

Ekspertutvalgs funksjoner i politikktviklingsfasen

En nærstudie av opprettelsen av tre norske ekspertutvalg innenfor kommunepolitikken

Carina Cecilie Engen



Masteroppgave i Statsvitenskap

Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo

Våren 2020

29359 Ord

© Carina Cecilie Engen

2020

Ekspertutvalgs funksjoner i politikkutviklingsfasen

Print: Representralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

Denne oppgaven ser nærmere på hvorfor regjeringer oppretter ekspertutvalg i politikktviklingsfasen gjennom å studere funksjoner utvalgene tillegges. Oppgaven bygger på teori og tidligere forskning om bruk av kunnskap i politikken, samt problemløsende – og symbolske funksjoner for opprettelse av offentlige utvalg i politiske prosesser. Videre tas det utgangspunkt i en kvalitativ komparativ casestudie av tre norske ekspertutvalg opprettet av regjeringen i forbindelse med endringer i inndeling av kommuner eller kommunestrukturer i en tidsperiode fra 1970-tallet til i dag. De tre ekspertutvalgene er henholdsvis Tallaksen-utvalget (NOU 1974: 14), Christiansen-utvalget (NOU 1992: 15) og Vabo-utvalget (Ekspertutvalg, 2014a). Dataene som benyttes og som danner grunnlaget for analysen er primært dokumenter i form av NOU-rapporter og utvalgsrapporter. Samtidig brukes svar fra et spørreskjema gitt til medlemmer av Vabo-utvalget som datagrunnlag. Det utledes en rekke måleindikatorer, som er inspirert av Hunter og Boswell (2015), og som benyttes for å analysere ekspertutvalgsrapportene og respondentenes svar på spørreskjemaet. I tillegg til spørsmål om hvorfor ekspertutvalgene opprettes, stilles det også spørsmål til om ekspertutvalgenes funksjoner innen kommunepolitikken har endret seg over tid.

Funnene viser at hensikten med opprettelse av ekspertutvalg både kan forklares gjennom problemløsende – og symbolske funksjoner regjeringen tillegger utvalgene. Selv om ekspertutvalgene hovedsakelig opprettes for å løse politiske problemer, tyder funnene i analysen på at utvalgene tillegges flere funksjoner på samme tid. Oppgaven bidrar dermed til å underbygge nyere studier som finner at ekspertutvalg kan opprettes både for å underbygge politiske beslutningstakers preferanser eller legitimere for at politisk handling iverksettes på et saksfelt. Samtidig finner oppgaven indikasjoner på at funksjoner ekspertutvalg tillegges, har endret seg over tid. Både i form av inkludering av flere utvalgsmedlemmer fra akademien, som tyder på at spesifikk kunnskap og faglighet anses som mer sentrale faktorer. Og ved at underbyggende funksjoner, i motsetning til legitimerende funksjoner, i større grad forklarer hvorfor regjeringer oppretter ekspertutvalg i nyere tid.

Forord

Først og fremst vil jeg rette en stor takk til min veileder, Førsteamanuensis Kristoffer Kolltveit ved Institutt for Statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. Jeg er svært takknemlig for den gode veiledningen og rådene jeg fikk underveis. Du ga mange gode innspill som jeg ikke ville vært foruten.

Jeg vil også takke tidligere utvalgsmedlemmer i Vabo-utvalget som tok seg tid fra deres hektiske timeplan for å besvare det elektroniske spørreskjemaet. Deres deltakelse ga uvurderlig innsikt i et spennende saksfelt.

Dessuten, er jeg uendelig takknemlig for kjærligheten og støtten jeg har fått fra familie og venner under arbeidet med masteroppgaven. Tusen takk for at jeg har blitt møtt med forståelse og støtte gjennom hele studieløpet mitt. En spesiell takk til Ahmeti-familien for at dere tilpasset hverdagen slik at jeg fikk mulighet til å arbeide i ro og fred hos dere, i perioden hvor Universitetet i Oslo var stengt.

Mamma og pappa, tusen takk for kjærligheten dere gir meg og den evige forståelsen slik at jeg har fått muligheten til å gå mine egne veier og utfolde meg slik jeg har ønsket. Uten deres daglige, motiverende telefonsamtaler og meldinger, ville jeg aldri ha vært i stand til å fullføre masterstudiet. Og sist, men ikke minst, Thea, ord kan ikke beskrive hvor mye jeg setter pris på deg og alt du gjør for meg.

Alle eventuelle feil forblir mine egne.

Oslo, 22.06.2020

Carina Cecilie Engen

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1 Innledning	10
1.1. Forskningsspørsmål	11
1.2. Avgrensinger, begrepsavklaring og forskningsdesign	12
1.3. Hvorfor studere ekspertutvalgs funksjoner?	14
1.4. Fokus på norsk kommunepolitikk som tema.....	15
1.5. Disposisjon	16
Kapittel 2 Teoretisk rammeverk og litteraturgjennomgang	18
2.1. Hvordan definere ekspertutvalg?	18
2.2. Norske ekspertutvalg – en definisjon	19
2.3. Bruk av kunnskap i politikk	21
2.4. Ekspertutvalgs ulike funksjoner	22
2.4.1. Den problemløsende funksjonen	23
2.4.2. Den underbyggende funksjonen	24
2.4.3. Den legitimerende funksjonen	25
2.5. Tidligere forskning om offentlige utvalg i politikken.....	26
2.5.1. Ekspertutvalg i europeisk politikk	26
2.5.2. Ekspertutvalg i norsk politikk	28
Kapittel 3 Operasjonalisering av måleindikatorer	31
3.1.Indikatorer	31
3.2. Komposisjon	31
3.3. Mandat	32
3.4. Uavhengighet	33
3.5. Ressurser og tid	34
3.6. Spredning og press	35
Kapittel 4 Bakgrunn	37
4.1. Norske offentlige utvalg og utvalgsrapporter.....	37
4.2. Det formelle formål med opprettelse av ekspertutvalg	38
4.3. Historisk utvikling – Kommunestrukturen i Norge fra 1837 og til i dag	40
Kapittel 5 Data og metode	43
5.1. Valg av case og utvalgsmetode	43
5.1.1. Ekspertutvalg	45
5.1.2. Medlemmer av Vabo-utvalget	46
5.2. Dokumentbaserte undersøkelser	47
5.2.1. Kvalitativ innholdsanalyse	48
5.3. Spørreskjema	49
5.4. Datakvalitet (validitet og reliabilitet)	51
5.4.1. Validitet	51
5.4.2. Reliabilitet	54

5.4.3. Triangulering	55
Kapittel 6 Empirisk Analyse	57
6.1. Tallaksen-utvalget	57
6.1.1. Mandat	57
6.1.2. Komposisjon	58
6.1.3. Ressurser og tid	60
6.1.4. Uavhengighet	61
6.1.5. Spredning og press.....	62
6.2. Christiansen-utvalget	63
6.2.1. Mandat	63
6.2.2. Komposisjon	65
6.2.3. Ressurser og tid	66
6.2.4. Uavhengighet	68
6.2.5. Spredning og press	69
6.3. Vabo-utvalget	70
6.3.1. Mandat	70
6.3.2. Komposisjon	72
6.3.3. Ressurser og tid	72
6.3.4. Uavhengighet	74
6.3.5. Spredning og press.....	76
Kapittel 7 Sammenligning og diskusjon	78
7.1. Funksjoner for opprettelsen av ekspertutvalg	78
7.2. Ekspertutvalgs symbolske funksjoner.....	79
7.3. Funksjoner endres over tid?	80
Kapittel 8 Konklusjon	83
8.1. Oppsummering og hovedfunn	83
8.2. Bidrag og begrensninger	85
8.3. Videre forskning	87
Litteraturliste	88
Offentlige dokumenter	91
Vedlegg	93
A. Spørreskjema - utvalgsmember	93

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1

Innledning

Kunnskap og ekspertise har over lang tid blitt sett på som elementære aspekter ved utforming av politikk. Max Weber, som anses som en sentral aktør i moderne samfunnsforskning, hevdet tidlig at ekspertkunnskap var et essensielt element i statsstyrer (Gerth og Mills, 2009, s. 220). Tradisjonelt sett, utgikk hovedsakelig ekspertkunnskap i politiske prosesser fra regjeringers byråkratier. For at byråkratiske handlinger skulle anses som rasjonelle, var det et mål om at beslutninger ble basert på fornuftig argumentasjon og empirisk kunnskap (Gerth og Mills, 2009, s. 235 og Boswell, 2008, s. 471). I dagens samfunn bygger ofte politiske beslutningstakere på kunnskap, og byråkratiet anses ikke som den eneste aktøren hvor regjeringer henter kunnskap fra. Komplekse og utfordrende politiske saker, som følge av for eksempel økonomiske nedgangstider, klimaendringer og befolkningsutvikling, gjør politikere mer avhengig av eksperters kunnskap for å kunne styre og ta riktige avgjørelser (Hesstvedt, 2018, s. 382). Denne teknokratiske forståelsen av hvorfor ekspertutvalg opprettes, bygger på ideen om at regjeringer ikke alltid besitter tilstrekkelig med kompetanse for å løse politiske problemer (Metz, 2015, s. 2).

En av de originale antagelsene om at politikken vil tilpasse seg ved etablering av ny kunnskap, har imidlertid blitt kritisert. Forskning har vist at tilføring av ny, relevant kunnskap ikke nødvendigvis blir brukt i politiske prosesser (Boswell, 2009). Det utfordrer antagelsen om at ekspertutvalg oppnevnes og brukes for å løse politiske problemer, og åpner opp for at de tillegges andre strategiske og symbolske funksjoner. Nyere studier viser at ekspertutvalg også opprettes for å underbygge politiske beslutningstakeres allerede definerte handlingsvalg, for å utsette prosesser eller skape mer støtte og konsensus (Tellmann, 2016, Metz, 2013, Hunter og Boswell, 2015, Boswell, 2008).

Både europeisk og norsk forskningslitteratur har i nyere tid gitt større oppmerksomhet til bruk av ekspertgrupper og utvalg i politiske utformingsprosesser (Rimkutè og Haverland, 2015, Gornitzka og Sverdrup, 2008, Metz; 2013, Tellmann, 2016). Flere forskere hevder ulike ekspertutvalg bidrar til klarhet og spesifikk kunnskap i komplekse politiske saker. For eksempel hevder forskning at antallet ekspertgrupper opprettet av EU-kommisjonen har økt

de siste årene og at de har blitt en rutinemessig praksis innenfor ulike politikkkfelt (Gornitzka og Sverdrup, 2008, s. 745). Samtidig som ekspertutvalg på EU-nivå bidrar til å koble sammen nasjonale og overnasjonale regjeringssystemer, anses de også for å være betydningsfulle i utforming av politikk (Egeberg, Schaefer og Trondal, 2003, s. 19). I en norsk kontekst, har forskningslitteraturen om offentlige utvalg hovedsakelig fokusert på innflytelsen kunnskap har i politikken gjennom å studere komposisjonen av medlemmer eller inkluderingen av akademikere i utvalgene (Christensen og Holst, 2017, Tellmann, 2016, Grinden, 2019, Hesstvedt, 2018). Det er imidlertid få norske studier som har sett på funksjoner ekspertutvalg som en helhet har for politiske beslutningstakere, sammenlignet med europeisk forskningslitteratur. Ut fra debattene om opprettelse og bruk av eksterne ekspertutvalg i politikktutforming og behovet for mer kunnskap om ekspertutvalgs funksjoner i politikken, vil det være fokuset for oppgaven. Målet er å avdekke hvorfor regjeringer oppretter ekspertutvalg utover de formelle forklaringene, ved å se på funksjonene ekspertutvalgenes tillegges.

1.1. Forskningsspørsmål

Det overordnede temaet for denne avhandlingen er dermed ekspertutvalgs funksjoner i politiske utformingsprosesser, der regjeringens hensikter for å opprette slike utvalg vektlegges. Forskningsspørsmålet lyder som følger; hvorfor velger norske regjeringer å opprette ekspertutvalg i politikktutviklingsfasen? For å besvare det overordnede forskningsspørsmålet kan det stilles et tilleggsspørsmål; hvilke funksjoner tillegger regjeringer ekspertutvalg ved opprettelse av dem? Siden det gjennomføres kvalitative komparative casestudier av tre ekspertutvalg fra ulike tidsperioder, kan det også stilles spørsmål til om, og i så fall, på hvilken måte ekspertutvalgs funksjoner har endret seg over tid?

Hensikten med studiet er derfor å avdekke hvorfor ekspertutvalg opprettes i politikktutviklingsprosesser gjennom å studere funksjoner regjeringen tillegger utvalgene. Er regjeringers hensikt med opprettelse av ekspertutvalg at de skal vurdere og løse politiske problemer eller utfordringer eller kan det foreligge andre symbolske hensikter bak opprettelsen av ekspertutvalg? For eksempel, opprettes ekspertutvalg med den hensikt at de skal underbygge regjeringens politiske preferanser (Hunter og Boswell, 2015)? Eller bidrar oppnevning av ekspertutvalg til å øke regjeringens legitimitet (Boswell, 2008, s. 474)?

1.2. Avgrensinger, begrepsavklaringer og forskningsdesign

I oppgaven defineres ekspertutvalg som et offentlig utvalg opprettet av regjeringen eller dets departementer for en avgrenset tidsperiode, og med den hensikt å utrede et politisk saksfelt (KMD, 2019, s. 7). Medlemssammensetningen består ofte av personer fra offentlig eller privat sektor, slik som for eksempel forskere, med spesifikk kunnskap innen saksfeltet de har fått i oppdrag å utrede. De skiller seg dermed fra blant annet partssammensatte utvalg, hybride rådskomiteer og andre interessegrupper der utvalgsmedlemmene ofte har rollen som ekspert og representant for ulike samfunnsinteresser (KMD, 2019, s. 11 og Krick, 2015, s. 489). En mer omfattende utgreiing av begrepet «ekspertutvalg» i europeisk og norsk sammenheng, gjøres i kapittel 2. At de offentlige utvalgene som en helhet betegnes som «eksperter» er først og fremst fordi utvalgene spesifikt oppnevnes av regjeringer for å bidra med ekspertise innenfor saksfelt som departementene mangler kunnskap om selv. For det andre, består ekspertutvalgene av eksterne aktører som ikke har som hensikt å fremme egne politiske agendaer eller preferanser (Trondal, Murdoch og Geys, 2015, s. 28). Det kan underbygges ved at ekspertutvalgene blir rekruttert av regjeringer og at de i utgangspunktet skal være politisk nøytrale. Samtidig er utvalgenes prioriteringer å gi kunnskapsbaserte råd og vurderinger ut fra det oppdraget de får fra regjeringen (KMD, 2019, s. 11). Imidlertid, kan politiske aktører og beslutningstakere argumentere for at de oppfattes som «eksperter». For eksempel, kan et departementsmedlem være i besittelse av profesjonell kompetanse og kunnskap om en politikksak på lik linje med eksterne ekspertutvalg. Det kan likevel antas at politiske beslutningstakere først og fremst vil ta avgjørelser som er basert på deres politiske rolle og ideologiske preferanser. Fokuset for oppgaven ligger derfor i å studere ekspertutvalg som en helhetlig gruppe av eksterne aktører, der utvalgenes lojalitet er rettet mot deres ekspertise, utdannings – og yrkesbakgrunn.

Med begrepet «opprettelse» av ekspertutvalg menes det i oppgavens sammenheng at regjeringen utnevner eller oppretter utvalg for å utrede et spesifikt politisk saksfelt. Politiske prosesser i demokratiske land kan generelt antas å bestå av tre faser; en politisk utviklingsfase, en politisk beslutningsfase og en politisk implementeringsfase (Larsson, 2003, s. 37). Den politiske utviklingsfasen handler om å vurdere saker, komme med forslag og å sette agendaen før politiske avgjørelser tas. Den politiske beslutningsfasen innebærer å ta formelle avgjørelser, mens den politiske implementeringsfasen dreier seg om tolkning og iverksettingen av de valg som tas. Denne oppgaven velger å fokusere på ekspertutvalg i den

første fasen i politiske prosesser, nemlig den politiske utviklingsfasen. Årsaken er først og fremst fordi det er omfattende og ressurskrevende å studere bruken av ekspertutvalg i alle de tre politiske fasene. Avgrensingen er derfor basert på hensynet til oppgavens begrensede tilgang til tid og ressurser. Samtidig er den politiske utviklingsfasen en svært viktig del av politiske prosesser. Noen forskere hevder at det som utspiller seg tidlig i politiske utviklingsprosesser har en stor effekt på endelige politiske beslutninger og utfall (Larsson og Trondal, 2006, s. 11). Hvis så er tilfellet, er det interessant å studere hvilke funksjoner ekspertutvalg har, da de ofte opprettes før endelige politiske beslutninger tas og iverksettes.

Videre er oppgaven basert på en kvalitativ komparativ casestudie av tre norske ekspertutvalg innenfor politikfeltet som handler om inndeling og strukturering av kommuner i forbindelse med kommunereformer. De tre utvalgte ekspertutvalgene er Tallaksen-utvalget oppnevnt i 1974, Christiansen-utvalget oppnevnt i 1992 og Vabo-utvalget oppnevnt i 2014. Oppgaven inneholder et komparativt element ved at de tre utvalgene sammenlignes med hverandre. Hensikten med dette er først og fremst fordi sammenligning av to eller flere enkeltsaker kan bidra til mer robuste analyser og styrke vurderinger om teoriene holder eller ikke (Yin, 2009, s. 156). For det andre, kan en sammenligning av analysen av flere ekspertutvalg gi indikasjoner på om noen av utvalgene skiller seg fra de andre eller om utvalgenes funksjoner har endret seg over tid. For eksempel, kan omfanget av tildelingen av ressurser til et ekspertutvalg antyde om det er få eller mange ressurser dersom det sammenlignes med hva de to andre utvalgene fikk av ressurser. Videre er de tre ekspertutvalgene valgt ut fra en vid forståelse av «Most Similar Systems Design» (MSSD) (Bryman, 2016, s. 68). Det innebærer at ekspertutvalgene er så like som mulig, bortsett fra på effekten av det som studiet ønsker å vurdere. På bakgrunn av dette, kan utvalgene anses som relevante for sammenligning. I kapittel 5 om data – og metodevalg, beskrives dette mer inngående.

Dokumentbaserte undersøkelser danner hovedgrunnlaget for datamaterialet og den videre analysen. Utgangspunktet er NOU-rapporter eller rapporter fra ekspertutvalgenes utredningsarbeid og andre relevante dokumenter. I tillegg benyttes spørreskjema som datainnsamlingsmetode for å innhente ytterligere informasjon. Det innebar å få respondenter, i form av ekspertutvalgsmedlemmer fra Vabo-utvalget, til å besvare en rekke spørsmål. De empiriske dataene ble deretter analysert opp mot det teoretiske rammeverket og måleindikatorene som oppgaven bygger på. En utgreiing av teori, litteraturgjennomgang og operasjonaliseringen av måleindikatorene foretas i kapittel 2 og 3.

1.3. Hvorfor studere ekspertutvalgs funksjoner?

Et av kjennetegnene ved politiske prosesser i nordiske land er at de blir sett på som teknokratiske, der fokuset er rettet mot å finne rasjonelle og kunnskapsbaserte løsninger på politiske problemer (Christensen og Hesstvedt, 2019, s. 87). Hensikten med å studere ekspertutvalgs funksjoner er derfor fordi de anses som viktige aktører i det politiske systemet og utnevnes regelmessig av regjering og dets departementer innenfor ulike politikkområder. Utvalgene består ofte av ulike personer med spesifikk kunnskap, som gir råd, vurderinger og forslag til politiske saker. I regjeringer og demokratiske samfunn gjenspeiles og forberedes mange av de samfunnsmessige og politiske sakene av ulike typer utvalg, komiteer og kommisjoner før de blir avgjort og iverksatt av regjeringen. Selv om de fleste politiske avgjørelser, handlinger og valg utgår fra regjeringen, Stortinget eller andre juridiske instanser, er likevel de uformelle strukturene viktige i politiske prosesser (Larsson, 2003, s. 28). Det er en av årsakene til at et antall ekspertutvalg, komiteer og andre lignende grupper eksisterer i demokratier, med ulike påvirkningsmuligheter og funksjoner. En hensikt til å studere ekspertutvalg er fordi de anses som viktige og til dels essensielle komponenter i det politiske systemet. Det er derfor interessant å gjøre en grundigere analyse av hvorfor regjeringer velger å opprette slike utvalg. På den måten kan det dannes en mer innsiktsfull forståelse for hvordan kunnskap og ekspertise benyttes i den politiske utviklingsfasen.

En annen årsak til å studere ekspertutvalgs funksjoner er fordi det foreligger manglende kunnskap om de hensikter og motivasjoner som ligger bak regjeringers opprettelse av ekstern ekspertise. Noen forskere hevder at det som regel foreligger politiske motivasjoner bak utnevnelsen av offentlige utvalg i politikktviklingsfasen (Rowe og McAllister, 2006, s. 104). Implikasjoner knyttet til strategiske politiske hensikter for å opprette ekspertutvalg kan også knyttes opp mot regjeringers ansvarlighet og hensynet til bevaringen av demokratiske prinsipper. Selv om dette studiet ikke tar sikte på å knytte regjeringers opprettelse av ekspertutvalg opp mot demokratiske hensyn i et overordnet perspektiv (Christensen og Holst, 2017), er det likevel viktig å merke seg at funksjoner ekspertutvalg tillegges kan påvirke samfunnet og det politiske systemet på ulike måter.

Samtidig mangler det systematisk empirisk forskning som studerer alternative funksjoner for bruk av kunnskap i politikktutformingsprosesser (Boswell, 2009, s. 9). Det er for eksempel få forskere innenfor norsk politikk som har benyttet teorier om problemløsende - og symbolske funksjoner for å forklare hvorfor regjeringer oppretter ekspertutvalg. Flere forskningsstudier har imidlertid knyttet de ulike funksjonene for bruk av kunnskap opp mot regjeringens valg av

utvalgsmedlemmer i kommisjoner og ekspertutvalg, med et spesielt fokus på inkluderingen av forskere eller andre personer fra akademien (Tellmann, 2016, Christensen og Holst, 2017, Hesstvedt, 2018 og Grinden, 2019). Likevel, er studier av ekspertutvalgs funksjoner som en helhetlig enhet primært foretatt i europeisk politikk og spesielt EU-kommisjonen (Larsson, 2003, Metz, 2013 og Trondal, Murdoch og Geys, 2015). På bakgrunn av dette, vil denne oppgaven forsøke å bidra til norsk empirisk forskning om bruk av kunnskap, i dette tilfellet ekspertutvalg, og ulike funksjoner utvalgene har for regjeringer. Det kan bidra til å fylle deler av kunnskapshullet i forskningen om funksjoner ekspertutvalg tillegges av regjeringer i politikkutviklingsprosesser, i et forsøk på å forklare hensikter for opprettelsen av slike utvalg.

1.4. Fokus på norsk kommunepolitikk som tema

Oppgaven begrenses til å ta for seg norske ekspertutvalg opprettet av regjeringen og dets departementer i politikkutviklingsfaser. Nærmere bestemt vil ekspertutvalg opprettet av Kommunal – og moderniseringsdepartementet (KMD)¹ studeres, med særlig fokus på tre utvalg innenfor politikkkfeltet kommunepolitikk. Valg av politikkkfelt er basert på ulike grunner. For det første, finner jeg ingen tidligere forskningsstudier om ekspertutvalg som har fokusert entydig på kommunepolitikk, og nærmere bestemt inndelinger – og struktureringer av kommuner. Det danner grunnlaget for å forske på data som tidligere har fått lite oppmerksomhet. Samtidig kan studiet bidra til å produsere ny kunnskap innenfor det overordnede temaet om ekspertutvalgs funksjoner i politikkutviklingsprosesser. For det andre, er kommunereformen som påbegynte i 2014 fremdeles et aktuelt og viktig politisk tema i norsk politikk, noe som gjør at tidlige utviklingsprosesser i forbindelse med politikkkfeltet er interessant å studere. For det tredje, er innholdet i politikkkfeltet svært omfattende og påvirker ulike aktører i samfunnet. Det har en innvirkning på blant annet maktstruktur på kommunenivå, struktureringen av viktige offentlige sektorer i kommunene og hvordan offentlige tjenester når og påvirker innbyggerne. I tillegg, har endringer i kommuneinndelinger og strukturer gjennom norsk historie fordret opprettelsen av flere offentlige utvalg underveis og påfølgende utvalgsrapporter (Regjeringen, 2017). Det danner grunnlag for å anta at politikkområdet er relevant i studiet av ekspertutvalg.

Det kan stilles spørsmål til om hvor representativt og overførbart ekspertutvalg opprettet innenfor kommunepolitikken er for andre offentlige politikkområder. Selv om mange har

¹ Betegnet som Kommunal – og arbeidsdepartementet i 1974 og Kommunaldepartementet i 1995.

meninger og tanker om hvordan kommunene bør inndeles og styres, kan selve gjennomføringsprosessen og andre praktiske faktorer anses som krevende og svært komplekse. For eksempel, kan det dreie seg om utfordringer knyttet til delegeringen av arbeidsoppgaver innad og mellom kommunene eller tilrettelegging for å skape gode ordninger for innbyggerne. Slike utfordringer kan gi grunnlag for å benytte ekstern ekspertise i form av ekspertutvalg eller andre typer av grupper og komiteer. Andre politikkområder bærer også preg av kompleksitet og et behov for ekspertisekunnskap i utformingsprosesser, som for eksempel innen miljø-, helse- og økonomisk politikk (Christensen og Holst, 2015, s. 15). Selv om oppgaven tar for seg ekspertutvalg innenfor norsk kommunepolitikk, er det ikke grunn til å avvise at ekspertutvalg opprettet i forbindelse med andre politikkområder skiller seg betydelig fra dem. På bakgrunn av dette, kan kommunepolitikk og nærmere bestemt kommunereformer være et egnet politisk tema i studiet av funksjoner norske ekspertutvalg tillegges i politikktviklingsfaser.

1.5. Disposisjon

I *kapittel 2* i første del av oppgaven, presenteres det teoretiske rammeverket. Først gis det et innblikk i teorien om ulike måter kunnskap kan brukes på i politikken. Ut fra dette, utvikles og redegjøres det for tre ulike funksjoner regjeringer kan tillegge ekspertutvalg ved opprettelse av dem, henholdsvis en problemløsende -, underbyggende – og legitimerende funksjon. Videre presenteres sentrale forskningsbidrag om årsaker til hvorfor politiske beslutningstakere oppretter og bruker ekspertise og ekspertutvalg i politikktviklingsfasen, både i en europeisk – og en norsk kontekst. Det teoretiske rammeverket og litteraturgjennomgangen danner utgangspunktet for den videre analysen.

Kapittel 3 består av en operasjonalisering av måleindikatorer som benyttes i de dokumentbaserte undersøkelsene. I *kapittel 4* presenteres norske offentlige utvalg og utvalgsrapporter, der Kommunal – og moderniseringsdepartementets (KMD) veiledningsskriv om formelle formål med opprettelse av ekspertutvalg diskuteres. I dette kapittelet presenteres også den historiske utviklingen til den norske kommunestrukturen fra 1837 og i til i dag, samt opprettelsen av ekspertutvalg i forbindelse med inndelinger og struktureringer av kommuner. *Kapittel 5* diskuterer oppgavens forskningsdesign, og gjennomgår det kvalitative komparative casestudiet, utvalgsprosessen og innsamling av data fra dokumenter og spørreskjema. Her granskes også studiets datakvalitet. I *kapittel 6* gjennomføres avhandlingens empiriske

analyse. Det innebærer en kvalitativ innholdsanalyse av utvalgsrapportene til Tallaksen-utvalget, Christiansen-utvalget og Vabo-utvalget opp mot måleindikatorene, det teoretiske rammeverket og tidligere litteratur. *Kapittel 7* sammenligner og diskuterer funnene i analysen, og besvarer forskningsspørsmålene som oppgaven stiller. Til slutt, gjøres konklusjoner i *kapittel 8*, der hovedfunn, bidrag, begrensninger og muligheter for videre forskning kommenteres.

Kapittel 2

Teoretisk rammeverk og litteraturgjennomgang

I dette kapitlet defineres og avgrenses sentrale begreper, slik som ekspertutvalg og distinksjoner mellom opprettelse og bruk av slike utvalg. Samtidig trekkes teorien om bruk av kunnskap i politikktutforming frem, og noen sentrale funksjoner regjeringer kan tillegge ekspertutvalg ved deres opprettelse. Det redegjøres også for sentrale bidrag i tidligere forskningslitteratur om ekspertutvalg i en europeisk og norsk politisk kontekst. Dette danner det teoretiske rammeverket for oppgaven og som videre vil brukes i analysen.

