

## KAPITTEL 12

# Om forskerroller og metodevalg i oppdragsforskningen

**Silje Maria Tellmann** Universitetet i Sørøst-Norge og TIK senter for teknologi, innovasjon og kultur, Universitetet i Oslo

**Abstract:** Commissioned research is a valuable source of research-based knowledge in the central administration. However, commissioned research differs from other research in that commissioners can add detailed guidelines for what types of methods and data the commissioned projects are to be based on. What expectations do commissioners establish for commissioned research, and how should researchers respond to these expectations? In this chapter, I demonstrate how the various goals that commissioned research serves in the larger political-administrative system may contribute to different methodological expectations for commissioned research. I start from two defined policy areas: the field of work inclusion and the field of integration. While there are greater expectations that the research should demonstrate “what works” in the field of work inclusion so that the outcomes can be scaled up and applied to the entire NAV system, there is more interest in how research can contribute to the dissemination of knowledge and inspiration for autonomous municipalities in the field of integration. This means that the researcher is assigned different roles in the system they enter and must deal with different audiences that are to be addressed during the research process.

**Keywords:** researcher roles, commissioned research, research designs, work inclusion, integration

## Innledning

Den akademiske friheten står sterkt i det norske samfunnet og omfatter blant annet forskerens frihet til å selv velge forskningstema og forskningsmetoder, og til å formidle forskningen etter egen overbevisning (Gezelius & Mittenzwei, 2019; Kallerud, 2006). Men i oppdragsforskningen stiller dette seg annerledes. Det ligger i oppdragsforskningens vesen: Det er ikke forskeren selv som bestemmer tema for forskningen, men oppdragsgiveren som har behov for at det utvikles kunnskap om et bestemt tema innenfor et bestemt tidsrom. Oppdragsgivere lyser ut anbud med beskrivelse av hvilke forventninger de har til forskningen, og forskere konkurrerer om å få tilslag på prosjektet. Oppdragsforskning er derfor en effektiv måte offentlige etater kan skaffe til veie forskning som ellers ikke ville blitt utført, og er en viktig del av det norske forskningssystemet som har betydelig innflytelse på både politikk og offentlig tjenesteyting. Tidligere forskning har blant annet vist at oppdragsforskning er en sentral kilde til forskningsbasert kunnskap i den norske sentralforvaltningen (Tellmann & Gulbrandsen, 2022), og at oppdragsforskning blir mer sitert enn klassisk fagfellevurdert forskning i politiske dokumenter (Baek et al., 2018).

Men i mange tilfeller inneholder anbudene ikke bare føringer for prosjektets tematiske innretning. Ofte legges det også føringer for prosjektets forskningsdesign og hvilke forskningsmetoder som skal benyttes. Dette kan tolkes som en innskrenkning av oppdragsforskningens uavhengighet – en norm som ofte beskrives som en forutsetning for forskningens legitimitet og innflytelse i den offentlige sfæren (Gundersen et al., 2022; Lentsch & Weingart, 2011). Ikke minst utfordrer det den akademiske friheten som vanligvis tillegges forskerrollen. Hva er det som gjør at oppdragsgivere likevel legger føringer for hvilke forskningsdesign som skal brukes i oppdragsforskningen, og hva slags føringer legger de? Hva er det oppdragsgivere ønsker å få ut av oppdragsforskningen, og hvordan kan man møte disse forventningene som oppdragsforsker?

Formålet med dette kapittelet er å diskutere noen av de avveiningene og vurderingene som kan ligge bak oppdragsgiveres føringer i oppdragsforskningen. Oppdragsforskning styres av flere hensyn enn «sannhetssøken» og inngår i et større politisk-administrativt system der forskningen tillegges bestemte funksjoner og forventninger til hvordan kunnskapen skal bli tatt i bruk. Oppdragsforskning brukes ofte for å evaluere ulike tiltak og virkemidler, enten det er før et tiltak igangsettes, underveis, eller etter

at et tiltak er implementert (Askim et al., 2021). Men oppdragsforskning brukes også for å skaffe oversikt over et felt, hente inn erfaringer fra ulike aktører eller utrede bestemte spørsmål som har nådd den politiske dagsordenen, blant annet. I et slikt perspektiv kan ulike forskningsdesign og metoder tillegges ulik verdi, der enkelte metoder kan oppfattes som mer egnet for formålet – eller for å skape den ønskete innflytelsen – enn andre.

Umiddelbart vil man kunne forvente at randomiserte, kontrollerte studier der forskere kan peke ut effekter av bestemte tiltak vil være «gullstandarden» i oppdragsforskningen. Og det har uten tvil vært en økende etterspørsel etter slike studier i store deler av sentralforvaltningen i tråd med den internasjonale evidensbevegelsens krav om studier som viser «hva som virker» (Christensen & Holst, 2020; Terum & Grimen, 2009). Men det er også en betydelig etterspørsel etter kvalitative studier og oppdragsforskning som kombinerer ulike metoder (Høydal & Tøge, 2021). I dette kapitlet vil jeg derfor ta utgangspunkt i to avgrensede politikkområder – arbeidsinkluderingsfeltet og integreringsfeltet – for å diskutere hvordan oppdragsforskningen inngår i bestemte politisk-administrative systemer og hva slags føringer dette legger for forskningen. Begge politikkområdene kjennetegnes av at de ligger i hjertet av velferdsstaten, og de forholder seg til mange av de samme aktørene i forskningslandskapet. Ikke minst kjennetegnes begge områdene av at man har tatt en aktiv holdning overfor oppdragsforskningen så vel som øvrig forskning, med dedikerte enheter som jobber med forskning og analyse (Tellmann & Gulbrandsen, 2022). Dette reflekterer en økende bevissthet om forskningens status og rolle i det politisk-administrative systemet. Samtidig har dette styrket forskningskompetansen internt i sentralforvaltningen og dermed utfordret den tradisjonelle «kognitive arbeidsdelingen» mellom byråkratiet og forskningssektoren, der det forventes at mens forskerne besitter forskningskompetanse, så forvalter byråkratene «faglighet» (Jacobsen, 1960) og politisk-administrativ kompetanse.

