

September 2024

Redigeret af Peter Harder

Plads til forbedring: forskningsbaseret viden og politik 2024

Rapport fra komitéen for
myndighedsrådgivning i
Videnskabernes Selskab

DET KONGELIGE DANSKE

Videnskabernes Selskab

THE ROYAL DANISH ACADEMY OF SCIENCES AND LETTERS



Forord

Det Kongelige Danske Videnskabernes Selskab (KDVS) har grundforskningen som sit hovedområde – den forskning, som kun er styret af formålet om at skabe ny viden. Det hører imidlertid også med til KDVS' formål at forholde sig overordnet til videnskabens stilling i Danmark. Foranlediget af en rapport fra Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd (DFiR) med titlen: *Adgang til bedre videnskabelig rådgivning i Danmark* (2021) har KDVS derfor over de seneste to år arbejdet med forskningsbaseret myndighedsbetjening i regi af en komité nedsat til formålet. Som det vil fremgå, illustrerer nærværende rapport, at der både er fundamentale fællestræk og klare forskelle mellem grundforskning og myndighedsrådgivning. Vi finder derfor, at det har været frugtbart at anlægge en synsvinkel, hvor de to slags forskning anskues i sammenhæng, og håber, at de anbefalinger, vi kommer med, kan inspirere til forandringer, der bedre afspejler begge dele. Det skal præciseres, at vi ikke har set det som vores opgave at fremlægge forslag til nye administrative eller lovgivningsmæssige rammer, men kun at pege på punkter, hvor der er behov for forbedringer. I sin rapport anbefalede DFiR:

”At der gennemføres et eftersyn af modellen for forskningsbaseret myndighedsbetjening, herunder udfordringer med opretholdelse af vidensberedskabet som resultat af blandt andet de årlige 2 % besparelser (...).”

KDVS har løbende interesseret sig for den forskningsbaserede rådgivnings indplacering i det institutionelle landskab. Man vil således kunne finde drøftelser af problemstillingen bl.a. i

Forskningspolitisk Udvalgs hvidbøger fra 2007 og 2009. Det har derfor været naturligt, at man i KDVS på denne baggrund har grebet anledningen til at underkaste hele problemstillingen et nærmere eftersyn. Med aftalen om forskningsreserven 2023 blev der også indgået aftale om, at der skal iværksættes et udviklingsorienteret eftersyn af myndighedsrådgivningen, og ønsket om at kunne bidrage hertil har været retningsgivende for arbejdet i komitéen.

Ud over rapporten fra 2021 har DFiR løbende fulgt området, og dets rapporter fra 2015, 2016 med indkaldte bidrag fra Rambøll samt Petersen & Hvidtfeldt (2021) og den nylige rapport med tilbageblik på Universitetsloven, danner en vigtig baggrund for komitéens arbejde. Komitéen har derudover kunnet støtte sig til et omfattende udredningsarbejde fra en række andre institutioner, herunder ministerielle arbejdsgrupper og NGO'er (jf. litteraturlisten). Området har således været genstand for betydelig interesse, i vidt omfang betinget af behovet for at skabe klarhed over konsekvenserne af det reformkompleks, der blev gennemført i forbindelse med udskillelsen af de fleste sektorforskningsinstitutioner fra ressortministerierne og indfusioneringen i universiteterne (2007). Som det vil fremgå, har denne interesse imidlertid ikke betydet, at de konstaterede problemer er blevet løst.

Nærværende rapport rummer resultatet af komitéens arbejde. Rapporten bygger så vidt muligt på den tilgængelige viden på området. Derudover baseres beskrivelser af eksisterende praksis og komitéens samlede konklusioner og anbefalinger sig på medlemmernes egne erfaringer med forskning og

myndighedsbetjening – fra særligt afsendersiden, men også modtagersiden.

Rapporten er struktureret som følger (se også indholdsfortegnelsen):

Efter en indledende liste over komitéens anbefalinger (i overskriftsform) følger en samlet oversigt over konklusionerne på arbejdet (Kapitel 1). Disse konklusioner bygger på nogle mere detaljerede analyser og betragtninger om en række aspekter af forholdet mellem forskningsbaseret viden og politiske beslutninger (Se afsnit 2.1- 2.10). Kapitel 3 er en gennemgang af anbefalingerne med nærmere argumentation.

Komitéen skylder tak for frugtbare drøftelser med DFIR og Uddannelses- og Forskningsministeriet.

- Myndighedskomiteén i KDVS bestående af:
- Peter Harder, formand, professor emeritus (KU)
- Thomas Sinkjær, professor (AAU) og generalsekretær (KDVS)
- Christine Nellemann, Institutdirektør (DTU)
- Jørgen E. Olesen, institutleder (AU)
- Anna Paldam Folker, forskningschef og professor (SDU)
- Niels Kærgaard, professor emeritus (KU) og fhv. overvismand
- Ole Wæver, centerleder og professor (KU)
- Thomas Kiørboe, professor (DTU)
- Thea Kølsen Fischer, professor (KU) og forskningschef ved Nordsjællands Hospital
- Brian Vad Mathiesen, professor (AAU)

- Leo Bjørnskov (fhv. departementschef).

Oversigt over anbefalinger:

1. Det langsigtede vidensberedskab for myndighedsrettet forskning bør sikres – mens tid er.
2. Der bør i samarbejde mellem universiteter og myndigheder sikres rammer, der gør det attraktivt at gå ind i myndighedsrettet forskning.
3. Det bør sikres, at det faglige beredskab i 'aftagerministerierne' er tilstrækkeligt til at udnytte den forskningsbaserede rådgivning hensigtsmæssigt.
4. Der bør rettes op på den generelle svækkelse af faglige kvalifikationer i centraladministrationen.
5. Ministerierne bør sikre sig bedre imod, at faglig viden sorteres fra i beslutningsgrundlaget.
6. Det faglige grundlag for regeringsbeslutninger bør være offentligt, når først beslutningen er truffet.
7. Ledelsespraksis på universiteterne bør indrettes på en måde, der sikrer, at selvcensur forhindres, og den oplevede frygt for repressalier fjernes.
8. Der skal sikres bedre muligheder for at få et samlet billede af relevant forskningsbaseret viden.

Kapitel 1 Overblik: svækkelsen af samspillet mellem viden og politik

Det samlede opmærksomhedspunkt i det følgende er en generel svækkelse af forbindelseslinjerne mellem forskningsbaseret viden og politiske beslutninger. Der er over en bred kam kommet flere forhindringer og færre forbindelseslinjer mellem faglig viden og politiske beslutningsprocesser (jf. afsnit 2.9 *Fra forskning til beslutning* af Niels Kærgård).

Kapitel 1 skildrer fire sider af denne udvikling.

Afsnit 1.1 behandler den kontraktbaserede del af den forskningsbaserede myndighedsbetjening, som er det specifikke udgangspunkt for arbejdet. De øvrige afsnit omhandler mere generelle rammebetingelser for videnskabens rolle i forhold til politiske beslutninger. Afsnit 1.2 behandler spørgsmålet om tilliden til videnskab og ekspertviden i det hele taget, både fra det politiske miljø og fra befolkningen som helhed. Afsnit 1.3 behandler problemer med tab af faglighed i de politisk-administrative processer i centraladministrationen. Afsnit 1.4 behandler problemer for universiteternes funktion som vidensbaseret tænketank for samfundet.

1.1 Den kontraktbaserede myndighedsbetjening: en truet art?

De reformer, som danner udgangspunkt for denne rapport, havde som deres centrale element, at størstedelen af de daværende ministerielle sektorforskningsinstitutioner blev udskilt og indfusioneret i universiteterne. Som følge deraf blev der skabt nye rammer for samarbejdet med de rekvirerende myndigheder (se afsnit 2.2). Det er konsekvenserne af disse reformer, der danner baggrund for analysen nedenfor.

Analysen tager udgangspunkt i et paradoks-problem, der har tegnet sig i årene siden reformen. På den ene side tilkendegives det, at der er behov for en styrkelse af den forskningsbaserede myndighedsbetjening. Det fremgår fx i Rambøll-rapporten til DFIR (2015, s. 1), hvor emnet er evidensbaseret politik som strategisk fokusområde; se også Jørgensen (2023). Samtidig lyder der imidlertid advarsler om, at området står over for alvorlige udfordringer, bl.a. økonomiske. Det fremgår fx i *Tilsyn* (2015, s. 47), hvor der tales om nødvendigheden af "en genoprettet og stabil finansiering af den forskningsbaserede myndighedsbetjening" samt ved omtalen af problemer med rekruttering af nye generationer af myndighedsforskere (jf. fx ATV-rapport 2013).

Rapportens vurdering er, at modsætningen mellem det stigende behov for forskningsbaseret myndighedsrådgivning og udfordringerne for området ikke er blevet løst, men skærpet. Det drejer sig ikke kun om økonomi, selvom det økonomiske aspekt er en del af problemstillingen. Det illustreres markant ved kontrasten mellem de stigende krav og den årlige nedskæring ('omstillingsbidraget') på 2 %, der videreføres for den myndigheds-rådgivende forskning. Komitéen valgte allerede at gå ud med en påpegnings af dette forhold i forbindelse med

udmøntningen af forskningsreserven marts 2023, og kunne glæde sig over en imødekomende reaktion både fra ministeren og Folketingets Uddannelses- og Forskningsudvalg. Heri indgik en beslutning om at igangsætte et officielt eftersyn af den art, der blev anbefalet af DFIR. Forhåbentlig kan dette arbejde pege frem mod en mere permanent håndtering af de udfordringer, området står overfor.

Men en håndtering af det rent økonomiske aspekt må ske i sammenhæng med en forståelse af den myndighedsrettede forsknings særlige karakter og institutionelle betingelser. Denne forståelse har ikke altid stået helt klart. En central knast – såvel i forskningsverdenen som i det politisk-administrative system og i offentligheden – har været at forstå samspillet mellem det videnskabelige og det myndighedsrettede aspekt (se herom også Danske Universiteters Hvidbog 2009, s. 5-6). På den ene side, gælder der præcis de samme ufravigelige videnskabelige standarder for grundforskning og myndighedsrettet forskning - på den anden side, stiller det derudover særlige krav, når den viden, der produceres, skal indgå i en politisk beslutningsproces.

Der forekommer flere forsimplede og potentielt skadelige opfattelser af dette forhold. En af disse fejlopfattelser har været, at man har overvurderet, hvad der kan spares ved større synergi mellem grundforskning og rådgivning. Dette kan have spillet en rolle for den tidligere beskrevne nedskæringspolitik. At opnå en sådan synergi var en vigtig motivation for fusioneringen – og som det fremgår, har der faktisk været betydelig succes på dette punkt (jf. *Tilsyn* 2015 samt afsnit 2.1 nedenfor). Man kan imidlertid ikke af den grund konkludere, at

myndighedsrådgivningen som helhed er bedre rustet efter reformen.

Pointen er, at synergien ikke kan stå alene, fordi der er vigtige forskelle mellem de opgaver, de to typer forskning skal løse. Myndighedsrådgivning skal tage udgangspunkt i problemstillinger, der er politisk behov for at få belyst, og forskerne skal svare på en måde, der afspejler veletableret gældende viden. Grundforskere kan derimod selv vælge deres problemstillinger og har fokus på at skabe helt nye resultater. Derfor kræver myndighedsrådgivning særlige kompetencer: et engagement i at være demokratiets tjener ved at svare på andre spørgsmål end på sine egne; evne til at tale bedst muligt på videnskabens (snarere end blot på egne) vegne, og at besidde en dialogberedthed med henblik på at finde frem til, hvordan man bedst kan forene de uforkortede krav til videnskabelig lødighed med de politiske krav til det, der skal belyses. Dette kræver tillige indsigt i danske institutionelle forhold og behov.

Her er tale om kompetencer, som ikke opstår af sig selv i grundforskningsmiljøer, og som ikke indgår i de incitamentsstrukturer, der er indbygget i universitetsansættelser og i universiteternes økonomiske vilkår. (se afsnit 2.3). En løsning på de økonomiske udfordringer for myndighedsrådgivningen skal derfor tænkes sammen med rammer, som kan fremtidssikre forskningsmiljøerne for økonomisk pressede universiteter. Det gælder bl.a. myndighedsbetjeningens karrieremuligheder og den langsigtede sikring af forskningsinfrastrukturen (se afsnit 2.3 og 2.10).

1.2 Tilliden til videnskaben

Tillidsspørgsmålet er bl.a. berørt i DFIR-rapporten *Universiteter for Fremtiden* og var emnet for KDVS' forskningspolitiske hvidbog 2022. En del af udviklingen kan beskrives som en tendens i retning af øget skepsis over for eksperter og eliter, herunder videnskabsfolk (selvom det, som hvidbogen påpeger, er modsatrettede tendenser, fx ved erfaringerne med udvikling af vacciner imod COVID, jf. også afsnit 2.5). Tillidsspørgsmålets relevans for myndighedsrådgivningen spillede en vigtig rolle i forbindelse med fjernelsen af de gamle sektorforskningsinstitutioner fra ressortministerierne (jf. afsnit 2.2); opfattelsen var, at forskerne i for høj grad politiserede i stedet for at holde sig til, hvad der var forskningsmæssig dækning for. At skabe afstand mellem forskerne og politikudformningen var dengang således en del af hensigten, og er en vigtig del af forklaringen på det paradoksproblem, der er omtalt ovenfor.

De positive modbevægelser har imidlertid ikke løst det gennemgående problem med skepsis over for videnskab. Der er samfundsmæssige årsager til problemet, som det vil føre for vidt at komme ind på her. Der er imidlertid også et mere principielt aspekt: en uklarhed blandt forskere, politikere og i befolkningen om, hvad videnskab egentlig er og kan. En del af baggrunden for denne skepsis er (jf. Forskningspolitisk Hvidbog 2022 s. 14) en misforstået renhedsforestilling om 'rigtig' forskning som noget uanfægteligt. Et problem ved denne forestilling er, at de usikkerheder og spørgsmål om valg af metode og perspektiv, der indgår i enhver forskning, kan bruges som begrundelse for at afvise resultaterne. Denne generelle mistænkeliggørelse kan skabe en uklar afgrænsning i forhold til en nødvendig kritik af tilfælde, hvor politiske hensyn forhindrer, at videnskabelige

resultater indgår i beslutningsgrundlaget (som man også har set eksempler på).

Der er således to modsatrettede måder, som kan forhindre videnskaben i at være til nytte for politiske beslutninger: dels det misforståede krav til videnskabens renhed, dels den politiske udgrænsning af uønskede resultater. Det er derfor nødvendigt at skabe en bedre, mere detaljeret fælles forståelse af legitime og illegitime måder, politik og videnskab kan spille sammen på, og på den basis sikre, at dette samspil kan fungere til samfundets gavn (med hvad det indebærer for myndighedsbetjeningen, jf. afsnit 2.1 og 2.9).

En afgørende del af en sådan forståelse, og dermed for genopbyggelsen af tillidsrelationerne, er en klar fælles bevidsthed om den basale arbejdsdeling mellem videnskab og politik: Det er politikeres ret og pligt at træffe beslutningerne, mens forskernes pligt er at skaffe det bedst mulige vidensgrundlag. Sagt på en anden måde, har politikere tre ting på deres tallerken, hvoraf videnskaben kun kan levere den ene: hvilken troværdig viden er tilgængelig, hvilke konkrete politiske håndgreb er til rådighed (og hvad koster de), og hvad er de mulige løsninger, i lyset af politikernes værdigrundlag? Navnlig det sidste punkt sætter klare etiske grænser for, hvor tæt politikere kan følge videnskabelige input.

En bedre bevidsthed herom vil kunne reducere problemer, der skyldes forkerte forventninger – fx når forskere eller medier forventer, at politikere 'gør som forskerne siger', eller når politikere lægger op til at få en politisk beslutning til at fremstå som dikteret af eksperternes input, eller omvendt når man retter

anklager imod forskerne for at være virkelighedsfjerne, når de påpeger politiske ubekvemme forskningsresultater. Det er politikeres opgave at gennemføre løsninger i overensstemmelse med de værdier og hensyn, de er valgt på at tilgodese. Med til det hører, at politikere undertiden ikke blot kan fristes til, men ligefrem *bør* lade være at rette ind efter forskningsresultater, der peger i en anden retning end den kurs, man har lagt.

Dette er ikke ensbetydende med en forkastelse af videnskab til fordel for politik. De uønskede følger, som forskningsresultater kan pege på, er ikke pr. definition væsentlige nok til at opveje de uønskede følger af at skifte politisk kurs – det er altid en afgørelse, der skal træffes, og det er politikernes opgave, ikke forskernes.

At der er behov for afklaring af den måde, ekspertudtalelser bør bruges i politik, fremgår bl.a. af, at det er blevet udtrykkeligt nævnt i regeringsgrundlaget 2022 (jf. afsnit 2.5).

Selvom tillidsspørgsmålet ikke som helhed kan adresseres ved anbefalinger om konkrete tiltag, er det en del af motivationen for de konkrete anbefalinger nedenfor. Den overordnede tendens til svækkelse af samspillet mellem videnskab og politik er farlig, bl.a. fordi den betyder, at betingelserne for at opbygge den nødvendige tillid også svækkes. Det kan måske umiddelbart virke redundant at anbefale, at der sker en styrkelse af fagligheden både på aftager- og leverandørsiden (jf. anbefaling 1, 3 og 4) – men når dette er afgørende, hænger det bl.a. sammen med den gensidige tillid. Forskernes perspektiv er forskelligt fra det politisk-administrative systems (jf. herom bl.a. afsnit 2.4), og der skal være betingelser for at opbygge en

tillidsfuld gensidig forståelse, hvis samfundet skal have det rigtige faglige fundament for beslutningerne.

