



Arvid Strand, Kjell Harvold
og Bjørn Moen

KONSULENT- BEDRIFTER OG BYUTVIKLING

NOTAT
2003:122

Tittel: **Konsulentbedrifter og byutvikling**

Forfatter: Arvid Strand, Kjell Harvold og Bjørn Moen

NIBR-notat: 003:122

ISSN: 0801-1702
ISBN: 82-7071-453-4

Prosjektnummer: O-1796
Prosjektnavn: Konsulentbedrifter og byutvikling: utredningers kvalitet samt rolle i beslutningsprosesser

Oppdragsgiver: Norges forskningsråd

Prosjektleder: Arvid Strand

Referat: Byutviklingsprogrammet i Forskningsrådet ga rom for en studie av konsulentbedrifter og byutvikling. Dette notatet ble lagt fram på programmets konferanse i juni i år. Prosjektopplegget presenteres og det gis noen foreløpige empiriske smakebiter.

Dato: Desember 2003

Antall sider: 30

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2003

Forord

Dette notatet ble presentert ved Nfr's konferanse i Byutviklingsprogrammets regi Trondheim 18.-19.juni 2003. I første del – som er den mest omfattende – presenteres prosjektets problemstillinger, teoretiske perspektiver vi bygger på i opplegget av prosjektet og i analysene av det empiriske materialet samt at vi gir en beskrivelse av det metodiske opplegget. I andre del gir vi noen empiriske smakebiter.

Oslo, desember 2003

Arvid Strand
Prosjektleder

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	3
Figuroversikt.....	3
1 Del 1 Bakgrunn og kontekst.....	4
1.1 Prosjektets tema og problemstillinger	5
1.2 Teoretisk grunnlag.....	5
1.3 Bestillerne – hva er deres behov?, hva er det de etterspør av konsulentene? ..	15
1.4 Konsulenter i byutviklingsbransjen – hvordan har de det og hva gjør de? ...	16
1.5 Bruk av den produserte kunnskapen	16
1.6 Framgangsmåte	18
2 Del 2 Noen empiriske smakebiter	20
2.1 Rolleutforming	20
2.2 Relasjon bestiller – konsulent	21
2.3 Bestillers innflytelse over konsulent.....	22
2.4 Vurdering av konsulentegenskaper	23
2.5 Dokumentkvalitet – vurdering av kvaliteten på konsulentenes skriftlige arbeider.....	24
2.6 De tause fagfolkene.....	28

Tabelloversikt

Tabell 1.1	Status i datainnsamlingen pr 01.06.03.....	19
Tabell 2.1	Konsulentene i undersøkelsen, etter rolle i ulike oppdrag	20

Figuroversikt

Figur 1.1	Hovedgrupper av variabler i prosjektet	5
Figur 1.2	Skjema 1: 'P-a-perspektivets' ulike situasjoner og betingelser: trell-herre- relasjoner	14

1 Del 1 Bakgrunn og kontekst

Prosjektet handler om etterspørsel, produksjon, formidling og bruk av kunnskap i byutviklingsprosesser. Med byutviklingsprosesser tenker vi på prosesser som resulterer i endringer i arealbruken – og de tilhørende sosiale prosesser på drivkraft- og konsekvenssiden; det at tettsteders omland legges under brostein og asfalt eller reises hus på, den omstrukturering av eksisterende bystruktur som skjer etter som tidene og behovene endres, at nye transportbehov krever rom og eksisterende bybebyggelse må vike, eller gammel bebyggelse erstattes av ny, at boligbebyggelse overtas av næringsvirksomhet eller omvendt osv.

Hovedaktørene i slike prosesser er

- *lokale politiske myndigheter* i form av politiske forsamlinger (bystyre, kommunestyre, ulike politiske utvalg (for eksempel bydelsutvalg, planutvalg)), og administrativt apparat og tilhørende myndigheter på fylkeskommunalt og statlig nivå
- *befolkningen* i kommunen som etterspør tjenester, service, boliger og arbeidsmuligheter og som gjennom sine preferanser og sin atferd er med på – sammen med andre aktører – å gi ulike deler av byen liv og atmosfære
- *prosjekteiere* i form av grunneiere, eiendomsutviklere, entreprenører, næringslivsorganisasjoner, boligbyggelag, kommune, fylkeskommune, stat eller kombinasjoner av disse ; for eksempel boligbyggelag som grunneier og eiendomsutvikler eller entreprenører som kan være både grunneier, eiendomsutvikler og utbygger
- *konsulenter* i rådgivende funksjoner for så vel private som offentlige prosjekteiere og politiske myndigheter¹

Mens private og offentlige prosjekteiere og offentlige myndigheter i rollen som forvaltningsmyndighet, er bestillere av kunnskap, er konsulentbedriftene viktige aktører i produksjonen av grunnlagsmateriale for politiske beslutninger som angår byutvikling, som utredere for en eller flere av de andre hovedaktørene i byutviklingsprosessen.

Konsulenter produserer underlagsmateriale for private aktører som vil realisere prosjekter i tilknytning til meldinger og konsekvensutredninger innenfor rammen av PBLs bestemmelser om konsekvensutredninger, og konsulenter bidrar med utredninger til det offentliges arbeid med fylkesplaner og fylkesdelplaner, kommunedelplaner og kommuneplaner, reguleringsplaner, for å nevne noe av virksomheten.

Det finnes lite systematisk innsikt i hvor viktig konsulentenes rolle er i ulike typer byutviklingsprosesser. Det forelå ved oppstart av prosjektet kun fragmentert og nærmest anekdotisk kunnskap om i hvilken grad konsulentenes kunnskapsprodukter gir

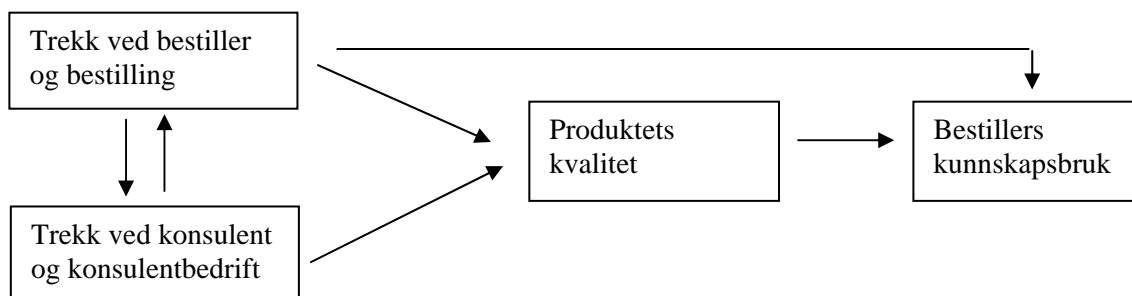
¹ Både i dette notatet og i prosjektet er befolkningen viet vesentlig mindre oppmerksomhet enn de øvrige nevnte aktører

gjennomslag for fakta og synsmåter ved beslutninger som fattes, hvordan deres bidrag til prosessen kommer i stand, hvilken form og kvalitet deres bidrag har og oppfattes å ha etc. Det har i svært liten grad vært utført forskning om denne aktørgruppens aktivitet i tilknytning til byutvikling². Det manglet følgelig svært mye systematisk og pålitelig kunnskap om denne virksomhetens omfang, innretning, faglige kvalitet, og nytteverdi i bred samfunnsmessig forstand. Det samme var langt på veg kunnskapssituasjonen på bestiller- eller oppdragsgiversiden. Det går til tider rykter i miljøene, men mer systematisk viten om oppdragsgiveres tilfredshet – eller i visse tilfeller og situasjoner utilfredshet - med det de mottar, manglet. Kunnskap om det produserte materialets betydning i beslutningsprosessene som fører fram til at ulike byutviklingstiltak blir godkjent og senere realisert, manglet også i det store og hele.

1.1 Prosjektets tema og problemstillinger

Konsulentene (kunnskapsprodusentene/kunnskapsforbrukerne/kunnskapsformidlerne), deres oppdragsgivere (bestillerne), samspillet mellom dem, produktene fra konsulentenes virksomhet (art og kvalitet) og produktenes rolle i byutviklingsprosesser er det vi har satt fokus på i dette prosjektet. Vi retter blikket mot relasjonen mellom bestiller og konsulent. Kvaliteten på konsulentens produkt og bestillers bruk av den kunnskapen som produseres, er prosjektets avhengige variable. Forklaringer på variasjoner i kvalitet og bruk søker vi i trekk ved konsulenten og konsulentbedriften, trekk ved bestilleren og kunnskapsbestillingen samt det problemkomplekset eller saksfeltet, som bestillingen dreier seg om.

Figur 1.1 *Hovedgrupper av variabler i prosjektet*



1.2 Teoretisk grunnlag

Til å håndtere det komplekse av spørsmål som prosjektet reiser, trenger vi å trekke på ulike teoretiske innsikter. For det første dreier problemstillingene seg om byutvikling og styring av denne. Til støtte for å belyse dette trekker vi veksler på beslutningsteori. For det andre står kunnskapsproduksjon og kunnskapsbruk sentralt både i konsulent- og bestillerleddet. Her har valget falt på et velbrukt perspektiv; ”Knowledge Utilization

² Søk på kombinasjoner av stikkordene byutvikling, konsulent, beslutningsprosess i ulike databaser ga ingen treff.

Studies". Videre er relasjonen mellom konsulent og bestiller sentral. Prinsipal – agent teori har noe å bidra med her.

Beslutningsteori

Her introduserer vi kort tre tilnærminger til beslutningsprosesser; instrumentell tilnærming, nettverkstilnærming samt eliteteori.

Instrumentell tilnærming

En klassisk forestilling om byutvikling er at kommunen, som planmyndighet (og av og til også som grunneier), sitter i førersetet. Rundt dette førersetet sitter det andre aktører som ønsker å påvirke planprosessen. Det kan være *prosjekteiere* i form av grunneiere, eiendomsutviklere, entreprenører, næringslivsorganisasjoner, boligbyggelag og offentlige instanser. Videre er det snakk om *konsulenter* i rådgivende funksjoner for så vel private som offentlige prosjekteiere. Sist, men ikke minst, er selvsagt også *befolkningen* i byen opptatt av de prosessene som utspilles. Som innbyggere etterspør en tjenester, service og arbeidsmuligheter og gjennom sine preferanser og adferd er befolkningen med på å gi ulike deler av byen liv og atmosfære. Byutvikling skjer altså på en scene med mange aktører, som nærmest pr. definisjon har ulike interesser. I et klassisk instrumentelt perspektiv vil det likevel være mulig å manøvrere rasjonelt på en slik scene.

En slik manøvrering krever blant annet at den kunnskapen som produseres i løpet av prosessen fungerer reelt problemløsende. Problemstillingene er definert ganske godt av brukerne og de utredningene som legges på bordet er preget av handlingsorientering. Den kunnskapen som skaffes fram om et problem, er slik at problemet kan løses. Deretter sørger beslutningstakerne for at denne kunnskapen utnyttes til å gjøre noe med problemet. De besluttede myndigheter – dvs den politiske ledelsen i kommunen – vil deretter avslutte prosessen ved å treffe et vedtak som er i tråd med den kunnskap som er utviklet og de tilrådingene som gitt.

Å hevde at det i virkeligheten treffes vedtak på helt andre måter enn det som er skissert i den instrumentelle modellen ovenfor, er å sprengte åpne dører. Et utall studier har vist at det ikke alltid er en direkte og instrumentell kopling mellom kunnskap og handling. Ofte er det makten som definerer virkeligheten, for å benytte et av Flyvbjergs utsagn fra hans Aalborgstudie (Flyvbjerg 1991:331).

Nettverkstilnærming

En by – eller en kommune - består av et utall potensielle aktører. Det eksisterer uformelle og stabile grupper i lokalsamfunnet. Gjennom de institusjonelle ressursene disse gruppene rår over kan de ha en vedvarende påvirkning på den politikken som blir ført. Myndighetene er for eksempel avhengig av næringslivet for at lokalsamfunnet skal vokse og utvikle seg. En er avhengig av en velfungerende privat sektor som skaper arbeidsplasser og dermed skatteinntekter. I koalisjonsbyggingen er de folkevalgte og næringslivsrepresentantene særlige viktige aktører i beslutningsprosessen, men også andre grupper som idrettsledere, representanter for media, næringslivsorganisasjoner osv er viktige: De ulike aktørenes innflytelse er avhengig av hvilke institusjonelle ressurser de har som politikerne anser som viktige. I dette systemet kan det oppstå varige eller mindre varige styringskoalisjoner (jf. for eksempel Lyngstad 2000). I en slik modell kan en tenke seg at forholdet mellom en konsulent og en bestiller i en byutviklingssammenheng er mindre hierarkisk enn i den instrumentelle modellen (som forutsetter at bestilleren sitter i førersetet).

