjonal, regional og lokal forvaltning og interessegrupperepresentanter. Selv om kodemanualen inneholder spesifikasjoner som ikke er teoretisk definert, er begrepsvaliditeten forsøkt hevet ved å kontekstualisere de tre aktørgruppene i teorikapittelet. For eksempel trekkes et skille mellom den sentrale og lokale statsforvaltningen i teorikapittelet om byråkrater, som i kodemanualen deles inn i kategoriene «nasjonalt forvaltningsansatt» og «regionalt og lokalt forvaltningsansatt». NOU-dataene skiller ikke byråkrater på nasjonalt nivå fra byråkrater på regionalt og lokalt nivå, men dette er gjort for ekspertutvalgene (se kapittel 4) med hensyn til diskusjonen om hvilke konsekvenser ekspertutvalg har for demokratiske styringsprinsipper. På bakgrunn av at analysen er korrekt gjennomført (Bratberg 2014:100) vurderes undersøkelsen å ha høy begrepsvaliditet.

Ytre validitet handler om muligheten for å foreta ikke-statistiske til- og over-generaliseringer. Til-generalisering retter seg mot en bestemt individpopulasjon, situasjon eller tid, mens over-generalisering gjelder hvor langt eller bredt man kan trekke slutninger med rimelig sikkerhet (Lund 2002:106). Det ble i kapittel 3.2. presisert at studien har et begrenset generaliseringspotensiale. De departementene denne undersøkelsen omfatter er valgt fordi NOU-studien viser at de har henholdsvis høyest og lavest forskerandel i NOU-utvalg. Fordi departementene representerer hele spekteret av variasjon i populasjonen, økes utvalgets representativitet (Gerring 2007:100). I utgangspunktet muliggjør dette generalisering til øvrige departementer, men fordi NOU-studien viser at det er flere departementer med høy forskerandel enn departementer med lav forskerandel og denne studien kun omfatter et tilfelle av hvert ytterpunkt, kan til-generalisering medføre et forvrengt bilde på den faktiske fordelingen av forskerandelen i andre departementer (Gerring 2007:101). Undersøkelsen vurderes derfor å ha noe redusert ytre validitet.

4 Resultater

I følgende kapittel redegjøres det for de empiriske funnene fra NOU-dataene og kartleggingen av ekspertutvalgene. Først fremstilles forskjeller og likheter ved ekspertutvalg og NOU-utvalg. Deretter redegjøres det for utviklingen av medlemssammensetningene i og den årlige utviklingen i bruk av ekspertutvalg og NOU-utvalg innenfor de to utvalgte politikkområdene.

4.1 En oversikt over NOU-utvalg og ekspertutvalg

Til sammen er 871 rapporter gjennomgått. Av disse er 626 publisert av KMD, hvorav 42 ble identifisert som ekspertutvalgsrapporter i løpet av perioden 1995 til 2017. I ASD ble 187 rapporter registrert i perioden 2003 til 2016, inkludert 16 ekspertutvalgsrapporter.

Tabell 2. Oversikt over rapportene

Departement	NOU		Ekspertutvalg	
	KMD	ASD	KMD	ASD
Utvalgsrapporter	298	71	42	16
- Hvorav inter-(intra)-departementale utvalg	-	-	4 (1)	3
Totalt antall utvalgsrapporter	369		58	
Andre rapporter	-	-	626	187
- Hvorav forskningsrapporter	-	-	202	57
- Hvorav konsulentrapporter	-	-	199	33
Totalt antall rapporter			871	

Tabell 2 viser en oversikt over antall NOU-utvalg, ekspertutvalg og andre (ekskluderte) rapporter som er avlevert til KMD og ASD, inkludert temasøkene. Når det gjelder ekspertutvalgene, foreligger informasjon om utvalgssammensetningen i henholdsvis 39 og 14 av dem. For en liste over alle ekspertutvalg inkludert i analysen, se vedlegg 1 og 2. En fullstendig oversikt over andre publiserte rapporter er lagt ved som egen fil.

De registrerte ekspertutvalgene går under flere betegnelser. Det var Solberg I-regjeringen som først begynte å kalle sine utvalg for «ekspertutvalg», mens Stoltenberg II-regjeringen brukte «ekspertgruppe». De første registrerte utvalgene ble kalt «(partssammensatte)

arbeidsgrupper» og er den mest brukte varianten, men også «faggruppe», «utvalg», «referansegruppe»³, «prosjektgruppe», «fagråd» og «gruppe» er registrert som betegnelser. Enkelte utvalg er navngitt etter rapportens tema, for eksempel Gründerrådet, Tjenestemannslovutvalget og Oppgavefordelingsutvalget.

Felles for NOU-er og ekspertutvalg er at de oppnevnes av regjeringen eller et eller flere departement med det som formål å utrede et bestemt samfunnsforhold og presentere sine råd og anbefalinger til oppdragsgiver i en rapport eller flere. Det som skiller utvalgstypene fra hverandre er at oppnevningen av NOU-utvalg er mer formell. Det kreves ikke at førstegangsoppnevninger av offentlige utredningsutvalg skjer ved Kongen i statsråd, men det er likevel ofte ønskelig dersom flere departementer berøres. Dessuten er det de seneste årene blitt lagt vekt på at de aller fleste utredningsutvalg med ekstern deltakelse oppnevnes i statsråd (Regjeringen 2017:56). Ekspertutvalg oppnevnes ikke nødvendigvis av regjeringen eller et eller flere departement alene, men også i samarbeid med andre aktører. For eksempel var bakgrunnen for utvalgene som står for rapportene «Fremtidig lønns og forhandlingssystem i staten» og «Et modernisert og forenklet lønns- og forhandlingssystem i staten», avlevert i 2017, en enighet mellom myndighetene og hovedsammenslutningene om å nedsette en arbeidsgruppe under forhandlingene om en ny hovedtariffavtale i staten.

Når det gjelder virkeperiode stemmer empirien med antakelsen om at det er forskjell mellom ekspertutvalg og NOU-utvalg. Mens de fleste NOU-utvalg arbeider i ett år eller mer (Christensen og Hesstvedt 2017:10), har ekspertutvalgene en gjennomsnittlig virkeperiode, det vil si fra perioden fra oppnevning av utvalg til innlevering av rapport, på ca. 8,6 måneder. Den korteste registrerte virkeperioden er én måned og den lengste på 26 måneder. Vanlig er det også for NOU-utvalg og ekspertutvalg at ett utvalg utarbeider flere rapporter i løpet av virkeperioden. Blant ekspertutvalgsrapportene tar disse form av delrapporter eller statusrapporter. I analysen er det utvalget som er analyseenhet, uavhengig av hvor mange rapporter det har avgitt.

Et likhetstrekk mellom NOU-utvalg og ekspertutvalg er at de begge tar interdepartementale organiseringer. Det er registrert et lite antall interdepartementale NOU-utvalg, men av metodiske årsaker under registreringen kjenner man foreløpig ikke helt sikkert til omfanget av disse. Av ekspertutvalgsrapportene nedsatt av KMD mellom 1995 og 2017 er 9,5% av dem utarbeidet i samarbeid mellom flere departementer, tilsvarende tall for ASD er

³ «Referansegruppe» refererer som oftest til en gruppe som bistår et utvalgs arbeid, men gjennom datainnsamlingen forekom det også at et ekspertutvalg ble omtalt som referansegruppe.

omlag 6%. Blant ekspertutvalgsrapportene er det i tillegg observert et intradepartementalt utvalg i KMD, bestående av representanter fra departementet.

Under datainnsamlingen ble alle rapporter publisert av departementene registrert. Rapporter utarbeidet av forskningsinstitutter og konsultentselskaper på bestilling av departementene utgjør en stor andel av de ekskluderte rapportene. I KMD utgjør forsknings- og konsulentrapportene omtrent 30% hver, og i ASD utgjør forskningsrapportene 28% og konsulentrapporter 16% av alle rapporter.

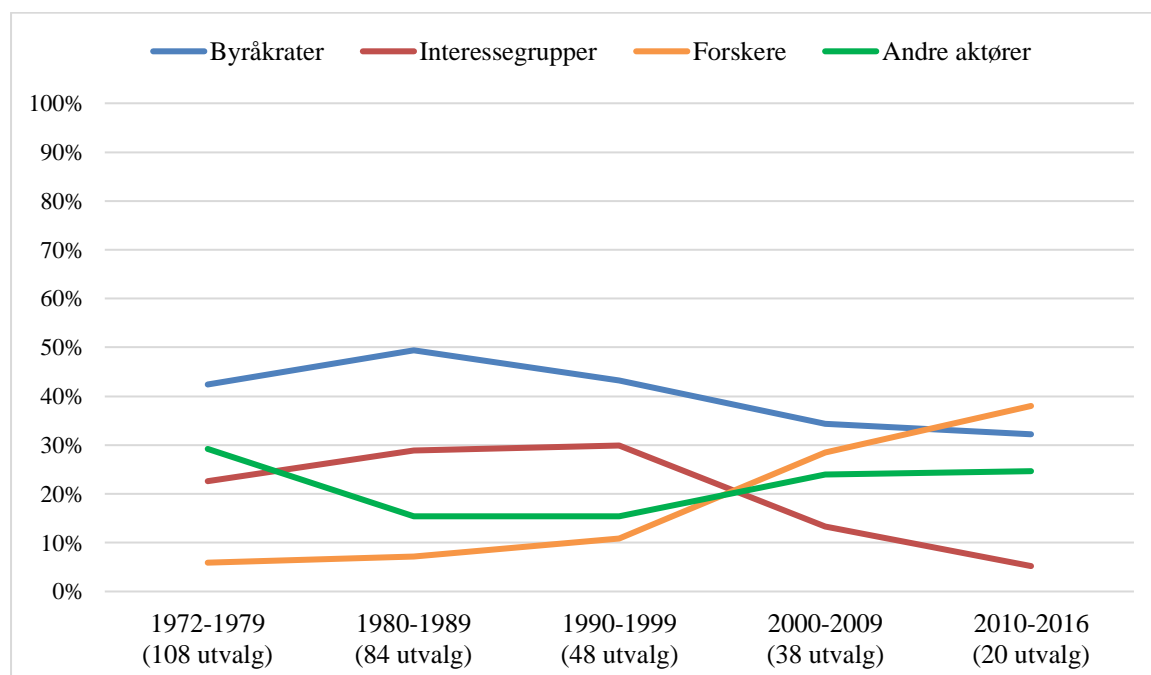
4.2 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

I denne delen presenteres data som gir grunnlag til å besvare de to første forskningsspørsmålene som omhandler medlemssammensetning i og Kommunal- og moderniseringsdepartementets bruk av NOU- og ekspertutvalg.

4.2.1 Utvalgenes medlemssammensetning

I denne delen presenteres resultatene om hvilke aktører som bistår departementet med informasjon og råd i NOU- og ekspertutvalg, om sammensetningen i utvalgene har endret seg over tid og om det er forskjeller mellom utvalgstypene.

Figur 1. Sammensetning av medlemmer i NOU-utvalg, KMD, 1972-2016



Kilde: Christensen, J. og Hesstvedt, S. (2017)

Figur 1 viser den prosentvise representasjonen av byråkrater, interessegrupper, forskere og andre aktører, til sammen 2219 medlemmer (ekskludert missing) i NOU-utvalg (inkludert lovutvalg) nedsatt av KMD i tiårsperioder. Hovedbildet er at representasjonen av byråkrater, interessegrupper og andre grupper har blitt redusert til fordel for økt forskerdeltakelse.

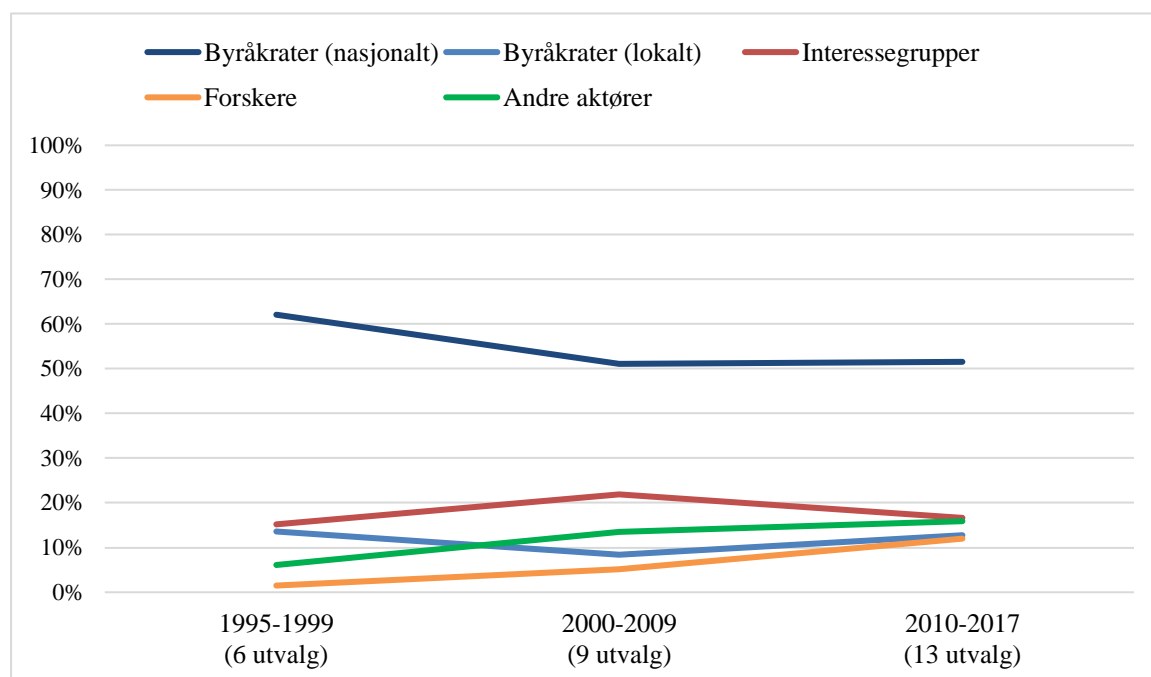
Byråkrater utgjorde den største gruppen fram til siste periode med et toppunkt på 1980-tallet der de utgjorde omtrent halvparten av medlemmene i alle NOU-utvalg. Byråkraters representasjon har imidlertid vært nedadgående i de påfølgende tiår.