1.3 Tab af faglighed i centraladministrationen

Tab af faglighed i centraladministrationen er et centralt problem, også for videnskabens muligheder: Svækkelsen af den faglige basis for beslutningerne i det politisk-administrative system kan have vidtrækkende konsekvenser. Emnet her er risikoen for, at den relevante viden mangler i beslutningsgrundlaget – ikke om politikerne 'gør, som forskerne siger', men om de har den bedst mulige viden til rådighed, når de skal træffe afgørelsen. Denne svækkelse optræder naturligvis ikke i alle konkrete tilfælde, men der er uheldigvis mange samvirkende udviklinger (jf. afsnit 2.4, 2.6 og 2.8), som øger risikoen for, at relevant viden ikke når frem til at indgå i beslutningsgrundlaget. I forhold til centraladministrationen er dette bl.a. påpeget i Dybvad-udvalgets rapport (*Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier*), men emnet har også været behandlet før, jf. fx *Fornyelse eller kollaps 2021*. Blandt de tankevækkende tal er, at procentdelen af administrativt uddannede (i modsætning til fagligt uddannede) i ministeriernes departementer er gået fra 56 % til 74 % i tiåret 2011-2021 (mere dramatisk udtrykt: Andelen af fagligt uddannede er gået fra 44 % til 24 % – næsten en halvering). Vigtigt er også, at der sammenlignet med Bo Smith-udvalgets rapport (2015) er indtruffet en øget oplevelse af, at faglige betragtninger frasorteres på vejen frem mod det endelige beslutningsgrundlag (jf. afsnit 2.8).

Lidt forenklet kan man skelne mellem to hovedårsager til denne uheldige udvikling: én, der vedrører den overordnede virksomhedskultur i centraladministrationen, og én, der vedrører

konkrete administrative rutiner. Ændringerne i centraladministrationens virksomhedskultur er blevet meget diskuteret, men hyppigst med fokus på andre (også vigtige) sider af sagen, herunder Finansministeriets magtposition, centraliseringen af beslutningsprocesserne (senest omkring Statsministeriet), øget politisk styring over for embedsmandsafgørelser samt øget politisk lydørhed hos karrierebevidste topembedsmænd. Set fra spørgsmålet om at sikre det bedst mulige faglige grundlag for beslutningerne, kan man sammenfattende sige, at samtlige ovennævnte udviklinger kan svække placeringen af faglig viden. Når Finansministeriet fungerer som overdommer, når magten centraliseres, når den politiske styring øges, og når embedsmænd holder sig tilbage fra at påpege ubejlejlige fakta, er der i alle konkrete situationer en fare for, at faglig viden falder ud af processen.

Der kan være grund til at sætte denne bekymring i relation til det helt rimelige ønske fra politisk side om at have et system, der sikrer, at demokratisk vedtagne prioriteringer har mulighed for at trænge igennem, hvad der kan opleves som et tykt lag af administrative rutiner og traditionel ekspertviden, funderet i en uigennemskuelig blanding af holdninger og fakta.

Det kunne se ud, som om der er en modsætning her, som kan udtrykkes i det polemiske spørgsmål: er det embedsmændene, der skal bestemme, eller er det politikerne? Når det er en fejlagtig opfattelse, skyldes det den problemstilling, der blev diskuteret ovenfor, om arbejdsdelingen mellem videnskab og politik. Ønsket om effektiv demokratisk styring er ikke i modstrid med ønsket om et solidt fagligt beslutningsgrundlag – hvis ellers arbejdsdelingen er klar nok for aktørerne. Modsætningen opstår først i det øjeblik,

embedsmænd og fagfolk forventer, at politikerne retter sig efter dem, eller omvendt når politikere bliver utilfredse, hvis embedsmænd og fagfolk påpeger fakta, der er ubelejlige for politiske ønsker. Den ideelle situation, den som Fukuyama (2014:25f) smigrende opkalder efter Danmark, opstår, når de politiske ønsker møder den relevante viden om verden, og man på det grundlag finder de bedst mulige løsninger.

Om dette sker, er afhængigt af det andet niveau i problemstillingen, nemlig de konkrete administrative rutiner. Her er der sket en række ændringer, som øger risikoen for, at det ideelle møde mellem politiske prioriteringer og faglig viden ikke finder sted (se nærmere afsnit 2.8). Disse omfatter også strukturen i den politiske del af systemet (jf. afsnit 2.9): Regeringer og Folketing er i ringere grad end tidligere sammensat af personer, som har et fagligt fundament inden for de områder, de beskæftiger sig med. Det samme gælder imidlertid også de øverste lag af embedsværket. Det skyldes ikke kun uddannelsesbaggrunden, jf. ovenfor. Det skyldes også, at højere embedsmænd flyttes rundt mellem ressortområderne, og – som for embedsværket som helhed – gælder det videre, at de sidder kortere og kortere tid i deres stillinger. Undertiden kan man få indtryk af, at den institutionelle hukommelse i ministerierne langsomt eroderes.

Hertil kommer ændringer i sagsbehandlingen. For det første er tyngdepunktet i sagsbehandlingen forskudt opad, fra styrelser til departementer, og dermed væk fra den faglige og hen imod den politiske del af processen; ved århundredskiftet var der fx under 50 personer i Miljøministeriets departement, hvor der i dag er over 300. Tidligere foregik der typisk en drøftelse, når en

medarbejder afleverede en sag opad i systemet – nu foregår det typisk ved, at man lægger en fil op, uden at det udløser kommunikation om sagen. For at der ikke skal være tvivl om magtfordelingen, indskærpes det undertiden, at medarbejdere i styrelserne skal fokusere på rene driftsopgaver og ikke må deltage i den videre indholdsbehandling af sagerne.

Som underliggende årsag til forskydningen opad i systemet og den øgede vægt på den politiske snarere end den faglige ende af beslutningsprocessen, kan man pege på forskydningen henimod det, Sigge Winther Nielsen (2021: 10) kalder 'fordøren' til demokratiet – præsentationen og mediebehandlingen af politiske udspil – mens 'bagdøren', dvs. virkeliggørelsen i praksis, tabes af syne.

En meget konkret illustration af, på hvilken måde disse ændringer mindsker chancen for det bedst mulige møde mellem politisk beslutning og fagligt grundlag, kan gives ved henvisning til noget, der for en generation siden var gængs praksis: når en sag nåede frem til ministerens bord, hentede den relevante topembedsmand typisk den medarbejder nede i systemet, som havde bedst forstand på sagen med op til ministeren, så han/hun kunne deltage i drøftelsen og svare på ministerens spørgsmål. På den måde sikrede man, at den viden, systemet havde til rådighed, indgik i beslutningsgrundlaget. Det sker nu i langt ringere grad end tidligere – men det kan have interesse, at denne ordning stadig kan opfattes som typisk for det danske system; således blev den fremhævet af Margrethe Vestager på Folkemødet 2022 som et led i beskrivelsen af hendes erfaringer med systemet i Danmark sammenlignet med EU.

1.4 Problemer med universiteternes funktion som samfundets tænketank

To typer udviklinger har bidraget til at svække universiteternes funktion som leverandør af vidensgrundlag for politisk handling. Den ene handler om, at den måde, som universiteterne har valgt at implementere universitetsloven fra 2003, svækker universitetsansattes frihed til at bidrage til den offentlige debat; den anden handler om rammevilkår, som svækker relationerne mellem universiteterne og det danske samfund.

Videnskabelig viden tilflyder det politiske system fra mange kilder, ikke kun den egentlige myndighedsrådgivning (jf. Petersen & Hvidtfelt 2021; afsnit 2.9). Her har universitetsansatte forskere traditionelt haft en rolle som potentielle kritikere af faglige input fra andre kilder, frie og ubundne af de institutionelle begrænsninger, som andre var undergivet. Efter at myndighedsopgaver blev tillagt universiteterne, blev der udtrykt den forhåbning, at myndighedsrådgivende forskere nu blev delagtige i den samme ytringsfrihed, som grundforskerne nød.

Sådan kom det ikke helt til at gå. Dette hænger bl.a. sammen med ændringer i universiteternes ledelsesforhold som følge af Universitetsloven fra 2003. Der blev her indført et enstrengt hierarkisk ledelsessystem, som markant øgede ledelsens magt over forskerne. I forbindelse med forskere beskæftiget med myndighedsrådgivning har der været sager, hvor forskere er blevet pålagt begrænsninger, der var problematiske i forhold til traditionelle akademiske standarder, herunder tilfælde, hvor ledelsens instrukser var i strid med gældende lov. Den underliggende mekanisme er af samme art som den, der er

beskrevet tidligere i forbindelse med forholdene i centraladministrationen: frygt for at faglig viden stødte an mod politiske ønsker, hvilket i denne sammenhæng også kunne indebære økonomiske risici for institutionen.

Måske endnu mere problematisk er imidlertid den 'selvcensur', som den nye ledelsesmagt har skabt på de danske universiteter (som belyst i en undersøgelse, der er gennemført af DFIR 2023 i anledning af 20-året for universitetslovens indførelse, jf. *Universiteter for fremtiden*). Halvdelen af universitetsforskerne i materialet har i større eller ringere grad følt sig udsat for potentielle repressalier fra ledelsens side, med hvad det kan betyde for lysten til at ytre sig offentligt om ubelejlige fakta. Det betød bl.a., at den rollefordeling, der var før reformerne, hvor myndighedsrådgivere var bundet af de opgaver, de skulle løse, mens universitetsforskere frit kunne kritisere fra deres egne faglige udgangspunkter, nu er truet (jf. afsnit 2.9).

Hertil kommer forhold uden for institutionerne selv. En dansk universitetsforsker er blevet sagsøgt af en interesseorganisation med henvisning til udtalelser, som han havde fremsat med baggrund i sin forskning – en praksis, der er kendt andetsteds fra, men vistnok aldrig før er set i Danmark. Navngivne forskere er blevet udsat for beskyldninger for faglig underlødighed fra Folketingets talerstol. Shitstorme på sociale medier har også ramt forskere (nogle har endda måttet søge politibeskyttelse).

Der er grund til at understrege, at problemet med frygt og selvcensur bør tages alvorligt, uanset hvilke holdninger man i øvrigt måtte have til andre problemstillinger i universitetspolitikken. Her er sket en markant udvikling over

relativt kort tid, som har ændret situationen i Danmark på en måde, ingen kan være tjent med.

Som helhed betyder dette en dramatisk ændring i universitetsforskernes oplevede frihed, og det begrænser dermed også universitetsansattes funktion som 'den femte statsmagt' (jf. afsnit 2.9).

Hertil kommer udviklinger i meriterings- og finansieringsforholdene på danske universiteter. Før reformerne kunne fastansatte forskere selv vælge, hvad de ville forske i, og de økonomiske betingelser var sådan, at de i det store og hele ikke var afhængige af bevillinger udefra. I dag er forskerne under to former for pres: deres forskningsmæssige status er afhængig dels af, at de publicerer i internationale prestige-tidsskrifter, og dels af at kunne skaffe eksterne bevillinger til deres forskning, herunder i stigende omfang til egen løn. Udviklingen har i kraft af tiltagende internationalisering bevæget sig væk fra at publicere på dansk, og dette er blevet forstærket af, at forskningsråd undertiden har brugt som kriterium for bevillinger, at publikationer på dansk ikke var internationale nok til at kvalificere sig til støtte.

Afhængigheden af eksterne bevillinger betyder endvidere, at den type resultater, man som forsker kan stille i udsigt, må være belejlige for potentielle eksterne finansieringskilder for at kunne finansieres. For ledelsen er dette naturligvis et afgørende parameter, da hele institutionens økonomi i dag er afhængig af succes med at tiltrække eksterne bevillinger. Ved opslag af professorstillinger, er ansøgers chancer derfor også betinget af, at de har vist evne til at tiltrække sådanne bevillinger. Et universitets ledelse meldte sågar på et tidspunkt ud, at der

fremover *kun* skulle forskes i emner, der kunne skaffes ekstern finansiering til.

Tilsammen betyder kravet om at være attraktiv for eksterne bevillingsgivere, den skærpede prestige konkurrence og bevægelsen væk fra at publicere på dansk, at betingelserne for frit at vælge emner, der strider imod disse tendenser, er blevet dårligere. Det betyder igen, at der er en række emner af betydning for det danske samfund, der er blevet mere marginalt placeret i forskningslandskabet.

Det er muligvis ikke umiddelbart indlysende, på hvilken måde dette er relevant for den myndighedsrettede forskning, da den jo netop tager udgangspunkt i ønsker fra myndighedernes side. Men også her er der behov for at sikre det basale forskningsberedskab, så man vedligeholder grundlaget for at kunne reagere på mere konkrete og ad hoc-agtige ønsker. En forstærket afhængighed af interessenter og bevillingsgivere kan derfor også være problematisk på dette område.

Det skal understreges, at såvel internationaliseringen som den øgede mulighed for at få eksterne bevillinger, i sig selv er gavnlig for forskningen. Der er ingen nødvendig modsætning mellem at ønske forskning, der er internationalt konkurrencedygtig og at ønske forskning i danske forhold, eller mellem at få bevillinger udefra, og at få bevillinger, der hidrører fra de akademiske institutioner selv. Problemet med eksterne bevillinger er, at de typisk kun finansierer marginalomkostninger og dermed lægger beslag på universiteternes egne basismidler. Det er et stort og tiltagende problem, især fordi eksterne bevillingsgivere helst finansierer projekter, der er moderne lige nu, og derved ikke

tager hensyn til universitetets –herunder også den myndighedsrettede forsknings – behov for bredde og vidensberedskab.

Problemet ligger således i balancerne mellem basismidler og eksterne midler. Som det fremgår af DEA-rapporten *Et effektivt middel – med bivirkninger?* (jf. også den forskningspolitiske hvidbog 2019) er der grund til at tro, at disse balancer er vredet skæve – og at dette er med til at øge afstanden mellem forskningsbaseret viden og beslutninger af betydning for det danske samfund.

Kapitel 2: Uddybende analyser og betragtninger

2.1 Fra grundforskning til beslutning: et forsvar for snavs på fingrene

Af Niels Kærgård

Det er afgørende for et velfungerende videnssamfund, at der er en 'motorvej' fra grundforskning til politiske beslutninger. Det var søgt opbygget i det traditionelle danske system. Universiteterne havde grundforskere, der søgte sandheden, uafhængigt af om den var relevant og brugbar. Denne grundforskning blev så fordøjet og brugt af sektorforskningsinstitutter, der leverede forskningsbaseret myndighedsrådgivning. Hvor universiteternes forskere havde forskningsfrihed, skulle sektorforskerne levere den relevante viden til beslutningstagerne i ministerierne.

Sektorforskningen kan sagtens være lige så teoretisk avanceret som universitetsforskningen. Den kan også komme til lige så banebrydende resultater, der kan offentliggøres i lige så prominente internationale tidsskrifter. Det er ikke det, der er forskellen. Forskellen er, at universitetsforskere kun taler på egne vegne og jager de sandheder, de finder vigtige, med de metoder og hypoteser, de finder mest lovende. De kan være eksperimenterende og kontroversielle, men det må de så stå på mål for.

Sektorforskningen skal ikke være eksperimenterende og kontroversiel. Den skal give det bedste faglige fundament for beslutninger; det vil sige søge at fortælle beslutningstagerne, hvad videnskaben på dens nuværende stadi kan sige og anbefale. Sektorforskere taler så at sige ikke på egne vegne, men på fagets; ofte stod der derfor ikke forfatternavne, men kun institutionsnavn på publikationerne. De kan desuden foretage eksperimenter, fordi der ikke er nogen etableret viden, der kan give svar på de spørgsmål, beslutningstagerne har brug for svar på. Og så må de prøve, om de på troværdig vis kan skaffe svarene med nye data eller nye metoder. Men de eksperimenterer ikke 'frivilligt', men inden for påkrævede/definerede områder. For dem drejer det sig om at finde svar med de sikreste metoder.

På beslutningssiden arbejdede sektorforskere sammen med fagfolk i ministerierne; det kunne være styrelser eller specialkonsulenter. Ministerierne havde dermed tunge eksperter, der måske underviste på universiteterne i deres 'formidlingsstilling' eller skrev på videnskabelige arbejder om aftenen.

Disse ministerielle fagfolk arbejdede tæt sammen med embedsmænd tættere ved de politiske beslutninger i ministeriernes departementer. Og disse embedsmænd havde tæt kontakt til det politiske system, til ministeren, faste folketingsudvalg og politiske ordførere.

Ulempen ved dette system kunne være – og var sine steder – en uklar opdeling mellem det faglige og det politiske.

Sektorforskningen var langt inde i det politiske, hjalp med at besvare folketingsspørgsmål til ministrene og deltog i diskussioner om mulige løsninger på politiske problemer. Mange sektorforskere havde en sikker fornemmelse af, hvilke resultater af undersøgelserne beslutningstagerne ønskede sig. Man kunne få 'forskning', der var 'partsforskning' og langt fra helt objektiv. Men da sektorforskningen og universiteterne var adskilt, måtte sektorforskerne holde sig nogenlunde til dydens smalle vej, for ellers blev de, når systemet fungerede bedst, bidt i haserne af aggressive universitetsforskere, der var helt ubundet af politiske og praktiske hensyn.

I de seneste år, måske årtier, er der sket ændringer i dette system. I 2007 blev sektorforskningen fusioneret med universiteterne, hvorved myndighedsbetjeningen kunne drage nytte af et betydeligt antal af stærkt kvalificerede universitetsforskere. Men sektorforskningens myndighedsrådgivning er gradvist på vej til at blive rettet ind efter universitetsidealer. Den skal være objektiv og forskningsbaseret, og det er den individuelle forsker, der er ansvarlig. Der er kommet meget faste procedurer for samarbejdet med ministerierne, og den skærpede opmærksomhed om at holde sig

på dydens smalle vej er forstærket af en række sager i pressen, hvor mistanke om videnskabelige skævheder er blevet taget under kritisk behandling.

