

UNIVERSITETET I BERGEN  
*Institutt for politikk og forvaltning*

AORG350  
Masteroppgave

## **Hvilken rolle spiller ekspertise i politikkutforming?**

**En analyse av ekspertutvalgs funksjoner på klima- og energiområdet**

---

**Robin Seldal Ellefsen**

**Vår 2024**

## Sammendrag

Denne avhandlingen har som søkelys å utforske hensikten bak hvorfor den norske regjeringen oppretter ekspertutvalg på klima- og energiområdet. Problemstillingen for avhandlingen blir derfor følgende: *hvorfor oppretter den norske regjeringen ekspertutvalg gjennom Norges Offentlige Utredninger på klima- og energiområdet?* Samtidig presenterer avhandlingen tre forskningsspørsmål som skal besvares: Hva er funksjonene til ekspertutvalgene som opprettes (1)? Vektlegger departementene noen funksjoner over andre (2)? Kan funksjonene indikere hvordan beslutningstakerne vil handle basert på utredningenes anbefalinger (3)?

Avhandlingen er en kvalitativ og komparativ innholdsanalyse som tar utgangspunkt i ti caser for å kunne besvare problemstillingen og forskningsspørsmålene. Disse ti casene er alle Norges Offentlige Utredninger, hvor fire av utredningene er bestilt av Klima- og miljødepartementet, tre av utredningene er bestilt av Finansdepartementet, og tre av utredningene er bestilt av Energidepartementet. Det teoretiske rammeverket går gjennom en konseptualiseringsprosess og ender til slutt opp med en endelig dimensjon. Dimensjonen er de ulike funksjonene for ekspertutvalg, omtales som problemløsende og symbolske funksjoner. De symbolske funksjonene deles opp to ulike typer: underliggende og legitimerende. Funksjonene testes opp imot de empiriske observasjonene fra de ti utvalgte NOU-rapporter gjennom fire måleindikatorer: komposisjon, uavhengighet, ressurser og tid, og regjeringsopptak.

Funnene viser til at problemløsende funksjoner er kontinuerlig på tvers av alle casene uavhengig av departementene som bestiller utredningene. Bruk av underbyggende og legitimerende funksjoner er også kontinuerlig, men noen departementer vektlegger en av dem over en annen. For eksempel er underbyggende funksjoner til en viss grad mer kontinuerlig i utredninger bestilt av Finansdepartementet og Energidepartementet, mens legitimerende funksjoner er til en viss grad mer kontinuerlig i utredninger bestilt av Klima- og miljødepartementet. Funksjonene som tillegges ekspertutvalgene gir noen indikasjoner på hvordan beslutningstakerne vil handle basert på utredningenes anbefalinger, men viser også til at andre ytre variabler kan også påvirke utfallet av utredningene. Det vises til at bruk av symbolske funksjoner som et virkemiddel i samspill med problemløsende eller underbyggende funksjoner har den høyeste sannsynligheten for å bli tatt opp til stortingsmelding og anbefalingene brukt.

## Forord

Først ønsker jeg å takke min veileder Endre Tvinnereim, som har bistått med eksemplarisk veiledning for min masteravhandling. Dine råd har bidratt til å hjelpe meg å formulere og fullføre en masteroppgave som jeg er veldig stolt av. Samtidig ønsker jeg å takke forskningsgruppen for samarbeidet. Tusen takk.

Jeg ønsker å takke familien og vennene som har støttet valget mitt om å ta en høyere utdanning i administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen. Deres oppmuntrende ord har bidratt til glede og motivasjon til å fullføre en krevende avhandling når dagene var lange og slitsomme. Tusen takk.

Jeg ønsker å takke Studentersamfunnet i Bergen, og alle de kjekke menneskene jeg har fått blitt kjent med gjennom dere. Tusen takk.

Jeg ønsker å takke mine nære studievenner Silje, Sunniva, Håvard, Andreas og Kristoffer. Gjennom disse fem årene har vi blitt en sammensveiset gjeng, som jeg håper å ha kontakt med livet ut. Vennskapet vi har hatt gjennom studietiden har vært med på å skape en studietid jeg kommer til å se tilbake på med kjempe gode minner. Tusen takk.

En spesiell stor takk til deg, Mia. Året hadde ikke vært det samme uten deg. Tusen takk.

Bergen, 03.06.2024

Robin Seldal Ellefsen

# Innholdsliste

<b>KAPITTEL 1. INNLEDNING OG PROBLEMSTILLING .....</b>	<b>S. 1</b>
<b>1.1 Innledning .....</b>	<b>s. 1</b>
<b>1.2 Problemstilling .....</b>	<b>s. 3</b>
<b>1.3 Avgrensning .....</b>	<b>s. 4</b>
<b>1.4 Disposisjon .....</b>	<b>s. 8</b>
<b>KAPITTEL 2. TEORI.....</b>	<b>S. 9</b>
<b>2.1 Klimakrisen som et gjenstridig problem .....</b>	<b>s. 10</b>
<b>2.2 Ekspertise .....</b>	<b>s. 11</b>
<b>2.3 Den nordiske styringsmodellen .....</b>	<b>s. 12</b>
<b>2.4 Hvem er ekspertene i midlertidige rådgivende kommisjoner? .....</b>	<b>s. 15</b>
<b>2.5 Funksjonene til midlertidige rådgivende kommisjoner .....</b>	<b>s. 16</b>
2.5.1 Den problemløsende funksjon .....	s. 16
2.5.2 Den underbyggende funksjon .....	s. 17
2.5.3 Den legitimerende funksjon .....	s. 17
<b>2.6 Oppsummering av det teoretiske rammeverket .....</b>	<b>s. 18</b>
<b>KAPITTEL 3. OPERASJONALISERING .....</b>	<b>S. 20</b>
<b>3.1 Komposisjon .....</b>	<b>s. 20</b>
<b>3.2 Uavhengighet .....</b>	<b>s. 22</b>
<b>3.3 Ressurser og tid .....</b>	<b>s. 23</b>
<b>3.4 Regjeringsopptak .....</b>	<b>s. 24</b>
<b>3.5 Oppsummerende tabell for indikatorer .....</b>	<b>s. 25</b>
<b>3.6 Oppsummerende tabell for operasjonalisering .....</b>	<b>s. 26</b>
<b>KAPITTEL 4. BAKGRUNN OG KONTEKST .....</b>	<b>S. 27</b>
<b>4.1 Departementenes konkurranseforhold til klimapolitikken .....</b>	<b>s. 27</b>
<b>4.2 Norges Offentlige Utredninger .....</b>	<b>s. 28</b>
<b>4.3 Tidligere forskning .....</b>	<b>s. 31</b>
<b>4.4 Masteroppgavens relevans .....</b>	<b>s. 33</b>

<b>KAPITTEL 5. METODE</b> .....	<b>s. 34</b>
<b>5.1 Metodisk tilnærming</b> .....	<b>s. 35</b>
5.1.1 Prosesssporing .....	s. 35
5.1.2 Relevansen av metoden i praksis .....	s. 36
<b>5.2 Casestudie som forskningsstrategi</b> .....	<b>s. 36</b>
<b>5.3 Forskningsdesign</b> .....	<b>s. 37</b>
<b>5.4 Grunnlag, tilgang og innsamling for data</b> .....	<b>s. 37</b>
5.4.1 Offentlige rapporter og saksdokumenter .....	s. 38
5.4.2 Nyhetsartikler .....	s. 39
<b>5.5 Innholdsanalyse</b> .....	<b>s. 39</b>
<b>5.6 Reliabilitet, validitet, styrker og svakheter med metoden</b> .....	<b>s. 41</b>
<b>5.7 Etiske hensyn</b> .....	<b>s. 43</b>
<b>5.8 Oppsummering av det metodiske rammeverket</b> .....	<b>s. 44</b>
<b>KAPITTEL 6. EMPIRI</b> .....	<b>s. 45</b>
<b>6.1 Kvoteutvalget</b> .....	<b>s. 45</b>
6.1.1 Komposisjon .....	s. 45
6.1.2 Uavhengighet .....	s. 46
6.1.3 Ressurser og tid .....	s. 47
6.1.4 Regjeringsopptak .....	s.47
<b>6.2 Gassteknologiutvalget</b> .....	<b>s. 48</b>
6.2.1 Komposisjon .....	s. 49
6.2.2 Uavhengighet .....	s. 49
6.2.3 Ressurser og tid .....	s. 50
6.2.4 Regjeringsopptak .....	s. 50
<b>6.3 Lavutslippsutvalget</b> .....	<b>s. 51</b>
6.3.1 Komposisjon .....	s. 51
6.3.2 Uavhengighet .....	s. 52
6.3.3 Ressurser og tid .....	s. 53
6.3.4 Regjeringsopptak .....	s. 53
<b>6.4 Olsenuutvalget</b> .....	<b>s. 54</b>
6.4.1 Komposisjon .....	s. 54

6.4.2 Uavhengighet .....	s. 55
6.4.3 Ressurser og tid .....	s. 55
6.4.4 Regjeringsopptak .....	s. 55
<b>6.5 Klimatilpasningsutvalget .....</b>	<b>s. 56</b>
6.5.1 Komposisjon .....	s. 56
6.5.2 Uavhengighet .....	s. 57
6.5.3 Ressurser og tid .....	s. 58
6.5.4 Regjeringsopptak .....	s. 58
<b>6.6 Energiutvalget .....</b>	<b>s. 59</b>
6.6.1 Komposisjon .....	s. 59
6.6.2 Uavhengighet .....	s. 60
6.6.3 Ressurser og tid .....	s. 61
6.6.4 Regjeringsopptak .....	s. 61
<b>6.7 Grønn skattekommissjonen .....</b>	<b>s. 62</b>
6.7.1 Komposisjon .....	s. 62
6.7.2 Uavhengighet .....	s. 63
6.7.3 Ressurser og tid .....	s. 64
6.7.4 Regjeringsopptak .....	s. 64
<b>6.8 Klimarisikoutvalget .....</b>	<b>s. 66</b>
6.8.1 Komposisjon .....	s. 66
6.8.2 Uavhengighet .....	s. 67
6.8.3 Ressurser og tid .....	s. 68
6.8.4 Regjeringsopptak .....	s. 69
<b>6.9 Energikommisjonen .....</b>	<b>s. 70</b>
6.9.1 Komposisjon .....	s. 70
6.9.2 Uavhengighet .....	s. 71
6.9.3 Ressurser og tid .....	s. 71
<b>6.10 Klimautvalget 2050 .....</b>	<b>s. 72</b>
6.10.1 Komposisjon .....	s. 72
6.10.2 Uavhengighet .....	s. 73
6.10.3 Ressurser og tid .....	s. 74
<b>6.11 Oppsummerende tabell for empiri .....</b>	<b>s. 75</b>

<b>KAPITTEL 7. ANALYSE .....</b>	<b>s. 76</b>
<b>7.1 Problemløsende funksjoner på tvers av departementer .....</b>	<b>s. 76</b>
<b>7.2 Symbolske funksjoner på tvers av departementer .....</b>	<b>s. 76</b>
<b>7.3 Kan funksjonene indikere hvordan beslutningstakerne vil handle basert på utredningens anbefalinger? .....</b>	<b>s. 78</b>
7.3.1 Hvordan vil utredningen fra Energikommisjonen bli fulgt opp? .....	s. 83
7.3.2 Hvordan vil utredningen fra Klimautvalget 2050 bli fulgt opp? .....	s. 84
<b>7.4 Kategoriseringen av utvalg på tvers av departementer .....</b>	<b>s. 86</b>
<b>KAPITTEL 8. OPPSUMMERING OG AVSLUTNING .....</b>	<b>s. 87</b>
<b>8.1 Hovedfunn .....</b>	<b>s. 87</b>
8.1.1 Hva er funksjonene til ekspertutvalgene som opprettes? .....	s. 87
8.1.2 Vektlegger departementene noen funksjoner over andre? .....	s. 87
8.1.3 Kan funksjonene indikere hvordan beslutningstakerne vil handle basert på utredningens anbefalinger? .....	s. 88
<b>8.2 Begrensninger .....</b>	<b>s. 89</b>
<b>8.3 Videre forskning .....</b>	<b>s. 91</b>
<b>LITTERATURLISTE .....</b>	<b>s. I</b>

# **Oversikt over figurer**

## **Kapittel 3**

Figur 1: Oppsummerende tabell for indikatorer

Figur 2: Oppsummerende tabell for operasjonalisering

## **Kapittel 6**

Figur 3: Oppsummerende tabell for empiri

## **Kapittel 7**

Figur 4: Oversikt over kategoriseringen av utvalg for regjeringsopptak

Figur 5: Oversikt over kategoriseringen av utvalg på tvers av departementer



# KAPITTEL 1. INNLEDNING OG PROBLEMSTILLING

## 1.1 Innledning

Verden i dag preges av et mangfold av komplekse problemer. Et av disse problemene som blir mer og mer fremtredende er klimakrisen (Pollitt, 2015, s. 181). Land over hele verden forsøker i dagens politiske spekter å håndtere dette samfunnsproblemet gjennom internasjonal og nasjonal politikk. Denne masteravhandlingen skal se nærmere på hvordan spesifikt Norge forholder seg til å håndtere klimakrisen. Norge er et land med et mål om å bli et lav- eller nullutslippssamfunn, som forutsetter at vi beveger oss vekk ifra fossile brensler og øker bruken av fornybare energikilder. Norges ambisjon innen 2030 er å minske klimagassutslippene med 50 til 55 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990 (Regjeringen, 2023a og Klimaloven, 2017, § 3). Ambisjonen for 2050 er at klimagassutslippene skal minskes med 90 til 95 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990 (Klimaloven, 2017, § 4). For å få dette til, kreves en rekke løsninger, som må implementeres innen et demokratisk rammeverk med hensyn til et mangfold av samfunnsenheter. Selv om ansvaret ligger hos politiske beslutningstakerne å beslutte hvilke implementeringer som prioriteres, er deres beslutninger i ulike grader påvirket av eksterne aktører med viktig kunnskap om slike komplekse samfunnsproblemer som de politiske beslutningstakerne ikke har. Disse eksterne aktørene omtales som eksperter på området de har kunnskap om (Hesstvedt, 2018, s. 382).

En studie som var finansiert av EU viser til at hver fjerde nordmann tror ikke at menneskelig aktivitet påvirker klimaendringene (PERITIA, 2022). Dette er et interessant funn av to årsaker. Den første årsaken er at 97 prosent av klimaforskere har konkludert med at klimaendringer er påvirket av menneskelig aktivitet (Persson, 2019). Den andre årsaken er at Norge er et land som har en historie med en relativ høy tiltro til offentlige institusjoner, som også reflekteres gjennom Kommunal- og distriktsdepartementets (KDD) arbeid med å opprettholde og utvikle denne tiltroen videre (Regjeringen, 2023b). At så mange forholder seg skeptisk til eksperters anbefalinger, særlig i sammenhengen med nordmenns høye tiltro til deres offentlige institusjoner, er bekymringsfullt og åpner opp for forskning på fenomenet om eksperters autoritet.

Det legges til rette for noen årsaker på hvorfor mange mennesker har mistet tiltroen til eksperters autoritet. For det første poengteres delegitimering som en sentral årsak. Delegitimering tilsier at eksperter mister deres legitimitet når de sosiale institusjonene som støtter dem, møter kritikk og mister legitimitet selv. Samtidig når fremskritt innen teknologi har brakt frem for eksempel sosiale medier, altså alternative plattformer for tilgang til kunnskap,

kan dette brukes for å direkte uttrykke sin mistenksomhet til eksperter (Reed, 2023). Den andre årsaken forklares gjennom en dekomponering av eksperttittelen, som innebærer at flere yrker defineres som eksperter. Selv om dette kan demokratisere ekspertise, kan det også utfordre forrangene til de tradisjonelle akkrediterte sektorene som folket anså tidligere som de «ekte» ekspertene (Christensen og Holst, 2017, s. 823 og Reed, 2023). Den tredje årsaken omtales som avmystifisering. Når folk får dypere innblikk i ekspertene, som for eksempel hva de gjør og hvem de tjener, kan ekspertenes autoritet reduseres. Eksperter blir i økende grad overvåket og kritisert etter hvert som de blir tettere knyttet til ulike institusjoner, på bakgrunn av at ekspertisen som brukes kan heller knyttes til egne interesser fremfor å opprettholde en mer nøytral rolle (Reed, 2023).

Hensikten med avhandlingen er å utforske hvor grensen mellom vitenskap og politikk går. Avhandlingen forsøker å gjøre rede for en form for avmystifisering, ved å utforske forholdet mellom ekspertene og myndighetene som oppretter ekspertutvalg. Eksperters autoritet stammer fra deres rolle i å løse samfunnsproblemer. Deres autoritet er avhengig av hvordan ekspertisen som brukes for å utrede anbefalinger for de politiske beslutningstakerne blir brukt. Når myndighetene bruker eksperter som en problemløsende funksjon og leder til positive utfall, kan det tenkes at ekspertenes autoritet generelt opprettholdes. Men hvis utfallet av at politikerne stoler på ekspertenes kunnskap leder til negative utfall, kan dette derimot lede til tap av eksperters autoritet, og tap av troverdighet til politikerne som brukte kunnskapen (Weingart, 1999, s. 151). Man ser derimot at myndighetene kan også bruke eksperter som en symbolsk funksjon. Dette tilsier at myndighetene bruker ekspertise som et verktøy for å underbygge allerede eksisterende politiske preferanser, eller legitimere regjeringens handlingskraft med liten hensikt å handle på ekspertenes anbefalinger (Hunter og Boswell, 2015, s. 11). Denne måten regjeringen bruker eksperter på kan under visse omstendigheter assosieres med strategisk bruk av kunnskap, hvor kunnskapen er tettere knyttet til politiske interesser framfor å løse samfunnsproblemet (Holst og Molander, 2017, s. 237). En betydelig dansk studie viser til et skifte i hvorfor myndigheter velger å opprette rådgivende kommisjoner. Da tidligere rådgivende kommisjoner ble betegnet mer som en institusjonell norm, viser nyere tider at rådgivende kommisjoner opprettes nærmere på bakgrunn av strategiske hensikter avhengig av nytten regjeringen får fra utfallet (Christensen og Holst, 2017, s. 823). Selv om kunnskap og politikk er i den forstand to ulike praksiser, er samspillet mellom disse praksisene dermed uunngåelig i et representativt demokrati. Hvor langt denne grensen mellom vitenskap og politikk går, er dermed et interessant fenomen å forske nærmere på.

Masteravhandlingen har søkelys mot Norges Offentlige Utredninger. Disse utredningene har vært en viktig arena mellom ekspertise og politikk i norsk historie og er fremdeles fortsettende i dag. Avhandlingen skal studere samspillet mellom ekspertise og politikk, for å forsøke å finne frem til funn som kan være med på å besvare hvorfor eksperter ikke bare anses som helhetlige rasjonelle aktører, men som aktører som også brukes til symbolske hensikter. Når rasjonelle eksperter brukes av offentlige myndigheter for å oppnå deres politiske preferanser, eller å bare legitimere deres handlingskraft uten å bruke anbefalingene, hva har dette å si for ekspertenes rolle som problemløsere og egenskap til å håndtere klimakrisen?

## 1.2 Problemstilling

På bakgrunn av avhandlingens søkelys på hvorfor regjeringen oppretter ekspertutvalg, blir problemstillingen til dette studiet følgende:

«Hvorfor oppretter den norske regjeringen ekspertutvalg gjennom Norges Offentlige Utredninger på klima- og energiområdet?»

Videre legges det til tre forskningsspørsmål. Hensikten med forskningsspørsmålene er å etablere retningslinjer for hvordan problemstillingen skal besvares. Forskningsspørsmålene blir følgende:

1. Hva er funksjonene til ekspertutvalgene som opprettes?
2. Vektlegger departementene noen funksjoner over andre?
3. Kan funksjonene indikere hvordan beslutningstakerne vil handle basert på utredningenes anbefalinger?

Avhandlingen forsøker å utforske årsaken til hvorfor ekspertutvalgene i NOU-rapporter på klima- og energiområdet blir opprettet. Uavhengig av funksjonene for utvalgene, har diverse departementer ulike prioriteringer i henhold til samfunnsproblemet når de oppretter utvalg. For eksempel har det lenge vært et konkurrerende forhold mellom Klima- og miljødepartementet og Finans- og Energidepartementet i forhold til politikk på klima- og energiområder (Asdal, 2023, s. 14). På denne måten kan det være interessant å utforske hvorfor ekspertutvalgene opprettes på tvers av disse departementene. Dette vil gjøres ved å kategorisere hvilke funksjoner regjeringen legger til ekspertutvalgene. Funksjonene opererer som den endelige dimensjonen av avhandlingens teoretiske rammeverk. Funksjonene vil kunne gi data om hensikten bak opprettelsen av ekspertutvalgene er for å løse et samfunnsproblem, underbygge politiske preferanser, eller å legitimere regjeringens handling på samfunnsproblemet (Hunter og Boswell,

2015, s. 12-13). Disse skal operasjonaliseres til fire måleindikatorer som skal fungere som et grensesnitt mellom konseptet og den empiriske verdenen (Toshkov, 2016, s. 89). Her vil funksjonene kategoriseres i de diverse indikatorene for hver case. For å kunne besvare masteroppgavens overordnede problemstilling og tre forskningsspørsmål, brukes en prosessprende metodisk tilnærming. Prosessporingen brukes for å spore prosessen fra ekspertenes preferanser til en endelig politisk beslutning (Christensen, 2022, s. 605). Denne metodiske tilnærmingen skal brukes for å utforske og teste indikatorene opp imot de ulike funksjonene for ekspertutvalg. Ved å så gjøre en kvalitativ og komparativ innholdsanalyse av den innhentede dataen fra utvalgene av casene for NOU-rapportene, vil det kunne svare studiets problemstilling og forskningsspørsmål. Bakgrunn for valg av teoretisk rammeverk og metodisk tilnærming forklares i dybde senere i avhandlingen.

### 1.3 Avgrensning

Hvilke funksjoner ekspertise, eller kunnskap, har i politikken er et bredt fenomen som kan forskes på i mange ulike sammenhenger. For å analysere et så bredt fenomen, vil det derfor være behov for å avgrense studiet for å kunne besvare problemstillingen. Avhandlingen avgrenses dermed til å utforske hvordan kunnskapen til ekspertutvalgene i NOU-rapporter på klima- og energifeltet brukes. Studiet vil derfor ha særlig søkelys på hensikten bak opprettelsen til ekspertutvalgene, ved å ta utgangspunkt i ti NOU-rapporter fra år 2000-2023. Hensikten bak hvorfor ekspertutvalgene ble opprettet vil bli konseptualisert og operasjonalisert gjennom Hunter og Boswell sin teori om de ulike funksjonene for ekspertutvalg, og vil bli testet gjennom indikatorene: komposisjon, uavhengighet, ressurser og tid, og regjeringsopptak. I litteraturen presenteres det også en femte indikator, som er «formidling». Denne indikatoren vil ikke tas hensyn til, på bakgrunn av at indikatoren verken er like egnet for konteksten av NOU-rapporter, samtidig som at det måtte da blitt gjort en medieanalyse. Den metodiske tilnærmingen tar utgangspunkt i en form for prosessprende metode, som brukes som en måte å analysere indikatorenes bruk av funksjoner. Hensikten er å utforske hvor mange av de utvalgte rapportene ble brukt for å løse et politisk problem, kontra brukt for å underbygge allerede etablerte politiske preferanser eller legitimere regjeringens handlingskraft. Avgrensningen til å ta utgangspunkt i NOU-rapporter, innebærer at studiets hensikt ikke er å generalisere funnene, men heller å bringe søkelys mot hvordan problemløsende, underbyggende og legitimerende funksjoner forholder seg til ekspertutvalgene i de utvalgte NOU-rapportene. Denne avgrensningen vil rapportere funn som utforsker hensikten bak hvordan NOU-rapportene relatert til klima- og energiområdet

fra år 2000-2023 bruker kunnskap ved å analysere opprettelsen av ekspertutvalg for utredningen.

Med hensyn til avgrensning, kan det være viktig å gå gjennom studiets generelle begrepsavklaringer. Denne delen gjør rede for avklaringene for de brukte begrepene, for å gi et overordnet blikk på hvordan begrepene blir brukt i avhandlingen. Essensen av studiet handler som sagt om opprettelsen av ekspertutvalg. Ekspertutvalg menes for dette studiet som et utvalg gjennom en kollektiv gruppering av eksperter, eller midlertidige rådgivende kommisjoner, som utreder anbefalinger basert på kunnskap som kan brukes til å håndtere samfunnsproblemer (Christensen og Holst, 2017, s. 822-823). Kunnskapen som ekspertene som grupperer seg har, stammer fra deres profesjoner. Disse profesjonene kan stamme fra både private og offentlige institusjoner, og omfavner en rekke med teoretisk kunnskap så vel som praktiske erfaringer for å utfylle kunnskapshullene som regjeringen mangler for å håndtere et samfunnsproblem (Eckhoff, 1967, s. 304 og Goldman, 2001, s. 92). Profesjoner med relevant kompetanse blir på denne måten valgt ut for å utrede anbefalinger avhengig av utredningens mandat. Den ferdige utredningen går deretter gjennom en rekke politiske prosesser. Det norske politiske systemet kan betegnes som å bestå av fem ulike prosesser gjennom stegmodellen.

Prosesen for ekspertutvalgs utredning starter med å sette av en agenda (Knill og Tosun, 2012, s. 97). For studiets tilfelle, vil agendaen være forskjellige saker som relaterer seg til klima- og energiområdet som har kommet på den politiske dagsordenen. Samfunnsproblemer relatert til klimakrisen krever en form for agenda for å påpeke hvilken arena regjeringen har til hensikt å ta tak i. Dette kan for eksempel være energi- og kraftbehovet, eller hvordan man kan redusere CO<sub>2</sub> – gass eller oljebruk og så videre. Rapporter skrevet av eksperter kan brukes av byråkrater for å bidra til å sette en agenda. Dette går derimot ikke inn i dette studiets avgrensning, da fokuset er heller på å se på hensikten bak opprettelsen av ekspertutvalg for klimarelaterte NOU-rapporter og hvordan dette påvirker endelige politiske vedtak.

Videre vil neste steg i modellen være å formulere policyen. Her kan eksperter delta ved å produsere spesifikke policy formuleringer, eller anbefalinger, basert på deres kunnskap for hvordan regjeringen burde handle for å løse samfunnsproblemet (Knill og Tosun, 2012, s. 97). Kjernen av hva avhandlingen ønsker å analysere, er lokalisert i dette stadiet, på bakgrunn av at det er her departementene bestiller utredninger og legger til rette for ekspertutvalg som kan komme med anbefalinger gjennom et formulert mandat som er tilknyttet agendaen. Eksperter blir her lokalisert og gruppert til et ekspertutvalg avhengig av hensikten med opprettelsen.

Politiske beslutningstakerne kan bruke disse rapportene for å legge til rette for politiske vedtak og forslag overfor Stortinget.

Det tredje stadiet i modellen handler om vedtaket av politikken (Knill og Tosun, 2012, s. 121). Når en policy er formulert, kan ekspertenes rapporter presenteres og diskuteres. Disse rapportene kan brukes for å rettferdiggjøre og støtte de vedtatte løsningsalternativene. Politikere og, eller, beslutningstakere kan referere til disse rapportene i for eksempel debatter på stortinget eller gjennom offentlige nyheter for å underbygge deres foretrukne handlingsmåte.

De to neste stegene i modellen, altså implementeringsfasen og evalueringsfasen, er ikke like relevante for å belyse dette studiets problemstilling. Dette er på bakgrunn av at valg av indikatorer er avgrenset til selve beslutningstakernes beslutning om å enten ta i bruk ekspertutvalgets anbefalinger, eller ikke. Beslutningen blir gjort avhengig av om rapporten blir tatt opp til en stortingsmelding, lovproposisjoner eller endre praksisen i departementene. På denne måten, avgrenses studiet til ikke lenger enn det tredje stadiet, og skal ikke gå dypere inn på hvordan anbefalingene som ble fulgt opp ble brukt til å påvirke policies, men heller på hva hensikten bak opprettelsen av ekspertutvalget var avhengig av om de ble tatt med videre til implementeringsfasen eller om de ble kvittert ut uten noe videre oppfølging. Effekten av disse endelige beslutningene og utfallet av en policy, er ofte avhengig av hva som foregår tidlig i politiske utviklingsfaser (Larsson og Trondal, 2006, s. 11). Derfor vil det være gunstig å se på hvilke funksjoner ekspertutvalgene har, i og med at disse funksjonene blir lagt til rette for før politiske beslutninger iverksettes eller ikke.

Utredningene i Norge foregår ofte i departementene og direktoratene, samtidig som andre institusjoner som for eksempel Norges Bank og Statistisk sentralbyrå (SSB). Norges forskningsråd, diverse interesseorganisasjoner, og en rekke av forskningsinstitusjoner er også ulike kunnskapsprodusenter som kan bidra med innspill i politiske prosesser. Mangfoldet av kunnskapsprodusenter gir diverse valg for hvilke utredningsinstitusjoner politiske beslutningstakere kan hente innspill fra, men offentlige utvalg både har vært og er en av de mest sentrale utredningsinstitusjonene (Holst, 2019, s. 344). Begrepsavklaringen i dette studiet for ekspertutvalg, blir dermed ikke det samme som for eksempel andre typer utvalg som interessegrupper, partssammensatte utvalg og rådskomiteer. I stedet for tilnærmer det seg heller til midlertidige offentlige utvalg som omfattes av aktører som sitter med nøytral, eller teknokratisk, kunnskap gjennom profesjoner. En slik tilnærming er også i trakt med norsk hovedprinsipp om at klima- og miljøpolitikk skal basere seg på kunnskap (Gulbrandsen, 2023, s. 2). Men samtidig vil det bli sett dypere på hvordan kollektive grupperinger av eksperter også,

til tross for dette, faktisk blir opprettet på bakgrunn av at de kan ha delte politiske preferanser for å kunne samhandle i utredningen av utvalgets mandat (Christensen, 2022, s. 603). Skillet mellom disse to måtene kan påvirke hvilke funksjoner som utvalget har blitt tillagt under opprettelsen. Oppgavens metodiske oppbygning er en kvalitativ og komparativ casestudie, som tar utgangspunkt i ti ekspertutvalg fra år 2000-2023 som har utredet anbefalinger gjennom rapporter relatert til klima- og energiområdet. Rapportene i utvalget er fordelt mellom utredninger bestilt av Klima- og miljødepartementet, Finansdepartementet, og Energidepartementet for å analysere funksjonene på tvers av departementene.

Disse ti rapportene er:

1. «NOU 2000: 1 - Et kvotesystem for klimagasser».
2. «NOU 2002: 7 - Gassteknologi, miljø og verdiskaping».
3. «NOU 2006: 18 – Et klimavennlig Norge».
4. «NOU 2009: 16 – Globale miljøutfordringer – norsk politikk».
5. «NOU 2010: 10 - Tilpassing til eit klima i endring».
6. «NOU 2012: 9 – Energiutredningen – verdiskaping, forsyningssikkerhet og miljø».
7. «NOU 2015: 15 – Sett pris på miljøet».
8. «NOU 2018: 17 – Klimarisiko og norsk økonomi».
9. «NOU 2023: 3 – Mer av alt – raskere».
10. «NOU 2023: 25 – Omstilling til lavutslipp – Veivalg for klimapolitikken mot 2050».

Avhandlingen kan, i tillegg til å være kvalitativ, betegnes som komparativ fordi disse ti utvalgene skal analyseres ved å sammenligne dem opp imot hverandre i forhold deres funksjoner. Å sammenligne dem kan bidra til kunnskap om noen av utvalgene skiller seg fra hverandre. Særlig er dette interessant å se på når utvalgte rapporter omhandler mandater som har ulike tilnærminger til klimapolitikk. For eksempel utreder noen av dem mål for hvordan man burde kutte ned på klimaskadelige gasser, mens andre utreder hvordan man burde øke kraftforsyningen. Når det er snakk om forskjellige tilnærminger på hvordan man skal ta hensyn til klimaet, kan det være interessant å se på hvordan de ulike departementene skiller seg fra hverandre med hensyn til hvorfor de oppretter ekspertutvalg. Hvilke funksjoner de ulike utvalgene har i henhold til måleindikatorer, kan si noe om hva som skiller dem fra hverandre og se om noen klimatilnærminger bruker mer eller mindre av noen funksjoner fremfor andre. Utvalgene har dermed likhetstrekk ved at de relaterer seg til å medbringe kunnskap som kan utforme politiske tiltak som påvirker klimapolitikken, men er også forskjellige i den forstand at noen tilnærminger er mer gunstige for en side av klimapolitikken kontra en annen side.

Grunnlaget for data stammer hovedsakelig fra objektiv data som offentlige dokumenter, og subjektiv data fra nyhetsartikler. Hovedfokuset er på de utvalgte NOU-rapportene, samtidig som å se på andre relevante uttalelser fra de involverte partene gjennom nyhetsartikler. Senere vil den innhentede dataen bli analysert gjennom avhandlingens operasjonaliserte konsept som er indikatorene. Begrepsavklaringene ovenfor vil bli utforsket mer i dybde under følgende kapitler.

## 1.4 Disposisjon

Avhandlingen er kategorisert i åtte kapitler:

Kapittel én inneholder en innledning, en problemstilling, og en avgrensning. Hensikten med dette kapitlet er å få et innblikk i hvilke fenomen studiet ønsker å utforske, samtidig som å angi en struktur for masteravhandlingens oppbygning.

Kapittel to inneholder teori fra relevant litteratur som studiet tenker å bruke for å svare på studiets problemstilling. Det utvalgte teoretiske rammeverket vil her konseptualiseres til en dimensjon, som skal senere operasjonaliseres.

Kapittel tre inneholder operasjonaliseringen av konseptene fra det tidligere kapitlet. Operasjonaliseringen leder til fire måleindikatorer: komposisjon, uavhengighet, ressurser og tid, og regjeringsopptak. Indikatorene brukes for å måle det avhandlingen har til hensikt å måle.

Kapittel fire inneholder bakgrunnen og konteksten som studiet omfavner. Her presenteres bakgrunnen for studiets fenomen, samtidig som hvilke forskning som allerede har blitt gjort på temaet før og hvilken relevans dette har for denne avhandlingen.

Kapittel fem inneholder avhandlingens valg av metode. Her gjør det redes for avhandlingens metodiske tilnærming, forskningsstrategi samt forskningsdesign. Deretter poengteres det hvordan dataen vil bli samlet, innholdsanalysen, reliabilitet og validitet, og ulike styrker og svakheter ved metoden.

Kapittel seks inneholder den empiriske presentasjonen av studiet. Her gjør det redes for dataen, altså funksjonene, til ekspertutvalgene i de utvalgte ti NOU-rapportene.

Kapittel syv omhandler selve analysen av funnene. Analysen har til hensikt å analysere de empiriske funnene for å besvare problemstillingen og de tre forskningsspørsmålene.

Kapittel åtte inneholder en oppsummering og en konklusjon av de sentrale funnene og begrensningene for studien. Siste del av kapitlet omhandler forslag til videre forskning.