Debatten rundt ECONs rolle i ”anvendt samfunnsforskning” gir et bilde av konsulent og bestiller i en mer egalitær relasjon. Ottar Brox³ hevder at ”oppdragsgivere, ECON-forskere og bedriftens styreledere hører til det samme nettverket, som har like god moral som du og jeg, men ser verden gjennom de samme ideologiske brillene”. Disse personene sirkulerer, i følge Brox, og kan tilpasse seg hvor som helst i dette nettverket. Per Schreiner⁴ (selv ansatt i ECON) bekrefter lagt på vei Brox’s vurderinger. Schreiner understreker at ECON ikke tilpasser sine analyser til bestilleren, men at ”folk vet omtrent hvilken argumentasjon de kan forvente når de kommer til oss.” Han peker videre på faren ved at det kan oppstå situasjoner der noen utrednings- og forskningsinstitusjoner får en dominerende posisjon (ideologisk klynge). Dette kan oppstå hvis det er manglende pluralisme i kunnskapsproduksjonen. Schreiner har imidlertid ingen bekymringer i så måte. Han opplever Norge som et samfunn med mye pluralisme: Noe av styrken i det norske samfunn ligger i at interessegrupper som LO og NHO ser seg tjent med å samarbeide om å avklare saksforhold. Som konsulent lønner det seg heller ikke – i følge Schreiner – å komme med uholdbare påstander, faren for å bli avslørt er for stor.

I Schreiners perspektiv må altså konsulenten forholde seg til mange aktører og problemstillinger. Konsulenten befinner seg likevel innenfor et nettverk, hvor noen problemstillinger blir sett og andre ikke – og hvor noen løsninger ligger lettere for hånden enn andre. Og i slike nettverk fins det et avhengighetsforhold mellom konsulent og bestiller: Konsulenten vet omtrent hva bestilleren ønsker. Bestilleren vet omtrent hva han kan vente seg fra konsulenten. Beslutningsarenaen er nok større enn et røykfylt rom (eliteteori), men det er likevel klare begrensninger knyttet til hvilke tema som skal tas opp. En snakker med andre ord definitivt ikke om en situasjon der alle problem og alle løsninger vurderes (instrumentell tilnærming).

I en modell med skiftende nettverk vil en rekke andre parter enn bestiller og konsulent spille inn. En kan for eksempel tenke seg at konsulenten aktivt er med å utvikle koalisjoner der premissene blir lagt for byutviklingen. Konsulenten har dermed selv en hånd på rattet – ikke bare for hvordan avgrenset utredningen skal se ut – men når det gjelder hele den strategiske utviklingen av en by. I andre tilfeller, når konsulenten selv ikke er en aktiv koalisjonspartner, kan en tenke seg at konsulentrollen i mye større grad er preget av avmakt. En byutviklingsprosess vil være knyttet til offentlige planprosesser. I en slik prosess er det visse formelle roller og regler som må følges av alle aktører, slik det for eksempel er i formelle anbudsutlysninger. Her kreves det dokumentasjon og offentlighet, noe som kan indikere at prosessene åpnes og mange aktører kommer inn på beslutningsarenaen. Det er imidlertid ikke alle prosesser som følger slike åpne offentlige prosesser. Av og til blir prosesser forsøkt lukket for offentligheten, slik vi omtaler nedenfor.

Eliteteori (De ”røykfylte rom”)

C. Wright Mills’ amerikanske klassiske studie fra 1956 konkluderte med at lokalsamfunn og byer i USA var styrt av makteliter som til dels overlappet hverandre personalmessig (dvs sirkulerte, de samme personer befant seg i ulike posisjoner), dels hadde samme sosiale bakgrunn og dels målbar forenlige interesser. En elite - som gjerne møttes uformelt i røykfylte rom (”smoke-filled rooms”) - traff beslutninger som resten av befolkningen ikke hadde muligheter til å påvirke. I en slik modell vil både befolkningen og politiske organer bare ha rollen som statister. Også konsulentenes rolle vil være perifer. I stedet for å gi råd og utarbeide alternativer som reelt sett skal veies opp mot

³ Jf. Dagblad-kronikk 18.09.02

⁴ Jf. Dagblad-kronikk 26.09.02

hverandre før en treffer en rasjonell beslutning, må de lage utredninger som passer med det svaret den mektige eliten ønsker.

Wright Mills' elitemodell har på ingen måte stått uimotsagt. Pluralistene, anført av bl.a. Robert A. Dahl har med styrke hevdet at makten er mer spredt og at påvirkningskraften til bestemte aktører kan variere over tid og fra sak til sak. Og mens eliteteorien baserte mye av sine studier på å kartlegge viktige posisjoner ved å spørre informanter om hvem en mente hadde makt, forsøkte pluralistene å få innsikt i beslutningsstrukturen ved å studere prosessene i tilknytning til de konkrete sakene som sto på dagsorden. Debatten mellom pluralister og eliteteoretikere i USA sto på sitt høyeste på 1950- og 1960-tallet.

Har den elitistiske modellen i hele tatt relevans i Norge i dag? I hvert fall av og til kan en få indikasjoner på at denne tilnærming har noe for seg. Et relativt nytt eksempel er Dagens Næringslivs (DN) avsløringer om eiendomsselskapet Avantors rolle i Nydalen i Oslo. I oktober 2002 har avisen gjennom en rekke interessante artikler avdekket det spillet som har pågått i Nydalen. I korthet er DNs poeng at Avantor uten politisk behandling får "sette opp en koloss med 69.000 kvadratmeter undervisningsbygg" i området (DN 02.10.02)⁵. Forklaringen avisen presenterer synes å passe godt inn i Wright Mills' elitemodell. Dominerende eiendomsaktører i Oslo har skaffet seg eksklusive kontrakter inn mot partiet som legger premissene for byens eiendomsmarked (Høyre). Åtte nøkkelpersoner kombinerer verv i Oslo Høyre med forbindelser til store eiendomsfirmaer (jf. DN 11.10.02). Fire av disse er medlemmer i Oslo Høyres økonomistyre og samler inn hemmelige pengegaver til partiet og ett av disse fire medlemmene er til og med styremedlem/aksjonær i Avantor, mens de tre andre har tilsvarende posisjoner i andre eiendomsfirma (jf. DN 03.10.02). Personer med flere overlappende roller og med samme sosiale bakgrunn har altså målbåret fellesinteresser, som synes å passe godt inn i Wright Mills elitemodell.

Samtidig har DNs avsløring i Nydalen "åpnet" denne konkrete prosessen. Det har blitt reagert til dels kraftig på avsløringene, ikke minst fra den politiske opposisjonen: Både SV og Ap har varslet at saken vil få politisk etterspill (jf. DN 02.10.02). Fra Høyres side har det også blitt framhevet at en opprinnelig oppfattet saken som en "mindre vesentlig reguleringsendring" og at en derfor kunne ha en mer lukket prosess, enn det som ellers ville vært normalt. Dette forsøket på å lukke saken har åpenbart vært mislykket, ikke minst takket være den fjerde statsmakts rolle. Dermed kan det argumenteres for at det i den norske konteksten kan være vanskelig for en liten eksklusiv elite å styre byutviklingen fra sine "røykfylte rom".

Knowledge Utilization Studies

Dette dreier seg om betingelser for kunnskapsoverføring fra forskning til forvaltning og bruk eller ikke-bruk av forskningsresultater og 'forskningsbasert kunnskap' som det så fint heter på 'ny-norsk'. Ett godt eksempel på vellykket bruk er når ECON på oppdrag fra OED utreder⁶ konsekvensene av norsk gasseksport til kontinentet, og finner ut at dette er fordelaktig for alle parter – også klodens klima. Hvorpå daværende statsråd Jens

⁵ Dagens Næringslivs reportasjer omkring utbyggingen i Nydalen har etter oppslagene i oktober 2002, ført til mye oppmerksomhet rundt denne saken. Vi vil ikke her ta standpunkt til om DNs versjon er 100% korrekt på alle punkter. Vårt hovedpoeng å illustrere det *bildet* avisen har tegnet av at en liten elite har styrt denne utbyggingsprosessen.

⁶ Dette var mange år etter at den sk- 'Langslet-doktrinen' var lansert og gradvis internalisert i departementene (*st.meld.nr 60 (1984-85) Om forskningen i Norge*). 'Doktrinen' knesatte prinsippet om at departementene skulle ha separate budsjettposter for finansiering av hhv. forskning (kanalisert via forskningsråd) og finansiering av utredninger (kjøp av konsulentbistand, rådgivning etc.)

Stoltenberg – uten å blunke – fra Stortingets talerstol – kan si: ”Forskning har vist at”! På tross av at statsråden utmerket godt må ha visst at dette var en *utredning*.

Knowledge Utilization Studies som på norsk kalles *Analyser av kunnskapsbruk* rommer studier dels av kunnskapsproduksjon og dels av kunnskapsbruk. De fleste av de undersøkelsene som er gjennomført på feltet, både i Norge og internasjonalt, dreier seg riktignok om det som (løselig!) kalles ’forskningsbasert kunnskap’ og bruken, eller retttere sagt i de fleste tilfeller ikke-bruken, av slik kunnskap. Men dette er – etter vår faglige oppfatning – overhodet ikke til hinder for at perspektivet kan nyttes med hell også i forhold til den kunnskapen som byutviklingskonsulentene produserer og reproducerer, og den nytten deres oppdragsgivere gjør seg av den bestilte kunnskapen. Perspektivet er i tillegg så ’rikt’ at det til fulle tillater innsiktsgivende analyser av bestilleres ikke-bruk – og ikke minst årsakene til dette.

Men hva er så ’kunnskap’? For å svare noenlunde presist på et slikt tilsynelatende enkelt spørsmål, må en trenge dypt inn i vitenskapsfilosofien. Dette er imidlertid ikke tiden og stedet for den slags, men vi trenger likevel en definisjon av – et begrep om - vårt ’objekt’. Karl Popper mente i sin tid (s. 109)⁷ at ”Knowledge in this objective sense is totally independent of anybody’s claim to know; it is also independent of anybody’s belief, or disposition to assent or to assert, or to act. Knowledge in the objective sense is *knowledge without a knower*; it is *knowledge without a knowing subject*” [kursiv i originalen].

Det er uten videre klart at dette er et kunnskapsbegrep som det er vanskelig å bruke eller operasjonalisere i vårt prosjekt. Poppers kunnskapsbegrep har preg av å være et slags abstrakt ’system’, kunnskap er noe liv- og jordløst som bare er der. Han argumenterer da også for at vitenskapsfilosofien skulle, eller måtte, beskjefte seg med ’teoretiske systemer’, ’problemer’, ’kritiske argumenter’, innholdet i vitenskaplige tidsskrifter, bøker og biblioteker. Det vil si kunnskap som foreligger i det som det er vanlig å omtale som ’kodifisert’ form.

Vi – derimot - tenker oss at den kunnskapen som konsulentene produserer eller formidler, vil være av ulik karakter avhengig av hvilken rolle konsulenten hovedsaklig har i de konkrete utredningene vi vil undersøke. Vi trenger følgelig et relativt vidt kunnskapsbegrep som minst rommer Polanyi’s begrep om ’taus kunnskap’. En tilnærming til et slikt kunnskapsbegrep finner vi Lundvalls typologi (Lundvall, B.-Å. 1994; 1996)⁸, som skjemaet nedenfor bygger på.

(1) *Hva er-kunnskap* består av leksikalsk informasjon nærmest i dataform. Den er i høyeste grad ’kodifisert’. Dette er viten om virkeligheten, det vi i dagligtalen kaller ”fakta”: for eksempel at en vet (omtrent) hvor mange folk som bor i Oslo, eller hvor bred en firefelts motorveg er. Dette er kunnskap som er lett å lagre, lett å finne og lett å overføre.