Det kan formodes, at denne udvanding af den gamle sektorordnings traditioner vil forstærkes, i takt med at universitetsstillinger besættes af nytilkomne, frem for gamle sektorforskere, der blev ansat på universiteterne under fusionerne i 2007.

Universiteterne rekrutterer bl.a. også internationalt, og de færreste udenlandske forskere har noget indgående kendskab til de danske sektorer. Det er også oplagt - at arbejde med internationale tidsskriftsartikler er mere karrierefremmende for universitetsforskere end arbejde med myndighedsrådgivning.

Samtidig er der sket ændringer i embedsværket og det politiske system. Da jeg var aktiv i politik i 1960'erne, var det stærke fagfolk, der var fagministre og folketingsudvalgsformænd. Økonomiministre var de økonomiske professorer Kjeld Philip og Poul Nyboe Andersen, landbrugsministre gårdejerne Karl Skytte og Peter Larsen, undervisningsministre stadsskoleinspektør Kristen Helveg Petersen og rektor Helge Larsen, justitsminister dommer Knud Thestrup, kirkeministre teologerne Bodil Koch og Arne Fog Pedersen osv.

Noget tilsvarende gjaldt embedsværket. Da var der en del pædagoger i Undervisningsministeriet, kun jurister i Justitsministeriet og økonomer i Økonomiministeriet, agronomer i Landbrugsministeriet osv.

I dag er næsten alle, både politikere og ledende embedsmænd cand.scient.pol.er eller lignende uden noget fagligt fundament, men med en hovedinteresse i ledelse og det politiske spil; det, Søren Mørch har kaldt 'politisk politik' i modsætning til fagpolitik. Samtidig cirkulerer både politikere og embedsmænd nok langt mere mellem de forskellige fag- og politikområder end tidligere. Den fagspecifikke viden iblandet politikere og embedsmænd er derfor mindre end tidligere.

Hvor der i gamle dage sad magtfulde fagministre og departementschefer i spidsen for deres fagministerier, er magten i høj grad flyttet til Finans- og (på det seneste) Statsministeriet.

Vi er altså ved at få en forskningsverden, der har meget rene forskningsidealer, og et politisk system, der interesserer sig for 'politisk politik' og ikke så meget for konkrete faglige løsninger på problemerne.

Denne manglende forbindelse mellem de faglige og de politiske miljøer forstærkes af en presse, der domineres af politiske kommentatorer, besserwissere og lignede, hvis motto er klart formuleret af Henrik Qvortrup:

"Jeg har aldrig interesseret mig for substansen i politik. Tanken om at beskrive en arbejdsreform, studere detaljerne i et forlig eller læse en finanslov gør mig træt (...) det er ikke den politik, der interesserer mig (...) jeg interesserer mig for skæbner, mennesker, dramaer, spillet, alt det ikke-kedelige".

Det er selvfølgelig lidt karikeret, men det er trods alt sigende, at Qvortrup trods en ubetinget fængselsdom for sin journalistik er chefredaktør på en af de store landsdækkende aviser og desuden meget brugt i paneler mv. i de store elektroniske medier.

Græsset er altid grønnere på den anden side af åen, og der var meget grund til at kritisere den gamle uklare skillelinje mellem politik og videnskab, som den af og til blev bedrevet i samspillet mellem sektorforskere og beslutningstagere. Men hvis vi helt får udryddet den lidt mere mudrede grå forskning, er der en fare for, at forbindelsen mellem forskning og det politiske beslutningssystem forsvinder, og vi får beslutninger med et langt svagere fagligt fundament.

Den lidt mudrede sammenrodning af videnskab og politik, der kunne forekomme i gamle dage, var oplagt langt fra altid køn. Men måske var den effektiv til at finde passende kompromisser, der både var fagligt forsvarlige og politisk acceptable. I hvert fald er det værd at diskutere, om den model, vi er på vej hen imod med en ren og hvid forskning uden snavs på fingrene og en stærkt politiseret beslutningsproces uden noget solidt fagligt fundament, er nogen ønskelig løsning.

2.2 Baggrunden for og status for den politisk-administrative opfattelse af videnskabelig rådgivning til politiske beslutningstagere

Af Leo Bjørnskov

Som det fremgår andetsteds, er en betydelig del af den forskningsbaserede rådgivning knyttet til miljø- og fødevarerområdet. De nuværende institutionelle forhold for rådgivningen kan derfor også i betydeligt omfang forstås ved at se på udviklingen her.

Da Anders Fogh Rasmussen tiltrådte som statsminister i slutningen af 2001, sluttede 10 års gyldne tider for Miljøministeriet. Som det fremgik af udtalelser fra Anders Fogh Rasmussen, skulle Svend Auken's miljøimperium nedbrydes, og meget store besparelser fulgte i de følgende år.

I sin første nytårstale den 1. januar 2002 holdt Anders Fogh Rasmussen sin ikoniske tale mod smagsdommerne:

”Vi behøver ikke eksperter og smagsdommere til at bestemme på vores vegne. Der er tendenser til et eksperttyranni, som risikerer at undertrykke den frie folkelige debat. Eksperter kan være gode til at formidle faglig viden. Men når vi skal træffe personlige valg, er vi alle eksperter.”

Man oprettede et nyt ministerium for videnskab, teknologi og udvikling (VTU), ved en sammenlægning af det tidligere Forskningsministerie, overflytning af universiteterne fra Undervisningsministeriet og innovationsområdet fra Erhvervsministeriet. Da Leo Børnskov som ny departementschef for ministeriet blev kaldt over til Statsministeriet, stod der på sedlen over, hvad der skulle høre under det nye ministerie, også navnene på cirka 10 sektorforskningsinstitutioner fra en række sektorministerier, herunder Danmarks Miljøundersøgelser fra

Miljøministeriet, hvor Leo Bjørnskov tidligere havde været leder. Det var efter de centrale embedsmænds mening uden nogen saglig baggrund, og derfor lykkedes det i første omgang at få regeringen til at droppe dette initiativ, hvis kerne var at fjerne rådgivningen fra ressortministerierne.

Indtrykket hos de berørte, bl.a. fra samtaler med borgerlige politikere, var at de i stigende grad var blevet skeptiske over for ministeriernes sektorforskningsinstitutioner, især Danmarks Miljøundersøgelser. De mente, at sektorforskningsinstitutionerne 'politiserede' og ikke respekterede grænsedragningen mellem viden og holdninger. Især nogle af Danmarks Miljøundersøgelses topforskere, der åbent i pressen benyttede deres ytringsfrihed til holdningsmæssigt at gå op imod markante politiske projekter, fx Øresundsforbindelsen, fik politikernes blod til at koge. Freden for sektorforskningsinstitutionerne varede imidlertid kun få år. I 2007 blev, som det fremgår andetsteds, samtlige sektorforskningsinstitutioner, bortset fra nogle få, herunder Statens Seruminstitut og Arbejdsmiljøinstituttet, indfusioneret på universiteterne.

Selvom man udadtil især begrundede indfusioneringen på universiteterne med synergibetragtninger, er det et udbredt indtryk, at indfusioneringen var begrundet i rene politiske overvejelser, jf. ovenfor. Selve 'parringen' mellem de enkelte sektorforskningsinstitutioner og de enkelte universiteter – kunne man også få indtryk af i et vist omfang – beroede på tilfældige magtpositioner universiteterne imellem.

Uddannelses- og Forskningsministeriet gennemførte i 2015 en evaluering af den nye ordning. Den overordnede vurdering heri

var, at universiteterne opfyldte fusionsmålene om mere uddannelse, større international gennemslagskraft på forskningsområdet, mere innovation og erhvervssamarbejde og fortsat kompetent myndighedsrådgivning. Vurderingen baserede sig på tilbagemeldinger fra ministeriernes og universiteternes ledelser. Vurderingen havde formodentlig været knap så positiv, hvis man også havde inddraget de indfusionerede medarbejders vurdering.

Rambøll Management Consulting gennemførte efterfølgende, i 2015, en interviewundersøgelse blandt embedsmænd i seks danske ministerier på vegne af DFIR. Der blev som led i undersøgelsen gennemført interview med 5-6 embedsmænd inden for hvert ressortområde. Informanterne blev udvalgt af ministeriernes departementschefer efter henvendelse fra DFIR og koncentrerede sig om 'centralt placerede beslutningstagere' i ministerierne, tilhørende styrelser og i enkelte tilfælde også i sektorforskningsinstitutioner.

Undersøgelsen viste, at evidensbaseret politikudvikling i stigende omfang var et strategisk fokusområde i ministerierne. Dette skyldes efter Rambølls opfattelse primært, at ministerierne oplevede et øget behov for at legitimere politiske beslutninger med forskningsviden, og at ændrede samfundsmæssige forventninger indebærer, at ministerierne i dag ikke blot skal udforme politik, men også forventes at få politik til at fungere i praksis.

Rambølls rapport var en vigtig del af grundlaget for, at DFIR i 2016 konkluderede, "at der er meget stor forskel på tværs af ministerierne på kultur, tradition og absorptionskapacitet". Denne

konklusion fra DFIR's side svarer meget til erfaringen fra i hvert fald dele af de berørte ministerier. En anden konklusion kan man i højere grad sætte spørgsmålstegn ved: Rambøll-rapportens meget positive vurdering af de interviewede embedsmænds faglige engagement med hensyn til det stigende behov for at legitimere politiske vurderinger med forskningsviden. Uanset hvor årsagen helt præcis ligger, kan dette ikke oplagt genkendes i den virkelige verden i ministerierne. Et par eksempler fra perioden umiddelbart efter kan begrunde en vis skepsis:

I 2015 kom Lars Løkke Rasmussens regering II til magten. Der var mange, der betegnede oprettelsen af det fusionerede Miljø- og Fødevareministerium som et politisk projekt med en landmandsvinklet faglighed – og den udpegede miljø- og fødevareminister, Eva Kjær Hansen, kom da også hurtigt i ilden. Hun måtte allerede i 2016 trække sig fra ministerposten på grund af den såkaldte 'gyllegate-sag'. Regeringen havde med bistand fra embedsmændene til Folketinget oplyst, at den foreslåede landbrugspakke ville få den samlede kvælstofudledning til at falde i alle årene fra 2016 til 2021 ('grønt plus i alle årene'). Dette viste sig ikke at have dækning i det anvendte beregningsgrundlag, som indregnede en igangværende udvikling, der ikke skyldtes selve landbrugspakken, og førende forskere kaldte regnemetoderne bag landbrugspakken for misvisende. Der blev helt naturligt spurgt ind til, om embedsmændene var blevet presset, hvilket hurtigt viste sig at være tilfældet. Sagen eksploderede, da udenforstående eksperter kunne afsløre, at pakken var mere skadelig for miljøet, især de første år, end ministeren havde oplyst over for Folketinget. Regeringspartneren, Det Konservative Folkeparti,

udtrykte på denne baggrund mistillid til Eva Kjær Hansen, der måtte gå af.

Den næste sag fra denne periode vedrørte den nye miljø- og fødevareminister Esben Lunde Larsen. Sagen handlede om, at Miljø- og Fødevareministeriet havde ligget inde med talrige muligheder for at gribe ind over for de såkaldte kvotekonger, men han undlod at oplyse om indgrebsmulighederne over for Folketinget, selv om den ansvarlige minister flere gange specifikt blev bedt om dem. Både ministeren og ministeriet gav skiftende og vildledende oplysninger om indgrebsmulighederne. Det kom også frem, at der var udarbejdet konkrete planer i Miljø- og Fødevareministeriet om at modarbejde en fiskeriaftale, som et flertal uden om regeringen havde vedtaget. Konsekvensen blev, at Esben Lunde Larsen måtte undskylde hele fire gange i en pressemeddelelse og fik én af de største næser af Folketinget i nyere tid. Efterfølgende blev han også frataget fiskeriområdet som ressort.

En tredje sag, der også hører hjemme i denne sammenhæng, er Mogens Jensen og minksagen. Grundlæggende er det de samme problemstillinger som de to andre sager: Forholdet mellem de faglige anbefalinger og det politiske system, her forholdet mellem de sundheds- og veterinærfaglige anbefalinger fra især Statens Seruminstitut, samt i denne sag også juridisk/embedsfaglige spørgsmål. Også i denne sag står embedsmændenes faglige rådgivning i centrum – og det viser sig igen, at den faglige rådgivning, uanset om den på papiret vurderes som meget væsentlig, ikke er så efterspurgt, når det kommer til de afgørende beslutninger. Den relevante viden

fundtes i embedsværket, men systemets funktionsmåde prioriterede ikke, at den kom på bordet, da det gjaldt.

Problemet vedrører flere niveauer i det politisk-administrative system. Som påpeget af Jørgen Grønnegård Christensen (jf. bl.a. Information 13. april 2022) ligger en del af problemet i den magtkoncentration, der er sket på regeringsniveau, ikke kun i den seneste regerings tid, men i hvert fald i hele dette århundrede. Når beslutninger hovedsagelig træffes centralt i regeringen, snarere end i ressortministerierne, øger det afstanden mellem beslutningstagere og fagkundskab, herunder forskningsbaseret rådgivning. Hertil kommer den interne omrokering i ministerierne, som i mange tilfælde har flyttet de afgørende dele af sagsbehandlingen til topledelsen i departementerne, således at fagkundskaben i styrelserne ikke altid når at blive hørt. Med til denne udvikling hører den generelle udtynding af det faglige beredskab i ministerierne, som er detaljeret gennemgået i *Fornyelse eller kollaps* (Zwisler, Jørgensen og Østrup, 2020).

Disse og andre tilsvarende sager er eksempler på, hvor galt det kan gå både politikere og embedsmænd, når man ikke har et system, der reelt prioriterer at få et solidt fagligt grundlag for de politiske beslutninger.

2.3 Myndighedsrådgivningen og det langsigtede vidensberedskab

Af Christine Nellemann og Jørgen E. Olesen

Det politiske system har stor gavn af et forskningsbaseret beredskab inden for områder af stor vigtighed for landets

økonomi, industri, miljø, klima og natur, og på alle sådanne områder er der også et stort samspil til regulering på europæisk niveau. Her er fødevarer-, landbrugs- og miljøområdet centralt. Danmark har en lang tradition for samarbejde mellem myndigheder og de forskellige interessenter, hvor politiske beslutninger er baseret på informeret dialog med grundlag i forskningsbaseret information.

Som beskrevet i kapitel 1 var beredskabet tidligere organiseret i sektorforskningsinstitutioner, som i 2007 blev fusioneret med danske universiteter for langt de flestes vedkommende.

Ambitionen med sammenlægningerne var flersporet: 1) større og bedre bidrag til uddannelser, 2) større gennemslagskraft på forskningsområdet, herunder tiltrækning af flere EU-midler, 3) styrkelse af innovation og erhvervssamarbejde, og 4) fortsat kompetent myndighedsbetjening (fra evalueringsrapporten fra 2015).

Fusionen har på mange måder opfyldt disse politiske ønsker. Fusionen har i stort omfang styrket forskningen ved de sektorforskningsinstitutioner, der er integreret i universiteterne, især gennem et omfattende bidrag til forskeruddannelse (ph.d. og post doc), som øgede forskningens omfang, højde og internationalisering, og som samtidig har bidraget til generationsskifte og erhvervssamarbejde. En del institutter har også fået styrket bidraget til kandidatuddannelser, og inden for alle områder har der været en styrkelse af bidrag til innovation og erhvervssamarbejde. Integrationen i universiteterne har også givet et bedre grundlag for at sikre det brede faglige grundlag for en kompetent myndighedsrådgivning, der i stigende grad hviler

på både dyb faglighed og på et tværdisciplinært samarbejde, da kompleksiteten af myndighedsopgaverne er stigende over tid. Erfaringen er, at forskerne (både unge og ældre) finder det meget meningsfyldt at bidrage til rådgivning af det politiske system via embedsværket inden for både fødevarer- og landbrugsområdet. Tilsvarende gælder for rådgivning af miljømyndighederne inden for så forskellige områder som miljø- og naturpåvirkning og forbrugerprodukter. Forskerne involveret i den forskningsbaserede rådgivning ser det at rådgive i sager af politisk og samfundsmæssig vigtighed ud fra den givne viden på det givne tidspunkt som en yderst interessant og meningsfuld opgave, der også giver dem mulighed for at få deres faglige viden i spil. De ser det ofte også som inspirerende i forhold til nye forskningsinitiativer. Det er tilsvarende noget, som de yngre generationer af forskere også kan tiltrækkes til, da viden og rådgivning spiller ind i den grønne omstilling samt sundhed og sikkerhed, både nationalt og internationalt.

Samspillet mellem universiteter og myndigheder giver universiteterne og forskerne mulighed for ikke alene at bringe deres nuværende viden i spil i forhold til myndighedsbeslutninger og politiske initiativer, men også at italesætte behovet for ny viden, som samfundet har brug for fremadrettet. Dette er senest set i forbindelse med Fødevarerministeriets og Miljøministeriets udarbejdelse af Roadmap for Forskning.

Det er dog afgørende, at en fast og langsigtet økonomisk ramme sikrer en kontinuitet i forskningsberedskabet og mulighed for en langsigtet planlægning inden for den forskningsbaserede rådgivning med tilhørende forskningsmæssige indsatser målrettet rådgivningsbehovet.

Den økonomiske ramme

For at universiteterne fortsat prioriterer disse områder er det vigtigt, at der ikke skabes usikkerhed om grundlaget for at investere i disse områder. Den forskningsbaserede rådgivning kræver infrastruktur i forsøgslaboratorier, semifield, forsøgsopstillinger, stalde og marker, som kræver en væsentlig økonomisk tilførsel hvert år fra universiteternes side.