## KAPITTEL 2. TEORI

En velfungerende studie trenger et teoretisk rammeverk for å kunne teste opp imot den innsamlede dataen. I et teoriprøvende prosjekt er forskningsformålet å «[...] prøve en etablert teori – eller hypotese om sammenhenger mellom fenomen – for å avgjøre om de står seg i møtet med nye data og observasjoner» (Bukve, 2016, s. 86). Man tar som oftest bruk av teori som er tilknyttet prosjekter hvor man innsamler data om mange tilfeller, men det er også mulig å teste teori gjennom design hvor man ser på en eller flere caser. Selve designet og kriteriet for utvalg av case, eller caser, er avgjørende for om testingen blir gjort etter en god standard. Som resultat vil kunnskapen som studiet medbringer, enten styrke, tilbakevise eller modifisere teorien som blir brukt for å fungere bedre under visse vilkår. (Bukve, 2016, s. 86). Masteravhandlingen tar utgangspunkt i ti NOU-rapporter, eller ti tilfeller, og fenomenet som utforskes er ekspertisen som blir brukt i disse rapportene. Hensikten er å utforske hvordan hensikten bak opprettelsen skiller dem fra hverandre. På denne måten er teori en viktig del av studiet som skal brukes for å teste dataen fra de ti rapportene, for å se hvordan ekspertisen brukes på tvers av de ulike rapportene og departementene.

Det teoretiske rammeverket er en måte å konseptualisere, som involverer strukturering av eksisterende kunnskap i feltet for å skape et sammenhengende rammeverk for å kunne besvare problemstillingen. Prosessen som inngår i konseptualisering kan deles inn i to steg (Toshkov, 2016, s. 95). Det første steget er etableringen av en definisjon. Definisjonen angir ikke bare hva konseptet er eller hva som faller inn under dens virkeområde, men tydeliggjør også hvordan begrepet forholder seg til andre begreper som faller under en nærliggende kategori (Toshkov, 2016, s. 95). Dette steget omhandler dermed de teoretiske forklaringen på hva «ekspertise» er, også i forhold til andre begreper. Det andre steget er å gjøre rede for hvordan de ulike objektene faller inn under konseptenes definisjonsgruppe. I en enklere formulering, betyr dette å tydeliggjøre hvordan konseptet brukes i studiets spesifikke sammenheng (Toshkov, 2016, s. 95). I det teoretiske rammeverket vil dette bety at man legger til en underkategori, eller en dimensjon, om hva ekspertise er. For dette studiet vil dimensjonene tilsi ekspertutvalgenes ulike funksjoner. Disse funksjonene skal senere operasjonaliseres til måleindikatorer i kapittel 3.

Forklart dypere i en praktisk sammenheng, vil det teoretiske rammeverket gå gjennom en konseptualiseringsprosess. Følgende presentasjon av oppgavens teoretiske rammeverk introduserer hvorfor politiske beslutningstakere har behov for kunnskap fra eksterne aktører for å håndtere klimakrisen. Hva kunnskap er, og hvordan det brukes vil bli utforsket mer i dybde her. Eksterne aktører som har kunnskap defineres gjerne som eksperter. Avsnittene utforsker

videre hvordan eksperter kan kollektivisere seg i ulike grupperinger for å samhandle på et spesifikt samfunnsproblem som kan gi politiske beslutningstakere mulighet for å legge til rette for velegnede politiske løsninger. Den nordiske styringsmodellen omtaler den høye bruken av midlertidige rådgivende kommisjoner, som er en form for kollektiv gruppering av ekspertise. Sett i lys fra et historisk perspektiv, utforsker avsnittene videre hvordan samhandling mellom kunnskapsregimet og myndigheter har utviklet seg gjennom tidene for å forklare hvorfor det er slik det er i dag. Gjennom tidene har det skjedd en demokratisering av ekspertise, som kort betyr at flere yrker i dag defineres og blir brukt som eksperter (Reed, 2023). Dette er viktig for studiet å poengtere, da dette vil være til nytte under utforskningen av de ulike ekspertutvalgenes komposisjon. Etter studiet har gjort rede for det overordnede konseptet, vil studiet legge til rette for en underkategori, eller en dimensjon, som er de ulike funksjonene i konteksten av de midlertidige rådgivende kommisjonene. De problemløsende, underbyggende, og legitimerende funksjonene vil bli brukt for å utforske hensikten bak opprettelsen av studiets utvalg av ekspertutvalg i NOU-rapportene.

## 2.1 Klimakrisen som et gjenstridig problem

Klimakrisen er et gjenstridig problem som har effekter og virkninger på flere ulike samfunnsenheter. Både regjeringer, organisasjoner, internasjonale byråer, bedrifter, foreninger, familier og enkeltpersoner blir til en viss grad påvirket av klimakrisen. Det er ingen tydelige løsninger på hvordan klimakrisen kan løses, siden kompleksiteten av problemet er så stort. For å kunne håndtere klimakrisen i et representativt demokrati er det behov for politisk koordinering i en demokratisk kontekst, samtidig som samhandling med andre land som ikke nødvendigvis deler de samme politiske idealene, eller samme demografiske bekymringer for effektene av klimakrisen. Ulike nivåer av samfunnsenheter og områder i verden har derfor ulike perspektiver på hvor viktig klimakrisen er å løse, og har ulike løsningsmåter basert på landets tilgang på ressurser og grad av stivhengighet (Pollitt, 2015, s. 181 og Klima- og miljødepartementet, 2023, s. 18). Kompleksiteten av det gjenstridige problemet fører til store utfordringer for å håndtere problemet gjennom vanlige politiske prosesser, og det sies at å håndtere klimaendringer er et problem som ikke kan håndteres gjennom ortodoks politikk (Pollitt, 2015, s. 181 og Giddens, 2011, s. 4). Det er dermed utfordrende å utføre effektiv politikk for klimaendringer, i den forstand at det ikke har vært nok utvikling i analyser av politiske innovasjoner. En utvikling av politiske innovasjoner er nødvendig for å nå de ambisiøse klimamålene (Giddens, 2011, s. 4).

## 2.2 Ekspertise

Norge har et hovedprinsipp om at politikken som utføres i Norge, skal være basert på kunnskap, eller ekspertise. Et stort fokus innenfor forskning har vært på styrkeforholdet mellom ulike former for ekspertise i klimapolitikken, samtidig som forholdet mellom ekspertise og politikk (Gulbrandsen, 2023, s. 2). Det sies at det er en generell politisk konsensus om at klima- og miljøpolitikken, som all norsk politikk, skal basere seg på kunnskap (Gulbrandsen, 2023, s. 2). Som resultat leder dette til et mangfoldig spekter av kunnskapskilder som politiske aktører kan innhente kunnskap fra. Et så rikelig mangfold kan lede til kontroversielle og motstridende kunnskapsbaserte anbefalinger, som kan påvirke hvilke konsekvenser kunnskapen har for politisk handling (Gulbrandsen, 2023, s. 2).

Alfred Moore definerer ekspertise som «[...] special knowledge, skills and experiences rooted in the methods, norms, practices and goals of a specific community and which is recognized as legitimate by the wider society» (Moore, 2021, s. 554). En ekspert er en aktør som har denne kunnskapen, og kan bruke kunnskapen for å bidra til å håndtere samfunnsproblemer. Selv om forståelsen av hva en ekspert er avhengig av konteksten, er man avhengig av en vanlig definisjon basert på noen særegne elementer. For det første har en ekspert «[...] specialized knowledge derived from academic training in a specific field and further developed through professional practice» (Christensen, 2022, s. 603). For det andre er eksperter «[...] present within a broad range of institutions, including universities and research institutes, advisory bodies, government ministries and agencies, and internal organisation bureaucracies» (Christensen, 2022, s. 603).

Verdt å merke er at eksperter er ikke nødvendigvis det samme som forskere. Gundersen (2018, s. 1) presenterer to ulike tolkninger av disse to rollene, og hvordan disse relaterer til hverandre. Den første tolkningen er en form for separasjonssyn som sier at det er en normativ relevant forskjell mellom eksperter og forskere, mens den andre tolkningen er en form for uatskillelighetssyn som benekter forskjellen mellom disse to rollene. Han presenterer derimot en moderat versjon av separasjonssynet. Denne versjonen skiller rollene gjennom; «Whereas the aim of scientific research is typically to produce new knowledge through the use of scientific method for evaluation and dissemination in internal settings, the aim of the expert is to provide policymakers and the public with relevant and applicable knowledge that can premise political reasoning and deliberation» (Gundersen, 2018, s. 1). Forklaringen tilsier på denne måten at hensikten bak de to rollene har en distinkt forskjell. Hvor forskeres hensikt er å innhente seg ekspertise for å forske på noe, er en eksperts rolle å hente inn den samme ekspertisen, men for

å bruke den på en måte som kan gi beslutningstakere og befolkningen kunnskap som kan legge til rette for politikk.

Selv om eksperter kan være individuelle aktører, kan de også være kollektive eller organisatoriske aktører. Eksperter kan kollektivisere seg i form av grupper for å samhandle kunnskapen for å håndtere en politisk oppgave. Ekspertene i komposisjonen av grupperingen, kan gjerne skilles med at de enten sitter med delte politiske preferanser for å kunne handle kollektivt, eller sitter med kunnskap som tilhører en spesifikk profesjon. I forhold til eksperter som grupperer, kan det dannes ulike former for kollektive handlingsgrupper (Christensen, 2022, s. 603). I motsetning til politiske beslutningstakere, behøver ikke kollektiv gruppering av eksperter å ha befolkningens stemmer for å få autoritet, men blir heller valgt avhengig av formålet med de politiske beslutningstakerne. Det er deres medbrakte kunnskap, eller ekspertise, som sikrer deres autoritet. At kunnskapen deres sikres, er avhengig av hvordan beslutningstakerne bruker kunnskapen de har fått utredet gjennom den kollektiviserende grupperingen av ekspertisen. Kollektiv gruppering av eksperter krever at kunnskapen som frambringes er politisk nøytral, og ikke brukes som et mål for politikeres ønskede preferanser. Derfor anses det ikke som legitimt om politikere tar utgangspunkt i å hente inn ekspertise som kan støtte deres egne preferanser for en politikktutforming. En slik politisk tilnærming for ekspertisen, samsvarer ikke med eksperters rolle som faglig uavhengige aktører, som kan påvirke eksperters autoritet og bildet som rasjonelle og problemløsende aktører (Holst og Molander, 2017, s. 237).

### 2.3 Den nordiske styringsmodellen

Selv om kunnskap og politikk er hovedsakelig to ulike konsepter, er det allerede gjort rede for tidligere hvordan kunnskap kan brukes i politiske sammenhenger. Før man videre gjør rede for forholdet mellom kunnskap og politikk, kan det være nødvendig å avklare avgrensninger for å få en generell oversikt over hva som skiller ulike kunnskapsregimer demografisk fra hverandre. De europeiske landene har ofte hatt stort søkelys på bruk av kunnskap fra offentlige tilknyttet organisasjoner og rådgivende organer, samtidig som involveringen av myndighetsaktører (Christensen og Holst, 2017, s. 822). For studiets avgrensning kan dette konseptet ses i lys av nordmenns relativ høye tiltro til sine offentlige institusjoner (Regjeringen, 2023b). Det er dermed ikke overraskende at nordiske land som Norge er villig å ta i bruk en tilnærming på kunnskap gjennom offentlige organisasjoner og rådgivende organer. For eksempel i kontrast med amerikanske kunnskapsregimer hvor det oftere kan befinne seg konkurranse mellom

private kunnskapsregimer, eller andre land som har mer uavhengige kommisjoner (Christensen og Holst, 2017, s. 822-823). Den nordiske styringsmodellen er et viktig konsept innen karakteriseringen av hvordan nordiske land strukturerer den politiske styringen. Hjertet av den nordiske modellen er at politiske beslutningstakere bruker kunnskap spesielt fra midlertidige rådgivende kommisjoner, som er en form for kollektiv gruppering av ekspertise. Midlertidige rådgivende kommisjoner handler om å bruke deres medbrakte kunnskap som relateres til samfunnsproblemet de forsøker å løse, for så angi anbefalinger på hvordan løsningen kan bli oppnådd på best mulig måte. Når oppdraget deres er utført, vil de midlertidige rådgivende kommisjonene oppløses (Christensen og Holst, 2017, s. 822-823). Anbefalingene får derimot ikke alltid gjennomslag, men kan fremdeles bidra til å legge til rette for dagsorden og kan ende opp som endring i lovverk og i politikk. På denne måten har utredningsutvalg blitt omtalt for å være en viktig pilar i den nordiske styringsmodellen (Holst, 2019, s. 345).

Den nordiske styringsmodellen gjenspeiler Norges historiske statlige kontroll på utforming av politikk. Politikktutformingen fra 1970-tallet, har lenge hatt mangfoldig deltakelse av interessegrupper. De midlertidige rådgivende kommisjonene har fungert som en utveksling av ressurser mellom myndighetene og organiserte interesser. I praksis, betyr dette at interessegruppene ble gitt tilgang til politikktutformingsprosessen i bytte mot ekspertenes kunnskap som kan være nyttig for politikken, samtidig som å legitimere den politikken myndighetene utførte. Samspillet mellom kunnskap og politikk ble på denne måten en form for utveksling av goder mellom disse to konseptene, som kom begge parter til gode. Det korporative styringssystemet for samhandling mellom kunnskapsregimet og myndighetene, var på denne måten representert på bakgrunn av den høye graden av deltakelse av interesseorganisasjoner, samtidig som utbredelsen av et deliberativt samarbeid mellom partene. Bekostningen av et nært samarbeid mellom kunnskapsregimet og myndighetene, var at midlertidige rådgivende kommisjoner ikke var en egen part, men ble istedenfor nesten sett på som en utvidelse av den offentlige forvaltningen. Dette var fordi den uvurderlige makten som byråkratiet hadde over organiseringen og driften av kommisjonene. Med makt over kommisjonene, menes dette at byråkratiet hadde autoritet til å opprette utvalg, formulere mandat, og avgjøre sammensetningen av komposisjonen til utvalgene (Christensen og Holst, 2017, s. 822-823). Implementering av byråkratisk utredningskompetanse, som for eksempel gjennom anbefalinger i politikktutformingsprosesser, ble dermed gjort av eksterne aktører som for eksempel embetsmenn, interesseorganisasjoner og politikere. Disse aktørene ble brakt sammen for å gi anbefalinger til departement og regjering om det omtalte samfunnsproblemer

og forbedre lover. Opprettelsen av velferdsstaten, samt myndighetenes voksende rolle i sosial og økonomisk styring, viser til hvorfor behovet for utredningene økte. Antallet nye utredninger økte fra rundt 300 på 30-tallet til mer enn 1000 på 70-tallet (Hesstvedt, 2018, s. 383-385). Det var her Norges Offentlige Utredninger kom på banen, startet i 1972 (Holst, 2019, s. 344).

Politikkutforming fra 1980-tallet førte derimot til en mer begrenset tilnærming til den korporative styringsmetoden da interessegrupper ble mindre involvert i utforming av politikk. Tidligere var involvering av kunnskapsregimet institusjonalisert i det norske politiske systemet på bakgrunn av det normative grunnlaget for hovedprinsippet at politikken skal baseres på kunnskap for å legge til rette for god politikk. Men det kan argumenteres for at denne perioden førte til mer politisering av det norske kunnskapsregimet, da opprettelsen av rådgivende kommisjoner ble heller gjort på bakgrunn av politiske strategier (Christensen og Holst, 2017, s. 823). Perioden kan på denne måten tenkes å ha åpnet opp for bruken symbolske funksjoner i kunnskapsregimet, hvor myndighetene kunne opprette rådgivende organer for å underbygge deres politiske preferanser eller legitimere myndighetenes handlingskraft.

Under konjunksjonen av New Public Management reformbølgen i løpet av 1990-tallet, utviklet det seg en mer teknokratisk innfallsvinkel til utforming av politikk, med mer vektlegging av bevis og problemløsning. Da ble det mindre vektlegging av de tradisjonelle og verdibaserte måtene, og heller mer vektlegging av mer velfungerende mekanismer for levering av tjenester og fordeling av ressurser for å utforme politikk (Boswell, 2009, s. 4). Under denne reformbølgen, så man en økning på økonomiske tilnærminger for gjennomslag i klimapolitikken (Asdal, 2023, s. 15). Fokuset ble snudd mot en internasjonal kostnadseffektivitet, som skapte muligheter for å forene høye klimaambisjoner i tråd med veksten av norsk olje- og gass produksjon. Opprettelsen av klimakvotehandling, samtidig som andre mekanismer, var med på å forene to tilsynelatende motstridende politiske mål. Selv om denne politikken som oftest gagnet olje- og gass sektoren mest, fikk en slik tilnærming en form for legitimitet gjennom et samfunnsøkonomisk perspektiv til klimapolitikk (Asdal, 2023, s. 14 og Gulbrandsen, 2023, s. 3). Det politiske målet for å nå et lavutslippssamfunn er derimot fremdeles en utfordring når landet er så avhengig av norsk olje- og gass produksjon. På denne måten er behov for spesialisert kunnskap fra eksterne aktører som kan bidra til å løse dette samfunnsproblemet.

## 2.4 Hvem er ekspertene i midlertidige rådgivende kommisjoner?

Studiet har allerede gjort et skille mellom klimaforskere og klimaeksperter, så neste steg vil omhandle å utforske hvem disse ekspertene er. Om politikerne krever bruk av ekspertise for å håndtere et politisk problem, må de først lokalisere riktig form for ekspertise. Som nevnt ovenfor er dette avhengig av hvilke mening og tolkninger politikerne har av problemet, samtidig som hensikten de har for utredningen av et ekspertutvalg. Ettersom definisjonen av hva som utgjør en ekspert, som nevnt tidligere i kapittel 1, har gått gjennom en dekomponerende prosess, er det tenkelig at komposisjonen i dagens midlertidige rådgivende kommisjoner består av et mangfold av ulike yrker med særegen kunnskap. Dette er fordi en dekomponering av eksperttittelen leder til en demokratisering av ekspertise, hvor regjeringen da ofte tar i bruk et mangfold av yrker framfor mer tradisjonelle (Christensen og Holst, 2017, s. 823 og Reed, 2023).

Ofte er det slik at når politikere tar i bruk ekspertise, er det slik at de lokaliserer ekspertise fra profesjoner. Profesjoner kan defineres som «[...] en akademisk utdannet yrkesgruppe [...]». Profesjonsutøverne står i et særlig forhold til vitenskapene for så vidt som de er utdannet ved anstalter hvor det drives vitenskap, og for så vidt som de utnytter den viten de har fått der i sin praktiske virksomhet» (Eckhoff, 1967, s. 304). Aktører som stammer fra profesjoner, er dermed et alternativ på en definisjon på hva som regnes som eksperter. Andre alternative definisjoner kan være at en ekspert er noen som har kunnskap innenfor et felt, og som sitter på mer kunnskap enn de aller fleste, og som også kan ta i bruk denne kunnskapen for å løse samfunnsproblemer (Goldman, 2001, s. 92).

Ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet finnes det to hoved varianter av utvalgsmedlemmer: eksperter og partsrepresentanter. Eksperters rolle i et ekspertutvalg defineres gjerne som «[...] drevet av et ønske om å belyse saken fra et faglig ståsted. Ulike eksperter kan være uenige om den faglige analysen, men de vil vanligvis ha sin lojalitet i faget og ikke til bestemte grupperinger som vil bli berørt av utredningen og de tiltak som eventuelt foreslås. Et ekspertutvalg vil være et utvalg som er sammensatt av eksperter på den problemstilling som skal utredes» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 11). Mens en partsrepresentant ønske defineres som å «[...] være drevet av et ønske om å belyse hvilke virkninger saksforholdet vil ha for den gruppen vedkommede representanter. Et rent partssammensatt utvalg vil være et utvalg som kun er sammensatt av parter som representerer ulike grupperinger» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 11). For ekspertutvalgene tilknyttet utredningen av de utvalgte NOU-rapportene, er disse mer egnet for

den første definisjonen istedenfor for som en partsrepresentant, som nevnt tidligere under oppgavens avgrensingsavsnitt. Følgende bruk av begrepet vil på denne måten ta utgangspunkt i eksperter i midlertidige rådgivende kommisjoner som aktører som er drevet av et ønske om å belyse saken fra et faglig perspektiv og begrunne anbefalingene deres gjennom profesjonen de tilhører.

## 2.5 Funksjonene til midlertidige rådgivende kommisjoner

Hensikten bak ekspertutvalg i midlertidige rådgivende kommisjoner blir ofte sett på som å løse politiske utfordringer ved å bruke deres medbrakte ekspertise. Synet på rollen til ekspertutvalg som en problemløser er dermed en standard oppfatning om hva funksjonen deres er (Holst og Molander, 2017, s. 236). Hunter og Boswell derimot, presenterer alternative funksjoner for hvordan ekspertutvalg brukes i utformingen av politikk. Gjennom sine studier, utforsket de hvordan beslutningstakerne i politikkutforming også kan ha nytte av symbolsk bruk av ekspertise (Boswell, 2008, s. 472). De symbolske funksjonene er en til dimensjon som kan knyttes opp til debatten om myndighetenes interesser for etableringen av utredningen. I og med at det er regjeringen, eller departementene, som bestiller og oppretter utredningen, har det blitt stilt spørsmål om hvorvidt utredningen er uavhengig av eksterne interesser. Hvem som bestiller kunnskapen, har betydning for både kunnskapen som produseres og de politiske implikasjonene som utledes av funnene (Gulbrandsen, 2023, s. 2). Symbolske funksjoner kan deles opp i to ulike subfunksjoner: underbyggende (substantiating) og legitimerende (legitimizing) (Hunter og Boswell, 2015, s. 11).

### 2.5.1 Den problemløsende funksjon

Den problemløsende funksjonen er i sin natur en teknokratisk tilnærming til bruk av ekspertise. I praksis vil dette si at funksjonen omfatter at regjeringen etablerer ekspertutvalg, hvor hensikten er å innhente kunnskap fra ekspertene som kan bidra til å håndtere eller løse samfunnsproblemer. Kunnskapen, eller ekspertisen, blir på denne måten brukt for å utforske og oppklare innviklede samfunnsproblemer, sånn at beslutningstakerne kan ta gode politiske beslutninger (Hunter og Boswell, 2015, s. 12). En annen funksjon til den problemløsende tilnærmingen som utvalget bruker, er å gi myndighetene kunnskap som de selv ikke har, under omstendigheter hvor det kreves ekspertise for å håndtere samfunnsproblemer. Om regjeringen mangler kunnskap for å effektivt kunne håndtere et politisk problem, vil kunnskapen fra ekspertutvalgene åpne opp for muligheter for å avgjøre hvilken retning de politiske beslutningstakerne burde ta for å oppnå et velfungerende politisk utfall (Hunter og Boswell, 2015, s. 12).



### *2.5.2 Den underbyggende funksjon*

Hvor den problemløsende funksjonen følger en mer teknokratisk tilnærming, hvor det er et klarere skille mellom vitenskap og politikk, er den underbyggende funksjonen mer mottakelig til politisk innflytelse. Dette er fordi ekspertutvalg kan bidra til grunnlag for bevis eller argumentering som underbygger allerede etablerte handlingsvalg av regjeringen (Hunter og Boswell, 2015, s. 12). I praksis vil dette bety at regjeringen kan etablere ekspertutvalg slik at anbefalingene fra ekspertene korrelerer med den politikken som regjeringen ønsker etablert. Verdt å merke er at regjeringen har ikke alltid et ferdig etablert handlingsvalg, men kan være at regjeringen har overordnede preferanser de tenker at ekspertutvalget kommer til å kontinuere (Hunter og Boswell, 2015, s. 12). Fra dette perspektivet, blir det antatt at utvalget «underbygger» deres politisk foretrukne handlingsvalg. Derfor antyder ikke nødvendigvis kunnskapen fra ekspertene som politisk nøytral kunnskap, men heller til allerede etablerte politiske preferanser. Ekspertutvalgets frihet, eller autonomi, for å handle uavhengig er dermed begrenset. Det kan tyde til negative innvirkninger på kunnskapen da «[...] democratic authority give[s] experts enough autonomy so that the voice of the expert represents the expert's expertise rather than the view of the politicians or bureaucrats [...]» (Schudson, 2006, s. 497). Denne demokratiske prosessen ved bruk av kunnskap, har dermed et bedre utgangspunkt om ekspertene har nok autonomi for å utrede gode anbefalinger. En slik underbyggende funksjon for ekspertutvalg kan derfor lede til at kunnskapen kan i ulike grader omfatte partiskhet. Når politiske beslutningstakere bevisst søker kunnskap for å støtte sine egne preferanser, kan det tenkes at det er risiko for selektiv bruk av anbefalingene som korrelerer med beslutningstakernes preferanser. På denne måten kan denne selektive bruken av kunnskap påvirke beslutningstaking og lede til ensidige funn, som kan svekke deres autoritet (Holst og Molander, 2017, s. 237). Men underbyggende funksjoner kan også bli brukt for å bygge konsensus eller medbringe støtte for spesifikke saker og løsninger på samfunnsproblemer. Et eksempel på dette kan være å velge ut eksperter i et utvalg med delte preferanser for å skape konsensus og skape samhandling under utredelsen (Christensen, 2022, s. 603). På denne måten kan den underbyggende funksjonen til ekspertutvalg på ulike måter brukes som en metode for regjeringen for å underbygge deres preferanser for fremgangsmåten i deres ønskede politikk.

### *2.5.3 Den legitimerende funksjonen*

Den legitimerende funksjonen er den tredje funksjonen som kan tillegges ekspertutvalg. Denne funksjonen er også en symbolsk funksjon, i den forstand at ekspertutvalgene blir opprettet med hensikt å legitimere regjeringens politiske handling. Funksjonen legitimerer regjeringens politikk, ved å bruke eksperter og deres ekspertise (Hunter og Boswell, 2015, s. 12-13). At

regjeringen oppretter ekspertutvalg, kan vise til ovenfor befolkningen at de tar grep på samfunnsproblemet, uavhengig om anbefalingene resulterer i politiske justeringer. Ekspertutvalget blir på denne måten brukt for å legitimere regjeringen. Dette kan tenkes å være fordi eksperter ofte har en høy grad av tillitt for å gjøre det som er rett for befolkningen, sammenlignet med den nasjonale regjeringen, nyhetsmedier og næringslivsledere (Funk, Tyson, Kennedy og Johnson, 2020). Årsaken til at regjeringen oppretter ekspertutvalg kan være for å håndtere det ytre presset om å ta grep på et samfunnsproblem, selv om de ikke nødvendigvis har noen hensikt i å gjøre noe med det. En slik tilnærming kan gi inntrykk av at det mobiliseres politiske grep for å håndtere problemet. Et eksempel, er om det er ytre press fra ulike aktører i samfunnet på at regjeringen burde utrede eller håndtere et samfunnsproblem som politikken den sittende regjering utfører ikke har noen interesse i å utføre. Å opprette et utvalg kan ha en legitimerende funksjon da det viser at regjeringen griper tak i problemet; selv om de ikke har noen hensikt i å handle på det (Hunter og Boswell, 2015, s. 13). Når regjeringen tar i bruk ekspertutvalg av strategiske årsaker, betyr det at de bruker eksperter gjennom å gi en falsk oppfatning på at de griper tak i problemet ved å plassere ansvaret på ekspertene og da forlenge de politiske avgjørelsene gjennom en forsinkende strategi (Hunter og Boswell, 2015, s. 13). Men legitimerende funksjoner kan også brukes på en måte hvor regjeringen får legitimitet for å opprette ekspertutvalg hvor de også har intensjoner å ta grep i samfunnsproblemet. Om regjeringen oppretter et utvalg med for eksempel flere autoritative eksperter i komposisjonen, kan dette styrke troverdigheten og skape oppmerksomhet rundt problemet for å mobilisere politisk støtte. Legitimerende funksjoner kan på denne måten også bli brukt som et virkemiddel i sammenheng med problemløsende funksjoner for å få gjennomslag i politikken (Boswell, 2009, s. 7-8 og Hunter og Boswell, 2015, s. 17).

## 2.6 Oppsummering av det teoretiske rammeverket

Det teoretiske rammeverket har gjort rede for de ulike konseptene som er relevante for å besvare studiets problemstilling. Konseptualiseringen har klargjort hva ekspertise, eksperter og kollektiv gruppering av ekspertise er, og hvordan denne vitenskapen samhandler med politikken i den nordiske styringsmodellen. Samhandlingen mellom vitenskap og politikk har gjort rede for noen krav som avgjør om ekspertenes autoritet styrkes eller svekkes avhengig av hvordan politiske beslutningstakere tar i bruk kunnskapen fra ekspertutvalg. Samtidig har konseptualiseringen laget en underkategori, eller en dimensjon, gjennom ekspertutvalgs ulike funksjoner. Disse problemløsende og symbolske funksjonene legger til rette for ulike årsaker for hvorfor politiske beslutningstakere oppretter ekspertutvalg. Ekspertutvalgs ulike funksjoner

blir dermed den konkluderende dimensjonen for konseptualiseringsprosessen av det teoretiske rammeverket. Selv om funksjonene opererer som tre forskjellige kategorier, kan det argumenteres for at de også kan samhandle med hverandre. For eksempel om regjeringen har i hensikt å operere som en problemløser, kan regjeringen bruke underbyggende funksjoner gjennom å etablere et utvalg med delte preferanser for å skape samhandling, eller bruke legitimerende funksjoner gjennom å etablere et autorativt utvalg som kan skape oppmerksomhet rundt samfunnsproblemet samt troverdighet til utvalget (Christensen, 2022, s. 603 og Hunter og Boswell, 2015, s. 17). Verdt å merke er at funksjonene opererer som generelle kategorier, og må ses i sammenheng med andre variabler for å kunne forstås i en større sammenheng. Bakgrunnen for kategoriseringen under den empiriske analysen vil på denne måten bli begrunnet gjennom den generelle kategoriseringen, men også justert gjennom skjønn med hensyn til andre variabler.

## KAPITTEL 3. OPERASJONALISERING

Operasjonalisering er en viktig del for å forme en studie ved å spesifisere hva det er man studerer til spesifikke kategorier. Da studiet nå har fullført konseptualiseringen gjennom det teoretiske rammeverket, kan konseptene nå operasjonalisere til enda mer spesifikke underkategorier. I konteksten av et forskningsdesign har operasjonalisering en sentral rolle i å formidle mellom verdenen av abstrakte teoretiske enheter og verdenen av empiriske observasjoner. Dette betyr at man oversetter det teoretiske rammeverket, eller proposisjonene, til empiriske forventninger, eller empiri. I praksis, betyr dette at man kobler casene til abstrakte kategorier (Toshkov, 2016, s. 83). Konseptene som er lagt frem som teoretisk rammeverk, kan dermed operasjonaliseres til måleindikatorer. Indikatorer opererer som et grensesnitt mellom konseptet og den empiriske verdenen (Toshkov, 2016, s. 89).

Forrige kapittel har sett på hvordan funksjoner kan påpekes gjennom et teoretisk perspektiv. Selv om det eksisterer litteratur med en gjennomgående beskrivelse på hvordan ekspertutvalg opererer funksjonelt, er det derimot mer utfordrende å lokalisere disse funksjonene i empiriske observasjoner (Hunter og Boswell, 2015, s. 13). Funksjonene for ekspertutvalget i hver enkel rapport skal derfor lokaliseres ved å etablere sentrale indikatorer som kan måle det man ønsker å måle. Indikatorene kan brukes uavhengig av hva slags typer politiske beslutningstakere og ekspertutvalg som skal studeres. Hensikten er at indikatorene er koblet mot trekk med ekspertutvalgene, samtidig som koblingen mellom den norske regjering og utvalgene (Hunter og Boswell, 2015, s. 13-14). På denne måten er indikatorene relevante å brukes i henhold til å utforske ekspertene og ekspertisen som blir brukt i NOU-rapportene fra tusenårsskiftet til i dag. Måleindikatorene som presenteres i studiet består av utvalgets komposisjon, uavhengighet, ressurser og tid, og regjeringsopptak. Indikatorene er basert på Hunter og Boswell sine indikatorer, men blir justert med hensyn til avhandlingens kontekst.

### 3.1 Komposisjon

Den første indikatoren som klassifiseres er utvalgets komposisjon (Hunter og Boswell, 2015, s. 13). For studiet omfatter komposisjonen hvem ekspertene er i utvalget i de ti NOU-rapportene. Hver rapport har en oversikt over hvem ekspertene i komposisjonen i utredningen var. Avhandlingen vil videre forsøke å prosessere deres bakgrunn som eksperter, hvorfor de har blitt plukket ut til ekspertutvalget, og knytte indikatoren opp imot ekspertutvalgs ulike funksjoner.

Hvis ekspertutvalget kan knyttes opp til en problemløsende funksjon, er det tenkelig at komposisjonen omfatter eksperter som har blitt valgt ut på bakgrunn av at utvalget har den nødvendige ekspertisen, eller kunnskapen, til å utrede gode anbefalinger i forhold til rapportens mandat (Hunter og Boswell, 2015, s. 13). Ekspertenes bakgrunn basert på profesjoner, er på denne måten årsaken til regjeringens valg av bruk av ekspertise i forhold til den problemløsende funksjonen. Sett i sammenheng med mandatet, kan denne komposisjonen beregnes som ekspertorientert på bakgrunn av at det «[...] ligger en forventning om at fagkunnskap skal brukes til å løse bestemte problemer» (Jomisko, 2015, s. 98).

Med utgangspunkt i den underliggende funksjonen, kan man se på forholdet mellom ekspertutvalget og regjeringen. Her vil funksjonen innebære at ekspertene har blitt utvalgt på bakgrunn av at det kan forventes at de utreder kunnskap som korrelerer med regjeringens politiske interesser. Et eksempel kan være at utvalget har høyt antall av eksperter med en lik politisk bakgrunn gjennom deres profesjoner, eller om ekspertene har en tilknytning til visse politiske aktører i sittende regjering, eller til departementet som har bestilt utredningen. Hvis dette er saken, er det en mulighet for at det er en mangel på politisk nøytralitet i anbefalingene ved at ekspertenes kunnskap kan justeres for å oppnå målene til de politiske individene de har tilknytning til (Metz, 2015, s. 33). For denne funksjonen, kan det også være relevant å se på bakgrunnen til ekspertaktørene, ikke bare gjennom profesjoner, men også gjennom hvilke institusjoner de kommer fra. For eksempel om det er noen departement som har en historie med å velge ekspertaktører fra institusjoner som har en nær tilknytning til den politiske saken eller departementet som utreder mandatet, eller om komposisjonen består av aktører som har egeninteresse for utarbeidelsen av et mandat. Dette kan beregnes som en komposisjon som forholder seg interesseorientert med henhold til mandatet, som betyr at det legges «[...] opp til at aktører fra forskjellige organisasjoner og institusjoner skal ta del i utvalgsarbeidet. Her blir erfaringsbasert kunnskap og kompetanse trukket frem som et sentralt kriterium for å bli valgt til å sitte i utvalget» (Jomisko, 2015, s. 98).

For den legitimerende funksjonen kan man se på om komposisjonen omfatter eksperter som innebærer en form for autorativ status, for eksempel om eksperter som anses å være legitime for å få utvalget til å oppfattes som pålitelig mot den offentlige befolkningen. Inkludering av aktører i utvalget som befolkningen oppfatter som viktige og innebærer en form for høy sosial status, kan derfor henvises til bruk av legitimerende funksjoner (Hunter og Boswell, 2015, s. 13). I konteksten av NOU-rapporter, kan for eksempel ulike ordførere argumenteres for å ha en

autorativ status, på bakgrunn av at en ordfører er den øverst tillitsperson i kommunene (Hansen og Vabo, 2024 og Engen, 2020, s. 59).