2.1. Hvordan definere ekspertutvalg?

Å definere hva et ekspertutvalg er kan være svært krevende og gjøres på forskjellige måter. Det gjøres imidlertid enda mer problematisk at ulike navn ofte benyttes for å beskrive nærmest like fenomener, slik som for eksempel ekspertgrupper, offentlige utvalg eller NOU-utvalg, partssammensatte utvalg, hybride rådskomiteer, kommisjoner og lignende. Valget av begrepsbruken har ofte sammenheng med hvilke nasjonalstater eller internasjonale arenaer som studeres. Det kan også bero på begrepsendringer gjennom tidene. Nedenfor vil ulike måter ekspertutvalg og andre typer av offentlige utvalg redegjøres for. Deretter vil det klarlegges hvordan denne oppgaven velger å definere ekspertutvalg på, tatt i betraktning at studiet fokuserer på norske offentlige utvalg.

For å få en overordnet forståelse for hva et ekspertutvalg er, kan det være hensiktsmessig å trekke frem hvordan utvalgene defineres i en europeisk kontekst. På EU-nivå kan ekspertutvalg defineres som en konsultativ gruppe, opprettet av EU-kommisjonen, som består av eksperter fra offentlig eller privat sektor (Gornitzka og Sverdrup, 2008, s. 727).

Medlemmene i ekspertutvalgene kommer ofte fra nasjonalstater, academia, ulike interessegrupper og deler av sivilsamfunnet. Representanter i ekspertgruppene fra medlemsstatene i EU har ofte en todelt rolle, både rollen som ekspert med kunnskap innenfor saksfeltet og som representant for deres nasjonalstat (Larsson, 2003, s. 17). Utvalgene kan enten opptre på permanent eller midlertidig basis, avhengig av blant annet omfanget av utredningsarbeidet (Gornitzka og Sverdrup, 2008, s. 727-728). Det gir grunnlag for å anta at EU-kommisjonen ikke kun oppretter ekspertgrupper for å utrede en spesifikk sak, men for at de skal involveres og bistå på ulike saksområder over tid. Ekspertutvalg kan også defineres

ved å tydeliggjøre og avgrense utvalgets formål i politikken. En av hovedoppgavene til ekspertgrupper er å rådføre EU-kommisjonen i forberedelsesfasen av juridiske forslag og politisk beslutningstaking (Gornitzka og Sverdrup, 2008, s. 727). Det kan innebære å gi ekspertråd, fremskaffe forskningsbasert kunnskap og fungere som et forum for å dele praktiske erfaringer og annen informasjon.

En annen mulig måte å definere ekspertutvalg på er gjennom å se på et sett av forventinger eller kjennetegn medlemmer av slike grupper har (Tellmann, 2016, s. 11). For eksempel, har noen forskere definert ekspertutvalg ved å argumentere for at medlemmene består av eksperter eller forskere som arbeider innenfor en akademisk sektor (Tellmann, 2016, s. 12). Såkalte «rene» ekspertutvalg består kun av eksperter, ofte i betydning av forskere (Larsson, 2003, s. 91). På den måten defineres ekspertutvalg gjennom å se på bakgrunnen til medlemmene i utvalget. Annen forskning beskriver at slike grupper består av medlemmer fra både academia, interessegrupper og regjeringer, som for eksempel betegnes som hybride rådskomiteer (Krick, 2015, s. 487). Selv om definisjonen av medlemssammensetningen til hybride rådskomiteer har likhetstrekk med ekspertutvalg, skiller de seg fra dem på et viktig område. Medlemmene i hybride rådskomiteer har ofte en todelt rolle, både rollen som ekspert og representant for ulike samfunnsinteresser (Krick, 2015, s. 489). Ekspertutvalgsmedlemmer på den andre siden, er ofte beskrevet som uavhengige aktører som ikke blander egne preferanser med rollen som ekspert i utredningsarbeidet.

2.2. Norske ekspertutvalg – en definisjon

Ut fra veiledningen til Kommunal- og moderniseringsdepartementet kalt «Utvalgsarbeid i staten», tydeliggjøres den formelle definisjonen av ekspertutvalg i form av praktiske avgrensinger, utredningsarbeid og overordnede formål med opprettelsen av dem. Det eksisterer to hovedgrupper av offentlige utvalg, nemlig ekspertutvalg og partssammensatte utvalg (KMD, 2019, s. 11). De partssammensatte utvalgene består av partsrepresentanter som drives av ønsket om å belyse ulike virkninger og konsekvenser en politisk sak har for gruppen som personene representerer (KMD, 2019, s. 11). Det vil ikke tas ytterligere stilling til partsutvalg, da de har andre virkeområder enn ekspertutvalg og dermed faller utenfor hovedfokuset for denne avhandlingen. Ekspertutvalg opprettes av regjeringen eller dets departementer og etableres for en begrenset periode, slik som for eksempel ett år (KMD, 2019, s. 7). Utvalgene er sammensatt av ulike typer av eksperter med mål om å utrede en

politisk problemstilling. Medlemssammensetningen består ofte av personer fra sivil tjenesten, akademisk eller privat sektor (Christensen og Holst, 2017, s. 3). Ekspertene bidrar til å belyse saker fra et faglig ståsted og vil normalt ha lojalitet til faget og ikke til bestemte grupper som påvirkes av utredningen og eventuelle foreslåtte tiltak. På det grunnlag, kan ekspertutvalg anses for å bestå av eksterne uavhengige aktører. Videre skal ekspertutvalg fremlegge en eller flere rapporter som formelt gir råd i spesifikke saker til Departementet som oppretter dem (KMD, 2019, s. 7). Rapportene kan publiseres i Norges offentlige utredninger (NOU) eller på andre måter.

Sammenlignes redegjørelsen av ekspertgrupper på EU-nivå med ekspertutvalg i Norge, finnes det svært mange likhetstrekk. Både i forhold til at de opprettes av politiske beslutningstakere, medlemssammensetningen i utvalgene og de formelle oppgavene de får i oppdrag å utrede. Likevel, skiller de seg også fra hverandre på noen områder. Norske ekspertutvalg opprettes hovedsakelig på en midlertidig basis for å arbeide med et politisk sakfelt, mens noen ekspertutvalg i EU-kommisjonen kan være permanente. Samtidig består medlemmene i ekspertutvalg i EU-kommisjonen av representanter fra medlemsstatene, noe som kan påvirke graden av uavhengighet i de kunnskapsbaserte råd og vurderinger som gis. Selv om også medlemmer av ekspertutvalg i Norge kan ha en subjektiv påvirkning gjennom deres tolkninger av politiske utfordringer (Trondal, Murdoch og Geys, 2015, s. 27), anses de hovedsakelig for å ha en nøytral og politisk uavhengig rolle.

Denne avhandlingen vil omtale ekspertutvalg etter KMDs definisjon av slike utvalg. Årsaken til dette er fordi oppgaven studerer ekspertutvalg i Norge, som gjør det logisk å bruke definisjoner fremsatt av et norsk departement. En grunn for benyttelsen av begrepet «ekspertutvalg» er både fordi KMDs veiledningsskriv omtaler utvalgene på denne måten og fordi Vabo-utvalget har blitt betegnet slik (KMD, 2019 og Ekspertutvalg, 2014a). Selv om store deler av den tidligere forskningslitteraturen bruker begreper som NOU-utvalg, kommisjoner eller ekspertkomiteer, oppfattes det som om det foregår et skifte i begrepsbruken av offentlige utvalg. Oppsummert, beskrives ekspertutvalg i denne oppgaven som opprettet av regjeringen for en avgrenset tidsperiode med den hensikt å utrede spesifikke politiske saker slik at politiske beslutningstakere kan benytte deres råd og vurderinger for å ta veloverveide avgjørelser i iverksettingen av og implementeringen av politikk. At utvalgene omtales som «ekspertutvalg» betyr i oppgavens forstand at medlemssammensetningen består av personer som har spesifikk kunnskap om det politikkområdet som de har fått i oppdrag å arbeide med.

Det utelukker dermed studiet av blant annet hybride rådskomiteer, interessegrupper og andre private aktører.

2.3. Bruk av kunnskap i politikk

Litteraturen om bruk av kunnskap tar sikte på å trekke frem ulike forklaringer og måter forskningsbasert kunnskap benyttes på i politiske prosesser. Allerede i 1979 skrev Carol H. Weiss om hvordan forskning og kunnskap brukes og påvirker offentlig politikk (Weiss, 1979, s. 426-427). Hun utviklet syv modeller som refererte til måter forskning kan benyttes på². Oppgaven vil kunne trekke frem fire av modellene som anses som relevante for dette studiet. En måte å bruke kunnskap på, kan ifølge Weiss forklares gjennom den kunnskapsbaserte modellen (1979, s. 428). I hovedsak baserer modellen seg på at eksisterende kunnskap brukes og presser for utvikling i politiske anliggender. Utfordringer tilknyttet denne modellen innebærer at kunnskapen som presenteres ikke nødvendigvis blir brukt av politiske beslutningstakere, spesielt dersom spesifikke samfunnsforhold ikke er definert som et samfunnsproblem eller der saker ikke har blitt debattert og tatt opp i politikken (Weiss, 1979, s. 427). Selv om ny forskning og kunnskap kan være viktige verktøy i politiske prosesser, kan det ikke antas at ny kunnskap alene vil være årsaken til at politikere bruker den i avgjørelser av politiske saker. En annen modell Weiss trekker frem, er den problemløsende modellen som innebærer at forskning gir empirisk grunnlag som hjelper med å løse politiske problemer (Weiss, 1979, s. 427). I motsetning til den kunnskapsbaserte modellen, baseres den problemløsende modellen seg på at det eksisterer et politisk problem, men nødvendig informasjon og forståelse for problemet mangler. Kunnskap brukes dermed for å skaffe den nødvendige informasjonen om en politisk sak slik at politikere har grunnlaget for å ta avgjørelser eller velge mellom alternative løsninger. Hensikten er at kunnskap og forskning skal gjøre situasjonen klarere og redusere usikkerhet, noe som bidrar til å påvirke politikeres handlingsvalg. En måte den problemløsende modellen fungerer på, er der politiske beslutningstakere har klare mål, men har behov for ytterligere informasjon for å klargjøre valgene sine (Weiss, 1979, s. 428). Derfor engasjerer eller oppretter de forskere eller eksperter for å gi dem kunnskapsbaserte data, tolkninger og anbefalinger. På den måten bidrar

² De syv modellene er henholdsvis den «kunnskapsbaserte modellen», den «problemløsende modellen», den «interaktive modellen», den «politiske modellen», den «taktiske modellen», den «opplysende modellen» og forskning som en del av samfunnets intellektuelle virksomhet.

ekspertene til å fylle kunnskapshullene for den gitte konteksten, slik at politikere til slutt kan ta veloverveide politiske valg.

En annen måte forskning kan brukes på er gjennom den politiske modellen (Weiss, 1979, s. 429). Det går ut på at politikere allerede har tatt et standpunkt om handlingsvalg basert på for eksempel ideologisk ståsted eller andre interesser. Imidlertid, benyttes forskning eller kunnskap for å overbevise motstandere og nølende borgere om å støtte opp under et spesifikt politisk valg (Weiss, 1979, s. 429). Den politiske modellen innebærer dermed at kunnskap blir brukt som «ammunisjon» for politikeres egne hensikter og personlige agendaer. En fjerde modell er den taktiske modellen som ikke innebærer at kunnskapen som frembringes benyttes ved utforming av politikk, men for at det skal fremstå som at forskning gjøres på saksfeltet (Weiss, 1979, s. 429). På den måten blir kunnskap brukt av politikere som bevis på deres handlingsevne. For eksempel, kan politikere referere til at det forskes på et saksfelt med den hensikt å utsette handlinger. En annet eksempel er der politikere benytter ekspertise for senere å kunne fraskrive seg ansvaret for de politiske handlingene som ble foretatt. På den måten kan de hevde at avgjørelser ble tatt på bakgrunn av anbefalinger fra eksperter (Weiss, 1979, s. 429).

Bruken av kunnskap som et teoretisk fundament, forstås i oppgavens sammenheng som at politiske beslutningstakere benytter ekspertutvalg og deres kunnskap i politikktviklingsfasen. De fire modellene til Weiss kan dermed overføres til å representere tre perspektiver av funksjoner som regjeringer tillegger ekspertutvalg ved deres opprettelse. De tre funksjonene er henholdsvis den problemløsende -, underbyggende - og legitimerende funksjonen. Videre, vil en detaljert redegjørelse av de tre funksjonene fremlegges.

2.4. Ekspertutvalgs ulike funksjoner

I nyere forskningslitteratur om funksjoner for bruk av eksperters kunnskap, hevder Christina Boswell (2008) at det er en generell mangel på teori om hvordan finne andre årsaker til bruk av kunnskap i politikktutforming enn den som går ut på å løse politiske problemer.

Bakgrunnen for det, er at store deler av litteraturen om kommisjoner og andre ekspertutvalg trekker frem rollen de har i politikken som «problemløser» (Hunter og Boswell, 2015, s. 12). Imidlertid, tyder nyere forskning på at politiske beslutningstakere også kan bruke kunnskap i utforming av politikk ved å tillegge dem symbolske funksjoner (Boswell, 2008, s. 472). Et relevant litteraturbidrag som forsøker å vise hvordan regjeringen kan tillegge kommisjoner

både problemløsende – og symbolske funksjoner, er gjennomført av Hunter og Boswell (2015). De sammenligner tre kommisjoner innenfor politikkområdet integrering av immigranter i Storbritannia for å finne ut hvorfor de opprettes, og hvilke funksjoner regjeringen tillegger kommisjonene. Funnene viser at kommisjonene ikke bare har problemløsende funksjoner, men at de også kan opprettes for symbolske funksjoner, slik som å underbygge politiske preferanser eller legitimere for viljen til å utrede et problem regjeringen (Hunter og Boswell, 2015, s. 11).

Dette avsnittet vil dermed ta utgangspunkt i teori og forskningslitteratur om ekspertutvalgs ulike funksjoner i politikprosesser. Både den problemløsende -, underbyggende-, og legitimerende funksjonen ekspertutvalg kan ha for regjeringen ved opprettelse av dem vil gjøres rede for. Oppgaven bygger på teorien om at symbolske funksjoner har en økt betydning for politiske beslutningstakers oppnevning av ekspertutvalg (Hunter og Boswell, 2015). Det danner hovedgrunnlaget for det teoretiske rammeverket og den videre analysen.

2.4.1. Den problemløsende funksjonen

Det er et omstridt syn på at politiske beslutningstakere og regjeringer er teknokratisk anlagt og basert på ekspertise (Metz, 2013, s. 270). Flere forskere hevder at litteraturen om ekspertutvalg trekker frem deres funksjon som «problemløser» (Weiss, 1979 s. 427 og Hunter og Boswell, 2015, s. 12). Noen forskere betegner også den problemløsende funksjonen som «den instrumentelle dimensjonen» for politisk beslutningstaking eller «den instrumentelle bruken» av ekspertise i kunnskapsbasert forskning (Rimkuté og Haverland, 2015, s. 431 og Krick, 2015, s. 491). Begrepet «problemløser» i politikksammenheng kan forstås som at regjeringer oppretter et utvalg eller en gruppe, med den hensikt å bidra til å få klarhet i et saksfelt, som regel gjennom bruk av kunnskap, for å løse et reelt problem. Regjeringer benytter dermed den nødvendige kunnskapen som et instrument for tydeligere å kunne kartlegge årsaker og virkninger av komplekse saker og dermed redusere usikkerhet slik at de kan ta avgjørelser basert på kunnskap (Rimkutè og Haverland, 2015, s. 432). Den problemløsende funksjonen til ekspertutvalg kan også fungere som en måte for regjeringer å håndtere intern mangel på ekspertise, når de står overfor komplekse politiske utfordringer. Det viser til en teknokratisk forståelse av offentlige utvalg (Hunter og Boswell, 2015, s. 12). Der regjeringer ikke har verktøyene for å løse en politisk sak, kan eksperters kunnskapsbaserte vurderinger og løsninger gi grunnlag for å overbevise om å ta en eller annen

politisk beslutning. En annen måte ekspertutvalg kan ha en problemløsende funksjon på er der det eksisterer ulike løsninger på et politisk problem og det er et behov for å vurdere og deretter velge løsningen som anses som den mest riktige (Weiss, 1979, s. 427 og Krick, 2015, s. 491). Ekspertutvalgs funksjon som problemløser er ofte implementert i den formelle beskrivelsen av slike utvalg. I en norsk kontekst, beskriver for eksempel Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) ekspertutvalg som et utvalg sammensatt av eksperter innenfor det politiske feltet som skal utredes, med den hensikt å belyse en sak fra et faglig ståsted (KMD, 2019, s. 11). Denne måten å beskrive ekspertutvalg på, kan forstås som at de har som funksjon å bidra med spesifikk kunnskap innen et saksfelt for å håndtere og utforme forslag til tiltak for å løse det politiske problemet. En grundigere redegjørelse av det formelle formål med opprettelse av norske offentlige utvalg, gjøres i kapittel 4.

2.4.2. Den underbyggende funksjonen

Ulike litteraturbidrag og teoretiske tilnærminger i nyere tid har imidlertid utviklet en mer radikal kritikk av den problemløsende funksjonen og foreslår at symbolske funksjoner i større grad kan forklare hvorfor eksperter opprettes og brukes i utforming av politikk (Boswell, 2009, s. 7 og Hunter og Boswell, 2017, s. 12). Hunter og Boswell mener at det eksisterer to symbolske funksjoner for opprettelse av offentlige utvalg (2015, s. 12). Først og fremst kan utvalg ha en underbyggende eller substansiell funksjon ved at de bidrar med bevisgrunnlag eller argumenter som underbygger regjeringens allerede prefererte handlingsvalg (Hunter og Boswell, 2015, s. 12). Det innebærer at regjeringen strukturerer ekspertutvalg slik at de gir de «rette» typene av anbefalinger, som kan bidra til økt validitet for kontroversielle beslutninger (Krick, 2015, s. 491). Imidlertid, indikerer ikke det at regjeringer alltid har presise og velutviklede ideer om hvilke handlingsvalg de ønsker å følge. Det kan hende de har generelle tilnærminger eller et sett av prioriteringer de stoler på at utvalget viderefører (Hunter og Boswell, 2015, s. 12). Hovedpoenget er likevel at regjeringen forventer at ekspertutvalget skal følge opp eller underbygge en preferert tilnærming. På den måten, er ikke ekspertutvalgenes vurderinger og forslag nødvendigvis en refleksjon av nøytralitet, men reflekterer viljen til politiske aktører (Metz, 2015, s. 33). Annen forskning trekker frem at utvalgene kan brukes for å bygge konsensus og mobilisere støtte for spesifikke saker eller løsninger på problemer (Larsson, 2003, s. 22 og Metz, 2015, s. 33). Gjennom for eksempel å invitere relevante aktører tidlig i den politiske prosesser, kan det skape konsensus og dermed maksimere regjeringens foretrukne politikk. Det er i tråd med den underbyggende funksjonen ved at

ekspertutvalgs utredning bidrar til å argumentere for eller fremstille en løsning på et politisk problem, i tråd med regjeringens preferanser.

2.4.3. Den legitimerende funksjonen

Den andre symbolske funksjonen ekspertutvalg kan ha for regjeringens opprettelse av dem, er den legitimerende funksjonen (Hunter og Boswell, 2015, s. 12). Det innebærer at utvalgene opprettes for å signalisere at regjeringen handler for å løse et politisk problem ved å vise til at de benytter ekspertenes kunnskap for å hjelpe med dette (Hunter og Boswell, 2015, s. 12-13 og Boswell, 2008, s. 474). Å opprette ekspertutvalg for å løse politiske problemer kan gi signaler om at regjeringen tar saker på alvor, selv om det ikke resulterer i noen endring eller tilpasning til politikken. En teori betegnet som «fig-leaf»³, hevder at ekspertutvalg kan brukes for å håndtere press fra utsiden (Larsson, 2003, s. 23). Regjeringen oppretter ekspertutvalg som et svar på presset om å håndtere eller ta stilling til et saksfelt fordi det gir inntrykk av at det iverksettes handling. For eksempel, dersom det er et press fra samfunnsaktører om at regjeringen bør utrede eller løse spesifikke utfordringer som de i realiteten ikke har noen interesse i å ta tak i, kan ekspertutvalg opprettes for å signalisere at de tar handling. Det kan også fungere som en «delaying tactic», altså en måte for regjeringen å utsette og ta valg om et politisk saksfelt ved å henvise til at ekspertutvalg arbeider med å utrede saken (Hunter og Boswell, 2015, s. 13). At ekspertutvalg oppnevnes for taktiske hensikter, kan med andre ord bety at regjeringen benytter dem for å simulere politisk handling ved å legge ansvaret over på utvalget og dermed utsette beslutningstakingen (Krick, 2015, s. 491). Den legitimerende funksjonen kan også innebære at ekspertutvalg brukes for å demonstrere regjeringers kompetanse og rasjonalitet. For eksempel illustrerer Boswell de teoretiske antagelsene om at bruk av kunnskap kan ha symbolske funksjoner, gjennom en casestudie av den europeiske kommisjonens rolle innen immigrasjon og asylpolitikk (2008, s. 476). Hun finner at EU-kommisjonen DG bruker eksperters kunnskap for å øke deres troverdighet og for å hjelpe med å følge sine politiske mål (Boswell, 2008, s. 486). At politikere bygger på eksperters kunnskap kan dermed ha symbolske verdier i form av at det øker troverdighet for politikere i stedet for å forbedre kvaliteten på politiske utfall (Boswell, 2009, s. 7-8). På den måten er det politikeres posisjonering eller politikeres handlingsvalg som verdsettes og får økt troverdighet, i stedet for selve kunnskapsinnholdet.

³ Betegnet som «kamouflasje» på norsk.

2.5. Tidligere forskning om offentlige utvalg i politikken

Det eksisterer flere ulike studier om funksjoner til – og bruken av offentlige komiteer, kommisjoner og ekspertutvalg i politikkkutformingsprosesser, både på EU-nivå og i norsk politikk. Selv om mange av studiene antyder at ekspertutvalg har ulike funksjoner, er det uenighet om hvilke funksjoner politiske beslutningstakere og ledere i størst grad tillegger dem, og hvorfor. Nedenfor vil det derfor trekkes frem noen sentrale litteraturbidrag som kan gi indikasjoner på hvilke funksjoner ekspertutvalg har for politiske beslutningstakere i utforming av politikk og hva slags kriterier som vektlegges i vurderingen av disse.

2.5.1. Ekspertutvalg i europeisk politikk

I nyere forskningslitteratur om hvorfor ekspertutvalg opprettes og benyttes i Europeisk politikk, trekkes ofte den Europeiske kommisjonens ekspertgrupper frem (Metz, 2013 og Larsson, 2003). En studie foretatt av Julia Metz, tar for seg hvorfor EU-kommisjonen bruker ekspertgrupper i politiske prosesser (Metz, 2013, s. 268). Analysen bygger på teorien om at det eksisterer tre idealtyper for bruk av ekspertgrupper, nærmere bestemt en problemløsende bruk, en underbyggende bruk og en bruk for å bygge konsensus (Metz, 2013, s. 273). De to førstnevnte idealtypene defineres på samme måte som Hunter og Boswell beskriver den problemløsende – og underbyggende funksjonen (Hunter og Boswell, 2015). Idealtypen om å bygge konsensus kan forstås som at ekspertgrupper brukes for å skape konsensus blant ulike politiske aktører med den hensikt å øke sjansene for at beslutninger tas og politikken iverksettes (Metz, 2013, s. 271). På den måten kan idealtypen vise til opprettelse og bruk av ekspertgrupper basert på strategiske hensyn. Funnene til Metz indikerer at hensikten med bruken av ekspertgrupper kan forklares gjennom en «fler-modell» (Metz, 2013, s. 274 og s. 276). For eksempel, kan en ekspertgruppe opprettes med hensikten å løse et politisk problem og senere tillegges en funksjon om å støtte opp under EU-kommisjonens foretrukne politiske veivalg. Hunter og Boswells (2015) studie underbygger funnene til Metz. De finne blant annet at den ene kommisjonen gikk fra å ha en underbyggende funksjon i opprettelsesfasen, til å få en problemløsende funksjon underveis i utredningsarbeidet og ved regjeringens bruk av funn i etterkant (Hunter og Boswell, 2015, s. 23). Det viser først og fremst hvordan politiske beslutningstakere tillegger ekspertutvalg forskjellige funksjoner i ulike stadier av

utredningsarbeidet. For det andre, indikerer det at det ikke nødvendigvis kun er én enkel årsak til opprettelse og bruk av ekspertutvalg.

Et annet lignende studie gjennomført av den svenske Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), demonstrerer også at det er flere årsaker til hvorfor EU-kommisjonen setter opp ekspertgrupper (Larsson, 2003). Det fremheves imidlertid fire årsaker som anses som spesielt viktige. Den første årsaken er relatert til agendasetting som innebærer at EU-kommisjonen oppretter ekspertgrupper med den hensikt at de skal skape diskusjon eller oppmerksomhet rundt et politisk saksfelt (Larsson, 2003, s. 89). På den måten kan opprettelse av ekspertgrupper bidra til å sette den politiske agendaen eller finne ut om det er interesse for et politisk saksfelt i allmennheten. En annen sentral årsak er for at ekspertgrupper skal produsere rapporter som skal identifisere problemer og deretter finne løsninger på disse (Larsson, 2003, s. 89). En tredje årsak for å opprette ekspertgrupper er for å mobilisere støtte og bygge konsensus om en politikksak. Denne årsaken samstemmer med idealtypen som Metz trekker frem som konsensusbygging (Metz, 2013, s. 271). Til slutt er en fjerde årsak som betegnes som «fig-leaf», som beskrevet under teorien om ekspertutvalgs legitimerende funksjon. De fire årsakene som kan forklare hvorfor ekspertgrupper opprettes på EU-nivå, komplementerer med de andre instrumentelle og symbolske forklaringene i forskningslitteraturen om temaet.

Funnene i en studie om hvorfor regjeringen i Tyskland bruker hybride rådskomiteer, samstemmer i stor grad med studiet til Metz og Larsson (Krick, 2015). Eva Krick finner blant annet at politiske ledere bruker rådskomiteer symbolsk, for å underbygge egne politiske preferanser, legitimere eksisterende politikk og for å unngå eller utsette handling (Krick, 2015, s. 495). For eksempel vises det til at noen av de hybride rådskomiteene var under regjeringens kontroll og at regjeringen selv var ansvarlig for å styre diskusjoner og utfall i forhandlingene (Krick, 2015, s. 495). På den måten, underbygger det den strategiske og symbolske betydningen offentlige utvalg og komiteer har for regjeringer. Imidlertid viser funn fra en studie om rollen kommisjoner i Storbritannia har i politiske prosesser, at de primært har problemløsende funksjoner (Rowe og McAllister, 2006, s. 111). Studiet poengterer at opprettelsen av kommisjoner viser hvordan politiske beslutningstakere frasier seg noe av kontrollen over politiske prosesser (Rowe og McAllister, 2006, s. 111). På den måten velger regjeringer å åpne muligheten for uventede og uønskede resultater og anbefalinger. Likevel opprettes slike uavhengige kommisjoner og ekspertgrupper, noe som taler for at de har en signifikant betydning og bidrar til å løse problemer i ulike saker. Dessuten viser studiet

indikasjoner på at medlemmer av kommisjoner anser seg selv for å ha en konstruktiv rolle i politiske prosesser og at de ikke ville ha deltatt dersom de kun hadde hatt «kosmetisk» betydning (Rowe og McAllister, 2006, s. 111). Studiet underbygger derfor antagelser om at opprettelse og bruk av kommisjoner primært har problemløsende funksjoner for politiske ledere.

Flere av studiene i europeisk politikk om ekspertutvalg viser hvordan symbolske og strategiske funksjoner vektlegges for å forklare hvorfor politiske beslutningstakere oppretter eller bruker slike utvalg. Likevel, avviser ikke forskningsfunnene at ekspertutvalg også kan ha instrumentelle og problemløsende funksjoner.

2.5.2. Ekspertutvalg i norsk politikk

Forskningsslitteraturen om opprettelse og bruk av generell ekspertise, ekspertutvalg og andre typer av offentlige utvalg i norsk politikk har fått økt oppmerksomhet i nyere tid. Hensikten med å trekke frem noen forskningsbidrag er for å få en bedre forståelse for temaet og for å belyse noen sentrale funn. Det bidrar også som argumentasjon for at ytterligere forskning er nødvendig på saksfeltet. Både for å få mer kunnskap og økt forståelse for hvorfor norske ekspertutvalg opprettes i politikktutviklingsfasen.

Silje Maria Tellmann har foretatt en studie av rollen og innflytelsen akademikere har for ad hoc kommisjoner i politiske utformingsprosesser i Norge (Tellmann, 2016). Hun finner at akademisk kunnskap har fått en økt betydning i kommisjoner fra 1970 – tallet til 2000-tallet (Tellmann, 2016, s. 27). For eksempel, var akademikere representert i nesten alle kommisjonene etter 1990, sammenlignet med en deltakelse på litt over halvparten før 1990 (Tellmann, 2016, s. 20). Det kan tyde på at regjeringer tillegger offentlige utvalg en rolle som problemløser, ved at kunnskapsbaserte utredninger av politiske saker anses som viktig. Videre finner Tellmann at eksperter forstår sin funksjon i ulike kommisjoner for å være medvirkere til utforming av politiske rapporter basert på kunnskap som er i tråd med deres akademiske yrkesbakgrunn (2016, s. 77). Det tyder på at akademikere og eksperter anser seg selv for å være problemløser. Selv om det ikke utelukker at eksperter inkluderes i kommisjoner med den hensikt å ha symbolske funksjoner, viser det sterke indikasjoner på at deres rolle og funksjon primært er av en informativ og problemløsende karakter.

