

»Hvis man vil påvirke samfundet og det politiske system, så skal man forstå, hvordan det fungerer«

Temanummer: Når viden skaber forandring

Det er i stigende grad et ideal for human- og samfundsvidenskaberne, at de bidrager til at skabe samfundsforandringer. Men skal forskning føre til handling, kræver det indsigt i de mange forskellige faktorer og aktører, som agerer i samfundet og præger den politiske proces. Og netop her har danske

forskningsinstitutioner noget at lære fra universiteter i f.eks. Frankrig, England og USA, som arbejder målrettet med en Public Policy-tilgang til uddannelse og forskning, forklarer Prodekan ved det Samfundsvidenskabelige Fakultet Sara Hagemann i dette interview.

Public Policy som tilgang og fagdisciplin vokser lige nu frem på mange udenlandske universiteter, hvor nye centre og institutter i disse år specialiserer sig i at udvikle forskningsbaserede løsninger på samfundsproblemer. Sara Hagemann var frem til 2021 tilknyttet London School of Economics (LSE) som Associate Dean for Universitetets *School of Public Policy*. Hun har været en af drivkræfterne bag LSE's Public Policy-uddannelser og forskningsstrategier. Vi har bedt hende forklare, hvorfor Public Policy er vokset frem som fagdisciplin i den globale universitetsverden, hvilke krav denne tilgang stiller til undervisning og forskning, og ikke mindst hvad vi i Danmark kan lære af de internationale erfaringer.

Problemet bestemmer det videnskabelige design

»Public Policy er anvendt videnskab, som sigter efter at opnå en effekt i samfundet. Det indebærer at tage nogle relevante samfundsspørgsmål og så bruge en række forskellige værktøjer til at løse dem eller til at komme med forslag til at løse dem«. Når Sara Hagemann taler om Public Policy-tilgangen til forskning, lyder det umiddelbart beslægtet med det, der også på danske universiteter betegnes med det engelske begreb »impact«. Forskningen sigter efter samfundsmæssig relevans. Den skal kunne *bruges* til noget.

SARA HAGEMANN er professor i statskundskab og prodekan ved Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Københavns Universitet. Hun har tidligere været ansat på London School of Economics and Political Science (LSE) og har været Associate Dean ved LSE School of Public Policy. Sara forsker blandt andet i komparativ politik, europæisk politik og public policy. Hun har haft forsknings- og politiske stillinger i Bruxelles, København og London og trækker i sit arbejde på en blanding af akademisk og politisk erfaring.

SIMON KNOKGAARD HALSKOV

Specialkonsulent, Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, sih@samf.ku.dk

SIMON KJÆR HANSEN

Centerleder ved Crown Princess Mary Center, shansen@samf.ku.dk

Men hurtigt i samtalen er det tydeligt, at Public Policy handler om andet og mere end det, vi i Danmark benævner som impact. Ved en Public Policy-tilgang, som Sara Hagemann beskriver den, skal den samfundsmæssige problemstilling definere, hvilke fagligheder og metoder som tages i brug: »Public policy-analyser tager ofte udgangspunkt i en positivistisk og data-drevet videnskabstilgang. Men man kan ikke sige, at 'jeg laver kun den ene eller den anden form for kvantitativ eller kvalitativ eller formel analyse'. Som forsker skal man kunne stille de rigtige og relevant spørgsmål, arbejde med data, man skal have en kvalitativ forståelse, og så skal man have en god palette af værktøjer inden for videnskabsteori og forskellige anvendte metoder«, forklarer Sara Hagemann. Det vigtige er, at de rette analytiske redskaber bringes i spil i forhold til lige netop det problem, som undersøges, og som skal løses. Og det fordrer ofte en tværfaglig tilgang.

På LSE bliver studerende på School of Public Policy derfor introduceret til en bred række af fag og metodiske tilgange, som skal ruste dem til analysen af komplekse samfundsproblemer: »Public Policy er videnskab, som dækker over en række forskellige fagområder. På LSE præsenterede vi en 'hellig treenighed' af økonomi, statskundskab og empiri, altså det anvendte. Men ofte vil den studerende eller forskeren, der beskæftiger sig med Public Policy, også bruge elementer fra juraen, filosofi, sociologi. Kort sagt alle mulige fagtilgange, som kan styrke analysen og afdække de komplekse problemstillinger som Public Policy ofte indebærer«, forklarer Sara Hagemann.

