



# Faglig begrenset innflytelse, politisk begrenset legitimitet?

*Om politisering og ekspertisering*

## Professionally limited influence, politically limited legitimacy?

*About politicization and expertification*

Chris Hagen Magnussen

Stipendiat, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, UiB

[Chris.Magnussen@uib.no](mailto:Chris.Magnussen@uib.no)

### Sammendrag

Denne artikkelen har som mål å undersøke en mulig ekspertisering av den norske politikktutforming, samt en eventuell politisering av embetsverket. Dette gjøres gjennom et casestudie av prosessen som ledet fram til etableringen av Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgssektoren (UKOM). Undersøkelser viser at under særlige forutsetninger er politikktutforming mer preget av politisering enn av ekspertisering.

Nøkkelord

Ekspertisering, politisering, politikktutforming, politisk lojalitet, faglig uavhengighet

### Abstract

The purpose of this article is to investigate a possible expertification of the Norwegian policy formulation, as well as a possible politicization of the civil service. This is carried out through a case study of the process that led to the establishment of the Norwegian Commission of Inquiry into the Health and Care Sector (UKOM). Findings show that under specific conditions, policymaking is more characterized by politicization than by expertification.

Keywords

Expertification, politicization, policymaking, political loyalty, professional independence

### Innledning

Sommeren 2010 fremmet stortingsrepresentantene Bent Høie, Sonja Sjøli og Laila Dāvøy et forslag om en havarikommisjon for helsesektoren, et forslag som ble nedstemt av det rød-grønne flertallet i Stortinget. Til tross for at forslaget ikke ble tatt til følge, ble den utløsende tematikken «pasientsikkerhet» videre viet bred politisk interesse. Regjeringen Stoltenberg IIs bidrag i dette kom i form av en stortingsmelding i desember 2012, og i tråd med stortingsmeldingen ble det også nedsatt et ekspertutvalg. Utvalget, ledet av jusprofessor og lege Aslak Syse, skulle i utgangspunktet gjennomføre en bred utredning av hvordan samfunnet burde følge opp alvorlige hendelser med henblikk på pasientsikkerhet.

Bent Høie, nå helse- og omsorgsminister etter regjeringsbytte høsten 2013, kom i juli 2014 med lovnader om at en kommisjon ville bli etablert – uavhengig av hva ekspertutvalgets faglige anbefalinger ville være. Helseministerens forhåndskonkludering førte til at Aslak Syse trakk seg som utvalgsleder, uten at dette fikk noen videre følger for det pågående arbeidet. Til tross for at utvalgets flertall endelig konkluderte med at etablering av en kommisjon ikke ville være hensiktsmessig, et synspunkt som fikk stor tilslutning fra sektoren selv, ble en undersøkelseskommisjon i juni 2017 vedtatt etablert av Stortinget.

Saken som danner grunnlaget for denne artikkelen starter altså med en tverrpolitisk enighet om nødvendigheten av en forbedret pasientsikkerhet, men ender med en løsning på dette som få andre enn regjerende politisk ledelse ønsket seg (Magnussen, 2020a).

Den kan videre relateres til to utviklingstrekk i offentlig politikktutvikling, knyttet til *ekspertifiseringen* av politikktutformingen og *politiseringen* av byråkratiet. Basert på nyere forskning er det å anta at en ekspertifisering av utredningsvesenet gir eksperter mer politisk makt og økt politisk innflytelse (Christensen & Holst, 2020; Tellmann, 2016), noe som reiser spørsmål om hvilken legitimitet slike avgjørelser har. Alternativt vil en politisering av byråkratiet bety at kunnskapen får en politisk karakter (Peters & Pierre, 2004; Cooper, 2020), hvilket gir en styrket politisk styring, men potensielt et faglig legitimitetsunderskudd. På bakgrunn av dette tar jeg utgangspunkt i følgende forskningsspørsmål:

- Hvordan kan etableringen av UKOM forstås i lys av en tese om ekspertifisering og/eller politisering?

Forskning viser til en ekspertifisering av det norske utredningsvesenet (Hesstvedt, 2018), men forteller oss mindre om en mulig ekspertifisering av selve politikktutformingen. Samtidig er det også undersøkt om det foregår en funksjonell politisering i Norge, eksempelvis gjennom studier av politiske rådgivere (Kolltveit & Thorsen, 2018), eller gjennom ansettelser av statsforvaltere (Johannessen, 2020). Hvorvidt det har foregått en politisering av utredningsvesenet, er derimot ikke belyst i like stor grad. Formålet med denne artikkelen er derfor å fylle dette kunnskapshullet. I det kommende vil jeg gjøre rede for artikkelens teoretiske tilnærming, før datagrunnlag og anvendt metode kort gjennomgås. Saken som danner grunnlaget for den påfølgende diskusjonen, blir så presentert og dernest diskutert i lys av en tese om ekspertifisering og politisering, før artikkelens hovedpunkter oppsummeres i konklusjonen.

## Bakgrunn og kontekst

Spenningen mellom fagstyre og politisk styring har lenge vært gjenstand for omfattende forskning (Góra, Holst & Warat, 2018), og har også den senere tiden fått fornyet oppmerksomhet i lys av den pågående koronapandemien (Boin, Lodge & Luesink, 2020; Lavazza & Farina, 2020). Dette spenningsforholdet er også velkjent i det norske styringsverket, hvor prinsipper om lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet har vært toneangivende (Jacobsen, 1960).

Disse spenningene kan videre knyttes til førende prinsipper om flertallsstyre og fagstyre. På den ene siden argumenteres det for at vinnerne av politiske valg må ha anledning til å få iverksatt den politikken de er valgt til å gjennomføre (Egeberg, 1981), noe som fordrer både lojalitet og nøytralitet fra embetsverket (Jacobsen, 1960). På den annen side er det embetsverkets oppgave å belyse aktuelle saker på et så bredt faglig grunnlag som mulig, noe

som forutsetter en faglig uavhengighet (Slagstad, 1998; Christensen et al., 2014). Slike politiske beslutninger fundert på vitenskapelig forskning, fanges inn av begrepet *kunnskapsbasert politikktutforming* (Fretheim, 2013). Offentlige utredninger gjennomført av offentlig nedsatte utvalg, i en norsk sammenheng de såkalte NOU-utvalgene, er et sentralt element i denne politikktutformingen. Da særlig utvalgenes funksjon som formidlere av relevant kunnskap (Holst, 2017), noe som sikrer politiske beslutningstakere et bredt og oppdatert saksgrunnlag før en gitt beslutning. Utredningsutvalgene innehar i tillegg en rolle som fora for forhandlinger mellom staten og øvrige interessenter og berørte parter, og fungerer også som et supplerende element til forvaltningens interne saksforberedelse.

Når det gjelder NOU-utvalgene, ser vi en økt andel av eksperter i utvalgenes sammensetning (Hesstvedt, 2018). I en tid politiske beslutningstakere stadig stilles overfor mer komplekse samfunnsutfordringer, enten det dreier seg om klimaendringer, den såkalte eldrebølgen, internasjonal kriminalitet eller annet, er også politikerne mer avhengig av spesialisert ekspertkunnskap for å kunne fatte tilfredsstillende beslutninger (Kitcher, 2011). Gitt en større politisk bruk og avhengighet av kunnskapen som slike ekspertutvalg produserer, gjerne på bekostning av intern spesialisert kunnskap i embetsverket, er da spørsmålet om det også foregår en ekspertifisering av den norske politikktutformingen (Tellmann, 2016; Christensen & Holst 2020).

Utvalgenes rolle er gjennomgripende, og deres innflytelse potensielt stor, noe som aktualiserer spørsmål om ekspertisens makt og politiske beslutningstakeres mulige behov for kontroll, eksempelvis gjennom politisering.