Et annet forskningsbidrag fra Johan Christensen og Cathrine Holst, underbygger NOU-utvalgenes rolle som problemløserer for regjeringen (2017, s. 27). Studiet viser hvordan offentlige utvalg kan benyttes som verktøy for inkorporering av kunnskap i politikktutformingsprosesser. De viser også til en økning i antall akademikere representert i utvalgene, noe de mener først og fremst tyder på hvordan eksperter i NOU-utvalg gis autoritet til å definere politiske problemer, styre diskusjoner og ta avgjørelser (Christensen og Holst, 2017, s. 10). For det andre, indikerer det hvordan politiske beslutningstakere i større grad enn tidligere er avhengige av akademisk kunnskap for å legitimere sine handlingsvalg. I stedet for at politiske vurderinger og beslutninger bygger på politiske interesser eller ideologi, vektlegges kunnskapsbasert bevismateriale.

En nyere masteravhandling foretatt av Simen A.N. Grinden om valg av medlemmer i norske kommisjoner, viser hvilke medlemmer som ble valgt og hvorfor (Grinden, 2019). Studiet bygger på teorien om bruk av kunnskap for å forstå hvordan eksperter og forskere benyttes i politikktutformingen, som igjen kan indikere ulike motivasjoner som ligger bak utnevning og valg av kommisjonsmedlemmer (Grinden, 2019, s. 85). Han finner blant annet at eksperter i NOU-ene inkluderes fordi det er behov for mer informasjon og kunnskap, noe som er i tråd med teorien om ekspertenes problemløsende funksjon. Likeledes, antyder funnene at valg av utvalgsmedlemmer i noen tilfeller kan forklares gjennom et strategisk og symbolsk perspektiv, der utvalgenes deltakelse øker legitimiteten og den epistemiske autoriteten (Grinden, 2019, s. 86-87). Det underbygges ved at det i flere tilfeller var ministeriet som valgte medlemmene til NOU-utvalgene for å sikre støtte og for at de skulle kunne kontrollere saksgangene. Funnene i en studie gjort av Stine Hesstvedt (2018), som ser på i hvilken grad NOU-utvalg preges av «ekspertifisering» over tid, indikerer det samme. Studiet viser en økende bruk av akademikere og forskere som medlemmer i utvalgene (Hesstvedt, 2018, s. 395). Bruken av begrepet «ekspertifisering» anses dermed som en treffende betegnelse for endringer i NOU-systemet i tidsperioden fra 1972 til 2016. Årsaken er at hun finner en økende tilstedeværelse av forskere og forskning i utvalgene over dette tidsrommet. For eksempel, deltok akademikere i over 80 prosent av alle utvalg mellom 2010 og 2016, sammenlignet med en tredjedel på 1970-tallet (Hesstvedt, 2018, s. 390). Studiene til Grinden og Hesstvedt viser dermed hvordan politikere, i større grad enn før, er avhengige av eksperter og kunnskap i politikktutformingen.

Redegjørelsen av tidligere forskning om ekspertutvalg i norsk politikk, indikerer at utvalgene kan benyttes både for instrumentelle og symbolske funksjoner. Imidlertid fokuserer

litteraturen i stor grad på bruken av kunnskap gjennom å se på utvalgenes medlems sammensetninger, der samtlige funn viser en økt bruk av forskere eller akademikere i de offentlige utvalgene. Dessuten finner studiene at forklaringer som ligger bak politiske beslutningstakers inkludering av flere forskere i offentlige utvalg, både kan bero på hensikten om å løse politiske problemer gjennom bruk av kunnskap, for å legitimere for politikeres handlinger eller underbygge deres preferanser. Fordi den norske forskningslitteraturen om bruk av kunnskap i offentlige utvalg finner at rollen og funksjoner offentlige utvalg har er varierte, er det behov for mer kunnskap på feltet. Spesielt i forhold til mangelen på forskning om hensikter for regjeringers opprettelse av ekspertutvalg i spesifikke politiske saker og de funksjoner utvalgene tillegges.

Kapittel 3

Operasjonalisering av måleindikatorer

3.1. Indikatorer

Slik Hunter og Boswell indikerer, er det enklere å identifisere ekspertutvalgs ulike funksjoner teoretisk enn å identifisere dem i praksis (Hunter og Boswell, 2015, s. 13). Det kan antas at utvalgenes problemløsende funksjon vil trekkes frem gjennom å se på formelle veiledningsskriv eller ved å spørre politiske beslutningstakere direkte om hvorfor de oppnevner ekspertutvalg. For å finne om det er underliggende strategiske eller symbolske hensikter for opprettelse av ekspertutvalg, anses dokumentbaserte undersøkelser ved bruk av noen sentrale måleindikatorer som en egnet metode. I forskningsartikkelen til Boswell (2009) og senere Hunter og Boswell (2015) benyttes en rekke indikatorer for å kunne identifisere funksjoner utvalgene tillegges. Indikatorene gir «a form of “check” or validation independent of the self-adopted narratives of policymakers.» (Hunter og Boswell, 2015, s. 13). Det kan forstås som at indikatorene kan benyttes uavhengig av hvilke typer av politiske beslutningstakere og offentlige utvalg som studeres. Essensen ved indikatorene er at de er koblet opp mot trekk ved utvalgene og koblingen mellom regjering og ekspertutvalg. Måleindikatorene som danner grunnlaget for den videre analysen i oppgaven bygger derfor i stor grad på Hunter og Boswell sine indikatorer, men er modifisert noe etter det spesifikke saksfelt som studeres. Indikatorene som operasjonaliseres og benyttes i analysen er komposisjon av utvalgsmedlemmer, mandat, ressurser og tid, uavhengighet og spredning og press. Hunter og Boswell bruker også en indikator i sin forskning som måler i hvilken grad regjeringen bruker ekspertutvalgets funn (2015, s. 14). Denne indikatoren utelukkes fordi det fordrer en studie av politisk implementering og iverksetting, noe som faller utenfor oppgavens formål om å studere ekspertutvalg i politikktutviklingsfasen.

3.2. Komposisjon

Ekspertutvalgets komposisjon innebærer sammensetning av medlemmer til utvalget. Ved opprettelsen av et ekspertutvalg, er det regjeringen eller departementer som gjør vurderinger og deretter tar avgjørelsene om hvilke medlemmer utvalget skal bestå av. Dermed kan medlemssammensetningen indikere hvilke funksjoner regjeringen tillegger utvalget. Om ekspertgruppen har en problemløsende funksjon, kan det forventes at utvalget består av en sammensetning av eksperter som anses som best kvalifisert til å fylle kunnskapshullet for

utformingen av en politikksak (Hunter og Boswell, 2015, s. 13). Det kan for eksempel innebære forskere eller andre personer fra academia som har spesifikk kompetanse innen det politikkområde som utredes (Christensen og Holst, 2017, s. 4). Personenes faglige bakgrunn anses dermed som hovedårsaken til regjeringens valg av utvalgsmedlemmer. I fall ekspertgruppen har en underbyggende funksjon kan det forventes at sammensetningen av personer består av mennesker regjeringen kan stole på eller har tillit til for å utrede funn og anbefalinger som samsvarer med deres preferanser. For eksempel, kan det gjøre seg gjeldende dersom det er en høy representasjon av personer med en politisk yrkesbakgrunn i medlemssammensetningen. Det gjør seg særlig gjeldende der politikkområdet medlemmene kommer fra har en relasjon til departementet som oppretter utvalget. Det kan føre til mindre nøytralitet og økt sannsynlighet for at utvalgsmedlemmer kan påvirkes av politiske aktører de omgås med (Metz, 2015, s. 33). Om ekspertgruppen har en legitimerende funksjon kan det antas at medlemssammensetningen består av personer som er autorative i deres felt, slik at utvalget får en viss tyngde. Det betyr for eksempel at inkludering av visse medlemmer, slik som anerkjente og profilerte personer fra offentlig sektor eller velkjente organisasjoner, kan virke legitimerende og få ekspertutvalget til å fremstå som mer troverdig utad (Grinden, 2019, s. 82).

Valg og komposisjon av medlemmer til ekspertgruppen kan også bero på andre faktorer, som verken er basert på problemløsende – eller symbolske motivasjoner. For eksempel kan demografiske hensyn være en sentral faktor, slik som hvor i landet personene befinner seg på det tidspunkt hvor ekspertutvalgets opprettelse finner sted (Grinden, 2019, s. 82-83). Det kan også være andre juridiske betingelser og forutsetninger som kan forklare komposisjonen og valg av medlemmer i utvalgene. Likeledes, kan også slike faktorer indikere hvilke funksjoner regjeringen tillegger ekspertutvalget. Det kan for eksempel antas at om utvalget har en problemløsende funksjon, vil en person med ønskede kvalifikasjoner ikke hindres i å bli del av utvalget, selv om geografiske faktorer anses som en hindring.

3.3. Mandat

Et mandat kan i oppgavens sammenheng defineres som et gitt oppdrag eller en tildelt oppgave fra regjeringen til et ekspertutvalg som skal utrede et politisk saksfelt. Mandatet som gis fra regjeringen innebærer politiske saker og spesifikke temaer de ønsker å få vurderinger og anbefalinger om. På den måten kan regjeringen ha innflytelse over utvalgets arbeidstilnærming og de endelige resultatene. Omfanget av mandatet kan dermed indikere funksjoner ekspertutvalg tillegges av regjeringen.

Dersom ekspertgruppen har en problemløsende funksjon, forventes det at regjeringen gir ekspertutvalget et vidt og noe spesifisert mandat. At mandatet er vidt viser at hensikten med opprettelsen av ekspertutvalget er å løse politiske problemer regjeringen ikke har nok kunnskap om selv. Selv om mandatet må spesifiseres noe, slik at overordnet tema for den politiske saken som ønskes utredet er fastsatt, har utvalget friheten til å vurdere hvordan gå frem for å løse problemet basert på deres ekspertise. Om ekspertutvalget har en underbyggende funksjon kan det forventes at regjeringen gir ekspertene et innsnevret og konkret mandat. At mandatet gir lite frihet og rom for ekspertutvalgets egne tolkninger, kan antyde at regjeringen har klarlagte politiske preferanser om en sak som de ønsker at gruppen skal bidra til å bygge opp under. Dersom ekspertutvalget tillegges en legitimerende funksjon forventes det at regjeringen gir utvalget et vidt mandat, uten spesifiserte og konkrete mål. Det kan vise hvordan opprettelsen av ekspertutvalget har som formål å berøre overflaten av en politisk sak, uten at regjeringen har til hensikt å få spesifikke kunnskapsbaserte anbefalinger.

3.4. Uavhengighet

Måleindikatoren innebærer ekspertgruppens grad av uavhengighet i forbindelse med tolkningen av det gitte mandatet og i selve utredningsarbeidet (Hunter og Boswell, 2015, s. 14). Samtidig kan indikatoren også dekke ekspertutvalgets grad av uavhengighet fra andre aktører, både i form av politiske – og andre interesseaktører. Om ekspertutvalget har en problemløsende funksjon kan det forventes at ekspertene får friheten til å arbeide relativt uavhengig av regjeringen, med forbehold om at arbeidet som gjøres er relatert til mandatet. For eksempel kan det spores gjennom at regjeringens innblanding underveis i utvalgets arbeid er begrenset og at ekspertgruppen har handlefrihet i forhold til mandatet. Dersom ekspertutvalget har en underbyggende funksjon kan det antas at utvalget i større grad kontrolleres av regjering, både i forbindelse med tolkningen av mandatet og underveis i arbeidsprosessen. Sett at ekspertutvalget har en legitimerende funksjon kan det forventes at utvalget har en høy grad av uavhengighet, både for å signalisere troverdighet som en uavhengig aktør og fordi regjeringen har liten eller ingen interesse av de konkrete funnene (Hunter og Boswell, 2015, s. 14). Likevel kan graden av uavhengighet ikke være ubegrenset. Årsaken kan være at regjeringen ikke ønsker at ekspertutvalgets funn skal svekke deres legitimitet, hvis funnene viser seg å være problematiske for regjeringen å ta stilling til eller håndtere i etterkant.

3.5. Ressurser og tid

Måleindikatoren omfatter grad av ressurser og tid som regjeringen gir ekspertgruppen for å kunne gjennomføre det tillagte arbeidet med mandatet. Med begrepet «tid» menes det tidsrommet ekspertutvalget får for å utrede mandatet fra startdato til sluttdato. Ofte setter regjeringen en tidsramme ved opprettelsen av utvalget. Som hovedregel blir ekspertutvalget opprettet for en begrenset periode for å bistå regjeringen med et spesifikt politisk saksfelt (Hunter og Boswell, 2015, s. 10). Likeledes fremgår det i en norsk kontekst at NOU-utvalg ofte opprettes og arbeider i ett år eller lenger (Christensen og Holst, 2017, s. 3). «Ressurser» innebærer tilgangen ekspertgruppen får til nødvendige hjelpemidler for å kunne utrede den politiske saken. Det kan blant annet være møtelokaler, annen ekstern ekspertise eller reiser og kurs. Det kan imidlertid anses som utfordrende å vurdere om tiden og ressursene som gis et ekspertutvalg er tilstrekkelig eller ikke, uten å sammenligne med andre ekspertutvalg. Blant annet hevder Rowe og McAllister i sin studie av kommisjoners rolle i politiske prosesser, at det er problematisk å benytte målinger som kostnad og tid (2006, s. 108-109). Årsaken kan være at sakene ekspertutvalg opprettes for å utrede er av ulik karakter og omfang, noe som fordrer en skjønnsmessig vurdering av tiden og ressursene som er nødvendig for å gjennomføre arbeidet.

Om ekspertgruppen har en problemløsende funksjon kan det forventes at utvalget gis nødvendig med tid og ressurser for å kunne produsere valide funn og anbefalinger (Hunter og Boswell, 2015, s. 13). Det kan stilles spørsmål til hva som anses som «nødvendig» med tid og ressurser. I utgangspunktet kan det antas å være når tidsrommet og ressursene som gis ekspertutvalget bidrar til at ekspertene på en tilstrekkelig måte svarer på det gitte mandatet. Ekspertutvalget kan selv ha en antagelse om hvor mye tid og ressurser som kreves underveis i utredningsarbeidet. En annen måte å vurdere om nødvendig med tid og ressurser gis utvalget, kan dermed være om utvalget etterspør en eller begge av godene, og om regjeringen innfrir etterspørselen. Det kan også vise seg ved at ekspertutvalget selv mener de ville ha fått mer ressurser og lenger tid på arbeidet, selv om de ikke aktivt etterspurte dette. Dersom ekspertgruppen har en underbyggende funksjon kan det forventes at utvalget får begrenset med tid og ressurser (Hunter og Boswell, 2015, s. 13). Det kan også komme til syne ved at regjeringen forsøker å fremskynde prosessen med den hensikt å få funn som støtter deres politiske preferanser. Med andre ord, om ressursene er begrensede kan det indikere at viktigheten av en velgjennomført utredning ikke anses som nødvendig for regjeringen. Dersom ekspertgruppen har en legitimerende funksjon, kan det forventes at det er av liten

interesse å investere i ressurser til utvalget fra regjeringens side (Hunter og Boswell, 2015, s. 14). På den andre siden kan det forventes at utvalget gis et langt tidsrom. Årsaken er at regjeringen ønsker å signalisere at utvalget «er på saken» og at de derfor handler for å løse et politisk problem, uten mål om å finne reelle løsninger.

3.6. Spredning og press

I oppgavens sammenheng kan «spredning» som indikator omfatte regjeringens interesse i å publisere ekspertutvalgets arbeid og funn for offentligheten. Med begrepet «press» menes det imidlertid i hvilken grad ulike aktører i samfunnet presser for at politiske saker utredes. Om ekspertutvalget har en problemløsende funksjon kan det forventes at regjeringen er mindre opptatt av å publisere eller gå ut med funn underveis. Årsaken er at formålet med opprettelsen av utvalget er å utrede et politisk saksfelt slik at regjeringen kan ta kunnskapsbaserte avgjørelser i politikktutforming (Hunter og Boswell, 2015, s. 14). Derfor vil trolig regjeringen unngå å offentliggjøre utvalgets funn før endelige NOU-rapporter eller andre sluttrapporter er ferdigstilte. Om ekspertutvalget har en underbyggende funksjon kan det forventes at regjeringen publiserer funn underveis. Først og fremst fordi regjeringen trenger raskt å vise utad at ekspertutvalgets vurderinger og funn støtter opp under deres politiske handlingsvalg, slik at de formelt kan ta beslutninger og iverksette politikken. Om ekspertutvalget har en legitimerende funksjon forventes det at regjeringen er mindre opptatt av spredning av spesifikke funn og er mer interessert i publisering av eksistensen, komposisjonen og det overordnede arbeidet ekspertutvalget er opprettet for å utrede (Hunter og Boswell, 2015, s. 14). Bakgrunnen for dette er å vise samfunnet at de har nedsatt et ekspertutvalg for å ta tak i politiske utfordringer. Samtidig som regjeringen er lite interessert i spredningen av innholdet i utredningsarbeidet. I forhold til «press» som indikator, kan det antas at om ekspertutvalget har en problemløsende funksjon, vil det være liten grad av press fra aktører i samfunnet i forbindelse med saksfeltet som utredes. Dersom ekspertutvalget har en underbyggende funksjon, kan det være press eller uenighet internt om et politisk saksfelt. Regjeringen kan dermed opprette ekspertutvalg for å mobilisere støtte eller bygge konsensus for saken de ønsker å prioritere (Metz, 2015, s. 33). Om ekspertutvalget har en legitimerende funksjon, kan det antas at det er et stort press fra samfunnsaktører om at regjeringen skal håndtere en politisk sak. På bakgrunn av dette, kan regjeringens opprettelse av ekspertutvalg gi inntrykk av at handling iverksettes. Selv om regjeringens spredning av utvalgsarbeid og samfunnsmessig press for å ta tak i politikksaker omfatter forskjellige aspekter, er de operasjonalisert innenfor samme indikator. Hensikten med dette er fordi begge indikatorene

innebærer hvordan regjeringen forholder seg til, og kan bli påvirket av, samfunnet og offentligheten.

Tabell I. *Indikatorer for funksjoner til ekspertutvalg*

	Problemløsende funksjon	Underbyggende funksjon	Legitimerende funksjon
Komposisjon	Kunnskap og faglighet	Politisk tillit	Autoritet
Mandat	Vidt og noe spesifisert	Innsnevret og konkret	Vidt og uspesifisert
Uavhengighet	Frihet	Kontroll	Frihet og kontroll
Ressurser og tidsrom	Tilstrekkelig	Begrenset	Variert
Spredning og press	Etter utredningens slutt, liten grad av press	Spesifikke funn underveis, internt press	Overordnet eksistens av utvalg, stor grad av press

De operasjonaliserte indikatorene vil videre benyttes som mål i analysen av ulike dokumenter og svar på spørreskjemaet i et forsøk på å utlede funksjoner regjeringer tillegger ekspertutvalgene ved opprettelsen av dem.

Kapittel 4

Bakgrunn

Dette kapittelet tar for seg bakgrunnen for opprettelse og bruk av norske offentlige utvalg og utvalgsrapporter. Deretter presenteres det formelle formålet, ut fra departementers veiledningsskriv om offentlig utvalgsarbeid i staten, for hvorfor ekspertutvalg opprettes. Det knyttes videre opp mot både teorien om ekspertutvalgs problemløsende – og symbolske funksjoner i politikken. Så gis det et kort innblikk i den historiske utviklingen til kommunestrukturen i Norge, fra 1837 og til i dag. Samtidig presenteres bakgrunnen for opprettelsen av offentlige utvalg og de tre ekspertutvalgene oppgaven studerer, henholdsvis Tallaksen-utvalget, Christiansen-utvalget og Vabo-utvalget.

4.1. Norske offentlige utvalg og utvalgsrapporter

Det er i utgangspunktet de folkevalgte i et demokrati som skal utrede saker og deretter ta politiske avgjørelser (Holst, 2019, s. 344). Selv om utredningsprosesser i Norge ofte gjøres internt i departementer, direktorater, andre institusjoner eller forskningsråd, er også offentlige utvalg en sentral utredningsinstitusjon. I forvaltningen finnes det ulike typer av utvalg. For eksempel eksisterer det ulike interne utvalg, embetsmannsutvalg, granskningsutvalg og kommisjoner (FAD, 2007). I Norge brukes begrepet «kommisjoner» om ulike utvalg nedsatt av statlige myndigheter (Tjernshaugen, 2020). Kommisjonene kan både opprettes på permanent grunnlag eller ha et tidsavgrenset oppdrag om å vurdere eller revurdere hendelser og tidligere avgjørelser. Denne avhandlingen benytter ikke begrepet «kommisjoner», basert på to hensikter. For det første er begrepet svært bredt og kan omfatte både permanente og tidsbegrensede utvalg. For det andre, kan også kommisjoner betraktes som midlertidige forvaltningsorganer som blant annet driver med granskningsarbeid (Tjernshaugen; 2020 og FAD, 2007). De offentlige utvalgene oppgaven tar utgangspunkt i består av ekstern medlemsdeltakelse, noe som gjør at kommisjoner faller utenfor framstillingen.

Andre sentrale og ofte mye omtalte utvalg inngår i Norges offentlige utredninger (NOU). NOU-utvalg har som formål å legge frem og drøfte mulige handlingsvalg, strategier eller kunnskapsbaserte vurderinger som kan bidra til å løse problemer og utfordringer i samfunnet (Hansen, 2018). Slike utvalg oppnevnes som regel av Regjering og departement og leverer rapporter som enten omtales som NOU-rapporter eller andre typer av utvalgsrapporter (Holst,

2019, s. 344 og KMD, 2019, s. 27). Den første NOU-en ble opprettet i 1972, og etter dette er det utarbeidet om lag 1600 NOU-utredninger totalt i alle departementer (Hansen, 2018). Utvalgsmedlemmene har blant annet bestått av forskere, byråkrater, politikere og representanter fra ulike organisasjoner (Holst, 2019, s. 344-345). Det vises til en reduksjon av antall NOU-er de senere årene, noe som kan gi grobunn for argumentasjoner om at studier av norske offentlige utvalg er utdatert og irrelevant (Holst, 2019, s. 351). Samtidig som det blir færre NOU-er, er det likevel en økning i bruk av «andre typer utvalg», som for eksempel ekspertutvalg og partssammensatte utvalg (KMD, 2019, s. 11). De «nye» typene av offentlige utvalg har ofte svært like oppsett og utredningsmetoder som NOU-utvalgene. Forskjellene mellom for eksempel et NOU-utvalg og ekspertutvalg er derfor få. Noen forskjeller som kan nevnes er likevel den offisielle betegnelsen på utvalgene, at NOU-utvalg kan bli oppnevnt ved kongelig resolusjon og at de derfor også kan bli publisert i NOU-serien (KMD, 2019, s. 42). Det viser at det fremdeles er relevant å snakke om og å gjennomføre studier av ulike utredningsregimer for offentlig politikk. Både i forhold til at vi ser endringer og nye trender i offentlige utvalg, og med tanke på at det fortsatt gjøres flere utredninger gjennom utvalgene som kan ha innvirkning på utformingen av politiske saker.

Det er oppnevnt utallige offentlige utvalg og utarbeidet utvalgsrapporter innenfor et bredt spekter av politiske områder. Selv om ikke alle utvalg har fått gjennomslag for sine vurderinger og forslag, er mange av dem delaktige i å sette dagsordenen eller påvirke den politiske utformingsprosessen. Det er grunnen for at samfunnsforskere har ansett utredningsutvalg som et viktig fundament i den norske styringsmodellen (Holst, 2019, s. 345).

4.2. Det formelle formål med opprettelse av ekspertutvalg

I ulike veiledningsskriv utarbeidet av departementer om offentlige utvalg opp gjennom tidene, trekkes det frem forskjellige årsaker til hvorfor regjeringer velger å opprette utvalg (FAD, 2007 og KMD, 2019). Et av formålene går ut på at det er behov for at en gruppe eksperter rådfører myndighetene på politiske områder som er faglig kompliserte (FAD, 2007, s. 5). Formålet bygger opp under teorien om at ekspertutvalg har funksjon som problemløsere (Hunter og Boswell, 2015, s. 12).

Det fremgår av KMDs veiledningsskriv om utvalgsarbeid i staten at det overordnede formålet med å opprette ekspertutvalg er at regjeringen eller et departement «ønsker et bedre grunnlag for å utvikle og gjennomføre offentlig politikk på et område.» (KMD, 2019, s. 11). Det

innebærer for eksempel at et utvalg bidrar til utforming av forslag til tiltak og virkningen av disse på spesifikke politikkområder. Samtidig kan det også omfatte utarbeiding av felles problemforståelser og mål på områder som i utgangspunktet er preget av motsettende interesser eller konflikter (KMD, 2019, s. 11). På et formelt grunnlag bidrar også ekspertutvalg til større åpenhet om hvem som gir regjering eller departement råd i politiske utformingsprosesser og hvilke råd som blir gitt.

Videre trekkes det frem at departementet bør ta stilling til om det er behov for å nedsette et ekspertutvalg (KMD, 2019, s. 12). Opprettelsen av ekspertutvalg er derfor en beslutning som bygger på regjeringen eller departementets vurdering av behovet for ekstern ekspertise. Videre trekkes det frem at dersom et departement ikke selv har tilstrekkelig med ekspertise for å ivareta kravet om kunnskapsbaserte beslutninger, kan det være behov for å nedsette ekspertutvalg som kan utrede faglige spørsmål (KMD, 2019, s. 12). Ut fra dette, kan det antas at formålet og funksjonen til ekspertutvalg er å bidra med spesifikk kunnskap om et saksfelt som regjeringen ikke har tilstrekkelig kunnskap om selv. Slik kan ekspertutvalg bidra til å fylle kunnskapshull og løse politiske problemer. Samtidig trekker KMD frem at et annet behov for å opprette et ekspertutvalg kan være for å gi et saksfelt faglig legitimitet (KMD, 2019, s. 12). KMD argumenter for dette formålet med å nedsette ekspertutvalg der hvor den politiske saken er svært kompleks eller for å utelukke at departementet har forutbestemte oppfatninger om en sak. Det kan forstås som at hensikten med opprettelse av ekspertutvalg kan bero på å legitimere for at et saksfelt vurderes på faglig grunnlag. Selv om det faglige aspektet ved opprettelse av et ekspertutvalg taler for at utvalgene har en problemløsende funksjon, kan det også vise til regjeringens hensikt om å signalisere at det gjennomføres en kunnskapsbasert utredning. Det taler for at ekspertutvalg kan ha legitimerende funksjoner for regjeringen (Hunter og Boswell, 2015, s. 12-13 og Boswell, 2008, s. 474). Samtidig viser det hvordan ekspertutvalg fungerer som en form for «forsikring» til samfunnets borgere om at departementet ikke tar avgjørelser kun basert på egne oppfatninger om en sak. Et annet viktig aspekt som trekkes frem er at et departement skal oppnevne et sammensatt utvalg der det er stor sannsynlighet for at utvalgets resolusjon blir vurdert (KMD, 2019, s. 13). På en side, indikerer det at ekspertutvalgene tillegges en problemløsende funksjon ved at hensikten er at utredningsarbeidet skal tas i betraktning i regjeringens beslutninger og iverksetting av politikk. Likevel, er ordlyden vag og åpner opp for tolkningsmuligheter. Det grunner i at det kommer frem at det skal være en stor «sannsynlighet» for at endelig utredningsarbeid skal «vurderes». Med andre ord, *må* ikke regjeringen ta ekspertutvalgets vurderinger og anbefalinger i

betraktning. Samtidig viser det at regjeringen kan gjøre en vurdering av resolusjonen til utvalget. Hva som legges i vurderingene kommer ikke frem, noe som åpner opp for tolkningsmuligheter. De formelle formålene viser dermed at det kan ligge flere ulike hensikter og motivasjoner bak KMDs opprettelse av ekspertutvalg. Selv om det i hovedsak trekkes frem formål som gir grunnlag for å anta at ekspertutvalgene tillegges problemløsende funksjoner, kan ikke betydningen av utvalgenes symbolske funksjoner for regjeringen utelukkes.

4.3. Historisk utvikling – Kommunestrukturen i Norge fra 1837 og til i dag

Hensikten med en kort redegjørelse av endringene i kommunestrukturen i Norge fra 1837 og til i dag er først og fremst fordi det gir et innblikk i temaet som danner grunnlaget for oppgaven. Samtidig bidrar det til å forstå bakgrunnen for hvorfor ekspertutvalgene ble opprettet.

