

SEPTEMBER 2026

FORSKNINGENS ROLLE I DET POLITISKE MASKINRUM

En interviewundersøgelse af praksis, behov og
udfordringer i ministeriernes brug af forskningsviden

Thor Blond
Maja Ejrnæs
Sarah Steinitz
David Budtz Pedersen



KØBENHAVNS UNIVERSITET
DRONNING MARYS CENTER
VIDEN. PARTNERSKABER. FORANDRING.

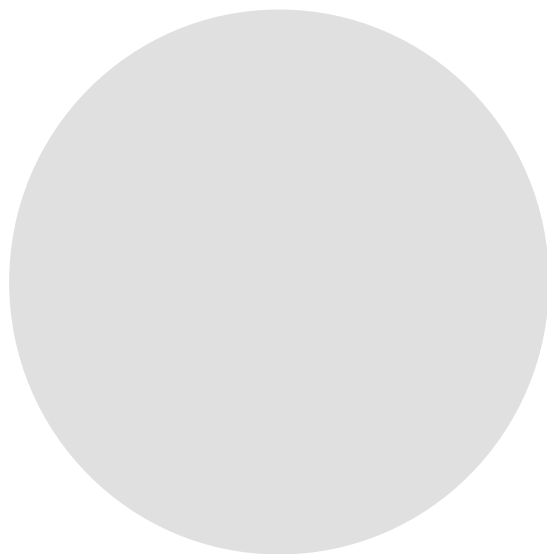


Titel	Forskningens rolle i det politiske maskinrum: En interviewundersøgelse af praksis, behov og udfordringer i ministeriernes brug af forskningsviden
Udarbejdet af	Thor Blond, Dronning Marys Center, Københavns Universitet Maja Ejrnæs, Dronning Marys Center, Københavns Universitet Sarah Vaht Steinitz, Dronning Marys Center, Københavns Universitet David Budtz Pedersen, Institut for Kultur og Kommunikation, Aalborg Universitet
Layout og design	Ida R. K. Rasmussen, Dronning Marys Center, Københavns Universitet
Korrekturlæsning	Otto Engelhardt, Dronning Marys Center, Københavns Universitet
Tryk	ScandinavianBook
Udgivelsesdato	September 2026

Rapporten er muliggjort med støtte af Realdania

Indhold

Indledning	7	Kapitel 4: Udfordringer og potentialer for forskningsinformeret politikudvikling	50
Hovedpointer	10	Konklusioner	53
Overblik	12	Udfordring #1: Tab af faglig kapacitet udfordrer ministeriernes evne til at omsætte forskning	54
Kapitel 1: Faglighedens vilkår i nutidens forvaltning	14	Udfordring #2: Den tværfaglige integration mangler	58
Konklusioner	17	Udfordring #3: Forskere og embedsfolk glider fra hinanden	61
Forskydninger i faglighed og ressortautonomi	18	Udfordring #4: Forskningsinddragelse er præget af manglende systematik, overblik og brobygning	65
Interne videnskontorer er faglige knudepunkter	20	Udfordring #5: Manglende fremsyn og strategisk kobling til forskning efterlader os uforberedte på fremtiden	68
Kapitel 2: Forskningens vej ind i ministerierne	24	Embedsværkets perspektiver på veje frem	72
Konklusioner	27	Metode og baggrund	79
Inddragelse afhænger af konteksten	28	Om Dronning Marys Center	83
Tidlig politikudvikling: Problemanalysen tager form	28	Om forfatterne	84
Sen politikudvikling: Når døren står på klem	30	Slutnoter	86
Eksisterende ordninger og relationer som genvej	32	Litteraturliste	92
Kapitel 3: Embedsværkets afvejning af viden	36		
Konklusioner	39		
Søgen efter evidens og kvantificérbarhed i departementerne	40		
Styrelsernes faglige praksisorientering	42		
Sektorspecifikke videnskulturer	43		
Kvalitetssikring i krydset mellem faglighed, relevans og legitimitet	44		
Et videnslandskab i forandring	46		



Indledning

I Danmark og internationalt har der de seneste år været øget fokus på, hvordan forskningsviden kan informere politiske beslutningsprocesser. Regeringer og parlamenter står over for nye og ofte komplekse udfordringer: fra teknologisk udvikling og sikkerhedspolitik til grøn omstilling, fornyelse af velfærdsstaten og styrkelse af innovation og konkurrenceevne. Her bliver evnen til at fortolke, oversætte og kontekstualisere forskellige forskningsbaserede indsigter og løsninger i stigende grad afgørende.

Den geopolitiske, økonomiske og demografiske udvikling forstærker behovet for at trække på et bredt økosystem af forskningsrådgivning. Især på politikområder, der er præget af usikkerhed og kompleksitet, er det ofte nødvendigt at trække på en blanding af myndigheders interne, faglige viden og ekstern rådgivning, data og evidens. Samme erkendelse har været toneangivende for politikudvikling, institutionel fornyelse og reformprogrammer i flere europæiske lande.

Mario Draghi skriver således i sine anbefalinger til EU-Kommissionen, at Europas fremtid afhænger af et stærkt vidensgrundlag og en styrket kapacitet til at omsætte viden til løsninger. Draghi-rapporten anbefaler, at europæiske lande investerer betydeligt i forskning og innovation – og samtidig, at regeringer anvender viden til at styrke beslutningsgrundlaget. Tilsvarende anbefalinger er formuleret af EU, OECD, FN og WHO som et redskab til at styrke kvaliteten i lovgivningen, sikre transparens og tillid samt garantere, at politiske beslutninger er informerede af den bedst mulige viden. Tilsammen peger disse tendenser på behovet for mere systematisk brug af forskningsviden, evidens og data i politikudvikling.¹

På denne baggrund fremlægger nærværende rapport en interviewundersøgelse af, hvordan forskningsviden og forskningsbaseret rådgivning aktuelt anvendes i den danske centraladministration. Rapporten kan læses som et indspil i debatten om det danske politiske system og indgår i en dialog med andre, tilsvarende undersøgelser som for eksempel Magtudredningen 2.0 og Dybvad-udvalget. På tværs af disse analyser tegnes der et billede af et embedsværk præget af højt tempo og et øget fokus på politisk-taktisk rådgivning og strategisk kommunikation.² I dette klima kan der rejses tvivl om forudsætningerne for at belægge beslutninger med faglig kvalitet, fremsyn og konsekvensanalyse – ligesom det generelt kan fremstå uklart, hvordan og i hvilket omfang forskningsviden inddrages i den politiske proces.

Tidligere analyser har vist, at der i Danmark eksisterer et økosystem af institutioner, som netop skal bidrage til, at ministerier har adgang til forskningsbaseret rådgivning og viden.³ Velkendte eksempler på ministeriers inddragelse af forskning indbefatter aftaler om forskningsbaseret myndighedsbetjening med danske universiteter. Indenfor disse aftaler er der praksis for at rekvirere forskning, data og rådgivning til at belyse områder som landbrug, klima og folkesundhed. Men disse rammeaftaler er blot ét blandt mange redskaber, som ministerier har til rådighed. Andre redskaber omfatter rådgivende organer som kommissioner, arbejdsudvalg og ekspertgrupper eller bestilte rapporter, høringer, ekspertbidrag, notater m.m. Inden for udvalgte ressortområder findes der tilmed integrerede institutioner, som løbende bidrager med viden og rådgivning, fx De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS) på Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets område.

Disse mekanismer siger imidlertid mere om, hvordan viden stilles til rådighed, end om hvordan embedsfolk i ministerier tilgår og anvender forskningsviden. Derfor fremlægger følgende rapport en kvalitativ interviewundersøgelse om danske ministeriers behov for og brug af forskning i politikudvikling. Rapporten stiller skarpt på de forberedende processer, hvor problemstillinger afgrænses, analyseres og omsættes til beslutningsgrundlag. Med afsæt i samtaler med embedsfolk på tværs af centraladministrationen giver rapporten et billede af, hvordan faglighed og forskningsviden indgår i ministeriers arbejdsgange, samt hvilke udfordringer og udviklingsmuligheder embedsværket peger på.

Rapporten holder sig tæt til embedspersonernes perspektiver og udgør dermed et oplæg til videre refleksion. Rapporten er ikke en evaluering og opstiller ikke anbefalinger. Derimod er det hensigten, at rapporten læses som et vidnesbyrd om nogle af de erfaringer og udfordringer, der generelt præger arbejdet med fagligt at kvalificere politiske beslutninger.

Analysen giver et vidensgrundlag, som kan bruges til at kvalificere igangværende debatter om samspillet mellem viden og politik.⁴ I rapporten har vi afgrænset spørgsmålet om adgang til og brug af forskningsviden til centraladministrationen. Men problemfeltet er bredere end det. Således berører samspillet mellem forskning og politik kontaktflader på tværs af Folketinget og på kommunalt niveau, som igangværende og tidligere analyser fra Videnskabernes Selskab og Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd har sat fokus på.⁵

Det er ambitionen, at rapporten bidrager til at sikre et datagrundlag for debatten om forskningsinformeret politikudvikling i Danmark, og at den kan iværksætte dialog mellem myndigheder, fonde, universiteter og andre aktører om varige tiltag, der kan understøtte eksisterende erfaringer med inddragelse af forskningsviden i politik.

OM PROJEKTET BAG UNDERSØGELSEN

Dronning Marys Center ved Københavns Universitet igangsatte i 2024 et projektsamarbejde med professor David Budtz Pedersen ved Aalborg Universitet om forskningsinformeret politikudvikling med støtte fra Realdania. Formålet er at skabe et styrket vidensgrundlag, der kan bruges til at nytænke og udvikle praksisser for forskningsbaseret rådgivning i Danmark.

Øvrige publikationer i projektet er:

- Et inspirationskatalog med internationale erfaringer og modeller for forskningsbaseret rådgivning, som har relevans i en dansk sammenhæng⁶
- En analyse af forskeres repræsentation i statens råd og udvalg, som belyser, hvilken ekspertise ministerierne trækker på i deres politikudvikling⁷

Hovedpointer

1. FAGLIGHED UNDER PRES

Ændrede beslutningskæder og øget hjemtag af vidensopgaver har forskudt det faglige ansvar i ministerierne. Fagligheden er i dag tættere koblet til den politiske proces. Data fra undersøgelsen viser, at faglige analyser og forskningssamarbejde primært løftes i bestemte enheder og funktioner, mens der generelt sker et tab af medarbejdere med dybere indsigt i sagsområdet. Udviklingen skærper behovet for ledelsesmæssig stillingtagen i ministerierne til, hvordan man prioriterer og organiserer ressourcer, kompetencer og samarbejder, som løfter det faglige niveau, herunder hvordan der opnås balance mellem ministeriernes interne, faglige kapacitet og deres adgang til ekstern viden og rådgivning.

2. POLITIKUDVIKLING KRÆVER VIDEN OG RÅDGIVNING

Ministeriernes politikudvikling er præget af højt tempo og et stigende pres på ressourcerne. Data fra rapporten vidner om, at det går ud over det faglige grundlag. De måder, politikudvikling organiseres på, begrænser forudsætningerne for systematisk at inddrage ekstern ekspertise og foretage bred faglig afsøgning. Dette ses ved, at inddragelse af forskningsviden beskrives som varierende i omfang og systematik og ofte afhængig af timing, adgang og konkrete sager. I praksis betyder det, at beslutningsgrundlag i højere grad baseres på intern faglighed og umiddelbart tilgængelige eksterne input. Når forskning inddrages mere systematisk, opleves det ofte som berigende. Embedsværket er åbne for nye virkemidler, der kan fremme transparens, integritet og kvalitet, samtidig med at ministeriernes medarbejdere bevarer den handlekraft og fortrolighed, som den politiske virkelighed kræver.

3. KOBLINGERNE MELLEM FORSKNING OG POLITIK SKAL STYRKES

På tværs af ministerier er der opmærksomhed på behovet for at koble viden til politikudvikling. Embedsfolk peger på behov for bedre overblik, relevant oversættelse af viden og strategiske samarbejder med forskningsmiljøerne. Ambitionerne er til stede, men rapporten viser samtidig, at strategi og praksis er mangelfuld og kræver fornyet opmærksomhed. En udfordring er, at ministerierne og forskningsinstitutionerne opererer efter forskellige logikker, incitamenter og kulturer. Det peger på et behov for at udvikle nye grænseflader for udveksling af viden, fx ved at øge kapacitetsudvikling, uddanne og kvalificere forskere og gøre forskningsbaseret rådgivning nemmere tilgængelig.

4. FORSKNINGEN INDGÅR I ET MERE KONKURRENCEPRÆGET VIDENSLANDSKAB

Mens forskningen sjældent banker på døren af sig selv, er andre typer organisationer ofte mere på forkant. På tværs af interviewene beskriver embedspersoner et videnslandskab, hvor interesseorganisationer, tænketanke og andre aktører står stærkt. De leverer input i anvendelige formater, har blik for timing og er ofte tæt på de aktuelle policy-diskussioner. Embedsværket fremhæver samtidigt, at forskningsviden har en særlig kvalitet, men at dens betydning i praksis afhænger af, i hvilken grad den oversættes og kobles til den politiske kontekst. Der efterspørges forskere og institutioner, som engagerer sig i policy-området og aktivt bidrager til at oversætte, vurdere og kontekstualisere viden i samspil med embedsværket. Undersøgelsen peger dermed på, at forskning i højere grad forventes at indgå som en aktiv medspiller i arbejdet med at kvalificere beslutninger.

5. TILLID OG INSTITUTIONELLE RELATIONER FREMMER FAGLIGHED

Undersøgelsen viser, at tillid, relationer og netværksbaseret brobygning driver forskningsinddragelse og gensidig udveksling. Embedsfolk sætter pris på fortrolighed, sparring og effektiv rådgivning. Ofte inddrages viden ved, at embedsværket trækker på eksisterende ordninger, netværk og eksperter, man tidligere har haft berøring med. I denne sammenhæng indikerer undersøgelsen, at arbejdet med at opdyrke kendskab, relationer og vidensudveksling bør styrkes og institutionaliseres. Samtidig ser vi, at adgangen til forskningsbaseret rådgivning er ujævnt fordelt. Nogle ministerier har faste samarbejder og etablerede praksisser for inddragelse af forskning, imens andre i højere grad arbejder med ad hoc-procedurer og en svagere kobling til forskningsmiljøer.

6. POTENTIALE FOR TVÆRFAGLIGT SAMARBEJDE

Inddragelsen af forskningsviden følger ministeriernes ressort- og beslutningsstruktur, hvilket indebærer et hierarki i, hvilke fagligheder og vidensformer der typisk får gennemslag. Implikationen er, at viden afsøges inden for et relativt afgrænset fagligt felt, og at problemstillinger belyses og håndteres mere ensidigt, end deres karakter tilsiger. Undersøgelsen viser tegn på, at ministerier har fokus på at arbejde mere tværgående, men at der fortsat er et betydeligt udviklingspotentiale. I denne sammenhæng er det nødvendigt at arbejde systematisk med at bygge kapacitet til at integrere og omsætte viden i embedsværket på måder, der tager højde for respektive ressortområders kultur og faglighed og samtidig understøtter tværgående koordination.

Overblik

METODE

Undersøgelsen er baseret på interviews med 24 embedsfolk i centraladministrationen gennemført i perioden november 2024 til februar 2025, hvorfor der i rapporten bruges de daværende ministeriebetegnelser.

Hvilke ministerier indgår i undersøgelsen?

- Børne- og Undervisningsministeriet, inkl. Styrelsen for Undervisning og Kvalitet
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet, inkl. Sundhedsstyrelsen
- Digitaliseringsministeriet
- Miljø- og Ligestillingsministeriet
- Ministeriet for Grøn Trepert, inkl. Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø
- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Hvem er informanterne?

- Ansatte i både departementer og fagstyrelser
- Special- og chefkonsulenter samt ledere op til kontorchefniveau
- Flere års erfaring indenfor ressortområdet og en central rolle i faglige dele af policy-arbejde og/eller forskningssamarbejde

Alle informanter er pseudonymiseret. Citater angives derfor alene med ministerietilknytning. Se side 79 for yderligere beskrivelser om undersøgelsens metode og datagrundlag.

RAPPORTENS OPBYGNING

Rapporten er inddelt i fire analysekapitler, der belyser forskellige aspekter af ministeriernes forskningsinddragelse:



Afslutningsvis redegør vi for undersøgelsens metodiske fremgangsmåde og datagrundlag.

1

Faglighedens vilkår i
nutidens forvaltning

Før vi kan forstå, hvordan forskningsviden indgår i politikudvikling, er det nødvendigt at forstå de vilkår, som faglighed udøves under i centraladministrationen. Her i kapitlet retter vi særligt fokus mod strukturer og udviklingstræk, der præger embedsværkets faglige arbejde i dag og rammesætter, hvordan forskningsviden vurderes og bruges.

KONKLUSIONER

► **Faglighed gennemsyres af politiske og økonomiske hensyn**

Faglighed indgår ikke på egne præmisser, men formes og afvejes i stigende grad i forhold til økonomiske rammer og politiske prioriteringer. Mens nogle embedsfolk ser dette som en spændetrøje, vurderer andre, at det øger muligheden for reel indflydelse og realisérbarhed.

► **Centralisering flytter fagligheden tættere på det politiske niveau**

Styrket regeringsledelse og aftaleparlamentarisme flytter politikudvikling ind i mere centraliserede og politisk styrede processer. Departementerne får en mere rammesættende rolle, og ressortautonomien svækkes. Styrelserne leverer fortsat centrale faglige bidrag, men deres rolle integreres i stigende grad i den politiske proces.

► **Intern analysekapacitet bliver et centralt strategisk redskab**

I forlængelse af centraliseringen prioriterer ministerierne i stigende grad intern analysekapacitet og etablerer tværgående vidensenheder som en del af deres strategiske organisering. Denne udvikling peger på en forskydning, hvor produktion, vurdering og anvendelse af forskningsviden i højere grad samles og integreres i ministeriernes interne processer.

► **Ansaret for faglig kvalitetssikring bliver vanskeligere at placere**

Øget centralisering forskyder den klassiske rollefordeling mellem regeringstop og ministerier samt mellem departementer og styrelser. Det kan gøre det vanskeligt at placere ansvaret for, at politikudvikling baseres på et tilstrækkeligt vidensgrundlag.

FORSKYDNINGER I FAGLIGHED OG RESSORTAUTONOMI

Ministerierne er organiseret i 'søjler' fordelt efter ressortområder, hvor specialiseret viden opbygges via arbejdsdeling mellem enheder i ministerierne. Dette foregår inden for rammer af såvel national som international regulering samt institutionaliserede og historiske standarder og processer. Ovenpå disse faglige søjler ligger politisk-taktiske funktioner og tværgående koordinationsfora, såsom økonomi- og koordinationsudvalgene, hvor centrale beslutninger træffes. Til sammen skaber det politiske rum en dynamik, hvor faglighed løbende afstemmes med politiske behov, økonomiske rammer og tværgående hensyn. Denne organisering bunder i den ministerstyreform, som centraladministrationen er bygget op om⁸, men ud fra denne undersøgelse ser vi tegn på en mere stram og hierarkisk beslutningskæde, som driver politikudvikling. Som en embedsperson med erfaring på tværs af flere grønne ministerier siger:

“Når vi laver ny politik, sker det jo igennem regeringsager i Ø- og K-udvalgene eller Grønt Udvalg. Der sker politikudviklingen. Og den viden, der så bliver hentet ind der, det er jo fra søjlerne. Søjlerne informerer om, hvilke forskellige former for faglig viden, man har brug for. Og så bliver det typisk koblet med økonomisk viden fra Finansministeriet. Økonomi er ligesom det generelle sprog på tværs af Slotsholmen.”

Citatet vidner om, hvordan faglighed i dag bringes i spil inden for en topstyret besluthingsstruktur, hvor økonomiske og politiske hensyn er allestedsnærværende og fungerer som fælles referencepunkt. Denne udvikling skal ses i lyset af en række ændringer i centraladministrationens organisering siden årtusindeskiftet:⁹

- **Styrket regeringsledelse og centralisering**, herunder mindre

ressortautonomi og mere tværgående styring

- **Øget brug af særlige rådgivere**
- **Departementernes styrkede orientering** mod tværgående koordination og politisk-taktisk rådgivning
- **Øget regulering gennem bekendtgørelser**, som ministerierne udformer og udsteder

Forvaltningsforskerne Jørgen Grønnegård Christensen og Niels Opstrup opsummerer udviklingen i deres bog om den danske centraladministration: ”*Resultatet er et embedsapparat, hvor ressortautonomien er sat på skrump, og hvor den politiske styring på regeringsniveau står stærkere end før årtusindeskiftet*”.¹⁰ Samlet peger dette på en forskydning, hvor faglighed i mindre grad fungerer som et selvstændigt grundlag for politikudvikling og i højere grad udvikles inden for – og under – en politisk og økonomisk rammesætning.

I det danske embedsværk arbejder man med en integreret rådgivningsform, hvor faglig og politisk rådgivning i sin helhed ideelt går hånd i hånd.¹¹ Samtidig har Dybvad-udvalget og bidrag til Magtudredningen 2.0. peget på, at denne balance i praksis er under pres, idet den stigende efterspørgsel på politisk-taktisk rådgivning udfordrer faglighedens betoning.¹² Denne forskydning afspejles i undersøgelsen, da flere embedsfolk beskriver, hvordan faglighed i stigende grad fortolkes, oversættes og anvendes i et rum, hvor økonomiske hensyn, regeringsledelse og politiske signaler er en markant del af rammesætningen og besluthningsgrundlaget.

Departementernes faglige rolle handler i høj grad om at sætte rammerne for, hvordan faglighed bringes i spil og omsættes til politisk anvendelige løsninger. Som en ansat i Indenrigs- og Sundhedsministeriet bemærker, er faglige

initiativer altid nødt til at spille sammen med den politiske rammesætning:

”Det nytter ikke noget, at man sætter noget i gang fagligt, der kører ud ad en helt anden tangent end det politiske ønske. Så det er i høj grad min rolle at være rammesættende. Det handler om at sikre, at man ikke fremsætter ønsker eller anbefalinger, som ligger uden for de økonomiske rammer, eller som kræver mange års arbejde, hvis forventningen er handling her og nu.”

De faglige enheder i styrelsen er i denne sammenhæng centrale i at sikre et fagligt grundlag for politiske afvejninger i samspil med departementerne, herunder ved hjælp af forskningsbaserede input. Flere embedsfolk i styrelserne giver udtryk for et velfungerende samarbejde med forståelse for hinandens styrker og roller. Men styrelsernes bidrag til faglige processer skal indpasses indenfor rammer, der tidligt er defineret og betinget af økonomiske og politiske prioriteringer. En medarbejder i Sundhedsstyrelsen beskriver, hvordan dette mærkes:

“For fem år siden, når Sundhedsstyrelsen udgav anbefalinger til noget, var det typisk sådan, at vi inviterede nogle eksperter til at give deres bedste bud, og så kom vi med nogle anbefalinger på den baggrund. **Og alt der handlede om økonomiske rammer, var noget, der skete bagefterovre i departementet. Nu er der sket en bevægelse, hvor vi fra starten af skal tage meget hensyn til de økonomiske og politiske rammer.** Og det er jo bare nogle vilkår, vi har.”

Flere embedsfolk fremhæver desuden Finansministeriets rolle som betydningsfuldt for det faglige arbejde i politikudvikling, herunder de løsninger der udvælges.¹³ Økonomiske vurderinger fungerer i denne sammenhæng som et fælles sprog og en styrende logik, der både muliggør prioritering og begrænser det faglige

råderum. Denne rolle inddrages i styrelsernes overvejelser og bliver en integreret del af deres bidrag til politikudvikling:

“Typisk er der jo bundet noget økonomi til det, og så er det noget, Finansministeriet interesserer sig for: Hvad er omkostningerne forbundet med forslaget? (...) Hvem er det egentlig, der skal løfte ansvaret for at overvinde de her påvirkninger? Og skal der være kompensation til det?” *Embedsperson, Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø*

“Med projekter, som har meget politisk bevågenhed, har jeg indtryk af, at Finansministeriet er blevet mere og mere selvstændigt interesseret i at kigge på det. (...) Der er nogle af mine kollegaer, som godt kan udtrykke, at det begrænser den måde, man kan udøve sin faglighed på, når der bliver skarpere rammer for, hvordan man kan byde ind – både tidsmæssigt, økonomisk og politisk. (...) Til gengæld vil jeg så sige, at man får måske også mere indflydelse, når det bliver sådan. Fordi så ender det med at blive til noget derude, i stedet for at anbefalingerne bare bliver sat på en hylde et sted.” *Embedsperson, Sundhedsstyrelsen*

Den centrale styring og faglighed, som er orienteret mod økonomiske og politiske hensyn, opleves ambivalent. På den ene side indskrænkes den ressortfaglige autonomi, når økonomiske rammer og politiske hensyn vægtes betydeligt fra starten. På den anden side øges muligheden for reel indflydelse og realisérbarhed af forslag, fordi faglige input og løsninger i højere grad er afstemt med relevante politiske og økonomiske forhold. Sidstnævnte afhænger dog af, hvorvidt styrelsen fortsat inddrages efter den indledende rammesætning, hvilket der blandt informanterne er delte oplevelser af.