(2) *Hvorfor er-kunnskap* refererer til kunnskap om årsak-virkningsforhold, det vil si om prinsipper og ”lover” som antas å gjelde i naturen så vel som i samfunnet. Slik kunnskap er som regel omstridt innenfor samfunnsfagene. For eksempel strides ”de lærde” om hva som er den mest hensiktsmessige løsningen på problemet med bilkøer og overbelasta vegnett i byområder: flere og bredere veger eller satsing på kollektive framkomstmidler. Også dette er kunnskap som er lett å lagre, og å formidle - for den som vet hvor den

⁷ Popper, K. (1979): *Objective Knowledge: An Evolutionary Approach*. Oxford: Clarendon Press.

⁸ Lundvall, B.-Å. (1996): *The Social Dimension of the Learning Economy*. DRUID Working Paper No. 96-1. Departement of Business Studies, Aalborg University.

Lundvall, B.-Å. & B. Johnson (1994): *The Learning Economy*. *Journal of Industry Studies*, Vol. 1, No. 2, December 1994, pp. 23-42.

finnes. Men det må letes bredere enn i type (1), og leseren/brukeren må ha et visst nivå av kompetanse for å velge hvem som er til å stole på blant ”de lærde”, og kunne argumentere noenlunde overbevisende for sitt valg.

(3) *Hvordan er-kunnskap* består av ferdigheter. Det vil si evne til å få ting til å skje eller til å få noe gjort – eller til å få noen (andre) til å få noe gjort. Å lære seg å sykle eller å svømme brukes ofte som eksempel på denne kunnskapstypen. Denne kunnskapen er lett å bruke for den som har tilegnet seg de nødvendige ferdigheter, men den er ikke lett å formidle. Til det kreves en læringsprosess som kan være krevende og langvarig. Denne kunnskapsformen – eller rettere sagt disse eksemplene - assosieres oftest til Polanyi's begrep om 'tacit knowledge' og dette er delvis korrekt. Men hans begrep favner videre enn dette.

(4) *Hvem er-kunnskap* refererer til en type kunnskap som mange hevder blir viktigere og viktigere, nemlig viten om kilder for informasjon. Det vil si kunnskap om hvem som vet noe om et bestemt saksfelt, eller som vet noe som kan bidra til at et bestemt problem lettere kan løses. Vi vil forvente at dette er en kunnskapstype som er særskilt relevant og viktig for vellykket utførelse av den konsulentrollen som kan kalles 'rådgiver' eller kanskje særlig 'prosessleder'.

Disse ulike lundvallske kunnskapstyper er forsøkt koplet til de ulike konsulentroller som vi er på sporet av i vårt prosjekt, i skjemaet nedenfor. Skjemaet gir ikke våre endelig svar på hvor 'riktig' denne koplingen er, det gjenstår ennå å se. Men skjemaet kan tjene som en illustrasjon på hva empirien har gitt oss så langt, som sådant representerer skjemaet et bilde av vår forståelse ved en milepæl i arbeidet med prosjektet.

Konsulentrolle ⁹	Kunnskapstype			
	(1) Hva er -?	(2) Hvorfor er -?	(3) Hvordan er -?	(4) Hvem er -?
Utredner	X	X		
Sekretær			X	X
Rådgiver	X	X	X	
Prosessleder	(X)		X	X

Men så er spørsmålet: Blir den kunnskapen som konsulentene produserer eller reproducerer, virkelig brukt? Og i forlengelsen av dette: hvordan brukes konsulentprodusert kunnskap?, og i verste fall: hvorfor blir den ikke brukt? Dette er interessante og viktige spørsmål – som det ikke er enkelt å finne fram til gode svar på. I vårt prosjekt har vi valgt å støtte oss tungt på Carol Weiss¹⁰ og resultatene fra hennes mangeårige forskningsinnsats for å finne ut av om, og evt. hvordan, forskningsresultater og 'forskningsbasert kunnskap' blir brukt i politiske beslutningsprosesser. Resultatet er ikke uten videre oppmuntrende.

Weiss viser innledningsvis til at ”Up until about a decade ago, it was taken for granted that what policy makers wanted was just what researchers were best qualified to supply,

⁹ Disse fire rollene er de vi foreløpig ser konturene av i det empiriske materialet. I prosjektforslaget hadde vi med tre rolleutforminger; utredner, rådgiver og sekretær. Den fjerde – prosesslederen – er kommet til som resultat av de empiriske studier. Rolleutformingene er nærmere beskrevet i del 2 (den empiriske delen) av dette notatet

¹⁰ Weiss, Carol H: (1991) Policy research: data, ideas or arguments? I: Wagner, Peter et al (eds.) (1991): Social Sciences and Modern States – National Experiences and Theoretical Crossroads. Cambridge University Press. Cambridge, New York, Port Chester, Melbourne, Sydney.

namely data, findings, research conclusions. This¹¹ all sounded very reasonable". Den store 'depresjonen' inntraff da dette viste seg å stemme dårlig. Det var vanskelig å finne spor av at forskningsresultater "had made an impact" på politikkgjennomføring og (nordamerikanske) offentlige programmer. Selv om de kom aldri så dårlig ut av undervisevalueringer og solid gjennomførte kostnads-/nytteanalyser. Tilbake satt en gjeng desillusjonerte 'policy analysts' og 'social scientists' av ymse slag.

Weiss peker på at det et man fant på midten og slutten av 1970-tallet, var at policy research – eller politikkforskning som vi heretter kaller det¹² - i mindre grad fungerte som retningsgivende råd for politikkutforming, og heller virker som generell 'opplyser' av politikerne. Det viste seg at politikerne ikke så mye (knappt i det hele tatt) gjorde seg nytte av 'forskningsbasert kunnskap'/informasjon av kvantitativ eller kvalitativ art, men at de heller lot seg "påvirke av de generaliseringer som dataene ga grunnlag for."

Det som først og fremst kjennetegner politikkforskning som "ideproduksjon er at den formidles på en måte hvor det meste av tradisjonelt vitenskapelig fiksfakseri er renska vekk. Metodologiske spissfindigheter er gått tapt." Spørsmålet Weiss reiser i forlengelsen av dette, er "hvem er det så som formidler politikkforskningens resultater på denne måten?" Og hun svarer: "Først og fremst 'forskningsmeklere'".¹³ Akademikere har skrevet om "bruken av 'mellommenn' i forskningsresultatformidlingsprosessen i mer enn tjue år", skriver Weiss, og viser bl a til Lazarfeld et al, 1967. Hun hevder at skrivingen har vært enten trist og sørgmodig eller frisk og oppmuntrende, men at hovedtendensen har vært å argumentere for at det burde skapes en egen spesiell profesjon for/av folk som kunne oversette forskningsresultater til praktisk veiledning for politikere. Underforstått i slike anbefalinger var en klar oppfatning blant forskerne av at folk som tok på seg en slik oppgave, måtte ha sin lojalitet knyttet til forskerfellesskapet og ikke til praktikere eller til politikere. "Men", påpeker Weiss, "et underkommunisert tema i denne skrivingen eller debatten om 'forskningsmellommenn' (sic) er at det allerede finnes en rekke folk på plass som ivaretar slike forbindelsesroller. Heri inkludert konsulenter, trenere, konferansesnakkere, lobbyister, journalister og flere til (Weiss, 1986)."

Men også forskere sjøl kan opptre som 'mellommenn' når det gjelder å formidle generelle emner og funn fra egen – eller andres – forskning. "Når de opptre i rollen som konsulent for offentlige myndigheter [agencies] eller som medlemmer av offentlige utvalg, er deres spesielle oppgave å bidra med ideer som er utviklet gjennom forskning."

Weiss drøfter så hva som kan skje av fortredeligheter når forskningsresultater formidles på disse måtene. Det er ikke poenget her. Hun avslutter passasjen med: "Still, ideas from research come to currency." Og, "Idet de blir en del av den 'konvensjonelle visdom', preger de folks oppfatninger av hva som er viktig, hva som må gjøres, og hvilke løsninger som sannsynligvis er best egnet til å nå de mål en har satt seg."

Hun viser til en lang rekke¹⁴ studier av forskningens effekter som er gjennomført siden 1975, og som har vist at dette – forskningsresultater som ideer – er den vanligste eller mest karakteristiske 'bruken' av forskning. "Men", fortsetter hun, "om forskning 'som

¹¹ "Policy surely should benefit from improved data on the status of current conditions, evaluation of the effectiveness of past and present programmes, and likely future consequences of alternative actions".

¹² Vi har konsultert husets spisskompetanse – professor Tore Hansen og instituttsjef Jon Naustdalslid – ad det norske begrepet om dette. Det finnes visst nok ikke noe dekkende norsk ord for det.

¹³ Dette er knapt noe godt, norsk ord. Informasjonskonsulent eller –direktør er kanskje mer passende (?). Men det klinger ikke helt godt.

¹⁴ Lista teller 21 referanser, inkl. 5 egenreferanser samt bl a Patton et al, 1977 og Sabatier, 1978.

data' nok kan endre framgangsmåter og handlingssett på begrensede områder fra tid til annen, så forteller mange myndighetspersoner at forskning 'som ideer' har forandret selve måten de definerer problemer på. De finner det vanskelig å peke på situasjoner der forskning har hatt direkte effekt på enkeltbeslutninger, men de har en følelse av at de(n) – forskningen/forskningsresultatene – gjennomsyrrer både deres oppfatninger og arbeidsmåter. Og Weiss nevner en del eksempler hvor dette – etter sigende – skal ha skjedd, før hun går over til å skrive om den tredje varianten: politikkforskning som 'argumenter'.

Hun begynner dette avsnittet med følgende: "Politikkforskning 'som argumenter' representerer forskning som ikke bare er forrynnet, men forskning hvor noe er lagt til. Det som er lagt til, er en 'talsmannsposisjon'. Når dette skjer, mener Weiss, så går ikke bare noen data tapt, på samme måte som med forskning som ideer, nei her er det tale om data som er selektivt 'fortapt'. De forskningsresultatene som taler til fordel for 'den andre parten', eller som tar mye av kraften ut av argumentet, skjæres vekk for på den måten å gjøre argumentet mer kraftfullt.

Forskning 'som argument' tar utgangspunkt i et bestemt verdigrunnlag (enten dette er forskerens eget, klientens eller den hun er ansatt hos), og vurderer de foreliggende muligheter utelukkende ut fra et slikt – ideologisk – perspektiv. Et slikt begrenset perspektiv, hevder Weiss, "kan være ubevisst, som når forskere som arbeider for et kjemikonsern, rett og slett glemmer å ta hensyn til offentlige kostnader forbundet med å rense opp i all giften etter virksomheten. Eller det kan være forskere som arbeider for en miljøgruppe, som glemmer å ta hensyn til hva effektene av krav om ytterligere rens tiltak vil ha å si for bedriftens inntekter og overlevelsessevne." Tankegangen kan i slike tilfeller være automatisk og ubevisst. Eller den kan være bevisst og overveiet.

Weiss hevder at "forskning som rapporteres 'som argument' til støtte for spesielle konklusjoner, byr på store fordeler for travle politikere:

- det sparer tid og arbeid for dem, de trenger ikke bry seg med å finne ut hva forskningsresultatene egentlig innebærer på egen hånd,
- argumentet kopler forskningen direkte til den aktuelle saken, det sies rett ut: "på (bak)grunn av informasjon a, b og c må artikkel 4 (a) endres til følgende formulering: ...". En slik form for konkretisering er i seg selv attraktiv, argumentet starter med sakens kjerne og viser forskningens umiddelbare relevans,
- integrasjonen av argumentet og 'beviset' ("forskning viser at ...") blir til sammen en fin pakkelsning som kan brukes i administrative og/eller politiske forhandlinger.

Deretter går Weiss over til å drøfte formidlingskanaler, dvs. hvem som er mest troendes til å bruke eller kolportere forskning 'som argument'. "Ved første øyekast", skriver Weiss, "virker det ikke som det offentlige byråkratiet er særlig lydhørt overfor forskning 'som argument'. Her finner vi større staber, mer spesialiserte og kompetente miljøer, og de har sine egne forskningskontorer og evaluerings- og analyseenheter."¹⁵

Avslutningsvis peker Weiss på at de tre bildene hun har tegnet av politikkforskningen: 'som data', 'som ideer' og 'som argument', bygger på ulike forutsetninger om hvordan politikk(ut)formingsprosessene foregår. Hun hevder at under bildet av forskning 'som data' ligger det et teknokratisk grunnsyn. "Byråkratene streber etter å gjøre en kompetent

¹⁵ Dette kan synes å henspille på større forhold enn det vi har her hjemme, men vi er ikke sikre på det

jobb; det er ytterst få målkonflikter; forskernes data er i overensstemmelse med brukernes behov; brukerne har den nødvendige kunnskapen til å kvalitetskontrollere forskernes data og bruke dem effektivt for å løse det forhåndenværende problem. Vi finner en antydning av et nesten-Weberiansk byråkrati hvor informasjonen brukes bevisst til å øke effektiviteten.”