Interessegrupper hadde en stabil økning fram til tredje periode, der de i 1980- og 1990-årene utgjorde rundt 30% av utvalgsmedlemmene. I de påfølgende periodene reduserte imidlertid deres deltakelse, og på 2010-tallet utgjorde de helt klart den minste aktørgruppen i departementets NOU-utvalg.

Forskernes representasjon i NOU-utvalg har vært økende gjennom alle tiårsperiodene, og særlig siden 1990-tallet har forskerandelen økt kraftig. I perioden 2010-2016 utgjorde forskerne den største gruppen med en representasjon på omlag 40%.

Representasjonen av andre aktører, det vil si personer fra privat sektor, politikere o.l., hadde et toppunkt på 1970-tallet der de hadde en representasjon på 30% i NOU-utvalgene. I de to tiårene som fulgte, ble deltakelsen blant denne aktørgruppen bortimot halvert. De påfølgende tiårsperiodene har deres representasjon derimot økt jevnlig. På 2010-tallet utgjorde de den tredje største gruppen i NOU-utvalg der de var representert med rundt 25% per utvalg.

Figur 2. Sammensetning av medlemmer i ekspertutvalg, KMD, 1995-2017



Figur 2 illustrerer den prosentvise representasjonen av byråkrater (både nasjonalt og lokalt), interessegrupper, forskere og andre aktører, til sammen 359 medlemmer (ekskludert missing) i ekspertutvalg nedsatt av KMD for hver tiårsperiode.

Det mest iøynefallende er byråkraters høye representasjon over tid. Byråkrater på nasjonalt nivå har dominert ekspertutvalg gjennom alle periodene med en prosentandel på over 50. Andelen byråkrater på nasjonalt nivå har imidlertid vært stabilt nedadgående siden 1990-tallet, mens andelen byråkrater på lokalt nivå har holdt seg rimelig stabil. Nasjonale byråkrater utgjorde fortsatt en stor andel av utvalgene sammensetning, men deres representasjon har vært synkende på bekostning av de andre aktørgruppene. Sammenligner man første og siste periode har representasjonen redusert med 10 prosentpoeng på to tiår.

Representasjonen av interessegrupper har gjennom de tre periodene vært stabil på mellom 15-20%. Interessegruppens deltakelse hadde en stabil økning fra første til andre periode, men fra andre til tredje periode har redusert med 6 prosentpoeng.

Forskernes representasjon i første periode var svært beskjeden, men har gradvis blitt økt gjennom de to påfølgende periodene. Fra 2000-tallet ser det ut til at forskernes (og andre aktørers) deltakelse har økt på bekostning av byråkratene og interessegruppens representasjon. Selv om forskere gjennom alle periodene utgjorde den minste aktørgruppen i ekspertutvalg, er det denne gruppen, sammen med gruppen andre aktører, som har størst økning sett alle perioder under ett, med rundt 10 prosentpoeng.

Tabell 3. Medlemssammensetning i NOU-utvalg per år, KMD, 2006-2016

År (antall utvalg)	Byråkrater	Interessegrupper	Forskere	Andre aktører	Medlemmer totalt (%)
2006 (3)	24,0%	8,0%	20,0%	48,0%	25 (100)
2007 (1)	57,1%	28,6%	0,0%	14,3%	7 (100)
2008 (3)	14,8%	7,4%	63,0%	14,8%	27 (100)
2009 (8)	39,8%	13,2%	33,8%	13,2%	68 (100)
2010 (1)	41,7%	0,0%	8,3%	50,0%	12 (100)
2011 (6)	17,7%	7,8%	56,9%	17,6%	51 (100)
2012 (3)	28,6%	0,0%	51,4%	20,0%	35 (100)
2013 (1)	36,3%	0,0%	18,2%	45,5%	11 (100)
2014 (3)	42,9%	4,8%	19,0%	33,3%	21 (100)
2015 (1⁴)	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	1 (100)
2016 (4)	45,0%	10,0%	25,0%	20,0%	40 (100)
Medlemmer totalt (N)	110	96	24	68	298

Kilde: Christensen og Hesstvedt (2017)

I tabell 3 framstilles den prosentvise sammensetningen av medlemmer i NOU-utvalgene hvert av de siste ti årene. Tabellen viser at medlemssammensetningen er forskjellig fra år til år, men at representasjonen av interessegrupper har vært gjennomgående lav, mens deltakelse blant forskere, byråkrater og andre aktører har vært middels.

Med utgangspunkt i de årene det ble nedsatt ett utvalg (2007, 2010, 2013, 2015), kan man se at sammensetningen per utvalg varierer fra utvalg til utvalg. I 2007 var utvalget dominert av byråkrater, med en representasjon på dobbelt og tredobbelt så mye som de øvrige aktørene, fortrinnsvis interessegrupper og andre aktører. I 2010 var representasjonen av forskere lav, og byråkrater og andre aktører høy. Tatt i betraktning at medlemmene som representerer «andre aktører» er fordelt på ulike tilhørigheter, var det flest representanter fra byråkratiet i dette utvalget. Dette gjelder også for utvalget nedsatt i 2013. I 2015 besto utvalget av én forsker.

⁴ Missing-verdier er ikke tatt med i tabellen. I 2015 ble det opprinnelig nedsatt to NOU-utvalg, ett utvalg bestående av én forsker og ett utvalg der deltakerne ikke var navngitt i rapporten. Sistnevnte utvalg er derfor ekskludert fra tabellen.

Tabell 4. Medlemssammensetning i ekspertutvalg per år, KMD, 2007-2017

År (antall utvalg)	Byråkrater nasjonalt	Byråkrater lokalt	Interessegrupper	Forskere	Andre aktører	Medlemmer total (%)
2007 (2)	69,2%	7,7%	7,7%	7,7%	7,7%	13 (100)
2008 (1)	10,0%	20,0%	40,0%	10,0%	20,0%	10 (100)
2009 (2)	37,0%	3,7%	33,3%	7,4%	18,5%	27 (100)
2010 (0)	-	-	-	-	-	0 (-)
2011 (1)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	10 (100)
2012 (1)	0,0%	13,3%	13,3%	26,7%	46,7%	15 (100)
2013 (1)	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	9 (100)
2014 (3)	62,5%	12,5%	0,0%	25,0%	0,0%	24 (100)
2015 (3)	44,8%	27,6%	17,2%	0,0%	10,3%	29 (100)
2016 (2)	50,0%	0,0%	50,0%	0,0%	0,0%	28 (100)
2017 (2)	27,3%	27,3%	0,0%	45,5%	0,0%	11 (100)
Medlemmer total (N)	74	20	35	19	28	176

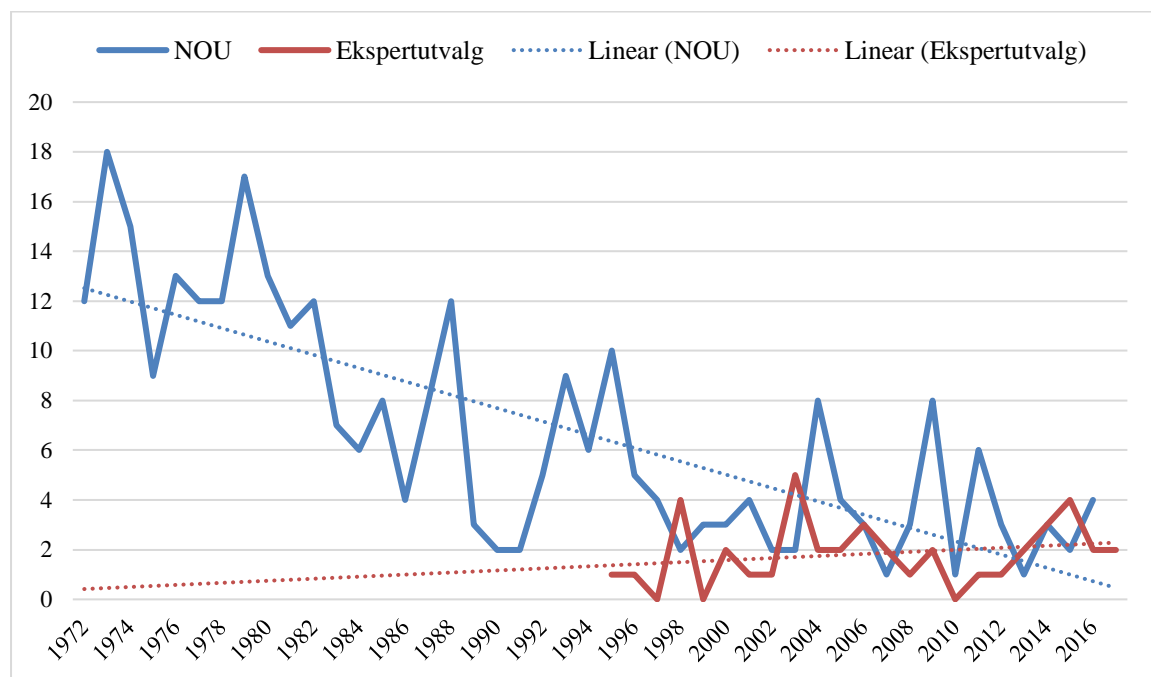
Tabell 4 viser en oversikt over medlemssammensetningen i ekspertutvalg de siste ti årene. Tabellen viser at det er store forskjeller i medlemssammensetningen fra år til år og det er vanskelig å påpeke et mønster, i motsetning til tabell 3. I 2010 ble det ikke registrert noen oppnevnte utvalg.

Med utgangspunkt i de årene det ble nedsatt ett utvalg (2008, 2011, 2012, 2013), er det mulig å se at sammensetningen i hvert utvalg varierer. I utvalget nedsatt i 2008 var det interessegrupper som dominerte, i 2011 besto utvalget kun av andre aktører, i 2012 var mange forskere representert, men flest andre aktører. I 2013 besto utvalget utelukkende av nasjonale byråkrater, noe som tyder på at det var et interdepartementalt utvalg.

4.2.2 Antall utvalg årlig

I denne delen går det nærmere inn på omfanget av bruken av NOU- og ekspertutvalg av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Figur 3. Antall NOU-utvalg og ekspertutvalg oppnevnt per år, KMD, 1972-2016/17



Figur 3 viser utviklingen i bruk av NOU- og ekspertutvalg. De stiplede linjene illustrerer utviklingen basert på en gjennomsnittsberegning av etableringen av utvalg for hele perioden.

Første NOU-utvalg ble registrert i 1972, og i 1973 og 1979 nådde forekomsten av NOU-utvalg sitt toppunkt med henholdsvis 18 og 17 utvalg. Selv om antallet årlige etablerte utvalg varierer, er tendensen at antall NOU-utvalg som oppnevnes årlig synker. I årene 2007, 2010 og 2013 ble kun ett utvalg oppnevnt, noe som representerer bunnpunktene for etableringen av NOU-utvalg.

Det første, registrerte ekspertutvalget ble oppnevnt i 1995 og det siste i 2017. Man kan ikke utelukke manglende registreringer, så det kan hende at det finnes ekspertutvalg nedsatt på et tidligere tidspunkt. Årene 1998, 2003 og 2015 representerer toppunkter for bruk av ekspertutvalg med henholdsvis 4 utvalg nedsatt hvert år. Bruken av ekspertutvalg varierer fra år til år, men trendlinjer viser en økende bruk av ekspertutvalg.

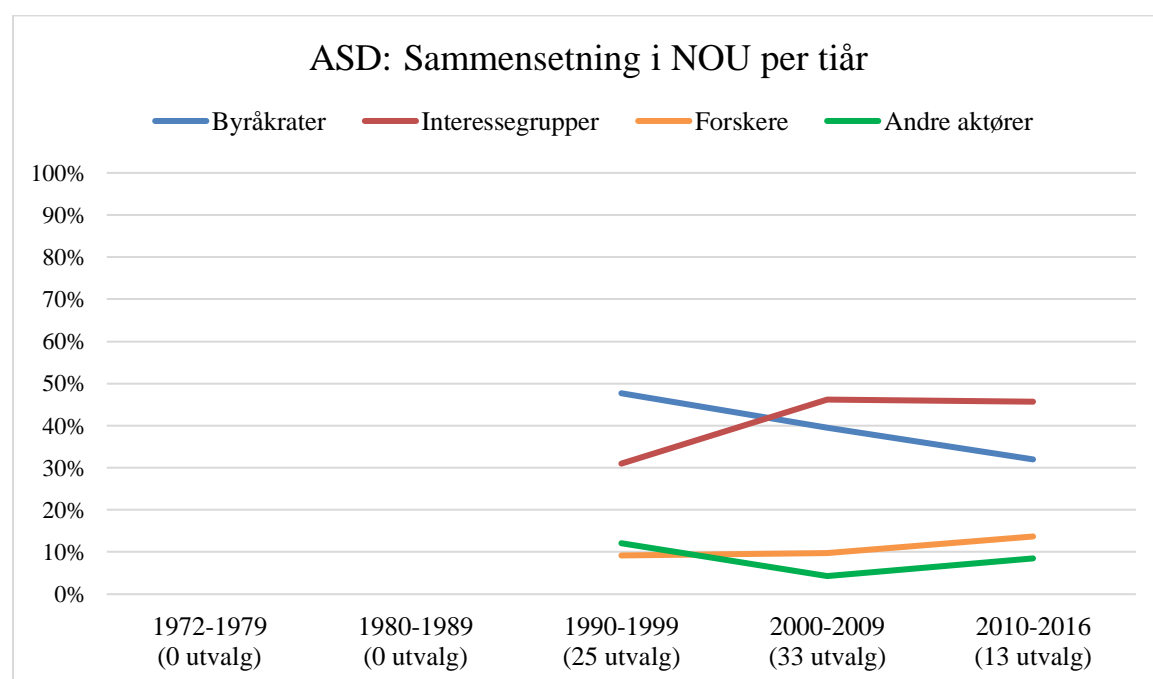
4.3 Arbeids- og sosialdepartementet

I dette delkapittelet presenteres data fra Arbeids- og sosialdepartementet som gir grunnlag til å besvare de to første forskningsspørsmålene som omhandler medlemssammensetning i og departementets bruk av NOU- og ekspertutvalg.