Udviklingen mod øget centraliseret rammesætning af politikudvikling kan hænge sammen

med den fremvoksende aftale- og forligsparlamentarisme, hvor politik fastlægges gennem aftaler mellem den siddende regering og partier i Folketinget. Denne parlamentariske praksis foregår typisk i tværgående koordination mellem ministerier og i lukkede forhandlinger med partierne. Dette er væsensforskelligt fra arbejdet med politikudvikling i lovforberedende udvalg, som tidligere var udbredt.¹⁴ Christensen og Opstrup peger på, at det både har betydning for departementerne, der orienterer sig mod regeringsledelsen og aftalekredsen, men også for styrelserne, som inddrages i arbejdet med politiske følgegrupper for aftalerne og forhandlinger med eksterne parter.¹⁵ Styrelserne skal fortsat agere faglig garant, men samtidig navigere i en politisk proces, hvor tempo, koordinering og strategiske hensyn spiller en stadig større rolle. Det placerer fagligheden i et nyt spændingsfelt, hvor den både skal bidrage til beslutningernes kvalitet og til deres politiske realiserbarhed.

INTERNE VIDENSKONTORER ER FAGLIGE KNUDEPUNKTER

I forlængelse af den øgede centralisering og et højt tempo i ministeriernes politikudvikling peger undersøgelsen på en tydelig bevægelse mod opbygning af intern analysekapacitet i ministerierne. Analyse- og vidensfunktioner placeres i stigende grad tættere på departementerne og de centrale beslutningsprocesser, hvor de får en mere direkte rolle i at forme og understøtte politiske initiativer. Denne udvikling kan forstås som et strategisk svar på ændrede vilkår for faglighed, hvor behovet for at koble viden tættere til den politiske proces, sikre tempo og bevare kontrol med vidensgrundlaget er blevet mere udtalt. Dermed integreres produktion, vurdering og anvendelse af viden i højere grad i det politiske maskinrum, hvilket markerer en ændring i, hvordan forskningsviden og ekspertise organiseres og indgår i politikudvikling.

Tendensen er ikke ny. Dette mønster blev allerede identificeret i Rambølls analyse af ministeriers inddragelse og brug af forskningsviden i 2015, som pegede på en tendens til at søge en tættere kobling mellem analyseaktiviteter og den politiske proces via strategisk placerede kontorer.¹⁶ Denne udvikling fremstår fortsat stærk i denne undersøgelse og kan fortælle os noget om, hvordan ministerierne forsøger at opretholde faglighed indenfor de nuværende rammevilkår.

I interviewene beskriver flere embedsfolk, hvordan flere departementer og styrelser har etableret særlige analyse- og vidensenheder. De løfter tværgående analyser, kvalitetssikrer faglige elementer i beslutningsgrundlag og skaber systematik i brugen af forskningsbaseret viden, fx ved at koordinere indhentning af eksterne analyser og rådgivning. Disse enheder findes i forskellige størrelser og organiseringer og ses både i departementer og styrelser.

Enhederne markerer sig ved at ansætte højt-kvalificerede medarbejdere med især samfunds-faglige analysekompetencer og i visse tilfælde ansatte med forskningserfaring. Samtidig opbygger de datainfrastruktur, som skal gøre intern analyse lettere, fx gennem adgang til registerdata eller udvikling af nye datasæt. Enhedernes medarbejdere positioneres også i visse tilfælde som interne eksperter, der tilsvarende fagkontorer og eksterne rådgivere kan bistå med at vurdere, om det faglige grundlag lever op til *”almindelige faglige standarder for analyser og vurderinger”*, som det lyder i embedsværkets Kodex VII.¹⁷

De analytiske enheder fungerer som tværgående brobyggere i ministerierne. Ifølge en ansat i Digitaliseringsministeriet er det fordelagtigt med en enhed, der kan være på forkant med faglige indspil til politiske forslag:

”Man skal få vidensbenet og det politiske ben til at spille sammen, så vi laver politik inspireret af vores vidensarbejde. Og

i virkeligheden fokuserer vi også vores vidensarbejde hen på de temaer, som er aktuelle politisk, og som vi kan forudse vil fylde noget politisk i de kommende år.”

Ministeriernes analyseenheder har i høj grad et strategisk sigte. De hjælper med at orientere det politiske niveau ved at levere analyser til den politiske proces. Men de kan også forberede faglige grundlag for fremtidige beslutninger og bidrage til at understøtte og rammesætte en bestemt politisk dagsorden, fx ved at levere talgrundlag, der kan bruges i den offentlige debat.

Samlet tegner der sig et billede af analyseenhederne som vigtige knudepunkter i ministeriernes videnskultur. De binder fagkontorer, departementer og forskningsmiljøer sammen, bidrager til at sikre metodisk kvalitet og oversættelse samt forankrer en mere systematisk brug af forskningsviden i hele politikprocessen.

På tværs af interviewene peger embedsfolkene på en række sammenvævede hensyn, der forklarer, hvorfor ministerierne vælger at prioritere den interne analysekapacitet, og hvorfor denne rolle lader til at have større strategisk betydning i dag.¹⁸

Opbygningen af intern analysekapacitet hænger også sammen med ændrede rammevilkår. Flere embedsfolk peger på, at besparelser og konsulentstop har øget behovet for at hjemtage analytiske opgaver og opbygge intern viden:

”[Viden] bliver lagret i medarbejderen (...). Hele konsulentstoppet har givet en masse begrænsninger, men der er også noget om, at man [som følge heraf] har fået opbygget en viden i fagkontorene, som måske var blevet udsuget en lille smule tidligere.” *Embedsperson, Styrelsen for Undervisning og Kvalitet*

Det samme ses i Miljø- og Ligestillingsministeriet. Miljøstyrelsen leverer stadig analyser til departementet, men i kølvandet på konsu-

lentstoppet og styrelsens udflytning til Odense i 2018 har departementet hjemtaget flere faglige opgaver og haft fokus på at opbygge flere faglige kompetencer. Som en ansat i ministeriet beskriver:

”Vi har en større grad af faglige eksperter i departementet, end man havde før. Dengang havde man ikke nogen faglige eksperter, så på den måde er det lidt atypisk. Men det samme gør man også i andre faglige ministerier, fordi dels skal man kunne forstå, hvad Miljøstyrelsen skriver, men dels skal man også kunne forstå, hvad interessenterne mener. Det er ret vigtigt at have interessenterne tæt på sig. Så vi har selv ekspertise på tværs af vores områder.”

På denne måde fungerer analyseaktiviteterne i og udenfor analyse- og videnskontorerne som et middel til at opbygge og fastholde viden internt og dermed som et stabiliserende greb i et system, hvor personaleudskiftning og organisatoriske omstillinger er udbredt. Samtidig adskiller det sig ved at være orienteret mod anvendelighed, timing og politisk relevans frem for dyb ressortfaglig specialisering.

Flere embedsfolk understreger, at de efterspørger viden, der i højere grad er orienteret mod praksis, den politiske kontekst og de berørte sektorer. Interne analyseenheder bliver anset for at være bedre til at imødekomme dette behov sammenlignet med eksterne vidensaktører:

”Hvis vi laver et vidensnotat, der skal ud til praksis, så bliver det skrevet med praktikere som målgruppe. (...) Vi er meget tættere på at have en viden om, hvordan man i virkeligheden skal kommunikere ud til den sektor og ramme dem. Når vi historisk har haft Rambøll eller RUC til at gennemføre den samme type opgave, så har vi brugt utrolig mange kræfter på at give kommentarer og hjælpe dem med at skrive på en måde, så sektoren fak-

tisk kan forstå, at det rammer rigtigt.”
Embedsperson, Styrelsen for Undervisning og Kvalitet

Udtalelsen ovenfor illustrerer en vis skepsis blandt embedsfolk i forhold til, om eksterne vidensaktører kan løfte opgaven med at udarbejde faglige produkter til politikudviklingen på en tilfredsstillende måde, særligt når der skal kommunikeres effektivt til en specifik sektor. Denne skepsis vender vi tilbage til som en udfordring i kapitel 4. Rationalet kan samtidig være drevet af den styrkede professionalisering og faglige rolle blandt interessenter omkring ministerierne. Når interessenter rundt om ministerierne rustet sig med analytisk kapacitet og kompetencer til politisk interessevaretagelse, stiller det større krav til embedsværkets evne til at imødekomme og matche interessentindspil på et fagligt solidt grundlag.¹⁹

Endelig kobler flere embedspersoner den analytiske kapacitetsopbygning til et ønske om at skabe et attraktivt fagligt miljø, hvor analytisk arbejde og faglighed bliver en fælles disciplin og ikke kun en specialfunktion. Analytiske ’muskler’ bliver dermed også en måde at professionalisere politikudvikling internt og styrke tiltrækningen og fastholdelsen af dygtige medarbejdere.

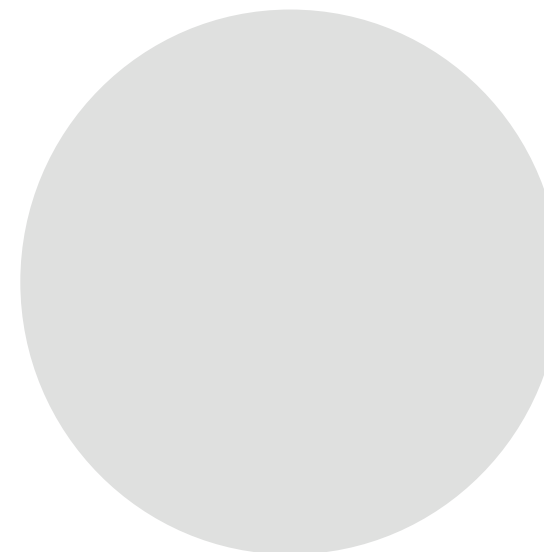
Embedsfolkene beskriver samlet set prioriteringen af intern analysekapacitet som en måde at sikre relevans og oversættelse af forskningsviden, navigere i en presset ressourceramme og opbygge organisatorisk hukommelse, kompetencer og faglighed. Dermed bliver den interne analysekapacitet et svar på både de politiske styringslogikker og de økonomiske realiteter, som betinger fagligheden i centraladministrationen i disse år. Man forsøger at sikre, at man kan følge med i og forme de faglige udviklinger på området, samtidig med at man bevarer en tættere kontrol med processerne for vidensudvikling.

Vi ser altså en udvikling i centraladministrationen, hvor de historisk faglige styrelser forventes at orientere sig mere politisk-taktisk mod regeringstoppen, samtidig med at ministerierne hjemtager vidensopgaver og opbygger større analytisk kapacitet, bl.a. via interne analyse- og videnskontorer. Dermed aktualiseres også en klassisk problemstilling i relationen mellem viden og politik: Hvordan opretholdes kvalitet og bredde i vidensgrundlaget, når ekspertise i stigende grad integreres i de organisationer, der samtidig har ansvar for at udvikle og gennemføre politik? Som fremhævet i international litteratur kræver dette organisatoriske mekanismer, der sikrer plads til kritiske perspektiver og uvildighed i arbejdet med viden.²⁰

I praksis kan disse udviklinger i sammenhæng forskyde den faglige ansvarsdeling, mht. hvordan og hvorvidt politikudvikling baseres på et tilstrækkeligt fagligt vidensgrundlag. En ansat i Styrelsen for Undervisning og Kvalitet understreger vigtigheden af dette:

”Det er vigtigt i et embedsværk, at det er tydeligt, hvem der har ansvar for, at politikudviklingen er baseret på bedst mulig viden. Det er ekstremt vigtigt. (...) Og det synes jeg ikke altid, det er. Nogle gange er det tydeligt, andre gange ikke.”

Hvordan denne overordnede forskydning udfordrer samspillet mellem forskning og politikudvikling, kommer vi nærmere ind på i kapitel 4.



2

Forskningens vej ind i
ministerierne

I dette kapitel har vi fokus på de erfaringer og mønstre, der kendetegner, hvordan forskningsviden bringes i spil i de forberedende faser af politikudviklingen, hvor problemforståelser etableres, og beslutningsgrundlag formes. Det involverer alt fra den daglige sagsbehandling til større reformforberedende forløb. Vi beskæftiger os i mindre grad med politisk vedtagelse, implementering og efterfølgende evaluering, men disse faser forstås som tæt forbundne med de forberedende processer og med betydning for, hvordan forskningsviden anvendes tidligere i forløbet.

Med 'forskningsinddragelse' henviser vi til, hvordan embedsfolk som led i politikudvikling konsulterer og interagerer med forskningsviden, dvs. viden tilvejebragt via systematisk videnskabelig undersøgelse. Forskningsviden indgår som ét input blandt flere i en politikudviklingsproces. Når man på konsulterer forskning og eksperter som et led i at udvikle politik, kan man tale om 'forskningsinformeret politikudvikling'.²¹

KONKLUSIONER

- 🔹 **Forskningsinddragelse er kontekstafhængig og behovsdrevet**
Hvordan og hvornår forskningsviden bringes i spil afhænger i mange tilfælde af sagens karakter – herunder politisk prioritering, tempo og konfliktniveau – frem for faste procedurer. Det giver fleksibilitet i praksis, men gør det vanskeligt at arbejde systematisk med forskningsinddragelse.
- 🔹 **Forskning spiller en central rolle i tidlige faser af politikudvikling**
I de tidlige forberedelsesfaser bruges forskning til at kvalificere problemforståelser og skabe et fagligt grundlag for politikudvikling. Embedsværket udtrykker stor appetit på viden i disse faser, samtidig med at muligheden for at informere problemanalysen med forskning afhænger af de rammer og problemforståelser, som politikere og embedsværk i vid udstrækning etablerer.
- 🔹 **I de sene faser bliver forskningsinddragelsen selektiv og foregår i lukkede rum**
Når løsninger konkretiseres, er handlerummet mere stramt defineret af det politiske mandat, og forskningsviden filtreres gennem interne processer under hensyn til fortrolighed og taktiske overvejelser.
- 🔹 **Relationer og eksisterende samarbejdsformer er afgørende for adgang til viden**
Forskningsinddragelse fremmes i høj grad gennem etablerede relationer, løbende dialog og eksisterende samarbejdsformer. Hvor strukturer for relationer og samarbejde er stærke, bliver inddragelsen mere kontinuerlig og frugtbar; hvor de mangler, bliver den mere tilfældig og vanskelig.

INDDRAGELSE AFHÆNGER AF KONTEKSTEN

Politikudvikling i dag foregår ofte i et politisk rammesat miljø med forlig, konsultation af interessenter, højt tempo og en sammensmeltning mellem forberedelse og implementering som følge af aftaleparlamentarismen. Alligevel er der stor forskel på, hvordan forskningsviden konkret bringes i spil i de konkrete policy-forløb. Som Rambøll konkluderede i 2015, vil behovet for ny viden variere fra sag til sag, og der findes sjældent faste procedurer for faglig kvalitetssikring. Ofte er det op til de enkelte kontorer at vurdere, hvad der vil være relevant og tilfredsstillende at inddrage.²²

At beslutningsprocesserne varierer fra sag til sag er ikke overraskende, når man betragter politikudvikling gennem klassiske beslutningsteorier, som peger på, at denne type processer sjældent følger et lineært forløb. Politiske beslutningsprocesser er snarere præget af flydende deltagelse, multiple inputs, skiftende problemopmærksomhed²³ og pragmatisk kompromissøgen.²⁴ Disse perspektiver afspejles blandt embedspersonerne, som alle blev præsenteret for en simplificeret model for politikudvikling. I modellen inddeles politikudvikling i følgende faser, hvor eksterne påvirkninger løbende kan bidrage:²⁵

1. **Forberedelsesfasen:** Formulering af politisk problemstilling, foranalyse og udarbejdelse af løsninger og beslutningsgrundlag
2. **Vedtagelsesfasen:** Politisk vedtagelse i Folketinget, ministerier mv.
3. **Udmøntningsfasen:** Implementering, evaluering og justering

Embedspersonerne bekræftede, at politikudvikling i praksis er en sammensat proces, hvor de forskellige faser fra forberedelse til udmøntning overlapper og gensidigt påvirker hinanden, og hvor forskningsviden inddrages

i kontekst af sagens politiske karakter, tempo og konfliktniveau. Der er altså ikke en simpel formular at følge, når vi taler om forskningsinddragelse i politikudvikling. Mens dette kan skabe fleksibilitet i praksis, kan det også gøre det vanskeligt for både forskere og embedsfolk at time og tilrettelægge inddragelsen.

TIDLIG POLITIKUDVIKLING: PROBLEMANALYSEN TAGER FORM

Ifølge interviewpersonerne i embedsværket er forskning sjældent startskuddet til en politisk udviklingsproces, men forskningsviden kan spille en væsentlig rolle i opbygningen af et problemfelt, ofte via overvågning af bestemte lovregulerede forhold, større faglige kortlægninger og tværgående analyser. Det var tilfældet i forbindelse med forstadierne til både den grønne trepart og 10-årsplanen på psykiatriområdet. Som en ansat i Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø forklarer, var det forskningsbaserede overvågningsprogrammer og faglige opgørelser, der synliggjorde, at målsætningerne for vandkvalitet ikke blev opfyldt i praksis, samt hvilke påvirkningskilder, der var de mest skadelige for vandmiljøet. Disse forskningsmæssige indsigter lagde forstadierne til den senere politiske prioritering af en grøn trepart. På psykiatriområdet beskrives noget tilsvarende: Kortlægninger, data og ekspertdialoger tydeliggjorde grundlaget og behovet for handling.

Andre gange kommer impulsen til politikudvikling tydeligere fra forskningssiden som i tilfældet med den politiske opmærksomhed på og regulering af 'cocktaileffekter', hvor kombinationen af flere kemiske stoffer kan have samlede eller forstærkede sundheds- og miljøeffekter.. Ifølge en ansat i Ministeriet for Grøn Trepert var det politiske afsæt her forskerkritik af den gængse praksis for at vurdere kemikalier enkeltvis. Diagnosen af et problem behøver

således ikke være politisk stillet eller drevet af interessenter, men kan også bygge på en forudgående forskningsbaseret problematisering og beskrivelse af løsningsmulighederne. Når dette er tilfældet, kan det give et stærkt fagligt afsæt for den videre politikudvikling og være med til at 'binde' den politiske beslutningsproces til en faglig mast, som en ansat fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet er inde på:

”I den politiske proces kan det jo godt være, at man ønsker noget anderledes, (...) men **hvis der findes et stærkt vidensgrundlag, så regner vi konsistent i forhold til grundlaget.** (...) Man kan ikke vælge [vidensgrundlaget] fra, når det først er der.”

Ved højtprioriterede politiske satsninger er der ofte bedre forudsætninger for gennemarbejdede forudgående analyser. Det gælder fx den strategiske indsats for kunstig intelligens i Digitaliseringsministeriet, hvor embedsfolk fik mulighed for at bygge en faglig proces op over længere tid, som en ansat bemærker:

”Vi valgte en tilgang, hvor vi prøvede at gå ud og over længere tid tale med nogen i forskningsmiljøerne, der beskæftigede sig med det her til daglig. (...) Og det var udover, hvad vi ofte vil gøre: stikke fingrene i jorden hos nogle af de store organisationer på erhvervsområdet. (...) **Det er helt klart blevet bedre af at blive løbende valideret og udformet i samarbejde med alle mulige forskellige – både interessenter og faglige eksperter.**”

I disse tilfælde bruges forskningsviden ikke kun som sporadiske input, men som en mere integreret del af politikudviklingen, og medvirker således til at strukturere problemforståelsen. I tråd med Rambølls undersøgelse fra 2015 opleves det, at en mere integreret og systematisk forskningsinddragelse sker i forbindelse med strategiske reformudspil og kontroversielle

problemstillinger, hvor brugen af kommissioner og ekspertgrupper fungerer som centrale formater for at bringe viden i spil.²⁶ På tværs af interviews ser vi betydningen af den politiske signalværdi, herunder risikobilledet, sagens prioritet og i hvilken grad forskningsbaserede input understøtter eksisterende politiske strømninger:

”I det omfang, der kommer en ekspertgruppe og foreslår noget, der også er i overensstemmelse med nogle af de øvrige bevægelser, der er blandt parterne eller politikerne eller andre steder, så får det mere medvind. (...) Det er et input i en samlet beslutningsproces, hvor der er alt muligt andet, der også spiller ind.”
Embedsperson, Styrelsen for Undervisning og Kvalitet

Dette peger på, at forskningsviden først og fremmest får gennemslag, når den kan kobles til en allerede etableret politisk forståelse af problemet. Koblingen mellem forskning og politik afhænger af, hvem der sætter rammen for problemforståelsen, og hvilke perspektiver der anerkendes som relevante. Her kan embedsværket være tilbageholdende med at overlade den tidlige rammesætning af en politisk problemstilling til forskere, som en ansat i Digitaliseringsministeriet siger:

”I mine øjne er det i høj grad os, som skal formulere den politiske problemstilling. Det er min oplevelse, at det vil forskningsverdenen også gerne være med til, men det ligger bare relativt fjernt fra deres virkelighed at skære det til. Det bliver som regel noget, hvor det bliver meget snævert på deres område og svært for os at arbejde med. Men når vi så har defineret en problemstilling, så er det utroligt værdifuldt for os at få den kvalificeret og få input på, hvad der egentlig er på spil her.”

Citatet illustrerer en arbejdsdeling i brugen af forskningsviden: På den ene side anerkendes forskningens potentiale til at styrke problemforståelsen og kvalificere den videre analyse. På den anden side fastholdes det, at rammesætningen af, hvad der politisk er 'problemet', er en opgave, som udføres af politikere og embedsfolk, som tjener ministeren og regeringen. Forskningens rolle bliver dermed først og fremmest at kvalificere, uddybe og legitimere en eksisterende problemforståelse snarere end at definere eller udfordre den grundlæggende rammesætning fra et fagligt perspektiv. Institutionelle formater som kommissioner og ekspertgrupper bliver her centrale mekanismer til at integrere forskningsbaseret viden i beslutningsprocesser på tidspunkter og i former, hvor den er politisk anvendelig.²⁷

SEN POLITIKUDVIKLING: NÅR DØREN STÅR PÅ KLEM

I de sene faser af politikforberedelsen, hvor mulige løsninger skal afgrænses, prioriteres og skrives ind i beslutningsgrundlag og udspil, inddrages forskningsviden fortsat, men ifølge embedsfolkene sker det i mindre grad, på andre præmisser og med en mere afgrænset rolle.

Flere embedsfolk fremhævede eksempler på, hvordan ministerier aktivt engagerer forskningsmiljøer til at opstille og kvalificere løsningsmuligheder. Det gælder fx på klima- og landbrugsområdet, hvor det årlige Klimavirkemiddelkatalog fra Aarhus Universitet fremhæves som relevant af informanter på området. Kataloget består af et systematisk overblik over virkemidler til reduktion af klimagasser i landbruget og opdateres som led i universitetets rammeaftale om myndighedsbetjening. Dertil er brug af rådgivende organer udbredt, fx arbejdsgrupper forankret i fagstyrelserne, hvor forskere sammen med sektorrepræsentanter er med til at forme og videreudvikle de faglige linjer i politiske tiltag.

Samtidig peger interviewene på, at handlerummet og de faglige behov i disse faser ofte allerede er politisk afgrænset. I den situation består embedsværkets rolle i at kvalificere de løsninger, der politisk er i spil. En ansat i Børne- og Undervisningsministeriet beskriver denne rolle således:

“Typisk er løsningerne foreslået på forhånd. (...) Der kan være et katalog af kendte problemstillinger og kendte ønskede løsninger. Så kan vores rolle være at understøtte både problemformuleringen, men også løsningssporet i forhold til, hvad der vil være relevant for problemet.”

Citatet illustrerer, hvordan forskningsviden kan få en rolle i at hjælpe embedsfolk med at nuancere og udfordre politisk accepterede løsningsmodeller. Det bliver særligt tydeligt i situationer, hvor forskningen peger på indsatser, der fagligt vurderes som mest effektive, men politisk vurderes som vanskelige at realisere. Samme embedsperson uddyber dette med et konkret eksempel:

“Det kan for eksempel være noget med, at nogle børn ikke får nok sprogstimulering. Så kunne det jo være, at man skulle lave en forældreindsats. Men samtidig kan det være, at det politiske klima ikke er til at lave forældreindsatser. (...) Så vil løsningerne være afgrænset til daginstitutionerne, fordi det er dér, de politiske ønsker er.”

I sådanne tilfælde bliver forskningsviden brugt til at oplyse om konsekvenser og alternativer inden for det givne mandat snarere end til at udfordre mandatet som sådan:

“Så vil [forskerne] undersøge, om man overhovedet kan det, og om der er noget, politikerne skal være opmærksomme på: Det kan godt være, at I gerne vil det her, men den her løsning vil faktisk være den bedste – sørge for, at de er oplyst omkring det.”