Bildet av forskning 'som ideer' har et mindre mekanistisk, mer humanistisk preg, mener Weiss. ”Byråkratene er ikke nødvendigvis bare orientert mot de dagsaktuelle saker og problemer. Mange slags komplekse problemer og forslag slåss om oppmerksomheten. Det er såpass med 'slakk' i systemet at det er tid til en viss refleksjon – av og til. Forskernes måte å stille problemstillingene på 'matcher' ikke umiddelbart beslutningstakernes øyeblikkelige behov, og beslutningstakerne har selektiv hukommelse – de husker ideer de liker, og glemmer de andre. Det er en situasjon med spredt makt/autoritet. March and Olsen's 'søppelbøtte'-metafor som bilde på (en type) beslutningsprosesser er i høy grad kompatibel med bildet av forskning 'som ideer'. Problemer kommer og problemer går, det samme gjør ideer; aktørene kan kople en ide til et aktuelt problem – eller de kan la være. Men ideer stues unna oppi hodene til folk på en rotete måte – og kan dukke opp når en minst venter det når nye spørsmål stilles.

Endelig kommer Weiss til det siste bruksområdet. Hun hevder at ”forskning 'som argument' bygger på en forståelse eller en forutsetning om politisk strid eller kamp. Det hele har et politisk grunn-/underlag. Interesser og verdier står mot hverandre. Motstanderne bruker forskningen for det den er verdt når og hvis den styrker deres egen sak eller standpunkt i det bikkjeslagsmålet som beslutningsprosesser i organisasjoner ofte kan være. Forskning er gjerne til mest nytte for de av kombattantene som har ressurser til overs for å 'kjøpe seg forskning', og som har kompetanse til å bruke forskning til å fremme sin side i kontroversen.

Til slutt i artikkelen setter Weiss opp noen hypoteser som bygger på forskning såvel som vitneprov fra interesserte deltagerer¹⁶. Hypotesene hennes er foreløpige, og går på hvilken betydning – om noen – forskning som hhv. 'data', 'ideer' og 'argument' har for politikk(ut)forming.

Forskning 'som data' virker trolig best/sterkest, når:

- vi har å gjøre med situasjoner hvor det er enighet om verdier og mål
- to eller tre alternativer er stilt skarpt opp mot hverandre
- det er raskt skiftende betingelser eller situasjoner
- beslutningstakere (eller stabene deres) har høy analytisk kompetanse

Forskning 'som ideer' har større sjanser til å øve innflytelse, når:

- vi er i en tidlig fase av diskusjonen om politikk(ut)formingen
- den gjeldende politikken er i krise eller uorden usikkerheten er stor
- når vi befinner oss på desentraliserte politikkområder hvor mange ulike beslutningsnivåer/-aktører er med på å avgjøre en sak

Forskning 'som argument' er trolig mest innflytelsesrik, når:

- konfliktnivået er høyt

¹⁶ Hun forteller ikke hva deltagerne har deltatt i

- vi befinner oss i lovgivende forsamlinger saken er allerede avgjort (f 'som a' virker som legitimering).

Vi har forventninger om å finne alle disse tre situasjonene og bruksområdene blant våre case. Mer om dette senere – i paperets andre og siste del som tar for seg en del av våre foreløpige resultater og observasjoner.

Prinsipal-agent-teori

eller «agency theory» er betegnelsen på et analytisk perspektiv eller en tilnæringsmåte, mer enn en enhetlig teori. Siktemålet er å etablere en generell forståelse av autoritetsforhold, og vi anser at det kan benyttes til å belyse ulike sider ved forholdet mellom bestiller/bruker og utreder/konsulent. Alle slike samhandlingsforhold av 'p-a'-typen rommer problemer knyttet til at det er informasjonsasymmetri mellom partene. Det er dette forholdet som i bunn og grunn er basis for konsulentvirksomheten. Oppdragsgiver/bestiller mangler innsikt eller kompetanse på det aktuelle saksfeltet, eller kapasiteten til å løse oppgaven med egne ressurser er begrenset.

Hovedpunktene i 'p-a-perspektivet' kan framstilles som i følgende skjema som er hentet fra Naustdalslid (1992). Skjemaet illustrerer ulike situasjoner som en bestiller og en konsulent kan være i, og hvordan det kan tenkes at de forholder seg til disse og til hverandre.

Figur 1.2 *Skjema 1: 'P-a-perspektivets' ulike situasjoner og betingelser: trell-herre-relasjoner*¹⁷¹⁸

herren ønsker seg en eller annen framtidig tilstand	klarer herren hele jobben sjøl?	hvor lysten er trelen på å gjøre herrens jobb?			
		trellen er lysten på jobben		jobben gir trelen ulyst	
		trellen kan klare å gjøre jobben	trellen greier ikke å gjøre denne jobben	trellen kan klare å gjøre jobben	denne jobben blir for mye for trelen ¹⁹
herren ønsker seg et ja, dvs. at han vet hvordan han vil ha det/hva han vil få til	herren klarer dette på egenhånd	jobben kan settes ut/bort, men det trengs egentlig ikke	jobben kan settes ut/bort, men først må trelen trenes opp	jobben kan settes ut/bort, men da trengs det sanksjonsmidler	jobben kan settes ut/bort, men ikke uten både sanksjonsmidler og trelletrening
	jobben er for stor for herren	jobben må settes ut/bort ²⁰	jobben må settes ut/bort, men først må trelen trenes	jobben må settes ut/bort, men ikke uten sanksjonsmidler	jobben må settes ut/bort, men det trengs både trening og sanksjonsmidler
herren ønsker seg et nei, dvs. han vet hvordan han ikke vil ha det/hva han vil hindre	herren klarer jobben sjøl	ingen bortsetting av jobben	bortsetting av jobben er mulig	bortsetting av jobben er mulig	jobben blir sannsynligvis satt ut/bort
	jobben blir for stor for herren	ingen bortsetting av jobben	bortsetting av jobben er mulig	bortsetting av jobben er mulig	jobben blir sannsynligvis satt ut/bort

Kilder: Mitnick, B. M. (1980): *The Political Economy of Regulation*. New York: Columbia University Press.
Naustdalslid, J. (1992): *Miljøproblema som styringsmessige nivåproblem*. NIBR-notat 1992:112. Oslo: NIBR.

¹⁷ Skjemaet består av vår oversettelse. I rapporten skriver JonT tørt (s. 46) og i fotnoteform: "Figuren er klipt direkte frå Mitnick 11980 fig. 6.2. s. 334."

¹⁹ Er dette en situasjon det er naturlig å assosiere med (de to) NSF-forskernes opptreden/adferd i den sk. 'gasskraft-saken'? Jf. Yngve Nilsen (2002): *Kunnskapsmakt uten faglige ambisjoner: ECON og norsk klimapolitikk i 1990-årene*. I Meyer, S. og S. Myklebust, red.: *Kunnskapsmakt*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

²⁰ Og tilsvarende fenomen beskrevet i samme kapittel: olje-og energidepartementet gir ECON i oppdrag å lage en 'utredning' om spørsmålet.

Prinsipal-agent-perspektivet bidrar til å rette oppmerksomheten mot to hovedtyper problemer:

agenten – les konsulenten - vil som regel være i besittelse av en viss mengde relevant kunnskap som bestiller ikke vet om. Dette kan bidra til at maktforholdet mellom partene i praksis kan bli et annet enn det som er avtalt gjennom kontrakten som formaliserer kunnskapsbestillingen. Agenten – konsulenten - kan i løpet av arbeidet med bestillingen gjøre ting som bestiller ikke vet om, og som kan ha virkninger som bestiller ikke kan bedømme på en kompetent måte.

Det finnes imidlertid forskjellige måter prinsipaler kan redusere betydningen av agent-problemene på.

- For det første dreier det seg om adekvate prosedyrer for oversikt over og seleksjon av agenter (for å unngå skjev utvelgelse)
- For det andre er den nærmere utformingen av kontrakten mellom prinsipal og agent essensiell; det institusjonelle rammeverk eller spillereglene vil i større eller mindre grad kunne utformes slik at agenten gis incitamenter til å forfølge prinsipalens interesser (altså ivareta prinsipalens interesser ut fra ren egeninteresse)
- For det tredje kan det etableres ulike mekanismer for kontroll - rutinemessig så vel som stikkprøvepreget - av agentens handlinger.

Både kontraktssituasjonen og øvrig formell og uformell utforming av samhandlingen mellom konsulent og bestiller, vil vi undersøke i lys av slike innsikter fra 'prinsipal-agent-teori'.

1.3 Bestillerne – hva er deres behov?, hva er det de etterspør av konsulentene?

Private og offentlige prosjekt- eller problemeiere har ofte kompetanse- eller kapasitetsmessig underskudd. Dette er ofte antatt å være årsaken til at konsulentvirksomhet er en lønnsom og stadig ekspanderende bransje. Er det slik? Og hva er det som styrer bestillernes valg av kunnskapsprodusenter, hvordan følges konsulentene opp underveis i kontraktsperioden, hvordan mottas utredningene hos oppdragsgiver; dvs. oppdragsgivers tilfredshet med produktet, og dets rolle i den videre politiske beslutningsprosessen.

Våre muligheter for å si noe bestemt om kvalitet vil bl.a. variere med hvor presist bestiller har beskrevet oppdraget. Det er rimelig å anta at private bestillere vil være mer presise enn offentlige bestillere rett og slett fordi deres oppgaveportefølje trolig er mer avgrenset, og at de private også av den grunn vil være mer instrumentelt orientert. Offentlige bestillere vil oftere enn private, antar vi, kunne bestille utredninger med diffuse formål eller enda til for å holde en sak gående uten at en har intensjoner om å gjøre noe reelt med den på lenge. Det kan være flere grunner til dette; det kan mangle budsjettmessige muligheter eller politisk flertall for det tiltaket som utredes. I andre tilfeller kan det rett og slett komme av at mye langsiktig planlegging har en diffus karakter.

1.4 Konsulenter i byutviklingsbransjen – hvordan har de det og hva gjør de?

Siden konsulentene ikke inngår i kunnskapsproduserende prosesser i et vakuum, vil vi rette oppmerksomheten mot konsulentene og de rammevilkår de tilbys for å utføre sitt arbeid, ofte fastlagt gjennom kontrakter om oppdrag vunnet gjennom konkurranse²¹ etablert av bestiller som kan være offentlige myndigheter (kommune, fylkeskommune, stat) så vel som private firmaer, boligbyggelag, stiftelser o.a.

Vi antar at ulike typer kontraktssituasjoner vil gi varierende arbeidsbetingelser og at de tilhørende produktene også vil være ulike. I et rent utredningsoppdrag vil vi anta at så vel den faglige integriteten som relevansen av bedriftsinterne kvalitetssikringsrutiner vil være annerledes enn hva tilfellet er i en sekretærrolle eller i en situasjon med løpende rådgivning. De kvalitetssikringsrutiner som er etablert internt i bedriftene og mulige variasjoner i disse alt etter hvilken type oppdrag det er tale om inngår som en viktig del av prosjektet.

Et interessant spørsmål er også hvor konsulentene henter sin kunnskap, og hvordan de forvalter denne kunnskapen? Forvalter de den forskjellig avhengig av hva slags oppdrag de skal utføre? Er konsulenten rasjonalisten slik vi finner han eller henne beskrevet i planleggingsteoriens omtale av rasjonalistisk planlegging: den som bringer forskningens kunnskaper på feltet over i en praktisk sammenheng, eller er konsulenten formidleren/ ”the go between” som bidrar til å bringe saken framover i en prosess uten nødvendigvis å profilere sitt eget fag.

Og i forlengelsen av dette: Har konsulentarbeidene ”paradigmatisk skifte”-virkning? Beveger de oppfatningene, eller er det mer anvendelse av main-stream-tenking? Finner vi manglende kritisk holdning? Våre erfaringer fra 3.5-prosjektet²² er at konsulentene er lite problematiserende. Det kan resultere i at den kunnskapen de produserer eller reproducerer, blir brukt. Vi antar også at sannsynligheten er stor for at utredninger som produserer uventede eller sterkt kritiske tekster, ikke når fram i beslutningsprosessen. I like stor grad som at Bacon`s klassiske formulering om at ”Kunnskap er makt” har gyldighet, har vi den oppfatning at det er makten som bestemmer hva som er brukbar kunnskap.

