

# Ekspertkunnskap og politikkutforming

Foredrag på møtet «Forskningens rolle i gode samfunnsbeslutninger»  
21. november 2019

av Cathrine Holst  
Professor ved Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo

Man kan selvsagt være «ekspert» på noe – vite mer om noe enn de fleste andre – uten å være forsker, men vitenskapelig kunnskap representerer definitivt en vesentlig type ekspertkunnskap, og det er denne varianten jeg skal konsentrere meg om her.<sup>1</sup>

## Kanaler mellom forskning og politikk

Vitenskapelig kunnskap bringes inn i politikken på mange måter. Det første vi kanskje tenker på er forskernes mer eller mindre *egen-initierte formidling*. Forskerne kan bidra i media, holde foredrag og publisere formidlingsrettet i bøker og allmenntidsskrifter, og slik kommunisere forskningen sin til dem som lager politikk, og til dem som prøver å påvirke dem som lager politikk.

Men det finnes også andre kanaler der vitenskap kobles til det politiske kretsløpet. Offentlig forvaltning forbereder og implementerer politikk, og befolkes av *byråkrater* som kan følge mer eller mindre med på hva som skjer innenfor relevante forskningsfelt. Byråkrater har typisk høyere grad fra universitet eller høyskole. De kan til og med ha doktorgrad eller forskerbakgrunn. Her er det betydelig variasjon selvfølgelig, men vi kan nok legge til grunn at en hel del byråkrater i det norske embetsverket både er vant til og opptatt av forskningsbasert kunnskapsinnhenting.

Et særlig uttrykk for dette er forsknings- og analysevirksomheten som foregår innenfor rammen av enheter som på ulike måter er tilknyttet forvalt-

1. I dette innlegget trekker jeg veksler på bidrag under ulike forskningsprosjekter, særlig EUREX – Ekspertifisering av offentlige utredninger (NFR, se <https://www.sv.uio.no/arena/english/research/projects/eurex/>), men også PeriTia – Policy, Expertise, and Trust (Horizon 2020, se <https://peritia-trust.eu/>) og GOODPOL – What is a good policy? Political morality, feasibility and morality (Senter for grunnforskning, se <https://cas.oslo.no/research-groups/what-is-a-good-policy-political-morality-feasibility-and-democracy-goodpol-article3334-827.html>).

ningen, fra Statistisk sentralbyrå og Havforskningsinstituttet til Kunnskapsavdelingen i NAV og Kunnskapssenteret for helsetjenesten. *Forvaltningens egen forsknings- og analysevirksomhet* er omfattende og antageligvis voksende. Det både kan og bør diskuteres om denne virksomheten i for stor grad eller på feil måte formes av administrative og politiske hensyn, og alle deler av den skal ikke kalles (og kalles heller ikke) forskning. Vi har like fullt å gjøre med en vesentlig kanal for formidling av kunnskap inn i politikktutforming, inkludert – når så er tilfelle – forskningsbasert kunnskap som ikke står tilbake for forskning utført ved universiteter eller frittstående instituttsektor.

Forvaltningen kan dessuten foreta *direkte bestillinger av forskning* eksternt fra, og for eksempel gi et forskningsinstitutt i oppdrag å analysere effekter av lærertetthet, eller et universitetsforskningsmiljø i oppdrag å analysere effekter av kontantstøtte eller formueskatt.

I tillegg kommer de betydelige midlene departementene kanalisere gjennom *Norges forskningsråd*. Vi bør diskutere andelen til frie midler av denne summen, og departementenes og forskningsrådsbyråkratiet makt i utformingen av anvendte programmer og i tildelingsprosesser. Kritiske spørsmål kan også reises til hvorvidt forskningsrådsfinansiert og annen forskning i tilstrekkelig grad blir lest og anvendt som den burde i politikk og forvaltning, men også til om selverklært «anvendt» forskning er så relevant og anvendbar som forskerne foregir. Vi har imidlertid å gjøre med en kanal mellom vitenskap og politikk av betydning.

Andre kanaler kan også nevnes. For det første, offentlige *utredningsutvalg*, herunder såkalte NOU-utvalg (Norges offentlige utredninger). Når en sak skal utredes og ny politikk anbefales, settes det ikke sjelden ned et slikt utvalg, der forskere sitter sammen med byråkrater og interessegrupper. Mye kan sies om hva slike utvalg er og gjør, men de er også en mekanisme for formidling av vitenskapelig kunnskap inn i politikktutformingsprosesser.