## Teoretisk tilnærming

Som nevnt innledningsvis kan denne saken relateres til to aktuelle utviklingstrekk, hhv. en politisering av embetsverket og en ekspertifisering av politikktutformingen. Denne delen tar sikte på å greie ut om hva som kjennetegner disse to utviklingstrekkene. I hvilken grad saken karakteriseres av disse trekkene, vil igjen være gjenstand for påfølgende drøfting.

### Ekspertifisering og eksperter

Ekspert er her forstått som personer med formell og spesialisert kunnskap innenfor et bestemt fagfelt. I en politikktutformingsprosess vil ikke disse være redusert til lydige teknokrater, men de vil i kraft av sin ekspertise selv ønske å utpeke problemer og løsninger (Weiss, 1977). *Ekspertifisering* som begrep viser til disse ekspertenes innflytelse på den offentlige politikktutformingen (Turner, 2003). Dette kan vurderes langs følgende dimensjoner:

- *Fortolkningsmakt*, som ikke alene henspiller på hvordan et gitt problem skal fortolkes, men også vurderinger av hvilken kontekst og rammer det skal forstås i. Denne vurderingen vil igjen gi føringer på hvilke løsningsalternativer som vil være aktuelle og hvilke som ikke vil være det.
- *Beslutningsmakt*, som omhandler delegeringen av autoritet fra politiske beslutningstakere til eksperter innenfor et bestemt fagfelt (Vibert, 2007), og videre hvilken makt eksperter har til å fatte politiske beslutninger.

Behovet for teknisk kompetanse i komplekse spørsmål kan som allerede redegjort for bane vei for en ekspertifisering av politikktutformingen, men hva kan motvirke dette? Slike midlertidige ekspertutvalg står ifølge Christensen og Hesstvedt (2021) overfor to aktører som

hver ønsker å utøve kontroll: den regjerende politiske ledelse og det permanente embetsverket. Dette knytter de videre til ulike kontrollstrategier, hvor det forventes at politikere vil kontrollere gjennom utforming av *ex-ante* strategier og embetsverket gjennom *ex-post* mekanismer. Med andre ord: Politisk ledelse vil begrense ekspertenes innflytelse ved å legge til grunn prosedyrer og føringer som begrenser deres handlingsrom og som styrer deres arbeid i ønsket retning. Byråkratene i departementet vil på sin side forsøke å utøve kontroll i etterkant av ekspertutvalgets arbeid, eksempelvis gjennom utarbeidelse av politiske forslag. Ekspertutvalgets anledning til å utøve innflytelse og derigjennom makt avhenger derfor av hvor spesialisert deres kunnskap er, og hvorvidt denne kunnskapen er i overensstemmelse med ønsket politikk (Weiss, 1977). Behovet for politisk kontroll vil her være mer påtregende jo større offentlig søkelys politikkkfeltet har. Byråkratisk kontroll vil på sin side variere med departementets interne spesialiserte kunnskap. Endelig er det slik at forskning hevdes å påvirke politikktutforming mindre gjennom problemløsning enn gjennom opplysning (Boswell, 2009, s. 5), hva Weiss (1977) omtaler som «enlightenment». Spørsmålet er da om politikerne og forvaltningen evner å bruke denne kunnskapen til god nytte. I hvilken grad forskningen oppfattes som enkel, i den forstand at den er lett å forstå og gir tydelige svar/løsninger, og at de skisserte løsningene er gjennomførbare og i overensstemmelse med et gitt syn og verdier, vil også være av betydning.

I denne saken vil det gitt en ekspertifiseringstese, forventes at ekspertene gjennom sin faglige autoritet og spesialiserte kunnskap vil ha innflytelse på spørsmålet om etablering, enten direkte gjennom defineringsmakt og beslutningsmyndighet eller gjennom opplysende forskning. Ekspertenes innflytelse vil kunne være begrenset av politisk ledelses og det permanente byråkratiets behov og ønske for kontroll.

### Politisering og politisk responsivitet

Som fenomen hevdes politisering å være på frammarsj (Dahlström & Niklasson, 2013; Cooper, 2020), også i en skandinavisk kontekst (Campbell & Wilson, 1995; Eichbaum & Shaw, 2007). Politisering som begrep kan tolkes på flere måter, men i en rendyrket forståelse er politisering en prosess som gjør saker til gjenstand for politisk konflikt og offentlig diskusjon (Kriesi et al. 2012; Farsund, 2020), altså en inntrenging av politikk i upolitiske spørsmål (Peters, 2013; Hustedt & Salomonsen, 2014; Cooper, 2020).

I denne artikkelen vil følgende punkter videre bli lagt til grunn for å vurdere denne sakens eventuelle politisering. Dimensjonene er inspirert av Feindt, Scwindenhammer og Tosun (2020, s. 4-5), og ser politisering hhv. som:

- *En prosess*, som beskriver politiseringmekanismer gjennom hvordan et problemområde identifiseres som en mer eller mindre offentlig og politisk sak, særlig ved at den er gjenstand for en offentlig og/eller politisk konflikt.
- *En strategi*, hvor politisering identifiseres gjennom bevisste forsøk fra politiske aktører til å gjøre et gitt problemområde til en offentlig sak, som styres av politiske beslutningsmåter, intervensjoner og ansvarlighet.

Det permanente embetsverket innehar en viktig rolle i politikktutformingsprosessen, ved at det gir faglige innspill til hvordan regjeringens politikk best kan utformes og gjennomføres (se Christensen et al., 2018, s. 95). Et sterkt faglig uavhengig departement kan vanskeliggjøre muligheter for politisering, mens et embetsverk som i større grad vektlegger den politiske lojaliteten, kan tenkes å bane vei for økt politisk kontroll. Enkelte har argumentert for at sistnevnte er beskrivende for norske forhold, hvor politikken stadig har fått en styrket posi-

sjon i sentrale statsinstitusjoner. Mer spesifikt at politisering, i konsekvensen omdanning av forvaltningen til et stadig bedre redskap for politikk, har vært den dominerende forvaltningspolitiske utviklingslinjen siden etterkrigstiden (Grønlie, 2017). Dette innbefatter i så fall både press fra politisk ledelse om vektlegging av slike politiske hensyn, samt en villighet fra embetsverket selv til å følge slike signaler. En slik byråkratisk villighet til å følge politiske signaler omtales av Mulgan (2008) som «politisk responsivitet». Denne responsiviteten kan sikres gjennom institusjonaliserte rekrutteringsregler, en såkalt «formell politisering» (se eksempelvis Askim et al., 2018; Bach et al., 2020), men den kan også gjenspeiles i mer uformell respons fra byråkratiet, gitt et økende krav fra politisk ledelse om politisk responsivitet (Van der Meer et al., 2007, s. 42 – 43).

For å kunne gi denne saken en faglig legitimitet, i særlig grad dersom fagekspertisen står i motstrid til ønsket politikk, er det forventet at politisk ledelse forsøksvis vil ønske å gi kunnskapen en politisk karakter. I politiske spørsmål vil det være folkevalgte politikere som innehar legitimiteten, ikke ekspertene. En politisert kunnskap er derfor kunnskap som fortolkes i et politisk, kontra et vitenskapelig perspektiv (jf. Andersson, 2018, s. 101). Dersom en videre legger til grunn et prinsipp om faglig uavhengighet, vil det kunne forventes at embetsverket i departementet her vil være i konflikt med politisk ledelse, i hvert fall dersom det ikke er faglig tilrådelig å etablere en kommisjon. Om det ikke er mulig å spore en konflikt, vil det kunne tenkes at det er andre prinsipper som står sterkere, da først og fremst prinsippet om politisk lojalitet. Dette vil i så fall kunne gjenspeiles i hvor politisk responsiv embetsverket har vært.