### 3.2 Uavhengighet

Den andre indikatoren er graden av uavhengighet som tildeles ekspertutvalget med hensyn til dets mandat, og dets handlingsmargin i påfølgende behandling, og utarbeidelse av rapporten (Hunter og Boswell, 2015, s. 14). Under denne indikatoren kan det også tas hensyn til uavhengighet i forhold til eksterne aktører som kan påvirke ekspertutvalgets handlingsmåter.

Hvis utvalget har en problemløsende funksjon, indikerer det at utvalget får arbeide med en relativ grad av autonomi, så lenge at utredningen fortsatt er relevant for problemet (Hunter og Boswell, 2015, s. 14). For eksempel gjennom å tolke mandatet etter deres egne oppfatninger, justere mandatet, eller utelate deler av mandatet kan argumenteres for å være indikasjoner på problemløsende funksjoner i konteksten av NOU-rapporter. Mandatet kan på denne måten tenkes å være bredt, men også noe spesifisert (Engen, 2020, s. 33). Et bredt og noe spesifisert mandat kan gi ekspertutvalget muligheten å tolke mandatet, hvor de noe spesifiserte retningslinjene viser til at de også må til en grad forholde seg til mandatets overordnede rammeverk.

For den underbyggende funksjonen, indikerer det at ekspertene blir strengere oppfølgt av regjeringen, både i forhold til mandatet og påfølgende virksomhet. Autonomien er på denne måten begrenset (Hunter og Boswell, 2015, s. 14). Ekspertutvalget kan tenkes å bli gitt et innsnevret og noe spesifisert mandat, med en klar politisk preferanse og dermed en begrenset autonomi for å handle etter deres egne oppfatninger. Om regjeringen påfører dem endringer i mandatet, kan også vise til at regjeringen kan ha visse politiske preferanser for utfallet av utredningsprosessen (Engen, 2020, s. 33).

For den legitimerende, kan det forventes at ekspertutvalget en høy grad av autonomi. Dette kan indikere for at regjeringens hensikt er i et slikt tilfelle å vise at de kan stoles på til å ta grep i problemet til den offentlige befolkning, samtidig fordi regjeringen har begrenset interesse for rapportenes funn eller anbefalinger. En høy grad av autonomi er imidlertid ikke uforpliktet, da regjeringen kan være på vakt mot å bli utilsiktet flau av et ekspertutvalgs funn eller anbefaling (Hunter og Boswell, 2015, s. 14). Ekspertutvalget kan her tenkes å bli gitt et bredt og uspesifisert mandat, på bakgrunn av at regjeringen ikke nødvendigvis har interesse i å følge opp utredningens endelige anbefalinger (Engen, 2020, s. 33).

### 3.3 Ressurser og tid

Når en NOU-rapport blir utredet, er det også relevant å ta utgangspunkt i ressursene og tiden ekspertutvalget blir gitt. Ressurser refererer til hva ekspertutvalget får tilgang til for å komme med anbefalinger til regjeringens politiske sak. Dette kan for eksempel være diverse kurs, reiser, tilgang på eksterne former av kunnskap, eller tilgang på lokaler for å møte med andre eksperter eller arbeide i (Engen, 2020, s. 34). Tid referer til hvor god tid ekspertutvalget har på å utrede den politiske saken, eller mandatet, fra start til slutt. Her kan det være relevant å se på startdatoen og sluttdatoen på en rapport, og sammenligne dem med andre for å få et komparativt innblikk i tidsperspektivet. Verdt å merke er at NOU-rapporter, har allerede en generell tidsfrist på rundt over ett år (Christensen og Holst, 2017, s. 822). Dermed kan det tenkes at de fleste rapportene i dette studiets utvalg, er skrevet i en viss lik tidsfrist. Derfor trenger man ikke å ta like mye hensyn til tidsfristen, med mindre noen rapporter skiller seg særlig ut sammenlignet med andre.

Der ekspertutvalget kan anses å ha en problemløsende rolle, kan det forventes at rapporten får tildelt tilstrekkelig med ressurser og tid til å produsere gyldige funn. (Hunter og Boswell, 2015, s. 13). I en praktisk sammenheng kan det her tenkes at det blir gitt relativt god tid på å produsere funn, samtidig som ressurser som for eksempel fundering eller tilgang på diverse arrangementer og møter.

For den underbyggende funksjonen, kan man forvente at en høyere interesse for et fremskyndt utvalg for å produsere funn i tide for å støtte regjeringens foretrukne handlingsmåte. Det vil si at tiden for å produsere er begrenset. I forhold til antall ressurser kan det tenkes at det er helt avhengig av hvor mye ressurser regjeringen ønsker å tillegge, avhengig av hvor viktig regjeringen anser saken (Hunter og Boswell, 2015, s. 13).

I forhold til den legitimerende funksjonen, som omhandler å legitimere kunnskap, kan det tenkes å være mindre interesse for raske resultater. I dette tilfellet, kan det faktisk være i regjeringens interesse å utsette ekspertutvalgets rapport som en del av en forsinkende strategi. På denne måten kan det være mindre interesse for å investere ressurser, utover behovet for å signalisere at det tar spørsmålet på alvor (Hunter og Boswell, 2015, s. 14). Måling av ressurser og tid som indikatorer, kan derimot ha sine utfordringer.

For å måle om ressursene eller tiden er rikelig eller ei, er det ofte greit å sammenligne med andre utvalg, som dette studiet gjør gjennom en komparativ studie. Grunnen er at mandat som blir tildelt ekspertutvalget varierer ofte mellom ulike utvalg, noe som kan gjøre det utfordrende å

vurdere hva som er eller ikke er rikelig med ressurser eller tid (Rowe og McAllister, 2006, s. 108-109 og Engen, 2020, s. 34).

### 3.4 Regjeringsopptak

Den siste måleindikatoren er regjeringsopptak, og handler om hvorvidt regjeringen tar i bruk ekspertutvalgets funn, i dette tilfelle NOU-rapportene, til å påvirke politikken (Hunter og Boswell, 2015, s. 14).

Om utvalget har en problemløsende funksjon, kan det tenkes at funnene av ekspertene blir brukt i praksis for å justere politikken etter deres anbefalinger (Hunter og Boswell, 2015, s. 14). I konteksten for NOU-rapporter kan dette bety at anbefalingene fører til en stortingsmelding, lovproposisjoner og endring av praksisen i departementene.

Om utvalget har en underbyggende funksjon, vil funnene bli brukt for å støtte regjeringens allerede ønskede handlingsmåter (Hunter og Boswell, 2015, s. 14). Hvis regjeringen allerede gir indikasjoner på en spesifikk politiske preferanse, er det tenkelig at ekspertene som tillegges utvalget deler de samme preferansene. Funnene brukes derfor til å støtte regjeringens foretrukne handlingsmåte. I konteksten av NOU-rapporter kan dette bety at anbefalingene som blir videreført og brukt, er de som er ønskelig av regjeringen å videreføre og bruke.

Om utvalget har en legitimerende funksjon, vil det være begrenset bruk av utvalgets funn. Anbefalinger som blir kvittert ut uten videre oppfølging istedenfor å bli tatt opp til stortingsmelding, ikke fører til lovproposisjoner og ikke endrer praksisen i departementene er indikasjoner på legitimerende funksjoner. Verdt å merke er at det kan være et avvik mellom regjeringens opprinnelige forventninger til nytten av ekspertutvalgets funn, og hvor nyttige de viser seg å være i praksis. Samtidig er det verdt å ta hensyn til at media kan ha en positiv eller negativ innflytelse på ekspertutvalgets anbefalinger. På denne måten er denne indikatoren mer egnet for å se hvordan regjeringen tar i bruk utvalgets funn etter at rapportene er publiserte, men mindre om regjeringens intensjon med å etablere ekspertutvalget (Hunter og Boswell, 2015, s. 14).

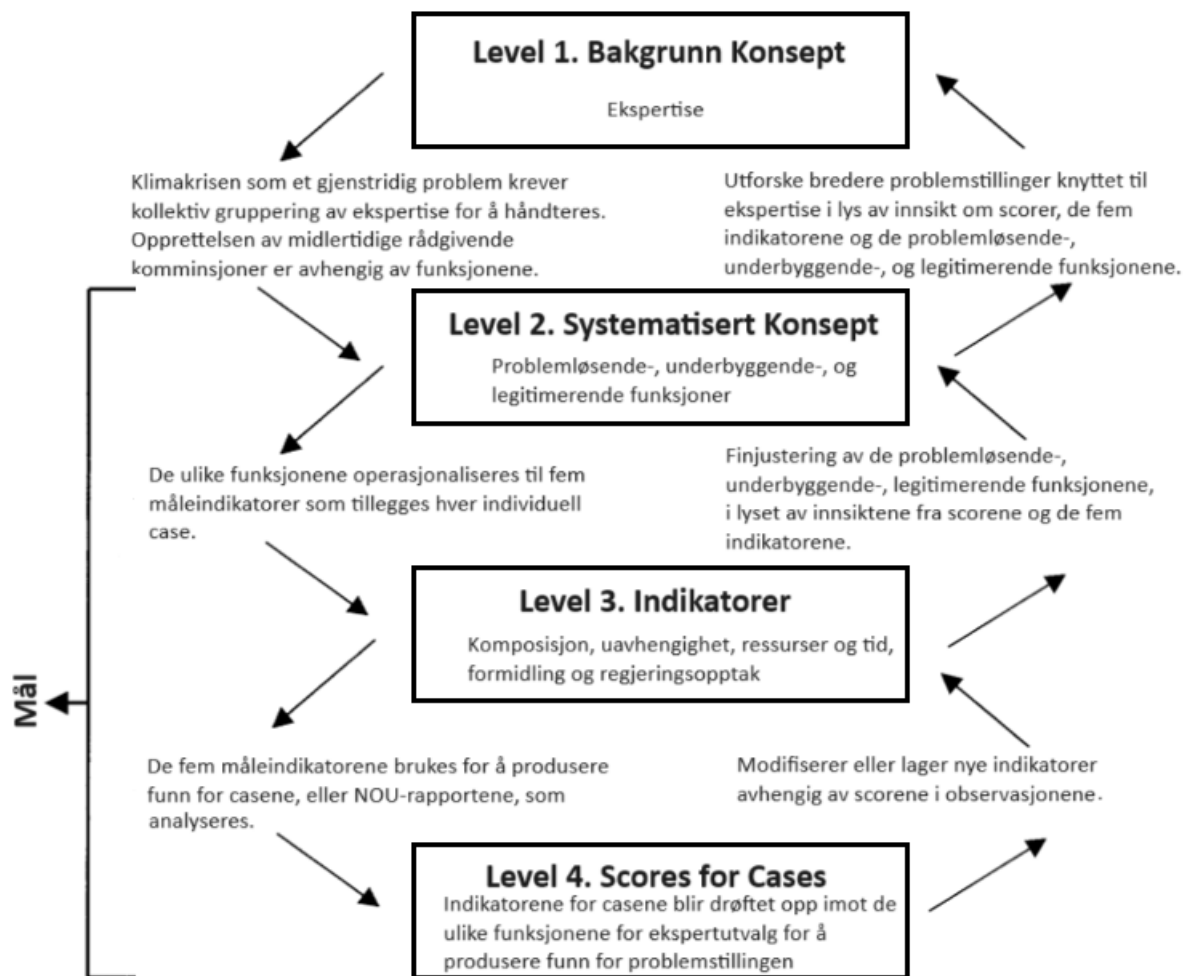


### 3.5 Oppsummerende tabell for indikatorer

	Problemløsende	Underbyggende	Legitimerende
Komposisjon	Relevant ekspertise (akademisk eller utøver).	Stolt på av regjeringen.	Anerkjent som autorativ.
Uavhengighet	Moderat, for å tillate gyldige funn, men sikre relevans.	Lav, for å sikre ønskede resultater.	Moderat til høy, for å signalisere troverdigheten til kommisjonen.
Ressurser og tid	Tilstrekkelig for å sikre gyldige funn.	Tilstrekkelig for å gi ønskede resultater.	Tilstrekkelig for å signalisere grundig gjennomgang.
Regjeringsopptak	Funn brukt for å justere politikken, hvis det anses som nyttig.	Funn brukt for å støtte foretrukket handling.	Funn som ikke brukes direkte (kan føre til langsiktig «opplysning»).

Figur 1 – (Hunter og Boswell, 2015, s. 15)

### 3.6 Oppsummerende tabell for operasjonalisering



Figur 2 – basert på (Adcock og Collier, 2001, s. 531)

## KAPITTEL 4. BAKGRUNN OG KONTEKST

Før man utgjør en studie er det nødvendig å starte med en kort utdyping av den nødvendige bakgrunnen som skal brukes for å få en helhetlig forståelse av hva det er man forsker på (Toshkov, 2016, s. 331). Følgende kapittel omhandler en introduksjon til forholdet de utvalgte departementene har til klimapolitikken. Deretter diskuteres kort de utfordringene Norge har for å nå klimamålene, samtidig som hvorfor disse utfordringene behøver ekstern kunnskap fra eksperter for å kunne bidra til å utrede forskning som kan være til hjelp for de politiske beslutningstakere for å ta rasjonelle og effektive beslutninger for å kunne håndtere klimakrisen. Deretter kommer en introduksjon om Norges Offentlige Utredninger, som er en av disse typene utredninger som brukes i en slik sammenheng. Kapitlet går gjennom hva en NOU er, hvilke aktører som bidrar til utredningen av disse, og hvorfor de blir utredet. Samtidig brukes litteratur fra Christine Holst for å beskrive hva en god NOU er, og hva ekspertutvalget i rapporten må ta hensyn til i utredningen av disse. Å forstå hva som utgjør en god NOU er viktig for studiet for å kunne avgjøre om studiets utvalg av NOU-rapporter er utredet på riktig måte ved å ta hensyn til de kravene som Holst presenterer i sin litteratur. Videre drøftes tidligere forskning på fenomenet, samtidig som å forklaringer på hvorfor dette fenomenet er relevant for denne avhandlingen.

### 4.1 Departementenes konkurranseforhold til klimapolitikken

De tre departementene som er med i utvalget for avhandlingen er Klima- og miljødepartementet, Finansdepartementet, og Energidepartementet. I dagens politiske klima er det ikke noe kunnskap som er bestemmende i klimapolitikken. Hvem som har makt i klimapolitikken, er dermed et fenomen som det ikke er noe tydelig svar på. Dette er fordi makten for klimapolitikken er utspredd, i den forstand at det ikke er en spesifikk institusjon, som for eksempel et overordnet departement som er ansvarlig for disse samfunnsproblemene (Asdal, 2023, s. 16). Den makten er heller fordelt på flere samfunnsenheter, i og med at klimakrisen er, som tidligere nevnt, et gjenstridig problem som påvirker mange ulike samfunnsenheter (Pollitt, 2015, s. 181). Dermed er det ikke overraskende at også makten er spredt utover flere enheter. Siden makten ikke er sentrert, er det tenkelig at ulike samfunnsenheter vil ha ulike institusjonelle prioriteringer og perspektiver i håndteringen av disse samfunnsproblemene.

Klima- og miljødepartementet, som da het Miljøverndepartementet, fikk sin institusjonelle plass som et eget departement i 1972. Dannelsen av departementet ledet til konkurranse mellom

Miljøverndepartementet og Finansdepartementet, siden Finansdepartementet opererte som et slags overordnet departement med ansvar og beslutningsmakt over flere områder. At Miljøverndepartementet ble opprettet, ledet til et skifte i ansvar og makt i politiske beslutninger, da ansvar for flere klimapolitiske områder ble overlevert til Miljøverndepartementet. Dette var dermed ikke gunstig for Finansdepartementets politiske prioriteringer, som ledet til motstand fra departementet i forhold til beslutningen (Asdal, 2023, s. 14). Senere på 90-tallet så man også hvordan Energidepartementet, da kalt Olje- og energidepartementet, fikk et konkurrerende forhold til Miljøverndepartementet. Dette var fordi den institusjonelle prioriteringen for Olje- og energidepartementet var oljepolitikk, mens Klima- og miljødepartementets institusjonelle prioritering var rettet mot klimapolitikk. I 2014 derimot, ble planleggingsapparatet fjernet, som betydde i praksis at det nye Klima- og Miljøverndepartementet ikke lenger hadde tilsvarende grad av makt (Asdal, 2023, s. 14). De ulike prioriteringene i klimapolitikken på tvers av departementene, og konkurransen mellom dem, er dermed tydelige. Det leder til et interessant spørsmål om hvilken hensikt som ligger bak hvorfor disse tre departementene oppretter utvalg.

#### 4.2 Norges Offentlige Utredninger

Samme år som den institusjonelle dannelsen av Miljøverndepartementet, kom også Norges Offentlige Utredninger (Asdal, 2023, s. 14 og Christensen og Holst, 2017, s. 822). Bakgrunnen for å utgjøre en avhandling på NOU-rapporter knyttet til klima og energiutredninger, er interessant av flere årsaker. NOU-rapporter er rapporter som er utredet av eksperter som opprettes av departementene, og dermed strekker seg over grensen mellom vitenskap og politikk. Samtidig ser man hvordan konkurranseforholdet mellom Klima- og Miljøverndepartementet og Finansdepartementet startet samme år. Norge har hatt en historie som karakteriserer en relativ høy grad av tillit til offentlige institusjoner. Samtidig er Norge et av landene som er fremgående i sitt ønske om å bli et lavutslippssamfunn innen 2050 (Regjeringen, 2023b og Klimaloven, 2017, § 4). Velferdssamfunnet er også en viktig del av den norske strukturen, men er bygget opp av de økonomiske fordelene fra finansieringen av landets av olje- og gassproduksjon (Andersen og Tvinnereim, 2023, s. 10). Dette fører til et interessant dilemma om i hvilken retning Norge skal ta for å nå målet sitt om å bli et lavutslippssamfunn for å håndtere klimakrisen, i og med at disse to variablene er to tilsynelatende motsigelser. Studiet har allerede lagt til rette for at samfunnsøkonomene har en rolle for å begrense utfordringene mellom disse to motstridende målene. Dermed er det tenkelig at mange av de utvalgte rapportene omfavner bruk av økonomisk ekspertise. Hvor langt er de politiske beslutningstakerne villige til å gå for å nå dette ambisiøse målet, når landets struktur er så

avhengig av de økonomiske fordelene som stammer fra olje- og gassproduksjon? Dette er utfordringer som politiske beslutningstakere må finne løsninger på, som de kanskje ikke har nok kunnskap om selv. Dermed er det behov for eksperter som har ekspertise på feltet som kan bidra med effektive løsninger. NOU-rapporter, er en type av flere rapporter eller løsninger, som forsøker å håndtere disse utfordringene.

NOU-rapporter har utredet et stort antall og et vidt spekter av ulike anbefalinger for regjeringen. Fellestrekket for de fleste utredningene er at de definerer et kunnskapsgrunnlag for politikfeltet samt mulig legger premisser for politiske tiltak. Utredningspraksisen blir trukket frem som et sentralt aspekt når man definerer den nordiske styringsmodellen. Samtidig har det vært lenge påpekt at deltakelse i utvalg kan bety stor innflytelse beslutninger i politikken. Hvilke aktører som sittende myndigheter inviterer til utvalg er et interessant spørsmål (Hesstvedt, 2018, s. 382). Sammensettingen av disse utvalgene har bestått av et dekomponert spekter av ekspertise, som for eksempel interessegrupper, politikere, offentlige ansatte, forskere, ansatte i næringslivet og flere. Det er departementene som har ansvaret for mandatformuleringen og foreslår medlemssetning, leder og sekretariat før utvalgene oppnevnes formelt av regjeringen i Kongen ved statsråd. Utvalget jobber deretter uavhengig i ett år eller mer, før de leverer en offisiell rapport (Christensen og Holst, 2017, s. 822). Rapporten inneholder gjerne en kunnskapsoversikt over politikfeltet, en vurdering av problemer og utfordringer, samt anbefalinger om politiske tiltak eller forslag til lovendring. Når rapportene har gått igjennom høringsrunder, kan rapportene danne grunnlag for stortingsmeldinger, lovproposisjoner og endre praksisen i departementene. Selve utvalget av aktører har blitt sett på som en viktig del av politikkbetragning, samtidig som et uttrykk for hvilke aktører staten anser som legitime til å forme problemstillinger og løsninger i politikktutformingsprosessen (Hesstvedt, 2018, s. 386). Departementene har ansvar for å opprette ekspertutvalget i NOU-rapportene for å forske på et fenomen. Hvilke departement som står for rapporten, er som sagt avhengig av hvilke fenomen departementet oppfatter som et viktig felt for behov for utredning på. Det spesifikke fenomenet gis som en spesifikk oppgave, eller et mandat, som ekspertutvalget har ansvar for å gi anbefalinger eller vurderinger på. Ekspertutvalget for NOU-rapportene kan bidra til å «[...] legge avgjørende premisser for politiske prioriteringer, og i neste omgang fordelingen av privilegier og byrder» (Holst, 2019, s. 345). Dette tilsier en undersøkelse på fenomenet mandatet presenterer, og ekspertene foreslår da visse anbefalinger på tiltakene i politikktutformingsprosessen, vanligvis før regjeringen har presentert en konkret plan for politikktutformingen (Christensen og Holst, 2020, s. 85).

Cathrine Holst legger til rette for en definisjon for hva som utgjør en god NOU-rapport. Hun definerer en god NOU-rapport som at den skal «[...] være tro mot mandatet og strekke det ved behov; være nyskapende og appellere til etablerte interesser, sikre innsyn og gi utrederne ro til å utrede; ha en demokratisk forankring og bygge på råd fra ekspertene som kjenner saksfeltet best» (Holst, 2019, s. 344). Samtidig poengterer hun at en god NOU-rapport ikke bare forholder seg til kunnskap, men at kunnskapen er avhengig av sammensetningen av ekspertisen som har utredet anbefalingene i rapporten (Holst, 2019, s. 347). De endelige beslutningene og utfallet av en policy, er som nevnt tidligere også ofte avhengig av hva som foregår tidlig i politiske utviklingsfaser (Larsson og Trondal, 2006, s. 11). Sett i lys av disse to konseptene, kan det å utforske de ulike funksjonene for opprettelsen av ekspertutvalgene for NOU-rapportene gjennom en prosesspende metodisk tilnærming kunne si noe om de politiske utfallene av rapportene.

Iverksettelsen av utredningen av diverse ekspertutvalg avgjøres basert på departementenes og/eller regjeringens mening om det er mangel på kunnskap innad i de relevante offentlige institusjoner for å håndtere en politisk sak. Hvis dette er tilfellet, vil det være behov for å hente inn kunnskap fra andre eksperter utenfor regjeringens politiske sirkel. Ved første blick, kan det virke som om ekspertutvalgenes eneste funksjon er å disponere ekspertise på et fenomen som regjeringen mangler kunnskap om. Men som nevnt tidligere kan hensikten med å iverksette utvalg være å underbygge en allerede etablert politisk sak som regjeringen ønsker å iverksette (Christensen og Holst, 2017, s. 823). Å bruke ekspertise på å underbygge på denne måten, kan på denne måten være et av grunnlaget for å opprette ekspertutvalg (Hunter og Boswell, 2015, s. 13). På en annen måte kan ekspertutvalg opprettes på bakgrunn av å virke legitimerende for regjeringens handlingskraft på et spesifikt fenomen, med lite hensikt å faktisk å bruke kunnskapen som blir fremstilt av ekspertene (Hunter og Boswell, 2015, s. 13).

Avgjørelsen av hvem ekspertene i utvalget er blir derfor som oftest avgjort av regjeringen og/eller departementene avhengig av hvilke funksjoner som regjeringen forholder seg til under utvelgingsprosessen. Selv om funksjonen til ekspertutvalg hovedsakelig baserer seg på eksperter som problemløsere, har kan også de symbolske funksjonene ha en viktig rolle under opprettelsen. Utvalgene leverer deretter NOU-rapportene etter en tidsfrist på om lag ett år, og regjeringen velger i hvilken grad hvor mye av funnene brukes for å forme politikk avhengig av utvalgets overordnede funksjon (Christensen og Holst, 2017, s. 822).

### 4.3 Tidligere forskning

Det finnes flere bidrag til forskning og litteratur på ekspertise grenset gjennom flere ulike fagdisipliner og litteraturer. Særlig i statsvitenskapen er studiet av ekspertise imperativt for å håndtere ulike samfunnsutfordringer som krever spesialisert kunnskap. Man finner mye forskning og studier som har søkelys mot ekspertutvalgs funksjoner i politikktutformingsprosesser både på nasjonalt og internasjonalt nivå. Men Christensen argumenterer for at det også er overraskende begrenset systematisk empirisk kunnskap om hvor stor innflytelse eksperter har på offentlig politikk. Årsaken er delvis til grunn for begrensninger i forhold til metodisk innovasjon og relevant veiledning i studier av ekspertise og politikktutforming (Christensen, 2022, s. 600). Samtidig som at utviklingen av litteratur om kunnskapsutnyttelse fra midten av 1970-tallet og utover gjennom de problemløsende funksjonene til ekspertutvalg økte, har det blitt overraskende lite oppmerksomhet til bruken av de symbolske funksjonene (Boswell, 2008, s. 471-472). Det har som sagt vært en rekke forskning på fenomenet om hvordan ekspertkunnskap kan brukes strategisk for å underbygge politiske preferanser (Christensen og Holst, 2017, s. 823). Dessuten har ulike bidrag bidratt til hvordan, blant annet, politiske institusjoner henter inn legitimitet gjennom å vise sitt ønske for å utnytte ekspertise. Men det har imidlertid vært begrenset med forsøk på å utvikle en teori som beskriver forholdene under hvilke symbolske utnyttelser av ekspertise kan forventes å skje, eller å teste disse påstandene empirisk (Boswell, 2008, s. 472). Det er dermed uenigheter om de ulike funksjonene som beslutningstakere innen politikk tillegger utvalg. På denne måten trekkes frem diverse litteratur som kan være med på å forklare hvilke funksjoner ekspertutvalg har for beslutningstakerne i politikken, samtidig som hvilke kriterier som blir vektlagt under vurdering av disse.

Hunter og Boswell er to som har bidratt til forskning på funksjoner til ekspertutvalg, da de brukte funksjonene til å undersøke funksjonene med hensyn til integreringspolitikk for migranter og etniske minoriteter (Hunter og Boswell, 2015, s. 10). Deres teoretiske bruk av problemløsende og symbolske funksjoner, samtidig som bruk av indikatorer, blir brukt som denne avhandlingens dimensjon for det teoretiske rammeverket. Funksjonene og indikatorene justeres derimot i denne avhandling med hensyn til avhandlingens bakgrunn og kontekst.

Med tanke på tidligere forskning på NOU-rapporter, har det vært flere bidrag fra flere ulike forskere. En av de mest relevante forskningslitteratur om NOU-rapporter stammer fra Cathrine Holst. Hennes verk, som er drøftet ovenfor, vil være velegnet som bakgrunn på dette studiets tilnærming til NOU-rapporter.

Samtidig viser Jomisko (2015, s. 4) i sin doktoravhandling hvordan kunnskap brukes og formidles i politikktutviklingsprosesser, som inkluderer blant annet utforskning av fem utvalg i NOU-rapporter som dette studiet også omfavner. Disse utvalgene er Gassteknologiutvalget, Lavutslippsutvalget, Olsenuutvalget, Klimatilpasningsutvalget og Energiutvalget. Funnene fra Jomisko fra intervjuer med relevante aktører for utredningene vil brukes for å utforske funksjonene til dette studiet mer grundig, og vil bidra mer kunnskap med hensyn til metodens begrensninger, som vil bli drøftet om i neste kapittel.

Når det kommer til bruken av funksjonene oppimot en norsk kontekst, er det også gjort tidligere forskning på. En avhandling gjort av Engen utforsker hvilke funksjoner som ble tillagt tre kommunereformer fra ulike tidsperioder. Engen sin avhandling legger til rette for hvordan funksjonene kan utforske hensikten bak opprettelsen av de tre utvalgene gjennom et spesifikt politisk område. Det understrekes i avhandlingen, at det kan være nyttig med mer forskning på funksjoner til ekspertutvalg, for eksempel å se på funksjonene gjennom et annet politisk område enn kommunereformer (Engen, 2020, s. 87). Dette studiet forsøker på dette grunnlaget å utforske hvilke funksjoner som er tillagt på klima- og energiområdet. Funnene vil forsøke å utforske om funksjonene vektlegges på lik måte på tvers av politikkområder. Da studiet vil utforske funksjonene på et annet politisk område, kan det trekkes inn nyskapende kriterier. For eksempel har det lenge vært et konkurrerende forhold mellom Klima- og miljødepartementet mot Finansdepartementet og Energidepartementet på klima- og energiområdet i politikken (Asdal, 2023, s. 14). På denne måten kan funnene fra avhandlingen også bidra til å utforske funksjonene på tvers av departementene, for å utforske om departementene oppretter utvalgene med ulike hensikter i forhold til hverandre. Engen (2020, s. 13) viser i sin avhandling også hvordan funksjonene har endret seg over tid, ved å analysere tre caseutvalg fra år 1974, 1992 og 2014. I kontrast med Engens avhandling, analyserer denne avhandlingen heller ti caseutvalg fra år 2000-2023. Dette utgjør dermed en kortere og mer sammenhengende tidsperiode, og vil derfor ikke være like relevant å analysere om funksjonene endrer seg over tid. Konteksten for denne avhandlingen kan derimot gi andre muligheter for andre nyskapende kriterier. I forhold til funksjonene, understrekes det at det kan være vanskelig å separere funksjonene empirisk fra hverandre (Engen, 2020, s. 87). Avhandlingen forsøker dermed å frembringe nyskapende kunnskap ved å kategorisere caseutvalgene i overordnede funksjoner, med hensikt å utforske hvordan funksjonene kan også brukes i samspill med hverandre, kontra å operere som fullstendige funksjoner. For eksempel kan bruken av underbyggende funksjoner i



komposisjonen med en overordnet problemløsende funksjon, vise til hvordan ekspertutvalget kan samhandle bedre, mens bruk av legitimerende funksjoner i komposisjonen med en overordnet problemløsende funksjon kan styrke innflytelsen på utfallet av politikken (Christensen, 2022, s. 603 og Hunter og Boswell, 2015, s. 17). Kategoriene som blir funnet skal brukes for å utforske om funksjonene kan si noe om hvordan beslutningstakerne beslutter utredningenes anbefalinger.

#### 4.4 Masteroppgavens relevans

Klimakrisen er som sagt et komplekst problem, som gjør det utfordrende å håndtere på en effektiv måte. Å kunne håndtere et slikt problem i en demokratisk kontekst, krever at folket legger seg bak ekspertkunnskap og er med på å fremme politiske løsninger som kan være effektive for å håndtere klimakrisen. Mer fokus på forskning rundt bruk av ekspertise for å håndtere klimakrisen er dermed relevant egnet for en masteroppgave. Midlertidige rådgivende kommisjoner er viktige enheter som kan bidra til å håndtere klimakrisen. Disse kollektivisende grupperingene av eksperter i midlertidige rådgivende kommisjoner kan lede til mer effektiv beslutningstaking om anbefalingene blir brukt til å påvirke politikk. Norges Offentlige Utredninger har lenge vært en viktig del av de offentlige utvalgene i en slik kontekst. Det har derimot skjedd en reduksjon av antall NOU-rapporter i den siste tiden. Dette kan argumenteres for at studier av NOU-rapporter er utdaterte og irrelevant (Holst, 2019, s. 351). Å utrede en masteravhandling med hovedfokus på opprettelsen av midlertidige rådgivende kommisjoner i NOU-rapporter, er relevant for flere årsaker. For det første er det stort søkelys på i journalistikken å utforske politikken mellom Stortinget og Regjering og de offentlige debattene som utspiller seg i media. Tidlige utredningsprosesser som for eksempel saksforberedelser og utredninger får ikke like mye oppmerksomhet i kontrast (Holst, 2019, s. 345). Også sett i lys av at kunnskapen som brukes i tidligere utredningsprosesser er avhengig av sammensetningen av kunnskapen som har utredet anbefalingene, samt at endelige politiske beslutninger og utfallet av en policy er avhengig av konteksten i tidligere politiske utviklingsfaser (Larsson og Trondal, 2006, s. 11). Reduksjonen av antall NOU-rapporter kan også legge til rette for at mer forskning på fenomenet kan være med på å legge lys på hvorfor dette har skjedd. På denne måten er forskning på hensikten bak opprettelsen av utvalgene for NOU-rapporter et relevant forskningsfelt for masteravhandlingens overordnede problemstilling og tre forskningsspørsmål.

## KAPITTEL 5. METODE

Når man skal gjennomføre en studie, må man ha en velbegrunnet metode for å kunne besvare problemstillingen. Den utvalgte metoden brukes for å svare på problemstillingen og medbringe kunnskap innenfor det utvalgte feltet. Metoden er derfor en måte om hvordan man henter inn data, tolker og organiserer informasjonen. Metode handler om: «[...] hvordan vi skal fremskaffe kunnskapen og utvikle teoriene, og hvordan vi skal sikre at kunnskapen og teoriene oppfyller kravene til vitenskapelig kvalitet og relevans på det aktuelle fagområde» (Grønmo, 2016, s. 41).

Dette studiet er en kvalitativ case studie. Kvalitative casestudier blir brukt under omstendigheter hvor man ser på en eller flere enheter, et tilfelle eller en hendelse (Grønmo, 2016, s. 105). Dokumenter utgjør ofte som en viktig datakilde i kvalitative studier. I og med dette studiet tar i bruk slike dokumenter, innebærer dette at dokumentene vil bli gjennomgått på en systematisk måte. Hensikten er å lokalisere relevant informasjon, eller data, om de forholdene man søker etter. Dataene blir da bearbeidet, systematisert og registrert på en måte slik at de kan brukes som datagrunnlag. Dette gjøres ved å kode innholdet og strukturere relevante kategorier (Grønmo, 2016, s. 175). Studiets hovedmål er som sagt å analysere bruk av ekspertise ved å ta utgangspunkt i et utvalg av NOU-rapporter som omhandler Norges politiske tilnærming til klimautfordringer. For dette er det nødvendig med en metode for å utføre. Studiet trenger dermed vitenskapelige metoder. Vitenskapelige metoder er systematiske redskap som skal bidra til å gjennomføre de operasjonene som skal til for å besvare avhandlingens problemstilling og tre forskningsspørsmål (Larsen, 2007, s. 32).

Årsaken for valg av en kvalitativ tilnærming til studiet fremfor en kvantitativ, er fordi kvalitative studier har mer søkelys på å forklare utfallet av noe. For dette studiet, vil dette være en god tilnærming på å forklare årsakene for problemstillingen og forskningsspørsmålene. Om man kombinerer dette med en case-orientert tilnærming, kan det være med på å bedre forklare hva studiet ønsker å forklare i motsetning til under en kvantitativ tilnærming. Under dette kapitlet, begrunnes valg av casestudie som forskningsstrategi. Etterpå begrunnes studiets forskningsdesign, og hvorfor det tar utgangspunkt spesifikt saksdokumenter for innsamling av data og hvordan disse vil analyseres. Deretter drøftes studiets reliabilitet og validitet av studiet. Her drøftes både metodens styrker og svakheter, for å begrunne utvalg av spesifikt denne metoden. Til slutt forklares diverse etiske hensyn man må ta hensyn til i dette studiet, før kapitlet avsluttes med en oppsummering av de sentrale elementene i dette kapitlet.

