

Anders Eskil Haga Wold

Klimadiskurs i Norge og Storbritannia

En diskursiv analyse av utvalgsrapporter

Mastergradavhandling
SA-MAS5030-1 23V
2023

Fakultet for
USN Handelshøyskolen

Institutt for
økonomi, historie og
samfunnsvitenskap

Universitetet i Sørøst-Norge

Fakultet for USN Handelshøyskolen

Institutt for økonomi, historie og samfunnsvitenskap

Postboks 4

3199 Borre

<http://www.usn.no>

© 2023 Anders Eskil Haga Wold

Denne avhandlingen representerer 30 studiepoeng

Sammendrag

Denne oppgaven har sett på sammenhengen mellom ekspertutvalg og klimadiskurser i Norge og Storbritannia. For å gjøre dette har oppgaven sett på datamateriale i form av to dokumenter, ett fra hvert land, produsert av offentlige nedsatte ekspertutvalg. De to dokumentene er NOU 2018: 17 klimarisiko og norsk økonomi, og UK Climate Change Risk Assessment 2017 Synthesis Report for Norge og Storbritannia respektivt. Oppgaven går også kort igjennom tidligere forskning relatert til klimadiskurser i de to landene, og hvordan eksperter og ekspertutvalg anvendes av beslutningstakere. Oppgaven skildrer ut diskursene observert i de to dokumentene. I tillegg trekker oppgaven inn den akademiske bakgrunnen til ekspertene som deltok i utvalgene som produserte dokumentene. Det forsøkes så å sammenlikne de to dokumentenes diskurser og ekspertutvalgene, for å påpeke hvordan forskjellige ekspertperspektiver kan påvirke klimadiskurser. Oppgaven påpeker at de to landene representerer forskjellige diskurser, noe som kan tilbakeføres til forskjellene innenfor utvalgene som produserte dokumentene. Oppgaven konkluderer med at medlemskapet i og arbeidsmetoden for slike ekspertutvalg kan påvirke resultatet i rapportene vesentlig.

Innhold

Sammendrag	2
Forord	5
1 Innledning	6
2 Bakgrunn, tidligere forskning og rammeverk	8
2.1 Klimadiskurs i Storbritannia	8
2.2 Klimadiskurs i Norge	9
2.3 Sammenligning: Norge og Storbritannia	9
2.4 Klima og miljø - en definisjon	10
2.5 Økologisk modernisering	11
2.6 Eksperters betydning for klimapolitikken; tilbakeblikk	12
2.7 Rollen eksperter har i politikkutforming	12
2.8 Ekspertutvalg som en arena for ekspertinnflytelse	14
2.9 Offentlige utvalg i Norge og Storbritannia	16
Norge	16
Storbritannia	16
2.10 Midlertidige og permanente ekspertutvalg	17
3 Metode	19
3.1 Design	19
3.2 Diskursanalyse	20
3.3 Fremgangsmåte	23
3.4 Datakilder	24
3.5 Litteratursøk	25

3.6 Begrensninger	26
4 Analyse	27
4.1 Dokumenter	27
NOU 2018: 17 Klimarisiko og norsk økonomi	27
UK Climate Change Risk Assessment 2017	28
4.2 Ekspert	29
Norge	29
Storbritannia	30
4.3 Diskurser	31
Hva er truet?	35
Hva må gjøres?	36
Hvem skal handle?	37
Hva er vanskelig?	38
Hva er målet?	39
Observerte diskurser i dokumentene	39
NOU 2018: 17 Klimarisiko og norsk økonomi	40
UK Climate Change Risk Assessment 2017 Synthesis Report	40
5 Diskusjon	43
5.1 Ekspert, kunnskap og demokrati	43
5.2 Diskursive trender i Norge og Storbritannia	45
6 Konklusjon	48
Litteraturliste	52
Oversikt over tabeller og figurer	56

Forord

Jeg vil gjerne takke veilederen min, Silje Maria Tellmann, for flott samarbeid og kommunikasjon under denne masteroppgaven. Hun har motivert meg enormt og gitt gode råd for utførelsen av oppgaven.

USN Campus Vestfold, 15/09/2023

Anders Eskil Haga Wold

1 Innledning

Målet for denne oppgaven er å granske sammenhengen mellom etablerte ekspertdiskurser og klimapolitikk gjennom en dokumentanalyse av utvalgsrapporter fra henholdsvis Norge og Storbritannia, NOU 2018: 17 og UK Climate Change Risk Assessment 2017 Synthesis Report. Målet er å utforske hvilke diskurser relatert til klima og miljø som eksisterer i de to dokumentene. Med utgangspunkt i litteratur om diskursanalyse, legger oppgaven til grunn at diskurser ikke oppstår spontant eller radikalt, og oppgaven vil derfor se på tidligere diskurser om klima for å forstå dagens diskurser om klimapolitikk slik de kommer til uttrykk i de to utvalgsrapportene. For å kunne belyse hvordan klimadiskurser utvikles, vil oppgaven også ta for seg betydningen av eksperters deltakelse i offentlige utvalg og problematikk relatert til ekspertstyre, og hvilke roller eksperter har i utvalg og som utøvere av uformell makt og innflytelse i samfunnet.

Studien tar for seg et tema som har blitt stadig viktigere i vår tid. At klimaendringer er menneskeskapte er i dag bredt anerkjent og støttet opp vitenskapelig. Klimaendringer tar stadig mer plass i offentlig debatt og diskusjon, og det er liten grunn til å tro at klimaendringer blir et mindre viktig tema i offentlighetens øyne fremover. Klimaendringer blir forstått både som en konsekvens av menneskelig aktivitet, men også som et hinder eller et farlig fenomen som er vanskelig å forstå og håndtere politisk. Kompleksiteten ved forståelsen av klimaendringer og diskursene rundt det, gjør at det er en sentral politisk problemstilling i moderne tid. Hvordan klima- og miljøpolitikk blir forstått er viktig for å kunne forutsi hva slags politiske tiltak som etableres. Hvilken informasjon og hvordan den er utarbeidet spiller også en rolle for beslutningstakere. Transparens og inklusjon er sentralt i demokratiske samfunn, og innblikk i politiske beslutninger er grunnleggende for legitime beslutninger i demokratier. Det er derfor relevant å studere hvor politikere søker etter kunnskap for å løse fremtidige problemer relatert til klimakrisen. Mye tid og oppmerksomhet er tildelt studier av eksperter og klima- og miljøpolitikk som separate emner. Det er derimot mindre litteratur om samspillet mellom ekspertkunnskap og klima- og miljøpolitikk, spesielt hvordan eksperter former diskurser om klima og miljø. Denne oppgaven forsøker derfor å bedre forstå klimapolitikk som et diskursivt fenomen med røtter i ekspertkunnskap.

Oppgaven tar i bruk et kvalitativt design samt diskursanalyse. Med dette menes at oppgaven tar for seg to spesifikke caser av klimapolitiske dokumenter som undersøkes for å forstå fenomenet av ekspertbaserte klimapolitiske diskurser bedre. Casene er hentet fra Norge og Storbritannia, og hviler på en analyse av dokumenter som er produsert av offentlig oppnevnte ekspertutvalg som har vært førende for den overordnede klimapolitikken i de to landene. Målet med dokumentene har vært å informere beslutningstakere og anbefale mulige fremtidige tiltak. Ett dokument er utvalgt for hvert land, og de er analysert i dybden for å utforske hva som kjennetegner diskursene om klimapolitikk i hvert av landene. For å forstå

bakgrunnen for diskursene, kobles diskursanalysen til en analyse av utvalgsmedlemmene, i form av deres faglige bakgrunn og utdanning. Formålet med dette har vært å påvise koblinger mellom diskursene og ekspertene som bidragsytere til utvalg, og åpne for videre analyse av klimapolitikk som en diskursiv ekspertinformert sfære.

Problemstillingen i oppgaven omhandler samspillet mellom ekspertkunnskap og ekspertdiskurser og politiske tiltak rettet mot klima og miljø. Målet er å kunne kontrastere klimapolitiske diskurser i Norge med et annet land, både før og nå. Ekspertenes rolle og hvordan de underbygger, endrer og deltar i slike diskurser står også sentralt i denne oppgaven. Med eksperter menes her forskere og den faglige kompetansen de bidrar med i offentlige diskurser. Oppgaven skal derfor besvare følgende forskningsspørsmål:

- 1) Hvilken rolle har ekspertutvalg hatt for utviklingen av klimadiskurser i Norge og Storbritannia?

2 Bakgrunn, tidligere forskning og rammeverk

I dette kapittelet vil jeg først ta for meg historiske klimadiskurser i Norge og Storbritannia og klima og miljø som fenomen. Deretter vil jeg gå igjennom eksperter og deres rolle i moderne samfunn og politikk. Til sist kobles eksperter med utvalg konseptuelt, og forskjellene mellom ulike typer utvalg trekkes frem.

Miljøpolitikk og klimaendringer begynte å få oppmerksomhet på 60-tallet og utover. Klima og miljø er et komplekst fenomen med en lang historikk, og har dermed også gjennomgått mange diskursive perioder gjennom tiden. I tillegg har det også oppstått mange uenigheter mellom de ulike aktørene i klimapolitikken. Man kan for eksempel observere konflikter mellom internasjonale aktører og nasjonale institusjoner og deres interesser (Owens, 2015, s. 23). I nyere tid er klimaendring politisk et globalisert fenomen som omhandler mer enn bare nasjonale grenser, og dette øker kompleksiteten for aktører og vanskeliggjør måter å håndtere klimaproblemer på (McDonald, 2013, s. 42-45).

Det er dermed selvsagt at en ensartet beskrivelse av klimapolitikk er prekært med tanke på den store variansen av perspektiver som eksisterer. Det kan likevel påpekes at det nettopp er forskjellene mellom slike perspektiver som danner grunnlaget for videre innovasjon. Konfliktene mellom ulike interessenter og aktører, synspunkter de fremmer eller motkjemper, danner en del av det helhetlige bildet på klimapolitikk. Det er dermed opplysende å undersøke noen slike utviklinger og motsetninger historisk for å vise bakteppet til den moderne senen som klima- og miljøpolitikk opptrer på.

2.1 Klimadiskurs i Storbritannia

Storbritannias klimapolitikk har gjennomgått flere faser siden 1960-tallet. Susan Owens skiller ut fire distinkte perioder fra 1960 til moderne tid i britisk miljøpolitikk. Periodene preges av unike diskurser og synspunkter, som ofte i stor grad er reflektert i nasjonale politiske beslutninger (Owens, 2015, s. 24-26). Overgangene mellom periodene var likevel ikke lineære, i den forstand at den ene perioden kulminerer med en utvikling som sømløst leder inn i en ny «epoke» av klimadiskurs og politikk. I stedet fremtrer det ofte at spesielle hendelser og utviklinger utenifra påvirker og endrer kursen for det politiske narrativ, og skifter det politiske fokus til nye problemer (Owens, 2015, s. 42). De fire periodene nevnt ovenfor kan utdypes videre. Den innledende perioden rundt 1960 var en som kan beskrives som en oppvåkning. For første gang fremsto miljø som noe viktig og noe som måtte problematiseres. Sentrale hendelser illustrerte for offentligheten hvilke konsekvenser uansvarlig menneskelig adferd hadde for miljøet, og dette var et viktig vendepunkt (Owens, 2015, s. 26-27). Den andre perioden på 80-tallet under en konservativ regjering skulle vise seg å være en lignende videreføring av den samme utviklingen. Privatisering og økt fokus på økonomiske perspektiver og effektivitet medførte paradoksalt nok et økt fokus på konsekvenser for miljøet, og en større skepsis til bedrifters evne til selvregulering (Owens, 2015, s. 29-33).

Samtidig dukket det opp konflikter mellom Storbritannia og EU, som i økende grad stilte seg på motsatte sider av debatter rundt miljø (Owens, 2015, s. 31).

Denne polariseringen mellom EU og Storbritannia viser til ett eksempel på hvordan globale perspektiver ikke alltid er parallelle. Den tredje perioden beskrives som klimaendringenes tidsalder fra 1992-2008. Denne perioden kan oppsummeres som en vending bort fra utslipp som rent lokale problemer relatert til helse og sikkerhet først og fremst, til et synspunkt der miljø og klima var et omfattende og globalt fenomen (Owens, 2015, s. 35-38). Den fjerde og siste perioden fra 2008 og utover kan beskrives som en avvikling og avsporing. Takket være økonomiske nedgangstider tok klima og miljø et baksete i offentlighetens øyne. Det kan sies at økonomiske prinsipper, som tidligere understøttet et fokus på klima med konsepter som bærekraft og grønn omstilling, nå var en negativ faktor som endte med en nedprioritering av klima og miljø (Owens, 2015, s. 40-41). Perspektivet endret seg fra et hvor økonomiske faktorer ble sett på som en argumentasjon for klimaregulering, til ett hvor økonomiske argumenter frarådet regulering og endringer.

2.2 Klimadiskurs i Norge

I Norge kan man også argumentere for at klimapolitikken har vært preget av forskjellige distinkte diskurser over tid. I perioden fra 1989 til 1992 dominerte en økonomisk forståelse blant Norges beslutningstakere når det gjaldt miljø. Perspektivet var forankret i det som kalles for «økologisk modernisering» og fremhevet hvordan økonomisk vekst og bærekraft ikke var nødvendige motsetninger, tvert imot, begge tankegods støttet opp om hverandre (Tellmann, 2012, s. 737). Dette økonomiske perspektivet Norge hadde ovenfor miljø ble videreført etter 1992, men under andre premisser. I stedet for å anvende skattebaserte midler som det sentrale virkemiddelet for å løse klimaproblematikk, var det nå et internasjonalt kvotesystem som ble dominerende (Tellmann, 2012, s. 740-744). Dette var likevel en videreføring av det økonomiske perspektivet. Direkte insentiver og kostnader ble erstattet av en nasjonal proteksjonisme ovenfor utsatte sektorer, som kunne rammes av for store kostnader grunnet omstilling. Den siste norske diskursen innenfor klimapolitikk kjennetegnes av en optimistisk vending mot teknologiske løsninger. Selvsagt var det slik at teknologi også var i fokus innenfor tidligere debatter rundt klima. Teknologi ble tidligere sett på som pådriver for endringer, eller som et offer for økologiske beslutninger som la vanskelige betingelser for økonomisk vekst. I denne siste epoken fra rundt 2006 og utover endret perspektivet seg, og teknologi ble fremstilt som en håpefull løsning på klimaproblemer (Tellmann, 2012, s. 747). Haugseth et al. (2016) sin analyse av klimadiskurs i Norge viser til en redusert tiltro til markedsinspirert logikk fra 2007-2013 (s. 303). Det påpekes at det eksisterer et språk mellom myndighetene som fortsatt støtter seg på markedsprinsipper, og den offentlige opinionen (Haugseth et al., 2016, s. 309).

2.3 Sammenligning: Norge og Storbritannia

Sammenlignet med hverandre kan man se likhetstrekk over tid i Storbritannia og Norge. Dette burde ikke komme som noen overraskelse, ettersom begge land befinner seg relativt nært på den globale basis, både geografisk og også institusjonelt med tanke på politiske

tilknytninger til Europa og som OECD-land. Eksogene faktorer har påvirket begge landenes politikk i visse retninger, og kan forklare noen av fellestrekkene man kan observere over tidsperioden. Kanskje mest viktig for utviklingen er likevel det felles tankegodset av økologisk modernisering som eksisterte for tiden. Begge landene hadde en lang tradisjon av kunnskapsinformert styre gjennom for eksempel ekspertutvalg. Gjennom slike tradisjoner er det sannsynlig at begge landene beveget seg mot den faglige «zeitgeist» fra 90-tallet og utover. En videre innvending til en slik isomorfi i landenes utvikling kan tilbakeføres til nasjonenes interesser innenfor spesifikke industrielle sektorer slik som olje, gas og energi. Begge land var oljeprodusenter og hadde som felles interesse å utnytte slike komparative fortrinn til sitt beste, ofte på bekostning av klima og miljø. Det var derfor nyttig for begge landene i denne sammenheng å argumentere for tiltak slik som kvotesystemer, som dermed i en viss grad tillot skjermingen av foretrukne industrier. Denne utilitaristiske agendaen eksisterte internt i begge landene, Norge og Storbritannia. Den observerte likheten mellom de to landene kan forklares ved likheten av interessene de har sektorvis, i like stor grad som internasjonale føringer og samarbeid i globale initiativer (Tellmann, 2012, s. 741-742).

Et annet fellestrekk verdt å nevne er internasjonale interaksjoner. Primært forholdet mellom de to landene og EU, som i mange instanser var preget av uenighet og konflikt. Storbritannia på sin side var til tider skeptisk til byråkrati og innflytelse fra det kontinentale Europa, og foretrakk i stor grad sine egne løsninger der det var mulig. Dette er likevel ikke et komplett bilde av politikken som utviklet seg, og man ser over tid en tendens til likhet mellom tiltak og diskurs i EU og Storbritannia (Owens, 2015, s. 28-32). Norge på sin side kan sies å ha vært en pådriver for internasjonalisering av klimapolitikk, men som nevnt tidligere, var dette en videreføring av *økologisk modernisering*. Norske industrielle interesser la agendaen for å forsøke å tilegne seg fordelaktige posisjoner spesielt for olje og gass (Tellmann, 2012, s. 742-742). I ettertiden av 2010 kan det spekuleres at en ny diskurs har utviklet seg i klimaendringens tidsalder. Kanskje som et utspring fra teknologisk optimisme, eller kanskje som en konsekvens av kritisk nødvendighet, fra 2014 og utover ser det ut til at en «end of fossil fuel» diskurs har oppstått (Paterson, 2021, s. 923-925).

2.4 Klima og miljø - en definisjon

Det er viktig å notere seg forskjellene som har eksistert innenfor det som så langt er omtalt som «klima og miljø» politikk. Det er ikke slik at det er en ensformet deterministisk utvikling av en felles forståelse ovenfor hva som konstituerer miljø og klima. Forskjellige aktører og interessenter har over tid endret sin rolle eller perspektiv innenfor miljøproblematikk. Som ett eksempel kan man trekke frem utnyttelse av atomenergi og dens kontroverser utover 70-tallet. Fra mer radikale miljøaktivisters side ble atomenergi både symbolsk for antidemokratiske utviklinger i moderne institusjoner, og også en vesentlig trussel for miljø med tanke på sikkerhet og forurensning (Hajer, 1995, s. 91). I en slik kontekst blir ordet «miljø» tolket som et kanskje mer lokalt fenomen, hvor det er synlige og voldsomme konsekvenser overfor naturen som problematiseres.

