



Adgang til bedre videnskabelig rådgivning i Danmark

Danmarks Forsknings- og
Innovationspolitiske Råd



Publikationen kan hentes på www.ufm.dk/DFiR

Udgivet af Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd
Oktober 2021

Uddannelses- og Forskningsministeriet
Børsgade 4
1215 København K.

Design: Rosendahls a/s

ISBN
978-87-93807-49-5 – Adgang til bedre videnskabelig
rådgivning i Danmark

Adgang til bedre videnskabelig rådgivning i Danmark

Danmarks Forsknings- og
Innovationspolitiske Råd

Indholdsfortegnelse

Forord	7
Kapitel 1. Kriser lærer os vigtigheden af videnskab	8
Kapitel 2. Det danske økosystem for videnskabelig rådgivning	11
2.1 Nationale forskningsinstitutter	12
2.2 Aftaler om forskningsbaseret myndighedsbetjening	13
2.3 Den mindre formaliserede, men væsentlige, del af det rådgivende system	15
Kapitel 3. Hvad er høj kvalitet, når det kommer til videnskabelig rådgivning?	16
Kapitel 4. Hvor er udfordringerne?	19
4.1 Tværfaglighed og siloer	19
4.2 Transparens og legitimitet	20
4.3 Beslutningstagere er også Folketinget, kommuner og regioner	20
Kapitel 5. Behov for videnskabelig rådgivning på den lange bane – gode internationale erfaringer	21
Kapitel 6. anbefalinger	23
Bilag 1. Medlemmer	24
Bilag 2. Noter	25

Forord

Videnskabelig rådgivning til beslutningstagere er én måde forskning og forskningsresultater omsættes til gavn for samfundet. Derfor har det løbende været et emne, som Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd (DFiR) har haft fokus på. Coronakrisen viste os, hvor vigtigt det er for et samfund at have adgang til dygtige forskere fra mange fagområder, som kan rådgive beslutningstagerne om, hvordan vi som samfund bedst håndterer kriser.

DFiR har i løbet af coronatiden beskæftiget sig med, hvordan vi kan bruge disse erfaringer i den fremadrettede organisering af videnskabelig rådgivning i Danmark. Det gælder ikke blot til krisehåndteringen, men for at vi får et styrket Danmark med mest mulig gavn af de offentlige budgetter.

Nærværende rapport er en opsamling af DFiR's arbejde i 2020 og 2021 om at få bedre videnskabelig rådgivning i Danmark til fordel for os alle. Vi håber, at den vil bidrage til debat og inspiration.

God læselyst



Frede Blaabjerg
Formand for Danmarks Forsknings-
og Innovationspolitiske Råd
Oktober 2021

Kapitel 1

Kriser lærer os vigtigheden af videnskab

Beslutningstagere skal have adgang til høj kvalitets videnskabelig rådgivning. Det er der ikke noget nyt i. Men coronatiden har understreget, hvor vigtigt dette er. Der har været brug for videnskabelig baseret viden og eksperter fra mange forskellige forskningsområder, og der har været behov for god kommunikation til beslutningstagere og befolkning om yderst komplekse forhold med stor usikkerhed. Transparens, legitimitet og ikke mindst agilitet og hurtighed i rådgivningen har vist sig som afgørende faktorer, når det kommer til, hvor velfungerende videnskabelig rådgivning er.

Pålidelige bearbejdnings af viden, data og information er blevet hastigt omsat til videnskabelig rådgivning og kommunikation om komplekse forhold til beslutningstagere og befolkningen. Ikke alene har det haft betydning for håndteringen af coronakrisen. Det har været en forudsætning for opbakning i befolkningen. Endelig har der været, og er fortsat, behov for videnskabelig indsigt til at hjælpe Danmark med at pejle i forhold til fremtiden: Hvordan samfundet er rustet til corona på den længere bane, læringer i forhold til nye epidemier og andre samfundspåvirkninger.

Coronakrisen har vist os, hvor bred en pallette af velbegrunder og høj kvalitets viden,

der skal kunne trækkes ind i rådgivningen til beslutningstagerne. Udfordringerne har været komplekse, og det viste sig hurtigt, at der er behov for godt tværfagligt samarbejde i selve forskningen såvel som i rådgivningen. Klimakrisen, der kun bliver markant forstærket i årene fremover, vil sætte behovet for høj kvalitets videnskabelig rådgivning længere op på dagsordenen. Derfor er det vigtigt, at vi tager alle læringer om kompleksiteten af videnskabelig rådgivning fra coronakrisen med os fremadrettet.

Coronakrisen kom uventet, og vi var uforberedte. Klimakrisen kommer ikke uventet. Forberedelsen er grundig og omfattende. Alvoren og omfanget af de klimaforandringer vi kigger ind i, kan få coronakrisen til nærmest at fremstå simpel. Klimakrisen er enorm, kompleks, global, lokal, akut, langsigtet – og meget ressourcekrævende. Samfundets beslutningstagere skal have adgang til videnskabelig baseret rådgivning. Men rådgivningen skal fremover i langt højere grad tage højde for en endnu større kompleksitet, altomfattet og turbulens, end vores rådgivningssystemer hidtil har været indrettet til at levere.