4.3.1 Utvalgenes medlemssammensetning

I denne delen går det nærmere inn på hvilke aktører som bistår Arbeids- og sosialdepartementet med informasjon og råd i NOU- og ekspertutvalg, om sammensetningen i disse utvalgene har endret seg over tid, og om er forskjeller mellom utvalgstypene.

Figur 4. Sammensetning av medlemmer i NOU-utvalg, ASD, 1990-2016



Kilde: Christensen, J. og Hesstvedt, S. (2017)

I figur 4 framstilles den prosentvise representasjonen av byråkrater, interessegrupper, forskere og andre aktører, til sammen 717 (ekskludert missing) i NOU-utvalg (inkludert lovutvalg) nedsatt av ASD i tiårsperioder. Hovedbildet er at representasjonen av byråkrater har blitt redusert betydelig, i tillegg til representasjonen av andre aktører som har hatt en beskjeden reduksjon. Disse gruppene reduksjon har hovedsakelig gått på bekostning av en stor økning i representasjonen av interessegrupper, men også en liten økning i representasjonen av forskere.

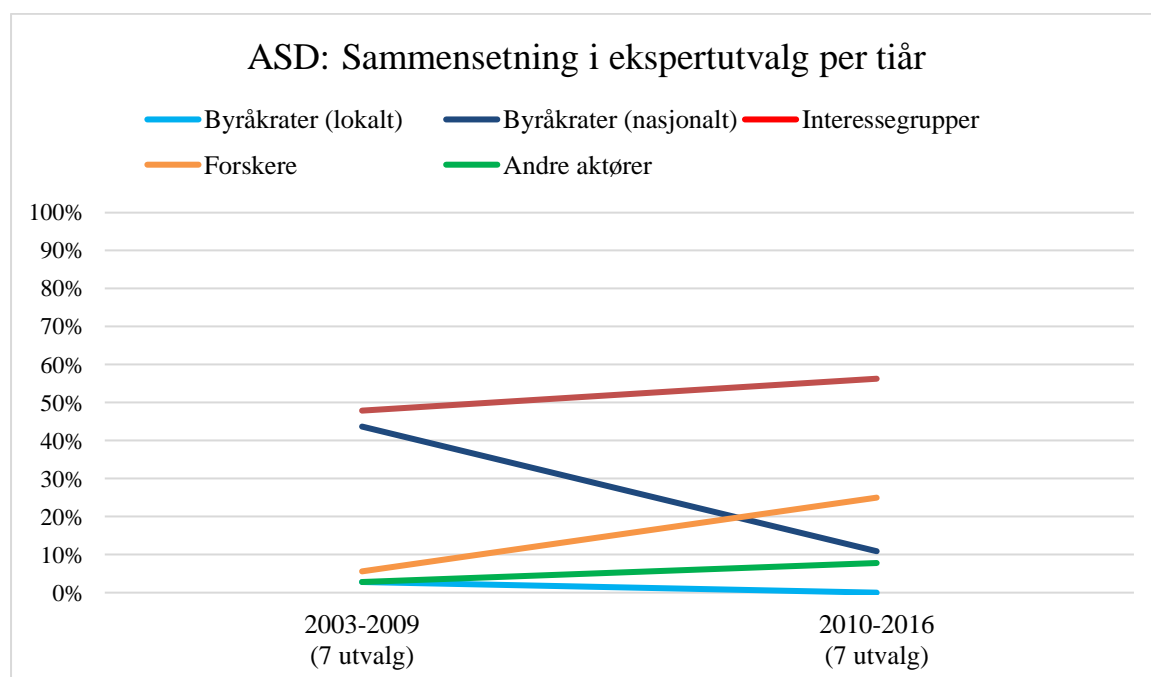
Figuren viser at byråkraters deltakelse har blitt redusert jevnlig i løpet av de tre periodene, til sammen 15 prosentpoeng. Nedgangen har gått på bekostning av økt deltakelse blant interessegrupper og forskere.

Representasjonen av interessegrupper har hatt den kraftigste økningen i løpet av de tre tiårene, med omkring 14 prosentpoeng. Sterkest var økningen fra første til andre periode. Fra andre til tredje periode har deres deltakelse i NOU-utvalg fortsatt å øke, men økningen er mer moderat.

Forskerandelen har utgjort kun en liten del av utvalgsmedlemmene i løpet av alle periodene, representasjonen av forskere har hatt en minimal økning med omtrent 3 prosentpoeng.

Representasjonen av andre aktører, som politikere og ansatte i privat sektor, har i løpet av de tre periodene blitt redusert. Fra første til andre periode var reduksjonen sterk, mens deltakelsen fra denne kategorien fra andre til tredje økte noe, men ble ikke like stor som første periode.

Figur 5. Sammensetning av medlemmer i ekspertutvalg, ASD, 2013-2016



Figur 5 viser den prosentvise representasjonen av medlemmer, til sammen 135 (ekskludert missing) i ekspertutvalg nedsatt av ASD på 2000- og 2010-tallet. Hovedbildet er at representasjonen av byråkrater har blitt kraftig redusert samtidig som deltakelsen blant de øvrige aktørgruppene har økt.

Representasjonen av nasjonale byråkrater var i første periode på nesten 45%, og har blitt redusert med 30 prosentpoeng i siste periode. Andelen lokale byråkrater var i første periode svært liten, og i andre periode var ikke denne gruppen representert i noen ekspertutvalg.

Representasjonen av interessegrupper var i første periode høy, med en andel på nesten 50%. Fra første til andre periode har andelen økt med rundt 8 prosentpoeng, og med det dominerer interessegrupper ASDs ekspertutvalg.

Forskerandelen var i første periode svært lav, men hadde en kraftig økning med 20 prosentpoeng til andre periode. I andre periode utgjorde forskere den gruppen med nest høyest representasjon etter interessegrupper.

Representasjonen av andre aktører har gjennom begge periodene vært lav, men har hatt en økning på 5 prosentpoeng.

Tabell 5. Medlemssammensetning i NOU-utvalg per år, ASD, 2006-2016

År (antall utvalg)	Byråkrater	Interessegrupper	Forskere	Andre aktører	Medlemmer totalt (%)
2006 (2)	38,9%	50,0%	5,5%	5,5%	14 (100)
2007 (2)	40,0%	44,0%	16,0%	0,0%	29 (100)
2008 (3)	36,7%	30,0%	26,7%	6,7%	30 (100)
2009 (1)	35,7%	64,3%	0,0%	0,0%	14 (100)
2010 (3)	26,7%	33,3%	20,0%	20,0%	30 (100)
2011 (1)	35,7%	64,3%	0,0%	0,0%	14 (100)
2012 (2)	38,1%	42,9%	14,3%	4,7%	21 (100)
2013 (1)	35,7%	64,3%	0,0%	0,0%	14 (100)
2014 (2)	31,0%	51,7%	3,4%	13,8%	29 (100)
2015 (1)	35,7%	64,3%	0,0%	0,0%	14 (100)
2016 (3)	29,0%	29,0%	35,5%	6,5%	31 (100)
Medlemmer totalt (N)	34	82	108	16	240

Kilde: Christensen, J. og Hesstvedt, S. (2017)

I tabell 4 framstilles den prosentvise sammensetningen av medlemmer i NOU-utvalgene nedsatt av ASD de siste ti årene, i prosenter. Tabellen viser at medlemssammensetningen er noe varierende, og med utgangspunkt i de årene det ble nedsatt ett utvalg (2009, 2011, 2013, 2015), ser man det samme mønsteret. Representasjonen av interessegrupper gjennomgående

har vært høy, byråkraters representasjon har jevnt over holdt seg middels høy og andelen forskere og andre aktører har vært lav.

Tabell 6. Medlemssammensetning i ekspertutvalg per år, ASD, 2006-2016

År (antall utvalg)	Byråkrater nasjonalt	Byråkrater lokalt	Interessegrupper	Forskere	Andre aktører	Medlemmer totalt (%)
2006 (0)	-	-	-	-	-	0 (-)
2007 (1)	11,1%	0,0%	88,9%	0,0%	0,0%	9 (100)
2008 (2)	17,4%	8,7%	73,9%	0,0%	0,0%	23 (100)
2009 (1)	37,5%	0,0%	0,0%	37,5%	25,0%	8 (100)
2010 (2)	0,0%	0,0%	68,8%	25,0%	6,2%	16 (100)
2011 (0)	-	-	-	-	-	0 (-)
2012 (1)	0,0%	0,0%	0,0%	85,7%	14,3%	7 (100)
2013 (0)	-	-	-	-	-	0 (-)
2014 (1)	42,8%	0,0%	14,3%	28,6%	14,3%	7 (100)
2015 (3)	11,8%	0,0%	58,8%	17,6%	11,8%	17 (100)
2016 (1)	11,8%	0,0%	82,3%	5,9%	0,0%	17 (100)
Medlemmer totalt (N)	15	2	61	19	7	104

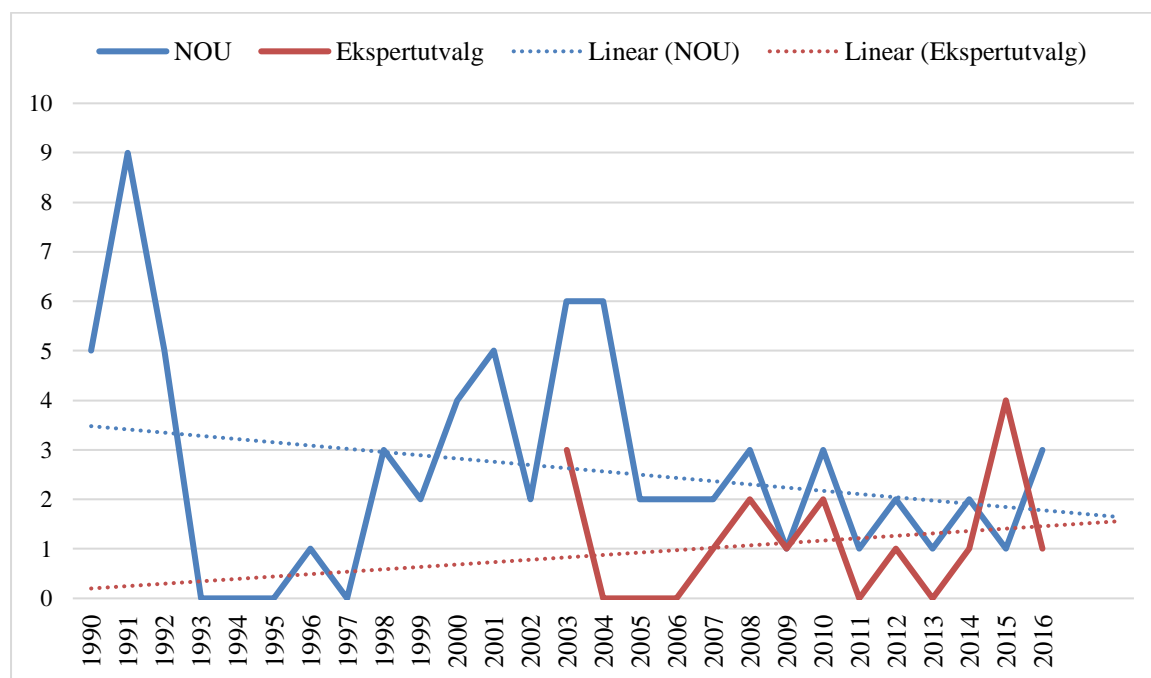
Tabell 6 viser den prosentvise sammensetningen av medlemmer i ekspertutvalg nedsatt av ASD de siste ti årene. I 2006, 2011 og 2014 ble det ikke registrert noen ekspertutvalg.

Med utgangspunkt i de årene det ble nedsatt ett utvalg (2007, 2009, 2012, 2014 og 2016), viser tabellen at sammensetningen i ASDs ekspertutvalg varierer fra utvalg til utvalg. I utvalget som ble nedsatt i 2007 dominerte interessegrupper. Nasjonale byråkrater utgjorde kun en liten del av dette utvalget, mens de andre gruppene ikke var representert i det heletatt. I utvalget fra 2009 utgjorde nasjonale byråkrater og forskere de største gruppene, og andre aktører en mindre del. Ingen interessegrupper deltok i dette utvalget. I utvalget som ble nedsatt i 2012 var det forskere som dominerte utvalget og en mindre del besto av andre aktører. I utvalget fra 2014 var det nasjonale byråkrater som utgjorde den største gruppen og andre aktører utgjorde en liten del. I 2016 var det igjen interessegrupper som helt klart utgjorde den største aktørgruppen. Her var representasjonen blant nasjonale byråkrater og forskere liten.

4.3.2 Antall utvalg årlig

Hvordan har det totale antallet NOU- og ekspertutvalg oppnevnt av Arbeids- og sosialdepartementet endret seg over tid?

Figur 6. Antall NOU-utvalg og ekspertutvalg oppnevnt per år, ASD, 1990-2016



Figur 6 viser oversikt over utviklingen i departementets bruk av NOU-utvalg og ekspertutvalg fra 1990 til 2016. De stiplede linjene illustrerer utviklingen basert på en gjennomsnittsberegning av etableringen av utvalg for hele perioden.

Første NOU-utvalg nedsatt av ASD ble registrert i 1990. Årsaken til dette er at arbeidspolitikk var et område som frem til 1990-tallet tilhørte Administrasjonsdepartementet som i dag er en del av KMD (Christensen og Hesstvedt 2017:26; se også oppgavens kapittel 3.1). I 1991 nådde forekomsten av NOU sitt toppunkt med 9 oppnevnte utvalg dette året. I løpet av årene 1993 til 1995 samt 1997 ble det ikke oppnevnt noen NOU-utvalg, men siden den gang har det blitt nedsatt minst én NOU årlig. Tendensen er at den årlige etableringen av NOU har blitt redusert, særlig tydelig i årene etter 2004.