Kapitlet hviler på kvalitative intervjuer med 22 byråkrater fra direktorater og departementer<sup>1</sup> som i ulike roller har vært delaktige i utformingen og gjennomføringen av oppdragsforskningsprosjekter innenfor arbeidsinkluderings og integreringsfeltet, samt analyser av anbudsdokumenter for oppdragsforskning fra begge feltene som er offentlig tilgjengelige på Doffin.no (databasen for offentlige innkjøp).

---

1 For mer informasjon om utvalget og gjennomføringen av intervjuene, se Tellmann & Gulbrandsen (2022).

## Om rammer for oppdragsforskningen og rollen som oppdragsforsker

I Norge utgjør oppdragsforskning en sentral del av forskningen ved de mange forskningsinstituttene som opererer i skjæringsfeltet mellom en markedslogikk og en akademisk logikk (Gulbrandsen, 2011; Vie, 2022). Forskere ved forskningsinstituttene er underkastet de samme kravene til akademiske standarder og etisk integritet som forskere i universitets- og høyskolesektoren, men henter en større del av sine inntekter fra konkurranseutsatte forskningsoppdrag som kunngjøres i Doffin og Mercell, som er kunngjøringsbaser for offentlige anskaffelser. Her lyser offentlige oppdragsgivere som departementer og direktorater ut anbud på forsknings- og utviklingsoppdrag som de av ulike grunner ikke vil gjennomføre selv. Dette kan handle om manglende kompetanse og kapasitet internt i byråkratiet, men det handler også om at kunnskap som utvikles av eksterne forskere oppfattes som mer uavhengig og nøytral (Tellmann & Gulbrandsen, 2022). Ikke minst handler det om at forskere har spesialisert forskningskompetanse og kunnskap om det saksfeltet de forsker på, og at dette styrker kvaliteten så vel som legitimiteten til kunnskapen de produserer (Lentsch & Weingart, 2011).

Gitt at forskere har ledende kunnskap om sitt fag og sine forskningsmetoder skulle man også tro at de er best egnet til å avgjøre hva slags forskning som trengs og hvilke forskningsdesign som er formålstjenlig for å utvikle den kunnskapen som etterspørres. Fra oppdragsgivers side kan imidlertid dette omformuleres til et spørsmål om hvorvidt forskere klarer å fange opp samfunnets kunnskapsbehov og hva slags kunnskap som faktisk etterspørres fra dem som skal ta forskningen i bruk. På overordnet nivå handler dette om relasjonen mellom tilbud og etterspørsel etter forskning og i hvilken grad tilbudssiden (forskningen) og etterspørselssiden (samfunnsinteressene/oppdragsgiverne) er omforente (Sarewitz & Pielke, 2007). Dette angår ikke bare hvorvidt oppdragsforskningen leverer det som etterspørres, men også hvorvidt den totale forskningsporteføljen – der oppdragsforskningen kun utgjør en begrenset bestanddel – reflekterer samfunnsbehovene.

I Norge har opprettelsen av tematisk orienterte forskningsinstitutter vært én måte å sikre at brukerne av forskning får den kunnskapen de etterspør. Instituttsektoren vokste frem med en problemløsende ambisjon, der hver sektor – eller hvert samfunnsproblem – hadde hvert sitt institutt som leverte kunnskap til sin sektor, ofte i tett samspill med brukerne. Man antok

derfor at forskningsinnsatsen skulle utledes fra politikken på det enkelte området og bidra til å løse de problemene som til enhver tid ble prioritert (Skoie, 1984). Siden den gang har det forskningspolitiske landskapet endret seg, og de fleste forskningsinstituttene er i dag organisert med en armlengdes avstand og vel så det til politikken. Oppdragsforskere med lang fartstid i sektoren kan minnes en tid da prosjekter ble til i «uformell» dialog med oppdragsgiver på bakgrunn av en god ide eller oppdagelsen av et hull i forskningen. I dag er dialogen om prosjekter strengt styrt av regelverket om anskaffelser, og kontakten mellom oppdragsgivere og forskere i forkant av utlysninger er begrenset for å unngå konkurransevridende fordeler (Tellmann & Gulbrandsen, 2022).

I dag er det disponeringen av budsjettene for forskning og kunnskapsutvikling som er det primære virkemiddelet for å sikre at departementene og direktoratene har tilgang til den forskningen som sektoren etterspør. Midler som ikke overføres til Forskningsrådets programmer brukes i hovedsak til å fylle egne kunnskapsbehov og sikre forskning for politikkutforming og forvaltning. Kort fortalt gjelder dette forskning med spissede problemstillinger som bestilles direkte fra forskningsmiljøene, som oftest gjennom anbudskonkurranser, men også gjennom rammeavtaler der forskningsmiljøer har kvalifisert seg til å delta i eksklusive «mini-konkurranser» om forskningsoppdrag. For instituttforskere, og i økende grad forskere i UH-sektoren, er dette en sentral inntektskilde ved siden av den såkalte «bidragsforskningen» som kanaliseres gjennom Forskningsrådet.<sup>2</sup>

Men oppdragsforskningen er også en inntektskilde som styrer mye av forskernes tilgang til feltet og produksjonen av kunnskap om en sektor. Ettersom denne kunnskapsproduksjonen i stor grad styres av behovene som identifiseres av oppdragsgiverne i det politisk-administrative systemet, er det viktig å forstå hvordan oppdragsgivere tenker om forskning, samt hvilke prosesser oppdragsforskningen inngår i. Dette skyldes ikke minst at oppdragsforskningen selv er en viktig kunnskapskilde for oppdragsgiverne, og er én av kildene de lener seg på for å forstå kunnskapsbehovene og mulighetene for datainnsamling og analyse i feltet. Man kan derfor anta at det også er en viss *samproduksjon* (jf. Jasanoff, 2004) av hvordan oppdragsgivere og oppdragsforskere forstår kunnskapsbehov, hvilke forskningsspørsmål som bør stilles og hvordan man bør gå frem for å forske

2 Også konsulentselskaper konkurrerer om oppdragsprosjekter, og konsulenter og forskere opererer derfor side om side i dette markedet. Konsulentene har imidlertid ikke de samme akademiske forpliktelsene som forskere, noe som gjør at de har en noe annen rolle i dette landskapet.

og utvikle ny kunnskap i feltet. Som oppdragsforsker er man derfor ikke en passiv utfører av forskningsbestillinger fra det politisk-administrative systemet. Gjennom prosjekttilbudene og dialog med oppdragsgiver bidrar forskere til å etablere hva som anerkjennes som relevante forskningsspørsmål så vel som forskningsopplegg på et felt.