Universiteterne vil ikke kunne retfærdiggøre denne investering og drift, hvis de ikke erkender et langsigtet behov fra samfundets side. Det er også afgørende, at den økonomiske ramme til disse områder sikres særskilt finansiering fra myndighedsaftalen eller på anden vis målrettet den forskningsmæssige understøttelse af myndighedsrådgivningen, da det faglige grundlag for rådgivningen ellers vil erodere.

Dertil kommer behovet for konstant oplæring af nye forskere og rådgivere i at kunne rådgive embedsværket på fagligt højt niveau og på en måde, som har relevans for aftageren. Foruden et behov for understøttende centrale administrative kompetencer på universiteterne inden for rul af aftaler og kvalitetssikringssystemer.

Den økonomiske ramme for den forskningsbaserede myndighedsrådgivning har siden 2009 været pålagt konstante besparelser, hvilket har medført nedskæringer i forskningsfaciliteter og antal medarbejdere på disse områder. Som et eksempel kan peges på Aarhus Universitets rammeaftale med Miljøministeriet og Fødevareministeriet, som siden 2009 er reduceret med 138 mio. kr. målt i faste kr., hvilket svarer til en reduktion i købekraft på over 200 mio. kr. ud af de oprindelige

500 mio. kr. Rammeaftalen er primært udhulet af 2% omprioriteringsbidraget. Der er ikke sket et samtidigt og tilsvarende fald i kravene til rådgivning, som tværtimod er steget i perioden. Nedskæringerne har derfor generelt ramt den andel af aftalernes midler, der går til den understøttende forskning. AU var som følge heraf nødsaget til i 2021 at afskedige 32 medarbejdere i institutterne og gennemføre besparelser på 15 mio. kr. på forskningsfaciliteter, bygninger, administration m.m. for at mindske behovet for yderligere afskedigelser, men som svækker det forskningsmæssige grundlag for myndighedsrådgivningen.

Rammebevillingens forskningsmidler er en afgørende del af forskningsmiljøernes basisbevilling, og når basisbevillingen falder, så svækker det forskernes muligheder for at medfinansiere eksterne midler som innovationsfondsmidler, GUDP- og MUDP-midler og midler fra private fonde. Eksterne midler kan ikke erstatte basismidlerne, fordi de eksterne midler stort set aldrig er tilstrækkelige til at finansiere et projekt helt, og en del af dem er helt uden overhead. De fortsat faldende bevillinger under rammeaftalerne eroderer derfor også grundlaget for forskning og innovation til at understøtte samfundets grønne omstilling.

Forbedre andre rammevilkår

For at Danmark fortsat kan nyde godt af den forskningsbaserede viden er det vigtigt, at følgende områder understøttes, og identificerede udfordringer imødekommes:

Klare karriereveje for nye talenter

For at tiltrække nye forskere til områder, som leverer

forskningsbaseret rådgivning, kræves, at der er en reel fremtid for forskeren; at de mere erfarne har mulighed for at oplære næste generation, og at der findes forskningsmidler inden for områderne. Det sidste har været svært i både frie offentlige fonde og private fonde, der har set disse områder som myndighedsområder, som de kun i mindre omfang ser som opgave at prioritere forskningsmidler indenfor.

Fastholdelse af rådgivningskompetence

For at kunne fastholde de høje kompetencer og relevansen af rådgivningen til myndighederne kræves kendskab til regulering og den nationale kontekst, som rådgivningen skal bruges i. Dette kræver mesterlære, og at der er mulighed for at have mere end én person på et givent rådgivningsområde med tilhørende forskningsunderstøttelse. De fortsat faldende bevillinger og den stigende kompleksitet i opgaverne umuliggør dette i praksis, hvilket på både kort og langt sigt reducerer mulighederne for i praksis at imødekomme de omfattende og stigende forventninger fra myndighederne.

Sikring af rammer for myndighedssamarbejde

Der er et stigende krav til transparens, armslængde og skriftlighed i samarbejdet mellem forskningen og myndighederne. Dette er til dels en reaktion på mediernes og interesseorganisationernes stigende interesse for den faglige baggrund for politiske beslutninger. Dette har i flere omgange affødt et meget omfattende arbejde med aktindsigter i kommunikationen mellem universiteterne og myndighederne. Universiteterne har derfor indført procedurer for at sikre transparens, armslængde og kvalitet i myndighedsrådgivningen. Disse procedurer er designet for både at sikre kvalitet og

relevans i myndighedsrådgivningen og for at beskytte forskernes integritet, men er i sig selv ressourcekrævende.

Danmark har hidtil formået at udvikle og fremtidssikre sin forskningsbaserede rådgivning. Dette er bl.a. sket gennem indfusionering af sektorforskningsinstitutioner i universiteterne. Modellen kræver dog en langsigtet planlægning, for at områderne fortsat vil være relevante og interessante for universiteter og forskere. Desuden er modellen for nuværende i betydelig grad truet af de langvarige og fortsatte nedskæringer i bevillingerne til forskningsbaseret myndighedsrådgivning.

2.4 Videnskabelig rådgivning: Karakteristika for vidensopfattelse- og behandling i academia og policy-siden

Af Karin Kjær Madsen

Nærværende notat bygger på tidligere DFIR-arbejder og litteratur på området. Formålet med notatet er at give et overblik over nogle af de beskrevne udfordringer, der synes at opstå på begge sider af den videnskabelige rådgivning.

Når forskere og forskningsinstitutioner indgår i videnskabelig rådgivning til beslutningstagere, er der en række karakteristika for tilgangen, behandling af viden samt forståelse af egen rolle, der har betydning for, hvor succesfuld den videnskabelige rådgivning er. Tilsvarende er der på policy-siden forhold og forståelser, der er afgørende for, hvordan og hvorvidt viden succesfuldt bliver anvendt.

På begge sider er det forhold, der handler om strukturer; altså

hvordan den organisatoriske indretning og rammebetingelserne om den videnskabelige rådgivning fungerer. Og så er der forhold, der omhandler kultur; altså hvordan man på individ- og gruppeniveau har en kultur, forståelse og erfaring med at indgå i videnskabelig rådgivning. Begge niveauer har afgørende betydning, men her er der forskellige tilgange.

Beslutningstagernes tilgang, behov og behandling af viden afhænger af kapacitet og kontekst.

Kapacitet – evne og ressourcer til at absorbere og forholde sig til viden.

Embedsværk og politikere vil sjældent have tilstrækkeligt fagligt grundlag eller tid til at forholde sig bredt til et videnskabeligt felt og få en nuanceret forståelse af et fagområde. Det kan lede til en tilgang, hvor en enkelt videnskabelig undersøgelse eller resultat behandles som 'evidens'. Endvidere er forståelsen for, hvad forskning kan sige noget om, eller ikke sige noget om, vanskelig. Viden kan opbygges via embedsværkets deltagelse i formelle og uformelle netværk med interessenter og via samarbejde med videns- og forskningsmiljøer om konkrete sager og projekter. Her har strukturer i forhold til, hvem i embedsværket der opbygger kapacitet samt embedsværkets udskiftning af medarbejdere betydning. Der har været en udvikling over tid, hvor embedsværket i svindende grad består af fageksperter og i stigende grad generalister. Det kan lede til, at viden skal 'behandles' før, den kan absorberes – fx via køb af konsulenter mv.

Evnen til at absorbere videnskabelig rådgivning handler også om forståelsen for forskning og videnskab. DFIR's projekt fra 2014 viste, at embedsværket har tendens til at se på begreberne

relevans og kvalitet med samme perspektiv. Hvis forskning var relevant og kunne anvendes direkte, blev det vurderet som forskning af høj kvalitet. Modsat – hvis forskningen ikke var direkte relevant og omsættelig for embedsværket, blev det opfattet som at have ringe forskningskvalitet.

Kontekst – Planlægning og styring af viden

For policy-niveauet er der stor forskel på tilgangen og behandlingen af forskningsbaseret viden, afhængigt af hvordan den kommer ind i systemet. Viden kan være:

- A) Monitorering af fx fiskebestand, landbrugets udledninger af næringsstoffer, udledninger af drivhusgasser mv. Det kan være data og fortløbende forsknings- eller monitoreringsaktiviteter. Her er der opsat systemer til at indhente og behandle information, og der er processer til forståelse og behandling.
- B) De planlagte policy-forløb, hvor man fra politisk side iværksætter et initiativ og i den forbindelse gennemfører en forskningsbaseret behandling af dele eller hele initiativet for at kvalificere initiativet (og legitimere det).
- C) Den akutte situation (corona var i startfasen et klassisk eksempel) og pludselig opstået krise, hvor der hastigt og helst med tværfaglighed skal ydes rådgivning og træffes hurtige beslutninger.
- D) Den ikke planlagte og uforudsigelige tilgang, hvor en interessant sender eller viser et forskningsresultat til beslutningstagere, og beslutningstagere på bagkant skal agere i forhold til dette, eller hvor beslutningstagere falder over et enkeltstående forskningsresultat og agerer på det.

Akademia (forskere og forskningsinstitutioner) i videnskabelig rådgivning

Såvel som der er udfordringer iblandt beslutningstagere i forhold til at kunne absorbere viden, er der udfordringer på den akademiske side i forhold til at forstå den kontekst, viden indgår i, og de forudsætninger og forventninger, der er til viden.

Den akademiske kultur er grundlæggende baseret på åbne diskussioner, uenighed og brydninger

Det skal der til for at kunne forkaste paradigmer til fordel for andre og bedre. Når akademikere åbent tager diskussioner og kritiserer andre tilgange, kan det lede til tvivl på videnskabens legitimitet blandt beslutningstagere. De åbne faglige drøftelser har konsekvenser og bliver (mis)brugt politisk.

Der er behov for tværfaglighed i rådgivningen

Et emne (fx børns trivsel i daginstitutioner, og hvorvidt der er forskningsmæssige belæg for at sige noget om fysisk plads til børnene) kan belyses ud fra en myriade af fagligheder, og alt efter om man spørger til luftkvaliteten, den psykologiske tryghed, den motoriske udvikling, hyppigheden af forkølelser og luftvejsproblemer mv., spørger man forskellige fagligheder, som svarer på spørgsmålet ud fra deres individuelle tilgang.

Videnskabelige resultater vil oftest ikke være sort/hvide

Der kan være tale om sandsynligheder for en hændelse/udvikling, og der kan være et kontinuum af scenarier. Men for policy-siden er det attraktivt at få mere entydige svar; om der er tale om 0 % eller 100 %. De færreste forskere vil udtale sig om noget med 100 % sikkerhed, selvom det er 'sikkert'. Denne tvivl er vanskelig for policy-niveauet at håndtere. Hvor

videnskabelige resultater under alle omstændigheder kan være en udfordring for policy-niveauet, er særligt videnskabelige resultater, der ikke er baseret på positivistiske tilgange, særligt udfordrede. Her kan forskningen blive mødt med større skepsis og behov for en bedre formidlet metodetilgang.

Hastighed og incitamentsstrukturer

Fra akademias side vil man gerne have, at beslutningstagerne kunne melde ud, hvad de vil beskæftige sig med over de kommende år – fx de næste fire år. Det er ønsket, fordi det forudsætter en indsats at geare vidensudvikling mv. til at kunne levere inden for de områder, hvor der udtrykkes behov. Men beslutningstagerne kan ikke være sikre på, hvor kommende behov for viden vil være, og det er ikke hensigtsmæssigt at binde den videnskabelige rådgivning for en længere tidsperiode, hvis fremtidige forhold gør, at der er behov for noget andet. Det udfordrer akademias ønsker til langsigtet planlægning. Incitamentsstrukturer i academia handler om academia – derfor ønsker om publicering, og at videnskabelig rådgivning alene handler om forskningen.

Hvad vil academia gerne have, at beslutningstagerne har forståelse for?

- Langsigtet planlægning af, hvad de får behov for.
- At academia afleverer viden, og beslutningstagerne kan forstå, afveje og træffe oplyste beslutninger.
- Forståelse for, at det er positivt frit og åbent at drøfte videnskaben – og at der er divergerende resultater.
- At incitamentsstrukturer er publicering, funding, meritering og anerkendelse.

- Forventning til, at beslutningstagerne gør, hvad videnskaben peger på. Denne forventning aflærer man typisk, når man træder ind i en professionel rådgiverrolle – men den beskrives ofte som en udfordring i mødet mellem academia og beslutningstagere. I mange organiseringer af videnskabelig rådgivning er evnen til at forstå begge siders arbejdsstrukturer, kulturer og behov et meget stort opmærksomhedspunkt. I den internationale litteratur tales om 'knowledge-brokers' som nogen, der kan navigere i såvel afsender som modtagerkulturen.

2.5 Covid-19-pandemien som case for forholdet mellem videnskabeligt baseret rådgivning og politisk handling

Af Thea Kølsen Fischer og Peter Harder

Covid-19 er uden sammenligning den mest slagkraftige illustration af betydningen af velfungerende relationer mellem videnskaben og de politisk-administrative beslutningsprocesser i samfundet. Denne side af forløbet har imidlertid – i modsætning til andre forhold, såsom håndteringen af nedlukningen i foråret 2020, samt det juridiske og administrative forløb i forbindelse med minkbeslutningen – ikke været genstand for en officiel opfølgende undersøgelse. Derfor er det i denne sammenhæng naturligt at prøve at drage en lære af forløbet, anskuet fra det videnskabelige samfunds synspunkt.

Covid-19-forløbet illustrerer hele spektret af aktører i forbindelse med videnskabens rolle som ressource ved samfundsmæssige beslutninger:

- Institutionaliseret myndighedsbetjening (hvor Statens Serum Institut er en af de få tilbageværende sektorforskningsinstitutioner).
- Embedsværkets rolle, herunder (men ikke kun) Sundhedsstyrelsens.
- Særligt nedsatte ekspertgrupper (fx ekspertgruppe for revaccination, ekspertgruppen om en langsigtet strategi for et genåbnet Danmark, ekspertgruppe til kontaktopsporing, ekspertgruppe til udvikling af matematiske modeller i forbindelse med covid-19 osv.).
- Indspil fra uafhængige videnskabsfolk inden for de relevante fagområder (virologi, epidemiologi, vaccinologi, matematisk modellering mv.).
- Forskningsprojekter iværksat fra det videnskabelige samfunds side specifikt med henblik på covid-19 (herunder HOPE-projektet).

Vigtige dele af disse processer foregik under stor bevågenhed fra medierne og offentligheden.

Det sidste er ikke mindst væsentligt at holde sig for øje, hvis man skal have en samlet forståelse af videnskabens placering i den politiske proces. Det er således en forenklet problemstilling, hvis man spørger om 'politikkerne lytter til videnskaben'. Politikere må i sagens natur lytte både til eksperterne og til offentligheden, ikke mindst i et demokrati.

Dette stiller videnskabens repræsentanter over for den opgave at give deres faglige grundlag en form, hvor ikke kun politikkerne i de besluttende organer, men også offentligheden har mulighed for at tage stilling til handlemulighederne på et oplyst grundlag. Hvis

der er en åben og velfungerende kommunikation mellem videnskaben og offentligheden, er der samtidig gunstige betingelser for, at politikerne kan lade deres beslutninger informere af videnskaben uden at frygte, at dette skaber problemer i forhold til deres demokratiske bagland.

Det er vigtigt som udgangspunkt at betone, at meget gik godt i forløbet i dansk sammenhæng, sammenlignet med internationale erfaringer. Det gælder både i forholdet til offentligheden og det politiske system. Derfor har man det gunstige udgangspunkt for at forsøge at lære af forløbet, at bestræbelsen i dansk sammenhæng er mindre udsat for at blive forvekslet med forsøg på at uddele skyld og skam. Dette er ikke mindst vigtigt, når det gælder aspekter, som måske er mindre iøjnefaldende i en dansk sammenhæng, men som i lyset af internationale erfaringer fortjener at blive taget med som opmærksomhedspunkter med henblik på fremtiden.

Som udgangspunkt kan det være hensigtsmæssigt fra starten at betone én central konklusion. Det er en konkret udmøntning af den overordnede problemstilling i denne rapport, om hvordan man bygger bro mellem den forskningsbaserede viden, der er til rådighed i samfundet, og de politiske beslutningsprocesser:

Der bør indføres en fast praksis for at etablere videnskabelige konsensusvurderinger (inden for den relevante tidshorisont) i situationer, hvor det videnskabelige grundlag for politiske beslutninger ikke fremstår tilstrækkeligt klart.

Den fare, man herved kan adressere, er en situation, hvor der opstår uklarheder blandt politikere og i offentligheden på grund af

et stort antal delvist modstridende faglige indspil. I en sådan situation risikerer det at bero på tilfældigheder, hvilke antagelser der lægges til grund for politiske beslutninger og samtidig befolkningens forståelse og holdning til emnet. Som nævnt ovenfor var problemet større andre steder end i Danmark – men der var situationer, hvor risikoen viste sig også her.

Det mest principielle aspekt er samspillet remtrækket mellem videnskabelig viden og politisk handling. En anden afgørende faktor er behovet for en oplyst omgang med videnskabelig usikkerhed. Der kan imidlertid også være behov for en bedre afklaring af forholdet mellem videnskab og menneskelige perspektiver og holdninger. Disse aspekter behandles i rækkefølge. Sidste afsnit sammenfatter argumentationen.

Samspillet mellem viden og politisk handling

Den amerikanske Præsident Harry S. Truman citeres for at ønske sig en 'one-handed economist', fordi han var træt af altid at få svar af typen 'On the one hand ... on the other hand', når han spurgte, hvad der burde gøres. Selvom man godt kan forstå ham, er tingene aldrig så simple.