De første registrerte ekspertutvalgene ble nedsatt i 2003, da etablering av tre utvalg ble registrert. I perioden 2004 til 2006, samt årene 2011 og 2013 ble ingen ekspertutvalg oppnevnt. For øvrig har oppnevningen av antall ekspertutvalg gjennomgående vært lavere enn NOU med unntak av i 2015. Når vi ser på de stiplede linjene, er tendensen at økningen av ekspertutvalg tilsvarende reduksjonen i NOU-utvalg i ASD.

5 Analyse og diskusjon

I dette kapitlet diskuteres de empiriske funnene med den hensikt å besvare problemstillingen ved hjelp av de tre konkrete forskningsspørsmålene. Analysen presenteres i to deler. I første del diskuteres resultatene fra kartleggingen av hvordan NOU- og ekspertutvalg er sammensatt og utviklingen i bruken av disse utvalgstypene, innenfor Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet. Andre del består av en diskusjon med utgangspunkt i normativ teori om konsekvensene bruk av ekspertutvalg har for verdigrunnlaget i det norske statsstyret.

5.1 Medlemssammensetning i og bruk av ekspertutvalg og NOU-utvalg

NOU-utvalg og ekspertutvalg er to typer midlertidige, rådgivende utvalg som har viktige funksjoner i politikktutformingsprosessen innledende fase der kunnskapsgrunnlaget som utvalgene produserer er utgangspunktet for departementenes videre saksbehandling. Ekspertutvalg ligner på mange måter NOU-utvalg, men skiller seg på enkelte kjennetegn, som omtalt i kapittel 4.1. For det første går ekspertutvalg under flere navn, de første registrerte utvalgene ble kalt «(partssammensatte) arbeidsgrupper», fra 2008 benyttet Stoltenberg-regjeringen betegnelsen «ekspertgruppe», mens begrepet «ekspertutvalg» har siden 2014 blitt brukt av Solberg-regjeringene. For det andre er nedsettelsen av ekspertutvalg mindre formell enn NOU-utvalg, og etableres av regjeringen, et eller flere departement, eller av departement i samarbeid med andre aktører. For det tredje har ekspertutvalgene som oftest kortere virkeperiode enn NOU-utvalg.

5.1.1 Medlemssammensetning i ekspertutvalg og NOU-utvalg

Oppgavens første forskningsspørsmål omhandler sammensetningen i ekspertutvalg sammenlignet med NOU-utvalg. Som det ble skrevet i kapittel 2.4 forventes det at forskerandelen i ekspertutvalgene gjenspeiler NOU-utvalgene. For Kommunal- og moderniseringsdepartementet forventes forskerandelen i ekspertutvalg å være høy, og for Arbeids- og sosialdepartementet forventes forskerandelen å være lav. Analysen omfatter fire aktørgrupper: byråkrater, forskere, interessegrupper og andre. I det videre vil hver aktørgruppes representasjon sammenlignes i departementenes NOU-utvalg og

departementenes ekspertutvalg. Deretter sammenlignes variasjonene i sammensetning i NOU- og ekspertutvalg i løpet av de siste ti årene. Til slutt følger en delkonklusjon hva gjelder medlemssammensetningen i departementenes ekspert- og NOU-utvalg.

Representasjon av forskere. I NOU-utvalg nedsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, jfr. kapittel 4.2.1 (figur 2), har forskerandelen vært betraktelig økende, særlig fra 1990-tallet. I perioden 2010-2016 utgjorde forskere den største gruppen med en gjennomsnittlig representasjon på nesten 40% i hvert utvalg. I NOU-utvalg nedsatt av Arbeids- og sosialdepartementet som er dokumentert i figur 4 har forskerandelen vært stabilt lav siden 1990-tallet. I perioden 2010-2016 utgjorde representasjonen av forskere kun i overkant av 10% i alle ASDs NOU-utvalg.

I kapittel 4.2.1 (figur 2) kom det fram at representasjonen av forskere i ekspertutvalg nedsatt av KMD har forskerandelen vært økende siden 1990-tallet, men økningen har vært moderat og i perioden 2010-2017 utgjorde forskere den minste aktørgruppen i KMDs ekspertutvalg, med en gjennomsnittlig representasjon på ca. 10% i hvert utvalg. Ser man forskeres deltakelse i ekspertutvalg nedsatt av ASD som det er redegjort for i kapittel 4.3.1 (figur 5), har forskerandelen økt fra 2000-tallet fram til 2010-tallet. I løpet av de to tiårsperiodene var det representasjonen av forskere som økte mest av alle aktørgrupper i ASDs ekspertutvalg, og i perioden 2010-2017 utgjorde forskere den aktørgruppen med nest høyest representasjon.

Ses forskeres representasjon i NOU- og ekspertutvalg under ett, spriker de empiriske funnene. I KMDs NOU-utvalg er forskerandelen stor, på 1970-tallet var denne andelen på omtrent 5% og har økt til nesten 40% på 2010-tallet, mens forskerandelen motsatt er liten i ekspertutvalgene, der andelen forskere har gått fra 1% på 1990-tallet til 10% på 2010-tallet. Undersøkelsens funn støtter med andre ord ikke forventningen om at forskere utgjør den største aktørgruppen i KMDs ekspertutvalg. Når vi ser på ASDs NOU-utvalg er forskerandelen liten, fra 1990-tallet har andelen gått fra 10% til 13% på 2010-tallet. Til sammenligning er forskerandelen større i ekspertutvalgene, der andelen har økt fra 5% på 2000-tallet til 25% på 2010-tallet. I ekspertutvalgene har representasjonen av forskere økt betydelig og det er iøynefallende at forskere utgjør en så stor del av ekspertutvalgene sammenlignet med NOU-utvalgene.

Representasjon av interessegrupper. I NOU-utvalg nedsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, jfr. kapittel 4.2.1 (figur 2), har andelen interessegrupper som deltar i NOU-utvalg minnet betraktelig. I løpet av de påfølgende to tiårene, utgjorde interessegrupper helt klart den gruppen som hadde lavest prosentvis representasjon i NOU-

utvalg i KMD. I motsetning til hos KMD, har interessegruppers representasjon i NOU-utvalgene nedsatt av Arbeids- og sosialdepartementet økt merkbart siden 1990-tallet jfr. kapittel 4.3.1 (figur 5). I perioden 2010-2016 utgjorde interessegruppene den største aktøren med nesten 50% av utvalgsmedlemmene i ASDs NOU-utvalg.

I KMDs ekspertutvalg, jfr. kapittel 4.2.1 (figur 2), har representasjonen fra interessegrupper vært stabil fra 1990-tallet og fram til 2010-tallet. I perioden 2010-2017 var interessegrupper representert med nesten 20% i hvert utvalg. Til forskjell har representasjonen fra interessegrupper vært gjennomgående høy i ekspertutvalg nedsatt av ASD, jfr. kapittel 4.3.1 (figur 5). I tillegg har interessegruppers representasjon økt siden 2000-tallet, og i perioden 2010-2017 dominerte denne aktørgruppen i ekspertutvalg nedsatt av ASD.

Sammenfattet viser dette at representasjonen fra interessegrupper i NOU- og ekspertutvalg er lav i KMD og høy i ASD. Fra 1970-tallet fram til 2010-tallet har interessegruppers deltakelse i NOU-utvalg nedsatt av KMD blitt redusert, og i ekspertutvalgene har deltakelsen vært stabilt lav fra 1990- til 2010-tallet. I NOU-utvalg nedsatt av ASD økte andelen interessegrupper blant utvalgsmedlemmene fra 1990- til 2000-tallet, men siden den gang har deltakelsen vært stabilt høy. I ASDs ekspertutvalg økte andelen fra 2000- til 2010-tallet. NOU-utvalgene og ekspertutvalgene følger med andre ord samme mønster i hvert departement med tanke på interessegrupperepresentasjonen. Med henblikk på forventningen utledet i kapittel 2.4, støtter undersøkelsens funn forventningen om at interessegruppene dominerer også i ekspertutvalg nedsatt av ASD.

Representasjon av byråkrater. Som vist i kapittel 4.2.1 (figur 1) der medlemssammensetningen i NOU-utvalg nedsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet er framstilt, har deltakelsen av byråkrater siden 1990-tallet fram til i dag hatt en jevn reduksjon. I perioden 2010-2016 utgjorde byråkrater den nest største aktørgruppen i KMDs NOU-utvalg, med en gjennomsnittlig representasjon på rundt 30% i hvert utvalg. I likhet med KMD, viser figur 4 at representasjonen av byråkrater i NOU-utvalg nedsatt av Arbeids- og sosialdepartementet også har hatt en moderat reduksjon siden 1990-tallet, og byråkrater utgjorde i perioden 2010-2016 den nest største aktørgruppen i ASDs NOU-utvalg, med en gjennomsnittlig representasjon på rundt 30% i hvert utvalg.

I likhet med NOU-utvalgene, har den totale representasjonen av byråkrater også i ekspertutvalg nedsatt av KMD redusert fra 1990-tallet, jfr. kapittel 4.2.1 (figur 2). Selv om reduksjonen i byråkraters representasjon er større i KMDs ekspertutvalg enn NOU-utvalg, er det likevel byråkrater som dominerer i ekspertutvalgene med en prosentvis representasjon på

opp mot 60% i gjennomsnitt i hvert utvalg i perioden 2010-2017. Skiller man mellom byråkrater på nasjonalt og lokalt nivå, er det representasjonen av forvaltningsansatte på nasjonalt nivå som har redusert mest, men det er likevel denne gruppen byråkrater som dominerer KMDs ekspertutvalg. Representasjonen av lokale forvaltningsansatte har vært stabil på 20% fra 1990-tallet fram til perioden 2010-2017. Til forskjell fra mønsteret som hittil er beskrevet, en jevn reduksjon, har representasjonen av byråkrater i ekspertutvalg nedsatt av ASD blitt kraftig redusert fra 2000-tallet, jfr. kapittel 4.3.1 (figur 5). Fra å være en av to dominerende aktørgrupper på 2000-tallet, utgjorde byråkratene en av de to lavest representerte aktørgruppene i perioden 2010-2017, med en reduksjon på 30 prosentpoeng. Når det gjelder skillet mellom forvaltningsansatte på nasjonalt og lokalt nivå, er det representasjonen av byråkrater på nasjonalt nivå som var høyest og har blitt redusert mest i løpet av de siste to tiårsperiodene. Deltakelsen blant lokale byråkrater i ASDs ekspertutvalg har i løpet av periodene vært beskjedne.

Oppsummert har representasjonen av byråkrater i NOU-utvalg vært nedadgående i begge departementer. I KMDs NOU-utvalg har andelen byråkrater blitt redusert fra 1970- til 2010-tallet, men betraktes fortsatt som relativt høy. Også i NOU-utvalg nedsatt av ASD har deltakelsen blant byråkrater sunket betraktelig fra 1990- til 2010-tallet, men andelen er fortsatt høy. I ekspertutvalgene har reduksjonen i deltakelse blant byråkrater også minket i begge departementer. Reduksjonen er klart størst i ASD, der andelen byråkrater gikk fra høy på 2000-tallet til lav på 2010-tallet, sammenlignet med KMDs ekspertutvalg der andelen gikk fra svært høy til høy i fra 2000- til 2010-tallet. I tillegg viser resultatene at reduksjonen i representasjon er større blant byråkrater på nasjonalt nivå, sammenlignet med byråkrater på lokalt nivå i ekspertutvalg.

Representasjon av andre grupper. I kapittel 4.2.1 (figur 2) kom det fram at representasjonen av andre grupper, som politikere, private aktører og konsulenter, i NOU-utvalg nedsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet har hatt en jevn, men relativt beskjedne økning siden 1990-tallet. I perioden 2010-2017 utgjorde disse aktørene den tredje største aktørgruppen med en gjennomsnittlig representasjon på litt over 20% i hvert NOU-utvalg. I ekspertutvalg oppnevnt av Arbeids- og sosialdepartementet, har representasjonen av andre grupper gått ned fra 1990-tallet til 2010-tallet, jfr. kapittel 4.3.1 (figur 4), og denne gruppen aktører utgjorde kun en liten andel i ASDs NOU-utvalg, under 10% i 2010-2016.

I KMDs ekspertutvalg har deltakelsen blant andre grupper hatt en beskjedne økning siden 1990-tallet, jfr. kapittel 4.2.1 (figur 2), men denne gruppen aktører utgjorde likevel en liten andel av medlemmene i ekspertutvalg oppnevnt i av KMD i perioden 2010-2017. I

ekspertutvalg nedsatt av ASD, hadde representasjonen av andre grupper en økning fra 2000- til 2010-tallet. I likhet med KMDs ekspertutvalg, utgjorde denne gruppen også en liten andel av medlemmene i perioden 2010-2017.

Felles for begge departementene er altså at andre aktører utgjør en relativt liten del av medlemssammensetningen i både NOU- og ekspertutvalg. I NOU-utvalg nedsatt av KMD har representasjonen av andre grupper vært stabil fra 1970-tallet til 2010-tallet, med unntak av en liten reduksjon og påfølgende økning i løpet av 1980- og 2000-tallet. I KMDs ekspertutvalg har andelen hatt en liten økning fra 1990- til 2010-tallet. I NOU-utvalg nedsatt av ASD har deltakelse blant andre grupper redusert ubetydelig fra 1990- til 2010-tallet. I ekspertutvalg nedsatt av ASD har derimot andelen økt noe fra 2000- til 2010-tallet.