Det er naturligvis ikke blot inden for områderne corona og klima, at beslutningstagere har behov for videnskabelig rådgivning af

høj kvalitet. Det gør sig gældende inden for alle samfundsforhold. Budgettet for den offentlige forvaltning og service var i 2021 knap 1.300 mia. kr.¹ Det må generelt være i landets tjeneste, at dem, der træffer beslutning om anvendelsen af disse midler, har adgang til den mest kvalificerede viden om relevante forhold. Det er imidlertid corona og klimakrisen, der har vist, at der er plads til forbedringer – både i forhold til det agile og hurtige beredskab, de tværgående aspekter og i forhold til den langsigtede planlægning og rådgivning.

DFiR har ad flere omgange beskæftiget sig med rammer for videnskabelig rådgivning. I perioden 2020/2021 har fokus været specifikt på inddragelse af videnskabelig rådgivning i relation til coronakrisen, og hvad vi forsknings- og innovationspolitisk kan lære herfra.

DFiR sammenfatter derfor i denne rapport sine observationer og anbefaler, at de bliver sigtelinjer i en fremtidig indretning af den videnskabelige rådgivning i Danmark.



Elementer i DFiR's arbejde med videnskabelig rådgivning i 2020 - 2021

- Deltagelse i European Science Advisors' Forum's arbejde med "science advice"
- Deltagelse i den nordiske webinarserie om Norden og betydningen af corona i løbet af efteråret 2020
- DFiRbrief 22 "Lad os lære af coronaen"
- DFiRbrief 23 "Politiske beslutninger skal i højere grad understøttes videnskabeligt"
- DFiR-konference den 24. november 2020 "DFiR-Conference 2020: Science advice and research based knowledge as tools in societal crisis (webinar)"
- Høringssvar vedr. Danske Universiteters principper og anbefalinger for forskningsbaseret samarbejde
- Samarbejde med EU-Kommissionen / JRC om "the Danish Eco-system for science for policy"
- Workshop afholdt med JRC den 22. april 2021 "Science for policymaking in Denmark"
- David Budtz Pedersen & Rolf Hvidtfeldt "The Danish Eco-System of Science for Policy" Discussion Paper

Kapitel 2

Det danske økosystem for videnskabelig rådgivning

I Danmark har vi på tværs af ministerier og myndigheder forskellige organiseringer og systemer, der understøtter videnskabelig rådgivning. David Budtz Pedersen og Rolf Hvidtfeldt² har for DFIR beskrevet forskellige typer systemer eller "kanaler" i Danmark, der understøtter, at videnskabelige resultater

omsættes til og anvendes af beslutningstagere. Undersøgelsen viser en mangfoldighed, der blandt andet inkluderer forskningsinstitutioner, aftaler mellem ministerier og universiteter om forskningsbaseret rådgivning, råd og kommissioner, der yder rådgivning samt individuelle forskere, der rådgiver.

Tabel 1 Systemer der understøtter videnskabelig rådgivning til beslutningstagere

Type af videnskabeligt rådgivningssystem	Betegnelse og karakteristika
Selvstændige forskningsinstitutioner	Forskningsinstitutioner forankret til et ministerium, men med ansvar for rådgivning og forskning bredere end det pågældende ministerium
Sektorforskningsinstitutioner	Forankret til et ministerium, reguleret i lov om sektorforskningsinstitutioner og med et særligt ansvar for at give videnskabelig rådgivning inden for et specifikt område
Ministerieaftaler med universiteter om forskningsbaseret rådgivning	Fireårige aftaler mellem et ministerium (i forhold til fødevarer- og miljøområdet er det nu to ministerier) og et universitet om at forske og yde forskningsbaseret myndighedsbetjening på veldefinerede områder
Råd og kommissioner	Permanente råd, komiteer og kommissioner etableret med henblik på at yde rådgivning til ét eller flere politikområder/ministerier. Ofte vil de have et bundet mandat givet i et kommissorium
Videnskabelige råd	Videnskabelige råd, der kan give faglig rådgivning inden for eget fagfelt
Permanente ekspertpaneler	Ekspertpaneler, der ofte har til opgave at følge implementering, drift og opfølgning på specifikke områder/beslutninger

Type af videnskabeligt rådgivningssystem	Betegnelse og karakteristika
GTS-institutter	Teknologiske organisationer, der kan yde rådgivning til myndigheder om f.eks. klimatilpasning og andre typer spørgsmål, der forudsætter indsigt i og erfaring med teknologianvendelse- og udvikling
Tidsbegrænsede paneler, arbejdsgrupper og taskforces	Kan give hurtig og mere uformel rådgivning. Kan give rådgivning om specifikke emner, afprøve nye idéer, give teknisk støtte mv. Deres opdrag kan ofte være givet i et kommissorium
Individuelle rådgivere	Individuelle forskere inviteres af beslutningstagere til at give deres vurdering og bidrage til et givet politikområde
Øvrige aktører, der bidrager med viden / indsigt	Hovedsageligt institutioner med stor faglighed, men ikke nødvendigvis videnskabeligt forankret. De kan have egne interesser, som de fremmer

Kilde: Sammenfattet fra "The Danish Eco-System of Science for Policy" David Budtz Pedersen og Rolf Hvidtfeldt 2021. Genbeskrevet på dansk af DFIR.