### Mellom politisering og ekspertifisering

Hvordan forholder så politisering og ekspertifisering seg til hverandre? Der hvor ekspertifisering kan ses som en faglig innflytelse i den politiske sfæren, vil politisering av byråkratiet i denne sammenhengen bety både en politisk inngripen i faglige spørsmål, og et embetsverk som ikke bare er redusert til nøytrale utredere og iverksettere, men som også har innflytelse på politikkenes innhold.

Skillet mellom disse to utviklingstrekkene står ikke alltid like klart. I tilfeller hvor det foreligger flere motstridende faglige anbefalinger, vil det nødvendigvis være en endelig politisk vurdering hvilke råd som skal vektlegges. Videre vil det også være et spørsmål om hvilket handlingsrom ekspertene har, og hvilken funksjon kunnskapen spiller. Et utredningsmandat kan være stramt regulert av de politiske oppdragsgiverne, hvilket vil gi en *politisk* defineringsmakt. Kunnskapen ekspertene bringer til torgs, kan endelig være empirisk fundert og således upolitisk, men rammene satt av de politiske aktørene aktualiserer fortrinnsvis løsninger som er kompatible med de politiske ønsker og verdier. Dette behøver derimot ikke å være politisering, gitt at det politiske vedtaket er fremdeles er kunnskapsbasert, men det muliggjør samtidig kun en begrenset ekspertifisering.

Dette bringer oss videre til den politiske funksjonen eksperter og kunnskap spiller. Weiss (1979) viser til at politiske aktørers bruk av eksperter kan være begrunnet av andre hensyn enn de rent faglige. Utvelgelse av eksperter kan eksempelvis være basert på politisk syn, kontra faglige meritter, såkalt «cherry picking». Ekspertenes rolle kan også være *symbolsk* eller *taktisk*, hvor deres tilstedeværelse er det som betyr noe, ikke kunnskapen de bringer med seg (Boswell, 2009, s. 233-234). Beslutningsprosessen kan således fremstå rasjonell og kunnskapsbasert, noe som gir en tilsynelatende faglig legitimitet, selv om kunnskapen kun tjener funksjon som sandpåstrøing for allerede forutbestemte politiske konklusjoner.

En beslutningsprosess kan derfor være lagvis belagt av både ekspertisering- og politiseringstrekk, selv om disse i utgangspunktet står i et motsetningsforhold til hverandre.

## Metodiske valg og datagrunnlag

En gjennomgang av relevante dokumenter, samt intervjuer med utvalgte nøkkelpersoner, utgjør denne artikkelens datagrunnlag.

Når det gjelder dokumenter, er både offentlige dokumenter, så vel som avisartikler, høringsinnspill og interne møtereferat fra ekspertutvalget gjennomgått og analysert. Av offentlige dokumenter har særlig det første politiske initiativet til en undersøkelseskomisjon (Dokument 8:146 S (2009–2010)), ekspertutvalgets mandater, utvalgets utredning (NOU 2015:11) og endelig forslag om etablering av kommisjon (Helse- og omsorgsdepartementet, 2017) vært sentrale, da disse dekker vesentlige aspekter fra prosessens involverte aktører fra start til slutt. Syse/Arianson-utvalgets interne møtereferat, 14 totalt, har gitt et uvurderlig innblikk i ekspertutvalgets tilnærming og overveielser, mens avisdekningen har gitt informasjon om graden av offentlig søkelys og mulig press fra omgivelsene i denne saken. Skriftlige høringsinnspill fra alle prosessens høringer, 109 til sammen, er også gjennomgått. Høringsinnspillene illustrerer hvorledes opinionen fordeler seg blant ulike aktører, offentlige så vel som sivile.

Det er også gjennomført fire intervjuer med nøkkelrespondenter. Begge utvalgsledere er intervjuet, noe som særlig har kastet lys over spenningen mellom fag og politikk, i tillegg til informasjon om ekspertutvalgets arbeid. Leder av helse- og omsorgskomiteen på Stortinget i perioden 2013 – 2017, og ordstyrer i behandlingen av Prop. 68 L (2016-2017) (Helse- og omsorgsdepartementet, 2017), er også intervjuet. Vedkommende viste seg i tillegg å være involvert i saken før forslaget om en kommisjon ble fremmet politisk for første gang i 2010, noe som gav en datakilde å sammenholde informasjon fra tilgjengelige dokumenter mot. En mellomleder i Helse- og omsorgsdepartementet ble også intervjuet, noe som gav både innsikt i embetsverkets forhold til politisk ledelse og om den særskilte saken som gjelder etablering av undersøkelseskomisjonen. Politisk ledelse, både fra regjeringen Stoltenberg II og fra regjeringen Solberg, ble forespurt om intervju, men begge forespørsler ble avvist. Regjeringen Solberg ved helse- og omsorgsminister Høie uttalte seg dog om saken i etterkant (se Magnussen, 2020b), noe som inngår i denne artikkelens analyse, men mangelen på utspørring av politikere tettest på beslutningen utgjør likevel en svakhet.

## En kommisjon få ville ha

De viktigste hendelsene i beslutningsprosessen som ledet fram til undersøkelseskomisjonen for helse- og omsorgssektoren, er punktvis oppsummert i tabell 1. En nærmere gjennomgang av beslutningsprosessen følger deretter.

**Tabell 1.** Tidslinje over hendelsesforløpet i etableringen av UKOM.

Tid	Hendelse
Juni 2010	Første forslag om en havarikommisjon (undersøkelseskommisjon) fra Høie, Sjølie og Dævøy.
Februar 2011	Forslaget blir nedstemt av Stortingets flertall.
Desember 2012	Første spesifikke stortingsmelding om pasientsikkerhet, <i>God kvalitet – trygge tjenester</i> , oversendt Stortinget fra regjeringen Stoltenberg II.
Juni 2013	Nedsettelse av Syse-utvalget, første mandat med bredt fokus på hele feltet av pasientsikkerhet.
November 2013	Regjeringsskifte, spesifisert tilleggsmandat hvor en tenkt undersøkelseskommisjon skal utredes. Utvalget får forsikringer om at ingen avgjørelse er tatt.
Juni 2014	Aftenposten avdekker kritikkverdige forhold i helsesektoren, Helse- og omsorgsminister Høie blir presset til å uttale seg om myndighetenes håndtering av pasientsikkerheten.
Juli 2014	Statsråden konkluderer med at undersøkelseskommisjonen kommer uavhengig av faglige råd, Aslak Syse trekker seg som leder for utvalget som en følge av dette.
November 2015	Tidl. Syse, nå Arianson-utvalget overleverer sin utredning til Helse- og omsorgsdepartementet.
Mars 2016	NOU sendes på høring. 45 av høringsaktørene er mot etablering, 8 er for og 24 er uten særskilt standpunkt.
Mars 2017	Helse- og omsorgsdepartementet formulerer lovforslag om etablering av en undersøkelseskommisjon.
Mai 2017	Behandling Helse- og omsorgskomiteen på Stortinget, ny høringsrunde hvor særskilt innbudte aktører deltar.
Juni 2017	Stortinget behandler komiteens innstilling. Loven blir vedtatt med 58 mot 36 stemmer.
Mai 2020	UKOM åpner i Stavanger.

