



Karoline Strand Kormeset

Ekspertutvalg i politikkutforming

**- En analyse av departementenes bruk av
ekspertutvalgsrapporter**

Masteroppgave i Offentlig administrasjon og styring

OsloMet – storbyuniversitetet

Fakultet for samfunnsvitenskap

Forord

Denne masteroppgaven markere slutten på min tid ved masterprogrammet Offentlig administrasjon og styring ved OsloMet – storbyuniversitetet. Det har vært to fine og lærerike år, men som i stor grad har vært preget av koronapandemien. Prosessen med å skrive denne oppgaven har vært tidkrevende og utfordrende, men svært interessant.

En stor takk rettes til Inger Marie Stigen, som har vært min veileder gjennom dette prosjektet, og som i stor grad bidro til å stake ut kursen for oppgaven. Takk for alle råd, gode litteraturtips, konstruktive tilbakemeldinger, og takk for hjelpen da jeg «ikke så skogen for bare trær».

Jeg vil også takke familie og venner for støtte og oppmuntrende ord underveis i arbeidet. En spesiell takk rettes til Eskil for at du stilte litt ekstra opp, og dermed bidro til at oppgaven kom i havn.

Karoline Strand Kormeset

Oslo, mai 2022

Sammendrag

Temaet for denne masteroppgaven er regjeringens konkrete bruk av ekspertutvalgsrapporter. Ekspertene har de siste årene dominert medlemssammensetningen i offentlige utvalg, og interessegruppene representasjon er stabil eller synkende, samtidig som oppnevningen av offentlige utvalg har gått ned. Inntoget av eksperter i utvalgene kan indikere at ekspertene har stor makt og innflytelse på politikktutforming. Forskningen som eksisterer i dag innen feltet illustrerer ikke et klart bilde av departementenes konkrete bruk av ekspertutvalgsrapporter, og det kan gjøre det utfordrende å si noe om ekspertenes faktiske innflytelse på politikken innen ulike saksområder.

Oppgavens problemstilling er: i hvilket omfang og hvordan brukes referanser og anbefalinger fra ekspertutvalg i politikktutforming innenfor ulike saksområder? Hva kan forklare eventuelle forskjeller mellom ulike saksområder? Det blir benyttet egeninnsamlet empirisk datamateriale som består av fire ekspertutvalgsrapporter fra forskjellige saksområder, som følges opp av meldinger til Stortinget. Metoden er basert på en kombinasjon av kvantitativ og kvalitativ innholdsanalyse av departementenes referanser og forslag til politikk i melding til Stortinget, som sammenlignes med ekspertutvalgsrapportenes referanser og anbefalt politikk.

Analysen viser at det er forskjell mellom bruken av ekspertutvalgsrapporter på de ulike saksområdene. Funnene indikerer at departementene bruker både referanser og anbefalinger fra ekspertutvalg forskjellig. Det kan forklares med saksområdenes egenskaper, som videre sier noe om mobiliseringspotensialet under de aktuelle saksområdene.

Abstract

This master's thesis is about the government's specific use of expert committee reports. In recent years, experts have dominated the composition of members in public committees, and the representation of interest groups is stable or declining, while the use of public committees has decreased. The entry of experts into the committees may indicate that the experts have great power and influence in policymaking. The research that exists today in this field of research does not illustrate a clear picture of the ministries concrete use of expert committee reports, and it can be challenging to say anything about the expert's actual influence - in the form of references and recommendations on policy in various subject areas.

The research question of the thesis is: to what extent and how are references and recommendations from expert committees used in policy formulation within different subject areas? What can explain any differences between different subject areas? The empirical data material in the thesis consists of four expert committee reports within different subject areas, which are followed up by white papers. Two case areas represent combustible case areas, and two represent non-combustible case areas. The method is based on a combination of quantitative and qualitative content analysis of the ministries references and proposals for policy in the white papers, which are compared with the expert committee reports references and recommended policy.

The analysis shows that there is a difference between the use of expert committee reports in the various subject areas. The findings indicate that the ministries use both references and recommendations from expert committees differently. This can be explained by the characteristics of the subject areas, which further say something about the mobilization potential under the relevant subject area.

OsloMet – storbyuniversitetet , Fakultet for samfunnsvitenskap

Oslo 2022

Innholdsfortegnelse

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1. Innledning, tema og problemstilling | 7 |
| 1.2 Oppgavens struktur..... | 10 |
| 2. Teoretisk rammeverk | 11 |
| 2.1 Politikktutvikling..... | 11 |
| 2.2 Offentlige utvalg – formål og typer..... | 13 |
| 2.2.1 Ekspertenes inntog i offentlige utvalg..... | 15 |
| 2.2.2 Bruk av ekspertutvalgenes rapporter..... | 18 |
| 2.3 Mulig variasjon mellom saksområder | 21 |
| 3. Data og metode | 22 |
| 3.1 Datamaterialet – valg av politikkområder..... | 23 |
| 3.2 Innholdsanalyse..... | 25 |
| 3.3 Operasjonalisering | 25 |
| 3.3.1 Kvantitativ innholdsanalyse..... | 26 |
| 3.3.2 Kvalitativ innholdsanalyse..... | 28 |
| 3.4 Reliabilitet og validitet | 29 |
| 4. Empiri | 31 |
| 4.1 Arbeid og inntektssikring (ASD)..... | 31 |
| 4.1.1 Bruk av referanser i ekspertutvalgsrapport og Meld. St..... | 32 |
| 4.1.2 Departementets oppfølging av ekspertutvalgets anbefalinger..... | 33 |
| 4.2 Regionreformen - desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene (KMD)..... | 34 |
| 4.2.1 Bruk av referanser i ekspertutvalgsrapport og Meld. St..... | 35 |
| 4.2.2 Departementets oppfølging av ekspertutvalgets anbefalinger..... | 36 |
| 4.3 Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler (KD)..... | 38 |
| 4.3.1 Bruk av referanser i ekspertutvalgsrapport og Meld. St..... | 38 |
| 4.3.2 Departementets oppfølging av ekspertutvalgets anbefalinger..... | 39 |
| 4.4 Ny sentralbanklov (FIN)..... | 41 |
| 4.4.1 Bruk av referanser i ekspertutvalgsrapport og Meld. St..... | 41 |
| 4.4.2 Departementets oppfølging av ekspertutvalgets anbefalinger..... | 42 |
| 4.5 Oppsummering av departementenes oppfølging av ekspertutvalgsrapportene..... | 43 |
| 5. Analyse og diskusjon | 45 |
| 5.1 I hvilket omfang og hvordan brukes ekspertutvalgenes referanser og anbefalinger | 45 |
| 5.1.1 Variasjon i omfang av referansebruk | 45 |
| 5.1.2 Ulik bruk av ekspertutvalgsrapportenes anbefalinger | 47 |
| 5.2 Hva kan forklare forskjellene på de ulike politiske områdene..... | 49 |
| 6. Avslutning | 52 |
| 6.1 Konklusjon..... | 53 |
| 6.2 Bidrag og begrensninger | 53 |
| Litteraturliste | 55 |

Tabeller

| | |
|------------------------------------------------------------------------|---------|
| Tabell 1: Referanser i ekspertutvalgsrapport og Meld. St. Fra ASD..... | (s. 32) |
| Tabell 2: Referanser i ekspertutvalgsrapport og Meld. St. Fra KMD..... | (s. 35) |
| Tabell 3: Referanser i ekspertutvalgsrapport og Meld. St. Fra KD..... | (s. 38) |
| Tabell 4: Referanser i ekspertutvalgsrapport og Meld. St. Fra FIN..... | (s. 41) |
| Tabell 5: Oppfølging av ekspertutvalgenes anbefalinger..... | (s. 43) |

Forkortelser

| | |
|----------|---------------------------------------------|
| ASD | Arbeids- og sosialdepartementet |
| KMD | Kommunal- og moderniseringsdepartementet |
| KD | Kunnskapsdepartementet |
| FIN | Finansdepartementet |
| Meld. St | Melding til Stortinget |
| NOU | Norges offentlige utredninger |
| SPU | Statens Pensjonsfond utland |

1. Innledning, tema og problemstilling

Temaet for denne oppgaven er regjeringens konkrete bruk av rapporter fra ekspertutvalg. En økende trend man har sett de siste årene er at stadig flere er opptatt av at politikk skal være kunnskapsbasert og i tråd med forskningen på feltet (Holst, 2017). Samfunnet i dag organiseres rundt informasjon og kunnskap, der kunnskapsbasert innovasjon er en sentral motor for økonomisk vekst, samtidig som etterspørselen etter forskning og ekspertråd øker i tråd med at det investeres mye ressurser i forskning og kunnskapsbasert politikk (Andersen & Tellmann, 2018). Norge er ledende når det gjelder kunnskapsbasert politikktutforming, både fordi den norske regjeringen har tilgang på faglig sterke og høyt utdannede byråkrater, men også som et resultat av statens bruk av ekstern ekspertise fra forskere er høy (Hesstvedt, 2021).

Kunnskap er viktig, ikke bare for å forstå samfunnet, men også for opplysning og forståelse for allmenheten (Naustdalslid et al., 1994, s. 21). Det er ikke noe nytt fenomen at man ønsker at forskning skal komme til nytte og brukes i samfunnsstyre, for forskning og kompetanse har lenge blitt brukt for å opplyse offentlig politikktutforming og bistår regjeringen til å nå sine mål (Tellmann, 2016, s. 14). Forholdet mellom forskningsbasert kunnskap og samfunnsstyring og hvordan dette fungerer i praksis er derimot et nyere tema, da det har blitt relativt lite forsket på frem til nyere tid (Naustdalslid et al., 1994, s. 20). Ekspertenes rolle i samfunnet, hvem de er og hva de gjør er et spørsmål som til stadighet dukker opp i nyere litteratur (Grundmann, 2017).

Denne entusiasmen for kunnskapsbasert politikk har naturlig nok ført til en oppblomstring av forskning på politiske virkemidler, og «ekspertifisering» av offentlige utvalg og overføringsprosesser av vitenskap til politikk (Wilsdon & Doubleday, 2015). Forskningen har resultert i at flere stiller spørsmålsteget ved forskernes og «ekspertenes» rolle i samfunnet og hva det har å si for politikktutviklingen. Ekspertkunnskapen har over tid endret rolle i det norske demokratiet, dersom man ser på involveringen av eksperter i politikktutforming gjennom offentlige utvalg (Christensen & Holst, 2021, s. 79). Dette gjenspeiler seg muligens videre i politikkens innhold. I denne delen av politikktutviklingen eksisterer det i dag et kunnskapshull, som vil si at det er lite forskning på om – og hvordan den politiske ledelsen

faktisk bruker ekspertutvalgsrapportene. Norsk forskning viser at det er en omfattende bruk av referanser til vitenskapelige studier i utredninger fra ekspertutvalg (Steiner-Khamsi et al., 2020). Dette kan indikere at ekspertene har stor makt og innflytelse, men det forskningen ikke gir et klart svar på, er den politiske oversettelsesprosessen av den anbefalte politikken i ekspertutvalgsrapportene til regjeringens foreslåtte politikk.

Ekspertter har i kraft av sin faglige kompetanse innflytelse på politikkkutformingen (Tellmann, 2016). Hvor stor denne innflytelsen er, er avhengig av politikerne og regjeringen. Tellmann fant i sin forskning av klimapolitikk at ekspertenes innflytelse begrenses i de siste fasene i politikkkutformingsprosessen, hvor politikken ble utformet på andre grunnlag enn utvalget forventet (Tellmann, 2016).

Ifølge Stener- Khamsi, Karseth og Baek (2020), som så på den politiske oversettelsen av ekspertkunnskap, har ikke ekspertene like stor innflytelsen på politikkkutformingen som ekspertifisering skulle tilsi. Gjennom sin forskning fant de at Kunnskapsdepartementet brukte overraskende lite kunnskap produsert i sine ekspertkommisjoner innenfor reformene Kunnskapsløftet fra 2006 og fornyelse av kunnskapsløftet fra 2020. Studien viste at 95% av referansene ikke ble overført til meldingene til Stortinget (Steiner-Khamsi et al., 2020, s. 128), noe som underbygger Tellmanns studie om at mye av ekspertutvalgenes forslag ikke nødvendigvis overføres til politikken (Tellmann, 2016). En begrensning ved Stener- Khamsi, Karseth og Baek (2020) studie er at den ikke sier noe som politikkens faktiske innhold. Selv om referansene brukt i utvalgsrapportene blir overført til meldingen til Stortinget eller ikke, sier det lite om hva regjeringens foreslåtte politikk faktisk er, sammenlignet med utvalget. Referansene i seg selv illustrerer ikke et klart bilde av regjeringens foreslåtte politikk sammenlignet med utvalgets anbefalinger. Dette gjør det interessant å se nærmere på den konkrete bruken av ekspertutvalgsrapporter, for å bidra til mer innsikt i selve politikkkutformingsprosessen og bidra til å belyse kunnskapshullet innenfor forskningsfeltet.

Formålet med denne oppgaven er mer konkret å studere overføringsprosessen fra vitenskap til politikk, gjennom å se på bruken av referanser og anbefalinger i regjeringens foreslåtte politikk sammenlignet med ekspertutvalgenes anbefalinger, hvor det blir benyttet ekspertutvalgsrapporter og meldinger til Stortinget i en kombinert innholdsanalyse.

Opgavens problemstilling lyder som følger:

I hvilket omfang og hvordan brukes referanser og anbefalinger fra ekspertutvalg i politikktutforming innenfor ulike saksområder? Hva kan forklare eventuelle forskjeller mellom ulike saksområder?

For å besvare problemstillingen har jeg valgt å ta for meg egeninnsamlet empirisk materialet bestående av ekspertutvalgsrapporter og Meldinger til Stortinget (Meld. St) fra tidsperioden 2013-2021. Datamaterialet er begrenset til å kun omfatte én ekspertutvalgsrapport og én Meld St. fra følgende departementer: Arbeids – og sosialdepartementet (ASD) (nåværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet), Kommunal – og moderniseringsdepartementet (KMD) (nåværende Kommunal- og distriktsdepartementet), Kunnskapsdepartementet (KD) og Finansdepartementet (FIN). Saksområdene under ASD og KMD representerer brennbare saksområder, og saksområdene fra KD og FIN representerer ikke – brennbare saksområder.

Å ta for meg alle utvalg fra alle departementene krever mer ressurser enn tilgjengelig for denne oppgaven, derfor er saksområder fra disse fire departementene valgt ut som representanter for ulike saksområder. I litteraturen brukes begrepene «politikkområde» og «saksområde» om hverandre, men i denne oppgaven benyttes hovedsakelig «saksområde».

Opgaven er basert på en kombinasjon av kvantitativ og kvalitativ innholdsanalyse. Hensikten med en kombinert tilnærming er at problemstillingen kan operasjonaliseres på to måter; gjennom å telle referanser og å se på innholdet. Ved å se på overføringen av referanser og anbefalinger fra ekspertutvalgene til den foreslåtte politikken i Meld. St., kan det gi et bedre bilde av overføringen av ekspertkunnskap og ekspertenes innflytelse på politikken, og bidra til å belyse det eksisterende kunnskapshullet.

1.2 Oppgavens struktur

Oppgavens videre struktur er fordelt på fem kapitler. Først presenteres det teoretiske rammeverket i kapittel 2, der hensikten er å forklare hva offentlige utvalg er, hvordan de brukes og utvalgenes rolle i politikktviklingsprosessen. Data og metode legges frem i kapittel 3. Dette kapitlet består av valg av datamateriale, metodiske valg, hvordan analysen er gjennomført, samt vurdering av oppgavens reliabilitet og validitet. I kapittel 4 presenteres funnene fra analysen, som legges frem fordelt etter saksområde og departement. Deretter diskuteres analysens funn i lys av den teoretiske rammen i kapittel 5. I kapittel 6 oppsummeres oppgavens gang, og viser til hovedfunnene fra analysen. Kapitlet avsluttes med en kort beskrivelse oppgavens bidrag og begrensninger.

2. Teoretisk rammeverk

I dette kapittelet presenteres det teoretiske bakteppet for denne oppgaven. Oppgavens forskningsfelt befinner seg i politikktviklingsprosessen – nærmere bestemt i politikktutformingsfasen, som vil si fra regjeringen mottar en ekspertutvalgsrapport, høringsrunden gjennomføres, melding er formulert og fremmet for Stortinget.