2.1 Nationale forskningsinstitutter

Betegnelsen "sektorforskningsinstitution" betyder, at institutionen er reguleret i lov om sektorforskning.³ Det gør sig gældende for to af de oplistede institutioner.⁴ Som det fremgår af nedenstående liste, findes der derudover en række institutter i tilknytning

til ministerier, som har et ansvar for at forske og yde forskningsbaseret rådgivning og myndighedsbetjening til ministerier, Folketing og andre. Disse forskningsinstitutter udfører forskning, videnformidling, rådgivning og myndighedsopgaver i tilknytning til en samfundssektor.

Tabel 2 Oversigt over nationale forskningsinstitutter i Danmark

Forskningsinstitution	Ministerium
Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø (NFA)	Beskæftigelsesministeriet
Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (VIVE)	Indenrigs- og Boligministeriet
De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS)	Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet
Institut for Menneskerettigheder	Udenrigsministeriet
Statens Serum Institut (SSI)	Sundhedsministeriet
Danmarks Meteorologiske Institut (DMI)	Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet
Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS)	Udenrigsministeriet
Forsvarsakademiet	Forsvarsministeriet

2.2 Aftaler om forskningsbaseret myndighedsbetjening

I 00'erne blev en stor andel af sektorforskningen fusioneret med universiteterne. Ved den seneste fusionsproces i 2007 blev en formel organisering af universiteternes ansvar og rolle for at levere myndighedsbetjening til de tidligere sektorinstitutionsejere (sektorministerier) introduceret. Løbende fireårige rammekontrakter for forskningsbaseret myndighedsbetjening mellem et ministerium og et universitet om levering af sektorrettet

forskning samt forskningsbaseret myndighedsbetjening anses i dag som den danske model for organiseringen af den videnskabelige rådgivning. Modellen med finansiering via rammekontrakter for forskningsbaseret myndighedsbetjening omfatter dog kun få ministerier og universiteter og alene inden for de kontrakt aftalte områder. Eksempelvis omhandler rammeaftalen mellem Sundhedsministeriet og Syddansk Universitet om forskningsbaseret myndighedsbetjening alene området "folkesundhed".⁵

Tabel 3 Eksisterende aftaler om forskningsbaseret myndighedsbetjening

Universitet	Kontraktaftale	Ministerium
Danmarks Tekniske Universitet	Geodæsi	Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet
Danmarks Tekniske Universitet	Fiskeriforhold og akvakultur, fødevarer og kemi og miljø og livscyklusvurderinger på affaldsområdet	Miljø- og Fødevareministeriet*
Danmarks Tekniske Universitet	Transportforhold	Transport- og Bygningsministeriet
Københavns Universitet	Veterinærforhold, ressourcer og samfundsøkonomi og skov- og landskabsområdet	Miljø- og Fødevareministeriet*
Syddansk Universitet	Folkesundhed	Sundhedsministeriet
Aalborg Universitet	Det byggede miljø	Transport- og Bygningsministeriet
Aarhus Universitet	Natur og vand, arktisforhold, luft, emissioner og risikovurdering, fødevarer og forbrugeradfærd, planteproduktion og husdyrproduktion	Miljø- og Fødevareministeriet*

Anm.: *Kontrakten er indgået med ét ministerium, der efterfølgende er opsplittet i henholdsvis et miljø- og et fødevareministerium. Kontrakten gælder for begge ministerier.

Kilde: Uddannelses- og Forskningsministeriet⁶

Med rammeaftalerne om den forskningsbaserede myndighedsbetjening er et hovedfokus, at ministerier kan få videnskabelig rådgivning og information i henhold til kontrakten. For at yde denne type rådgivning forudsætter det, at der findes et videnberedskab, der kan omsættes til rådgivning. I den forbindelse har der på såvel afsender- som modtagersiden været fokus på de årlige to procents besparelser, som aftalerne om forskningsbaseret myndighedsbetjening er underlagt. Ønsker man fremadrettet en stærk videnskabelig rådgivning i Danmark, hvor aftaler med universiteterne om forskningsbaseret myndighedsbetjening er et centralt omdrejningspunkt, er det afgørende, at et solidt videnberedskab kan opretholdes.