Viden er aldrig i sig selv tilstrækkelig til at udløse handling. For at understrege denne pointe er EU gået over til at tale om 'science-informed policy' i stedet for 'science-based policy.' Et velbegrundet politisk valg kræver typisk afvejning mellem flere mulige prioriteringer, hver især bedst muligt fagligt belyst. Det betyder, at den relevante viden skal tænkes sammen med de relevante handlemuligheder, for at politikere kan være bedst muligt hjulpet af forskningsbaseret rådgivning.

Det betyder igen, at politikere, embedsværk og forskere er nødt til at have kanaler, der kan sikre denne proces bedre, end det undertiden har været tilfældet. Det gælder bl.a. situationen i forbindelse med det faglige grundlag for minkbeslutningen.

Videnskabelig usikkerhed som nøglefaktor

Betydningen af en oplyst stillingtagen til graden af videnskabelig usikkerhed har været genstand for en grundig videnskabshistorisk undersøgelse (Oreskes & Conway 2010). *Merchants of Doubt* beskriver, hvordan der i en række sager af betydning for offentligheden – primært den amerikanske, men i et videre perspektiv også internationalt – i en årrække er foregået organiserede bestræbelser på at skabe tvivl om uønskede forskningsresultater. Motivationen for disse bestræbelser var dels politisk, dels kommerciel. Den første sag vedrørte sammenhængen mellem rygning og lungekræft; blandt de senere er sammenhængen mellem CO₂-udledning og global opvarmning.

Kerneargumentet i disse bestræbelser var, at de videnskabelige resultater ikke var 100% sikre, og at der derfor var forskere, der bestred dem. Af den grund, hævdedes det, måtte man afstå fra at drage politiske konsekvenser af de påståede sammenhænge.

Dette argument forudsætter, at handling først skal ske, når grundlaget er 100% sikkerhed. Det ligger imidlertid i selve videnskabens natur, at man aldrig når en sikkerhed på 100%. Der kan principielt altid tænkes andre forklaringer, og derfor vil der altid være forskere, der ikke accepterer selv meget velunderbyggede resultater. Dette har en vigtig funktion internt i selve den videnskabelige proces – fordi det sikrer, at alle

forskningsresultater til stadighed er underkastet kritik. Men hvis man lader denne tvivl være afgørende for, om der kan træffes politiske beslutninger, ophører enhver mulighed for, at forskningsmæssig viden kan være til gavn for politiske beslutninger.

Når forskningsresultater skal indgå i beslutningsgrundlaget, er der derfor behov for en vurdering fra fagfolk af, hvor stor sikkerhed man kan tillægge bestemte forskningsresultater – og i sammenhæng hermed en vurdering fra de politiske ansvarlige af, hvilken vægt man på denne baggrund skal tillægge dem, når man træffer en politisk beslutning. Skarpt optrukket: Det er altid forkert at konkludere direkte fra en enkelt konkret videnskabelig påstand til en 'nødvendig' politisk handling.

Her kan man over lange stræk glæde sig over det danske forløb. Der var udbredt forståelse, også i befolkningen, for at videnskabelige vurderinger er omgærdet af en vis usikkerhed, som skal tages med i betragtning, når de indgår i beslutningsgrundlaget. Jo spinklere datagrundlaget er, jo større usikkerhed er vurderingerne behæftet med. Der er derfor plads til, at forskellige eksperter kan have forskellige vurderinger, afhængigt af hvilke faktorer de hver især tillægger størst vægt.

Dette viste sig bl.a. i forståelsen for det beskedne datagrundlag, man i starten havde for at vurdere covid-19's farlighed, og for at også eksperter derfor kunne have ret divergerende opfattelser. Efterhånden som erfaringerne meldte sig, og usikkerheden gradvis aftog, mindskedes meningsforskellene i det videnskabelige samfund. Offentlighedens forståelse af dette punkt var medvirkende til, at man i vidt omfang var lydhør over

for beslutningsgrundlagene i hele forløbet i stedet for i at blive desillusioneret over, at eksperterne havde været uenige og taget fejl.

Videnskab, perspektivforskelle og subjektive værdier

En anden faktor af betydning for den bedst mulige brug af forskningsbaseret viden er indsigten – igen både hos politikere og i offentligheden – i det komplicerede forhold mellem videnskab og menneskelige perspektiver og holdninger.

En vigtig fejkilde er den fortsat ret udbredte forsimpning, hvorefter al videnskabelig viden må være i absolut forstand objektiv, og derfor både kan og bør holdes adskilt fra politiske og menneskelige perspektiver på tingene. En grundskavank ved denne opfattelse er, at al forskning starter med valg – herunder fx af, hvad det er, man vil undersøge, og hvilke metoder der skal anvendes. Sådanne valg har selvsagt afgørende betydning for de resultater, man kan opnå.

Det betyder på den anden side ikke, at resultaterne blot afspejler forskerens subjektive opfattelse. Hvis videnskaben er lødig, kan forskning, der afspejler et bestemt perspektiv, levere viden, der har en høj grad af sikkerhed – samtidig med at den også afspejler det perspektiv, man har valgt.

Som fremhævet tidligere er det demokratisk valgte politikeres ret at bestemme, hvad de gerne vil have myndighedsrådgivere til at undersøge, mens det i grundforskningens rationale ligger, at det er forskerne selv, der vælger deres perspektiv. Ingen af delene giver en i absolut forstand objektiv erkendelse, men resultaterne er heller ikke bare subjektive. Den simple opdeling i objektive

fakta og subjektive værdier kan derfor ikke bruges som udgangspunkt for at forstå videnskabens rolle.

I covid-19-forløbet har flere legitime perspektiver fra starten af været i spil, svarende til de forskellige faktorer, der påvirkes af beslutningerne. I centrum står dødeligheden, men andre vigtige faktorer er økonomi, børns og ældres livskvalitet og spørgsmålet om begrænsninger i friheden. Når det gælder spørgsmålet om, hvilken vægt disse basale perspektiver skal tillægges, er det afgørende på individniveau subjektive opfattelser, som så på kollektivt niveau skal omsættes i politiske prioriteringer. Det er meget begrænset, hvad videnskaben kan bidrage med her.

Videnskaben kommer ind, når man har valgt et perspektiv, man ønsker at belyse mulighederne ud fra. Men det betyder ikke, at valgene holder op med at spille ind. Der er flere måder at belyse tingene videnskabeligt på, og de vil pege i forskellige retninger. I sådanne situationer, hvor både videnskabelige og politiske valg spiller ind, er det ikke en simpel sag at holde tingene ude fra hinanden.

Det gælder ikke blot i forhold til offentligheden (og dermed også politikerne), men også blandt forskerne selv. Det er et kendt syndrom, at man som forsker kan forlove sig så stærkt med det perspektiv, man selv er vant til at anlægge, at man anser sine egne resultater for at være de afgørende, mens vurderinger, der afspejler andre perspektiver, ikke bør tillægges megen vægt.

Nogle forskere anklagede således den danske ophævelse af restriktionerne i 2022 for at være tegn på, at man ikke havde forstået covid-19's natur og fortsatte farlighed (som var i centrum

for disse forskeres perspektiv). De danske myndigheder påpegede, at man udmærket kendte de pågældende egenskaber ved covid-19, men blot vurderede, at de ikke var tilstrækkelige til at begrunde fortsatte restriktioner i lyset af de konsekvenser, sådanne ville indebære. Modsat er der også forskere, der identificerer sig så meget med en synsvinkel, ifølge hvilken det i sidste instans kun er befolkningens naturlige immunitet der kan beskytte imod overdødelighed, at de argumenterer imod restriktioner og generelle vaccinationsanbefalinger. I begge typer af tilfælde fremsættes der således påstande på videnskabeligt grundlag, der samtidig kan udlægges til støtte for bestemte holdningsmæssige og politiske valg.

Hvis man anlægger den simplistiske opfattelse, at der kun findes enten objektive fakta eller subjektive holdninger (jf. ovenfor), kunne man udlægge det, som om de pågældende forskere havde forbrudt sig mod de videnskabelige objektivitetskrav og derfor burde underkastes kollegiale eller offentlige sanktioner. (Kolleger kan undertiden fristes til at se dem som 'trendsættende popularitetsslugere', der aspirerer til at positionere sig som 'rebellen' eller 'den ærlige videnskabelige stemme'). I lyset af den mere komplicerede virkelighed, der her argumenteres for, vil sanktioner imidlertid ikke være en hensigtsmæssig løsning. Der er nemlig ikke tale om forbrydelser, der afspejler en klart videnskabsfremmed adfærd, men om en konsekvens af velkendte (om end måske ekstreme) træk i den almindelige videnskabelige praksis.

Et andet fænomen, der også indgår i kendt videnskabelig praksis, er eksistensen af forskning med kritisabel validitet. I forbindelse med covid-19-håndteringen er der eksempler på

undersøgelser med brug af samlede tal for dødsfald (uanset årsag) i befolkningerne, som sammenholdes med de politiske tiltag, der blev gennemført. Som det også er fremhævet, fremgår begrænsningerne i sådanne sammenligninger fx af, at de ville kunne bruges til at argumentere for, at den spanske syge (med 50.000 ofre) ikke var årsag til dødsfald i Danmark. (Svingninger i dødstallet af andre årsager usynliggjorde effekten).

Der er behov for at skelne imellem opmærksomhedskrævende, men ikke uredelige typer af tilfælde og så tilfælde, hvor det valgte perspektiv påvirker resultaterne på en måde, der strider klart imod god videnskabelig praksis. Begrebet *cherry picking* ('kirsebærplukning') betegner tilfælde, hvor en forsker efter et eksperiment fravælger udfald, der strider imod hypotesen, og kun medregner tilfælde, der taler til gunst for den. Her er det resultaterne, man fravælger, ikke perspektivet, og dermed er der tale om forfalskning. De to situationer kan imidlertid minde om hinanden, fx i tilfælde, hvor en forsker skriver en oversigtsartikel, der henviser ensidigt til resultater, der støtter vedkommendes egen opfattelse og udelader henvisninger til modsatrettede resultater.

Fælles for alle disse tilfælde er, at det vil være meget vanskeligt for ikke-fagkyndige at danne sig et kvalificeret skøn over, hvilken vægt man bør tillægge videnskabelige påstande i situationer, hvor man kan frygte, at perspektiver spiller ind på uigennemskuelige måder. I et internationalt perspektiv er det indlysende efter covid-19-forløbet, at der derfor er behov for bedre mekanismer til at rydde op i det mere eller mindre problematiske samspil mellem de valgte perspektiver og de fundne resultater.

Ligesom i tilfældet med vurdering af videnskabelig usikkerhed peger vi her på behovet for en mekanisme, der kan levere konsensus-vurderinger af påstande, der kan tænkes at påvirke politiske beslutninger. Det er risikabelt for det politiske systems evne til at bruge forskningsbaseret rådgivning optimalt, hvis man i situationer med forskningsrelaterede påstande, der peger i mange forskellige retninger og måske er delvist modstridende, er henvist til at vælge ud fra tilfældigheder eller mavefornemmelser. Det gælder både politikere, embedsfolk og offentligheden. Risikoen formindskes selvsagt ikke af den rolle, sociale medier spiller, ej heller af at aktører (undertiden i kraft af professionel assistance) får en gennemslagskraft, der er uproportional i forhold til deres indsigt. I alle sådanne tilfælde vil fraværet af muligheden for et kvalificeret fagligt input betyde en øget risiko for at træffe beslutninger, der har uønskede konsekvenser.

Sammenfatning

Covid-19 er uden sammenligning den mest slagkraftige illustration af betydningen af velfungerende relationer mellem videnskaben og de politisk-administrative beslutningsprocesser i samfundet. Covid-19-forløbet illustrerer hele spektret af aktører i forbindelse med videnskabens rolle som ressource ved samfundsmæssige beslutninger:

- Institutionaliseret myndighedsbetjening og embedsværkets rolle, herunder i særdeleshed Sundhedsstyrelsens.
- Særligt nedsatte ekspertgrupper (fx Ekspertgruppe for revaccination, Langsigtet strategi for et genåbnet Danmark, Smitte og kontaktopsporing, Udvikling af matematiske modeller i forbindelse med covid-19 osv.).

- Indspil fra uafhængige videnskabsfolk inden for de relevante fagområder (virologi, epidemiologi, vaccinologi, matematisk modellering mv.).
- Forskningsprojekter iværksat fra det videnskabelige samfunds side specifikt med henblik på covid-19 (herunder HOPE-projektet).

Vigtige dele af disse processer foregik under stor bevågenhed fra medierne og offentligheden, hvis reaktioner antages at have haft betydning for de politiske afgørelser i samspil med de videnskabelige vurderinger. Enkelte videnskabelige stemmer, der i varierende grad har udfordret de epidemi-kontrollerende/mitigerende indsatser, som værende enten overflødige hhv. utilstrækkelige, har imidlertid vundet en del medieopmærksomhed og skabt opbakning i befolkningen fra bl.a. corona- og/eller vaccine -modstandere/-støtter. Samtidig har en række af de vidensbaserede stemmer, der har rådgivet og understøttet myndighedernes epidemi-kontrollerende tiltag, oplevet såvel udskamning som svære trusler, hvilket har medført, at en del af disse stemmer er fortiet. Dermed er det offentlige videnskabsrum overladt til de samfundskritiske røster. Hvilket eventuelt impact på befolkningens tilslutning til pandemimitigerende indsatser, herunder vaccinationstilslutning, denne side af 'kampen om medie billedet' har haft, har imidlertid – i modsætning til andre forhold såsom håndteringen af nedlukningen i foråret 2020 samt det juridiske og administrative forløb i forbindelse med minkbeslutningen – ikke været genstand for en officiel opfølgende undersøgelse. Anskuet fra det videnskabelige samfunds synspunkt er det her et ønske at understøtte videnskabs-informerede politiske beslutninger

fremadrettet, gennem forslag om et struktureret koordineringsinitiativ af myndighederne af de til tider heterogene videnskabelige inputs. Det kan tænkes at foregå på flere måder. En mulighed er at indføre en dansk 'Chief Science Advisor', men man kunne også, fremfor et enkelt individ, forestille sig en gruppe nedsat til formålet med henblik på at affatte konsensusvurderinger i påkommende tilfælde. En sådan gruppe kunne nedsættes, baseret på relevante kompetencer, blandt 3-5 frivillige udvalgte forskere. Man kunne i den forbindelse fx forestille sig at Videnskabernes Selskab påtog sig en rolle i forbindelse med muliggørelsen af et sådant initiativ.

Vi har derfor følgende anbefaling:

Der bør indføres en fast praksis for at etablere videnskabelige konsensusvurderinger (inden for den relevante tidshorisont) i situationer, hvor det videnskabelige grundlag for beslutningerne ikke fremstår tilstrækkelig klart.

Forslaget er motiveret af erfaringer på følgende tre punkter:

1. *Samspillet mellem viden og politisk handling:* Der har været en forestilling om, at 'politikere skal følge videnskabens anbefalinger'. Forholdet er imidlertid mere komplekst: Viden er aldrig i sig selv tilstrækkelig til at udløse handling. Et velbegrunder politisk valg kræver typisk afvejning mellem flere mulige prioriteringer, hver især bedst muligt fagligt belyst.
2. *Omgangen med videnskabelig usikkerhed:* Politisk handling er i en række tilfælde blevet bremset med

henvisning til, at kun viden, der gælder med 100% sikkerhed, tæller (jf. *Merchants of Doubt*). Da det ligger i videnskabens natur, at der altid kan tænkes andre forklaringer, vil forskningsinformerede beslutninger i så fald være umulige. En kvalificeret vurdering af grader af usikkerhed er derfor nødvendig.

3. *Forholdet mellem holdninger og forskningsresultater*: En udbredt opfattelse er, at der kun findes to slags udsagn: Videnskabelige fakta og subjektive følelser. Også her er forholdet mere komplekst: Forskning baserer sig på valg af perspektiver og metoder, der er afgørende for resultaterne, men som ikke er rent subjektive. Det betyder, at forskningsresultater kan pege i mange retninger og må gennemgå en samlet vurdering, før de kan bruges som beslutningsgrundlag.

Vores forslag er ikke aktuelt i alle tilfælde. Man kan godt tage stilling til Trumps anbefaling til at drikke klorin som middel mod covid-19 og Bolsonaros påstand om, at det bare er en forkølelse, uden at sætte hele apparatet i gang. I Danmark løste den offentlige debat i mange tilfælde opgaven. Problemet opstår, når politiske beslutninger sker i en offentlighed præget af uafklarede modsætninger, og man ikke kan vente med at agere.

På alle tre punkter vil det i sådanne tilfælde være uoverkommeligt for de fleste at sætte sig tilstrækkeligt ind i det faglige grundlag på egen hånd, og covid-19-forløbet har derfor vist, at der er brug for bedre sikring af, at fagligheden gives en form, der gør den egnet som beslutningsgrundlag. Et centralt

eksempel er den faglige baggrund for minkbeslutningen, hvor det faglige system (bestående af forskere og embedsværk) viste sig ikke at være indrettet på at kvalificere beslutningsgrundlaget tilstrækkeligt i tide. I international sammenhæng har vaccineskepsis ofte givet anledning til stærkt politiserede diskussioner uden tilstrækkelig faglig belysning, og også i Danmark kan man måske ønske sig muligheden for at få en samlet videnskabelig vurdering af problematikken, bl.a. med henblik på det videre forløb.

Også af hensyn til offentlighedens muligheder for at tage stilling på oplyst grundlag mener vi, der er behov for at råde bod på et 'missing link' mellem, hvad vi som samfund ved, og hvad vi skal gøre. Vi er overbeviste om, at en løsning kan findes i et tillidsfuldt samarbejde mellem det politiske og det videnskabelige miljø.