På den andre side under samme epoke ble atomenergi fra beslutningstakernes side sett på som en løsning for miljøproblemer, og ikke en bidragsyter (Hajer, 1995, s. 90-93). I denne tidsperioden, preget av økonomisk knapphet, ble miljøproblematikk i stor grad knyttet opp til økonomisk gjennomførbarehet. Denne begynnelsen av økologisk modernisering som en tankegang medførte en midlertidig tiltro for noen til kjernekraft som en billig og funksjonell

løsning på fremtidige utfordringer. Over tid forsvant slike kamplinjer som markerte forskjellene mellom ulike perspektiver på miljø, og en mer ensartet agenda ble videreført (Hajer, 1995, s. 94-95).

Det er likevel belysende å trekke frem atomenergi som ett eksempel på hvordan det ofte er en manglende enighet innenfor hva som konstituerer noe så elementært som om atomenergi er løsning eller problem. Klima som et konsept kan spores til nærmere sent på 80- og 90-tallet, og medfører heller et skift til det mer globale perspektivet på utslipp og et fokus på mer usynlige problemer som klimaendringer (Hajer, 1995, s. 9-11; McDonald, s. 2013, 43-44). Under samlebetegnelsen «klima og miljø» inkluderes dermed både den lokale og den globale sfæren av perspektiver på menneskelig påvirkning på naturen. Det er også slik at historisk brukes de to begrepene i stor grad om hverandre. Forståelsen av «klima» slik beskrevet kan neppe forekomme som fullstendig uten å ta «miljø» i betraktning som en tilleggsfaktor, så i en moderne kontekst er det ofte nærmest implisitt at klima og miljø går i hverandre.

2.5 Økologisk modernisering

Økologisk modernisering er et perspektiv som preger klimapolitikk også i nyere tid. Som et tankegods er det forankret i økonomiske prinsipper og gjenfinnes både i Storbritannia og Norge i perioden fra rundt 80-tallet og utover. Dette er interessant nettopp fordi et slikt felles tankegods har lignende opphav, men kan spekuleres i å ha hatt forskjellige tolkninger og utfall for politiske beslutninger og diskurs i de to landene (Owens, 2015, s. 25). Økologisk modernisering har sitt opphav i Brundtland kommisjonens publisering fra 1987. Denne rapporten tilsier at klima og miljø problemstillinger kan løses innenfor eksisterende premisser for produksjon og konsum (Tellmann, 2012, s. 736-737). Dette eksemplifiseres med såkalte «end of pipe» implementasjoner, som hadde som formål å redusere utslipp for dermed å bevare produksjonsprosesser, industrier og etablerte sektorer (Hajer, 1995, s. 267). Slik politikk og argumentasjon er emblematiske for tidsperioden rundt 1980 både i Norge og Storbritannia. Det økonomiske perspektivet kommer klart frem i økologisk modernisering med tanke på tiltakene som ble foretrukket, som ofte var favoriserende ovenfor næringslivet. Slike løsninger hadde som formål å videreføre og opprettholde vekst og lønnsomhet samtidig som miljø og klima ble ivaretatt. Denne *økologisk modernisering* ble ikke avbrutt av nyere politiske utviklinger senere på 2000-tallet, en tidsperiode som var preget av vanskeligheter med å forene bærekraftig vekst og reduksjon i utslipp. Fokuset rettes i stedet mot strukturelle problemstillinger som elementære for klimapolitikk. Mål om å møte utslippsgrenser fikk mindre oppslutning, og tiltro til at moderne standard for konsum kunne opprettholdes ble svekket. Tidsperioden var preget av økende argumentasjon for samfunnsmessige endringer, spesielt for livsstil og industriell produksjon som et helhetlig fenomen. Det eksisterte mindre håp om at «end of pipe solutions» var tilstrekkelig (Owens, 2015, s. 38-40). Økologisk modernisering anvendte allerede et strukturelt perspektiv, i den forstand at klima ble sett på som et globalt og komplekst fenomen, men strukturelle løsninger hadde i liten grad blitt vurdert tidligere (Hajer, 1995, s. 32). Tidlig 2000-tallet markerte en utvikling i retning av mer omfattende løsninger, til tross for en like bastant holdning overfor bærekraft og økonomisk vekst (Owens, 2015, s. 38-43).

2.6 Eksperters betydning for klimapolitikken; tilbakeblikk

Perspektivene som blir fremlagt, slik som *økologisk modernisering*, kan sies å være forankret i ekspertinformerte diskurser. Slik det ble fremlagt var dette økonomiske perspektivet dominant i begge landene i lang tid, i tillegg til omverdenen og EU generelt. Dette perspektivet bidro med både autoritet og legitimitet til tiltak utarbeidet eller inspirert av denne vekst-orienterte planleggingen. Med fordelen av tilbakeblikk er det likevel klart at slike økonomiske løsninger hadde sine begrensninger, og de ble konsekvent nedprioritert og undergravet over tid. Alternative oppfatninger om miljø og klima vokste frem over tid. Et klart eksempel på en slik nærmest paradigmatisk endring i ekspertkunnskap er Rio-konferansen i 1992, og ettertidens søkelys på klimaendringer som et globalt fenomen som krever koordinering (Owens, 2015, s. 35). Dette synspunktet var utarbeidet og formidlet av eksperter, og oppsto som en ny og i mange instanser viktig form for endring på selve måten man vurderte og utviklet tiltak for klima og miljø. Denne brytningen karakteriserer en elementær problemstilling for moderne beslutningstakere, nemlig hvilke eksperter som er mest legitime, og hvilken informasjon som er viktigst. Den moderne tidsalder beskrives som informasjonens tidsalder. Som en konsekvens av bredden av informasjon som er tilgjengelig er det også en problematikk i seg selv å selektere og anvende den viktigste eller mest relevante informasjonen. Moderne politiske beslutningstakere er dermed ofte i stor grad avhengige av å bli informert av eksperter og andre kunnskapsinnehavere som kan bidra til å forbedre tiltak eller rette fokuset mot de mest kritiske problemene.

Eksperters er spesielt viktige for å forstå utviklingen av diskurser for miljø og klima. Synlige og ofte katastrofale problemer slik som ekstrem forurensning eller industrielle ulykker er enkelt å identifisere for de fleste. Det er derimot i økende grad et fokus på globale og ofte usynlige problemer som ikke enkelt kan identifiseres av alle og enhver. KFK-gass utslipp eller klimaendring som følge av global oppvarming eksemplifiserer den økende grad av kompleksitet i klima- og miljøspørsmål. Eksperters er her nødvendige både for å finne løsninger, og også for å identifisere problemer. Denne vendingen legger en enorm rolle og ansvar på ekspertene, som nå på mange måter setter dagordenen for hva som er relevant å håndtere for politikere. Som behandlere av både problem og løsning er dermed ekspertene på mange måter mestere av kloden, ikke bare i den tradisjonelle naturvitenskapelige forstand, men også som indirekte makthavere overfor resten av menneskeheten (Hajer, 1995, s. 11-12). Denne virkelighetsskapende makten medbringer et stort ansvar, enten villig eller ei, til ekspertene.

2.7 Rollen eksperter har i politikkutforming

Eksperters og deres kunnskapsbasis har uten tvil hatt påvirkningskraft på politiske beslutninger. Der det oppstår problemer er når man prøver å presisere hvor stor innflytelse ulike eksperter har hatt ved ulike tidspunkt, og graden av kontinuitet ved deres påvirkning. Eksperters er her løst definert som en gruppe individer med en form for unik kompetanse, ekspertise eller kunnskap. Hvilken grad forskjellige eksperter kommer i konflikt med hverandre er også viktig. Eksperters er ikke en uniform klasse individer. Det kan oppstå uenigheter og konflikter, og forskjellige eksperter kan ha ulik påvirkningskraft. Motsetningene mellom økonomiske kontra miljøorienterte tiltak underbygges av ulike eksperter og ulike

former for kunnskap. Det er ett eksempel på de mange formene for ekspertise som er tilgjengelig, og motsetningene som kan oppstå.

Videre kan man skille ut forskjellige former for ekspertkunnskap i tillegg til bare det faglige. Økonomer og naturvitere besitter forskjellige kunnskapsbasiser, og dermed også en annerledes situasjonsavhengig form for autoritet. Begge gruppene ville i dette eksempelet vært klassifisert som eksperter, men ekspertise er også kontekstuell avhengig av hvor eller hva ekspertisen er anvendt mot. Det er også en grad av ekstern legitimitet i den forstand at høyere kvalifikasjoner, akademiske prestasjoner og generell anerkjennelse ofte også bidrar til en styrket legitimitet (Christensen & Holst 2021, s. 21-23; Tellmann, 2016, s. 10-11). Så langt er bare faglig eller vitenskapelig ekspertise problematisert, men man kan i tillegg trekke frem andre typer av eksperter. For eksempel i konteksten av vitenskap i møte med politikk kan det sies at politikere og diverse sekretariater i departementer i like stor grad besitter en form for ekspertise. I denne instans en ekspertise relatert til deres utførelse av arbeid og kunnskapen om politikk fremfor teknisk fagkunnskap. Slike byråkrater er i denne sammenheng like legitime eksperter som vitenskapspersonene (Tellmann, 2016, s. 10-12). Dette viser til noen av de mange formene for ekspertise som eksisterer, og det er klart at ekspertise i stor grad ikke er et fast karaktertrekk. Ekspertise er heller noe som attribueres uregelmessig til aktører i forskjellige situasjoner til forskjellig tid. Ekspertise kan sies å ha en sosial dimensjon, det eksisterer som et fenomen i lys av at det anerkjennes av en ekstern part (Tellmann, 2016, s. 11). I denne oppgaven skal eksperter hovedsakelig defineres som vitenskapelige fagpersoner som arbeider med å informere eller produsere kunnskap for bruk i politikk og utformingen av tiltak.

I moderne tid ser man en økende involvering av eksperter i politikktutforming (Christensen & Hesstvedt, 2019, s. 96). Med dette er det også naturlig å trekke med hvorvidt det er rettferdig og demokratisk at politiske institusjoner påvirkes slikt. Det kan sies at vi i moderne tid nærmer oss det beryktede teknokratiet, der kunnskap regjerer over alt. I et slikt samfunn kan det tenkes at man bare i kraft av sosialt anerkjent ekspertise kan utføre tiltak og beslutninger. Et slikt informert styresett kan også føre til at visse tanker eller deler av befolkningen ikke kan få gjennomslag for sine ideer i regi av den sosiale dimensjonen til ekspertise (Christensen & Holst, 2021, s. 29-36). Det kan sies at det oppstår et kunnskapstyranne der bare etablerte tankegods og aksepterte former for kunnskapsproduksjon, for eksempel gjennom anerkjente institusjoner, får innpass i diskusjoner og politiske beslutninger.

«Epistokrati» er et begrep som noen ganger brukes om eksperters økende involvering i moderne politikk (Christensen & Holst, 2021, s. 29). Dette begrepet viser også til hvordan man kan trekke inn sammenhengen, eller rettere sagt motsetningen, mellom teknokrati og demokrati. Argumentasjonen bak de to nærmest motsatte perspektivene har en lang historikk, og kan spesifiseres til et spørsmål om hvem som burde styre. Teknokratiske vinklinger tilsier at man i større grad burde lytte til eksperter og deres kunnskap grunnet farene ved å ta gale valg. Tatt til det ekstreme, viser slike tankeganger til et mulig samfunn der bare de lærde tar del i beslutningsprosesser. I et slikt samfunn hever kvalifikasjoner enkelte individer til en posisjon av makt ovenfor resten av befolkningen. På den andre siden argumenterer demokratiske forkjempere for at demokratiske prosesser produserer bedre resultater over tid, og dermed bevist er en bedre styreform enn ekspertstyre. Mindre teknisk anlagte peker heller mot demokratiets iboende verdi og legitimitet fra et mer etisk perspektiv (Christensen & Holst, 2021, s. 29-35). Motsetningen mellom de to danner et godt bakteppe for moderne tenking rundt eksperter og deres rolle. Hvilken makt, enten direkte eller gjennom diverse alternative kanaler, burde eksperter tildeles? Det er dermed ikke slik at politisk makt fordeles fullstendig etter slike polariserte perspektiver, det er ikke enten eller. I stedet kan det

til forskjellige tider være en kombinasjon av de to, demokrati og teknokrati. Som et eksempel kan man se mot norsk bruk av ekspertkunnskap. Det norske kunnskapsstyret kan beskrives som en syntese mellom teknokrati og demokrati. Et kunnskapsstyre der forskjellige aktører og deres ekspertise blir vurdert og anvendt, og viktigst av alt inkludert i demokratiske prosesser (Christensen & Holst, 2021, s. 89; Christensen & Hesstvedt, 2019, s. 87). Norge, og Norden generelt, kjennetegnes av en høyt utdannet befolkning og tett involvering av eksperter i byråkratiske prosesser og med beslutningstakere. Dette samarbeidet suppleres med aktører fra privat næringsliv og interessegrupper, og danner pilarene for det som kan beskrives som den «korporative» stat (Hesstvedt, 2018, s. 384-386).

En ren teknisk tolkning av ekspertinformert styre kan også være aktuelt. Et enklere perspektiv, hvor de som styrer mottar informasjon fra eksperter og utformer sin politikk etter såkalt «beste praksis». I moderne tid kan man se mot IPCC som det fremste eksempelet på slik ekspertstyre. IPCC har på mange måter etablert seg selv som den dominante aktøren innenfor klimadiskurser, i en slik grad at de perspektivene som IPCC fremmer internaliseres og fremkommer som implisitt. Dermed er denne institusjonen ledende for både politikere og borgere ved at den endrer deres virkelighetsforståelse. Denne diskursive kraften IPCC besitter er på bakgrunn av den vitenskapelige legitimiteten den opprettholder. Slik makt kan likevel ha uintenderte konsekvenser for selve rammeverket klimaendringer håndteres med (Asayama, 2021, s. 3-13).

Motparten til en slik, kanskje naiv, beskrivelse av en direkte sammenheng mellom vitenskap og politikk vil være det «strategiske» perspektivet (Owens, 2015, s. 5-6). Her er vitenskap og kunnskap bare i noen instanser tatt i bruk der det passer for argumentasjonen for allerede forutbestemt politikk (Tellmann, 2016, s. 16-17). Et slikt synspunkt peker også til hvordan det ofte ikke er noe kunnskapsbasert fundament som underbygger politiske beslutninger, men heller at vitenskap og ekspertise brukes som en distraksjon. Oftest for å villed eller legge lokk på kontroversielle tiltak eller fravær av handling ved andre anledninger (Owens, 2015, s. 8-9). Denne mistenksomme kyniske holdningen kan kanskje erstattes med en mer helhetlig anskuelse av politikk og ekspertise. En som ivaretar instrumentelle eller strategiske virkemåter samtidig som den fremhever de uintenderte og usynlige effektene eksperkunnskap har på politikk. En slik tradisjon vektlegger hvordan eksperter ved utvikling av og formidling av kunnskap, også har usynlig politisk påvirkning som ikke nødvendigvis kan direkte kvantifiseres. Her er effekter uklare, men gjennom diverse trender over tid kan man observere endringer som er mer korrelert med bestemte institusjoner og diskurser. Direkte påvirkning har fortsatt sin plass og er en vesentlig del av innflytelsen eksperter kan utøve. Men det må også anerkjennes at eksperter og kunnskapen de produserer også påvirkes, bevisst eller ikke, av politiske og sosiale prosesser. Det eksisterer en felles dualitet mellom fagekspertene og politikere. En slik fremstilling prøver ikke å skille vitenskapen og politikken fra hverandre, men kombinerer i stedet de to dimensjonene i en samskappingsprosess (Jasanoff, 2004, s. 1-9; Owens, 2015, s. 13-16).

2.8 Ekspertutvalg som en arena for ekspertinnflytelse

Offentlige utvalg er viktige for forståelsen av interaksjon mellom vitenskap og politikk. Like viktig er det å anerkjenne kompleksiteten og bredden av variasjon man finner mellom forskjellige utvalg. Både innenfor hvem som deltar, fagområdet eller spesialinteressen

utvalget arbeider med, og mandatet og vinklingen som settes ovenfor utvalget. Som en introduksjon kan man se mot Bulmer's beskrivelse av utvalg;

«The Commission, once established and given a frame of reference, is an independent body whose task it is to form an authoritative and objective judgement of the policy problems it has been given to tackle. Its members will tend to be leading figures from various fields, expert in their subject, representing particular interests or the lay public, or regarded as possessing wisdom and judgment above the ordinary. The commission is both highly visible and prestigious on this account, and its members form a group that deliberates together without its members having vested interests in particular programs and policies.» (Bulmer, 1983, s. 2).

Tellmann beskriver utvalg slik;

«Advisory bodies that negotiate and produce recommendations are a vital component of policymaking systems that may help to organize the science policy-nexus. While their organization may differ both between and within jurisdictions (Metz 2013), their common denominator is that they are non-majoritarian bodies set up by the government to negotiate advice on given issues.» (Tellmann, 2016, s. 20).

Utvalg kan dermed forstås som bredt varierende i form, men spesifikk i sitt formål. Utvalg har som rolle, her i både en norsk og britisk kontekst, å være et rådgivende organ utpekt av myndigheter og som bistår med informasjon til beslutningstakere. Utvalg består ikke kun av forskere, de kan også inkludere politikere, representanter fra institusjoner og organisasjoner og borgerlige interessegrupper (Bulmer, 2015, s. 2). Utvalg har som oftest også et sekretariat som arbeider i samarbeid med utvalgsmedlemmene for å produsere rapporter og dokumenter. Selv om slike sekretariat kanskje i teorien ikke er ansett som produsenter av informasjon i utvalg, kan man peke mot instanser der sekretariatet involveres aktivt i kunnskapsproduksjonen til slike utvalg, og ikke bare med formaliteter og utskriving (Hesstvedt & Christensen, 2021, s. 348-354).