Udviklingen af midler til den forskningsbaserede myndighedsbetjening viser et fald siden aftalerne blev introduceret i 2007, jf. tabel 3. Da ydelsernes omfang og dermed midler kan variere, fordi Miljøministeriet har konkurrenceudsat en del af sin aftale om forsknings-

baseret myndighedsbetjening, hvor midler overgik fra en aftale med DTU til en aftale med KU, og fordi opgørelserne i tabellen er i løbende priser, kan man ikke sammenligne udviklingen på de enkelte aftaler og institutioner.

Fællesaftalerne med Miljøministeriet / Ministeriet for Fødevare, Landbrug og Fiskeri står for langt hovedparten af midlerne til den forskningsbaserede myndighedsbetjening i Danmark.

Et pejlemærke for den fremadrettede udvikling af modellen med rammeaftaler for forskningsbaseret myndighedsbetjening kunne være at understøtte incitamenter for samarbejde på tværs af institutioner og faggrænser. Det kan gøres med henblik på at fremme den bedste tværfaglige og dermed helhedsorienterede rådgivning.

Tabel 3 Indgåede fireårige kontrakter om forskningsbaseret myndighedsbetjening 2007 og 2021

Universitet	2007 bevilling (mio. kr.)	2021 bevilling (mio. kr.) iflg. aftaler
KU	71,5	121,7
AU	429,9	360,2
SDU	13,8	11,8
AAU	33,1	20,6
DTU	410,0	245,3
Samlede kontrakter	958,3	759,6

Kilde:
 2007 – Danske Universiteters Hvidbog om forskningsbaseret myndighedsbetjening, 2009
 2021 – Rammeaftaler offentliggjort på de respektive universiteters hjemmesider

2.3 Den mindre formaliserede, men væsentlige, del af det rådgivende system

Udover de mest formelle organiseringer af den videnskabelige rådgivning i Danmark viser David Budtz Pedersen og Rolf Hvidtfeldts rapport, at der er en række andre former for videnskabelig rådgivning, hvor formalitet, struktur, karriereveje, træning eller finansiering af set-uppet også har andre formål, er løsere, ad hoc- eller individbaseret. Da disse former for videnskabelig rådgivning ikke er så formelle og centralt organiserede, er det tilsvarende mere vanskeligt at få et overblik over omfanget. Men det er bredt kendt på tværs af ministerier, at forskere indgår i ad hoc rådgivende udvalg, og at individuelle forskere bidrager med videnskabelig rådgivning til ministerier og ministre. Det kan ske formelt, men også uformelt. Denne type rådgivning, som tilgår ministerierne, kan fungere parallelt med andre og mere formelle rådgivningsmodeller. Endelig er der en række organisationer, der bidrager med viden, analyser mv. til beslutningstagere, men som kan have en interessebaseret tilknytning, så man ikke normalt opfatter dem som en del af det videnskabelige rådgivningssystem uagtet, at de bidrag, de kommer med, både kan være relevante og have en høj kvalitet. Der ligger et væsentligt hensyn til den generelle kvalitet

af videnskabelig rådgivning i at få forskellige typer rådgivning til at spille godt sammen.

Nogle myndigheder (ministerier) gør brug af en række forskellige typer rådgivningssystemer. Det gælder eksempelvis Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, der både har tilknyttede forskningsinstitutioner, aftaler om forskningsbaseret myndighedsbetjening, men også har etableret andre rådgivningsfunktioner, herunder Klimarådet. Andre ministerier har kun i begrænset omfang etableret strukturer for videnskabelig rådgivning.

Kapitel 3

Hvad er høj kvalitet, når det kommer til videnskabelig rådgivning?

Hvad kan kendetegne videnskabelig rådgivning af høj kvalitet? Det er et spørgsmål, der bliver arbejdet med internationalt og i Danmark, akademisk og i praksis i disse år.⁷ DFIR's arbejde med videnskabelig rådgivning var motiveret af håndteringen af coronapandemien og klimakrisen. Her konstaterer DFIR, at de eksisterende strukturer for videnskabelig rådgivning har været udfordret, og der er etableret nye strukturer i tillæg til eksisterende. På klimaområdet er Klimarådet eksempelvis etableret, og coronahåndteringen medførte etablering af flere ad hoc rådgivningsgrupper.

Uagtet hvilken organisering den videnskabelige rådgivning har, er DFIR optaget af, hvad der i Danmark og internationalt er gjort af erfaringer i forhold til at få god videnskabelig rådgivning til håndtering af kriser og store samfundsudfordringer.