### Uønskede hendelser i helsetjenesten – initiativ, Stortingsmelding og ekspertutvalg

Det hersket sommeren 2010 en bred politisk enighet om å adressere utfordringer knyttet til samfunnets ivaretagelse av pasientsikkerheten. Etter påtrykk fra blant andre interessegruppen Pårørendegruppen – unaturlige dødsfall i norske sykehus, fremmet stortingsrepresentantene Bent Høie (H), Sonja Sjølie (H) og Laila Davøy (Krf) sommeren 2010 et forslag om en havarikommisjon for helsesektoren (Dokument 8:146 S (2009–2010)). Dette forslaget ble nedstemt av Stortingets flertall, med henvisning til at en styrking av eksisterende ordninger med større sannsynlighet ville forbedre pasientsikkerheten (S.tid (2010-2011), s. 2454). Regjeringen Stoltenberg II orienterte Stortinget sommeren 2013 i form av en stortingsmelding om status i saken (Helse- og omsorgsdepartementet, 2013). Stortingsmeldingen var den første i sitt slag, og tok en helhetlig tilnærming til fagområdet pasientsikkerhet og samfunnets oppfølging av uheldige hendelser i helse- og omsorgssektoren. Som angitt i stortingsmeldingen ble det også nedsatt et utredningsutvalg for å se nærmere på mulige løsninger. Lege og jusprofessor Aslak Syse ved Universitetet i Oslo ble valgt til å lede dette, øvrige utvalgsmedlemmer inkluderte eksperter innen helse og juss, samt en representant fra Pårørendegruppen – unaturlige dødsfall i norske sykehus.

Høsten 2013 tiltrådte regjeringen Solberg, utgått av Høyre og Fremskrittspartiet. Utvalgets sammensetning ble i forbindelse med regjeringsskiftet endret, og mandatet spisset. Endring av utvalget var først og fremst synlig i en reduksjon i antall medlemmer, selv om utvalget også ble tilført utredningskommissjons-kompetanse gjennom tidligere leder for

Havarikommisjonen for transport. Hva gjelder det presiserte mandatet, ble utvalget eksplisitt bedt om å vurdere i hvilken grad det var hensiktsmessig med en uavhengig undersøkelseskommissjon. Det juridiske og organisatoriske grunnlaget for opprettelse av en slik kommisjon skulle også utredes og foreslås (Regjeringen 2013c). Til tross for at en etablering av en undersøkelseskommissjon var nedfelt i regjeringen Solbergs politiske plattform (Regjeringen, 2013b, s. 43), fikk utvalgets leder forsikringer om at ingen avgjørelser skulle tas før utvalgets endelige utredning forelå (Syse, 2014).

### **Statsrådets involvering – Exit Syse**

Sommeren 2014 publiserte Aftenposten en rekke artikler om alvorlige hendelser i helse- og omsorgssektoren. Bent Høie, som tidligere hadde avstått fra å kommentere spørsmål knyttet til det offentlige håndtering av pasientsikkerhet i påvente av Syse-utvalgets konklusjoner, bekreftet nå uten forbehold at en undersøkelseskommissjon uansett ville komme – helt uavhengig av hva Syse-utvalget skulle komme fram til (Gjerde, 2014a). Helse- og omsorgsministeren gikk også langt i å forskuttere den kommende undersøkelseskommissjonens mandat og organisering, da det påpekes at denne «... vil være helt uavhengig av Statens helsetilsyn» (Gjerde, 2014b). Kommisjonens organisatoriske innretning var et faglig spørsmål Syse-utvalget på selvstendig grunnlag skulle utrede, i likhet med vurderinger om en eventuell kommisjons hensiktsmessighet.

Statsrådets involvering og forskuttering av avgjørelse førte til utvalgsleder Aslak Syses avgang. Syse viste til at utvalget denne gangen, som vanlig kutyme er, skulle utrede spørsmålene angitt i mandatet, basert på et faglig grunnlag. Eller med Syses ord:

Med et kompetent og bredt sammensatt utvalg skulle vi også denne gang finne frem til de best tenkelige forslag til svar på en komplisert samfunnsutfordring, basert på tilgjengelig kunnskap og erfaringer fra inn- og utland, herunder å sikre ivaretagelsen av et bruker- og pårørendeperspektiv. (Syse, 2014)

Slik det også fremkommer av utvalgets møteprotokoll, var det organisatoriske grunnlaget for en slik kommisjon allerede utredet og kostnadsspørsmålet også delvis kartlagt. Det som gjenstod å svare for, var hvorvidt en kommisjon faktisk var hensiktsmessig. Et åpent spørsmål som utvalget ble bedt om å utrede, men som før konklusjonen forelå allerede var blitt politisk besvart av helse- og omsorgsministeren. En slik forskuttering av den politiske behandlingen fra statsrådets side gjorde det ifølge Syse «... meningsløst å fortsette å lede dette. Det blir exit Syse-utvalget for min del» (Syse, 2014).

### **NOU og faglig motstand**

Utvalgsmedlem Helga Arianson, fylkeslege i Hordaland, overtok ledervervet sommeren 2014. Utvalgets arbeid fortsatte ufortrødent, og 2. november 2015 overleverte utvalget sin utredning «Med åpne kort – Forebygging og oppfølging av alvorlige hendelser i helse- og omsorgstjenestene» (NOU, 2015:11).

Et stort flertall av utvalgets medlemmer, 10 av 14 medlemmer, konkluderte med at det ikke ville være hensiktsmessig å etablere en undersøkelseskommissjon for helse- og omsorgssektoren. Etter flertallets oppfatning var forventningene som ble skapt, blant annet av helse- og omsorgsminister Bent Høie, urealistiske å innfri. Med hensyn til tilgjengelig ressursbruk, ville sannsynligvis ikke en ny kommisjon make å kartlegge alle forhold i en gitt sak, som forutsatt av flere. Et helt sentralt spørsmål vedrørende hensiktsmessigheten til en undersøkelseskommissjon var om den ville ha en positiv effekt på pasientsikkerhetsarbeidet, utover



de tiltakene som allerede var på plass. Flertallet bemerket at det ikke var etablert tilsvarende undersøkelseskommisjoner i andre land, og at effekten derfor var ukjent. Med dette lagt til grunn konkluderte utvalgets flertall med at ressursene tiltenkt en undersøkelseskommisjon ville vært bedre anvendt på styrking av ledelseskompetanse i forebygging av uønskede hendelser, og videre at den viktigste læringen kom av at virksomhetene selv forpliktet seg til et større ansvar til å gjennomgå alvorlige uønskede hendelser.

Utredningen ble sendt på høring til relevante aktører 11. november 2015. Av de 83 innsendte høringsuttalelsene var ni helt uten merknader, og 24 uten særskilte merknader om en undersøkelseskommisjon. Av de 53 gjenværende uttalelsene derimot, var det 45 som støttet flertallet i utvalget, mot åtte for mindretallets (Regjeringen, 2015b). Blant aktørene som støttet flertallet argumenteres det særlig for at merverdien til den foreslåtte undersøkelseskommisjon ville være liten.

For mindretallet var det hensynet til de pårørende som trumfet flertallets innvendinger. Når det gjelder ressursbruken, ble det argumentert for at utgiftene samfunnet måtte bistå med i forbindelse med uønskede hendelser, uansett var langt høyere enn utgiftene til en undersøkelseskommisjon. En eventuell reduksjon i slike hendelser ville langt på vei gjøre dette til en fornuftig investering.

#### **Politiske føringer – lojalt embetsverk**

Alle innsendte høringssvar ble bearbeidet av Helse- og omsorgsdepartementet, og totaliteten i dette ble brukt til å formulere en proposisjonstekst. Et drøyt år etter NOU 2015:11 ble sendt på høring, fremmet Helse- og omsorgsdepartementet et lovforslag om en undersøkelseskommisjon for helsesektoren (Helse- og omsorgsdepartementet, 2017).

Proposisjonen ble behandlet av Helse- og omsorgskomiteen, som gav innstilling i saken 23. mai 2017 (Innst. 327 L (2016-2017)). Komiteens flertall, bestående av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, tilrådte Stortinget til å vedta lovforslaget. Flertallet mente at en undersøkelseskommisjon i større grad ville ivareta hensynet til pårørende enn eksisterende ordning, og viste også til komiteens egen høring «hvor høringsinstansene ga bred støtte til den foreslåtte loven» (Innst. 327 L (2016-2017), s. 7). De tre høringsinstansene flertallet her refererer til, var derimot samtlige uttalte tilhengere av en kommisjon. Komiteens høringsrunde var fraværende av røster mot en etablering, og denne brede støtten representerte ikke et uhildet utvalg. Den faglige motstanden blir heller ikke imøtegått av komiteen, eller som komiteens leder påpeker: «Jeg var så sikker på at dette var riktig å gjøre, at jeg brydde meg rett og slett ikke om det» (Kjos, personlig kommunikasjon, 21. november 2019).