Jo tættere man kommer på konkrete beslutninger og vedtagelse, desto mere selektiv bliver inddragelsen af eksterne aktører, herunder forskningsmiljøer. Flere embedsfolk beskriver eksplicit, at man er meget opmærksomme på fortrolighed og kredsen af bidragsydende personer. Her bliver forskningsinstitutioner ikke nødvendigvis set som neutrale vidensleverandører, men også som aktører med egne interesser og potentielle leverandørroller i det videre forløb. Det skærper forsigtigheden omkring at inddrage dem i arbejdet med et beslutningsgrundlag:

”Vi skal være 100 procent sikre på, at vi har fortrolighed med dem, vi snakker med, fordi det er vigtigt, hvilke overvejelser man går med i det store politiske spil. Og det er ikke noget, vi nødvendigvis skal tale med Gud og hvermand om”. *Embedsperson, Børne- og Undervisningsministeriet*

Dette indebærer, at inddragelsen af eksterne forskningsmiljøer i praksis bliver mere selektiv i de sene faser, og at forskningsviden i højere grad bringes i spil indirekte eller internt på baggrund af allerede kendt viden. Det betyder, at styrelser og interne faglige enheder får en særlig central rolle i at oversætte, udvælge og formidle forskningsviden ind mod departementet:

”Tit er vores notat længere end det, der går videre fra ministeriet og op. Og sådan skal det også være. (...) Det kan godt være, at departementet har spurgt om et bestemt tal. Vi kan egentlig godt levere tallet. Vi vurderer blot, at tallet er ekstremt dårligt. Så vil vi gøre opmærksom på det. (...) Der er de gode til at tage imod og sige, at det kan være, at vi skal have fat i et andet tal, eller at vi skal have belyst tingene på en anden måde, og så spørger de os: Har I andre perspektiver, så vi belyser området bedre og mere retvisende?” *Embedsperson, en styrelse*

I dette interne samspil kan spændinger mellem politisk-taktiske hensyn og faglige vurderinger igen træde tydeligt frem. En ansat i Styrelsen for Undervisning og Kvalitet giver udtryk for dette i forbindelse med en større politisk sag, hvor forskningsviden og politiske ønsker pege- de i modsatte retninger:

”Analysen har været, at der er brug for en mere myndig hånd fra skolens side. Der står vi på noget forskningsviden, som i højere grad handler om børnesynet. (...) Og den viden er bare markant anderledes, end det man politisk gerne vil. Så der kan vi støde på, at vi skal implementere noget, hvor den kæmpestore pulje af viden, som vi har valgt at dedikere os til, siger noget andet.”

Samme embedsperson oplever desuden, at faglige modtryk først virkelig batter, når de samtidig leveres af eksterne aktører på området. Dette illustrerer, hvordan forskningsviden i de sene forberedelsesfaser ikke nødvendigvis mangler, men at faglige argumenter kan være svære at fastholde overfor en modsatrettet politisk linje – et demokratisk spændingsforhold, som Dybvad-udvalget også satte fokus på.²⁸ Dette indtryk bekræftes hos en ansat i Miljø- og Ligestillingsministeriet, som beskriver, at der ikke nødvendigvis er interesse for nye input, herunder forskningsbaserede, når beslutningsprocessen er fremskreden:

”Det er for sent at komme med ny forskning. (...) Her foregår det mere internt på den viden, der allerede eksisterer. Og så kan man efterspørge noget, hvor man ved, at om tre år skal det her evalueres. Og derfor har vi brug for noget forskning til den løbende opfølgning.”

Samtidig peger flere embedsfolk på et mere strukturelt misforhold mellem, hvad de politisk har brug for i faserne omkring udarbejdelse af beslutningsgrundlaget og vedtagelse, og dét som forskningen typisk kan svare på.

En ansat i Digitaliseringsministeriet beskriver dette mismatch som et spørgsmål om forventningsafstemning:

”Jeg tror, vi har en tendens til at sige: Okay, vi har et megakomplekst problem her. Skal vi ikke spørge nogle kloge mennesker om, hvad løsningen kunne være? Og det, vi så ofte kan blive mødt af, er: ”Jamen løsningen, det vil jeg jo gerne give dig, men det ved jeg ikke. Måske skal I gå til problemstillingen på den her måde” (...) Det kan godt være, at man bliver lidt skarpere på, hvad vejen hen mod løsningen kan være. Men vi skal i hvert fald ikke have en forventning om, at man nødvendigvis står med løsningerne, når man indgår i dialogen.”

Adspurgte om hvad man som embedsperson gør, når forskere fx introducerer en ny form for begrebsliggørelse fremfor en konkret løsning, svarer samme embedsperson:

”Jeg tror, at det nogle gange kan være irriterende, at de – i stedet for at reducere – så øger [forskerne] faktisk kompleksiteten. Og det er jo fordi, at det er sådan, verden er. Så der er ikke et ondt ord om det. Men i den verden, vi er i – den politiske verden – kigger man ikke efter at få øget kompleksiteten, men efter hele tiden at forsøge at reducere den, kunne forklare og finde på løsninger. Det bliver vi nødt til at snakke ret åbent om sammen.”

Samlet set peger afsnittet på, at forskningsviden i de sene forberedelsesfaser primært fungerer som et kvalificerende korrektiv af kendte løsninger. I de sene udviklingsfaser bliver forskningens bidrag ofte at tydeliggøre faglige konsekvenser, risici og trade-offs inden for et allerede afgrænset politisk handlerum, og gennemslagskraften afhænger af politisk lydhørhed og plads til faglige modtryk.

EKSISTERENDE ORDNINGER OG RELATIONER SOM GENVEJ

På tværs af interviews ser vi, at dybdegående foranalyser koblet til politikudvikling er undtagelsen snarere end reglen. I hverdagens politik- og lovforberedende arbejde må embedsværket ofte nøjes med mere begrænsede analyser og kortere forløb, hvor der primært er tid til de mest kritiske afklaringer i stedet for dybere og tværgående vidensopbygning i sync med den konkrete policy. Selv når der nedsættes rådgivende organer som kommissioner, der typisk er ”et sted, hvor man har god tid”, ifølge en ansat i Børne- og Undervisningsministeriet, er det vanskeligt at omsætte den faglige kompleksitet i praksis:

”Halvandet år er ikke så lang tid, hvis man først skal stille nogle kloge spørgsmål og derefter lave en litteraturkortlægning, som tager nogle måneder at få nogen til at lave. Og så skal man nå at lave et anbefalingsarbejde. Så er det svært at få presset det hele ind i den tidsramme.”

Arbejdsvilkår præget af korte tidsfrister, komplekst lovmateriale og mange samtidige hensyn, som embedsværket beskriver på tværs af ministerier, reducerer rummet for nye grundige analyser og brugen af disse i realtid. I praksis betyder det, at kontinuerlig sparring og direkte rådgivning fra faglige eksperter får stor betydning for at opretholde faglig kvalitet i politikudviklingen:

”Så ringer man til nogle forskellige for at få et indtryk af, hvad de siger om det. Og hvis de nogenlunde er enige om problemet, så går vi med det. (...) Der er noget hurtighed i det, som skal være til stede, fordi der er et hurtigt tempo inde i centraladministrationen”
Embedsperson, Sundhedsstyrelsen

Denne praksis peger på en form for uformel og hurtig vidensafsøgning, hvor vurderinger baseres på sparring med kendte eksperter frem for selvstændig og systematisk analyse. Denne

form for konsulterende inddragelse bruges aktivt, men i varierende grad på tværs af enheder og ministerier, samtidig med at det generelt gør sig gældende, at man er opmærksom på, hvem der inddrages hvornår i de konkrete forløb. Direkte udveksling og relationsopbygning mellem forskere og embedsfolk sker fx i form af deltagelse i konferencer, netværk og individuel sparring med forskere.

Typisk konsulterer embedsfolkene de eksperter og institutioner, som de i forvejen har kontakt til og samarbejder med. Det hænger bl.a. sammen med behovet for sektorspecifik viden, hensynet til fortrolighed og en relativt begrænset kreds af relevante miljøer på mange områder. Fx har Børne- og Undervisningsministeriet historisk haft et stærkt link med typiske partnere som Danmarks institut for Pædagogik og Uddannelse (DPU) og Danmarks Evalueringsinstitut (EVA):

”Vi giver også input til nogle af EVAs midler og foreslår, at de kigger nærmere på bestemte problematikker. (...) Man ved godt, hvem der sidder i de forskellige forskningsinstitutioner og arbejder lige præcis med vores område”
Embedsperson, Styrelsen for Undervisning og Kvalitet

Samtidig ser vi en opmærksomhed på behovet for faglig bredde. Flere embedsfolk giver udtryk for, at de forsøger at balancere hensyn til forskellige faglige perspektiver, metodiske kompetencer mv. Faglige selskaber og forskningsinstitutionerne bruges til at bistå med rekruttering af eksperter, men gennemgående beskriver embedsfolk rekrutteringen af eksperter som usystematisk og præget af stramme rammer i forløbene.

Nogle embedsfolk har været på deres område længe og opbygget tillidsfulde relationer til forskere, hvilket muliggør løbende udveksling. I Indenrigs- og Sundhedsministeriet er denne form for rådgivning og videnskabelig sparring

delvist institutionaliseret gennem faste sagkyndige rådgivere i de faglige styrelser, der fungerer som interne vidensbrobyggere på udvalgte områder:

”De [sagkyndige rådgivere] er jo ikke velbevandrede i alle forskningsområder, men det kan være, at de kender til noget. Og ud over at spørge dem, så spørger vi selvfølgelig ud i de arbejdsgrupper, vi har til rådighed. Det er sådan, vi samler viden.”
Embedsperson, Sundhedsstyrelsen

Citatet understreger, at eksisterende relationer i sig selv skaber adgang til forskning – og særligt, når de er institutionaliserede. Når forskningsviden er gjort tilgængelig gennem arbejdsgrupper, rådgivere eller faste samarbejder, stimulerer det en mere løbende og kvalificeret brug af viden. Det kan samtidig også sikre kvalitet og effektivitet, sammenlignet med hvis embedsfolkene selv skulle varetage selvstændig litteratursøgning og vurdering. Denne betydning af relationer og adgang til løbende sparring genfindes også i vores kortlægning af udenlandske mekanismer og modeller for videnskabelig rådgivning, som peger på, at rettidig og anvendelig rådgivning i praksis ofte afhænger af tætte, tillidsbaserede relationer mellem embedsværk og vidensmiljøer.²⁹ Samtidig indebærer denne praksis en tendens til at trække på de samme forskere og miljøer igen og igen, hvilket vi vender tilbage til senere i dette kapitel og i kapitel 4.

En mere formaliseret udgave af denne relationelle vidensadgang findes i ordninger for forskningsbaseret myndighedsbetjening og sektorforskning.

Det er ikke alle ministerier, der har rammeaftaler om forskningsbaseret myndighedsbetjening. Blandt dem, der indgår i nærværende analyse, gælder det Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Miljø- og Ligestillingsministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og Ministeriet for Grøn Trepert.

HVAD ER FORSKNINGSBASERET MYNDIGHEDSBETJENING?

Forskningsbaseret myndighedsbetjening kan defineres som: *”en fællesbetegnelse for en række forsknings-, rådgivnings-, beredskabs- og monitoreringsydelser, som universitetet udfører for offentlige myndigheder”*.³³ Myndighedsbetjening er tæt knyttet til sektorforskning forstået som *”offentligt finansierede forskningsaktiviteter, der udføres inden for en afgrænset sektor af den offentlige forvaltning med sigte på at tilvejebringe et vidensgrundlag for sektorens udvikling”*.³⁴ Myndighedsbetjening er en sektordrevet ordning, der skal sikre, at forskningsinstitutioner opbygger kapacitet på sektorspecifikke områder, og at myndigheder har formel adgang til viden og ydelser fra disse miljøer.

Som følge af sammenlægningerne mellem sektorforskningsinstitutioner og universiteter i 00’erne blev myndighedsbetjening forankret som opgave hos universiteterne. Ordningen reguleres gennem fireårige rammeaftaler, som fastsætter det overordnede samarbejde mellem ministerier og universiteter med afsæt i Uddannelses- og Forskningsstyrelsens retningslinjer.³⁵ Under rammeaftalen udarbejdes typisk ydelsesaftaler, som beskriver et sæt prioriterede faglige områder, og årlige arbejdsprogrammer, der beskriver konkrete projekter, leverancer og tidsrammer.

Både op til sammenlægningen i 00’erne og i sin nuværende form har myndighedsbetjening været genstand for løbende diskussioner og kritik.³⁶ Diskussionerne har især handlet om, hvordan man balancerer ministeriernes behov med universiteternes forskningsfrihed og langsigtede faglige udvikling. Det seneste eftersyn af området pegede desuden på opmærksomhedspunkter i den praktiske drift af ordningen og kvalitetssikring af opgaver samt områdets økonomiske grundlag.³⁷

De tre grønne ministerier står for ca. 90 % af den økonomiske ramme for myndighedsbetjening.³⁰ Dermed er det især disse ministerier, som kan karakteriseres ved brug af modellen. Andre ministerier har lignende adgange til forsknings-, monitorerings- og rådgivningsydelser, men i en anden form. Det kan være via sektorforskningsinstitutter under sektorforskningsloven, forskningsinstitutioner med egen lovgivning eller uafhængige ekspertorganer som fx Klimarådet.³¹ Med aftaler om myndighedsbetjening og andre kanaler for sektorforskning er der en klar ramme for systematisk relationsopbygning til og træk på udvalgte forskningsmiljøer. Det fremgår tydeligt blandt involverede embedsfolk, at der indenfor disse rammer er tætte og tillidsfulde samarbejder, som muliggør både hurtig rådgivning og mere strategisk vidensopbygning over tid:

”Vi vurderer og prioriterer hele tiden, og det gør vi jo tit på grund af den politiske situation (...) I nogle situationer kan vi have behov for at tale med [forskerne] hurtigt for at understøtte politiske forhandlinger.”
Embedsperson, Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø

”Hvis det er noget, vi har behov for at blive klogere på og har lidt længere aftræk til at arbejde med det, så vil man kunne sætte det på som et projekt på rammeaftalen. Fx hvis det er en politisk dagsorden, vi kan se, kommer til at vare i nogle år. Det er den rigtige måde at gøre det på, hvis vi ikke har et mere oplyst beslutningsgrundlag i forvejen. Mere typisk vil det jo være med et kortere aftræk.”
Embedsperson, Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Den direkte og løbende form for rådgivning via etablerede ordninger giver altså en relevant fleksibilitet til samarbejdet ifølge flere embedsfolk. Samtidig ser vi i undersøgelsen, at denne type adgang til forskning og forskningsbaseret rådgivning er ujævnt fordelt på tværs af mini-

sterier.³² Hvor nogle områder er begunstiget af stærke forskningsmiljøer og institutionaliserede ordninger, står andre ministerier og politikområder med mere fragmenterede forskningslandskaber og færre institutionaliserede kontaktflader:

”Vi har jo nogle idéer, men der er også en forskerverden. Det finder man ud af, når man dykker lidt ned i det. Der er faktisk nogen, der har siddet og beskæftiget sig med elementer af det her. Og lige pludselig dukker der et par navne op. Skal vi ikke tage en snak med dem? Og der kommer nye perspektiver. Jeg ved ikke, om der kommer løsninger, men der bliver jo etableret et eller andet fællesskab om en problemstilling, som er helt reel og supersvær. Og jeg synes helt ærligt, at eksemplerne på det er for få.”
Embedsperson, Digitaliseringsministeriet

På uddannelsesområdet fremhæver flere embedsfolk ligeledes, at der mangler velkonsoliderede forskningsmiljøer på relevante dele af politikområdet, hvilket fører til et felt, hvor miljøerne er fragmenterede, metoderne uensartede og kontaktfladerne mindre institutionaliserede.

Set på tværs af materialet tegner der sig en vigtig pointe: Adgangen til forskningsviden i politikudviklingen er i høj grad struktureret af relationer, institutionelle rammer og organisatorisk kapacitet. Hvor disse er stærke, bliver forskningsinddragelsen mere kontinuerlig, fleksibel og kvalificeret; hvor de er svage, bliver den mere tilfældig, personafhængig og sårbar. Implikationerne af denne skævhed udfolder vi i kapitel 4.

3

Embedsværkets afvejning af
viden

I dette kapitel har vi særligt fokus på, hvad embedspersoner vurderer som viden af høj kvalitet, og hvordan de kvalitetssikrer viden som en del af deres faglige forpligtelse. Spørgsmålet er centralt, fordi embedsværket i sin funktion skal *”lade sig lede af, hvad de anser for fagligt rigtigt”*, som det formuleres i Kodex VII.³⁸

I kapitlet tager vi afsæt i, at organisationer og sektorer kan være præget af forskellige evidenskulturer, som former, hvad der opfattes som gyldig og anvendelig viden, og hvordan viden produceres, fortolkes og bringes i spil i beslutningsprocesser – evidenskulturer, som bunder i fælles strukturer, normer, praksisser og forståelser i den givne kontekst.³⁹

Med dette udgangspunkt ser vi nærmere på, hvilke kriterier embedsfolk lægger til grund for afvejning af faglige input, og hvilke aktører de trækker på i arbejdet med at kvalificere det faglige grundlag for politikudvikling. Det giver et dybere grundlag for at forstå, hvordan forskningsviden vurderes og bringes i spil med de rammevilkår, arbejdsformer og relationer, vi beskrev i de forudgående kapitler.

KONKLUSIONER

▶ **Videnskulturer former brugen af viden**

Synet på viden varierer på tværs af departementer, styrelser og sektorer. Forskellene afspejler både organisatoriske roller, fagtraditioner og de problemer, der arbejdes med. Her er departementerne og styrelserne især forskellige i forhold til, hvor eksklusive deres tilgang til viden er.

▶ **Kvalitetssikring er en situeret praksis frem for en standardiseret proces**

Der findes sjældent faste procedurer for kvalitetssikring. I stedet arbejder embedsværket med tilbagevendende greb som intern vurdering, ekstern sparring og løbende tryktest af viden, der er tilpasset den konkrete sag.

▶ **Begrænset faglig kapacitet udfordrer i en kompleks videnshorisont**

Vurdering af videnskabelig kvalitet opleves som ressourcekrævende og komplekst. Ministerier er afhængige af stærke fagstyrelser og eksterne vidensaktører til at vurdere og sammenholde forskningsbaserede bidrag. Men deres muligheder for at foretage denne kvalitetssikring fremstår begrænsede.

▶ **Videnslandskabet er blevet bredere og mere konkurrencepræget**

Interesseorganisationer og tænketanke spiller en større rolle som vidensleverandører og indgår på andre præmisser i politikudvikling end forskningsinstitutioner, særligt i kraft af deres kompetencer og adgang til beslutningsprocesser. Forskning fastholder dog en særskilt position som en kritisk og autoritativ stemme.

▶ **Oversættelse og timing er afgørende for den oplevede relevans af viden**

Relevansen af viden afhænger i høj grad af timing, format og anvendelighed. Aktører, der kan levere hurtigt og målrettet, opnår ofte større gennemslag. Det øger kravene til forskningsinstitutioner om at bidrage aktivt til at kvalificere og kontekstualisere viden i politiske beslutningsprocesser.

SØGEN EFTER EVIDENS OG KVANTIFICÉRBARHED I DEPARTEMENTERNE

Mange embedsfolk giver udtryk for, at viden af høj kvalitet består i, at flere videnskabelige studier eller rapporter peger i samme retning, og at der foreligger et solidt overblik over den eksisterende forskning. Embedsfolk ansat i departementerne markerede sig særligt ved at fokusere på disse karakteristika som udtryk for et mere hierarkisk syn på viden og 'evidens'. Som en ansat i Digitaliseringsministeriet pointerer, er det nødvendigt at kunne skelne mellem enkeltstående beretninger og evidens:

”Vi bliver nogle gange præsenteret for fuldkommen forfærdelige historier om folk, der er blevet manipuleret af en kunstig intelligens, som har taget deres eget liv. Så er der nogle, som laver slutningen, at kunstig intelligens har en negativ indflydelse på mennesker, der bruger det. Sådan betragter jeg det ikke (...) Der er jo ikke på nuværende

tidspunkt evidens for, at kunstig intelligens skader befolkningen generelt. (...) Jeg betragter i høj grad evidens som noget, hvor man har haft et eksperiment, som man har kunnet køre tilstrækkeligt mange gange, eller hvor man har haft en tilstrækkeligt stor gruppe i undersøgelsen. Det er min forståelse af evidens.”

Denne forståelse af evidens hænger tæt sammen med evidenshierarkiernes logik, hvor studier rangeres efter deres evne til at fastslå generelle sammenhænge. I denne optik vægtes metaanalyser, eksperimenter og kvantitative studier højt, fordi de muliggør generalisering og sammenlignelighed.

Orienteringen mod en mere hierarkisk evidensforståelse er tæt knyttet til departementernes rolle i den politiske styringskæde, hvor viden skal kunne danne grundlag for brede politiske beslutninger og indgå i vurderinger af samfundsøkonomiske konsekvenser. De departementsansatte gav særligt udtryk for en

opmærksomhed mod, at et usikkert eller misvisende vidensgrundlag kan skabe betydelige risici i politiske forhandlinger og medføre utilsigtede konsekvenser for de parter, der berøres af den vedtagne politik:

”Jeg tror ikke, vi er bange for at sende ministeren op på en ølkasse og sige, nu vil jeg gerne gøre det her, og så står der nogen, der er uenige. Det må de jo gerne være (...) Det, vi gerne vil undgå, er at lave en politik, hvor der så bagefter kommer nogen med viden, som siger: ”Den politik, du laver nu, har en direkte skadelig effekt for den gruppe, du i virkeligheden prøver at beskytte.”
Embedsperson, Digitaliseringsministeriet

Her spiller Finansministeriet en central rolle som kvalitetskontrol, hvilket forstærker efterspørgslen efter viden, der kan kvantificeres og omsættes til økonomiske beregninger:

”I det forberedende policy-arbejde vil vi typisk have en dialog med sagsbehandlere i Finansministeriet, som sidder på vores paragrafområde. (...). Hvis der skal laves et udspil, er der én fra Finansministeriet, der kigger på vores konti på finansloven og på vegne af Finansministeren stiller kritiske spørgsmål, typisk med sådan en budgetbisse-tilgang. Og så får vi et dokument tilbage med kommentarer: ”Hvad er belægget for dét og dét?”
Embedsperson, Børne- og Undervisningsministeriet

”Vi har jo hele tiden en løbende dialog med Finansministeriet om den viden, vi opnår. Hvor sikker er den? Der er typer af studier, som giver hypoteser eller indikatorer, og så er der typer af undersøgelser, som har mere karakter af et kontrolleret eksperiment. De kontrollerede eksperimenter kan vi bedre regne samfundsøkonomiske konsekvenser ud fra på sigt.”
Embedsperson, Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Finansministeriet fungerer altså som en aktør, der stiller krav om belæg og dokumentation på baggrund af deres ressortfaglighed, som især informeres af økonomisk viden. På den måde former Finansministeriet, hvilken viden der anses som legitim undervejs i politikudviklingen i andre fagministerier, samt når sager bringes op i regeringsudvalgene.⁴⁰

Denne orientering betyder, at kvantitative data ofte får en særlig status i departementernes arbejde. Det er typisk kvantitative data, der driver den faglige rammesætning og videre politikudvikling i ministerierne. Dels ses kvantitative data som mere egnede i en politisk kontekst, og dels opleves de som mere tilgængelige i en travl hverdag med knappe ressourcer. Her er den uddannelsesmæssige sammensætning i departementerne ikke uden betydning, eftersom politolog- og økonomuddannede udgør en stor del af medarbejderstaben, især i ledelseslagene.⁴¹

En embedsperson i Børne- og Undervisningsministeriet fremhæver, at kvantitative data er ”ikke-anekdotisk viden”, og at viden ideelt set bør være produceret i eksperimenter i et relevant miljø, der kan overføres til en dansk kontekst. Videre i interviewet pointerer embedspersonen dog, at mere værdirelaterede aspekter såsom dannelse ikke lader sig kvantificere på samme måde som andre aspekter:

”Grundlæggende er det en udfordring, at især børne- og skolepolitik har et mere dannende perspektiv og formål, som er svære at kvantificere i en karakter, national test, sprogvurdering eller trivselsmåling. Det er en udfordring, vi arbejder under.”

Vi ser altså et spændingsforhold i måden, nogle departementsansatte relaterer til viden: Kvantitative data og evidens anses som foretrukne vidensformer, men flere anerkender også, at den type viden ikke altid er mulig at tilvejebringe. De departementsansatte fremhæver desuden, at kvalitative indsigter kan være vigtige

HVAD ER EVIDENS?

Begrebet evidens kan defineres som faktuel viden opnået gennem observation eller eksperimenter, som understøtter en konklusion.⁴² Men hvad der tæller som 'faktuel' og 'viden' er i sig selv genstand for fortolkning og diskussion.⁴³

Betydningen af evidens forbindes historisk med 'evidenspyramiden', hvor undersøgelsesdesign og metoder rangordnes efter styrke. Traditionelt placerer man øverst metaanalyser og systematiske reviews, som sammenligner resultater fra flere studier for at anslå effektstørrelsen og evidensgrundlaget på et givent område. Dernæst placeres enkeltstående eksperimentelle forsøg, hvor deltagere tilfældigt fordeles til interventions- og kontrolgrupper for at teste årsagssammenhænge. Dernæst finder vi kohorteundersøgelser, og længst nede finder vi bl.a. casestudier.