Begynnelsen på den norske kommuneinndelingen, anses for å ha startet i forbindelse med Formannskapsloven av 1837, der de demokratiske prinsippene fra Grunnloven også ble gjeldende i lokalt selvstyre (Regjeringen, 2017). Etter andre verdenskrig har det i ulike perioder blitt gjennomført delinger, grensejusteringer og sammenslutninger av kommuner. Antall kommuner har variert fra det laveste på 392 i 1838, til det høyeste på 744 i 1930 (Regjeringen, 2017). Etter 1967 og frem til 1989 kan endringer i kommuneinndelingen grovt deles inn i tre deler (NOU 1992: 15, s. 378). For det første ble det gjort endringer etter Schei-komiteén som ble nedsatt i 1946, som resulterte i en reduksjon av antall kommuner fra 744 i 1957 til 454 i 1967 (Regjeringen, 2017). Kommunereformen fra 1964 til 1965 var den mest drastiske da flest kommunesammenslutninger ble gjort innenfor denne perioden. Deretter ble det foretatt delinger av «tvangssammensluttede» kommuner mellom 1976 og 1977 (NOU 1992: 15, s. 378 og Regjeringen, 2017). Til slutt ble det gjort noen grensejusteringer og endringer i kommuneinndelingen for blant annet Horten, Tønsberg og Larvik etter Buvik-utvalgets enstemmige innstilling i 1986 (NOU 1986: 7). Buvik-utvalget ble imidlertid oppnevnt på nytt i 1987 for å se på kommuneinndelingen i andre byområder og foreslo sammenslåing for alle områdene i sin utredning i 1989 (NOU 1989: 16 og Regjeringen, 2017). Det førte til en redusering av 13 kommuner.

Et av utvalgene innenfor perioden hvor de tre delene av endringer fant sted var Tallaksen-utvalget. Utvalget ble oppnevnt 8. oktober 1971 og fikk i oppdrag å vurdere og komme med råd i 21 kommuner der det var foretatt endringer i kommuneinndelinger (NOU 1974: 14, s. 5).

Den formelle angivelige årsaken til opprettelsen av utvalget var, med hensyn til Stortingets retningslinjer for inndelingsrevisjonen, å evaluere om de nye kommuneinndelingene fungerte i praksis og om de ut fra dette burde bestå. Flertallet i utvalget fant at tre av de 21 kommunene som var gjenstand for behandling, burde oppløses (NOU 1974: 14, s. 94). Imidlertid, ble det ved Stortingsbehandlingen bestemt at hele 10 av 21 kommuner skulle oppløses (Regjeringen, 2017). Det resulterte i dannelsen av 11 nye kommuner i tidsperioden mellom 1976 og 1977.

Senere, den 18. april 1989 ble Kommune – og fylkesinndelingsutvalget, også kalt Christiansen-utvalget, oppnevnt for å vurdere de gjeldende kommune- og fylkesinndelingene og å komme med forslag til generelle retningslinjer for framtidige inndelinger (NOU 1992: 15, s. 15). Bakgrunnen for opprettelsen av utvalget var fordi kommuneinndelingen ikke hadde endret seg på om lag 30 år samtidig som kommunestrukturen, i form av det samlede folketallet og bosettingen, var endret (NOU 1992: 15, s. 15). Derfor var også kommunenes oppgaver og andre rammebetingelser i endring, noe som åpnet opp spørsmål for om datidens kommuneinndeling fremdeles var hensiktsmessig. Stortinget vedtok i 1995 at endringer i kommunestruktur skulle baseres på frivillige sammenslåinger, der det måtte foreligge enighet mellom alle kommunene for at de skulle kunne slås sammen (Regjeringen, 2017 og Innst. S. nr. 225, 1995-1996). Etter Stortingets vedtak og frem til 2013, ble det dermed kun foretatt syv kommunesammenslåinger (Regjeringen, 2017).

Det nyeste og til dags siste ekspertutvalget som ble oppnevnt av Kommunal – og moderniseringsdepartementet 3. januar 2014 i forbindelse med kommunereformen som for alvor begynte samme året som utvalget ble oppnevnt, betegnes som Vabo-utvalget (Ekspertutvalg, 2014a, s. 7). Utvalget fikk i oppdrag å komme med forslag på kriterier og prinsipper for en ny kommuneinndeling, spesielt knyttet til oppgaveløsning i de nye kommunene. Bakgrunnen for kommunereformen var Regjeringen Solberg sitt forslag og ønske om å styrke kommunene og deres tjenestetilbud til innbyggerne gjennom å gjøre kommunene større og dermed mer robuste for å takle en endret befolkningssammensetning (Prop. 95 S, 2013-2014, s. 7-8). Kommunereformen resulterte blant annet i at det fra og med 1. januar 2020 er 356 kommuner i Norge, en reduksjon på 72 kommuner fra før reformen startet i juni 2014 (Regjeringen, 2020).

Årsaker til at Stortinget og gjeldende regjeringer i tidsperioden fra 1837 og til i dag har ønsket endringer i inndelinger og struktureringer av kommuner kan bero på ulike faktorer og momenter. Det kan blant annet være basert på befolkningsendringer, lokale eller geografiske utfordringer, politiske hensikter eller andre strukturelle faktorer. Dog vil ikke oppgaven

fokusere ytterligere på de mulige hensikter eller årsaker til hvorfor kommunereformer og andre endringer innen kommunestrukturering har funnet sted. Formålet med studiet er imidlertid å analysere hvorfor regjeringer over en tidsperiode fra 1970 – tallet og til 2000 - tallet har oppnevnt ekspertutvalg i utviklingsfasen av politiske saker som omhandler inndelinger og struktureringer av kommuner.

Kapittel 5

Data og Metode

Dette kapittelet vurderer og diskuterer oppgavens forskningsdesign. Først og fremst forklares valg av casestudie og deretter diskuteres dokumentene og spørreskjemaet som danner datagrunnlaget for oppgaven. Til slutt vurderes validiteten og reliabiliteten til studiet. I en større studie, kunne det ha vært fordelaktig å bruke både et kvantitativt og et kvalitativt forskningsdesign. For eksempel, kunne det ha blitt tilført mer data dersom flere respondenter besvarte spørreskjemaene eller det hadde blitt foretatt dybdeintervjuer av personer som var delaktige i eller under opprettelsen av ekspertutvalgene. Det ville ha økt robustheten og tilliten til funnene. Selv om forskningsspørsmålet kunne ha blitt besvart gjennom blant annet dybdeintervjuer, mener jeg ekspertutvalgenes funksjoner i politikkutformingsprosesser kan identifiseres gjennom dokumenter og spørreskjemaer.

5.1. Valg av case og utvalgsmetode

Avhandlingen kan beskrives som en kvalitativ komparativ casestudie av tre offentlige ekspertutvalg. En kvalitativ casestudie er studiet av en eller få enkeltsaker der målet er å få en bedre forståelse for kompleksiteten og unikheten til det saksfeltet som studeres (Stake, 1995, s. 16). Det hevdes blant annet at: «the distinctive need for case studies arises out of the desire to understand complex social phenomena.» (Yin, 2009, s. 4). Fordi avhandlingen tar sikte på å studere og få en bedre forståelse for spesifikke og komplekse politiske prosesser, anses derfor en kvalitativ casestudie som hensiktsmessig. Videre er casestudier ofte egnet i forskning som stiller «hvordan» - eller «hvorfor»-spørsmål, i stedet for spørsmål om frekvens eller forekomsten av en hendelse eller et fenomen (Yin, 2009, s. 9). Forskningsspørsmålet i oppgaven er av en mer forklarende karakter, noe som gjør at en casestudie anses som en egnet metode.

På samme tid er studiet komparativt ved at det i analysen sammenlignes på tvers av saker (Rihoux, 2006, s. 691). I komparative casestudier kan forsker enten velge saker basert på «Most Different Systems Design» (MDSD) eller saker basert på «Most Similar Systems Design» (MSSD) (Bryman, 2018, s. 68). Strategien for valg av saker basert på MDSD innebærer å velge saker eller enheter som er så ulike som mulig, men som er like på avhengig variabel. MSSD kan forstås som å velge saker som er mest mulig like, bortsett fra på

effektene av det som studiet ønsker å vurdere (Anckar, 2008, s. 389). De tre casestudiene av ekspertutvalg som danner grunnlaget for studiet ble valgt basert på MSSD. Ekspertutvalgene er like i form av at de er opprettet av regjeringen med den hensikt å utrede et gitt mandat. Samtidig er det overordnede politiske saksområdet utvalgene har fått i oppgave å arbeide med likt. Nærmere bestemt dreier det seg om inndeling – eller strukturering av kommuner i forbindelse med kommunereformer. Dessuten har alle tre utvalg levert rapporter der oppsett og utredningsprosessen er fremstilt på samme måte. Ekspertutvalgene er imidlertid ulike ved at aspektet om funksjoner regjeringen tillegger dem, ikke er gitt. En vanlig utfordring ved bruk av MSSD og som gjør seg gjeldende i denne oppgaven, er utfordringen med at ikke alle mulige kontrollvariabler er like (Anckar, 2008, s. 390). Ekspertutvalgene er blant annet opprettet i forskjellige tidsperioder⁴ og under ulike regjeringer som kan ha en innvirkning på sammenligningene. For eksempel kan ulike regjeringer eller normer for opprettelse av offentlige utvalg ha endret seg over tid. Disse aspektene er det vanskelig å kontrollere for. Et viktig tiltak er derfor å adresse problemet og fremheve at oppgaven benytter en «videre» eller «bredere» forståelse av MSSD. Med andre ord, er de offentlige utvalgene valgt fordi de fremstår som like på mange områder, men det er ikke foretatt ytterligere systematiske sammenligninger av sakene på alle relevante kontrollvariabler.

En betegnelse flere forskere benytter der en komparativ studie gjøres i kombinasjon med kvalitativ forskningsstrategi er «fler-casestudier»⁵ (Bryman, 2016, s. 67). Det innebærer å gjennomføre mer enn én kvalitativ casestudie og deretter sammenligne disse med hverandre. Årsaken til at oppgaven både benytter et komparativt element og kvalitative casestudier er først og fremst fordi slike studier kan gjøre forskere i bedre stand til å vurdere om en teori holder eller ikke (Yin, 2009, s. 156). For eksempel kan det være utfordrende å argumentere for at funn i en kvalitativ casestudie alene, viser om tidligere forskning og teori kan bestå. Dersom flere enkeltcasestudier imidlertid sammenlignes, og funnene peker i lik retning, skaper det større grunnlag for å anta at teorien holder. En annen årsak til bruk av fler-casestudier er at det kan bidra til mer robuste analyser som deretter kan styrke oppgavens funn ytterligere. Samtidig kan aspektet om å benytte fler-casestudier overføres til å gjelde bruken av flere metoder. Denne oppgaven benytter både dokumentbaserte undersøkelser og spørreskjema som metode for datainnsamling. Hensikten med dette er, slik som nevnt over, for å styrke den empiriske kunnskapen og funnene i saksfeltet som studeres. Kombineringen

⁴ Tidsaspektet ved sammenligning av saker som er så like som mulig på kontrollvariablene, er en omstridt utfordring. Slike studier betegnes som «cross-time comparisons» (Rihoux, 2006, s. 694).

⁵ Betegnet som «multiple-case study» på engelsk.

av ulike datainnsamlingsmetoder kan bidra til at studiet identifiserer spesifikke kontekstuelle og underliggende momenter, som ikke ville ha blitt tatt i betraktning ved bruk av kun en type av datamateriale (Rihouxs, 2006, s. 695-696). Det kan anses som spesielt nødvendig i forbindelse med oppgavens forskningsspørsmål, da målet er å finne underliggende forklaringer på hvorfor ekspertutvalg opprettes.

Valget av ekspertutvalg ble gjort gjennom formålsbestemt utvalg av enheter («purposive sampling»), en strategisk form for valg av saker som ikke er basert på tilfeldigheter (Bryman, 2016, s. 408). Enhetene er med andre ord valgt fordi de er av relevans for forskningsspørsmålet. Typen av formålsbestemt utvalg av enheter som er benyttet i oppgaven, er svært lik det som kalles «typisk caseutvalg» (Palys, 2008, s. 697). Det er i stor grad opp til og avgrenset av forsker hvilke populasjon av saker som velges, som er orientert i forhold til teori og empirisk kunnskap innenfor det politiske feltet (Rihouxs, 2006, s. 687-688).

Videre kan formålsbestemt utvalg av enheter skille mellom en tilnærming som er «a priori» og «betinget» («contingent») (Bryman, 2016, s. 410). En betinget utvalgstilnærming vil si at kriteriene for utvalg av enheter utvikler seg underveis i forskningen. Derimot vil en tilnærming som er «a priori» innebære at valg av enheter avgjøres før innsamlingen av dataene og deretter forbli konstant gjennom forskningsprosessen. I denne oppgaven er det blitt benyttet en «a priori»-tilnærming i forbindelse med valg av ekspertutvalgene og en betinget tilnærming ved utvalg av respondenter til spørreskjemaet. Årsaken til et betinget valg av respondenter var fordi jeg opprinnelig ønsket å få respons på spørreskjemaet fra både utvalgsmedlemmer, politiske aktører og byråkrater som var med i opprettelsen av Vabo-utvalget eller det videre utredningsarbeidet. Imidlertid, var det utfordrende å komme i kontakt med politiske aktører eller byråkrater da det ikke fremgikk eksplisitt hvem som tok del i utvalgets opprettelse. På bakgrunn av dette, endret jeg kriteriene for valg av respondenter underveis til primært å gjelde utvalgsmedlemmer.

5.1.1. Ekspertutvalg

Måten valg av ekspertutvalg ble foretatt på var gjennom grundige søk på relevante nettsider. På regjeringens offisielle nettside avgrenset jeg søket ved valg av Kommunal – og moderniseringsdepartementet, deretter «kommuner og regioner» som tema og så «kommunereform». Valget av Vabo-utvalget ble foretatt før de to andre utvalgene, da jeg var kjent med ekspertutvalget arbeid fra før i forbindelse med offentlige publikasjoner i mediene. Under «historisk utvikling» for kommunereformer ble den norske kommunestrukturen fra

1837 til 2013 presentert, inkludert utvalg og komiteer som ble nedsatt av regjeringen i forbindelse med saksfeltet. Der fant jeg at Tallaksen-utvalget og Christiansen-utvalget var av relevans for forskningsspørsmålet. Etter ytterligere søk på nasjonalbibliotekets nettside, fant jeg NOU-rapportene til de to utvalgene. Sammenlignet med Vabo-utvalgets offentlige rapporter, kom det tydelig frem at de tre utvalgene var egnet for sammenligninger. Både i forhold til det saksfelt de var opprettet for å utrede og i forbindelse med selve strukturoppsettet i rapportene. Flere ekspertutvalg opprettet i forbindelse med strukturering og inndeling av kommuner kunne ha vært inkludert i studiet⁶. Imidlertid, ble valget av de tre ekspertutvalgene gjort på bakgrunn av noen hovedhensyn. Slik nevnt over fordi ekspertutvalgene har flere likhetselementer, både i innhold og form, som danner grunnlag for en god sammenlignende studie. For det andre, på bakgrunn av at utvalgene trekkes frem i offentligheten som sentrale i forbindelse med utredninger av kommunestrukturer og inndelingssaker (Regjeringen, 2017). Dessuten nevnes for eksempel Christiansen-utvalget ved flere anledninger i rapportene til Vabo-utvalget, som kan tyde på at utvalg bruker og henviser til andre lignende utvalgsutredninger innen samme politikfelt (Ekspertutvalg, 2014a, s. 12). For det tredje, er det tatt hensyn til oppgavens tidsbegrensede omfang. Da kvalitative casestudier krever omfattende dybdeanalyser, anses studiet av tre ekspertutvalg som tilstrekkelig i denne forbindelsen.

5.1.2. Medlemmer av Vabo-utvalget

Valg av medlemmer fra Vabo-utvalget for å besvare spørreskjemaer, ble gjort gjennom en strategisk utvalgsmetode. Respondentene ble dermed ikke valgt tilfeldig, men var basert på deres relevans til Vabo-utvalget (Bryman, 2016, s. 408). Kontaktinformasjonen til 6 av 7 utvalgsmedlemmer fra Vabo-utvalget ble samlet inn fra offentlige tilgjengelige kilder på internett. Én av ekspertutvalgsmedlemmene hadde ikke kontaktinformasjon tilgjengelig på internett og ble derfor ikke kontaktet. Det ble også sendt en forespørsel til Kommunal – og moderniseringsdepartementets offentlige e-postadresse. På den måten, kom jeg i kontakt med en av de ansatte i KMD som hadde vært med i opprettelsen av Vabo-utvalget, men som ikke fikk besvart spørreskjemaet tidsnok til at det kunne inkluderes i oppgaven. Ytterligere respondenter fra KMD ville ha vært fordelaktig og gitt mer robuste data. utfordringer og

⁶ Som for eksempel Schei-komiteen fra 1946 eller Buvik-utvalgene fra mellom 1984 og til 1989 (Regjeringen; 2017).

begrensninger knyttet til dette, omtales mer inngående under vurderingen av reliabilitet og i kapittel 8.

5.2. Dokumentbasert undersøkelse

Dokumentbasert undersøkelse eller analyse er en systematisk prosedyre for å studere og evaluere dokumenter (Bowen, 2009, s. 27). En slik analyse i kvalitativ forskning fordrer at data studeres og tolkes for å skaffe forståelse, finne mening og utvikle kunnskap om et saksfelt (Bowen, 2009, s. 27). Den dokumentbaserte analysen danner det empiriske datagrunnlaget for oppgaven, i vurderinger og sammenligninger av de tre ekspertutvalgene. Flere offisielle dokumenter og rapporter fra ekspertutvalgene eller regjeringen har vært gjenstand for forskningen, med den hensikt å få en bedre forståelse for funksjoner utvalgene tillegges. Dokumentene har hovedsakelig gitt et innblikk i de oppgaver som regjeringen ga ekspertutvalgene ved deres opprettelse, medlemskomposisjonen, tid og ressurser som ble gitt utvalgene og andre faktorer som kan gi indikasjoner på utvalgenes funksjoner. Der dokumentene har vært begrensede i å fremskaffe nødvendig informasjon, har andre dokumenter slik som medieoppslag i aviser, stortingsmeldinger og proposisjoner, blitt benyttet. Samtidig har også ytterligere informasjon blitt fremskaffet gjennom besvarelser på et elektronisk spørreskjema fra relevante respondenter.

Bowen hevder at dokumentanalyser krever robuste datainnsamlingsmetoder og at forskningsprosessen bør dokumenteres (2009, s. 29). Evaluering av dokumenter som data innebærer at forsker må avgjøre relevansen og kvaliteten dokumentene har for forskningsproblemet. Deretter må det vurderes om innholdet i dokumentene passer med det konseptuelle rammeverket for studiet og om de anses som autentiske og troverdige (Bowen, 2009, s. 33). Til slutt, må nøyaktigheten og representativiteten til de valgte dokumentene evalueres. Det kan derfor først stilles spørsmål til om dokumentene er relevante for forskningsspørsmålet og om de passer med studiets konseptuelle rammeverk. Hensikten med forskningen er å studere ulike funksjoner regjeringen tillegger ekspertutvalg i utforming av politikk. Dokumentene som benyttes for å studere dette er ekspertutvalgsrapporter og NOU-rapporter, som inkluderer både regjeringens mandat til utvalgene, ekspertutvalgenes arbeid med mandatet og andre faktorer som for eksempel ressurser og medlemskomposisjon, som kan gi indikasjoner på ekspertutvalgenes funksjon. Årsaken er at det som regel er regjeringen eller et departement som for eksempel vurderer innholdet i mandatet eller omfanget av

ressursene ekspertutvalget får. På den måten, kan regjeringens hensikter med opprettelse av ekspertutvalg og funksjoner de tillegges, spores gjennom utvalgsrapporter. Det underbygger dokumentenes relevans for forskningen. Dessuten er det teoretiske rammeverket som studiet bygger på, basert på måleindikatorer fra tidligere studier av det samme fenomenet (Hunter og Boswell, 2015). Ved at tidligere forskning om ekspertutvalgs funksjoner også har tatt utgangspunkt i utvalgsrapporter, taler for dokumentenes relevans. I tillegg kan de overnevnte argumentene underbygge aspektet om at dokumentene er nøyaktige, ved at de både er relevante for studiets problemstilling og passer til det overordnede rammeverket. Det kan også argumenteres for at dokumentene er autentiske og troverdige fordi de er publisert offentlig på regjeringens hjemmeside eller er tilgjengelige i statlige arkiver. Argumenter for dokumentenes troverdighet bygger på at de er primærkilder i form av endelige rapporter skrevet av ekspertutvalgene og at de er godtatt av regjeringen. Til slutt er dokumentene karakteristiske for ekspertutvalgsarbeid og rapportering til regjeringen, både innenfor det politiske saksfeltet som studeres (kommunepolitikk) og andre politikkområder der ekspertutvalg opprettes. Derfor kan dokumentene anses som representative.

5.2.1. Kvalitativ innholdsanalyse

Innen dokumentbaserte undersøkelser er kvalitativ innholdsanalyse en metode benyttet for å analysere de kvalitative dataene (Graneheim, Lindgren og Lundman, 2017, s. 29). Metoden fokuserer på kontekstualitet, subjektivitet og likheter og ulikheter innen studiet av én eller flere tekster. Oppgaven tar utgangspunkt i en deduktiv tilnærming, også kalt konseptdrevet tilnærming, som innebærer at eksisterende teorier og forklarende modeller om fenomenet som studeres testes opp mot den innsamlede dataen (Graneheim, Lindgren og Lundman, 2017, s. 30). De innsamlede dataene analyseres derfor med utgangspunkt i en «koderamme» eller et sett av måleindikatorer. Måleindikatorene er i stor grad basert på Hunter og Boswells (2015) indikatorer for å vurdere ekspertutvalgs funksjoner i politikkprosesser. En utfordring ved bruk av denne tilnærmingen er at det er en risiko for å formulere kategorier eller indikatorer som kun er basert på en etablert teori eller en modell. På grunnlag av dette, ble noen av indikatorene modifisert slik at de skulle passe til en norsk politisk kontekst. Dessuten, valgte jeg å legge til «mandat» som indikator, da oppdrag regjeringen gir et ekspertutvalg kan anses som viktig for å vurdere hvorfor utvalgene opprettes. En annen utfordring er knyttet til å avgjøre hvordan data, som ikke passer inn under modellen eller indikatorene, skal behandles (Graneheim, Lindgren og Lundman, 2017 s. 30-31). For å redusere utfordringen knyttet til

ikke å få plassert tekst under indikatorene, nyanserte jeg operasjonaliseringene av indikatorene slik at det skulle bli mulig å skille de ulike funksjonene fra hverandre. Dessuten, hevdes det at det er enklere å analytisk skille funksjoner fra hverandre, sammenlignet med i praksis (Hunter og Boswell, 2015, s. 13). Det opplevdes som problematisk å analysere indikatorene isolert fra hverandre, da sammenhengen mellom dem bidro til en mer helhetlig forståelse av ekspertutvalgenes funksjoner. I noen tilfeller ble derfor en måleindikator, som for eksempel mandatet, sett i forbindelse med en annen indikatorer, slik som tidsaspektet. Det innebar at dersom et kort tidsrom for utredningsarbeidet ble sett i sammenheng med et omfattende mandat, dannet det grunnlag for å anta at utvalget hadde en underbyggende funksjon for regjeringen.

5.3. Spørreskjema

Spørreskjema anses som en god måte for innsamling av data om politiske holdninger og atferd (Pasek og Krosnick, 2010, s. 1). Det som for eksempel driver politisk atferd eller andre underliggende hensikter kan enklere måles gjennom menneskers beskrivelser av egne tanker. Således, benyttes spørreskjema som datainnsamlingsmetode i denne oppgaven. Årsaken er fordi det er en måte å finne hensikter på, som ligger bak politiske handling, og som ikke alltid kan fanges opp gjennom dokumentundersøkelser. Det ble til sammen respondert på to spørreskjemaer, hvorav begge respondentene var tidligere medlemmer av Vabo-utvalget. Imidlertid var det et utvalgsmedlem og én representant fra KMD som sa seg villig til å besvare spørreskjemaet, men som ikke besvarte tidsnok til at svarene kunne benyttes i oppgaven. Totalt besvarte to av de åtte som ble kontaktet på spørreskjemaet.

Det forberedte spørreskjemaet hadde fem overskrifter som dekket aspekter ved mandatet, komposisjonen av utvalgsmedlemmer, kontakten underveis mellom regjering og ekspertutvalg, ressurser og tid som ble gitt utvalget, spredning i mediene og bruk av funn. Respondentene ble kontaktet på e-post der de fikk et informasjonsskriv om hovedtemaet for oppgaven og hva det innebar å svare på spørreskjemaet. Dersom de aksepterte å delta, fikk de en ny e-post med spørreskjemaet. Respondentene fikk beskjed om at det var opp til dem hvor utfyllende de ønsket å besvare spørsmålene. Grunnen til dette var for å unngå og oppta for mye av respondentenes tid og for at de skulle ha friheten til å besvare spørsmål på måten som var gunstig for hver enkelt. En utfordring ved dette aspektet var at noen av svarene manglet dybde der det kunne ha vært hensiktsmessig med en forklaring eller utdyping. Det gjorde det

vanskelig å tolke og analysere noen av besvarelsene. På den andre siden, kan det ha bidratt til at villigheten til å besvare spørsmålene var større. Dersom respondentene ikke visste eller ønsket å svare på noen av spørsmålene, ble de bedt om å skrive dette som svar. Årsaken til dette var at et «vet-ikke-svar» anses som enklere å tolke enn et blankt svar. Respondentenes svar ble deretter samlet og strukturert under de samme kategoriene i et Word-dokument. Dette ble gjort for å sikre respondentenes anonymitet og for å kunne analysere dataene etter de operasjonaliserte måleindikatoren, som er beskrevet i kapittel 3. Selv om ekspertutvalgsmedlemmene i Vabo-utvalget ikke er anonyme, i den forstand at navn på alle medlemmene er publisert offentlig på regjeringens nettside, forblir informasjon og siteringer fra spørreskjemaene anonyme. På bakgrunn av dette, er respondentene referert til som «Respondent 1» eller «Respondent 2» i analysen.

Hvorvidt spørreskjema som metode kan anses som en suksess, avhenger i stor grad av hvordan spørsmålene er konstruert (Burnham *et al.*, 2008, s. 111). Det eksisterer noen verktøy for å lage spørsmål i spørreskjemaer og surveyer. De bør blant annet være forståelige, upartiske, informasjonsbringende og relevante. Det kan argumenteres for at spørsmålene var relevante og forståelige i forhold til to momenter. Først og fremst var spørsmålene relevante i form av at de var organisert slik at de dekket indikatorene som oppgaven bygger analysen på. Samtidig var spørsmålene av relevans da respondentene var tidligere medlemmer av Vabo-utvalget og dermed hadde kjennskap til innholdet i spørsmålene. Det danner også grunnlag for å anta at spørreskjemaet var forståelig for respondentene. For å oppnå et upartisk og informasjonsbringende spørreskjema, ble det ved formulering og utarbeidelse av spørsmål, tatt hensyn til noen aspekter. Først og fremst, valgte jeg å inkludere både åpne og lukkede spørsmål (Pasek og Krosnick, 2010, s. 7). Med åpne spørsmål menes det at det kreves av respondentene å svare utfyllende på spørsmål. Lukkede spørsmål innebærer imidlertid at respondenter velger mellom presenterte svaralternativer. De åpne spørsmålene kan ha bidratt til å fange opp flere tanker og subjektive forståelser. Imidlertid, kan de lukkede spørsmålene ha inkludert alle svaralternativer, samtidig som de gjorde det enklere å kode dataene i etterkant. En annen utfordring ved bruk av spørreskjema, kan knyttes opp mot responskjevheter eller «ja-nei-spørsmål» (Pasek og Krosnick, 2010, s. 11-12). For å minimere risikoen for disse utfordringene, unngikk jeg å stille spørsmål som for eksempel; «Anser du de gitte ressursene for å ha vært tilstrekkelige for å utrede mandatet på en tilfredsstillende måte?», og stilte heller spørsmål som; «Anser du de gitte ressursene for å ha vært tilstrekkelige *eller ikke* for å utrede mandatet på en tilfredsstillende måte?». Det bidro til at

spørsmålene inkluderte alle synspunkter og minimerte samtidig trusselen om ledende spørsmål. Det argumenterer for at tiltak for å sikre valide og reliable svar ble gjennomført.