## 5.1 Metodisk tilnærming

Masteroppgavens metodiske tilnærming har tatt deler fra den metodiske tilnærmingen presentert av Christensen. I sin artikkel «Studying expert influence: a methodological agenda», utforsker Christensen rollen til eksperter for utforming av politikk, samtidig som an han tar for seg debatten om omfanget av deres innflytelse på politikken (Christensen, 2022, s. 600). Artikkelen poengterer den økende veksten av bruk av ekspertise for å håndtere ulike samfunnsutfordringer, som for eksempel klimaendringer. Videre drøftes det om bruken av ekspertise og eksperter i politikken tyder på fremskritt mot politisk beslutningstaking ved at beslutningene baserer seg på kunnskap, eller om det tyder på en nedgang i verdien av kunnskapen frambrakt av eksperter (Christensen, 2022, s. 600).

Det argumenteres for at det befinner seg overraskende lite systematisk empirisk kunnskap om hvor stor innflytelse eksperter har på offentlig politikk. Årsaken er delvis til grunn for begrenset metodisk innovasjon i studier av ekspertise og politikkkutforming, samtidig som mangel på relevant metodisk veiledning (Christensen, 2022, s. 600). Derfor legges det til rette for fem metodiske strategier for å studere ekspertinnflytelse empirisk. Disse fem metodiske strategiene kalles for prosessporing (process-tracing), undersøkelser av tilskrevet påvirkning (surveys of attributed influence), kvantitativ analyse av preferanseoppnåelse (quantitative analysis of preference attainment), tekstgjenbruksanalyse (text reuse analysis) og siteringsanalyse (citation analysis) (Christensen, 2022, s. 600). Siden dette studiet ser på caser gjennom en kvalitativ innholdsanalyse, tar studiet utgangspunkt gjennom en prosessporende metode. De andre metodiske tilnærmingene vil ikke være relevante, til grunn for at studiet verken tar i bruk undersøkelses-, tekstbruks- eller siteringsanalyser, og vil derfor bli sett bort ifra i dette studiet.

### 5.1.1 Prosessporing

Avhandlingens metodiske tilnærming har tatt hovedsakelig utgangspunkt i prosessporing for å studere ekspertinnflytelse. Prosessporing omhandler å spore prosessen fra eksperters preferanser til en endelig politisk beslutning (Christensen, 2022, s. 605). Dypere har denne tilnærmingen søkelys mot individuelle steg i denne prosessen. Vanligvis involverer det empirisk å spore hva anbefalingene til eksperten er kontra hva regjeringens preferanser er, de politiske beslutningstakernes tilgang til eksperter, eksperters forsøk på å fremme disse anbefalingene overfor beslutningstakere, og beslutningstakernes respons på anbefalingene (Christensen, 2022, s. 605-606). Disse stegene spores basert på objektiv data, som for eksempel offentlige dokumenter. Studiet tar utgangspunkt i bruk av subjektiv data for å se på pressemeldinger og nyhetsartikler for dataens utgangspunkt i regjeringsopptak indikatoren.

### 5.1.2 Relevansen av metoden i praksis

Denne metodiske tilnærmingen er relevant for dette studiet, på bakgrunn av at en av agendaene for metoden er å studere og analysere innflytelsen fra vitenskapelige eksperter på politikkutforming og den politiske virkningen av midlertidige rådgivende kommisjoner. Samtidig kan det å se på hvilken grad endelige politiske beslutninger samsvarer med de opprinnelige anbefalingene fra ekspertutvalget brukes for å se på hvilke anbefalinger ble tatt opp til for eksempel stortingsmelding, lovproposisjoner og endring av praksisen i departementene. Ved å bruke prosessporing som metodisk tilnærming, kan dette være relevant for å kategorisere indikatorene opp imot problemløsende og symbolske funksjoner for å besvare studiets problemstilling. Å utforske preferansen til ekspertutvalget kontra regjeringen, beslutningstakernes tilgang til eksperter, ekspertens forsøk på å fremme disse preferansene overfor beslutningstakerne, og beslutningstakernes respons på anbefalingene – kan være relevante for å utforske hvilke funksjoner som ble brukt for opprettelsen av ekspertutvalget til hver enkel NOU-rapport.

## 5.2 Casestudie som forskningsstrategi

I og med at studiet handler om å studere ekspertisen som blir brukt i ti utvalg av NOU-rapporter fra en spesifikk tidsalder, er det naturlig å gjennomføre en casestudie som forskningsstrategi. En casestudie kan defineres som empirisk forskning der det benyttes flere kilder for data for å undersøke et samtidig fenomen i sin virkelige og naturlige kontekst – og der grensen mellom fenomenet og konteksten ikke er innlysende klar (Bukve, 2016, s. 121 – 122). En styrke med å bruke casestudie som forskningsstrategi er at det kan gi mulighet til å plassere problemstillingen i sentrum av studiet, samtidig som å oppdage mulige forklarende faktorer underveis (Swanborn, 2010, s. 18-19). Dette studiet kan defineres som både en kvalitativ og komparativ casestudie, i og med det tar utgangspunkt i ulike ekspertutvalg fra ti NOU-rapporter. Disse ti ekspertutvalgene vil derfor sammenlignes opp imot hverandre for å utforske hvilke funksjoner som tillegges dem på tvers av departementene, og om bruken av funksjonene kan si noe om hvordan beslutningstakerne beslutter utredningens anbefalinger. En komparativ tilnærming tilsier å analysere og sammenligne forskjellige cases for å kunne identifisere forhold og mønstre på tvers av casene, og er dermed en velegnet tilnærming for studiet. Bakgrunnen for å bruke både en kvalitativ og komparativ tilnærming er fordi det kan legge til rette for et bedre grunnlag på estimering om teorien er holdbar (Yin, 2009, s. 156).

Dette kvalitative komparative studiet tar utgangspunkt i en såkalt «small-n» tilnærming. Prosessporing er mye brukt i small-n komparative studier av ekspertpåvirkning (Christensen,

2022, s. 606). En small-n tilnærming er derfor godt egnet når man bruker en prosessprende metodisk tilnærming. Da large-n studier generelt tar i bruk en mer representativ måte for å søke etter caser, som for eksempel gjennom random-sampling, følger small-n studier en mer intensjonell logikk. Dette tilsier å velge caser som er relevante for å besvare studiets problemstilling. Ved å velge en small-n tilnærming kan man få en bedre forståelse om årsaksprosesser og/eller mekanismer. Når man har en spesifikk hensikt med studiet, kan det lede til at det er et begrenset antall av tilfeller. Derfor er det nødvendig med oppmerksomhet på målrettet prøvetakingsmåter (Leuffen, 2007, s. 148). Studiet tar som sagt utgangspunkt NOU-rapporter, som i seg selv er et begrenset antall, som samtidig er relatert til klima- og energiområdet. Innsamlingsprosessen følger på denne måten den intensjonelle logikken ved at den innhenter seg et visst antall av caser som omhandler klima- eller energiutredningsforslag. De målrettede casene kan enten utvikle seg underveis i studiet, eller være forhåndsbestemt allerede før man har samlet dataen inn og forblir en del av studiet gjennom hele prosessen. I og med at studiets utvalg av data baserer seg på offentlige dokumenter, er det ikke nødvendig at utvalget utvikler seg underveis, men forholder seg kontinuerlig gjennom hele studiet.

### 5.3 Forskningsdesign

Bukve definerer forskningsdesign som en strategi, eller en plan, for å gjennomføre et forskningsprosjekt. På denne måten er det nødvendig å gjøre rede for en forskningsplan. Studiets problemstilling styrer derfor valg av metode og teori (Bukve, 2016, s. 11). Et bestemt forskningsmål er alltid tilknyttet til det fenomenet som skal studeres, samtidig som til hvilken kunnskap som finnes på forhånd (Bukve, 2016, s. 83). Dette studiets problemstilling handler om å analysere ekspertene/ekspertisen som blir brukt i NOU-rapportene, og hvilke konsekvenser dette har for politikktutforming. Ved å ta i bruk både en beskrivende og forklarende del, kan dette gi et innblikk i sentrale aspekter i forhold til hvilken ekspertise som blir brukt avhengig av tidsperioden. Denne teoretiske analysen kan deles opp i to ulike deler. Den deskriptive delen beskriver prosessen ved å analysere deltakelsesmønstre, som tilsier de ulike aktørene som deltok i NOU-rapportene og hvilke anbefalinger de utredet. Den analytiske delen forklarer beslutningene ved den presenterte ekspertisen, ved å analysere aktørenes holdninger, oppfatninger og beslutninger.

### 5.4 Grunnlag, tilgang og innsamling for data

Under en samfunnsvitenskapelig ramme, er det nødvendig å få en så fullverdig oversikt som mulig av den sosiale og politiske situasjonen som fenomenet og/eller casen som skal studeres befinner seg i. Dette er viktig å ta hensyn til ettersom det kan oppstå partiskhet om man bare

nytter seg av den ene eller andre formen for å innhente data (Bratberg, 2017, s. 13). En type data kalles ofte som objektiv data, som er data som ofte finnes i ulike rapporter eller sakspapir. Dataene som skal brukes i dette studiet, som er hentet fra NOU-rapporter, kan på denne måten kategoriseres som objektiv data. Motparten til denne type data kalles for subjektiv data, som er data som hentes fra intervjuer og medieoppslag (Swanborn, 2010, s. 8). Siden dette studiet tar for seg hovedsakelig objektiv data, er det verdt å passe på ulike former for partiskhet i og med studiet ikke tar i bruk intervjuer eller medieoppslag. Studiet forsøker derimot å analysere ekspertise innad NOU-rapporter spesifikt. Det vil si at studiets analyse av klimaekspertise er begrenset allerede fra før av, og har ikke en hensikt å generalisere funnene forbi NOU-rapportene. Og om man finner mer generaliserende funn, er det verdt å bemerke at videre forskning forbi NOU-rapporter må gjøres for å konkludere påståtte generaliserte resultater.

Fordelen med slike kvalitative studier er at metoden gjør det mulig å hente inn store mengder av informasjon av en enkel enhet. I tillegg er en slik metode fleksibel i innhentingsprosessen, i den forstanden at utvalg av enhet, informasjon og data, kan foregå på likt nivå med den empiriske undersøkelsen, samtidig som at metoden åpner opp for bruk av flere typer data (Grønmo, 2016, s. 126). Studiet har allerede gjort rede for at dataen som hentes skal være om ekspertisen som blir brukt i de utvalgte rapportene. Dette kan som sagt bli gjort på ulike måter. For dette studiet, vil disse dataene hentes ved å se på ekspertene og kunnskapen som har blitt brukt i de ulike rapportene over den tilsatte begrensede tidsperioden. Disse analyseres ved å måle den opp imot deres profesjoner, bakgrunn, interesser, politikk og mer. Ved å analysere ekspertisen på denne måten, vil man kunne innhente data som kan brukes for å analysere hvordan klimaekspertise brukes, og hvilke konsekvenser utvalget av eksperter har for utformingen av klimapolitikken. Rapportene vil altså være primærkilden for innhenting av data. Disse rapportene går tilbake helt til 1972, og kan enkelt få tilgang til på regjeringens offentlige nettsider (Holst, 2019, s. 344).

#### *5.4.1 Offentlige rapporter og saksdokumenter*

NOU-rapporter omhandler flere ulike politiske temaer skrevet av ulike eksperter. Siden dette studiet omhandler klima- og energiområdet av klimapolitikken, var det nødvendig å filtrere ut rapportene som ikke ville være relevant for å kunne besvare studiets problemstilling. Rapportene rapporterer også om spesifikke temaer som forskes på i den spesifikke tidsperioden. Dette betyr at filtrering innen noe spesifikt innenfor klimapolitikk ikke er gunstig, da datautvalget hadde blitt for begrenset og lite egnet for denne avhandlingen. Filtringen av dataen ble derfor gjort på en måte at rapporter som generelt handler om klima- og energiområdet

ble med i utvalget. Dette kan også si noe om hvilket området som får politisk gjennomslag, som for eksempel hvilke rapporter som leder til stortingsmelding, lovproposisjoner og endring av praksisen i departementene. På denne måten, ifølge Grønmo, kan informasjonen som samles ha fokus på enhetene og forholdene mellom dem. Her er det vanlig å skille mellom informasjon om aktører på en side og informasjonen om hendelser, meninger og handlinger på den andre siden (Grønmo, 2016, s. 122). I og med rapportene er utredet av eksperter, som i teorien skal være politisk nøytrale, er det ikke like nødvendig å tenke på politisk nøytralitet under utvalget av rapporter. Det kan derimot være interessant å ta hensyn til hvor skille mellom vitenskap og politikk går i disse rapportene. Noen eksperter, avhengig av for eksempel profesjoner, kan tenkes å velge å rapportere kunnskap som er gunstig for den regjerende politikken i den spesifikke tidsperioden rapporten er publisert. Dette skal ikke tas hensyn til under utvalg av rapporten, da hovedfokus vil heller være på hvordan regjeringen bruker ekspertisen fremfor hvordan ekspertene selv forholder seg til ekspertisen som blir anbefalt i utredningene. Innsamlingsprosessen ble derfor gjort slik ved å filtrere ut rapportene gjennom relevans for problemstillingen og tidsperioden de ble publisert. Utvalget ble systematisert med informasjon om hvem ekspertene som utredet rapportene er, samt hvilke departement rapporten er underlagt. Utvalget av rapportene ble derfor vektlagt med politisk område og tidsperiode. På denne måten kan det argumenteres for at den innhentede dataen i saksprosessen er avgrenset og målrettet.

#### *5.4.2 Nyhetsartikler*

Nyhetsartikler brukes for å hente inn data hovedsakelig med hensyn til indikatoren «regjeringsopptak». Da den primære dataen fra NOU-rapportene produserer data som er relevant for å utforske utvalgets komposisjon, grad av uavhengighet og ressurser og tid, er disse dataene ikke nødvendigvis like relevante for å utforske regjeringsopptaket. Dette er fordi regjeringsopptaket tar plass etter at utredningen har blitt publisert. Søkelyset i journalistikken på å utforske politikken som foregår mellom Stortinget og regjeringen er stort, i kontrast med tidligere utredningsprosesser som for eksempel utredninger (Holst, 2019, s. 345). På denne måten vil nyhetsartikler være relevante kilder for innsamling av data.

#### *5.5 Innholdsanalyse*

For å analysere selve innholdet i rapportene på en systematisk måte, brukes en kvalitativ innholdsanalyse. Kvalitative innholdsanalyser brukes for å systematisere skriftlig informasjon som for eksempel sitater og tekster som er relevant til studiets problemstilling (Grønmo, 2016, s. 142). For dette studiet tilsvarer disse tekstene utvalgene av NOU-rapporter som blir brukt i

studiet. Studiet tar utgangspunkt i både en deduktiv og induktiv tilnærming for å belyse problemstillingen gjennom de tre forskningsspørsmålene.

Deduktive tilnærminger omhandler ofte at forskeren starter med et premiss som kan forklare et fremtredende trekk ved fenomenet man ønsker å forklare. Så sporer forskeren tilbake forutsetningene som denne premissen baseres på og forsøker å tydeliggjøre hva som er implisitt i logikken av fenomenet. Når disse premissene oppdages, vil de bli analysert for å gi funn (Toshkov, 2016, s. 64). Dette innebærer at forskeren starter med en teori, og tester den gjennom spesifikke observasjoner. Gjennom en deduktiv tilnærming, vil studiet starte med den konseptualiserte teorien om ekspertutvalgs ulike funksjoner. Regjeringen har ulike funksjoner for opprettelsen av ekspertutvalg. Funksjonene testes opp imot de spesifikke observasjonene gjennom indikatorer. De spesifikke observasjonene vil da være dataen som finnes i komposisjonen, graden av ekspertutvalgenes uavhengighet, tilgang til ressurser og tid, og om utredningen ble tatt med videre til regjeringsopptak.. Til slutt vil dette lede til funn for det første forskningsspørsmålet om i hvilken grad de ulike funksjonene legges til de ti ekspertutvalgene.

Denne prosessen kan derimot ha sine begrensninger, på bakgrunn av at indikatorene kan utgjøre en fare for å kun være egnet for konteksten hvor de ble brukt (Engen, 2020, s. 48). Indikatorene som brukes er basert på Hunter og Boswell sine indikatorer, som brukte dem i konteksten av å sammenligne funksjonene til uavhengige kommisjoner i Storbritannia (Hunter og Boswell, 2015, s. 10). På denne måten er det relevant å foreta seg endringer i indikatorene for denne avhandlingens kontekst, som er ekspertutvalg i NOU-rapporter. For eksempel utgjør mandatet en essensiell del av disse rapportene. Indikatoren «uavhengighet», har dermed hatt søkelys på å ta utgangspunkt i ekspertutvalgenes grad av uavhengighet særlig oppimot mandatet. Indikatorene kan derimot være utfordrende å skille fra hverandre i de empiriske observasjonene (Hunter og Boswell, 2015, s. 13). For eksempel kan det være utfordrende å foreta seg en vurdering om et utvalg har blitt tillagt uvanlig lang tid for å kunne utrede gode anbefalinger for et stort mandat eller om det er fordi regjeringen gjør det som en forsinkende strategi. På denne måten kan det være viktig å også se på indikatorene på tvers av hverandre for å kunne begrunne hvilke funksjoner som den spesifikke indikatoren omfavner.

Senere skal innholdet analyseres induktivt. Induktive tilnærminger begynner med å se på de empiriske faktaene, med hensikt å så skape abstrakte teoretiske påstander gjennom dem (Toshkov, 2016, s. 38). Etter at funksjonene har blitt lokalisert gjennom indikatorene i de ti



casene, kan funnene bidra til å skape slike abstrakte teoretiske påstander. Som reflektert i de to siste forskningsspørsmålene, vil funnene utforske slike påstander om ulike departementer vektlegger noen funksjoner over andre, og om funksjonene kan si noe om hvordan beslutningstakerne vil handle basert på utredningens anbefalinger.

Hvor funksjonene har tidligere blitt lokalisert i de fire indikatorene, vil funnene fra disse empiriske observasjonene brukes for å etablere kategorier for hvilke overordnede funksjon hver case har. De overordnede kategoriene for utvalgene vil her scores avhengig av om de ble tatt med videre til regjeringsopptak. Funnene brukes så for å besvare det siste forskningsspørsmålet ved å se på hvilken overordnet kategori har høyest eller lavest sannsynlighet for å bli tatt med videre til regjeringsopptak.

## 5.6 Reliabilitet, validitet- styrker og svakheter med metoden

For å ha et godt forskningsdesign, er det nødvendig at forskningsdesignet har høy reliabilitet og validitet.

Reliabilitet er viktig i studiet for å begrense partiskhet samt feil i studiet. Et viktig punkt angående reliabilitet, er at forskeren av studiet skal kunne bevise at resultatene av forskningen hadde vært de samme, om forskningen hadde blitt gjort på samme måte av en annen forsker. Studiet må altså være etterprøvbart. Man må altså være oppmerksom på at dataene man har innhentet for å besvare problemstillingen, er pålitelige. Hvis de ikke er pålitelige, kan man risikere å trekke konklusjoner som ikke er etterprøvbare. Da har man lav reliabilitet, som er med på å delegitimere studiets resultater (Yin, 2018, s. 46). Offentlige rapporter og saksdokumenter er hva som utgjør det primære grunnlaget for data i dette studiet, og kan lokaliseres ved å gå inn på regjeringens offentlige nettsider. Dette kan sies å være gunstig for reliabiliteten for studiet. Siden disse dokumentene er både skriftlige og offentlige, er de pålitelige med hensyn til over- og etterprøvbart. Dataen kan altså dobbeltsjekkes av andre som leser studien, som styrker studiets reliabilitet.

Validitet er også en essensiell del av et forskningsdesign. Det finnes hovedsakelig tre typer validitet: begrepsvaliditet, intern validitet og ekstern validitet. Begrepsvaliditet handler om dataene man bruker faktisk måler det teoretiske begrepet forskeren ønsker å måle. Intern validitet handler om hvordan resultatene av studiet korrelerer med forskningsspørsmålet som har blitt utformet i henhold til problemstillingen i studiet. Ekstern validitet handler om hvorvidt resultatene kan generaliseres til andre studier (Yin, 2018, s. 43-44).

Avhandlingens forhold til begrepsvaliditet har blitt tatt hensyn til, siden hensikten med studiet er å utforske hvilke funksjoner som er tillagt de utvalgte NOU-rapportene. Funksjonenes brukes for å teste hensikten bak hvorfor myndigheter har opprettet utvalg. I og med at dataen stammer fra NOU-rapportene, kan det sies at avhandlingen bruker data som kan testes opp imot dimensjonen om ekspertutvalgs ulike funksjoner. Intern validitet har også blitt tatt hensyn til. De tre forskningsspørsmålene kan alle besvares ved å finne ut av hvilke funksjoner som har blitt tillagt hver av casene. Da vil man for det første finne svar på hvilke funksjoner som blir tillagt casene (forskningsspørsmål 1). I og med at avhandlingen har et utvalg på ti caser, gir dette også grunnlag for å svare på om noen departementer vektlegger noen funksjoner over andre (forskningsspørsmål 2), og om funksjonene kan si noe om hvordan beslutningstakerne vil beslutte utredningens anbefalinger (forskningsspørsmål 3). Hadde avhandlingen beholdt de to siste forskningsspørsmålene, men heller hatt et for lite caseutvalg, ville det har vært mangel på intern validitet. Ti caser er på denne måten med på styrke avhandlingens interne validitet. Ekstern validitet er ikke blitt tatt hensyn til, på bakgrunn av at dette ikke er relevant for hensikten med avhandlingen med henhold til generalisering. Hensikten er å se på et utvalg av NOU-rapporter på klima- og energiområdet fra en viss tidsperiode. Resultatene fra studiet er avhengig av utvalget av casene og valg av tidsperiode. Om andre caseutvalg hadde blitt prioritert med i studiet mens andre hadde blitt utelatt, for eksempel også fra en annen tidsperiode, kan resultatene være annerledes. Når man tar i bruk en kvalitativ metodisk tilnærming, er dette generelle begrensninger man må ta hensyn til. For det første, må man vurdere om de empiriske funnene kan generaliseres eller ikke. I og med kvalitative metoder omhandler å utforske et fenomen dypere, kan det lede til at funnene i studiet er avhengig av konteksten. Dette kan da lede til problemer med å generalisere dem til andre kontekster. Ved å ta hensyn til dette, har studiet allerede lagt til rette for at søkelyset er mot de utvalgte NOU-rapportene, og ikke forsøker å generalisere funnene over til andre NOU-rapporter, eller andre former for offentlige utredningskommisjoner og så videre. Det kan derimot tenkes at funnene kan tyde på funn som kan generaliseres, men for å kunne komme til en vitenskapelig konklusjon på generalisering behøves det mer forskning på fenomenet.

Det finnes også styrker og svakheter med prosessoring som metodisk tilnærming. Styrken til denne metoden er at den ikke bare er begrenset til å se på hvordan preferansene til ekspertutvalget ble reflektert i en politisk beslutning, men også fastslå årsakssammenhengen mellom dem. Metoden for prosessoring gjør det mulig å undersøke hvordan et ekspertpolitisk forslag ble eller ikke ble valgt blant policy alternativene, samtidig som å vurdere andre mulige forklaringer på en politisk beslutning. På denne måten lar den oss undersøke flere kanaler for

påvirkning og å komme til mekanismene som ligger til grunn for ekspertpåvirkning (Christensen, 2022, s. 606). Svakheten med denne metoden er at den er ganske arbeidskrevende, som betyr at antall tilfeller er vanligvis begrenset. Til grunn for at man vanligvis tar i bruk få antall saker, kan det være utfordrende å trekke generelle konklusjoner om påvirkning til eksperter basert på utviklingen av prosesser. På denne måten består casene i prosesseringen, bare en liten del av en større populasjon. Begrensningen kan være mindre om man tar utgangspunkt i et høyere antall cases, men dette kan da igjen skape problemer med studiet blir for stort og derfor lite presist (Christensen, 2022, s. 606).

Begrensningen har derimot forsøkt og blitt tatt hensyn til gjennom et konseptualisert teoretisk rammeverk og operasjonalisering. Funksjonene og måleindikatorene brukes med hensikt å innsnevre prosesseringen. På denne måten har denne metodiske tilnærmingen blitt justert i forhold til konteksten av studiet, med hensyn til begrensningene. Ved å ta utgangspunkt i ti caser som går helt tilbake til år 2000, kan det være utfordrende å ta i bruk kvalitative intervjuer med medlemmene i utvalget for hver NOU-rapport. Dette er fordi det ville vært for mange caser for en masteravhandling for å finne nok data på hver case, både i henhold til tilgang til komposisjonen, den lange tiden siden rapporten ble utredet, og tidsfristen på avhandlingen. Denne begrensningen prøves å ta hensyn til ved bruk en grundig systematisk undersøkelse av den objektive og subjektive dataen, samtidig som å bruke intervjuene gjort i Jomisko sin avhandling for å utforske denne avhandlingens problemstilling og forskningsspørsmål dypere i henhold til funksjonene. Disse er begrensningene som må tas i betraktning når man adresserer funnene i avhandlingen.

## 5.7 Etske hensyn

Enhver studie må ta utgangspunkt i etiske hensyn for å beskytte personlig informasjon. Siden dette studiet ikke tar i bruk kvalitative intervjuprosesser, er det færre etiske begrensninger. Masteroppgaven har derimot som mål å utforske ekspertisen som har blitt brukt for utvalget av NOU-rapporter. Ekspertene som har utredet rapportene med ekspertisen er dermed nevnt med navn i rapportene. For å ta hensyn til etiske omstendigheter, vil den personlige bakgrunnen til hver individuell ekspertaktør utelates. Studiet vil på denne måten ikke nevne navn eller personinformasjon for å beskytte individenes personopplysninger. Hovedfokuset vil derfor heller være på ekspertisen, profesjonen og tilknytningen til ulike institusjoner til ekspertutvalgene. Ofte nevnes det bare stillingstittelen til hver ekspertaktør i komposisjonen, som for eksempel professor, direktør, jurist eller rådgiver. Men dypere data for ekspertene, som

for eksempel tidligere erfaringer eller hvilke institusjoner de tilhører, er ikke alltid dokumentert i NOU-rapportene. Disse relevante dataene vil på denne måten hentes fra ulike offentlige kilder for å begrunne hvilke funksjoner som har blitt tillagt ekspertene i komposisjonen.

### 5.8 Oppsummering av det metodiske rammeverket

Oppsummert vil den overordnede metoden for masteroppgaven være en kvalitativ komparativ casestudie. Avhandlingen tar i bruk en prosessprende metodisk tilnærming. Denne metodiske tilnærmingen ser på preferansene til ekspertutvalget kontra regjeringen, beslutningstakernes tilgang til eksperter, ekspertutvalgets forsøk på å fremme disse beslutningene overfor beslutningstakerne, og i hvilken grad beslutningstakernes responderer på anbefalingene (Christensen, 2022, s. 605). Med hensyn til studiets begrensninger, vil denne metodiske tilnærmingen brukes i samsvar med det konseptualiserte og operasjonaliserte teoretiske rammeverket som leder til måleindikatorene for å besvare studiets problemstilling. Studiet tar i bruk en målrettet small-n tilnærming ved utvalg av caser, og finner casene ved å søke opp på regjeringens offentlige nettside. Både en deduktiv og induktiv tilnærming vil bli brukt for å teste konseptualiseringen og operasjonaliseringen gjennom de spesifikke observasjonene.

## KAPITTEL 6. EMPIRI

Kapittel 6 omfavner analysen av studiets empiriske rammeverk. Her vil de operasjonaliserte indikatorene fra konseptualiseringsprosessen operere som et grensesnitt mellom konseptet og den empiriske verdenen. Indikatorene vil derfor brukes for å kategorisere de ulike funksjonene fra hver enkel NOU-rapport ved å bruke prosesssporing for å kategorisere dem. Dette tilsier at hver enkel rapport vil ha en egen kvalitativ innholdsanalyse, slik at disse casene kan senere i neste kapittel sammenlignes med hverandre ved hjelp av en small-n tilnærming. Å utforske empirien bidrar til å se nærmere på hvilke funksjoner som lå til rette under opprettelsen av ekspertutvalgene. Deretter vil funnene analyseres senere i neste kapittel bruken av problemløsende og symbolske funksjoner på tvers av departementer, om noen departementer vektlegger noen funksjoner over andre, og om funksjonene kan indikere hvordan beslutningstakerne vil handle basert på anbefalingene. Strukturen til rapportene vil ta utgangspunkt fra de eldste utredningene nedover til de nyeste.

### 6.1 Kvoteutvalget

Rapporten «Et kvotesystem for klimagasser» som ble bestilt av Klima- og miljødepartementet og ferdigstilt i 2000, hadde som formål å «[...] utrede et nasjonalt kvotesystem for klimagasser med utgangspunkt i Kyotoprotokollen» (NOU 2000: 1, s. 28). Mer presist omhandlet mandatet inkludering av industrielle virksomheter uten CO<sub>2</sub>-avgifter i kvotesystemet. Utvalget skulle også vurdere om andre sektorer kunne inkluderes uten bekostning på inntektene til staten. De industrielle virksomhetene som ble fritatt for CO<sub>2</sub>-avgift må redusere utslippene, og nye virksomheter må benytte seg av å kjøpe nye kvoter for å kunne gi utslipp. Klimakvotene vil bli delt ut over en lang, men begrenset tid, hvor det også er mulig spare på kvotene og heller bruke dem senere. Kvotesystemet gjort nasjonalt må være mulig å bruke i det internasjonale regelverket. Kvotene må være åpne og tilgjengelige, samtidig som at det skal opprettes regler for å sikre et velfungerende marked. Selve utformingen av kvotesystemet skal også skje i samarbeid med næringslivet (NOU 2000: 1, s. 28-29).

#### 6.1.1 Komposisjon

Kvoteutvalgets komposisjon besto av 11 eksperter; en rådgiver fra Statistisk Sentralbyrå, en rådgiver fra Finansdepartementet, en styreleder fra Worldwatch Institute, en forsker fra CICERO Senter for klimaforskning, en direktør fra Statoil, en herredsrettsdommer, en professor i økonomi, en rådgiver fra Miljøverndepartementet, en underdirektør fra Nærings- og handelsdepartementet, en rådgiver fra Samferdselsdepartementet, og en rådgiver fra Olje- og

energidepartementet (NOU 2000: 1, s. 30). For den problemløsende funksjonen er det funnet begrensede empiriske funn, da mangfoldet av data tyder på bruk av underbyggede funksjoner. Dette er fordi ekspertene i komposisjonen er alle ansatt i en form for heleid eller delvis eid statlig virksomhet. Mangfoldet av ekspertene tilhører offentlige institusjoner som for eksempel gjennom Finansdepartementet, Miljøverndepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Samferdselsdepartementet og Olje- og energidepartementet. Selv også den ene av to professorer har tilknytning til Finansdepartementet. En slik høy grad av representasjon av offentlige ansatte kan tyde på mangel på faglig uavhengighet i fordel for å oppnå politiske interesser eller preferanser. Ekspertene i komposisjonen kan tenkes å ha kjennskap til regjeringen eller departementet de tilhører, som sannsynliggjør at preferansene til den sittende regjering føres videre under utredningsprosessen. Med tanke på komposisjonens oppbygning, kan dette gi indikasjoner på forsøk på å bygge konsensus og samhandling, eller medbringe støtte for den foretrukne politikken som regjeringen utøver (Christensen, 2022, s. 603). Men verdt å merke er at utvalgsmedlemmene relatert til departement understreker at deres rolle er som profesjonelle medlemmer, som har som hensikt å ikke føre de politiske preferansene til regjeringen under utredningsarbeidet (NOU 2000:1, s. 7).

### *6.1.2 Uavhengighet*

Kvoteutvalget har blitt gitt et innsnevret og noe spesifisert mandat. Det er et innsnevret mandat på bakgrunn av utrednings hovedmål om å «[...] utrede et nasjonalt kvotesystem for klimagasser med utgangspunkt i Kyotoprotokollen» (NOU 2000: 1, s. 28). Mandatet ble formulert til grunn for press på regjeringen (NOU 2000: 1, s. 28). At mandatet kommer med et mandat som understreker at de skal opprette et nasjonalt kvotesystem, er en innsnevret formulering på bakgrunn av at det gir en normativ retning på hva utvalget skal gjøre. Samtidig er det et noe spesifisert mandat, fordi utvalget blir tilgitt flere retningslinjer som for eksempel diverse krav til hvordan kvotesystemet burde være oppbygget (NOU 2000: 1, s. 28). For den problemløsende funksjonen, viser det til at utvalget hadde rom for å komme med anbefalinger som justerer mandatet så lenge det er relevant for problemet. Mandatet henviste til at kvotesystemet bør omfatte alle klima som omfattes av Kyotoprotokollen (NOU 2000: 1, s. 28). Men utvalgets anbefalinger er at diverse klimagasser, som blant annet HFK/PFK som substitutt for KFK og haloner, og SF<sub>6</sub> utenom magnesiumproduksjon ble uegnet som en del av kvotesystemet (NOU 2000: 1, s. 9). Dette viser til utvalgets grad av uavhengighet og frihet til å operere innenfor mandatets innsnevrede og noe spesifisert rammeverk. Utvalget viser det til at utvalget har i en stor grad forholdt seg til mandatets rammer, ved at utvalget ikke kommer med anbefalinger med henhold til tilgrensede politiske problemstillinger. De peker derimot på

de økonomiske konsekvensene for Norge om forslaget om å begrense landenes adgang til å benytte Kyotomekanismene om det vedtas, og på forutsetning for på hvilken måte kvotesystemet burde utformes (NOU 2000: 1, s. 6). Videre har utvalget unngått å utforske diverse spørsmål utenfor mandatet, og ivarett flere punkter i mandatet (NOU 2000: 1, s. 6). Selv om mandatet er innsnevret og noe spesifisert, som kan ved første blick gi indikasjoner på bruk av underbyggende funksjoner, viser utvalgets grad av uavhengighet til at utsagnet om at de politiske preferansene til regjeringen ikke har blitt medført videre i utredningsarbeidet har blitt tatt hensyn til (NOU 2000: 1, s. 6).

#### *6.1.3 Ressurser og tid*

Det rapporteres at utvalget har hatt 15 møter under utredningen og et faglig seminar. Samtidig har de fått bistand til reiser til Bærum for å besøke kraftbørsen Nord Pool, og møtt med diverse representanter fra det svenske kvoteutvalget. Utvalget har også fått deltatt på eksterne konferanser og seminarer både i Norge og i utlandet, samtidig som det dokumenteres samhandling med andre utredningsmiljøer (NOU 2000: 1, s. 32-33). Utredningen ble opprettet ved kongelig resolusjon den 23. oktober 1998 og ble levert den 17. desember 1999, som tilsvarer 14 måneder til disposisjon (NOU 2000: 1, s. 2). Tidsfristen samsvarer med NOU-rapporters generelle tidsfrist på om lag ett år eller mer (Christensen og Holst, 2017, s. 822). I og med at utvalget har blitt gitt tilstrekkelig med ressurser og god nok tid for utredning, tyder dette på bruk av problemløsende funksjoner (Hunter og Boswell, 2015, s. 13).