Videnskab af høj kvalitet giver ikke i sig selv høj kvalitets videnskabelig rådgivning. I Danmark og internationalt er der en erkendelse af, at det er en selvstændig færdighed at kunne yde kvalitetsfuld og anvendelig videnskabelig rådgivning, såvel som det er en færdighed at kunne modtage viden-

skabelig rådgivning. Disse færdigheder har man i Danmark eksempelvis arbejdet med i udviklingen af modeller for forskningsbaseret myndighedsbetjening og ved de nationale forskningsinstitutter. I DFIR's optik bør følgende elementer indgå:

- A. **En stærk videnbase.** Forudsætningen for god videnskabelig rådgivning er tilstedeværelse af forskningsbaseret viden af høj kvalitet, der er solid, gennearbejdet med metodesikkerhed og grundighed. Der skal være en stærk videnbase at trække på.
- B. **Videnskabeligt overblik.** Videnskabelig rådgivning skal være baseret på en flerhed af resultater (ikke blot en enkelt observation eller artikel) og et overblik over feltet, herunder indsigt i den internationale forskning og videnskabelige rådgivning.
- C. **Proces for kvalitetsunderstøttelse af rådgivningen.** Lige såvel som der er kvalitetsunderstøttende tiltag for den videnskabelige kvalitet, skal der være kvalitetsunderstøttende tiltag for selve den videnskabelige rådgivning, herunder processen omkring rådgivningen.⁸ Det betyder, at der i rådgivningsprocessen er

en dialog og afklaring af forskellige faglige tilgange blandt dem, der leverer rådgivning, således at de samlede videnskabelige afvejsninger sker på den forskningsfaglige side frem for, at det bliver overladt til beslutningstagerne at stå med ansvar for de forskningsfaglige afvejsninger. Det kan også betyde transparens om data, metoder mv. samt klare aftaler mellem leverandør- og modtagersiden om ansvar og uafhængighed. Endelig vil en kvalitetsunderstøttende faktor være bevidsthed om og træning i kommunikation om de resultater, der formidles. Dem, der yder rådgivning, skal være bevidst om, hvad der reelt er videnskabelig belæg for at sige, og de skal afholde sig fra at udtale sig om emner, som de reelt ikke har den forskningsfaglige legitimitet til at udtale sig om.

D. **Tværfaglighed og siloer.** Mange af samfundets udfordringer relaterer sig ikke til et enkelt fagområde. Der er behov for tværfaglighed i rådgivningsprocessen, og tværfagligheden skal eksistere fra starten af rådgivningsprocessen. Det er i særlig grad blevet tydeligt med såvel corona- som klimakrise. Blandt modtagerne af den videnskabelige rådgivning skal det ligeledes være muligt at se et givet problemfelt fra flere sider såvel som der skal være en faglig indsigt til at kunne absorbere og omsætte viden. God, tværfaglig, gennemarbejdet og nuanceret rådgivning bliver ikke omsat, hvis modtageren af rådgivningen ikke har sans og ansvar for bredden i en problemstilling.

E. **Legitimitet og rollefordeling.** En god kultur for videnskabelig rådgivning baserer sig på gensidig respekt i og på tværs af to arenaer; den forskningsmæssige og akademiske arena og den politiske arena med politikere, beslutningstagere og embedsværket. Forskere skal i den ene arena

udtale sig om, hvad man på baggrund af forskningen kan sige noget om. De skal ikke træffe politiske beslutninger, og de skal være uafhængige på den måde, at deres udtalelser er forankret i videnskaben og ikke et politisk pres. Derfor er en gensidig armslængde mellem forskningsarenaen og den politiske arena nødvendig. I den politiske arena skal beslutningstagere have indsigt i, hvad videnskabelig rådgivning kan anvendes til og ikke anvendes til. Videnskabelig rådgivning kommer sjældent med en facitliste til politikerne med, hvad der skal gøres. Forskellige sandsynligheder, usikkerheder, scenarier mv. vil typisk være den rådgivning, som beslutningstagere kan tage med i de samlede overvejelser, når det kommer til at træffe politiske beslutninger. Selv om det kan være tillokkende for beslutningstagere at teste forskningen på, hvad man kan få videnskabelig dækning for at gøre, er det en delikat balance, hvor beslutningstagere er helt afhængige af netop forskningens troværdighed, når den anvendes som legitimerende faktor for politiske beslutninger. Tilsvarende er det vigtigt for forskersamfundet, at der er en forskningsmæssig dækning for udtalelser, når forskere udtaler sig.

F. **Den akutte krise og den lange tids-horisont.** Der er væsentlige forskelle på tilgangen til videnskabelig rådgivning afhængigt af, om der er tale om hjælp til en akut krise (f.eks. corona) eller en langsigtet rådgivning (f.eks. miljørådgivning om håndtering af udledning af kvælstof). For begge tilgange kræver det oparbejdede rådgivnings- og kommunikationskompetencer blandt dem, der yder rådgivning. Hvor vi i mange år har haft forskningsbaseret rådgivning, der monitorerer og undersøger udledning af kvælstof og har formaliserede standarder og organiseringer til behandling af denne rådgivning, var



der ved den akut opståede coronakrise behov for hurtigt at kunne omsætte en eksisterende videnbase i nye organiseringer uden kendte rammer. Her har vi set en helt ny række eksperter, forskningsgrupper og organiseringer, der enten er blevet inviteret ind i rådgivningen, eller som har stillet deres viden og ekspertise til rådighed. Har et samfund adgang til høj kvalitets videnskabelig rådgivning, bør der være forståelse for og komme strukturer, der understøtter, begge dele, herunder spillet mellem den akutte og den langsigtede rådgivning. Erfaringen fra coronatiden viser også, at vi skal have et solidt videnberedskab på en række områder, da vi ikke altid kan forudse, hvad den næste krise vil være.