Variasjon i medlemssammensetning. Resultatene indikerer at det har vært variasjoner i sammensetning fra utvalg til utvalg de siste ti årene. Det er mulig å se noen mønstre, men en må være forsiktig med å trekke konklusjoner om variasjon fra utvalg til utvalg fordi det enkelte år ble nedsatt mer enn ett utvalg, noe som sannsynligvis har påvirket framstillingen av sammensetningen. I NOU-utvalg nedsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (tabell 3 i kapittel 4.2.1) har interessegrupper har hatt lav representasjon i alle utvalg de siste ti årene. For de øvrige aktørgruppene er det vanskelig å påvise noen klare tendenser eller mønstre. I KMDs ekspertutvalg, jfr. kapittel 4.2.1 (tabell 4), er variasjonen i sammensetningen større sammenlignet med KMDs NOU-utvalg. Av utvalg oppnevnt av Arbeids- og sosialdepartementet, er mønsteret i NOU-utvalgene, jfr. kapittel 4.3.1 (tabell 5), tydeligere enn i KMD, i alle utvalgene har interessegrupper hatt størst representasjon, byråkrater har hatt middels representasjon, mens forskere og andre grupper har hatt lav representasjon. I likhet med KMDs ekspertutvalg, er variasjonene i ekspertutvalg nedsatt av ASD i løpet av de ti siste årene, jfr. kapittel 4.3.1 (tabell 6), større enn for departementets NOU-utvalg.

Forskjeller mellom utvalgstyper kan også avdekkes. Tendensen i KMDs NOU-utvalg er at interessegrupper er lite representert i alle utvalg, mens representasjonen av de øvrige aktørgruppene varierer. I KMDs ekspertutvalg er det derimot vanskelig å påvise noen klare mønstre. Det tydeligste mønsteret kommer fram i NOU-utvalgene nedsatt av ASD. Mønsteret som er gjennomgående i NOU-utvalgene de ti siste årene er interessegruppers høye representasjon, byråkraters middels, og forskere og andre gruppers lave representasjon. I ekspertutvalgene er det motsetningsvis vanskelig å påpeke et slikt mønster fordi variasjonen er stor fra utvalg til utvalg. Departementene sett under ett, viser undersøkelsen at variasjonen i medlemssammensetningen er større i ekspertutvalgene enn NOU-utvalgene.

Problemstilling 1: delkonklusjon. Selv om et kort tidsperspektiv nyanserer bildet av NOU- og ekspertutvalgenes sammensetning, oppsummeres første del av problemstillingen ut fra et lengre tidsperspektiv. På bakgrunn av at NOU-studien viser en markant økning i forskeres representasjon i Kommunal- og moderniseringsdepartementet over tid, var det forventet at dette også skulle gjelde ekspertutvalg. De empiriske funnene støtter ikke forventningen og viser tvert i mot at representasjonen av forskere i ekspertutvalg har vært beskjeden, og at ekspertutvalgene derimot domineres av byråkrater. Når det gjelder Arbeids- og sosialdepartementet viser NOU-studien av representasjonen av forskere er lav, men forskerandelen i ekspertutvalgene er moderat og empirien avkrefter dermed forventningen.

5.1.2 Departementenes bruk av ekspertutvalg og NOU-utvalg

Andre forskningsspørsmål omhandler bruken av ekspertutvalg i forhold til bruken av NOU-utvalg. På bakgrunn av at det nedsettes færre NOU-utvalg enn tidligere, forventes det at departementenes bruk av ekspertutvalg har økt, jfr. kapittel 2.4.

Resultatene i kapittel 4.2.2 (figur 3) viser at Kommunal- og moderniseringsdepartementets bruk av NOU-utvalg er redusert betydelig i løpet av de siste 40 årene, samtidig som bruken av ekspertutvalg har økt. Økningen i bruken av ekspertutvalg tilsvare imidlertid ikke reduksjonen i bruken av NOU-utvalg. Også i Arbeids- og sosialdepartementet er bruken av NOU-utvalg i løpet av de siste 20 årene redusert, jfr. kapittel 4.3.2 (figur 6), men reduksjonen er liten sammenlignet med KMD. I ASD har bruken av ekspertutvalg økt, og økningen ser dessuten ut til å tilsvare reduksjonen i bruk av NOU-utvalg.

Av alle rapportene som ble registrert under datainnsamlingen, er en stor andel utarbeidet av konsultantselskaper og forskningsinstitutter på oppdrag for departementene jfr. kapittel 4.1 (tabell 2). I KMD er til sammen over halvparten av rapportene bestilt av departementet. Av alle rapporter avlevert til KMD utgjorde forskningsrapportene og konsulentrapportene ca. 30% hver, der første registrerte konsulentrapport ble avgitt i 1999 og første registrerte forskningsrapport ble avgitt i 2000. De siste registrerte forsknings- og konsulentrapportene har blitt avlevert i 2018. Av rapportene avlevert til ASD er 28% registrert som forskningsrapporter, med første registrerte rapport avgitt i 2001 og siste i 2018. Konsulentrapportene utgjorde 16% av ASDs totale antall rapporter, der første rapport ble avlevert i 2002, og siste i 2018. Det store omfanget av bestilte rapporter tyder på at departementene ikke bare benytter utvalg, men også andre kanaler eller ordninger for rådgivning i utstrakt grad.

Under datainnsamlingen ble det i tillegg registrert flere rapporter utarbeidet av arbeidsgrupper i Arbeids- og sosialdepartementet. Disse rapportene var ikke nedsatt av departementet, men av underlagte enheter alene, for eksempel av Arbeidslivslovutvalget og Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd. Disse arbeidsgruppene er permanente og derfor ikke inkludert i analysen. Arbeidsgruppene består av hovedsammenslutningene og representanter fra regjeringen, og betyr at de største interesseorganisasjonene utøver innflytelse også utenom systemet av midlertidige, rådgivende utvalg.

Problemstilling 1: delkonklusjon. I lys av forventningen viser funnene en klar tendens av at bruken av ekspertutvalg har økt, samtidig som NOU-utvalg har redusert, i begge departementer. Empirien støtter med det forventningen. Det er imidlertid umulig å konkludere om økt bruk av ekspertutvalg er en følge av redusert bruk av NOU-utvalg. Selv om det er sammenfall i tid gir ikke de empiriske observasjonene belegg for å si noe om årsaksforholdet. For eksempel kan det store omfanget i departementenes bruk av bestilte utredninger fra forskere og konsulenter tenkes å være en faktor her, men dette gjenstår å undersøke.

5.1.3 Bidrar ekspertutvalg til økt ekspertifisering?

Medlemssammensetningen i og bruken av ekspertutvalg legges til grunn for å vurdere om ekspertutvalg bidrar til økt ekspertifisering, definert som tiltakende bruk av forskere i politikkkutformingsprosesser.

Når det gjelder Kommunal- og moderniseringsdepartementet har representasjonen av forskere i NOU-utvalg vært betraktelig økende siden 1990-tallet. Forskerandelen er høy og i perioden 2010-2016 utgjorde forskere den største gruppen i denne typen utvalg. Også i KMDs ekspertutvalg har representasjonen av forskere vært økende siden 1990-tallet, men økningen er beskjedne og forskerandelen er lav. Undersøkelsen viser at byråkrater lenge har dominert, og fortsatt dominerer, i ekspertutvalg. I Arbeids- og sosialdepartementet har representasjonen av forskere i NOU-utvalg vært økende siden 1990-tallet, men økningen har vært liten og andelen forskere er lav. I ASDs ekspertutvalg har representasjonen av forskere vært økende siden 2000-tallet. Økningen er rimelig stor og forskerandelen i perioden 2010-2017 er moderat. Undersøkelsen viser at representasjonen av interessegrupper har økt, og at denne gruppen er størst i både NOU- og ekspertutvalg nedsatt av ASD på 2010-tallet.

Bruken av NOU-utvalg har vært nedadgående, mens bruken av ekspertutvalg har vært økende. Dette gjelder i begge departementer, men bruken av ekspertutvalg er større i ASD, sammenlignet med KMD. Kartleggingen av alle publiserte rapporter avdekket dessuten at

bortimot 60% av dem er skrevet av ulike forskningsinstitutter, der fordelingen mellom departementene er tilnærmet lik. Forskeres rolle i utredningsarbeid gjør seg dermed gjeldende også utenfor utvalgssystemet, og det er følgelig rimelig å anta at de står for en større del av produksjonen av kunnskapsgrunnlaget for politiske beslutninger i Norge enn studien av ekspertutvalg tilsier. Det samme gjelder også eksterne konsulenter med tanke på at konsulentrapporter utgjorde rundt 45% av det totale antallet rapporter.

Problemstilling 1: konklusjon. Oppsummert viser undersøkelsen at representasjonen av byråkrater og interessegrupper er høyest i ekspertutvalg, og at departementenes bruk av ekspertutvalg er økende. Selv om representasjonen av forskere i ekspertutvalg også er økende, utgjør denne gruppen en relativt liten andel av utvalgene. Dette betyr at tiltakende bruk av ekspertutvalg per i dag vil medføre at byråkrater og interessegrupper har størst innflytelse på ekspertutvalgenes arbeid. Men tatt i betraktning at ekspertifisering viser til tiltakende bruk av forskere, og at forskerandelen har økt gjennom alle periodene i begge departementer og samtidig har hatt størst økning av alle aktørgrupper, kan man hevde at ekspertutvalg *i noen, men begrenset grad* har medført tiltakende ekspertifisering. Dersom økningen i forskerandelen og bruken av ekspertutvalg fortsetter i begge departementer, kan dette bildet endre seg framover i retning større grad tiltakende ekspertifisering.

5.2 Ekspertutvalg og norske styringsprinsipper

I denne delen diskuteres problemstillingens andre spørsmål, om hvordan bruk av ekspertutvalg påvirker verdiene i det norske statsstyret. I kapittel 2.4 ble det argumentert for at hver aktørgruppe ved deltakelse i ekspertutvalg vil tillegge verdiene ulikt vekt. Folkeflertallets preferanser uttrykt gjennom frie valg er én kilde til demokratisk legitimitet. På bakgrunn av at lojalitet til det politiske lederskapet er en sentral egenskap som kjennetegner forvaltningsansatte, tolkes i denne oppgaven en økning av byråkrater representert i offentlige utvalg å være et uttrykk for en styrking i verdien av flertallsstyre. Output-basert legitimitet hviler på en beslutnings kvalitet og representerer en alternativ kilde til legitimitet. Ettersom forskeres kunnskapsdannelse er faglig uavhengig og av epistemisk karakter, tolkes en økning av representasjonen av forskere i offentlige utvalg å være et uttrykk for styrking i verdien av fagstyre. Den siste legitimitetskilden som denne oppgaven behandler er input-basert legitimitet som hviler på deltakelse blant berørte aktører. På bakgrunn av at interessegrupper ofte trekkes inn i politikktutformingsprosesser av den grunn

at de representerer berørte parter, tolkes en økning av interessegrupperepresentasjon i utvalg å være et uttrykk for en styrking i verdien av partsstyre.

Med utgangspunkt i hvilke styringsprinsipper som kommer til uttrykk gjennom departementenes bruk av NOU-utvalg, diskuteres det videre hvilke konsekvenser bruk av ekspertutvalg har på dette i form av svekkelse eller styring og styringsverdienenes forhold til hverandre. NOU- og ekspertutvalgene gir uttrykk for en økt vektlegging av ulike styringsprinsipper avhengig av departement, det vil dermed være lite hensiktsmessig å foreta en samlet diskusjon. I det videre diskuteres derfor styringsprinsippene i departementene hver for seg.

5.2.1 Styringsprinsipper i Kommunal- og moderniseringsdepartementet

NOU-utvalgene nedsatt av KMD har utviklet seg til å bli forskertunge på bekostning av representasjon fra byråkrater, interessegrupper og andre typer av deltakere. Dette innebærer følgelig at verdien av flertallsstyre og partsstyre har blitt redusert, mens dominans av forskere impliserer en økt vektlegging av verdien av fagstyre. For at en beslutning skal betraktes som legitim i tråd med prinsippet om fagstyre impliserer dette at en beslutning skal baseres på et solid faglig grunnlag. Fri kunnskapsdannelse og uavhengig forskning er derfor sentrale forutsetninger for et godt statsstyre (jfr. kapittel 2.3.2). At faglige hensyn forankret i uavhengig forskning tillegges vekt i utredningsfasen vil neppe kunne betraktes som et problem i seg selv, men tvert om kunne bidra til produksjon av et godt kunnskapsgrunnlag for, og dermed legitimere, politiske beslutninger. Som oftest er forskere ansvarlige for faktagrunnlaget, mens det er opp til politikere og borgere å vurdere verdispørsmål (March og Olsen 1995:81; Vibert 2007:34; Kitcher 2011:57). Men som vi skal se, kan kunnskap overstyre politikk ved at forskere legger både faktapremisser og verdipremisser til grunn i utvalgsarbeid og dermed ikke nødvendigvis sikrer faglighet.

Selv om forskere som eksterne rådgivere betraktes som nøytrale, finnes det imidlertid ingen garanti for at forskere nyttiggjør sine fagkunnskaper på en nøytral måte, eller at de ikke har en agenda med deltakelse i utvalgsarbeid (March og Olsen 1995). Forskeres autoritet utledes gjerne av deres vitenskapelige ekspertise, i så måte vil forskere kunne finne det formålstjenlig å utnytte deres posisjon som et instrument til politisk press. Som omtalt i kapittel 2.4.2 kan forskere for eksempel kan overdrive betydningen av egne kunnskaper eller forskningsresultater for å få politisk støtte, rettferdiggjøre særinteresser eller

problemdefinering. På denne måten kan forskeres faktapremisser medføre at kunnskap overstyrer offentlig politikk.

Tatt i betraktning at forskere sjelden er verdinøytrale selv om deres forskning vil være objektiv (Douglas 2009) vil dessuten økt vektlegging av verdien av fagstyre potensielt medføre en fare for at kunnskapen overstyrer politikken. Forskere som representerer ulike profesjoner vil oppfatte, tolke og betrakte verden på ulike måter. For eksempel vil økonomer, statsvitere og jurister ha ulike tilnærminger til hvordan offentlige problemer bør løses og hvilken politikk som oppfattes som best for å løse et gitt problem. Med andre ord vil ulike forskere ha med seg verdipremisser inn i utvalgsarbeid, og potensielt få stort gjennomslag under dekke av å være «verdinøytral».