En sådan hierarkisk evidensforståelse har rødder i medicinsk forskning, men har fx også vundet indpas i dele af socialområdet. Evidenspyramiden giver et system til vurdering af forskningskvalitet, men kritikere fremhæver, at en eksklusiv tilgang til spørgsmålet om evidens kan underminere værdifuld viden og fortrænge overvejelser om, hvilken form for viden der er relevant hvornår.⁴⁴

ge for nuancering af problemforståelser og udvikling af løsningsbilleder. Kvalitative metoder og data er dog mere uvante i arbejdsgangene, og de har svære kår i forhold til de førnævnte krav om kontrollérbart belæg og generaliserbarhed:

”De kvalitative data vil ofte blive meget mere udfordret: Hvem har man lige spurgt, og hvordan har man lige afdækket det? Og så kan Finansministeriet komme og spørge ind til det (...). Men det kommer lidt an på, hvad det er, og hvor følsomme områderne er. Hvis det er et større kvalitativt studie, så kan det godt være, man faktisk synes, der virkelig er noget i det, og så bliver det ikke bare skudt ned med det samme.”
Embedsperson, Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Brug af kvalitativ viden kræver altså, at embedsfolkene forsvare det på anden vis, som en anden ansat i Indenrigs- og Sundhedsministeriet udtrykker:

”Der er plads til kvalitative ting, men vi er måske lidt mere omhyggelige med, hvor meget vi forlader os på det. Vi deklarerer og siger, at der er gennemført undersøgelser inden for de her rammer, som indikerer sådan og sådan. Vi er ret påpasselige med, hvordan vi beskriver sikkerheden af resultaterne, alt efter hvor stærke og omfattende studierne er.”

Samlet set peger analysen på, at departementernes videnskultur er præget af en relativt eksklusiv tilgang til viden, hvor bestemte former for evidens – særligt kvantificerbar, generaliserbar og eksperimentelt baseret viden – har bedre forudsætninger for at blive anerkendt og anvendt. Dette hænger sammen med departementernes rolle i den politiske styringskæde og de krav, der stilles til dokumentation, styring og beslutningsgrundlag.

STYRELSESNES FAGLIGE PRAKSISORIENTERING

Blandt embedsfolk i styrelserne ser vi en bredere forståelse for faglig kvalitet. I flere interviews med styrelsesansatte fremhæves en større åbenhed over for forskellige typer af data, herunder kvalitative, og en bredere forståelse af, hvad der kan betragtes som viden af høj kvalitet.⁴⁵ Denne tilgang hænger sammen med, at styrelserne befinder sig tættere på implementeringen og den praktiske kontekst, hvor evidenshierarkier eller isolerede effektmål ofte ikke giver et tilstrækkeligt grundlag. Som en ansat i Sundhedsstyrelsen formulerer det:

”Hvis man skal ud at lave nogle politikker og initiativer til kommunerne, som forbedrer børns trivsel eller deres sundhed, så kræver det ofte en kombination af forskellige ting. Og hvad virker bedst? Det virker i kombination, og der kan være mange aktører involveret. **Ude i samfundet kan vi ikke læne os ind i randomiserede og kontrollerede forsøg. Det er ofte ikke muligt eller etisk forsvarligt at gøre. Og derfor går man galt i byen, hvis man insisterer på at holde fast i den klassiske evidenspyramide. (...) Jeg har hørt nogen sige: Nu skal vi finde ’den aktive ingrediens’ i forhold til en samfundsmæssig problemstilling. Men du kan ikke bare give samfundet en pille.**”

Udsagnet peger på en grundlæggende erfaring i styrelserne: Samfundsmæssige problemstillinger kræver samspil mellem flere indsatser, aktører og kontekster, hvilket gør det vanskeligt at anvende klassiske evidenshierarkier uden tilpasning.

Styrelsernes rolle som bindeled mellem departement og praksis afspejles også i deres tilgang til viden. Flere embedsfolk beskriver en bevidst strategi om at kombinere forskellige datakilder og vidensformer. En ansat i Styrelsen for

Undervisning og Kvalitet beskriver, at de opererer med både *”state of evidence”*, den bedste forskningsviden, og *”state of field”*, den bedst tilgængelige praksisviden fra feltet.

Styrelsernes tilgang kommer også til udtryk i en bevidsthed om risikoen for at forenkle eller overfortolke evidens i politikudvikling såvel som i rådgivning:

”Jeg oplever, at ordet ’evidens’ nogle gange bliver brugt til at lukke en diskussion. Der kan godt være evidens for, at noget virker, men effekten kan være meget lille. Især på beskæftigelsesområdet ser man tiltag med statistisk signifikante, men marginale effekter – og alligevel bliver det præsenteret som løsningen.”
Embedsperson, Sundhedsstyrelsen

”Vi er gået væk fra evidensbegrebet, fordi det sætter så mange ting i gang. Nogle har en meget snæver forståelse af, hvad evidens er. Vi har altid arbejdet med forståelsen af den bedst tilgængelige viden og har haft en ret pluralistisk tilgang til viden. Viden kan både være kvalitativ og kvantitativ, og det kan basere sig på forskning, men også systematiske erfaringer og analyse af vores data.”
Embedsperson, Styrelsen for Undervisning og Kvalitet

Samlet set er styrelsernes videnskultur i høj grad formet af deres placering mellem praksisaktører og det mere politisk orienterede departement. Deres bredere vidensbegreb og den pragmatiske tilgang til spørgsmål om evidens afspejler tilpasning til kontekster, hvor viden sjældent optræder i hierarkiske former.

Det betyder også, at vurderingen af kvalitet bliver mindre entydig. Når viden kan tage flere former og er situationsbestemt, kræver det løbende faglige afvejninger og en eksplicit refleksion over, hvordan forskellige vidensformer vægtes i den konkrete sammenhæng. Dette kan relateres til Danmarks Forsknings- og Innova-

tionspolitiske Råds arbejde med kommunernes adgang til forskning, hvor der efterlyses et nyt praksisorienteret og missionsdrevet paradigme for kvalitetsvurdering af velfærdsrelateret forskning og innovation.⁴⁶

SEKTORSPECIFIKKE VIDENSKULTURER

Foruden de forskellige videnskulturer i hhv. departementer og styrelser ser vi relevante forskelle indenfor ressort- og sektorområder. Disse forskelle hænger tæt sammen med sektorernes institutionelle rammer, fagtraditioner og de typer af problemstillinger, der arbejdes med.

Til spørgsmålet om evidens udtaler en embedsperson i Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at *”evidens er konge på det her område”*. Med ”evidens” peger vedkommende på et stærkt forskningsmæssigt belæg i form af systematiske evidensoversigter og kontrollerede forsøg. Informanten trækker i interviewet en parallel til socialområdet og vurderer, at et stærkt evidensgrundlag på sundhedsområdet giver bedre mulighed for at udmønte politik:

”[S]å har du også en løftestang til at stille håndfaste krav, mens hvis evidensen er svagere på fx socialområdet, så ender det politiske initiativ i højre grad med at være en anbefaling eller en minimumstandard, hvor man kan sige, at det efterlader en væsentlig større grad af implementeringsfrihed for myndighedsansvarlige. På sundhedsområdet ser vi, at der er en kræftpakke, du skal igennem inden for 14 dage, og når du har gjort det, så skal du nå noget nyt inden for 14 dage. Der er meget mere håndfasthed og en ensartethed i de krav, vi stiller ud mod sundhedsvæsenet.”

Miljø- og fødevarerområdet og til dels sundhedsområdet markerer sig i undersøgelsen ved, at vurderingen af videnskabelig kvalitet er tæt forbundet med klare standarder og procedurer

for viden og dokumentation. På miljø- og fødevarerområdet skyldes det ikke mindst, at politik inden for disse områder er underlagt krav fra EU. En ansat i Miljø- og Ligestillingsministeriet giver udtryk for, at internationale standarder fungerer som en rettesnor for, hvordan man anskuer forskning og forskningsbaseret rådgivning:

”Der er uendelige publikationer af ting, som ikke følger nogen som helst guidelines, og som bare viser et eller andet for at problematisere stoffets egenskaber. Og så må vi altid ende med at sige: Jamen, der er ikke nogen af de studier, der følger de internationale standarder.”

Der er imidlertid ikke internationale standarder inden for alle ressortområder, og derfor ser rammesætningen for faglige kvalitetskriterier også forskellig ud mellem ministerierne. I undersøgelsen ser vi, at Digitaliseringsministeriet og til dels Børne- og Undervisningsministeriet i mindre grad har fastlagte standarder at styre efter. Her bliver vurderingen af viden i højere grad situationsbestemt og forankret i den konkrete beslutningsproces:

”I min verden er der rigtig mange drøftelser af det gode argument. Alle insisterer på, at det gode argument skal nedfældes på papir, og summen af argumenter for og imod må så være det, der fører til en beslutning. Her taler vi typisk om mere logisk prægede argumenter end evidensbaserede argumenter. (...) Onde tunger vil sige, at der er sådan rimelig meget ’von hørensagen’ i politikudviklingen. Det ved jeg ikke, om er rigtigt. Alle steder gør man sig umage for at sætte skub på en udvikling i den retning, man oprigtigt tror på.”
Embedsperson, Digitaliseringsministeriet

I disse sammenhænge får argumentation, plausibilitet og timing større betydning, og vurderingen af viden er mindre bundet til faste metodiske standarder. Samtidig peger flere

embedsfolk indenfor disse områder på, at vidensgrundlaget ofte er fragmenteret, og at der sjældent findes entydige, stærke studier. Som en embedsperson i Styrelsen for Undervisning og Kvalitet siger:

”Du vil ofte stå i en situation, hvor vidensgrundlaget er fragmenteret, og hvor der ikke er en hel række af studier af høj kvalitet. Måske er der slet ingen studier, der er lavet i en dansk kontekst.”

Dermed bliver man som embedsperson tvunget til at gentænke kvalitetskriterierne og lede efter flere mulige løsninger, som alle er fagligt begrundede uden at basere sig på en entydig forståelse af evidens:

”Hvis man nu skulle se på en ny finansieringsmodel for ungdomsuddannelserne, ville der næppe være ét entydigt fagligt svar, som ville trumfe alle andre. Det betyder ikke, at alt er relativt. Men du kan etablere et fagligt grundlag for flere forskellige løsninger. Inden for en rimelig ramme vil man altså kunne argumentere for flere fagligt holdbare muligheder.”
Embedsperson, Børne- og Undervisningsministeriet

Samlet betyder det, at kravene til og forståelsen af ’god viden’ varierer betydeligt på tværs af ministerier med udgangspunkt i deres tilknytning til bestemte sektorer og med konsekvenser for, hvordan forskning kan bringes i spil.

KVALITETSSIKRING I KRYDSET MELLEM FAGLIGHED, RELEVANS OG LEGITIMITET

Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd pegede i sin opsummering af Rambølls sammenlignelige undersøgelse fra 2015 på to gennemgående parametre i embedsværkets faglige kvalitetssikring: videnskabelig kvalitet og politisk relevans. Her konkluderede rådet, at

”ministerierne i Danmark generelt ikke adskiller kvalitet og relevans i vurderingen af den tilgængelige forskningsbaserede viden”.⁴⁷ Denne observation genfindes i nærværende analyse. Kvalitetssikring fremstår i interviewene som en løbende afvejning mellem flere hensyn, hvor faglig kvalitet, politisk anvendelighed og beslutningsbehov er tæt sammenvævet.

Denne sammenkobling af kvalitet og relevans er knyttet til embedsværkets rolle i ministerbetjeningen qua Kodex VII.⁴⁸ Som det også er beskrevet af politologen Amalie Trangbæk, balancerer embedsværket systematisk politisk lydhørhed med faglighed, fx ved at udfordre politiske prioriteringer og opstille implikationer af forskellige beslutninger.⁴⁹ I praksis betyder det, at kvalitet og relevans ofte flyder sammen: viden, der er politisk anvendelig, tillægges større vægt, mens viden af høj faglig standard kan få mindre gennemslag, hvis den ikke opleves som relevant i den konkrete kontekst. Dette udsving til fordel for politiske argumenter genfindes, når man spørger et repræsentativt udsnit af det danske embedsværk, hvor der især er forskel mellem, om man spørger en leder i departementet eller en sagsbehandler i styrelsen.⁵⁰

Samtidig er kvalitetssikring kendetegnet ved fraværet af faste procedurer, hvilket Rambøll også konkluderede i 2015.⁵¹ Fremfor klare procedurer beskriver flere embedsfolk, hvordan man nærmere arbejder med et sæt af mulige greb, som tages i brug ad hoc, fx ved at faglige eksperter i styrelsen får mulighed for at kvalitetssikre initiativpapirer og analyser eller brug af arbejdsgrupper. Selvom enkelte ministerier anvender egne eller internationale standarder til at vurdere viden, er selve kvalitetssikringsprocesserne langt fra standardiserede. Denne fleksible tilgang bliver særligt udfordret i sager, hvor evidens på området er uklar eller peger i flere retninger.

Selv om flere embedsfolk fremhæver, at faglig uenighed kan være værdifuld, stiller det bety-

delige krav til organisationens evne til at håndtere og afveje modstridende viden – som nedenstående citater peger på:

”Det er svært at vurdere, ikke validiteten, men hvor god den her forskningsartikel er overfor den her. De siger måske noget forskelligt. Hvordan kan jeg vide, at den her er bedre end den her? Og er den det? Eller er det to lige gode undersøgelser, som bare viser to forskellige ting? (...) Her er vi i virkeligheden stadigvæk ved at finde vores ben.”
Embedsperson, Digitaliseringsministeriet

”Dybest set er det jo almindelig videnskabelig metode, der skal til for at sikre, at det er et godt projekt. Det er selvfølgelig nyttigt med en styrelse, som formodes at have større indblik i, hvordan man vurderer det her type forskning eller fund. Men det er altså også relativt nyttigt, at der er nogle mennesker i departementet, der har en idé om, hvordan man læser det. Det kan godt være, at ens faglighed bliver udvandet, efterhånden som tiden går i departementet. Det er ikke nødvendigvis evnen til at vurdere, hvad der skal til, før man kan stole på et stykke forskning, der forsvinder. Men man mister overblikket over, om der findes andre gode kilder eller forskningsresultater.”
Embedsperson, Miljø- og Ligestillingsministeriet

I denne sammenhæng spiller styrelserne en central rolle. Styrelser er tiltænkt at besidde den faglige kapacitet og kontekstforståelse, der gør det muligt at kvalificere vurderingen af forskningsviden, hvilket departementerne typisk ikke har ressourcer eller viden til at løfte alene. Men styrelserne er selv afhængige af ekstern faglighed til at vurdere videnskabelig kvalitet, som en ansat i Styrelsen for Undervisning og Kvalitet understreger:

”Det er jo ikke vores metier at bedrive forskning og følge med i forskning. Så både

for at skabe legitimitet omkring vores processer og produkter har vi brug for rådgivning.”

Mens Rambøll i 2015 fremhævede, at ministerierne og embedsfolkene prioriterer at være opdateret på den nyeste nationale og internationale viden, ser vi i denne undersøgelse et langt mere nuanceret billede, hvor embedsfolk giver udtryk for, at embedsværket i stigende grad må trække på eksterne aktører for både at tilvejebringe og vurdere viden. Dette er en udfordring, vi udfolder i næste kapitel, og en del af baggrunden for brugen af ekspertudvalg og andre typer rådgivningsorganer i nyere tid. På trods af at brugen er blevet mere strategisk over tid, har disse organer fået en funktion i at komplementere den interne kapacitet.⁵²

I denne kontekst giver det mening, at forskningsinstitutioner og forskere fremhæves som en central kilde til faglig autoritet og kvalitetssikring. Forskningens rolle rækker, ifølge embedsværket, videre end selve vidensproduktionen. Interviewene vidner samlet om, at man i praksis efterspørger faglig præcision, oversættelse og en form for institutionel validering, hvor forskningsinstitutioner fungerer som en ekstern autoritet:

”Vi har et super godt blik for, at det er meget kompliceret stof. Og at vi grundlæggende bevæger os hen et sted, hvor det er svært at slå to streger under. Der skal ikke skal flyttes mange kommaer, før man ændrer effekten af udtagning af lavbundsjord fx. Den kompleksitet forstår og rummer vi enormt godt herinde. **Vi afkræver ikke sådan nogle meget håndfaste svar, men vi siger til universiteterne, at hvis I laver noget forskning, så må I også kunne vurdere, om det er noget, vi kan lave politik på. Det må jo være universitetet, der skal levere den legitimitet (...). Vi leder hele tiden efter legitimitet fra institutionerne. Fordi vi ved godt, at vi**

ikke kan kontrollere de enkelte forskere, og det har vi heller ikke interesse i.”
Embedsperson, Miljø- og Ligestillingsministeriet

Forskningens funktion bliver dermed udvidet til at fungere som et legitimationsgrundlag, der kan kvalificere beslutninger i kontekster præget af usikkerhed. Kvalitet bliver således også et spørgsmål om, hvordan viden formidles, rammesættes og anvendes ansvarligt i en politisk kontekst:

”Kvalitet hos os handler også meget om at deklarere den viden, vi har, rigtigt. Lad være med at kalde noget en effektevaluering, hvis det ikke er en effektevaluering”
Embedsperson, Styrelsen for Undervisning og Kvalitet

Samlet peger interviewundersøgelsen på, at kvalitetssikring i embedsværket er en situationsbestemt øvelse, hvor faglige kriterier, politisk relevans og organisatoriske vilkår kobles sammen. Kvalitet vurderes især i relation til, om viden kan anvendes, forsvares og omsættes i en konkret beslutningskontekst. Dermed bliver kvalitetssikring i høj grad et spørgsmål om dømmekraft, oversættelse og løbende tryktest af viden i samspil mellem intern kapacitet og eksterne vidensaktører.

ET VIDENSLANDSKAB I FORANDRING

Embedsfolk beskriver forskningsviden som mere robust, systematisk og gennemarbejdet end mange andre former for viden, der cirkulerer i politikudvikling. Som en ansat i Børne- og Undervisningsministeriet formulerer det, er forskningsverdenens ”*langsommelighed*” ikke en fejl, men et grundvilkår med egen værdi, ligesom ministeriernes ”*hurtighed*” er det.

Ud over den faglige ekspertise lægger embedspersonerne stor vægt på forskernes evne til at forstå de politiske og administrative ram-

mer, som den faglige rådgivning skal forholde sig til. Her indikerer undersøgelsen, at embedsfolk i praksis oftest trækker på de forskere, som de allerede kender fra tidligere samarbejder, og som derfor kender til de politiske spilleregler, som forskningen skal tale ind i:

”Vores udgangspunkt vil være at imødekomme gode forslag. Men vi har nogle tidsmæssige og økonomiske rammer, der gør, at man ikke kan imødekomme det hele. (...) Og der er nogle eksperter, der måske er bedre – eller gerne vil spille med på det – mens andre forskere siger, hvad de synes er bedst ud fra deres synspunkt – uagtet den politiske eller praktiske virkelighed.”
Embedsperson, Styrelsen for Undervisning og Kvalitet

I forlængelse heraf opleves det af flere som risikofyldt at inddrage nye forskere, som er mere uvante i rådgivningssituationen. Som en embedsperson i Sundhedsstyrelsen udtrykker det:

”Jeg ved godt, at verden er kompleks, men lige nu har jeg brug for et svar. Så det handler om, hvordan jeg bliver hjulpet hen til et svar med de forbehold, der er, men stadigvæk et svar. Og der tror jeg, at der er forskel på, hvor tæt man har været på myndighedsbetjening.”

Der er en særlig balanceakt forbundet med at tale ind i de strategiske og værdiprægede sammenhænge, som politikudvikling foregår i. Forskningsbaseret rådgivning kræver kapacitet og særlige kompetencer, som ikke er givet med forskningsfaglighed og -uddannelse alene. Kompetencer som fx at kunne aflæse den politiske kontekst, kommunikere klart med forbehold for videnskabelige usikkerheder, syntetisere tværfaglig viden og håndtere tværsektorielt engagement og videnskabelige fællesskaber.⁵³ I dette lys og med embedsfolkenes ord for det fremstår forskningsinstitutioner som potentielt udsatte aktører i vidensøkosystemet: De

besidder høj faglig autoritet, men risikerer at blive marginaliseret, hvis deres faglige autoritet ikke ledsages af kapacitet til at navigere i de politiske processer.

Denne dynamik åbner samtidig et rum for andre vidensaktører, heriblandt interesseorganisationer, større civilsamfundsorganisationer og tænketanke. Disse aktører fremstår blandt embedsværket i stigende grad som kompetente og konkurrerende leverandører af viden. Det gælder ikke alene i kraft af deres sektorindsigt, men også fordi de besidder kompetencer og varetager roller, som giver dem særlige forudsætninger for at påvirke policy-processer: evnen til at opsøge det politiske system, reagere hurtigt, etablere et netværk, kommunikere i anvendelige formater og indgå direkte i løbende politiske processer.⁵⁴ På den måde formår disse vidensaktører i højere grad at matche embedsværkets arbejdsmåder, logikker og kultur, hvilket også blev fremhævet i interviewene.

Flere embedsfolk bemærker, at det ofte er interessenter, som gør dem opmærksomme på ny viden i løbet af politikudvikling. I den sammenhæng indikerer undersøgelsen, at faglige input fra interessentlandskabet anvendes mere fleksibelt og på tværs af flere faser i politikudviklingen end de input, der kommer fra forskningsinstitutionerne. Hvor forskere typisk inddrages gennem mere formaliserede formater, beskrives det af flere, at det er mere nærliggende at tage direkte kontakt til en interesseorganisation, når der opstår behov for hurtig afklaring på faglige spørgsmål.

To embedsfolk beskriver uafhængigt af hinanden, hvordan universiteterne tidligere har haft en mere dominerende position, mens videnslandskabet er mere kompetitivt og broget i dag:

”Der er kommet mange flere aktører i forhold til grøn omstilling de sidste ti år, hvor det, man kan sige, er, at universiteterne havde lidt monopol på det

engang. Sådan er det i mindre grad i dag”
Embedsperson, Miljø- og Ligestillingsministeriet

”På miljø- og klimaområdet er der ekstremt mange aktører som virksomheder og interesseorganisationer (...), som har en aura af at være faglige eller videnskabelige tænketanke og organisationer. Og de fylder enormt meget i landskabet. Og de er enormt dygtige. (...) **Når fagsøjlerne i ministeriet henter viden, så er det gennem myndighedsbetjening. Men dem, der ligesom er med til at skabe den offentlige dialog og den politiske debat, det er i vid udstrækning de her lobbyorganisationer.**”
Embedsperson, et af de grønne ministerier

Flere embedsfolk understreger, at disse aktører ikke blot bidrager med interesseprægede indspil, men også med analyser, der opleves som metodisk solide. Som en ansat i Børne- og Undervisningsministeriet beskriver, kan en tænketank som Arbejderbevægelsens Erhvervsråd i nogle tilfælde udfordre ministeriernes egne analyser på en måde, der minder om interne faglige diskussioner mellem ministerier:

”[Arbejderbevægelsens Erhvervsråd] har et godt kendskab til sektoren. Og de er overraskende solide metodisk og meget kvantitativt baseret. Du kan se det, når Finansministeriet producerer noget. Så vil de typisk udfordre dem offentligt på en databaseret måde.”
Embedsperson, Børne- og Undervisningsministeriet

Den øgede konkurrence om at producere og levere viden i politiske sammenhænge er imidlertid ikke ensbetydende med, at forskningsinstitutioner mister betydning. Snarere ser vi en forskydning, hvor deres rolle bliver mere specialiseret. Forskning anvendes især i situationer, hvor der er behov for dybere forståelse, metodisk stringens og faglig afklaring:

”Når det handler om aktivitet og penge, så giver det bedre mening at hyre konsulenter til det fremfor forskere. Men hvis man skal forstå noget om de ydelser, der leveres, måder at organisere sig på eller effekter, så giver det bedre mening at tale med forskere.”
Embedsperson, Indenrigs- og Sundhedsministeriet

”Dét, der kommer fra forskningsverdenen, har et forspring, fordi det per automatik skal leve op til et højere bundniveau, end hvis man bestiller noget fra et bureau ude i byen, som tager bestillinger på hvad som helst og, lidt fordomsfuldt sagt, kan komme med det resultat, man bestiller. Jeg oplever også lidt, at den type rapporter og viden ikke er lige så eftertragtet mere i centraladministrationen.”
Embedsperson, Digitaliseringsministeriet

Samtidig viser erfaringer, at samarbejdet med forskningsinstitutioner kræver andre rammer. Denne forskel i vidensrolle og samarbejdsform bliver særligt tydelig i et eksempel fra Digitaliseringsministeriet, hvor man i et kontor i første omgang igangsatte et forskningssamarbejde som et klassisk konsulentudbud med fast opgavebeskrivelse og korte frister for tilbud. Erfaringen viste imidlertid hurtigt, at denne tilgang ikke fungerede.