2.6 Betragtninger om problemstillinger på aftagersiden af den forskningsbaserede myndighedsbetjening

Af Leo Bjørnskov

Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd (DFiR) undersøgte i 2015-2016 praksis for at anvende forskningsbaseret viden i ministerier i Storbritannien, Holland og Finland, i EU-kommissionen og i Danmark. Rådet erfarede, at der i de andre lande var større fokus på at kvalitetssikre politikudviklingen ved systematisk indarbejdelse af forskningsbaseret viden end i Danmark.

Rambøll Management Consulting (Rambøll) gennemførte i perioden april-juni 2015 en interviewundersøgelse blandt embedsmænd i seks danske ministerier omfattende Undervisningsministeriet, Uddannelses- og Forskningsministeriet, Sundhedsministeriet, Udenrigsministeriet, Transportministeriet og Miljøministeriet.

Undersøgelsen viste, at evidensbaseret politikudvikling i stigende omfang er et strategisk fokusområde i ministerierne. Dette skyldes to primære forhold. For det første oplever ministerierne et øget behov for at legitimere politiske beslutninger med forskningsviden, der blandt andet drives af politisk efterspørgsel efter dokumenterede løsninger og et øget pres fra Finansministeriet i forhold til at begrunde politiske investeringer i fakta. For det andet pegede informanterne på, at ændrede samfundsmæssige forventninger indebar, at ministerierne i dag ikke blot skal udforme politik, men også forventes at få politik til at virke i praksis. Dette fordrer en større orientering mod robust viden, hvor politikudviklingen baseres på dokumentation og evidens.

I alle ministerierne sås en igangværende udvikling mod etableringen af en stærkere videnskultur baseret på forskningsmæssig evidens. Informanterne pegede dog også på, at dette er en længerevarende udviklingsproces, der fortsat kendetegnes ved et betydeligt forbedringspotentiale. Dette potentiale består blandt andet i, at ministerierne kan blive bedre til systematisk at vurdere nuværende og fremadrettede vidensbehov, før nye F&U-aktiviteter igangsættes, samt i højere grad at bruge empiriske analyser til at identificere faktiske udfordringer for herefter at afdække mulige løsninger på konkrete

problemstillinger, hvor viden og forskning kan indgå som elementer.

I forlængelse af overstående viste undersøgelsen, at forskningsbaseret viden fortrinsvist inddrages i forhold til den langsigtede politiske udvikling. På kort sigt oplevede ministerierne derimod, at blandt andet manglende tid og ressourcer mindskede mulighederne for løbende at inddrage forskningsviden i politikudviklingen.

Undersøgelsen viste samtidig, at der er stor variation i ministeriernes organisatoriske rammer for at inddrage forskningsbaseret viden i politikudviklingen. Der sås dog en tendens til centralisering, hvor eksempelvis analyse-, videns- og metodeenheder placeres i departementet. Dette skal ses som et led i ministeriernes strategiske prioritering af evidensdagsordenen og udtrykker et ønske om tættere kobling mellem forsknings-, udviklings- og analyseaktiviteter og politikudvikling.

En afgørende faktor er her forholdet mellem faglighed og politik i embedsmændenes arbejde. Det er embedsmændenes opgave dels at yde faglig rådgivning, dels politisk taktisk rådgivning. Den faglige rådgivning er den rådgivning, hvor embedsmænd bistår ministre med information om, hvad man i videste forstand kan benævne fakta. Den anden er den politisk-taktiske rådgivning, hvor embedsmænd bistår de samme politiske ledere og institutioner med råd om, hvordan de skaber tilslutning til deres foretrukne politik, og hvordan de overvinder politisk modstand. I dansk administrativ tankegang er rådgivning i begge henseender

en hævdvundet og i den daglige praksis indarbejdet opgave for de faste embedsværk.

I praksis kan det undertiden være svært at opstille klare og entydige grænser mellem, hvad der er fagligt, og hvad der er politisk. Faglighedskravet relaterer sig navnlig til beslutningsgrundlaget – fx omfanget af klimaforandringer – hvorimod det normalt ikke kan diktere en bestemt afgørelse eller løsning på et problem, medmindre der er tale om lovbundne forvaltningsafgørelser. I alle henseender er det vigtigt, at embedsmændene i deres faglige rådgivning af ministeren lader sig lede af, hvad de fagligt anser for rigtigt og ikke fx af, hvad der set fra ministerens politiske perspektiv kunne være det mest bekvemme resultat. Situationer skifter imidlertid, når et udspil er udformet og offentliggjort. Herefter har embedsmændene pligt til at forsvare ministerens valg inden for sandhedspligten. Og i den sammenhæng indgår det i embedsmændenes opgaver at bistå med at finde faglige argumenter til at underbygge ministerens politiske holdning i sagen, selv om embedsmændene oprindeligt havde argumenteret for en anden løsning.

Det såkaldte 'Bo Smith-udvalg' (*Embedsmanden i det moderne folkestyre*) omtaler i deres rapport en undersøgelse af centraladministrative embedsmænds kendskab til og håndtering af de gældende normer, når de bliver stillet i situationer, hvor de skulle afveje hensynet til politisk lydhørhed over for hensynet til lovlighed, faglighed og sandhed. En af undersøgelsens sikre konklusioner er, at embedsmænd, der arbejder i departementerne, er mere tilbageholdende med at lade sig påvirke af lydighedspligten end embedsmænd i styrelserne, når der er tvivl om lovligheden. Når der er tvivl om det faglige

grundlag, gælder det omvendte: her er departementernes embedsmænd mere tilbøjelige til at vise lydhørhed i forhold til ministrenes ønsker.

Som en udløber af Bo Smith-udvalgets rapport, blev der udgivet et kodeks for god embedsmandsadfærd med syv centrale pligter. Den om faglighed er nr. 3. Publikationen kan hentes på Medarbejder- og Kompetencestyrelsens hjemmeside: <https://www.medst.dk/arbejdsmraader/hr/retningslinjer-for-embedsmaend/kodex-vii-de-syv-centrale-pligter/>

2.7 Sammendrag af Dybvadudvalgets rapport ”Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier”

Af Leo Bjørnskov

Rammerne for folketingspolitikere, ministre, embedsværk og medier har de seneste årtier jævnligt været genstand for undersøgelser og offentlig debat.

Det af DJØF såkaldte Bo Smith-udvalg udgav i 2015 en rapport om samspillet mellem politikere og embedsmænd: ”Embedsmanden i det moderne folkestyre”.

Siden da har en række sager med stor offentlig opmærksomhed (Tibetkommissionen, Instrukskommissionen, Minkkommissionen, FE-sagen) igen rejst spørgsmål om dette samspil.

DJØF har på den baggrund fundet behov for at se på, hvordan rollerne udøves i samspillet mellem folketingspolitikere, ministre,

embedsværk og medier. Til dette formål nedsatte DJØF i januar 2022 et ekspertudvalg, der gennem analyse og debat har forholdt sig til, hvordan samspillet bedst muligt kan understøttes.

Udvalget har bestået af tidligere departementschefer, tidligere ministre, eksperter og chefredaktører. Udvalget har haft Karsten Dybvad, tidligere departementschef i Statsministeriet og Finansministeriet som formand.

Udvalget har i sit arbejde identificeret otte problemstillinger, som udvalgets anbefalinger bidrager til at løse:

Problemstilling 1:

Hvordan kan det i højere grad sikres, at beslutninger i regeringen og ministerierne er lovlige, inden de meldes ud, herunder i sager præget af tidspres?

Anbefaling:

At der etableres en fast og formaliseret ordning i ministerierne, hvor der i alle sager, der involverer ministre, og hvor der er rimelig grund til nærmere juridiske vurderinger, foretages en skriftlig vurdering af, om en beslutning er lovlig, inden den meldes ud.

Problemstilling 2:

Hvilke konsekvenser har en centralt koordineret beslutningsproces i regeringen, og hvordan kan de ulemper, som en sådan beslutningsproces har adresseres?

Anbefaling:

At der i højere grad gøres brug af delte indstillinger i sager, der forelægges regeringsudvalg, hvor der er substantielle uenigheder

mellem de involverede ministerier, som meningsfuldt kan forelægges regeringsudvalget med henblik på politisk stillingtagen.

At der afsættes tid til en tilbundsgående tilbagemelding fra mødet, og

At der indføres en praksis med at tage referat fra møder i regeringsudvalg.

Problemstilling 3:

Hvordan kan beslutningsprocesser og politikskabelse tilrettelægges, således at der er tid til grundning udformning og behandling af politiske udspil, herunder reformer og lovgivning?

Anbefaling:

At hastelovgivning i videst muligt omfang undgås, og at høringsfrister respekteres.

At der i videre omfang gøres brug af sagkyndige udvalg, navnlig på områder, der kræver større og kompliceret regulering af samfundsforholdene.

Problemstilling 4:

Hvordan kan en udfordret tillidsrelation mellem medierne og embedsværket genoprettes?

Anbefaling:

At repræsentanter for embedsværket og medierne indleder en formaliseret dialog på højt niveau, om hvordan parternes samarbejde kan forbedres.

At der sikres bedre adgang for medierne til fagmedarbejdere i ministerierne.

Problemstilling 5:

Hvordan kan rammerne for ministres brug af sociale medier og embedsværkets bistand hertil blive mere klare?

Anbefaling:

At der skabes klare rammer for ministres brug af sociale medier, herunder at der skal kunne skelnes klart mellem profiler, der føres af et ministerium, og profiler, der føres af ministeren privat.

At der ved embedsværkets bistand til opslag på ministres private profiler er særlig opmærksomhed på princippet om partipolitisk neutralitet.

Problemstilling 6:

Hvordan kan et hensigtsmæssigt samarbejde mellem regeringen og Folketinget tilrettelægges?

Anbefaling:

At Folketingets anvendelse af parlamentariske kontrolredskaber sker med større opmærksomhed på det ressourceforbrug, som det genererer i ministerierne, således at Folketingets kontrol med regeringen reelt bliver mere effektiv.

Problemstilling 7:

Hvordan kan der sikres bedre rammer for, at embedsværket kan værne om egen faglighed og integritet?

Anbefaling:

At departementscheferne i formidlingen af værdier i organisationen fastholder tydeligt fokus på alle aspekter af Kodeks VII.

At hensynet til, at statslige chefers ansættelsesvilkår understøtter deres faglighed og integritet, herunder deres evne til at stå fast i rådgivningen, får fornyet opmærksomhed.

At der gennemføres en nærmere analyse af ansættelsesformerne for statslige chefer med henblik på at vurdere, hvordan de i forhold til de konkrete stillinger understøtter chefernes faglighed og integritet.

Problemstilling 8:

Hvordan kan der sikres en mere afbalanceret offentlighedslov og en bedre behandling af sager om aktindsigt?

Anbefaling:

At der iværksættes en proces med henblik på ændring af offentlighedsloven, således at blandt andet anvendelsesområdet for §24 (ministerbetjeningsreglen) og §27 (folketingspolitikerreglen) begrænses.

Modtagelse

Offentliggørelsen af rapporten og høringen i folketinget gav anledning til markante forsideoverskrifter i store dele af pressen:

”Embedsfolk under pres: ”Vi siger ikke altid fra, vi overholder ikke altid loven, og vi taler ikke altid sandt.”

”Mistilliden mellem embedsfolk og journalister har aldrig været større: Det er et alvorligt demokratisk krisetegn.”

”Demokrati under pres – Tillid til embedsværket må straks genoprettes.”

”Ny rapport viser vejen – slut med politiske luskestreger.”

Jørgen Grønnegård Christensen kiggede med sine ’scient.pol.-briller’ i en kronik i Politiken lidt mindre dramatisk på rapportens udmeldinger:

”Dybvad-rapporten ser med sine afdæmpede formuleringer og pragmatiske forslag rigtigt: Det handler ikke om at finde syndebukke, man retligt kan lægge på hjul og stejle. Det handler derimod om at skabe processuelle rammer, som tvinger til rettidig omhu, og som indgyder embedsfolkene styrke til at rette ryggen.”

To af Grønnegårds andre kommentarer kan også være værd at nævne i komitéens sammenhæng:

”... kritiske gemytter kunne godt ønske, at udvalget havde vovet pelsen og fx taget spørgsmålet om styrelsernes rolle og bidrag til fagligheden op.”

Og

”... selvom alle de nordiske lande sammen med andre lande i denne del af verden scorer højt, så er og bliver Finland topscoreren. Det bør derfor ikke forbigå lovgivernes opmærksomhed, når de skal til at revidere offentlighedsloven, at man i Finland er forpligtet til at give adgang til alle regeringsdokumenter, når en beslutning først er truffet.”

Både statsministeren og justitsministeren, der begge deltog i høringen i forbindelse med offentliggørelsen af rapporten, bekræftede, at regeringen nu vil studere rapportens anbefalinger, og henviste til, at det allerede fremgår af regeringsgrundlaget (s. 49), at regeringen, når DJØF's ekspertudvalg om forholdet mellem politikere og embedsmænd har afsluttet deres arbejde, vil følge op herpå som led i styrkede principper for god regeringsførelse.

2.8 Betragtninger om faglighed i forbindelse med den forskningsbaserede myndighedsbetjening

Af Leo Bjørnskov

Embedsmænd og faglighed

Det danske administrative system bygger i lighed med andre vestlige forvaltningssystemer på en forudsætning om, at embedsmændene er underlagt et faglighedskrav. Det er i betænkningen om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre formuleret som et krav om, at "embedsværkets rådgivning og bistand til regeringen skal ske inden for rammerne af almindelig faglighed".

Denne pligt er en af syv embedsmandspligter formuleret i det såkaldte "kodeks VII" fra 2015. Pligten betyder blandt andet, at embedsmænds faglige rådgivning og bistand skal holde sig inden for de faglige standarder, der er almindeligt anerkendte inden for det pågældende område. På nogle områder vil der blandt forskere og andre sagkyndige være klare faglige standarder for, hvad der er rigtigt og forkert, og som den faglige rådgivning også skal leve op til. På andre områder vil rammerne for almindelig faglighed være bredere, og nogle områder kan være præget af uklare eller modstridende faglige standarder. Generelt kan man sige, at embedsmænd ikke må give oplysninger et fagligt skær, hvor disse i realiteten er af politisk karakter.

Fusionen i 2007

Indfusioneringen af sektorforskningsinstitutionerne på universiteterne i 2007 rejser en række spørgsmål om den

forskningsbaserede myndighedsbetjening på "bestillersiden" (ministerierne) og "leverandørsiden" (universiteterne).

Niels Kærgård adresserer i sit notat "Fra grundforskning til beslutning: et forsvar for snavs på fingrene" en række relevante spørgsmål om nogle af konsekvenserne af disse fusioner:

"På beslutningssiden arbejdede sektorforskningen sammen med fagfolk i ministerierne, det kunne være styrelser eller specialkonsulenter. Ministerierne havde tunge eksperter, der måske underviste på universiteterne i deres 'formidlingsstilling' eller skrev på videnskabelige arbejder om aftenen. Mange sektorforskere havde en sikker fornemmelse for, hvilke af deres resultater af undersøgelserne beslutningstagerne ønskede sig."

Som benævnt i sektion 2.1, er der i de seneste år sket ændringer i dette system. Myndighedsbetjeningen har fået en større gruppe universitetsforskere at trække på – men sektorforskningens myndighedsrådgivning tilrettes i stigende grad universitetsidealer, idét den skal være objektiv og forskningsbaseret. Denne udvikling vil formegentlig fortsætte, efterhånden som der ansættes flere nye folk på universiteterne i stedet for gamle sektorforskere.

Udviklingen i centraladministrationen

Med ændringerne i 2007 kom denne myndighedsorienterede forskning således længere væk fra ministerierne. Disse

ændringer på forskningssiden modsvares af ændringer på bestiller- og aftagersiden i den kæde, som den forskningsbaserede rådgivning udgør. Den interne struktur i de fleste ministerier er forskudt fra mere specialiserede områdeorienterede medarbejdere til de centrale kontorer nær politikerne. De mere fagligt og teknisk orienterede medarbejdere i styrelserne er typisk mere 'saglige' og mere modtagelige for specialviden på deres område og vil ofte opbygge langvarige relationer til relevante forskningsmiljøer. Departementernes topledelse tænker derimod mere politisk/strategisk. Sidstnævnte er derfor sværere at påvirke med faglige argumenter, der modsiger den politiske dagsorden. Der har dernæst været en stærk vækst i departementernes personaleforbrug. Herudover er medarbejdersammensætningen i departementerne ændret markant. Andelen af medarbejdere ansat på DJØF-overenskomst (jurister, politologer, økonomer mv.) er steget fra 56 % i 2011 til 74 % i 2021.

Hertil kommer, at personaleudviklingen i centraladministrationen har medført, at erfaringerne hos medarbejderne er mindre end tidligere. Andelen af ansatte på 30 år eller derover med under 3 års anciennitet er fra 2014 til 2021 øget fra 18 % til 32 %, mens andelen med mere end 7 års anciennitet er reduceret fra 43 % til 30 %. Samtidig er de ansatte blevet yngre.

Denne udvikling – forstærket af øget travlhed og større rotation i karrierevejene – har forøget risikoen for, at den centraladministrative hukommelse for længerevarende projekter eller dybere udredningsprojekter formindskes eller forsvinder. De tidligere specialkonsulenter sikrede i langt højere grad, at relevant faglig viden blev institutionaliseret inden for den

offentlige myndighed. Det var i høj grad den rolle, sektorforskningsinstitutionerne havde, ikke mindst fordi der ofte var ansatte, der skiftede mellem sektorforskningsinstitutionerne og departementerne/styrelserne. I bedste fald er denne manglende institutionaliserede viden blevet forankret hos eksterne forskere. Men sektorforskningsinstitutionernes indfusionering på universiteterne har blandt andet medført, at centraladministrationen i videre omfang har udbudt faglige opgaver til konsulentfirmaer og tilsvarende. Ud over at der har været stillet spørgsmål ved pris- og kvalitetsniveauet, har det ofte været anført, at disse konsulentrapporter er mere politisk 'lydhøre' end de traditionelle faglige rapporter fra sektorforskningsinstitutionerne og universiteterne.