og eksperter om f.eks. konsekvenser af åbningen af samfundet. Det var imidlertid bemærkelsesværdigt, hvor specifikke rammer forskere fik for, hvad der eksempelvis skulle beregnes. Åbningen af visse dele af samfundet kom ikke med i betragtningen, fordi det var klart defineret, hvilke beregninger, der blev efterspurgt. Det kunne have givet et bedre politisk beslutningsgrundlag, hvis forskerne havde haft bedre mulighed for at bidrage med den viden, de på baggrund af deres arbejde med feltet, fandt relevant for samfundet.

- G. **Den uvildige rådgivning.** I rådgivningsfasen ved coronahåndteringen så vi en række begrænsede bestillinger til forskere

Kapitel 4

Hvor er udfordringerne?

På mange måder fungerer den videnskabelige rådgivning godt i Danmark. Der findes ikke ét system, der dækker alle områder, institutioner og ministerier. Der findes en mangfoldighed af forskellige systemer, hvor det mange steder fungerer velgennemtænkt og med stor erfaring.⁹ Nationale institutter og formelle rammeaftaler om forskningsbaseret myndighedsbetjening er steder, hvor der i særlig grad er fokus på de forudgående nævnte forhold vedr. videnskabelig rådgivning. Forhold, der i ad hoc rådgivningen og for enkelte forskere kan være mere udfordrende at forholde sig til. DFIR konstaterer dog, at der er nogle områder, hvor der uagtet systemerne synes at være udfordringer og plads til forbedringer.

I 2015 gennemførte DFIR en undersøgelse af danske og internationale ministeriers anvendelse af forskningsbaseret viden i politikudviklingen. I den forbindelse blev tilgangen til at anvende forskningsbaseret viden i seks danske ministerier analyseret.¹⁰ Undersøgelsen viste stor forskel på tværs af danske ministerier i både anvendelse af og forståelse og kultur for forskningsbaseret viden. Ministerier med tradition for sektorforskning (institutioner og/eller aftaler om forskningsbaseret myndighedsbetjening) havde generelt en stærkere kultur med at inddrage forskningsbaseret viden i sit arbejde.

Der er altså ikke alene stor forskel i forhold til de forskellige systemer, der leverer den

videnskabelige rådgivning. På modtagersiden er der også store forskelle på kultur, tradition og evner til at omsætte og anvende viden, videnskabelige resultater og videnskabelig rådgivning.

4.1 Tværfaglighed og siloer

I Danmark er den formelle organisering af videnskabelige rådgivning karakteriseret ved at være opsplittet på ministerieområder. Sådan har det været med den oprindelige sektorforskning, hvor institutterne var tilknyttet et ministerium, og leverancen af viden og rådgivning hovedsageligt har været kanaliseret til det pågældende ministerium. De ansatte forskere på de respektive sektorforskningsinstitutter forskede naturligt nok inden for de fagområder, som det pågældende institut skulle forske i og levere viden og rådgivning om. Forskningsfeltet har i en vis udstrækning været tværvidenskabeligt, men rettet mod formålet for den pågældende institution. Med fusionsprocessen i slut 00'erne, hvor hovedparten af sektorforskningsinstitutterne blev fusioneret ind i universiteterne, fortsatte disse strukturer. Med de aftaler om forskningsbaseret myndighedsbetjening, der i dag anses som den centrale danske model for videnskabelig rådgivning, er aftalerne fortsat mellem et (to for miljø og fødevarer) ministerium og et universitet med kontrakt på forskning, myndighedsbetjening og rådgivning om definerede emnefelter.

I en videreudvikling af modellen med kontrakter mellem ministerier og universiteter om forskningsbaseret myndighedsbetjening bør en målrettet udvidelse af ordningen overvejes, så flere ministerier og universiteter kan indgå rammeaftaler om forskningsbaseret myndighedsbetjening.

Hvordan samspillet i den videnskabelige rådgivning fungerer mellem de forskellige rådgivningssystemer (institutioner, aftaler om forskningsbaseret myndighedsbetjening, styrelser, uafhængige råd, paneler og kommissioner) er ikke så tydelig. DFIR konstaterer, at der er behov for en bredere tilgang på såvel leverancesiden som på modtagersiden. Den inddeling vi har i dag betyder, at kun et begrænset antal ministerier og et begrænset omfang af videnskabelige miljøer ved de danske universiteter indgår i formelle rammer om videnskabelig rådgivning. Der må etableres mere fleksible rammer, herunder ad hoc rådgivning, der understøtter samarbejder på tværs af videnskabelige områder og på tværs af universiteter på leverandørsiden. Tilsvarende må der på modtagesiden etableres mere fleksible rammer, så den offentlige forvaltning og beslutningstagerne kan modtage rådgivning fra forskningsmiljøer på tværs af ministerier og ressortområder.