En ansat i ministeriet beskriver, hvordan universiteterne havde behov for længere tid, både til at afgive tilbud og til at afklare finansiering og frikøb af forskertid. Samtidig udfordrede forskerne selve opgaveforståelsen og efterspurgte dialog om formål, metode og undersøgelsesspørgsmål. En central erfaring var, at forskerne ikke agerede som konkurrenter på samme måde som konsulentvirksomheder, men i stedet fandt sammen på tværs af institutioner. Dette blev af embedspersonen fremhævet som en styrke, fordi det muliggjorde inddragelse af flere forskningsmiljøer og en bredere faglighed. Men det forudsatte samti-

dig, at ministeriet tilpassede sine processer og accepterede en større grad af åbenhed og fælles problemudvikling:

”Og det er der jo en masse læring i, som vi prøver at tage med. Hvordan kan vi planlægge processerne bedre? **Hvordan kan vi være mere tydelige omkring, hvad det er, vi vil have med i opgaven, men også være tydelige omkring, at her er der i virkeligheden frihed til, at I forskere og universiteter selv fastlægger den bedste vej fra A til B.**”

Eksemplet viser, at designet af samarbejder og udvekslinger med forskning er afgørende. Hvis rammerne og handlerummet fastlægges for snævert på forhånd, reduceres forskernes mulighed for at bidrage meningsfuldt, hvilket også understreges i anbefalinger og retningslinjer fra OECD og WHO.⁵⁵

Samlet peger undersøgelsen på et spændingsfelt, hvor forskningsinstitutioner både er centrale og udfordrede. De besidder en særlig form for faglig autoritet og kan levere den legitimitet og faglige afklaring, som embedsværket efterspørger i komplekse sager. Samtidig stiller det politiske system krav til tempo, format og anvendelighed, som ikke altid ligger i forlængelse af forskningens egne arbejdsformer og styrkepositioner. Mønstrene i denne undersøgelse kan knyttes til en bredere samfundsdebat om forskningens rolle. I denne debat bliver forskningsinstitutioner i stigende grad konfronteret med spørgsmålet om, hvordan de kan omorganisere sig til at bidrage mere direkte til konkrete samfundsproblemer uden at miste deres faglige særkende.⁵⁶



Udfordringer og potentialer
for forskningsinformeret
politikudvikling

I dette kapitel fremlægger vi fem centrale udfordringer for en mere systematisk og kvalificeret inddragelse af forskning i politikudviklingen, som går på tværs af ministerier og afspejler bredere udviklingstræk i centraladministrationen. Afslutningsvis samler vi embedsfolkenes egne perspektiver på, hvordan forskningsinddragelsen kan styrkes.

Formålet er at inspirere den videre samtale om, hvordan ministerierne i samspil med forskningsinstitutionerne sættes bedre i stand til at håndtere fremtidens problemer gennem systematisk og løbende brug af den bedste tilgængelige viden. Kapitlet kan læses i forlængelse af andre analyser og anbefalinger på området, herunder fra Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd, Dybvad-udvalget og Magtudredningen 2.0.

KONKLUSIONER

🔗 **Udfordring #1: Tab af faglig kapacitet udfordrer ministeriernes evne til at omsætte forskning**

Embedsfolk efterspørger forskningsviden og faglig fordybelse, men de oplever, at tidspres, organisatoriske prioriteringer og personaleomsætning begrænser kapaciteten til at inddrage og omsætte forskningsviden i praksis.

🔗 **Udfordring #2: Den tværfaglige integration mangler**

Silopdelte processer og snævre styringslogikker begrænser tidlig og bredspektret inddragelse af forskningsviden. Det reducerer mulighederne for at belyse problemstillinger fra flere faglige perspektiver og udvikle et mere helhedsorienteret beslutningsgrundlag.

🔗 **Udfordring #3: Forskere og embedsfolk glider fra hinanden**

Forskelle i kulturer, incitamenter og arbejdsvilkår samt manglen på fælles kontaktflader svækker forbindelsen mellem forskning og forvaltning. Det gør det vanskeligere at oversætte mellem de to systemers forskellige logikker og øger risikoen for, at relevant forskningsviden ikke bringes effektivt i spil i politikudvikling.

🔗 **Udfordring #4: Forskningsinddragelsen er præget af manglende systematik, overblik og brobygning**

Fraværet af organisatorisk forankring og klare rammer for, hvornår og hvordan forskning legitimt kan inddrages, skaber usikkerhed i samspillet og bidrager til, at forskningsviden inddrages uhensigtsmæssigt og ad hoc.

🔗 **Udfordring #5: Manglende fremsyn og strategisk kobling til forskning efterlader beslutningstagere uforberedte på fremtiden**

Vidensbehov identificeres og mobiliseres ofte først, når politiske problemstillinger er akutte, hvilket efterlader politikudvikling uden et konsolideret vidensgrundlag at stå på.

🔗 **Embedsværket peger på veje frem til at styrke samspillet mellem forskning og politikudvikling**

Centralt fremstår ledelsesmæssig prioritering, tydeligere rollefordeling, løbende dialog og styrket samarbejde med forskningsmiljøer, bedre brug af data og iterativ politikudvikling som konkrete muligheder for at fremme forskningsinformeret politikudvikling.

Udfordring #1: Tab af faglig kapacitet udfordrer ministeriernes evne til at omsætte forskning

HVAD HANDLER UDFORDRINGEN OM?

Vi ser blandt interviewene en gennemgående udfordring i, at ressortfagligheden i ministerierne står svagere i dag sammenlignet med tidligere. Embedspersonerne beskriver et gradvist tab af faglig dybde, kontinuitet og erfaring på tværs af politikområder. Samtidig peges der på, at tempoet og omfanget af arbejdsgange og beslutningsprocesser er accelereret markant, hvilket yderligere udfordrer opbygningen og fastholdelsen af dybere faglig indsigt. Opbygningen af et fagligt grundlag tager ofte tid, og faglige kvalitetsvurderinger kan opfattes som langsommelige eller forsinkende i politiske processer, hvor der er pres for hurtige svar og handling.

Fagligheden i centraladministrationen beror på samspillet mellem flere typer saglige input og sagsgange. Flere embedsfolk bemærker, hvordan procesfaglighed, forstået som indsigt i det politiske systems virkemåde, og generalistkompetencer er blevet prioriteret, imens ressortfaglighed, forstået som indsigt i det givne politiske sagsområde, i stigende grad er blevet personbåret frem for institutionelt forankret.⁵⁷ Som vist i kapitel 1 er denne udvikling også resultatet af bevidste, strategiske valg i organiseringen af en centraladministration, der i dag løser dets opgaver på andre måder.

Denne udvikling har imidlertid betydning for brugen af forskning, da stærk intern ressortfaglig kapacitet er en forudsætning for at kunne efterspørge og omsætte specialiseret viden i en konkret politisk og administrativ kontekst.⁵⁸

HVORDAN MÆRKER EMBEDS- FOLKENE UDFORDRINGEN?

De fleste embedsfolk i undersøgelsen giver udtryk for, at kompetenceniveauet i ministerierne er højt på flere punkter. Samtidig peger de på, at den ressortfaglige erfaring og viden i stigende grad er blevet sårbar – et billede, der også understøttes af data om lavere anciennitet og stor personaleomsætning.⁵⁹ En ansat i et af de grønne ministerier formulerer det som en vedvarende udvikling:

“Der er bare en kontinuerlig ud-squeezing af fagmennesker på ledende poster i ministeriet. (...) Det bliver stadig mere djøficeret. Så der sker en ensretning.”

Ifølge samme embedsperson mærker man, at der mangler opbygning og fastholdelse af ressortfagligheden i visse enheder, hvilket påvirker evnen til at oversætte viden i politiske beslutningsprocesser:

”En stor del af arbejdet i et ministerium er at omsætte viden, som der er meget af i omverdenen, til et sagligt solidt beslut-

ningsgrundlag og derefter til politisk handling. Kapaciteten i systemet til at foretage oversættelsen er blevet mindre. Der er ikke den faglige tyngde, som der måske har været tidligere.”

En vigtig pointe i interviewene er, at forskelle i fagligt engagement og praksis er store på tværs af medarbejdere. Her har vi især talt med ansatte i centraladministrationen, som kan forventes at være brugere af forskningsbaseret viden og rådgivning qua deres stilling og placering i ministeriet (se kapitel om metode bagerst i rapporten). Flere af dem oplevede, at de selv repræsenterede et relativt fagligt orienteret mindretal. Fx bemærker en ansat i Indenrigs- og Sundhedsministeriet følgende:

”Jeg er virkelig fagligt interesseret i mit område og opsøger selv eksperterne i den forstand. (...) Jeg tror, det er meget forskelligt fra medarbejder til medarbejder og fra chef til chef. Dels hvor meget man gør det, og dels hvor meget man synes, det er ens opgave. (...) Jeg tror, man bliver en bedre embedsmand af at snakke med folk ude i marken.”

Denne forskellighed forstærker indtrykket af, at ressortfagligheden er i fare for at afhænge af individuelle prioriteringer og indsatser snarere end fælles institutionelle rammer.

En ansat i Miljø- og Ligestillingsministeriet beskriver, hvordan forsøg på at styrke departementernes faglighed og faglige ansvar skaber en svær dynamik for ressortfagligheden:

“Man må nok bare erkende, at som tiden går, så udvandes den ekspertise, man trækker ind i et departement, af den simple årsag, at de rigtige faglige opgaver af gode grunde ligger i styrelsen. (...) Og tilsvarende, så bliver det også lidt svært for den gode styrelse at være helt skarp på politikken, hvis ikke de er involveret.”

Udviklingen forstærkes af høj personaleomsætning, som fører til lavere anciennitet. Det gælder særligt i departementerne, hvor 62 % af sagsbehandlere har siddet i deres nuværende stilling i mindre end to år.⁶⁰ Dertil kommer besparelser i centraladministrationen, som blandt andet rammer adgangen til forsknings-samarbejde og forskningsbaseret rådgivning. Det ses fx på uddannelsesområdet, hvor flere videnscentre og rådgivende organer nedlægges.⁶¹ Her er det værd at bemærke, at undersøgelsen var forud for lanceringen af det statslige arbejdsprogram for administrative besparelser,⁶² hvilket sandsynligvis havde påvirket embedsfolkenes vurderinger af rammevilkårene.

Flere embedsfolk understreger, at det tager tid at opbygge indsigt i komplekse sagsområder, og at den viden ofte går tabt, når medarbejdere flytter videre, og der omrokes internt i organisationen. En ansat i Miljø- og Ligestillingsministeriet udtrykker det ved, at indsigt i myndighedsbetjening og ministeriets ressortområde skal ”stampes op af jorden igen”, hver gang der kommer nye medarbejdere og chefer til området:

”Og så sidder man to år et sted og rykker lidt videre. Man får heller ikke den der ekspertviden, når man sidder med det meget centralt. Det er meget afhængigt af input fra nogle dygtige fagmiljøer.”

Denne diskontinuitet har også konsekvenser for relationerne til eksterne vidensmiljøer, ifølge samme embedsperson. Hvor forskere og universiteter arbejder med langvarige relationer, møder de et system, hvor kontaktpersoner og samarbejdsflader løbende skiftes ud:

”Jeg oplever jo også, at universiteterne er meget søgende i forhold til at skabe nogle relationer ind mod os. Det kan man godt, men så kommer der hele tiden en ny [medarbejder] (...) Så siger universitetet: Kan I ikke huske dengang for 12 år siden? Og så

sidder man og kigger på hinanden i rummet og siger: 12 år siden, siger du? Nej...”

Citatet peger på et vigtigt strukturelt vilkår: Relationer til forskningsmiljøer bliver sværere at opbygge og vedligeholde, når organisatorisk kontinuitet mangler. Dermed svækkes også adgangen til forskningsviden og -rådgivning, fordi forbindelserne bliver mindre stabile.

Mange af de interviewede giver udtryk for, at der, i kombination med ændringer i medarbejderstanden og organisationen, er markant mindre tid til faglig kvalitetssikring, systematisk forskningsinddragelse og opsøgende faglig sparring og netværksarbejde med forskningsmiljøer. Samtidig mærker de, at beslutningsprocesser er accelereret. Dette er et billede, som flere undersøgelser af centraladministrationens rammevilkår tegner.⁶³ Denne udvikling fremstår særligt udtalt i departementerne – fx hos en ansat i Digitaliseringsministeriet:

“I virkeligheden er vores analysearbejde kommet lidt under pres. Ikke af politisk pres, men mere et ressourcepres, fordi der går rigtig meget tid til at lave ministerbetjening i det daglige, hvor der hele tiden er korte frister. Og analyserne har nogle længere frister, så de kan godt skubbes.”

De fleste embedsfolk nikker genkendende til et konstant handlingspres. Presset stammer blandt andet fra, at embedsværket i stigende grad orienteres mod at understøtte en handlekraftig og koordineret regeringsledelse, hvor tempo og rettidig beslutningstagning er centrale hensyn.⁶⁴ Som en ansat i Indenrigs- og Sundhedsministeriet formulerer det, er forskellen tydelig over tid:

“Hastigheden og utålmodigheden er jo langt, langt højere i dag. Det kan jeg bare mærke på de år, jeg har været chef for det her område, men også bare hvis jeg tænker tilbage fra min tid, hvor jeg startede. (...) Vores muligheder for at dykke ned i viden og

få bearbejdet litteratur er gevaldigt under pres. (...) Det er fagligt utilfredsstillende, fordi vi gerne vil lave rigtig gode produkter, men det kræver tid.”

Som samme embedsperson bemærker, er de situationer, hvor det faglige arbejde får tid og plads, blevet undtagelser snarere end normen. En anden embedsperson i samme ministerie beskriver det som en gennemgående udfordring at “træde på bremsen” og ”stå imod” i et system, der er indrettet til hurtig respons. Udfordringen mærkes også konkret i styrelsernes funktion som faglige garantier:

”Vores departement laver jo sådan nogle beskrivelser af initiativer til politikerne, som de så kan forhandle om. Og vi bliver inviteret ind for at skrive på de beskrivelser ud fra den faglige boldgade. Men hvornår er det smart, at vi kommer ind, og hvor lang tid har vi egentlig? Der er noget med deadlines, der gør, at vi ikke kan tilvejebringe det, vi gerne vil, fordi vi for eksempel kun har en uge”
Embedsperson, Sundhedsstyrelsen

”Hvis man har to dage i en intern høring, så bliver det jo bedste mands bedste bud. Hvad står man på i forvejen? (...) Dér er vores rolle jo nok mere, at vi kvalificerer med et blik for praksis, som er bundet op på noget viden, vi har i forvejen. For vi kan ikke nå andet. Og det tror jeg heller ikke, der er en forventning om, at vi gør. Så længe forventningen ikke er anderledes end det, så mener jeg sådan set, at vores rammer for dét er ok. Men vi kunne godt være mere systematiske, hvis der var tid til det.”
Embedsperson, Styrelsen for Undervisning og Kvalitet

Konsekvensen er, at muligheden for at arbejde systematisk med viden ofte bliver sekundær og nogle gange fraværende. En ansat i et grønt ministerium kobler denne udvikling til en bredere forskydning i ministeriernes rolle, som har udvandet dele af ministeriernes politikudvikling:

“Nu har jeg været en del år i centraladministrationen. Den væsentligste forandring, der er sket, er, at ministeriet som sådan ikke er en politikudviklende kraft (...) Strategisk faglighed er nærmest klemmt ud af systemet. (...) Med dét mener jeg en kapacitet til at både være dybt inde i et substansområde og være i stand til at tænke langt frem ad banen ift. udviklingen af et område.”

Samlet set peger vi med undersøgelsen på, at acceleration og handlingspres former og selvforstærker den type faglighed, der er efterspørgsel på og realistisk kan bringes i spil. Kvalificeret og virksom politik forudsætter ressourcer til grundig faglig vurdering, kritisk afprøvning og løbende læring.⁶⁵ Når ministerierne fagligt set er presset på dets indre linjer og samtidig begrænset i dets muligheder for at inddrage ekstern faglighed, bliver det vanskeligere at opretholde et fagligt højt niveau og omsætte forskningsbaserede indsigter og løsninger.

Udfordring #2: Den tværfaglige integration mangler

HVAD HANDLER UDFORDRINGEN OM?

Hvor den forudgående udfordring pegede på et gradvist tab af ressortfaglig kontinuitet og kapacitet, vidner undersøgelsen om en anden problematik i forlængelse heraf: en begrænset evne til at integrere forskellige fagligheder i de politiske beslutningsprocesser. Udfordringen handler om, hvorvidt og hvornår den tværgående integration af faglighed finder sted, og hvilke fagligheder der reelt får plads og gennemslag i processen.⁶⁶

Udviklingen kan bl.a. forstås i lyset af den danske aftaleparlamentarisme og den styrkede centralisering af regeringsarbejdet, som vi beskrev i kapitel 1. Denne type styring skaber et øget behov for samordning på tværs af ressortområder. Interviewmaterialet tyder imidlertid på, at dette ikke nødvendigvis ledsages af en tilsvarende styrkelse af mekanismer, som kan integrere fagligheder på tværs af discipliner og ressortområder. Dermed opstår et spændingsfelt, hvor behovet for helhedsorienterede og tværfaglige vurderinger vokser, samtidig med at rammerne for tværgående faglig integration fortsat er begrænsede.

Udfordringen genspejles i andre undersøgelser.⁶⁷ Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd har tidligere påpeget, at det eksisterende rådgivningssystem til ministerierne er

præget af fragmentering og siloopdeling, hvorfor Rådet ser behov for en bredere tilgang på begge sider i systemet.⁶⁸

HVORDAN MÆRKER EMBEDS- FOLKENE UDFORDRINGEN?

Overordnet beskriver de adspurgte embedsfolk, hvordan bestemte typer viden – særligt økonomiske, juridiske og kvantitativt orienterede analyser – har bedre forudsætninger for at blive inddraget og omsat i politikudvikling. Som beskrevet i kapitel 2 passer disse vidensformer godt ind i og strukturerer eksisterende sagsange, herunder den vigtige dialog med Finansministeriet. Andre fagligheder og perspektiver har sværere ved at finde fodfæste, selv når de opleves som sagligt relevante, ifølge en ansat i et af de grønne ministerier:⁶⁹

”Lige så snart du kommer på tværs af siloerne eller skal bruge viden, som ikke passer ind i regeringsprocesser, så har det et svært liv. (...) Det er systemtænkning, der ekskluderer rigtig meget viden.”

Når faglighed primært mobiliseres gennem siloopdelte strukturer, skaber det en organisatorisk og videnskabelig stivhed. Det betyder, at der mangler resonans for nye og anderledes typer faglige indsigter, hvilket især udfordrer håndteringen af tværgående problemstillinger.

Førnævnte embedsperson argumenterer for, at visse faglige perspektiver mangler fodfæste i ministeriernes beslutningsprocesser, selv om de kan være berigende for, hvordan politik virker i praksis:

”Viden, som ikke er kvantificerbar økonomi eller naturvidenskab, har det svært. Inddragelse af fx antropologi, psykologi og sociologi er der næsten ikke. Indsigten i forbrugeradfærd, folks hverdagsliv eller hvordan mennesker tænker om natur, miljø og klima fylder ikke særligt meget. Der prioriteres viden, der understøtter instrumentel styring.”

Udfordringen med at integrere flere fagligheder bliver især sat på spil i det tværministerielle samarbejde. Flere embedsfolk beskriver, hvordan integration af viden på tværs indebærer møder mellem forskellige videnskulturer og metodiske traditioner, som kræver dialog og betydeligt oversættelsesarbejde. En ansat i Sundhedsstyrelsen peger direkte på disse forskelle i samarbejdet med Social- og Boligstyrelsen:

”Vi har udgivet flere produkter i et ret ligestillet samarbejde med Social- og Boligstyrelsen. (...) Hvilken type viden, der kan indgå, afhænger jo af, om det er bare os, der laver det, eller om det er et samarbejde.”

En ansat i Indenrigs- og Sundhedsministeriet beskriver, hvordan forskelle i forståelsen af centrale begreber og problemstillinger får betydning for, hvilken viden der fremstår anvendelig:

”Der er et kæmpe tværministerielt arbejde i at lægge os fast på, hvad vi rent faktisk mener, når vi snakker om tingene. Og det har også betydning for, hvor vi kigger hen i rapporter og undersøgelser. Nogle snakker om det sådan her, og nogen snakker om det sådan her. Hvad kan vi så egentlig bruge?”

Fordelen ved tværministerielt samarbejde er bl.a., at det giver adgang til at arbejde fagligt og lovgivningsmæssigt med andre områder, som ellers er ”lukket land”, som en ansat i Sundhedsstyrelsen beskriver det. Men samarbejdet kan også vanskeliggøres yderligere af formelle mandater og ressortopdelte ansvarsområder. En ansat i Miljø- og Ligestillingsministeriet peger fx på, at forskellige institutionelle interesser kan gøre samarbejdet mere rigidt og potentielt konfliktfyldt, når flere ministerier deler rammeaftaler om forskningsbaseret myndighedsbetjening. Ifølge en ansat i Sundhedsstyrelsen bliver udfordringen mærkbar ved, at forsøg på at bringe ressortfaglig viden i spil på andres områder kan blive opfattet som illegitim indblanding:

”Vi har nogle problemstillinger, som er tværgående og går på tværs af ministerieområder. Det kan være svært. Hvis vi taler om ulighed i sundhed, så handler det jo om uddannelse, arbejde, boligpolitik og alt muligt. (...) Og så bliver vi i virkeligheden mere et forstyrrende element for de andre sektorer, fordi hvad er vores hjemmel til at tale om det? (...) Det er jo heller ikke vores opgave, men det har bare rigtig stor betydning”

Som samme embedsperson påpeger, får dette også konsekvenser for den måde, den faglige rådgivning sammensættes på:

”Hvor er det, vi får placeret en rådgivning, som ikke skal sammenstykkes alle mulige steder fra? (...) Det kan være kriminalitetsforebyggelse, antiradikalisering og alle de her programmer, som går på tværs af alt muligt. (...) Det synes jeg lidt er en udfordring, fordi det er søjleopdelt.”

En konsekvens er, at tværgående problemstillinger ofte får én administrativ hovedforankring, selv om den faglige håndtering forudsætter løbende og integreret viden på tværs af flere ressortområder. Som en ansat i Miljø- og Li-

gestillingsministeriet fremhæver, risikerer man med organiseringen i faglige søjler – som gælder både i forvaltningen og blandt forskningsinstitutionerne – at tværfaglig integration først finder sted, når det senere i beslutningsprocesserne samles i øvre ledelseslag. Det indebærer en risiko for, at ministerier, fagkontorer og eksterne vidensmiljøer arbejder parallelt frem for integreret.

Ressortfordelingen er dermed afgørende for, hvilken viden der inddrages, og hvem der har magt til at definere problemforståelsen og den efterfølgende politikudvikling. I Uddannelses- og Forskningsstyrelsens eftersyn af forskningsbaseret myndighedsbetjening bekræftes dette perspektiv. Ifølge universiteternes indspil har ministerierne et skarpt fokus på at afgrænse og prioritere i faglige opgaver, og derfor indskrænker de også muligheder for at bringe øvrige relevante og tilgrænsende faglige aspekter i spil.⁶¹

Samlet set peger undersøgelsen på, at den manglende tværfaglige integration ikke skyldes fravær af tværgående koordinering. Tværtimod er koordinering blevet et grundvilkår i et centraliseret og aftalebåret politisk system. Udfordringen er, at koordineringen i høj grad foregår sent i processen, inden for etablerede faglige søjler og under snævre styringslogikker. Dermed begrænses mulighederne for tidlig og bred tværfaglig integration. Risikoen er, at beslutningsprocesserne bliver enøjede i håndteringen af komplekse og tværsektorielle samfundsproblemer.

Udfordring #3: Forskere og embedsfolk glider fra hinanden

HVAD HANDLER UDFORDRINGEN OM?

En tredje udfordring handler om en historisk udvikling, hvor forskningssystemet og den politisk-administrative forvaltning over tid er gledet længere fra hinanden og i stigende grad orienterer sig efter modstridende logikker. Embedsfolk understreger, at dette ikke betyder, at samarbejdet mellem forskning og forvaltning er ophørt. Der findes positive aktuelle eksempler på velfungerende relationer og mekanismer. Men forholdet mellem de to systemer over tid er blevet mere sporadisk, mere kontraktuelt og mindre præget af løbende dialog og gensidig forståelse på tværs af ministerierne.

En del af årsagen findes i nedlæggelsen af ministeriernes forskningsenheder, de såkaldte sektorforskningsinstitutioner, i 2007. Med en stor del af sektorforskningens ophør kom forskningen på større afstand af det politiske maskinrum.⁷¹ Samtidig udfordres kapaciteten til løbende og kontekstnær rådgivning af årlige besparelser på myndighedsbetjeningen, hvilket ministerierne selv mærker ved, at det er begrænset, hvilke eksperter og forskningsressourcer man har at trække på.⁷² Risikoen er, at forskningsbaseret viden og rådgivning anvendes mere selektivt og mindre hensigtsmæssigt i politikudvikling, fordi kvaliteten og omfanget af udveksling er blevet reduceret.

HVORDAN MÆRKER EMBEDS- FOLKENE UDFORDRINGEN?