Innledningsvis beskrives politikktviklingens ulike faser, så redegjøres det for offentlige utvalg og ekspertenes inntog i utvalgene. Deretter beskrives regjeringens bruk av ekspertutvalgsrapportene og hva som kan påvirke bruken. Til sist vises det til forskningsfeltets eksisterende kunnskapshull hvor oppgavens problemstilling er plassert.

2.1 Politikktvikling

Statsmaktene i Norge består av Stortinget, regjeringen og domstolene, der Stortinget er den lovgivende makt, regjeringen den utøvende makt og domstolene den dømmende makt (Stortinget, 2021a). Som den utøvende makt har regjeringen ansvar for det politiske initiativet og foreslår saker for Stortinget, og ofte opprettes et utvalg til å utrede den aktuelle saken eller problemstillingen (Stortinget, 2021a). Departementene behandler saken og kan ta utvalgets arbeid til følge i utarbeidelsen, og deretter behandles saken i statsråd, der regjeringen fremmer proposisjonene eller meldingen til Stortinget (Stortinget, 2021b). Offentlig utvalg er en av mange aktører som inkluderes i prosessen med å utvikle politikk og politikkenes innhold.

For å forklare politikkenes innhold kan politikktviklingen illustreres og forklares gjennom stegmodellen (Howlett et al., 2009). Det er en modell som deler utviklingen av politikkenes innhold inn i fem steg. De fem stegene er; agendasetting, politikktutforming, beslutning, iverksetting og evaluering. Modellen fungerer som et grunnlag for en logisk beskrivelse av innholdet i politiske prosesser (Vabo et al., 2020, s. 31). Problemene som skal løses defineres først i agendasettingsfasen, for deretter å bli utredet til hvordan problemet skal løses i politikktutformingsfasen (Vabo et al., 2020, s. 34). I beslutningsfasen fører beslutningsprosesser til at det tas formelle politiske beslutninger, som blir iverksatt og realisert i iverksettingsfasen (Vabo et al., 2020, s. 184). Til slutt blir samfunnsvirkningene av

politikken evaluert i evalueringsfasen, for å finne om de politiske målene er nådd eller ikke (Vabo et al., 2020, s. 205).

I denne oppgaven ligger fokuset på politikktutformingsfasen – et problem i samfunnet er identifisert og beslutningstakerne har plassert det på den politiske agenda.

Politikktutformingsfasen innebærer prosessen med å identifisere alternative løsninger for problemet som er satt på agenda (Howlett et al., 2009, s. 112). Det vil si utforming av de konkrete virkemidlene som skal sørge for at de politiske målsettingene blir realisert (Vabo et al., 2020, s. 131).

Denne fasen kan deles inn i fire underfaser som forklarer hvorfor noen alternative løsninger blir håndtert, mens andre blir satt til side (Howlett et al., 2009, s. 111). Howlett et. al.

Refererer til Harold Thomas' (2001) formulering av fasene: vurdering, dialog, formulering og konsolidering (Howlett et al., 2009, s. 111). I vurderingsfasen blir data og informasjon samlet inn og vurdert. Dette inkluderer informasjon regjeringen skaper selv og mottar fra rådgivende organer, deriblant de offentlige utvalgene. Offentlige utvalg er en arbeidsgruppe som blir satt sammen for å gjøre rede for ulike forhold i samfunnet (*NOU-ar*, 2006), og samler informasjon om det gitte forholdet. De offentlige utvalgene fungerer som rådgivende organer som produserer anbefalinger til beslutningstakerne, og er en viktig komponent i denne fasen (Tellmann, 2016, s. 20).

Videre fra vurderingsfasen, går man over i dialogfasen. Dialogfasen inneholder kommunikasjon mellom departementene og ulike interessegrupper og aktører, som inkluderer høringer. Det stilles krav til at de som blir berørt av problemet eller tiltakene involveres tidlig, for å sikre god kvalitet på utredningen og ivareta demokratiets rettigheter når offentlig politikk utformes (Direktorat for forvaltning og økonomistyring, 2022). Høringer er en etablert ordning for innspill av organiserte grupper blant innbyggerne (Vabo et al., 2020, s. 95). Det innebærer at regjeringen sender ut forslag på høring til grupper som særlig er berørte av den gjeldende politikken, som vil si at de inviteres til å sende inn sine synspunkter på forslagene innen en gitt frist (Vabo et al., 2020, s. 115). Ifølge utredningsinstruksen skal de berørte partene involveres så tidlig som mulig i utredningsprosessen, da det er enklere å innarbeide innspill fra høringen tidlig i prosessen enn ved en senere anledning (Direktorat for forvaltning og økonomistyring, 2022).

Når høringen er gjennomført er formuleringsfasen neste steg i prosessen. Formuleringsfasen innebærer at offentlige tjenestemenn veier bevisene for ulike politiske alternativer, og utarbeider forslag som identifiserer hvilke av de mulige løsningene som vil bli tatt med videre i prosessen (Howlett et al., 2009, s. 111). Politikktutforming innebærer altså å identifisere de tekniske og politiske løsningene for statlig handling, og erkjenne begrensninger. Det vil si å avdekke hva som er umulig og hva som er gjennomførbart i politisk forstand (Howlett et al., 2009, s. 112). Hensikten med søken etter politiske løsninger, innebærer ikke bare hvilke alternativer som anses å være teknisk i stand til å løse eller rette opp et problem, men også hvilke av disse som anses å være administrativt gjennomførbare og politisk akseptable (Howlett et al., 2009, s. 113). Når de aktuelle politiske løsningene er vurdert, kan anbefalingene som ble satt til side, ofte gi dissens. Disse innvendingene behandles i konsolideringsfasen, hvor alle tilbakemeldingene samles og behandles, og aktørene gis mulighet til å diskutere rundt de ulike alternativene. Denne fasen danner grunnlaget for regjeringens foreslåtte politikk (Howlett et al., 2009, s. 111).

Når all informasjon og innspill er bearbeidet, sendes det forslag til ny politikk til Stortinget. Meldinger til Stortinget (Meld. St.) er dokumenter regjeringen fremmer for Stortinget som en rapport med arbeidet som er gjort på et saksområde, eller det kan være i form av drøfting av fremtidig politikk (Stortinget, 2021b). Hensikten er å informere Stortinget om regjeringens arbeid i en sak for å inkludere Stortinget i diskusjon på et tidlig tidspunkt (Rønningen & Lesjø, 2015, s. 130). Meld. St blir ofte brukt når regjeringen følger opp NOUer eller ekspertrapporter, og regjeringen vil presentere saken for Stortinget uten forslag til vedtak (Regjeringen, 2009). Politikktutformingsfasen har bidratt til at det ligger grundig utredningsarbeid bak disse dokumentene og det kan derfor defineres som en viktig samling av kunnskap (Rønningen & Lesjø, 2015, s. 130).

2.2. Offentlige utvalg – formål og typer

Offentlige utvalg i Norge blir nedsatt for å utrede viktige samfunnsutfordringer og anbefalte løsninger (Christensen & Holst, 2021, s. 84). Hensikten med utvalgene er at regjeringen ønsker et bedre kunnskapsgrunnlag for å utvikle og gjennomføre politikk, og de ser et behov for faglig tyngde på det aktuelle området (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 6). Det er i hovedsak regjeringen som oppnevner offentlige utvalg, og departementene

formulerer utvalgets mandat og avgjør hvem som skal delta og lede utvalget. Det er i mandatet regjeringen legger føringer for utvalgets arbeid, ved å sette rammene for problemstillingen og hva som skal settes søkelys på, men samtidig hva de ikke skal se på (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 14). Hvis det er mulig kan departementet vurdere om den aktuelle utvalgslederen kan komme med synspunkter for mandatet før det legges frem for regjeringen, hvis ikke skal det ferdige mandatet drøftes grundig mellom utvalgsmedlemmene og oppdragsgiver (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 13).

Utvalg består av en leder, utvalgsmedlemmene og et sekretariat. Utvalgsmedlemmene har ofte bakgrunn som byråkrater, representanter for interesseorganisasjoner, politikere eller akademikere – ekspertene. Medlemssammensetningen er basert på kriterier om faglig kompetanse, kjønnsbalanse og geografisk spredning, men utover disse kriteriene står regjeringen relativt fritt til å velge medlemmer (Christensen & Holst, 2020, s. 85). Det er viktig at utvalgsmedlemmene gjennom sin bakgrunn har kompetanse og gode forutsetninger til å arbeide med de gitte oppgavene (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 16). Sekretariatet består ofte av to eller flere departementsansatte som har kompetanse til å utføre de nødvendige oppgavene for utvalget, der de sikrer god informasjonsflyt til departementet, og bidrar til realistiske vurderinger som grunnlag for utvalgets arbeid (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 17).

Det er i utgangspunktet to hovedtyper utvalg; partssammensatte utvalg og ekspertutvalg. Partssammensatte utvalg er utvalg bestående av personer som representerer ulike grupper i samfunnet (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 11). Som vil si at de har i oppgave å belyse konsekvensene av saksforholdene for den aktuelle gruppen de representerer (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 11). Ekspertutvalg er sammensatt av uavhengige eksperter- fortrinnsvis akademikere som jobber utenfor byråkratiet (Steiner-Khamsi et al., 2020, s. 133). I praksis har man også en tredje type utvalg som er en kombinasjon av begge.

Utvalgenes formål er som sagt å utforme forslag til tiltak og identifisere konsekvenser av tiltak, samt utvikle felles forståelse for problemer og mål på områder med uenigheter og interessemotsetninger, som samles i en rapport og overleveres til departementet (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 6). Enkelte rapporter bli umiddelbart fulgt opp med

melding til Stortinget eller proposisjoner, men i andre tilfeller er hensikten med utvalget å ikke foreta seg noe og motarbeide politiske motstandere, eller utsette beslutninger om politisk brennbare spørsmål (Christensen & Holst, 2021, s. 82).

Når regjeringen undersøker politiske løsninger, vurderer de ikke bare hva som burde løses, men også hvordan løse det (Howlett et al., 2009, s. 114). Departementene kan benytte utvalgsrapporter i arbeidet mot at politiske ambisjoner blir nådd, og samtidig sørger de for at politikken blir forberedt og gjennomført på en faglig ansvarlig måte (Christensen & Holst, 2021, s. 78). Departementene har ingen formell plikt til å følge opp utredningene, men det er som nevnt instruert i utredningsinstruksen at offentlige utredninger skal legges ut på høring (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 18).

2.2.1 Ekspertenes inntog i offentlige utvalg

Definisjonen på en «ekspert» er relativt bred. Ifølge det norske akademis ordbok er en ekspert en «person som er særlig kyndig på et område eller i et fag» (Det Norske Akademis ordbok, 2022). Reiner Grundmann (2017) definerer i artikkelen «The problem of Expertise in Knowledge Societies» en ekspert som en person som innehar spesialisert kunnskap. Ekspertene formidler kunnskap, hvordan den anvendes, definerer og tolker situasjoner (Grundmann, 2017). Omtalen som ekspert er noe som tildeles av andre, i det de blir bedt om å dele kunnskap og gi råd innenfor sitt kunnskapsfelt (Grundmann, 2017). Å bli anerkjent som ekspert kan gi aktører innflytelse på arenaer der spesialkunnskap er avgjørende, anerkjennelsen kan og medfølge sosiale og politiske konsekvenser (Tellmann, 2016, s. 12). Eksempelvis kan eksperten få innflytelse på områder som ikke er en del av ens ekspertise, på bakgrunn av sin status som ekspert. I det en aktør blir stemplet som ekspert, forventes det at eksperten besitter betydelig kunnskap som tolkes som sannheter, og det er det påstanden om spesialkunnskap bygger på (Tellmann, 2016, s. 12).

Ofte assosieres vitenskapsfolk, professorer og andre forskere som de «riktige» ekspertene (Christensen & Holst, 2021, s. 22), og det å være ansatt innenfor den akademiske sektoren er ofte assosiert med det å være ekspert innen et fagfelt (Tellmann, 2016, s. 12). Enkelte byråkrater omtales også som en gruppe eksperter, da en god del byråkrater er helt eller delvis praktiserende forskere (Christensen & Holst, 2021, s. 22), da det faktisk forgår en del forskning i forvaltningen, som er i skjæringspunktet mellom forvaltning og forskning

(Christensen & Holst, 2021, s. 23). Videre har byråkrater i dag som regel høy akademisk utdanning, og flere har doktorgrad (Holst, 2017). Man finner også eksperter i organisasjoner som for eksempel tenke-tanker, forskningsinstitutt og konsulentselskaper, eller i store bedrifter i det private næringslivet (Christensen & Holst, 2021, s. 23).

Tenke-tanker har de siste tjue årene fått en tydelig plass i norsk politisk offentlighet, og de har vokst frem som slagkraftige aktører, fordi de presenterer kunnskapen i en enkel form og språk som er lett å forstå (Christensen & Holst, 2021, s. 107). Store norske organisasjoner som LO og NHO besitter sterk intern ekspertise på noen områder, og lederne i organisasjonene blir eksempelvis oppnevnt som eksperter i ekspertutvalg. Organisasjonene består også av avdelinger med spesialisert kunnskap innen enkelte fagfelt, som store juridiske avdelinger med spesialisert kunnskap i arbeidsrett (Christensen & Holst, 2021, s. 111).

I Christiansen & Hesstvedts kartlegging av medlems sammensetningen av norske offentlige utvalg fra 1972 til 2016, viser det seg at kun to av ti utvalg siden 2000-tallet ikke har utvalgsmedlem som omtales som ekspert, mens interesseorganisasjonenes deltagelse i utvalgene er stabil eller synkende (Christensen & Hesstvedt, 2019). I “Advisory commissions, academic expertise and democratic legitimacy: the case of Norway”, studerte Christensen og Holst alle norske offentlige utredninger (NOU) innen finanspolitikk som ble oppnevnt i perioden 1967-2013, og bruken av henvisning til akademisk litteratur i disse utvalgsrapportene. Datamaterialet består av 80 utvalg, 779 utvalgsmedlemmer og 3936 referanser fra akademisk litteratur (Christensen & Holst, 2017). Christensen & Hesstvedt fant i studien at referansebruken har endret seg over tid, fra om lag 15 referanser per 100 sider på 1970-80 tallet, til om lag 60 referanser per 100 sider etter 2000-tallet (Christensen & Holst, 2017, s. 827). De hevder at funnene indikerer mindre demokrati i deltagende demokratier, og uttrykker bekymringer for den politiske makten ekspertene og byråkratene har oppnådd i forhold til den politiske likheten som er ønskelig (Christensen & Holst, 2017, s. 830).

De fant at ekspertenes rolle er stadig mer fremtredende og dominerende i utvalgene, som indikerer at regjeringen har blitt mer avhengig av ekstern kompetanse og akademisk kunnskap innen den økonomiske politikken (Christensen & Holst, 2017). Ekspertene var med i nesten halvparten av alle utvalg før 1990, men etter 1990 var de representert i stort sett alle (Christensen & Holst, 2017, s. 826). Det er vesentlig å poengtere at antallet politikktutredende utvalg er redusert fra 1970-tallet og til i dag, men til tross for reduksjonen av utvalg har

andelen eksperter økt over tid (Christensen & Hesstvedt, 2019, s. 90). Ser man på hvilken bakgrunn ekspertene har, er det særlig en kategori som utmerker seg, og det er økonomer (Christensen & Holst, 2021, s. 95).

Kompetanse i økonomiske spørsmål har lenge blitt en måte å legitimere politikktutforming, og skaper et bilde av rasjonalitet, noe den stabile andelen økonomer ansatt i departementene de siste 40 årene viser (Christensen, 2018, s. 293). Økonomisk kunnskap blir betegnet som mer legitim kilde til argumenter enn andre (Christensen, 2018, s. 293; Hirschman og Berman, 2014), og det kan forklare at andelen økonomer i utvalg også har økt siden 1970-tallet (Christensen & Holst, 2021, s. 95). Når ekspertgrupper domineres av én disiplin, kan det føre til et ensidig og snevert syn, som resulterer i at andre tilnærminger og problemforståelser blir oversett (Christensen & Holst, 2021, s. 96). Dette bunner i påstanden om at eksperter tar epistemisk bedre beslutninger enn ikke- eksperter (Tellmann, 2016, s. 9). Noe som strider mot det demokratiske idealet som forutsetter at mennesker er moralsk likeverdige, og har i lys av denne egenskapen lik rett til å delta i offentlige beslutningsprosesser (Tellmann, 2016, s. 9).