## Etterspørsel etter (oppdrags)forskning i arbeidsinkluderings- og integreringsfeltet

Arbeidsinkludering og integrering er to politiske felt som er tett beslektet, men som administreres innenfor ulike deler av sentralforvaltningen. Begge feltene er i sentrum av den norske velferdsstaten, men på tidspunktet for denne undersøkelsen lå de til ulike departementer med dertil underliggende direktorater. Mens arbeidsinkludering lå til det som inntil høsten 2021 het Arbeids- og sosialdepartementet med Nav som underliggende direktorat, har integreringsfeltet vandret mellom flere ulike departementer, før det inntil 2021 lå hos Kunnskapsdepartementet med IMDi som direktorat.<sup>3</sup> Arbeidsinkludering dreier seg om arbeidsstyrkens grad av deltakelse i arbeidsmarkedet, mens integreringspolitikken er rettet mot å inkludere innvandrere og andre minoriteter i alle deler av samfunnet. De deler også flere organisatoriske trekk når det gjelder forskningspolitikken. Begge har overordnede departementer som allokere FoU-budsjettet, og direktorater i en dobbel rolle som både kunnskapsleverandører og implementerere av politikk. Dedikerte enheter jobber med kunnskapsutvikling og med å forvalte forskningsbudsjettene på feltet – inkludert oppdragsforskningen. Begge feltene trekker dessuten på samfunnsvitenskapelig forskning, og de bestiller forskning fra flere av de samme forskningsmiljøene. Ikke minst har de begge vært gjenstand for mange av de samme kunnskapspolitiske forventningene.

Det er store forventninger til at politiske beslutninger skal baseres på solid kunnskap og dokumenterte effekter, noe man også kan lese ut av en rekke politiske dokumenter. På begge områdene har offentlige utvalg understreket behovet for et solid kunnskapsgrunnlag for politiske beslutninger, inkludert flere utprøvinger og evalueringer. Sysselsettingsutvalget (NOU 2019: 7, s. 268) konkluderte med at «forsøk og evalueringer for å

3 Regjeringen Støre flyttet IMDi og integreringsfeltet fra Kunnskapsdepartementet høsten 2021 til Arbeids- og sosialdepartementet, som samtidig skiftet navn til Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

finne effekter bør være en naturlig del av politikkutviklingen på arbeids- og velferdsområdet [...] Det vil generelt styrke beslutningsgrunnlaget for politikkendringer». Tilsvarende anbefalte Brochmann-utvalget at «eksperimenter eller tilrettelegging for kvasi-eksperimentelle analyser bør tilstrebes i større grad når endringene og innovasjonene innenfor integreringsarbeidet i Norge diskuteres eller planlegges» (NOU 2017: 2, s. 216). Man kan i forlengelse av dette forvente at slike studier også etterspørres av oppdragsgivere og i anbudene for oppdragsforskning innenfor disse feltene.

På den annen side er størrelsen på politikfeltene, hvilken type politisk oppmerksomhet de tiltrekker seg og de politisk-administrative styringslinjene forskjellig mellom de to. Nav forvalter om lag en tredel av nasjonalbudsjettet, og er også en «gigant» når det kommer til arbeidet med kunnskapsutvikling på eget felt sammenliknet med IMDi, som forvalter et FoU-budsjett som utgjør mindre enn en tredel av Navs FoU-budsjett. Begge er svært synlige i offentlige og politiske debatter. Likevel har arbeidsinkluderingsfeltet vært utsatt for større politisk strid og innblanding sammenliknet med feltet for integrering av minoriteter (Askim et al., 2015). Arbeidsinkluderingsfeltet er dessuten preget av klarere hierarkiske strukturer, og direktoratet kan vedta direktiver og retningslinjer som pålegges praksisfeltet – det vil si Arbeids- og velferdsetaten / Nav-kontorene. På integreringsfeltet har derimot direktoratet ikke underliggende etater som de kan instruere gjennom pålegg og retningslinjer. Det er kommunene som gjennomfører mye av integreringspolitikken, og de har betydelig autonomi til å bestemme omfanget av dette arbeidet og hvordan de gjennomfører det. Direktoratet har derfor et fokus på å oppmuntre og støtte kommunene i integreringsarbeidet gjennom myke virkemidler. Dette påvirker også tenkingen rundt forskningens funksjon i det politisk-administrative feltet og hva som etterspørres fra oppdragsforskningen.

I de påfølgende avsnittene vil jeg vise hvordan politikkområdenes styringsstrukturer er med på å forme etterspørselen etter bestemte metoder i oppdragsforskningen innenfor henholdsvis arbeidsinkluderingsfeltet og integreringsfeltet.