5.4. Datakvalitet (validitet og reliabilitet)

I empirisk forskning er det viktig å vurdere kvaliteten på forskningsdesignet, datainnsamlingen og analysen av dataene. LeCompte og Goetz bemerker at forskningens verdi er «partially dependent on the ability of individual researchers to demonstrate the credibility of their findings.» (1982, s. 31). På bakgrunn av det, etterstrebes funn som sikrer høy grad av validitet og reliabilitet. Dermed kan utfordringer knyttet til forskningens validitet og reliabilitet potensielt svekke den overordnede kvaliteten på dataene og resultatene. Innenfor politiske forskningsstudier eksisterer det imidlertid diskusjoner om de samme konseptene om validitet og reliabilitet i kvantitativ forskning også kan benyttes i kvalitativ forskning (Bryman, 2016, s. 43). Noen forskere hevder at reliabilitet, som et konsept for å evaluere kvaliteten i kvantitative studier med hensikt å «forklare», ikke er relevant i kvalitative studier der hensikten er «generating understanding» (Stenbacka, 2001, s. 511). På den andre siden, mener andre at reliabilitet og validitet er viktige faktorer å ta hensyn til i kvalitativ forskning i forbindelse med utformingen av studiet, analysering av resultater og for å vurdere kvaliteten på studiet (LeCompte og Goetz, 1982, s. 31 og Golafshani, 2003, s. 601). Videre i kapittelet vil det derfor diskuteres utfordringer knyttet til validitet og reliabilitet som anses som relevante for dette kvalitative casestudie når det gjelder å sikre datakvaliteten og robuste funn.

5.4.1. Validitet

Validitet vil si om forskere måler det de tror eller mener å måle og i hvilken grad fenomenet som studeres er overførbart på tvers av grupper og populasjoner (LeCompte og Goetz, 1982, s. 43). Robert K. Yin identifiserer tre validitetstester i vurderingen av forskningens kvalitet (Yin, 1994, s. 33). Den første kalles «konstruktvaliditet» («construct validity») og innebærer å etablere korrekte operasjonelle målinger i forhold til det som studeres (Yin, 1994, s. 33). Denne validitetstypen anses som spesielt problematisk i casestudier. Det andre kriterier er intern validitet, som i hovedsak gjelder for kausale studier (Yin, 1994, s. 33). Deretter kommer ekstern validitet eller generalisering som innebærer at funn fra en studie av

spesifikke aktører, settinger eller institusjoner innenfor et tidsrom kan overføres til å gjelde en større populasjon av nærliggende eller andre aktører, settinger eller institusjoner (Yin, 2013, s. 325, Maxwell og Chmiel, 2014, s. 540). Fordi dette studiet ikke fokuserer direkte på aspektet om kausalitet, gjøres det en vurdering av konstruktvaliditet og ekstern validitet.

Konstruktvaliditet, som handler om de operasjonaliserte målingene, kan anses for å være det samme som Adcock og Collier (2001) definerer som målevaliditet. Det første spørsmålet som kan stilles i forbindelse med konstruktvaliditeten i denne avhandlingen er om de teoretiske forutsetningene er valide forståelser av teoriene og om de empiriske dataene (dokumenter og spørreskjema) er relevant og reflekterer konseptene. Ved gjennomgang av teoriene om bruk av kunnskap og teorier om instrumentelle og symbolske funksjoner ekspertgrupper og utvalg kan besitte i kapittel 2, ble det utviklet en nøye systematisk forståelse av konseptet som deretter ble brukt i utviklingen av måleindikatorerne som dataene ble analysert opp mot. Måleindikatorerne som i stor grad bygger på tidligere teori om ekspertutvalgs funksjoner i politikktutviklingsfasen, ble også benyttet i utviklingen av spørsmålene til spørreskjemaene. Samtidig består de empiriske dataene av alle offentlige dokumenter og rapporter som dekker relevante aspekter ved ekspertutvalgene og deres utredningsarbeid. Et annet spørsmål er om skåringen for sakene (Adcock og Collier, 2001, s. 530), eller i denne konteksten om måleindikatorerne som avgjorde om ekspertutvalgene kunne plasseres innenfor funksjonen som problemløser, underbygger eller legitimerer av politiske aktører og handlinger, fanget opp ideene som omfattet konseptet og var utført på en tilstrekkelig måte. For å sikre at måleindikatorerne kunne skilles fra hverandre, ble de tillagt skårer i form av grader. For eksempel, innebar det at en indikator målte ekspertutvalgenes funksjoner opp mot om de fikk tildelt tilstrekkelig eller begrenset med ressurser og tid. Det bidro til at vurderingen og plasseringen av målene innenfor de ulike funksjonene, var konsekvente og like gjennom hele studiet.

En gjennomgående utfordring for forskning basert på kvalitative casestudier er imidlertid målet om å sikre høy grad av ekstern validitet eller generalisering. Det har lenge eksistert antagelser om at funn fra kvalitative studier ikke kan generaliseres til å gjelde utover den spesifikke saken som studeres (Bryman, 2016, s. 383). Begrunnelsen for dette har vært at slike studier, i motsetning til kvantitative studier, ikke bygger på statistiske og tilfeldige utvalg av enheter og ofte gjør studier av spesifikke og relativt få saker (Schofield, 2002, s. 173). På den måten kan det være problematisk å argumentere for studiets evne til å generalisere. Imidlertid, hevder likevel blant annet Yin (2013) at målet om å generalisere kan

muliggjøres i kvalitative studier, gjennom noen modifiseringer. I stedet for å fokusere på logikken om at et utvalg skal kunne representere en hel populasjon, kan analytisk generalisering fungere som en måte å generalisere funn fra enkelte casestudier (Yin, 2013, s. 325). Analytisk generalisering innebærer å trekke ut enkelte elementer og ideer fra funn i et sett av casestudier, som deretter kan overføres til andre situasjoner utover saken som studeres. En strategi for å oppnå analytisk generalisering i casestudier er å gjennomføre flere studier av relativt like fenomener, med den hensikt å studere om funnene blir like (Yin, 2013, s. 326). Det kan derfor argumenteres for at denne avhandlingen oppnår analytisk generalisering basert på to aspekter. Først og fremst, foretas en komparativ studie av tre ekspertutvalg opprettet innenfor nærliggende samme politikkområde, men i forskjellige tidsperioder. Det danner grunnlag for å sammenligne saker og deretter vurdere likheter eller forskjeller mellom funnene. Dersom det viser seg at funnene i de ulike sakene i stor grad samstemmer, kan det bygge opp under studiets legitimitet og være overførbart til andre nærliggende studier av ekspertutvalg oppnevnt av regjeringen. Dessuten kan ulike kvalitative casestudier innenfor samme politikkområde bidra til å finne eller overlape huller i teorien (Yin, 2013, s. 326). Selv om oppgaven ikke er teoriskapende, kan studiet bidra til å vurdere om teorier og tidligere litteraturbidrag holder eller kan forkastes i studiet av ekspertutvalg i en norsk kontekst.

Samtidig kan graden av ekstern validitet avhenge av identifiseringen og beskrivelsen av kjennetegn ved fenomenet som studeres, slik at det kan sammenlignes med lignende fenomener (LeCompte og Goetz, 1982, s. 51). Til tross for at studiet er basert på funksjoner den norske regjeringen tillegger ekspertutvalg innenfor kommunepolitikken ved opprettelse av dem, mener jeg funnene kan ha overføringsverdi til andre studier av ekspertutvalg. Både i en norsk og en internasjonal kontekst. Årsaken til dette er at ulike typer av ekspertutvalg eksisterer i de fleste demokratiske systemer og har ulike funksjoner for politiske beslutningstakere i forskjellige deler av politiske prosesser. Selv om ekspertutvalg opererer og utreder mandater innenfor vidt ulike politikkområder, er opprettelsesprosessen og ekspertutvalgene relativt like uavhengig av om de opptrer på en norsk eller europeisk arena. Det tydeliggjøres i kapittel 2 i denne oppgaven om hvordan ekspertutvalg kan defineres i en europeisk og deretter en norsk kontekst.

5.4.2. Reliabilitet

Reliabilitet refererer til den graden forskningsstudier kan reproduseres eller etterprøves (LeCompte og Goetz, 1982, s. 35). Dette er det fjerde kriteriet Yin trekker frem for å vurdere kvaliteten på forskningen (Yin, 1994, s. 33). Reliabilitet tilsier at dersom samme metode for innsamling og analysen av dataene repeteres på et senere tidspunkt, skal det kunne gi de samme funnene (King, Keohane og Verba, 1994, s. 25). Reliable målinger skal dessuten kunne produsere de samme resultatene uavhengig av hvilke forskere som bruker dem. Målet med å teste studiers reliabilitet er dermed å minimere feil og skjevheter (Yin, 1994, s. 36). En måte å etterstrebe reliabilitet på er gjennom vurderingen av kriterier relatert til troskap («trustworthiness»), nærmere bestemt nøyaktighet og presisjon (Bryman, 2016, s. 384). I denne oppgaven kan dermed reliabilitet overføres til nøyaktigheten og presisjonen av datainnsamlingen og analysen av dokumentene og spørreskjemaene.

Først og fremst kan ulike utfordringer knyttet til bruk av spørreskjema som metode for datainnsamling trekkes frem. Et mulig problematisk aspekt kan relateres til skjevheter i forbindelse med at et lite antall av respondenter besvarte spørreskjemaet (Brink, 1993, s. 37). Det kan øke risikoen for at respondentene enten overrepresenterte eller underrepresenterte synspunkter og meninger om saksfeltet det ble stilt spørsmål om, eller at respondentene hadde egne agendaer i sine besvarelser. Ved at datainnsamlingen for spørreskjemaene kun består av svar fra to ekspertutvalgsmedlemmer, er risikoen for skjevheter relativt stor. En måte oppgaven kunne ha redusert denne trusselen på, var gjennom at flere respondenter besvarte spørreskjemaet. Imidlertid, opplevdes det som utfordrende å komme i kontakt med utvalgsmedlemmer og departementsansatte som hadde en tilknytning til Vabo-utvalgets opprettelse. Både som følge av oppgavens tidsbegrensning og i forbindelse med at det ikke fremgår i offentlige kanaler hvilke personer fra KMD som var delaktige i oppnevningen av Vabo-utvalget. Likevel, anses det som relevant å inkludere dataene fra utvalgsmedlemmene som besvarte spørreskjemaet. Årsaken til dette er at det gir økt dybde ved at underliggende tanker og holdninger, som ikke lar seg utlede gjennom studier av tekst, beskrives (Pasek og Krosnick, 2010, s. 1).

En annen utfordring er knyttet til respondentenes evne til å gi relevant data, slik at forskningsspørsmålet kan besvares (Brink, 1993, s. 37). For å sikre relevant og tilstrekkelig med data må respondentene være i stand til å ha nok kunnskap om temaet det stilles spørsmål om, slik at svarene blir så nøyaktige som mulig. En måte å oppnå dette på er dersom respondentene er kjent med saken som spørreskjemaet dreier seg om. Det kan argumenteres

for at relevant og til dels tilstrekkelig data ble samlet inn fra respondentene, ved at de hadde god kjennskap til saksfeltet som tidligere utvalgsmedlemmer av Vabo-utvalget. Et annet aspekt er knyttet til risikoen for at respondentene fremdeles har en tilknytning til temaet det stilles spørsmål om, som kan påvirke villigheten til å svare eller innholdet i besvarelsene. På den ene siden, kan aktualiteten kommunereformen fremdeles har og fremtidige konsekvenser for utvalgsmedlemmenes åpenhet i besvarelsene, ha resultert i vage eller korte svar. Det kan også ha vært en av årsakene til at det var få utvalgsmedlemmer som valgte å svare på spørreskjemaet. På den andre siden, er det seks år siden utvalgsarbeidet opphørte og utvalgsmedlemmenes nåværende yrkesstilling virker ikke å være i direkte tilknytning til det politiske saksfeltet. Det taler for at respondentens besvarelser kan anses som valide og reliable. Videre, ble svarene fra spørreskjemaene systematisert i et dokument og analysert ut fra de operasjonaliserte måleindikatorerne og det teoretiske rammeverket som oppgaven bygger på.

Dokumentene som er benyttet i den empiriske dataanalysen, er offentlige og dermed tilgjengelige dersom forskere ønsker å reprodusere studiet. En utfordring knyttet til dokumentbasert analyse er likevel at forskeres arbeidsprosesser i stor grad er subjektivt betinget (LeCompte og Goetz, 1982, s. 36). For eksempel kan to forskere studere det samme fenomenet, men komme frem til forskjellige konklusjoner basert på ulike personlige grunnoppfatninger og vitenskapelige forutsetninger. En måte å øke reliabilitet på i denne avhandlingen er dermed gjort ved å presentere hvordan dataene er samlet inn og deretter redegjøre for prosessen med å analysere dataene. Selv om det ikke nødvendigvis gjør arbeidsprosessen mindre subjektivt betinget, skaper det åpenhet rundt de avgjørelser og vurderinger som er tatt underveis i studiet. Det gir grunnlag for at andre forskere skal kunne gjenta samme fremgangsmåte i studier på et senere tidspunkt.

5.4.3. Triangulering

En annen strategi for å forbedre validiteten og reliabiliteten i kvalitativ forskning på er ved bruk av triangulering, som gjøres ved å kombinere ulike metoder eller data (Golafshani, 2003, s. 603). Gjennom forskeres søken etter flere og ulike informasjonskilder, kan det bidra til å eliminere systematiske skjevheter («biases») og dermed øke tilliten til forskeres funn i studier av ulik art (Golafshani, 2003, s. 604). Samtidig kan bruk av flere metoder for innhenting av data gi mer solide og troverdige resultater, både i form av at studiet bygger på mer data og

fordi det kan gi ulike perspektiver til det som forskes på. For å øke oppgavens datakvalitet i forhold til validitet og reliabilitet, benyttes triangulering som strategi. Først og fremst, ved at studiet bygger på en kombinasjon av empirisk datagrunnlag fra relevante dokumenter og spørreskjema. Det kan bidra til mer solide resultater i form av at dataene får frem ulike perspektiver på det saksfelt som studeres. Samtidig kan flere datainnsamlingsmetoder gi mer data og ulik grad av dybde, som kan redusere sannsynligheten for systematiske skjevheter og skape økt tillit til funnene. Dessuten hevdes det at dokumentbaserte analyser, som denne oppgaven bygger på, i kombinasjon med andre forskningsmetoder slik som intervjuer, spørreskjemaer eller andre observasjonsmetoder, er særlig egnet som trianguleringsstrategi (Bowen, 2009, s. 28). Som en oppsummering, argumenterer jeg derfor for at de nødvendige og mulige stegene for å sikre reliabilitet og validitet er gjennomført.

Kapittel 6

Empirisk Analyse

I dette kapittelet vil den empiriske analysen presenteres og gjennomføres. Kapittelet er delt inn i tre deler. Årsaken til dette er fordi det gjøres en nøye kvalitativ innholdsanalyse av hver av ekspertutvalgenes rapporter og svarene fra spørreskjemaet ut fra de operasjonaliserte måleindikatorene. Det bidrar til å vurdere hvorfor regjeringen opprettet ekspertutvalgene ut fra utvalgenes funksjoner i politikktviklingsfasen. Først analyseres Tallaksen-utvalget, deretter Christiansen-utvalget og til slutt Vabo-utvalget.

6.1. Tallaksen-utvalget

6.1.1. Mandat

Mandatet Tallaksen-utvalget fikk, innebar at utvalget skulle ta for seg 19 inndelingssaker som var gjeldende for til sammen 21 kommuner (NOU 1974: 14, s. 5). Videre skulle utvalget gi en vurdering av inndelingsendringene som allerede var foretatt kommunene. De fikk også i oppdrag å utlede fordeler og ulemper ved endringene. Mer konkret ble de bedt om å vurdere om det var momenter som ikke var tillagt tilstrekkelig betydning da endringene ble foretatt, om erfaringer i etterkant viste at tidligere vurderinger var feilaktige eller om eventuelt andre alternativer for sammenslutning i spesifikke tilfeller var å foretrekke (NOU 1974: 14, s. 5).

På den ene siden kan det argumenteres for at mandatet var noe spesifikt. Årsaken til dette er først og fremst at mandatet ikke bestod av flere ulike underkategorier av temaer eller momenter som utvalget måtte ta i betraktning, men var konkret rettet mot å at utvalget skulle vurdere de nye kommuneinndelingene. Det taler for at regjeringen ønsket å få klarhet i det politiske saksfeltet, for deretter å kunne gjøre veloverveide vurderinger av om det burde foretas endringer i de kommunesammenslutningene som var foretatt (Hunter og Boswell, 2015, s. 12). Det argumenterer for at utvalget hadde en problemløsende funksjon for regjeringen.

Likevel, kan mandatet antas å være vidt i forhold til innhold og omfang. I forbindelse med innholdet i mandatet, ble utvalget bedt om å foreta en utredning av 19 forskjellige inndelingssaker som alle var ulike ut fra karaktertrekk ved hver enkelt kommune. Det at departementet beskrev mandatet i et kort avsnitt, kan også tale for at det var vidt. Bakgrunnen

for dette er at en kort redegjørelse av ekspertutvalgets oppdrag ga mye rom for at utvalget selv måtte ta ansvaret for å gjøre vurderinger om hvordan de skulle arbeide med det. Det kommer tydelig frem ved at avsnittet om utvalgets mandat for det meste handler om hvordan utvalget forstod mandatet og vurderte hvordan de skulle utrede det. For eksempel skrives det i NOU-rapporten at det etter utvalgets skjønn er «avgjørende ved vurderingen av de kommuner det gjelder om de foretatte inndelinger i dag – ut fra Stortingets retningslinjer for inndelingsrevisjonen – synes å være de beste og mest hensiktsmessige.» (NOU 1974:14, s. 5). Det underbygger at mandatet var vidt ved at Tallaksen-utvalget selv valgte å presisere at de ville foreta vurderinger ut fra Stortingets retningslinjer for inndelingsrevisjonen. På bakgrunn av at ekspertutvalgets mandat både kan argumenteres for å ha vært vidt og noe spesifikt, taler det for at utvalget hadde en problemløsende funksjon. Imidlertid, var utvalgets mandat rettet mot å vurdere kommuneinndelinger som allerede var foretatt. Det kan gi indikasjoner på at regjeringen ga et vidt mandat med hensikt om at ekspertutvalget skulle berøre overflaten av saksfeltet. På den måten kan regjeringens opprettelse av utvalget ha hatt som funksjon å vise utad at saksfeltet ble forsket på (Weiss, 1979, s. 429). Det vide og til dels uspesifiserte mandatet kan dermed indikere at utvalget også hadde en legitimerende funksjon.

6.1.2. Komposisjon

Utvalgets medlemssammensetning bestod av kjøpmann og fylkesordfører Leo Tallaksen fra Kristiansand, Bonde og stortingsmann Ottar Landfald fra Stange og sosialsjef og ordfører Kåre Sjøvold fra Røra (NOU 1974:14, s. 5). Dessuten var sekretær for utvalget kontorsjef Egil Bjørgum. Det kan først tas stilling til antallet utvalgsmedlemmer i vurderingen av funksjoner Tallaksen-utvalget kan ha hatt for regjeringen. De tre utvalgsmedlemmenes arbeids- og politiske bakgrunn sett i sammenheng med mandatet de fikk i oppdrag å vurdere, kan tyde på at utvalget hadde en problemløsende eller legitimerende funksjon. Årsaken er for det første at de 21 inndelingssakene som utvalget fikk i arbeid å vurdere, gjaldt kommuner som medlemmene selv ikke kom fra. På en side kan det vise at utvalgsmedlemmene ble valgt nettopp fordi de selv ikke var direkte koblet opp mot eller hadde en personlig relasjon til kommunene som skulle vurderes. Det kan indikere at medlemmene hadde en problemløsende funksjon, ved at de ble ansett som nøytrale medlemmer og dermed hadde evnen til å arbeide med mandatet med den hensikt å finne løsninger på de politiske utfordringene (Hunter og Boswell, 2015, s. 13). På den andre siden kan den manglende relasjonen utvalgsmedlemmene hadde til de kommunene som inndelingssakene gjaldt, innebære at medlemmene ikke hadde

den tilstrekkelige kunnskapen i forhold til saksforholdene i de enkelte kommunene. Det underbygger at medlemmene ikke var best kvalifisert til å arbeide med mandatet. For eksempel kan det være utfordrende for et medlemsutvalg som er bosatt og arbeider i Kristiansand eller Stange å vurdere og gi råd om en inndelingssak i Alta, når de ikke har kjennskap til konkrete forhold som gjelder i den enkelte kommunen.

Videre kan antall utvalgsmedlemmer argumentere for ekspertutvalgets legitimerende funksjon. Årsaken til få utvalgsmedlemmer kan ha en sammenheng med tiden da utvalget ble opprettet. På 1970-tallet kan normen ha vært å opprette ekspertutvalg med færre medlemmer sammenlignet med dagens trender. Det fremgår ikke eksplisitt hvor mange medlemmer et offentlig utvalg skal eller bør bestå av. Imidlertid, trekkes det frem i et oppdatert veiledningsskriv at det er viktig med en bred representasjon i sammensetning av et utvalg (KMD, 2019, s. 16). Det kan gjelde både i forhold til antall medlemmer og den faglige ekspertisen de besitter. En sammenligning av medlemsantallet med to andre NOU-utvalg opprettet i tidsperioden mellom 1973 og 1974 av Kommunal – og arbeidsdepartementet, bidro dermed til å vurdere om antallet medlemmer i Tallaksen-utvalget ble ansett som normen på den tiden. Det kommer frem av rapportene til NOU-utvalgene, henholdsvis NOU 1973: 29 og NOU 1974:5, at begge hadde 11 medlemmer i utvalget. Det er betraktelig flere enn Tallaksen-utvalgets tre medlemmer. Det taler for at antall medlemmer i ekspertutvalget ikke var typisk for tiden utvalget ble opprettet. På bakgrunn av at dette, kan medlemskomposisjon indikere at ekspertutvalget hadde en legitimerende funksjon. Årsaken er at få utvalgsmedlemmer kan ha svekket kvaliteten på en kunnskapsbasert utredning, men likevel ha bidratt til å skape troverdighet om at regjeringen tok en aktiv politisk handling ved å opprette utvalget (Boswell, 2009, s. 7-8).

Samtidig hadde alle utvalgsmedlemmene stillinger som kan antas å vært av autorativ karakter, ved at Tallaksen var fylkesordfører, Landfald var stortingsmann og bonde og Sjøvold var sosialsjef og ordfører (NOU 1974:14, s. 5). På bakgrunn av utvalgsmedlemmenes yrkesstillinger, kan det antas at de var anerkjente personer i samfunnet og autorative i deres felt. Regjeringens valg av medlemmer kan dermed ha hatt som hensikt å skape troverdighet og tillit overfor samfunnsborgerne om at de tok det politiske saksfeltet på alvor (Grinden, 2019, s. 82). Det taler også for at Tallaksens-utvalget hadde en legitimerende funksjon.

6.1.3. Ressurser og tidsrom

I Tallaksen-utvalgets rapport fremkommer det at utvalget hadde befaringer i alle de 21 kommunene og møter med formannskap, aksjonsutvalg og representanter fra de ulike fylkene gjennom reise i sentrale deler av kommunene (NOU 1974: 14, s. 6). Videre hadde ekspertutvalget 13 interne møter og 3 møter med Samarbeidsrådet for tvangssammensluttede kommuner. Det indikerer at ekspertutvalget fikk en del ressurser i form av midler for reisene til de ulike kommunene. For at utvalget skulle kunne gjennomføre utredningsarbeidet med å kartlegge ulike meninger i de enkelte kommunene om kommuneinndelingene, kan befaringene og møtene anses for å ha vært nødvendige. Årsaken til dette er at møter med representanter fra de sammensluttede kommunene var en måte ekspertutvalget kunne danne seg et inntrykk av hvordan kommuneinndelingene fungerte i praksis. På den måten, kunne utvalget gi reelle kunnskapsbaserte vurderinger om saksfeltet som politiske beslutningstakere kunne bygge videre på (Hunter og Boswell, 2015, s. 13). Det underbygger at utvalget hadde en problemløsende funksjon for regjeringen. Likevel, hadde Tallaksen-utvalget få møter totalt og det kommer ikke frem i NOU-rapporten om utvalget etterspurte flere ressurser eller om de fikk ressurser utover det som benevnes. På bakgrunn av dette, kan det argumenteres for utvalgets legitimerende funksjon. Argumentasjonen bygger på indikasjonen om at utvalget fikk få ressurser utover reiseutgifter og arrangering av møter, samtidig som det ikke tyder på at utvalget tok i bruk annen type ekstern forskning i sitt arbeid.

Det fremgår at utvalget ble oppnevnt ved Kongelig resolusjon 8. oktober 1971 og la frem sin utredning 30. januar 1974 (NOU 1974: 14). Det tilsvarer et tidsrom på 2 år og 3 måneder for utvalget til å arbeide med mandatet. På en side, kan det argumentere for at ekspertutvalget hadde en problemløsende funksjon ved at de fikk «nødvendig» med tid for å løse den politiske saken (Hunter og Boswell, 2015, s. 13). Mandatet, som innebar å vurdere kommuneinndelinger i 21 kommuner, kan anses som et tidskrevende arbeid. Samtidig valgte ekspertutvalget å besøke alle kommunene mandatet omfattet og hadde blant annet møter med formannskap, aksjonsutvalg og fylkesmenn for å vurdere den enkelte sak i hver kommune (NOU 1974:14, s. 5-6). Det kan derfor argumenteres for at ekspertutvalgets arbeid på litt over to år kan antas å ha vært nødvendig, noe som underbygger utvalgets problemløsende funksjon.

På den andre siden, kan det lange tidsrommet ekspertutvalget brukte på å arbeide med mandatet tale for at de hadde en legitimerende funksjon for regjeringen. Årsaken er at regjeringen eller ekspertutvalget selv ikke la frem en tidsfrist eller antakelse om når utvalget

sitt arbeid skulle være ferdigstilt. Det kan underbygge at regjeringen opprettet utvalget for å legitimere at noen arbeidet med saken om vurdering av kommunesammenslutninger, uten at hensikten var å komme med konkrete løsninger (Hunter og Boswell, 2015, s. 14). I NOU-rapporten fremgår det at aksjonsutvalgene tidligere hadde vært misfornøyde med noen av kommuneinndelingene og på bakgrunn av det hadde søkt om oppløsning (NOU 1974:14, s. 6). Misnøyen med sammenslutningene, kan ha lagt press på regjeringen om å opprette et ekspertutvalg for å utrede saken (Larsson, 2003, s. 23). Dersom dette aspektet ses i sammenheng med det lange tidsrommet ekspertutvalget fikk i utredningsarbeidet med mandatet, taler det for at Tallaksen-utvalget hadde en legitimerende funksjon.

6.1.4. Uavhengighet

I forbindelse med Tallaksen-utvalgets grad av uavhengighet ved tolkningen av mandatet, kan det argumenteres for at utvalget både hadde en problemløsende - og en legitimerende funksjon. I mandatet fremgikk det at utvalget skulle ta for seg hver enkelt sak i hver kommune og ut fra Stortingets retningslinjer for inndelingsrevisjon gi en vurdering av de endringene som var blitt gjort ved de nye inndelingene (NOU 1974: 14, s. 5). Samtidig fremgikk det av mandatet at både fordeler og ulemper som inndelingsendringene hadde ført til skulle vurderes. Utvalget trakk frem at de ikke kunne gi noen fullstendig oppsummering eller dokumentasjon av fordeler og ulemper de nye inndelingene hadde medført sammenlignet med tidligere inndelinger eller eventuelt andre inndelinger. I rapporten fremgår det at utvalget anså det som en umulig oppgave, spesielt om dokumentasjonen for eksempel skulle ha kommet til uttrykk i tall (NOU 1974: 14, s. 5). Ekspertutvalgets avgjørelse om å utelate vurderingen av et sentralt aspekt ved oppdraget, viser at de hadde en høy grad av uavhengighet i tolkningen og arbeidet med mandatet (Hunter og Boswell, 2015, s. 14). Det taler for utvalgets problemløsende funksjon for regjeringen. I tillegg til dette, ba regjeringen om at utvalget skulle vurdere momenter som ikke var tillagt tilstrekkelig betydning da endringene ble foretatt, om senere erfaringer viste at tidligere vurderinger var feilaktige og eventuelt om andre alternativer for kommunesammenslutningene var å foretrekke. Tallaksen-utvalget persisterte at det ikke uten videre burde tillegges betydning om det ble gjort feil ved selve sammenslutningen eller på tidspunktet for når de nye inndelingene ble vedtatt (NOU 1974:14 s. 5). Om vedtakene bygde på feilaktige forutsetninger som senere hadde vist seg å ikke inntreffe, mente utvalget det ikke kunne tillegges vekt dersom forholdene ikke lenger hadde betydning for inndelingsspørsmålet. Derfor valgte utvalget ikke å anse det som en oppgave å gjennomgå de

21 kommunene med det mål å konstatere feil som kan ha blitt gjort, dersom feilene ikke hadde betydning for hvordan kommunene fungerte. Det bygger opp under utvalgets høye grad av uavhengighet i tolkning og utarbeidelse av mandatet. Samtidig viser det hvordan ekspertutvalget kan ha hatt en signifikant betydning for utfallet og retningen på vurderingene som ble tatt (Rowe og McAllister, 2006, s. 111). Det underbygger utvalgets problemløsende funksjon for regjeringen.