Tellmann hevder at ekspertenes høye grad av deltagelse i offentlige utvalg, gjør at det kan anses som en integrert del av utvalgssystemet (Tellmann, 2016, s. 8). Videre forbindes dette med et skjult epistokrati, som vil si styret av de kunnige (Holst, 2017). Dette bunner i epistemologi, som er læren om erkjennelsen eller grunnlaget for viten, det vil si prøving av empiriske utsagn og begrepsutvikling (Fuglsang et al., 2018, s. 32). Når politiske beslutninger blir delegert til rådgivende organer bestående av jurister, økonomer og andre samfunnsvitere skapes denne vitenskapeliggjøring av politikken. Vitenskapeliggjøringen av politikken og den politiske legitimeringen har gjort at flere stiller spørsmålsteget ved de demokratiske prinsippene, og om demokratiet er på vei i en epistemisk vending (Holst, 2017).

En tendens man ser i sammensetningen av offentlige utvalg er altså at ekspertene oppnevnes i stadig større grad i dag enn tidligere (Hesstvedt, 2018). Regjeringen har regelmessig behov for ekstern ekspertise for å gi faglig tyngde til politiske tiltak regjeringen vurderer, og forskning blir regelmessig brukt som grunnlag i politiske beslutninger (Tellmann, 2016, s. 10).

Offentlige utvalg oppnevnes i mindre grad i dag enn tidligere, samtidig som de oppnevnes og avsluttes oftere av samme regjering, samt at utvalgene jobber i høyere hastighet med kortere

frister (Hesstvedt, 2020, s. 50). Antallet politikkutredende utvalg er redusert fra 1970-tallet og til i dag, men til tross for reduksjonen av utvalg har andelen eksperter økt over den samme tidsperioden (Christensen & Hesstvedt, 2019, s. 90). Myndighetene inviterer eksperter til å gi politiske innspill i et større omfang i dag enn tidligere, på grunn av behovet for spesialisert kunnskap og ønske om å styrke den politiske legitimiteten i forbindelse med forventninger som kunnskapsbasert politikkutforming (Christensen & Hesstvedt, 2019, s. 96).

Denne økende avhengigheten av vitenskapelig kunnskap fra eksperter innen politikkutforming definerer det mange omtaler som «ekspertifisering», og er en trend man ser i det norske moderne styresettet (Christensen, 2018, s. 293), som nevnt en årsak av at beslutningstakerne trenger spesialisert kunnskap for å møte det offentlige «kravet» om kunnskapsbaserte politiske valg (Christensen & Hesstvedt, 2019, s. 84). Den vitenskapelige kunnskapen har blitt en stadig viktigere kilde til legitimitet i den politiske sfæren (Christensen, 2018, s. 293).

2.2.2. Bruk av ekspertutvalgenes rapporter

I Silje Tellmann's doktoravhandling, undersøkte hun ekspertenes rolle og innflytelse på utviklingen av norske klimatiltak og virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser, som innebærer ekspertenes deltagelse i offentlige utvalg og deres innflytelse på politikkutforming (Tellmann, 2016). Denne forskningen viser at ekspertens innflytelse reduseres i fasen der politiske løsninger ble utformet og implementert (Tellmann, 2016, s. 85). Argumentene og forslagene til politiske løsninger som ekspertene anbefalte, ble ikke alltid gjengitt i politikken av beslutningstakerne, der hun viser til at flere av løsningene i politikken motsa flere av argumentene som ekspertene la frem. Hun konkludere med at offentlige utvalg kan beskrives som «hybride organer» som verken er rene sakkyndige eller partipolitiske organer (Tellmann, 2016, s. 86). Altså at utvalgene befinner seg midt imellom den vitenskapelige og den politiske sfæren (Tellmann, 2016, s. 8). Det viktigste funnet i denne sammenheng, er at ekspertenes innflytelse ble redusert i politikkutforming, som vil si at i dialogfasen der høringsinstansene blir inkludert, reduserer ekspertenes antatte innflytelse fordi regjeringen tar hensyn til andre faktorer som påvirker politikken.

Stener- Khamsi, Karseth og Baek (2020) har sett på Kunnskapsdepartementets bruk av ekspertkunnskap og referanser. De studerte to reformer underlagt Kunnskapsdepartementet,

Kunnskapsløftet fra 2006 og fornyelse av Kunnskapsløftet fra 2020, hvor de sammenlignet referansemønsterets utvikling over tid. Studien fant store endringer i referansemønsteret i reformen fra 2006 til reformen i 2020 (Steiner-Khamsi et al., 2020, s. 125). Reformen fra 2006 hadde i gjennomsnitt 96 referanser per Stortingsmelding og NOU-rapport, mens 2020 reformen hadde 234 referanser i gjennomsnitt (Steiner-Khamsi et al., 2020, s. 125). Deretter så de på den politiske oversettelsen av ekspertkunnskap og fant at Kunnskapsdepartementet brukte overraskende lite kunnskap produsert i sine ekspertkommisjoner. Av 464 tekster som fem kommisjoner refererte til ble kun 22 av dem vist til i stortingsmeldingen, som vil si at 95% av kunnskapen ikke ble overført til stortingsmeldinger (Steiner-Khamsi et al., 2020, s. 128).

Det er flere hensyn politikerne må ta når de utvikler ny politikk som kan påvirke bruken av ekspertutvalgsrapporter. Regjeringen må ta både demokratiske hensyn og hensyn til brukere i utformingen av politikken. Blant annet er det viktig at politikken er autoritativ, som betyr at befolkningen og interessegruppene aksepterer politikken (Stigen et al., 2018, s. 23). Deretter må det prioriteres mellom ulike verdier som påvirker utformingen, og disse verdiene kan for eksempel være frihet, medbestemmelse, bærekraft eller likestilling (Stigen et al., 2018, s. 23). Byråkratene som jobber i departementene må utøve politisk lojalitet overfor den politiske ledelsen, samtidig som de opptrer partipolitisk nøytralt og sikrer faglig uavhengighet (Stigen et al., 2018, s. 115–116). Saksområdets egenskaper kan være avgjørende for hvilke hensyn departementet legger vekt på, og om det er brennbarhet eller ikke kan være en faktor som spiller inn. Et saksområde kan defineres som et avgrenset område innenfor et saksfelt eller en sektor, og ulike politiske områder har ofte ulik grad av brennbarhet (Vabo et al., 2020, s. 18).

Ordet «brennbarhet» brukes ofte i sammenheng med politisering, for å forklare at et problem eller et saksområde får mer oppmerksomhet enn andre, men politisering kan også bety at et problem er gjenstand for politisk styringsvilje (Askim et al., 2021, s. 165). Enkelte saksområder er omfattende og teknisk krevende, som flere av Finansdepartementets saksfelt er eksempler på, mens andre områder er mindre tekniske og dermed enklere å forstå og engasjere seg i. Det er med andre ord politikkområdenes egenskaper som påvirker oppmerksomheten og interessenmobiliseringen rundt det politiske området (Stigen, 2010, s. 32). Politikkenes kompleksitet kan være avgjørende for mobiliseringspotensialet det aktuelle politikkområdet har, og det kan være en årsak til at enkelte områder er konstant gitt oppmerksomhet i offentligheten, mens andre passerer i stillhet (Stigen, 2010, s. 32).

Politikkens egenskaper er derfor avgjørende i sammenheng med mobiliseringsgrad og konfliktnivå, fordi politikk som fordeler individuelle goder eller pålegger byrder kan oppnå høyere mobiliseringsgrad enn saksområder som fordeler kollektive goder eller byrder (Stigen, 2010, s. 34).

Mobiliseringsgraden kan bli målbar i de aktuelle saksområdenes høringsrunde. Det er ikke bare inviterte høringsinstanser som har anledning til å uttale seg, da høringene er åpne for alle, som innebærer at alle interesserte som ønsker å uttale seg har anledning til å komme med innspill (Direktorat for forvaltning og økonomistyring, 2022). Dette åpner for at politiske forslag som er mer brennbare enn andre får mer oppmerksomhet i offentligheten, det er flere som engasjerer seg, og som resulterer i et høyt antall høringssvar fra interessegruppene.

Interesseorganisasjonenes deltagelse og rolle i den offentlige politikken omtales som forvaltningskorporatisme (Vabo et al., 2020, s. 124), og organisasjonens kamp om innflytelse og gjennomslag for sine interesser går under Stein Rokkans begrep «den korporative kanal». Det vil si at politikktutforming skjer gjennom gruppenes frie kamp om innflytelse, der de politiske institusjonene fungerer som en nøytral dommer, og denne samhandlingen omtales som korporative kanaler (Rønningen & Lesjø, 2015, s. 160). Det er et begrep innenfor samfunnskorporatismen (Vabo et al., 2020, s. 124). Ifølge Stein Rokkan benytter aktører i næringslivet seg av den korporative kanal for å oppnå innflytelse på valg, interessegruppene forsøker å få gjennomslag for sine interesser ved å påvirke utformingen av den offentlige politikken (Vabo et al., 2020, s. 125). Den korporative kanal har gjennom denne tiden blitt redusert i forbindelse med endringer i de politiske strukturene og i organisasjonssamfunnet (Sivesind & Enjolras, 2022, s. 20). Samtidig har organisasjoners representasjon i offentlige utvalg hatt en vesentlig nedgang fra 1976 til 2019 (Sivesind & Enjolras, 2022, s. 20), og organisasjoner som søker å påvirke offentlig politikk må dermed bruke andre arenaer. Høringsystemet er da en alternativ mulighet interesseorganisasjonene kan benytte seg av for å påvirke og forsøke å utøve innflytelse på politikktutviklingen. Saksområdenes egenskaper kan være med å påvirke de politiske prosessene i form av hvilke hensyn som skal tas (Vabo et al., 2020, s. 65), og som videre påvirker bruken av ekspertutvalgsrapportene.

2.3 Mulig variasjon mellom saksområder

Det kan være variasjon mellom saksområdene når det gjelder bruken av forskning og ekspertkunnskap (Holst, 2017). Den eksisterende forskningen på feltet gir lite informasjon om den mulige variasjonen. Christensen og Hesstvedt sin studie av NOUene innen finanspolitikk som ble oppnevnt i perioden 1967-2013, begrenses fordi den kun gir et delvis bilde av bruken av utvalg. Studien omfatter kun finanspolitiske utvalg, og sier lite om behandlingen av politikkenes innhold (Christensen & Holst, 2017, s. 830). Funnene fra Stener- Khamisi, Karseth og Baek (2020) sin studie underbygger Tellmanns studie om at mye av ekspertutvalgenes forslag ikke blir overført til politikken, men artikkelen begrenses i den grad at den ikke sier noe om politikkenes faktiske innhold. Selv om referansene brukt i rapportene blir overført i større eller mindre grad, sier det lite om hva regjeringens foreslåtte politikk er, sammenlignet med utvalget. Referansene gir ikke alene et godt nok bilde på politikkkutformingsprosessen, fordi i denne prosessen er det flere hensyn regjeringen må ta som kan begrense ekspertenes innflytelse, og som ikke nødvendigvis synes gjennom referanser.

Tall fra Sivesind & Enjolras viser at det var flere nasjonale organisasjoner som hadde regelmessig kontakt med offentlige myndigheter i 2019 enn i 1992 (Sivesind & Enjolras, 2022, s. 34), noe som tyder på at det er mer kompleksitet i organisasjonenes myndighetskontakt, enn at de demokratiske verdiene svekkes (Sivesind & Enjolras, 2022, s. 35). Dette kan indikere at når regjeringen har mottatt ekspertutvalgsrapporten og den blir tatt til etterretning i formuleringsfasen, synker ekspertenes innflytelse, fordi regjeringen har sendt forslagene på høring, og deretter tatt høringsuttalelsene til følge. Det kan gjenspeile seg videre i politikkenes innhold.

I denne delen av politikkkutviklingen er det i dag et kunnskapshull, det vil si at det er lite forskning på hvordan ekspertenes innflytelse blir påvirket etter høringsrunden, hvordan regjeringen faktisk bruker ekspertutvalgsrapportene, og om det er forskjell mellom de ulike saksområdene. Forskningen som er gjort på feltet er i stor grad basert på referansebruken i politikken sammenlignet med utvalgets, der disse funnene ikke gir innsikt i hva politikkenes innhold faktisk sier i forhold til ekspertenes anbefalinger. Selv om referansene gir en type informasjon om hva de politiske forslagene inneholder, gir det ikke kunnskap om hva som blir foreslått i likheter eller ulikheter i politikkenes innhold. Referansene gir ikke innsikt i

myndighetenes konkrete bruk av ekspertutvalgsrapportene, i den grad at de ikke gir et tydelig bilde på politikken innhold.

Det kan derfor være rimelig å anta at det kan være forskjell mellom ulike saksområder, fordi saksområdene har ulik grad av brennbarhet som fører til ulik mobiliseringsgrad i politikken. Brennbare saksområder får ofte mer oppmerksomhet i offentligheten basert på at saken angår flere. Innholdet kan videre være lettere å forstå for folk flest, og det kan dermed skape mer engasjement enn hos ikke – brennbare saksområder. Ikke – brennbare saksområder er saksområder som kan være vanskelig å forstå på grunn av politikken tekniske omfang eller faglig tyngde. Oppmerksomheten de brennbare og ikke – brennbare saksområdene får, kommer til syne i høringsrunden i form av høringssvarene departementene mottar. Deretter kan det antas at saksområdenes brennbarhet reflekteres i regjeringens bruk av ekspertutvalgsrapportene.

3. Data og metode

For å svare på problemstillingen har jeg benyttet egeninnsamlet empirisk data bestående av ekspertutvalgsrapporter og meldinger til Stortinget. Metoden er inspirert av artikkelen «From science to politics: commissioned reports and their political translation into White Papers» av Gita Steiner-Khamsi, Berit Karseth og Chanwoong Baek (2020). Det er en studie som har stor vekt av repliserbarhet og den lykkes i å måle bruken av referanser.

Kartleggingen av litteraturreferanser er gjort slik det kommer frem av denne artikkelen, og kodeskjemaet er utformet med lignende struktur og kategorier. Artikkelen gir et godt bilde på kunnskapsgrunnlaget som overføres fra NOUen til Meld. St, gjennom å kode litteraturreferansene og dermed se hvilke referanser politikken er bygget på. Denne studien viser kun til tall, som medfører mindre innsikt i hva politikken faktisk sier. Det blir kun sett på den politiske oversettelsen av kunnskap gjennom referansene, der referansene ikke gir innsikt i om den foreslåtte politikken har samme utfall som NOUene. Ved å benytte en kvalitativ innholdsanalyse i tillegg, kan man også undersøke hva den foreslåtte politikken sier i forhold til ekspertutvalgenes anbefalinger. Den kvalitative metoden fungerer da som et supplement til den kvantitative innholdsanalysen, da det gir større innsikt i politikktutformingsprosessen.

3.1 Datamaterialet – valg av politikkområder

Forskningsspørsmålet retter seg mot overføringsprosessen av referanser og anbefalinger fra vitenskap til politikk, der regjeringens referanser og forslag til politikk sammenlignes med ekspertutvalgsrapportens referanser og anbefalinger.

Undersøkelsesopplegget er basert på rapporter fra ekspertutvalg og Meld. St som følger opp den aktuelle ekspertutvalgsrapportens saksområde. For at utvalget skal kunne generaliseres til en større populasjon, må datamaterialet være representativt. Det vil si at målet er å trekke slutninger om regjeringens konkrete bruk av en ekspertutvalgsrapport basert på informasjon fra noen få ekspertutvalgsrapporter (Tuft, 2019, s. 154). Derfor er det valgt fire ekspertrapporter som representerer hvert sitt politikkområde. Det er foretatt et strategisk utvalg av empiri fra saksområder med følgende utvalgsriterier:

- Oppnevnt som ekspertutvalg/ekspertgruppe
- Fra Solberg-regjeringen (2013-2021)
- Oppnevnt og fulgt opp av samme departement
- Fulgt opp av en Meld. St. i samme regjeringsperiode

Meld. St utvalgsriterier:

- Fra Solberg-regjeringen (2013-2021)
- Følger opp den anbefalte politikken i den valgte ekspertutvalgsrapporten

Den strategiske utvelgelsen av ulike saksområder resulterte i følgende datamateriale;

- Fra Arbeids- og sosialdepartementet; NOU 2019: 7 Arbeid og inntektssikring – tiltak for økt sysselsetting, som følges opp av Meld. St. 32 (2020-2021) Ingen utenfor – en helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeidslivet.
- Fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet; Ekspert rapport "Regionreformen: Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene" som følges opp av Meld. St 6 (2018-2019) Oppgaver til nye regioner
- Fra Kunnskapsdepartementet: Ekspert rapport - Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill - Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler, fulgt opp av Meld. St. 16 (2016-2017) Kultur for kvalitet i høyere utdanning
- Fra Finansdepartementet; NOU 2017: 13 Ny sentralbanklov – organisering av Norges Bank og Statens pensjonsfond utland, som følges opp av Meld. St 7 (2018-2019) Om ny sentralbanklov.