#### *6.1.4 Regjeringsopptak*

Rapporten ble tatt opp til stortingsmelding med tilråding fra Miljøverndepartementet den 22. juni, og ble godkjent i statsråd på dagen. I stortingsmeldingen fremlegges det regjeringens forslag for kvoteplikt gjennom det vedtatte nasjonale kvotesystemet forbeholdt Kyotoprotokollen fra år 2008-2012. Det dokumenteres at en stor grad av vurderingen har tatt utgangspunkt i anbefalingene til Kvoteutvalget, men at noen av spørsmålene som utvalget har drøftet har blitt utelatt (Miljøverndepartementet, 2001, s. 18).

Det trekkes frem tre punkter for oppsummering av utvalgets anbefalinger. For det første anbefaler utvalget at det skal «[...] innføres et bredt nasjonalt kvotesystem med kvoteplikt fra 2008» (NOU 2000: 1, s. 23). Dette korrelerer med det innsnevrede mandatet. For det andre anbefales det at «Alle utslipp som er egnet til å reguleres med kvoteplikt, skal inngås i systemet» (NOU 2000: 1, s. 23). Men de understreker at de burde bli gitt en vurdering av noen utslipp de mener ikke er egnet til å inkluderes i systemet, blant annet «[...] N<sub>2</sub>O og CH<sub>4</sub> fra forbrenning, CO<sub>2</sub> fra kalking i jordbruket og fra løsemidler, CH<sub>4</sub> og N<sub>2</sub>O fra jordbruket, HFK/PFK som

substitutt for KFK og haloner og SF<sub>6</sub> utenom magnesiumproduksjon» (NOU 2000: 1, s. 23). For det tredje understreker utvalget at kvotesystemet vil være mulig å omfatte 90% av de omfattende klimautslippene hvis systemet tar med alle kvoteegnede klimagasser (NOU 2000: 1, s. 23).

Sett i lys av disse tre hovedanbefalingene, har regjeringen først og fremst lagt vekt på den første anbefalingen, som var å utrede det nasjonale kvotesystemet i henhold til anbefalingene. Dette er ikke overraskende, da dette var allerede innskrevet i mandatet før anbefalingene kom. For den andre anbefalingen dokumenteres det at «[...] flere av de rimelige tiltakene som drøftes i SFTs tiltaksanalyse rettet mot utslippskilder som det nå ikke ligger til rette for å inkludere i et kvotesystem. Dette gjelder blant annet tiltak på avfallsfyllinger og tiltak for å begrense/reducere utslipp av HFK, PFK og SF<sub>6</sub> fra kjøleanlegg» (Miljøverndepartementet, 2001, s. 22). Dette viser at de har tatt hensyn til anbefalingene fra utvalget gjennom vurdering av hvilke av disse som er egnet til å være med.

For den tredje anbefalingen, dokumenteres det at systemet burde «[...] omfatte CO<sub>2</sub> -utslipp fra forbrenning av fossile brensler til energiformål, utslipp av CO<sub>2</sub> fra bruk av fossile brensler i industrielle prosesser samt utslipp av lystgass (N<sub>2</sub>O), perfluorkarboner (PFK) og svovelheksafluorid (SF<sub>6</sub>) fra industrielle prosesser» (Miljøverndepartementet, 2001, s. 18). Dette omfatter omtrent 80% av de nasjonale utslippene (Miljøverndepartementet, 2001, s. 18). Sett i lys gjennom anbefalingene om at kvotesystemet ville kunne omfatte 90% av utslippene, kan det argumenteres at de også har tatt hensyn til mangfoldet av utvalgets anbefalinger. Indikatoren tillegges bruk av underbyggende funksjoner, på bakgrunn av at anbefalingene ble brukt for å støtte regjeringens politiske preferanser (Hunter og Boswell, 2015, s. 14). Det kan på en side også sies at det har blitt tatt i bruk problemløsende funksjoner, i og med at regjeringen også har gjort vurderinger på spesifikke anbefalinger som ikke var nevnt i mandatet, som for eksempel en vurdering på utslipp som utvalget mente ikke var egnet kvotesystemet.

## 6.2 Gassteknologiutvalget

Rapporten «Gassteknologi, miljø og verdiskaping» som ble bestilt av Energidepartementet og ferdigstilt i 2002, hadde som formål å «[...] vurdere ulike organisasjonsformer for å fremme mer miljøvennlig bruk av naturgass til energiformål, herunder en etablering av et selskap for å fremme utvikling av miljøvennlig teknologi.» og «[...] se på hvordan forskning og utvikling kan brukes til å stimulere utprøving, kommersialisering og introduksjon av nye miljøvennlige



naturgassanvendelser i Norge. Siktemålet er å forsterke innsatsen for at Norge og norske teknologimiljøer, i samarbeid med andre land, skal få en sterk posisjon i utviklingen av teknologi (NOU 2002: 7, s. 1). Det er ikke noe formelt navn på utvalget, så følgende bruk av utvalget vil bli beskrevet som «gasssteknologiutvalget».

#### *6.2.1 Komposisjon*

Gassteknologiutvalgets komposisjon besto av åtte eksperter; en administrerende direktør for IFE, en daglig leder i Miljøstiftelsen Bellona, en selvstendig næringsdriver, en konserndirektør i Statnett, en seniorrådgiver i SIVA, en avdelingssjef i Norges Forskningsråd, en direktør i Hydro Energi, og en professor ved institutt for klima- og kuldeteknikk (NOU 2002: 7, s. 2-3). For den problemløsende funksjonen, tyder funnene på bruk av kunnskap fra en variasjon av profesjoner. Ekspertene tilhører ulike institusjoner fra akademia, privat virksomhet og flere har relevant kunnskap innen energisektoren. Som resultat en kvalifisert komposisjon som brukes for å fylle kunnskapshull, tyder dette på bruk av problemløsende funksjoner (Hunter og Boswell, 2015, s. 13). For den underbyggende funksjonen, er det ikke mye som tyder på tilknytning til politiske preferanser, på bakgrunn av at komposisjonen ser ut som å ha blitt utvalgt på bakgrunn av deres ekspertise gjennom akademisk kunnskap og erfaring fra energisektoren. For den legitimerende funksjonen, virker antallet eksperter som begrenset i forhold til andre caser i det empiriske utvalget. Et så lavt antall, kan for det første påvirke kvaliteten på kunnskapen som utredes. For det andre kan det vise til at departementet eller regjeringen ikke anses rapportens anbefalinger til å ville være betydningsfulle og dermed opprettes med hensikt å kun vise politisk handlekraft.

#### *6.2.2 Uavhengighet*

Gassteknologiutvalget har blitt gitt et innsnevret og noe spesifisert mandat. Det er et innsnevret mandat på bakgrunn av at utredningen hadde to hovedoppgaver som var å «[...] vurdere ulike organisasjonsformer for å fremme mer miljøvennlig bruk av naturgass til energiformål, herunder en etablering av et selskap for å fremme utvikling av miljøvennlig teknologi» og «[...] se på hvordan forskning og utvikling kan brukes til å stimulere utprøving, kommersialisering og introduksjon av nye miljøvennlige naturgassanvendelser i Norge. Siktemålet er å forsterke innsatsen for at Norge og norske teknologimiljøer, i samarbeid med andre land, skal få en sterk posisjon i utviklingen av teknologi» (NOU 2002: 7, s. 1). At mandatet kommer med tydelige mål som for eksempel å fremme miljøvennlig bruk av naturgass til energiformål og etablering av et selskap indikerer et innsnevret mandat. Samtidig er det noe spesifisert, hvor disse retningslinjene presenteres i mandatets hovedoppgave. Oppbyggingen av mandatet tyder på en

bruk av underbyggende funksjoner, da deres rom for uavhengig arbeid og frihet til arbeidet er begrenset til mandatet. Det poengteres også at det ble foretatt en ny vurdering for utvalgets mandat og sammensetning når samarbeidsregjeringen mellom KrF, Høyre og Venstre tiltrådte etter den kongelige resolusjonen. Utredningen ble herav begrenset til å den andre hovedoppgaven med noen endringer, hvor den første ble sett bort ifra. Bakgrunnen for endring var for å «[...] rette større fokus mot nye miljøvennlige teknologier for naturgass» (NOU 2002: 7, s. 2). At den nye regjeringen tillagte utvalget å se bort ifra en av hovedoppgavene, og foreta endring til den andre hovedoppgaven i mandatet, kan vise til bruk av politisk kontroll og begrensninger påført av regjeringen (Hunter og Boswell, 2015, s. 14).

### *6.2.3 Ressurser og tid*

Det rapporteres at utvalget har hatt 10 møter under utredningen, blant annet i Brussel, Oslo, Kjeller, Haugesund, Trondheim, og et besøk til gassbehandlingsanlegget på Kårstø. Antallet møter er noenlunde begrenset komparativt med de andre casene, men deres reisebistand legger til rette noenlunde tilgang på ressurser (NOU 2002: 7, s. 3). Akkurat i dette tilfelle, må tilgang på ressurser bli sett på i sammenhengen med tiden. Utredningen ble opprettet ved kongelig resolusjon den 5. oktober 2001 som et hurtigarbeidende utvalg og ble levert den 1. mars 2002, som tilsvarer 5 måneder til disposisjon (NOU 2002: 7, s. 4). Fem måneder er en uvanlig liten tid både sammenlignet med de andre casene og den generelle tidsfristen på NOU-rapporter. Verdt å merke er at mandatet for utredningen ble også som sagt endret underveis av en ny regjering (NOU 2002: 7, s. 2). I bunn og grunn aksepterte utvalget oppnevningen og tidsrammen for verket, men det dokumenteres at en av ekspertene i komposisjonen fant prosessen verdig for kritikk (NOU 2002: 7, s. 4). Avhengig om tilgang på ressurser var tilstrekkelig eller ikke, vil den uvanlige korte tidsfristen gi indikasjoner på bruk av underbyggende funksjoner. Ut ifra av utvalget blir dokumentert som et hurtigarbeidende utvalg, kan dette vise til høy interesse av regjeringen for å komme med anbefalinger som støtter deres politiske preferanser.

### *6.2.4 Regjeringsopptak*

Rapporten ble tatt opp til stortingsmelding som følge av utvalgets anbefalinger. Det ble lagt til rette for flere tiltak som resultat av anbefalingene. Det ble gjort forskning og utvikling for å stimulere utprøving, kommersialisering og introduksjon av nye anvendelser for naturgass som ikke er like skadelige for miljøet, som for eksempel inkluderte diverse teknologi tilknyttet miljøvennlig hydrogen og gass. Utredningen bidro også til økt offentlig finansiert forskning på området. Den offentlige forskningsinnsatsen for dette ble også øket fra regjeringen. For

eksempel ble energiforskning økt med hele 100 millioner kroner over 2 år. Andre tiltak var at det ble lagt til ulike krav knyttet til deponering og utskilling av CO<sub>2</sub>, samtidig som en gjennomgang av CO<sub>2</sub>, avgiften, og satsingen på miljøvennlig bruk av hydrogen og gasskraftverk ble en del av programmet «Energi, miljø, bygg og anlegg (NOU 2002: 7, s. 6). At rapporten ble tatt videre til stortingsmelding og følgende tiltak oppsto, viser til at anbefalingene ble noenlunde tatt i bruk. Men i og med at mandatet ble endret underveis i utredningen, viser dette til at tiltakene som ble brukt var de som var ønskelige for den sittende regjeringens politiske preferanser, og dermed indikerer bruk av underbyggende funksjoner.

### 6.3 Lavutslippsutvalget

Rapporten «Et klimavennlig Norge» bestilt av Klima- og miljødepartementet som ble ferdigstilt i 2006, hadde som formål å «[...] utrede hvordan Norge kan oppnå betydelige reduksjoner i de nasjonale utslippene av klimagasser på lengre sikt [...]» (NOU 2006: 18, s. 15). Forenklet skulle utvalget komme med anbefalinger som kan bidra med å kunne redusere de nasjonale klimautslippene med 50-80 % innen 2050. For å gjøre dette, har mandatet lagt til rette for et teknologioptimistisk perspektiv, gjennom tilfelle av at utvalget skulle «[...] vurdere hvilke tiltak som kreves for å utløse de teknologiske potensialene» (NOU 2006: 18, s. 15).

#### 6.3.1 Komposisjon

Lavutslippsutvalgets komposisjon består av syv eksperter; en professor og samfunnsøkonom med erfaring i miljøproblematikk, en administrerende direktør, en professor i ressursøkonomi, en direktør med erfaring i forvaltning av miljømerking, to direktører med erfaring fra energisektoren, og en konsernsjef med erfaring fra energisektoren (NOU 2006: 18, s. 15). Komposisjonens bruk av eksperter tilhørende akademia er velegnede eksemplarer på bruk av problemløsende funksjoner. To av ekspertene er professorer med relevant kunnskap om rapportens mandat. Resterende og flere eksperter i komposisjonen har relevant utdanning tilknyttet energisektoren i tråd med rapportens mandat. Denne tidligere faglige kunnskapen gjør at deres posisjon i komposisjonen kan sies å være velegnet for å kunne utrede gode anbefalinger. Derfor kan det styrke disse ekspertenes autorative rolle, og underbygger deres plass som eksperter på bakgrunn av at de er velegnet til å utrede effektive anbefalinger for rapportens mandat. For den underbyggende funksjonen var den ene direktøren på den tiden en vararepresentant for Stortinget og medlem av Venstre-partiet. Rapporten ble oppnevnt ved kongelig resolusjon den 11. mars i 2005 under daværende statsminister Kjell Magne Bondevik fra KrF. Direktøren kan ha kunnskap til ulike deler av departementet eller den sittende

regjeringen til grunn for direktørens politiske bakgrunn. Men på en annen side utgjør denne eksperter kun en liten del av antallet i den overordnede komposisjonen, i tillegg til at kunnskapen og erfaringen innen klimarelaterte saker kan heller argumenteres for å være nyttig kunnskap for å utrede mandatet. På denne måten kan det tyde på at bruk av en enkel politisk aktør i komposisjonen ikke legger til rette for et godt nok grunnlag for si at regjeringen har tatt i bruk underbyggende funksjoner. Det kan derimot argumenteres at direktørens plass var for å skape samhandling for utredningen, da KrF og Venstre hadde noen likheter i deres generelle politiske preferanser. I henhold til den legitimerende funksjonen, er det ett trekk som det trekkes oppmerksomhet til. For det første er det kun syv medlemmer i utredningens komposisjon. Siden Lavutslippsvalgets overordnede mandat er i likhet med Klimautvalget 2050 (som hadde 15 eksperter) har dette utvalget under halvparten av antall eksperter i komposisjonen. Et så lavt antall, kan påvirke kvaliteten på kunnskapen som utredes, og kan vise til at departementet eller regjeringen ikke anses rapportens anbefalinger til å ville være betydningsfulle og dermed opprettes med hensikt å kun vise politisk handlekraft.

### *6.3.2 Uavhengighet*

Lavutslippsutvalget har blitt gitt et innsnevret og noe uspesifisert mandat. Det regnes som et innsnevret mandat på bakgrunn av at utredningens hovedoppgave var «[...] å utrede hvordan Norge kan oppnå betydelige reduksjoner i de nasjonale utslippene av klimagasser på lengre sikt [...]» (NOU 2006: 18, s. 15). Selv om mandatet er innsnevret til grunn for at det viser til et spesifikt ønske om å redusere nasjonale klimagasser, må dette ses i et større perspektiv med Kyotoprotokollen hvor det var en forpliktelse om å bekjempe skadelige klimaendringer (NOU 2006, s. 23). Det kan dermed tenkes at det ble tillagt press på regjeringen for å ta tak i problemet, og kan dermed tenkes å ikke nødvendigvis være på bakgrunn av en særegen politisk preferanse. Samtidig er mandatet også noe uspesifisert på bakgrunn av mangel på tydelige retningslinjer for utvalget, annet at fokuset skal være på å kartlegge hvordan utslippene kan reduseres med 50-80 % innen 2050 (NOU 2006: 18, s. 15). Det uspesifiserte mandater legger til rette for en høy tolkning og uavhengighet utredningen, som stemmer overens med utvalgets utsagn om at de «[...] ble gitt stor grad av frihet i tolkning og oppfølging av mandatet» (NOU 2006: 18, s. 16). Utvalget dokumenterer jevnlig møter med Miljøverndepartementet hvor departementet også har vært orientert gjennom sakslister og referansemøter fra møtene (NOU 2006: 18, s. 16). For den underbyggende funksjonen, kan det tette samarbeidet og oppfølgingen av Miljøverndepartementet gi indikasjoner på at regjeringens preferanser ble til en grad medbrakt under utredningen. Samarbeidet og oppfølgingen kan også ved første blick vise til en form for kontroll på arbeidet. Selv om utvalget hadde en høy frihet for tolkning av arbeidet, viser

forholdet mellom utvalget og departementet til at friheten ikke var ubegrenset, da samarbeidet og oppfølgingen kan heller ha vært en måte for departementet å være på vakt på at utvalgene ikke produserer flau anbefalinger (NOU 2006: 18, s. 16 og Hunter og Boswell, 2015, s. 14). Sett i lys av at utvalget også hadde god tid over ett år før utredningen ble ferdigstilt, gir disse indikasjoner til særlig bruk av legitimerende funksjoner.

### *6.3.3 Ressurser og tid*

Det rapporteres at utvalget har hatt 15 møter under utredningen. Utvalget dokumenterer å ha hatt samhandling med relevante aktører innad sivilsamfunnet samt i fagmiljøer, for eksempel gjennom fire åpne høringer og møtene med relevante fagmiljøer, bedrifter, organisasjoner, 11 departementer, 5 etater og opprettelsen av en egen hjemmeside. Det understrekes samtidig et godt samarbeid med Miljøverndepartementet, og dokumenteres at innspillene gjennom hjemmesiden, høringene og møterunden har bidratt positivt (NOU 2006: 18, s. 15-16). Antall møter og innspill tyder på tilstrekkelig med bistand og tilgang på ressurser. Utredningen ble opprettet ved kongelig resolusjon den 11. mars 2005 og ble levert den 4. oktober 2006, som tilsvarer over 18 måneder til disposisjon (NOU 2006: 18, s. 15). Dette viser rundt et halvt år ekstra tid over normen for tidsfristen på en NOU-rapport. Den lange tidsfristen kan indikere bruk av legitimerende funksjoner, men sett sammen med tilstrekkelig tilgang til ressurser, kan det også indikere at arbeidet var mangfoldig og ble dermed gikk tilstrekkelig god tid til å produsere gode anbefalinger. På denne måten tyder det også bruk av problemløsende funksjoner.

### *6.3.4 Regjeringsopptak*

Rapporten ble tatt opp til stortingsmelding i 2007 som følge av en høring fra over 90 institusjoner. Det dokumenteres at de fleste av uttalelsene til de 15 rådene fra utvalget ble møtt med støtte (Regjeringen, 2007). Stortingsmeldingen som hadde utgangspunkt fra anbefalingene fra Lavutslippsutvalget, var St.meld. nr 34 (2006-2007) – Norsk klimapolitikk og senere Meld. St. 21 (2011-2012). Anbefalingene som ble tatt i bruk var hovedsakelig relatert til subsidier av elbiler, da disse ledet til både kostnadseffektivisering og reduisering av miljøskadelige utslipp (Hovland, 2023). At regjeringen tok rapporten videre til en stortingsmelding og fulgte opp noen av anbefalingene, tyder på bruk av problemløsende funksjoner. Lederen for utvalget understreker derimot at kun fire av 15 femten råd ble fulgt opp gjennom regjeringsopptak (Hovland, 2023). Siden da mangfoldet av rådene ble sett bort ifra i utredningen, er det på denne måten også begrenset bruk av funnene. Som resultat viser dette til bruk av legitimerende funksjoner.

## 6.4 Olsenuutvalget

Rapporten «Globale miljøutfordringer – norsk politikk» bestilt av Finansdepartementet som ble ferdigstilt i 2009, hadde som formål å «[...] utrede hvordan bærekraftig utvikling og klima bedre kan ivaretas i offentlige beslutningsprosesser» (NOU 2009: 16, s. 3). Dette tilsier å utforske hvordan langsiktige hensyn til miljø kan knyttes inn mot beslutninger, og på hvilken måte man kan prioritere miljøskader opp imot økonomiske kostnader, på hvilken måte det er mulig å overkomme utfordringer for å ta i bruk miljøvennlig teknologi, og om regelverket rundt dette er gode nok. Utvalget skulle komme med anbefalinger til hvordan dette kan forbedres, samtidig som å vurdere behovet for nye retningslinjer, ut ifra Norges strategi for bærekraftig utvikling fra 2008 (NOU 2009: 16, s. 7).

### 6.4.1 Komposisjon

Olsenuutvalget komposisjon består av ni eksperter; en administrerende direktør i Statistisk Sentralbyrå, en professor i termisk kraftproduksjon, en fylkesmiljøvernsjef, en professor i økonomi, en forsker i samfunnsøkonomi, en professor i økonomi, en seksjonssjef i direktoratet for naturforvaltning, en kontorsjef, og en daglig leder med erfaring i økonomi (NOU 2009: 16, s. 7). For den problemløsende funksjonen, består komposisjonen av en høy grad av eksperter som relaterer til academia gjennom økonomisk kunnskap og offentlige aktører sittende med administrativ kunnskap. Flere av dem har erfaring gjennom felt relatert til klima- og miljø, og utgjør på denne måten relevant kunnskap for utredningens mandat. Det kan også tyde på bruk av underbyggende funksjoner, en av ekspertene har tilknytning til direktoratet for naturforvaltning. Aktøren kan ha kjennskap til departementet eller regjeringen, og kan medføre at deres preferanser blir ført videre i utredningen. Dette utgjør derimot et enkelt tilfelle, som gjør at funnene for underbyggende funksjoner kan sies å være begrenset. Men sett sammen med at de fleste har økonomisk bakgrunn eller erfaringer uavhengig av profesjonene, kan dette legge til rette for at komposisjonen har blitt utvalgt på bakgrunn av mandatets ønske om å gjøre det mest kostnadseffektivt. Men da mandatet ikke indikerer et veldig innsnevret mandat, kan dette bety at departementet har generelle preferanser for i hvilken retning mandatet blir utredet med henhold til kostnadseffektivitet. Selv om mandatet da er bredt og dermed ikke et ferdig etablert handlingsvalg, kan det tenkes at aktørene har blitt valgt i komposisjonen på bakgrunn av å ivareta Finansdepartementets tilnærminger for kostnadseffektivitet. For den legitimerende funksjonen, kan det også tyde på begrensede funn. Antallet i komposisjonen tyder på et lavt utvalg, som kan påvirke kvaliteten på kunnskapen i en viss grad. Det er derimot ikke et like lavt antall sammenlignet med andre caser i studiet. Sett i lys av at det også ikke befinner seg mange

eksperter med en autorativ karakter i komposisjonen, velges legitimerende funksjoner å se bort ifra.

#### *6.4.2 Uavhengighet*

Olsenutvalget har blitt gitt et bredt og noe spesifisert mandat. Det er et bredt mandat på bakgrunn av at utvalget skal «[...] vurdere hvordan bærekraftig utvikling bedre kan ivaretas i offentlige beslutningsprosesser» (NOU 2009: 16, s. 7). Mandatets ønske om bærekraftig utvikling i offentlige beslutningsprosesser, gir ikke høye indikasjoner for en normativ politisk retning, da bærekraftig utvikling heller er et overordnet mål for norsk politikk. Samtidig er mandatet også noe spesifisert, siden mandatet legger til rette for noen retningslinjer som skal følges for å besvare mandatet. For den problemløsende funksjonen, har utvalget valgt å konsentrere seg på mandatet etter deres egen tolkning. Utvalget presiserer deres fokus vil være på klimautfordringer, biologisk mangfold og miljøavgifter (NOU 2009: 16, s. 8). Disse to første temaene, er relevante til presiseringen i mandatet, men valget om å ha fokus på miljøavgifter er ikke spesifisert i mandatet. Dette tyder på at utvalget hadde en grad av frihet til å tolke mandatet, så lenge det var relevant for mandatet. Sett i sammen med at utredningen tok litt over et år, som samsvarer med normen til den generelle fristen til NOU-rapporter, tyder det på at justeringene utvalget er på bakgrunn av problemløsende funksjoner, og ikke legitimerende funksjoner.

#### *6.4.3 Ressurser og tid*

Det rapporteres at utvalget har hatt 15 møter under utredningen. Det dokumenteres bruk av eksterne aktører i møtene, samtidig som at utvalget har hatt et seminar. Utvalget har også fått to innspill gjennom en utredning om klimapolitikk for en liten økonomi, og en utredning om utvikling innen teknologi, klima og bruk av virkemidler (NOU 2009: 16, s. 8). Antallet møter er tilstrekkelig sammenlignet med de andre casene, samtidig som deres tilgang seminar og innspill gjennom to utredninger fra eksterne aktører viser til tilstrekkelig tilgang til ressurser. Utredningen ble opprettet ved kongelig resolusjon den 30. mai 2008 og ble levert den 22. juni 2009, som tilsvarer 13 måneder til disposisjon (NOU 2009: 16, s. 3). Dette regnes som en akseptabel tidsfrist, da den generelle fristen for en NOU-rapport ligger på rundt ett år eller mer (Christensen og Holst, 2017, s. 822). Utvalgets tilstrekkelige omfang av ressurser og tid tyder på bruk av problemløsende funksjoner.

#### *6.4.4 Regjeringsopptak*

Rapporten ble ikke direkte tatt opp til en stortingsmelding, men nevnes kort i stortingsmelding 14 (2015-2016) gjennom at Olsenutvalget «[...] anbefaler at det gjøres grep for å skape et bedre samsvar mellom ansvar og insentiver» (Klima- og miljødepartementet, 2015, s. 151).

Anbefalingen er relatert til at kommunene ikke har noen økonomisk kompensasjon for det eventuelle tapet i forhold til vern av arealområder (Klima- og miljødepartementet, 2015, s. 151). At rapporten ikke ble tatt videre til stortingsmelding, tyder ved første blick på bruk av legitimerende funksjoner. Dette er fordi at hensikten bak opprettelsen kan tyde på å vise offentligheten at de tar grep på et samfunnsproblem med lite hensikt å følge opp problemet for å vise handlekraft. Men sett i lys av Jomisko (2015, s. 166-174) som viser i sin avhandling gjennom intervjuer med ekspertene i utvalgets komposisjon, gir funnene indikasjoner på at hensikten bak opprettelsen av Olsenuutvalget heller var for å undergrave anbefalingene som kom ifra Lavutslippsutvalget. Selv om anbefalingene ikke ble tatt med videre gjennom for eksempel en stortingsmelding, legger intervjuene i avhandlingen til rette for at hensikten heller var å underbygge departementets politiske preferanser.

## 6.5 Klimatilpasningsutvalget

Rapporten «Tilpassing til eit klima i endring» bestilt av Klima og Miljødepartementet som ble ferdigstilt i 2010, hadde som formål å «[...] bidra til bærekraftig utvikling gjennom økt kunnskap om hva klimaendringene betyr for Noreg, og gi råd om hvordan myndigheter og andre best kan gå fram for å forebygge negative virkninger av disse endringene på mennesker, samfunn og miljø» (NOU 2010: 10, s. 25). Utvalget har som oppgave å belyse kunnskap der hvor klimaendringer kan bidra til utnyttelse for økt verdiskaping og gi anbefalinger på hvordan dette kan bli gjort på best mulig måte, og utforske risikoen klimaendringene har på samfunnet og naturen og hvilke samfunnsenheter og demografiske lokasjoner som er mest utsatt (NOU 2010: 10, s. 25).

### 6.5.1 Komposisjon

Klimatilpasningsutvalgets komposisjon består av 17 eksperter; en fylkesmann med utdanning som siviløkonom, en direktør for Norsk institutt for skog og landskap, en seniorrådgiver med utdanning i planteøkologi og biodiversitet, en professor i oseanografi med erfaring i klimaforskning, en leder for Natur og Ungdom, en seniorforsker og klimatolog, en seksjonssjef, en seniorforsker med utdanning som antropolog og polarforsker, en avdelingsleder med utdanning i spesialpedagogikk og sosialpedagogikk, en selvstendig næringsdriver, en avdelingsdirektør, en avdelingsdirektør med utdanning som biolog, en rektor, en sjefsingeniør med erfaring innen klimatilpasning og miljøspørsmål, en forskningsleder ved Havforskningsinstituttet, en forskningsleder som er professor i samfunnsøkonomi og en rådmann (NOU 2010: 10, s. 26). For den problemløsende funksjonen, kan man se at det finnes



en rekke mangfold yrker for utvalgets komposisjon. Komposisjonen omfavner yrker relatert til akademia og andre ulike institusjoner. Denne variasjonen av relevant kunnskap og bruken av forskningsrelaterte eksperter er alle tegn som tyder på bruk av problemløsende funksjoner. For den underbyggende funksjonen finner man begrensede funn. Utredningen ble bestilt under Stoltenberg-regjeringen. Dette er interessant fordi den ene rektoren i komposisjonen var også en politiker for Arbeiderpartiet. Ved første blick kan dette vise til at vedkommende ble valgt i komposisjonen på bakgrunn av sine politiske preferanser med hensikt om å fremme disse preferansene videre i anbefalingene. Men siden dette er bare et enkelt tilfelle kontra de 16 andre ekspertene, kan det argumenteres for manglende grunnlag for å konkludere med bruk av tydelige underbyggende funksjoner. For den legitimerende funksjonen finner man noen interessante funn. For det første var fylkesmannen for Sogn og Fjordane lederen for utvalget, og en annen rådmann en av ekspertene i utvalget. Fylkesmann og rådmann er offentlig posisjoner med en svært autorativ karakter. Sett i lys av at fylkesmannen også var lederen av utvalget, kan dette si å styrke legitimiteten til utvalgets anbefalinger. På denne måten kan dens autorative figurer tyde på bruk av legitimerende funksjoner.

#### *6.5.2 Uavhengighet*

Klimatilpasningsutvalget har blitt gitt et bredt og noe uspesifisert mandat. Dette reflekteres også i utsagnet til utvalget som tilføyer at «Klimatilpassing er eit breitt og omfattande felt, og utvalet har fått eit omfattande mandat» (NOU 2010: 10, s. 26). Det er et bredt mandat på bakgrunn av at utvalget skal utrede hvilken risiko klimaendringene representerer for natur og samfunn, uten en normativ retning for preferanser. Samtidig er mandatet også noe uspesifisert, til grunn for at retningslinjene som forekommer er både få og generelle. Mandatet tilsier at utredningens hovedfokus skal være på menneskers helse og sikkerhet, fysisk infrastruktur og bygninger, næringsliv, naturmiljø og primærnæringer (NOU 2010: 10, s. 25). Det er på denne måten uspesifisert i og med at det ikke for eksempel er spesifisert i hvilke samfunnsområder som skal analyseres, som for eksempel i en enkel kommune, fylke, områder, institusjoner eller lignende. Å gå gjennom ulike samfunnsområder vil heller ikke erstatte vurderingene som allerede blir gjort innenfor de ulike sektorene (NOU 2010: 10, s. 26). Men mandatet påfører dem andre delretningslinjer på hvordan dette skal gjøres, som for eksempel at det «[...] skal gjøres anslag for de langsiktige samfunnsøkonomiske kostnadene og gevinstene for de sektorene som blir sterkest berørt av klimaendringene» (NOU 2010: 10, s. 25). Men disse delretningslinjene er også generelle, og må dermed tolkes av utvalget selv angående hvordan de ønsker å gjøre det. Utvalgets tilnærming til mandatet tyder på bruk av legitimerende funksjoner. Dette er på grunn av den høye graden av tolkningsuavhengighet som mandatet påfører, som kan indikere at

regjeringen har lite interesse i å bruke funnene, men kan fungere som en måte for regjeringen å signalisere troverdighet og handlekraft. Sett i sammen med tidsperioden, som var på nesten to år og kan dermed karakteriseres som en lang tidsperiode, kan dette indikere på legitimerende funksjoner.

### *6.5.3 Ressurser og tid*

Det rapporteres at utvalget har hatt 18 møter under utredningen, hvor det ble lagt frem støtte til en studietur til Storbritannia og tilgang til eksterne aktører (NOU 2010: 10, s. 26). Utvalget dokumenterer en rekke møter med representanter for styresmakter, organisasjoner, næringsliv, og åpne arrangementer hvor eksterne aktører kan komme med innspill og dele sin kunnskap. Det ble gitt tilgang til å arrangere konferanser med departementer, og 12 møter fagmøter med mer enn 200 aktører i diverse næringer og institusjoner som blant annet naturforvaltning, transport, bygninger og energi (NOU 2010: 10, s. 28-29). Utvalgets tilgang på ressurser kan på bakgrunnen av antallet møter, støtte til reising og frihet til å opprette konferanser med inkludering av et mangfold av ulike aktører, vise til tilstrekkelig med tilgang på ressurser. Utredningen ble opprettet ved kongelig resolusjon den 5. desember 2008 og ble levert den 15. november 2010, som tilsvarer 23 måneder til disposisjon (NOU 2010: 10, s. 5). I forhold til NOU-rapporters generelle tidsfrist på ett år eller mer, viser dette til nesten dobbelt så lang tid enn det som normativt forventes (Christensen og Holst, 2017, s. 822). Denne lange tidsfristen, sett i sammenheng med den høye graden av tilgangen til ressurser, kan vise til en hensikt om å gi utvalget tilstrekkelig med tid til å utrede gode anbefalinger for et omfattende mandat som de selv ikke har nok kunnskap om. Utvalgets tilstrekkelighet i forhold til grad av ressurser og tid, kan dermed tyde på problemløsende funksjoner. Men graden av ressurser og tid kan også argumenteres for regjeringens forsøk på å vise handlekraft gjennom en forsinkende strategi. Om tiden blir sett i relasjon med den høye tolkningsmuligheten for det brede og uspesifiserte mandatet, kan det også argumenteres for funn for legitimerende funksjoner. Dette er fordi den høye graden for tolkningsmuligheter kan også indikere en begrenset interesse av regjeringen for de konkluderende anbefalingene..

### *6.5.4 Regjeringsopptak*

Rapporten ble tatt opp videre til stortingsmelding «Klima i endring – sammen for et klimarobust samfunn» som kom i 2023. Denne meldingen baserer seg hovedsakelig på anbefalingene fra NOU 2010: 10, gjennom at de har laget en plan for hvordan Norge forholder seg til klimatilpasning gjennom perioden 2024 til 2028. Det blir lagt vekt på både i stortingsmeldingen og NOU-rapporten på at det er et behov for får klimatilpasning i samfunnet for å skape et

klimarobust samfunn. Verdt å merke er at mandatet til utredningen var som sagt bredt og noe uspesifisert, som kan gjøre det utfordrende å poengtere konkrete og praktiske tiltak som regjeringen har gjort med hensyn til anbefalingene. Men i likhet med Klimarisikoutvalget, peker også Klimatilpasningsutvalget på begrensningene ved naturskadeforsikringsordningen. Som nevnt tidligere tok regjeringen hensyn til dette gjennom å «[...] se på mulighetene for å innrette naturskadeforsikringsordningen slik at den bedre ivaretar hensynet til forebygging, men likevel slik at dette ikke går på bekostning av prinsippet om en solidarisk og lik premiefastsettelse for forsikringskunder i hele landet» (Klima- og miljødepartementet, 2023, s. 65). Meldingen omfavner også tematikk relatert til flom, skred, stigende havnivå, oversvømmelser og mer tørke, som også drøftes i dybde av Klimatilpasningsutvalget, hvor klimatilpasning er den sentrale variabelen for meldingen. Klimatilpasningsutvalget nevnes også i en tidligere stortingsmelding «Klimatilpasning i Norge» som kom i 2013. Meldingen nevner at utvalget peker «[...] på at klimatiske rammebetingelser ofte settes til side for andre viktige hensyn og at dette kan gjøre oss mer utsatt for klimatiske påkjenninger» (Miljøverndepartementet, 2013, s. 62). Disse anbefalingene blir brukt utover meldingen for å gjenspeile diverse tiltak nevnt i rapporten. At regjeringen tok i bruk anbefalingene gjennom en stortingsmelding, indikerer først og fremst bruk av problemløsende funksjoner. Et interessant funn er derimot at utredningen ble publisert i 2010, ble også brukt for stortingsmeldingen i 2013, og var hovedgrunlaget for stortingsmeldingen som ble publisert i 2023.