## Hva virker på arbeidsinkluderingsfeltet?

Arbeidsinkluderingsfeltet er preget av høye forventninger til forskningen som en problemløser, og ikke minst som en leverandør til kunnskapsbasert politikkutforming og tjenesteyting. Dette gjenspeiler seg også i Navs plan for

forskning og utvikling, som blant annet har hentet inspirasjon den internasjonale evidensbevegelsens lovnader om at politiske beslutninger som hviler på «god evidens» og som viser «hva som virker» (*what works*) forventes å gi både mer presise og mer effektive beslutninger (Cartwright & Hardie, 2012; Davies et al., 2000). Hva som er god evidens i velferds- og sosialfeltet handlet opprinnelig om hvorvidt kunnskapen klarer å isolere effekter av ulike tiltak på bakgrunn av randomiserte kontrollerte tiltak og/eller systematiske reviews i tråd med idealer hentet fra evidensbasert medisin (Cartwright & Hardie, 2012; Davies et al., 2000). Senere har også kvalitative og andre kvantitative metoder fått større plass innenfor evidenstenkningen (Høydal & Tøge, 2021), og begrepet har blitt tatt til inntekt for et bredere sett av metoder og fremgangsmåter enn opprinnelig ment (Parkhurst, 2017). Likevel eksisterer det fremdeles et uttalt hierarki mellom ulike metoder innenfor evidens-tenkningen, der det som ansees som den mest «vitenskapelige» og «objektive» metoden – primært eksperimentelle studier / randomiserte kontrollerte studier – rager øverst, mens casestudier, observasjonsstudier og andre kvalitative studier som ikke kan kontrollere for ulike intervensjonsvariabler ansees som mindre nyttige (Parkhurst & Abeysinghe, 2016).

Debatten om evidensbasering på velferdsfeltet reflekterer kjente vitenskapsteoretiske konfliktlinjer mellom positivistiske og fortolkende erkjennelsesmåter, der kritikerne av positivismens streben etter årsaksforklaringer og universalisme forfektet at studier av mennesker og menneskelig samkvem krever meningsfortolkning. Idealet om evidensbasert politikk har like fullt fått stor innflytelse i Norge (Elvbakken & Hansen, 2019; Pontoppidan et al., 2018), også innenfor velferdspolitikken (Høydal & Tøge, 2021). Begrunnelsene for dette hviler imidlertid ikke på uttalte vitenskapsteoretiske idealer, men om hva som oppleves som nyttig for å løse utfordringene i feltet. På arbeidsinkluderingsfeltet er offentlige utgifter høye, og selv små politiske endringer kan ha betydelige praktiske, sosiale og økonomiske konsekvenser. Dette gir tilsvarende høye forventninger til hva forskning kan bidra med. En Nav-byråkrat uttaler for eksempel følgende: «Vi må rett og slett bruke ressursene på en bedre måte. Og da må vi vite hva som virker og ikke virker. Så det handler mye om det da. Vi må ha mer sikker kunnskap» (Informant i direktoratet). Forskning har derfor fått en stadig større rolle i utviklingen av offentlig politikk og tjenesteyting på dette feltet:

Det har skjedd noe i offentlig sektor kanskje de siste fem-seks årene. Når man har begynt å snakke om at offentlige tjenester skal være kunnskapsbasert. Og det var ingen som snakka sånn før. Var ingen som sa ordet kunnskapsbasert. Man hørte



nesten ingen som sa forskning. Men nå er det ingen som nesten tør å gjøre noe uten at du kan si «Forskning viser at ...». (Informant i direktoratet)

På arbeidsinkluderingsfeltet har dette handlet om særlig to ting: å vise *hva som virker*, og at kunnskapen er *skalerbar*; altså at den kan overføres og implementeres i andre deler av Nav enn der forskningen er utført.

Når det gjelder etterspørselen etter forskning som viser hva som virker, beskrives dette for det første som en reaksjon på hva slags forskning som preget arbeidsinkluderingsfeltet tidligere, da man hadde mindre uttalte forventninger til forskningens bidrag til feltet:

Det har vært for lite styrt. Og det har vært for lite fokus på hva som virker. [Tidligere forskning] har stort sett dreid seg om årsaker til forskjeller mellom menn og kvinner og sånt. Og det er egentlig ganske uinteressant for oss. Vi vil vite hva som virker i forhold til å få ned sykefraværet. Vi må vite hva vi skal bruke mannskapet til. Måten å bruke ressurser på. Hvilke tiltak skal vi satse på for de som er sykemeldte. Hva er det som får ned / forkorter sykefraværsperiodene? Hva er det som forebygger sykefraværsperioden? Da må vi vite noe om effekter av ulike tilnærminger og metoder og virkemidler og sånt. (Informant i direktoratet)

Sitatet gjenspeiler *what works*-trenden som i lang tid også har dominert politikk- og virkemiddelutformingene blant annet i Storbritannia. Formålet med forskningen er å peke ut effektive tilnærminger for å løse avgrensede problemer, og antagelsen er at når forskningen har vist hva som virker, vil praksisen følge etter (Nutley et al., 2019). Dette forutsetter forskningsdesign som gjør det mulig å isolere effekten av ulike tiltak, først og fremst randomiserte kontrollerte forsøk der man gjennom eksperimenter kan evaluere effekten av bestemte tiltak, men også studier der man belyser effekter av tiltak og virkemidler gjennom analyser av registerdata eller surveydata, eller gjennom systematiske kunnskapsoppsummeringer av eksisterende forskning på et tema. Slike studier utgjør også en av grunnsteinene i Navs rammeavtaler for forskningsoppdrag, som de siste årene har vært delt mellom henholdsvis (1) evalueringer, kartlegginger og analyser; (2) litteraturgjennomganger og systematiske kunnskapsoppsummeringer; (3) effektanalyser.

Interessen for *hva som virker* er imidlertid ikke bare et resultat av kunnskapspolitiske vinder som har blåst fra *what works*-bevegelsen i Storbritannia til Norge. Det handler også om mandatet på arbeidsinkluderingsfeltet – hvordan få flere i arbeid – i kombinasjon med styringslinjene i organisasjonen der direktoratet skal sørge for at politiske føringer

blir implementert i de underliggende enhetene. Nav-systemet dekker hele landet, og for at forskning skal oppleves nyttig sett fra sentralforvaltningens perspektiv, er det en målsetting at funnene skal kunne skaleres opp til å gjelde flere kontorer enn kun de som har vært inkludert i forskningen: «Hvordan sikrer man seg at den kunnskapen som utvikles, for eksempel forskningsbasert kunnskap, tilflytter Nav-veilederen på det ytterste nes? Sånn at de og gir tjenester basert på kunnskaper som virker?» (Informant i direktoratet). Dette forutsetter at forskningen er i stand til å skille ut hva som skyldes kontekstuelle forhold og hva som er effekter som er overførbare til andre kontekster slik at de kan implementeres i direktiver eller retningslinjer for øvrige kontorer.