Offentlige utvalg kan brukes som et eksempel på hvordan eksperter integreres i demokratiske beslutningsprosesser. Offentlige utvalg inkorporerer ofte store innslag av eksperter blant medlemmene sine. Med dette påpekes det at ikke alle utvalg er basert på fageksperter eller er forskningsbaserte, men også videre problemet med hva som konstituerer forskningsbasert eller ikke. Er alle utvalg som inneholder en forsker forskningsbasert? Trenger man flere forskere? Er «vitenskapelighet» en arbeidsmetode eller er det formen til den endelige rapporten og argumentasjonen brukt som bestemmer graden av «vitenskapelighet»? Det er vanskelig å kvantifisere nøyaktig hva den vitenskapelige basis for utvalg kan være som en kategori, men det kan påstås at utvalg med en tilstrekkelig grad av representativitet av forskere vil betraktes som vitenskapelige. Om deres funksjon er rent vitenskapelig, eller om mellomliggende ledd forhindrer en form for «vitenskapelig prosess» er kanskje mindre viktig enn det inntrykket som skapes ved sammensetningen av et utvalg. Man kan observere en økning innenfor slike forskningsbaserte utvalg i Norge fra 1970 til i dag, og det er også en trend av større tverrfaglig representativitet nå enn før (Christensen & Holst, 2021, s. 93-97). Det kan sies at i Norge er ekspertutvalg generelt mer utbredt nå enn tidligere. Det kan dermed påstås at forskere i større grad enn før, som en ren konsekvens av økt inklusjon i slike rådgivende organer, har fått større innflytelse i samfunnet. I lys av den teknokratiske diskusjonen tidligere presentert er det relevant å analysere hvordan slike ekspertutvalg kan påvirke politiske diskurser.

2.9 Offentlige utvalg i Norge og Storbritannia

Norge

Norge har lang erfaring med å bruke offentlige utvalg for å forberede politiske beslutninger. Slike utvalg går tilbake til 1800-tallet, i likhet med de andre skandinaviske landene. Mer spesifikt har NOU-serien (Norsk Offentlig Utvalg) blitt utarbeidet siden 1972, og kan på mange måter ses på som erkeeksempelen på moderne utvalg i en norsk sammenheng (Christensen & Holst, 2021, s. 84). NOU-er er midlertidige utvalg som er utpekt under et departement med et spesifikt mandat, ett arbeidsområde eller avgrensning. Utvalgene er sammensatt av diverse individer som er kjent for å ha en viss ekspertise innenfor problemstillingen til den spesifikke oppgaven (Christensen & Holst, 2021, s. 84-86). NOU-er kjennetegnes i dag av ikke bare en høy grad av tverrfaglig ekspertise, men også samarbeid mellom vitenskapelige, byråkratiske og politiske institusjoner og aktører (Christensen & Holst, 2021, s. 93-100). Det er i en slik sammenheng at man kan se på NOU-er som representativt for den særegne norske modellen, som søker å involvere så mange parter som mulig i beslutningsprosesser og politisk diskurs (Christensen & Hesstvedt, 2019, s. 84-88). I moderne tid kan det likevel vises til en viss grad av frafall for det som ofte betegnes som «interessegrupper» og andre kanskje aktivist-lignende aktører. Slike utviklinger har ført til at interessegrupper erstattes med deltagelse fra individer med formell kompetanse og sertifisering. Ofte i form av representasjon fra academia, enten fra universiteter og statlige eller uavhengige institutter (Christensen & Hesstvedt, 2019, s. 91-97).

Man kan dermed observere en teknokratisk vending innenfor slike utvalg i moderne tid. Fokuset på kunnskapsproduksjon fremfor den tradisjonelle norske modellen er et frempek for videre diskusjon ovenfor rollen eksperter har i samfunnet generelt. Slik NOU-er og andre utvalg påvirker lovforslag bidrar i hvert fall til inntrykket av et ekspertvede (Christensen & Holst, 2021, s. 85-86). Det er likevel slik at politiske beslutningstakere i stor grad fremdeles «infiltrerer» og påvirker slike utvalg på diverse måter. Enten det er gjennom aktiv deltakelse i utvalg hvor medlemmer av ulike direktorater likestilles med uavhengige forskere, eller gjennom sekretariatet og selve mandatet gitt, som dermed påvirker sluttresultatet utvalget kommer med (Hesstvedt & Christensen, 2021, s. 346-354). I henhold til perspektivene på ekspertinnflytelse presentert tidligere kan den norske utvalgsprosessen sies å være preget av både lineære, men også strategiske og samskapende prosesser. I en slik prosess påvirker kunnskap utarbeidet av utvalget lovforslag direkte, men også at selve prosessen for produksjonen av kunnskap fører til en samkjøring mellom forskjellige perspektiver fra forskjellige aktører, politiske, vitenskapelige og andre interessenter. I selve arbeidet med utvalget blir den kombinerte forståelsen til utvalgets medlemmer endret, og sluttresultatet er en rapport som ofte ikke kan attribueres til ett individ eller en enkel vinkling.

Storbritannia

Storbritannia har en lignende omfattende historisk bruk av offentlige utvalg. Under navnene «Royal Commission» og «Departmental Committee of Inquiry», har slike utvalg som mål å informere politikere. De britiske utvalgene har sin opprinnelse i 1834 etter den velkjente «Poor Law Commission» (Bulmer, 2015, s. 1). Oftest utnevnt som midlertidige instanser, med unntak av «Standing Commissions», er slike utvalg i høyest grad sammenlignbare med de allerede beskrevet i det forrige avsnittet om Norge. De har et mandat, enten gitt fra regjeringen eller et departement, de arbeider i samarbeid med et sekretariat, og de påvirker

ikke direkte lovforslag så mye som de kommer med anbefalinger og oppfordringer, og oppfyller en rådgivende funksjon politisk (Bulmer, 1983, s. 1-2; Owens, 2015, s. 3-6).

Proessen preges av en grad av symbiose mellom forskjellige instanser. Universiteter, politikere, interessenter og forskere produserer rapporter som overleveres til politikere for vurdering (Bulmer, 2015, s. 9-13). En slik prosess av integrering av et mangfold av perspektiver kan beskrives som «Boundary-work», og kjennetegner for eksempel den britiske «Royal Commission on Environmental Pollution» (Owens, 2015, s. 154-156). Som et organ kan dermed slike utvalg, som en boundary-enhet, bidra til å sammenkoble to ellers separate dimensjoner, politikk og vitenskap. Dette oppnås ikke bare ved å involvere aktører fra begge roller, men også gjennom nettverks-skaping og sammenkoblinger mellom utestående aktører fra selve utvalget, som likevel bidrar med tanker og ideer uavhengig av den endelige rapporten (Owens, 2015, s. 156-157).

2.10 Midlertidige og permanente ekspertutvalg

For å trekke inn den allerede omtalte «Royal Commission on Environmental Pollution» er det relevant å gå nærmere inn på noen konseptuelle forskjeller mellom midlertidige og permanente utvalg.

Midlertidige utvalg er det som typifiserer de fleste utvalg. Såkalte «ad-hoc» utvalg, de er nedsatt med en «kortsiktig» tidsfrist, alt fra noen måneder til noen år. Medlemmene i slike utvalg er valgt ut eksternt fra regjeringen selv, og er oftest sett på som eksperter og kunnskapsrike personer relevante for problemområdet utvalget gransker. Utvalgene tildeles et spesifikt mandat som avgrensner og setter rammeverket for utvalgets arbeid. Etter at arbeidet er ferdig leverer utvalget en rapport som kommer med anbefalinger og begrunnelser, og denne rapporten vurderes av beslutningstakere. Etter arbeidet oppløses utvalget (Hesstvedt & Christiansen, 2022, s. 431-440). Denne midlertidige naturen til slike utvalg påpekes ofte som en styrke ettersom det tillater en grad av uavhengighet fra politiske partier og særinteresser.

Permanente utvalg har mye i felles med midlertidige utvalg. Ofte er arbeidsprosessene og formen for rekruttering av medlemmer og kompetanse likt. Der de er differensiert er der hvor midlertidige utvalg oppløses etter at rapporten for den spesifikke oppgaven er gitt, er medlemmer i permanente utvalg fast ansatte som går videre over til andre problemstillinger etter at en rapport er levert. Ofte omtales permanente utvalg som «advisory bodies» i faglitteratur (Acosta et al., 2022, s. 1-13). Den langvarige arbeidsmåten skiller permanente utvalg ut ved at det tillater en grad av familiaritet og oppbygning av relasjoner over tid (Averchenkova et al., 2021, s. 1219-1226). Ofte medbringer permanente utvalg også midlertidig kompetanse i form av «outsourcing» av visse arbeidsoppgaver og ekspertise, for å utvide perspektivene som kommer med i rapporten. Slikt kan permanente utvalg også fremstå som en hybridløsning for utvalgsproessen ved at den kan trekke på styrker ved begge formene for utvalgsarbeid.

Det kan argumenteres at utvalg i moderne tid spesielt mangler en grad av legitimitet. Enten det er en forvitret tiltro til ekspertkunnskap generelt, eller kynisme rettet mot politiske allianser og symbolsk bruk av utvalg (Christensen & Holst, 2021, s. 54-56; Owens, 2015, s. 150-151). Legitimitet kommer her i konflikt med autoritet i den forstand at styrkede

tilkoblinger til offentlige institusjoner og politikere i realiteten svekker troverdighet og uavhengigheten til utvalget. Prosessen av seleksjon for medlemmer i slike utvalg kan også sies å preges av liten grad av transparens, og utestående kan undres i hvilken grad kompetanse eller lojalitet til forutforståtte perspektiver er det mest sentrale kravet som stilles i seleksjonsprosessen.

Den midlertidige naturen til de fleste utvalg kan sies å undergrave den omtalte symbiotiske samskappingsprosessen som Owens (2015) akkrediterer med mye av suksessen til den permanente «Commission on Environmental Pollution» (s. 158). Ved midlertidige utvalg kan det tenkes at det ikke er mulighet for de samme tverrfaglige og apolitiske relasjonene å bygges opp. Dette medfører en større grad av selvstendighet for utvalgene, men kan redusere effekten av ikke bare gjennomslag for vurderingene gjort i rapporten, men også de sosiale og nettverksdannende læringsprosessene. Slike læringsprosesser er viktige, og kan i like stor grad påvirke politiske beslutningstakere indirekte. Gode relasjoner mellom aktører kan sies å være elementært for et velfungerende samarbeid, spesielt på tvers av sfærer slik som vitenskap og politikk. Ved fravær av slike relasjoner kan det oppstå vansker for selv enkle oppgaver slik som arbeidsfordeling internt i et utvalg, og manglende permanente tilknytninger mellom et utvalg og et departement kan skape unødige barrierer for arbeidet til utvalget.

På den andre siden skaper midlertidige utvalg en viss distanse fra beslutningstakere i det offentliges øyne. Det kan argumenteres for at for tette bånd mellom politikere og forskere i det som tilsynelatende skal fremsto som upartiske og vitenskapelige utvalg kan påvirke resultatet. Utvalgene anbefaler og argumenterer med basis i etablerte fakta, og politiske relasjoner undergraver legitimiteten til slike utvalg (Christensen & Holst, 2021, s. 41). Det kan derfor være en styrke med midlertidige utvalg som ikke har permanente bånd, i hvert fall hvis målet er høyre grad av legitimitet blant det offentlige. Denne konflikten mellom legitimitet og autoritet kan trekkes tilbake til det demokratiske problemet assosiert med epistokrati. I en verden hvor eksperter og kunnskapsbasert styring trekkes i tvil kan det kanskje være hjelpsomt med større uavhengighet og distanse mellom politiske aktører og upartiske vitenskapelige rådgivere. Der politikk betraktes som høyst subjektivt skal vitenskapen på den andre siden opptre objektivt, i hvert fall er det en slik oppfatning som underbygger det moderne «kunnskapsregimet». At de to holdes separert kan bidra til sterkere tiltro til resultatene (Christensen & Holst, 2021, s. 56-59). Det er likevel slik at manglende interaksjon mellom politikk og vitenskap på motsatt side reduserer noe effekt av brobyggende «boundary» aktivitet et utvalg kan ha. Man står derfor ovenfor en problematikk der vitenskap og objektivitet står i fare for å besudles av det subjektive, men samtidig at politiske beslutningstakere ikke kan utføre sine oppgaver uten å underbygge det med fakta. Denne dikotome sammenhengen er sentral i funksjonen for utvalg og måten de anskues av både deltagere og utestående. Uten en viss grad av tiltro både fra offentligheten og fra beslutningstakerne er det liten bruk for slike rådgivende organer, enten de opptrer symbolsk eller instrumentell.

3 Metode

3.1 Design

Oppgaven har et overordnet kvalitativt design. Dette medfører en case-basert metodikk som søker å granske en spesifikk situasjon eller et emne som en del av større fenomen. I dette tilfellet klimapolitikk og hvordan det relaterer til formidlet ekspertkunnskap, det vil si møtet mellom fageksperter og politikk og hvordan dette kommer til uttrykk i utvalgsrapporter. Forskningsprosjektet anvender en hermeneutisk forskningslogikk. Denne tolkende logikken passer for en kvalitativ case-studie ved at individuelle elementer av data konstant reflekteres i en helhetlig forståelse av casen (Bukve, 2016, s. 71-74). En komparativ vinkling anvendes, der to separate tilfeller analyseres og sammenlignes med hverandre for å bedre kaste lys over det mer generelle. Dette oppnås ved blant annet å fremheve forskjeller og ulikheter mellom de to eksemplene. Oppgaven forsøker å danne en syntese av de to tilfellene i et bredere perspektiv av miljøpolitikk. Komparative studier i denne forstand tolkes som «...ikke-statistiske sammenligning av få caser» (Bukve, 2016, s. 172)

De to casene av klimapolitikk som skal analyseres er Norge og Storbritannia. For å analysere hvordan eksperter bidrar til utviklingen av klimapolitikk vil jeg sammenlikne rapporter fra offentlige ekspertutvalg i henholdsvis Norge og Storbritannia. Fenomenet som skal analyseres er relasjonen mellom formidlet kunnskap og klima- og miljøpolitikk, og analyseenhetene er NOU 2018:17 for den Norske casen, og UK Climate Change Risk Assessment 2017 for Storbritannia. Ved et slikt design er det viktig at vi skiller analyseenhet, case og overordnet fenomen fra hverandre.

Styrken ved et slikt design er at det tillater en større grad av dybde enn andre metoder. Et design som forsøker å inkludere et stort mangfold av analyseenheter kan ende opp med et manglende gjennomslag av konsepter og spesifisitet relatert til problemstilling og casene. Mer variabelsentret kvantitative studier av lignende fenomener kan fort ende opp med å gå glipp av de mest sentrale, men ofte skjulte, perspektivene som kommer til uttrykk i datamaterialet.

Oppgaven tar i bruk en analytisk narrativ vinkling basert i diskursanalyse. Dette skiller seg ut fra mer teoriutprøvende metoder ved at den forsøker å legge større fokus på å analysere implisitte mekanismer som ligger til grunn for interaksjoner mellom aktører (Bukve, 2016, s. 147-148): I denne sammenheng hvilke ord som brukes og hvorfor, og i hvilken sammenheng de opptrer i. Denne metoden er nærliggende diskursteori, og er den sentrale måten casene skal analyseres og tolkes gjennom for å forstå det bredere konseptet av miljøpolitikk i moderne tid (Bukve, 2016, s. 14).

3.2 Diskursanalyse

Diskursanalyse som metode har sine røtter i lingvistisk analyse av språk. Språk kan i denne forstand forstås som det som gir mening til verdenen rundt oss, og er det sentrale vi forstår og viderefører tolkning gjennom. Det sentrale momentet er her at språket ikke bare er et verktøy som mennesker tar i bruk helt vilkårlig, men at språket i seg selv inngår i og former måten vi forstår på. Sagt på en annen måte kan det sies at språket er det mellomliggende ledd mellom det interne, subjektet, og det eksterne, den «objektive» verdenen, og at det er en konstant spenning mellom de to dimensjonene. Dermed er en analyse av hvordan subjekter interagerer også en analyse av språket selv, ved en slik tolkning av meningsdannelse (Neumann, 2002, s. 17-24). Diskurser som en videreføring av språklig analyse kan mer konkret defineres som; «...an ensemble of ideas, concepts, and categories through which meaning is given to social and physical phenomenon, and which is produced and reproduced through an indefinite set of practices” (Hajer, 2006, s. 67). Det er viktig her igjen å merke seg rollen diskurser, som en kontingent av det språklige, har i meningsdannelse. En analyse av diskurser har derfor som mål å oppnå forståelse av interaksjoner, mekanismer, praksis og tradisjoner innenfor forskjellige sfærer av forståelse av verdenen, og hvilke muligheter som utbygges i sammensmeltningen mellom ellers kanskje dikotome anskuelser.

Diskursanalyse springer frem som en motpart til mer tradisjonell positivisme. Der mer empiriske forankrede natur-eller-samfunnsvitenskapelige tradisjoner forsøker å forstå verdenen eksklusivt gjennom etterprøvbare observasjoner og data, bruker diskursanalyse en mer abstrakt forståelse av den menneskelige eksistens. En slik ontologisk distinksjon mellom de to gjør diskursanalyse på mange måter unik, og dermed også innovativt og nyttig for å belyse ellers uforutsette sammenhenger (Neumann, 2002, s. 29-35). Diskursanalyse stiller spørsmål til elementer av vår oppfattelse av verdenen som ikke enkelt kan besvares ved mer data-motiverte metoder. Det er selvfølgelig slik at diskursanalyse også fra en metodisk forstand inkluderer data og observasjonsmateriale, men forskjellen er i hvordan den behandles. Der empirisme søker en logikk og streng kausalitet som forklaringer for fenomener, anerkjenner diskursanalyse det immaterielle som er mellomliggende i menneskelig interaksjon. Dette immaterielle er likevel likeverdig som en forklaring for handling og sosiale mekanismer. Metaforer kan trekkes frem som et eksempel der diskursanalyse spesielt er treffende. Som ett språklig opphav kan metaforer enkelt beskrives som ett fenomen som brukes til å beskrive et annet (Neumann, 2002, s. 41). Mer dyptgående kan det likevel påpekes at metaforiske fremstillinger kan ha ulike betydninger for forskjellige personer på forskjellige tidspunkter. Denne fleksibiliteten i metaforer og språk generelt medfører og nødvendiggjør perspektiver som kan ta forbehold for uklarhetene bak kommunikasjon (Hajer, 2006, s. 68-69). Sett i lys av tankegangen om at språk former verden

slik vi opplever den, er det derfor viktig å kunne forstå det språklige elementet av kommunikasjon. Ikke nødvendigvis bare litterært siden all språklig kommunikasjon er nyttig for å kunne forstå hvordan menneskelig handling predikeres av det sosiale.