Arbeids – og sosialdepartementet (nåværende Arbeids – og inkluderingsdepartementet) har ansvar for politikkområder som omfatter blant annet arbeidsliv, trygd, sosiale tjenester, lønnspolitikk, innvandring og integrering (Arbeids og inkluderingsdepartementet, 2020). Kommunal- og moderniseringsdepartementet (Nåværende Kommunal- og distriktsdepartementet) har et omfangsrikt ansvarsområde. De «eier» blant annet politikkområdene som regional og distriktpolitikk, plan og bygningslova, valg gjennomføring, arbeid med FNs bærekraftsmål, elektronisk kommunikasjon, det administrative ansvaret for statsforvalterne og politikken overfor samer og nasjonale minoriteter (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2019). Disse saksområdene antas at opptar mange og får ofte offentlig oppmerksomhet, samt kan skape samfunnsdebatt når ny politikk legges på bordet. NOU 2019: 7 Arbeid og inntektssikring – tiltak for økt sysselsetting omhandler et saksområde som opptar mange, og som mange har ulike meninger om, derfor kan det skapes offentlig debatt når denne type politikk foreslås. Det samme gjelder "Regionreformen: Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene", å flytte på ansvarsområder og skape ny struktur i et system som er godt etablert i folks forståelse, kan antas å gi engasjement og mobilisering. Derfor representerer saksområdene under ASD og KMD brennbare saksområder i denne analysen.

Videre har Kunnskapsdepartementet blant annet ansvar for skole og videregående opplæring, høyere utdanning og forskning (Kunnskapsdepartementet, 2016). Selv om skole og utdanning er temaer som mange bryr seg om, er det variasjon i hvilke saksområder under dette politikkområdet som engasjerer. Ekspert rapport: «Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill - Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler», gir ikke uttrykk for å ha stort mobiliseringspotensialet, fordi finansiering ikke opptar folk flest. Finansdepartementet har ansvar for å planlegge og iverksette den økonomiske politikken i Norge, som innebærer nasjonal – og statsbudsjett, pengepolitikk og finans (Regjeringen, 2022). Denne type politikk får ofte lite oppmerksomhet i offentligheten, men kan ha stor betydning for samfunnet. Finansdepartementet; NOU 2017: 13 Ny sentralbanklov – organisering av Norges Bank og Statens pensjonsfond utland, er et eksempel på det. Politikken er teknisk krevende og medfører et behov for faglig kunnskap, noe som viser seg i at politikken får lite offentlig oppmerksomhet og befolkningen viser lite interesse for dette saksområdet sammenlignet med andre. Saksområdene under KD og FIN representerer ikke – brennbare saksområder i denne analysen.

3.2 Innholdsanalyse

I boken *Tekstanalyse for samfunnsvitere* av Øivind Bratberg, defineres innholdsanalyse som «enhver analyse som systematisk sammenfatter tekstinnhold» (Bratberg, 2021, s. 119).

Denne definisjonen rommer både kvantitative og kvalitative tilnærminger (Bratberg, 2021, s. 119). Ved bruk av kvalitativ innholdsanalyse gjør man en systematisk og nøyaktig tolkning av materialet, der man forsøker å klassifisere og identifisere temaer og mønstre (Fauskanger & Mosvold, 2015, s. 80). I kvantitativ innholdsanalyse benytter man teksten slik den foreligger (Bratberg, 2021, s. 117), det vil si at teksten kan klassifiseres i ulike kategorier ved hjelp av et kodeskjema, der det kodete materialet kan brukes til statistiske analyser (Bratberg, 2021, s. 117). Kvantitativ innholdsanalyse egner seg best når det er mest hensiktsmessig å telle teksten for å svare på problemstillingen, mens kvalitativ innholdsanalyse er best i tilfeller der formålet er å tolke datamaterialet.

Utfordringer ved kvantitativ innholdsanalyse er at metoden ikke fokuserer på å få fullstendig forståelse for datamaterialet, da tilnærmingen ikke går inn i materialets dyptliggende mening (Fauskanger & Mosvold, 2015, s. 82). Ettersom metoden har som hensikt å analysere hvor ofte og i hvilken sammenheng ord eller innhold forekommer i datamaterialet, kan man si at metoden er overflateorientert (Fauskanger & Mosvold, 2015, s. 82). Derfor vil det i denne oppgaven med gitt problemstilling, være svært hensiktsmessig å operasjonalisere på to måter; telle referanser og å se på innholdet. Kombinasjonen av kvalitativ og kvantitativ innholdsanalyse, gir både informasjon om bakgrunnen for politikken og kunnskap om innholdet på et dypere nivå, enn den kvantitative metoden gir alene. Bedre forståelse for saksområdene og problemstillingene som ekspertutvalgsrapportene og Meld. St legger frem, gir verdifull kunnskap om hvorfor de politiske forslagene ender opp slik de gjør. Videre gir en kombinasjon innsikt i regjeringens kunnskapsgrunnlag som foreligger for de løsningene og den politikken som legges frem i Meld. St. En kombinasjon av kvalitativ og kvantitativ innholdsanalyse gir et helhetlig bilde av overføringen fra vitenskap til politikk.

3.3 Operasjonalisering

I den kvantitative innholdsanalysen har jeg benyttet ekspertutvalgsrapportenes referanseliste for å se hvilke referanser ekspertene bruker for å underbygge argumentasjon, og deretter

sammenlignet referansene i ekspertrapporten med referansene i Meld. St. Formålet er å se på overføringsprosessen fra vitenskap i rapportene til politikk i Meld. St. Dette innebærer å se i hvor stor grad Meld. St. benytter det samme kunnskapsgrunnlaget som ekspertene benytter eller ikke. I Meld. St. var det noe mer utfordrende å finne referansene da ikke alle hadde medfølger referanseliste. Referansene var bakt inn i teksten, og måtte derfor spores og hentes ut av teksten manuelt. Formålet er å se på overføringsprosessen fra vitenskap i NOUene til politikk i Meld. St. Dette innebærer å se i hvor stor grad Meld. St. benytter det samme kunnskapsgrunnlaget som ekspertutvalgsrapporten benytter eller ikke.

Deretter har jeg gjennom kvalitativ innholdsanalyse plukket ut forslag til politikk i Meld. St og sammenlignet det med flertallets anbefaling til politikk i ekspertutvalgsrapportene. Ved å benytte denne kombinerte metoden vil jeg se på kunnskapsgrunnlaget politikken bygger på, på samme måte som Stener- Khamsi et al., og i tillegg få innsikt i hva politikken faktisk uttrykker. Det gjør det mulig å si noe om regjeringens konkrete bruk av ekspertutvalgsrapporter og diskutere ekspertenes innflytelse på politikkkutformingsprosessen.

3.3.1 Kvantitativ innholdsanalyse

For å gjøre den kvantitative sammenligningen er det hensiktsmessig å kode referansene i et kodeskjema. Referansene som kodes er hentet fra ekspertrapportenes og Meld. St tilhørende referanseliste. I dokumentene som ikke har referanseliste, er referansene som nevnt hentet ut fra teksten manuelt.

For å sortere referansene delte jeg de inn i ulike kategorier som beskriver hvilken type kilde det er og om den er norsk eller ikke i et kodeskjema. Kodeskjemaet deler inn referansene i to hovedkategorier; Nasjonale og internasjonale kilder. Disse to kategoriene inneholder underkategoriene; policy dokumenter, policy forskning og akademisk forskning (Steiner-Khamsi et al., 2020). Videre har jeg plassert interessegrupper, tenke-tanker og selskaper i en egen kategori. Referanser som ikke faller inn under de nevnte kategoriene ble plassert i kategorien «andre». Det gjelder for eksempel internettkilder som nyhetsartikler fra nettaviser, de vil bli plassert her (Steiner-Khamsi et al., 2020). Det samme kodeskjemaet ble brukt både for ekspertutvalgsrapporter og meldinger til Stortinget.

Referansene ble manuelt talt opp og undersøkt, for deretter å bli plassert under kategorien den hører til. Hver kategori ble så gjort om til prosentandel av det totale antallet referanser, for å vise hva slags referansetyper som dominerer og ikke i det aktuelle datamaterialet (Steiner-Khamsi et al., 2020), samt vise hvilke typer referanser som brukes for å underbygge anbefalinger og forslag.

Kategoriene defineres som følge:

Nasjonale policy dokument: Referanser som er produsert av lokale eller nasjonale norske myndigheter. For eksempel Meld. St., lovverk, forskrifter, Ot.prop.

Nasjonal policy forskning: Dette omfatter norsk oppdragsforskning fra konsulentbyrå, kommisjoner, offentlige utvalg eller institutt. Statistisk sentralbyrå faller også innenfor denne kategorien.

Nasjonal akademisk forskning: Norske fagbøker, tidsskrift og forskning produsert av norske utdanningsinstitusjoner.

Internasjonale policy dokument: Referanser produsert av EU eller andre nasjoners myndigheter.

Internasjonal policy forskning: Produsert av internasjonale organisasjoner eller nordiske organisasjoner.

Internasjonal akademisk forskning: Fagbøker, tidsskrift og forskning produsert av utenlandske utdanningsinstitusjoner.

Interessegrupper, tenke-tanker, selskaper: Dette innebærer interessegrupper som for eksempel akademikerne og LO, tenke-tanker som Cevita eller andre tankesmier, samt selskaper som AirBnB eller Uber.

Andre: Upublisert materiale, manuskript eller andre internettkilder som nyhetsartikler fra nettaviser.

Som et supplement i den kvantitative innholdsanalysen har jeg sett på instanser invitert til høring av regjeringen og antall høringssvar gitt. På regjeringen sine nettsider publiseres det hvilke instanser som er inviterte, og hvem som sender inn høringssvar, men det er ikke oppgitt i tall. Derfor ble instansene manuelt talt opp fra nettsiden. Disse tallene er ikke plassert i et skjema, fordi innholdet ikke ble klassifisert og plassert i kategorier. Kun det totale antallet høringsinstanser og antall høringer ble talt opp, der tallene ble benyttet videre i analysen.

3.3.2 Kvalitativ innholdsanalyse

Hensikten med den kvalitative innholdsanalysen er som nevnt tidligere å gjøre en systematisk og nøyaktig tolkning av materialet, der man forsøker å klassifisere og identifisere temaer og mønstre (Fauskanger & Mosvold, 2015, s. 80), for deretter å sammenligne aktørens anbefalinger. I motsetning til den kvantitative innholdsanalysen som er enkel å finne «oppskrifter» på i litteraturen, er den kvalitative innholdsanalysen svært fleksibel og ustandardisert. For at det skal være gjennomførbart er det viktig at analysen er strukturert og gjennomgangen av tekstmaterialet gjøres på en systematisk og ryddig måte.

Hensikten er å identifisere ekspertutvalgenes flertalls anbefalinger og sammenligne de med den foreslåtte politikken i Meld. St., for å se om løsninger blir gjengitt og reflektert i politikken som foreslås. Formålet med denne sammenligningen er å se hva politikken faktisk sier og om det kan relateres til referansebruken.

For å avgrense har jeg plukket ut mindre deler av datamaterialet som inngår i analysen. De utvalgte ekspertutvalgsrapportene har til felles at de inneholder et kapittel som oppsummerer hva utvalget konkluderte med, som fungerer som en sammenstilling av utvalgets anbefalinger på ulike punkter. Det er hovedsakelig dette kapittelet som blir tatt utgangspunkt i fra ekspertutvalgsrapportene, der jeg plukket ut de enkelte anbefalingene og utarbeidet en punktvis oversikt, som viser konkret til hva utvalget anbefaler. For å avgrense informasjonsmengden ble ikke utvalgenes forslag til hvordan regjeringen anbefales å gå frem for å realisere tiltak tatt med. Heller ikke forslag til hvordan ulike ordninger er anbefalt å se ut eller gjennomføres. De valgte Meld. St. har til felles at de inneholder et siste punkt under hvert kapittel som oppsummerer regjeringens tiltak og anbefalinger. Jeg tar hovedsakelig utgangspunkt i dette siste punktet under hvert kapittel som oppsummerer regjeringens forslag til ny politikk.

I det oppsummerende kapittelet i ekspertutvalgsrapportene, ble de konkrete anbefalingene til politikk plukket ut og plassert i et eget dokument og utformet som et enkelt punktvis skjema. Hvordan regjeringen stiller seg til den enkelte anbefalingen, ble notert som en kommentar i kolonnen ved siden av den enkelte anbefalingen. Da skapes en ryddig oversikt som gjør det enkelt å oppfatte hva den konkrete anbefalingen eller tiltaket er, og om det blir

videreført i ny politikk eller ikke. Dokumentene ble utformet som en punktvis liste fordelt etter hvordan den aktuelle ekspertrapporten er lagt opp etter tema.

I sammenligningen ble det lagt vekt på hva som foreslås i likhet med ekspertrapporten, direkte overføres til meldingen, hva som ikke foreslås videre, og hva som ikke er kommentert eller foreslått som ny politikk.

Kommentarene defineres som følger:

- Ikke kommentert: Ekspertenes anbefaling er ikke nevnt i regjeringens tiltak, forslag eller videre ønsker.
- Ikke foreslått: Regjeringen uttrykker at de ikke er enig med utvalget, eller foreslår det motsatte.
- Foreslås utredet videre: Regjeringen foreslår i sine forslag til ny politikk å utrede, undersøke, innhente mer kunnskap eller utnevne et utredende utvalg.
- Overføres videre: Regjeringen anbefaler tiltak som går i samme retning som ekspertenes anbefaling, men er noe vagere eller formulerer seg på en annen måte.
- Foreslås direkte: Regjeringen henter ekspertenes forslag direkte inn i meldingen, eller legger frem forslag i tråd med ekspertenes anbefaling.

3.4 Reliabilitet og validitet

Et premiss for innholdsanalysen er at meninger er konstante og observerbare (Bratberg, 2021, s. 136). Dette betyr at meningen til bestemte ord og formuleringer er konstant, uten behov for tolkning. Fordi det du ser- er det som finnes (Bratberg, 2021, s. 136). Det empiriske materialet i denne oppgaven er klart definert og er tydelig avgrenset i form av klart operasjonaliserte variabler i et kodeskjema, som setter rammene for oppgaven. Analysen legger vekt på objektivitet, nøytralitet og repliserbarhet. Som vil si at analysen i utgangspunktet skal kunne reproduseres i detalj og resultatet vil da bli det samme (Bratberg, 2021, s. 138).

Referansene ble fordelt i kategorier som beskriver hva slags materiale det er og hvor det kommer fra. Noe som er forholdsvis lite utfordrende for dokumenter med litteraturlister med riktig kildehenvisning. Det viste seg å være en utfordring at meldinger til Stortinget stort sett ikke har litteraturliste, henvisninger til kilder, fotnoter eller referanser over hodet. Samtidig

som det ikke er gjennomgående struktur i hvordan referansene blir oppført. Dette medførte at jeg måtte aktivt lete etter referanser i selve teksten, og plukke ut referanser som jeg mener burde vært oppført i en referanseliste. Meld. St. 32 (2020-2021) inneholder fotnoter med referanser og forklaringer. En utfordring med denne meldingen er at det gjennomgående ikke later til å ha vært fulgt korrekt referansestil. På flere tidspunkt henviser regjeringen til den samme referansen, men den er skrevet og formulert ulikt hver gang. Dette gjør at man kan forveksle samme referanse som separate referanser, som resulterer i at tallene kan bli feil.