1.5 Bruk av den produserte kunnskapen

Bruken av de utredninger som konsulentbedriftene produserer, kan anta i det minste tre former: instrumentell, strategisk og symbolsk.

Den instrumentelle bruken innebærer at kunnskapsproduksjonen er reelt problemløsende. Da er trolig problemstillingene definert ganske godt av brukerne og utredningene er preget av handlingsorientering med manipulerbare variable. Antagelsen om ”kunnskap er makt” gir uttrykk for den grunnleggende instrumentelle forståelsen av bruk av kunnskap. Det framskaffes kunnskap om et problem som er slik at den kan bidra til at problemet kan løses, og så sørger beslutningstakerne for at denne kunnskapen utnyttes til å gjøre noe

²¹ Konsulentene klager ofte over at konkurranse om oppdrag gjør at prisene presses og at dette er med på å påvirke mulighetene for å gjøre faglig sett gode arbeider.

²² En evaluering av anvendelsen av en paragraf i Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging (NIBR Prosjektrapport 2000:1)

med problemet. Med mindre – som vi nevnte foran – den kunnskap som produseres ikke er main-stream, men omstridt og kanskje ikke passer makten.

Strategisk bruk av produsert kunnskap innebærer ikke nødvendigvis at det egentlige problem løses. Den bestilte utredning – for eksempel utredning av et kollektivtransportalternativ i forbindelse med konsekvensutredning av et vegtiltak – blir en legitimerende pliktøvelse. Den produserte kunnskapen kan brukes for å underbygge en beslutning som ville bli tatt uansett (eller som egentlig allerede er tatt), og en kan hindre at et problem blir satt på dagsorden ved å si at en mangler kunnskap. Strategisk bruk kan også innebære at brukeren regner med at den konsulentproduserte kunnskapen vil styrke argumentasjonen, slik kunnskap kan også gi status og legitimitet til en beslutning. Strategisk bruk av produsert kunnskap forutsetter på sett og vis at bruken må oppfattes som instrumentell – hvis ikke mister den sin legitimerende evne.

Den symbolske bruken av produsert kunnskap kan knytte seg til at ikke all virksomhet nødvendigvis er rettet mot problemløsning og beslutningstaking. I sosiale systemer finnes også rituelle spill hvor deltakerne hevder sin status og der normer og konvensjoner vedlikeholdes og utvikles. Det kan være like viktig å skape inntrykk av å være handlingsorientert som å ta avgjørelser. Det å få utført utredninger om et problem kan framstilles som interesse for å gjøre noe med problemet. Det å ta profesjonell ekspertise inn i organisasjonen kan være en måte å gi et skinn av rasjonalitet til organisasjonen – selv om ekspertisens produkt ikke blir brukt (symbolsk bruk faller da sammen med strategisk).

Sammenhengen mellom kvalitet og bruk er viktig for oss. Er det slik at kvaliteten er bestemmende for bruken, eller er den kvalitet vi konstaterer, uten betydning for den eventuelle bruken?

Kvalitet kan måles – bestillers vurdering og dokumentanalyser

Kvalitet er ingen eksakt størrelse og en vurdering av konsulentenes produkter må derfor gjøres på ulike måter. Konsulentenes arbeider kan analyseres kvalitetsmessig etter kriterier for god utredningspraksis og kriterier for faglig kvalitet innenfor de enkelte utredningstemaer, men også ved å undersøke produsents og bestillers vurdering av bestemte produkters kvalitet.

Viktige generelle spørsmål ved kvalitetsvurdering vil være: er problemstillingen belyst på en tilfredsstillende måte? Er metodebruken og presentasjonen av det som er gjort og de tilhørende resultater tilfredsstillende? Hva som kan anses som mer eller mindre tilfredsstillende kan her presiseres ved fagets egne normer for "best practice", noe som innebærer at det vanskelig kan sies noe spesifikt om dette før vi kjenner de konkrete sakene som vil bli gjenstand for vurdering (dokumentstudier)²³. Fragmenter av en situasjonsrapport er gitt i del 2.

Alternativet til den fag- eller saksorienterte faglige innfallsvinkelen, kan være å spørre konsulentene om deres kriterier for kvalitet og oppdragsgivere om deres. I en

²³ Vi har tidligere berørt problemstillingen om kvalitet på utredninger produsert av konsulenter i noen større og mindre arbeider, se artiklene Arvid Strand: Vegsjefer og vurderinger Eksemplet: Hovedplan ny trase for E-18 mellom Melleby og Ørje. Plan 4/94 ; Arvid Strand og Bjørn Moen: Dårlig håndverk – eksemplet "Konsekvensutredning for hovedveg Asker-Røyken". Regionale Trender 1/99; og vurderingene av Asplan Viaks oppdragsrapport til Hedmark fylkeskommune: "Næringsområder i SMAT-planen: vurdering etter tilpasset ABC-metode" og av Hjellnes COWIs utredning for samme bestiller: "Utredning av transportdelen i SMAT" (NIBR Prosjektrapport 2000:20)

undersøkelse har Møreforskning²⁴ operasjonalisert begrepet kvalitet for å kunne vurdere det prosjektarbeidet som en del forskningsinstitutter utfører for oppdragsgivere. De opererer med følgende kriterier: ”faglig/vitenskapelig kvalitet”, ”evne til kommunikasjon, samarbeid”, ”forståelse for oppdragsgivers behov”, ”effektivitet i utførelse”, ”nytte i forhold til kostnad for oppdragsgiver”, ”kompetanseoverføring/resultatoverføring”. I denne undersøkelsen ble så vel oppdragstaker (forskningsinstitutt) som oppdragsgiver intervjuet.

Vi hadde erfaringer fra to nylig gjennomførte prosjekter hvor studier av et antall konsulentarbeider inngikk som del av det empiriske arbeidet. En påstand det var fristende å komme med etter den systematiske vurderingen av dette materialet, var at ”det produseres mange middelmådige utredninger i norske konsulentbedrifter.” Påstanden ble framsatt av oss selv i søknaden, og den er vi nå i ferd med å gå nærmere etter i sømmene gjennom analyser av et stort tilfang av utredningsrapporter og –dokumentasjon. Enkelte foreløpige ’smakebiter’ og inntrykk redegjøres det nærmere for i del 2.

Kvaliteten på konsulentens ’produkter’ antok vi også må være avhengig av kjennetegn ved de mennesker som arbeider i konsulentbedriftene (utredernes utdanningsmessige bakgrunn, deres erfaring og kompetanse mv.) og de regler og rutiner for prosjektorganisering og kvalitetssikring (standarder mv.) som er etablert i bedriften. Omgivelsenes – først og fremst oppdragsgivers – krav overfor konsulentbedriftene i form av bestillerkompetanse, oppfølging, tids- og kostnadsrammer mv. forventet vi ville påvirke kvaliteten av sluttproduktet. Det er for eksempel rimelig å anta at jo mer kvalifisert bestiller er, og desto tettere oppfølgingen av utredningene er, jo bedre vil utredningen bli. Sett fra oppdragsgivers side, men dette behøver kanskje ikke i alle tilfeller bety at (den faglige) kvaliteten på ’produktet’ nødvendigvis er høy? Det at en utredning er ’politisk brukbar’ trenger ikke – alltid – bety at den holder høy faglig standard.

1.6 Framgangsmåte

Vi har tatt utgangspunkt i konsulentene og deres prosjektportefølje og fanget inn de aktører i omgivelsene – først og fremst bestillerne (plansjefer, vegsjefer, eiendomsutviklere osv.), men også de politiske beslutningstakerne - som opptrer i de enkelte prosjekter. De prosjekttypene vi i første rekke var interessert i, var strategiske dokumenter av typen fylkesdelplaner, kommunedelplaner og temaplaner om transformasjon av sentrale byområder. Vi har møtt velvilje i de tre konsulentbedriftene vi kontaktet - henholdsvis Civitas as i Oslo, Norconsults avdeling i Bergen (tidligere Vestnorsk plangruppe as) og Asplan Viaks kontor i Stavanger. Konsulenter i disse bedriftene som har hatt ansvar for de nedenfor listede prosjektene, er intervjuet en gang for å få oversikt over prosjektet/prosjektene og for en første introduksjon til rollen som konsulent. Deretter er – foreløpig – noen av oppdragsgiverne intervjuet etter en intervjuguide om det å være bestiller (generelt) samt mer spesifikt om erfaringer med det eller de konkrete prosjekter vedkommende har vært ansvarlig for. Vi har snakket med dem om bl.a. bakgrunnen for oppdraget, om prosessen, om det produkt som er mottatt, og dets videre bruk i administrative og politiske beslutningsprosesser. Deretter skal konsulent igjen intervjues etter en felles intervjuguide. I tillegg til intervjuene er vår empiri – særlig når det gjelder kvalitetsvurderingen - de mange dokumenter som opptrer i de enkelte saker.

²⁴ Undersøkelsen er utført for Forskningsrådets utvalg for evaluering av de fire samfunnsvitenskapelige instituttene ISF, FAFO, NOVA og NIBR. (Hervik, Arild og Mette Rye: Brukerevaluering av forskningsinstituttene ISF, FAFO, NOVA og NIBR. Møreforskning Molde oktober 2000)

De tre kontorene har en mangesidig virksomhet, og etter den innledende undersøkelsen i firmaene, har vi festet oss ved følgende prosjekter:

Civitas as hvor casene består av utredninger i tilknytning til:

- Utvikling av NSBs eiendommer i Bjørvika-området i Oslo – reguleringsplanarbeid i Bjørvika
- Utvikling av NSBs eiendommer i Paradis i Stavanger
- Utvikling av eiendommer i Brynområdet i Oslo
- Områdeprogram for Grorud stasjonsområde
- Groruddalen samferdselsplan

Asplan Viak Stavanger as hvor våre case er utredninger etc i tilknytning til:

- ”Urban sjøfront” – utredning om transformasjon av en gammel bydel i Stavanger sentrum
- Fylkesdelplan for arealplanlegging og langsiktig byutvikling på Jæren

Vestnorsk plangruppe as (nå en del av Norconsult-konsernet) hvor våre case består av utredninger i tilknytning til:

- Prosjektet ”Bybanen” mellom Bergen sentrum og Nesttun (Flesland flyplass)
- Bergensprogrammet for transport, byutvikling og miljø
- Fylkesdelplan for transport og byutvikling i Bergensområdet
- Diverse utredninger om klimarelaterte forhold

Datainnsamlingen er ennå ikke avsluttet. Figuren nedenfor gir en oversikt over status i begynnelsen av juni 2003. Som det går fram av tabellen, er første fase av datainnsamlingen gjennomført i alle tre byene. I tillegg er oppdragsgivere i Stavanger og Bergen (delvis) intervjuet. I Stavanger er også det avsluttende intervjuet med konsulentfirmaet gjennomført. Det er likevel en del datainnsamling som gjenstår, og den korte presentasjonen i del 2 av noen empiriske resultater, gir først og fremst foreløpige smakebiter fra en undersøkelse som ikke er slutført.

Tabell 1.1 *Status i datainnsamlingen pr 01.06.03*

	Intervjuer			Dokumentanalyser
	Fase 1: Generelle intervju med konsulent	Fase 2: Intervju med oppdragsgiver (med intervjuguide)	Fase 3: Intervju med konsulent (med intervjuguide)	
Bergen (konsulentfirma: Norconsult)	Gjennomført	Delvis gjennomført	Ikke gjennomført	Delvis gjennomført
Stavanger (konsulentfirma: Asplan Viak)	Gjennomført	Gjennomført	Gjennomført	Delvis gjennomført
Oslo (konsulentfirma: Civitas)	Gjennomført	Ikke gjennomført	Ikke gjennomført	Delvis gjennomført

2 Del 2 Noen empiriske smakebiter

Prosjektet er i øyeblikket midt i innhenting av empirisk materiale og vi er foreløpig kommet meget kort i bearbeidingen av dette materialet. Det som her følger er derfor bare noen høyst foreløpige og lite bearbejdede betraktninger om følgende aspekter ved prosjektet: konsulentens rolleutforming, relasjoner bestiller - konsulent, bestillers innflytelse/styring med konsulenten, kvaliteten på konsulentarbeid – sett med bestillers øyne, dokumentkvalitet – vurdering av kvaliteten på konsulentenes skriftlige arbeider samt en tekst om de tause fagfolkene.