Et videre relevant emne er rollen individer har innenfor diskursive kontekster. I et tradisjonelt diskursanalytisk standpunkt vil ikke individers rolle fremheves. Dette er grunnet en forståelse av at individer ikke kan skilles ut ifra de diskursene de deltar i, og også, at diskursene ikke kan ses på som institusjonaliserte rammeverk for aktører å innrette seg etter. Dermed er det naturlig at individers rolle som aktører er underforstått som konstituerende for diskursene, og at en analyse av diskursen i seg selv vil trekke med individene (Hajer, 1995, s. 48-51).

Videre vil en mer nyansert analyse påpeke at aktører ikke interagerer statisk med diskursene. Det er viktig å forstå at aktører ikke er utenfor diskursene, eller at de ikke selv påvirkes av diskursive endringer i den sosiale dimensjon. I tillegg må diskursene forstås som et «kollektivt tankegods». Aktører interagerer ikke på en slik måte at de påvirker eller endrer diskursene i sin egen makt som selvstendige aktører. Heller, hvis en endring i diskurs fremkommer, så er det forstått at deltagerne i diskursen selv har endret sin subjektposisjon og dermed skapt en slags «sosial mutasjon» av diskursen. Aktørene, i en prosess av internalisert endring av sin egen disposisjon, påvirker diskursen (Hajer, 1995, s. 50-54). Dette ses i lys av det tidligere nevnte virkelighetsskapende elementet til diskurser. Det er i beste fall en forenkling å si at aktører er deltakende i diskurser som en rolle de tar på seg. En mer presis beskrivelse vil være å si at diskursen i seg selv er en del av aktørene, og den konstante refleksjonen mellom de to skaper virkelighetsforståelsen for individene.

Genealogi fremkommer som en sentral metodikk for diskursanalyse som foregår over tid. Det er derimot kanskje misvisende å peke til genealogi som en unik tilnærming, ettersom det faktum at alle diskurser er utbygget eller videreført av en forekommende (Neumann, 2002, s. 54). Likevel, analyser som intensjonalt legger analysen over en lengre tidsdimensjon, slik som de klima-relaterte diskursene og variasjonene derunder trukket frem tidligere, har som fordel at de kan angripe tematikken fra et mer bredt perspektiv. Det kan hevdes at bredden svekker dybden, men dette kan muligens være en usannhet, nettopp grunnet den historiske forankringen nært sagt alle diskurser har som utvekster av andre diskurser. Å ta den historiske konteksten til diskurser med i analysen vil dermed øke dybden, ikke svekke den. Genealogi har som mål å vise til de forskjellige mulighetene og veiene diskurser kan ha utviklet seg i. I denne forstand opptrer det som i en viss grad spekulativt, men poenget er at man unngår en teleologisk determinisme. Målet er ikke å ta den daværende dominante diskurs innenfor det gitte feltet som en standard, noe som alt forekommende har arbeidet seg mot, I stedet forsøker slik analyse å vise til hvilke relasjoner og mekanismer som over tid utviklet seg vilkårlig til den diskursen man kan observere i nåtid (Neumann, 2002, s. 154-155).

Opprettholdelse er et sentralt element i diskursiv analyse. Like viktig som det er å forstå hva som påvirker og endrer diskurser over tid, er det å forstå hva som bidrar til å opprettholde diskurser. En mer lingvistisk eller språklig tolkning tilsier at det gjentagende er viktig ved at det viderefører og bygger på de eksisterende diskurser. Det er vanskelig å forstå verdenen uten referanser, implisitt eller ei, til fortiden, og dette er ikke annerledes for diskursive sfærer. Man kan derfor se på diskurser mer som en prosess der enkelte elementer forkastes over tid, mens andre vedvarer. Forståelsen av endring er her sentralt, og hva og hvem som fører til endringene i forskjellige diskurser over tid (Hajer, 1995, s. 55-56). Reproduisering av tidligere posisjoner og logikker bidrar til å stabilisere, og uten en slik kraft kan det tenke seg vanskelig å tolke verdenen gjennom en diskursiv forståelse. Neumann (2002) kan her refereres til med sin erfaring fra utenriksdepartementet i Norge, hvor han gjennom en uintentert etnografisk opplevelse fikk ett sterkt inntrykk over slike gjentakelser (s. 135-152). Hans opplevelser med prosessene, formaliteter og til og med språkbruken relatert til taleskriving etterlot ham med en overbevisning over at det var noe elementært og viktig ved en slik diskursiv gjentakelse. En slik narrativ vinkling der tidligere hendelser påvirker nåværende diskurser, og har langsiktige effekter på væremåte og handlingsmønstre, er noe Hajer også vektlegger i sine studier (Hajer, 2006, s. 69). Et slik perspektiv kan ligne på «stivhengighet», men differensieres ved å anerkjenne at det ikke er en nødvendig lineær og forutforklart retning for historisk utvikling. Denne narrative vinklingen unngår den teleologiske fellen ved å ta med muligheten for alternativer og utviklinger som kunne ha intruffet. Poenget er dermed bare å fremvise hvordan det nåværende alltid er understøttet av det forekommende, noe som kanskje kan sies å være selvsagt, men som likevel er viktig å presisere metodisk for å vise til koblinger over lange tidshorisonter.

Inspirert av Hajer (1995) kan det tenkes at man kan anvende en diskursiv-koalisjons teoretisk vending (s. 65). En slik fremgangsmåte tilsier at man assosierer forskjellige aktører, narrativ og metaforer til forskjellige diskurser, som deretter interagerer med hverandre. Følgende må man i en politisk kontekst betrakte forskjellige perspektiver og argumenter som skapt av og samtidig skapende for virkeligheten for aktørene. Forenklinger og metaforer, en analog for representasjoner nevnt tidligere, blir en måte å forstå de ofte komplekse problemene man hankses med i verdenen. Dette danner bindinger mellom forskjellige disipliner og forståelsesrammer som tidligere ikke var synkroniserte. Lukking blir her et nøkkelord, tanken at forenklinger skaper konsensus rettet mot løsninger av åpne problemer (Hajer, 1995, s. 65-66). Sett i sammenheng med Owens (2015) beskrivelser av sitt arbeid med «The Commission on Environmental Pollution» ligner en slik tolkning det hun selv beskriver i sitt arbeid som «boundary-work», noe som bringer forskjellige horisonter av kunnskap sammen gjennom gjentatte interaksjoner (s. 13-15).

Avsluttende er makt et viktig element i nærmest alle diskurser. Som nevnt med en genealogisk logikk, eller ved koalisjoner, er det en undertone av makt-relasjoner og posisjonering mellom aktører og diskurser. Kompleksiteten reduseres ofte over tid, som en invers av entropi leter menneskelige systemer etter orden. Diskurser konsoliderer og

omformes til dominante narrativ. I denne prosessen kan man observere diverse måter aktører og grupper i sin interaksjon endrer diskursens natur. Det er slike prosesser som er interessante fra et diskursanalytisk perspektiv. Hvilke aktører som, i kraft av en diskurs, tilgis makt og utøver den, og hvordan dette påvirker selve diskursen refleksivt, er en måte man kan problematisere utviklinger av diskurser. En annen kan være interaksjonen mellom diskurser, og maktkampen mellom en eller flere diskurser innenfor et bestemt område (Neumann, 2002, s. 170-175). Kort sagt vil makt, som mange tenkere attribuerer til all sosial omgang, også befinne seg i diskursiv praksis. Dette er dermed en analytisk vinkling som ofte inkluderes i analyser, implisitt eller ei.

Oppgaven har tenkt å bruke en mer narrativ vinkling for diskursanalyse. Målet er å kunne bygge opp diskurser basert på observasjoner fra nåtiden og sette de i kontrast med hverandre. Sentralt for oppgaven er forståelsen av kontinuitet; diskursene som oppstår i de moderne dokumentene som analyseres er produkter av en kontinuerlig prosess av repetisjon og utvikling. Det skal dermed kunne være mulig å gjenfinne elementer eller hele resonnementer fra tidligere diskurser rundt klima og miljø. Målet er å se hvilke elementer som konstituerer et tverrsnitt av moderne klimadiskurser. Videre kobler oppgaven slike diskurser til ekspertdeltagelse, og rollen slike aktører har for utviklingen av diskurser. Diskursanalyse passer dermed utmerket spesielt for en slik type analyse ettersom det frembringer en god forståelse av kontekst og sammenheng. Dette hjelper med å plassere moderne fenomener inn i som et produkt av tidligere interaksjoner og fenomener som ofte ikke tas i betraktning ved andre tverrsnittanalyser.

3.3 Fremgangsmåte

Jeg har først begynt analysen ved å lese gjennom dokumentene hver for seg i sin helhet. Deretter ble dokumentene gjennomgått igjen i seksjoner eller kapitler. Etterfulgt av denne andre gjennomgangen ble det etablert sentrale begreper som er gjennomgående i hvert dokument for seg, og det ble tatt notater som utfylte bruken av begrepene. Fra de sentrale begrepene ble det konstruert spørsmål til dokumentene som kan ligne Hajer's (1995) metodologi (s. 160-166, 266). Spørsmålene er tolkende av natur, og har som mål å hjelpe med å bryte ned kompleksiteten i dokumentene for å bedre kunne konkretisere innholdet. Spørsmålene ble så besvart ved en tredje gjennomgang av dokumentene, og en tabell ble konstruert for å illustrere dette. Til sist ble en teoretisk diskurs fremlagt på basis av hvordan dokumentene besvarte de forskjellige spørsmålene, og hvilke begreper som er mest sentrale og forekommer hyppigst i hvert dokument. Dokumentene ble ikke sammenlignet under denne fasen av analysen, de ble i stedet bearbeidet stegvis hver for seg, og eventuelle likheter ble påpekt under konstruksjon av tabeller.

Etter denne diskursive analysen av dokumentene ble videre informasjon om opphavet og ekspertutvalgene innhentet. Spesielt fokus ble rettet mot mandatet i denne fasen. I tillegg ble informasjon om medlemmene i utvalget innhentet fra kilder slik som LinkedIn, google-søk og andre diverse institusjonelle nettsider slik som universitets-hjemmesider. Medlemskapet i hvert dokument ble kartlagt, og ekspertene inklusivt sekretariatet ble satt opp i respektive figurer. Figurene ble konstruert med forskjellige kategorier for fagekspertise basert primært på utdanningsbakgrunn. For eksempel ved at «Bachelor of Science (Economics)» via LinkedIn ble kategorisert som «økonomi», og «Bachelor's Degree Natural Sciences» ble klassifisert som «naturvitenskap».

3.4 Datakilder

Analyseenhetene som belyser casen er dokumenter produsert av offentlige utvalg på vegne av statlige organer. Der er utvalgt spesifikt med to kriterier i tankene; for det første var det viktig at de var sammenlignbare med tanke på innhold og format. Begge måtte ha en viss faglig underbyggelse og lignende forsøk på å fremheve teknisk faglige konsepter. For det andre var det viktig at begge dokumentene var bearbeidet og publisert på tilnærmet samme tidspunkt. Dette var viktig fordi, som ble gjennomgått innledningsvis, diskursen rundt miljø og klima er konstant i endring og utvikling; nye paradigmer fra forskjellige sfærer kommer i kontakt med hverandre og syntetiseres til nye perspektiver. Det er derfor sentralt for en god sammenligning at tidsdimensjonen til dokumentene så mye som mulig er parallelle. Til sist kan det noteres at begge dokumenter er produsert spesifikt med et økonomisk risikoperspektiv i tankene. Dette øker sammenlignbarheten med tanke på det nære fagfeltet dokumentene dermed faller under. Samtidig er det overførbarhet fra risikoperspektivet dokumentene innehar over på andre sfærer av politisk diskurs, og det er dermed ikke anvendt spesifikt et risikoperspektiv i denne analysen av dokumentene.

Det første dokumentet som behandles er det norske «NOU 2018: 17 Klimarisiko og norsk økonomi». Dette er et dokument produsert på oppdrag fra kongelig resolusjon 6. oktober 2017 under Solberg regjeringen, og utvalget var utpekt av Finansdepartementet (NOU 2018: 17, s. 11).

Det andre dokumentet er det britiske «UK Climate Change Risk Assessment 2017 Synthesis report: priorities for the next five years». Dette er nummer to i en rekke av tre dokumenter om klimarisikovurdering, som publiseres hvert femte år. Dokumentet er produsert under The

Committee on Climate Change (CCC), som er en uavhengig institusjon spesielt etablert for å være et rådgivende organ for den britiske regjering og andre myndigheter innenfor Storbritannia. Under CCC arbeider også Adaption Sub-Committee (ASC) som spesifikt arbeider med risiko og muligheter. ASC arbeidet spesifikt med produksjon og innhenting av informasjon til dette dokumentet (ASC, 2016, s. 1).¹

Dokumentet som analyseres er en «Synthesis report». Dette medfører at analysen ikke omfatter det fullstendige materialet produsert for rapporten, som er på 8 separate kapitler på over 2000 sider. UK Climate Change Risk Assessment 2017 Synthesis report er en forkortet sammensetning av de 8 diverse kapitlene produsert av kommisjonen, og brukes som en tilfredsstillende representasjon for innholdet i de 8 tekniske kapitlene (ASC, 2016, s. 1). I denne analysen antar jeg at denne «Synthesis report» er nøyaktig og trofast mot de originale bevis-kapitlene som er produsert, og at de viktigste momentene fra alle de 8 kapitlene vektlegges i denne endelige «Synthesis report». En videre forklaring for hvorfor «Synthesis-rapporten» er brukt og ikke de originale 8 del-kapitlene, er fordi det er Synthesis-rapporten som hovedsakelig er grunnlaget for det som presenteres for det Britiske parlamentet, og det kan argumenteres at Synthesis-rapporten er den som i høyest grad informerer politikken, fremfor de 8 underkapitlene. Jeg mener derfor den såkalte Synthesis-rapporten er mest nærliggende den aktuelle diskursive interaksjonen mellom politikere og eksperter i dette tilfellet.

3.5 Litteratursøk

Oppgaven har brukt primært Oria og Google-scholar som søkemotorer for litteratur. Søkord slik som «Climate discourse», «Climate narrative» og «Climate commission» ble brukt for å oppsøke relevant litteratur. I tillegg ble videre spesifiseringer slik som «Climate AND discourse» og «Climate AND public policy» anvendt for å finne mer relevante treff. Resultater ble så gjennomgått basert på tittel, abstract og til sist innhold for å vurdere brukbarheten. I tillegg ble litteratur funnet ved gjennomgang av referanser fra artikler. Sentrale bøker slik som Susan Owens' (2015) «Knowledge, policy and expertise» brukt, i tillegg til at videre referanser til andre bidragsyttere ble funnet gjennom slike bøker. Litteratursøket var en iterativ, hermeneutisk prosess, i den forstand at litteratursøk ble gjort under flere faser av oppgaveskrivingen.

¹ UK Climate Change Risk Assessment 2017 Synthesis report: priorities for the next five years refereres her som (ASC, 2016).

3.6 Begrensninger

Jeg har valgt å anvende to dokumenter som analyseenheter som er representative for diskursene i hvert land. Dette kommer med den begrensningen at jeg ikke like enkelt kan aggregere til et nasjonalt politisk nivå med bare ett dokument for hvert land. Jeg vil ikke kunne gjøre interne sammenhenger hvor jeg forsøker å observere og sammenligne diskursive elementer med andre dokumenter fra Norge og Storbritannia, noe som svekker styrken til observasjonene. I tillegg anvendes en kvalitativ metode, som medfører en viss grad av «unøyaktighet» i forhold til tolkningen av innholdet. Dokumentene er av en slik karakter og størrelse at de ikke enkelt kan aggregeres og anvendes, og det er derfor mer brukbart å bearbeide de med en kvalitativ komparativ metode. Valget av bruken av «Synthesis report» fremfor de fullstendige 8 kapitlene for den britiske rapporten kan også være en svakhet. Dette valget forklares ved at det er en for stor bredde av spesifikk teknisk informasjon i de 8 delkapitlene, noe som hadde økt arbeidsomfanget til oppgaven enormt. «Synthesis report» sammenfatter enkelt alle de 8 kapitlene til et mer bearbeidelig dokument. «Synthesis report» gjør også sammenkoblinger mellom de 8 ellers separate kapitlene, noe som gjør det enklere å analysere. Det er derfor bevisst valgt å bruke den mer forenklede, men mindre teknisk og mer offentlig anlagte «Synthesis report».

4 Analyse

4.1 Dokumenter

For å identifisere klimadiskursen som eksisterer i de to landene, Norge og Storbritannia, har jeg gjennomgått to dokumenter. Disse to dokumentene analyseres hver for seg og plasseres innenfor samme rammeverk for analyse. En sammenligning av de to og diskusjon av mulige likheter, diskrepanser og forklaringer undersøkes i neste kapittel. De to dokumentene som analyseres er tenkt å være representative for en mer omfattende klimadiskurs som eksisterer i skjæringspunktet mellom faglige eksperter og politikere i de to respektive landene. De to dokumentene er som følger;

NOU 2018: 17 Klimarisiko og norsk økonomi

Det første dokumentet som analyseres er NOU 2018: 17 Klimarisiko og norsk økonomi. Mandatet til dokumentet kan oppsummeres som;

«Utvalget skal vurdere klimarelaterte risiko-faktorer og deres betydning for norsk økonomi, herunder finansiell stabilitet. Utvalget skal:

- Vurdere hvordan en mest hensiktsmessig kan analysere og fremstille klimarisiko på nasjonalt nivå.

- Identifisere antatt viktige globale, klimarelaterte risikofaktorer og vurdere deres betydning for norsk økonomi og finansiell stabilitet.

- Vurdere eventuell metodikk for at private og offentlige virksomheter, herunder finansinstitusjoner, skal få et faglig grunnlag for å kunne analysere og håndtere klimarisiko på best mulig måte.» (NOU 2018: 17, s.12.)

Det presiseres også at:

«Utvalget har heller ikke som oppgave å foreslå tiltak for å redusere utslipp av klimagasser, spesifikke tiltak for tilpasninger til endret klima, eller endringer i petroleumsskattesystemet eller i norsk petroleumspolitik.» (NOU 2018: 17, s. 12.)