Departementets bruk av ekspertutvalg representerer en forskyvning mot dominans av byråkrater og understøtter dermed prinsippet om flertallsstyre. Det betyr at det politiske flertallet får større gjennomslag enn forskeres faglige synspunkter. At flertallsstyret overordnes fagstyret kan på flere måter virke rimelig gitt farene for at eksperter får forrang fremfor folkeviljen. I et representativt demokrati vil beslutninger basert på konsensus, forstått som folkeflertallet uttrykt gjennom valgkanalen, i og for seg betraktes som det mest demokratiske beslutningsprinsippet og bidra til prosedural legitimitet. Et rådgivende utvalg dominert av byråkrater åpner imidlertid opp for situasjoner der spenningsforholdet mellom flertallsstyre og fagstyre gjør seg gjeldende i form av at politikken kan overse kunnskapens egenverdi.

I tilfeller der det politiske lederskapet ønsker å framstå som handlekraftig og effektiv, for eksempel situasjoner som krever rask politisk respons, vil konklusjonen fra et hurtigarbeidende utvalg kunne legitimere påfølgende beslutninger. Utvalgets mandat som er bestemmende for hvilke aspekter av en sak utvalget er satt til å utrede samt virkeperiode, er formulert av departementene. Ved å bestemme hvilke vurderingskriterier som skal ligge til grunn for utvalgets arbeid, kan byråkrater få stor makt i å begrense utvalgets spillerom. Selv om det i utgangspunktet er vanskelig å utøve politisk-administrativ kontroll over forskere som eksterne rådgivere (Halligan 1995), vil et spesifisert og detaljert mandat kunne sette begrensninger for potensialet for utnyttelsen av fagkunnskap i utvalgsarbeid.

En nærliggende problematikk er at departement som nedsetter utvalg også har makt over utvalgets medlemssammensetning ved å peke ut deltakere. «Kirsebærplukking» viser til at utpekingen av forskere i utvalg baseres på deres forståelse av det politiske spill og at deres synspunkter samsvarer med det politiske lederskapets dagsorden, heller enn på bakgrunn av forskeres kompetanse (Christensen et al 2009). En slik strategisk bruk av forskere vil kunne

generere symbolsk legitimitet (Boswell 2008) ved at forskere deltar i utvalgsarbeidet, men sammensetningen er skjev («biased») slik at alternative synspunkter ikke legges til grunn for utvalgets råd og anbefalinger.

Gitt byråkraters betydelige innflytelse på utvalgenes mandat og sammensetning kan politikk potensielt overse kunnskapens egenverdi. I så fall må man spørre seg: hvilken kunnskapens egenverdi? Forskning kan være usikker og uferdig (Maasen og Weingart 2005), forskere har ofte delte meninger, på enkelte områder hersker bred enighet, men på de fleste områder vil forskere være grunnleggende uenige i hva som er sann kunnskap og hvordan offentlig politikk deretter bør innrettes. Hvordan vil folkets representanter da kunne vedta kvalitetssikret politikk som gir output-basert legitimitet? Under slike forhold rettferdiggjøres det at flertallsprinsippet settes over prinsippet om fagstyre. Samtidig viser diskusjonen at politikk kan overse kunnskapens egenverdi også i utvalg som domineres av forskere. Myndighetenes kontroll over utvalg kan hindre forskere i å sikre faglighet, noe som i verste fall kan føre til at politikere vedtar politikk som strider mot etablerte kunnskapsgrunnlag og svekke output-legitimitet.

5.2.2 Styringsprinsipper i Arbeids- og sosialdepartementet

I NOU-utvalg nedsatt av ASD har det utviklet seg en dominans av interessegrupper, hovedsakelig på bekostning av representasjonen av byråkrater. Dette innebærer en vektlegging av verdien av partsstyre og følgelig at vektleggingen av verdien av flertallsstyre har redusert. Prinsippet om flertallsstyre betraktes som det mest demokratiske beslutningsprinsippet i saker som angår alle samfunnsaktører i omtrent lik grad, dette prinsippets rimelighet avhenger således av en beslutnings saksspesifikke innhold (Egeberg 1990). For at beslutninger som berører enkelte parter i større grad enn folkeflertallet forøvrig skal betraktes som legitime, tilsier prinsippet om partsstyre at berørte parter må gis eksklusiv rett til deltakelse i politikkutformingsprosesser. Fordi også ekspertutvalgene består av flest representanter fra interessegrupper, bidrar departementets bruk av ekspertutvalg til en styrking av verdien av partsstyret.

Ved å inkludere særlig berørte parter i utvalgsarbeid vil myndighetene på en side kunne oppnå input-basert legitimitet forstått som deltakelse av relevante, berørte aktører (Scharpf 1999). På en annen side vil det å gi berørte parter innflytelse på politikkutforming kunne forsikre myndighetene om at disse gruppene ikke vil gå inn for å lamme potensielt viktige samfunnsfunksjoner som en motreaksjon (Egeberg 1981), men heller støtte opp om politiske

avgjørelser. Men, hvilke gruppers interesser er det som burde ha deltakelsesrett, med andre ord, hvem kan defineres som berørte parter i en sak? Svaret vil først og fremst være avhengig av beslutningers innhold, men i praksis blir det ofte satt likhetstegn mellom «berørte parter» og «organiserte interesser» (Olsen 1978). Tatt i betraktning at de største organisasjonene, henholdsvis fra arbeids- og næringslivet, allerede har etablert seg som sentrale samhandlingsaktører overfor myndighetene, er det ikke urimelig å anta at disse gruppene gis forrang også i utvalgsarbeid. Dette representerer på ingen måte et problem dersom det er disse gruppenes interesser som berøres av nye politikkforslag som gjør at de bør ha et ord med i laget.

Det kan derimot oppstå et problem dersom relativt nye eller mindre ressurssterke interessegrupper som ikke er tilknyttet de store sammenslutningene egentlig er de berørte partene. I en slik situasjon vil de berørte aktørene kunne stå svakere i forsøket på å utøve innflytelse på politikkutforming sammenlignet med de etablerte gruppene (Olsen 1987; Nordby 1994), som ofte allerede gis forrang i utvalgsarbeid. Ressurssterke interessegrupper vil potensielt kunne legge premisser for politikkutforming til egen fordel, flertallsdiktaturet ville i så måte kunne blitt et faktum for de gruppene som virkelig er berørte parter. I situasjoner der små gruppers interesser overses vil prinsippet om partsstyre virke mot sin hensikt.

Det er imidlertid slik at for at interessegrupper skal kunne få, eller i alle fall kunne øke sine muligheter for gjennomslag og legitim oppslutning, bør de argumentere for egne interesser og standpunkter på en måte som skaper inntrykk av at de gagnar samfunnet som helhet (Rommetvedt 2002). Ut i fra dette perspektivet kan det tenkes at de «den integrerte eliten av organiserte interesser» (Olsen 1978:63) ikke nødvendigvis ville fått gjennomslag for sine særinteresser.

Slik det utgår av prinsippet om flertallsstyre, må prinsippet om partsstyre være underordnet flertallsprinsippet. Undersøkelsen av ekspertutvalg nedsatt av ASD viser at representasjonen blant byråkrater er svært lav, og at verdien av flertallsstyre er liten i disse utvalgene sammenlignet med NOU-utvalgene. Selv om det er departementet som utarbeider utvalgenes mandat, kan det være stor sannsynlighet for at dominansen av interessegrupper medfører at interessegruppene får stor makt over utvalgsarbeidet. Avhengig av argumentasjonens innhold, vil interessegrupper potensielt kunne få makt til å for eksempel redefinere problemer, hevde egeninteresser eller kreve beslutningsmakt. Med hensyn til forvaltningens ansvar overfor den politiske ledelsen, vil interessegruppers intensjoner og

handlinger kunne undergrave den politikken velgerne har stemt frem og dermed den demokratiske legitimiteten.

5.2.3 Konsekvenser av bruken av ekspertutvalg – en oppsummering

Bruk av ekspertutvalg har ulike konsekvenser for norske styringsverdier, avhengig av departement. I Kommunal- og moderniseringsdepartementet representerer NOU-utvalgene en vektlegging av verdien av fagstyret, mens departementets bruk av ekspertutvalg innebærer en vektlegging av verdien av flertallsstyret og svekkelse av fagstyret. Som diskutert kan spenningsforholdet mellom disse verdiene gå begge veier. På den ene side kan forskere sikre at utvalgenes råd og anbefalinger baseres på epistemisk kunnskap, men også legge til grunn både faktapremisser og verdipremisser i utvalgsarbeidet som i verste fall ikke vil sikre faglighet. På den annen side vil vektlegging av verdier av flertallsstyret, som representert i ekspertutvalg, kunne påse at utvalget etter beste evne arbeider for en politikk som folkeflertallet har stemt frem. Samtidig vil byråkrater kunne begrense utvalgenes handlingsrom, hindre faglig deliberasjon og produksjon av epistemisk gode anbefalinger, også i utvalg som domineres av forskere.

I Arbeids- og sosialdepartementet representerer NOU-utvalgene en vektlegging av verdien av partsstyret, og bruken av ekspertutvalg innebærer en styrking av denne verdien. Hvilke interessegrupper som betraktes som berørte parter er utfordrende å utpeke, og gitt at det ofte settes likhetstegn mellom interessegruppe og berørte aktører er det ofte de ressursrike gruppene som inviteres inn i utvalgsarbeid. Dette vil kunne medføre flertallsdiktatur for de mindre interessegruppene. Med hensyn til rimeligheten av å prioritere prinsippet om flertallsstyre over partsstyre, kan dominansen av interessegrupper likevel medføre at interessegrupper gis betydelig makt som kan bidra til at kunnskapsgrunnlaget som produseres vil gagne gruppenes særinteresser fremfor samfunnet forøvrig fordi representasjonen av byråkrater i ekspertutvalgene er svært lav.

6 Avslutning

Gjennom utredningsinstruksen (2016) stilles det forventninger til den offentlige forvaltning om å sørge for utarbeidelse av godt kunnskapsgrunnlag før politiske beslutninger tas i Norge. Dette medfører følgelig at politikk skal være kunnskapsbasert. For det politiske lederskapet blir det dessuten stadig viktigere å rådføre seg med såkalte eksperter, og blant ekspertene står forskere i en særstilling. En studie av NOU-utvalg viser at forskerandelen i denne typen utvalg har vært økende. Denne oppgaven tar for seg slik ekspertisering i Norge gjennom en undersøkelse av midlertidige, rådgivende utvalg benevnt som ekspertutvalg. Oppgavens overordnede problemstilling er:

I hvilken grad bidrar bruk av ekspertutvalg til økt ekspertisering av kunnskapsgrunnlaget for politiske beslutninger i Norge? Hvilke konsekvenser har bruken av ekspertutvalg for verdigrunnlaget i et demokratisk statsstyre?

Undersøkelsen omfatter en kartlegging av ekspertutvalg nedsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet, og sammenlignes med foreliggende data om NOU-utvalg nedsatt av tilsvarende departementer. For å innhente data om ekspertutvalg er det gjennomført kvantitative innholdsanalyser av alle ekspertutvalgsrapporter publisert på regjeringen.no, identifisert gjennom departement- og temasøk. Det ble gjort en opptelling av antall utvalg, og etableringsår, etableringsdepartement, virkeperiode og medlemssammensetning ble registrert. På bakgrunn av at tidligere forskning har studert utvalg fra tre perspektiver: det statssentrerte-, korporative- og kunnskapsbaserte perspektivet, er utvalgenes medlemmer klassifisert som byråkrater, interessegrupper, forskere og «andre aktører».

6.1 Hovedfunn

Problemstillingen er forsøkt besvart gjennom tre forskningsspørsmål.

Det første forskningsspørsmålet er formulert: *Hvordan er ekspertutvalgene satt sammen sammenlignet med NOU-utvalg?* Det var forventet at forskerandelen i ekspertutvalg ville gjenspeile NOU-utvalgene, og at dette ville avhenge av departement. På grunnlag av NOU-studien var det forventet høy forskerandel i ekspertutvalg nedsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og lav forskerandel i ekspertutvalg nedsatt av Arbeids- og

sosialdepartementet. Undersøkelsen viser at ekspertutvalgene ikke gjenspeiler samme mønster som i NOU-utvalgene. Det er byråkrater som dominerer i ekspertutvalg nedsatt av KMD. Forskerandelen er lav og empirien avkrefter forventningen. I ekspertutvalg nedsatt av ASD er det, i likhet med NOU-utvalgene, interessegrupper som dominerer. Forskerandelen er moderat og avkrefter forventningen. Samtidig viser undersøkelsen at forskerandelen i ekspertutvalg over tid har økt mest av alle aktørgrupper som studien omfatter. Dette gjelder i begge departementer.

Det andre forskningsspørsmålet er formulert: *Finner vi en vekst i bruk av ekspertutvalg tilsvarende reduksjonen av NOU-utvalg?* Tidligere forskning har registrert en reduksjon i bruken av NOU-utvalg. Det var dermed forventet en økning i bruken av ekspertutvalg. Undersøkelsen viser at nedsettelsen av utvalg, NOU- så vel som ekspertutvalg, er forskjellig fra år til år, men at bruken av NOU-utvalg har redusert og at bruken av ekspertutvalg har økt. Dette gjelder i begge departementer, og empirien er i tråd med forventningen.

Selv om forskere ikke utgjør den største aktørgruppen i ekspertutvalg, men at representasjonen av forskere har økt mest og ser ut til å være økende, samtidig som bruken av ekspertutvalg har økt, gir det grunn til å konkludere første spørsmål i problemstillingen med at ekspertutvalg i noen, men begrenset grad har medført tiltakende ekspertifisering av kunnskapsgrunnlaget for politiske beslutninger i Norge. Dersom økningen i forskerandelen og bruken av ekspertutvalg vedvarer, er det rimelig å forvente en ytterligere ekspertifisering.