Det er kun Meld. St 16 (2016-2017) Kultur for kvalitet i høyere utdanning som har referanseliste med gjennomgående referansestil. Både Meld. St 6 (2018-2019) Oppgaver til nye regioner og Meld. St. 7 (2018-2019) Om ny sentralbanklov har nesten ingen form for referanser. Dette medførte at jeg måtte aktivt lete i meldingenes tekst og tolke innholdet for å finne ut hvilke kilder meldingene er basert på. Tolkningen innebærer en subjektiv vurdering som kan gjøre det utfordrende å kategorisere innholdet. Dermed gjennomføres ikke den kvantitative innholdsanalysen av Meld. St som opprinnelig planlagt. Analysen får som følge av nødvendigheten av noe tolkning et mer kvalitativt preg, og det går antageligvis ut over analysens mulighet til å reproduseres i detalj. Dette svekker analysens objektivitet, nøytralitet og repliserbarhet, som videre svekker analysens reliabilitet. Det kan derfor stilles spørsmålsteget ved regjeringens utilstrekkelige kildereferering som gjør det utfordrende å gå regjeringens foreslåtte politikk i sømmene.

Validitet defineres som i den grad innholdsanalysen lykkes i å måle de aktuelle variablene operasjonelt definert, og dersom analysen er korrekt gjennomført kan man feste lit til oppgavens validitet (Bratberg, 2019, s. 119–120). Behovet for tolkning svekket analysen noe, men tatt til følge at referansene er rimelige håndfaste i forbindelse med hvilken kategori referanse tilhører, er rommet for tolkning begrenset. Derfor mener jeg at tolkningsbehovet ikke går ut over oppgavens indre validitet i like stor grad.

Ytre validitet er oppgavens mulighet til å generaliseres til en større populasjon (Bratberg, 2019, s. 120). Generaliseringspotensialet i denne oppgaven er begrenset fordi den utvalgte empirien omfatter kun fire ekspertutvalgsrapporter og fire meldinger til Stortinget. Det er ikke representativt for det totale antallet rapporter og meldinger som eksisterer under Norges 15 departementer, men jeg vil si at det i noen grad er representativt for de fire valgte departementene i tidsperioden 2013-2021. Fordi den totale populasjonen av ekspertutvalgsrapporter som følges opp av Meld. St i denne tidsperioden underlagt disse fire

departementene er begrenset. Det kan derfor ikke trekkes slutninger om regjeringens konkrete bruk av ekspertutvalgsrapporter, men det kan i noen grad trekkes slutninger om Arbeids – og sosialdepartementet, Kommunal – og moderniseringsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Finansdepartementets bruk av ekspertutvalgsrapporter i perioden 2013-2021.

4. Empiri

Gjennom den kvantitative innholdsanalysen var formålet å se på bruken av referanser i ekspertutvalgsrapporter sammenlignet med oppfølgende Meld. St., for å se på hvilke typer referanser regjeringens foreslåtte politikk bygger på i forhold til ekspertutvalgsrapporten. Hensikten er å se på overføringsprosessen av kunnskap til politikk. Det er en faktor å nevne at samtlige ekspertutvalgsrapporter har vært på høring. I følgende kapittel vises det til funnene fra analysene av referanser og anbefalinger, som presenteres i samlet bolk fordelt etter departement. Først legges funnene i den kvantitative innholdsanalysen frem, deretter vises det til funnene fra den kvalitative analysen. Kapittelet avsluttes med en oppsummerende modell og sammenligning av departementenes bruk av anbefalinger fra ekspertutvalgsrapportene.

4.1 Arbeid og inntektssikring (ASD)

Fra Arbeids – og sosialdepartementet inngikk følgende dokumenter i innholdsanalysene; NOU 2019: 7 Arbeid og inntektssikring – tiltak for økt sysselsetting som følges opp av Meld. 32 (2020-2021) Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeidslivet. I mandatet fikk utvalget i oppgave å analysere utviklingen i sysselsettingen i Norge, og analysere utviklingen i mottak av inntektssikringsytelser (NOU 2019: 7, 2019). Utvalget skulle foreslå tiltak som kan bidra til at flere kommer i arbeid, flere får utnyttet sin arbeidsevne og færre faller utenfor arbeidslivet på varig stønad (NOU 2019: 7, 2019). Mandatet er begrenset i den grad ekspertutvalget blant annet ikke skal vurdere systemet for lønnsdannelse og andre forhold som allerede er utredet i andre utvalg (NOU 2019: 7, 2019).

4.1.1 Bruk av referanser i ekspertutvalgsrapport og Meld. St.

Tabell 1. Referanser i ekspertutvalgsrapport og Meld. St. Prosent. Antall i parentes.

| Kategori | Beskrivelse | Prosent (antall) | Prosent (antall) |
|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------|
| | | NOU | Meld. St |
| Nas. Policy dokument | Produsert av nasjonal eller lokale myndigheter | 15% (48) | 19% (51) |
| Nas. Policy forskning | Oppdragsforskning, kommisjoner, SSB | 28% (93) | 46% (124) |
| Nas. Akademisk forskning | Fagbøker, tidsskrift, forskningsartikler produsert utdanningsinstitusjoner | 5% (18) | 10% (27) |
| Int. Policy dokument | Produsert av EU, andre lands myndigheter | 6% (20) | 2% (4) |
| Int. Policy forskning | Produsert av internasjonale organisasjoner, nordiske o.l. | 19% (64) | 9% (24) |
| Int. Akademisk forskning | Fagbøker, tidsskrift, forskningsartikler produsert utdanningsinstitusjoner | 26% (85) | 13% (36) |
| Interessegrupper, tenke- tanker, selskap | Organisasjoner, foreninger, tenke-tanker, tankesmier og selskap. | 0.6 % (2) | 1% (3) |
| Annet | Upubliserte rapporter, manuskript og andre internettkilder som nettaviser o.l. | 0.6 % (2) | 0 |
| Total | | 100% (332) | 100% (269) |

Tabell 1 sammenligner antall referanser i NOUen og i den påfølgende meldingen til Stortinget. Tabellen viser at NOU 2019: 7 hadde totalt 332 referanser. Den største kategorien i ekspertrapporten er nasjonal oppdragsforskning som utgjør 28% av det totale antallet referanser. Videre fulgt av «internasjonal akademisk forskning» som utgjør 26%. Både «interessegrupper, tenke-tanker, selskap» og «andre» utgjør 0,6%, og er de minste kategorigruppene i denne tabellen. Sammenlagt ser man at de internasjonale kategoriene dominerer, det vil si at ekspertene har brukt flere internasjonale referanser enn nasjonale, for å underbygge og argumentere for sine anbefalinger.

Regjeringen fulgte opp NOU 2019: 7 med Meld. St. 32 (2020-2021). Det totale antallet referanser i meldingen er 269. I motsetning til NOUen, utgjør nasjonale referanser den klart største kategorigruppen. Det er 124 referanser i kategorien «nasjonal policy forskning», og utgjør 46% av det totale antallet referanser. Det betyr at nesten halvparten av alle referanser i meldingen er basert på oppdragsforskning. Den nest største kategorien i tabell 1 er «nasjonal policy dokument» som er på 19%, mens den tredje største er «internasjonal akademisk

forskning» på 13%. Dette viser at regjeringen i størst grad lener seg på norske referanser, men i likhet med utvalget også bruker utenlandsk akademisk forskning for å legge frem den foreslåtte politikken. Kategorien «interessegrupper, tenke-tanker, selskap» utgjør 1% av referansene i meldingen.

4.1.2 Departementets oppfølging av ekspertutvalgets anbefalinger

Utvalget foreslår i NOUen en rekke forslag for å øke sysselsetningen og redusere langvarig eller passive stønadsforløp (NOU 2019: 7, 2019). Utvalgets anbefalinger ble delt inn i 15 kategorier med underliggende anbefalinger knyttet til de gjeldene kategoriene. Meld. St. 32 (2020-2021) fordelte sine forslag inn i seks kapitler, noe som indikerer at utvalget anbefaler langt flere tiltak, enn det regjeringen legger frem i meldingen.

Første punkt omhandler minsteytelser, men minsteytelser blir ikke ytterligere nevnt i regjeringens forslag. Under punkt 2 anbefaler utvalget ny sykepengeordning. Regjeringen foreslår å utrede disse anbefalingene slik de beskrives av ekspertene, samt utrede enkelte av forholdene utvalget peker på at krever utredning. Her blir utvalgets anbefaling mer eller mindre direkte overført til meldingen, men som noe å direkte utrede videre, heller enn direkte innføre. Videre anbefaler utvalget en arbeidsorientert uføretrygd som innebærer gradert uføretrygd, og dette stiller regjeringen seg åpen for og foreslår å vurdere et avgrenset forsøk med arbeidsorientert uføretrygd. Når det gjelder inntektssikring og anbefalingene som gjelder avkorting, vurderer regjeringen omlegging av dagens avkortingsregler, noe som tolkes som at utvalgets anbefalinger tas til følge. Dette gjelder også anbefalingen om at arbeidsledige får mulighet til å fullføre grunnskole/videregående, men mot reduksjon i dagpengene blir ikke kommentert. Anbefalingene om et tak for inntekt før uførhet og kontantstøtte blir heller ikke nevnt som videre foreslått politikk.

Deretter følger punkt 5 og punkt 6 der regjeringen uttrykker enighet i at flere må få kompetanse på minst videregående nivå, og arbeidsrettede tiltak, men få av de underliggende konkrete anbefalingene ekspertene legger frem, blir videre forelagt i den nye politikken. Kun det ene forslaget om økt bruk av kvalifiseringsprogrammet, blir videreført i regjeringens forslag. Både punkt 7 og punkt 13 omhandler behov for mer kunnskap, som en samlet vurdering av anbefalingene under disse punktene, responderer regjeringen med at de ønsker å «innhente mer kunnskap om effekter av ulike typer arbeidsmarkedstiltak» og henviser til

ekspertutvalgets forslag. Dette vurderes som at alle forslagene utvalget legger frem som relateres til mer kunnskap og forskning om arbeidsmarkedstiltak overføres videre, mens forslagene om innhenting av kunnskap på de andre punktene ikke kommenteres. De konkrete anbefalingene under punkt 8, 12, 15 blir ikke videre vurdert i meldingen eller nevnt som forslag til ny politikk.

Når det gjelder anbefalingene under punkt 9 – om tettere oppfølging og aktivitetskrav, går regjeringen i samme retning som utvalget. De ønsker tettere oppfølging, men de ønsker ikke å gi NAV mer ressurser slik ekspertene foreslår i anbefalingen. Ekspertene foreslår videre også aktivitetsplikt til sosialhjelpsmottakere over 30 år, noe som kommenteres i meldingen, men som et virkemiddel de vil videreutvikle, og ikke direkte innføre slik utvalget legger det frem. Regjeringen stiller seg positive til utvalgets forslag om sykefraværsoppfølging under punkt 10, men vil vurdere forslagene videre. Det samme gjelder oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne for punkt 11. For forslagene om lettere innpass i arbeidslivet under punkt 14, vil regjeringens vurdere videre to av forslagene, og overfører direkte forslaget om tettere kontakt mellom NAV og arbeidsgivere. Departementet inviterte totalt 100 instanser til høring, og mottok totalt 64 høringssvar.

4.2 Regionreformen - desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene (KMD)

Fra Kommunal og distriktsdepartementet inngår ekspertutvalgsrapporten «Regionreformen: Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene» i analysene, inklusivt Meld. St. 6 (2018-2019) Oppgaver til nye regioner, som følger opp rapporten. Ekspertutvalget fra Kommunal og distriktsdepartementet hadde i oppgave å vurdere overføring av ansvar og oppgaver til fylkeskommunene (Hagen et al., 2018). I tillegg skulle ekspertutvalget analysere og vurdere konkrete oppgaver og ansvarsområder med sikte på å foreslå ytterligere oppgaver til fylkeskommunen utover det som er avklart etter Stortingets behandling av Prop. 84 S (2016–2017) (Kommunal-og moderniseringsdepartementet, 2017).

4.2.1 Bruk av referanser i ekspertutvalgsrapport og Meld. St.

Tabell 2. Referanser i ekspertutvalgsrapport og Meld. St. Fra KMD. Prosent. Antall i parentes.

| Kategori | Beskrivelse | Prosent (antall) | Prosent (antall) |
|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------|
| | | NOU | Meld. St |
| Nas. Policy dokument | Produsert av nasjonal eller lokale myndigheter | 54% (54) | 55% (56) |
| Nas. Policy forskning | Oppdragsforskning, kommisjoner, SSB | 29% (29) | 9% (9) |
| Nas. Akademisk forskning | Fagbøker, tidsskrift, forskningsartikler produsert utdanningsinstitusjoner | 5% (5) | 7% (7) |
| Int. Policy dokument | Produsert av EU, andre lands myndigheter | 3% (3) | 1% (1) |
| Int. Policy forskning | Produsert av internasjonale organisasjoner, nordiske ol. | 2% (2) | 1% (1) |
| Int. Akademisk forskning | Fagbøker, tidsskrift, forskningsartikler produsert utdanningsinstitusjoner | 5% (5) | 0 |
| Interessegrupper, tenke- tanker, selskap | Organisasjoner, foreninger, tenke-tanker, tankesmier, selskap | 1% (1) | 27% (28) |
| Annet | Upubliserte rapporter, manuskript og andre internettkilder som nettaviser o.l. | 1% (1) | 0 |
| Total | | 100% (100) | 100% (102) |

Tabell 2 sammenligner antall referanser i ekspertutvalgsrapporten og i den påfølgende meldingen til Stortinget. I den kvantitative innholdsanalysen viser resultatene fra analysen 100 referanser totalt. Over halvparten av referansene er «nasjonale policy dokumenter». Med 54% viser tabell 2 at utvalget stort sett baserer sine forslag på dokumenter utstedt av lokale og nasjonale myndigheter. Den nest største kategorien i skjemaet er nasjonal oppdragsforskning med 29%. Disse to kategoriene utgjør over 80% av det totale antallet kilder, som gjør at de internasjonale referansene kun utgjør en liten del. Kategorien «interessegrupper, tenke-tanker, selskap» utgjør kun 1% av ekspertrapportens referanser.

Meld. St. 6 (2018-2019) følger opp ekspertutvalgsrapporten med en rekke forslag til ny politikk. Det totale antallet referanser i meldingen er 102. Ifølge tabell 2 ser man det samme mønsteret i analysen av Meld. St som i utvalgsrapporten, at nasjonale referanser dominerer og «nasjonale policy dokumenter» utgjør 55%. Det som skiller seg fra utvalgsrapporten er at «interessegrupper, tenke-tanker, selskap» i tabell 2 utgjør 27% av det totale antallet referanser. Det betyr at regjeringen har brukt referanser i meldingen som utvalget ikke har brukt.

4.2.2 Departementets oppfølging av ekspertutvalgets anbefalinger

Utvalget anbefalte i rapporten overføring av en rekke oppgaver fra statlige etater til fylkeskommunene. Anbefalingene kan deles inn i seks kategorier eller områder der utvalget mener oppgaver kan flyttes fra statlige etater til de nye fylkeskommunene; næringsutvikling, styrking av Nord-Norge, kompetanse og integrering, samferdsel, klima og miljø og kultur. Meldingen har derimot langt flere konkrete forslag til overføring av oppgaver til fylkeskommunene, enn det utvalget anbefaler. Meldingen deles inn i ni kategorier med flere konkrete politiske forslag under samtlige.

Det som særlig utmerker seg i rapporten i forhold til meldingen er forslagene underlagt kultur. Oppsummert foreslår utvalget blant annet å flytte finansieringsansvaret for flere kulturelle poster som Region og distriktsopera, Det nasjonale museumsnettverket og Nasjonale kulturbygg over til fylkeskommunene. De anbefalte også å flytte ansvaret for ordninger som blant annet Den kulturelle skolesekken, samt gi fylkeskommunene totalansvar for tilskuddsordningen til Kulturbygg. Utvalget anbefaler videre at førstelinjeoppgavene på kulturminnefeltet og relevante tilskuddsordninger ilegges fylkeskommunene. Ingen av disse kulturelle anbefalingene for overføring av ansvar og oppgaver blir foreslått i politikken som kommer frem av Meld St. 6 (2018-2019). Meldingen påpeker kun at utvalgets forslag vurderes i en kommende kulturmelding.

Under kategorien om næringsutvikling tar meldingen stilling til samtlige av utvalgets forslag, bortsett fra overføring av IBU-midler (midler til investering og bedriftsutvikling), som ikke blir nevnt. Anbefalingene i meldingen tar stilling til blir gjengitt i den foreslåtte politikken i sin helhet. Når det gjelder tiltak under styrking av Nord-Norge, anbefaler utvalget at ansvaret for nesten halvparten av midlene over tilskuddsordningen Arktis 2030 som involverer nordnorske aktører, overføres til fylkeskommunene i Nord-Norge. Videre anbefaler utvalget at de nordnorske fylkeskommunene tildeles mer aktivt og formelt ansvar for å delta og forberede møter i Arktisk Råd. Disse anbefalingene om overføring av oppgaver blir gjengitt i den foreslåtte politikken i meldingen i sin helhet. Samtidig går departementet enda mer i detalj enn utvalget i overføringen av konkrete oppgaver til fylkeskommunene i Nord-Norge, som blant annet innebærer å etablere et sekretariat for Regionalt nordområdeforum i Vadsø.