Denne siste klargjøringen viser til en interessant problematikk av å analysere dette dokumentet. Det presenteres her at dokumentet hovedsakelig skal fokusere på risikoperspektiver, som er en egen spesifikk underkategori av økonomisk analyse og oppveining. Dermed utelukkes en del andre tematikker og vinklinger en slik klimarelatert

rapport kan tenkes å inneholde. Det kan derfor stiles spørsmål ved om en slik rapport er gunstig for å analysere eller ekstrapolere til en helhetlig forståelse av norsk klimapolitikk. Jeg mener derimot likevel at et slikt dokument er ikke bare nyttig, men også sentralt for å forstå norsk klimapolitikk fordi den er det eneste NOU-klasse dokument som er produsert som omhandler klimapolitikk spesifikt i nyere tid. Mange andre NOU-er kommer tangerende innpå klima som tematikk, men denne NOU-en er enestående som en omfattende rapport med klima som hovedperspektiv med nasjonalt overblikk. Det kan tolkes at dette risikoperspektivet, ved å spesielt nevnes i mandatet, er gjort bevisst fordi det er et slikt perspektiv som den norske regjering velger å behandle klimapolitikk under. Jeg mener derfor dokumentet er høyst relevant for helhetlig politisk klimadiskurs, og sammenhengen mellom ekspertkunnskap og politikk.

Utvalget som produserte NOU 2018: 17 er konstituert av 16 medlemmer, hvor 7 er diverse utvalgte eksperter og 9 er sekretariatsmedlemmer. Utvalget har en overordnet leder og en leder for sekretariatet (NOU 2018: 17, s. 12).

UK Climate Change Risk Assessment 2017

Det neste dokumentet som skal analyseres er «UK Climate Change Risk Assessment 2017 Synthesis report». I presentasjonen av dokumentet for det britiske parlament nevnes det at mandatet til dokumentet er;

«Based on the latest understanding of current, and future, climate risks/opportunities, vulnerability and adaption, what should the priorities be for the next UK National Adaption Programme and adaption programmes of the devolved administrations.» (The UK Climate Change Risk Assessment 2017: Presented to Parliament, 2017, s. 6.)

og;

“The purpose of this second *UK Climate Change Risk Assessment* report to the Parliament is to outline the UK and Devolved Governments’ views on the key climate change risks and opportunities that the UK faces today. These views have been informed primarily by an independent assessment of the available evidence on climate risks and opportunities, which was commissioned by the UK and the Devolved governments from the Adaption Sub-Committee of the Committee on Climate Change. ...” (The UK Climate Change Risk Assessment 2017: Presented to Parliament, 2017, s. 5.)

Det britiske dokumentet fokuserer også på et økonomisk risikoperspektiv. Dokumentet er valgt på grunn av dets sentralitet og viktighet innenfor den britiske klimadiskursen. Dette er den andre rapporten i en rekke av tre publisert fra 2012 til 2022 som omhandler klimarisiko,

og er derfor nyttig for forståelsen av britisk klimadiskurs. Selv om det snevre risiko perspektivet benyttes, mener jeg dokumentet likevel er sentralt for den helhetlige klimadiskursen i Storbritannia, nettopp fordi den er utarbeidet av et stort antall fagekspertes, og presenteres og godkjennes i det britiske parlament. Jeg vurderer dokumentet som av betydelig påvirkning for britisk klimadiskurs, vedtak og videre politiske tiltak som vurderes, og har derfor valgt dette dokumentet som analyseenhet.

4.2 Ekspertes

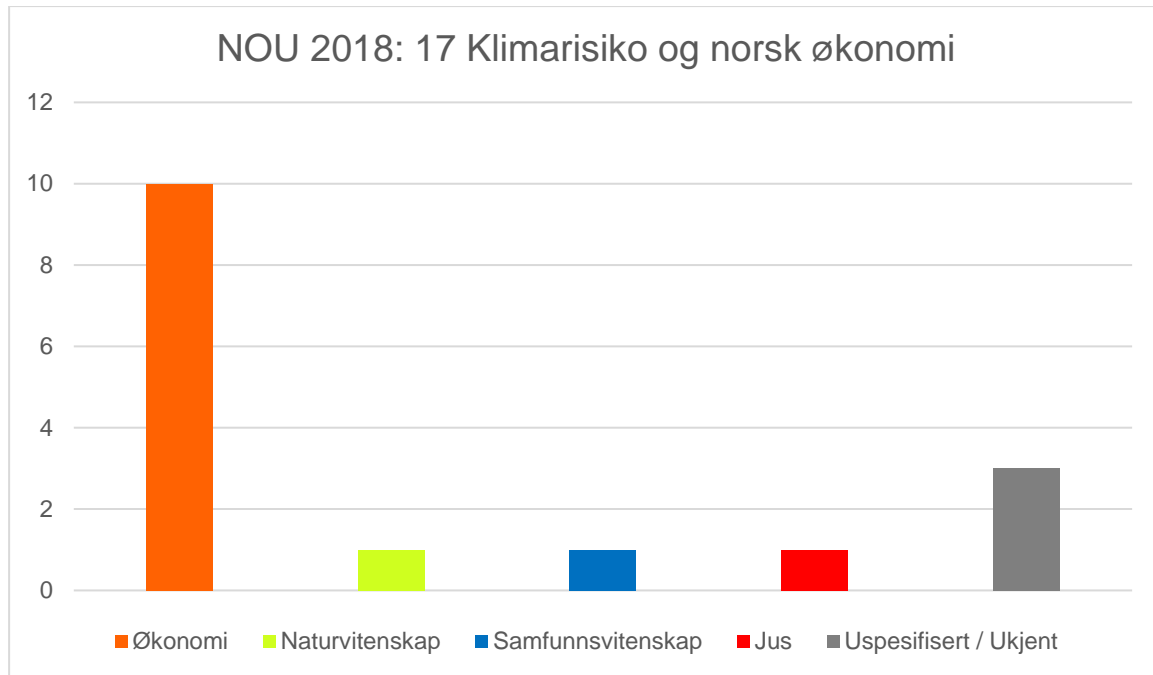
For å bedre forstå utvalgenes opphav har jeg brutt ned bidragsyterne til dokumentene inn i forskjellige grupperinger. Inspirert av Christensen & Holst (2017; 2021), Christensen & Hesstvedt (2019) og Hesstvedt (2018) analyserer jeg de forskjellige medlemmene av utvalgene og deres faglige tilhørighet der dette er mulig (s. 825-830; 95-98; 91-97; 390-397). Målet med en slik analyse er å videre kontekstualisere den faglige bakgrunnen til dokumentet og hvilke ekspertmiljøer som kan ha hatt innflytelse på dokumentet.

Dokumentene analyseres hver for seg for å kunne ivareta sammenlignbarhet. Metoden brukt er å gå igjennom oppførte bidragsytere internt i dokumentet en etter en, og deretter etablere den faglige bakgrunnen til hvert individ. Både utvalgte eksperter og sekretariatet inkluderes ettersom jeg vurderer, grunnet tidligere beskrivelser av utvalgsprosessen, slik at sekretariatet behersker en stor grad av kontroll og innflytelse i slike utvalg og ved produksjon av dokumenter, og slik at deres funksjon som bidragsytere også er relevant i forhold til de utnevnte ekspertene. Ett problem med en slik metode er at det ofte ikke nevnes den spesifikke faglige kompetanse, utdanning eller arbeidserfaring i dokumentet. Derfor bruker jeg google-søk, universitets- og institusjonsnettsider, og LinkedIn som supplerende informasjonskilder relatert til individene, hvor informasjonen er innhentet fra 10/06/2023 til 27/06/2023.

Norge

Som nevnt inneholder det norske dokumentet 16 bidragsytere. Individene er nevnt og oppgitt på side 3 og 12 i dokumentet, og det er denne listen som brukes i analysen av faglig bakgrunn, basert på utdanning (NOU 2018: 17, s. 3). Individene jeg ikke kan finne kvalifikasjoner til, oppføres som «Uspesifisert / Ukjent», og er totalt 3 individer.

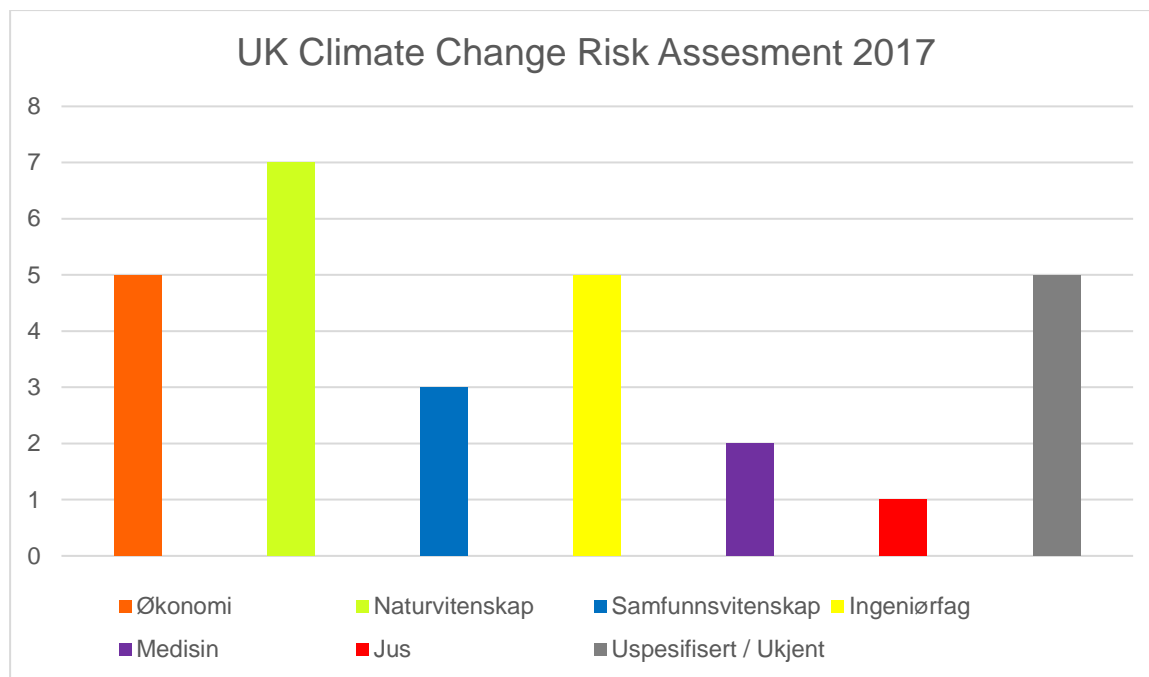
Figur 1 Ekspertutvalg Norge NOU 2018: 17



Storbritannia

Det britiske dokumentet er mer omfattende i antall bidragsytere enn det norske. Både er det 8 delkapitler som til sammen danner grunnlaget for bevisrapporten, som Synthesis-rapporten er basert på, men 4 forskjellige institusjoner ble anvendt for å produsere videre informasjon og kunnskap til dokumentet (ASC, 2016, s. 8). Jeg velger derfor å avgrense individene i det britiske dokumentet til de som er navngitt innledende i Synthesis-rapporten på side 8, under «acknowledgements», i tillegg til de faste medlemmene i «adaptation sub-committee», ved tidspunkt for publisering av dokumentet, gitt på side 12-13 i dokumentet (ASC, 2016, s. 8, 12-13). Til sammen er det 29 bidragsytere som telles med i denne analysen. Individene hvor informasjon ikke var tilgjengelig angående deres utdanning, 6 totalt, har blitt oppført som «Uspesifisert / Ukjent».

Figur 2 Ekspertutvalg Storbritannia UK Climate Change Risk Assessment 2017



4.3 Diskurser

Innledende bryter jeg den interne diskursen i dokumentene ned i diverse komponenter. Slike delstykker representerer på en måte en unik diskurs for seg selv, samtidig som de tar del i den helhetlige diskursen i dokumentet. Som en komparativ analyse sammenligner jeg slike komponenter for seg selv mellom dokumenter, for dermed å kunne etablere bedre oversikt over likheter og ulikheter mellom forskjellige dokumenter, i dette tilfellet de to som skal behandles. Slike komponenter er i seg selv representasjoner, i den forstand at de ofte gjentas og er ofte bygget på tidligere informasjon, også ofte eksternt til dokumentet selv. I en slik metode skiller jeg ut de mest viktige og sentrale begrepene, passasjene og resonnementene som brukes, for ikke å overbelaste innholdet. Ikke all tekst er givende for en helhetlig diskurs, og enda mindre er det mulig å kunne analysere kvalitativt alle ord eller bokstaver. Man må velge å skille ut ifra hvilke nivåer man skal bruke, og hva som er mest relevant for analysen.

Det medfører en viss grad av meningstap ved en slik metode. Med dette menes det at kompliserte og omfattende konsepter som ofte spenner over flere avsnitt eller som er spredt over diverse sider med tusenvis av ord imellom, kokes ned til enkle synteser. En slik forenkling kommer som en nødvendighet, og er gjort med en bevissthet om at noe går tapt i konstruksjonen av begrepene. Likevel er det grunn til å påstå at man kan, i tråd med tidligere studier av politiske dokumenter, fortsatt frembringe meningsbærende og enda viktigere representative formuleringer som korrekt er deskriptive for det diskursive fenomenet man analyserer. Slike begreper blir dermed konstruert som en god mal jeg kan plassere

forskjellige inntrykk under, og i den forstand blir en generalisering av det faktiske innholdet i dokumentet.

Begrepene her er bestemt av forskjellig utsagn, påstander og passasjer som til sammen representerer en intern «logikk» som forekommer flere steder. Noe tekst vektlegges mer enn annen, eller tilegnes spesiell oppmerksomhet. For eksempel er enkelte tekstpassasjer fremhevet med fet tekst i originaldokumentet, eller er inkludert i oppsummeringer av selve dokumentet eller enkelte kapitler. Jeg velger, ut ifra slik intensjonal vektlegging, å innlese at slike resonnementer er mest sentrale i øyne av produsentene av dokumentet. Dette medfører også at de får en liknende sentralitet i en analyse av slike dokumenter. Det er derimot slik at fravær av visse elementer også kan være sentral for en diskurs. Dokumentene er intensjonalt strukturert og konstruert som informasjonsgivende kilder, og fravær av informasjon er derfor også relevant. Enkelte begreper er også utpekt ikke nødvendigvis grunnet prevalens, men heller fordi de er knyttet til andre relevante begreper. «Individens rolle» er et eksempel på en kategori som ikke representerer en mengde utdrag og passasjer, men i stedet eksisterer som en motpart til «Statens rolle» og «Bedrifters rolle», som begge er mer fremtredende i dokumentene. For å oppsummere er det derfor en viss grad av skjønn som er brukt i bestemmelsen av slike kategorier, men det er fortsatt en bevisst oppmerksomhet rettet mot at de er viktige for forståelsen av dokumentet ettersom de representerer fraser, argumenter og resonnementer som ofte er gjengående. Slik begreper er viktige i isolasjon for å forstå for dokumentet som en helhet. En oversikt over kategoriene presenteres her i tabell 1;

Tabell 1 Sentrale Begreper NOU 2018: 17 og UK Climate Change Risk Assessment 2017

BEGREPER	NORGE	STORBRITANNIA
	Globalisering	Globalisering
	Kunnskap	Kunnskap
	Institusjoner	
	Statens Rolle	
	Bedrifters Rolle	
	Individens Rolle	
	Markedet	
	Det Grønne Skiftet	
	Tid	
	Petroleum	
		Tilpasning
		Økologi
		Helse
		Gevinster
		Aktører
		Infrastruktur

Begrepene er frembrakt for å bedre konkretisere hva som er hovedfokuset i de to dokumentene. Det danner også et enklere grunnlag for å sammenligne de to dokumentene med hverandre. Ut ifra de forskjellige begrepene etablert forsøker jeg å få frem hvilke diskurs som er representert i dokumentene som en helhet, og dette gjøres ved å stille noen spørsmål til dokumentet. Inspirert av Hajer's (1995) metodologi i «The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process» har jeg produsert en tabell som gir en oversikt over perspektivene de to dokumentene fremmer (s. 164-165). Tabellen stiller spørsmål til dokumentene som ved å besvares hjelper med å belyse de mest sentrale momentene som vektlegges internt i hvert dokument, og danner en videre base for sammenligning mellom de to. Spørsmålene har som mål å belyse, ifølge dokumentene, hvilke aktører som skal håndtere klimaproblemer, hvordan det skal håndteres, hvilke metoder som kan brukes og hvilke begrensinger som eksisterer. Ved å stille slike spørsmål til dokumentene finner man frem til det overordnede «budskapet» til dokumentene, og viser til hva som kommuniseres til beslutningstakere. Til slutt etablerer jeg en diskurs som fungerer som en oppsummering av alle de forekommende punktene belyst av tabellen og er givende for en mulig diskurs som er observert.

Tabell 2 Diskursive Elementer NOU 2018: 17 og UK Climate Change Risk Assessment 2017

SPØRSMÅL	NORGE	STORBRITANNIA
HVA ER TRUET	Næringsliv og industri	Individets helse, økosystemer, infrastruktur
HVA MÅ GJØRES	Omstilling til lavutslippsøkonomi	Tilpasning av infrastruktur
HVEM SKAL HANDLE	Staten, bedrifter og markedet	Staten og bedrifter
HVA ER VANSKELIG	Tid og kunnskap	Ressurser og kunnskap
HVA ER MÅLET	Omstilling til et bærekraftig samfunn	Bevarelse av etablerte premisser
DISKURS	Økologisk Modernisme	Økologisk Proteksjonisme

Hva er truet?

For de to dokumentene er det språk innenfor hva som vektlegges som mest truet av klimaendringer. For det norske dokumentet vektlegges næringsliv og industri klart mest. Dette kan eksemplifiseres med utdrag slik som; «Dersom klimaendringene blir store, vil den generelle produktivitetsveksten – også i norsk økonomi – kunne bli påvirket» (NOU 2018: 17, s. 19) og «Private virksomheter er også eksponert mot de fysiske effektene av klimaendringene.» (NOU 2018: 17, s. 112). Slike oversiktssetninger er fremhevet og maler et bilde der fokuset av klimaendringer primært dirigeres mot økonomiske effekter slik som produktivitetstap, endrete rammevilkår for diverse sektorer slik som olje, energi eller transport, og en risiko involvert i overgang til alternative løsninger i henhold til internasjonale krav for utslippsreduksjon (NOU 2018: 17, s. 19, 27, 67-70, 132-134).