På forvaltningssiden betinges politikudvikling af hensyn til fortrolighed, stram styring og interessevaretagelse, som blev beskrevet i kapitel 1 og 2. Det er hensyn, som giver embedsværket incitamenter til at afgrænse beslutningsprocesser og begrænse adgangen for eksterne aktører – særligt når forhandlinger pågår, og beslutningsgrundlaget skal fastlægges.

Det illustreres bl.a. i erfaringer med den grønne trepart, som ellers også er blevet fremhævet positivt for dets tilgang til inddragelse.⁷³ Her peger en ansat i et grønt ministerium på, at aftalen først og fremmest er en organiseret inddragelse af udvalgte interessenter, som har sat rammerne for, hvordan viden inddrages og filtreres i relation til politiske forhandlinger:

”Treparten er et innovativt politisk forhandlingstiltag, der har banet vejen for store politiske beslutninger mellem modsattede interesser. Aftalen blev forhandlet i ret lukkede beslutningsprocesser mellem først regering og udvalgte lobbyister og derefter i forligskredsen. Den primære sekretariatsmæssige understøttelse har været Finansministeriet. På den måde er det en af mange reformer, hvor Finansministeriet har været for bordenden i tilblivelsen. I beslutningsprocesserne har man trukket på meget

eksisterende viden. Og der er foretaget en række økonomiske konsekvensberegninger, og så har man lavet en politisk aftale oven på det. **Der har dog i processen ikke været en bred videnskabelig informeret og offentlig debat om beslutningsgrundlaget, inden den samlede beslutning blev taget.**”

På forskningssiden er incitamentsstrukturen og rammerne grundlæggende anderledes end i embedsværket. Forskningsmiljøerne er i høj grad drevet af forskningskvalitet, faglig originalitet og åben vidensdeling. Hvor forvaltningen har behov for klarhed, timing og anvendelige svar inden for snævre politiske vinduer, opererer forskningsinstitutionerne ofte med længere tidshorisonter og større usikkerhed. Samme indtryk får man i Uddannelses- og Forskningsstyrelsens førnævnte eftersyn, hvor de involverede ministerier gennemgående argumenterer for øget styring, fleksibilitet overfor politiske behov og afgrænset opgaveløsning, mens universiteterne kæmper for mere langstrakt planlægning og friere tøjler.⁷⁴ En ansat i Miljø- og Ligestillingsministeriet beskriver dilemmaet således:

”Vi kan jo godt mærke, at man på universiteterne har en kultur, som er meget anderledes end den kultur, vi har. Noget af det, som giver anledning til frustrationer, er for eksempel, hvis vi bestiller en opgave og så pludselig oplever, at den konkrete forsker, der har siddet med det, ikke helt har leveret det, vi aftalte, men til gengæld lige skriver om noget andet (...) Også fordi nogle gange ligger der jo vinduer og forhandlingsprocesser, hvor vi ved, at vi modtager det her notat, som skal bruges der og der. Og hvis det så ikke indeholder det, vi troede, det gjorde, så har vi jo et problem.”

En sådan samarbejdsoplevelse i embedsværket er med til at forstærke forståelsen af, at det kan være risikabelt at inddrage forskningen, da man ikke kan regne med, at der bliver leve-

ret brugbar viden til tiden. En ansat i Sundhedsstyrelsen beskriver lignende oplevelser fra forskningssamarbejder:

”På nogle af de steder, vi har arbejdet med andre forskningsinstitutioner om evalueringer eller lignende, bliver vi en slags underleverandør til deres forskning i stedet for, at vi får løst en problemstilling. (...) Det er bare et spørgsmål om, hvem der bestemmer, hvad fokus er.”

Hvordan og under hvilke vilkår embedsfolk og forskere interagerer og udveksler viden er i den sammenhæng afgørende. I forskningssamarbejder er armslængdeprincippet bredt anerkendt som et afgørende værn om forskningens uafhængighed og integritet. Armslængde og klare rollefordelinger fremhæves af embedspersonerne ikke i sig selv som en udfordring, men som en forudsætning. Flere embedsfolk oplever imidlertid, at balancen har forskudt sig i en retning af, at armslængde i praksis ledsages af faglige og institutionelle afstande, der begrænser den løbende dialog og fælles problemforståelse. De giver udtryk for, at vidensudviklingen og samarbejdet med forskere er blevet mere afkoblet over tid, og at forskningsinstitutionerne fremmer denne udvikling – bl.a. som reaktion på tidligere skandaler relateret til forskningsbaseret rådgivning. En ansat i Miljø- og Ligestillingsministeriet fremhæver et eksempel med et forskningscenter, der over tid opleves at levere mindre brugbar forskning og rådgivning:

”[I forskningscenteret] har man politisk besluttet, at der skal være væsentlig større armslængde, så der er det direkte input til regulering væsentligt mindre. (...) Hvis jeg skal være ærlig, så skyldtes det forskernes egne ønsker og deres gode politiske forbindelser (...) Jeg tænker ikke, det er drevet af vores ønske som embedsværk (...) Jeg vil ikke kunne svare på, om der kommer noget regulering ud af centret på nuværende tidspunkt.”

Hvis forskning og forvaltning udvikler sig i mere adskilte og potentielt modsatrettede spor, vurderer samme embedsperson, at det kan få konsekvenser for den løbende adgang til relevant viden, og hvor træfsikker den forskningsbaserede rådgivning kan være:

”Der er ret stor risiko for, at [forskerne] kaster sig ud i et eller andet og så i mellemtiden har glemt, hvad pokker var reguleringsbehovet eller det politiske behov for den sags skyld. Og hvordan passer det ind i et organisatorisk, administrativt eller juridisk setup?”

Når samarbejdet i højere grad organiseres som afgrænsede bestillinger og enkeltstående leverancer, reduceres samtidig mulighederne for, at forskningsmiljøer opbygger indsigt i de politiske og administrative kontekster, som deres viden skal indgå i. Embedsværket vurderer nemlig ikke alene forskere og forskningsinstitutioner på deres faglighed. De anskuer dem også på deres evne til at forstå den kontekst, som viden skal fungere indenfor, som beskrevet i kapitel 2. Her skal forskningsverdenen være varsom med at isolere sig selv og potentielt fremstå samfundsmæssigt irrelevante, ifølge en ansat i Sundhedsstyrelsen:

”Så ville jeg være bekymret, hvis jeg som forsker fik alt for meget arbejdsro. For på et eller andet tidspunkt er der nogen, der tænker, hvad bruger vi dem egentlig til?”

Omvendt peger embedsfolk også på et ansvar på forvaltningssiden. Hvis forskningen skal fungere som en relevant sparringspartner, forudsætter det større indsigt i og åbenhed overfor forskningsverdenen blandt embedsfolk. Ifølge en ansat i Miljø- og Ligestillingsministeriet har de i ministeriet et klart ønske om at inddrage mere bredt og tidligt i politikudvikling. Men det er ikke ligetil i praksis og forudsætter en kulturændring:

”Vi er jo nok også i en kultur, hvor vi indimellem er mere nervøse for at gøre noget forkert end søgende på at gøre det, der er det bedste og det rigtige. (...) Der er et eller andet i, at der ikke er en kultur, der fordrer, at man åbner op om noget, fordi man altid er mere bange for at blive fanget med at have interesser til de forkerte, at man er blevet influeret. Det ligger meget dybt i mig, at man skal være neutral. (...) Der tror jeg, at vi skal blive bedre til at tage flere ind og være mere åbne.”

Denne kulturændring bliver ikke gjort nemmere af, at forskere i nogle sammenhænge ikke udelukkende anskues som faglige eksperter af embedsværket, men også som aktører med egne perspektiver, positioner eller interesser. Det kommer særligt til udtryk, når embedsfolk opfatter forskere som interessenter, fx i deres måde at deltage i den offentlige debat på eller ved at samarbejde med interesseorganisationer:

”Vi oplever også nogle gange forskere, som i vores øjne ikke nødvendigvis bidrager med forskningsviden, men med holdninger. Og det er de jo i deres gode ret til, men de holdninger er bare ikke mere værd end politikernes holdninger.”
Embedsperson, Digitaliseringsministeriet

I takt med at forventningerne til forskningens samfundsengagement er vokset, bevæger forskere sig også tættere på de arenaer, hvor deres viden skal anvendes. Det gør det tilsvarende mere krævende at opretholde klare skel mellem forskning, normative vurderinger og interessepositioner – også blandt embedsværket. En ansat i Miljø- og Ligestillingsministeriet sætter ord på ambivalensen i forskningsinstitutionernes rolle:

”Det gør jo ondt, når fx Danmarks Naturfredningsforening køber en rapport fra Aarhus Universitet, som bliver nævnt i en eller anden forhandling, og hvor vi er nødt

til at undsige den. Det skader universitetets legitimitet. (...) Der kan man ikke lade være med at tænke om dem, der har bestilt den forskning, har defineret principperne for, hvordan det skulle laves, så det får et andet outcome. (...) Vi har brug for, at universiteterne er sandheden i et eller andet omfang – med alle de mange nuancer, der er af sandheden, og hvor to fagområder kan komme frem til forskellige konklusioner. Men det er universitetet, der må udrede de usikkerheder.”

Det peger på en dybere strukturel problemstilling. Når forholdet mellem de to parter i stigende grad er præget af distance, bliver det vanskeligere for begge parter at udvikle mere fælles forståelse af roller, forventninger og grænser. I sådanne situationer kan usikkerhed om intentioner og positioner lettere opstå, og mistillid kan gradvist forstærkes.

Samlet set peger interviewmaterialet på, at der mangler supplerende mekanismer til at fremme fælles sprog, oversættelseskompetencer og gensidig indsigt. Det er netop den slags ’smøremidler’, der reducerer friktion mellem forvaltningens og forskningens forskellige logikker og muliggør forskningsinformeret politikudvikling.

Udfordringen indebærer et dobbeltsidigt ansvar: Forskere og deres institutioner skal navigere i spændingsfeltet mellem integritet og øget samfundsengagement, imens embedsværket må udvikle praksisser for at modtage forskningsbaserede input på en åben og struktureret måde. Samtidig bliver det afgørende, hvordan samarbejdet designes. Uden rammer, der understøtter både armslængde, rollefordeling og løbende udveksling, risikerer afstanden mellem de to systemer at vokse. Der findes gode erfaringer med at etablere modeller, som understøtter dette. Men det forudsætter målrettede kompetencer, dedikerede ressourcer og klare institutionelle rammer.⁷⁵

Udfordring #4: Forskningsinddragelse er præget af manglende systematik, overblik og brobygning

HVAD HANDLER UDFORDRINGEN OM?

Hvor den forudgående udfordring pegede på en tiltagende afstand mellem forskning og forvaltning, handler denne udfordring om, hvordan dette i praksis slår igennem i politikudvikling.

I en tidligere rapport udgivet af Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd var vurderingen, at forskningsbaseret rådgivning bl.a. er kendetegnet ved to centrale forudsætninger: et solidt videnskabeligt overblik og klare og gennemsigtige processer for kvalitetsunderstøttelse af rådgivningen.⁷⁶ Netop disse forudsætninger fremstår mere svage i centraladministrationens daglige praksis ifølge nærværende undersøgelse.

Der findes i dag enorme mængder relevant forskningsviden og faglig ekspertise, både nationalt og internationalt. Flere embedsfolk fremhæver imidlertid, at denne viden ofte er fragmenteret på tværs af discipliner, institutioner og miljøer, og at det kan være vanskeligt at vurdere, hvad der er relevant hvornår, og hvordan det kan anvendes i en konkret politisk sammenhæng. Når der mangler klare processer og funktioner til at sikre overblik og oversættelse, bliver forskningsinddragelse let selektiv og situationsbestemt. I praksis favoriseres aktører og perspektiver, der er synlige og lette at engagere, frem for dem, der på andre måder

er fagligt relevante og dækkende for den givne problemstilling.

HVORDAN MÆRKER EMBEDSFOLKENE UDFORDRINGEN?

Flere embedsfolk giver udtryk for, at forskningsinddragelse sjældent sker konsekvent på tværs af sager og policy-faser, og at inddragelsen i begrænset omfang understøttes af faste procedurer, mandat eller modeller for, hvordan forskning kan bidrage i politikudvikling. Disse forhold genfindes også i tidligere undersøgelser af emnet.⁷⁷ Manglende systematik medvirker til, at forskningsviden bringes ind ad hoc, når behovet opstår, frem for at være tænkt ind som en integreret del af processen fra start:

”Hvis jeg skal være helt ærlig, synes jeg, at vi er for usystematiske i forhold til den måde, hvorpå vi bruger andre forskningsinstitutioner (...) Det bliver lidt ad hoc-baseret, og det synes jeg faktisk er en skam. Og i virkeligheden vil vi også have glæde af at have en stærkere impuls fra forskningsverdenen med alle de mennesker, der sidder og forsker i ting, som dybest set har vores faglige interesse. Og det har vi ikke rigtig noget overblik over, og vi har ikke nogen systematik i forhold til at tale med de mennesker. Og vi ville stå bedre ved at have det.”
Embedsperson, Indenrigs- og Sundhedsministeriet

”Der er mange fagligt dygtige folk, men systemet som sådan har ikke systemiske processer og organiseringer til at håndtere det. Det bliver sådan et ad hoc-system, hvor du prøver at se, hvad har vi af kompetencer, og så smider vi dem ind i en politisk sag. Og så er sagen slut, og så er man ved at tage fat i noget nyt.”
Embedsperson, et af de grønne ministerier

Manglen på systematik forstærkes af, at der ofte ikke er rum til at arbejde bredt og meto- disk med forskningsinddragelse, som også blev skildret under udfordring #1 om tab af faglig kapacitet. I denne kontekst risikerer forskningsinddragelse at blive begrænset til det, der allerede er kendt og tilgængeligt uden rum for at opsøge ny viden og nye samarbejder:

”Det er jo tit sådan, at vi gerne vil have noget meget hurtigt. Det er altid tiden, der er den største udfordring. Og det falder jo tilbage på os, at vi altid kommer med nogle meget korte frister, fordi det er det, vi er vant til at arbejde i, og det er tit dét, vi bliver mødt af. Og det er jo megatravle forskere, vi rækker ud til. (...) Så hvordan kan vi tænke dem ind tidligere og på en god måde?”
Embedsperson, Digitaliseringsministeriet

”Det er jo ikke altid, at vi har tid eller ressourcer til selv at kunne løfte og få kickstartet et forskningsprojekt. Og så kommer det måske ikke i gang, selv om det står på en bestillingsliste.”
Embedsperson, Styrelsen for Grøn Arealom- lægning og Vandmiljø

Udfordringen handler ligeledes om overblik. Embedsfolkene beskriver et forskningsland- skab, der er vanskeligt at navigere i. At over- skue og tilrettelægge forskningsinddragelsen kræver flere ting af embedsværket, som i lys af de førnævnte udfordringer er vanskelige at imødekomme. Det betyder, at forskningsind- dragelse i praksis ofte bliver relations- og situ-

ationsbåret. Det styrker eksisterende relationer og effektivitet, men indebærer en risiko for, at den faglige belysning af problemstillingen bli- ver personophængt og mangler inddragelse af perspektiver uden for etablerede kredse.

Endelig ser vi udfordringer i selve brobyg- ningen mellem forskning og politikudvikling. Flere embedsfolk oplever, at forskningsbidrag ofte rammer skævt i forhold til de behov, der er i en politisk proces, hvilket udfordring #3 om afkoblingen mellem forskning og forvalt- ning også berørte. Det gælder både i forhold til form, timing og fokus:

”Udfordringen er, at der ikke er nogen, der læser en 300-siders rap- port. Så du reducerer også din mål- gruppe til nogle meget få personer”
Embedsperson, Styrelsen for Undervisning og Kvalitet

”[Forskeren] er ligesom nødt til at ken- de sin besøgstid. Det nytter ikke noget at smide noget ud sekundet efter eller midt i en sommerferie, lang tid før man har lavet en politisk aftale, og så er pengene brugt. (...) Og der er mange [forskere], der ikke rammer skiven dér. Så må vi hjælpe dem lidt, hvis vi synes, at det er en god idé, de kommer med.”
Embedsperson, Indenrigs- og Sundhedsmini- steriet

Samtidig understreger flere informanter, at forskere fungerer bedre som rådgivere i de til- fælde, hvor der er opbygget vedvarende relatio- ner og gensidig forståelse. Mens visse områder oplever et underskud af den slags udveksling, er der andre embedsfolk, som oplever det mod- satte på grund af længerevarende samarbejde, fx indenfor myndighedsbetjeningen som to embedspersoner i samme interview peger på:

”Jeg synes, at jeg oplever, at universite- rne er relativt hurtige med mindre rådgiv- ningsopgaver, når man sidder i et forløb og skal brugedet. Så der er godetilspilleind.”

Embedsperson, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Denne problematik hænger tæt sammen med fraværet af egentlige brobyggende funktioner. Flere embedsfolk oplever, at forskere og deres institutioner halter bagefter politikudviklin- gen og mangler engagement som modsvar til den afstand, der er til forvaltningen og politik- udvikling:

”Samtidig bliver vi jo heller ikke bom- barderet af forskere, der lige har et eller andet fuldstændig genialt, de gerne vil for- tælle om, fordi de i et medie har set, at nu er der politisk bevågenhed omkring det (...) Det er maks. en specialestuderende i ny og næ, der skriver, at de har lavet no- get mega fedt. (...) Det sker aldrig [at en forsker kontakter dem om ny forskning].”
Embedsperson, Digitaliseringsministeriet

”Jeg oplever i hvert fald mere, at vi rækker ud og spørger forskningsinstitutionerne, end at de kommer og spørger os, hvad vi mang- ler, eller hvad der kunne være interessant.”
Embedsperson, Styrelsen for Undervisning og Kvalitet

”**Hvordan bliver forskere bedre klædt på til at pushe deres viden ind imod det politiske system og ramme et politisk sy- stem på de rigtige tidspunkter med den rigtige framing?** Det er sådan nogle ting, som interesseorganisationerne er supergode til. (...) Hvor jeg oplever et forskningsmiljø, som er mere passivt. Vi har den her viden, og det skal tale for sig selv. Det må ikke lyde for negativt. Men jeg tror godt, man kunne tæn- ke over, hvordan man kunne aktivere forsk- ningen mere aktivt ind mod det politiske.”
Embedsperson, Digitaliseringsministeriet

Det peger på, at der mangler aktører eller struk- turer, som aktivt kan koble forskningsviden med politiske behov og sikre løbende udveks- ling. Som tidligere beskrevet i kapitel 2 er visse

ministerier begunstigede af gode forbindelser, rammer og ressourcer til forskningssamarbej- der og forskningsbaseret rådgivning. Andre politikområder nyder ikke samme forudsæt- ninger og må navigere i et mere fragmenteret og utilgængeligt forskningslandskab. Her fore- går det i højere grad uden klare erfaringer med, hvilken rolle forskning og forskningsaktører legitimt kan indtage i politikudvikling. Der- med risikerer forskningsinddragelse at blive et særligt kendetegn blandt enkelte enheder eller medarbejdere frem for en fælles praksis, hvil- ket en ansat i Digitaliseringsministeriet også bemærker:

”Nu har vi nogle folk, som lige så stille stifter bekendtskab med forskningsverde- nen (...) Hvordan kan man så få taget det ned i huset? (...) Det er en kulturforandring. Og det tager bare lang tid.”

Samlet set ser vi med denne udfordring, at fra- været af overblik, organisatorisk forankring og brobyggende kapacitet i og udenfor cen- traladministrationen betyder, at tilgængelig forskningsviden ikke udnyttes fuldt ud, og at anvendelsen bliver ujævn på tværs af sager og ministerier. Der mangler strukturer, der kan etablere kontakter og sikre reelt samspil. Ud- fordringen peger dermed på et behov for at udvikle mere robuste rammer for forsknings- inddragelse, som kan understøtte løbende overblik, oversættelse og samspil mellem forsk- ning og politikudvikling.

Udfordring #5:

Manglende fremsyn og strategisk kobling til forskning efterlader os uforberedte på fremtiden

HVAD HANDLER UDFORDRINGEN OM?

En femte udfordring i samspillet mellem forskning og politikudvikling omhandler ministeriernes forudsætninger for at forberede sig på fremtidige samfundsudviklinger, systemrisici og vidensbehov. Flere embedsfolk beskriver, at der mangler infrastruktur for at arbejde fremsynet og langsigtet med, hvordan forventede politiske udfordringer imødekommes af den langsigtede opbygning af relevant forskning og faglig kapacitet. Resultatet er et vidensberedskab, der i høj grad er reaktivt frem for systematisk og fremadskuende.

Denne udfordring hænger tæt sammen med de foregående udfordringer, som tilsammen bidrager til et ringere udgangspunkt for at identificere strategiske vidensbehov og opbygge den viden, som politikudviklingen bør informeres af. Dette svækker både forskningens rettidighed og dens mulighed for at få gennemslag, samtidig med at politikudvikling risikerer at overse langsigtede implikationer og behov.

Udfordringen kan knyttes til andre analyser, der peger på, at embedsværket i udgangspunktet ikke er gearret til at drive langsigtet, forebyggende og tværfaglig planlægning, og at der er behov for at forankre brugen af strategisk fremsyn i politikudvikling.⁷⁸

HVORDAN MÆRKER EMBEDSFOLKENE UDFORDRINGEN?

Ifølge flere embedsfolk mangler der på flere kritiske politikområder viden og velkonsoliderede forskningsmiljøer, der matcher de behov, politikudvikling rejser. Det gælder bl.a. på uddannelsesområdet, hvor flere beskriver, at man arbejder med centrale reformspørgsmål uden et solidt forskningsmæssigt grundlag:

“Vi ved, som jeg forstår det, ikke særlig meget om uddannelsesadfærd. (...) For eksempel, hvad sker der med elevernes valg og gennemførelse, når man forlænger eller forkorter uddannelser? Det ved vi umiddelbart meget lidt om empirisk set, men det er jo superrelevant.”
Embedsperson, Børne- og Undervisningsministeriet

“Prøv at søge på, hvor meget forskning der er lavet om lektier. Der er måske én ph.d., der har lavet noget for nogle år siden. Så der er nogle ret store praksisser i vores systemer, som der findes lidt forskning om.”
Embedsperson, Styrelsen for Undervisning og Kvalitet

Risikoen er, at embedsværket arbejder mere i blinde, når de skal begribe og håndtere problemstillinger på disse områder. En ansat i Indenrigs- og Sundhedsministeriet bemærker,

at det videnskabelige grundlag for politikudvikling i ministeriet ikke er lige så stærk som fx Beskæftigelsesministeriet, der har et anderledes strategisk fokus på evidensstandarder og datainfrastruktur.⁷⁹

“Evidensgrundlaget på policyniveau er jo ikke voldsomt stærkt. (...) Mere vidtrækkende effekter er tit baseret på sammenlignelige erfaringer eller kvalificerede antagelser.”

Flere embedsfolk beskriver desuden, at kritiske forskningsmiljøer på ressortområdet kan være små, fragmenterede og afhængige af mere kortsigtet finansiering. Det gør dem sårbare og vanskelige at opretholde over tid, særligt hvis områderne ikke er attraktive for større fonde. Denne faglige skrøbelighed kan også knyttes til, at myndighedsbetjeningen løbende reduceres økonomisk, hvilket embedsfolk med tilknytning til området advarer imod:

”Der er færre og færre penge at gøre godt med, og det betyder også, at den ekspertise, der er til rådighed, bliver mere og mere snæver. (...) Det er jo også en slags beredskab. Hvor går vi hen, hvis der kommer et eller andet problem? (...) Og der kan man ikke bare ringe til en forsker på et universitet og få rådgivning til den tid.”
Embedsperson, Miljø- og Ligestillingsministeriet

Embedsfolkenes oplevelse af manglende vidensberedskab knytter sig også til karakteren af den viden, der faktisk produceres, og hvordan dens relevans opleves i politikudvikling. Flere embedsfolk peger på et mismatch mellem forskningens typiske form og politikudviklingens behov:

“Hvis man samlet gør boet op, så står vi typisk på, at den bedst tilgængelige viden er mindre stærk på indsatssiden end på udfordringssiden. (...) Der er flere forskere, der er interesserede i at forstå og beskrive verden

end i at intervenere og forbedre verden.”
Embedsperson, Styrelsen for Undervisning og Kvalitet

Et beslægtet perspektiv fremhæves af en ansat i Sundhedsstyrelsen. Embedspersonen peger på, at forskning mangler gennemslagskraft, når det udvikles uden et klart blik for de kontekster, det kan informere og anvendes i:

“Oftest kommer forskning med resultater, hvor man bagefter finder ud af, hvordan man kan bruge det. Hvis man nu starter med at sige, hvad er det egentlig for en beslutning eller problemstilling, vi vil være med til at kvalificere, og så går i dialog med myndighederne, så kunne det se anderledes ud.”

Citatet ovenfor er udtryk for et ønske om mere samskabelse og tættere dialog for at øge sandsynligheden for, at den producerede viden faktisk kan bringes i spil i beslutningsprocesser. Det er et perspektiv, som deles af flere embedsfolk og knytter sig til de førnævnte udfordringer om afkoblingen til forskning og behovet for styrket brobygning.