Gjennom oppdragsgivernes egen fremstilling av hva slags kunnskap og hvilke typer forskningsdesign som etterspørres på arbeidsinkluderingsfeltet, blir man introdusert for en grunnfortelling om at feltet har gjennomgått en transformasjon der man tidligere satset på «tro, håp og idealisme», mens man i dag satser på «tro, håp og facts» (Informant i direktoratet). Dette kommer også til syne ved at de nesten uten unntak trekker frem de store randomiserte studiene som eksempler på vellykkete studier som har blitt tatt i bruk på feltet (se også Gulbrandsen & Høiland, 2021). En årsak til dette kan være at arbeidsinkluderingsfeltet er et av landets største politikkområder målt i offentlige utgifter, og at forskningsbaseringen tilsynelatende reduserer risikoen for å trå feil i valg av tiltak og virkemidler. Det er også et sterkt ønske at forskningen skal bidra til å gi legitimitet til beslutninger, både overfor de som bevilger penger – politikerne – og de som skal implementere beslutningene – Nav-kontorene. Men det handler også om at dette er et felt med en hierarkisk linjestructur der direktoratet har autoritet til å implementere tiltak eller virkemidler som forskningen anbefaler, og at de derfor har et opplevd større behov for situasjonsuavhengig kunnskap som kan tilrettelegge for likhet mellom Nav-kontorenes praksiser (se også Breit et al., 2019).

Likevel er det verdt å merke seg at porteføljen med prosjekter som faktisk blir finansiert av Nav reflekterer en langt større bredde i forskningsdesign enn det informantene gir inntrykk av i intervjuer. Eksempelvis gjennomførte forskningsinstituttet Fafo en omfattende studie av velferdsordninger til unge på oppdrag fra Nav (Strand & Svalund, 2021), der forskerne kombinerte spørreundersøkelser som hadde til formål å kartlegge feltet med kvalitative fokusgruppeintervjuer som løftet frem informantenes egne vurderinger og praksiser. Studien inneholdt med andre ord ingen effektanalyser, men tok utgangspunkt i informantenes egne erfaringer for

å utforske Navs oppfølging av unge med nedsatt arbeidsevne. Det er med andre ord mye kunnskap som sirkulerer på arbeidsinkluderingsfeltet som ikke skriver seg inn i oppdragsgivernes beretninger om forskning på *hva som virker*, men som snarere faller inn under det Nav i sin egen FoU-strategi beskriver som læringsorientert forskning der formålet er å dra lærdommer ut fra forskningsbaserte evalueringer (Nav, 2021).

## Oppdragsforskeren som *brobygger* på integreringsfeltet

Også på integreringsfeltet har det vært økende interesse for effektstudier, noe som i likhet med arbeidsinkluderingsfeltet til en viss grad kan forstås ut fra en generell økende interesse for effektstudier i offentlig forvaltning. Samtidig er det flere oppdragsgivere som er spørrende til de etiske aspektene ved slike studier på integreringsfeltet: «Det er utfordrende, hvem skal sammenlikningsgruppen være? Alle er flyktninger» (Informant i direktoratet). En annen spør seg hvorvidt slike studier kan levere det de lover: «Det er utrolig krevende å gjøre. Når man skal se på effekt av hvilken innsats man skal ha innenfor målgruppen vår ... det å rendyrke hva som faktisk er effekt av hva, og utelukke alle ... det er nesten ikke mulig» (Informant i direktoratet). Selv om det har vært gjennomført enkelte effektstudier på integreringsfeltet de senere år, kjennetegnes feltet først og fremst av et stort antall oppdrag som handler om å kartlegge hva som gjøres på et område, eller å evaluere innføringen av et bestemt tiltak eller virkemiddel, og å samle inn erfaringer fra ulike aktører, ikke minst brukerne, på feltet.

Et typisk eksempel fra integreringsfeltet er et oppdrag som handler om hvordan man kan få til bedre kompetansekartlegging av nyankomne flyktninger og treffsikker bosetting («Forskningsprosjekt om kompetansekartlegging, karriereveiledning og treffsikker bosetting», ref. 19-02853). Prosjektet er omfattende, og anbudet inneholder en rekke spørsmål som oppdragsgiver ønsker svar på. I alt spesifiseres det femten spørsmål, og nesten alle spørsmålene er «hvordan» eller «i hvilken grad»-spørsmål. Oppdragsgiver vil vite mer om hvilke praksiser som kjennetegner kommunenes arbeid og hva kommunene opplever som nyttig, samt i hvilken grad de tilgjengelige virkemidlene bidrar til arbeidet i kommunene. Når det gjelder metode inneholder utlysningen følgende standardformulering, som også er å finne i mange andre utlysninger på integreringsfeltet: «Det er ønskelig med en kombinasjon av kvantitative og kvalitative metoder.

For øvrig, ber vi tilbydere spesifisere og begrunne valg av metode for oppdraget.» Her signaliseres det med andre ord at det er opp til forskerne selv å utvikle et relevant forskningsdesign. Samtidig legger spørsmålene som skal besvares opp til at det er nødvendig å utvikle et kvalitativt design som kan fange opp praksiser hos relevante aktører. I rapporten som senere kom ut av prosjektet skriver forskerne også: «Det empiriske materialet er samlet inn primært gjennom kvalitative metoder: deltakende observasjon og informantintervjuer» (Seeberg et al., 2020, s. 17).