Det britiske dokumentet retter fokuset mot de mer fysiske premissene bak klimaendringer. Infrastruktur som er sentralt for menneskelig samferdsel og industrielle behov vektlegges

som utsatte elementer, og det påpekes hvordan slik infrastruktur ofte er gjensidig avhengig av hverandre, slik som at telefonledninger ofte går langs veier og over broer. Dette medfører en sammenkobling der en trussel for et element er en trussel mot flere (ASC, 2016, 59-61). Det bemerkes at utbygging og forsterkning av slik infrastruktur er viktig i møte med økt ekstremvær og andre naturfenomener som følge av klimaendringer; «... electricity substations, road and rail networks, water treatment works, ports and airports, and fixed line and mobile communications assets, are all exposed to increasing flood risks.» (ASC, 2016, s. 32). Videre fremheves det humane elementet. Menneskelig helse og samferdsel vektlegges i det britiske dokumentet, i tillegg til naturlige økosystemer. «The risk to health is likely to increase in the future as temperatures rise.» (ASC, 2016, s. 66). «**Increase current efforts to reduce existing pressures (see above), improve the ecological condition of protected wildlife sites and water bodies, and restore degraded ecosystems....**» (ASC, 2016, s. 38). Dette peker mot et interessant fokus på de mer direkte og fysiske konsekvensene av klimaendringer. Økonomiske prinsipper og produktivitet er likevel viktige, men menneskers og biosfærens velvære vektlegges også.

Hva må gjøres?

NOU 2018: 17 antyder til at det er omstilling som er viktigst. Med omstilling menes det at man skal, der nødvendig, forandre produksjonspremisser og væremåter, spesielt innenfor visse sektorer, for slik å kunne bedre håndtere fremtidige utfordringer relatert til klimaendringer. Det legges vekt på at det ikke bare er de fysiske endringene klimaendringer forårsaker som er grunnen til at omstilling er nødvendig, reguleringer og internasjonale føringer påpekes som like mye ansvarlig for denne nødvendigheten. «Klimaendringer kan destabilisere internasjonal politikk» (NOU 2018: 17, s. 18), «Også en vellykket klimapolitikk kan få geopolitiske konsekvenser» (NOU 2018: 17, s. 18) og «På kort sikt vil det være omstillingskostnader knyttet til overgangen til en økonomi med lave utslipp. Slik overgangsrisiko er en viktig klimarisikofaktor for mange aktører i næringslivet». (NOU 2018: 17, s. 19) Utdragene viser til ett perspektiv der naturlige klimaendringer, «fysisk risiko», er likestilt med endringer i produksjonspremisser og reguleringer med mål å takle og minimere klimaendringer, den såkalte «overgangsrisikoen» (NOU 2018: 17, s. 16, 18, 59, 88).

Rapporten til den britiske Climate Change Commission trekker frem styrking av det etablerte som viktig. «**Through their international supply chains, distribution networks and global markets, UK businesses are exposed to the risks of extreme weather around the world.**» (ASC, 2016, s. 68). Dette utdraget viser til et synspunkt der det hovedsakelig er de fysiske elementene ved klimaendringer, slik som ekstremvær og skader relater til flom eller varme, som tas i betraktning i den britiske analysen.

«The evidence suggests that indirect economic losses to the UK from extreme weather are likely to be at least as high as the identified direct losses. For example, in the surrounding as well as the affected areas, infrastructure disruption and loss of custom may be more damaging than to businesses than the direct impacts of flood water». (ASC, 2016, s. 31.)

Klimaendringer ses her på som en mer fysisk trussel som påvirker den materielle eksistensen og etablerte premisser, og det anses som viktig å forsvare nasjonen fra slike endringer. Det er likevel fastsatt i dokumentet at klimaendringer er noe som er uunnværlig, og omstilling som følge av dette er viktig. Turisme, jordbruk og enkelte teknologiske sektorer slik som bærekraftig energi, trekkes frem som mulige positive utviklinger inn i fremtiden (ASC, 2016, s. 3, 38, 44).

Hvem skal handle?

NOU 2018: 17 påpeker hovedsakelig at det er staten, bedrifter og markedet som skal håndtere klimaendringer. Dette forklares ved at det ikke hovedsakelig er individer eller spesielle interessenter som kan håndtere de komplekse endringene til både finansielle premisser, men også fysiske premisser som klimaendringer medfører. Flere parter må samarbeide på tvers av sektorer og institusjoner for å være best mulig forberedt og fremtidsorientert. Markedet, forstått som dimensjonen for interaksjon mellom økonomisk motiverte aktører, får en spesielt viktig rolle ettersom det fungerer som et slags bindeledd mellom forskjellige aktører og etater. Det presenteres en tolkning der markedet fungerer som et korrigerende eller balanserende element som skaper incentiver for bedre handling, predikert at markedet selv operer med god informasjonsflyt og transparens (NOU 2018: 17, s. 20-25, 27, 93, 101). Dette kan vises til med sitater slik som;

«Normalt er markedet en god mekanisme for å sikre effektiv produksjon av varer og tjenester. ... Men i en del sammenhenger er det forhold som gjør at markeder ikke fungerer like godt. ... Klimaproblemet er i seg selv et eksempel på slik markedssvikt, ... Derfor er det en viktig oppgave for politikken å identifisere og korrigere slik markedssvikt. Da kan markedsmekanismene virke best mulig for en god håndtering av klimarisiko i økonomien.» (NOU 2018: 17, s. 92.)

I det hele tildeles markedet og finansielle institusjoner stor oppmerksomhet i det norske dokumentet, og mange interaksjoner, muligheter og farer eller svakheter påpekes.

Climate Change Risk Assessment 2017 ser mot bedrifter og staten som de viktigste beslutningstakerne i Storbritannia som kan håndtere klimaendringer. Dette er likevel tvetydig, ettersom dokumentet er produsert primært for offentlige myndigheter, og kan derfor tenkes å være mest rettet mot et publikum av offentlige organer. Det konkluderes i delkapittel 6. at; **«Government has a role in enabling, facilitating and supporting private sector adaption through policies, regulation and measures such as information sharing and raising awareness. Most adaption action for communities and society will be delivered by the private sector.»** (ASC, 2016, s. 70).

Dette viser til et perspektiv hvor myndighetene tar et baksete til bedrifter, og at privat næringsliv er den primære aktøren for justering og omstilling. Det er likevel et overordnet fokus ellers i dokumentet rettet mot offentlige aktører fremfor individuelle bedrifter; «... There is an urgent case for stronger policies to tackle five of these risk areas, and a further area where there is a pressing need for more research in order to inform future policy

approaches.” (ASC, 2016, s. 30).

Hva er vanskelig?

NOU 2018: 17 har to forskjellige hovedpunkter som kompliserer håndteringen av klimaendringer. Den første er tid. Videre forklart, tid blir i det norske dokumentet behandlet som en usikkerhetsfaktor. Uten tvil som en konsekvens av risiko perspektivet dokumentet har sitt opphav i. «**Klimaproblemets tidsprofil gjør det vanskelig å løse med de tidshorizontene økonomiske og politiske aktører operer med.**» (NOU 2018: 17, s. 21). I tillegg til vanskeligheten med den lange perioden klimaendringer prognoseres over, gjør også tid det vanskeligere å predikere effekten av klimaendringer lengre inn i fremtiden. Usikkerheten øker jo mer fremtidsorientert man er, noe som bærer ut i informasjonen tilgjengelig for aktørene (NOU 2018: 17, s. 15-16, 21, 95-96). Informasjon og kunnskap er viktig for å kunne ta gode beslutninger, og det presiseres flere ganger at det er viktig med åpenhet, transparens og god rapportering på tvers av aktører og sektorer, slik at alle kan foreta mer nøyaktige beslutninger. Samhandlingen mellom økende usikkerhet inn i fremtiden grunnet dårligere prediksjoner er en fundamental utfordring i den norske rapporten (NOU 2018: 17, s. 21, 23, 24, 105-110).

Climate Change Risk Assessment 2017 trekker frem kunnskap og ressurser som vanskeligheter. Den britiske rapporten kategoriserer mange av problemene internt som løsbare med hjelp av bedre informasjon. Manglende informasjon og kunnskapshull kommer ofte frem som ett problem, og det vektlegges at videre forskningsarbeid burde utføres for å bedre forstå hvordan klimaendringer påvirker forskjellige sektorer i Storbritannia. «**More research is also needed** to understand and manage the potential for long term shifts in global food production” (ASC, 2016, s. 40), “The evidence suggests that the long term health and wellbeing impacts of flood events are considerable and more research is needed to assess and understand how to best manage these.” (ASC, 2016, s. 32) og “**Freshwater species:** ... Further monitoring and research are needed to guide appropriate policy responses” (ASC, 2016, s. 37) er noen eksempler på slike utsagn som vektlegger videre vitenskapelig arbeid med forskjellige tematikker innenfor klima. Ressurser kommer frem som en barriere for bedre håndtering av klimaendringer. Det anerkjennes at forberedelser og tilpasning til klimaendringer krever ressurser, og at det kan oppstå problemer rundt fornuftig allokering av slike ressurser; «**Adaptive capacity:** addressing climate change risks systematically requires considerable knowledge, skills and resources.» (ASC, 2016, s. 76). I tillegg blir ressurser betraktet med motsatt forståelse, som noe som kan utvinnes og skape fortjenester. Den britiske rapporten vektlegger at naturlige ressurser, spesielt landbruk og til havs, er potensielt mest utsatt for ressurstap grunnet klimaendringer (ASC, 2016, s. 5).

Hva er målet?

NOU 2018: 17 indikerer at det overordnede målet til Norge burde være en omstilling til et lavutslippssamfunn. Rapporten går faktisk ett steg videre, og baker det inn som selvforstått at en slik omstilling av samfunnet aktivt finner sted i fremtiden. Dermed er en av de viktigste beskjeftegelserne i den norske rapporten hvordan forskjellige sektorer bedre kan omstilles i møte med nye reguleringer og standarder som følge av denne lavutslippsomstillingen.

«Klimapolitikken bør være effektiv og forutsigbar for å lykkes med omstillingen av økonomi og samfunn. For å omstille oss til et lavutslippssamfunn og å tilpasse oss effektene av klimaendringer, vil det være nødvendig med sterkere virkemiddelbruk – både i Norge og globalt.» (NOU 2018: 17, s. 24.) I tillegg; «Selv om vi vet vi at vi står ovenfor omstilling av energisystemet, er det usikkerhet knyttet til hvordan ulike energipriser vil utvikle seg og hvilke teknologier som vil vinne frem.» (NOU 2018: 17, s. 112). Utdragene er to av mange instanser der omstilling til et lavutslippssamfunn diskuteres. Det vises her til at målet er «bakt inn» i analysen, det antas at lavutslippssamfunn er ønskelig, oppnåelig og fornuftig, og det er heller måten man oppnår dette på en god måte som er problematisk.

Climate Change Assessment 2017 legger opp til at det er de mer direkte og fysiske truslene som er viktigst;

«The greatest direct climate change-related threats for the UK are large increases in flood risk and exposure to high temperatures and heatwaves, shortages in water, substantial risks to UK wildlife and natural ecosystems, risks to domestic and international food production and trade, and from new and emerging pests and diseases.» (ASC, 2016, s. 3).

I tillegg fremheves det ofte, som en konsekvens av mandatet, nye muligheter som åpnes opp som en konsekvens av klimaendringer; «The Evidence Report highlights that as well as risks, there will be opportunities arising for the UK from climate change.» (ASC, 2016, s. 44). Det kan være vanskelig å tyde en klar beskjed om hvilke målsetninger eller utviklingsbane rapporten legger opp til for Storbritannia i møte med klimaendringer i fremtiden. Jeg vil påstå at det kan vises til en tendens av å ville opprettholde det som allerede er etablert, innenfor infrastruktur, næringsliv og bosetning som eksempler. Det kan kanskje påstås at det er en liten grad av fremtidsorientert refleksivitet i rapporten, som dermed leder til et inntrykk av at det endelige målet er en videreføring av det eksisterende.

Observerte diskurser i dokumentene

Basert på informasjonen fremlagt mener jeg man kan tyde en klar overordnet diskurs innenfor hvert av dokumentene. Det er viktig å huske, som nevnt tidligere, grunnet det felles opphavet dokumentene har i forhold til tid, sted (Vestlig-Europeisk, OECD) og risikoperspektivet, at det er mange likheter mellom dem. Det er derimot likevel mulig å skille ut klare forskjeller i hovedmomentene presentert i dokumentene. Det kan også påstås at jo mer isomorfe de to dokumentene ellers opptrer, i forhold til struktur og faglig bakgrunn, jo mer fremhever dette de aktuelle forskjellene jeg har identifisert internt i hvert dokument.

NOU 2018: 17 Klimarisiko og norsk økonomi

Det norske dokumentet «NOU 2018:17 klimarisiko og norsk økonomi» fremhever et perspektiv som finner en del gjenklang i den tradisjonelle økologiske modernisering. Sammenlignet med Hajer's (1995) analyse av klimadebatt i Storbritannia og Nederland og hans definisjon av økologisk modernisering er det noen sentrale momenter som kan påpekes (s. 164-165). Dette kan man se ved for eksempel fokuset på økonomiske premisser og viktigheten som plasseres på omstilling som økonomisk lønnsomt og gunstig. Det norske dokumentet fremhever flere ganger hvordan næringer og bedrifter må omstilles og opprettholde konkurransedyktighet inn i en endret fremtid, og også at det eksisterer gode muligheter for gevinst og produktivitet i henhold med denne nødvendige omstillingen.

Videre kommer dokumentet med klare anbefalinger og oppfordringer innenfor visse sektorer og problemstillinger, som er overens med den økologiske moderniseringens tradisjon for umiddelbar handling og igangsettelse av prosjekter for å håndtere klimaendringer. Det er også en sterk oppfattelse innenfor dokumentet at klimaendringer og håndtering av klimaproblemer er viktig og er av global natur, i den forstand at selv om Norge selv kanskje er godt rustet geografisk til å håndtere klimaendringer, er det slik at den globale skala for problemet vil påvirke Norge indirekte (NOU 2018: 17, s. 17-19). Synpunktet på klima og miljø, derunder klimaendringer, som en global problemstilling er det kanskje få som stiller spørsmål ved i dag, men er også et kjennetegn ved økologisk modernisering, og viser til en videreføring av det globale perspektivet på klima inn i dagens politikk.

Markedets sentrale rolle i dokumentet er givende for en økonomisk diskurs (Paterson, 2021, s. 927). Det strukturelle fokuset er et siste viktig element for økologisk modernisering. Klima behandles som et globalt fenomen i dokumentet, og svaret og koordinasjonen som kreves for å håndtere klimaendringer viser til at utredninger ser på strukturelle løsninger fremfor enklere innskrenkninger av utslipp eller andre tiltak. Det helhetlige perspektivet i dokumentet er at klimaendringer er uunngåelige, også for Norge. Justering og strukturelle endringer spesielt med tanke på informasjonsflyt og rapportering er viktig. Det er ikke bare enkelte bedrifter eller sektorer som er «ansvarlige» eller utsatte, men heller den totale norske, og for den saks skyld globale, økonomi og produktivitet som er utsatt for endringer. Samkjøring av løsninger dermed er viktig. Denne strukturelle anskuelsen av klimaendringer er en videreføring av økologisk modernisering, der klimaendringer betraktes som et bredere fenomen en bare lokaliserte hendelser (NOU 2018: 17, s. 14-27, 88, 93-100).

UK Climate Change Risk Assessment 2017 Synthesis Report

Det britiske dokumentet "UK Climate Change Risk Assessment 2017 Synthesis Report" kan påstås å fremme et alternativt perspektiv fra den tradisjonelle økologiske modernisering. Det

eksisterer fortsatt et fokus på økonomiske premisser og omstilling, men et større fokus plasseres på tilpasning. De to ordene, omstilling og tilpasning, har kanskje felles røtter og er liknende språklig, men jeg mener de har to forskjellige meninger innenfor klimadiskursene fremlagt her. Tilpasning i denne kontekst for det britiske dokumentet medfører at klimaendringer får en mer direkte fysisk påvirkning, til forskjell fra indirekte økonomiske påvirkninger. I denne sammenheng blir tilpasning brukt som et svar på klimaendringer slik som omstilling, men der hvor omstilling er en endring i retning av fremtidige trender, er tilpasning mer en reaksjon på umiddelbare trusler av høy alvorlighetsgrad.

Mer sentralt for det britiske dokumentet er perspektivet på hvilke områder som fokuset rettes mot. Biosfæren vektlegges i stor grad, og sidestilles med infrastruktur og andre menneskelige elementer som gir inntrykk av et fokus på ikke bare hvordan klimaendringer påvirker mennesker direkte, men også et mer helhetlig perspektiv på liv, også dyr og planter, og hvordan dette påvirkes av klimaendringer. Dette settes også i en viss grad i en menneskelig kontekst, i forhold til fokuset på dyr og planter i jordbruk og fiske som noen eksempler, og i tillegg fremlegges naturvern og habitater som viktige momenter i rapporten. Dette skiller seg fra økologisk modernisering. Jeg vil argumentere for at Synthesis-rapporten legger fokuset sentralt på menneskers opplevelse av klimaendringer og spesielt på institusjoner (ASC, 2016, s. 17).

Det legges også stor vekt på menneskers helse som følge av direkte klimaendringer. Både gjennom ett endret klima, men også på grunn av svekket eller destabilisert infrastruktur som kan påvirke tilbud av tjenester. Dette kommer i forkant av de økonomiske innvendingene i dokumentet, og skiller seg igjen fra økologisk modernisering.

Ett siste sentralt moment i den britiske diskursen er mangfoldet av oppfordringer til videre forskning og vitenskap fremfor umiddelbar handling. Det eksisterer stor usikkerhet rundt fremtidige utviklinger både for klima og for gunstige løsninger på problemer. Den hyppige oppfordringen til videre forskning viser til et synspunkt til at både nåværende løsninger muligens ikke er dugelige, og at handling må begrunnes godt (ASC, 2016, s. 29-31). Det sier seg selv at tiltak burde være godt begrunnet, som i en logisk sammenheng, men denne mulige forskyvning av handling til inn fremtiden på bakgrunn av utilstrekkelig informasjon går imot økologisk modernisering som foretrekker umiddelbar handling fremfor inaktivitet.