Dessuten ba samarbeidsrådets arbeidsutvalg om å få drøfte generelle prinsipper og utvalgets innstilling for de enkelte kommunene før NOU-rapporten ble levert, noe utvalget ikke gikk med på (NOU 1974: 14, s. 10). Det viser at ekspertutvalget ikke ønsket andre aktørers innblanding eller vurderinger før endelig innstilling var ferdigstilt. På den måten, indikerer det for at Tallaksen-utvalget hadde frihet og uavhengighet fra politiske aktører. Det taler for at utvalget hadde en funksjon som «problemløser», ved at utvalgets grunnlag for utredningsarbeidet var basert på deres ekspertise og kunnskap, og ikke på politiske interesser eller preferanser (Christensen og Holst, 2017, s. 822 og Metz, 2015, s. 33).

Imidlertid, kan det faktum at Tallaksen-utvalget tok seg friheten til å utelate deler av utredningsarbeidet med mandatet tale imot at de hadde en problemløsende funksjon. Selv om utvalget var uavhengige i tolkningen av mandatet, kan vurderingen om å ta for seg andre aspekter enn det regjeringen opprettet dem for, gi indikasjoner på at utvalget hadde en legitimerende funksjon. Det kan først og fremst tyde på at regjeringen hadde lite interesse i de konkrete funnene til ekspertutvalget ved at utvalget fikk høy grad av tolkningsuavhengighet (Hunter og Boswell, 2015, s. 14). Samtidig kan utvalgets rolle som en uavhengig aktør ha vært en måte for regjeringen å signalisere troverdighet på, uten at det var interesse for hvordan utredningen ble gjennomført (Boswell, 2009, s. 7-8). Om Tallaksen-utvalgets frie tolkning av mandatet blir sett i sammenheng med den lange tidsperioden de fikk for å utrede politikksaken, underbygger det ytterligere for utvalgets legitimerende funksjon for regjeringen.

6.1.5. Spredning og press

Det oppleves som utfordrende å spore regjeringens publiseringer av funn fra Tallaksen-utvalgets utredning i mediene eller på andre offentlige arenaer. Årsaken er at det er begrenset med tilgang til mediearkiver eller andre kilder fra 1970-tallet, da utvalget ble opprettet. Ved en analyse av utvalgets NOU-rapport, kan det imidlertid trekkes frem noen antagelser om

hvorfor regjeringen anså det som hensiktsmessig å opprette ekspertutvalget, basert på hensyn og press fra offentligheten. NOU-rapporten viser til at det i alle kommuner som utvalget vurderte, var dannet aksjonsutvalg, som videre organiserte seg i Samarbeidsrådet for tvangssammensluttede kommuner, i de kommuner som ønsket utskillelse fra kommunesammenslutningene som var blitt foretatt (NOU 1974: 14, s. 10). Det viser at det allerede før ekspertutvalget ble opprettet, var en misnøye blant samfunnsborgere og i offentligheten omkring noen av de foretatte kommuneinndelingene. På bakgrunn av dette, kan det tale for at regjeringen opprettet ekspertutvalget for å tilfredsstille aksjonsutvalgenes behov for en ny vurdering av kommuneinndelingene der det var misnøye med utfallet av inndelingene (Larsson, 2003, s. 23). Å opprette ekspertutvalget kan derfor ha hatt som hensikt å signalisere at regjeringen tok misnøyen med noen av kommuneinndelingssakene på alvor, uten at det nødvendigvis resulterte i inndelingsendringer (Hunter og Boswell, 2015, s. 12-13 og Boswell, 2008, s. 474). Det taler for at Tallaksen-utvalget hadde en legitimerende funksjon ved regjeringens opprettelse av dem.

6.2. Christiansen-utvalget

6.2.1. Mandat

Mandatet Christiansen-utvalget fikk, innebar at utvalget skulle foreta evaluering av den kommunale og fylkeskommunale inndelingen (NOU 1992: 15). Utvalget skulle blant annet innhente informasjon om virkningene av eksisterende kommunestrukturer og analysere materialet med den hensikt å kartlegge fordeler og ulemper ved struktureringene (NOU 1992: 15, s. 17). Videre fremgikk det av mandatet at de spørsmål som var av interesse å vurdere i forbindelse med administrativ inndeling på kommune – og fylkesplan kunne grupperes i tre hovedkategorier, nemlig a) offentlig tjenesteyting, b) lokalt selvstyre/lokaldemokrati og c) forhold til øvrige samfunnsliv (NOU 1992: 15, s. 17). Evalueringene som ble gjort skulle legges opp som en generell oversikt over hvordan datidens kommune – og fylkeskommunestruktur fungerte. Mandatet innebar også at utvalget skulle undersøke og vurdere erfaringer endringer i kommuneinndelingen hadde hatt i øvrige nordiske land, altså at det skulle ses hen til hvordan andre nærliggende land hadde håndtert kommuneinndelingsendringer. De skulle også legge frem forslag til generelle, prinsipielle retningslinjer for hvordan fremtidige kommuneinndelinger burde ordnes. Samtidig som det

skulle gjøres vurderinger av økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene utvalget kom med.

Mandatet Christiansen-utvalget fikk kan tyde på at utvalget hadde en problemløsende – eller underbyggende funksjon for regjeringen. Bakgrunnen for dette er at mandatet anses som vidt på noen områder, men samtidig spesifikt og konkret på andre områder. For det første, kan mandatet argumenteres for å være vidt ved at oppdraget innebar å utrede et bredt spekter av momenter i tilknytning til kommunestrukturer. I tillegg til at ekspertutvalget skulle se på eksisterende kommunestrukturer, fikk de også i oppdrag å komme med forslag til ordninger av fremtidige kommuneinndelinger. Det tyder på at regjeringen manglet både informasjon, forståelse og tilstrekkelig med kunnskap om saksfeltet (Weiss, 1979, s. 427). Ut fra dette, kan Christiansen-utvalget ha fungert som en måte å kartlegge omfanget av politikksaken på, basert på kunnskap og en faglig forankring. Det viser at regjeringen var teknokratisk anlagt og tillagte utvalget en funksjon som «problemløser» (Metz, 2013, s. 270 og Hunter og Boswell, 2015, s. 12).

For det andre, kan det vide mandatet underbygges ved at det ble persistert at utvalget skulle legge frem generelle oversikter og retningslinjer. Med andre ord, var utredningen av mandatet ment å skulle kunne dekke et bredt spekter av forhold i tilknytning til kommunestrukturer i Norge. Det kan tyde på at regjeringen manglet kunnskap og informasjon om saksfeltet og derfor ikke var i stand til å presisere spesifikke aspekter de ønsket utvalget skulle utrede (Weiss, 1979, s. 427). Dessuten fremgår det i NOU-rapporten at ekspertutvalget selv anså mandatet som omfattende og at flere av spørsmålene var kompliserte (NOU 1992: 15, s. 21). Det var blant annet årsaken til at utvalget tok en tidlig avgjørelse om at det var behov for ytterligere forskningsbistand. Dette aspektet underbygger at regjeringen ønsket å få økt forståelse for saksfeltet, gjennom bruk av forskning, for senere å kunne fatte kunnskapsbaserte avgjørelser (Rimkutè og Haverland, 2015, s. 432).

Samtidig kan mandatet forstås som spesifikt og konkret. For eksempel, la regjeringen opp til at den administrative inndelingen skulle grupperes innenfor tre hovedkategorier (NOU 1992: 15, s. 17). Det viser hvordan regjeringen kontrollerte retningen på mandatet ved at de la frem alternativer de mente spesielt burde bli tatt hensyn til i utredningsarbeidet. På en måte, tyder det på at regjeringen ønsket å ha kontroll og styre diskusjonen i utvalgets utredning (Krick, 2015, s. 495). Selv om ekspertutvalget kan ha ønsket å foreta andre tilnærminger i arbeidet med å vurdere aspekter ved kommunestrukturane, ga det konkrete mandatet lite handlingsfrihet. Det argumenterer for at utvalget hadde en underbyggende funksjon, ved at

regjeringen tydeliggjorde de alternative prioriteringene de ville at utvalget skulle fokusere på (Hunter og Boswell, 2015, s. 12).

6.2.2. Komposisjon

Christiansen-utvalget bestod av til sammen 14 medlemmer (NOU 1992: 15, s. 16). Utvalgets sammensetning bestod av fylkesmann og leder for utvalget Ragnar Christiansen, seks medlemmer fra politikken; stortingsrepresentant Margit Hansen-Krone, ordførerne Mimmi Bæivi og Dagfinn Hjertenes, underdirektør i Finansdepartementet Torill Bente Engseth, avdelingsdirektør i kommunaldepartementet Inger Lindgren og ekspedisjonssjef i miljødepartementet Kåre Grønbech. Samtidig kom to av utvalgsmedlemmene fra academia eller et forskningsinstitutt, nemlig professor Jens Christian Hansen og førsteamanuensis Jørn Rattsø. De resterende utvalgsmedlemmene var to bønder ved navn Unn Aarrestad og Jan Moslet, byveterinær Per Høybråten og spesialkonsulent Kåre Ellingsgård, samt forbundsleder i Norsk Kommuneforbund Liv Nilsson.

Basert på medlemskomposisjonen kan det argumenteres for at ekspertutvalget hadde en problemløsende funksjon for regjeringen. Først og fremst på grunn av at utvalgets sammensetning bestod av medlemmer fra ulike offentlige sektorer og private institusjoner, slik som for eksempel departementer og forskningsinstitutter (Christiansen og Holst, 2017, s. 4). Ved at det var variasjon i komposisjonen av medlemmer, kan det indikere at regjeringen ønsket at sammensetningen bestod av ulike personer med nødvendig kunnskap og med kvalifikasjoner til å arbeide med det spesifikke politikfeltet. På den måten kan ekspertutvalgsmedlemmene ha bidratt til å fylle kunnskapshullet slik at regjeringen kunne ta veloverveide avgjørelser i forbindelse med kommuneinndelingssakene (Hunter og Boswell, 2015, s. 13). Samtidig tyder det på at flere av utvalgsmedlemmene hadde spesifikk kunnskap og kompetanse innenfor kommunepolitikken, ved representasjon fra blant annet academia, kommunaldepartementet og Kommuneforbundet. Det underbygger antakelsen om at ekspertutvalget hadde en informativ og autoritativ rolle i utredningen av det politiske saksfeltet, som taler for en problemløsende funksjon (Christensen og Holst, 2017, s. 27).

På den andre siden, kan komposisjonen av medlemmer tale for at utvalget hadde en underbyggende funksjon. Årsaken er at det var høy representasjon av personer fra politikken, som for eksempel ordførere og en stortingsrepresentant, samt flere medlemmer fra ulike departementer (NOU 1992: 15, s. 16). Det er imidlertid utfordrende å spore en sammenheng

mellom utvalgsmedlemmene politiske bakgrunn opp mot regjeringens prefererte politikk. Likevel, kan utvalgsmedlemmenes politiske yrkesbakgrunn antas å ha økt sannsynlighet for mindre nøytralitet i utredningsarbeidet (Metz, 2015, s. 33). Først og fremst i forhold til at vurderinger kan ha blitt påvirket av noen av medlemmenes politiske interesser fremfor prinsippet om faglig uavhengighet. For det andre, kan utvalgsmedlemmer med politisk bakgrunn ha hatt kjennskap til deler av regjeringen og departementet, som medførte at regjeringens preferanser ble videreført i utvalgsarbeidet. Dette momentet taler for at ekspertutvalget kan ha hatt en underbyggende funksjon for regjeringen. Et annet aspekt som styrker denne argumentasjonen, er at tidlig inkludering av representanter fra politikken kan ha hatt som hensikt å bygge konsensus eller mobilisere støtte for regjeringens foretrukne politikk (Larsson, 2003, s. 22). Derimot, taler en kombinasjon av utvalgsmedlemmer fra ulike arbeidssektorer og med forskjellig bakgrunn for at hensikten om videreføringen av regjeringens politiske preferanser ikke kan ha vært den eneste forklaringen for opprettelsen av utvalget.

6.2.3. Ressurser og tid

Christiansen-utvalgets ressurser kan gi noen indikasjoner på funksjoner de ble tillagt. Utvalget avholdt til sammen 27 ordinære arbeidsmøter, samt informasjonsmøter med Kommunenes Sentralforbund og representanter fra Lensmannsutvalget (NOU 1992: 15, s. 22). De hadde dessuten kontakt med forskjellige myndigheter og etater i sentral og lokal statsforvaltning og deltok på konferanser og seminarer med kommune – og fylkesinndeling som tema. På bakgrunn av de tilegnede ressursene for å kunne gjennomføre møter og kontakte ulike typer aktører, taler det for at regjeringen ga utvalget nødvendig med midler for å kunne produsere kunnskapsbaserte funn (Hunter og Boswell, 2015, s. 13).

Et annet aspekt som kan underbygge utvalgets problemløsende funksjon for regjeringen er at utvalget fremmet et behov for ekstern forskningsbistand i deres arbeid med mandatet. Begrunnelsen var basert på at utvalget mente det ikke fantes tilstrekkelig med dokumentasjon å bygge vurderinger på, og at det derfor var nødvendig med økt kunnskap om virkningene av inndelingsforholdene (NOU 1992:15, s. 21). Det ble derfor engasjert eksterne forskere til å utarbeide notater til aktuelle problemstillinger, som senere ble lagt til grunn for den videre diskusjonen i utvalget. For eksempel, fikk utvalget finansiell bistand fra kommunalavdelingen i Kommunaldepartementet og Miljøverndepartementet for å gi 15 prosjekter til eksterne

forskere (NOU 1992: 15, s. 21). At departementet innfridde ekspertutvalgets etterspørsel om flere ressurser i form av innspill fra forskere, tyder på at utvalget var opprettet for å gi en kunnskapsbasert utredning av mandatet (Weiss, 1979, s. 428).

Dessuten gjennomførte utvalget et omfattende reiseprogram med studiebesøk til Danmark, Sverige og Finland og innenlandske besøk til samtlige av landets fylker (NOU 1992: 15, s. 22). Hensikten med innenriksturene var for å informere om utvalgets mandat og arbeid, samtidig som utvalget fikk informasjon om lokale og regionale inndelingsforhold som kunne tas i betraktning ved utredningsarbeidet. Selv om tildeling av mange ressurser kan gi antakelser om at hensikten med opprettelsen av utvalget var for å signalisere at regjeringen tok handling, var bruken av ressursene i tråd med ønsket om å tilegne mer kunnskap om saksfeltet. Ressursene utvalget fikk, avviser dermed antakelsen om at de hadde en legitimerende funksjon og styrker argumentasjonen for deres problemløsende funksjon for regjeringen.

Tidsperioden Christiansen-utvalget fikk for utredning av mandatet var fra 1. mai 1989 og til 1. februar 1992, men tiden ble senere forlenget til 1. juni 1992 (NOU 1992: 15, s. 15). Det vil si at utvalget fikk til sammen litt over 3 år for å arbeide med mandatet og deretter levere sin sluttrapport med forslag til ny kommune- og fylkesinndeling. På den ene siden, kan tidsperioden tyde på at utvalget hadde en problemløsende funksjon for regjeringen. I vurderingen av denne antagelsen må tidsperioden ses i sammenheng med omfanget av det gitte mandatet. En tidsperiode på tre år for å utrede et mandat, kan i utgangspunktet oppfattes som svært langt og ikke i overensstemmelse med offentlige veiledningsskriv (KMD, 2019) eller uformelle normer (Christensen og Holst, 2017, s. 3). Slik argumentert for tidligere, var imidlertid ekspertutvalgets mandat av en omfattende og komplisert karakter. Det taler for at tiden utvalget fikk var nødvendig for at utvalget skulle kunne ferdigstille arbeidet med mandatet på en tilstrekkelig måte (Hunter og Boswell, 2015, s. 13). Samtidig fremgår det at utvalget fikk forlenget tidsperioden med om lag fire måneder (NOU 1992: 15, s. 15). Det kommer ikke tydelig frem i utvalgsrapporten om det var regjeringen eller utvalget som ba om ytterligere tid. Dog, kan det antas at Christiansen-utvalget hadde oversikt over hvor langt de var kommet i utredningsarbeidet og at det var de som anså det som nødvendig med ekstra tid for å levere NOU-rapporten. Det at utvalget trolig ba om mer tid og fikk innvilget dette fra regjeringen, indikerer at utvalget hadde en problemløsende funksjon. Dersom regjeringen hadde hatt liten interesse i innholdet i utvalgets arbeid, ville de trolig ikke fått utvidet tidsfrist (Boswell, 2009, s. 7-8).

På den andre siden kan en tidsperiode på 3 år for gjennomføringen av utvalgets arbeid, tale for at utvalget hadde en legitimerende funksjon. Argumentasjon som støtter denne antakelsen, er for det første at et langt tidsrom kan tale for at regjeringen opprettet Christiansen-utvalget som en «delaying tactic» (Hunter og Boswell, 2015, s. 13). Ut fra det omfattende og kompliserte politikkfeltet og mandatet, kan regjeringen ha ønsket å utsette og ta politiske valg. Samtidig kan utvalgets legitimerende funksjon komme til synet gjennom at tidsperioden for utredningsarbeidet ble forlenget underveis. Selv om det kan tale for at ekspertutvalget trengte mer tid for å utrede saksfeltet på en tilstrekkelig og kunnskapsbasert måte, kan det også indikere at regjeringen ønsket å utsette beslutningstakingen og dermed simulerte politisk handling ved å overlate ansvaret til ekspertutvalget (Krick, 2015, s. 491).

6.2.4. Uavhengighet

Christiansen-utvalgets uavhengighet, både i forbindelse med utvalgets grad av frihet til å tolke mandatet og uavhengigheten fra andre aktører, indikerer at utvalget hadde en problemløsende og en underbyggende funksjon. Etter regjeringsskiftet i 1989 fikk utvalget en presisering av mandatet, hvor det ble lagt frem at interkommunalt samarbeid i enkelte tilfeller kunne være et alternativ til mer omfattende endringer i kommuneinndelingen (NOU 1992: 15, s. 17). De ble derfor bedt om å kartlegge omfanget av interkommunalt samarbeid, som blant annet innebar å se på hvilke områder det ble samarbeidet innenfor, ulike samarbeidsformer som ble benyttet og hvordan de fungerte i praksis. At en ny regjering ga ytterligere presiseringer av mandatet og ble innblandet underveis i utredningsarbeidet, viser kontrollen politiske aktører kan ha hatt overfor ekspertutvalget (Metz, 2015, s. 33). Det taler for at utvalget hadde en lav grad av uavhengighet, og en underbyggende funksjon for regjeringen..

På tross av en ny presisering av mandatet, fremgår det i NOU-rapporten at det ikke medførte noen vesentlige endringer i utvalgets arbeid, da det allerede var planlagt at utvalget skulle ta opp spørsmålene som ble fremlagt om det interkommunale samarbeidet (NOU 1992: 15, s. 17). Selv om det viser at ekspertutvalget bevarte sin uavhengighet ved at deres forståelse og kontroll over utredelsen av mandatet allerede innebar å kartlegge interkommunale samarbeid, tyder det likevel på at regjeringen hadde mulighet til å begrense friheten til utvalget. Dersom forslaget ikke tidligere var tatt i betraktning eller ble ansett som relevant for utvalget i deres arbeid, hadde det likevel vært forventet at utvalget skulle vurdere muligheten, om regjeringen

presiserte det i mandatet (Hunter og Boswell, 2015, s. 12). Det taler for at ekspertutvalget ble tillagt en underbyggende funksjon for regjeringen.

Likeledes, kan andre aspekter ved utvalgets tolkning av mandatet underbygge deres problemløsende funksjon. For eksempel, viser NOU-rapporten at utvalget valgte å gjøre tilpasninger ut over de generelle inndelingsprinsippene når det gjaldt hovedstadsområdet (Oslo og Akershus), da disse områdene skilte seg fra øvrige områder i Norge ut fra befolkningsstørrelse og andre funksjoner (NOU 1992:15, s. 18). Det indikerer at utvalget fikk friheten til å ta stilling til spesifikke forhold de anså som særlig viktig i utredningsarbeidet. Videre tyder det på at ekspertutvalget fungerte som et instrument for regjeringen, for å kartlegge ulike aspekter ved saksfeltet som regjeringen enten ikke var klar over at eksisterte eller ikke klarte å håndtere eller utrede internt (Rimkutè og Haverland, 2015, s. 432). Samtidig presiseres det i utvalgets tolkning av mandatet at det etter utvalgets oppfatning var fundamentalt å ta hensyn til prinsippet om «generalistkommunen og et felles nasjonalt styringssystem» (NOU 1992:15, s. 18). Dette prinsippet nevnes ikke i regjeringens mandat til utvalget. På bakgrunn av dette, kan det underbygge hvordan ekspertutvalget hadde høy grad av uavhengighet til å tolke mandatet. Samtidig viser det hvordan utvalget presenterte kunnskapsbaserte prinsipper og forutsetninger som presset for at regjeringen skulle ta høyde for disse i den videre politikktutviklingen (Weiss, 1979, s. 427). Det indikerer at Christiansen-utvalget hadde en problemløsende funksjon for regjeringen.

6.2.5. Spredning og press

Basert på samme grunnlag som i analysen av Tallaksen-utvalget, var vurderingen av denne måleindikatoren også utfordrende for Christiansen-utvalget. Analysen tar dermed sikte på å fokusere på om, og i hvilken grad, press fra samfunnet eller andre aktører i offentligheten, kan ha hatt en innvirkning på regjeringens valg om å opprette utvalget og funksjoner utvalget ble tillagt. Det fremgår i ekspertutvalgets NOU-rapport at departementets begrunnelse for opprettelsen av utvalget ble gjort i en tid der det var registrert en økende debatt om kommune – og fylkesinndelingene (NOU 1992: 15, s. 16).

På den ene siden, kan høyt press gjennom offentlige debatter i samfunnet tyde på at utvalget hadde en legitimerende funksjon. Bakgrunnen for dette er antakelsen om at regjeringen opprettet ekspertutvalget for å håndtere press fra utsiden, slik at det ga inntrykk av at det ble iverksatt handling på saksfeltet (Larsson, 2003, s. 23). For eksempel, tydeliggjøres dette ved

at debattene dreide seg om konkrete inndelingssaker, slik som presentert i Buvik-utvalgene om de inneklemt bykommunenes stilling på lokalt nivå (NOU 1989: 16). Samtidig var det også diskusjoner på nasjonalt nivå om behovet for justeringer eller reduksjon av antall kommuner og fylker. Det kan dermed argumenteres for at det var et stort press i samfunnsdebatten om kommuneinndelingssaker, både på et lokalt – og nasjonalt nivå, noe som taler for at Christiansen-utvalget ble opprettet for å signalisere at regjeringen utredet saksfeltet.

På den andre siden, indikerer samfunnsdebatten for at ekspertutvalget ble opprettet med hensikten å løse en politisk utfordring for regjeringen. Årsaken til dette kan begrunnes i at regjeringen presiserte i utvalgsrapporten hvor sammensatt og komplekst oppgaven om å finne fram til den mest hensiktsmessige kommune – og fylkesstrukturen var (NOU 1992: 15, s. 16). Det tyder på at regjeringen hadde behov for å få en faglig og kunnskapsbasert vurdering, slik at de kunne være i stand til å ta veloverveide politiske beslutninger (Weiss, 1979, s. 427 og Krick, 2015, s. 491). Forklaringen på hvorfor Christiansen-utvalget ble opprettet, kan derfor bero på at regjeringen ønsket at de skulle løse det politiske problemet som ble fremmet i offentligheten.

6.3. Vabo-utvalget

6.3.1. Mandat

Ved KMDs opprettelse av Vabo-utvalget 3. januar 2014, fikk utvalget et mandat som innebar å utarbeide forslag til kriterier av betydning for oppgaveløsningen i kommunene (Ekspertutvalg, 2014a, s. 7). Bakgrunnen for mandatet var Sundvolden-erklæringen der det kom frem at regjeringen ønsket å gjennomføre en kommunereform (Prop. 95 S, 2013-2014, s. 23). På den ene siden, kan mandatet argumenteres for å være spesifikt og konkret.

Bakgrunnen for dette, er først og fremst at det var en forutsetning at kriteriene skulle ivareta kommunens fire funksjoner, som innebar funksjonen som demokratisk arena, tjenesteyter, myndighetsutøver og samfunnsutvikler (Ekspertutvalg, 2014a, s. 8). Det tyder på mandatet presiserte klare rammer for de aspekter utvalget kunne arbeide ut fra. På den måten, kan det argumentere for at ekspertutvalget ble tillagt en underbyggende funksjon, ved at regjeringen la frem et sett av prioriteringer de ønsket at utvalget skulle føre videre (Hunter og Boswell, 2015, s. 12).

På den andre siden, er det aspekter ved mandatet som taler for at det er vidt og noe uspesifisert. For det første, er innholdet i mandatet relativt kort og konsist. Det indikerer at utfoldelsen i arbeidet var opp til ekspertutvalget. Samtidig gis det noen forslag som kriteriene kan knyttes til, men disse fremgår som vage eksempler og ikke tydelige retningslinjer for utredningen. Basert på de overnevnte spesifikke elementene ved mandatet og vagheten i mandatets innhold og omfang, taler det for at utvalget hadde en problemløsende funksjon. Årsaken er at mandatet ga Vabo-utvalget frihet til å gjøre faglige og kunnskapsbaserte vurderinger av kriteriene. Dessuten, var det likevel presisert noen overordnede kriterier som utvalget måtte ta i betraktning. Et aspekt som underbygger utvalgets problemløsende funksjon, var at flere av utvalgsmedlemmene opplevde mandatet som spesifikt og konkret, samtidig som de mente ekspertutvalget fulgte det opprinnelige mandatet som ble gitt fra regjeringen (Respondent 1).

Samme dag som Vabo-utvalget leverte delrapporten 31. mars 2014, fikk de et tilleggsmandat (Ekspertutvalg, 2014b, s. 4). Tilleggsmandatet innebar at ekspertutvalget skulle vurdere behovet for tilleggskriterier, eventuelt justeringer av kriteriene, slik at nye oppgaver kunne overføres til kommunene (Ekspertutvalg, 2014b, s. 5). Det kan argumenteres for at tilleggsmandatet er spesifikt ved at det presiseres en vurdering av andre kriterier eller justering av kriterier som ble lagt frem i delrapporten. Videre kan det tyde på at departementet ikke var tilfreds med de kriteriene som ble trukket frem. Regjeringen hadde nødvendigvis ikke tydelige og velutviklede ideer om sine valg og preferanser i begynnelsen av den politiske utredningsprosessen (Hunter og Boswell, 2015, s. 12). Omfanget av tilleggsmandatet kan dermed argumentere for at ekspertutvalget hadde en underbyggende funksjon. Dessuten fremgår det i oppdraget at KMD videre kunne spesifisere bestemte oppgaver som utvalget skulle vurdere og analysere (Ekspertutvalg, 2014b, s. 5). Det indikerer at departementet ønsket å ha kontroll over retning på og innholdet i utvalgets utredning av tilleggsmandatet. På den andre siden, kommer det frem av spørreskjemaet at det på et tidlig tidspunkt ble varslet om at ekspertutvalget skulle få et tilleggsmandat (Respondent 2). Hensikten med tilleggsmandatet kan dermed ha vært at departementet ønsket en eksemplifisering av konkrete oppgaver nye kommuner kunne tilføres. Det kan indikere et behov fra regjeringens side om mer kunnskap om hvordan sentrale aspekter ved kommunereformen skulle utspille seg i praksis (Weiss, 1979, s. 428).

6.3.2. Komposisjon

Ekspertutvalgets sammensetning bestod av 7 medlemmer, der 5 var professorer eller forskere fra akademiske institusjoner og 2 var rådmenn fra to ulike kommuner (Ekspertutvalg, 2014b, s. 5 og Kriterier for god kommunestruktur, delrapport, 2014, s. 8-9). Ekspertutvalget ble ledet av professor Signy Irene Vabo ved Høgskolen i Oslo og Akershus, som også er bakgrunnen for at ekspertutvalget omtales som «Vabo-utvalget».

Medlemssammensetningen i Vabo-utvalget kan argumentere for at ekspertutvalgets funksjon for regjeringen var å løse politiske problemer. Om lag 70% av utvalgsmedlemmene hadde på tidspunktet for opprettelsen av ekspertutvalget stilling som professor eller forsker ved en akademisk institusjon, mens resterende 30% hadde stilling som offentlig ansatte i kommunen. Ekspertutvalget viste dermed en overrepresentasjon av medlemmer som kom fra academia. Det indikerer at departementet hadde som hensikt å sette sammen utvalgsmedlemmer som var kvalifiserte og hadde kunnskapen til å vurdere kriterier for en god kommunestruktur (Hunter og Boswell, 2015, s. 13).