2.1 Rolleutforming

Det er rimelig å anta at relasjonen konsulent -bestiller vil avhenge av konsulentens rolle i selve oppdraget. En klassisk forestilling om konsulentene er at de er innehavere av ekspertise som oppdragsgiveren ikke selv innehar. Ut fra en slik vurdering blir det viktig å ha klare, formelle retningslinjer for konsulentoppdraget – eller som det heter i en veileder fra Norsk produktivitetsinstitutt fra 1970; ”All erfaring viser at de beste resultater oppnås når konsulentens mandat er grundig klargjort og avgrenset på forhånd”. I et slikt perspektiv blir konsulentens rolle klart avgrenset. Vedkommende kommer i kontakt med organisasjonen på et gitt tidspunkt, utfører et klart definert oppdrag, og forsvinner igjen.

Våre første intervjuer med konsulentene ga et inntrykk av at den klassiske utrederrollen på langt nær er enerådende. Riktignok blir konsulenter leid inn som utredere nå også. Like ofte synes konsulentene å gå inn i andre roller. Som nevnt tidligere i notatet, kan en tenke seg fire hovedroller for konsulenten. I tillegg til utrederrollen kan funksjoner som sekretær, prosessdriver og rådgiver være aktuelle. I de sistnevnte rollene blir ekspert- eller utrederkunnskaper på et bestemt fagfelt kanskje mindre viktig. For en prosjektrådgiver eller prosessdriver kan det å utvikle og forme problemstillinger bli like sentralt som å komme med faglige ”ekspertløsninger”. I vår studie har vi bevisst forsøkt å velge konsulenter som har hatt ulike roller. I et par tilfeller har vi også valgt konsulenter som har hatt ulik rolle i ulike prosjekt, jf. tabellen nedenfor.

Tabell 2.1 *Konsulentene i undersøkelsen, etter rolle i ulike oppdrag*

Konsulent (person)	Utrederrolle	Prosessdriver	Rådgiver	Sekretær
Nr 1			X	
Nr 2		X		
Nr 3	X			
Nr 4	X			X
Nr 5	X			X
Nr 6	X			
Nr 7	X			X

I våre case er det i alt sju konsulenter involvert. Konsulentenes plassering i "rolletabellen" skjedde ut fra deres egne vurderinger i "første fase"-samtalen med oss.

De intervjuene vi har hatt med bestillerne, indikerer at det ikke er vanntette skott mellom konsulenter i ulike roller. Ofte understrekes konsulentens rolle av å være prosessdriver. Selv i utredninger der konsulenten har blitt leid inn for å utføre en sekretærfunksjon (i større utredningsarbeider) har prosessrollen blitt viktig. En oppdragsgiver formulerte det slik:

"I sekretariatsgruppen var det veldig viktig å utvikle strategiske diskusjoner. Konsulenten ble gradvis en offisiell aktør i planprosessen. Prosessdelen ble gradvis viktigere"

I et annet case der konsulenten var plassert i en sekretærfunksjon, ble også prosessen viktig. Arbeidet hadde begynt med blanke ark, og det ble utviklet en tenkning i løpet av utredningen som la viktige premisser for sluttproduktet. Konsulentens bidrag, bl.a. som tilrettelegger av prosessen, sto sentralt i arbeidet.

Prosessdriverrollen synes i praksis å stå sentralt i de åtte konsulentoppdragene vi har sett på. Dette gjelder uansett om den formelle rollen er sekretær, utreder eller rådgiver. Oppdragsgiverne synes å ha en helt klar forventning om at konsulentene ikke skal være snevre eksperter eller utredere:

"Vedkommende bør selvsagt bidra i prosessen, være med å rettlede og bringe et arbeid i riktig retning. Det kan ofte være vanskelig å definere et sluttprodukt tidlig i en prosess. Veien blir til mens en går."

I vårt materiale synes altså kravene til konsulenten om å være en god prosessdriver å være svært framtreddende.

2.2 Relasjon bestiller – konsulent

En av våre respondenter på konsulentsiden tegnet et bilde av et konsulentmarked med svært nære relasjoner til oppdragsgiverne:

"Vi har aldri vært med i det fine selskap – vi er ikke med i Rotary eller lignende. Vi prøver å være lojale mot spillereglene når vi forholder oss til kommunen. Derfor forholder vi oss til administrasjonen, og ikke til politikerne. Dette taper vi på, i hvert fall i en del tilfeller. Andre konsulenter kjører gjerne to løp, ett i forhold til administrasjonen og ett i forhold til politikere som de har kontakt med/kjennskap til. Ofte vinner de fram ved denne "doble" strategien. Vi går glipp av jobber fordi vi ikke er i det gode selskap."

Hvis denne uttalelsen er riktig, opererer altså en del konsulenter bevisst i nettverk der både administrative og politiske kontakter benyttes formelt og mer uformelt. Tesen om utrederen som rykker ut når hun blir kalt på av en bestiller, bør kanskje bli modifisert i forhold til en virkelighet hvor konsulenter er mer eller mindre i kontinuerlig kontakt med oppdragsgiver.

Flere respondenter framhevet at relasjonene mellom oppdragsgiver og konsulent til en viss grad har preg av å være personlige forhold. Det er altså ikke nødvendigvis de formelle relasjonene mellom en bestillerorganisasjon og en konsulentbedrift som er

viktig, men erfaringer bestilleren har gjort med enkeltpersoner tidligere. En bestiller formulerte dette særlig klart:

”Vi velger personer vi har gode erfaringer med fra tidligere. Vi velger person; retter forespørsel til den og den om vedkommende har mulighet til å gjøre en jobb på det aktuelle tidspunktet – og vi benytter firma her i byen, hvis kompetansen finnes her.”

En annen bestiller framhevet også betydningen av ”personkunnskap”:

”Vi er ute etter å få den eller dem vi kjenner personlig i konsulentfirmaet. Hvis vi ikke får ”rette vedkommende” er det ikke sikkert at firmaet får jobben. Det er sentralt at vi får folk som vi vet behersker det aktuelle området.”

Imidlertid understreket den samme respondenten at det kunne være uheldig å være for avhengig av en, eller et fåtall, konsulenter. Konsulentmiljøet i den aktuelle byen er lite. Derfor mente vedkommende at det var viktig å oppmuntre til et visst mangfold. I ett konkret tilfelle ble et enpersonsfirma gitt i oppdrag å foreta en analyse:

”Dette ble imidlertid ikke spesielt vellykket. Vedkommende tok ikke signaler om hvilken innretning på analysen som var ønskelig, og han slet også med stort arbeidspress, fordi han hadde tatt på seg for mye. Dermed ble det et lite vellykket eksperiment – dessverre. Jobben ble etter hvert overtatt av et annet firma (som bestiller har brukt mange ganger tidligere) og sluttresultatet ble da en god utredning.”

Denne siste uttalelsen illustrerer at det kan være kostnader både i form av penger og kommunikasjon ved å skifte konsulent. Det er altså ikke bare konsulentens faglige utredningsekspertise, som er viktig for bestillerne. Konsulentens evne til å fange opp signaler underveis i prosessen, er tydeligvis også svært viktig.

2.3 Bestillers innflytelse over konsulenten

Den erfarne konsulenten, som har arbeidet med de samme problemstillingene i en årrekke, kan åpenbart ha innflytelse i forhold til et offentlig system som ikke alltid er like samordnet. En respondent fra konsulentsiden sa tidlig i intervjuet at konsulentens rolle ikke var så viktig: Det er det offentlige som formelt sett styrer byutviklingen. Senere i intervjuet kom imidlertid vedkommende tilbake til kommunens rolle, som ble vurdert som passiv:

”Fortsatt kan jeg ”gå inn” i bebyggelsen i sentrum å gjøre ting. Det fins lite av overordnet styring eller planfilosofi. Ting synes ofte å skje ikke som ledd i en plan, men som en sum av enkeltvedtak uten kopling.”

Den ”faglige strategien” kan altså ha en betydning i utviklingen av byen. Det betyr likevel ikke at konsulenten nødvendigvis er så synlig i den offentlige debatten. Når en konsulent utfører et oppdrag for kommunen, kan ”konsulent-profilen” være relativt lav. En respondent vi intervjuet fra kommunen, understreket at det ikke er konsulenten som skal legge fram sitt arbeid for bystyret. Det er administrasjonens oppgave. På samme måte som det er kommunens folk som skal fronte kommunen i forhold til folket – f.eks. på folkemøter. I dette tilfellet kommer det likevel fram i de formelle dokumentene hvem (hvilke konsulenter) som har utført oppdragene. Det fins imidlertid også eksempler på

rapporter i vårt materiale der konsulenten er helt framværende. Selv om konsulentene reelt sett har gjort en stor jobb, kommer det ikke fram noe sted hvilken rolle de har hatt.

Fra bestillers side ble det stort sett gitt uttrykk for at en hadde ”kontroll” med konsulentene i de konkrete oppdragene. Dette skjedde ikke først og fremst gjennom detaljstyring eller formelle regler. Tvert i mot framhevet mange bestillere at de ga konsulentene relativt frie tøyler i prosessene. En slik frihet var knyttet til at en hadde en felles oppfatning (mellom konsulent og oppdragsgiver) om hva målet burde være, men det syntes som regel å være sikkerhetssystemer som sikret at prosjektet gikk i riktig retning:

”Vi er alltid i inngrep med konsulenten – ofte i en eller annen form for referansegruppe.”

Et tema som flere av oppdragsgiverne kom inn på var penger. Det synes å være et ikke uvanlig problem at konsulentene sender større regninger enn det bestillerne har vært forberedt på. Dette kan tydeligvis skape gnisninger:

”Vi reagerte på regningene. De sendte oss timelister, men det var likevel vanskelig å få et reelt bilde av hva som faktisk lå bak. Det framgikk for eksempel ikke hva som konkret lå bak timetallet. Dette skapte spenninger. Internt hos oss måtte vi jobbe for å få fram ressurser til å finansiere merarbeidet.”

I dette konkrete tilfellet ble det altså gitt mer penger til konsulentfirmaet. I et annet tilfelle måtte imidlertid konsulenten finne seg i at det utsendte kravet ble avkortet av oppdragsgiver.

Tidsfrister, og konsulentens manglende evne til å levere i rett tid, var også et tema som oppdragsgivere pekte på som et ”problemområde”. Det er imidlertid ikke vårt inntrykk at dette skaper dramatiske konsekvenser. Det er sjelden snakk om at oppdrag ikke blir gjennomført, selv om det underveis kan ha oppstått problem knyttet til tidsfrister eller økonomiske rammer for oppdragene.

2.4 Vurdering av konsulentegenskaper

Våre respondenter har vært overraskende samstemte når det gjelder å karakterisere hva som særpreger en god konsulent. Det å ”snakke samme språk” og at konsulenten ”tar signaler” synes å være svært avgjørende. Selvsagt bør en konsulent være faglig dyktig, men:

”Kjemi er viktig; konsulenter kan ikke være arrogante – det er viktig at en respekterer hverandre.”

Også konsulentene vi har intervjuet, synes å være opptatt av at en må jenne seg i forhold til oppdragsgiver, men det betyr ikke nødvendigvis at en skal legge seg flat. En representant fra konsulentsiden understreket betydningen av å være en faglig strateg:

”En faglig strateg er en konsulent som vurderer aktuelle data i forhold til hva det er mulig/aktuelt å få til innenfor de eksisterende rammer. Han er i stand til å vurdere og gi råd om hvilket materiale og hvilke resonnement som bør presenteres for beslutende organer for å få gehør for problemstillingene, og på hvilken måte materialet bør presenteres.”

Den ”gode” konsulent kan altså spille en viktig rolle i utformingen av en sak, men ikke nødvendigvis bare på grunn av sin faglige ekspertise – men i måten han oppfører seg i selve prosessen (”snakke samme språk”) og måten han presenterer stoffet på.