## 6.6 Energiutvalget

Rapporten «Energiutredningen – verdiskaping, forsyningssikkerhet og miljø» bestilt av Energidepartementet og ferdiggjort i 2012 hadde som formål å «[...] skape en bedre forståelse for de avveiningene som vi står overfor i energipolitikken. Utvalget skal utrede og vurdere sentrale faktorer som påvirker energi- og kraftbalansen i Norge, blant annet produksjon, forbruk, nettbygging og kraftutveksling i utlandet» (NOU 2012: 9, s. 9).

### 6.6.1 Komposisjon

Målsetningen for rapportens mandat defineres som å «[...] utrede og vurdere energi- og kraftbalansen for Norge fram mot 2030 og 2050» (NOU 2012: 9, s. 9). Utvalget som har ansvaret for å utrede mandatet består av 15 medlemmer: en direktør i Sjøfartsdirektoratet, en advokat, en direktør i Næringslivets Hovedorganisasjon, en fagdirektør i Statistisk Sentralbyrå, en konsertdirektør i Statkraft, en assisterende direktør i Norsk Hydro, en leder for Natuvernforbundet, en administrerende direktør for Enova, en energi- og miljøkoordinator, en

seniorrådgiver for Renewable Energy Statoil, en prosjektdirektør, en bonde, en hovedkasserer i Landsorganisasjonen, en konserndirektør i BKK, og en ordfører i Vinje kommune (NOU 2012: 9, s. 9). Den problemløsende funksjonen omhandler den grad av at komposisjonen består av et utvalg som har den nødvendige ekspertisen for å legge til rette for effektive anbefalinger for mandatet. Komposisjonen av rapporten omfavner bruk av ekspertise gjennom politiske, juridiske, næringsliv, økonomiske, energi, miljø, naturvern, landbruks, fagforbunds og ingeniørs perspektiver. Deres bruk av ekspertise som er nært tilknyttet mandatets målsetning, tyder på bruk av en problemløsende funksjon. Samtidig ser man at utvalgets bruk av aktører tilknyttet selskaper energiselskaper som Enova, Statkraft, Hydro og Statoil, er nært knyttet til mandatet, og kan tenkes å derfor kunne produsere funn som på bakgrunn av deres profesjoner. Bruk av underbyggende funksjoner er også tydelig i rapportens komposisjon. For det første er flere av aktørene i utvalget nært knyttet til den daværende sittende regjeringens politiske interesse. Flere av aktørene har en partipolitisk bakgrunn gjennom partier, som for eksempel Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti. Man finner både ekspertise fra ordfører, politikere og fra aktører som har tilknytninger til diverse partier. Bruk av en slik ekspertise kan tyde på komposisjonens bakgrunn for å utrede anbefalinger for mandatet som samsvarer med regjeringens politiske interesser. Et så høyt antall av politiske profesjoner, kan dermed tyde på bruk av underbyggende funksjoner. Også deres bruk av ekspertise innen store energiselskaper, kan vise til et ønske å utrede mandatet gjennom næringsdrivende interesser. Dette behøver ikke å være en negativ ting i den forstand at ekspertutvalg kan sitte med delte politiske preferanser for å kunne handle kollektivt (Christensen, 2022, s. 603). Men det kan vise til bruk av partisk ekspertise ved utredningen. Særlig når rapporten er bestilt av Energidepartementet, er det ikke overraskende at ekspertisen stammer fra energiselskaper som er nært tilknyttet departementets interesser. Ved bruk av legitimerende funksjoner, er en av ekspertene i utvalget en ordfører, som kan karakteriseres som en autorativ karakter. Det kan indikere en hensikt om å bruke autorative eksperter for å legitimere regjeringens handlekraft, eller å bruke autoriteten som medføres til å øke utredningens innflytelse på politikken (Hunter og Boswell, 2015, s. 13-17).

### *6.6.2 Uavhengighet*

Energiutvalget har blitt gitt et bredt og noe spesifisert mandat. Det er et bredt mandat på bakgrunn av at utvalget skal utrede og vurdere energi- og kraftbalansen for fremtiden. Det ble ikke gitt noen indikatorer om i hvilken retning mandatet skulle tas, som for eksempel å underbygge om energi- og kraftbalansen skulle økes eller begrenses. Samtidig er mandatet også noe spesifisert, i og med mandatet legger til rette for flere retningslinjer og krav som må utføres

under utredningen av disse, som flere punkter beskrevet grundig i mandatet. At mandatet var bredt førte også til at utvalget kunne selv avgjøre vektleggingen på anbefalingene. For eksempel gjennom høringen fra Direktoratet for naturforvaltning (DN) ble det påpekt at utvalget hadde søkelys mot kraftproduksjon og kraftforsyning og ikke mye på olje- og gassproduksjon. Det ble påpekt at tilnærmingen var en mer elektrifiseringsutredning fremfor en energiutredning. Energiutvalget fikk derimot god tilbakemelding fra DN, som ikke anså dette som et problem (Direktoratet for naturforvaltning, 2012, s. 1). Men at Energiutvalget kunne tolke mandatet slik og fremdeles forholdt seg til mandatets retningslinjer, indikerer dette bruk av problemløsende funksjoner.

#### *6.6.3 Ressurser og tid*

Det rapporteres at utvalget har hatt 13 møter under utredningen. Utvalget har også fått tilgang på ekstern kunnskap fra diverse fagpersoner og organisasjoner fra inn- og utland gjennom en rekke ulike institusjoner, som for eksempel ulike departementer og energiselskaper, og fikk også opprette en egen energibruksgruppe for å bidra med kunnskap for bruk av energi (NOU 2012: 9, s. 10). I tråd med mandatet om å samhandle med diverse faggrupper og interessegrupper, har utvalget fått faglig innspill fra diverse fagaktører og representanter fra nasjonale og internasjonale organisasjoner. 40 organisasjoner med 38 presentasjoner ble avholdt for å bidra med utredningen, samtidig som diverse skriftlige innspill (NOU 2012: 9, s. 11). Antallet møter og tilgang til ulike midler fra eksterne aktører gjennom mandatet, tyder på at utvalget fikk innvilget tilstrekkelig med ressurser for utredningen. Utredningen ble opprettet ved kongelig resolusjon den 4. mars 2011 og ble levert 5. mars 2012, som tilsvarer 12 måneder til disposisjon (NOU 2012: 9, s. 3). Da kravet for en NOU-utredning er på om lag ett år, tilsier dette innenfor den normative rammen med antall tid (Christensen og Holst, 2017, s. 822). Tilstrekkelig med både ressurser og tid tyder på bruk av problemløsende funksjoner.

#### *6.6.4 Regjeringsopptak*

Med utgangspunkt om regjeringen tok i bruk utvalgets anbefalinger finner man interessante empiriske funn. Det ble varslet en stortingsmelding om energi i 2007/2008, som ble først lagt på hylla, men ble senere varslet at energimeldingen skulle komme likevel i 2010. Dette ledet til at energiutvalget skulle gjøre en utredning i 2011, med hensikt å utrede og vurdere den langsiktige energi- og kraftbalansen for Norge frem til 2023 og 2050. Den daværende energiministeren ble dermed overrasket energiutredningen, samtidig som at det ble lagt frem status for energipolitikken samtidig med statsbudsjettet. Utredningen ble derimot kvittert i 2012, med uttalelsen «Med dette kvitterer Regjeringen også ut Energiutvalgets rapport (NOU

2012:9 Energiutredningen – verdiskapning, forsyningssikkerhet og miljø» (Sprenger, 2012). Bakgrunnen for å kvittere ut uten videre oppfølging anbefalingene kom fra regjeringens vurdering at de allerede er på riktig kurs, samtidig som at de meste av tiltakene i energipolitikken allerede er på plass. At utredningen ikke ledet opp til en stortingsmelding ble møtt med kritikk fra blant annet Energi Norge-sjef og WWF Verdens naturfond (Sprenger, 2012). At utredningens anbefalinger ble kvittert ut uten videre oppfølging og ikke tatt opp til stortingsmelding og endring i politikken, tyder på at rapporten verken har indikasjoner av problemløsende eller underbyggende funksjoner. For den problemløsende funksjonen ble ekspertenes funn og anbefalinger ikke brukt i praksis for å justere politikken, og for den underbyggende funksjonen ble funnene og anbefalingene heller ikke brukt for å støtte regjeringens allerede ønskede handlingsmåter. Siden rapporten ikke ble tatt opp til stortingsmelding, eller førte til endring i politikken, indikerer dette bruk av legitimerende funksjoner.

## 6.7 Grønn skattekommissjon

Rapporten «Sett pris på miljøet» best av Finansdepartementet og ferdiggjort i 2015 hadde som formål å vurdere «[...] hvordan et grønt skatteskiift kan bidra til bedre utnyttelse av samfunnets ressurser. Utvalget slår fast at forurenser må betale og at riktig fastsatte avgifter er det sentrale virkemiddelet i klima- og miljøpolitikken, ved siden av deltakelse i EUs kvotehandelssystem for utslipp av klimagasser» (Regjeringen, u.å.). De konkluderende anbefalingene til ekspertutvalget var at et mangfold av eksisterende miljøavgifter justeres og at nye avgifter blir innføres, samtidig som at det skal skje en avvikling av mangfoldige støtteordninger som er miljøskadelige og at fremtidige inntekter fra miljøavgiftene blir tatt i bruk for å bidra til reduksjoner i skattesatsene (Regjeringen, u.å.).

### 6.7.1 Komposisjon

Grønn skattekommissjon sin komposisjon besto av syv medlemmer; en professor i samfunnsøkonomi for NTNU med fokus på kommuneøkonomi og skatter og avgifter, en forsker i samfunnsøkonomi med fokus på energi-, klima- og miljøøkonomi og generell økonomi, en rigsstatistiker med erfaring fra blant annet Klimarådet, en banksjef, en professor i økonomi fra UiO med fokus på energi- og klimaøkonomi, miljøøkonomi og ressursøkonomi, en advokat med erfaring i finansielle kriminelle saker, og en professor i økonomi for NMBU med fokus på energi- og miljøøkonomi (NOU 2015: 15, s. 9). For den problemløsende funksjonen finner man tydelige funn. Over halvparten av komposisjon består av medlemmer fra akademia og de

resterende fra diverse offentlige og private institusjoner. Bruken av så mye kunnskap fra akademia, samtidig som variasjon mellom aktører fra offentlige og private institusjoner, er typiske eksempler på problemløsende funksjoner. En mangfoldig andel av kunnskapen er også relatert til utredningens mandat. Korrelasjonen mellom kunnskap fra akademia som relaterer til mandatet og kunnskap med erfaring i relaterte samfunnsproblemer, utgjør et sterkt grunnlag for bruk av problemløsende funksjoner. For den underbyggende funksjonen er det ingen i komposisjonen som viser til tilknytninger til politisk virksomhet, da alle aktørene ser ut som har blitt valgt ut på bakgrunn av deres kunnskap. For den legitimerende funksjonen finner man derimot også gyldige funn. Komposisjonens antall består kun av syv medlemmer, som tilsvarer et begrenset mangfold av utvalg. Et begrenset mangfold av eksperter, kan nok en gang lede til at anbefalingene som presenteres ikke er av høy nok kvalitet, da komposisjonen av utredningen består av et mindre antall eksperter. På denne måten kan det begrensede antallet av eksperter i komposisjonen også tyde på bruk av legitimerende funksjoner med hensikt å vise handlekraft, istedenfor å utrede kunnskap for å påvirke politikk.

#### *6.7.2 Uavhengighet*

Grønn skattekommisjon har blitt gitt et innsnevret og noe spesifisert mandat. Det er et innsnevret mandat på bakgrunn av at utvalget skal underbygge hvordan et grønt skatteskiift kan bidra til bedre utnyttelse av samfunnets ressurser. Samtidig er mandatet spesifisert på bakgrunn av retningslinjene som tillegges. For eksempel blir utvalget bedt om «å vurdere om økt bruk av miljøavgifter kan erstatte ordninger som i dag belaster utgiftssiden av budsjettet, og om eventuelle subsidier og tilskudd som skader miljøet bør reduseres» (NOU 2015: 15, s. 10). Det blir det lagt til rette for ulike hensyn som utvalget må ta hensyn under de spesifiserte retningslinjene, som for eksempel at utvalget må «[...] ta hensyn til internasjonale rammebetingelser eller føringer, herunder EØS-avtalen» (NOU 2015, 15, s. 10). Sett i lys av mandatet som legger til rette for hvordan et grønt skatteskiift kan bidra til bedre utnyttelse av samfunnets ressurser, indikerer for at regjeringen, eller departementet, har ønskede politiske preferanser i forhold til et grønt skatteskiift. Dette er fordi mandatets formulering tyder på å underbygge hvordan et grønt skatteskiift kan bidra til bedre utnyttelse for samfunnets ressurser, istedenfor hvordan et grønt skatteskiift ikke kan bidra til bedre utnyttelse for samfunnets ressurser. Formuleringen er dermed ensidig. På bakgrunn av det også lange, spesifiserte og tydelige mandatet, tyder dette på bruk av underbyggede funksjoner for å underbygge regjeringens, eller departementets, politiske preferanser.

### *6.7.3 Ressurser og tid*

Det rapporteres at utvalget har hatt 12 møter under utredningen, og et åpent møte med 76 deltakere fra 36 ulike organisasjoner var påmeldt som medbrakte 22 skriftlige utspill. Utvalget har også fått midler fra ulike institusjoner gjennom orientering om marginale kostnader ved veitrafikk, utslippsmålinger, atferdsøkonomi, felles løsning med EU om ny utslippsforpliktelse for 2030 og støtteordninger i jordbruket (NOU 2015: 15, s. 10). Antallet møter og bidrag fra eksterne aktører, tyder på tilstrekkelig med ressurser. Utredningen ble opprettet ved kongelig resolusjon den 15. august 2014 av Regjeringen Solberg og ble levert 9. desember 2015, som tilsvarer 16 måneder til disposisjon (NOU 2015: 15, s. 9-10). Siden rapportene har en generell tidsfrist på rundt ett år eller mer, kan dette tyde på tilstrekkelig med tid (Christensen og Holst, 2017, s. 822). Tilstrekkelig med både ressurser og tid tyder på bruk av problemløsende funksjoner for utredningen.

### *6.7.4 Regjeringsopptak*

I debatten om anbefalingene til Grønn skattekommisjon skulle bli tatt i bruk, understreket Høyres finanspolitiske talsperson at rapporten ikke skulle legges i skuffen (Grønli og Sættem, 2015). Sett i lys av at utvalget også ble opprettet av regjeringen Solberg gjennom et innsnevret og noe spesifisert mandat, kan det tenkes at anbefalingene fra utvalget var ønskelige for den sittende regjeringen. Rapporten ble fulgt opp med en stortingsmelding som en del av forslaget om et grønt skatteskiift (Finansdepartementet, 2016, s. 10). Forslaget om et grønt skatteskiift i statsbudsjettet ble fremmet av regjeringen som et resultat av oppfølgingen av utredningen (Finansdepartementet, 2016, s. 15 og Finansdepartementet, 2016, s. 76). Det dokumenteres også at partiene Venstre og KrF er forenlige i å samarbeide som en del av oppfølgingen av utredningen (Finansdepartementet, 2016, s. 78). Overordnede prinsipper er dokumentert som oppfølgingen av Grønn skattekommisjon, inkludert budsjettsforslaget for 2017. Disse var:

«Oppfølgingen skal være et bidrag til at Norge oppfyller sine internasjonale klimaforpliktelser blant annet i henhold til Parisavtalen og oppfyllelse av en eventuell avtale om felles gjennomføring med EU» (Finansdepartementet, 2016, s. 78).

«Virkemidler bør velges ut fra kriteriet om at forurenser betaler og at miljøskade prises med utgangspunkt i skadekostnaden» (Finansdepartementet, 2016, s. 78).

«Klimaavgifter må bidra til at de globale utslippene går ned, og gi et vesentlig bidrag til at vi når nasjonale og internasjonale forpliktelser» (Finansdepartementet, 2016, s. 78).



«Avgifter bør rettes mest mulig direkte mot miljøproblemet, det vil si direkte mot miljøskadelige aktiviteter eller utslipp» (Finansdepartementet, 2016, s. 78).

«Utgangspunktet for avgifter bør være marginal skadekostnad (teknologinøytralitet), eventuelt slik at de reflekterer marginal tiltakskostnad ved oppfyllelse av gitte miljømål» (Finansdepartementet, 2016, s. 78).

«Kostnadseffektivitet: Virkemidlene bør innrettes slik at et gitt miljømål oppnås til lavest mulige kostnader» (Finansdepartementet, 2016, s. 78).

«Avgifter må vurderes opp mot andre virkemidler i miljøpolitikken, slik som kvoter, subsidier, direkte reguleringer, frivillige avtaler og informasjonskampanjer. Dobbel (eller multipl) virkemiddelbruk bør unngås, med mindre det foreligger særskilte grunner» (Finansdepartementet, 2016, s. 78).

Følgende anbefalinger om å øke CO<sub>2</sub>-avgiften på mineralolje i likhet med diesel og bensin, ble fulgt opp gjennom blant annet å foreslå en økning av den generelle satsen med 20 øre per liter, samtidig som gjennom mye flere oppfølginger som kan leses mer i dybde i Meld.st. 1 (2016-20-17) (Finansdepartementet, 2016, s. 79-92). Regjeringen understreker også fremtidig oppfølging av utredningen gjennom tiltak relatert til transportnæringen, CO<sub>2</sub>-fond, oblatordning for tungtransport, vrakpanting, nullutslippskjøretøy i det offentlige, nullutslippsferger, og elbiler (Finansdepartementet, 2016, s. 81). Et av utvalgets sentrale anbefalinger var at de avgiftsmessige fordelene som elbilene hadde skulle fjernes (Sættem, 2015). Det understrekes videre at regjeringen Solberg sto fast på forslaget for det kommende statsbudsjettet. Forslaget ble derimot møtt med motstand fra støttepartiene Venstre og KrF til slutt (Cosson-Eide, 2016). Dette endte med at regjeringen ble påført press fra støttepartiene for å godta ulike endringer i engangsavgiften for nye biler for få gjennomslag for forslaget (Sættem, 2016). For de ulike funksjonene, finner man funn for underbyggende funksjoner. Regjeringsopptaket er underbyggende gjennom mandatets innsnevrete og noe spesifiserte formulering. På bakgrunn av regjeringen Solbergs politiske preferanser beholdt til det innsnevrete og noe spesifiserte mandat, samt deres urokkelige forlag til anbefalingen om nye bilavgifter, tyder på at regjeringsopptaket ved første blick hadde som hensikt å støtte regjeringens allerede ønskede handlingsmåte (Hunter og Boswell, 2015, s. 14). Men som et resultat av presset fra støttepartiene ble det gjort justeringer av regjeringsopptaket, som var imot regjeringens ønskede handlingsmåte. Derfor kan det heller argumenteres for at støttepartiene bidro til å gjøre

justeringer som ikke var motivert av regjeringens politiske preferanser. På denne måten, kan det argumenteres at regjeringsopptaket også indikasjon av problemløsende funksjoner.

## 6.8 Klimarisikoutvalget

Som Anthony Giddens argumenterer for, handler klimapolitikk om risiko og hvordan man kan håndtere denne risikoen. Det må være behov for langsiktig tenking for å kunne motvirke klimaendringene, og den må fungere på bakgrunn av usikkerhet. Ofte er det mulig å tilordne sannsynligheter til fremtidige hendelser, men samtidig er det også sammenhenger hvor kunnskapen er strukket tynt og store områder med usikkerhet er åpenbart (Giddens, 2011, s. 6). Å utforske ulike politiske strategier er dermed viktig å gjøre for å møte disse utfordringene. Denne rapporten går dypere inn på hvordan spesifikt Norge skal forholde seg til risiko innen klima, og utgjør derfor et viktig og interessant utvalg for oppgaven. Rapporten «Klimarisiko og norsk økonomi» bestilt av Finansdepartementet og ble ferdig utredet i 2018 hadde som formål å «[...] vurdere klimarelaterte risikofaktorer og deres betydning for norsk økonomi, herunder finansiell stabilitet» (NOU 2018: 17, s. 12). Utvalget har som mål å vurdere etter deres kunnskap hvordan man kan analysere og fremstille klimarisiko på nasjonalt nivå, identifisere og vurdere risikofaktorer for norsk økonomi og finansiell stabilitet, samtidig som å vurdere hvordan både private og offentlige virksomheter underlagt finansinstitusjoner, skal kunne håndtere klimarisiko på best mulig måte (NOU 2018: 17, s. 12).

### 6.8.1 Komposisjon

I forstand med rapportens mandat om risikoanalyse og norsk økonomi, består komposisjonen av syv eksperter; en siviløkonom, en professor i risikoanalyse, en forskningsdirektør med bakgrunn i maringeologi, en professor i samfunnsøkonomi, en jurist, en professor med økonomisk bakgrunn i forvaltning av naturressurser og en professor i samfunnsøkonomi (NOU 2018: 17, s. 12). Med hensyn til den problemløsende funksjonen, finner man interessante funn. For det første består komposisjonen av hele fire professorer og en til med doktorgrad. Antallet av ekspertmedlemmer med en forskningsrettet akademisk bakgrunn utgjør altså nesten hele komposisjonen. I tillegg omfatter disse ekspertene relevant kunnskap til rapportens mandat om klimarisiko og norsk økonomi, som for eksempel samfunnsøkonomi, juss og risikoanalyse. Flere av disse har også erfaringer med enten forvaltning av naturressurser, miljø og effekten av olje. De to resterende ekspertene omfavner sammen kunnskap innen siviløkonomi, med blant annet erfaring innen oljefond, og innen klima- og økosystemer. Sett i sammenheng med deres profesjoner, tyder disse på at sammensetningen har en grad tilsvarende problemløsende

funksjoner. For den underbyggende funksjonen, er et av utvalgsmedlemmene noen tidligere erfaringer med arbeid fra Finansdepartementet, som kan mulig tyde på at preferansene til departementet kan bli videreført under utredelsen eller bidra til økt kunnskap til utredningen på bakgrunn av ekspertens tidligere erfaringer og kjennskap til departementets arbeid på feltet. Selve komposisjonen utgjør kun syv medlemmer, som er under halvparten av antall medlemmer sammenlignet med de tidligere utvalgene i dette studiet. Syv medlemmer er på denne måten et ganske redusert antall i forhold til normen, og kan derfor tyde på at komposisjonen av utvalget hadde en legitimerende funksjon. Selv om kunnskapen, eller profesjonene, i seg selv har en høy grad av faglig relevans for å komme med effektive anbefalinger på mandatet, kan også et så redusert mangfold av eksperter være med på å påvirke anbefalingene i et negativt lys. Dette er på bakgrunn av at det kan tenkes at et så lite mangfold av eksperter og synspunkter kan føre til begrensninger på hvor god kunnskapen som kommer ut av utredningen er. Samtidig er noen av komposisjonens utvalgsmedlemmer av en autorativ bakgrunn, altså at de har tillitt fra befolkningen. Som nevnt tidligere, har utbyttet fra olje- og gass produksjonen stått for mye av finansieringen for velferdsstaten. Lederen av utvalgets komposisjon har stått for mye av suksessen til Norges oljefond. Med tanke på tanke på olje i dagens klimapolitiske persepsjon, kan dette ved første blick tenkes å noenlunde svekke tillitten. Men fra et mer generelt perspektiv, har denne ekspertens tidligere arbeid bidratt til gunstig finansiering gjennom oljefondet for velferdsstaten som har gagnet mange. På denne måten kan det tenkes at ekspertisen som blir brukt er av en autorativ bakgrunn, og kan virke legitimerende for utredningens komposisjon. Komposisjonen inneholder også kunnskap fra en ekspert med erfaring innen hvorfor oljerike land gjør det bra og andre gjør det dårlig, og hvilke implikasjoner dette har for design av institusjoner og utforming av økonomisk politikk. På denne måten kan det tenkes at ekspertisen som blir brukt er av en autorativ bakgrunn, og kan virke legitimerende for utredningens komposisjon.

### *6.8.2 Uavhengighet*

Klimarisikoutvalget har blitt gitt et bredt og noe spesifisert mandat. Det er et bredt mandat på bakgrunn av at utvalget skal vurdere klimarelaterte risikofaktorer og deres betydning for norsk økonomi, herunder finansiell stabilitet. Det ble ikke tildelt noen normative eller underbyggende retninger utvalget skulle ta i mandatet, som for eksempel å analysere hvorfor spesifikke klimarelaterte risikofaktorer er verdt det, eller ikke verdt det. Det ble heller opp til utvalget selv, å analysere klimarelaterte risikofaktorer og komme med konklusjoner selv. Samtidig er også mandatet spesifisert gjennom tre retningslinjer. Utvalget har blitt bedt om å vurdere mandatet ut ifra risikofaktorer relatert til klima og hvilken betydning de har for økonomien på nasjonalt

nivå. Samtidig har de blitt bedt om å medbringe kunnskap om hvordan man mest hensiktsmessig kan analysere og fremstille risiko innen klima. Det siste punktet handler om å utforske hvordan private og offentlige virksomheter kan få et faglig grunnlag for å kunne analysere og håndtere klimarisiko på best mulig måte (NOU 2018: 17, s. 9). Utvalget legger til rette for at de ønsker å skrive en rapport som, i tillegg til mandats presisjoner, «[...] når ut og bidrar til mer informert samfunnsdebatt og bedre klimarisikohåndtering i både privat og offentlig sektor» (NOU 2018: 17, s. 9). Videre spesifiserer utvalget at rapporten skal derfor skrives i et språk, samtidig som et format, som kan nå ut til interesserte borgere på en forståelig måte (NOU 2018: 17, s. 9). Selv om dette er bare en måte å fremstille utredningen på, er dette en beslutning som utvalget har tatt selv på eget initiativ, og viser derfor til en viss grad av uavhengighet. Andre beslutninger som utvalget har gjort rede for er for eksempel å også fremstille på hvilken måte klimarisikovurderinger på en bedre måte kan bli del av eksisterende beslutningsprosesser i både privat og offentlig sektor. Det ble også lagt større vekt på å belyse klimarisikos viktige mekanismer og utviklingstrekk over tid, istedenfor å forholde seg kun til mandatets begrensninger til å gi et øyeblikksbilde av utvalgte sider ved klimarisiko i 2018. Som konklusjon, har de vedtatt å legge vekt på «[...] en vurdering av mulige langsiktige virkninger av klimarisiko på Norges samlede økonomiske handlingsrom over tid, uttrykt ved den såkalte nasjonalformuen» (NOU 2018: 17, s. 10). Som resultat har altså utvalget valgt å innsnevre mandatet etter deres egne faglige fortolkninger, samtidig som å utvide mandatet for å nå ut til interesserte samfunnsborgere. Dette legger til rette for at utvalgene hadde en viss uavhengig handlingsmåte for tolkningen og av mandatet, men også forhold seg til mandatets rammeverk, som tyder på bruk av problemløsende funksjoner.

### *6.8.3 Ressurser og tid*

Det rapporteres at det har blitt gjort 9 møter under utredningen av rapporten (NOU 2018: 17, s. 12). Utvalget har fått innspill fra flere aktører tilknyttet DNB, Meteorologisk institutt, NBIM, NHO, Norsk Klimastiftelse, Norges vassdrags- og energidirektorat, Rystad Energy, Statkraft, Equinor, Universitetet i Oslo, Universitetet i Oxford, Universitetet i Stockholm, Vestlandsforskning og Vista analyse. Lederen for utvalget har også vært til stedet på arrangerte offentlige møter, og vært i kontakt med ulike samfunnsaktører innen Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, DNB, Energi Norge, Finansdepartementet, Finanstilsynet, Finans Norge, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, KS, Landbrukssamvirket, LO, McKinsey, Norsk olje og gass, NHO, NUPI, Norges vassdrags- og energidirektorat, Olje- og energidepartementet, Oslo Economics, Regjeringsadvokaten, Samferdselsdepartement. Sammenlignet med de andre casene, er ikke antall møter like tilstrekkelig. Men sett i

sammenheng med utvalgets innspill med så mange eksterne aktører, kan argumenteres på tilgang på relativt tilstrekkelig tilgang til ressurser. Utredningen ble opprettet ved kongelig resolusjon den 6. oktober 2017 av Regjeringen Solberg, og ble levert 12. desember 2018, som tilsvarer 14 måneder til disposisjon (NOU 2018: 17, s. 11-12). Sett i lys av NOU-rapporters vanlige tidsfrist som er på rundt ett år eller mer, er dette tilstrekkelig, men ikke uvanlig mye tid (Christensen og Holst, 2017, s. 822). Utvalgets tilgang på ressurser og tid indikerer dermed til bruk av problemløsende funksjoner.

#### *6.8.4 Regjeringsopptak*

Rapporten ble tatt opp til stortingsmelding, hvor arbeidet omgjort av Klimarisikoutvalget utgjorde en sentral faktor. I henhold til deres anbefalinger relatert til mandatet om klimarisiko i forhold til nasjonalformuen, påpeker meldingen at utvalgets anbefalinger derimot ikke kom med de spesifikke «[...] tallfestede kostnader innenfor ulike samfunnsområder» (Klima- og miljødepartementet, 2023, s. 45). Meldingen understreker at kostnadene for klimaendringene vil være avhengige av disse de demografiske variablene. Derfor understrekes det at regjeringen vil sette ned et nytt «[...] ekspertutvalg som skal fremskaffe mer kunnskap om samfunnsøkonomiske konsekvenser av klimaendringene for utsatte sektorer og regioner, og identifisere innsatsområder der potensialet for å redusere klimarelatert risiko er stort, vurdert opp mot kostnaden ved tiltak» (Klima- og miljødepartementet, 2023, s. 45). Dette viser til at regjeringen bygger videre på utredningens anbefalinger, og dermed viser til at kunnskapen har blitt brukt for å utrede mer kunnskap for å løse et samfunnsproblem. Klimarisikoutvalget understreker også noen begrensninger ved naturskadeforsikringsordningen. Med hensyn til denne begrensningen, poengterer regjeringen at de ønsker å «[...] se på mulighetene for å innrette naturskadeforsikringsordningen slik at den bedre ivaretar hensynet til forebygging, men likevel slik at dette ikke går på bekostning av prinsippet om en solidarisk og lik premiefastsettelse for forsikringskunder i hele landet» (Klima- og miljødepartementet, 2023, s. 65). At regjeringen har tatt Klimarisikoutvalgets anbefalinger videre til en stortingsmelding, og gjort diverse vurderinger oppimot anbefalingene, legger til rette for bruk av problemløsende funksjoner.

## 6.9 Energikommisjonen

Rapporten «Mer av alt – raskere», som kom bare tre kvartår før rapporten fra Klimautvalget, fra Olje- og energidepartementet og ble ferdigstilt i 2023, hadde som formål å «Kartlegge energibehovene og foreslå økt energiproduksjon, med mål om at Norge fortsatt skal ha overskuddsproduksjon av kraft og at rikelig tilgang på fornybar kraft fortsatt skal være et konkurransefortrinn for norsk industri» (NOU 2023: 3, s. 29). Innholdet av rapporten omfavner en oversikt over behovene for energi, samtidig som forslag til økt produksjon av energi.

### 6.9.1 Komposisjon

Komposisjonen består av totalt 15 eksperter, med en bakgrunn innen samfunnsøkonomi, fra energisektoren, eiendom, industri, interesseorganisasjoner relatert til olje- og gass, oljeselskap og politikere. I forhold til mandatets interesser, tyder dette på at bakgrunnen for valg av komposisjon er etter en problemløsende funksjon. Ekspertene som er involvert i utvalget kan tenkes å ha mye kunnskap om mandatet de har blitt utdelt, og foreslår en rekke tiltak basert på deres fagrelatert ekspertise. Deres bakgrunn av profesjoner er på denne måten årsaken til regjeringens valg av bruk av ekspertise, og innebærer på denne måten en problemløsende funksjon. For den underbyggende funksjonen, har komposisjonen en rekke tilknytninger til mandatets, eller regjeringens, interesse av NOU-rapporten. Selve målsetningen er ensidig, i den forstand at den skal foreslå økt energiproduksjon, uavhengig av konklusjonen på kartleggingen av energibehovene. På denne måten er det tenkelig at komposisjonen har blitt utvalgt på bakgrunn av at de kan stoles på for å utrede kunnskap som samsvarer med regjeringens politiske interesser; som er å øke kraftproduksjonen. I forhold til komposisjonens bakgrunn i forhold til profesjoner, er det også likhets trekk som kan knyttes opp til interessene som mandatet foreslår. Særlig for olje- og gass og energiselskapene er det gunstig å ha økt kraftproduksjon, da dette vil skape økonomiske gevinster for selskapene. Ved å også ta i bruk juridisk, politisk og økonomisk kunnskap kan dette legge til rette for å få gjennom disse vedtakene på en realistisk måte. Bruk av den politiske ekspertisen har også tilknytning til en norsk fagforening for ansatte i petroleumsnæringen. Det kan tenkes at økt kraftproduksjon vil lede til gunstige utfall for norske arbeidsplasser, som videre underbygger komposisjonens interesser for målsetningen av mandatet. Valg av komposisjon for mandatet kan på denne måten lede til at ekspertenes kunnskap kan justeres for å oppnå målene til de politiske aktørene de har tilknytning til. For den legitimerende funksjonen finner man også funn, da noen av utvalgsmedlemmene er ordførere, som kan karakteriseres som en autorativ stilling.

### *6.9.2 Uavhengighet*

Energikommisjonen har blitt gitt et innsnevret og noe spesifisert mandat. Det er et innsnevret mandat på bakgrunn av at utvalget har en lav grad av uavhengighet gjennom at målsetningen fastslår allerede at den politiske preferansen til beslutningstakerne er å øke kraftproduksjonen. Utvalget legger fremdeles til rette i rapporten for at å øke produksjonen av kraft er et uklart forslag (NOU 2023: 3, s. 29). Dette åpner opp for en mer uavhengig tilnærming til mandatet, da dette er opp til Ekspertkommisjonens fortolkning av mandatet. Utvalget forstår målsetningen slik at det søkes etter anbefalinger på hvilken ny type produksjon av kraft det burde legges til rette for, hvordan det kan bli lagt rette for på en effektiv måte. Utvalget spesifiserer målsetningen tydeligere med at de antar dette innebærer å få en tilstrekkelig hurtig utvikling, unngå store negative miljøkonsekvenser, og konflikt med andre samfunnsinteresser. Ekspertkommisjonen legger derimot til rette for at regjeringen allerede gjør et omfattende arbeid på dette området, og at de støtter seg bak regjeringens handlingsmåte. Utvalget fikk også innvilget ekstra tid på arbeidet, som kan tyde på at de har en viss grad av uavhengighet for å utrede gode anbefalinger for å fylle kunnskapshull (NOU 2023: 3, s. 29). På denne måten kan det argumenteres for at utvalget, til tross for noen begrensninger, får arbeide relativt uavhengig av regjeringen, så lenge arbeidet fortsatt er relevant for problemet. For den underbyggende funksjonen, henviser mandatet som sagt til et ønske om økt kraftproduksjon, og har tildelt en komposisjon på bakgrunn av deres preferanser. Dette leder til at utvalget kommer med anbefalinger som forholder seg til mandatet om å øke kraftproduksjon, og dermed følger mandatet slik departementet ønsker etter deres preferanser. På denne måten tyder mandatets oppbygning på også bruk av underbyggende funksjoner.