Undersøkelsen har i tillegg avdekket at departementene i utstrakt grad bestiller utredninger fra forskningsinstitutter og konsulentselskaper. En antakelse er at rapporter utarbeidet av forskningsinstitusjoner også kan være en faktor som medfører økt ekspertifisering av kunnskapsgrunnlaget for politiske beslutninger, men dette gjenstår å undersøke mer systematisk.

Det siste forskningsspørsmålet er formulert: *På hvilken måte påvirker bruk av ekspertutvalg verdiene i det norske statsstyret?* Dette spørsmålet er besvart med utgangspunkt i departementenes NOU-utvalg. NOU-utvalgene nedsatt av KMD indikerer en vektlegging av verdien av fagstyre, mens ekspertutvalgene innebærer en vektlegging av verdien av flertallsstyre og følgelig en svekkelse av fagstyre. I ASD representerer NOU-utvalgene en vektlegging av verdien av partsstyre og bruken av ekspertutvalg innebærer en styrking av denne verdien. Den normative diskusjonen viser hvordan prinsippene kan stå i et problematisk forhold til hverandre i utvalgsarbeid.

6.2 Studiens bidrag og begrensninger

Med utgangspunkt i midlertidige, rådgivende utvalg som ikke er NOU-utvalg, slik Christensen og Holst (2018:830) etterspør forskning på, representerer denne undersøkelsen et viktig empirisk bidrag ved for det første å kartlegge fenomenet ekspertutvalg og for det andre å skape et mer omfattende bilde av ekspertifisering i Norge.

Undersøkelsen har likevel noen begrensninger. For det første er det registrert og analysert relativt få ekspertutvalgsrapporter, noe som kan ha forårsaket store utslag i framstillingen av deres medlemssammensetninger og omfanget i bruk av denne typen utvalg. Selv om jeg har forsøkt å registrere alle rapporter ved å foreta et departementssøk og et temasøk på hvert politikkområde, er det ikke sikkert jeg har fått med meg alle ekspertutvalgsrapporter som finnes. For eksempel kan rapporter utarbeidet av interdepartementale utvalg nedsatt av de undersøkte departementene i samarbeid med andre departement, vises i oversikten over andre departementer. På en annen side kan antallet avleverte ekspertutvalgsrapporter på områdene som oppgaven undersøker reelt sett være avgrenset slik undersøkelsen gir uttrykk for.

For det andre har oppgaven et begrenset generaliseringspotensiale med hensyn til utvalgets representativitet som omtalt i kapittel 3. Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet er valgt fordi de representerer departementene med ekstreme verdier, det vil si de departementene som NOU-studien viste hadde høyest og lavest deltakelse av forskere. KMD og ASD dekker på denne måten hele spekteret av variasjon blant departementene, men er ikke et representativt utvalg i statistisk forstand.

For det fjerde må det presiseres at analysen av utvalgenes medlemssammensetning ikke nødvendigvis fullstendig reflekterer sannheten. Som nevnt i kapittel 3.3.1 er det ikke sikkert at en forsker er invitert til utvalgsarbeid på bakgrunn av hans eller hennes kunnskaper, men for å spille en rolle som nøytral mekler mellom øvrige aktører i utvalget. På samme måte kan det hende at en byråkrat også kan bidra med faglige kunnskaper, og ikke først og fremst representerer en vektlegging av verdien av flertallsstyret.

Til sist er det verdt å nevne at NOU-studien ikke trekker et skille mellom forvaltningsansatte på nasjonalt og lokalt og regionalt nivå. Et skille mellom typer byråkrater er foretatt i denne studien av den grunn at et skille kunne tenkes å spille en rolle i diskusjonen av den andre problemstillingen: det er rimelig å betrakte byråkrater på nasjonalt nivå som lojale, mens byråkrater på lokalt og regionalt nivå kan tenkes å ha en mer faglig tilnærming i utvalgsarbeid, og dermed heller vektlegge verdien av fagstyre. Undersøkelsens funn viser

imidlertid at dette ikke er nødvendig fordi andelen lokale byråkrater er svært liten i begge departementer.

6.3 Videre forskning

Denne studien er et viktig, men ikke tilstrekkelig bidrag i studier av ekspertifisering i Norge. På bakgrunn av at funnene i denne undersøkelsen ikke kan generaliseres til å gjelde alle departementer, bør bruk av og medlemssammensetningen i ekspertutvalg nedsatt av alle øvrige departementer studeres for et mer fullstendig bilde av ekspertifisering i Norge. Tatt i betraktning at også utvalgenes ledere og sekretariat har stor kontroll over utvalgenes arbeid (Meijer 1969) bør også disse delene av midlertidige, rådgivende utvalg undersøkes.

For å bidra til en ytterligere kartlegging av ekspertifisering bør også andre faktorer enn utvalgssystemet i utredningsarbeid undersøkes. For eksempel ble det gjennom datainnsamlingen registrert et stort antall rapporter skrevet av forskningsinstitusjoner (og konsulentselskaper) på bestilling fra departementene. Systematiske undersøkelser av omfanget i bruken av slike forskningsrapporter på tvers av departementer kan tenkes å kunne påvirke bildet av ekspertifiseringstrenden i Norge.

Det finnes i tillegg mange aspekter ved ekspertutvalg som ikke er belyst eller undersøkt i denne oppgaven. For eksempel ville det vært interessant å sammenligne ekspertutvalgenes gjennomslagskraft sammenlignet med NOU-utvalg. Gitt forvaltningens kontroll over utvalgenes sammensetning, mandat og virkeperiode, kan det også være interessant å undersøke om ekspertutvalg kan være mer politisk framfor teknisk rettet enn andre typer utvalg slik Christensen et al (2009:51-52) antyder.

Litteraturliste

- Adcock, R. og Collier, D. (2001). Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research. *American Political Science Review*, Vol. 95, Nr. 3, s. 529-546
- Arter, D. (2008). *Scandinavian politics today*. 2. utgave. Manchester: Manchester University Press.
- Arter, D. (2016). *Scandinavian politics today*, 3. utgave. Manchester: Manchester University Press.
- Boswell, C. (2008). The political functions of expert knowledge: knowledge and legitimation in European Union immigration policy. *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, Nr. 4, s. 471-488.
- Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest. Counterbalancing Economic Individualism*. Washington, D.C: Georgetown University Press.
- Bratberg, Ø. (2014). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. 1. utgave. Oslo: Cappelen Damm.
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods*. 5. utgave. Oxford: Oxford University Press.
- Cairney, P. (2016). *The Politics of Evidence-Based Policy Making*. Stirling: Palgrave Macmillan
- CBS News (2016, 04. april). Trump: «The experts are terrible». Hentet 09.05.2018 fra <https://www.cbsnews.com/news/trump-the-experts-are-terrible>
- Chambers, S. (2003). Deliberative Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, 6, s. 307-326.
- Christensen, J. og Hesstvedt, S. (2017). Expertization of Policy Advice: A Cross-Sectoral Analysis. [Paper presentert under ECPR General Conference i Oslo 06-09.09.2017]
- Christensen, J. og Holst, C. (2018). Advisory commissions, academic expertise and democratic legitimacy: the case of Norway. *Science and Public Policy*. Vol. 44, Nr. 6, s. 821-833.
- Christensen, J. G., Mouritzen, P. E., og Nørgaard, A. S. (2009). *De Store Kommissjoner: Vise Mænd, Smagsdommere eller Nyttige Idioter*. Odense: University Press of Southern Denmark.
- Christensen, T. (1991). Bureaucratic Roles: Political Loyalty and Professional Autonomy. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 14, No. 4, 1991, s. 303-320
- Christensen, T. og Egeberg, M. (1997). «Noen trekk ved forholdet mellom organisasjonene

- og den offentlige forvaltning» i T. Christensen og M. Egeberg (red.) *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Aschehoug.
- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H. O., Lægreid, P., og Roness, P. G. (2012). *Forvaltning og politikk*. 3. utg, 2. opplag. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christiano, T. (2012). «Rational Deliberation among Experts and Citizens», i J. Parkinson og J. Mangsbridge (red.) *Deliberative Systems: Deliberative Democracy and the Large Scale*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Christiansen, P. M., Nørgaard, A. S., Rommetvedt, H., Svensson, T., Thesen, G., og Öberg, P. (2010). Varieties of Democracy: Interest Groups and Corporatist Committees in Scandinavian Policy Making. *Voluntas*, Vol. 21, 2010, s. 22-40.
- Christophersen, K. A (2013). *Introduksjon til statistisk analyse. Regresjonsbaserte metoder og anvendelse*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Douglas, H. (2009). *Science, policy and the value-free ideal*. Pittsburgh, Pa: University og Pittsburgh Press.
- Dror, Y. (1987). «Conclusions» i W. Plowden (red.) *Advising the Rulers*. Oxford: Basil Blackwell.
- Edøy, J. og Hansen, E (2016). *Kommunal- og moderniseringsdepartementets historikk*. Hentet 11.05.2018 fra: <https://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/dep/historikk/id532/>
- Egeberg, M. (1981). *Stat og organisasjoner - flertallsstyre, partsstyre og byråkrati i norsk politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Egeberg, M. (1990). Dilemmaer i statsstyre og den organiserte konstitusjon. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* Vol. 6, Nr. 3, s. 163-175.
- Ericsson, K. A., Charness, N., Hoffman, R. og Feltovich, P. J (2006). *Cambridge Handbook of Expertise and Expert Performance: Its Development, Organization and Content*. Cambridge: Cambridge University Press
- Estlund, D. (2008). *Democratic Authority. A philosophical framework*. Princeton: Oxford University Press.
- Fischer, F. (2009). *Democracy & Expertise. Reorienting Policy Inquiry*. New York: Oxford University Press.
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gornitzka, Å. og Sverdrup, U. (2011). Access of Experts: Information and EU Decision-making. *West European Politics*, Vol. 34, Nr. 1, s. 48-70.
- de Graaf, G. (2010). The Loyalties of Top Public Administrators. *Journal of Public Administration and Theory*, Vol .21, s. 285-306.

- Grundmann, R. (2017). The Problem of Expertise in Knowledge Societies. *Minerva*, Vol. 55, s. 25-48.
- Gutmann, A. og Thompson, D. (2004). *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press.
- Haas, P. M. (1992). Introduction: Epistemic Communities and international Policy Coordination. *International Organizations*, Vol. 46, Nr. 1, s. 1-35.
- Halligan, J. (1995). «Policy Advice and the Public Sector» i B. G. Peters og D. T. Savoie (red.). *Governance in a Changing Environment*, s. 138-172. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Holst, C. (2017). Kunnskapsbasert politikk – et demokratisk problem? *Stat & styring* 2017, Vol. 27, Nr. 3, s. 6-9.
- Holst, C. og Molander, A. (2017). Public deliberation and the fact of expertise: making experts accountable. *Social Epistemology*, Vol. 31, Nr. 3, s. 235-250.
- Hunter, A. og Boswell, C. (2015). Comparing the Political Functions of Independent Commissions: the Case of UK Migrant Integration Policy. *Journal og Comparative Policy Analysis*, Vol. 17, Nr. 1, s. 10-25.
- Hylland, A. (2004). «Flertallsstyre og demokrati» i K. Midgaard og B. E Rasch (red.). *Demokrati – vilkår og virkninger*, 2. utgave, s. 161-182. Oslo: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, K. D. (1960). Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 1, s. 231-248.
- Jørgensen, T. B. og Bozeman, B. (2007). Public Values - An Inventory. *Administration & Society*. Vol. 39, Nr. 3.
- Jørgensen, T. B. (2007). Public Values, Their Nature, Stability and Change. The Case of Denmark. *Public Administration Quarterly*, Vol. 30, Nr. 3/4, s. 365-398.
- King, G., Verba, S., og Keohane, R. O. (1994). "Ch. 1. The Science in Social Science", i *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. New Jersey: Princeton University Press
- Kitcher, P. (2011). *Science in a democratic society*. Amherst, New York: Prometheus Books.
- Krick, E. (2015). Negotiated expertise in policy-making: How governments use hybrid advisory committees. *Science and Public Policy*, Vol. 42, s. 487-500.
- Krick, E., Holst, C. og Gornitzka, Å. (2017). The Negotiated Expertise of Policy Advisory Committees and the Dynamics and Variations of Knowledge Regimes. [Paper presentert under ECPR General Conference i Oslo 06-09.09.2017]
- Kvavik, R. (1976). *Interest Groups in Norwegian Politics*. Oslo: Universitetsforlaget

- Lindblom, C. E. og Woodhouse, E. J. (1993). *The Policy-Making Process*. 3. utgave. New Jersey: Prentice Hall.
- Lund, T. (2002). «Kap. 3. Metodologiske prinsipper og referanserammer» i T. Lund (red.). *Innføring i forskningsmetodologi*. 79-123. Unipub.
- Maasen, S. og Weingart, P. (2005). *Democratization of expertise? Exploring Novel Forms of Scientific advice in Political Decision-making*. Dordrechth: Springer.
- March, J. G. og Olsen, J. P. (1995). *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- Meijer, H. (1969). Bureaucracy and Policy Formulation in Sweden. *Scandinavian Political Studies*, 4/A4, s. 103-110.
- Midgaard, K. (2004). «Gode styreformer og demokrati» i K. Midgaard og B. E. Rasch (red.). *Demokrati – vilkår og virkninger*. (2. utgave). Oslo: Fagbokforlaget.
- Moren, J. (1974). *Den kollegiale forvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nordby, T. (1994). *Korporatisme på norsk*. Oslo: Universitetsforlaget
- Norsk senter for forvaltningsdata. (2018a). *Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Endringshistorie*. Hentet 11.05.2018 fra:
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/38000/endringshistorie>
- Norsk Senter for forvaltningsdata. (2018b). *Arbeids- og sosialdepartementet. Endringshistorie*. Hentet 11.05.2018 fra:
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/41000/endringshistorie>
- Norsk senter for forvaltningsdata. (2018c). *Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Endringshistorie*. Hentet 11.05.2018 fra:
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/9000/endringshistorie>
- Olsen, J. P. (1978). «Folkestyre, byråkrati og korporativisme. Skisse av et organisasjonsteoretisk perspektiv» i J.P. Olsen (red.). *Politisk organisering*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsen, J. P. (1988). *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: University Press.
- Pateman, C. (2012). Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics*, Vol. 10, Nr. 1, s. 7-19.
- Peter, F. (2011). *Democratic Legitimacy*. New York: Routledge.
- Pollitt, C. (2006). Advice to Practitioners - What is its Nature, Place and Value Within Academia? *Public Money & Management*, Vol. 26, Nr. 2, s. 257-264.