4.2 Transparens og legitimitet

Coronatiden har vist, at der er et stort behov og respekt for forskere og forskningsbaseret viden. Men den har også vist, at der skal være transparens og legitimitet i forhold til kommunikationen om den forskningsbaserede viden, som beslutningstagerne benytter sig af. Der, hvor videnskaben internationalt har haft sin største styrke i coronatiden, har været der, hvor rådgivningssystemer og forskergrupper IKKE har konkurreret mod hinanden, men åbent givet adgang til data og resultater. Det gælder både nationalt og internationalt. Tilsvarende står den forskningsbaserede viden stærkest, når rådgivere

og rådgivningssystemer ikke bliver spillet ud mod hinanden, og der netop er transparens og legitimitet i forhold til de forskellige typer viden, de forskellige baggrunde byder ind med. Transparens og legitimitet i den videnskabelige rådgivning har vist sig afgørende for, at der i befolkningerne er opbakning og respekt om de tiltag, der tages med henvisning til forskningsbaseret viden.

4.3 Beslutningstagere er også Folketinget, kommuner og regioner

Hovedparten af den videnskabelige rådgivning i Danmark er målrettet ministerier, ministre og forvaltningen. Kommuner, regioner og medlemmer af Folketinget er også beslutningstagere, som ikke i særlig grad har været i fokus i DFIR's arbejde. I forhold til kommuner og regioner findes der også strukturer for videnskabelig rådgivning. På nationalt plan har medlemmer af Folketinget ikke strukturet adgang til videnskabelig rådgivning. Det er ærgerligt, fordi det kunne gavne kvaliteten af beslutningsprocessen i Danmark. Medlemmer af Folketinget har behov for en uafhængig rådgivning, der kan belyse forskellige konsekvenser og udfaldsscenerier af beslutninger. Der findes forskellige muligheder for at etablere videnunderstøttende mekanismer for medlemmerne af Folketinget. Der er bl.a. internationale eksempler på, at videntcentre i parlamenter, hvor medlemmer kan trække på rådgivning i forhold til store beslutningsprocesser, vil understøtte kvaliteten af beslutninger.¹¹ Sådanne modeller kan skabe inspiration for at etablere videnunderstøttende mekanismer i det danske Folketing.

Kapitel 5

Behov for videnskabelig rådgivning på den lange bane – gode internationale erfaringer

Hvordan ved vi, hvilke udfordringer vi i Danmark bliver nødt til at have solid viden om, for at kunne træffe politiske beslutninger om indretning af vores samfund og politiske beslutninger ude i fremtiden? De såkaldte "store samfundsudfordringer" indikerer områder, hvor samfundet skal finde løsninger. Men hvilke udfordringer, der netop påkalder politiske beslutninger på tværs af sektorer og ministerieområder, har vi ikke tradition for at have forskningsbaserede processer til at identificere.

Der findes gode internationale eksempler på, at der tages særlige initiativer for at understøtte videnbasen og den langsigtede videnskabelige rådgivning på tværs af ressort- og sektorområder. I både Finland og Holland findes strukturer, der identificerer kommende behov for videnskabelig rådgivning til beslutningstagere. De to konstruktioner er forskellige, men de har begge det samme formål med at ruste beslutningsprocesserne i de respektive lande i forhold til centrale udfordringer for landene. I begge lande er det viden og rådgivning til gavn for regering

og ministerier på tværs af ressortområder, fag- og institutionsgrænser. Her bør vi lade os inspirere.

I **Finland** har man et regeringsprogram, der identificerer behov og støtter aktiviteter inden for "Government's analysis, assessment and research activities".¹² Det interessante er her, at det er et fællesprogram på tværs af regeringen, der identificerer behov for videnskabelig rådgivning. Der afsættes således midler til forskning og rådgivning inden for nogle overordnede områder, hvor man vurderer, at der fremadrettet vil være behov for at træffe større politiske beslutninger.

I **Holland** findes "Netherlands Scientific Council for Government Policy" (WRR).¹³ Rådet, som er uafhængigt, har til opgave at rådgive den hollandske regering og parlamentet om strategiske forhold, der kan forventes at få fremtidige politiske og sociale konsekvenser for Holland. WRR udarbejder analyser og rådgivning om de udfordringer, som man vurderer, at hollandske beslutningstagere må forholde sig til politisk med beslut-

ninger, lovgivning, reformer mv. Rådets fokus er ikke, hvilke beslutninger der skal træffes, men at der forventes at komme situationer, som vil påkalde sig behov for større politiske beslutninger. WRR udmærker sig ved at være en permanent struktur, hvor medlemmer af rådet både arbejder med at identificere og yde rådgivning til håndtering af fremtidige samfundsudfordringer og samtidigt bevarer deres forankring i de faglige miljøer.