På bakgrunn av observasjonene her påstår jeg at det britiske dokumentet ikke inneholder det tradisjonelle perspektivet innenfor økologisk modernisering. I stedet er det en nyere variant eller utvikling av dette synspunktet, som jeg bruker «økologisk proteksjonisme» for å beskrive. Økologisk proteksjonisme tilsier et perspektiv der økonomiske premisser vektlegges i en viss grad, men også at mer fysiske konsekvenser slik som helse og biosfæren vektlegges. Mindre fokus rettes mot økonomisk bærekraft og framtidorientering, og handling baseres primært rundt å ivareta og beskytte de eksisterende sektorer og

bedrifter. Framtidsorienteringen rettes mer mot kunnskapshorisonten og en forhåpning om bedre metoder og midler ved lukking av kunnskapshull.

5 Diskusjon

5.1 Ekspertter, kunnskap og demokrati

I analysen trekkes det frem to primære punkter for hvert av dokumentene; den observerte diskursen og den faglige bakgrunnen til ekspertene. Det er interessant hvordan det virker å være en viss sammenheng mellom hvem som produserer slike faglige rapporter, hvilke eksperter, og det aktuelle innholdet dokumentet inneholder. En slik sammenheng kan observeres i begge dokumentene.

For eksempel i det norske dokumentet *NOU 2018: 17*. Her var det i større grad observert det som kan beskrives som en «økonomisk» eller «finansiell» påvirket diskurs. Med dette menes det hvordan forskjellige påvirkninger og prognoser for klimaendringer i fremtiden ofte ble satt opp med implisitt kostnadsanalyser. Mye plass ble også dedikert til forsikring og andre spesifikke problemer relatert til økonomiske problemstillinger. I tillegg trekkes markedssvikt frem som et relevant begrep internt i dokumentet. Med denne argumentasjonen påpekes det hvordan klimaendringer til en viss grad er relatert til ineffektive markeder og markedssignaler, og at korrigerende og regulering av markeder vil funksjonelt kunne håndtere klimaproblemer uten videre ekstrem inngripen (Paterson, 2021, s. 927). Slik argumentasjon er sentralt i økonomisk informert analyse av klimaendringer, og stammer fra tidligere representasjoner av økologisk modernisering.

Samtidig er det norske utvalgets medlemmer i stor grad økonomisk anlagte faglig, med 10 av 16 deltagere klassifisert med økonomisk bakgrunn. Det er derfor kanskje ingen overraskelse at dokumentet primært har en økonomisk vinkling i perspektivet som brukes på klimaendringer. I tillegg til medlemmene i utvalget er også utredningen nedsatt av finansdepartementet, så det er igjen ikke en stor overraskelse at slike perspektiver som har gjenklang blant oppdragsgiverne gjenfinnes i dokumentet. Bredden av informasjon i dokumentet skal likevel ikke undervurderes; store deler av dokumentet er dedikert spesifikt til å informere om forskjellige prognoser for klimaendringer basert på naturvitenskapelig kunnskap, og mye arbeid er lagt ned i å forklare forskjellige utslippsscenarioer og annen teknisk informasjon relatert til klima og miljø (NOU 2018: 17, s. 31-53). Likevel, dominansen av økonomisk analyse er påfallende gjennom dokumentets anbefalinger og argumentasjoner utenfor den tekniske bakgrunnen som forklarer klimaendringer.

Det skal også huskes at dokumentets mandat spesifikt ønsker et risikoperspektiv som nevnt tidligere. Risikoanalyse er et snevert økonomisk anlagt felt, differensiert fra generell økonomifaglig kompetanse eller naturvitenskap, og har derfor også forståelig nok en stor påvirkning på innholdet i dokumentet. Likevel, det britiske dokumentet har også et risikoperspektiv, og inneholder på noen måter et mer omfattende og ikke like økonomisk anlagt synspunkt.

Det britiske dokumentet, *UK Climate Change Risk Assessment 2017 Synthesis Report*, inneholder også et perspektiv som fokuserer på det økonomiske til en viss grad. Mye tid brukes på muligheter innenfor finansielle vinninger som følge av klimaendringer, og dette oppveies mot ulemper i en pro contra stil ved noen anledninger. Dokumentet omfatter også i en større grad ikke bare strengt økonomiske konsekvenser, men også emner slik som biosfæren og liv utenom mennesker og husdyr. Et slikt mer bredt perspektiv reflekteres i utvalgets medlemskap, som er mer omfattende, ikke bare tallmessig, men også i forhold til

hvor mange forskjellige akademiske bakgrunner utvalget inneholder. Mange emner tildeles tid og oppmerksomhet i dokumentet, og økonomiske vinklinger er ikke fremtredende som et hovedtema i den britiske rapporten. Til tross for en lik bruk av risikoanalyse i det britiske dokumentet, brukes det her til en mer helhetlig vurdering av mulige konsekvenser for klimaendringer (ASC, 2016, s. 7, 17).

Satt opp mot hverandre kan man se hvordan medlemskapet i utvalget kan påvirke resultatet. Det norske utvalget, med et medlemskap med primært økonomisk bakgrunn, produserte et dokument som på mange måter skiller seg ut fra det britiske dokumentets mer balanserte perspektiv. Det skal ikke vurderes her hvilket av de to som er mest gunstig for håndtering av klimaendringer og tiltak relatert til dette; poenget er heller interaksjonen mellom utvalgets medlemskap og formidlet kunnskap.

Intensjonaliteten bak utvalgenes seleksjon kan også trekkes frem. Det norske utvalget var utpekt av finansdepartementet, noe som uten tvil kan ha påvirket seleksjonen av medlemmer. Det kan her påpekes visse demokratiske problemstillinger som ble trukket frem tidligere som knyttes opp mot eksperter generelt, og hva formålet med slike utvalg er. Noen vil kanskje påstå at utvalg primært er strategisk utvalgt, de eksisterer for å berolige en engstelig befolkning om at et aktuelt problemområde blir håndtert kompetent. Det er lite som tilsier at dette er et realistisk perspektiv på eksperters rolle i moderne politikk, men det er likevel en gjennomgående holdning (Owens, 2015, s. 8-9). Seleksjonsprosessen har blitt utpekt som en kontrollmekanisme byråkrater utøver ovenfor utvalg (Hesstvedt & Christensen, 2021, s. 353). Observasjonene i min analyse relatert til det norske utvalgets faglige bakgrunner kan støtte opp en slik påstand, i hvert fall i den grad man kan tolke utnevningen av økonomiske fagkyndige av finansdepartementet som utøvelse av kontroll. Utvalg burde ha dette i tankene ettersom de har et spesifikt publikum, beslutningstakere. I denne dimensjonen som eksisterer i skjæringspunktet mellom vitenskap og politikk er det kanskje slik at den viktigste eksperten ikke er den med mest kompetanse i hverken vitenskap eller maktutøvelse, men heller den som best behersker en god forståelse av samkjøringen av slik kompetanse.

Det kan også være slik at mer «boundary» orienterte prosesser er i spill. For eksempel ved at opprettede nettverk mellom politikere og akademikere og faglig familiaritet fører til at utvalget, med full intensjon om å være legitimt og «meritokratisk», ender opp med en primært økonomi-faglig stab. Slik «boundary-work» kan over tid, spesielt i et land med institusjonalisert ekspertinformert styre slik som Norge, ende opp med å produsere veldig tette profesjonelle bånd som gjenfinnes i arbeidsoppgaver utført av slike politiske enheter som utvalg og kommisjoner. Tanken om en kontrollmekanisme, der utvalgets stab bevisst er nedsatt for størst mulig enighet med et parti eller departement, kan heller forklares med at naturlige arbeidsprosesser over tid fører til trender og mønstre av samskapning (Owens, 2015, s. 13-18).

STS, «Society Technology Studies», kan være relevant å trekke inn her. Mer spesifikt, studien av kommunikasjon mellom forskjellige aktører, i denne kontekst eksperter. Transkoding er et nyttig begrep, det beskriver hvordan informasjon ikke er «tilgjengelig» for aktører før den har blitt «oversatt» til en mer forståelig form. Dette er et fundamentalt element for slike utvalg, ettersom utvalgets primære oppgave er å samle inn informasjon og etablert kunnskap om et emne, for så å belyse det for beslutningstakere. I denne prosessen er det naturlig at en grad av «oversettelse» foregår, der konsepter og teknisk informasjon bearbeides. Transkoding går likevel et steg videre, og påpeker at informasjonen som presenteres for beslutningstakere likevel ikke er ferdig «oversatt», og at det er gjennom enda

en prosess av oversettelse at den gjøres om til konkrete tiltak (Valin & Huitema, 2023, s. 22-23). Dokumentene og informasjonen som er tilgjengelig der representerer derfor bare en del av en ufullstendig prosess, og interaksjonen videre har en like viktig rolle for de aktuelle tiltakene som kommer som en oppfølging av ekspertenes kunnskapsarbeid.

En mer imperativ kontrollmekanisme er mandatet. Mandatet er det som mer enn noe annet setter rammeverket for hva som resulterer fra et utvalgs arbeid. Selve tematikken, avgrensingen og spesifikke problemstillinger skildres i mandatet til slike ekspertutvalg, og dirigerer arbeidet i en spesifikk retning. Det kan kanskje sies at til tross for den enorme viktigheten mandatet har for utvalget, tiltrekker mandatet seg ofte relativt liten oppmerksomhet i forhold til innhold eller utvalgets medlemskap (Hesstvedt & Christensen, 2021, s. 339-341). Eksemplifisert kan vi se mot de mandatene som er relevante for oppgaven her, hvor emner som kvotesystemer, skatt eller til og med konseptet av «tiltak» utelukkes spesifikt. Slike restriksjoner kan spekuleres å hemme utvalgets arbeid, og den resulterende rapportens nøyaktighet og relevans kan begrenses. Det overordnede risikoperspektivet er et annet sentralt og gjengående element. Risikoperspektivet farger begge dokumentene og leder argumentasjon og forslag i bestemte retninger. Dette kan tenkes å ha uintenderte konsekvenser for arbeidets treffsikkerhet for klimaproblematikken. Det er ikke nødvendigvis slik at risikoperspektivet ikke er egnet for klimadebatten, men, en lukking av emnet til fordel for kostoppveininger og statistisk analyse av utfall kan ende med at andre perspektiver forsvinner fra den bredere diskursen rundt håndteringen av klimaendringer. Mandatet har en viss transparens i den forstand at det er klart kommunisert og publisert sammen med tilsvarende utvalgs arbeidsresultater, men prosessen som ledet til mandatets spesifikasjoner er tilslørt. Dette kan virke som en utfordring for demokratiet i forhold til økende grad av ekspertinformert styre, men fra uventede vinkler. Litt mindre kan man være bekymret ovenfor eksperters innflytelse ovenfor samfunnet, og heller hvilke mekanismer og bestemmelser som legger føringene for hvilket arbeid som er relevant for politikken, og hvilket kunnskapsarbeid som ikke tildeles oppmerksomhet eller utdypning.

5.2 Diskursive trender i Norge og Storbritannia

Analysen har belyst at det kan identifiseres to separate diskurser i hvert av dokumentene. Dette forstås ut ifra de detaljorienterte forskjellene mellom de to dokumentene. Når begge omhandler det samme emnet og anvender det samme risikoperspektivet internt, er det flere likheter mellom de to dokumentene enn det er forskjeller. Dette forhindrer likevel ikke påpekningen av forskjeller, tvert imot, det bidrar til å mer enkelt belyse forskjellene som observeres.

Der hvor det norske dokumentet ser ut til å være en videreføring av økologisk modernisering, er det britiske kanskje representativt for en ny vending. Diskurser oppstår ikke av seg selv eller som radikale nye vendinger, men heller som videreføring av tidligere konsepter og inkrementelle endringer i forskjellige retninger. Som sagt vil man unngå determinismens feller, og dermed ikke ta for gitt at utviklingen observert er en selvfølgelighet. Det kan derfor ikke tydes klart om dette dokumentet er representativt for den bredere klimadiskursen, eller bare markerer en eksperimentell eller midlertidig vending bort fra mer tradisjonelle perspektiver på klimaendringer. Aktualiseringen av denne diskursen er også en separat dimensjon, hvor mange tiltak som følger av dokumentet er en annen utfordring og dimensjon for analyse som ikke er oppfylt av denne oppgaven.

I hvilken grad man kan kalle den britiske *økologiske proteksjonismen* en ny diskurs for seg selv kan diskuteres. På den ene siden kan det sies at de samme elementære prinsippene for økologisk modernisering fortsatt eksisterer. Dokumentet fremhever en framtidorientering som er på linje med økologisk modernisering. Økonomiske faktorer står også sentralt, i den forstand at mye av dokumentet fokuserer på overordnede makroperspektiver på industri og næringsliv, og hvor tilpasningsdyktige de er i møte med klimaendringer. På den andre siden, det britiske dokumentet velger å fremheve fysiske og nærliggende trusler i et større omfang enn fremtidige mer indirekte trusler. Kunnskap får en sentral rolle, som alltid, men i den påståtte *økologisk proteksjonisme* legges stor vekt på fremtiden i form av kunnskapsutvikling og videre forskning, fremfor mer langsiktig konkret løsningsorientering. Dette kommer muligens på bakgrunn av det britiske mandatet, som fraråder fra å foreslå direkte tiltak (CCC Framework Document April 2010, s. 14). Dette fremhever en interesse hos beslutningstakerne for å fremheve problemorientering fremfor problemløsning. Diskursen er ikke skapt av ekspertene og formidlet til det bredere samfunn og beslutningstakere, men heller, samskapt i møte mellom relevante aktører, i denne oppgaven eksperter og beslutningstakere. Mandatet, som kan argumenteres for å være en begrensning i forhold til hvordan det innskrenker dokumentets innhold, er i like stor grad et objekt for tolkning av intensjon og dermed selv et element av diskursen. Sagt mer konkret, mandatets begrensende rolle er her et kommuniserende element mellom eksperter og beslutningstakere, og derfor også diskursivt.

«Økologisk proteksjonisme» har mange likheter med «securitization» når den relateres til klimaendringer. «Securitization» blir ofte brukt for å analysere klimadiskurser fra 2010 og utover. Begrepet «securitization» er ganske spesifikt, og medfører at et fenomen har blitt hevet over vanlige demokratiske former for utøvelse av makt (Scott, 2012, s. 220-224). Dette diskursive perspektivet er i økende grad observert og tatt i bruk for å analysere politiske betraktninger og håndtering av klimaendringer (Koppenborg & Hanssen, 2021, s. 55). «Securitization» kan beskrives slik;

«In the most basic sense, then, securitization involves referring to an issue that has hitherto been conceptualized “only” in political, economical, environmental or other terms as a security threat so as to heighten awareness of the issue and the urgency of taking effective action.” (Scott, 2012, s. 221).

Et sentralt moment for «securitization» er hvilke aktør-perspektiv man anvender. Enten det er nasjonalt, internasjonalt eller humant, det sentrale er at det finnes differensierte perspektiver og nivåer av «securitization». På det nasjonale nivået for eksempel tilsvarer aktøren nasjonalstaten, og «securitization» kan her omhandle hvordan å håndtere budsjettering, militære trusler, migrasjonsmønstre og demografi som følge av klimaendringer. McDonald (2013) argumenterer for at det finnes fire referenter eller aktør-perspektiver for «securitization» i klima diskursen; nasjonal, internasjonal, økologisk og humant (s. 49). «Securitization» som en diskurs har bredt omfang, i den forstand at den har forskjellige perspektiver basert på hvilken referent man bearbeider (McDonald, 2013, s. 43-45). Den britiske diskursen av klimaendringer observert i UK Climate Change Risk Assessment 2017 kan derfor på mange måter argumenteres for å være en «securitization-diskurs» på et nasjonalt nivå. For eksempel påpekes migranter og demografiske problemstillinger som en mulig problemstilling for Storbritannia i fremtiden (ASC, 2016, s. 72-76). Slike synspunkter på klimaendringer kan representere et nasjonalt «securitization» perspektiv (McDonald, 2013, s. 45-46). Samtidig, det britiske dokumentet peker også mot farer relatert til internasjonal handel og stabilitet, som peker mot et internasjonalt «securitization» perspektiv (McDonald, 2013, s. 47-48). Denne dualiteten, for ikke å si den økologiske eller humane aktør-

perspektivet som også er til stede i det britiske dokumentet, peker mot at «securitization» kanskje ikke korrekt omfatter den diskursive utviklingen i dokumentet.

Den samme «securitization»-diskursen gjenfinnes også i noen aspekter i det norske dokumentet i forhold til forskjellige referenter. Migrasjon, infrastruktur og internasjonal stabilitet trekkes frem i stor grad i det norske dokumentet også, og representerer nasjonale og internasjonale aktør-perspektiver (NOU 2018: 17, s. 68-85). Å plassere de to dokumentene for hvert av landene innenfor en «securitization»-diskurs kan derfor være misvisende i forhold til at det vil underspille de aktuelle forskjellene mellom de to som er påpekt i analysen. Det kan være sant at mange diskursive elementer som er representative for en «securitization-diskurs» finnes i begge dokumentene, men jeg vil påstå at det er mer korrekt å plassere dokumentene i forhold til økologisk modernisering som den dominante diskursen historisk. Dette illustrerer bedre forskjellene mellom de to dokumentene diskursivt, og gir bedre rom for å forklare forskjellene annet en aktørperspektiver. Til sist kan man gå tilbake til den sentrale definisjonen for «securitization», at et fenomen heves over demokratiske betraktninger. Dette gjenfinnes i liten grad i noen av dokumentene. Tvert imot, både det norske og britiske dokument forsøker i større grad å øke transparens og demokratisere tilgang til informasjon både for beslutningstakere og også borgere. Det er derfor lite som tilsier en bevegelse mot «securitization» der hvor ekstrem inngripen og hierarkisk kontroll nødvendigjøres.

6 Konklusjon

For å oppsummere kan det trekkes tilbake til den originale problemstillingen innledningsvis. Det eksisterer en enorm kompleksitet når det gjelder sammenkoblingen mellom eksperter og diskurser, spesielt innenfor politikk. Forståelsen av diskursiv praksis er viktig for dette. Det er ikke slik at diskursene er noe ekspertene står utenfor og påvirker intensjonalt, men heller at ekspertene selv er en del av en diskursiv sfære, og påvirker den gjennom egne holdninger og arbeidsprosesser. I møte med politikere, byråkrater, aktivister og den generelle offentligheten påvirkes disposisjonene til slike eksperter, som endrer måten de interagerer med diskurser. Primært for denne oppgaven er det møtet mellom eksperter og politikere innenfor klimadiskurs. Dette settes opp mot tidligere analyser av klimadiskurser for å danne en kontekst for de observerte diskursene.