Oppdraget er representativt for hvordan integreringsfeltet bruker forskning for å skaffe til veie kunnskap om feltet de har ansvar for, men som ikke ligger i en hierarkisk styringslinje under sentralforvaltningen. I tilfellet med bosettingspolitikken har kommunen selvråderett og sitter med den endelige beslutningsmyndigheten. De kan derfor selv velge hvor mange flyktninger de vil bosette, mens direktoratet kun kan ty til myke styringsverktøy for å motivere kommunene (Henningsen & Søholt, 2018). Dette kan være økonomisk kompensasjon eller ulike søknadsbaserte virkemidler, men også forskning inngår som en viktig del av sentralforvaltningens verktøykasse for å stimulere til handling på integreringsfeltet. Forskere evaluerer ulike ordninger, og gjennom rapporteringen etterpå formidles de gode eksemplene på ulike praksiser og ordninger til andre kommuner som skal bli inspirert og skal lære av de gode eksemplene. Det er med andre ord ikke bare sentralforvaltningen eller politikere som er publikum for denne oppdragsforskningen, men også kommunene som gjennomførere av integreringspolitikken og det øvrige integreringsfeltet. I utlysninger av oppdragsprosjekter er det derfor ofte formuleringer som at forskerne skal «få frem beskrivelser av god praksis som kan anbefales og spres til flere kommuner» («Fra bosetting til voksenliv – en studie av tjenestekjeden for enslige mindreårige flyktninger», ref. 18-344496) eller «identifisere gode praksiser som har overføringsverdi til andre» («Evaluering av norsktrainingstilbud i regi av frivillige organisasjoner – oppsummering av erfaringer og gode eksempler», ref. 21-07393).

Som i arbeidsinkluderingsfeltet er det et uttalt mål at det skal bli mindre forskjeller mellom hvilke tjenester som blir tilbudt fra det offentlige: «det er firehundre og seksogtjue måter å organisere dette på kommunalt. [...] Vi skal prøve å gjøre det mindre tilfeldig for den som kommer hit om det går bra med deg fordi du blir bosatt i den kommunen eller ikke» (Informant i direktoratet). En forutsetning for at oppdragsprosjekter blir vellykkete, er imidlertid at forskerne forstår kommunenes rolle i integreringspolitikken, og hvordan de ulike delene av integreringsfeltet er koblet sammen:

De må skjønne hvordan integreringspolitikken i Norge er plassert. Rett og slett. [...] – Altså, hvis de skjønner den der «wicked problems»-greia på makronivå så har de kommet langt. Mange ser det jo på lokalt nivå, at for å få disse tjenestene til å fungere så er det utrolig mange deler av kommunen som må samhandle. Så det handler rett og slett om at de er på det nivået. At de har forståelse for det, og det gjør også at vi kan omtale hvordan et forskningsspørsmål er relevant da. Og kompleksiteten rundt det. Og hvordan man samler data i denne verden her. (Informant i direktoratet)

Omstendighetene i det politisk-administrative systemet på integreringsfeltet, gjør med andre ord at oppdragsgivere ikke bare kan lene seg på studier som kun tar for seg enkelteffekter. Kvalitative data som gir rike beskrivelser av praksiser og strukturer blir en nødvendighet for at forskningen skal komme til nytte gjennom å formidle mellom de ulike aktørene i feltet. Dette forutsetter at forskerne forstår feltet de skal ut i, hva slags roller ulike aktører har i feltet og hva som oppleves som nyttig for dem. På denne måten kan oppdragsforskere opptre som «brobyggere» mellom aktørene i feltet når de samler inn og analyserer empiri og formidler dette tilbake til beslutningstakerne som så kan justere og videreutvikle sine tiltak og virkemidler.

I en rekke prosjekter får oppdragsforskere også et ekstra ansvar for å formidle erfaringer og kunnskap fra «sluttbrukerne» av de offentlige tjenestene. Mange prosjekter retter seg mot organiseringen av ulike tjenester og arbeidsdeling mellom ulike aktører på feltet, men de inkluderer også ofte en komponent der de som skal bruke tjenestene kommer til orde. I prosjektet om tjenestekjeden for enslige mindreårige flyktninger er det et stort poeng at erfaringene til de enslige mindreårige flyktningene skal inkluderes:

Det vil være sentralt i prosjektet at personer i målgruppen selv får komme til orde, og at tjenestekjeden blir belyst fra deres perspektiv. Tilbyder bør derfor inkludere kvalitative intervjuer med personer i målgruppen som ett element i sitt metodiske design. Intervjuene kan suppleres med en spørreundersøkelse dersom tilbyder vurderer det som hensiktsmessig. («Fra bosetting til voksenliv – en studie av tjenestekjeden for enslige mindreårige flyktninger», ref. 18-344496)

Dette er en gruppe som ellers blir lite hørt, noe som gir forskerne et særskilt ansvar for å formidle deres stemmer til de ulike aktørene som skal ta vare på dem.

## Betingete forventninger til oppdragsforskningen og rollen som oppdragsforsker

Oppdragsforskningen er mangfoldig, og innenfor porteføljen til hver enkelt oppdragsgiver finnes et bredt spekter av prosjekter med ulike krav til forskningsdesign og til hvilke formål forskningen skal fylle. Det gjelder også oppdragsforskningen på arbeidsinkluderingsfeltet og integreringsfeltet. I dette kapittelet har jeg imidlertid trukket frem de forventningene som har vært mest fremtredende blant oppdragsgiverne i hvert av feltene fremfor å vise frem bredden og variasjonen innenfor hvert felt.

Forventningene til oppdragsforskningen som kommer til syne i henholdsvis arbeidsinkluderingsfeltet og integreringsfeltet viser hvordan disse kan forstås i lys av de bestemte politisk-administrative strukturene som kjennetegner feltene. I begge feltene er man opptatt av at oppdragsforskningen skal bidra til bedre beslutninger og bedre tjenester, og i begge tilfeller blir forskningen sett på som et redskap for å redusere ulikheter mellom ulike kontorer eller kommuner. Men fordi feltene preges av ulike styringsstrukturer som påvirker hvordan forskningen blir distribuert og tatt i bruk, stilles det ulike krav og forventninger til hva slags kunnskap oppdragsforskningen skal tilby.