Utvalgsflertallets argumenter vedrørende den manglende dokumenterte effekten av en undersøkelseskommisjon, avfeies også i den påfølgende stortingsdebatten, da en etablering ifølge representant Trøen fra Høyre:

...trolig vil føre til mer og bedre informasjon fra helsepersonell og andre aktører. Dermed vil sakene bli bedre belyst og bedre opplyst og gi bedre grunnlag for læring og forbedring i helse- og omsorgstjenesten (S.tid. (2016-2017), s. 3631).

Forslaget om *Lov om Statens undersøkelses-kommisjon for helse- og omsorgstjenesten* ble endelig vedtatt med 58 mot 36 stemmer (Lovvedtak 92 (2016–2017)).

## Drøfting

### Ekspertisering av politikktutforming?

Dersom en legger en ekspertiseringsstese til grunn, er antakelsen at ekspertutvalget gjennom sin spesialiserte kunnskap, og i lys av en kunnskapsbasert politikktutforming, har stadig mer innflytelse på politikken som føres. Deres muligheter for å utøve innflytelse er derimot begrenset, både av politisk ledelse og av det permanente byråkreatiets behov og muligheter for kontroll. I det følgende vil først slike kontrollmekanismer som har hatt betydning for Syse/Arianson-utvalgets arbeid bli belyst, før aspekter ved utvalgets arbeid som kan ha hatt innflytelse på det endelige politiske vedtaket, blir synliggjort.

Syse-utvalgets arbeid ble av politisk ledelse regulert gjennom to mandater, delvis gjennom sammensetning og delvis gjennom høringsprosedyrene. Det første mandatet ble formulert av Stoltenberg II (Regjeringen, 2013a), og tok i likhet med forutgående stortingsmelding (Helse- og omsorgsdepartementet, 2013) en bred tilnærming til oppfølging av alvorlige hendelser i helse- og omsorgssektoren. Dette svekket mulighetene for en sterk politisk styring, og ga Syse-utvalget stor fortolkningsmakt av problemer og tilhørende løsningsforslag. Med regjeringen Solbergs presiserte og utvidede mandat fra høsten 2013 endret dette seg, i særlig grad når det gjelder en undersøkelseskommissjon. Denne ble opprinnelig foreslått av Bent Høie med flere i 2010, ble igjen spesifisert i regjeringen Solbergs politiske plattform (Regjeringen, 2013b), og ytterligere presisert i utvidet mandat. Presiseringen i mandatet kan tas til inntekt for et ønske om ytterligere politisk kontroll omkring dette spørsmålet- ikke utelukkende begrenset til en etablering, men også vedrørende dens virke:

Kommisjonen skal ikke ta stilling til sivilrettslig eller strafferettslig skyld og ansvar. Kommisjonen avgjør selv omfanget av de undersøkelser som skal foretas, herunder vurdere undersøkelsens forventede sikkerhetsmessige verdi med hensyn til nødvendige ressurser. (Regjeringen, 2013b)

Syse-utvalget stod fremdeles fritt til å vurdere *om* en kommisjon var hensiktsmessig, men utvalgets handlingsrom til å påvirke politikktutforming må sies å ha blitt mindre. En lignende parallell til grad av politisk styring finner vi i sammensetning av utvalget. Utvalgets første sammensetning var som forventet (jf. Christensen & Holst, 2020) tungt besatt av eksperter innen helse og juss. Det forble den også i forbindelse med regjeringen Solbergs endringer, med unntak av innlemmelsen av tidligere leder for Havarikommisjonen for transport. Dette kan på den ene siden tolkes som et forsøk på å styre ekspertutvalgets diskusjoner og drøftelser i retning av et standpunkt for en etablering av kommisjon, men det kan også tolkes dithen at Havarikommisjonens tidligere leder satt på kunnskap og kompetanse som Syse-utvalget kunne dra nytte av i lys av utvalgets spesifiserte mandat.

Det ble avholdt fire høringer i forbindelse med denne saken, hvorav to ble arrangert av Stortingets helse- og omsorgskomiteé, en av Arianson-utvalget og en av departementet i tilknytning til NOU 2015:11. For både utvalgets høring, og for høringen i forbindelse med utvalgets NOU, var mulighetene for politisk kontroll mindre. Den første lå til utvalgets arbeid, en politisk detaljstyring her ville vært uhørt. For NOU-høringen var tilgangen åpen, hvem som helst kunne inngi høringssvar.

Politisk ledelses forsøk på å kontrollere denne prosessen finner vi derimot to steder. Vi ser det for det første i departementets høringsbrev til NOU 2015:11:

Regjeringen sier i plattformen; «Regjeringen vil etablere en permanent uavhengig undersøkelseskommisjon for uønskede hendelser.» Utvalget har utredet en modell for dette som et mindretall av utvalgets medlemmer støtter. Helse- og omsorgsdepartementet ber høringsinstansene spesielt om å vurdere den foreslåtte modellen og lovforslaget knyttet til dette. (Regjeringen, 2015b)

Til tross for at NOU 2015:11 tar for seg hele feltet av pasientsikkerhet og samfunnets oppfølging av den, er det kommentarer omkring regjeringens særskilte ønske om kommisjon som her bemerkes. Dette legger til grunn en politisk forutsetning som høringsaktørene nødvendigvis er nødt til å hensynta. Det andre tilfellet finner vi i helse- og omsorgskomiteens høring i forbindelse med behandling av Prop. 68 L (2016-2017). Universitetet i Stavanger, Pårørendegruppen – unaturlige dødsfall i norske sykehus og Landsforeningen for forebygging av selvskading og selvmord utgjorde høringsens tre instanser. Disse tre aktørene hadde til felles at de alle hadde avgitt høringsinnspill til NOU 2015:11, og at de alle var for opprettelse av en kommisjon. I komiteens innstilling viser flertallet til at «... høringsinstansene ga bred støtte til den foreslåtte loven» (Innst. 327 L (2016-2017), s. 7). Dette må betegnes som en høyst selektiv bruk (jf. «Cherry picking» som betegnet av Weiss (1979)) av innkomne synspunkt, all den tid 45 mot 8 høringsaktører allerede hadde uttrykt motstand mot en etablering i forbindelse med NOU2105:11.