Regjeringen overfører mer eller mindre utvalgets anbefalinger under klima og miljømessige oppgaver direkte inn i meldingen, men foreslår i tillegg overføring av flere oppgaver. Under kompetanse og integrering ser man de samme tendensene til direkte overførsel av utvalgets anbefalinger til meldingen, men på enkelte punkter er regjeringen uenig med utvalget.

Utvalget foreslår at NAVs oppgaver knyttet til karriereveiledning overføres. Denne oppgaven ønsker ikke regjeringen å overføre, men vil beholde det slik det er nå. Også når det gjelder overføring av stort sett alle oppgaver fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) til fylkeskommunen og legge ned IMDi, er ikke regjeringen enig. Regjeringen vil opprettholde IMDi som nasjonalt fagorgan for integreringsområdet.

Under kategorien samferdsel finner man store forskjeller på den anbefalte politikken og den foreslåtte politikken. Regjeringen foreslår å overføre langt flere oppgaver, enn det utvalget anbefaler. Regjeringen foreslår å overføre oppgaver fra blant annet Kystverket, Samferdselsdirektoratet, Nkom og ansvaret for tilskudd innen skredsikring, fiskerihavneanlegg og gang- og sykkelveg overføres til fylkeskommune. Utvalget setter kun søkelys på oppgaver innen jernbane og togtilbud, der de mener fylkeskommunen bør få ansvar for utvikling og koordinering av togtilbud, samt at ansvaret for kjøp av fylkesinterne togruter som i dag ligger hos Jernbanedirektoratet overføres. I denne sammenheng foreslår regjeringen å styrke samarbeidet mellom Jernbanedirektoratet, stat og fylkeskommune, istedenfor å overføre oppgavene til fylkeskommune.

De resterende kategoriene med forslag i Meld. St. som ikke er med i rapporten er folkehelse, barnevern og landbruk. Disse punktene ble ikke vurdert i ekspertutvalgsrapporten. Ettersom flere nye oppgaver allerede er avklart etter Stortingets behandling av Prop. 84 S (2016–2017), vil det trolig være naturlig at de avklarte oppgavene ikke er med i meldingen, dermed er det nærliggende å tro at punktene som ekspertgruppen ikke har med i rapporten er hentet fra høringsrunden. Departementet sendte forslagene på høring ut til totalt 173 høringsinstanser, og mottok totalt 617 hørings svar.

4.3 Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler (KD)

Fra Kunnskapsdepartementet inngår ekspertrapporten; Ekspertrapport: Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill - Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler. Ifølge utvalgets mandat fikk de i oppgave å gjennomgå modellen for finansiering av universiteter og høyskoler og legge frem anbefalinger til hvordan denne modellen kan forberedes (Kunnskapsdepartementet, 2021). Det innebærer alle statlige finansieringskanaler for universiteter og høyskoler, både den direkte grunnbevilgningen fra KD og nasjonale konkurransearenaer (Hægeland et al., 2015). Meld. St 16 (2016-2017) Kultur for kvalitet i høyere utdanning fulgte opp ekspertgruppens rapport (Meld. St. 16 (2016-2017), 2017).

4.3.1 Bruk av referanser i ekspertutvalgsrapport og Meld. St

Tabell 3. Referanser i ekspertutvalgsrapport og Meld. St. Fra KD. Prosent. Antall i parentes.

| Kategori | Beskrivelse | Prosent (antall) | Prosent (antall) |
|-----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------|
| | | NOU | Meld. St |
| Nas. Policy dokument | Produsert av nasjonal eller lokale myndigheter | 25% (18) | 12% (27) |
| Nas. Policy forskning | Oppdragsforskning, kommisjoner, SSB | 44% (32) | 30% (66) |
| Nas. Akademisk forskning | Fagbøker, tidsskrift, forskningsartikler produsert utdanningsinstitusjoner | 4% (3) | 8% (18) |
| Int. Policy dokument | Produsert av EU, andre lands myndigheter | 4% (3) | 3% (6) |
| Int. Policy forskning | Produsert av internasjonale organisasjoner, nordiske ol. | 5% (4) | 5% (12) |
| Int. Akademisk forskning | Fagbøker, tidsskrift, forskningsartikler produsert utdanningsinstitusjoner | 14% (10) | 39% (85) |
| Interessegrupper, tenke-tanker, selskap | Organisasjoner, foreninger, tenke-tanker, tankesmier, selskap | 4% (3) | 2% (5) |
| Annet | Upubliserte rapporter, manuskript og andre internettkilder som nettaviser o.l. | 0 | 0 |
| Total | | 100% (73) | 100% (219) |

Tabell 3 sammenligner antall referanser i ekspertutvalgsrapporten og i den påfølgende meldingen til Stortinget. Det er totalt 73 referanser i ekspertutvalgsrapporten. Det som utpeker seg i tabell 3 er oppdragsforskningen fra ekspertrapporten som utgjør 44% av det totale antallet referanser. Ser man dette tallet i kombinasjon med nasjonale policy dokumenter utgjør

disse to kategoriene rett i underkant av 70% av det totale antallet referanser. Utvalget benytter med andre ord svært mange kilder som er basert på oppdrag fra og utstedt av statlige myndigheter. Den tredje største kategorien er internasjonal akademisk forskning som utgjør 14%, mens de andre kategoriene ligger på relativt samme prosentandel. Kategorien interessegrupper, tenke-tanker, selskap utgjør 4% av rapporten. Sett i sammenheng med ekspertgruppens oppgaver i mandatet, kan det være overraskende at de ikke har brukt flere internasjonale referanser. Det ville vært rimelig å forvente at utvalget i større grad brukte finansieringsmodeller fra andre land som eksempel eller inspirasjon til ny finansieringsmodell.

Ser man på raden for Meld. St. i tabell 3, er det klare forskjeller på bruken av internasjonal forskning sammenlignet med ekspertutvalgsrapporten. Ikke bare bruker regjeringen langt flere referanser, de bruker også i større grad internasjonal akademisk forskning, som utgjør 39% av det totale antallet på 219. Det er bemerkelsesverdig at regjeringens melding har større andel akademisk forskning enn ekspertrapporten når de i bunn og grunn tar stilling til de samme saksområdene. Til tross for andelen internasjonal akademisk forskning, er det de nasjonale kategoriene som utgjør den største andelen sammenlagt. Oppdragsforskningen utgjør 30%, nasjonale policy dokumenter 12%, og nasjonal akademisk forskning utgjør 8%. Referansene i kategorien «interessegrupper, tenke-tanker, selskap» utgjør kun 2% av det totale antallet referanser i meldingen.

4.3.2 Departementets oppfølging av ekspertutvalgets anbefalinger

Ekspertgruppen har i rapporten «Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill - Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler», lagt frem flere anbefalinger for nytt finansieringssystem for kvalitet, mangfold og samspill for universiteter og høyskoler. Anbefalingene deles inn i de fire følgende kategoriene; resultatindikatorer, avtaler, konkurransearenaer og andre styringsvirkemidler. Disse kategoriene har flere underliggende konkrete anbefalinger og tiltak og ny politikk.

Under kategorien resultatindikatorer foreligger det to konkrete anbefalinger angående studiepoeng. For det første anbefales det stykkpris og åpen budsjetteramme, men noe lavere insentivstyrke på avlagte studiepoeng, og for det andre anbefaler ekspertgruppen at studiepoeng knyttes til fagområde, ikke nivå. Studiepoeng og endringer i resultatindikatorer

blir nevnt og diskutert i meldingen, men ikke nevnt under tiltak regjeringen foreslår i meldingen. Hva omfatter anbefalingene i forbindelse med indikator for utvekslingsstudenter, ansattmobilitet eller inntekter for alle EU-prosjekter, blir det ikke tatt med i den foreslåtte politikken. Heller ikke anbefalingene om endring i publiseringspoeng og prøveordningen med sentral pott for publisering i særlig anerkjente kanaler blir kommentert i meldingen eller forelagt som tiltak.

Under andre styringsvirkemidler er en av anbefalingene i ekspertrapporten at økt samhandling mellom ulike aktører, når det gjelder faglig vurdering og sensur, vil bidra til bedre faglig kvalitet. Regjeringen kommenterer i meldingen at de forventer at utdanningsinstitusjonene foretar denne type samhandling. I denne forbindelse anbefaler også ekspertene at NOKUTs tilsynspraksis styrkes, men det blir ikke videreført under konkrete forslag fra regjeringens side. Videre anbefales det at regjeringen bør vurdere å justere studiefinansieringen for å etablere et insentiv for fullføring av grader, dette stiller regjeringen seg bak og overfører anbefalingen mer eller mindre direkte inn i meldingen. Det samme gjelder opprettelse av en felles informasjonsportal for informasjon, studietilbud o.l., der dette overføres direkte inn i meldingen, med mål om å utvikle en portal med informasjon fra flere kilder og indikatorer på studieprogramnivå. Ekspertgruppen legger også vekt på å forsterke samarbeid mellom næringslivet og utdanningsinstitusjonene, som en viktig faktor for bedret kvalitet. I denne sammenheng kommenterer ikke gruppen reduksjon i rammeplanutdanningen, men regjeringen legger frem i tiltaket at de vil redusere bruken av rammeplaner og overlate utviklingen av læringsutbytte til et samarbeid med arbeidslivet.

Ekspertgruppen anbefaler videre en utviklings, kvalitet- og profilavtale mellom Kunnskapsdepartementet og hver institusjon, noe regjeringen uttrykker seg positiv til, men de overfører ikke anbefalingen direkte inn i meldingen. Når det gjelder forslagene om økte ressurser for fremragende forskning og styrking av programmer i forskningsrådet, kommenterer ikke regjeringen dette under foreslått politikk. Ekspertenes videre anbefaling om åpne konkurranser ved tildeling av studieplasser, følges opp i meldingen med at institusjonene selv får mulighet til å fastsette spesielle opptakskrav for enkeltutdanninger. I høringsrunden ble 44 instanser invitert til høring, mens departementet mottok 87 hørings svar.

4.4 Ny sentralbanklov (FIN)

NOU 2017: 13 «Ny sentralbanklov – Organisering av Norges bank og forvaltningen av Statens pensjonsfond utland» følges opp av Meld. St 7 (2018-2019) «Om ny sentralbanklov», og inngår i innholdsanalysen fra Finansdepartementet (Meld. St 7 (2018-2019), 2018). Ekspertutvalgets oppgaver var ifølge mandatet å vurdere styringsstrukturen for Norges Bank, og forholdet mellom Norges Bank og statsmyndighetene, samt å vurdere organiseringen av forvaltningen av Statens pensjonsfond utland (NOU 2017:13, 2017). Utvalget legger frem i denne rapporten ulike tre modeller for ny styringsstruktur av Norges Bank og forholdet mellom Norges Bank og statsmyndighetene – modell A, B og C (NOU 2017:13, 2017). Disse modellene blir ikke nærmere beskrevet eller forklart, da de er svært omfattende og det ikke er rom for det i denne oppgaven.

4.4.1 Bruk av referanser i ekspertutvalgsrapport og Meld. St

Tabell 4. Referanser i ekspertutvalgsrapport og Meld. St Fra FIN. Prosent. Antall i parentes.

| Kategori | Beskrivelse | Prosent | Prosent |
|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|-------------------|------------------|
| | | (antall) | (antall) |
| | | NOU | Meld. St |
| Nas. Policy dokument | Produsert av nasjonal eller lokale myndigheter | 36% (180) | 59% (36) |
| Nas. Policy forskning | Oppdragsforskning, kommisjoner, SSB | 4% (22) | 3% (2) |
| Nas. Akademisk forskning | Fagbøker, tidsskrift, forskningsartikler produsert utdanningsinstitusjoner | 11% (52) | 2% (1) |
| Int. Policy dokument | Produsert av EU, andre lands myndigheter | 15% (72) | 11% (7) |
| Int. Policy forskning | Produsert av internasjonale organisasjoner, nordiske ol. | 10% (47) | 2% (1) |
| Int. Akademisk forskning | Fagbøker, tidsskrift, forskningsartikler produsert utdanningsinstitusjoner | 22% (107) | 0 |
| Interessegrupper, tenketanker, selskap | Organisasjoner, foreninger, tenketanker, tankesmier selskap | 2% (8) | 23% (14) |
| Annet | Upubliserte rapporter, manuskript og andre internettkilder som nettaviser o.l. | 1% (6) | 0 |
| Total | | 100% (494) | 100% (61) |

Tabell 4 sammenligner antall referanser i NOUen og i den påfølgende meldingen til Stortinget. Tabellen viser at de klart største kategoriene i denne NOUen er nasjonale policy dokumenter med 36% og internasjonal akademisk forskning med 22%, av det totale antallet

referanser på 494. De nasjonale referansene utgjør dermed sammenlagt den største andelen av referansene. Internasjonal akademisk forskning utgjør 22% alene, og er den nest største kategorien under NOUen, deretter følger internasjonale policy dokument med 15%. Kategorien «interessegrupper, tenke-tanker, selskap» utgjør kun 2% av NOUen.

Tabell 4 viser videre at Meld. St. har kun 61 referanser totalt, og sammenlignet med NOUen sine 494 referanser, er det en stor forskjell. Hele 59% av referansene i meldingen er nasjonale policy dokumenter, og er i likhet med NOUen den største kategorien med referanser. Det mest iøynefallende er den høye andelen referanser i kategorien interessegrupper, tenke-tanker og selskap i Meld. St. som utgjør 23% og dermed er den nest største kategorien referanser i Meld. St. Videre som den tredje største kategorien i meldingen er internasjonale policy dokument, som utgjør 11%.

4.4.2 Departementets oppfølging av ekspertutvalgets anbefalinger

Ekspertutvalget under Finansdepartementet foreslår en rekke endringer i organiseringen av Norges Bank og forvaltningen av Statens Pensjonsfond utland (SPU). Utvalgets anbefalinger kan deles inn i to kategorier; anbefalinger for styrking og organisering, og anbefalinger for sentralbankens formål og oppgaver. Det tydeligste spriket mellom regjeringen og ekspertutvalget omhandler SPU. I den første kategorien har et samlet utvalg anbefalt å skille ut forvaltningen av SPU fra Norges Bank og opprette et eget selskap som skal forvalte fondet (NOU 2017:13, 2017). Dette er ikke regjeringen enig i, da de poengterer i meldingen at forvaltningen av SPU forblir i Norges Bank. Det medfører at regjeringen heller ikke er enig i at det opprettes et særlovselskap for å forvalte SPU. Når det gjelder anbefalingene om å ta inn i lov om Statens pensjonsfond, at fondet skal plasseres utenlands, stiller regjeringen seg bak. Deretter foreslår regjeringen i meldingen at det lovfestes at SPU utelukkende skal plasseres i utlandet og i utenlandsk valuta. Noe departement direkte vil følge opp i en lovproposisjon.

Videre anbefaler ekspertutvalget å opprette et styre med eksterne medlemmer for Norges Bank, som medfører at behovet for representantskapet faller bort. Disse anbefalingene blir direkte frarådet i Meld. St., og regjeringen uttrykker at de vil beholde representantskapet. Utvalget legger frem tre alternative modeller for organiseringen av Norges Bank; Modell A, B og C. Jeg går ikke nærmere inn på disse modellene da det blir for tidskrevende med tanke på

omfang, men regjeringen gir uttrykk for i meldingen at de bygger forslagene i stor grad på modell C.

Under den andre kategorien av anbefalinger har utvalget oppsummert lagt frem fem anbefalinger. Når det gjelder utvalgets forslag til formulering av sentralbankens formål, er regjeringen forholdsvis enig med utvalget. Også forslaget om at saker av viktighet blir lagt frem for departementet, er regjeringen enig med utvalget, men tar også høringssvarene til etterretning, og påpeker at terskel for å fremlegge saker for departementet fremdeles skal være høy. De to siste anbefalingene blir nevnt som forslag fra utvalget, men ikke videre vurdert i meldingen. Finansdepartementet uttrykker oppsummert stor enighet med ekspertutvalget, men foreslår få anbefalinger direkte inn i ny politikk. Departementet inviterte 43 instanser til høring og de mottok 51 høringssvar.