Et annet moment som argumenterer for ekspertutvalgets problemløsende funksjon, er at faglighet både stod som et sentralt moment i begrunnelser for hvorfor utvalgsmedlemmene ble valgt og i forbindelse med medlemmenes egne opplevelser av sin rolle i utvalget. For eksempel, ble noen av utvalgsmedlemmene kontaktet av departementet med den forklaring at personene hadde faglig kjennskap til politikkkfeltet som skulle utredes, gjennom tidligere arbeid i kommunesektoren eller med offentlig utredningsarbeid (Respondent 1 og Respondent 2). Det tyder på at regjeringen valgte medlemssammensetningen i utvalget som hadde både praktisk og faglig bredde innenfor kommunepolitikken. Først og fremst, taler det for at regjeringen opprettet ekspertutvalget for å fremskaffe anbefalinger og vurderinger forankret i kunnskap og faglighet (Rimkutè og Haverland, 2015, s. 432). Samtidig viser medlemmenes egne forståelser av hvorfor de ble valgt, at de hadde en faglig og kunnskapsrettet rolle i utvalgsarbeidet. Det underbygger antakelsen om at Vabo-utvalget hadde en problemløsende funksjon for regjeringen.

6.3.3. Ressurser og tid

I ekspertutvalgets arbeid med delrapporten fikk de ulike ressurser i utredningsarbeidet med mandatet. Det kommer frem av rapporten at utvalget hadde fem heldagsmøter, hvor de under

ett av møtene inviterte regjeringsrådet fra det finske innenriksdepartementet (Ekspertutvalg, 2014a, s. 10). Hensikten med besøk av en representant fra Finlands innenriksdepartement var for å få erfaring fra landets kommunereformprosess og orienteringer om de vurderinger og avgjørelser som ble foretatt i forbindelse med valg av kriterier. Dessuten hadde ekspertutvalgslederen møte med en representant fra Sametingsrådet og to møter med referansegruppen, som var en gruppe sammensatt av ordførere fra alle partier og deler av landet, samt representanter fra Fagforbundet og Akademikerne, sektordepartementer og lederen for arbeidsutvalget for fylkesmennene (Ekspertutvalg, 2014a, s. 8-9). Ut fra omfanget av møter og eksterne aktørers bidrag og innspill i utvalgets arbeid med mandatet, kan det tyde på at det ble gitt nødvendig med ressurser.

Ressursene som ble gitt i arbeidet med sluttrapporten, argumenterer også for utvalgets problemløsende funksjon. For eksempel hadde ekspertutvalget ytterligere seks heldagsmøter internt, i tillegg til at de inviterte representanter fra Kunnskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Nærings – og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet for orientering om dagens oppgaveløsning av utvalgte eksempeloppgaver (Ekspertutvalg, 2014b, s. 8). Ved at utvalget hadde mulighet og tid til å orientere seg med flere sentrale departementer, indikerer at de fikk nødvendig med ressurser. Årsaken er at ressursene kan ha bidratt til en faglig og praksisrettet forankring for å kunne utrede mandatet på en tilstrekkelig måte. Det taler for at ekspertutvalget hadde en problemløsende funksjon for regjeringen.

I ekspertutvalgets oppdrag fra regjeringen 3. januar 2014 kom det frem at utvalget skulle levere to rapporter, en delrapport 24. mars 2014 og en sluttrapport 1. desember 2014 (Ekspertutvalg, 2014a, s. 8). Utvalget fikk derfor i overkant av to måneder på å utarbeide mandatet for delrapporten. Tilleggsmandatet ble gitt Vabo-utvalget 31. mars 2014, samme dag som delrapporten *Kriterier for en god kommunestruktur* ble levert (Ekspertutvalg, 2014b, s. 5). Det ga utvalget om lag 9 måneder på å analysere og vurdere tilleggsmandatet.

Tidsrammen fra ekspertutvalget fikk det første mandatet til fristen de fikk for å ferdigstille sluttrapporten, viser at utvalget fikk om lag 11 måneder for å utrede mandatene.

Sammenliknet med tidsrommet Tallaksen-utvalget og Christiansen-utvalget fikk for utarbeidelse av mandatet, på henholdsvis i overkant av 2 – og 3 år, indikerer at Vabo-utvalget fikk begrenset med tid. Det kan tale for at regjeringen anså ekspertutvalget for å ha hatt en underbyggende funksjon (Hunter og Boswell, 2015, s. 13). Et annet aspekt som bygger opp under at Vabo-utvalget hadde en underbyggende funksjon er at NOU-utvalg i en norsk

kontekst ofte opprettes og jobber i ett år eller lenger med et mandat (Christensen og Holst, 2017, s. 3). At Vabo-utvalget fikk en tidsfrist på i underkant av ett år for å utrede to mandater, kan derfor anses som et begrenset tidsrom. Om tidsperioden ses i sammenheng med det omfattende omfanget av mandatet, argumenterer det for departementets ønske om en rask utredning. Det indikerer at regjeringen allerede hadde fastslått sine politiske valg, men at det var et behov for at ekspertutvalget skulle bidra til økt validitet for deres beslutninger (Krick, 2015, s. 491).

Et annet moment som argumenterer for ekspertutvalgets underbyggende funksjon, er at det var KMD som bestemte tidsrammen for utvalgets arbeid med mandatet (Respondent 2). Noen av utvalgsmedlemmene opplevde at det var et tidspres, blant annet i forbindelse med at det skulle fremlegges en kommuneproposisjon våren 2014. Det gir indikasjoner på at tiden ekspertutvalget fikk var knyttet opp mot regjeringens egne politiske hensyn og agendaer. På bakgrunn av dette, kan det argumenteres for at opprettelsen av utvalget var for at de skulle bygge opp under regjeringens foretrukne politikk, slik at det kunne benyttes som belegg og argumentasjon i proposisjonen som skulle presenteres til våren. Imidlertid, ble det ikke etterspurt mer tid og utvalget var kjent med og godtok de tidsmessige premissene som KMD fremsatte (Respondent 1). Det taler for at ekspertutvalget anså at både ressurser og tidsaspektet var tilstrekkelig for utredningsarbeidet, noe som underbygger at de hadde en problemløsende funksjon for regjeringen.

6.3.4. Uavhengighet

For å fastslå uavhengigheten til ekspertutvalget, er det hensiktsmessig å se både på hvordan mandatet ble tolket og omfanget av innblanding av andre aktører i utredningsarbeidet. Vabo-utvalget kan argumenteres for å ha hatt en problemløsende – og underbyggende funksjon i forbindelse med uavhengighetsindikatoren.

På den ene siden, taler Vabo-utvalgets frihet til å tolke mandatet for at utvalget hadde en problemløsende funksjon. For eksempel la utvalget frem, i forbindelse med deres tolkning og avgrensning av mandatet, at de ønsket å foreslå «kriterier som staten bør ta stilling til når helheten i kommunereformen skal vurderes.» (Ekspertutvalg, 2014a, s. 10). I regjeringens mandat til utvalget fremgår det at kriteriene utvalget fikk i oppdrag å foreslå, rettet seg mot kommunene. At ekspertutvalget valgte å utarbeide noen kriterier rettet mot staten, indikerer deres høye grad av uavhengighet knyttet til tolkningen av mandatet. Det argumenterer for at

regjeringen opprettet utvalget for at de skulle identifisere politiske utfordringer og deretter utarbeide løsninger på disse (Larsson, 2003, s. 89).

Samtidig innebar mandatet at utvalget på fritt faglig grunnlag skulle gå igjennom og foreslå prinsipper og kriterier for ny inndeling av kommuner (Ekspertutvalg, 2014a, s. 8). Ordlyden i mandatet kan tolkes som at utvalget hadde friheten til å foreslå kriterier og prinsipper, men at de samtidig var bundet av at det skulle forankres i faglig argumentasjon. Det taler for at utvalget hadde en problemløsende funksjon for regjeringen. Samtidig var det et behov for faglig kunnskap og informasjon for at konkrete utfordringer og valgene knyttet til disse, skulle legges frem for regjeringen (Weiss, 1979, s. 428). På den måten kan Vabo-utvalgets uavhengighet ha bidratt til å fylle kunnskapshull slik at regjeringen kunne ta veloverveide avgjørelser i de videre politiske prosessene.

På den andre siden, ble det underveis i ekspertutvalgets utredningsprosess nedsatt en referansegruppe som skulle vurdere utvalgets arbeid (Ekspertutvalg, 2014a, s. 8).

Referansegruppen bestod av politiske ledere, ordførere og medlemmer fra ulike departementer. En av de sentrale oppgavene til referansegruppen var å formidle synspunkter på om forslagene til kriterier for en god kommunestruktur, fremsatt av ekspertutvalget, ble oppfattet som relevante og anvendbare i kommunene (Ekspertutvalg, 2014a, s. 10).

Referansegruppen kan ha begrenset ekspertutvalgets uavhengighet på ulike måter. For det første, ble referansegruppen nedsatt under utvalgets arbeid med mandatet, som kan tyde på at de ønsket å kontrollere om vurderingene av kriterier var i tråd med preferansene til den politiske ledelsen. For det andre, kan vurderinger av kriteriene ha påvirket ekspertutvalget til å justere eller endre kriterier i tråd med referansegruppens råd. For eksempel, sa utvalgsleder Vabo i pressemeldingen for delrapporten at referansegruppen kom med råd til utvalget, men at de ikke stemte over forslagene (Regjeringen, 2014). Selv om referansegruppen ikke utgikk eksplisitt fra regjeringen eller KMD, bestod gruppen av politiske aktører og ikke eksterne eksperter uten personlige agendaer. Det viser hvordan viljen til politiske aktører kan ha begrenset Vabo-utvalgets handlefrihet, noe som taler for utvalgets underbyggende funksjon (Metz, 2015, s. 33). Selv om referansegruppen kan ha bidratt med positive innspill og forslag til ekspertutvalget, tyder det likevel på at utvalget ikke arbeidet totalt uavhengig. Imidlertid, trekker ekspertutvalgsmedlemmer frem at referansegruppen og Vabo-utvalget ikke samarbeidet i stor grad (Respondent 2). Det underbygges ved at referansegruppen ga innspill, ut fra gruppens varierte partipolitiske bakgrunn, om konsekvensene sammenslåingen av kommunene ville ha for forskjellige kommuner (Respondent 1). På den måten ble

referansegruppen ansett som en representant for ulike synspunkter for hvordan samfunnet og kommunene ville reagere på kommunereformen, heller enn en gruppe som kom med innspill til utvalgets arbeid. På den ene siden, viser det utvalgets uavhengighet fra andre aktører i utredningsarbeidet. På den andre siden, kan referansegruppens reaksjoner på konsekvensene av utvalgets kriterier for god kommunestruktur, ha hatt underliggende innvirkning på utvalgets videre vurderinger og arbeid.

Et annet moment som taler for ekspertutvalgets underbyggende funksjon for regjeringen, er knyttet til departementets tilleggsmandat til utvalget. Tilleggsmandatet innebar at ekspertutvalgets skulle vurdere og analysere noen eksempler på oppgaver til større og mer robuste kommuner (Ekspertutvalg, 2014b, s. 5). Først og fremst, kan tilleggsmandatet i seg selv anses som en måte for regjeringen å kontrollere retningen på utvalgets arbeid. I utvalgets sluttrapport fremgår det at mandatet tok sikte på en utredning av om det var behov for tilleggskriterier eller sektorkriterier eller å foreta justeringer av kriteriene fra den første utredningen. Det tyder på at regjeringen anså noen av kriteriene fra delrapporten som mangelfulle eller at det var behov for andre kriterier. På den måten var regjeringen svært delaktig i styringen av diskusjonen og utfallet av utvalgets utredningsarbeid (Krick, 2015, s. 495). Selv om ekspertutvalgsmedlemmene var klar over at de ville bli tildelt et tilleggsmandat da arbeidet med det første mandatet startet, virket det ikke ut som utvalget var kjent med innholdet i tilleggsmandatet før etter overleveringen av delrapporten til KMD (Respondent 2). Det argumenterer for at Vabo-utvalget hadde en liten grad av uavhengighet fra politiske beslutningstakere, som taler for utvalgets underbyggende funksjon

6.3.5. Spredning og press

Gjennom sporing av regjeringens spredning i mediene i tilknytning til Vabo-utvalget, argumenteres det for at ekspertutvalget både kan ha hatt en problemløsende – og en underbyggende funksjon. For det første, ble utvalgets funn offentliggjort etter delrapporten ble overlevert til KMD (Regjeringen, 2014). Det indikerer at regjeringen ønsket at ekspertutvalgets utredning skulle ferdigstilles før offentligheten fikk vite resultatene av arbeidet, som taler for utvalgets problemløsende funksjon. I pressemeldingen for overleveringen av delrapporten, presiserte kommunal – og moderniseringsminister Jan Tore Sanner at ekspertutvalgets rapport bestod av et godt faglig fundament for den videre politiske debatten og at han var opptatt av en kunnskapsbasert reform (Regjeringen, 2014). Det

underbygger at Vabo-utvalget hadde funksjonen som «problemløser» for regjeringen, ved at ministeren vektla fagligheten til utvalget som et sentralt moment for videre politikkutvikling i forbindelse med kommunereformen (KMD, 2019, s. 11).

På den andre siden, kan det vise at regjeringen opprettet ekspertutvalget med den hensikt at utvalgets kunnskap og ekspertise skulle underbygge allerede fastlagte planer om å gjennomføre en kommunereform. For eksempel, presiseres det i den offentlige pressemeldingen at utvalgsrapporten underbygger hvordan fremveksten av interkommunale samarbeid og selskaper bidrar til å svekke lokaldemokratiet, samtidig som statlig detaljstyring reduserer det lokale selvstyret (Regjeringen, 2014). På den måten, ble deler av innholdet i utvalgsrapporten brukt for å fremme regjeringens ønske om større og mer robuste kommuner, ved å vise til grunnleggende utfordringer som en kommunereform kan bidra til å løse. Samtidig kan pressemeldingen argumenteres for å være publisert underveis i utvalgets arbeid. Selv om offentliggjøringen av delrapporten ble foretatt etter at utvalget hadde utredet den ferdig, gjenstod fremdeles utredningen av tilleggsmandatet og den endelige leveringen av sluttrapporten. Det underbygger antakelsen om at regjeringen ønsket å presentere funn underveis, for å få støtte for deres prefererte politikk (Hunter og Boswell, 2015, s. 12).

Tabell II *Ekspertutvalgenes funksjoner ut fra måleindikatorene*

	Vabo-utvalget	Christiansen-utvalget	Tallaksen-utvalget
<i>Måleindikatorer</i>	<i>Funksjon(er)</i>		
Mandat	Problemløsende og underbyggende	Problemløsende og underbyggende	Problemløsende
Komposisjon	Problemløsende	Problemløsende og underbyggende	Problemløsende og legitimerende
Ressurser	Problemløsende	Problemløsende	Problemløsende
Tid	Underbyggende	Problemløsende og legitimerende	Legitimerende
Uavhengighet	Problemløsende og underbyggende	Problemløsende og underbyggende	Problemløsende og legitimerende
Spredning og press	Problemløsende og underbyggende	Problemløsende og legitimerende	Problemløsende og legitimerende

Kapittel 7

Sammenligning og diskusjon

Dette kapitlet sammenligner og diskuterer sentrale trekk ved analysen av de tre ekspertutvalgene. Ut fra dette, utledes noen svar på forskningsspørsmålene som ble stilt innledningsvis. Hvorfor oppretter regjeringer ekspertutvalg i politikktviklingsprosesser? Og hvilke funksjoner tillegger regjeringer ekspertutvalg ved opprettelsen av dem? Til slutt diskuteres det om ekspertutvalgs funksjoner kan antas å ha endret seg over tid, og i så fall på hvilke måter det kommer frem.

7.1. Funksjoner for opprettelsen av ekspertutvalg

Basert på analysen i kapittel 6 kan det argumenteres for at instrumentelle eller problemløsende funksjoner, i tillegg til symbolske funksjoner, forklarer hensikter med regjeringers opprettelse av ekspertutvalg. Imidlertid, kan det ikke antas at de underbyggede – og legitimerende funksjonene har større betydning enn funksjonen om å løse problemer.

Felles for de tre ekspertutvalgene er at de har blitt tillagt en problemløsende funksjon, i større eller mindre omfang. Det underbygger den formelle hovedhensikten med regjeringers opprettelse av ekspertutvalg, som innebærer at det er et behov for ekstern ekspertise og kunnskap for å rådføre politiske beslutningstakere slik at de kan ta veloverveide politiske valg (FAD, 2007, s. 5 og KMD, 2019, s. 11). For eksempel indikerer analysen at ekspertutvalgene både i forbindelse med mandatet og medlemskomposisjonen, hadde en problemløsende funksjon for regjeringen. Begge indikatorene er spesielt sentrale for å kunne forklare hvorfor ekspertutvalgene ble opprettet. Årsaken er at det er regjeringen som tar aktive avgjørelser før utvalgene formelt oppnevnes, om hva mandatet skal innebære og hvilke personer som skal representeres i utvalgene. Dermed kan indikasjoner som taler for ekspertutvalgenes problemløsende funksjon, underbygge teorien om at kunnskap og ekspertise primært benyttes i politikktutforming for å gi klarhet og den nødvendige informasjonen slik at det skal bli mulig å løse politiske utfordringer (Weiss, 1979, s. 427 og Rowe og McAllister, 2006, s. 111). I tillegg viste den høye graden av uavhengighet utvalgene fikk i forbindelse med tolkningen av mandatet, at de ble opprettet for å dekke regjeringens behov for ekstern faglighet og

ekspertise. Det kan også underbygge at regjeringer frasa seg noe av kontrollen over utfallet av utvalgsutredningene (Rowe og McAllister, 2006, s. 111). Ved at regjeringen opprettet ekspertutvalgene, tillot de også for potensielt uventede tolkninger og anbefalinger, som taler for at utvalgene hadde funksjon som «problemløser». Analysen tyder dermed på at hensikten med opprettelsen av ekspertutvalgene, uavhengig av tidsperioden for når utvalgene oppstod, var for å bidra med faglige synspunkter og kunnskap i politikktviklingsfasen.

Den problemløsende funksjonen regjeringene har tillagt ekspertutvalgene, er imidlertid ikke isolert fra de andre funksjonene eller den eneste funksjonen utvalgene har hatt. Funnene indikerer at Tallaksen-utvalget både hadde en problemløsende – og en legitimerende funksjon. Christiansen-utvalget hadde derimot en problemløsende funksjon og en kombinasjon av en underbyggende – og legitimerende funksjon. Til slutt tyder funnene på at Vabo-utvalget primært hadde en problemløsende – og en underbyggende funksjon for regjeringen. Det argumenterer for at hensikten med regjeringers opprettelse av ekspertutvalgene kan forklares gjennom «fler-modellen» til Metz (2013, s. 274). Regjeringen og dets departementer tillegger ekspertutvalgene ulike funksjoner i den politiske utviklingsfasen. Likevel, viser ikke funnene at hver av utvalgenes funksjoner endret seg i de ulike stadiene av utredningsarbeidet, slik antydnet av Metz. Hensiktene med opprettelsen av ekspertutvalgene og de funksjoner de hadde, virker derfor å være relativt konstante. For eksempel, hadde Tallaksen-utvalget en problemløsende – og en legitimerende funksjon både i forbindelse med medlemskomposisjonen, ressursene og tidsaspektet, samt i forhold til utvalgets uavhengighet. Allerede ved oppnevningen kan det dermed antas at regjeringen hadde avklart hensikten med utvalget og hvilke funksjoner utvalget skulle ha. Vabo-utvalgets funksjoner tyder på det samme. Utvalget hadde en underbyggende funksjon og en rolle som «problemløser» fra de fikk mandatet og til de leverte de endelige rapportene.

7.2. Ekspertutvalgs symbolske funksjoner

Dessuten kan det stilles spørsmål til om hensikter ved regjeringers opprettelse av ekspertutvalg kan forklares gjennom symbolske funksjoner? Basert på analysen av ekspertutvalgene i denne oppgaven, kan det argumenteres for at utvalgenes symbolske funksjoner er svært relevante for å forklare hvorfor de opprettes. Det bygger opp under tidligere forskningslitteratur om at symbolske funksjoner anses som en reell forklaring for

opprettelse og bruk av offentlige utvalg i politikken (Boswell, 2009, Hunter og Boswell, 2015, Metz, 2013, Krick, 2015).

Funnene indikerer også at det foreligger variasjoner mellom ekspertutvalgenes symbolske funksjoner. Tallaksen-utvalget hadde i tillegg til en problemløsende funksjon også en legitimerende funksjon. I motsetning, hadde Christiansen-utvalget både en underbyggende – og legitimerende funksjon. Den symbolske funksjonen som ble tillagt Vabo-utvalget trekker derimot i retningen av at utvalget hadde en underbyggende funksjon for regjeringen. Ut fra forskjellene mellom ekspertutvalgenes funksjoner, kan det antas at funksjoner som tillegges størst vekt, beror på omfanget av det politiske problemet, tidsperioden for utvalgenes opprettelse og andre spesifikke faktorer. Det tyder på at det ligger ulike avveininger og hensikter bak regjeringenes opprettelse av utvalg, som er tilpasset til hver enkelt situasjon eller sakfelt (Rowe og McAllister, 2006, s. 108-109 og Grinden, 2019, s. 82).

Imidlertid, kan ekspertutvalgenes symbolske funksjoner for regjeringen i politikktutviklingsfasen argumentere for hvorfor utvalgene ble opprettet. For det første, viser funnene i analysen at ekspertutvalg ble opprettet for å underbygge regjeringens politiske preferanser (Hunter og Boswell, 2015, s. 12). For eksempel kommer det til syne ved at medlemssammensetningen i Christiansen-utvalget bestod av flere aktører med politisk yrkesbakgrunn (NOU 1992: 15, s. 16). Samtidig kan det også underbygges ved at KMD ga Vabo-utvalget en tidsramme for utredningsarbeid av to mandater på i underkant av ett år, noe som anses som begrenset med tid ut fra hva som er normen (Christensen og Holst, 2017, s. 3). Det viser at hensikten med opprettelsen av ekspertutvalg var for å få dem til å argumentere for politikken som regjeringen allerede har bestemt seg for å iverksette. Likeledes, forklarer det også at regjeringen opprettet utvalgene for å mobilisere støtte og konsensus gjennom inkludering av politiske aktører i utvalgene og den politiske prosessen. For det andre, indikerer funnene på at ekspertutvalg også ble opprettet for å legitimere for eller signalisere at regjeringen handlet for å løse et politisk problem (Boswell, 2008, s. 474). Det viser seg blant annet ved at Tallaksen-utvalgets medlemskomposisjon bestod av få personer med tilsynelatende lite ekspertise om de kommuneinndelingssakene de fikk i oppdrag å vurdere, men at de var autoritative i deres yrkesfelt. Bakgrunnen for opprettelsen av ekspertutvalget kan dermed ha vært for at regjeringen ønsket å demonstrere kompetanse og rasjonalitet, blant annet ved at utvalgsmedlemmene var anerkjente figurer i samfunnet (Krick, 2015, s. 491).

7.3. Funksjoner endres over tid?

Et underspørsmål i tilknytning til det overordnede forskningsspørsmålet som oppgaven stiller, er om, og i så fall, på hvilken måte ekspertutvalgenes funksjoner har endret seg over tid?

Gjennom en sammenligning av analysen av de tre ekspertutvalgene, kan det tyde på at hensiktene for opprettelsen av utvalgene og funksjonene de ble tillagt har endret seg på noen områder, men vært stabile på andre. Funnene indikerer at funksjonene for opprettelsen av ekspertutvalg på 1970 – tallet, var rettet mot at utvalg, i tillegg til å ha en problemløsende funksjon, skulle legitimere eller signalisere at de iverksatte handling etter press fra ulike samfunnsaktører (Hunter og Boswell, 2015, s. 12 og Larsson, 2003, s. 23). Det kommer tydelig frem ved at Tallaksen-utvalget blant annet bestod av få medlemmer med en autoritativ stilling i samfunnet, som indikerer at regjeringen ønsket å skape troverdighet og tillit til at de håndterte den politiske saken. Samtidig fikk Tallaksen-utvalget et langt tidsrom for å arbeide med et relativt begrenset mandat. Det tyder på at regjeringen ikke hadde som hensikt at utvalget skulle finne løsninger på politikksaken, men at de fungerte som en utsettende taktikk slik at regjeringen kunne henvise til at ekspertutvalget arbeidet med saken, uten at regjeringen selv måtte ta reelle beslutninger (Hunter og Boswell, 2015, s. 13 og Krick, 2015, s. 491). På 1990 – og 2000 – tallet viser imidlertid funnene at ekspertutvalg i større grad ble tillagt underbyggende funksjoner. For eksempel viser Vabo-utvalgets begrensede tidsrom for utredningsarbeidet at regjeringen kan ha hatt som hensikt at utvalget skulle bygge opp under deres politiske avgjørelser. Med andre ord, kan analysen tyde på at det foreligger et skifte i nyere tid i forhold til hvilke symbolske funksjoner ekspertutvalg tillegges. For eksempel hadde både Christiansen-utvalget og Vabo-utvalget en underbyggende funksjon, som særlig gjorde seg gjeldende i utvalgenes mandater fra regjeringen.

På den andre siden, kan en sammenligning av tidsperiodene for når regjeringen opprettet ekspertutvalgene for å utrede mandatene tyde på at tid har en innvirkning på vurderingen av funksjoner i analysen. Både Tallaksen – og Christiansen-utvalget fikk et svært langt tidsrom for utredningsarbeidet, sammenlignet med Vabo-utvalget. Det kan antas at forskjellene beror på andre faktorer enn at de ble tillagt ulike funksjoner fra regjeringen. For eksempel kan normer for tidsaspektet knyttet til utredningsarbeidet ha vært annerledes på 1970 – til 1990 – tallet, sammenlignet med 2000 – tallet. For det andre, var de to førstnevnte utvalgene mer forenlig med det som omtales som et «NOU-utvalg» eller en kommisjon, der tidsperioden for utredningsarbeidet ofte strekker seg over flere år (Gornitzka og Sverdrup, 2008, s. 727-728).

Samtidig fremgår det at NOU-utvalg ofte arbeider i ett år eller lenger, noe som gjør begrepet «lenger» relativt (Christensen og Holst, 2017, s. 3).

Et annet aspekt som kan vise en måte ekspertutvalgenes funksjoner har endret seg fra 1970 – tallet og til 2000 – tallet er ved å se på komposisjonen av medlemmer i de ulike utvalgene. Analysen viser endringer i medlemssammensetningen i ekspertutvalgene over tid, som kan ha en innvirkning på funksjonene de ble tillagt. For eksempel har andelen av ekspertutvalgsmedlemmer som kommer fra academia økt fra 1970 – tallet og til i dag. Det var ingen representanter fra academia i Tallaksen-utvalget, sammenlignet med Christiansen-utvalget der om lag 15% kom fra academia og et forskningsinstitutt (NOU 1974: 14, s. 5 og NOU 1992: 15, s. 16-17). Derimot, var 70% av medlemmene i Vabo-utvalget fra akademiske institusjoner (Ekspertutvalg, 2014b, s. 5). Det samsvarer med tidligere forskningslitteratur som finner en lineær økning av oppnevning av forskere til NOU-utvalg i perioden fra 1970 – til 2000 – tallet (Christensen og Holst, 2017, s. 18 og Hesstvedt, 2018, s. 390). Et lavt antall utvalgsmedlemmer som var forskere eller kom fra akademiske institusjoner, tydet på at ekspertutvalget hadde andre funksjoner for regjeringen enn å løse problemer. Årsaken til dette er basert på at forskere eller akademikere besitter spesifikk kunnskap og ekspertise om et saksfelt. Dersom disse personene utelates fra utvalgene, kan det tyde på at regjeringen har som hensikt at ekspertutvalg skal ha underbyggende – eller legitimerende funksjoner.

Økningen av forskere i medlemssammensetningen i Christiansen – og Vabo – utvalget, kan imidlertid tyde på at utvalgenes problemløsende funksjon for regjeringen har fått større betydning over tid. Det er i tråd med at samfunnet og politiske beslutningstakere i nyere tid står overfor flere politisk komplekse og utfordrende saker, som fordrer større avhengighet til eksperters kunnskap for å kunne ta veloverveide avgjørelser (Hesstvedt; 2018, s. 382). På den andre siden, viser noen studier tendenser til at regjeringer og dets departementer velger å oppnevne flere forskere på grunn av andre politisk-strategiske hensyn (Hesstvedt, 2018, s. 396). For eksempel, kan regjeringers preferanser i valg av forskere og andre fra academia bero på et ønske om at de skal støtte opp under regjeringens preferanser eller fremme deres politiske agenda (Christensen, Mouritzen og Nørgaard, 2009, s. 37–39 og Hesstvedt, 2018, s. 396). Analysen av Christiansen-utvalget og Vabo-utvalget finner at de kan ha blitt tillagt en underbyggende funksjon, ved at de fikk et konkret mandat og liten grad av uavhengighet fra politiske aktører. Det kan underbygge at inkluderingen av forskere som utvalgsmedlemmer, også hadde andre strategiske og symbolske hensikter for regjeringen. Det taler videre for at endringer i komposisjonen og representasjonen av forskere i utvalgene over tid, viser hvordan

regjeringer i økende grad tillegger utvalgene både problemløsende – og underbyggende funksjoner.