For departementets del er utøvelse av kontroll knyttet til utarbeidelse av Prop. 68 L (2016-2017). Høringsssvarene til NOU 2015:11 ble av departementet samlet og bearbeidet, og totaliteten brukt til å formulere en proposisjonstekst. Arianson-utvalgets bidrag ble hovedsakelig begrenset til dens utledninger om kommisjonens utforming og juridiske grunnlag. Når det gjaldt faglige innsigelser, vektla departementet de politiske ønskene i langt større grad:

Her var den politiske bestillingen klar. Det skal etableres en undersøkelseskommisjon. Så da ble det egentlig bare å vurdere om det lovforslaget som ligger i NOUen, er det adekvat, bør det justeres? [...] men akkurat det å få på plass en slik kommisjon, det var en bestilling. (Mellomleder HOD, personlig kommunikasjon, 22. november 2019)

Hva gjelder Arianson-utvalgets innflytelse og beslutningsmakt, ses denne først og fremst gjennom deres utredning av undersøkelseskommisjonens organisatoriske og juridiske organisering. Dette forslaget ble som her påpekt ikke utfordret. Dette var riktignok nedfelt i utvalgets presiserte mandat, noe som kan tas tolkes som et forsøk på utøvelse av politisk kontroll, men det kan også tolkes dithen at denne kunnskapen i spenningen mellom juss og helse ikke fantes internt i departementet, noe som gav ekspertene og deres kunnskap forrang. Hendelsen som i minst mulig grad lar seg forklare i lys av en ekspertifiseringstese, er Helseministerens premature politiske konklusjon. Politisk ledelse var forventet å kontrollere ekspertutvalget gjennom ex-ante mekanismer, men denne forhåndskonkluderingen kom midt under utvalgets utredning. En mulig forklaring på dette kan være økt medietrykk, da først og fremst gjennom den såkalte «Daniel-saken». I perioden 20.06.14 – 25.06.14 ble det gjennom syv artikler tegnet et bilde av et helsevesen uten evne eller ønske til å lære av egne feil, med tette og uheldige bånd til Statens helsetilsyn<sup>1</sup>. Helseministeren ble presset til å gi en uttalelse, og det var i denne sammenheng ministeren gav en uforbeholden lovnad om at en kommi-

1. For en fullstendig oversikt, se Magnussen (2020a), s. 136.

sjon ville se dagens lys. Et slikt stort medietrykk kan ha framtvunget et behov for kontroll fra politisk ledelse, både for å vise handlekraft og for å gi de politiske ønskene forrang, noe en garanti om en undersøkelseskomisjon også gav.

### Politisering av embetsverket og ekspertisen?

Gitt et politiseringsperspektiv, er det her forventet at de politiske beslutningstakerne vil ha et ønske om å politisere utredningsprosessen, slik at de faglige anbefalingene er i tråd med ønsket politikk. En slik politisering vil kunne foregå ved at saken gjøres til gjenstand for offentlig og/eller politisk debatt ved at Syse/Arianson-utvalgets tilrådninger blir tolket i en politisk og ikke vitenskapelig ramme, eller ved at politiske aktører bevisst forøker å intervernere, eksempelvis ved å minimere utvalgets fortolknings- og beslutningsmyndighet. Gitt at ekspertrådene ikke er i tråd med de politiske ønskene, vil dette føre til en konflikt mellom embetsverket og deres faglige uavhengighet på den ene siden, og politisk ledelse og forventninger om politisk lojalitet på den andre.

Forventningen om en politisert utredningsprosess ser ut til å delvis stemme. Gjennom utarbeidelse av nytt mandat og gjennom endringer av utvalgets sammensetning, ser vi en strategisk utøvelse av politisk kontroll. Denne utøvelsen av kontroll kan knyttes til ønsker om å trekke utredningsprosessen i en bestemt politisk retning, men om vi legger til grunn politisering i betydningen politiske intervensjoner, er det få eksempler på det. Utvalget var fritt for partipolitiske representanter, og det stod fritt til å konkludere på et selvstendig faglig grunnlag. Unntaket her er helseministerens premature konkludering om etablering. Dette var et faglig spørsmål, hvor utvalget i kraft av sin kompetanse skulle vurdere hvorvidt det var hensiktsmessig å etablere en undersøkelseskomisjon. Før utvalgets konklusjoner forelå, ble dette upolitiske spørsmålet politisk besvart.

En politisering av ekspertkunnskapen er det også lite som tyder på. Rådene som lå til grunn for kommisjonens organisatoriske virke, var som vist ekspertenes, og var ikke gjenstand for forsøk på politisk innramming. Flertallets konklusjon om å ikke etablere en kommisjon ble heller ikke forsøkt politisert, i stedet ble mindretallets argumenter vektlagt i den påfølgende prosessen.

Om vi ser saken i lys av en generell forståelse av politiseringsbegrepet, enhver politisk inntrengning i upolitiske spørsmål, kan enkelte mulige forsøk på politisering identifiseres. Universitetet i Stavanger argumenterte i sitt høringsvar for at «Norge har som mål å bli verdensledende innen pasientsikkerhet og bør dermed lede an i dette arbeidet», et argument gjentatt i Prop. 68 L (2016-2017), og siden også i den påfølgende stortingsdebatten av Høyres Tone Wilhelmsen Trøen:

Jeg tror at vi som stemmer for denne undersøkelseskomisjonen i dag, kanskje gjør det for at Norge skal bli verdensledende innen pasientsikkerhet, for det er et utrolig bra og helt riktig mål (S.tid. (2016-2017), s. 3631)

Spørsmålet om etablering av en kommisjon var i utgangspunktet et faglig spørsmål, og basert på sin ekspertise anbefalte ekspertene at denne ikke burde etableres. Her ser vi derimot at spørsmålet er gitt en politisk dimensjon, hvor det ikke er et teknisk spørsmål om hva som er faglig tilrådelig, det handler om politisk ansvarlighet og politiske ambisjoner. Forventningen om konflikt mellom de politiske beslutningsaktørene og embetsverket er heller ikke innfridd. Grunnen til dette kan vi se i lys av det permanente embetsverkets vilighet til å følge de politiske ønskene. Etter høringsfristen til innspill for NOU 2015:11 var passert, ble høringsinnspillene inntatt i helseerettsavdelingen for departementets videre

arbeid. Resultatet av dette arbeidet ble synliggjort i form av et beslutningsnotat, som igjen ble forelagt politisk ledelse for avgjørelser om hvilken vei en skulle gå videre. Samhandlingen mellom politisk ledelse og byråkratiet kom også til uttrykk i andre konstallasjoner:

I store saker [som denne] ... er det ikke så sjelden med denne regjeringen, med denne ministere, at han har såkalte miniseminarer, hvor administrasjonen og politisk ledelse møtes, og hvor gjerne fagavdelingen legger fram noen faglige vurderinger. Og så responderer politikerne på det, om det er den veien vi skal gå eller ikke og sånne ting. (Mellomleder HOD, personlig kommunikasjon, 22. november 2019)

I departementets lovproposisjon (Helse- og omsorgsdepartementet, 2017) gjengis riktignok flertallet i Arianson-utvalgets argumenter mot en etablering av kommisjonen, likeså høringsinstansene som gav støtte til utvalgets flertall. Et gjennomgående argument for en etablering av en undersøkelseskommisjon, var at det ville sikre økt uavhengighet. I særlig grad ble Statens helsetilsyns for tette bånd til helsetjenesten trukket fram som et problem til hinder for forebygging og læring, og som et sterkt argument for en undersøkelseskommisjon (se Pårørendegruppen – unaturlige dødsfall i norske sykehus, 2016). Dette brukes også av departementets proposisjonstekst som en viktig grunn for etablering av en kommisjon, hvor det pekes på at denne: «... skal ha en helt selvstendig stilling og vil ikke være tilknyttet helse- og omsorgstjenesten, tilsynsmyndighetene, Helsedirektoratet eller andre instanser i helseforvaltning» (Helse- og omsorgsdepartementet, 2017, s. 23). Embetsverket i departementet peker derimot ikke på uavhengighetsargumentet som et vesentlig stort problem i etterkant:

[I] mitt hode, og tror jeg de fleste som er innblandet i dette vil si, så er i prinsippet helsetilsynet faglig uavhengig» (Mellomleder HOD, personlig kommunikasjon, 22. november 2019).