4.5 Oppsummering av departementenes oppfølging av ekspertutvalgsrapportene

Tabell 5. Oppfølging av ekspertutvalgenes anbefalinger

| | Arbeid (ASD) | Region (KMD) | Finansiering (KD) | Ny sentralbanklov (FIN) |
|-----------------------------------|--------------|--------------|-------------------|-------------------------|
| Ikke kommentert | 32 | 1 | 12 | 2 |
| Ikke foreslått/uenig | 1 | 9 | 0 | 4 |
| Foreslått utredet videre | 16 | 0 | 1 | 1 |
| Anbefaler i samme retning | 23 | 0 | 5 | 4 |
| Foreslås direkte /sammenfall | 0 | 11 | 0 | 1 |
| Totalt antall anbefalinger | 72 | 21 | 18 | 12 |

Modell 5 viser departementenes oppfølging av ekspertutvalgenes anbefalinger på de fire saksområdene oppsummert. Tabellen viser at det er forskjell mellom bruken av ekspertrapportene under de ulike saksområdene. Ekspertrapporten under ASD om arbeid og inntektssikring hadde totalt 72 anbefalinger, men 32 av disse anbefalingene ble ikke videre kommentert i Meld. St. 32 (2020-2021). KMD overfører enten anbefalingene fra ekspertrapporten direkte, er uenig eller foreslår ikke anbefalingene videre. KD kommenterer ikke 12 av 18 anbefalinger i sin foreslåtte politikk, men forslagene de legger frem går i samme retning som ekspertrapportens anbefalinger. FIN er ikke enig i 4 anbefalinger og kommenterer

ikke 2 av de 12 anbefalingene fra rapporten om ny sentralbanklov, men foreslår 4 punkter i samme retning. En anbefaling ønsker FIN å utrede videre og en anbefaling overføres direkte.

Oppsummert bruker departementene hovedsakelig størst andel nasjonale referanser, men KD skiller seg ut på dette punktet da departementet har størst prosentandel internasjonale akademiske referanser. Videre ser man ut ifra tabellene 1-4 at samtlige departement har flere referanser fra kategorien interessegrupper, tenke-tanker og selskap, i forhold til ekspertutvalgene.

Samtlige ekspertrapporter ble sendt på høring, men kun tre av fire rapporter fikk flere høringssvar enn inviterte høringsinstanser. Det som umiddelbart skiller seg ut er det høye antallet høringssvar gitt under Kommunal – og moderniseringsdepartementet rapport «Regionreformen: Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene», som viser at totalt 617 organisasjoner og aktører engasjerte seg i politikktutformingsprosessen. Rapporten som fikk færre høringssvar enn inviterte instanser er fra Arbeids – og sosialdepartementet med NOU 2019: 7 Arbeid og inntektssikring – tiltak for økt sysselsetting, med 100 inviterte og kun 64 svar. Videre har ekspertrapporten under Finansdepartementet både det laveste antallet høringsinstanser med 43 stk. og lavest antall høringssvar med 51 stk. Deretter har Kunnskapsdepartementet rett i underkant av dobbelt så mange høringssvar med 87 stk, enn inviterte instanser med 44 stk.

5. Analyse og diskusjon

I dette kapitlet skal jeg diskutere de empiriske funnene fra innholdsanalysen med den hensikt å svare på problemstillingen. Diskusjonene deles i to deler; først diskuteres analysen av omfanget og hvordan referansene og anbefalingene fra ekspertene brukes i politikktutformingene fordelt etter sak. I andre del diskuteres hva som kan forklare forskjellene mellom de ulike politiske saksområdene.

5.1 I hvilket omfang og hvordan brukes ekspertutvalgenes referanser og anbefalinger

Innholdsanalysene resulterte i flere interessante funn, som kan bidra til å fylle noe av kunnskapshullet innen forskning om regjeringens faktiske bruk av ekspertutvalgsrapporter. Innledningsvis er det verd å kommentere at det er ingen av rapportene som fikk gjennomslag for alle anbefalingene i den aktuelle ekspertutvalgsrapporten, og det var heller ingen av de fire som ikke fikk gjennomslag for noen anbefalinger. Med gjennomslag i denne sammenheng, menes at ekspertenes forslag enten blir vurdert, utredet eller direkte overført i meldingen.

5.1.1 Variasjon i omfang av referansebruk

Mine funn viser at det ikke er rimelig å anta at Meld. St har færre referanser enn ekspertrapporten, og det er Meld. St 6 (2018-2019) – Oppgaver til nye regioner og Meld. St 16 (2016-2017) – Kultur for høyere utdanning, eksempler på. Spesielt Meld. St 16 (2016-2017) utpeker seg i denne sammenheng, med hele 219 referanser kontra 73 referanser i ekspertrapporten.

NOU 2019: 7 Arbeid og inntektssikring hadde 332 referanser totalt, og Meld. St 32 (2020-2021) som følger opp ekspertrapporten hadde 269 totalt, denne referanseforskjellen kan ha sammenheng med at regjeringen ikke vurderer alle tiltakene ekspertene la frem i denne rapporten. Ser man på hvilke typer referanser som dominerer i Meld. St 32 i forhold til rapporten, i sammenheng med forslagene som får gjennomslag og ikke, ser man at regjeringen bruker i størst grad nasjonale referanser, der oppdragsforskning utgjør 46% av referansene totalt. Det kan indikere at regjeringen underbygger politikken med andre typer

oppdragsforskning som har andre synspunkt og anbefalinger, enn det ekspertene legger frem, og derfor blir ikke alle aspektene av ekspertrapporten vurdert.

27% av referansene i Meld. St 6 (2018-2019) Oppgaver til nye regioner var fra interessegrupper, tenke-tanker eller selskaper, mens ekspertrapporten kun hadde 1% referanser i samme kategori. Funnene i analysen kan indikere at interesseorganisasjonene som har engasjert seg har fått innflytelse på utformingen av politikken, og det gjenspeiler seg i den foreslåtte politikken på dette området. KMD overførte klart flest anbefalinger fra ekspertrapporten til meldingen, men denne meldingen har også flest anbefalinger under kategorien ikke foreslått/uenig.

Stener- Khamisi, Karseth og Bæk (2020) konkluderte med at Kunnskapsdepartementet i stor grad finner «egne» referanser, og mer enn 90% av referansene fra NOUen ble ikke overført til meldingen (Steiner-Khamisi et al., 2020, s. 137). Mye tyder på at dette også er tilfelle i overføringsprosessen fra ekspertrapporten «Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill – Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler» til Meld. St. 16 (2016-2017), fordi mine funn viser at meldingen har vesentlig flere referanser enn ekspertrapporten, selv om dokumentene er om lag lik i størrelse. Dette bekreftes i noen grad av at 39% av referansene i meldingen er internasjonal akademisk forskning, sammenlignet med ekspertrapporten som kun hadde 14% i samme kategori. Det er heller ikke antydning til at høringsuttalelsene er en utpregende årsak til disse forskjellene, da kun 2% av referansene er fra denne kategorien.

Ekspertutvalgsrapporten NOU 2017: 13 – Ny sentralbanklov var en tung faglig rapport med hele 494 referanser, der meldingen hadde kun 61 referanser totalt. Store mengder av kunnskapen fra rapporten kan hevdes å gå tapt i politikktutformingsprosessen, som blant annet kan være en årsak til at regjeringen ikke vurderer alle anbefalingene i like stor grad.

Finansdepartementet har hatt stor økning i antall eksperter i medlemssammensetningen (Holst, 2017). Noe som betyr at forskere og akademikere har fått en utpreget rolle i utvalg innen finans (Christensen & Holst, 2017). Det var kun 43 inviterte instanser invitert til høringsrunden og de mottok 51 høringssvar, og kanskje som en eventuell følge av høringen, hadde meldingen flere referanser fra kategorien interessegrupper, tenke-tanker og selskap enn utvalget, med 23%. Dette viser at FIN har tatt andre hensyn, til tross for ekspertenes utpregede rolle. Det kan videre indikere at ekspertenes innflytelse blir påvirket av

interesseorganisasjonenes innflytelse gjennom høringsrunden og ekspertenes innflytelse reduseres i formuleringsfasen.

5.1.2 Ulik bruk av ekspertutvalgsrapportenes anbefalinger

Mine analyser har avdekket forskjeller på hvordan regjeringen bruker ekspertutvalgsrapportene i meldingene til Stortinget. Der enkelte utvalgs anbefalinger blir nærmest direkte overført til Meld. St som foreslått politikk, blir andre anbefalinger på andre saksområder kun tatt med til vurdering, eller noe regjeringen vil finne mer kunnskap om. Det er gjennomgående at det foreslås utredninger, evaluering eller innhenting av mer kunnskap om det er behov for tiltak eller endringer, i større grad enn å foreslå anbefalingene direkte innført.

Totalt sett fikk ekspertrapporten fra ASD gjennomslag for 39 av 72 anbefalinger, der regjeringen beveger seg i stor grad i samme retning om ekspertene, men meldingen fremstår mer generell i forslagene. Det kan sies at regjeringen går i samme vei som utvalget peker, men gjengir svært få av utvalgets anbefalinger. Sett i sammenheng med at utredningen av problemstillingene ble delt i to, der et partssammensatt utvalg fra partene i arbeidslivet leverte en egen rapport, kan dette også være en årsak til at ekspertene kom mindre til ordet. Videre kan dette ha spilt inn på høringssvarene i høringsrunden, ettersom høringsrunden i ASD er den eneste i denne analysen med færre høringssvar enn inviterte instanser. En årsak kan være at interesseorganisasjonene ikke så behov for å uttale seg, når representanter fra interessegruppene leverte en egen utredning som ble tatt til følge. Dette indikerer oppsummert at ekspertenes innflytelse på politikkkutforming ble svekket i vurderingsfasen, fordi hensynet til partene i arbeidslivet kom på banen allerede i dialogfasen.

I ekspertrapporten «Regionsreformen: Desentralisering av oppgaver fra Staten til fylkeskommunene» la ekspertene frem totalt 21 konkrete forslag. Kun 11 av disse 21 forslagene fikk gjennomslag, men størsteparten av disse seks forslagene ble direkte overført til Meld. St. 6 (2018-2019). De fem forslagene underlagt kultur, ble ikke videreført i meldingen med begrunnelse av at det ville bli fremlagt en egen kulturmelding som gjelder disse punktene. KMD mottok 617 høringssvar, der kun 173 var inviterte høringsinstanser. Som den eneste meldingen med flere forslag til ny politikk, enn tilhørende ekspertrapport la frem anbefalinger, er det også tydelig at regjeringen har tatt hensyn til andre forhold. Ettersom

både meldingen og rapporten brukte overraskende lite internasjonale referanser, og akademisk forskning, er forslagene som ikke er hentet fra ekspertrapporten trolig overveiende basert på høringssvarene og andre typer oppdragsforskning. Selv om det ikke var en del av analysen å gå inn på hvert enkelt høringssvar, ble det observert at en stor del av disse høringssvarene er fra kulturelterte interesseorganisasjoner, som for eksempel Norsk kulturråd, Kulturalliansen, flere museer, musikkråd, Norske dansekunstnere, skuespiller- og danseråd med flere. Svært få av disse instansene ble formelt invitert av regjeringen som høringsinstanser, men har engasjert seg på egentlig initiativ for å prøve å påvirke politikken.

I ekspertrapporten «Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill – Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler» la ekspertene frem 18 anbefalinger, der kun 6 av disse fikk gjennomslag, og kun et av forslagene overføres direkte. Ser man dette i sammenheng med hvilke anbefalinger som har fått gjennomslag, er det ingen som blir direkte overført, og 12 anbefalinger blir ikke videre diskutert i meldingen. Sett i sammenheng med referansebruken, kan disse funnene tyde på at departementet ikke bare finner «egne» referanser, men også utvikler «egne» forslag som ikke er påvirket av oppdragsforskning og interessegrupper. Kunnskapsdepartementets bruk av egeninnsamlet akademisk forskning, lite bruk av referanser fra interessegrupper og andelen ikke – kommenterte anbefalinger i forslagene til nye politikk under det aktuelle saksområde, viser at KD er vage i hvordan de bruker ekspertrapporten. Det kan virke som departementet har fått beskjed fra politisk ledelse om å foreslå den aktuelle politikken uavhengig av ekspertutvalgsrapporten og høringsrunden, men det blir ikke nærmere diskutert i denne oppgaven.

Fra Finansdepartementet inngikk ekspertutvalgsrapporten NOU 2017: 3 Ny sentralbanklov – organisering av Norges Bank og Statens pensjonsfond utland og Meld. St. 7 (2018-2019) i analysen. Ekspertene la frem 12 anbefalinger som inkluderer tre forskjellige modeller for ny organisering av Norges Bank. Av de 12 anbefalingene ble 4 ikke vurdert, 6 ble foreslått videre og én ble overført direkte. Finansdepartementet er et departement som utøver strengere kontroll over sine utvalg enn andre, og de ansatte sitter ofte selv i utvalgene, samt at de dominerer i sekretariatene (Holst, 2017), noe som kan forklares i lys av interessen for den politiske porteføljen finansdepartementet har, og som departementet forsvarer den med store ressurser og påtvingende kontroll (Hesstvedt, 2020, s. 49). På den bakgrunn er det rimelig å tro at ekspertenes anbefalinger blir overført i større grad direkte, enn det som er vist i denne analysen. Det er derfor overraskende at ikke flere forslag blir direkte overført fra

ekspert rapporten til meldingen. Til tross for kontrollen departementet utøver, som et resultat av at finanspolitikk er et teknisk krevende politikkområde, har interesseorganisasjonene fått tydelig fått muligheten til å påvirke politikken i høringsrunden, og departementet har tatt hensyn til gruppenes synspunkter på den aktuelle politikken for å opprettholde legitimitet og politisk støtte.

5.2 Hva kan forklare forskjellene på de ulike politiske områdene

Som presentert overfor er det forskjeller mellom de ulike saksområdene i bruken av referanser og anbefalinger. Politikkområdene som er valgt i denne analysen er ulike og har ulik faglig tyngde. Det er flere forhold som kan forklare ulikhetene, og i denne delen skal jeg trekke frem flere faktorer som kan forklare disse forskjellene, blant annet er interessegruppens engasjement i politikken noe som kan være en avgjørende årsak til forskjellene på de ulike politiske områdene. Dette engasjementet ser man som følge av om saksområdene er brennbare eller ikke, altså om saksområde har mobiliseringspotensialet. Brennbare saksområder får mye oppmerksomhet, mens ikke-brennbare saksområder får lite oppmerksomhet.

Deretter er politisering en faktor. Ordet politisering blir brukt i sammenheng med at enkelte saksområder blir gjenstand for politisk styringsvilje, mens i andre sammenhenger blir politisering brukt for å beskrive om et problem er brennbart, som vil si at et problem får mer oppmerksomhet enn andre (Askim et al., 2021).

Dersom man benytter høringsuttalelsene for de fire saksområdene i denne oppgaven, for å måle oppmerksomhet, er det ett område som klart skiller seg ut; Kommunal- og distriktsdepartementet med ekspert rapporten «Regionreformen: Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene», med 617 hørings svar. Totalt har 617 interessenter fra forskjellige grupper uttrykt sine standpunkter for å prøve å påvirke politikken. Sett i forbindelse med saksområdets brennbarhet, er dette et område som engasjerer og gis mye oppmerksomhet fordi det opptar mange, og dermed har saksområdet mobiliseringspotensialet (Stigen, 2010). Egenskaper ved det aktuelle politiske området påvirker oppmerksomheten, deltagermønster og mobiliseringen rundt saken (Stigen, 2010, s. 32). Regionsreformen som ble innført i 2020 gjorde store endringer i strukturen for fylkene i Norge, der flere fylker ble

slått sammen og dannet nye fylker. Ekspert rapporten var en del av forarbeidet til denne reformen, og la føringer for oppgavene de nye fylkene skulle ha. Ved å flytte ansvaret for oppgaver over fra staten til fylkeskommunene, kan det skapes både positiv og negativ usikkerhet for gruppene det gjelder, og det oppstår et behov for å ville påvirke politikken. Som beskrevet tidligere, har interessegruppen ofte god kjennskap til politikkområdene som angår dem, og vil derfor kunne uttale seg saklig om hvordan eventuell anbefalt politikk kan slå ut i praksis. Samtidig som dette politikkområdet gjelder svært mange aktører og grupper i samfunnet, som gjenspeiles i antall inviterte høringsinstanser.