Det er mange forskjellige mulige måter eksperter anvendes og deltar i politikken. For eksempel strategiske tolkninger, der eksperter bare fungerer som en distraksjon eller for å påvise at noe blir gjort, uten intensjoner om at direkte tiltak faktisk skal følge ekspertråd. Eller mer direkte og mindre pessimistiske tolkninger, der ekspertkunnskap direkte informerer om tiltak uten videre bearbeidelse eller tolkninger. Denne direkte tolkningen har en nærmest «cause and effect» innstilling, vitenskapen informerer politikken og tiltak. Andre tolkninger vil peke mot en nettverksskapende eller «boundary-effekt», der ekspert-arbeid sammenvevd med arbeidet til politikere og byråkrater danner effektiv politikk over tid. I en slik samskapende prosess vektlegges indirekte påvirkning. Det er ofte ikke snakk om direkte forslag, men heller arbeidsprosessen og brobygging på tvers av disipliner og yrker som har den største effekten. Slik «boundary-work» er ofte usynlig og vanskelig å observere direkte, men kan skildres ved å granske de mer implisitte prosessene ved ekspert-arbeid i utvalg. For eksempel ved å se mot medlemskap, faglige allianser og tidligere affiliasjoner med utvalgets deltagere, eller ved å granske arbeidsprosessene (Owens, 2015, s. 13-16).

Analysen i denne oppgaven viser til sammenhenger mellom ekspertenes faglige bakgrunn og informasjonen de produserer. Denne informasjonen, gjenfunnet i dokumentene, blir her representativ for den diskursive påvirkningen slike eksperter har i sfæren for klimapolitikk. Det er observert at i det norske dokumentet *NOU 2018: 17*, der økonomiske fagbakgrunner dominerer, er det også et større fokus på økonomiske argumenter og prinsipper. I motsetning til dette har det britiske utvalget et mer balansert og tverrfaglig medlemskap. Som en konsekvens har det britiske dokumentet, *UK Climate Change Risk Assessment 2017 Synthesis Report*, produsert en mer «tverrfaglig diskurs». Dette kan forklares ved at utvalgets arbeidsprosesser er mer diversifisert faglig, og dermed åpner for et større mangfold av ideer og påvirkninger. Fra perspektivet av ekspertteori kan det tolkes at denne formen for ekspertbruk ikke er «strategisk», at ekspertene bevisst er utvalgt for å produsere et ønsket resultat. Variasjonen i utvalgenes medlemskap leder til annerledes innhold for de respektive

rapportene. Det britiske dokumentet er et permanent utvalg, «advisory body», og kan dermed over tid ha opparbeidet en større grad av tiltro og mulighet for forskjellige fagperspektiver og mer selvstendige arbeidsprosesser. Det norske dokumentet på den andre siden, som et produkt av et midlertidig utvalg, er i større grad tilknyttet departementet som utpeker medlemmene. Dette har medført en mer innskrenket faglig sammensetning med mindre mangfold, kanskje grunnet lavere grad av nettverksbygging både internt og eksternt for utvalget. Dette påviser at samskappingsprosesser, som naturligvis forekommer over tid, er sentrale for utvalgsarbeid i den forstand at det påvirker arbeidsmetoder og dermed også det resulterende arbeidet for utvalget. Som en konsekvens av dette fremmer også de to utvalgene litt forskjellige diskurser innenfor miljø og klima.

Det norske dokumentet har i en stor grad mange kjennetegn som stammer fra tradisjonell økologisk modernisering. Noen nye utviklinger fremstår likevel, slik som en «end of fossil fuel diskurs». Til sammen er det likevel ikke radikale forskjeller mellom klimadiskurs i *NOU 2018 17* og den litt foreldete økologiske modernisering fra 90-tallet. Økonomien vektlegges fremdeles i en stor grad, og det viktigste fokuset er samkjøring av økonomiske interesser og miljøtiltak. Tiltak og konsekvenser vurderes bare i den grad de er økonomisk valide. Det vektlegges at industri og næringsliv må rette seg etter tiltak og globale føringer. Likevel, direkte tiltak presenteres som ugunstig, og markedsmekanismer påpekes som viktigst for å løse markedssvikt. Dette til sammen ligner en moderne og økonomisk formidlet økologisk modernisering (NOU 2018: 17, s. 14-27).

Det britiske dokumentet fremmer derimot en annen diskurs. I *UK Climate Change Risk Assessment 2017 Synthesis Report* fremheves mer diverse faglige perspektiver i større grad, slik som helse og økologi. I tillegg rettes fokuset mer mot nærliggende direkte konsekvenser av klimaendringer, fremfor mer indirekte økonomiske konsekvenser. Et slikt fokus på det mer direkte og nærliggende representerer noe litt annet en økologisk modernisering. Denne britiske «tverrfaglige diskursen» kaller jeg for «økologisk proteksjonisme». Dette perspektivet viser til et ønske om å bevare fremfor å omstille allerede eksisterende strukturer innenfor for eksempel industri, infrastruktur og bosetning. Denne diskursen kan ligne «securitization» innenfor klima og miljø, men skiller seg ut ved at den ikke hever klima til et slikt problemnivå at det trumfer demokratiske instanser (ASC, 2016, s. 4-5).

I oppgaven påpekes det at de to landene ser ut til å bevege seg i forskjellige retninger innenfor klima og miljø. Det skal likevel sies at begge dokumentene er mer like enn de er ulike. Økologisk proteksjonisme kan på mange måter bare være en midlertidig utløper fra økologisk modernisering. Diskursivt er det mye til felles mellom de to dokumentene, og det er ingen tvil om at de to har felles røtter. Diskurser utvikler seg ikke spontant som tankegods, men heller som en videreføring av tidligere tolkninger og meningsdannelse. Spesielt for vitenskapelige diskurser, slik som klima- og miljødiskurser, er viktigheten som tildeles den vitenskapelige prosess. Kilder og referanser til tidligere bidrag er hyppig i begge

dokumentene, og viser til en slik vitenskapelig arbeidsprosess (NOU 2018: 17, s. 31-67; ASC, 2016, s. 18-32). Det kan derfor påstås at slike vitenskaps-diskurser i større grad enn andre diskurser er forankret i fortiden, og bærer med seg elementer av tidligere diskurser videre. Det er derfor ikke overraskende at både det norske og det britiske dokumentet i stor grad er like hverandre, og at den påståtte «økologiske proteksjonismen» ligner økologisk modernisering på mange måter. Jeg vil fortsatt påstå at det kan observeres forskjeller mellom de to distinkte nok til at den britiske diskursen markerer en utvikling bort fra økologisk modernisering. Man må huske at diskurser ikke er deterministiske, og er i stor grad ikke intensjonale heller. Denne utviklingen observert her var ikke en selvfølge som en konsekvens av hverken sammensetning av det britiske utvalget eller den narrative forankringen i tidligere diskurser. Andre perspektiver på klimaendringer kunne i like stor grad ha endt opp med å påvirke utviklingen av diskursen i en annen retning. Det er også ikke selvsagt at dette er den bestemte utviklingen for britisk klimadiskurs i fremtiden. Om dette er en permanent utvikling som kommer til å bre videre, eller en midlertidig diskurs som senere faller tettere sammen med økologisk modernisering igjen, er utenfor denne oppgavens ambisjoner.

Innledningsvis ble det fremlagt følgende forskningsspørsmål;

- 1) Hvilken rolle har ekspertutvalg hatt for utviklingen av klimadiskurser i Norge og Storbritannia?

Gjennom analysen og diskusjonen ovenfor har denne oppgaven forsøkt å besvare forskningsspørsmålet grundig. I Norge og Storbritannia er det påpekt hvordan forskjellig bruk av ekspertutvalg kan ha ledet til forskjellige diskurser i politiske dokumenter. Selv om det er mange likheter mellom diskursene identifisert i Norge og Storbritannia i tidsperioden, påpeker oppgaven at nyere dokumenter viser til noen forskjeller mellom de to landene. Det norske dokumentet kjennetegnes av det tradisjonelle *økologisk modernisering* perspektivet. Det britiske dokumentet derimot, avviker fra dette perspektivet og inneholder heller det jeg betegner som *økologisk proteksjonisme*. Forskjellen mellom de to dokumentene forklares ved for eksempel hvordan midlertidige og permanente ekspertutvalg utfører sitt arbeid på forskjellig vis, og dermed kommer til forskjellige konklusjoner om samme emne. «Boundary-arbeid» og samskappingsprosesser er sentrale i utvalgsarbeid ved at forskjellige aktører over skaper og innretter seg under en felles diskurs. Videre, medlemskapet til utvalg påvirker innholdet i rapportene de fremlegger. I tillegg kommer mandatet frem som en sentral kontrollmekanisme som innskrenker utvalgsarbeid. Slike mekanismer, som seleksjon og mandat, er diskursive elementer hvor politikere påvirker utvalg eksternt. Det handler mindre om det faktum at ekspertutvalg anvendes i politikken, men heller **hvordan** ekspertutvalg benyttes. Forskjellene som eksisterer innenfor diskursene i de to landene kan til dels forklares med prosessen for bruken av ekspertutvalg. Videre, eksperter er i økende grad viktig for forståelsen av klima og miljø. Klima i moderne tid forstås som et globalt fenomen,

og et som medfører store vansker. Grunnet uklarheter som eksisterer hos lekmenn for å forstå klima er eksperter nødvendige for å kommunisere konsepter til beslutningstakere. Med dette har eksperter en rolle som kommunikatorer, de frembringer vitenskapen til det offentlige. Men ekspertene deltar også i skapelsen av slik kunnskap. De har derfor en sentralt viktig rolle som kunnskapsprodusenter og kunnskapsformidlere. I en diskursiv sammenheng er alle deltagere i en diskurs felles skapende for virkeligheten. Det kan likevel argumenteres at eksperter i slike diskurser, som klima og miljø, får en sentral rolle grunnet deres legitimitet og hvordan klima er rotfestet i det vitenskapelige. Eksperter og de som deltar i ekspertutvalg er derfor sentrale for utviklingen av klimadiskurser i de to landene, og utøver stor implisitt og eksplisitt kontroll ovenfor klima- og miljødiskurser.

Videre studier kan opplyse interaksjonen mellom eksperter og diskurser. Denne oppgaven har bare analysert to dokumenter i to land, og kan dermed mangle en fullstendig forståelse av mer globale trender innenfor klimadiskurser. Med analyse av flere dokumenter fra flere land kan man trekke bedre konklusjoner om hvilke trender som forekommer innenfor klimadiskurser, og også om de bare er midlertidige eller er mer langvarige utviklinger. En større mengde data av eksperter og deres varierende deltagelse kan også hjelpe med å forstå hvilke arbeidsprosesser som er relevante for ekspertutvalg, og hvordan dette påvirker innholdet i rapporter de produserer. En videre kobling mellom eksperter og beslutningstakere ved å se på aktualiserte tiltak kan også være fruktbart. Dette vil kunne belyse konkret hvilken betydning ekspertråd har utenfor de analyserte diskursive effektene, og er noe denne oppgaven ikke har forsøkt å gjøre.

Litteraturliste

Ord: 18833

Acosta, M., Nestore, M., Jarquín-Solís, M. E. & Doubleday, R. (2022): A typology of advisory bodies in legislature and research perspectives, *The journal of Legislative Studies*, (Ahead of print), 1-26. <https://doi.org/10.1080/13572334.2022.2070985>

ASC (2016). *UK Climate Change Risk Assessment 2017 Synthesis Report: priorities for the next five years*. Adaption Sub-Committee of the Committee on Climate Change, London. [Committee on Climate Change - UK Climate Change Risk Assessment 2017 Synthesis Report - July 2016 \(theccc.org.uk\)](https://www.theccc.org.uk/publication/committee-on-climate-change-uk-climate-change-risk-assessment-2017-synthesis-report-july-2016/)

Asayama, S. (2021). Threshold, budget and deadline: beyond the discourse of climate scarcity and control. *Climatic Change* 167(3-4), 33-33 Article 33. <https://doi.org/10.1007/s10584-021-03185-y>

Averchenkova, A., Fankhauser, S. & Finnegan, J. (2021). The influence of climate change advisory bodies on political debates: evidence from the UK Committee on Climate Change. *Climate Policy*, 21(9), 1218-1233. <https://doi.org/10.1080/14693062.2021.1878008>

Bukve, O. (2016). *Forstå, forklare forandre : Om design av samfunnsvitenskapelig forskningsprosjekt*. (2. utg.) Universitetsforlaget

Bulmer, M. (1983). Introduction: Commissions as Instruments for Policy Research. *The American behavioral scientist (Pre-1986)*, 26(5), 559 <https://www.proquest.com/scholarly-journals/introduction-commissions-as-instruments-policy/docview/194670565/se-2>

Bulmer, M. (2015). *Social Research and Royal Commissions (Routledge Revivals)*. Taylor & Francis Group. <https://ebookcentral-proquest-com.ezproxy1.usn.no/lib/ucsn-ebooks/detail.action?docID=3569528>

Christensen, J. & Hesstvedt, S. (2019). Expertisation or greater representation? Evidence from Norwegian advisory commissions. *European Politics and Society*, 20(1), 83-100. <https://doi.org/10.1080/23745118.2018.1515861>

Christensen, J. & Holst, C. (2021). *Ekspertenes Inntog*. (2. utg.) Universitetsforlaget

Christensen, J. & Holst, C. (2017). Advisory commissions, academic expertise and democratic legitimacy: the case of Norway. *Science and Public Policy*, 44(6), 821-833. <https://doi.org/10.1093/scipol/scx016>

Committee on Climate Change Framework Document April 2010. (2010). *Committee on climate Change Framework Document April 2010*. Committee on Climate Change. [CCCFramework-Document.pdf \(theccc.org.uk\)](https://www.theccc.org.uk/publications/framework-document-2010/)

Department for Environment, Food & Rural Affairs & HM Government. (2017). UK Climate Change Risk Assessment 2017 : Presented to Parliament pursuant to Section 56 of the Climate Change Act 2008. [UK Climate Change - Risk Assessment 2017 \(publishing.service.gov.uk\)](https://www.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/612227/uk-cca-2017-report.pdf)

Hajer, M. A. (1996). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford University Press, Incorporated. <https://ebookcentral-proquest-com.ezproxy1.usn.no/lib/ucsn-ebooks/detail.action?docID=3052931>

Hajer, M. A. (2006). Doing discourse analytics: coalitions, practices, meaning. I M, V. D. Brink & T. Metze. (Red.), *Words matter in policy and planning : Discourse theory and method in the social sciences*. Netherlands Geographical Studies.

Haugseth, J. F., Huseby, V. B. & Skjølvold, T. M. (2016). Ti klimalogikker : En kvalitativ analyse av klimatiltak i norsk offentlig debatt (2007-2013). *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 57(3), 285-314. Universitetsforlaget. https://doi-org.ezproxy1.usn.no/10.18261/issn.1504-291X-2016-03-03open_in_new

Hesstvedt, S. & Christensen, J. (2021). Political and administrative control of expert groups : A mixed-methods study. *Governance*, 36(2), 337-357. <https://doi-org.ezproxy2.usn.no/10.1111/gove.12599>

Hesstvedt, S. (2018). Ekspertisering av offentlige utvalg? *Norsk Sosiologisk Tidsskrift*, 2(5), 381-400. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2018-05-03>

- Hesstvedt, S. & Christiansen, P. M. (2022). The politics of policy inquiry commissions: Denmark and Norway, 1971-2017. *West European Politics*, 45(2), 430-454.
<https://doi.org/10.1080/01402382.2020.1858597>
- Jasanoff, S. (2004). The idiom of co-production. I S. Jasanoff (Red.), *States of Knowledge : The Co-Production of Science and the Social Order* (1. Utg.) (s. 1-12). Taylor & Francis Group. <https://ebookcentral-proquest-com.ezproxy1.usn.no/lib/ucsn-ebooks/detail.action?docID=200656>
- Koppenborg, F. & Hanssen, U. (2021). Japan's Climate Change Discourse: Toward Climate Securitisation? *Politics and Governance*, 9(4), 53-64
<https://doi.org/10.17645/pag.v9i4.4419>
- McDonald, M. (2013). Discourse of climate security. *Political Geography*, 33(1), 42-51.
<https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2013.01.002>
- Neumann, I. B. (2002). *Mening, materialitet, makt: En innføring i diskursanalyse*. (2. utg.) Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS
- NOU 2018: 17. (2018). *Klimarisiko og norsk økonomi*. Finansdepartementet.
[NOU 2018: 17 \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)
- Owens, S. (2015). *Knowledge, Policy and Expertise : The UK Royal Commission on Environmental Pollution 1970-2011*. Oxford University Press.
- Paterson, M. (2021). "The End of the Fossil Fuel Age"? Discourse Politics and Climate Change Political Economy. *New Political Economy*, 26(6), 923-936.
<https://doi.org/10.1080/13563467.2020.1810218>
- Scott, S. V. (2012). The Securitization of Climate Change in World Politics: How Close have We Come and would Full Securitization Enhance the Efficacy of Global Climate Change Policy? *Review of European Community & International Environmental Law*, 21(3), 220-230.
<https://doi-org.ezproxy1.usn.no/10.1111/reel.12008>
- Tellmann, S. M. (2012). The constrained influence of discourses: the case of Norwegian climate policy, *Environmental Politics*, 21(5), 734-752.
<https://doi.org/10.1080/09644016.2012.692936>

Tellmann, S. M. (2016). *Experts in public policymaking: influential, yet constrained* [Doktorgradsavhandling]. Oslo and Akershus University College of Applied Sciences
https://www.researchgate.net/publication/319328686_Experts_in_public_policymaking_influential_yet_constrained

Valin, N. & Huitema, D. (2023). Experts as policy entrepreneurs: How knowledge can lead to radical environmental change. *Environmental Science and Policy*, 142, 21-28.
<https://doi.org/10.1016/j.envsci.2023.01.013>

Oversikt over tabeller og figurer

Figur 1 Ekspertutvalg Norge NOU 2018: 17

Figur 2 Ekspertutvalg Storbritannia UK Climate Change Risk Assessment 2017

Tabell 1 Sentrale Begreper NOU 2018: 17 og UK Climate Change Risk Assessment 2017

Tabell 2 Diskursive Elementer NOU 2018: 17 og UK Climate Change Risk Assessment 2017

Ord: 18833