- Regjeringen (2016). *Arbeids- og sosialdepartementets historikk*. Hentet 11.05.2018 fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dep/asd/dep/historikk/id193/>
- Regjeringen (2017). *Retningslinjer – om statsråd*. Hentet 19.04.2018 fra
<https://www.regjeringen.no/contentassets/986cbb8dd1f248da951824883b1be724/no/pdfs/om-statsrad.pdf>
- Regjeringen (2018). *Politisk plattform*. Hentet 11.05.2018 fra
<https://www.regjeringen.no/contentassets/e4c3cfd7e4d4458fa8d3d2bb1e43bcbb/plattform.pdf>
- Rokkan, S. (1966). «Norway; Numerical Democracy and Corporative Pluralism» i R. A. Dahl (red.) *Political Opposition in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Rommetvedt, H. (2002). *Politikkens allmenngjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen*. Bergen: Fagbokforlaget
- Rutgers, M. (2008). Sorting Out Public Values? On the Contingency of Value Classifications in Public Administration. *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 30, Nr. 1, s. 92-113.
- Rutgers, M. og Jørgensen, T. B. (2015). Public Values: Core or Confusion? Introduction to the Centrality and Puzzlement of Public Values Research. *American Review of Public Administration*, Vol. 45, Nr. 1, s. 3-12.
- Rønneberg, K. (2016, 18. desember). Derfor ligner ikke Trumps nye regjering på noe USA har sett tidligere. *Aftenposten*. Hentet 09.05.2018 fra
<https://www.aftenposten.no/verden/i/de1dz/Derfor-ligner-ikke-Trumps-nye-regjering-pa-noe-USA-har-sett-tidligere>
- Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe. Effective and democratic?* New York: Oxford University Press
- Schudson, M. (2006). The trouble with experts – and why democracies need them. *Theor Soc*, 35, s. 491-506
- Schumpeter, J. (1979). *Capitalism, Socialism and Democracy*. 5. utgave. London/New York: Routledge.
- Svardal, G. (1997). «Stortinget, regjeringen og statsadministrasjonen» i T. Christensen og M. Egeberg (red.). *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Aschehoug.
- Tellmann, S. M. (2016). *Experts in Public Policymaking: Influential, Yet Constrained*. (Doktorgradsavhandling), Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus: Oslo.
- Turner, S. P. (2001). What is the problem with experts? *Social Studies of Science*, Vol. 31, Nr. 1, s. 123-149
- Turner, S. P. (2003). *Liberal democracy 3.0*. London: SAGE Publications Ltd.

- Turner, S. P. (2014). *The Politics of Expertise*. New York/London: Routledge.
- Utredningsinstruksen. (2016). Instruks om utredning av statlige tiltak. Fastsatt ved kgl.res. 19. februar 2016, nr. 184. Hentet fra:
https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2016-02-19184#KAPITTEL_1-4
- Vibert, F. (2007). *The Rise of the Unelected: Democracy and the New Separation of Powers*. New York/Cambridge: Cambridge University Press.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society*. G. Roth og C. Wittich (red.). Berkeley: University of California Press.
- Weingart, P. (1999). Paradoxes. Scientific expertise and political accountability: paradoxes of science in politics. *Science and Public Policy*, Vol. 26, No. 3, 1999, s. 151-161.
- Weiss, C. H. (1979). The Many Meanings of Research Utilization. *Public Administration Review*, Vol. 39, Nr. 5, s. 426-431.
- Weiss, C. H. (1987). The Circuitry of Enlightenment: Diffusion of Social Science Research to Policymakers. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, Vol. 8, No. 2, 1986, s. 274-281.

Vedlegg

Vedlegg 1: Liste over ekspertutvalgsrapporter, KMD

Neds.	Avlev.	Dep	Tittel	Merknad
1995	1996	MVD	Fylkesplanlegging. Sammen om fylkesplanleggingen	
1996	1998	KRD	Nye mål på busetjingsmønsteret i kommunane	
1998	1998	KRD	Utdanningspermisjon	
1998	1999	KRD	Arbeidskraftbehov og rekruttering fra utlandet	****
1998	1999	KRD	Konsultasjoner med kommunesektoren	
1998	2000	KRD	Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune	
2000	2000	AAD	Direktoratsfunksjonene innenfor det forvaltningspolitiske feltet og veien videre	***
2000	2001	AAD	Vurdering av arbeidsdelingen mellom Hofforvaltningen, Slottsforvaltningen og Statsbygg og prinsipper for budsjettering av apanasjen	
2001	2002	KRD	Kommunesektorens pensjonsutgifter	
2002	-	AAD	Hvordan legge til rette for bruk av produktivitets- og effektiviseringstiltak i staten?	***
2003	2004	AAD	Fra bruk til gjenbruk	****
2003	2003	KRD	Rapporteringsregister for kommunesektoren	
2003	2003	AAD	Fra kirkebakken til internett – om Norsk Lysningsblads framtid	***
2003	2004	KRD	Byggekostnader. Innstilling fra arbeidsgruppe	
2003	2004	AAD	Revisjon av Overføringsavtalen	
2004	2005	KRD	Elektronisk stemmegivning – utfordringer og muligheter	
2004	2005	KRD	Storbyperspektiv på administrasjon og innretning av statlig og kommunal bostøtte	
2005	2006	KRD	Kommuneregnskapet – effektiv ressursbruk og formuebesvaring	**
2005	2006	KRD	Plan for oppretting av den økonomiske ubalansen i kommunesektoren	**, ***, *****
2006	2006	KRD	Retningslinjer for bilaterale samarbeidsavtaler mellom regjeringen og KS	
2006	2007	KRD	Regelverk for kommunesektoren i et etisk perspektiv	
2006	2007	KRD	Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene	
2007	2008	FAD	Bedre samordning og styring av store og/eller strategisk viktige IKT-prosjekter i staten	****
2007	2008	KRD	Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert behovet for et nasjonalt kompetanseorgan for	

			etikk i kommunesektoren	
2008	2009	KRD	85 tilrådninger for styrkt egenkontroll i kommunane	
2009	2009	FAD	Utfordringer med å rekruttere, beholde og utvikle arbeidskraft i det statlige tariffområdet	*, ***
2009	2010	KRD	KRDs arbeidsgruppe for energieffektivisering av bygg	
2011	2012	KRD	Gründerrådrapporten	
2012	2013	KRD	Faglig råd for bærekraftig byutvikling	
2013	2014	KMD	Arbeidsformer i fremtidens regjeringskvartal – miljø, teknologi og samhandling	
2013	2013	FAD ⁵	Kartlegging av hindringer i regelverk for digital kommunikasjon	**
2014	2014	KMD	Kriterier for god kommunestruktur. Sluttrapport fra ekspertutvalg	
2014	2014	KMD	Forenkling av utmarksforvaltningen	
2014	2015	KMD	Kartlegging av hindringer i regelverk for bruk av skytjenester	****
2015	2015	KMD	Ansettelsesforhold i staten. Rapport fra Tjenestemannslovutvalget	*
2015	2015	KMD	Økt samhandling om digitalisering av statlig og kommunal sektor	***
2015	2016	KMD	Utredning av fylkesmannens fremtidige struktur	**, *****
2015	2016	KMD	Forenkling av utmarksforvaltningen - kommuner som førstelinjetjeneste for utmarksforvaltning og forenklingstiltak innen IKT	
2016	2017	KMD	Fremtidig lønns- og forhandlingssystem i staten	*****
2016	2017	KMD	Et modernisert og forenklet lønns- og forhandlingssystem i staten	*****
2017	2017	KMD	Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Økt treffsikkerhet - bedre effekt - mindre byråkrati	
2017	2018	KMD	Regionreformen. Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene	

* Rapport utlevert til både KMD og ASD, men her plassert i KMD.

** Mangler informasjon om sammensetning.

*** Mangler informasjon om virkeperiode (se kapittel 3)

**** Interdepartementalt utvalg.

***** Intradepartementalt utvalg.

***** Utvalg nedsatt av myndighetene i samråd med andre aktører.

⁵ Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

Vedlegg 2: Liste over ekspertutvalgsrapporter, ASD

Neds.	Avlev.	Dep	Tittel	Merknad
2003	2003	KRD	EU-utvidelsen, arbeidstakere og velferdsordninger	****
2003	2004	SD	Samarbeid og informasjonsutveksling mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten - rettslige muligheter og begrensninger	***
2003	2005	AAD	Forhold av betydning for utstøting fra arbeidslivet: utredning av utstøting fra arbeidslivet i petroleumsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel med forslag til tiltak	
2007	2008	AID	Grunnlag for utforming av framtidens AFP-ordning for privat sektor	
2008	2008	AID	Problemstillinger i forbindelse med tilpasning i AFP i offentlig sektor og offentlig tjenstepensjon i forhold til pensjonsreformen og AFP i privat sektor	
2008	2009	AID	Offentlig tjenstepensjon og AFP i offentlig sektor	
2009	2010	AD	Tiltak for reduksjon av sykefravær: aktiviserings- og nærværsreform	
2010	2010	AD	Tiltak for å bedre NAVs virkemåte. Sluttrapport	
2010	2011	AD	Innspill til Regjeringens sysselsettingsstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne	
2012	2013	AD	Tilsynsstrategi og HMS-regelverk i norsk petroleumsvirksomhet	
2014	2015	ASD	Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet. Sluttrapport	
2015	2016	ASD	Nye pensjonsordninger for offentlig sektor	**, ****
2015	2016	ASD	Seniorer og arbeidslivet - aldersgrenser og tilpasninger	
2015	2017	ASD	En mer effektiv og fremtidsrettet hjelpemiddelformidling - for økt deltakelse og mestring	
2016	2017	ASD	Helse, arbeidsmiljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten	
2016	2018	ASD	Samarbeid om sosialt entreprenørskap	**, ****

* Rapport utlevert til både ASD og KMD, men plassert i ASD fordi departementet har bistått utvalget med utgivelsen av rapporten.

** Mangler informasjon om sammensetning.

*** Mangler sammensetning om virkeperiode (se kapittel 3)

**** Interdepartementalt utvalg.

Vedlegg 3: Utdrag fra NOU-kodebok

Utdrag fra side 4 (NOU-codebook [12.02.2018])

1.2 Definitions and specifications

Commissions/reports

Unit of observation: The unit of observation in the database is the report (utredning); commissions that produced multiple reports are thus counted multiple times.

Definition of a commission

We have collected data on all reports available online from the abovementioned websites. However, in subsequent analyses we restrict our understanding of a NOU to commissions that:

- i. were appointed by government or a ministry,
- ii. included at least one member, and
- iii. published a NOU report between 1972-2017 that
- iv. contained a policy proposal/law proposal

This means that the following reports are excluded (see table 1 for details):

- i. Reports that were written by organizations, consultancy firms, etc.
- ii. Reports that serve as appendices, background materials, etc., and cannot be regarded as an independent report

Utdrag fra side 7 (NOU-codebook [12.02.2018])

2.2 Definitions and specifications

Members

We define members of commissions as

- i. Persons that are initially appointed to the commission, and
- ii. members who are appointed later *and* do not replace an existing member

If the commission member is also a secretariat member, we count the person both as a secretariat member and a commission member. For multi-report commissions, the relevant period is defined by either a) the time of reappointment/new task, b) submission of previous report or c) the period when the commission worked on a specific task. We use the commission's own description of who contributed to the report as guiding.

The following persons are excluded as members:

- i. Members who are appointed to *replace* an existing member
- ii. Deputy members (*varamedlemmer*) are not counted as members
- iii. Observers (*observatører*) are not counted as members
- iv. Members of working groups (*arbeidsutvalg*) under the commission who are not also part of the commission itself are not counted as members

Affiliation

As described above, members' affiliation is established based on information in the report. If affiliation was not listed, we have retrieved information from other sources. As a rule, affiliation at the time of appointment is coded.

The affiliation variables in the dataset are constructed according to table 2.

Utdrag fra side 8 (NOU-codebook [12.02.2018])

Table 2. Classification of members

Main categories	Spesifications
1. Academics	<ul style="list-style-type: none">1. Researchers at universities (with an academic title: Professor, docent, phd, førsteamanuensis, etc)2. Researchers at independent research institutes (forsker 1, forsker 2, phds, etc) (excl. Researchers working in e.g. public research agencies)3. Retired researchers (with academic title)
2. Civil servants	<ul style="list-style-type: none">1. Ministers2. Agencies (etat, direktorat, etc)3. Research agencies4. Public prosecutors and attorney generals5. Civil servants, unspecified
3. Public servants	<ul style="list-style-type: none">1. Local public servants (kommunalt ansatt)2. Regional public servants (fylkeskommunalt ansatt)3. Medical personell (doctors, psychologists)4. Ombud, råd, andre fristilte klageinstanser5. Schools (lærere, rektorer)6. State enterprise employees7. Norges Bank8. Military personell9. Policement10. Other public employee, unspecified
4. Interest groups	<ul style="list-style-type: none">1. Employer associations2. Labor unions/organizations3. NGOs4. Professional organizations5. Interest group, unspecified

5. Private sector	1. Private sector employee, unspecified
6. Liberal professions	1. Judges 2. Lawyers
7. Politicians	1. Parliamentarians 2. State secretaries 3. Cabinet ministers 4. Mayors 5. Regional mayors (fylkesordfører) 6. Deputy representatives to the Storting 7. Other politicians
8. Other members	1. Other, dummy

Vedlegg 4: Lister over ekskluderte rapporter

Fullstendige lister over ekskluderte rapporter, til sammen 813, er lagt ved som egne filer.