Litt forenklet kan vi oppsummere med at de hierarkiske styringsstrukturene som tross alt preger arbeidsinkluderingsfeltet gir større muligheter for at funn fra effektstudier kan skaleres opp og implementeres i feltet. Implementering av forskningsbaserte tiltak og virkemidler ovenfra og ned skjer riktignok ikke uten tilpasninger eller motstand fra dem som blir satt til å gjennomføre dem (se Høiland & Willumsen, 2018), men er likevel et sentralt premiss for hvordan forskningen blir tatt i bruk. På integreringsfeltet, der oppdragsgiverne først og fremst har tilgang på *myke* virkemidler for at forskningen skal bli tatt i bruk, snakker man heller om forskningens overføringsverdi. For at forskningen skal kunne overføres mellom ulike kommuner er det en forutsetning at forskningen gir rike kvalitative beskrivelser av fenomenet som studeres, slik at det kan statuere et eksempel og inspirere til læring og erfaringsoverføring fra én kommune til en annen.

De to måtene å tenke om bruk av forskning forutsetter ulike forskerroller med ulike «publikum» å forholde seg til. I gjennomføringen av en effektstudie er forskerens primære publikum oppdragsgiveren, som i neste omgang skal videreutvikle tiltak for skalering (eller ikke). I et felt som

integreringsfeltet, der kvalitative studier står sentralt, får oppdragsforskeren potensielt sett langt flere publikum å forholde seg til, og kompleksiteten i rollen øker deretter. Data samles inn i felt – ofte blant både aktører som skal ta forskningen i bruk og aktører som forskningen skal påvirke. I analysene må forskeren gi en samtidig stemme til aktører som i noen tilfeller kan ha ulike interesser, slik som ansatte og ledere, eller stemmer som ellers veier ulikt i samfunnet, slik som tjenesteytere og tjenestebrukere. Forskerens rolle blir å gi en balansert fremstilling der informantene kan kjenne seg igjen, samtidig som forskeren skal tilby en vurdering – en evaluering – av informantenes praksiser og virksomheter. Forskeren må derfor kombinere rollen som brobygger mellom ulike aktører i felt, og samtidig patroljere grensene mellom aktørene for å ivareta deres integritet. Dette forutsetter at forskeren også er seg bevisst konteksten som forskningen i neste omgang kan bli brukt i.

I innledningen til boken *How to Use Qualitative Methods in Evaluation* skriver Michael Q. Patton (1987, s. 10, min oversettelse):

Kunsten å evaluere handler om å lage et design og samle informasjon som er passende til en spesifikk situasjon og en bestemt politikktutformingskontekst. I kunsten finnes det ingen enkle idealstandarder; skjønnhet avhenger av øyet som ser, og i evalueringer inkluderer dette mange ulike interesser.

Dette gjelder også oppdragsforskningen, og som oppdragsforsker møter man en forventning om at forskningen man produserer skal gi nytte for oppdragsgiveren og eventuelt andre aktører som oppdragsgiveren peker på (Holden & Fløtten, 2018). Men forskningen er først og fremst nyttig når den ivaretar relevansen for de inkluderte aktørene, samtidig som den opprettholder avstanden til feltet som er nødvendig for at forskningens troverdighet ikke blir utfordret. Derfor foreslår Patton (1987) at man som forsker stiller seg følgende spørsmål når man skal designe et prosjekt for oppdragsgivere:

- Hvem er forskningen til for, og hvem vil ta funnene i bruk?
- Hvordan skal forskningen brukes? Hva er formålet med prosjektet?
- Hva slags ressurser er tilgjengelige for å gjennomføre prosjektet?

Som oppdragsforsker har man begrenset med tid, og man er i en konkurransesituasjon der man ikke nødvendigvis har anledning til å velge og vrake i hvilke utlysninger man skal forfølge eller la ligge. Ei heller har man

full kontroll over hverken forskningsdesign eller hvordan resultatene av forskningen blir tatt i bruk. Som oppdragsforsker er man likevel i en unik posisjon til å forme fremstillingen av et sakskompleks, og man får tilgang til felt som man kanskje ellers ikke ville fått tilgang til. Oppdragsforskeren har derfor også et særskilt ansvar, og Pattons enkle spørsmål kan være nyttige å ta i bruk for å tolke konteksten til utlysninger av oppdragsforskningsprosjekter, og for å informere valgene som tas når man designer et oppdragsforskningsprosjekt.

## Forfatterbiografi

**Silje Maria Tellmann** er førsteamanuensis i sosiologi ved Universitetet i Sørøst-Norge, og førsteamanuensis II ved TIK senter for teknologi, innovasjon og kultur ved Universitetet i Oslo. Hun forsker på blant annet kommunikasjon, bruk og evaluering av forskning og har tidligere publisert *Hvordan lese kvalitativ forskning?* med Anne Birgitte Leseth (Cappelen Damm Akademisk, 2018).

## Referanser

- Askim, J., Christensen, T. & Læg Reid, P. (2015). Accountability and performance management: The Norwegian hospital, welfare, and immigration administration. *International Journal of Public Administration*, 38(13–14), 971–982. <https://doi.org/10.1080/01900692.2015.1069840>
- Askim, J., Døving, E. & Johnsen, Å. (2021). Evaluation in Norway: A 25-year assessment. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 25(3/4), 109–131. <https://doi.org/10.58235/sjpa.v25i3-4.7087>
- Baek, C., Hörmann, B., Karseth, B., Pizmony-Levy, O., Sivesind, K. & Steiner-Khamsi, G. (2018). Policy learning in Norwegian school reform: A social network analysis of the 2020 incremental reform. *Nordic Journal in Education Policy (NordSTEP)*, 4(1), 24–37. <https://doi.org/10.1080/20020317.2017.1412747>
- Breit, E., Fossetøl, K. & Pedersen, E. (2019). Kunnskapsbasert praksis innenfor en samstyringsmodell: En analyse av satsingen «Praksis- og kunnskapsutvikling i NAV-kontor». *Tidsskrift for velferdsforskning*, 22(3), 184–197. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2019-03-01>
- Cartwright, N. & Hardie, J. (2012). *Evidence-based policy: A practical guide to doing it better*. Oxford University Press.
- Christensen, J. & Holst, C. (2020). *Ekspertenes inntog*. Universitetsforlaget.
- Davies, H. T., Nutley, S. M. & Smith, P. C. (2000). *What works? Evidence-based policy and practice in public services*. Policy Press.
- Elvbakken, K. T. & Hansen, H. F. (2019). Evidence producing organizations: Organizational translation of travelling evaluation ideas. *Evaluation*, 25(3), 261–276. <https://doi.org/10.1177/135638901880396>