Grønnegård og Mortensen har endvidere i deres notat i Dybvad-udvalgets rapport om centraladministrationens udvikling blandt andet fremført nogle 'opmærksomhedspunkter' om de ministerielle beslutningsprocesser:

Har departementerne faglig kapacitet til at yde kvalificeret modspil til styrelserne med hensyn til ressortfaglighed og 'teknisk' indsigt, som ikke er dækket ind gennem de departementale embedsmænds samfundsvidenskabelige uddannelser?

Er der i departementerne tilstrækkelig kapacitet til policy-analyser til understøttelse af politikudvikling og kritiske konsekvensanalyser?

Set fra embedsværkets synsvinkel fremgår det af en omfattende undersøgelse blandt 3.500 ansatte i ministerier, styrelser og andre statslige institutioner i Dybvad-udvalgets rapport, at

fagligheden, neutraliteten og integriteten blandt embedsmændene i den danske centraladministration er under pres i disse år.

Spørgsmål til overvejelse

Vi har tidligere i myndighedskomitéen beskrevet, på hvilke måder fusionen i 2007 har styrket forskningen ved de sektorforskningsinstitutioner, der er integreret i universiteterne. Samtidig er det imidlertid fremgået, at de rent forskningsmæssige gevinster ikke nødvendigvis betyder en forbedret evne til at levere et optimalt forskningsbaseret vidensgrundlag for de politiske beslutninger i fremtiden – bl.a. på grund af økonomiske forhold. Systemet er således under pres både på 'bestiller-siden' og 'leverandør-siden'.

Da de fire-årige rammeaftaler, der danner det kontraktlige grundlag for den forskningsbaserede myndighedsbetjening indgås mellem de respektive departementschefer og universitetsrektorer, kunne vi overveje, om de udviklingstendenser, der er forsøgt beskrevet ovenfor, har fået/skønnes at få indflydelse på bestilling, produktion, modtagelse og implementering af forskning og rådgivning i forbindelse med den forskningsbaserede myndighedsbetjening.

2.9 Fra forskning til beslutning

Af Niels Kærgård

For at kunne træffe rigtige beslutninger, må beslutningstagerne have et korrekt og fyldestgørende vidensgrundlag. Begrundelsen for at drive forskning er at frembringe ny viden. Det er derfor helt

afgørende, at der er en velfungerende bro fra forskningen til beslutningstagerne. Denne bro har mange elementer. Set fra forskersiden kan elementerne måske inddeles i fire grupper:

1. Sektorforskning og anden forskning til direkte brug.
2. Uddannelse af kandidater og ph.d.er med ny viden.
3. Forskeres deltagelse i kommissioner og rådgivende organer.
4. Individuelle forskeres direkte deltagelse i den offentlige debat og beslutningsproces.

Sektorforskningen

Den mest direkte forbindelse mellem forskere og beslutningstagere er sektorforskningen, der direkte arbejder for beslutningstagere. Dens rolle og problemerne hermed, er imidlertid allerede diskuteret i kapitel 2.1 " Fra grundforskning til beslutning: et forsvar for snavs på fingrene ".

Uddannelse

Det må aldrig glemmes, at langt den vigtigste måde, universiteterne spreder viden på, er ved at uddanne kandidater og ph.d.er med en bred opdateret viden. Men selve uddannelsessystemet har mange funktioner og falder derfor emnemæssigt uden for en diskussion af forskningens betydning for beslutningsprocessen.

Det er dog værd at nævne, at med en højere grad af specialisering og længere tid på arbejdsmarkedet, risikerer vi, at kandidaternes viden ikke passer helt til deres fremtidige arbejdsområde, og at deres viden, når de går på pension som 70-årige, i en hel del år har været ret forældet. Som nævnt af

Nina-Smith-udvalget kan der derfor være grund til, at universiteterne kommer mere på banen, når det gælder efteruddannelse.

Kommissioner og rådgivende organer

Ud over den direkte sektorforskning deltager 'almindelige' universitetsforskere også med viden, enten ved at sidde i permanente rådgivende organer eller i ad hoc-udvalg. Der er mange eksempler på begge dele.

Der findes en lang række fast etablerede organer med deltagelse af professorer mv., hvor de er udpeget som individuelle eksperter. Nævnes kan fx Det Økonomiske Råds Formandskab (de økonomiske vismænd), der består af før 3, nu 4, professorer i økonomi; Klimarådet, der har professorer i økonomi, sociologi, oceanologi, skovbrug, landbrug og bygningsområdet som medlemmer. I disse organer sidder eksperterne typisk 3-8 år, mens organet er permanent (Det Økonomiske Råd har eksisteret siden 1962 og Klimarådet siden 2015). Der er dog også mange eksempler på nedlæggelse af sådanne råd og rådgivende organer, fx blev Naturrådet oprettet i 1998 og nedlagt allerede i 2002, men fortsatte uden offentlig støtte sit virke til 2005. Det er afgørende, at sådanne institutioner kan arbejde i tryghed og ikke lever med risiko for nedlæggelse, udflytning og nedskæringer.

Ved siden af er der ad hoc-udvalg og kommissioner med forskere som medlemmer; fx i øjeblikket Reformkommissionen med professor Nina Smith som formand og professorerne David Dreyer Lassen, Phillip Schröder og Jon Kvist som medlemmer. Også sådanne udvalg og kommissioner spiller en afgørende rolle i beslutningsprocessen.

Personlig deltagelse i debatten

Det har været helt almindeligt, at professorer og andre universitetsforskere har deltaget i den offentlige debat. Her bidrager de så med en blanding af personlige synspunkter og faglig viden. I ældre tid, og delvis stadig, har det været almindeligt, at professorer og andre universitetsforskere søgte at få indflydelse på debatter ved at skrive kronikker, alment læselige bøger eller artikler i populærvidenskabelige tidsskrifter. Selvom DFIR's seneste undersøgelse (jf. *Tyve år med universitetsloven*, s. 19) har afdækket, at der foregår en meget omfattende formidlingsvirksomhed blandt universitetsforskere, kan man frygte, at den rolle, forskere har indtaget i den offentlige debat om deres fagområder, er svækket i de seneste årtier, da universitetsforskere i højere og højere grad er gået over til at skrive stærkt specialiserede artikler på engelsk i internationale tidsskrifter.

Et tegn på drejningen fra bidrag med sigte på samfundsdebatten til sigtet på den internationale forskningsverden kan ses af forskernes deltagelse i politik. I perioden 1945-1998 sad 14 professorer i Folketinget (Hartvig Frisch, Flemming Hvidberg, Thorkil Kristensen, Carsten Rasting, Kjeld Philip, Morten Lange, Erling Olsen, Børge Diderichsen, Poul Nyboe Andersen, Ole Espersen, Lise Østergaard, Isi Foighel, Eggert Petersen og H.P. Clausen). Desuden var Bent Rold Andersen minister uden at komme i Folketinget. Og det var ikke perifere universitetsfolk; Carsten Rasting var rektor på Aarhus Universitet og Morten Lange på Københavns Universitet.

Der var intet tidspunkt i perioden 1945-1998, hvor der ikke var professorer i Folketinget; først i 1980'erne, endda fire samtidigt

(Erling Olsen, Lise Østergaard, Ole Espersen og Isi Foighel). Siden Erling Olsen i 1998 trådte ud af Folketinget, har der ikke været professorer i Tinget.

Et samlet billede

Hvordan får vi udviklet et system af forskere og beslutningsprocesser, der spiller tæt sammen, så den offentlige debat og beslutningsprocesserne er præget af seriøsitet og sagkundskab og ikke af populisme og fordrejninger, fake news og konspirationsteorier? Det afhænger utvivlsomt af fagområdet, hvor langt man kan komme med en seriøs og rimelig værdifri debat som beslutningsgrundlaget. Et sådant mål kan vi fx i dag realisere på klimaområdet, men det kunne man næppe for 15-20 år siden.

Økonomi er så etableret et fag med klare mainstream teorier, at Det Økonomiske Råd har kunnet stå som garant for seriøse synspunkter siden 1962, men ikke desto mindre har der været seriøs kritik fra socialistiske økonomer i 1970'erne og fra fhv. økonomiske vismænd i forbindelse med ØMU-debatten i 2000. På andre områder er uenigheden for stor til, at man kan komme til en afklaret videnskabelig konklusion. Dansk Sprognævn er fx aldrig kommet med entydige anbefalinger til stavemåder og kommasætning. Naturrådet brød i sin tid også sammen på grund af manglende politisk konsensus. Når man nogen steder har etableret et solidt fagligt grundlag for en beslutning, forudsætter det både en nogenlunde faglig enighed og begrænsede politiske forskelle.

Håndteringen af corona-epidemien er en uhyre interessant case vedrørende samspillet mellem videnskaben og det administrative

og politiske system, men man skal være forsigtig med at drage for generelle konklusioner af denne case. Samspejlet mellem videnskab og beslutningstagere afhænger i høj grad af de politiske spændinger og den faglige konsensus på området.

Der er dog en række forhold, det absolut er værd at holde øje med. De faste institutioner som Det Økonomiske Råd og Klimarådet har en central betydning både i sig selv og som oplæringsplads for de forskere, der bliver medlemmer. De økonomiske professorer, der deltager i den offentlige debat og i udvalg og kommissioner, er i meget høj grad fhv. vismænd – stærke teoretiske økonomer, der via arbejdet som vismænd har fået interesse for og oplæring i samfundsdebat og samarbejdet med det politiske system.

Det er derfor vigtigt, at disse institutioner ikke svækkes. Fx af budgetusikkerhed vedrørende Klimarådet og af udflytning af Det Økonomiske Råds sekretariat til Horsens. Disse organisationer kæmper i forvejen med et stort antal mere eller mindre politisk farvede tænketanke og en presse, der lægger mere vægt på klarhed og nyhedsværdi end på nuancer og soliditet.

Det er også problematisk med en universitetsverden, der i højere og højere grad lægger vægt alene på publicering af internationale artikler med interesse for et internationalt publikum, jf. diskussionen i bilaget. Dette er tæt korreleret med forskernes mindre engagement i det politiske system. Næsten ingen i Folketinget har i dag noget solidt insider-kendskab til forskning og brugen af forskningsresultater.

Der er ingen tvivl om, at i administrationen og i det politiske system er de politiske sekretariater, spindoktorer og politologerne styrket på bekostning af andre fagligheder: økonomer, jurister, pædagoger og naturvidenskabsfolk. Der var stærke argumenter for, at Finansministeriet og dertil hørende økonomiske argumenter havde fået for dominerende en rolle, men det er ingen forbedring, hvis det bare er statsministeriets 'politologer', der overtager. Der er brug for en styrkelse af fagministerierne og deres i hvert fald tidligere mere alsidige og solide fagmiljøer.

Der er alle mulige gode argumenter for udviklingen i forskningsverdenen, administrationen og det politiske system. Ikke desto mindre er der en række tendenser, der øger afstanden mellem forskningsverdenen og de politiske og administrative beslutningstagere. Det er klart, at det hverken er muligt eller ønskeligt at skruer udviklingen tilbage. Men der er en række udviklingstræk, som man må være opmærksom på at afhjælpe eller modificere.

2.10 Behov for nye former for samspil mellem universiteter og myndigheder

Af Christine Nellemann og Jørgen E. Olesen

Den forskningsbaserede myndighedsrådgivning er på de fleste områder organiseret med klare aftaler om, hvilke opgaver og hvilke spørgsmål der ønskes besvaret på en forskningsmæssig baggrund hos universiteterne. Disse opgaver aftales i de fleste tilfælde på årlig basis, og opgaverne beskrives oftest i dialog mellem myndighederne og universiteterne. Denne dialog foregår på forskellige niveauer, men bekræftes på ledelsesplan.

Herefter overlades besvarelsen til forskerne baseret på deres ekspertise og kvalitetssystemer ved de respektive universiteter. Dette har på mange måder fungeret godt og har sikret den nødvendige metodefrihed, kvalitetssikring, transparens og armlængde mellem forskere og myndigheder.

Der er dog også svagheder ved modellen, som især viser sig på nogle af de mere komplicerede politik- og reguleringsområder. Der kan især peges på følgende to problematikker:

Den nuværende model har en tendens til at fokusere på de aktuelle politiske problemstillinger og hermed implicit ignorere væsentlige områder, der ikke har aktuel bevågenhed. Der er behov for bedre at understøtte bredere strategiske indsatser af langsigtet politisk betydning.

Rådgivningen vil ofte skulle understøtte en myndighedsudøvelse, fx ændret regulering af et erhverv. Med stigende kompleksitet i de tekniske og organisatoriske løsninger, der vil skulle bringes i spil, er der brug for et tæt samspil mellem myndigheder og forskningen for at sikre, at myndighedsudøvelsen i sidste ende har den ønskede effekt. Denne problemstilling forstærkes især inden for den grønne omstilling, hvor der er opstillet meget ambitiøse mål, som skal nås inden for en meget kort årrække. Der er derfor ikke rum til større fejlskud.

Den første problemstilling handler især om at få vedligeholdt og udbygget den tekniske viden i ministerier og styrelser på de enkelte områder. Problemstillingen forstærkes af et betydeligt gennemtræk af medarbejdere i ministerier og styrelser, hvilket begrænser den institutionelle hukommelse på en del af det

tekniske område. Der er derfor behov for en løbende og vedholdende proces for at højne viden i ministerier og styrelser inden for relevante faglige områder. Dette ville kunne håndteres gennem organisering af kursusforløb for nye medarbejdere i styrelser og ministerier, gerne organiseret af eller i samarbejde med universiteterne. Dette bør dog suppleres af tematiske workshops om bredere emneområder af relevans for myndighedsudøvelsen organiseret af universiteterne, men planlagt i samarbejde med myndighederne.

Den anden problemstilling handler om et anderledes tæt samspil mellem myndigheder og universiteter i forhold til at designe og udvikle virkemidler og reguleringsværktøjer, hvor der også undervejs sker løbende læring og tilretning med henblik på at fremme de opstillede politiske målsætninger. Afhængig af problemstillingerne, kan en række initiativer tænkes at blive taget i brug:

Korte ophold af yngre forskere i ministerier og styrelser for at opnå bedre forståelse af myndighedernes processer og skabe bedre kendskab mellem forskning og myndigheder om problemstillinger med implementering af politiske målsætninger.

Nedsættelse af taskforces for virkemidler og regulering på specifikke områder for at identificere potentielle virkemidler og incitamenter, samt hvilke barrierer der eksisterer for implementering, og hvordan disse kan nedbrydes. Sådanne taskforces bør inkludere myndigheder, universiteter og evt. interessenter. Der er behov for at sikre transparens om arbejdet i sådanne taskforces.

Opbygning af struktur og kapacitet til at kunne analysere, fx modelbaseret, hvordan virkemidler bedst muligt og hurtigst muligt implementeres i praksis. Disse analyser bør dække bredt i forhold til tekniske, økonomiske, sociale og kulturelle aspekter af implementering. En sådan kapacitet bør udvikles ved universiteterne, men i et tæt samspil med myndigheder og relevante interessenter.

Kapitel 3: anbefalinger

1. Det langsigtede vidensberedskab for myndighedsrettet forskning bør sikres – mens tid er.

Der bør skabes sikre økonomiske vilkår for bevarelsen af det langsigtede forskningsberedskab på kontraktforskningens område. Dette er afgørende for at sikre faglig kontinuitet og fornyelse samt understøttelse af den nødvendige forskningsmæssige infrastruktur.

Som det allerede fremgår af Tilsynsrapporten fra 2015 (s. 46), har der ikke været tilstrækkeligt fokus på dette hensyn ("... det er samtidig erfaringen flere steder, at fokus i dag i for høj grad ligger på ad hoc-betjeningen af de enkelte styrelser, hvilket gør det vanskeligt at få lagt en langsigtet strategi ... og sikre midler til dens gennemførelse"). *Roadmap for forskning* er et prisværdigt udspil med henblik på at muliggøre langsigtet forskningsplanlægning inden for miljø- og fødevarerområdet, men sikrer ikke i sig selv dette hensyn. Der bør desuden indføres rutiner, som sikrer opretholdelsen af en høj grad af forståelse

mellem de to ret forskellige perspektiver, der nødvendigvis er involveret i myndighedsrådgivningen (jf. afsnittene 2.3, 2.4 og 2.10).

Problemet med den tiltagende ubalance mellem basisbevillinger og eksterne bevillinger spiller en vigtig rolle også for den myndighedsrettede forskning: store eksterne bevillinger kan tilsyneladende paradoksalt svække muligheden for fremadrettet at løse myndighedsopgaver, fordi de lægger beslag på store dele af basisbevillingerne.

2. Der bør i samarbejde mellem universiteterne og myndighederne sikres rammer, der gør det attraktivt at gå ind i myndighedsrettet forskning.

Erfaringen har vist, at trods en velfungerende synergi på det rent videnskabelige område, er universiteternes nuværende vilkår ikke egnede til at sikre myndighedsrettet forskning på længere sigt, under hensyn til de særlige ekstra krav, den skal leve op til, som ikke passer ind i meriteringspresset inden for grundforskningen. (Også dette stod klart allerede i 2015, jf. Tilsynsrapporten s. 48: "Det vil være hensigtsmæssigt med et nationalt anerkendt meriteringssystem med henblik på at skabe incitament for myndighedsbetjening som karrierevej, herunder at de centrale parter indtænker dette i den formelle universitære stillingsstruktur" (jf. også 2.3 og 2.10)).