En del saksutredning i forvaltningen settes også ut til *konsulentselskaper*. Alle vet at konsulentrappporter kan ha mildt sagt varierende kvalitet, men dette er generelt for lite studert. Fra politikkkfelt jeg selv kjenner godt, vet jeg at konsulentselskaper kan levere rapporter som er tynne forskningsmessig sett, men også mer forskningsbasert, for eksempel når de er ført i pennen av konsulenter med doktorgrad eller forskererfaring. Også *interesseorganisasjoner* og *tenketanker* leverer analyser rettet mot forvaltning og politiske beslutningstakere. Organisasjoner som LO og NHO, eller for eksempel innenfor miljøfeltet, har utredningssekretariater som i større eller mindre grad konsulterer forskning. Tenketanker som Civita, Agenda og Manifest bedriver ikke forskning, men leverer – om enn i sterkt varierende grad – rapporter og andre

publikasjoner som gjør bruk av forskning. Kanskje kan vi også nevne analyser fra *politiske rådgivere*. Korpset av politiske rådgivere er etter alt å dømme en gruppe med økende makt i det norske politiske systemet. Vi vet ikke så mye om hvor opptatt disse er av forskning, men en del av dem er høyt utdannet, og har presumptivt lært seg betydningen av å se til hva «forskning viser».

### «Forskningsbasert politikk» på norsk – og litt komparasjon

Det finnes med andre ord ulike kanaler som kobler vitenskap og politikk. Det er åpenbart at noen av dem er viktigere for formidling av forskning enn andre – men jeg tenkte de alle burde nevnes (og det finnes flere). Hvorfor?

For det første: Når noen snakker om «forskningsbasert politikk», at det er «for lite» forskningsbasert politikk, eller sier at «forskerne må engasjere seg mer i samfunnet», og lignende, kan det være uklart hva det mer spesifikt siktes til. En liste over ulike kanaler kan være til hjelp i spesifiseringen, og kanskje viser det seg at det fremfor alt er én eller noen få av disse kanalene man har i tankene: Bak generelle påstander om at forskning betyr «for lite» eller at forskere deltar «for lite», ligger det gjerne mer konkrete bekymringer, om at noen forskningsinstitutter styres for hardt, om at forskning er for lite fremme i mediedebatten, om at forskningsrådet er for byråkratitunget, om at offentlige utredninger er preget av for svak eller for ensidig forskningsekspertise, og så videre. Slike bekymringer kan være både rimelige og viktige. Det store bildet er likevel at forskere og forskning stadig vekk spiller en betydelig rolle i samfunnet og i politiske prosesser i Norge, og gjennom flere kanaler. Dette betyr selvsagt ikke at vi ikke kan mene eller argumentere for at forskningens rollen burde være større, eller i sentrale henseender annerledes.

Oversikten over ulike kanaler viser også at vi kanskje bør skille litt skarpere mellom «forskning» og «forskere» i slike diskusjoner. Kort sagt, kan *forskning* være involvert, uten at vi *forskere* er involvert. Det kan ikke gå bra, vil noen gjerne si, og kanskje bør forskerne involveres mer i politikkutforming, og styres mindre. Andre aktører enn forskerne selv kan nok likevel gjøre en akseptabel jobb når det gjelder å utrede og formidle forskning, og ettersom vi forskere tross alt gjerne vil bruke mye av tiden vår på å forske, bør vi være litt lettet over det. Det er heller ikke alltid gitt at forskere er de beste til å utrede forskning eller til å koble den til politisk diskusjon, for eksempel hvis de bes om å befatte seg med brede problemstillinger som bare rudimentært berører eget forskningsfelt.

Gjennomgangen av noen viktige kanaler mellom forskning og politikk kan forhåpentligvis også få frem at norske forskere per i dag *de facto* er

involvert på bred front i politikkvurdering og -anbefaling. Det sies av og til at forskere bør holde seg unna politikken, og i en del henseender er det et klokt råd. Man bør for eksempel unngå å blande politiske agendaer inn i forskningen på måter som skaper skjevheter i analyse og konklusjoner. Men politikkvurdering, og til dels også politikkanbefaling, er samtidig noe en hel del forskere alt er involvert i, og konsekvensene av at de ikke lenger skulle være det, kan bli brysomme. Resultatet blir for eksempel neppe en mer forskningsbasert politikk. For eksempel, hvis forskere skulle begynne å takke nei til å sitte i offentlige utredninger for ikke å skitne seg til med «politikk», kan ingen bli overrasket hvis utfallet blir mer makt over politikkutforming til andre grupper, for eksempel til konsulenter eller byråkrater.

Listen over kanaler for kobling mellom forskning og politikk i Norge er dessuten viktig å ha i bakhodet hvis vi vil gjøre større eller mindre endringer. Før vi endrer det vi har, kan det være lurt å vite hva vi har. Tilsvarende bør vi ha en adekvat idé om hvordan landskapet ser ut i Norge, før vi sammenligner oss med andre.