- Gezelius, S. S. & Mittenzwei, K. (2019). Forskerens frihet når interesser vil styre. I H. Ingierd, I. Bay-Larsen, & K. H. Hauge (Red.), *Interessekonflikter i forskning* (s. 45–68). Cappelen Damm Akademisk.
- Gulbrandsen, M. (2011). Research institutes as hybrid organizations: Central challenges to their legitimacy. *Policy Sciences*, 44(3), 215–230. <https://doi.org/10.1007/s11077-011-9128-4>
- Gulbrandsen, M. & Høiland, G. C. L. (2021). The relationship between research and innovation in the public sector – an analysis of five cases from labour and welfare services. *Nordic Journal of Social Research*, 12(2), 46–69. <https://doi.org/10.7577/njsr.3687>
- Gundersen, T., Alinejad, D., Branch, T. Y., Duffy, B., Hewlett, K., Holst, C., Owens, S., Panizza, F., Tellmann, S. M., van Dijk, J. & Baghrmian, M. (2022). A new Dark Age? Truth, trust, and environmental science. *Annual Review of Environment and Resources*, 47, 5–29. <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-120920-015909>
- Henningsen, E. & Søholt, S. (2018). Avtalt selvbosetting blant flyktninger og det norske bosettingsregimet. *Tidsskrift for boligforskning*, 1(1), 7–26. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2018-01-02>
- Holden, L. & Fløtten, T. (2018). *Forskningsetikk for oppdragsforskning* (Fafo-notat 2018:22). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-notater/forskningsetikk-for-oppdagsforskning>
- Høiland, G. & Willumsen, E. (2018). Resistance-driven innovation? Frontline public welfare workers' coping with top-down implementation. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 8(2). <https://doi.org/10.18291/njwls.v8i2.106153>
- Høydal, O. S. & Tøge, A. G. (2021). Evaluating social policies: Do methodological approaches determine the policy impact? *Social Policy & Administration*, 55(5), 954–967. <https://doi.org/10.1111/spol.12682>
- Jacobsen, K. D. (1960). Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1(4), 231–248.
- Jasanoff, S. (2004). Ordering knowledge, ordering society. I S. Jasanoff (Red.), *States of knowledge: The co-production of science and social order* (s. 13–45). Routledge.
- Kallerud, E. (2006). *Akademisk frihet: En oversikt over spørsmål drøftet i internasjonal litteratur* (NIFU STEP-arbeidsnotat 2006:18). NIFU STEP. <http://hdl.handle.net/11250/2353686>
- Lentsch, J. & Weingart, P. (2011). *The politics of scientific advice: Institutional design for quality assurance*. Cambridge University Press.
- Nav. (2021). *FoU-plan for 2021–2025*. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/fou-midler/fou-i-nav2>
- NOU 2017: 2. (2017). *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-2/id2536701/>
- NOU 2019: 7. (2019). *Arbeid og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-7/id2637967/>
- Nutley, S., Boaz, A., Davies, H. & Fraser, A. (2019). New development: What works now? Continuity and change in the use of evidence to improve public policy and service delivery. *Public Money & Management*, 39(4), 310–316. <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1598202>
- Parkhurst, J. (2017). *The politics of evidence: From evidence-based policy to the good governance of evidence*. Taylor & Francis.
- Parkhurst, J. O. & Abeyinghe, S. (2016). What constitutes «good» evidence for public health and social policy-making? From hierarchies to appropriateness. *Social Epistemology*, 30(5–6), 665–679. <https://doi.org/10.1080/02691728.2016.1172365>
- Patton, M. Q. (1987). *How to use qualitative methods in evaluation*. Sage.
- Pontoppidan, M., Keilow, M., Dietrichson, J., Solheim, O. J., Opheim, V., Gustafson, S. & Andersen, S. C. (2018). Randomised controlled trials in Scandinavian educational research. *Educational Research*, 60(3), 311–335. <https://doi.org/10.1080/00131881.2018.1493351>

- Sarewitz, D. & Pielke, R. A. (2007). The neglected heart of science policy: Reconciling supply of and demand for science. *Environmental Science & Policy*, 10(1), 5–16. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2006.10.001>
- Seeberg, M. L., Aasen, B., Bell, J., Hyggen, C. & Tolgensbakk, I. (2020). *Strategisk mottaksplassering og treffsikker bosetting: Tidlige grep for integrering av flyktninger i kommunene* (NOVA Rapport 2/220). Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. <https://hdl.handle.net/20.500.12199/3125>
- Skoie, H. (1984). *Norsk forskningsorganisasjon og forskningspolitikk i etterkrigstiden: En bibliografi*. NAVFs utredningsinstitutt.
- Strand, A. H. & Svalund, J. (2021). *Velferdsordninger til unge: Bruk av arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsprogram blant unge utenfor arbeid og utdanning* (Fafo-rapport 2021:35). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/velferdsordninger-til-unge>
- Terum, L. I. & Grimen, H. (2009). *Evidensbasert profesjonsutøvelse*. Abstrakt.
- Tellmann, S. & Gulbrandsen, M. (2022). The other side of the boundary. Productive interactions seen from the policy side. *Science and Public Policy*, 4(3), 621–631. <https://doi.org/10.1093/scipol/scac013>
- Vie, K. J. (2022). Can research integrity prevail in the market? Lessons from commissioned research organizations. *Accountability in Research*, 29(7), 415–441. <https://doi.org/10.1080/08989621.2021.1937603>