### *6.9.3 Ressurser og tid*

Med hensyn til utvalgets grad av ressurser og tid, har det blitt tatt mest bruk av underbyggende funksjoner. Rapporten dokumenterer for en sammensetning av 13 møter. Utvalget rapporterer også at utredningen har blitt gitt en uvanlig kort frist på arbeidet, da utvalget ble nedsatt ved kongelig resolusjon i februar 2022 med en opprinnelig frist til desember 2022, som tilsvarer 10 måneder til disposisjon. Verdt å merke er at de fikk innvilget en utsettelse til februar 2023, og utvalget rapporterer at bredden i mandatet og den tilgjengelige tiden har påvirket grad av dybde og detaljen i utredningsarbeidet (NOU 2023: 3, s. 29). Dette er en usedvanlig kort tidsfrist, som tyder på et ønske om et fremskyndt utvalg for å produsere funn i tide for å støtte regjeringens foretrukne handlingsmåte. Den begrensede tiden utvalget ble tildelt, tyder derfor på bruk av underliggende funksjoner ved opprettelsen av utvalg. Graden av ressurser og tid angir et lavt ønske av å få tildelt tilstrekkelig med ressurser og tid for å produsere gyldige funn, eller at

hensikten bak opprettelsen av utvalget var for å legitimere kunnskapen som en forsinkende strategi for å utsette rapportens funn for å legitimere regjeringens handlingskraft. Siden den problemløsende funksjonen ofte forventes å få tildelt tilstrekkelig med ressurser og tid, og den legitimerende funksjonen ofte forventes mindre interesse for raske resultater, kan disse to funksjonene se bort ifra med hensyn til ressurser og tid. Utvalgets mangel tid indikerer derfor bruk av underbyggende funksjoner.

## 6.10 Klimautvalget 2050

Den nyligste rapporten «Omstilling til lavutslipp – Veivalg for klimapolitikken mot 2050» bestilt av Klima- og miljødepartementet og ferdigstilt i 2023, hadde som formål å «[...] gjøre en helhetlig utredning av de veivalgene Norge står overfor for å nå klimamålene i 2050, og vise hvordan Norge kan bli et lavutslippssamfunn i 2050, på en mest mulig kostnadseffektiv måte, med effektiv ressursbruk og et konkurransedyktig næringsliv. Denne omstillingen må også medvirke til en utvikling som sikrer naturmangfoldet og et bærekraftig velferdssamfunn. Utvalget skal vurdere måloppnåelse og benytte i muligheten til den samfunnsøkonomiske kostnaden» (NOU 2023: 25, s. 12). Rapportens bakgrunn for utredningen er å ta utgangspunkt i utslipp fra både norsk grunn og globale utslipp som kan spores tilbake til Norge. Drøftingsinnholdet handler om hvordan lavutslippssamfunnet vil påvirke ulike samfunnsområder som for eksempel energisystemet, natur og arealer, matsystemet og transportsystemet. Samtidig tar den utgangspunkt i hvordan bruk av virkemidler, styringssystem og beslutningssystem bør endres for å legge til rette for omstillingen.

### 6.10.1 Komposisjon

Komposisjonen av ekspertutvalget består av 15 medlemmer: en selvstendig næringsdriver, bærekraftsjef, to direktører, seniorrådgiver, forsker, divisjonsdirektør, tre professorer, markedsdirektør, forskningsformidler, forskningssjef, strategidirektør og en student (NOU 2023: 25, s. 13). Ekspertisen som ble brukt i forhold til utvalgets komposisjon stammer fra profesjoner som relaterer seg til mandatets forskningstema. Komposisjonen legger til rette for ekspertise som omfavner bærekraftig utvikling, kulturendring, fornybar energi, miljø, bioøkonomi, offentlig forvaltning, fornybar energi, teknologi, økologi, og ulike former for økonomisk ekspertise. Å nå et lavutslippssamfunn er et stort tema som relaterer seg til klimakrisen som et gjenstridig problem. Derfor kan det ikke løses på bakgrunn av en enkel profesjon, i og med at det er mange variabler som må tas hensyn til. Utvalgets bruk av en rekke ulike former for ekspertise relatert til et så stort område for utredning, kan tyde på at bakgrunnen



for komposisjonens opprettelse er av en problemløsende funksjon. Dette er fordi alle disse formene for ekspertise, er relatert til utfordringen å nå et lavutslippssamfunn. Som nevnt tidligere, er å nå et lavutslippssamfunn essensielt for å håndtere klimakrisen, og for å få dette til må man ta hensyn til flere former for vitenskap og politisk forvaltning av ekspertisen som strekker seg på tvers av flere samfunnssektorer. På denne måten er det tenkelig at komposisjonen omfatter eksperter som har blitt valgt ut på bakgrunn av at utvalget har den nødvendige ekspertisen, eller kunnskapen, til å utrede anbefalinger for å mest effektivt nå et lavutslippssamfunn innen 2050. I forhold til den underliggende funksjonen, virker det som det har blitt tatt begrenset hensyn til at ekspertisen for utvalget korrelerer med allerede etablerte politiske preferanser for utredning. Siden de klimavitenskapelige profesjonene stammer fra flere ulike institusjoner, og de økonomiske profesjonene har flere ulike aktører fra ulike handelshøyskoler, kan det tenkes at komposisjonen av utvalget ikke har et motiv for å utrede etter en spesifikk preferanse. Selv om rapporten ble utredet av Solberg-regjeringen, ser man at regjeringen også har tatt i bruk kunnskap fra en tidligere opposerende politisk aktør fra et annet parti som ikke relaterer seg til høyre siden av det politiske spekteret. Dette kan tilsi at regjeringen ikke forsøker å etablere kunnskap som relaterer seg til en preferert politikktutforming, men ønsker å bruke aktørens medbrakte kunnskap om forvaltning for å komme med nøytrale og effektive løsninger.

#### *6.10.2 Uavhengighet*

Graden av uavhengighet for ekspertutvalget er avhengig av hensikten med mandatet. Rapporten legger til rette for at hovedmålet for ekspertutvalget «[...] har vært å vurdere hvordan gode prinsipper og systemer for beslutninger på alle nivåer kan gjøre veien til lavutslippssamfunnet enklere, raskere og mer effektiv» (NOU 2023: 25, s, 17). Formålet for utvalget var dermed ikke å utrede etter et detaljert mandat. Men samtidig ser man at føringene for mandatet presenterer generelle forskningsområder som utvalget bør se på, som for eksempel kostnader, klimarisiko, teknologiutvikling, internasjonale forhold og så videre (NOU 2023: 25, s. 12). Videre spesifiseres det ikke særlig dypere hva de ønsker å se på, annet enn brede forskningsområder. Dette kan tyde på at utvalget får arbeide relativt uavhengig av regjeringen, samtidig som at deres mandat legger til rette for relevante forskningsområder som er relevant for problemet. At utvalget kan arbeide uavhengig og komme med generelle vurderinger om hvilken retning Norge burde ta for å nå et lavutslippssamfunn innen 2050, tyder på at opprettelsen av utvalget har en problemløsende funksjon. På bakgrunn av mandatets uavhengighet oppfattes ikke som at regjeringen har til hensikt å underbygge allerede eksisterende politiske preferanser, i og med at mandatet omhandler svært brede forskningsområder, og ikke spesifikke handlingsmønstre.

Utvalget ble derimot opprettet under regjeringen Solberg, og det dokumenteres at den nye regjeringen Støre gjorde enkelte endringer i mandatet (NOU 2023: 25, s. 11). At regjeringen Støre ble blandet inn gjennom å gjøre enkelte endringer i mandatet under utredningsarbeidet, kan vise til at politiske interesser er til en viss grad involvert for utredningens anbefalinger og kan tyde på en form for kontroll ovenfor utvalget for å produsere ønskede resultater. For den legitimerende funksjonen er det interessante funn. Utvalgets anbefalinger viste til et ønske om umiddelbar og midlertidig stans av videreutviklingen av olje- og gassvirksomheten, som kan tenkes å være en kontroversiell anbefaling på bakgrunn av næringens høye lønnsomhet. At utvalget fikk komme med slike anbefalinger, kan tyde på en høy mulighet for tolkning for mandatet hvor regjeringen kan ha begrenset interesse for å ta i bruk anbefalingene og heller operere som en måte for regjeringen å signalisere troverdighet til befolkningen at de tar klimakrisen på alvor.

#### *6.10.3 Ressurser og tid*

Utvalgets formulering i forhold til ressurser har blitt dokumentert som anstendig. Det har blitt gjennomført 18 utvalgsmøter, og en rekke digitale fagmøter. De legger til rette i rapporten at utvalget har fått diverse assistanse ved organisering av reiser og besøk, og har hatt tilgang på eksperter og aktører fra diverse profesjoner både innen academia, næringslivet, sivilt samfunn og offentlig forvaltning. Som resultat dokumenterer de at deres tilgang på disse ressursene har bidratt til innsikt i krevende problemstillinger, og derfor beriket utvalgets kunnskap og diskusjoner (NOU 2023: 25, s. 18-19). Kongen i statsråd oppnevnte utvalget i august 2021, og hadde en frist å levere rapporten i november 2023 og den andre delleveransen i mai 2024 (NOU 2023: 25, s. 127). I og med at en NOU-rapport arbeidet med rundt ett år eller mer, tyder på at de også har hatt tilstrekkelig med tid for å utarbeide utredningen (Christensen og Holst, 2017, s. 822). At utvalget har fått tildelt disse ressursene og tilstrekkelig med tid, kan tyde på at funksjonen til ekspertutvalget har en problemløsende funksjon, fordi de har blitt tildelt tilstrekkelig med ressurser for å produsere gyldige funn.

## 6.11 Oppsummerende tabell for empiri

- Finansdepartementet
- Klima- og miljødepartementet
- Energidepartementet

	År	Komposisjon	Uavhengighet	Ressurser og tid	Regjerings-opptak
<b>Kvoteutvalget</b> (Klima- og miljødepartementet)	00	Underbyggende	Problemløsende og underbyggende	Problemløsende	Problemløsende og underbyggende
<b>Gassteknologiutvalget</b> (Energidepartementet)	02	Problemløsende	Underbyggende	Underbyggende	Underbyggende
<b>Lavutslippsutvalget</b> (Klima- og miljødepartementet)	06	Problemløsende og legitimerende	Legitimerende	Problemløsende og legitimerende	Problemløsende og legitimerende
<b>Olsenutvalget</b> (Finansdepartementet)	09	Problemløsende og underbyggende	Problemløsende	Problemløsende	Underbyggende og legitimerende
<b>Klimatilpasningsutvalget</b> (Klima- og miljødepartementet)	10	Problemløsende, underbyggende og legitimerende	Legitimerende	Problemløsende og legitimerende	Problemløsende
<b>Energiutvalget</b> (Energidepartementet)	12	Problemløsende, underbyggende og legitimerende	Problemløsende	Problemløsende	Legitimerende
<b>Grønn skattekommisjon</b> (Finansdepartementet)	15	Problemløsende og legitimerende	Underbyggende	Problemløsende	Problemløsende og underbyggende
<b>Klimarisikoutvalget</b> (Finansdepartementet)	18	Problemløsende og legitimerende	Problemløsende	Problemløsende	Problemløsende
<b>Energikommisjonen</b> (Energidepartementet)	23	Problemløsende og underbyggende og legitimerende	Problemløsende og underbyggende	Underbyggende	Ikke relevant
<b>Klimautvalget 2050</b> (Klima- og miljødepartementet)	23	Problemløsende	Problemløsende, underbyggende og legitimerende	Problemløsende	Ikke relevant

Figur 3

## KAPITTEL 7. ANALYSE

### 7.1 Problemløsende funksjoner på tvers av departementer

De ti utvalgene for midlertidige rådgivende kommisjoner tar i bruk diverse grader av problemløsende, underbyggende og legitimerende funksjoner. Funksjonene er på denne måten en viktig dimensjon for å forklare hvorfor departementene bestiller utredningene, og er med på å forklare den politiske hensikten bak hvorfor de opprettes. Som nevnt tidligere, opererer funksjonene som generelle kategorier som må ses i en større kontekst for å kunne begrunne graden av funksjonene som tillegges utvalgene.

Problemløsende funksjoner er den funksjonen som er mest sentral i de ti utvalgene, uavhengig av indikatorer og hvilke departement som opprettet utvalget. Sett i lys av Hunter og Boswell, er den problemløsende funksjonen den standard funksjonen til midlertidige rådgivende kommisjoner. Med dette viser det til at den overordnede hensikten med de ti utvalgene er for å innhente kunnskap fra ekspertene som kan bidra til å håndtere eller løse samfunnsproblemer, eller å få regjeringen til å håndtere den interne mangelen på kunnskap under omstendigheter hvor det kreves ekspertise for å håndtere utfordrende samfunnsproblemer. Særlig er det indikatorene «komposisjon» og «ressurser og tid» hvor man ser en kontinuerlig bruk av problemløsende funksjoner. For komposisjonen, kan dette tenkes at ekspertene blir utvalgt på bakgrunn av deres kunnskap uavhengig av den dypere hensikten bak opprettelsen. Indikatoren forbeholdt ressurser og tid, utgjør derimot et unntak med henhold til studiets kontekst av å studere NOU-rapporter. Dette er fordi NOU-rapporter, som nevnt tidligere, har en generell tidsfrist på utredningen. Dermed er det ikke like overraskende at særlig tiden forholder seg til en grad konstant, med mindre noen caser skiller seg veldig ut. Selv om politikk relatert til klima ofte er omstridt på bakgrunn av de mange hensyn til diverse samfunnsenheter som blir påvirket direkte eller indirekte, er det interessant hvordan problemløsende funksjoner fremdeles gjenstår sentral for dette politiske feltet på klima- og energiområdet. Det viser at omstridte politiske felt fremdeles blir sett gjennom en teknokratisk linse, som er i tråd med at det er en generell politisk konsensus at klima- og miljøpolitikken i Norge skal basere seg på kunnskap (Gulbrandsen, 2023, s. 2).

### 7.2 Symbolske funksjoner på tvers av departementer

Selv om man ser at problemløsende funksjoner er kontinuerlig, finner man også i ulike grader bruk av diverse symbolske funksjoner. I og med at de ulike departementene har ulike politiske interesser på bakgrunn av hensikten med institusjonene, er ikke dette overraskende. Men det

som kanskje er overraskende, er hvordan ulike departementer tar i bruk ulike grader av symbolske funksjoner.

For eksempel har mangfoldet av utvalgene bestilt av Energidepartementet høye grader av underbyggende funksjoner, særlig for indikatorene «uavhengighet» og «ressurser og tid». I og med at regjeringen har en høy interesse for energisektoren til grunn for deres gunstige finansielle gevinster, kan dette tenkes å være en grunn for at regjeringen har høy interesse av å fremme slike forslag. Også Finansdepartementet ser ut til å også ta i bruk underbyggende funksjoner, særlig i bruk under indikatoren «regjeringsopptak». Det sies en stor del av debatten om klimatiltak er avhengig av kostnaden for å iverksette klimatiltak, som kan forklare hvorfor økonomer har vært fremtredende i klimapolitikken. I og med at effektive klimatiltak for å håndtere klimakrisen er noe som også er fremtredende, kan det tenkes at politisk konflikt mellom Klima- og miljødepartementet som prioriterer effektive klimaløsninger, mens Finansdepartementet prioriterer effektive klimaløsninger som også er finansielt gunstige for samfunnet eller kostnadseffektive. Dette underbygges videre gjennom at for eksempel Olsenuutvalget bestilt av Finansdepartementet ble oppnevnt for å undergrave anbefalingene til Lavutslippsutvalget bestilt av Klima- og miljødepartementet (Jomisko, 2015, s. 166-174). Når slike interessekonflikter oppstår, kan det dermed tenkes at dette er en årsaksfaktor for at Finansdepartementet også tar i bruk underbyggende funksjoner for å ivareta deres politiske preferanser.

Legitimerende funksjoner er også kontinuerlig gjennom utvalgene, særlig med henhold til mangfoldet av utredningene bestilt av Klima- og miljødepartementet. For Klima- og miljødepartementet, finner man særlig bruk av legitimerende funksjoner under indikatoren «uavhengighet». Dette er et interessant funn, på bakgrunn av tilnærmingen av at klimatiltak, som kanskje ofte ikke er så kostnadseffektive, ikke blir prioritert. Flere av utredningene er for eksempel forpliktet gjennom enten Kyotoprotokollen eller forpliktet gjennom klimaloven å legge frem et oppdatert klimamål for Stortinget hvert femte år (NOU 2023: 25, s. 11). På denne måten kan det tenkes at press på regjeringen er en årsak for at slike klimautredninger ikke blir tatt like alvorlig, men etableres med hensikt å vise politisk handlekraft. Men sett i lys av at legitimerende funksjoner også er i en mindre grad kontinuerlig på tvers av departementer og indikatorer, kan bruk av legitimerende funksjoner også tyde på at hensikten er å vise politisk handlekraft i tillegg til at de faktisk forsøker å håndtere et samfunnsproblem. Hele seks av ti utredninger har en grad av legitimerende funksjoner i utvalgets komposisjon, uavhengig om utredningene førte til regjeringsopptak. På denne måten kan legitimerende funksjoner tenkes å,

for eksempel ved bruk av autoritative aktører i utvalget, også fungere som et virkemiddel for å skape oppmerksomhet rundt samfunnsproblemet eller øke innflytelsen på politikkkutforming (Hunter og Boswell, 2015, s. 17).

### 7.3 Kan funksjonene indikere hvordan beslutningstakerne vil handle basert på utredningens anbefalinger?

Studiet har nå gjort rede for hvordan problemløsende og symbolske funksjoner blir brukt på tvers av tre ulike departementer ved å se på ti caser. Neste steg vil være å utforske om funksjonene kan indikere hvordan beslutningstakerne vil handle basert på utredningens anbefalinger. For å gjøre dette, vil alle caseutvalgene kategoriseres i overordnede funksjoner gjennom som forklares gjennom sammensetningen av funksjonene gjennom alle indikatorene.

Kvotoutvalgets innsnevrede og noe spesifiserte mandat viste til at regjeringen hadde en klar politisk hensikt for hvordan utredningen skulle utredes. Det underbyggende mandatet ble også reflektert under komposisjonen, som besto av flere eksperter med tilknytning til diverse departementer. Utvalget forsikret derimot at regjeringens preferanser ikke var blitt medført i arbeidet (NOU 2000:1, s. 7). Med hensyn til både deres grad av uavhengighet og delte politiske preferanser, kan det argumenteres at dette heller gir indikasjoner på at de underbyggende funksjonene var ment for å skape samhandling mellom ekspertene for å kunne utrede gode anbefalinger for mandatet (Christensen, 2022, s. 603). Utredningen ble videreført til en stortingsmelding, hvor mangfoldet av anbefalingene og justeringene ble tatt hensyn til (Miljøverndepartementet, 2001, s. 18). Indikatorene viser til at hensikten bak utredningen var at utvalget skulle utrede anbefalinger for å fylle inn kunnskapshull, og for å gjøre dette mest effektivt var det gunstig at ekspertene kunne samhandle med hverandre. Den overordnede hensikten bak opprettelsen av Kvotoutvalget kan på denne måten betegnes som problemløsende med bruk av underbyggende funksjoner gjennom en samhandlet komposisjon. Kvotoutvalget velges å kategoriseres som et «samhandlet problemløsende» utvalg.

Gassteknologiutvalget ble også gitt et innsnevret og noe spesifisert mandat gjennom to hovedoppgaver. Den ene hovedoppgaven ble derimot sett bortifra, til grunn for politiske justeringer fra en ny regjering (NOU 2002: 7, s. 2). Det underbyggende mandatet ble tildelt en komposisjon med hensikt å utrede anbefalinger gjennom en problemløsende rolle, som kan gi indikasjoner på at regjeringen manglet kunnskap på feltet for å utrede mandatet etter deres preferanser. Utredningens korte tidsfrist, tydet også på at regjeringen hadde politiske intensjoner med anbefalingene. Utredningen ble videreført til en stortingsmelding, hvor mangfoldet av de politiske foretrukne anbefalingene ble tatt hensyn til (NOU 2002: 7, s. 6).

Indikatorene viser til at hensikten bak utredningen var at utvalget skulle utrede anbefalinger for å fylle inn kunnskapshull, til et politisk preferert mandat. Den overordnede hensikten bak opprettelsen av Gassteknologiutvalget kan på denne måten betegnes som underbyggende. Gassteknologiutvalget velges å kategoriseres som et «fullstendig underbyggende» utvalg.

Lavutslippsutvalget ble gitt et innsnevret og noe uspesifisert mandat. Det legitimerende mandatet ble delvis reflektert i komposisjonen til grunn for det begrensede antallet av medlemmer. Mandatet var derimot også problemløsende, men sett komparativt med resterende indikatorer, viser dette til at de problemløsende medlemmene kan ha vært for å utrede anbefalinger med hensikt å legitimere utredningen. Utvalget fikk en lang tidsfrist for utarbeidelsen av utredningen, som kan gi indikasjoner på forsøk på en forsinkende strategi (NOU 2006: 18, s. 15 og Hunter og Boswell, 2015, s. 14). Utredningen ble tatt opp til en stortingsmelding, men et begrenset antall av anbefalingene ble brukt for å justere politikk (Hovland, 2023). Den overordnede hensikten bak opprettelsen av Lavutslippsutvalget kan på denne måten betegnes som legitimerende. Lavutslippsutvalget velges å kategoriseres som et «fullstendig legitimerende» utvalg.

Olsenutvalget ble gitt et bredt og noe spesifisert mandat. Det problemløsende mandatet ble delvis reflektert i komposisjonen til grunn for komposisjonen relative bruk av profesjoner fra academia (Hunter og Boswell, 2015, s. 13). Men funnene viser også til at en av medlemmene i utvalget hadde tilknytning til departementet, som kan gi indikasjoner på at hensikten var å passe på at departementets politiske preferanser ble medbrakt videre. Utvalget fikk normativt tilstrekkelig med ressurser og tid for å produsere anbefalinger som kan ha vært i tråd med departementets politiske preferanser. Dette reflekteres også gjennom intervjuene gjennomgått av Jomisko, som indikerte at hensikten bak opprettelsen av Olsenutvalget var for å undergrave anbefalingene til Lavutslippsutvalget, kontra å frembringe praktiske justeringer for politikk (Jomisko, 2015, s. 166-174). Utredningen ble dermed ikke direkte tatt opp til en stortingsmelding, selv om anbefalingene ble brukt med politiske intensjoner. Den overordnede hensikten bak opprettelsen til Olsenutvalget kan på denne måten betegnes som underbyggende og legitimerende. Olsenutvalget velges å kategoriseres som et «undergravende» utvalg.

Klimatilpasningsutvalget ble gitt et bredt og noe uspesifisert mandat. Det legitimerende mandatet ble delvis reflektert i komposisjonen til grunn for komposisjonens bruk av autoritative eksperter. Men funnene viser også til både et høyt antall og indikasjoner for problemløsende funksjoner, som kan vise til et forsøk på å utrede gode anbefalinger som også virker legitimerende (Hunter og Boswell, 2015, s. 17). Utvalget fikk et veldig høyt antall på ressurser

og tid. Dette kunne tyde på enten problemløsende eller legitimerende funksjoner. Sett komparativt med de resterende indikatorene, tyder den høye graden av ressurser og tid på at funksjonene var heller for å gi komposisjonen god nok tid for å utrede gode anbefalinger til et omfattende mandat. Utredningen ble tatt opp til en stortingsmelding, hvor mangfoldet av anbefalingene ble brukt også mange år senere, som viser til bruk av problemløsende funksjoner. Den overordnede hensikten bak opprettelsen til Klimatilpasningsutvalget kan på denne måten betegnes som problemløsende med bruk av legitimerende funksjoner gjennom en autorativ komposisjon. Klimatilpasningsutvalget velges å kategoriseres som et «autorativt problemløsende» utvalg.

Energiutvalget ble gitt et bredt og noe spesifisert mandat. Det problemløsende mandatet ble delvis reflektert i komposisjonen til grunn for komposisjonens bruk av et varierende profesjoner med faglig kunnskap eller tidligere erfaringer på feltet som utredes. Men funnene viser også til bruk av underbyggende funksjoner gjennom komposisjonens bruk av eksperter med tilknytning til politiske partier og offentlige stillinger. En av ekspertene var også en ordfører, som kan karakteriseres som en autorativ stilling. Dette kunne være en måte for regjeringen å vise handlekraft med liten hensikt å bruke anbefalingene, eller å bruke eksperten for å styrke utredningens innflytelse på politikken. (Hunter og Boswell, 2015, s. 13-17). Men sett i lys av at utvalgets grad av uavhengighet til mandatet og normative tilgang på ressurser og tid, kan det argumenteres at denne legitimerende funksjonen var heller for å styrke utredningens innflytelse på politikken. Utredningen ble kvittert ut uten videre oppfølging og dermed ikke tatt med videre til stortingsmelding. Den overordnede hensikten bak opprettelsen av Energiutvalget kan på denne måten betegnes som et problemløsende utvalg. Selv om komposisjonen viser til bruk av symbolske funksjoner, er disse noenlunde begrenset. Selv om flere i komposisjonen har noen tilknytninger til politikken gjennom partier, er ingen av dem politikere i seg selv, komparativt med de andre utredningene i avhandlingens caseutvalg. Samtidig er bruken av legitimerende funksjoner begrenset på bakgrunn av at dette er kun ett tilfelle av 15 av autorative aktører i komposisjonen. Derfor kan det argumenteres at den overordnede hensikten var problemløsende, selv om den ble kvittert ut uten videre oppfølging og dermed ikke ble ført videre til stortingsmelding. Energiutvalget velges å kategoriseres som et «fullstendig problemløsende» utvalg.

Grønn skattekommissjon ble gitt et innsnevret og noe spesifisert mandat. Det underbyggende mandatet ble derimot ikke særlig reflektert i komposisjonen. Komposisjonen besto heller av et mangfold av eksperter fra akademia, samtidig som fra offentlige og private institusjoner, som



taler heller for problemløsende funksjoner (Hunter og Boswell, 2015, s. 13). Samtidig besto komposisjonen av et begrenset antall av eksperter, som kan også tale for legitimerende funksjoner, i den forstand at det kan argumenteres for at anbefalingene som utredes mangler kvalitet. Utvalget fikk tilstrekkelig med ressurser og tid, som også indikerer en problemløsende hensikt. Utredningen ble tatt videre til en stortingsmelding, men grunnet det innsnevrede og noe spesifiserte mandatet kan det argumenteres for at dette var ønskelig for regjeringen med henhold til deres politiske preferanser. Det ble derimot gjort justeringer på regjeringsopptaket, til grunn for politisk motstand fra støttepartiene, som taler for et problemløsende utfall. Den overordnede hensikten bak opprettelsen av Grønn skattekommisjon kan på denne måten betegnes som et underbyggende utvalg, til tross for at utfallet av utredningen også var problemløsende gjennom utfallet. Grønn skattekommisjon velges å kategoriseres som et «fullstendig underbyggende» utvalg.

Klimarisikoutvalget ble gitt et bredt og noe spesifisert mandat. Det problemløsende mandatet ble delvis reflektert i komposisjonen til grunn for mangfoldet av eksperter med fra akademia (Hunter og Boswell, 2015, s. 13). Men funnene viser også til bruk av legitimerende funksjoner på bakgrunn av de høye autorative ekspertene, samtidig som et begrenset antall av eksperter i komposisjonen. Autorative eksperter i komposisjonen kan bidra til økt innflytelse på politikken, mens et lavt antall eksperter i komposisjonen kan indikere en hensikt om å signalisere handlekraft med liten hensikt å bruke anbefalingene (Hunter og Boswell, 2015, s. 13-17). Men sett i lys av utvalgets grad av uavhengighet og tilstrekkelig med både ressurser og tid, kan det argumenteres for at hensikten var mest vektlagt på å opprette en autorativ komposisjon. Utredningen ble tatt videre til en stortingsmelding, hvor det ble gjort diverse vurderinger oppimot anbefalingen (Klima- og miljødepartementet, 2023, s. 45). Den overordnede hensikten bak opprettelsen av Klimarisikoutvalget kan på denne måten betegnes som problemløsende med bruk av legitimerende funksjoner gjennom en autorativ komposisjon. Klimarisikoutvalget velges å kategoriseres som et «autorativt problemløsende» utvalg.

<b>Kategorisering av utvalg</b>	<b>Utvalg</b>	<b>Regjeringsopptak</b>
Fullstendig problemløsende	Energiutvalget	Kvittert ut uten videre oppfølging (c)
Samhandlet problemløsende	Kvoteutvalget	Stortingsmelding og tilstrekkelig brukt (a)
Autorativt problemløsende	Klimatilpasningsutvalget, Klimarisikoutvalget	Stortingsmelding og tilstrekkelig brukt (a)
Fullstendig underbyggende	Gassteknologiutvalget, Grønn skattekommisjon	Stortingsmelding og tilstrekkelig brukt (a)
Fullstendig legitimerende	Lavutslippsutvalget	Stortingsmelding, men lite brukt (b)
Undergravende	Olsenutvalget	Kvittert ut uten videre oppfølging (c)

Figur 4

Funnene gjennom tabellen viser til hvordan kategoriseringen av utvalg, basert på funksjonene, blir tatt med videre til stortingsmelding og tilstrekkelig brukt (a), eller blir tatt med videre til stortingsmelding, men lite brukt (b), eller blir kvittert ut uten videre oppfølging (c). Et interessant funn er at kategoriseringen av utvalg er at alle casene med samme kategorisering har samme utfall i henhold til regjeringsopptak. Sett i lys av funnene, kan det dannes en hypotese om at utfallet i henhold til regjeringsopptaket til Energikommisjonen og Klimautvalget 2050 kan være avhengig av hvilken kategori utvalget faller under. Men verdt å merke er at disse funnene kan tenkes å ha sine begrensninger. For eksempel om avhandlingen hadde tatt utgangspunkt i andre eller mange flere caseutvalg, kan de like utfallene for kategoriseringen av utvalgene heller ha vært ulike. Det kan også tenkes at utredningene er situasjonsbaserte, må ses i en større kontekst og er dermed avhengig av flere variabler for å konkludere utfallet til de to siste utredningene i caseutvalget. Dermed kan det tenkes at funnene ikke er generaliserbare, men kategoriseringen kan bidra til å vektlegge ett utfall over et annet. Følgende avsnitt vil utforske om Energikommisjonen og Klimautvalget 2050 sine utredninger, basert på funnene, sannsynligvis vil videreføres til en stortingsmelding og brukt (a), videreføres til en stortingsmelding, men lite brukt (b) eller sannsynligvis vil bli kvittert ut uten videre oppfølging (c).

### *7.3.1 Hvordan vil utredningen fra Energikommisjonen bli fulgt opp?*

Energikommisjonen har blitt gitt et innsnevret og noe spesifisert mandat. Det underbyggende mandatet ble delvis reflektert i komposisjonen til grunn for ekspertenes tenkende gunstighet for utredningen av mandatet, samtidig som at noen av dem er politikere som kan tenkes å ha kjennskap til departementene eller regjeringens politiske preferanser. Komposisjonen kunne derimot også omtales som problemløsende, på bakgrunn av at ekspertene basert på deres profesjoner kan tenkes å ha den nødvendige faglige kunnskapen og erfaringer for å utrede mandatet. Samtidig kan komposisjonen også omtales som legitimerende, på bakgrunn av bruk av flere autorative eksperter i utvalget, som for eksempel ordførere. Disse autorative ekspertene kan øke utredningens innflytelse på utfallet i politikken, gjennom å for eksempel å skape oppmerksomhet og troverdighet til utredningen (Hunter og Boswell, 2015, s. 17). Men selv om de fikk innvilget ekstra tid på arbeidet, ble utvalget gitt en kort tidsfrist komparativt med andre utvalg, som utvalget poengterte at hadde påvirket dybden og detaljene i utredningsarbeidet. Tilgangen på antall ressurser og bare 10 måneder med tid tyder på et ønske om et fremskyndt utvalg for å produsere funn. Sammenhengen av funksjonene kategorisert i indikatorene, indikerer at hensikten var å etablere et utvalg som skulle utrede gode (problemløsende) og troverdige (legitimerende) anbefalinger i tråd med det politiske foretrukne mandatet. Selv om mandatet hadde en høy mulighet for tolkning, viser det til at regjeringens ikke hadde et ferdig etablert handlingsvalg annet enn generelle prioriteringer (underbyggende) de ønsket utvalget skulle føre videre (Hunter og Boswell, 2015, s. 12). Den overordnede hensikten bak opprettelsen til Energikommisjonen kan på denne måten betegnes som underbyggende med bruk av legitimerende funksjoner gjennom en autorativ komposisjon. Energikommisjonen velges å kategoriseres som et «autorativt underbyggende» utvalg, som utgjør en ny kategori av utvalg i modellen som ikke har blitt sett før i avhandlingen.

På tross av at et autorativt underbyggende utvalg utgjør en ny kategori, kan det fremdeles si noe om hvordan Energikommisjonen blir besluttet i forhold til hypotesen. Kategorien viser til likheter mellom et «autorativt problemløsende» utvalg og «underbyggende» utvalg, da dette er en form for kombinasjon på bakgrunn av bruk av det autorative aspektet fra det «autorative problemløsende» utvalget, og det underbyggende aspektet fra det «underbyggende» utvalget. Både «autorative problemløsende» utvalg og «underbyggende» utvalg har, ifølge modellen, en høy sannsynlighet for å føre til stortingsmelding hvor anbefalingene blir tilstrekkelig brukt (a), som er i kontrast med den «fullstendig problemløsende» kategorien hvor det ene caseutvalget ble kvittert ut uten videre oppfølging (c). På denne måten kan det tenkes at «autorative underbyggende» utvalg har en høyere sannsynlighet for å bli tatt opp til stortingsmelding og

tilstrekkelig brukt (a), sammenlignet med til og med «autorative problemløsende» og «underbyggende» utvalg.

I en større kontekst, finner man også likheter mellom Energikommisjonen og Energiutvalget i forhold til mandatet, uavhengig av funksjonene. Men funnene av hvilke funksjoner som har blitt tillagt utvalgene, tyder på at Energikommisjonen har et høyere politisk ønske om å tas opp til regjeringsopptak til grunn for dens «autorative underbyggende» funksjon, i motsetning til funksjonene fra Energiutvalgets «fullstendig problemløsende» funksjon. Dette reflekteres for eksempel også i Gassteknologiutvalget, som kunne kategoriseres som et «fullstendig underbyggende» utvalg, hvor mange av anbefalingene ble tatt hensyn til i et regjeringsopptak. På denne måten kan graden av underbyggende funksjoner, indikere at anbefalingene er ønskelige til å tas opp i et regjeringsopptak for å støtte deres politiske preferanser, særlig også til grunn for dens autorative aspekt.