2.5 Dokumentkvalitet – vurdering av kvaliteten på konsulentenes skriftlige arbeider

Som nevnt, vil vår samlede kvalitetsvurdering i enkelte av casene hvile på to ulike og ganske forskjellige fundament:

- bestillers eller oppdragsgivers – mer eller mindre – subjektive vurdering av kvaliteten på det arbeidet som konsulent(e) har gjort i det konkrete caset. Denne vurderingen vil i noen tilfelle – spesielt i case hvor konsulentens rolle eller oppgave – har vært av klar ’prosessleder’-karakter - være det eneste vi har å støtte oss på. I slike tilfeller foreligger det erfaringsmessig relativt sparsomt med skriftlig dokumentasjon som er av en slik karakter at en dokumentanalyse kan gjennomføres.
- skriftlige dokumenter av ulike slag og formater: planforslag, trafikkutredninger, CO2-rapporter, brosjyrer, vegledere etc. I slike tilfeller kan en kvalitetsvurdering gjennomføres som en dokumentanalyse. Dette gjelder antagelig også i noen tilfeller hvor konsulentens bidrag – av ulike grunner - er ’usynliggjort’ av bestiller/oppdragsgiver – som velger å utgi f.eks. en rapport i eget navn uten å nevne hva konsulenten har gjort/bidratt med. Det er relativt enkelt å trenge gjennom/bak slik ’usynliggjøring’.

Fordi en god del datainnsamling ennå gjenstår for flere av våre case, kan vi ikke legge fram noen bastant eller konsolidert oppfatning eller karakteristikk av kvaliteten på den norske konsulentbransjens dokumentproduksjon. Så langt, er det mest presise utsagnet vi kan komme med, dette: kvaliteten er blandet. Det fins eksempler på dokumenter som vi vurderer holder et solid og høyt kvalitetsnivå, men det finnes også eksempler på ’produkter’ som etter vår forløpige vurdering knapt holder faglige minstemål. Men som sagt, vi har ennå en del empirisk arbeid foran oss og det ville knapt være faglig forsvarlig å offentliggjøre en karaktersetning på konkrete case-produkter på dette stadium i forskningsprosessen. Det ville i tillegg være urettferdig overfor de av våre case og studieobjekter – konsulentene – som tilfeldigvis og helt uten skyld, ble blant de første vi ga oss i kast med.

Derfor nøyer vi oss i denne omgang med en smakebit fra ett enkelt case. Dette er til gjengjeld et case vi vet ganske mye om allerede, og det foreligger både mye og solid dokumentasjon om det. I et eget vedlegg (er ikke vedlagt her!) har vi tatt inn et resyme med våre vurderinger av anbudsdokumenter og –prosess samt en tekst som gir et inntrykk av hvordan inntrykk ved lesningen av et konsulentprodukt, kan nedtegnes. Et innledende intervju med konsulenten er gjennomført, men det mangler intervju med bestiller. Likeledes gjenstår å gjennomføre det avsluttende intervjuet med konsulenten. Med disse begrensninger in mente, her kommer smakebiten.

Caset er hentet fra Oslo, nærmere bestemt Groruddalen. Caset – og de tilhørende dokumenter – utgjør en bit av det store puslespillet som vi kan kalle f.eks. ”Opprustningen av Groruddalen”. Dette er et felles løft under navnet ”Sammen for Groruddalen” hvor Staten ved Miljøverndepartementet og Oslo kommune har inngått et forpliktende samarbeid for å bedre miljøet ”slik at Groruddalen skal bli et bedre sted å bo og virke”

(Pressemelding fra det Kgl. Miljøverndept.; 27.09.2001). Det er likeledes utarbeidet et sk. Byrådsnotat "Vi tror på Groruddalen. Regional strategi og tiltaksplan" (08.05.00).

Under denne 'paraplyen' ble det satt i gang en rekke aktiviteter av ulikt slag : kartleggingsoppgaver, tiltaksarbeider, utredninger, analyser – ja til og med scenarier er det utviklet. NIBR har også bidratt med en næringsøkonomisk analyse²⁵.

Bystyret har vedtatt at det skal utarbeides noe som er gitt betegnelsen "En helhetlig utviklingsplan for Groruddalen". Vårt case, "Områdeprogram for Grorud stasjonsområde – heretter benevnt med akronymet OPGS -, er et av fire slike områdeprogram. Som til sammen utgjør ett av til sammen sju sk. "fordypningsprosjekt".

Det vil føre for langt i denne sammenheng å komme nærmere inn på substans og sammenheng mellom alle de igangsatte tiltak og aktiviteter, men det må nevnes at dette utgjør en meget viktig kontekst for vårt case når den endelige kvalitetsvurderingen skjer. Ett viktig kriterium vil her måtte bli å vurdere/kontrollere graden av konsistens mht. til faktaunderlag og virkelighetsforståelse mellom de ulike planer og utredninger. Nok om det i denne omgang.

Hva er så et "områdeprogram" (op)? Ifølge oppdragsbeskrivelsen som fulgte anbudsinvitasjonen kan et op "omtales som en ny type planleggingsprosess som ikke er en ordinær planprosess og plantype etter PBL. Målsettingen med arbeidet er imidlertid at op'ene skal være politiske og faglige styringsdokumenter som fastsetter rammer og retningslinjer for fysisk utvikling". Et op er følgelig dels en prosess (av ny type) og dels et styringsdokument. Det er særlig den siste funksjonen vi vil konsentrere oss om her, men skjeler også noe til det vi ser av prosessdelen.

Hva mener vi så om kvaliteten på OPGS? Jo, kort fortalt dette:

OPGS lest som et planfaglig, strategisk dokument

1. Hovedinntrykket denne anmelder sitter igjen med etter lesningen av OPGS, er at dette er et fint stykke papir. Dette er vel flåsete skrevet, vi mener egentlig at det er et godt skriftstykke.²⁶ Det er skrevet i et relativt enkelt, nøkternt språk, det er knapt og konsist i formen og det er rikt illustrert med mange gode kart med fine farger. Teksten er også veldisponert i tre hovedkapitler: 1. Bakgrunn, 2. Fysiske rammer – forutsetninger og 3. Gjennomføring med hhv. 5, 8 og 4 underkapitler. I tillegg finner vi et forord, en innholdsfortegnelse, et sammendrag og helt til slutt noe som kalles "Oppfølgingsvedtak". Kapittel 1. Bakgrunn utgjør hoveddelen av dokumentet; denne teksten utgjør 26 av de til sammen 40 nummererte sidene som OPGS består av. I tillegg kommer 16 figurer (kart) som mangler sidenummer.²⁷ Kapittel 2 utgjør drøye 7 sider i tillegg til 7 figurer, mens kapittel 3 består av 5 sider uten figurer i tillegg. Det sk. "oppfølgingsvedtaket" består av to knappe linjer samt seks kulepunkter.

2. Våre inntrykk når det gjelder dokumentets innhold er imidlertid mer blandede. Våre første motforestillinger dukker opp allerede under studiet av avsnitt 1.3 Beskrivelse av område; underpunktet "Områdets avgrensning". Avsnittet består av en tekstsider og fire

²⁵ Bjørnsen, H-M. og S. Johansen (2002): Alternative anvendelser av arealer i Groruddalen – næringsmessige konsekvenser. NIBR-notat 2002:106, Oslo.

²⁶ Det er også, etter vår mening, et åpent og ærlig dokument der det ikke stikkes under en stol at gjennomføringen av OPGS ikke vil gå av seg selv. Mer om dette senere.

²⁷ Denne mangelen oppfatter og opplever vi som en ulempe ved teksten, den gjør det vanskeligere å manøvrere i den ved hjelp av den gode og detaljerte innholdsfortegnelsen.

(instruktive) kart. Vi informeres om at Groruddalen²⁸ omfatter 7 bydeler (som nevnes ved navn). OPGS ligger innenfor bydelene Grorud og Furuset. Beliggenhet, avgrensning etc. fremgår klart av gode kart. Planområdet er delt inn i 7 delområder – løselig antydning i form av 'ballonger' på kart (Figur 3), men det følger ingen forklaring eller begrunnelse for den valgte inndelingen med. Vi oppfatter dette som en mangel som hindrer ikke lokalkjente leseres forståelse av situasjonen i området som OPGS behandler.²⁹

3. Men mer alvorlig er det, i våre øyne, at verken dette underpunktet (Områdets avgrensning) eller de seks følgende som avsnitt 1.3 består av, inneholder det som vi under lesningen noterte som 'menneskedata'. Med det mener vi bl.a. noen tall som kunne fortelle oss hvor mange folk det er som bor i planområdet, hva de lever av, hvor de går på jobb eller skole, hvor mange og hva slags arbeidsplasser det er her og den slags. Avsnitt 1.3 er nesten kjemisk fritt for slike opplysninger. Dette er etter vår ringe mening en alvorlig mangel og et såpass viktig ankepunkt mot dokumentet at det vil måtte tillegges betydelig vekt når slutt karakteren for hele dokumentet skal settes. Den foreløpige standpunkt karakteren må bli nærmest *haudabilis*.

4. Nå kan man synes at vi tok vel hardt i, i forrige passus (3.), og noe kan det være i det. For følgende 'fakta' skal ikke underslås:

- på side 6 får vi opplyst at planområdet er på totalt ca. 310 daa,
- på side 9 informeres vi om at i **Groruddalen** (Bemerk: ikke planområdet for OPGS!) er det: **3,21** (1000 bosatte pr km²; år 2000), **4,17** (Biler pr 1000 bosatt; år 1996) og **63 %** (bilandel døgn³⁰; år 2000)³¹,
- av de 682.460 "reiser"³² som foretas innen, gjennom og til/fra Groruddalen (i et gjsn.døgn), er 19% interne, 25,5 % drar gjennom, 13 % er til/fra Romerike og resten – 43 % - går til/fra Indre by, vest- og sørkorridorene,
- på side 11 får vi opplysninger om trafikkmengder nord-sør over bomringen og bygrensen, som vi ikke tar med her.
- på side 14 gjengis data som viser hvor mange mennesker som er "svært plaget av støy fra veitrafikk ved sin bolig". En begrensning ved disse tallene er at de omfatter hele Groruddalen, eller til sammen 21 veistrekninger (i rapporten benevnt "Navn på støygate"). Rapporten gir få, om noen holdepunkter som gjør det mulig for den

²⁸ Dette er en relevant geografisk enhet fordi OPGS inngår som ett element i arbeidet med å konstruere en helhetlig utviklingsplan for Groruddalen.

²⁹ Formodentlig vil folk som bor og ferdes i området til daglig og andre lokalkjente lett kunne forstå rasjonalet bak inndelingen evt. si fra/protestere hvis de finner den feilaktig/misvisende. Det fremgår av dokumentet at dette er den viktigste målgruppen for den endelig godkjente OPGS (arbeidet i fase to).

³⁰ Dette begrepet er ikke uten videre lett å forstå for ukyndige, men det går fram av teksten at det dreier seg om den andelen som bilturer utgjør av alle personturer i et gjennomsnittsdøgn.

³¹ Tallene kommenteres på følgende måte: "Dagens transportsituasjon i Groruddalen er kjennetegnet av følgende:

- *Høy tetthet og lavt bilhold, men likevel stor bilbruk.*" Grunnlaget for denne påstanden er at tallene for Groruddalen er stilt opp sammen med tilsvarende tall for hhv. Indre by, Indre by vest og Indre by sør.
- *Stor vekst i biltrafikken i Groruddalen de siste 10 år.*" Dette underbygges av en graf som viser trafikktvikling over bomringene i vest, nordøst og sør fra 1991 til 2000.
- *De fleste reiser går til/fra indre by.*" Dette er basert på en figur som viser til/fra personer (kilde: SVO)."

³² I teksten brukes 'reiser' og 'turer' om hverandre (uten at begrepene er presisert). Så lenge tallene som brukes/omtales kommer fra samme kilde (SVO?) hvilket mye tyder på at de gjør, spiller dette neppe noen rolle.

som ikke er lokalkjent i området, å finne fram til hvilke vegger ("støygater") som er relevante for/ligger innenfor planområdet til OPGS.³³ For innbarka groruddøler er imidlertid dette neppe noe problem.