Andre argumenter framsatt mot en etablering, slik som antatt merverdi gitt ressursbruk eller muligheter for intern læring, blir i det vesentlige ikke adressert av departementet utover at de blir gjengitt. I det store og hele speiler departementets utarbeidede proposisjonstekst de politiske ønskene tidligere framsatt av politisk ledelse:

Tror egentlig at Bent Høie var ganske klar på at han ville ha en frittstående kommisjon på helseområdet. Og liksom var det i hovedtrekk skal være, sånn som det har blitt. Jeg tror han hadde det ganske klart for seg tidlig i prosessen. (Mellomleder HOD, personlig kommunikasjon, 22. november 2019)

Byråkratiets villighet til å følge politiske signalene synes å ha vært stor, og byråkratiet synes også å ha pleiet en tett kontakt med politisk ledelse underveis i dette arbeidet. Departementet gjorde heller ingen selvstendige undersøkelser av de faglige innvendingene mot en etablering av en undersøkelseskommisjon, noe som også underbygger et slikt argument om politisk responsivitet. Høringsinstitusjonens rolle synes å ha vært underordnet politiske ønsker:

[H]øringsinstitusjonen er en veldig viktig del av det norske demokratiet. Så derfor er det å sende blekken på høring, det er en viktig ting. Det ble kanskje ikke så viktig med denne. (Mellomleder HOD, personlig kommunikasjon, 22. november 2019)

Relasjonen mellom politisk ledelse og embetsverket har vært preget av høy responsivitet, og embetsverket har i stor grad fungert som sekretariat for politisk ledelse. Hvorvidt dette kan tas til inntekt for politisering, eller om dette bare er en forvaltningspolitisk oppgave, kan dis-

kuterer. Jf. Jacobsen (1960) er det slik at hensynet til politisk lojalitet trumfer hensynet til faglig uavhengighet, noe som i så fall peker i retning av sistnevnte forståelse.

## Konklusjon

Innledningsvis ble det stilt spørsmål om innslag av politisering og/eller ekspertifisering kunne bidra til å forklare etableringen av UKOM.

En økt avhengighet av akademisk kunnskap og eksperter i offentlig politikktutformingsprosesser kan som nevnt bane vei for ekspertinnflytelse, noe som her er undersøkt gjennom deres makt til å fortolke, makt til å beslutte og deres tilstedeværelse i prosessen. Regjeringen Solbergs spesifiserte mandat ga tydelige føringer på utvalgets oppgaver, noe som betød lite rom for egne fortolkninger av problem og mulige løsninger for utvalgets del. Behovet for politisk kontroll grunnet offentlig søkelys, har også minsket ekspertenes innflytelse. Ekspertenes inntog vises først og fremst gjennom politikernes avhengighet av deres spesialiserte kompetanse, noe som her ses gjennom ekspertutvalgets innflytelse over UKOMs organisatoriske utforming og juridiske karakter. Utover dette har ekspertenes innflytelse vært særs begrenset. Hesstvedt (2018) viser til at det har foregått en ekspertifisering av utredningsvesenet over tid, og stiller videre spørsmål ved om dette – gitt politikernes økende avhengighet av ekspertenes spisskompetanse – også betyr at disse har fått mer innflytelse over selve politikktutformingen. I dette tilfellet er svaret nei. Dette skyldes politisk ledelses iverksatte kontrollmekanismer, både skriftlige mandater og formelle prosedyrer. En ekspertifisering av utredningsvesenet gir kanskje et vitenskapelig betinget saksgrunnlag, men utredningsprosessen kan også utformes slik at dette i stor grad samsvarer med de politiske ønskene.

Politiseringen ble undersøkt langs dimensjoner av prosess og strategi. Politisering som prosess ses gjennom sakens offentlige søkelys og tverrpolitiske fokus. Når det gjelder strategi og politisk intervensjon, er dette aller tydeligst i helseministerens forhåndskonkludering om etablering. Spørsmålet om kommisjonens hensiktsmessighet var et teknisk spørsmål, ikke et politisk et. Det ble derimot politisk besvart, noe som kan tas til inntekt for politisering av utredningsarbeidet. Denne saken viser videre et politisk lojalt embetsverk. Hvorvidt dette sammenfaller med et *politisert* embetsverk, er det ikke grunnlag for å fastslå, men det støtter heller ikke oppunder forestillingen om et faglig uavhengig embetsverk. Ikke uventet (jf. Jacobsen, 1960; Grønlie, 2017), men et spørsmål for videre drøfting er i hvor stor grad den faglige uavhengigheten må vike for en politisk lojalitet.

Det er dermed ikke grunnlag for å konkludere med at denne prosessen har vært *sterkt* politisert eller ekspertifisert, men som vist kan deler av disse trekkene i en utfyllende funksjon bidra til å kaste lys over den. Trekk fra ekspertifiseringen har gitt de politiske beslutningstakerne et solid faglig grunnlag å fundere beslutningen på, samtidig som et lojalt embetsverk har sørget for et forslag om etablering i tråd med de politiske ønskene. Disse utviklingstrekkene har ikke stått i et likevektsforhold til hverandre. Oppsummert viser denne artikkelen at under gitte forutsetninger, eksempelvis ved behov for politisk kontroll, er politikktutforming mer preget av politisering enn av ekspertifisering.

For å kunne si noe mer om dette i et større perspektiv, er det avgjørende med mer statsvitenskapelig forskning. Politiske ansettelser i byråkratiet, en såkalt formell politisering, er blitt viet mye oppmerksomhet i norske og internasjonale studier. For å kunne forstå og forklare fremtidige politiske beslutningsprosesser og utredninger, må derimot byråkratiets villighet til å ta politiske hensyn i sitt arbeid også undersøkes i langt større grad. Dette forutsetter mer generell kunnskap i spennet mellom politisering og ekspertifisering.

En takk rettes til alle som har lest gjennom og kommentert tidligere versjoner av denne artikkelen, både kolleger ved UiB, gjesteredaktører og fagfeller. En særlig takk til professor Per Læg Reid for nyttige kommentarer og innspill.

## Litteratur

- Andersson, M. (2018). *Kampen om vitenskapeligheten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Askim, J., Bach, T., & Christensen, J. G. (2018). Policy Advisory Systems and the Politicization of the Permanent Bureaucracy: A Comparison of Denmark and Norway. Paper presentert på ECPR General Conference, 22.–25. august 2018, Hamburg. <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/610de1c0-2cd5-4cbc-ba42-8102975b7fb0.pdf>
- Bach, T., Hammerschmid, G. & Löffler, L. (2020). More Delegation, More Political Control? Politicization of Senior-level Appointments in 18 European Countries, *Public Policy and Administration*, 35(1), 3 – 23. <https://doi.org/10.1177/0952076718776356>
- Boin, A., Lodge, M. & Luesink, M. (2020). Learning From the COVID-19 Crisis: an Initial Analysis of National Responses, *Policy Design and Practice*, 3(3), 189 – 204. <https://doi.org/10.1080/25741292.2020.1823670>
- Boswell, C. (2009). *The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Campbell, C., & Wilson, G. K. (1995). *The End of Whitehall: Death of a Paradigm?* New Jersey: Blackwell Publishers.
- Christensen, J. & Hesstvedt, S. (2019). Expertisation or Greater Representation? Evidence from Norwegian Advisory Commissions, *European Politics and Society* 20(1), 83 – 100. <https://doi.org/10.1080/23745118.2018.1515861>
- Christensen, J. & Hesstvedt, S. (2021). *Political and Administrative Control of Expert Groups – a Mixed-methods Study*. Sendt utgiver, under vurdering.
- Christensen, J. & Holst, C. (2020). *Ekspertenes inntog*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P. & Trondal, J. (2018). *Sentralforvaltningen. Stabilitet og endring gjennom 40 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P. & Aars, J. (2014). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cooper, C. A. (2020). Politicization of the Bureaucracy across and within Administrative Traditions, *International Journal of Public Administration*, 44(7), 564 – 577. <https://doi.org/10.1080/01900692.2020.1739074>
- Dahlström, C. & Niklasson, B. (2013). The Politics of Politicization in Sweden, *Public Administration*, 91(4), s. 891 – 907. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2012.02113.x>
- Dokument 8:106 S (2009-2010). Representantforslag fra stortingsrepresentantene Bent Høie og Sonja Irene Sjøli om bedre rettssikkerhet for pasienter.
- Egeberg, M. (1981). *Stat og organisasjoner: flertallsstyre, partsstyre og byråkrati i norsk politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eichbaum, C. & Shaw, E. (2007). Ministerial Advisers and the Politics of Policy-Making: Bureaucratic Permanence and Popular Control, *Australian Journal of Public Administration*, 66(4), 453 – 467. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00556.x>
- Farsund, A. A. (2020). Politicization Strategies in Domestic Trade Policy Making: Comparing Agriculture and Seafood Sectors in Norway, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, <https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1755839>