Flere embedsfolk peger på, at forskning ofte er retrospektiv af natur og dermed har svært ved at levere klare svar i situationer, hvor politikudviklingen bevæger sig ind i nyt terræn. Det gælder fx på sundhedsområdet, hvor nye stoffer, behandlingsformer eller reguleringskontekster udfordrer klassiske forskningsdesigns. Samme hører vi hos embedsfolk på uddannelsesområdet, hvor en ansat i fagstyrelsen beskriver det som ”sigende for området”, at politiske reformer og systemændringer medfører, at tilgængelig forskning i en vis grad kommer til kort.

Flere embedsfolk beskriver derfor et grundlæggende dilemma: Man ved ofte først mere præcist, hvad man mangler at vide, når man står midt i beslutningssituationen. Netop derfor fremstår det desto vigtigere at arbejde strategisk med vidensbehov. Hvis ministerierne skal

kunne agere i nye kontekster, kræver det, at de løbende identificerer, prioriterer og opbygger relevante vidensområder i samspil med praksis- og forskningsaktører.⁸⁰ Flere af de interviewede embedspersoner fremhævede dette som en ambition, fx i Indenrigs- og Sundhedsministeriet, hvor en ansat beskriver et skifte i deres bestillinger og samarbejder hos VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd:

“Tidligere har de løst små projekter, som vi syntes var interessante nu og her (...) Nu er vi begyndt at bruge vores træk mere målrettet og strategisk, fordi vi godt kunne tænke os at vide noget om nogle områder, hvor vi ved utrolig lidt.”

Her efterspørges viden, der kan belyse de bredere samfundsmæssige og tværgående konsekvenser af politiske valg:

“Vi vil utrolig gerne blive bedre til at kunne beskrive konsekvenser af policy på andet end aktiviteter og direkte udgifter. (...) Det vil hjælpe os til at træffe rigtige prioriteringer i en fremtid, hvor råderummet bliver mindre, og prioriteringerne bliver meget mere skarpe.”

I Styrelsen for Undervisning og Kvalitet er behovet for en mere strategisk tilgang til ministeriets vidensøkosystem eksplicit anerkendt i en fælles strategi, der sætter fokus på at prioritere i udfordringsbilledet og i højere grad aktivere eksterne vidensmiljøer, som beskrevet her af en ansat:

”Nu ser vi ind i en situation, hvor vi lige har haft en personaletilpasning, hvor det måske bliver mere normalt. Og så bliver vi nødt til at finde nogle måder at prioritere på. (...) Hvis vi var dygtigere til at forklare KU eller nogle af de andre, hvad vi ser som et problem, så kunne det jo også være, at nogle af de næste ph.d.-studerende eller andre måske var interesserede i at arbejde inden for de problemstillinger”

I den ’grønne’ myndighedsbetjening er der heller ikke et stort råderum til udvikling rettet mod nye strategiske vidensbehov, da de fleste opgaver er helt eller delvist lovbundet.⁸¹ Koordinationen og prioriteringen mellem politiske vidensbehov og den overordnede forskningsudvikling bliver således mere kritisk i årene frem. Og her lader der til at være udfordringer med at sikre et harmonisk samspil mellem ministerier og ud til forskningsinstitutionerne. Ifølge en ansat i Indenrigs- og Sundhedsministeriet mangler man at føre en systematisk og tværministeriel dialog med bl.a. Uddannelses- og Forskningsministeriet om fælles vidensbehov og træk på offentlige forskningsmidler:

”En ting, man skal have et blik for, som vi er exceptionelt dårlige til, er jo det med siloer. (...) Jeg har ingen dialog [med Uddannelses- og Forskningsministeriet]. (...) Der er ingen kobling mellem, hvordan vi sikrer, at god forskning faktisk kommer ind og betyder noget for den måde, man bedriver sundhedsfaglig behandling på i Danmark. (...) Det er sgu for åndssvagt, at vi ikke har et bedre blik for hinanden dér.”

Netop koordinationen har der været forsøg på at styrke i de seneste regeringsperioder. I 2025 indgik man en aftale om en strategisk retning for centrale dele af forsknings- og innovationsområdet fra 2026-2029.⁸² Samtidig er forskningsreserven vokset i størrelse og udgør i stigende grad et centralt værktøj til at prioritere offentlige forskningssatsninger for både politikere og ministerier.⁸³ Dertil arbejder flere ministerier med forskningsstrategier, roadmaps og andre strukturer, der skal fremme sammenhæng mellem videns- og politikudvikling.⁸⁴

Men som flere embedsfolk bemærker, er det svært at identificere fremtidige behov, stille de rette spørgsmål og koordinere det effektivt med de nuværende mekanismer og rammer, som ministerierne arbejder med. Her er forskningsstrategier og kataloger som FORSK2025,⁸⁵ der

udpegede fremtidens vigtigste forskningsområder for Danmark, i fare for at få begrænset gennemslag i den løbende videns- og politikudvikling, hvis ikke de har konkrete implikationer for videre politikudvikling og forskningssamarbejde.⁸⁶ Samtidig skal der være vidensmiljøer, som kan levere på de behov, man har, som en ansat i Miljø- og Ligestillingsministeriet peger på i relation til et mislykkedes forskningspartnerskab på området:

”Når man stiller en vision eller et roadmap op, er man afhængig af, at der er nogen derude, der er interesseret i at byde ind på det. Og hvis de så byder ind med noget, der er anderledes, hvad skal du så stille op med det? (...) Det er jo ikke oppe i ministeriet, man er bedst til at finde ud af, hvad præcis der er behov for. (...) Jeg sidder jo ikke og er opdateret på alt muligt viden længere.”

Samlet set peger udfordringen på, at afstand i tidshorisonter, organisatoriske rammevilkår og manglende strategisk fremsyn skaber en vedvarende afkobling mellem vidensudvikling og politikudvikling. Embedsfolk beskriver, hvordan man kæmper med at have de rette spørgsmål formuleret i tide og et tilstrækkeligt konsolideret vidensgrundlag at trække på, når nye politiske problemstillinger opstår. Det bidrager til, at forskning opleves som mindre anvendelig og i mindre grad får mulighed for at informere politiske beslutninger. Derfor er det afgørende for den faglige kvalitet i politikudvikling, hvorvidt den kritiske vidensmasse kan udvikles og mobiliseres mere systematisk over tid.

Embedsværkets perspektiver på veje frem

Efter at have gennemgået de udfordringer, som embedsfolkene selv mærker i samspillet mellem forskning og politikudvikling, rejser det naturlige næste spørgsmål sig: Hvad kan man så gøre ved det?

Med denne undersøgelse kan der ikke peges på én entydig løsning. Formålet har heller ikke været at formulere konkrete anbefalinger. Til gengæld fremhæver embedsfolkene en række erfaringer, tiltag og pejlemærker, som samlet peger på mulige veje frem for samspillet mellem forskning og ministeriernes politikudvikling.

De fremhævede idéer og eksempler kan ikke betegnes som 'best practice', og det er vanskeligt på forhånd at fastslå, hvilke greb der vil være effektive på tværs af politikområder og organisatoriske kontekster. Ikke desto mindre rummer de vigtig læring og pejlemærker, som kan ses i sammenhæng med Dronning Marys Centers analyse af fem relevante, udenlandske cases på forskningsbaseret rådgivning.⁸⁷ Fælles for embedsfolkenes perspektiver er, at vejene frem i høj grad knytter sig til prioriteringer, arbejds-gange, relationer og videnskultur i hverdagen både internt i ministerierne og i samspillet med forskningssektoren.

FÆLLES PRIORITERING OG LEDELSESOPHÆNG

Flere embedsfolk fremhæver, at forskningsinddragelse i høj grad er et spørgsmål om ledelsesmæssig prioritering, og hvorvidt der i organisationen er afsat ressourcer og givet mandat til systematisk forskningsinddragelse. Det ses i relation til udfordring #1 og #3. Når forskningsinddragelse konkurrerer med kortsigtede leverancer og hastesager, bliver den let fravalgt, også selv om viljen og viden er til stede:

”Når vi henvender os til forskningsmiljøer, så vil jeg ikke sige, at der er behov for mange økonomiske ressourcer for at aktivere forskningsmiljøer ind i vores arbejde. De er meget villige til at deltage på alle mulige forskellige måder. **Så der er jo behov for en ressource i den forstand, at der er behov for tid, og der er behov for, at vi er dygtige nok. Og så er der jo også behov for, at det er noget, man prioriterer.** Ellers vil man gøre mindre af det.”
Embedsperson, Styrelsen for Undervisning og Kvalitet

Flere informanter peger på, at forskningsinddragelse i højere grad skal gøres til et fælles organisatorisk anliggende, understøttet af ledelseslag og med klare mandater, frem for at ligge hos enkeltpersoner eller enkelte enheder:

”Vi vil gerne have direktions aktive stillingtagen til at sige: Det her er vores evidensstrategi, og nu gør vi det her. Alle skal vide det.”
Embedsperson, Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Flere af de beskrevne veje frem forudsætter et tydeligt signal fra ledelsen om, at forskningsinddragelse er et legitimt og ønsket element i politikudviklingen. Som tidligere nævnt forudsætter det samtidig tilstrækkelig faglig kapacitet til at efterspørge, fortolke og anvende forskningsviden.⁸⁸ Eksempler som forarbejdet til 10-årsplanen for psykiatrien blev fremhævet som processer, hvor der var tid til bredere faglig inddragelse, samtidig med at ekstern ekspertise fik plads, fordi der var klar politisk og ledelsesmæssig opbakning.

Enkelte embedsfolk lægger vægt på at prioritere stærkere styrelser og sikre mere lovsikret og systematisk brug af rådgivende organer som kommissioner og ekspertudvalg med Sverige som reference. På et mere operationelt niveau peger en enkelt embedsperson på, at forskningsbaseret rådgivning i højere grad bør integreres i sagsgange, fx gennem klare retningslinjer for, hvornår ekstern ekspertise skal inddrages, og hvordan det markeres i sagssystemet. Fælles for disse ideer er, at faglighed får et tydeligere op-hæng undervejs i politikudvikling.

NYE PLATFORME OG SAMARBEJDER PÅ TVÆRS

Flere embedsfolk udtrykker klar velvilje overfor at afsøge måder, hvorpå flere fagligheder kan integreres i politikudviklingen:

”Jeg oplever en ret stor gevinst i at bruge forskellige typer af fagligheder, både i kontoret, men også i forhold til dem, vi samarbejder med. Det er nogle forskellige typer svar, man får, alt efter hvilke fagligheder, man spørger. Og på den måde

er der tit noget berigende i også at få forskellige akademiske prismen på tingene.”
Embedsperson, Indenrigs- og Sundhedsministeriet

En vej til mere bredspektret inddragelse er at rekruttere med afsæt i flere fagligheder, fx i forbindelse med etablering af rådgivende organer. Ansatte i Digitaliseringsministeriet fremhæver eksplicit denne ambition og oplever et klart konstruktivt potentiale i at samle flere fagligheder og sektorer:

”Det skaber en god værdi og et sjovt samspil mellem nogen, som sidder og er virksomhedsejere og er hands on, og nogen, som så prøver at samle mere overordnet viden. Det er klart min oplevelse, at det skaber et godt samspil.”
Embedsperson, Digitaliseringsministeriet

Et centralt spor er etableringen af nye samarbejdsformer, partnerskaber og platforme, der bringer forskning, myndigheder og praksis tættere sammen. På social- og uddannelsesområdet ses det bl.a. i partnerskabet om udsatte børn og unges skolegang og læring, Grundskolepanelet og Vidensenhed for børn og unge med særlige behov (VIBUS). På tværs af disse initiativer arbejdes der med tværgående samarbejder og løbende samspil mellem forskning, myndigheder og praksis med henblik på at tilvejebringe, kvalificere og omsætte viden i fællesskab. Samlet vidner disse initiativer om, hvordan mere strukturerede samarbejdsformer kan styrke den brobygning mellem fagområder og mellem forskning og politikudvikling, som ellers kan mangle.

Erfaringer med langsigtede tværministerielle indspil til forskningsreserven fremhæves også som relevante skridt i retningen mod bredere faglig inddragelse og samarbejde, fordi denne type prioriteringer både styrker forskningsmiljøerne og giver et bredere vidensgrundlag for politikudvikling på tværs af ressortområder. Det gælder fx det nationale PFAS-center på

miljøområdet og initiativer omkring kunstig intelligens på digitaliseringsområdet. Ved disse to eksempler lader en del af opskriften til at være proaktivt engagement og løbende dialog mellem ministerier og forskningsmiljøerne, som bidrager til tidligere faglig integration:

”Det er mit indtryk, at der [med PFAS-centret] er nogen, som på lidt lavere niveau har talt sammen, og så greb universitetsledelserne det og spillede det ind. Det er jo sådan et godt eksempel på, at vi i fællesskab får sparket døren ind de rigtige steder.”
Embedsperson, Miljø- og Ligestillingsministeriet

”Vi havde en hypotese om, at der lå en hel masse viden ude hos danske forskere, som ikke nødvendigvis blev sat i spil hos myndigheder og virksomheder lige så hurtigt, som man kunne ønske sig. Og der var jo en tæt dialog med universiteterne i forhold til at finde ud af, om det var en rigtig hypotese, og hvordan kunne man stykke det sammen på en måde, så vi kunne få det ud at leve.”
Embedsperson, Digitaliseringsministeriet

LØBENDE DIALOG OG RELATIONSOPBYGNING

På tværs af ministerier efterspørger embedsværket mere kontinuerlig dialog med forskningsmiljøer:

”Ønsket ville være, at sammenhængen mellem vores system og den akademiske verden var tættere, end den er. Jeg synes, at hver gang vi har den konkrete og direkte dialog, er den frugtbar. Og det tror jeg faktisk gælder for begge sider”
Embedsperson, Digitaliseringsministeriet

”Jeg tror simpelthen, at vi er nødt til at have forskere og regulatorer meget tættere koblet sammen. Jeg synes faktisk, at vi havde det før i tiden.”

Embedsperson, Miljø- og Ligestillingsministeriet

”Det er nogle gange på mere centralt niveau, det bliver svært [i samarbejdet mellem ministeriet og universiteter], hvor det simpelthen er en oversættelsesopgave. Så jeg tror, at vi skal lære hinanden bedre at kende. Det tror jeg virkelig er en forudsætning for, at vi kan løse det i lidt større omfang.”
Embedsperson, Miljø- og Ligestillingsministeriet

Og her er det både dialogen i formelle og mere uformelle sammenhænge, der efterspørges, hvor sidstnævnte især egner sig til at opbygge relationer og muliggøre mobilisering af forskningsviden i den daglige løbende politikudvikling:

”Jeg tror, at det sværeste og mest effektive er, at man uformelt husker at tænke hinanden ind. Det kræver, at man har haft nogle processer, hvor man lærer hinanden at kende på tværs.”
Embedsperson, Sundhedsstyrelsen

Embedsfolkene fremhæver, at faste kontaktflader, følgegrupper og løbende interaktion gør det lettere at formulere vidensbehov og at orientere sig i, hvilken viden og hvilke miljøer der er relevante:

”Vi sidder jo også i hver sin verden. Så det kunne da være interessant og givtigt at vide lidt mere om, hvad det egentlig er, forskerne sidder og nørkler med lige nu. (...) For ellers bliver det også meget, hvad vi selv sidder og laver bestillinger på og arbejder med. Og så hører man ikke så meget om, hvad der ellers er af forskningsresultater”
Embedsperson, Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø

Det kan samtidig bidrage til en styrket indsigt i relevante forhold på politikområdet blandt forskningsmiljøerne. Dertil er det væsentligt

at afsøge, hvordan kontakten til forskningsmiljøerne gøres mindre personafhængig. Hvor forskningskontakter i dag ofte er bundet til enkelte medarbejdere, peger flere på behovet for organisatorisk hukommelse og institutionalisering af samarbejder. I Styrelsen for Undervisning og Kvalitet forsøger man fx at udarbejde fælles forskningsbaserede kvalitetsforståelser og vidensnotater på centrale områder som svar på dette.

Et styrket samspil kræver, at begge parter læner sig mere ind mod hinanden, hvilket embedsværket selv erkender og udtrykte appetit på. Det forudsætter nye vaner og mod til at afsøge mere nye dialog- og udvekslingsformer:

”Jeg kunne godt tænke mig at have en mere formaliseret kontakt til forskere (...) Et af problemerne vil jo typisk være: Hvad er betingelserne for den relation? Og hvordan vil det foregå? (...) Hvis der, udover den helt formaliserede bestillingsøvelse, kunne etableres nogle lidt mere præciserede rammer og en samarbejdsrelation, som man kunne være i i det daglige: Det ville være helt unikt.”
Embedsperson, Børne- og Undervisningsministeriet

”Noget af det, der har værdi for mig, er jo omsættelighed. (...) Vi er nødt til at have en eller anden bearbejdning, som både fortæller os lidt mere jordnært, hvad problemet er, og hvad det er, forskningen viser, som vi så måske vil kunne gøre noget ved (...) Og der tror jeg, at der er mange forskere, der vil kunne lære noget af fx faglige selskaber på sundhedsområdet.”
Embedsperson, Indenrigs- og Sundhedsministeriet

”Vi er begyndt at øve os på det og gøre det til en vane med at tale med forskere og sige, hvad foregår der her? (...) Hvad er det, man interesserer sig for forskningsmæssigt? Er der noget, vi godt kunne tænke os at sam-

arbejde om? (...) Udfaldet af de drøftelser er jo altid, at vi må tale noget mere sammen.”
Embedsperson, Indenrigs- og Sundhedsministeriet

En ansat i Digitaliseringsministeriet peger på, at der også er brug for stærkere narrativer om potentialet i at samarbejde og udveksle viden på tværs af forskning og forvaltning:

”Der vil helt sikkert være en masse mere arbejde, hvis jeg som embedsmand i et ministerium skal inddrage nogle forskere i en proces, som i øvrigt er megastram og skidetravl. Så hvad er værdien af det? Den fortælling skal vi jo være skarpe på i centraladministrationen. Tilsvarende gælder på universiteterne, hvor der også er travle mennesker. Hvad er merværdien for [forskerne] ved, at de pludselig bruger en masse kræfter på at snakke med nogle embedsmænd? Så der er en eller anden kernefortælling, der skal på plads i begge huse.”

Ud over en klar fortælling om merværdien kræver et tættere samspil, at berøringsangst og uklare forventninger håndteres i forlængelse af udfordringen om afkobling mellem embedsværk og forskning. Uklare rammer for forskningsinddragelse bidrager til uhensigtsmæssig inddragelse og lukkede processer. Derfor handler flere af embedspersonernes forslag om, at begge sider i højere grad varetager ansvaret at sikre klarhed om roller, ansvar og armslængde, så forskningsinddragelse foregår på legitim vis:

”Der ligger jo også et ansvar hos myndighederne i ikke at politisere forskningen. **Så det er i virkeligheden et spørgsmål om at forstå, at man har en tæt dialog om problemstillingen, der skal afdækkes, og så skal der også være en politisk åbenhed over for, at der kommer noget, man måske ikke helt havde tænkt skulle være sådan.”**
Embedsperson, Sundhedsstyrelsen

”Jeg oplever også en stor forståelse for, at ting går stærkt hos os, og vi prøver jo at matche det med, at vi også gerne har en forståelse for, at ting tager tid på universiteterne. Og så virkelig få italesat erkendelsen af, at nogle gange kan det lykkes, og så er alle glade. Og nogle gange så lykkes det ikke, og det er også okay. Så er det ikke sådan, at vi aldrig skal samarbejde igen.”

Embedsperson, Digitaliseringsministeriet

Vejen frem for mere velinformeret politikudvikling forudsætter dermed også et vist organisatorisk og politisk mod til at åbne processer, håndtere usikkerhed og acceptere, at forskning ikke altid leverer entydige eller bekvemme svar.

MISSIONER, DATA OG ITERATIV POLITIKUDVIKLING

Embedspersoner peger også på, at design og rammesætning af politikudvikling i sig selv former, hvilken viden der udvikles og inddrages. En gradvis udvikling og implementering, hvor der er mulighed for løbende evaluering og justering, kan skabe konkrete erfaringer, som forskning kan analysere og bygge videre på, samtidig med at det fremhæves som en fordelagtig strategi for selve udmøntningen.⁸⁹ Med reference til erfaringer fra fx Beskæftigelsesministeriet og designet af 10-årsplanen på psykiatriområdet fremhæver flere embedsfolk behovet for en mere iterativ tilgang, hvor hypoteser afprøves, implementering sker gradvist og variation tænkes ind bevidst:

”Det er dels noget med ikke at gå fuldskala på politik den dag, man får ideen, men også at have tålmodigheden til at sige, at vi prøver os frem inden da. (...) Vi skal starte med at skabe grundlaget for at kunne beskæftige sig med området empirisk, og så har vi brug for, at vi kan etablere en relation til forskningsmiljøet, som siger, at det her synes vi faktisk er interessant akademisk.”

Embedsperson, Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Mere iterativ og åben politikudvikling vil i så fald forudsætte en justering af den dominerende forhandlingskultur, hvor accelererede processer, manglende gennemsigtighed og udvidet brug af forlig i dag begrænser mulighederne for løbende at revidere og opdatere det faglige grundlag.⁹⁰

En stærkere orientering mod og velfungerende mekanismer for missionsstyring, fælles mål og tværgående satsninger blev også fremhævet som relevante tilgange til at skabe større synergi mellem videns- og politikudvikling, særligt i relation til udfordring #5 omkring strategisk kobling og fremsyn.

Derudover blev aktiv deling og formidling af data fremhævet som en effektiv mekanisme til at skabe samarbejde mellem ministerier og forskningsmiljøer. Når ministeriernes data gøres tilgængelige og kommunikeres ud til forskningsmiljøerne, opstår et fælles problemrum, hvor forskningsinteresse kan udvikle sig uden politisk styring eller konkrete bestillinger. På denne måde kan der også etableres en vidensudvikling med passende armslængde, som alligevel kan levere perspektiver til håndtering af politiske problemstillinger.

Samlet peger perspektiverne på at organisere politik- og vidensudvikling, så forskningsviden i højere grad indgår i beslutningsprocesserne. Det kræver stærkere faglig kapacitet, tættere relationer til forskning og politikudvikling, der i højere grad understøtter løbende vidensopbygning. Hvor disse elementer er til stede, fungerer samspillet bedre, og kvaliteten løftes. Hvor de mangler, står politikudvikling på et svagere fagligt grundlag.





Metode og baggrund

Undersøgelsen er baseret på interviews med 24 embedsfolk i centraladministrationen under den såkaldte SVM-regering i perioden november 2024 til februar 2025. Undersøgelsen skal ses som et kvalitativt perspektiv fra et udsnit af embedsværket i en bestemt politisk og administrativ kontekst, hvor vi udleder tværgående træk og forholdere dem til nærliggende analyser og historiske udviklinger i centraladministrationen.

Ministerier blev udvalgt med henblik på at sikre variation i ressortområder og i organisering af adgang til forskningsbaseret viden. I undersøgelsen valgte vi at rekruttere embedsfolk fra seks ministerier:

- Børne- og Undervisningsministeriet
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet
- Digitaliseringsministeriet
- Miljø- og Ligestillingsministeriet
- Ministeriet for Grøn Trepert
- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Ministerie	I alt	Departement	Styrelse
Børne- og Undervisningsministeriet	6	2	4
Indenrigs- og Sundhedsministeriet	6	3	3
Digitaliseringsministeriet	3	3	
Miljø- og Ligestillingsministeriet	3	3	
Ministeriet for Grøn Trepert	5	2	3
Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri	1	1	
I alt	24	14	10

Tabel 1: Fordeling af informanter efter ministerietilknytning.

Inden for disse ministerier består informantgruppen af ansatte fra hvert ministeries departement og følgende fagstyrelser:

- Styrelsen for Undervisning og Kvalitet under Børne- og Undervisningsministeriet
- Sundhedsstyrelsen under Indenrigs- og Sundhedsministeriet
- Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø under Ministeriet for Grøn Trepert

I rekrutteringen af informanter tilstræbte vi en balance mellem ministerierne og mellem departements- og styrelsesansatte. I balanceakten blev de tre 'grønne' ministerier behandlet som ét sammensat område og endte med at være overrepræsenteret. Fordelingen fremgår af tabel 1.

Informanterne blev rekrutteret på baggrund af deres stilling og enhed, både gennem direkte henvendelser og via anbefalinger fra personer med indsigt i ministerierne. Rekrutteringen var styret af to relevanskriterier:

1. Ansættelse i en stilling og en enhed tæt på faglige processer i ministeriets politikudvikling og/eller samarbejde med forskningsmiljøer, fx fagkontorer eller videns- og analysekontorer
2. Flere års erfaring i ministeriet og dermed indsigt i ministeriets sags- og arbejdsgange og ressortområdet

Vi vurderer samlet set, at disse kriterier er opfyldt i informantgruppen, som består af:

- 14 kontor-, enheds- og sektionschefer
- 8 chefkonsulenter og teamledere
- 2 specialkonsulenter

Det første kriterium kan indebære en vis selektionsbias, idet den type embedsperson kan have særlig indsigt og engagement i forskningsinddragelse. Det kan både have bidraget til et mere positivt syn på ministeriernes praksis og til højere forventninger til faglighed.