3. Det bør sikres, at det faglige beredskab i 'aftagerministerierne' er tilstrækkeligt til at udnytte den forskningsbaserede rådgivning hensigtsmæssigt.

Et kommende tilsyn af den forskningsbaserede myndighedsrådgivning bør undersøge, om alle ministerier har et tilstrækkeligt fagligt beredskab til at anvende den forskningsbaserede myndighedsbetjening på et fagligt kvalificeret niveau – og foreslå strategier for genopretning, hvor dette måtte være nødvendigt (jf. fra konklusionen på Tilsynsrapporten 2015, s. 50): "Anvendelse af forskningsbaseret myndighedsbetjening forudsætter, at fagligheden i sektorministerier bevares, hvilket ikke på alle områder har haft lige højt fokus").

Blandt de faktorer, der bør adresseres, er udskiftningsraten, som for tiden er på et niveau, hvor der er en risiko for, at medarbejdere ikke når at få indsigt i sagsområdet, før de flytter til en anden stilling. Hertil kommer arbejdspresset, som ikke altid giver tid til, at medarbejderen når at sætte sig ind i den konkrete sag (jf. Tilsynsrapporten 2015, s. 49: "KU finder, at den største hurdle for at styrke samarbejdet findes i det pres, der tilsyneladende hviler på ministeriernes ansatte." – og som afdækket af Zetland (jf. "Alting Haster", <https://www.dr.dk/lyd/special-radio/genstart/genstart-2023-01-01-05-00-113>), er det ikke blevet bedre siden da. (Der er en åbenbar sammenhæng med tilsvarende problemer på det politiske niveau, jf. *Lad det gå langsomt* (Karsten Lauritzen 2023)).

Man bør også afsøge, om andre modeller, som fx Chief Science Advisor-systemet (jf. Lene Oddershede og Thomas Sinkjær 2023) kan inspirere til en bedre struktur.

4. Der bør rettes op på den generelle svækkelse af faglige kvalifikationer i centraladministrationen.

Problemet med faglighed gælder ikke kun i forhold til de ministerier, der er hovedaftagere af den forskningsbaserede myndighedsrådgivning (jf. afsnit 2.4 og 2.8). Af hensyn til hele systemets evne til at udnytte relevant viden i politik-udviklingen bør forskydningen henimod administrative og væk fra faglige kvalifikationer i departementerne derfor korrigeres.

En konkret illustration: I mange år har et fast indslag i ministerielle stillingsopslag på ledelsesniveau været, at 'politisk tæft' står højt på listen, og et stykke længere nede står så, at "erfaring med området er en fordel, men ingen betingelse". Man bør i fremtiden være mere restriktiv med denne politik. Heri ligger ikke en anbefaling af, at man helt undgår at tage ledere udefra, men nok af at der bør være en højere andel af lederne, der har et minimum af erfaring med det ressortområde, de skal rådgive ministeren om (jf. afsnit 2.8 og 2.9).

5. Ministerierne bør sikre sig bedre imod, at faglig viden sorteres fra.

Den varslede ministerielle opfølgning på Dybvad-udvalgets rapport bør resultere i en strategi for at modvirke de mekanismer, som ligger bag fagkyndige medarbejderes oplevelse af, at relevant faglig viden risikerer at blive frasorteret inden udformningen af det endelige beslutningsgrundlag. Dybvad-rapporten anfører en række forhold, der må adresseres i den forbindelse, herunder sikkerhed i ansættelsen, men også rollefordelingen mellem departementerne (med fokus på ministerbetjening), og styrelser (med større fokus på fagligheden) bør tages op (jf. afsnit 2.8, 2.9).

Da dette anliggende i sin generelle form måske er svært at sikre effektivt ved overordnede retningslinjer alene, kunne man som en helt konkret og omkostningsneutral foranstaltning nævne muligheden af at genindføre en hovedregel om, at man ved alle sager af en vis betydning sikrer, at den medarbejder, der har den dybeste faglige indsigt, sidder med, når indstillingen forelægges ministeren (det man kunne kalde 'Vestager-princippet', jf. afsnit 1.3).

6. Det faglige grundlag for regeringsbeslutninger bør være offentligt, når først beslutningen er truffet.

Man bør i forbindelse med sikringen af fagligt forsvarlige beslutningsgrundlag overveje tiltag, der inddrager ikke blot det politiske niveau, men også den demokratiske offentlighed (det grundlæggende niveau for tilliden til både politikerne og videnskaben). En måde at øge offentlighedens indsigt i det faglige grundlag for politiske beslutninger ville være at følge en anbefaling fra Jørgen Grønnegård og Peter Bjerre Mortensen i deres indspil til Dybvad-rapporten: Med henvisning til Finland – som topper internationale ranglister mht. transparens – kunne man som led i det bebudede eftersyn af offentlighedsloven indføre en bestemmelse om, at man er forpligtet til at give adgang til alle regeringsdokumenter, når først beslutningen er truffet.

Som det påpeges af Madsen & Østergaard (2023), med henvisning tilbage til konklusionerne i Nordskov-Nielsen-udvalgets rapport (1993), er det ikke kun et spørgsmål om teknisk sikring af faglighed og transparens – det vil tillige være en måde at beskytte embedsmænd imod utilbørlig påvirkning.

7. Ledelsespraksis på universiteterne bør indrettes på en måde, der sikrer, at selvcensur forhindres, og den oplevede frygt for repressalier fjernes.

Som også anbefalet i DFiR-rapporten *Tyve år med universitetsloven* bør universiteterne tage et skridt til at give universitetsforskerne arbejdsvilkår, der kan forhindre den omfattende selvcensur, som afdækkes i DFiR-rapporten (både i forhold til ledelsesbeslutninger, jf. s. 28, og i forhold til mulige reaktioner på kontroversielle forskningsresultater, jf. s. 58-59). DFiR udtrykker håbet om, at dette kan ske uden at ændre loven, men tager dog ikke dette for givet. I forhold til myndighedsrettet forskning er der her en særlig udfordring i form af forholdet til interesseorganisationerne.

Frygten for repressalier iblandt danske forskere må ses i sammenhæng med den forringelse af ansættelsestrygheden, der er sket under de nye ledelsesformer, hvor også forskere, som har passet deres arbejde upåklageligt, risikerer at blive afskediget – en situation, som ikke svarer til forholdene i lande, som Danmark normalt sammenligner sig med (se herom artiklen ”Professor: Universitetet sælger noget, det ikke har”, jf. litteraturlisten).

Hvis ikke ledelsespraksis på danske universiteter ændres på dette punkt, er der risiko for, at den frygt, der her er påvist, ikke lader sig afskaffe igen med de skadevirkninger, den har for det danske samfund.

8. Der skal sikres bedre muligheder for at få et samlet billede af relevant forskningsbaseret viden.

Et behov, der er påpeget i mange sammenhænge (fx Petersen & Hvidtfeldt s. 25, samt afsnit 2.4 ovenfor) er manglen på en mekanisme til at koordinere de mange kilder til videnskabelig viden, herunder mekanismer til at håndtere multidisciplinære problematikker. Dette er en meget omfattende problematik, som komitéen ikke har formuleret konkrete anbefalinger til, men nøjes med at pege på.

En del af denne problematik er behandlet i covid-19-afsnittet, nemlig behovet for en mekanisme, der hurtigt kunne tilbyde politikere et samlet bud på, hvad den rådende videnskabelige konsensus har at sige om et aktuelt politisk spørgsmål. Dette ville kunne begrænse risikoen for, at tilfældigheder kan få indflydelse på, hvad der i situationen kommer til at fremstå som den relevante videnskabelige vurdering – hvilket de eksisterende mangfoldige institutioner ikke altid viste sig i stand til at sikre i covid-19-perioden (det skal her understreges, at der overordnet er grund til at glæde sig over, hvad der i den periode lykkedes i samspillet mellem videnskab og politik i Danmark). Komitéen har drøftet, om man på den baggrund kunne give en mere konkret anbefaling til, hvad der kunne gøres.

Det har komitéen imidlertid ikke ment at kunne gøre, bl.a. fordi det vil kræve forudgående drøftelser mellem repræsentanter for de videnskabelige institutioner og de relevante politiske og offentlige myndigheder, før man kunne føle sig sikker på, hvad de faktiske anbefalelsesværdige muligheder er. Det spiller her en rolle, at det ville være u hensigtsmæssigt, hvis man oven i de eksisterende institutioner indførte en ny instans, der blot betød et ekstra bureaukratisk led i beslutningsprocessen. En anbefaling ville derfor kun være formålstjenlig i det øjeblik, der var

tilvejebragt forudsætninger for, at dette kunne undgås. Komitéen nøjes derfor med at pege på behovet, hvis relevans også er påpeget i andre sammenhænge (jf. fx argumentationen for en "Scientific advice mechanism for rapid emergency response" i en briefing til Europa-Parlamentet (Woensel 2021).

Litteraturliste

- Akademiet for de Tekniske Videnskaber. (2013).
FORSKNINGSBASERET RÅDGIVNING - samspil mellem universiteter, myndigheder og erhvervsliv
<https://www.ft.dk/samling/20131/almdel/fiv/bilag/78/1317802.pdf>
- Andersen, H. (2017, 7. januar). Ministerier har i årevis brugt ulovlige mundkurve som i 'Gyllegate'. *Videnskab.dk*.
<https://videnskab.dk/kultur-samfund/ministerier-har-i-aarevis-brugt-ulovlige-mundkurve-som-i-gyllegate/>
- Baggersgaard, C. (2019, 19. maj). Bestilt forskning skader ikke troværdigheden. *Uniavisen*.
<https://uniavisen.dk/bestilt-forskning-skader-ikke-trovaerdigheden/>
- Bo Smith-udvalgets rapport. (2015). *Samspillet mellem politikere og embedsmænd*.
<https://services.djoef.dk/omdjoef/politikker/undersoegelser/bo-smith.aspx#INordskov--Nielsen--rapporten>
- Danish Council for Research and Innovation Policy. (2021). *The Danish Eco-System of Science Advice*
<https://ufm.dk/forskning-og-innovation/rad-og-udvalg/danmarks-forsknings-og-innovationspolitiske-rad/aktuelt/arrangementer/1005458dfirdebatoplGFINALa.pdf>

- Danmarks Forsknings-og Innovationspolitiske råd. (2021).
Adgang til bedre videnskabelig rådgivning i Danmark
<https://ufm.dk/publikationer/2021/dfir-rapport-adgang-til-bedre-videnskabelig-radgivning-i-danmark>
- Danmarks Forsknings-og Innovationspolitiske råd. (2016).
Anbefalinger til bedre kvalitet i politikudvikling
<https://ufm.dk/forskning-og-innovation/rad-og-udvalg/danmarks-forsknings-og-innovationspolitiske-rad/publikationer/publikationer-fra-danmarks-forsknings-og-innovationspolitiske-rad/forskningsbaseret-viden-skal-styrke-kvaliteten-af-politiske-beslutninger447ecdf192c8499d9cc3948d55a1436e>
- Danmarks Forsknings-og Innovationspolitiske råd. (2023).
Universiteter for fremtiden: Tyve år med universitsloven.
https://ufm.dk/publikationer/2023/filer/universitetsprojekt_hovedrapport2023.pdf
- Dybvad-udvalget. (2023). *Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier.*
<https://www.djoef.dk/kampagner/dybvad-udvalget>
- Friis, R. (2020, 24. februar). Professor: Universitetet sælger noget, det ikke har. *Uniavisen*.
<https://uniavisen.dk/professor-universitetet-saelger-noget-det-ikke-har/>
- Fukuyama, F. (2014). Political Order and Political Decay. From

the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy. *OKLAHOMA POLITICS*.

Jørgensen, J., V. (2023). Knowledge Utilisation Analysis: measuring the utilisation of knowledge sources in policy decisions. 20(2). *Policy Press*.

<https://doi.org/10.1332/174426421X16917585658729>

Lauritzen, K. (2023). *Lad det gå langsomt*. Forlaget 28B.

Madsen, K. & Østergaard, M. (2023, 9 marts). Åbn dørene til Slotsholmen – for embedsmændenes skyld! *Politiken*
https://politiken.dk/debat/art9249544/Chefredakt%C3%B8er-%C3%85bn-d%C3%B8rene-til-Slotsholmen-%E2%80%93-for-embedsm%C3%A6ndenes-skyld?srsIid=AfmBOooxA5Q6xOXS_hYg1c6vULEeP8OajfFx0t-I-dYhpwlwKCxPRGTp

Medarbejder-og kompetencestyrelsen. (u.å.). Kodex VII – de syv centrale pligter

<https://www.medst.dk/arbejdsmraader/hr/retningslinjer-for-embedsmaend/kodex-vii-de-syv-centrale-pligter/>

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Miljøministeriet, Transportministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet. (2021). *Notat om aftaler mellem universiteter og ministerier om myndighedsbetjening*.

<https://ufm.dk/forskning-og-innovation/samspil-mellem-viden-og-innovation/forskningsbaseret-myndighedsbetjening/retningslinjer/retningslinjer-for->

[forskningsbaseret-myndighedsbetjening-25-januar-2011_d-1681506.pdf](https://fvm.dk/nyheder/faglig-info/nyhed/roadmap-for-forskning/d-1681506.pdf)

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. (2021, 18. marts). Roadmap for Forskning.

<https://fvm.dk/nyheder/faglig-info/nyhed/roadmap-for-forskning/>

Nielsen, S., W. (2021). *Entreprenørstaten. Hvordan vælgernes ønsker forsvinder op i den blå luft – og hvordan vi fikser det*. Gad.

Oddershede, L. & Sinkjær, T. (2023, 13. april). Danmark bør have en uafhængig forskningsvismand. *Altinget*.

<https://www.alinget.dk/forskning/artikel/professorer-danmark-boer-have-en-uafhaengig-forskningsvismand>

Oreskes, N. & Conway, E. (2010). *Merchants of Doubt. How a Handful of Scientists Obscured the Truth on Issues from Tobacco Smoke to Global Warming*. Bloomsbury

Rambøll. (2015). *Den forskningsbaserede viden i Politikudviklingen*

https://ufm.dk/publikationer/2016/dfir-anbefalinger-til-bedre-kvalitet-i-politikudvikling/ramboll-dfir-rapport_30-09-2015.pdf

Tjaerandsen, T. (vært). (9/3-2023). *Haster, Haster, Haster [podcast-episode]*. I *Genstart*. DR LYD

<https://www.dr.dk/lyd/special-radio/genstart/genstart-2023-01-01-05-00-113>

Tænketanken DEA. (2023). ET EFFEKTFULDT MIDDEL – MED BIVIRKNINGER? En undersøgelse af forskeres oplevelse af ekstern forskningsfinansiering.

<https://www.datocms-assets.com/22590/1682329875-ekstern-forskningsfinansiering-et-effektfuldt-middel-med-bivirkninger.pdf>

Uddannelses-og Forskningsministeriet. (2015).

Tilsyn med forskningsbaseret myndighedsbetjening: Fusioner og fremtid.

<https://ufm.dk/publikationer/2015/tilsyn-med-forskningsbaseret-myndighedsbetjening-fusioner-og-fremtid>

Zwisler, J., Jørgensen, J., Østrup, F. (2020). Fornyelse eller kollaps. Samfundslitteratur.

Papirer fra Danske Universiteter

Danske Universiteter. (2009). *Danske universiteters hvidbog om forskningsbaseret myndighedsbetjening.*

https://praksisudvalget.ku.dk/publikationer/links/DU_Hvidbog.pdf

Danske Universiteter. (2025). *Kommissorium for Forum for forskningsbaseret myndighedsbetjening.*

https://dkuni.dk/wp-content/uploads/2017/10/ffm_kommissorium.pdf

Danske Universiteter. (2021). *Principper og anbefalinger for forskningsbaseret samarbejde og rådgivning.*
<https://dkuni.dk/wp-content/uploads/2021/02/principper-og-anbefalinger-for-forskningsbaseret-samarbejde-og-radgivning-online.pdf>

KDVS Hvidbøger

Videnskabernes Selskab. (2007). *Forsknings- og ytringsfriheden på universiteterne.*
[Årsmøde 2012 | Royal Academy](#)

Videnskabernes Selskab. (2019). *Fri forskning.*
[Aarsmoede2019 | Royal Academy](#)

Videnskabernes Selskab.(2009). *Kvalitet og styring i fremtidens universiteter. Ejerskab, ledelseskultur og de faktiske følger af universitetsloven.*
[Årsmøde 2012 | Royal Academy](#)

Videnskabernes Selskab. (2022). *Tillid til Forskning og Ekspertise.*
[https://www.royalacademy.dk/da/Omselskabet/Medlemmer/Udvalg-og-komiteer/FPU/Aarsmoede2022'](https://www.royalacademy.dk/da/Omselskabet/Medlemmer/Udvalg-og-komiteer/FPU/Aarsmoede2022)

EU-papirer

Directorate-General for Research and Innovation. (2019, 26.

September). How can science better support EU policymaking? *European Commission*.

https://research-and-innovation.ec.europa.eu/news/all-research-and-innovation-news/how-can-science-better-support-eu-policymaking-2019-09-26_en

Woensel, L., V. (2021). Evidence for policy-making. Foresight-based scientific advice. *European Parliament*.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690529/EPRS_BRI\(2021\)690529_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690529/EPRS_BRI(2021)690529_EN.pdf)



DET KONGELIGE DANSKE

Videnskabernes Selskab

THE ROYAL DANISH ACADEMY OF SCIENCES AND LETTERS