- Feindt, P. H., Scwindenhammer, S. & Tosun, J. (2020). Politicization, Depoliticization and Policy Change: A Comparative Theoretical Perspective on Agri-food Policy. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, s. 1-17. <https://doi/full/10.1080/13876988.2020.1785875>
- Fretheim, A. (2013). Kunnskapsbasert politikktutforming, *Norsk Epidemiologi*, 23(2), 205 – 210. <https://doi.org/10.5324/nje.v23i2.1645>
- Gjerde, R. (2014a, 22. juni). Sykehusledere hindrer varsling om feilbehandling, *Aftenposten*, del 1, s. 5.
- Gjerde, R. (2014b, 25. juni). «Det skjer feil som dekkes over. Det er alvorlig.», *Aftenposten*, del 1, s. 4-5.
- Góra, M., Holst, C. & Warat, M. (2018). *Expertisation and Democracy in Europe*. London: Routledge.
- Grønlie, T. (2017). Politikkens retrett og statens fragmentering – eller politisering og integrasjon? Et gjensyn med Makt- og demokratiutredningen 1998-2003, *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 33(2), 172-187. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2017-02-05>
- Hesstvedt, S. (2018). Ekspertifisering» av offentlige utvalg? En studie av akademikerens deltakelse i NOU-utvalg fra 1972 og til i dag, *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 2(5), 381-400. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2018-05-03>
- Holst, C. (2017). Kunnskapsbasert politikk – et demokratisk problem? *Stat & Styring*, 27(3), 6-9. <https://doi.org/10.18261/issn0809-750x-2017-03-03>
- Hustedt, T. & Salomonsen, H.H. (2014). Ensuring political responsiveness: politicization mechanisms in ministerial bureaucracies, *International Review of Administrative Sciences*, 80(4), 746–765. <https://doi.org/10.1177/0020852314533449>
- Innst. 327 L (2016-17). Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om lov om Statens undersøkelseskommisjon for helse- og omsorgstjenesten.
- Jacobsen, K. D. (1960). Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen, *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 1(1), 231- 248.
- Johannessen, P. L. (2020) *Fylkesmenns politiske bakgrunn: Politiske interesser eller meritt?* (Masteroppgave, Universitetet i Oslo). <https://www.duo.uio.no/handle/10852/80104>.
- Kitcher, P. (2011). Public Knowledge and its Discontents, *Theory and Research in Education*, 9(2), 103 – 124. <https://doi.org/10.1177/1477878511409618>
- Kolltveit, K. og Thorsen, I. V. (2018) De politiske rådgiverne: unge broilere eller betrodde (fag)medarbeidere? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 34(1), 21-39. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2018-01-02>
- Kriesi, H., Grande, E., Dolezal, M., Helbling, M., Höglinger, D., Hutter, S., & Wüest, B. (2012). *Political Conflict in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lavazza, A. & Farina, M. (2020). The Role of Experts in the Covid-19 Pandemic and the Limits of Their Epistemic Authority in Democracy, *Front Public Health*, 14(8), 1 – 11. <http://doi.org/10.3389/fpubh.2020.00356>
- Lovvedtak 92 (2016-2017). Vedtak til lov om Statens undersøkelseskommisjon for helse- og omsorgstjenesten.
- Magnussen, C. H. (2020a). *Etablering av UKOM mot alle odds. Om hvordan politisk styring trumfet faglige råd* [Masteroppgave/Universitetet i Bergen]. Boria.
- Magnussen, C. H. (2020b). Etableringen av Undersøkelseskommisjonen for helse og omsorgssektoren, *Stat & Styring*, 30(4), 52 – 55. <https://doi.org/10.18261/issn0809-750x-2020-04-15>
- Meld. St. 10 (2012-2013) *God kvalitet – trygge tjenester. Kvalitet og pasientsikkerhet i helse- og omsorgstjenesten*. Helse- og omsorgsdepartementet <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-10-20122013/id709025/>
- Mulgan, R. (2008). How Much Responsiveness is Too Much or Too Little? *Australian Journal of Public Administration*, 67(3), 345 – 356. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2008.00592.x>



- NOU 2015:11. (2015). *Med åpne kort. Forebygging og oppfølging av alvorlige hendelser i helse- og omsorgstjenestene*. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-11/id2459861/>
- Peters, B. G. & Pierre, J. (2004). *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*. London: Routledge.
- Peters, B. G. (2013). Politicization: What is it and why should we care? I Neuhold, C., Vanhoonacker, S. & Verhey, L. (Red.), *Civil Servants and Politics: A Delicate Balance* (s. 12–24). London: Palgrave Macmillan.
- Prop. 68 L (2016-2017). *Lov om Statens undersøkelseskommissjon for helse- og omsorgstjenesten*. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-68-l-20162017/id2544823/>
- Pårørendegruppen – unaturlige dødsfall i norske sykehus. (2016, 18. juni). Gi oss en helsefaglig undersøkelseskommissjon, *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/yE9Mr/gi-oss-en-helsefaglig-undersokelseskommissjon>
- Regjeringen. (2013a). *Mandat for utvalg: oppfølging av alvorlige hendelser og mistanke om lovbrudd i helse- og omsorgstjenesten*. [https://www.regjeringen.no/contentassets/89da5980793c4880a835ca8ae472337c/mandat\\_for\\_utvalg\\_210613.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/89da5980793c4880a835ca8ae472337c/mandat_for_utvalg_210613.pdf)
- Regjeringen. (2013b). *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf>
- Regjeringen. (2013c). *Presisering og utvidelse av mandat: oppfølging av alvorlige hendelser og mistanke om lovbrudd i helse- og omsorgstjenesten*. [https://www.regjeringen.no/contentassets/89da5980793c4880a835ca8ae472337c/nytt\\_mandat\\_syse-utvalget\\_221113.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/89da5980793c4880a835ca8ae472337c/nytt_mandat_syse-utvalget_221113.pdf)
- S.tid (2010-2011). Stortingsforhandlinger.
- S.tid (2016-2017). Stortingsforhandlinger.
- Slagstad, R. (1998). *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax.
- Syse, A. (2014, 11. juli). Exit Syse-utvalget, *Aftenposten*, del 2, s. 8-9.
- Tellmann, S. M. (2016). *Experts in Public Policymaking: Influential, Yet Constrained* (Doktoravhandling) Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Turner, S. (2003). *Liberal Democracy 3.0: Civil Society in an Age of Experts*. London: Sage.
- Van der Meer, F., Steen, T. & Wille, A. (2007). Western European Civil Service Systems: A Comparative Analysis. I Raadschelders, J. C. N., Toonen, T. A. & van der Meer, F. (Red.) *The Civil Service in the 21st Century: Comparative Perspectives* (s. 34 – 49). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Vibert, F. (2007). *The Rise of the Unelected. Democracy and New Separation of Powers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weiss, C. H. (1977). Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research, *Policy Analysis*, 3(4), 531-545. [https://www.jstor.org/stable/42783234?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/42783234?seq=1#metadata_info_tab_contents)
- Weiss, C. H. (1979). The Many Meanings of Research Utilization, *Public Administration Review*, 39(5), 426-431. <https://doi.org/10.4324/9781003246299-3>