5. Og dermed er det ikke mulig å finne flere 'menneskedata' i denne delen av dokumentet OPGS.³⁴ Hvilket vil si at vi – og formodentlig både den eller de som har skrevet dokumentet OPGS, og de to som har signert forordet til samme - ikke vet særlig mye om groruddølenes hverdagsliv. Ja, vi – og de - vet ikke en gang hvor mange det er av dem!³⁵ Nåvel, helt riktig er dette ikke. Vi har data nok til å estimere hvor mange Groruddøler det er i planområdet. Vi må riktignok forutsette at de er helt gjennomsnittlige groruddøler (hvilket vi slett ikke er sikre på at de er), men slike ting er jo ikke ukjent innen sosialøkonomien. Vi vet jo at det gjennomsnittlig bor 3210 av dem pr km² og at planområdet for OPGS er på ca 310 daa. Da skulle en ved hjelp av ganske enkel reguladetri komme fram til et estimat som følger: det bor 995,1 groruddøler i planområdet.³⁶

6. For en utenforstående (leser) fører dette nærmest totale fraværet av det vi for enkelthets skyld har kalt 'menneskedata', til en viss uro når det gjelder den skjebne som kan bli OPGS til del. Men det er ikke sikkert det vil bety noe for groruddølene. Kanskje kjenner de sitt eget miljø så godt, at de ikke trenger noen utenfra – noen eksperter – til å fortelle seg: hvor mange de er, hvem de er, hvor de kommer fra, hvor de reiser, hvordan de har det hjemme og på skolen eller jobben eller på eldresenteret. Vi får sette vår lit til det. For hvis ikke, så er vi redd for at et sentralt premiss for graden av vellykkethet i OPGS' gjennomføringsfase kan vise seg å falle i fisk. Nemlig (s. 35), "Det må skapes en felles forståelse mellom partene både av dagens situasjon og mulighetene fremover."³⁷

7. Til slutt: noe som kanskje kan virke som en bagatell eller det rene flisespikkeri. Men vi finner grunn til å trekke fram en formulering (dokumentets side 15), nemlig: "Det foreligger ingen registreringer om forurenset grunn innenfor planområdet". Slik den står, er det lett å lese dette som en beroligende konstatering, i Grorud stasjonsområde finnes

³³ I en tabell er de 21 "støygatene" i Groruddalen rangert etter hvor mange som er "svært støyplaget". Her 'topper' Rv 4 (Trondheimsvegen) med 1162 personer, mens Høybråtenveien ligger lavest med 91. Selv om vi er lite lommekjent i området, tar vi likevel sjansen på å gjengi følgende tall/"støygater" som vi mener må gjelde planområdet (i alle fall delvis, og med forbehold om at vi ikke har fått med oss alle de aktuelle gatene):

- Rv 4 (Trondheimsvegen): 1162 pers.
- Rv 163 (Østre Aker vei): 189 pers.
- Grorudveien: 109 pers.
- Brobekkveien: 95 pers.

³⁴ Vi har gjort en noe kursorisk sjekk av kapittel 2 Fysiske rammer – retningslinjer, hvor vi trodde det kanskje kunne være noe å hente. Men også der var det dårlig med 'menneskedata'. Vi finner en del m²-, TU- [formodentlig totalutnyttelsesgrad (?)] og parkeringsplassdata, men disse er presentert under delen om "retningslinjer", og sier lite om dagens situasjon. Avsnittene 1.4 og 1.5 inneholder heller ikke slike data som vi er på jakt etter.

³⁵ Først på side 39, på dokumentes nest siste side, finner vi en formulering som antagelig gir en del av forklaringen på den mangelen vi har påpekt. Her heter det nemlig: "Områdeprogrammet for Grorud stasjon er utarbeidet med utgangspunkt i den tilgjengelig informasjon som foreligger i dag." Vi avstår fra å spekulere i hva som kan være årsaken til at dette – unektelig avslørende – utsagnet er plassert akkurat her.

³⁶ Estimatet er nok ikke feilfritt. Den brukte forutsetningen gir store feilmarginer. Vi føler oss imidlertid ganske trygge på at det minst må være så mange groruddøler i planområdet!

³⁷ Partene er definert som: "befolkning som berøres", "grunneiere som har mulighet for eiendomsutvikling" og "kommunens planleggere."

det ingen grunn som er forurenset, heldigvis. Men en annen – og i virkeligheten mer realistisk – lese måte er denne: I planområdet er det ikke/aldri gjort noen undersøkelser av om og evt. hvor, av hva slags stoffer og i hvor stor grad jorda i planområdet er forurenset. Og det er jo slett ikke beroligende, snarere tvert imot.³⁸ Vi kan ikke utelukke at det finnes andre eksempler på denne typen skrivemåte i dokumentet OPGS. For å kunne gjøre noe slikt, måtte vi ha brukt mye mer tid og 'gjennomlyst' hele teksten på en mye grundigere måte enn det har vært anledning til nå.

2.6 De tause fagfolkene

Flere informanter gir uttrykk for at det er uhyre liten deltakelse i den offentlige debatten om planleggingsspørsmål fra personer med tilknytning til konsulentbransjen eller for den saks skyld med tilknytning til kommunen. De faglige møtene i regi av fagorganisasjonene har liten oppslutning og det blir noen få gjengangere som tar ordet. Egen erfaring fra en tilstelning hvor en av oss sammen med en representant for konsulentkorpset ble invitert til å kommentere et utredningsarbeid utført av andre konsulenter passer godt inn i denne tendensen til ikke å ville konfrontere feller av ulike slag. Vår kommentatorkollega fra konsulentverden sa under forberedelsene til møtet at vi fikk ta oss av kritikken. Han ville helst ikke drive med kritikk av kollegaer. Men hvis en konsulent ikke kan kritisere eller kommentere et arbeid som en annen konsulent har utført – og heller ikke oppdragsgiver direkte eller indirekte - på offentlige møter eller ved å ytre seg i aviser, blir det ikke lett å få til et offentlig ordskifte. Da vil den faglige debatten forstumme. Og det er kanskje det vi ser?

Forklaringer til at situasjonen er som den er, kan være redselen for sanksjonering – og den er ikke uten grunnlag i erfaring. Flere av våre informanter forteller historier om oppdragspause eller andre former for irettesettelser eller tiltale etter ytringer på offentlige møter som har mishaget viktige – i flere betydninger av ordet – oppdragsgivere.

Trusselen om å miste levebrødet kan holde noen hver fra å ytre seg. For konsulenter er det trolig en del av levebrødet å holde kjeft eller bare ytre seg når oppdragsgiver anser det påkrevet. Den såkalte Langslet-doktrinen angir at FoU-oppdrag som settes ut fra departementene direkte til konsulenter og forskningsinstitusjoner er departementets virksomhet og dermed undergitt departementets instruksjoner. For oppdrag gjort for de midler departementet har formidlet til FoU via Forskningsrådet er instruksjonsmulighetene mindre – for ikke å si helt fraværende.

Hvis vi mot formodning skulle finne en informasjons- og debattlysten konsulent, og konsulentens 'debattlyst' er motivert ut fra/rettet mot et konkret prosjekt eller en spesiell politisk sak hvor konsulenten er eller har vært inne i bildet som utreder ('kjøpt og betalt' av oppdragsgiver; jfr. Langslet-doktrinen!), må hun bare bite seg i tunga og holde kjeft. I en slik situasjon kreves total lojalitet, ekstrem forsiktighet og fullstendig tilbakeholdenhet fra konsulentens side. Ellers tørker framtidige markeder og inntektsmuligheter inn ganske fort. Ett unntak fra denne devisen er teoretisk mulig: nemlig i en situasjon hvor det står om livet og/eller kan gå på helsa løs for folk. Da bør og må konsulenten følge pliktetikken krav og si fra. Så høyt og tydelig og så lenge som han bare klarer (det sk Nürnberg-prinsippet).

³⁸ Denne (tvetydige) skrivemåten – og det inntrykk som søkes formidlet ved den – er av samme art som ett av Jerry Ravetz' poenger: "If absence of evidence of harm is taken as equivalent to evidence of absence of harm, then a conclusion of 'no harm' is most likely."

Hvis konsulentens lyst/ulyst er rettet mot et mer allment spørsmål eller et generelt, ganske vidt saksområde som rommer vedkommende konsulents kompetansefelt, gjelder knapt Langslet-doktrinen lenger. Her må det være fritt fram for enhver konsulent til å synge ut, gi sitt besyv med i laget, stå fram og snakke fra levra. Men dette er på prinsipp-planet, i virkelighetens verden, tror vi, vil det alltid finnes noen på bestillersida som vil ta slik evt. åpenhjertighet ille opp. Det kan være så vel blant de administrative byråkratene – tidligere, eksisterende eller framtidige oppdragsgivere – som blant politikere og partipamper (selv om det i slike saker alltid (?) vil finnes noen som vil sette pris på at 'fagfolk' sier fra – såfremt utsagnet/-ene støtter 'deres sak' eller standpunkt). Også i slike situasjoner er det grunn til å anta at de fleste konsulenter vil velge å 'holde tett' med det de mener (å vite) innerst inne. Også her er redselen for 'svartelisting', tapte markedsandeler osv. antagelig ganske stor og utbredt i miljøene. Hvor reell den er, er det trolig umulig å vite noe sikkert og generelt gyldig om. Det kan bare undersøkes – empirisk – case for case og med årvåkenhet for den foreliggende kontekst og 'politiske situasjon'. Her kreves nærgranskning av "hjerter og nyrer" hos mange/alle de involverte på bestillersida, tror vi, under devisen: et ord er ikke et ord, og en mann er ikke en kvinne.

Det at utredningen blir lagt i skuffen er en skjebne som ofte påstås å ramme mange av oss som driver med forskning og utredning om dette og hint. Det vi har slitt med tidlig og sent i lang tid og lagt all sjel i, er plutselig ikke særlig interessant og blir stuet vekk – lagt i skuffen. Årsakene kan være flere. Vi kan ha gjort en dårlig jobb som bør glemmes fortrest mulig, eller vi kan være offer for det velkjente at oppdragsgiver bare skulle ha en utredning for å legitimere ett eller annet, eller ha noe gjort for å vinne tid. Situasjonen kan i imidlertid også være at det vi har gjort ikke bare er uinteressant og havner i skuffen av den grunn, men at det havner i skuffen fordi det er spesielt interessant – eller rettere så spesielt uinteressant for oppdragsgiver at resultatene ikke for alt i verden bør komme noen for øre. Hva gjør du da om du er konsulent?

Et åpenbart valg er å akseptere oppdragsgivers beslutning og ta den pekuniære belønning, og ellers late som dette er den mest dagligdagse ting. Hensynet til framtidige oppdragsmuligheter tilsier en slik handling. Men du kan også velge å ta en telefon eller et kafebesøk for å sette noen på sporet av noe "som kanskje kan interessere". Det blir fort presseoppslag av slikt, men kilden kan ofte være lett synlig. Derfor finner trolig mange konsulenter seg i å bli usynliggjort. I vårt materiale har vi foreløpig to slike skuffesaker hvor mektige oppdragsgivere ikke har likt konklusjonen og har latt utredningen finne raskeste veg til skuffen – og hvor konsulenten på sin side har ligget musestille.

Det generelle spørsmålet er hvordan det går med demokratiet hvis store deler av dem som er spesielt kvalifiserte ikke får anledning til å ytre seg (enten fordi de er en del av det politiske systemets premissleggere, eller fordi de ikke tør av pekuniære grunner (redselen for ikke å få nye oppdrag)). Til det er å si at vi tror sant å si at konsulentenes bidrag til at det med demokratiet går den vegen høna sparker – i form av selv- eller overordnet pålagt "redsel for det offentlige rom" – er ytterst marginal om det – bidraget - i det hele tatt eksisterer. Det beste bidraget en konsulent kan yte det norske folk – om ikke nettopp 'demokratiet' – vil vi tro er:

- å gjøre en så god faglig jobb som hun bare makter,
- å holde sin faglige integritet i hevd
- å tale makta midt imot – om nødvendig - innafor rådhusets vegger
- å bidra til sitt fags utvikling gjennom organisasjonsaktivitet
- å det fins sikkert mer

Vi tror og mener at vi ikke skal geberde oss særlig mye over konsulentenes ”fravær i det offentlige, deliberative rom”. Vi tror det bare er unntaksvis at de – eller rettere sagt noen av dem – har noe å bidra med der som ikke andre heller burde bidra med. Og da tenker vi særlig på oss selv, andre fast ansatte og godt verna arbeidere i de såkalte ’kunnskapsbedriftene’, på de statsgassjerte vitenskapsmenn og –kvinner på universiteter og høyskoler og på andre frilynte intellektuelle med skarpe tunger og kjappe tastetrykk. Og ikke minst på de gravende, undersøkende, sannhetssøkende, virkelighetsskildrende og trend- og dagsordensettende mediemenneskene. Som det blir flere og flere av.