### *7.3.2 Hvordan vil utredningen fra Klimautvalget 2050 bli fulgt opp?*

Klimautvalget 2050 ble gitt et bredt og noe spesifisert mandat. Det problemløsende mandatet ble reflektert i komposisjonen til grunn for bruk av eksperter innenfor academia, samtidig som andre eksperter med relevant faglig kunnskap og erfaringer for å kunne utrede mandatet. Men regjeringen Støre gjorde noen endringer oppimot mandatet, som tilsier en interesse i funnene som produseres, som kan vise til et ønske om å produsere funn som samsvarer med deres politiske preferanser. Følgende funn anbefalte derimot en umiddelbar eller midlertidig stans av olje- og gassvirksomheten, som kunne tenkes å være en kontroversiell anbefaling. Dette kan tyde på at regjeringen har begrenset interesse i å ta i bruk anbefalingene, men kan brukes for å signalisere troverdighet ovenfor befolkningen om at de tar klimakrisen på alvor. Den overordnede hensikten bak opprettelsen til Klimautvalget 2050 kan på denne måten betegnes som et «fullstendig problemløsende» utvalg. Selv om de underbyggende funksjonene viste til at regjeringen Støre gjorde enkelte endringer i mandatet, er det utfordrende å konkludere om disse endringene var motivert av nøytrale preferanser eller politisk foretrukne endringer. Det samme kan sies ved bruk av legitimerende funksjoner, da de kontroversielle anbefalingene kan også ha vært et tilfeldig utfall basert på en problemløsende utredning.

Et «fullstendig» problemløsende utvalg kan ifølge tabellen tenkes å bli kvittert ut uten videre oppfølging (c), fremfor å bli tatt opp til stortingsmelding hvor anbefalingene blir brukt (a), eller bli tatt opp til stortingsmelding, men anbefalingene blir lite brukt (b). Men det var bare Energiutvalget som befant seg under kategorien som «fullstendig problemløsende», så mer kontekst burde tas hensyn til før man kan komme til en konklusjon på utfallet av Klimautvalget

2050 i forhold til regjeringsopptak; som for eksempel konteksten av hvilke departement som bestilte Klimautvalget 2050 samt andre ytre faktorer som kan tenkes å påvirke utfallet.

Alle utredningene fra Klima- og miljødepartementet i studiet ble videreført til en stortingsmelding. Den eldste av utredningene fra Klima- og miljødepartementet var fra Kvoteutvalget, og her ble mange av anbefalingene brukt for å justere politikk i et regjeringsopptak. Men i motsetningen til de tre andre utredningene fra departementet, bruker mangfoldet av indikatorene underbyggende funksjoner.

Kvoteutvalgets flertall av underbyggende funksjoner utgjør dermed noe som er utenfor det normale komparativt med de andre utredningene bestilt av Klima- og miljødepartementet. At anbefalingene fra den ene underbyggende utredningen ble brukt for å justere politikk, kan tyde på at bruk av underbyggende funksjoner har høyere sannsynlighet for at mangfoldet av anbefalingene blir brukt i praksis for å justere politikk kontra legitimerende funksjoner. Dette korrelerer også i henhold til kategoriseringen av utvalg som presentert i modellen.

For de andre utredningene bestilt av Klima- og miljødepartementet, finner man variasjon i bruk av legitimerende funksjoner. Særlig finner man flere likhetstrekk mellom utredningen fra Klimautvalget 2050 og Lavutslippsutvalget uavhengig av funksjonene som tillegges dem. Begge utredningenes hovedfokus omhandler hvordan man kan redusere miljøskadelige klimautslipp mot 2050. Dette indikerer at utredningen fra Klimautvalget 2050 er en slags kontinuering av Lavutslippsutvalget. Samtidig har begge utredningene fellestrekk ved bruk av både problemløsende og legitimerende funksjoner. På denne måten kan det være særlig nyttig å sammenligne disse to utredningene for å kunne utforske hvordan anbefalingene fra Klimautvalget 2050 vil bli videreført eller ikke. Men det som gjør funnene for disse utredningene interessante, er deres bruk av legitimerende funksjoner. Selv om alle har blitt tatt opp videre til stortingsmelding, finner man funn på at mange av anbefalingene i utredningene ikke blir tatt i bruk. For eksempel ble kun fire av 15 femten råd fulgt opp gjennom regjeringsopptak i Lavutslippsutvalget (Hovland, 2023). I og med at Klimautvalget 2050 har flere likhetstrekk i henhold til de andre utredningene ved bruk av problemløsende og legitimerende funksjoner, kan dette gi indikasjoner på hvordan utredningen vil bli besluttet. For det første, sammenlignet med Lavutslippsutvalget, kan det tenkes at rapporten vil bli tatt opp videre til en stortingsmelding på bakgrunn av bruken av fellestrekk av problemløsende og legitimerende funksjoner, og fordi mandatet omhandler det samme temaet i forhold til hvordan Norge kan bli et lavutslippssamfunn. For det andre er regjeringen forpliktet gjennom klimaloven til å legge frem et oppdatert klimamål for Stortinget hvert femte år, som utgjør en

høy sannsynlighet for at den vil bli videreført til regjeringsopptak (NOU 2023: 25, s. 11). Derimot tyder bruken av legitimerende funksjoner på at det vil være begrenset bruk av anbefalingene i utredningen. Dette er fordi, som nevnt tidligere, at Norges stivhengighet ved produksjonen av olje og gass vil sannsynligvis overstyre flere av de drastiske anbefalingene fra utvalget om en umiddelbar og midlertidig stans av videreutviklingen av olje- og gassvirksomheten. Men med tanke på at regjeringen Støre gjorde enkelte tilføyelser til mandatet, kan dette gi indikasjoner på at de få anbefalingene, som faktisk blir brukt for å justere politikk, er de som er gunstige for regjeringens politiske preferanser.

Til tross for Klimautvalget kategoriseres som et «fullstendig problemløsende» utvalg, mens Lavutslippsutvalget kategoriseres som et «fullstendig legitimerende» utvalg, vil konteksten legge til rette for at utfallet av Klimautvalget 2050 vil være mer i samsvar med Lavutslippsutvalget kontra det andre «fullstendige problemløsende» Energiutvalget.

#### 7.4 Kategoriseringen av utvalg på tvers av departementer

<b>Departement</b>	<b>Kategorisering av utvalg</b>
Finansdepartementet	Autorativt problemløsende Fullstendig underbyggende Undergravende
Klima- og miljødepartementet	Fullstendig problemløsende Samhandlet problemløsende Autorativt problemløsende Fullstendig legitimerende
Energidepartementet	Fullstendig problemløsende Fullstendig underbyggende Autorativt underbyggende

Figur 5

## KAPITTEL 8. OPPSUMMERING OG AVSLUTNING

### 8.1 Hovedfunn

#### *8.1.1 Hva er funksjonene til ekspertutvalgene som opprettes?*

Studiet har utforsket hvilke funksjoner som tillegges ekspertutvalgene i 10 NOU-rapporter på klima- og energiområdet fra år 2000-2023. I samsvar med den normative hensikten med ekspertutvalg, har det blitt funnet funn på at problemløsende funksjoner er en kontinuerlig årsak til hvorfor ekspertutvalgene for NOU-rapporter relatert til klima- og energiområdet ble opprettet. Dette forklares med at alle casene, uavhengig av departementene, hadde flere indikatorer som viste til funn av problemløsende funksjoner. En stor årsak for å etablere ekspertutvalgene var altså for å innhente kunnskap fra eksperter som kunne bidra til å håndtere eller løse samfunnsproblemer (Hunter og Boswell, 2015, s. 12).

Funnene viste derimot også til at symbolske funksjoner vektlegges som årsaker til at ekspertutvalgene ble opprettet. Underbyggende funksjoner viser til at det kan bli brukt på to forskjellige måter. Den første måten var for å underbygge en allerede etablert politisk preferanse, mens den andre måten var for å heller skape samhandling i komposisjonen for å effektivt kunne utrede mandatet. Legitimerende funksjoner ble også brukt på to forskjellige måter. Den første måten kan tenkes var for å vise handlekraft uten hensikt å bruke anbefalingene, mens den andre måten kan tenkes var for å bruke legitimerende funksjoner for å skape oppmerksomhet til samfunnsproblemet eller troverdighet til utvalget. På denne måten kan det konkluderes med at symbolske funksjoner kan også brukes som et virkemiddel i samsvar med en problemløsende hensikt, i motsetning til når det kun brukes symbolske funksjoner. For eksempel hvor underbyggende funksjoner brukes gjennom en «samhandlet problemløsende» funksjon og hvor legitimerende funksjoner brukes gjennom en «autorativ problemløsende» funksjon.

#### *8.1.2 Vektlegger departementene noen funksjoner over andre?*

Bruken av symbolske funksjoner viser også til at departementer tar i ulike grader bruk av symbolske funksjoner. For eksempel finner man funn på at mangfoldet av utredningene fra Klima- og miljødepartementet bruker legitimerende funksjoner, mens mangfoldet av utredningene fra Energidepartementet og noenlunde Finansdepartementet bruker mer underbyggende funksjoner. Sett i lys av klimapolitikken, viser funksjonene til hvordan klimasaker ofte ikke blir like prioritert over energisaker. I caseutvalget for utredningene bestilt av Klima- og miljødepartementet var det bare utredningen fra Kvotoutvalget som fikk ordentlig

politisk gjennomslag, men dette kan tenkes var fordi Norge var forpliktet gjennom internasjonale avtaler for å utrede et kvotesystem.

### *8.1.3 Kan funksjonene indikere hvordan beslutningstakerne vil handle basert på utredningenes anbefalinger?*

Når det kommer til om funksjoner kan si noe om utfallet av utredningen, ble det funnet noen interessante funn. Funnene viste til at utvalg som har brukt symbolske funksjoner, for å forme et «samhandlet» eller «autorativt» utvalg, har høyere sannsynlighet for å få gjennomslag i politikken kontra «fullstendige» utvalg. Disse symbolske funksjonene ble brukt som et virkemiddel i samspill med en overordnet problemløsende eller underbyggende funksjon, og viste til en høyere sannsynlighet for å videreføres til en stortingsmelding hvor anbefalingene blir brukt (a).

Av de tre «fullstendige» funksjonene derimot, var det de underbyggende funksjonene som viste til en høyere sannsynlighet for å bli tatt opp til stortingsmelding og anbefalingene brukt (a) for å justere politikk kontra de problemløsende og legitimerende funksjonene. For de «fullstendige» problemløsende og «fullstendige» legitimerende funksjonene, var det bare to av ti caser, som hadde nådd opp til regjeringsopptak fasen, som havnet under en av disse kategoriene. Den «fullstendige» problemløsende ble kvittert ut uten videre oppfølging (c), mens den «fullstendige» legitimerende ble tatt opp videre til stortingsmelding, men anbefalingene ble lite brukt (b). Dette kan tale for at selv om man skulle trodd at «fullstendige» legitimerende funksjoner blir brukt for å legitimere politikk gjennom å vise handlekraft med liten hensikt å gjøre noe med samfunnsproblemet som mandatet omhandler, kan legitimerende utvalg også bli tatt opp til stortingsmelding, selv om mange av anbefalingene nødvendigvis ikke blir mye brukt. Dette er overraskende, da det hadde vært fornuftig å anta at «fullstendige» problemløsende utvalg hadde generelt høyere sannsynlighet å bli tatt med videre til stortingsmelding og anbefalingene brukt for å justere politikk (a). Hvorfor er det slik? For det første, er dette som sagt bare to caser, som indikerer et begrenset utvalg for å kunne generalisere dette funnet. For det andre, ser man at utfallet av utredningenes anbefalinger er avhengig av andre ytre variabler som kan påvirke resultatet av utfallet.

Om funksjonene kan indikere hvordan beslutningstakerne vil beslutte Energikommisjonen og Klimautvalget 2050, ble det også funnet noen interessante funn. I konteksten av Energikommisjonen, var det tydelig at kategoriseringen ved bruk av et overordnet «autorativt» aspekt i samspill med en overordnet «underbyggende» funksjon har en høy sannsynlighet for å bli tatt opp til en stortingsmelding hvor anbefalingene blir brukt (a) for å justere politikk. For



Klimautvalget 2050 derimot, var kategoriseringen gjennom overordnede funksjoner mer uklar for å forklare utfallet av utredningen oppimot et regjeringsopptak. Dette var fordi konteksten var mer vektlagt på ytre variabler som tydet på at utredningen heller ville bli tatt opp til en stortingsmelding, hvor anbefalingene ble lite brukt (b). En av disse ytre variablene var for eksempel at klimaloven forplikter regjeringen til å legge frem et oppdatert klimamål for Stortinget hvert femte år (NOU 2023: 25, s. 11). Dette tilsier en høy sannsynlighet for at den vil bli tatt opp til en stortingsmelding. For det andre, kunne det tenkes av de kontroversielle anbefalingene om en umiddelbar og midlertidig stans av videreutviklingen av olje- og gassvirksomheten ikke ville vært et ønskelig tiltak for regjeringen å utføre, til grunn for de høye økonomiske gevinstene fra olje- og gassproduksjonen. Om man også tar utgangspunkt i likheten av mandatet til Lavutslippsutvalget, uavhengig av funksjonene, kan man se hvordan utfallet av Klimautvalget 2050 kan ligne på utfallet av Lavutslippsutvalget, selv om funksjonene er noe annerledes.

Funksjonene kan på denne måten gi noen indikasjoner på hvordan utredningene vil bli besluttet. De «samhandlede» og «autorative» problemløsende eller underbyggende utvalgene viser til den høyeste sannsynligheten for å bli tatt med videre til stortingsmelding hvor anbefalingene blir brukt (a) for å justere politikk. Mens av de «fullstendige» utvalgene, er det de underbyggende funksjonene som viser til en høyere sannsynlighet for å bli tatt med videre til en stortingsmelding hvor anbefalingene blir brukt (a) for å justere politikk. «Fullstendige» problemløsende og «fullstendige» legitimerende utvalg, er de utvalgene som ifølge funnene har den laveste sannsynligheten for et vellykket regjeringsopptak. Man så derimot at det er ytre variabler som påvirker utfallet av utredningene, uavhengig av funksjonene, som for eksempel internasjonale avtaler, ytre press fra støttepartier, eller generelle politiske prioriteringer. På denne måten kan ikke funksjonene stå for seg selv for å forklare hvordan beslutningstakerne vil beslutte en utredning, men kan være et velegnet virkemiddel å bruke for å spekulere. Spekulasjonen vil derimot bli mer troverdig om man også tar utgangspunkt i den politiske konteksten som utredningen omfavner.

## 8.2 Begrensninger

Avhandlingen har forsøkt å bringe søkelys mot hvorfor regjeringen oppretter utvalg i Norges Offentlige Utredninger på klima- og energiområdet på tvers av departementene, ved å utforske konseptet gjennom en dimensjon bestående av problemløsende, underbyggende og legitimerende funksjoner. Å bruke de ulike funksjonene for å utforske hvorfor regjeringen, og Klima- og miljødepartementet, Finansdepartementet og Energidepartementet oppretter

utvalgene, har også utforsket dypere hvordan funksjonene kan samspille med hverandre, som for eksempel gjennom samhandlede og autorative utvalg. Funnene viste til i hvilken grad de ti caseutvalgene fra de tre forskjellige departementene tok i bruk problemløsende, underbyggende og legitimerende funksjoner for å forklare hvorfor de opprettet disse utvalgene.

Det har allerede gjort rede for noen begrensninger som påvirker resultatet av hovedfunnene. For det første kan det være utfordrende å utforske så mange som ti caser i en masteravhandling, til grunn for en slik avhandlings begrensninger på både lengde og tid for å utføre arbeidet. Ti caser gir bare muligheter til å utforske overflaten av arbeidet, som kan utelate andre viktige data som kunne blitt brukt for avhandlingen og påvirket resultatet av funnene (Christensen, 2022, s. 606). Å innhente data gjennom intervjuer kunne vært velegnet for dette studiet, men det hadde vært utfordrende å hente inn nok data på ti ulike caser for en masteravhandling kontra et større forskningsprosjekt. Caseutvalget består også av utredninger som går helt tilbake til 2000-tallet, som tilsvarer en tidsfrist på over 20 år siden denne avhandlingen ble skrevet. Derfor kunne det tenkes at det ville ha vært utfordrende å få intervjuer som kunne bidra til godt datamateriale for å besvare avhandlingens problemstilling og forskningsspørsmål. Avhandlingen har forsøkt å begrense denne begrensningen, ved å henvise til tidligere intervjuer som har blitt gjort av Jomiskos doktoravhandling for å forsøke å gi et dypere innblikk for å forklare funksjonene til noen av casene. Samtidig ble det diskutert tidligere at ti caser også kan argumenteres for å være et for lite utvalg av caser for å kunne generalisere funnene for å se om funksjonene kan vise til hvordan beslutningstakerne vil beslutte utredningene. På denne måten kan det argumenteres for at avhandlingen har begrenset ekstern validitet, og er dermed utfordrende å generalisere funnene forbi konteksten av studiet. Andre begrensninger for avhandlingen kan være i konteksten av funksjonene, da bruken av indikatorene komposisjon, uavhengighet, ressurser og tid, og regjeringsopptak er i seg selv en begrensning som ikke nødvendigvis tar utgangspunkt i alle de nødvendige delene i casene for å kunne forklare hvilke funksjoner som tillegges utvalgene. På denne måten, kan det også tenkes at det kan være andre funksjoner enn problemløsende, underbyggende og legitimerende som kan forklare hvorfor hensikten bak utvalgene (Engen, 2020, s. 86-87). Avhandlingen har derimot forsøkt å bruke indikatorene i en større kontekst gjennom å skape en overordnet kategorisering av utvalgene for å kunne utforske om funksjonene kan indikere hvordan beslutningstakerne vil handle basert på utredningens anbefalinger. Kategoriseringen har forsøkt å skape et overordnet rammeverk slik at funksjonene tildelt indikatorene kan ses i et større bilde kontra å være begrenset til rammene innen indikatorene. Dette ledet til funn om hvordan funksjonene også kan være i samspill med

hverandre gjennom samhandlede eller autorative utvalg. De samhandlede utvalgene, som kunne forklares gjennom en overordnet problemløsende funksjon med bruk av underbyggende funksjoner i komposisjonen, kunne vise til hvordan regjeringen bruker underbyggende funksjoner som et virkemiddel for å fremdeles oppnå et problemløsende utfall. Dette ble gjort ved at komposisjonen besto av et mangfold av eksperter med like politiske preferanser med hensikt å handle kollektivt (Christensen, 2022, s. 603). Mens de autorative utvalgene, som kunne forklares gjennom en overordnet problemløsende funksjon med bruk av legitimerende funksjoner i komposisjonen, kunne bidra til en økt innflytelse på de politiske utfallene gjennom autorative eksperter i utvalget (Hunter og Boswell, 2015, s. 17).

Kategoriseringen av utvalgene ledet til funn på syv overordnede kategorier, som var: fullstendig problemløsende, fullstendig underbyggende, fullstendig legitimerende, samhandlet problemløsende, samhandlet underbyggende, og undergravende utvalg. Syv kategoriseringer fordelt på ti caser, utgjør dermed en annen begrensning med henhold til å kunne generalisere funnene. For å kunne generalisere funnene, måtte det ha blitt tatt hensyn til et høyere antall caser. Antall caser er dermed en begrensning ved studiet i henhold til generalisering.

### 8.3 Videre forskning

Avhandlingen har bygget videre på Engens avhandling for å utforske de ulike funksjonene som tillegges ekspertutvalg. Engens avhandling er begrenset til å se på funksjonene til ekspertutvalg på spesifikt politisk området, som er kommunereformer. Å forske videre på funksjonene gjennom et annet politisk område, kan dermed være med på å medbringe mer kunnskap om hvilken rolle funksjonene spiller ved opprettelsen av ekspertutvalg i en norsk kontekst (Engen, 2020, s. 87). Denne avhandlingen har dermed valgt å bygge videre på Engens avhandling, ved å utforske funksjonene til utvalg på klima- og energiområdet i Norges Offentlige Utredninger, med noen nyskapende kriterier som for eksempel å utforske om departementer vektlegger noen funksjoner over andre, og om funksjonene kan si noe om hvordan beslutningstakerne vil handle basert på utredningens anbefalinger. De nyskapende kriteriene ble valgt ut basert på konteksten av denne avhandlingen kontra Engen sin avhandling, som drøftet tidligere i kapittel 4. Videre forskning på funksjonene på et annet politisk område, vil derfor være nyttig for å bidra til muligheter for å kunne generalisere funnene forbi konteksten av denne avhandlingen. Da denne avhandlingen har nå sett på funksjonene i forhold til klima- og energiområdet, og Engen på kommunereformer, kan det for eksempel forskes videre på funksjonene til ekspertutvalg i andre politiske områder for å utforske om funnene er like eller ulike, som for eksempel i økonomiske, utenriks, helse eller utdannings politiske områder.

Funnene for avhandlingen viser også til indikasjoner på å bruke symbolske funksjoner som et virkemiddel i samspill med en problemløsende, eller eventuelt med en underbyggende hensikt, har en høyere sannsynlighet for å bli tatt med videre til stortingsmelding hvor anbefalingene blir brukt for å justere politikk. Av de overordnede fullstendige funksjonene, ble det også funnet funn på at underbyggende funksjoner har den høyeste sannsynligheten til å bli tatt opp til en stortingsmelding hvor anbefalingene blir brukt for å justere politikk. For å kunne generalisere dette funnet, kan dette også være nyttig å utforske gjennom et annet politisk område for å se om funnene korrelerer med hverandre.

Selv om avhandlingen har utforsket hvordan symbolske funksjoner i komposisjonen kan brukes i samspill med en overordnet funksjon, kan det også stilles spørsmål om det finnes andre måter symbolske funksjoner kan samspille med andre fullstendige funksjoner annet enn kun i komposisjonen. Å forske videre på andre kategorier for utvalg kan på denne måten bidra til bedre kunnskap om ekspertutvalgs ulike funksjoner.

## LITTERATURLISTE

- Adcock, R. Collier, D. (2001) Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research, *American Political Science Review*, 95(3), s. 529-546. doi:10.1017/S0003055401003100
- Andersen, G. Tvinnereim, E. (2023) Fleksibilitet når vi vil, i Gulbrandsen, L.H. Handberg, Ø.N. (red.) *Hvem har makt i norsk klimapolitikk?: 15 bidrag og en analyse på tvers*. Fridtjof Nansens Institutt, s. 10-13.
- Asdal, K. (2023) Om maktforhold i klimapolitikken, i Gulbrandsen, L.H. Handberg, Ø.N. (red.) *Hvem har makt i norsk klimapolitikk?: 15 bidrag og en analyse på tvers*. Fridtjof Nansens Institutt, s. 14-17.
- Boswell, C. (2008) The political functions of expert knowledge: knowledge and legitimation in European Union immigration policy, *Journal of European Public Policy*, 15(4), s. 471-488. doi:10.1080/13501760801996634
- Boswell, C (2009) *The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bratberg, Ø. (2017) *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Bukve, O. (2016) *Forstå, forklare og forandre. Om design av samfunnsvitenskaplige forskningsobjekt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, J. Holst, C. (2017) Advisory commissions, academic expertise and democratic legitimacy: the case of Norway, *Science and Public Policy*, 44(6), s. 821–833. doi:10.1093/scipol/scx016
- Christensen, J. Holst, C. (2020) *Ekspertenes inntog*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, J. (2022) Studying expert influence: a methodological agenda, *West European Politics*, 46(3), s. 600-613. doi:10.1080/01402382.2022.2086387.
- Cosson-Eide, H. (2016) *Dette er bilpakken regjeringen ikke ville røre*. Tilgjengelig fra: <https://www.nrk.no/norge/dette-er-bilpakken-regjeringen-ikke-ville-rore-1.13252612> (Hentet 17. april 2024).

- Direktoratet for naturforvaltning. (2012) *Høring – NOU 2012:9*. Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/contentassets/a97b35f758c44627a96f4d61d20cdafc/direktoratet\\_for\\_naturforvaltning.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/a97b35f758c44627a96f4d61d20cdafc/direktoratet_for_naturforvaltning.pdf) (Hentet: 07. april 2024).
- Eckhoff, T. (1967) *Vitenskap, profesjon og klienter*, Nordisk Forum, s. 304-315.
- Engen, C.C. (2020) *Ekspertutvalgs ulike funksjoner i politikktviklingsfasen*. Masteravhandling. Oslo: Universitetet i Oslo. Tilgjengelig fra: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/80070/Masteroppgave-v-ren-2020---Ekspertutvalgs-funksjoner-i-politikktviklingsfasen---Carina-Cecilie-Engen.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Hentet: 15. januar 2024).
- Finansdepartementet. (2016) *Meld. St.1 (2016-2017)*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/b9564b097a6a4c45a8fa4fae56ca4811/no/pdf/s/stm201620170001000dddpdfs.pdf> (Hentet: 17. april 2024).
- Funk, C. Tyson, A. Kennedy, B. Johnson, C. (2020) *Scientists are among the most trusted groups in society, though many value practical experience over expertise*. Tilgjengelig fra: <https://www.pewresearch.org/science/2020/09/29/scientists-are-among-the-most-trusted-groups-in-society-though-many-value-practical-experience-over-expertise/> (Hentet: 18.01.2024).
- Giddens, A. (2011) *The Politics of Climate Change*. 2. utg. Cambridge: Polity Press.
- Goldman, A. I. (2001) Experts: Which One Should You Trust? *Philosophy and Phenomenological Research*, 63(1), s. 85-110. doi:10.2307/3071090
- Grønli, H. Sættem, J.B. (2015) *Vil gjøre det dyrere å bruke bilen*. Tilgjengelig fra: <https://www.nrk.no/norge/vil-gjore-det-dyrere-a-bruke-bilen-1.12694759> (Hentet: 17. april 2024).
- Grønmo, S. (2016) *Samfunnsvitenskapelige metoder*. 2.utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Gulbrandsen, L.H. (2023) Analyse på tvers, i Gulbrandsen, L.H. Handberg, Ø.N. (red.) *Hvem har makt i norsk klimapolitikk?: 15 bidrag og en analyse på tvers*. Fridtjof Nansens Institutt, s. 2-9.
- Gundersen, T. (2018) Scientists as experts: A distinct role? *Studies in History and Philosophy of Science Part A*, 69. doi:10.1016/j.shpsa.2018.02.006

- Hansen, T. Vabo, S.I. (2024) *Ordfører*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/ordf%C3%B8rer> (Hentet: 31. mai 2024).
- Hesstvedt, S. (2018) Ekspertisering av offentlige utvalg? *Norsk Sosiologisk Tidsskrift*, 2(5), s. 381-400. doi:10.18261/issn.2535-2512-2018-05-03
- Holst, C. (2019) Hva er en god NOU? *Nytt Norsk Tidsskrift*, 36 (4), s. 344-351. doi:10.18261/issn.1504-3053-2019-04-05
- Holst, C. Molander, A. (2017) Public deliberation and the fact of expertise: making experts accountable, *Social Epistemology*, 31(3), s. 235-250. doi:10.1080/02691728.2017.1317865
- Hovland, K. M. (2023) *Mange klimaråd havner i skuffen: - Dette gjør vondt*. Tilgjengelig fra: <https://e24.no/energi-og-klima/i/MoeKn0/mange-klimaraad-havner-i-skuffen-dette-gjoer-vondt> (Hentet: 16. april 2024).
- Hunter, A. og Boswell, C. (2015) Comparing the Political Functions of Independent Commissions: the Case of UK Migrant Integration Policy, *Journal of Comparative Policy Analysis*, 17(1), s. 10–25. doi:10.1080/13876988.2014.896117
- Jomisko, R.L. (2015) *Under utredning: Om læreprosesser og kunnskapshåndtering i klima-, energi- og miljøpolitikk*. Doktoravhandling. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelig universitet. Tilgjengelig fra: <https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/1553793> (Hentet: 15. januar 2024).
- Klima- og miljødepartementet (2015) *Meld. St. 14 (2015-2016)*. Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/contentassets/902deab2906342dd823906d06ed05db2/no/pdfs/stm201520160014000dddpdfs.pdf?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTAAAR1txDDNIF3k1mSCtB8H9wHRmckCOHd-3MShGXz\\_G\\_gpRL5XgO08iw0B5\\_s\\_aem\\_AYi7qhl-aW6dYXiCwoTpWHTtMiXB9rfXikUH0Ry-csNZEj3SwTU1zjQTG2eLDFnT3rzpGsd9\\_nyLfl8km-AQcv8G](https://www.regjeringen.no/contentassets/902deab2906342dd823906d06ed05db2/no/pdfs/stm201520160014000dddpdfs.pdf?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTAAAR1txDDNIF3k1mSCtB8H9wHRmckCOHd-3MShGXz_G_gpRL5XgO08iw0B5_s_aem_AYi7qhl-aW6dYXiCwoTpWHTtMiXB9rfXikUH0Ry-csNZEj3SwTU1zjQTG2eLDFnT3rzpGsd9_nyLfl8km-AQcv8G) (Hentet: 20. april 2024).
- Klima- og miljødepartementet (2023) *Meld. St. 26 (2022-2023)*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/1008d2a2e92c4384890817fae9fca1d4/no/pdfs/stm202220230026000dddpdfs.pdf> (Hentet: 16. april 2024).

- Knill, C. Tosun, J. (2012) *Public Policy: A New Introduction*, New York: Palgrave Macmillan.
- Kommunal – og moderniseringsdepartementet (2019) *Utvalgsarbeid i staten: En veileder for ledere, medlemmer og sekretærer i statlige utredningsutvalg*. Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/contentassets/793636d2e55a4236b82e632897f96d50/h-2440-b\\_utvalgsarbeid-i-staten\\_oppdaterert-01-09-2021.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/793636d2e55a4236b82e632897f96d50/h-2440-b_utvalgsarbeid-i-staten_oppdaterert-01-09-2021.pdf) (Hentet: 16.01.2024).
- Larsen, A. K. (2007) *En enklere metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Larsson, T. Trondal, J. (2006) Agenda setting in the European Commission: how the European Commission structure and influence the EU agenda, i Hofmann, H.C.H. Türk, A.H. (red.) *EU Administrative Governance*. USA: Edward Elgar Publishing, s. 11-43.
- Leuffen, D. (2007) Case Selection and Selection Bias in Small-n Research. 1.utg, i Gschwend, T. Schimmelfenning, F. *Research Design in Political Science: how to practice what they preach*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, s. 145-160.
- Metz, J. (2015) *The European Commission, Expert Groups, and the Policy Process: Demystifying Technocratic Governance*. UK: Palgrave Macmillan.
- Miljøverndepartementet (2001) *St.meld. nr. 54 (2000-2001)*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/91b54f03dc224f3397c95b04be350f49/no/pd/fa/stm200020010054000dddpdfa.pdf> (Hentet: 11. april 2024).
- Miljøverndepartementet (2013) *Meld. St. 33 (2012-2013)*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/e5e7872303544ae38bdbdc82aa0446d8/no/pdfs/stm201220130033000dddpdfs.pdf> (Hentet: 18. april 2024).
- Moore, A. (2021) Three Models of Democratic Expertise, *Perspectives on Politics*. 19(2), s. 553-563. doi:10.1017/S1537592720002480
- PERITIA (2022) *Public perceptions on climate change*. London: King's College London. Tilgjengelig fra: <https://www.kcl.ac.uk/policy-institute/assets/peritia-climate-change%E2%80%8B.pdf> (Hentet: 1. oktober 2023).
- Persson, C. P. (2019) *Er 97 prosent av forskerne enige om at klimaendringer er menneskeskapte?* Tilgjengelig fra: <https://forskning.no/klima-om-forskning->



[samfunn/er-97-prosent-av-forskerne-enige-om-at-klimaendringer-er-menneskeskape/1302695](#) (Hentet: 11. oktober 2023).

Pollitt, C. (2015). Wickedness will not wait: climate change and public management research, *Public money & management*, 35(3), s. 181-186.  
doi:10.1080/09540962.2015.1027490

Reed, C. (2023). *Why so many people have had enough of experts – and how to win back trust*. Tilgjengelig fra: <https://theconversation.com/why-so-many-people-have-had-enough-of-experts-and-how-to-win-back-trust-206134> (Hentet: 21.01.2024).

Regjeringen (2007) *St.meld. nr 34 (2006-2007)*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Stmeld-nr-34-2006-2007-/id473411/?ch=5> (Hentet: 16. april 2024).

Regjeringen (2023a) *Klimaendringer og norsk klimapolitikk*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/innsiktsartikler-klima-miljo/klimaendringer-og-norsk-klimapolitikk/id2636812/> (Hentet: 11. oktober 2023).

Regjeringen (2023b) *Åpenhet og tillit*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/apenhet-og-tillit/id2612413/> (Hentet: 30. januar 2024).

Regjeringen (u.å.) *NOU 2015: 15: Sett pris på miljøet – Rapport fra grønn skattekommisjon*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-15/id2465882/> (Hentet: 04. april 2024).

Rowe, M. McAllister, L. (2006) The Roles of Commissions of Inquiry in the Policy Process, *Public Policy and Administration*, 21(4), s. 99–115.  
doi:10.1177/095207670602100408

Schudson, M. (2006) The Trouble with Experts – and Why Democracies Need Them, *Theory and Society*, 35(5/6), s. 491-506. doi:10.1007/s11186-006-9012-y

Sprenger, M. (2012) *Energimeldingen er skrinlagt*. Tilgjengelig fra: <https://www.tu.no/artikler/energimeldingen-er-skrinlagt/245335> (Hentet: 19. februar 2024).

- Swanborn P. (2010) *Case Study Research what, why and how?* 1. utg. Los Angeles: SAGE Publications Ltd.
- Sættem, J.B. (2015) *Grønn skatterapport bør gå rett i skuffen*. Tilgjengelig fra: [https://www.nrk.no/norge/\\_gronn-skatterapport-bor-ga-rett-i-skuffen-1.12695465](https://www.nrk.no/norge/_gronn-skatterapport-bor-ga-rett-i-skuffen-1.12695465) (Hentet: 17. april 2024).
- Sættem, J.B. (2016) *Slik endres nybilavgiftene fra nyttår*. Tilgjengelig fra: <https://www.nrk.no/norge/slik-endres-nybilavgiftene-fra-nyttar-1.13258824> (Hentet: 17. april 2024).
- Toshkov, D. (2016) *Research Design in Political Science*. London: Red Globe Press.
- Weingart, P. (1999) Scientific expertise and political accountability: paradoxes of science in politics, *Science & public policy*, 26(3), s. 151–161.  
doi:10.3152/147154399781782437
- Yin, R. (2009) *Case Study Research: Design and Methods*. 4. utg. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.
- Yin, R. (2018) *Case Study Research and Applications*. Los Angeles: SAGE Publications, Inc.

## Norges Offentlige Utredninger

NOU 2000: 1. *Et kvotesystem for klimagasser*

NOU 2002: 7. *Gassteknologi, miljø og verdiskaping*

NOU 2006: 18. *Et klimavennlig Norge*

NOU 2009: 16. *Globale miljøutfordringer – norsk politikk*

NOU 2010: 10. *Tilpassing til eit klima i endring*

NOU 2012: 9. *Energiutredningen – verdiskaping, forsyningsikkerhet og miljø*

NOU 2015: 15. *Sett pris på miljøet*

NOU 2018: 17. *Klimarisiko og norsk økonomi*

NOU 2023: 3. *Mer av alt – raskere*

NOU 2023: 25. *Omstilling til lavutslipp – Veivalg for klimapolitikken mot 2050*