Med en Public Policy-tilgang er der derfor stor åbenhed over for de undersøgelsesspørgsmål, man som forsker eller studerende kan tage fat på: »Jeg vil sige, at du med en public policy-baggrund kan gå i gang med næsten hvilket som helst spørgsmål. Og så har man meget strukturerede måder at tilgå den problematik, man nu skal løse. Det er indledningsvist at analysere, hvilke komponenter der er i problemet, hvilket datagrundlag har man behov for til sine analyser, og hvilke metoder og processer kan lede frem til nogle resultater.«

Med en sådan grad af tværfaglighed, er der så en risiko for, at analysen kan blive overfladisk eller tilfældig?

»Det kræver teori. Og den teori bunder typisk i nogle principper fra økonomi og statskundskab, men den er specificeret til at være praksisorienteret. Og så kræver det lige så vigtigt en række forskellige metoder til at komme i hus med de analyser. Og så er det også vigtigt at understrege, at ligesom der inden for klassisk politologi er forskellige traditioner og fagfelter, sådan er det også inden for Public Policy-disciplinen. Der er forskere, der er kvantitative og laver meget dataanalyse, ligesom der er nogle, der laver meget kvalitativt baseret forskning. Men det, der er fælles, er, at det er anvendt. Målet er at kunne frembringe specifikke anbefalinger til at løse samfundsproblemer.«



Og så er det også vigtigt at understrege, at ligesom der inden for klassisk politologi er forskellige traditioner og fagfelter, sådan er det også inden for Public Policy-disciplinen. Der er forskere, der er kvantitative og laver meget dataanalyse, ligesom der er nogle, der laver meget kvalitativt baseret forskning. Men det, der er fælles, er, at det er anvendt. Målet er at kunne frembringe specifikke anbefalinger til at løse samfundsproblemer

Forskeren er med hele vejen frem til implementeringen

De fleste forskningsresultater bliver på et tidspunkt offentliggjort, og forskningsbaseret viden kan på den måde finde vej ind i beslutningsprocesser og inspirere til nye løsninger. Men forskerne selv har typisk begrænset indflydelse på, hvordan publicerede forskningsresultater rent faktisk tolkes og anvendes i praksis. Den publicerede forskningsartikel er for det meste endemålet.

Her forløber processen inden for Public Policy-disciplinen ifølge Sara Hagemann anderledes. Forskeren er fra starten optaget af, hvordan resultater skal bruges og bidrager til forandring. Effekten af de forskningsbaserede resultater, når de anvendes i praksis, er en integreret del af forskerens arbejde: »Effekten er enormt vigtig at få med«, forklarer Sara Hagemann. »Og det lyder så kedeligt, når man siger, at man skal evaluere på sin intervention, men det skal man! Man skal ind og se, hvad forskningen har bidraget med eller *ikke* har bidraget med. Man skal følge op på, om der har været u hensigtsmæssige resultater. Er der f.eks. ting, der ikke var forventet, som er sket som en konsekvens af forskningsanbefalingerne. Først da kan man som forsker vurdere, om man har haft succes med arbejdet, eller om nye tiltag er nødvendige for at opnå de ønskede effekter.«

Forskeren er på den måde ofte direkte involveret i arbejdet med at implementere nye tiltag og initiativer, forklarer Sara Hagemann. Hun nævner som eksempel, hvordan økonomiprofessoren Nick Barr på LSE efter mange års arbejde med økonomiske analyser af pensionssystemer har bistået en række lande i blandt andet Latinamerika med anbefalinger til reform af deres pensionssystemer. Det har rent praktisk betydet, at han som professor ikke blot måtte bringe sine økonomiske modeller i spil, men at han også skulle sætte sig ind i den politiske virkelighed og de nøgleaktører, som havde betydning for reformernes virkning i de forskellige lande, han arbejdede med.



Du kan have nok så meget økonomisk analyse, du kan have nok så mange teoretiske modeller, men hvis du ikke har en forståelse af, hvordan processen ser ud, fra modellerne opstilles, til at forandringen rent faktisk indtræffer, så laver man ikke Public Policy

»Hvordan tilgår man rent faktisk at få en reform til at lykkes og at få f.eks. en pensionsreform implementeret med de rette resultater?« Det er et afgørende spørgsmål i en Public Policy-tilgang, forklarer Sara Hagemann. »Du kan have nok så meget økonomisk analyse, du kan have nok så mange teoretiske modeller, men hvis du ikke har en forståelse af, hvordan processen ser ud, fra modellerne opstilles, til at forandringen rent faktisk indtræffer, så laver man ikke Public Policy.«

Men er det en forskers opgave at forklare et fremmed lands regering, hvordan de skal indrette deres samfund?