Kapittel 8

Konklusjon

I det siste kapittelet i oppgaven oppsummeres hovedfunnene, samtidig som noen av studiets bidrag og begrensninger tydeliggjøres. Til slutt, foreslås det noen måter videre forskning om temaet kan studeres på.

8.1. Oppsummering og hovedfunn

I denne avhandlingen har jeg undersøkt årsaker til regjeringens opprettelse av ekspertutvalg innenfor et saksområde – inndeling og strukturering av kommuner innenfor norsk kommunepolitikk. Ekspertutvalg opprettes av regjeringen i en begrenset tidsperiode for å utrede og komme med anbefalinger om et spesifikt saksfelt (KMD, 2019, s. 7). Utvalgene besitter ofte konkret kunnskap og ekspertise om det saksfeltet de er utnevnt for å arbeide med. Det kan dermed antas at årsaken til regjeringens opprettelse av eksperterutvalg i politikktviklingsfasen derfor bidrar til mer solide beslutninger. Likevel, kan det stilles spørsmål til om det også ligger andre hensikter bak regjeringens opprettelse av ekspertutvalg. Dersom årsaken til utvalgenes opprettelse ikke beror på å løse politiske problemer, tyder tidligere forskning på at de kan opprettes med den hensikt å legitimere for politiske beslutninger eller underbygge politikeres prefererte valg (Hunter og Boswell, 2015 og Metz, 2013). Spørsmålene oppgaven stilte var dermed; hvorfor velger norske regjeringer å opprette ekspertutvalg i politikktviklingsfasen og hvilke funksjoner tillegger regjeringer ekspertutvalg ved opprettelse av dem? Videre ble det også stilt spørsmål om, og i så fall, på hvilken måte ekspertutvalgenes funksjoner endres over tid? Oppgaven bestod av en kvalitativ komparativ casestudie av tre ekspertutvalg innen norsk kommunepolitikk, henholdsvis Tallaksen-utvalget som ble opprettet i 1974, Christiansen-utvalget fra 1992 og Vabo-utvalget opprettet i 2014.

For å besvare forskningsspørsmålet, gjorde jeg først og fremst rede for og deretter benyttet teori og tidligere forskningslitteratur om bruk av kunnskap i politikken og ekspertutvalgs ulike funksjoner i politikktviklingen. Videre ble tre teorier om funksjoner for politiske beslutningstakers opprettelse av ekspertutvalg trukket frem, nærmere bestemt en

problemløsende -, underbyggende – og legitimerende funksjon. Årsaken til benyttelsen av teorier om ekspertutvalgs funksjoner var fordi det kunne gi noen antakelser om hensikter og motivasjoner som lå bak regjeringers opprettelse av slike utvalg. Både det teoretiske rammeverket og Hunter og Boswells (2015) indikatorer dannet grunnlaget for operasjonaliseringen av måleindikatorerne som ble benyttet i den kvalitative innholdsanalysen. Datainnsamlingen som dannet utgangspunktet for analysen var basert på NOU-rapporter, utvalgsrapporter, utvalgsmedlemmers svar på spørreskjemaet, samt andre relevante dokumenter og medieoppslag.

De empiriske funnene støtter opp under trender i nyere forskningslitteratur om at politiske beslutningstakere oppretter ekspertutvalg i politikktviklingsfasen basert på ulike hensikter. Regjeringer oppretter ekspertutvalg både med den hensikt at de skal løse politiske problemer, for å underbygge politiske preferanser og for å skape konsensus eller legitimere for at handling tilsynelatende tas. Funnene indikerte at den instrumentelle eller problemløsende funksjonen var gjeldende i alle ekspertutvalgene, og at denne funksjonen kan forklare hovedhensikten til hvorfor regjeringene opprettet dem. Det stemmer overens med Weiss` (1979) problemløsende modell for bruk av kunnskap i politikken og nyere forskning som forklarer ekspertutvalgs funksjon som «problemløser» for politiske beslutningstakere (Rowe og McAllister, 2006, Boswell, 2009, Metz, 2013, Hunter og Boswell, 2015 og Krick, 2015).

Selv om oppgavens analyse finner at den problemløsende funksjonen forklarer hvorfor ekspertutvalgenes opprettes, var forklaringen alltid i kombinasjon med en symbolsk funksjon. Det indikerer at ekspertutvalg kan, og i de fleste tilfeller, tillegges ulike funksjoner på samme tid. For eksempel, viser funnene i analysen at regjeringen opprettet Vabo-utvalget både for å skaffe kunnskap og ekspertvurdering om kriterier for å strukturere kommuner, men også for å underbygge regjeringens valg om å gjennomføre en kommunereform. Samtidig finner studiet at Tallaksen-utvalget ble opprettet med den hensikt å vurdere et politisk problem i forbindelse med gjennomførte kommuneinndelinger, men også for å signalisere utad at regjeringen tok saken på alvor. Det viser at opprettelsen av ekspertutvalg på én måte kan forklares gjennom en «fler-modell», ved at utvalgene tillegges flere funksjoner på samme tid (Metz, 2013, s. 276). Funnene indikerer likevel ikke store endringer i hvert enkelt utvalgs funksjoner over tid, men viser at de ble tillagt de samme funksjonene fra de ble opprettet og til utvalgsrapportene ble levert.

På samme tid finner oppgaven at de symbolske funksjonene ekspertutvalg tillegges, også er essensielle for å forklare hensikter med hvorfor regjering oppretter slike utvalg. Det viste seg

tydelig i tidsrommet regjeringer ga ekspertutvalgene for å utrede mandatet og i forbindelse med utvalgets grad av uavhengighet fra ulike politiske aktører. For eksempel, kan Vabouutvalgets begrensede tid for utredningen av et første mandat og deretter et tilleggsmandat, tyde på at utvalget ble opprettet for å bidra med faglig argumentasjon som underbygget regjeringens preferanser om å gjennomføre en kommunereform. Funnene korresponderer dermed med Hunter og Boswell (2015) sin teori om at regjeringer kan tillegge ekspertutvalg to ulike symbolske funksjoner ved opprettelsen av dem. Ut fra en kvalitativ innholdsanalyse av utvalgsrapporter og respondenters svar på et spørreskjema, fant dermed oppgaven at ekspertutvalgene kan ha hatt problemløsende funksjoner og symbolske funksjoner, enten for å signalisere at regjeringen handlet for å løse et politisk problem eller for å bygge opp under regjeringens prefererte politikk.

Gjennom en sammenligning av norske ekspertutvalg fra 1970 – tallet og til i dag, indikerer funnene på at funksjoner regjeringen tillegger utvalgene har endret seg over tid. For eksempel tyder funn i analysen på at en økning av antall utvalgsmedlemmer fra academia over tid, viser at dagens regjeringer, i større grad enn på 1970 og 1990– tallet, tillegger ekspertutvalg en problemløsende funksjon. Samtidig er det indikasjoner som tilsier at ekspertutvalg, i økende grad i nyere tid, opprettes for å underbygge regjeringens politiske preferanser. Imidlertid kan det antas at variasjoner utspiller seg i forbindelse med ekspertutvalgenes funksjoner, basert på politikkkfeltet som studeres og andre individuelle egenheter.

8.2. Bidrag og begrensninger

Denne oppgaven kan hovedsakelig bidra til en økt forståelse for hvilke funksjoner ekspertutvalg har for regjeringer i politikktviklingsfaser, gjennom at det gis kunnskap om hensikter til hvorfor regjeringer oppretter ekspertutvalg. Samtidig kan oppgaven bidra til en utvidet forståelse av teorier om bruk av kunnskap ved at teoriene benyttes empirisk innenfor et norsk politikkkfelt. Imidlertid, bidrar oppgaven i hovedsak til overordnet kunnskap om ekspertutvalg opprettet for å utrede saker i forbindelse med inndelinger og struktureringer av norske kommuner over tid. Studiet viser regjeringens og Kommunal – og moderniseringsdepartementets tilbøyelighet til å opprette ekspertutvalg. Både for å bidra med faglig kunnskap for å løse politiske utfordringer, men også for å underbygge regjeringens politikpreferanser eller legitimere for at handling iverksettes.

Ved at kvalitative casestudier som regel besitter en lav grad av ekstern validitet, kan det antyde at oppgaven vanskelig lar seg generalisere utover saken som studeres (Bryman, 2016, s. 383). Slik beskrevet i kapittel 5, kan imidlertid casestudier bidra til analytisk generalisering (Yin, 2013). Det innebærer at enkelte elementer eller ideer fra oppgaven kan overføres til andre studier av nærliggende fenomener. På bakgrunn av dette, kan denne avhandling bidra til analytisk generalisering. Årsaken er at studiet av de tre ekspertutvalgene innenfor norsk politikk, kan ha overføringsverdi på to måter. Først og fremst, kan måleindikatorerne som brukes for å analysere ekspertutvalgs funksjoner for regjeringen i tekst, benyttes som indikatorer i studier av ekspertutvalg innenfor andre politikfelt eller i andre stater. For det andre, kan funnene i oppgaven gi økt forståelse for hvilke funksjoner ekspertutvalg kan besitte og bidra til å bygge opp under tidligere forskningslitteratur som argumenterer for at symbolske funksjoner også forklarer hvorfor eksperterers kunnskap i politikken benyttes.

Videre kan det trekkes frem noen sentrale begrensninger ved studiet. For det første, kan en begrensning ved oppgaven knyttes opp mot omfanget av datainnsamlingen som analysen bygger på. Det var først og fremst utfordrende å innhente informasjon, i form av spørreskjema, fra utvalgsmedlemmer fra alle tre ekspertutvalg. Årsaken til dette var at både Tallaksen-utvalget og Christiansen-utvalget ble opprettet for flere tiår siden, noe som gjorde det svært utfordrende å komme i kontakt med medlemmer av utvalgene. Det kan ha medført skjevheter i datainnsamlingsgrunnlaget, ved at analysen av Vabo-utvalget bygger på mer empirisk data enn de to andre ekspertutvalgene. Samtidig, kan antallet respondenter av spørreskjemaet anses som en begrensende faktor. Slik nevnt i kapittel 5, kan besvarelser fra to utvalgsmedlemmer føre til en over – eller underrepresentasjon av synspunkter (Brink, 1993, s. 37). Årsaken til at besvarelsene likevel ble inkludert i analysen, var basert på to hensyn. Først og fremst fordi kombineringsen av ulike informasjonskilder kan skape økt tillit og robusthet til funnene i oppgaven (Golafshani, 2003, s. 604). Samtidig kan det skape dybde til studiet, ved at underliggende tanker og holdninger beskrives mer inngående (Pasek og Krosnick, 2010, s. 1).

En annen begrensning er relatert til oppgavens kvalitative innholdsanalyse og målet om å sikre konstruktvaliditeten (Adcock og Collier, 2001). Det innebærer om operasjonaliseringen av måleindikatorerne reflekterer det teoretiske konseptet. Indikatorerne baseres i stor grad på tidligere forskningslitteratur som studerer ekspertutvalg funksjoner for politiske beslutningstakere (Hunter og Boswell, 2015). At tidligere forskning har benyttet de samme måleindikatorerne, underbygger indikatorenes relevans opp mot oppgavens teoretiske

rammeverk. Likevel, er det utfordrende å avgjøre om måleindikatorerne fanget opp og bidro til å plassere ekspertutvalgenes funksjoner på en tilstrekkelig måte. Det kan derfor presiseres at de tre benyttede funksjonene ikke utelukker at andre funksjoner også kan forklare hvorfor ekspertutvalg opprettes. Selv om det kan være utfordrende å skille de ulike funksjonene fra hverandre empirisk, argumenteres det for at de er nyttige verktøy for å forstå ekspertutvalgs ulike funksjoner for regjeringer og for å kunne analysere underliggende funksjoner gjennom tekst.

8.3. Videre forskning

Mer omfattende studier er nødvendig for å få en bedre forståelse for hvorfor og på hvilken måte kunnskap, i form av ekspertutvalg, benyttes i utformingen og iverksettingen av politikk (Boswell, 2009, s. 9). Det er flere måter å gjennomføre videre forskning innenfor temaet på, som også kan styrke målet om å generalisere til andre nærliggende politikkområder. Relatert til forskningen i denne oppgaven, kan det være interessant med studier av flere ekspertutvalg opprettet i forbindelse med kommunereformer i Norge over tid, men også innenfor andre politikkkfelt. Kan ekspertutvalg opprettet innen kommunepolitikkkfeltet anses for å ha ulike funksjoner sammenlignet med andre ekspertutvalg opprettet på andre politikkområder? Vil for eksempel politiske beslutningstakers opprettelse av ekspertutvalg innen politikkområder slik som økonomi, klima eller velferd, gi de samme resultatene som i dette studiet?

En annen tilnærming for ytterligere forskning kan være ved mer omfattende dybdestudier, basert på empirisk data fra intervjuer av ansatte i departementer, byråkrater og ekspertutvalsmedlemmer. Det kan bidra til å fremskaffe underliggende tanker om hensikter for regjeringers opprettelse av utvalg, men også gi et differensiert innblikk i hvordan ulike aktører forstår ekspertutvalgenes funksjoner.

Andre muligheter for videre forskning kan være å ta for seg politiske beslutningstakers opprettelse og bruk av ekspertutvalg både i politikktvklingsfasen, beslutningsfasen og iverksettingen eller implementeringen av politikk (Larsson, 2003). Selv om ekspertutvalg ofte har særlig viktige funksjoner i utviklingsfasen av politikksaker, kan de også tillegges funksjoner i de andre fasene. Det kan bidra til økt kunnskap om hvordan ekstern ekspertise og offentlige utvalg benyttes og på hvilken måte de kan påvirke politiske prosesser og utfall.

Litteraturliste

- Adcock, R. og Collier, D. (2001) Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research. *The American Political Science Review*, 95(3), s. 529-546.
- Anckar, Carsten (2008) On the Applicability of the Most Similar Systems Design and the Most Different Systems Design in Comparative Research, *International Journal of Social Research Methodology*, 11(5), s. 389-401. doi: 10.1080/13645570701401552
- Boswell, Christina (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, Christina (2009) *The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research*. New York: Cambridge University Press.
- Bowen, Glenn A. (2009) Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), s. 27-40.
- Bratberg, Øivind (2017) *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. 2. utg. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Brink, H.I.L. (1993) Validity and reliability in qualitative research, *SA Society of Nurse Researchers' Workshop*. RAU, 19. mars, 1993, s. 35-38.
- Bryman, Alan (2016) *Social Research Methods*. 5. utg. UK: Oxford University Press.
- Burnham, P, Lutz, K.G., Grant, W. og Layton-Henry, Z. (2008) *Research Methods in Politics*. 2. utg. UK: Red Globe Press.
- Christensen, Johan og Hesstvedt, Stine (2019) Expertisation or greater representation? Evidence from Norwegian advisory commissions, *European Politics and Society*, 20(1), s. 83-100. doi: 10.1080/23745118.2018.1515861
- Christensen, Johan og Cathrine Holst (2017) Advisory commissions, Academic Expertise and Democratic Legitimacy: The Case of Norway, *Science and Public Policy*, 44(1), s. 1-44. doi: 10.1093/scipol/scx016
- Christensen, J.G., Mouritzen, P.E., og Nørgaard, A.S. (2009) *De store kommissioner: vise mænd, smagsdommere eller nyttige idioter*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Egeberg, M., G. F. Schaefer og J. Trondal (2003) The many faces of EU committee governance, *West European Politics*, 26(3), s. 19-40. doi: 10.1080/01402380312331280578
- Gerth, H.H. og Mills, C. Wright. (red.) (2009) *From Max Weber: Essays in Sociology*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Golafshani, Nahid (2003) Understanding Reliability and Validity in Qualitative Research, *The Qualitative Report*, 8(4), s. 597-607.
- Gornitzka, Åse og Sverdrup, Ulf (2008) Who consults? The configuration of expert groups in the European union, *West European Politics*, 31(4), s. 725-750. doi: 10.1080/01402380801905991

- Graneheim, Ulla H., Lindgren, Britt-Marie og Lundman, Berit (2017) Methodological challenges in qualitative content analysis: A discussion paper, *Nurse Education Today*, 56, s. 29-34. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.nedt.2017.06.002>
- Grinden, Simen A.N. (2019) *Who are Appointed to Public Commissions and Why?*. Masteravhandling. Universitetet i Oslo. Tilgjengelig fra: https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/69695/PublicCommissions_SimenGrinden.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Hentet: 02. februar 2020).
- Hansen, Tore (2018) Norges offentlige utredninger (NOU), i *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: [https://snl.no/Norges_offentlige_utredninger_\(NOU\)](https://snl.no/Norges_offentlige_utredninger_(NOU)) (Hentet 10. mai 2020).
- Hesstvedt, Stine (2018) "Ekspertifisering" av offentlige utvalg? En studie av akademikerens deltakelse i NOU-utvalg fra 1972 og til i dag, *Norsk Sosiologisk Tidsskrift*, 2(5), s. 381-400.
- Holst, Cathrine (2019) Hva er en god NOU?, *Nytt Norsk Tidsskrift*, 36(4), s. 344-351. doi: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3053-2019-04-05>
- Hunter, Alistair og Boswell, Christina (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
- King, G., Keohane, R. og Verba, S. (1994) *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Krick, Eva (2015) Negotiated expertise in policy-making: How governments use hybrid advisory committees, *Science and Public Policy*, 42(4), s. 487-500. doi: 10.1093/scipol/scu069
- Larsson, Torbjörn (2003) Precooking in the European Union - The World of Expert Groups, *Expert Group on Public Finance*, s. 3-161. Tilgjengelig fra: https://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2013/08/2003_16-Precooking-in-the-European-Union.pdf (Hentet 05. Mai 2020).
- Larsson, Torbjörn og Trondal, Jarle (2006) Agenda setting in the European Commission: how the European Commission structure and influence the EU agenda, i Hofmann, H.C.H og Türk, A.H. (red.) *EU Administrative Governance*. USA: Edward Elgar Publishing, Inc.
- LeCompte, Margaret D. og Goetz, Judith P. (1982) Problems of Reliability and Validity in Ethnographic Research, *Review of Educational Research*, 52(1), s. 31-60.
- Maxwell, J. A. og Chmiel M. (2014) Generalization in and from Qualitative Analysis, i Flick, Uwe (red.) *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis*. Los Angeles: SAGE Publications, s. 540-553.
- Metz, Julia (2015) *The European Commission, Expert Groups, and the Policy Process: Demystifying Technocratic Governance*. UK: Palgrave Macmillan.
- Metz, Julia (2013) Expert groups in the European Union: A sui generis phenomenon?, *Policy and Society*, 32(3), s. 267-278. doi: 10.1016/j.polsoc.2013.07.007
- Palys, T. (2008) Purposive sampling, i Given, L.M. (red.) *The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods*. Vol. 2. Los Angeles: SAGE Publications, Inc, s. 697-698

Pasek, Josh og Krosnick, Jon A. (2010) Optimizing Survey Questionnaire Design in Political Science: Insights from Psychology, *The Oxford Handbook of American Elections and Political Behavior*, s. 1-24, doi: 10.1093/oxfordhb/9780199235476.003.0003

Regjeringen (2020) *Fakta om kommunereformen*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/kommunereform/id2548377/> (Hentet 06. juni 2020).

Regjeringen (2017) *Historisk utvikling*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/utviklingen-av-den-norske-kommunestruktu/id751352/> (Hentet 06. juni 2020).

Rihoux, Benoît (2006) Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Systematic Comparative Methods, *International Sociology*, 21(5), s. 679-706. doi: 10.1177/0268580906067836

Rimkutè, Divilè og Haverland, Markus (2015) How does the European Commission use scientific expertise? Results from a survey of scientific members of the Commission's expert committees, *Comparative European Politics*, 13(4), s. 430-449. doi: <https://doi.org/10.1057/cep.2013.32>

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

Schofield, Janet W. (2002) Increasing the Generalizability of Qualitative Research, i Huberman, A.M. og Miles, M. B. R. (red.) *The Qualitative Researcher's Companion*. London: SAGE Publications, s. 171-204.

Stake, Robert E. (1995) *The Art of Case Study Research*, UK: SAGE Publications.

Stenbacka, C. (2001) Qualitative research requires quality concepts of its own, *Management Decision*, 39(7), s. 551-555. doi: <https://doi.org/10.1108/EUM0000000005801>

Tellmann, Silje Maria (2016) *Experts in public policymaking: influential, yet constrained* Doktoravhandling. Høgskolen i Oslo og Akershus.

Tjernshaugen, Andreas (2020) kommisjon, i *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/kommisjon> (Hentet 05. mars 2020).

Trondal, Jarle, Murdoch, Zuzana og Geys, Benny (2015) Representative bureaucracy and the role of expertise in politics, *Politics and Governance*, 3(1), s. 26 – 36. doi: 10.17645/pag.v3i1.65

Weingart, Peter (1999) Scientific expertise and political accountability: paradoxes of science in politics, *Science and Public Policy*, 26(3), s. 151-161.

Weiss, Carol H. (1979) The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*, 39(5), s. 426–31. Tilgjengelig fra:

<https://www.jstor.org/stable/pdf/3109916.pdf?refreqid=excelsior%3A01db139641d8101d1fba1e302b225d98> (Hentet 20. mai 2020).

Yin, Robert K. (1994) *Case Study Research: Design and Methods*, 2. utg. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.

Yin, Robert K. (2009) *Case Study Research: Design and Methods*, 4. utg. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.

Yin, Robert K. (2013) Validity and generalization in future case study evaluations. *COSMOS Corporation*, 19 (3), s. 321–332.

Offentlige dokumenter

Norges offentlige utredningsrapporter

NOU 1974: 14 *Vurdering av 21 kommunesammenslutninger*.

NOU 1986: 7 *Forslag til endringer i kommuneinndelingen for byområdene Horten, Tønsberg og Larvik i Vestfold fylke*

NOU 1989: 16 *Kommuneinndeling i byområdene Sarpsborg, Fredrikstad, Arendal, Hamar og Hammerfest*.

NOU 1992: 15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*.

Ekspertutvalg (2014a) *Kriterier for god kommunestruktur*. Delrapport. Kommunal – og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_rettet.pdf (Hentet 07. juni 2020).

Ekspertutvalg (2014b) *Kriterier for god kommunestruktur*. Sluttrapport. Kommunal – og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/8f7e292dbeb24230beb2e58592f4949e/kriterier_for_god_kommunestruktur_sluttreport.pdf (Hentet 07. juni 2020).

Regjeringsdokumenter

Prop. 95 S. (2013-2014) *Kommunereform*.

Prop. 95 S. (2013-2014) *Kommuneproposisjonen 2015*.

Meld. St. 14 (2014-2015). *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*.

Innst. S. nr. 225 (1995-1996) *Innstilling fra kommunalkomiteen om kommune- og fylkesinndelingen*.

Veiledningsskriv

Fornyings – og administrasjonsdepartementet (FAD) (2007) *Veileder for utvalgsarbeid i staten*, Tilgjengelig fra: <https://nettsteder.regjeringen.no/inkludering-barn-unge/files/2017/06/veileder-for-utvalgsarbeid-i-Statens.pdf> (Hentet 07. juni 2020).

Kommunal – og moderniseringsdepartementet (KMD) (2019) *Utvalgsarbeid i staten*. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/793636d2e55a4236b82e632897f96d50/utvalgsarbeid-i-Statens_veileder.pdf (Hentet: 05. mai 2020).

Nettside

Regjeringen (2014) *Nett-TV: Ekspertutvalget for kommunereform presenterer første delrapport*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/dep/kmd/nett-tv/Nett-TV-Presekonferanse-ekspertutvalget-for-kommunereform/id753388/> (Hentet 20.06.2020).

Vedlegg

Spørreskjema – utvalgsmedlemmer

Innledende spørsmål

Komposisjon

1. Hva var bakgrunnen for at du tok del i Vabo-utvalget i 2014?
2. Har du arbeidet med noe lignende før?
 - 2.1. Dersom ja: skilte arbeidet med dette utvalget seg fra noen av de andre ekspertutvalgsarbeidene?
3. Fikk du noen formell eller uformell forklaring på hvorfor du ble valgt som medlem?
 - 3.1. Dersom ja: kan du kort nevne forklaringen(e)?
 - 3.2. Dersom nei: hva tror du var årsaken til at du ble valgt som ekspertutvalgsmedlem?
4. I forbindelse med ditt bidrag til ekspertutvalget, vil du si at arbeidet var nært assosiert med bakgrunnen din/din arbeidsstilling/din ekspertise eller var den av en mer generell karakter?
 - 4.1. I så fall, på hvilken måte?
5. Var din deltakelse i ekspertutvalget slik du forventet at den ville være?
 - 5.1. Dersom ja: på hvilken måte?
 - 5.2. Dersom nei: hva kan være årsaken til det?
6. I hvilken grad anså du Vabo-utvalgets medlemssammensetning som tilfredsstillende for å kunne arbeide med mandatet?

Hovedspørsmål

Mandat

7. Opplevde du det gitte mandatet til ekspertutvalget, som i hovedsak innebar å foreslå og vurdere behovet for kriterier som har betydning for oppgaveløsning i kommunene, som konkret og spesifikt eller var det åpent for tolkningsmuligheter?
 - 7.1. Kan du utdype hvorfor du opplevde mandatet på den ene eller den andre måten?
8. I hvilken grad mener du det opprinnelige mandatet til ekspertutvalget ble fulgt?
 - 8.1. Utover det gitte tilleggsmandatet, etter at utvalget leverte inn den første delrapporten, ble det foretatt andre endringer underveis?
 - 8.2. Dersom ja: hvilke endringer og hva var årsaken til dette?
 - 8.3. Dersom ja: hvem foreslo disse endringene?
9. Hva tror du var årsaken til at regjeringen ga ekspertutvalget et tilleggsmandat etter første delrapport?

Kontakt underveis

10. Hvordan opplevde du kommunikasjonen med Kommunal – og moderniseringsdepartementet (KMD) underveis i arbeidet med mandatet?
11. Vet du om (og i så fall hvor mye) kontakt det generelt er mellom ekspertutvalg, regjeringen og dets departementer underveis i et utvalgsarbeid?
 - 11.1. Ut fra svaret ditt på spørsmål 11., samsvarte det med den kontakten dere som ekspertutvalgsmedlemmer hadde med KMD under arbeidsprosessen?

12. Det ble videre nedsatt en referansegruppe for å gi innspill til de kriteriene som ekspertutvalget hadde arbeidet med. I hvilken grad påvirket referansegruppen ekspertutvalgets arbeid?
 - 12.1. Samarbeidet ekspertutvalget på noen måte med referansegruppen?
13. Fikk du inntrykk av at KMD hadde noen forventninger eller på noen annen måte (annet enn gjennom mandatet) styrte ekspertutvalgets arbeid?

Ressurser og tid

14. Ble det gitt ressurser, utenom de som nevnes i del – og sluttrapporten til utvalget, for at ekspertutvalget skulle håndtere og gjennomføre det gitte mandatet (eksempler på ressurser: økonomiske midler, tid, møter med eksterne aktører e.l.)?
15. Det kommer frem av ekspertutvalgets rapporter at det ble gitt en tidsramme på om lag 11 måneder for å utrede både hoved – og tilleggsmandatet.
Var det KMD, ekspertutvalget eller begge som bestemte tidsrammen for utvalgets arbeid med mandatene?
16. Anser du de gitte ressursene for å ha vært tilstrekkelige eller ikke for å utrede mandatet på en tilfredsstillende måte?
17. Dersom ekspertutvalget hadde etterspurt mer tid eller ressurser i utredningsfasen, tror du at utvalget ville ha fått det?
 - 17.1. Etterspurte ekspertutvalget mer eller mindre tid og/eller ressurser underveis i arbeidet?
 - 17.1.1. I så fall, hvordan ble det tatt imot av KMD?

Media og funn

18. Hvordan ble funn underveis i ekspertutvalgets arbeid håndtert av KMD og/eller resten av regjeringen?
19. Opplevde ekspertutvalget at deler av arbeidet med mandatet (slik som prinsipper, vurderinger eller kriterier for ny inndeling av kommuner) ble publisert offentlig underveis av regjeringen?
 - 19.1. Dersom det forekom publisering av funn underveis: vet du hvorfor funnene ble publisert?
 - 19.2. Dersom det ikke forekom publisering av funn underveis: hva tror du kan være årsaken til at funn ikke ble publisert offentlig underveis?
20. Opplevde du at ekspertutvalget fikk mer eller mindre publisitet i media før arbeidet startet, under utredningsarbeidet eller etter sluttrapporten?
 - 20.1. Dersom utvalget på noen måte fikk publisitet i media, vet du hvem som gikk ut med denne informasjonen?
21. Hvordan opplevde du at ekspertutvalgets del – og sluttrapport ble tatt imot av regjeringen?
 - 21.1. Var dette i tråd med dine forventninger?

Konkluderende spørsmål

22. I forbindelse med den pågående kommunereformen, i hvilken grad mener du regjeringen har tatt i betraktning Vabo-utvalgets del – og sluttrapport?
23. Er det noen annen informasjon, som handler om Vabo-utvalget og arbeidet med mandatet fra KMD, du ønsker å dele?
24. Har du noen spørsmål avslutningsvis om spørreskjemaet eller dette studiet?