Ser vi på andre lands systemer sammenlignet med det vi har i Norge, kommer det raskt opp noen kanaler vi har satset mindre på. Vi har for eksempel ikke et apparat av «vitenskapelige rådgivere» eller noe «vitenskapsråd» (*science advice*) i sentralforvaltningen. Trengs det? Vi har også satset mer på midlertidige utvalg for saksutredning, enn på permanente rådgivende utvalg. Vi har utstyrt Stortinget med relativt lite uavhengig analysekapasitet. Vi har også få partipolitiske forskningsstiftelser. Det kan være bra eller mindre bra som vi har det – men det må ikke være slik.

Med et komparativt blikk fremkommer det også tydeligere hvilke kanaler som kanskje har vært og er særlig viktige hos oss. Byråkratiet for eksempel er vesentlig: Komparativt sett har Norge en sentralforvaltning med høy faglig ekspertise. Sammenlignet med mange andre land, har Norge også en stor instituttsektor bestående både av frittstående institutter og institutter i skjæringspunktet mellom forvaltning og forskning, og vi kan nok legge til grunn at en del av kunnskapsproduksjonen som hos oss gjøres i instituttsektoren gjøres ved universitetene i en del andre land. Andre deler av denne kunnskapsproduksjonen gjøres nok i andre land under enda strammere styring innenfor departementer og direktorater, og i noen land finnes det ikke noen opplagt ekvivalent virksomhet verken her eller der, fordi man ikke er så opptatt av å forankre politikk i utredning, analyse og forskning som vi tross alt er i Norge. Noe annet som særmerker Norge i forhold til mange andre land, er at forskerne deltar relativt aktivt i en relativt lite segmentert offentlighet, i den forstand at vi hos oss har et mindre skarpt skille mellom

elitemedier og tabloidmedier. Sist, men ikke minst, har vi altså NOU-utvalgene. I forhold til mange andre systemer, spiller midlertidige «hybride» utredningskomiteer der forskere deltar sammen med byråkrater og interessegrupper en viktig rolle i norsk politikkutforming og styresett.

### **Økt forskermakt? Utviklingstrekk i NOU-systemet**

Sammen med statsviter Johan Christensen, for tiden ved universitetet i Leiden, og kolleger ved Universitetet i Oslo, har jeg studert NOU-systemet ganske inngående de siste årene.<sup>2</sup> Jeg kan ikke ut fra disse studiene si noe «stort» og bastant om hvorvidt norske forskere får mer eller mindre makt i samfunn og politikk – funnene våre får være en del av bildet. Og de er blant annet, for å ta det punktvis:

- At andelen forskere blant utvalgsmedlemmer øker.
- En enda sterkere vekst i andelen forskere blant utvalgsledere – og utvalgsledere vet vi har betydelig innflytelse på hvordan en utredning blir seende ut.
- At litteraturlistene i utredningene eser ut, og at det refereres oftere til vitenskapelige publikasjoner.
- At forskning og «evidens» er blitt viktigere hensyn i politikkutformingsprosesser (ifølge informantintervjuer, nye retningslinjer for offentlig utredningsvirksomhet, også videre).

Men, her er noen viktige «men»:

- Foreløpige analyser tyder på stor variasjon når det gjelder bruk av forskning mellom ulike politikkområder.
- Marte Lund Saga har i sin masteroppgave analysert utvalgsgrossister og de mest sentrale personene i NOU-systemet forstått som et sosialt nettverk. Her seiler viktige skikkelser i LO, NHO og byråkratiet opp.
- Byråkratene har generelt betydelig makt og myndighet: de bestemmer utvalgssammensetning i samråd med politisk ledelse, utformer mandat, og sitter gjerne i utvalget eller i sekretariat, før de er med og bestemmer veien videre: Skal utredningen fly eller legges i skuffen?
- Stine Hesstvedt er i sluttfasen av sin doktoravhandling, og finner at det politiske nivået selvsagt også har makt, når det gjelder veien videre etter

2. Jeg holdt et foredrag om dette i Det Norske Videnskaps-Akademi i 2018 (se *Årbok 2018*).

at utredningen er levert, men også i forkant. Hesstvedt finner for eksempel at røde og blå regjeringer foretrekker forskere med ulik fagbakgrunn.

- Forsker Eva Krick finner økt bruk av nye deltagelsesformer innenfor noen politikkkfelt, for eksempel digitale plattformer
- Og får nå utredningene, forskningsbaserte eller ei, egentlig gjennomslag? Dette er neste skritt for NOU-forskningen.

Dette siste spørsmålet er naturligvis viktig å få avklart hvis vi skal vurdere om forskere får økt politisk makt eller ikke.

### **Bør forskerne gis mer makt?**

Et annet vesentlig spørsmål – som jeg heller ikke har noe entydig svar på – er om forskerne *bør* gis mer makt. Svaret mitt på dette er mer av typen, i noen henseender «ja», i andre henseender «kanskje ikke», og det er dessuten mange og kryssende hensyn å ta.