Kapitel 6

Anbefalinger

DFiR anbefaler:

- Sikring af langsigtet videnskabelig rådgivning til Danmark

At regeringen med international inspiration fra f.eks. Finland og Holland udvikler en model for beslutningstageres (regeringen og Folketinget) behov for forskningsbaseret viden, der langsigtet ruster Danmark til bedre beslutninger om forventede udfordringer og samfundskritiske hændelser. Det gælder også for særlige strukturer for at understøtte medlemmer af Folketinget i at få uvildig videnskabelig rådgivning.

- Forum for videnskabelig rådgivning

At der i regi af Uddannelses- og Forskningsministeriet etableres et forum for videnskabelig rådgivning med deltagelse af såvel udbydere af videnskabelig rådgivning (universiteter, forskningsinstitutioner, akademikere, råd og kommissioner) og rekvisiter af videnskabelig rådgivning (myndigheder og beslutningstagere). Forummet har til opgave at understøtte samarbejde på tværs af fagområder, sektorer og institutioner, understøtte tværfagligheden i alle faser af den videnskabelige rådgivning samt skabe inspiration og aktiviteter for bedre kvalitetsrådgivning på såvel udbyder- som modtagersiden.

- Eftersyn af modellen for forskningsbaseret myndighedsbetjening

At der gennemføres et eftersyn af modellen for forskningsbaseret myndighedsbetjening, herunder udfordringer med opretholdelse af videnberedskabet som resultat af blandt andet de årlige to procents besparelser, forbedrede rammer for samarbejde på tværs af fagområder, institutioner og sektorer, samt mulighed for udbredelse af modellen til andre ministerier såvel som universiteter.

Bilag 1

Medlemmer

Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd 2021

Head of R&D offshore **Christina Aabo**, Ørsted

Forskningsdirektør **Søren Bech**, Bang & Olufsen A/S og professor, Aalborg Universitet

Professor **Frede Blaabjerg** (formand), Aalborg Universitet

Centerleder, professor **Jes Broeng**, Danmarks Tekniske Universitet

Professor **Mette Birkedal Bruun**, Københavns Universitet

Instituttleder **Anna Haldrup** (næstformand), Københavns Universitet

Direktør, professor **Søren Rud Keiding**, Aarhus Universitet

Professor (MSO) **Kirstine Niss**, Roskilde Universitet

Professor **Thomas Sinkjær**, Aalborg Universitet

Bilag 2

Noter

- 1 Danmarks Statistiks hjemmeside www.dst.dk
- 2 David Budtz Pedersen & Rolf Hvidtfeldt *The Danish Eco-System of Science for Policy Discussion Paper* 2021
- 3 Lov om sektorforskningsinstitutioner af 29. marts 2014
- 4 Statens Serum Institut og Det Nationale forskningscenter for Arbejdsmiljø
- 5 Rammeaftalen findes på www.sdu.dk/sif
- 6 Fundet på: <https://ufm.dk/forskning-og-innovation/samspil-mellem-viden-og-innovation/forskningsbaseret-myndighedsbetjening/forskningsbaseret-myndighedsbetjening>
- 7 Internationale fora med videnskabelig rådgivning som omdrejningspunkt er f.eks. International Network for Government Science Advice (INGSA) <https://www.ingsa.org> eller European Science Advisors Forum (ESAF) <https://esaforum.eu>
- 8 DCA – Dansk Center for Fødevarer og Landbrug ved Aarhus Universitet er det af de steder i Danmark, hvor der arbejdes med processer for kvalitetssikring af rådgivningsprocessen
- 9 David Budtz Pedersen & Rolf Hvidtfeldt *The Danish Eco-System of Science for Policy Discussion Paper* 2021
- 10 Rambøll *Den forskningsbaserede viden i politikudvikling* 2015. Findes på www.ufm.dk/dfir
- 11 Denne model findes internationalt, f.eks. har EU-Parlamentet en sådan funktion
- 12 Prime Minister's Office, Finland: <https://tietokayttoon.fi/en/frontpage>
- 13 Se <https://english.wrr.nl/>

Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd har til formål at fremme udviklingen af dansk forskning, teknologiudvikling og innovation til gavn for samfundet. Rådet har ansvar for at give uddannelses- og forskningsministeren, Folketinget og øvrige ministre uafhængig og sagkyndig rådgivning om forskning, teknologiudvikling og innovation på overordnet niveau, herunder om kommende behov. Rådet skal inddrage relevante nationale og internationale erfaringer og tendenser i sin rådgivning, der skal være baseret på dokumentation, undersøgelser, analyser og evalueringer inden for forskning, teknologiudvikling og innovation.