To interviews blev gennemført som dobbeltinterview, mens de øvrige 20 embedsfolk blev interviewet individuelt. Dobbeltinterviews kan understøtte nuancering gennem dialog, men kan også reducere tilbøjeligheden til kritik og andre udtalelser, som kan kompromittere den enkelte embedsperson. Det overordnede indtryk fra interviewene er, at embedsfolkene deltog åbent og reflekteret under forudsætning af pseudonymitet, mulighed for bemærkninger udenfor citat og gennemsyn af citater.

De fleste interviews varede omkring én time og blev gennemført i ministerierne eller i Dronning Marys Center. Samtalen var vejledt af en guide med forberedte spørgsmål baseret på relevant forskning og lignende undersøgelser. I interviewene var der især fokus på at få embedsfolkene til at komplementere generelle betragtninger med konkrete og nylige eksempler. Af hensyn til anonymitet og analytisk fokus anvendes sådanne eksempler kun i begrænset omfang i selve rapporten, men de har været centrale for analyse og fortolkning.

Alle interviews blev transskriberet og analyseret tematisk med fokus på at identificere tilbagevendende mønstre, variationer og centrale spændinger i materialet. I skriveprocessen er den KU-licenserede udgave af Microsoft Copilot Chat brugt som støtte til fortolkning af pseudonymiserede data samt til sproglige justeringer. Direkte citater er godkendt af den givne informant for at sikre ansvarlig og retvisende brug.

Undersøgelsen blev gennemgående informeret af relevant litteratur, rådgivning fra professor David Budtz Pedersen og møder med en skare af fremtrædende aktører og eksperter indenfor forvaltning, politik og forskning i opstarten af projektet. Foreløbige fund fra undersøgelsen blev undervejs drøftet hos Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd og Danske Universiteters Forum for Forskningsbaseret Myndighedsbetjening. Vi takker alle bidragydere – særligt de 24 embedsfolk, hvis deltagelse har muliggjort undersøgelsen.



Dronning Marys Center

Dronning Marys Center arbejder for at gøre human- og samfundsvidenskabelig forskning til en ressource i løsningen af samfundsproblemer.

Vi bygger bro mellem forskningsmiljøer og de aktører, der står midt i samfundets komplekse udfordringer – i den offentlige sektor, civilsamfundet og erhvervslivet.

Gennem partnerskaber mellem forskning og praksis samskaber vi viden, der fremmer innovation og samfundsudvikling.

Bag centret står det humanistiske, samfundsvidenskabelige, teologiske og juridiske fakultet ved Københavns Universitet.

Centret samarbejder tæt med H.M. Dronning Mary, der også sidder i centrets Advisory Committee.

Om forfatterne

THOR BLOND

Projektleder, Dronning Marys Center

Thor er tilknyttet centrets arbejde med analyse, kapacitetsopbygning og metodeudvikling og driver projekter med fokus på forskningsinformeret politikudvikling.

Han har baggrund som sociolog med speciale i samspillet mellem viden, organisationer og politik. Tidligere har han arbejdet med forskningspolitiske analyser og interessevaretagelse i Videnskabernes Selskab.



SARAH STEINITZ

Leder for partnerskaber og udvikling, Dronning Marys Center

Sarah arbejder med at etablere og udvikle Dronning Marys Centers samarbejder med eksterne partnere. Hun arbejder med centrets strategiske udvikling og har et særligt fokus på centrets arbejde med forskningsinformeret politikudvikling. Hun har desuden en række bestyrelses- og advisory board-poster og er medlem af Magtudredningen 2.0's følgegruppe.

Tidligere var hun partner i Analyse & Tal og har gennem mere end ti år arbejdet med forskning i samfundets magt- og netværksstrukturer. Hun er forfatter til flere bøger om magt og netværk.



MAJA EJRNÆS

Programleder, Dronning Marys Center

Maja leder centrets analyser og udvikling inden for forskningsinformeret politikudvikling og universitetsforankret brobygning, bl.a. gennem internationale casestudier og vidensdeling.

Hun er uddannet antropolog med speciale i praksisbaseret forskning, og er en garvet facilitator med bred erfaring udi tværfaglige samarbejdsprocesser.



DAVID BUDTZ PEDERSEN

Professor, Aalborg Universitet

David er professor ved Institut for Kultur og Kommunikation og forskningsleder for FRONTIER Center for Advanced SSH.

I en årrække har David beskæftiget sig med forskningsinformeret politikudvikling og udviklet metoder til vidensudveksling og dokumentation af forskningens gennemslagskraft, som i dag anvendes af universiteter, fonde og regeringer i Europa. Derudover rådgiver han løbende myndigheder, fonde mv. og er medlem af Norges Forskningsråd samt Det Kongelige Danske Videnskabernes Selskab.



Slutnoter

1. Draghi 2024; European Commission 2021; Keizer et al. 2025; OECD 2020; UNESCO n.d.; United Nations n.d.; World Health Organization 2022
2. Binderkrantz et al. 2025; Dybvad-udvalget 2023
3. Pedersen & Hvidtfeldt 2021
4. For tidligere indlæg i debatten fra forfatterne, se: Klitgaard et al. (2026); Pedersen (2024); Pedersen et al. (2024); Rothberg (2025).
5. Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd 2024; Ditlevsen et al. 2026
6. Ejrnæs & Pedersen 2025
7. Steinitz et al. 2026
8. Christensen & Opstrup 2025
9. Christensen & Opstrup 2025:20-21; Christensen et al. 2020
10. Christensen & Opstrup 2025:33
11. Trangbæk 2026; Christensen & Opstrup 2025
12. Dybvad-udvalget 2023; Christensen & Opstrup 2026
13. Dette forhold er også beskrevet i forudgående analyser. Democracy x har i den forbindelse sat spørgsmålstegn ved dominerende økonomiske styringslogikker i udarbejdelsen og afvejningen af politiske initiativer (Democracy x 2025; Kelstrup & Jørgensen 2024).
14. Christensen 2024
15. Christensen & Opstrup 2025:31
16. Rambøll 2015:15-18
17. Finansministeriet 2015
18. Flere af disse hensyn og rationaler genspejles i Rambølls konklusioner (Rambøll 2015)
19. Binderkrantz 2026; Dybvad-udvalget 2023; Rambøll 2015
20. Christensen 2026; Saner 2016
21. Betegnelsen kan knyttes til ‘evidensinformeret politikudvikling’, som kan rumme flere typer af evidens end videnskabelig (Head 2016; OECD 2020; World Health Organization 2022).
22. Rambøll 2015
23. Dette perspektiv udspringer af den såkaldte garbage can-model (Cohen et al. 1972).
24. Dette perspektiv udspringer af Charles Lindbloms inkrementalisme og Atkinsons videreudvikling heraf (Atkinson 2011).
25. Modellen tog udgangspunkt i Rambølls model i deres undersøgelse fra 2015.
26. Rambøll 2015
27. Christensen et al. 2025
28. Dybvad-udvalget 2023
29. Ejrnæs & Pedersen 2025
30. Uddannelses- og Forskningsstyrelsen 2024
31. Pedersen & Hvidtfeldt 2021
32. Samme konklusion drog Rambøll i deres komparative analyse af ministeriers organisatoriske set-up for arbejdet med forskningsviden (Rambøll 2015:12-15).
33. Danske Universiteter 2021:35
34. Hansen 2025:63
35. Uddannelses- og Forskningsstyrelsen 2023
36. Hansen 2025
37. Uddannelses- og Forskningsstyrelsen 2024
38. Finansministeriet 2015:31
39. Bandola-Gill et al. 2024
40. Lignende betydning af Finansministeriets rolle har Kelstrup & Jørgensen (2024) og Democracy x (2025) peget på.
41. Christensen & Opstrup 2025:79-80
42. World Health Organization 2022:6

43. Blum & Pattyn 2022
44. Nutley et al. 2013; World Health Organization 2022
45. Denne generelle forskel mellem departementer og styrelser i orienteringen mod viden understøttes af Rambøll (2015).
46. Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd 2024:10-11
47. Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd 2016:7
48. Finansministeriet 2015
49. Trangbæk 2026
50. Christensen & Opstrup 2025:54-61
51. Rambøll 2015:2
52. Christensen & Opstrup 2026:12
53. EU-kommissionens Joint Research Centre (JRC) har identificeret de mest centrale rådgivningskompetencer, heriblandt de fremhævede (Schwendinger et al. 2022).
54. For en dybdegående analyse af såkaldte 'politik-professionelle' i denne type organisationer, se: Binderkrantz (2026).
55. OECD 2020; World Health Organization 2022
56. Diskussioner om forskningens samfundsmæssige bidrag og relevans er især blevet aktualiseret ifm. den politiske aftale om styrket videns- og teknologioverførsel fra 2026, hvor et centralt tiltag er, at innovation skal være en formålsbestemt opgave for universiteterne (Uddannelses- og Forskningsministeriet 2026).
57. Definitionerne af fagligheder bygger på Christensen & Opstrup (2025).
58. Keizer et al. 2025
59. Christensen & Opstrup 2025:78-83
60. Christensen & Opstrup 2025:82-83
61. Savin 2025; Folkeskolen 2025
62. Hobel 2025
63. Dybvad-udvalget 2023; Eiriksson et al. 2024; Pedersen & Herby 2026
64. Christensen & Opstrup 2025:16-33
65. Perspektivet understøttes af øvrige analyser som: Eiriksson et al. (2024); Nielsen (2021); Reformkommissionen (2021).
66. Pedersen & Hvidtfeldt (2021) hæfter sig ved samme observation i deres kortlægning af det danske økosystem for videnskabelig rådgivning, bl.a. i et særligt afsnit om corona-pandemien og manglen på tværvidenskabelig integration i pandemiens begyndelse.
67. Rambøll (2015) konkluderer, at ministeriernes brug af forskning er betinget af faglige søjler og ofte er afhængig af velkendte videnskilder, hvilket begrænser evnen til at integrere bredere og tværfaglige perspektiver. Democracy x (2025) fremhæver i en undersøgelse for Folketingets 2030-panel, at dominerende økonomiske styringslogikker og et snævert fokus på det, der kan kvantificeres, er med til at reducere mulighederne for helhedsorienterede vurderinger af risici, samfundseffekter og langsigtede gevinster.
68. Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd 2021:19-20
69. Fhv. finansminister Bjarne Corydon spekulerer i en artikel over denne skævvridning i forholdet mellem fagligheder. Han påpeger, at økonomer har opnået forrang i den videnskabelige rådgivning i Danmark, fordi de har opdyrket kompetencer til at placere deres viden og anbefalinger mere præcist i den politiske kontekst. De har, ifølge analysen, tillært sig, at politiske beslutningstagere først og fremmest er interesserede i at modtage realiserbare og løsningsorienterede råd, som kan omsættes uden at embedsapparatet først skal foretage en lang række oversættelsesopgaver. Samme epistemologiske kvalitet finder Corydon ikke på andre faglige områder, hvor der tit er større uenighed og mindre vilje til at placere viden direkte i konteksten for beslutningsprocesser (Corydon 2021). For en diskussion af dette, se kapitel 10 i Collin & Pedersen (2025).
70. Uddannelses- og Forskningsstyrelsen 2024

71. Komitéen for Myndighedsbetjening under Videnskabernes Selskab drog en lignende konklusion i deres rapport om tilstanden for forskningsbaseret rådgivning i Danmark (Harder et al. 2024).
72. Uddannelses- og Forskningsstyrelsen 2024
73. Torfing & Sørensen 2026
74. Uddannelses- og Forskningsstyrelsen 2024
75. For en gennemgang af fem cases fra udlandet, der viser, hvordan man på nye måder kan organisere forskningsbaseret rådgivning, se: Ejrnæs & Pedersen (2025).
76. Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd 2021
77. Kelstrup & Jørgensen 2024; Rambøll 2015
78. Democracy x 2025; Instituttet for Fremtidsforskning 2026
79. Se Kelstrup et al. (2025) for en analyse af Beskæftigelsesministeriets tilgang til evidens i ministeriets politikudvikling.
80. Keizer et al. 2025
81. Uddannelses- og Forskningsstyrelsen 2024:19
82. Uddannelses- og Forskningsministeriet 2025
83. Forskningsreserven er en politisk pulje under finansloven, der øremærkes til forskning og innovation på baggrund af forhandlinger mellem Folketingets partier. I 2024 udgjorde forskningsreserven 20 % af de samlede midler, der er afsat til forskning på finansloven (Øxenvad et al. 2024).
84. Her kan nævnes eksempler som life science-strategien, Roadmap for Forskning og den 'grønne' forskningsstrategi (Erhvervsministeriet 2024; Miljøministeriet & Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri 2021; Uddannelses- og Forskningsministeriet 2020).
85. Styrelsen for Forskning og Uddannelse 2017
86. Et eksempel på aktiv brug af den 'grønne' forskningsstrategi er vejledningen til dokumentation af klimaeffekter, som blev udarbejdet i en tværministeriel arbejdsgruppe i samarbejde med Center for Miljø og Energi (DCE) ved Aarhus Universitet.
- Strategien har desuden medført et fornyet samarbejde mellem centraladministrationen og DCE, hvor centret også tilsigtes at blive inddraget tidligere og mere systematisk (Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet 2024).
87. Ejrnæs & Pedersen 2025
88. Keizer et al. 2025; OECD 2020
89. På baggrund af deres analyse af tilgange til evidensbaseret af aktiv beskæftigelsespolitik og folkeskolepolitik i Danmark konkluderer Kelstrup et al. (2025:199-200): *"[I]t is important how policy capacities convert into policy decisions over time. In the case of employment policy, an incremental strategy with gradual, incentive-driven and repetitive policy changes had a better chance of increasing prioritisation of evidence-based means among public service professionals than the large-scale 'evidence-based' reform in the case of public school policy"*.
90. Christensen & Opstrup 2025; Eiriksson et al. 2024; Pedersen & Herby 2026

Litteraturliste

Atkinson, M. M. (2011). Lindblom's lament: Incrementalism and the persistent pull of the status quo. *Policy and Society*, 30(1), 9–18.

Bandola-Gill, J., Andersen, N. A., Leng, R., Pattyn, V., & Smith, K. E. (2024). A matter of culture? Conceptualizing and investigating “Evidence Cultures” within research on evidence-informed policymaking. *Policy and Society*, 43(4), 397–413.

Binderkrantz, A. S. (2026). *Politik for professionelle*. Aarhus Universitetsforlag.

Binderkrantz, A. S., Pedersen, L. H., & Petersen, M. B. (2025). *Det danske demokratis udfordringer*. Aarhus Universitetsforlag.

Blum, S., & Pattyn, V. (2022). How are evidence and policy conceptualised, and how do they connect? A qualitative systematic review of public policy literature. *Evidence & Policy*, 18(3), 563–582.

Christensen, J. (2026). Evidence and Policy-Making: An Organizational Approach. *Public Administration Review*, 86(3), 699–712.

Christensen, J. G. (2024). *Forligsparlamentarismen, ministerstyret og centraladministrationen*. Magtudredningen 2.0.

Christensen, J. G., Albæk Jensen, J., Mortensen, P. B., & Pedersen, H. H. (2020). *Når embedsmænd lovgiver*. Djøf Forlag.

Christensen, J. G., & Opstrup, N. (2025). *Forvaltningen i Folkestyret*. Aarhus Universitetsforlag.

Christensen, J. G., & Opstrup, N. (2026). *Faglighed i den politiske rådgivning*. Magtudredningen 2.0.

Christensen, J., Hesstvedt, S., Pronin, K., Holst, C., Christiansen, P. M., & Holli, A. M. (2025). Experts in governance: A comparative analysis of the Nordic countries. *Policy & Politics*, 54(1), 163–187.

Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1.

Collin, F., & Pedersen, D. B. (2025). *Har alting en pris? Om den økonomiske videnskabs grænser* (1. udgave). Samfundslitteratur.

Corydon, B. (2021). Fra en tidligere finansministers logbog fra Bermuda-trekanten mellem viden, magt og interesser. *Samfundsøkonomen*, 2021(2).

Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd. (2016). *Anbefalinger til bedre kvalitet i politikudviklingen*. Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd.

Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd. (2021). *Adgang til bedre videnskabelig rådgivning i Danmark*. Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd.

Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd. (2024). *Forskningsinformeret velfærdsinnovation i de danske kommuner*. Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd.

Danske Universiteter. (2021). *Principper og anbefalinger for forskningsbaseret samarbejde og rådgivning*. Danske Universiteter.

Democracy x. (2025). *Barrierer for klima- og miljøpolitik, der fremmer bæredygtig udvikling*. 2030-panelet.

Ditlevsen, S., Sinkjær, T., & Irwin, A. (2026, 13. april). *Videnskabernes Selskab: Derfor har Folketinget brug for uafhængig videnskabelig rådgivning*. Altinget: Forskning. <https://www.altinget.dk/forskning/artikel/videnskabernes-selskab-derfor-har-folketinget-brug-for-uaefhaengig-videnskabelig-raadgivning>

Draghi, M. (2024). *The future of European competitiveness—Part A: A competitiveness strategy for Europe*. Publications Office of the European Union.

Dybvad-udvalget. (2023). *Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier*. Djøf.

Eiriksson, B. A., Mihle, A., & Børrum, C. (2024). *Udfordringer i lovgivningsprocessen*. Justitia.

Ejrnæs, M., & Pedersen, D. B. (2025). *Fremtiden for videnskabelig rådgivning i Danmark: Et inspirationskatalog med fem internationale cases*. Dronning Marys Center.

Erhvervsministeriet. (2024). *Strategi for Life Science*. Erhvervsministeriet.

European Commission. (2021). *Communication on Better Regulation: Joining forces to make better laws* (Nr. 219). EU-Kommissionen.

Finansministeriet. (2015). *Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen—Kodex VII*. Moderniseringsstyrelsen.

Folkeskolen. (2025, 5. maj). *Nu lukker Rådet for Børns Læring og Dansk Center for Undervisningsmiljø*. Folkeskolen. <https://dm.dk/nyheder/artikler/2025/chok-over-eva-lukning-vi-frygter-politik-paa-maveforannelser/>

Hansen, H. F. (2025). Sektorforskning i Danmark: Politik, organisering og faglighed i et historisk perspektiv. I K. T. Elvbakken & V. Schwach (Red.), *Kunnskap og politikk* (61–84). Fagbokforlaget.

Harder, P. (Red.), Kærgård, N., Bjørnskov, L., Olesen, J. E., Nellesmann, C., Madsen, K. K. & Fischer, T. K. (2024). *Plads til forbedring: Forskningsbaseret viden og politik 2024*. Komitéen for Myndighedsbetjening i Videnskabernes Selskab.

Head, B. W. (2016). Toward More “Evidence-Informed” Policy Making? *Public Administration Review*, 76(3), 472–484.

Hobel, L. G. (2025, 18. juni). *Regeringen vil nedbringe statens administrative udgifter med mindst 5,5 milliarder*. DR. <https://www.dr.dk/nyheder/seneste/regeringen-vil-nedbringe-statens-administrative-udgifter-med-mindst-55-milliarder>

Instituttet for Fremtidsforskning. (2026). *Forankring af foresigt i dansk politikudvikling*. Instituttet for Fremtidsforskning.

Keizer, A.-G., Almeida, M., Deligkiaouri, A., Gadzina-Kołodziejska, A., Kock, E., Olajos-Szabo, A., Scharfbillig, M., Smits, P., & Vala, F. (2025). *Evidence-informed policymaking: A pathway to increasing trust in democratic institutions and boosting competitiveness*. Publications Office of the European Union.

Kelstrup, J. D., & Jørgensen, J. V. (2024). Explaining differences in research utilization in evidence-based government ministries. *Policy Sciences*, 57(2), 257–280.

Kelstrup, J. D., Jørgensen, J. V., & Hansen, M. P. (2025). The disenchanted fairy godmother: Comparing how and why evidence-based management and public service professionals influenced policy performance in public school and active labour market policy in Denmark. *Evidence & Policy*, 21(2), 186–205.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. (2024, oktober). *Vejledning til dokumentation af klimaeffekter*. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. <https://www.kefm.dk/klima/vejledning-til-dokumentation-af-klimaeffekter>

Klitgaard, L., Nielsen, K., & Pedersen, D. B. (2026, 4. april). *Danmark har brug for en fast videnskabelig stemme i magtens centrum*. IDA. <https://ida.dk/om-ida/nyt-fra-ida/debat-den-nye-verdensorden-kraever-bedre-samspil-mellem-politik-og-videnskab>

Miljøministeriet & Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. (2021). *Roadmap for Forskning*.

Nielsen, S. W. (2021). *Entrepreneurstaten: Hvorfor vælernes ønsker forsvinder op i den blå luft - og hvordan vi fikser det*. Gads Forlag.

Nutley, S., Powell, A., & Davies, H. (2013). *What Counts as Good Evidence?* University of St Andrews.

OECD. (2020). *Building Capacity for Evidence-Informed Policy-Making: Lessons from Country Experiences*. OECD Publishing.

- Pedersen, D. B. (2024, 18. december). *Forskningsbaseret viden skal inddrages i politiske beslutningsprocesser. Men hvordan?* Science Report. <https://sciencereport.dk/debat/forskningsbaseret-viden-skal-inddrages-i-politiske-beslutningsprocesser-men-hvordan/>
- Pedersen, D. B., Blond, T., & Ejrnæs, M. (2024, 9. december). *Viden og forskning bør inddrages mere i politiske beslutninger*. Djøfbladet. <https://www.djoefbladet.dk/artikler/2024/12/debat-forskning-viden-politiske-beslutninger>
- Pedersen, D. B., & Hvidtfeldt, R. (2021). *The Danish Eco-System of Science for Policy*. Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd.
- Pedersen, M. J., & Herby, J. (2026). *Status på lovmaskinen 2025: Høringsapparatet har stadig plads til forbedringer*. Prospekt.
- Rambøll. (2015). *Den forskningsbaserede viden i politikudviklingen*. Rambøll.
- Reformkommissionen. (2021) *Erkendt, forsøgt løst, uløst*. Reformkommissionen.
- Rothberg, M. S. S. (2025, 23. juli). *Usynlige magthavere gør det svært at gennemskue, hvem der har magten*. DR. <https://www.dr.dk/nyheder/politik/usynlige-magthavere-goer-det-svaert-gennemskue-hvem-der-har-magten>
- Saner, M. (2016). Temporal and spatial dimensions in the management of scientific advice to governments. *Palgrave Communications*, 2(1), 16059.
- Savin, S. (2025, 24. oktober). *Chok over EVA-lukning: "Vi frygter politik på mavefornemmelser"*. DM Akademikerbladet. <https://dm.dk/nyheder/artikler/2025/chok-over-eva-lukning-vi-frygter-politik-paa-mavefornemmelser/>
- Schwendinger, F., Topp, L., & Viktoria, K. (2022). *Competences for Policymaking: Competence Frameworks for Policymakers and Researchers working on Public Policy*. Publications Office of the European Union.
- Steinitz et al. (2026). *Forskere i statens råd og udvalg*. Dronning Marys Center.
- Styrelsen for Forskning og Uddannelse. (2017). *FORSK2025: Fremtidens løfterige forskningsområder*. Styrelsen for Forskning og Uddannelse.
- Torring, J., & Sørensen, E. (2026, 5. januar). *Forskere: Den grønne trepart viser, hvordan bred inddragelse kan bygge bro mellem polariserede grupper og politikere*. Altinget: Miljø. <https://www.altinget.dk/miljoe/artikel/forskere-naar-alle-parter-har-haanden-paa-kogepladen-skaber-det-faelles-ejerskab-i-den-groenne-trepart>
- Trangbæk, A. (2026). Functional Politicization in Practice. From Responsive Competence to Reflexive Functional Politicization. *Public Administration Review*, 1–12.
- Uddannelses- og Forskningsministeriet. (2020). *Fremtidens grønne løsninger: Strategi for investeringer i grøn forskning, teknologi og innovation*. Uddannelses- og Forskningsministeriet.
- Uddannelses- og Forskningsministeriet. (2025). *Aftaler om Forskning og Innovation 2026-2029*. Uddannelses- og Forskningsministeriet.
- Uddannelses- og Forskningsministeriet. (2026). *Aftale om styrket viden- og teknologioverførsel*. Uddannelses- og Forskningsministeriet.
- Uddannelses- og Forskningsstyrelsen. (2023). *Retningslinjer for aftaler mellem universiteter og ministerier om forskningsbaseret myndighedsbetjening*. Uddannelses- og Forskningsstyrelsen.
- Uddannelses- og Forskningsstyrelsen. (2024). *Af rapportering af eftersyn af den forskningsbaserede myndighedsbetjening*. Uddannelses- og Forskningsstyrelsen.
- UNESCO. (n.d.). *Building capacity for policy-making in science, technology and innovation*. UNESCO. <https://www.unesco.org/en/science-technology-and-innovation/capacity-building>
- United Nations. (n.d.). *Secretary-General's Scientific Advisory Board*. United Nations. <https://www.un.org/scientific-advisory-board/en>

World Health Organization. (2022). *Evidence, Policy, Impact. WHO Guide for Evidence-Informed Decision-making*. World Health Organization.

Øxenvad, J. K., Ramsing, S.T. & Bislev, S. (2024). *Forskningsreservens størrelse og struktur over tid*. DEA.