Vi kan kanskje starte med å skille mellom 1) spørsmål/tema for forskning, 2) utforskningen av disse spørsmålene/temaene, og 3) forskningens verdigrunnlag/konsekvenser for politikk. I utgangspunktet tenker jeg at all virksomhet som fortjener betegnelsen forskning bør gis størst mulig autonomi når det gjelder både 1, 2 og 3, innenfor rammene av vitenskapens etos, forskningsetikk og allmenntikk, og gitt tilgjengelige ressurser. La oss si at dette er en slags standardposisjon (*default position*) som innskrenkninger av forskningens autonomi må begrunnes i henhold til. Det vil si: Innskrenkninger utover dette må særlig godtgjøres – og bør allment møtes med skepsis før en slik godtgjørelse foreligger.

Deretter kan vi ta for oss enkelttilfeller – kanal for kanal, institusjon for institusjon. Forskning som gjøres av forvaltningsenhet må for eksempel rimeligvis akseptere innblanding når det gjelder valg av tema og spørsmål for eksempel (jf. 1), og forskerne her kan heller ikke så lett omgå spørsmål om hva forskningen deres innebærer i praksis eller for politikken (jf. 3). Når det gjelder punkt 2, bør det i utgangspunktet være full autonomi også for forvaltningsorganisert forskning. Også her må det være forskerne selv som ut fra faglige avveininger bestemmer egnet metode, og som på fritt grunnlag analyserer og konkluderer ut fra data. Har ikke forskerne denne friheten, er det *prima facie* problematisk, og, vil mange, si, ikke egentlig forskning vi har med å gjøre, men en annen form for kunnskapsproduksjon.

Det større spørsmålet om hvorvidt forskere bør få mer makt, det vil si som omfatter ikke bare om forskerne skal få gjøre forskningen sin autonomt

og i fred, men også om de skal få prege samfunnsutviklingen med forskningen sin, avhenger også av forskernes faktiske kompetanser og av hvordan de ter seg. Forskere som er dårlige forskere, bør for eksempel ikke få mer makt. Forskere som underkommuniserer ekspertstrid og usikkerhet, bør heller ikke gis mer makt. En del forskeres klokketro på at de vet hvilken moral og hva slags politikk som er «best», bør heller ikke uten videre tas for god fisk. Forskere kunne generelt vært mer ydmyke i møte med bør-spørsmål, og redegjort bedre for sine målavveininger, verdifortolkninger- og vurderinger.

Hvorvidt forskerne bør få mer makt, avhenger dessuten en hel del av hva som er alternativet. Det hadde for eksempel vært mye mer påtrengende å innføre et vitenskapsråd i norsk sentralforvaltning, hvis det ikke allerede fantes en del kanaler der forskning og politikk er koblet sammen.

Spørsmålet om hvem som skal ha hvor mye politisk makt – for eksempel hvor mye makt forskere skal ha relativt til andre – involverer videre ulike hensyn. Forskere og forskningen bør kanskje få spille en større rolle hvis dette fremmer «gode samfunnsbeslutninger» (for å sitere fra tittelen på møtet i dag). Jeg er overbevist om at forskning er avgjørende for gode beslutninger i komplekse samfunn som våre, men dette innebærer ikke «jo mer, jo bedre», og er selvfølgelig avhengig av at forskere faktisk opptre på måter som fremmer «gode samfunnsbeslutninger». Det er ikke alltid de kan eller vil opptre slik – og det er for øvrig heller ikke alltid så lett å identifisere hva en god beslutning er.

Styresettet vårt er dessuten et demokrati. Gode beslutninger kan være kunnskapsbaserte, men regnes ikke for «gode» hvis de ikke også er forankret adekvat i en demokratisk prosess, fordi vi i demokratier gjerne tenker oss at kollektive beslutninger bør ha et demokratisk mandat.

Gode samfunnsbeslutninger som ikke kan implementeres er, vil mange tenke, heller ikke så «gode». Og implementerbarhet forutsetter at prosessene frem mot beslutninger inngir tillit blant dem beslutningene rammer, noe som gjerne innebærer at disse føler at de blir hørt og er med. Implementering krever også en effektiv organisering. Her er vi avhengig av kapasiteten til organisasjoner som har oppstått og blitt utformet i en bestemt historisk og kulturell kontekst, og som ikke alltid er optimale for formålene vi nå har, og som ikke alltid så lett lar seg reformere. Hadde vi i dag startet på skrætsj, hadde kanskje både Forskningsrådet, offentlige utvalg, instituttsektoren, norske universiteter – og Det Norske Videnskaps-Akademi – hatt en ganske annen organisering.

Men den siste forskningen viser, etter hva jeg forstår, at vi befinner oss i virkelighetens verden, og at vi må operere så godt vi kan ut fra det.