At oppgaver flyttes fra stat til fylkeskommune, kan være enklere å forstå og sette seg inn i, enn organisering av Norges Bank og statens pensjonsfond utland. Finansdepartementets politikkområde krever inngående kunnskap om den eksisterende styringsmodellen for Norges Banks forhold til statsapparatet, for å kunne gi relevante innspill i høringsrunden. At det er teknisk krevende, kan kanskje også gjenspeile seg i referansebruken i rapporten sammenlignet med meldingen, der rapporten hadde 494 referansen mens meldingen hadde 61 referanser. Sett i sammenheng med høringsrunden, fikk ikke departementet like voldsomme mengder høringsvar som KMD, med kun 43 inviterte og 51 svar. Man kan videre anta at dette saksområdet har mindre mobiliseringspotensiale, fordi færre har kunnskapsnivået for å mobilisere, og dermed er området mindre brennbart enn politikkområde under KMD. Til tross for den lave responsen var likevel 23% av referansene fra kategorien som inneholder interessegrupper.

Saksområde under ASD om arbeid og inntektssikring er et område med egenskaper som tilsier at det har mobiliseringspotensialet, men kun sett i sammenheng med tallene fra høringsrunden, virker mobiliseringen usikker. Selv om departementet sendte ut invitasjon til høring til flere instanser enn høringsvar mottatt, må det tas til etterretning at det ble oppnevnt et egent partssammensatt utvalg for partene i arbeidslivet og interessegruppene. Nettopp fordi interessegruppene mobilisering førte til at de «fikk en plass ved bordet». Sykepengene, minsteytelser, uføretrygd og deltagelse i arbeidslivet er temaer som opptar folk flest, og som engasjerer, fordi det er et saksområde som omfatter mange. Interessegruppene fikk sin stemme hørt i form av oppnevningen av det partssammensatte utvalget, og dermed kan det tyde på at de fikk sine synspunkter representert allerede i vurderingsfasen. Kunnskapsdepartementets politikkområde pekte seg ut i form av den høye andelen referansene i kategorien internasjonal akademisk forskning, og lave andelen referanser fra

interessegrupper, noe som er en indikator for at departementet selv har samlet inn kunnskap for å underbygge politikken de legger frem i meldingen. Dette kan ses i sammenheng med politisering, altså politisk styringsvilje fra den politiske ledelsen i departementet.

Regjeringen som har flertall, skal få iverksatt sin politikk (Stigen et al., 2018, s. 117), og byråkratene som formulerer dokumentet kan dermed være utsatt for press fra politisk ledelse om vektlegging av politiske hensyn i saken, som betyr politisk innblanding i de faglige spørsmålene (Magnussen, 2021). Dersom ekspertutvalget legger frem anbefalinger som strider med den politiske ledelsens politikk, kan det tyde på at byråkratene blir bedt om å bruke egeninnsamlet akademisk forskning, for å underbygge de politiske forslagene i meldingen som ikke er hentet fra oppdragsforskning eller nasjonale policy dokument.

6. Avslutning

Forskning viser at ekspertene har tatt med seg referansebruk inn i rapportene utvalgene produserer (Steiner-Khamsi et al., 2020), men at ekspertenes innflytelse reduseres under politikktutviklingen (Tellmann, 2016). I denne oppgaven har jeg sett nærmere på departementenes bruk av ekspertutvalgsrapporter, for å undersøke å regjeringens konkrete bruk av ekspertutvalgsrapportene.

Opgavens problemstilling er som følger:

I hvilket omfang og hvordan brukes referanser og anbefalinger fra ekspertutvalg i politikktutforming innenfor ulike saksområder? Hva kan forklare eventuelle forskjeller mellom ulike saksområder?

Undersøkelsen omfattet fire strategisk valgte saksområder bestående av følgende:

- Fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet; Ekspert rapport "Regionreformen: Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene" som følges opp av Meld. St 6 (2018-2019) Oppgaver til nye regioner
- Fra Kunnskapsdepartementet: Ekspert rapport - Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill - Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler, fulgt opp av Meld. St. 16 (2016-2017) Kultur for kvalitet i høyere utdanning
- Fra Finansdepartementet; NOU 2017: 13 Ny sentralbanklov – organisering av Norges Bank og Statens pensjonsfond utland, som følges opp av Meld. St 7 (2018-2019) Om ny sentralbanklov.

Dette datamaterialet inngikk i en kvantitativ og kvalitativ innholdsanalyse av litteraturreferanser og forslag til politikk i Meld. St, sammenlignet med ekspertutvalgets litteraturreferanser og anbefalt politikk. Hensikten med en kombinasjon av kvantitativ og kvalitativ innholdsanalyse var å gi et bedre bilde av overføringen av ekspertkunnskap og ekspertenes innflytelse på politikken, og bidra til å belyse det eksisterende kunnskapshullet om regjeringens konkrete bruk av ekspertutvalgsrapporter.

6.1 Konklusjon

Oppgavens overordnede funn er at departementene under de fire valgte saksområdene, bruker eksperttrappertene ulikt. Det er både variasjon i bruk av referanser i Meld. St. sammenlignet med ekspertutvalgsrapportene, og variasjon i hvordan departementene bruker ekspertenes anbefalinger i meldingen. Saksområdenes egenskaper kan forklare forskjellene mellom saksområdene, fordi egenskaper som brennbarhet er avgjørende for mobiliseringspotensialet.

Mobiliseringen måles gjennom høringssvarene departementene mottar. Denne mobiliseringen gjenspeiler seg deretter i den foreslåtte politikken innhold, i form av antall referanser i kategorien interessegrupper, tenke-tanker og selskap, og hvordan ekspertenes anbefalinger blir brukt. Saksområdenes brennbarhet kan forklare disse forskjellene, men forskjellen er derimot ikke stor når man sammenligner brennbare og ikke – brennbare saksområder. Selv om det er forskjell på mobiliseringen under KMD som brennbart saksområde og FIN som ikke- brennbart saksområde, er det eksempelvis disse to som er mest uenig med ekspertenes anbefalte politikk, som vist i tabell 5. Videre er det brennbare saksområdet under ASD og ikke – brennbare saksområdet under KD, som ikke kommenterer flest av ekspertenes anbefalinger i den foreslåtte politikken. Funnene i denne oppgaven oppsummert kan indikere at ekspertenes innflytelse – i form av referanser og anbefalinger, reduseres i fasen hvor politikken formuleres, og politikken egenskaper kan forklare disse forskjellene. Dermed kan det konkluderes med at funnene i denne oppgaven bygger opp om Tellmanns forskning, om at ekspertenes innflytelse begrenses i de siste fasene i politikktutformingsprosessen (Tellmann, 2016).

6.2 Bidrag og begrensninger

Denne studien bidrar til å fylle kunnskapshullet om departementenes konkrete bruk av ekspertutvalgsrapporter, og viser at ekspertenes innflytelse reduseres etter overrekkelse av ekspertutvalgsrapporten til departementet. Studien bidrar også med forskning om referansebruk både i ekspertutvalgsrapport og melding til Stortinget.

Oppgaven har likevel begrensninger. For det første gjorde behovet for subjektive tolkning på grunn av manglende referanser i Meld. St 6 (2018-2019) Oppgaver til nye regioner og Meld. St 7 (2018-2019) Om ny sentralbanklov, og den lite gjennomgående referansestilen i Meld.

St. 32 (2020-2021) Ingen utenfor – en helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeidslivet, at den kvantitative analysen fikk et mer kvantitativt preg. Det svekket analysens reliabilitet.

For det andre har oppgaven et begrenset generaliseringspotensialet, fordi utvalget av empiri er ikke representativt nok for den totale populasjonen. Fire saksområder kan ikke generaliseres til alle de eksisterende saksområdene under samtlige 15 departementer vi har i Norge i dag. Det kan derfor ikke trekkes slutninger om regjeringens konkrete bruk av ekspertutvalgsrapporter.

Litteraturliste

- Andersen, G., & Tellmann, S. M. (2018). Ekspertene i kunnskapssamfunnet. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 2(5), 357–362. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2018-05-01>
- Arbeids og inkluderingsdepartementet, A. (2020, januar 24). *Arbeids- og inkluderingsdepartementet* [Departement]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dep/aid/id165/>
- Askim, J., Bach, T., & Kolltveit, K. (2021). Politisering av embetsverket: Introduksjon til et temanummer. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 37(4), 165–170. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2021-04-01>
- Bratberg, Ø. (2019). *Tekstanalyse for samfunnsvitere* (2. utg.). Cappelen damm akademisk.
- Bratberg, Ø. (2021). *Tekstanalyse for samfunnsvitere* (3. utg.). Cappelen damm akademisk.
- Christensen, J. (2018). Economic knowledge and the scientization of policy advice. *Policy Sciences*, 51(3), 291–311. <https://doi.org/10.1007/s11077-018-9316-6>
- Christensen, J., & Hesstvedt, S. (2019). Expertisation or greater representation? Evidence from Norwegian advisory commissions. *European Politics and Society*, 20(1), 83–100. <https://doi.org/10.1080/23745118.2018.1515861>
- Christensen, J., & Holst, C. (2017). Advisory commissions, academic expertise and democratic legitimacy: The case of Norway. *Science and Public Policy*, 44(6), 821–833. <https://doi.org/10.1093/scipol/scx016>
- Christensen, J., & Holst, C. (2020). How Do Advocacy Think Tanks Relate to Academic Knowledge? The Case of Norway. *Scandinavian Political Studies*, 43(3), 223–239. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12184>
- Christensen, J., & Holst, C. (2021). *Ekspertenes inntog* (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Det Norske Akademis ordbok. (2022). *Det Norske Akademis ordbok* [Digitalt ordboksverk]. Det Norske Akademis ordbok. <https://naob.no/ordbok/ekspert>
- Direktorat for forvaltning og økonomistyring. (2022, mars 28). *Veileder til utredningsinstruksen—3. Tidlig involvering, foreleggelse og høring* | DFØ. <https://dfo.no/fagomrader/utredning/veileder-til-utredningsinstruksen/3-tidlig-involvering-foreleggelse-og-horing>

- Fauskanger, J., & Mosvold, R. (2015). *En metodisk studie av innholdsanalyse – med analyser av matematikklæreres undervisningskunnskap som eksempel*. 20, 79–96.
- Fuglsang, L., Olsen, P. B., & Rasborg, K. (2018). *Vitenskapsteori i samfundsvidenskabene—På tværs af fagkulturer og paradigmer* (3. utg.). Samfundslitteratur.
- Grundmann, R. (2017). The Problem of Expertise in Knowledge Societies. *Minerva*, 55(1), 25–48. <https://doi.org/10.1007/s11024-016-9308-7>
- Hagen, T., Knudsen, J., Hansen, G. S., Hjortland, C., Eriksen, T., & Ludvigsen, S. (2018). *Regionsreformen—Desentralisering av oppgaver fra statens til fylkeskommunene* [Ekspert rapport].
- Hesstvedt, S. (2018). «Ekspertifisering» av offentlige utvalg? *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 2(5), 381–400. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2018-05-03>
- Hesstvedt, S. (2020). *The Politics of Expert Advice* [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i Oslo: Oslo.
- Hesstvedt, S. (2021, juni 24). *Kunnskapens politiske betingelser*. Stat & Styring. <https://www.idunn.no/doi/abs/10.18261/issn.0809-750X-2021-02-02>
- Holst, C. (2017, oktober 16). *Kunnskapsbasert politikk – et demokratisk problem?* Stat & Styring. <https://www.idunn.no/doi/abs/10.18261/ISSN0809-750X-2017-03-03>
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy—Policy Cycles & Policy Subsystems* (3. utg.). Oxford.
- Hægeland, T., Ervik, A. O., Hansen, H. F., Hervik, A., Lommerud, K. E., Ringdal, O., Sahlin, K., Steinveg, B. E., & Stensaker, B. (2015). *Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill—Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler* [Ekspert rapport]. Kunnskapsdepartementet.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2019, oktober 7). *Kommunal- og distriktsdepartementet* [Departement]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dep/kdd/id504/>
- Kommunal og moderniseringsdepartementet. (2019, februar 19). *Utvalgsarbeid i staten* [Brosjyre Veiledning]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/utvalgsarbeid-i-staten/id2629750/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017, juni 14). *Ekspertutvalg for oppgaver til de nye fylkeskommunene* [Styreradutvalg]. Regjeringen.no; regjeringen.no.

<https://www.regjeringen.no/no/dep/kdd/org/styrer-rad-og-utvalg/tidligere-sruer/avsluttede-styrer-rad-og-utvalg-under-kommunal--og-moderniseringsdepartementet/ekspertutvalg-for-oppgaver-til-de-nye-fylkeskommunene/id2556564/>

Kunnskapsdepartementet. (2016, oktober 5). *Kunnskapsdepartementet* [Departement]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dep/kd/id586/>

Kunnskapsdepartementet. (2021, mars 19). *Meld. St. 19 (2020–2021)* [Stortingsmelding]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-19-20202021/id2839431/>

Magnussen, C. H. (2021). Faglig begrenset innflytelse, politisk begrenset legitimitet? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 37(4), 226–242. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2021-04-05>

Meld. St 6 (2018-2019). (2018). *Oppgaver til nye regioner*. Kommunal - og moderniseringsdepartementet.

Meld. St 7 (2018-2019). (2018). *Om ny sentralbanklov*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-7-20182019/id2616240/?ch=1>

Meld. St. 16 (2016-2017). (2017). *Kultur for kvalitet i høyere utdanning*. Kunnskapsdepartementet.

Meld. St 32 (2020-2021). (2021). *Ingen utenfor- En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnslivet*. Arbeids - og sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-32-20202021/id2856870/?ch=1>

Naustdalslid, J., Reitan, M., & Norsk institutt for by- og regionforskning. (1994). Kunnskap og styring: Om bruk av forskning i politikk og forvaltning. I *Norbok*. TANO : Norsk institutt for by- og regionsforskning. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2009030900088

NOU 2017:13. (2017). *NOU 2017: 13 Ny sentralbanklov – Organisering av Norges bank og forvaltningen av Statens pensjonsfond utland*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-13/id2558711/>

NOU 2019: 7. (2019). *NOU 2019: 7 Arbeid og inntektssikring – tiltak for økt sysselsetting*. Arbeid - og sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-7/id2637967/>

NOU-ar. (2006, november 1). [Sok]. Regjeringa.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/nm/dokument/nou-ar/id1767/>

- Regjeringen. (2009, oktober 1). *Meldingar til Stortinget* [Sok]. Regjeringa.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/nm/dokument/meldst/id1754/>
- Rønningen, R., & Lesjø, J. H. (2015). *Vårt politiske Norge—En innføring i stats og kommunalkunnskap*. (4. utg.). Fagbokforlaget.
- Sivesind, K. H., & Enjolras, B. (2022). *Frivillige organisasjoners sivilsamfunnsrolle: Påvirkningsstrategier og tilgang til politiske beslutningsfora* (2022: 3). Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Steiner-Khamsi, G., Karseth, B., & Baek, C. (2020). From science to politics: Commissioned reports and their political translation into White Papers. *Journal of Education Policy*, 35(1), 119–144. <https://doi.org/10.1080/02680939.2019.1656289>
- Stigen, I. M. (2010). *Kappe—Avhandling*.
- Stigen, I. M., Kolltveit, K., & Winsvold, M. S. (2018). *Fra valg til velferd—Innføring i stats—Og kommunalkunnskap* (1. utg.). Cappelen damm akademisk.
- Stortinget. (2021a, mai 20). *Fordeling av makt* [Artikkel]. Stortinget. <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Storting-og-regjering/Fordeling-av-makt/>
- Stortinget. (2021b, november 24). *Saksgangen* [Artikkel]. Stortinget. <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Storting-og-regjering/Saksgangen-etter-1-10-2009/>
- Tellmann, S. M. (2016). *Experts in public policymaking: Influential, yet constrained* [Doktorgradsavhandling] Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus: Oslo.
- Tufte, P. A. (2019). *Hvordan lese kvantitativ forskning?* (1. utg.). Cappelen damm akademisk.
- Vabo, S. I., Klausen, J. E., & Askim, J. (2020). *Offentlig politikk* (1. utg.). Universitetsforlaget.
- Wilsdon, J., & Doubleday, R. (2015). *Future directions for scientific advice in Europe*. Centre for Science and Policy.