»Nej. Det er selvfølgelig ikke professoren, der skal komme og sige 'nu skal vi have nyt pensionssystem.' Det er politikerne eller andre beslutningstagere. Men både statslige organisationer og erhvervslivet har brug for dygtige eksperter med forståelse for, hvordan man skaber forandring på basis af den viden, som vi har på universiteterne. Og som er villige til at være med til at designe et forløb, som kan føre til efterspurgte samfundsreformer.«

Public Policy-eksperten vil derfor typisk sætte en række bredere målsætninger op for sit arbejde end de rent faglige. »Forskellen er helhedsforståelsen«, siger Sara Hagemann. »Det er at arbejde frem mod, hvad det er for en intervention, der vil lykkes. Det er, at man har helhedsforståelsen for, at din økonomiske model kun vil levere løsninger, hvis alle de forskellige aktører, der kan blive påvirket af din intervention rent faktisk opfører sig sådan, som dine modeller antager. Og at der i det hele taget er opmærksomhed på den politiske proces og på de mange stadier fra, at der er fundet en løsning til, at der igangsættes en forhandlingsproces, til at der bliver taget en beslutning og så frem mod egentlig implementering og evaluering.«

Kunsten at regere

Sara Hagemanns interesse for samfundsrelevant og anvendt forskning opstod blandt andet, da hun skrev ph.d. på London School of Economics. Siden har hun i sit professionelle virke vekslet mellem universitetsverdenen og en række store EU-organisationer i Bruxelles.

 **Hvis man vil påvirke noget i samfundet og det politiske system, så skal man forstå, hvordan det fungerer**

Netop nysgerrigheden omkring de politiske processer og arbejdsgangene i de politiske organisationer opfatter hun som væsentlige kvaliteter inden for Public Policy-forskning: »En af mine tidligere kollegaer på LSE, Tony Travis, snakkede meget om 'The Craft of Government'. Og det, mener jeg, beskriver en vigtig kompetence, når man arbejder med samfundsforandring. Hvis man vil påvirke noget i samfundet og det politiske system, så skal man forstå, hvordan det fungerer. Og det er en del af Public Policy-forløbet.«

Kunne man bruge et billede og sige, at det lidt svarer til, at man i den grønne omstilling ikke blot analyserer, hvordan du kan omstille energien fra fossile til ikke-fossile brændsler, men også analyserer, hvilke politiske processer og aktører der er afgørende, hvis omstillingen skal finde sted?

»Netop. det er lige præcis det. Og det starter typisk med at stille en række spørgsmål til de løsningsforslag, du gennem din forskning er kommet frem til: 'Er det realistisk, er det relevant?' På LSE underviste jeg i et Public Policy-fag med en økonom, og han havde en joke, han ofte fortalte de studerende, når vi startede faget. 'I skal lære alle modellerne for, hvordan vi løser ulighed, men de vil allesammen slå fejl. Og det er derfor Sara er her for at fortælle jer, hvordan vi lykkes med dem, for jeg kan give jer modellerne, men jeg kan ikke give jer løsningerne.' Det var selvfølgelig for at gøre det lidt sjovt til undervisningen. Men det her med, at vi skal oversætte nogle videnskomponenter fra det fag-faglige ind i en kompleks politisk virkelighed, giver god mening.«

Er der nogle særlige forbehold man skal tage som forsker i sådan nogle sammenhænge for ikke at blive spændt for en politisk vogn?

»Det er der jo altid. Og det gælder for alle discipliner. Jeg vil sige, at det ikke er mere udtalt i Public Policy-sammenhænge. Her gælder de samme etiske retningslinjer som for anden forskning. Selvfølgelig skal man som forsker altid holde sig for øje, hvilken relevans ens forskning har, og man skal tilsvarende altid sørge for, at det er noget, man kan stå inde for.«

Alt skal ikke være Public Policy

Foruden LSE's School of Public Policy nævner Sara Hagemann forskningsinstitutioner som Harvard Universitets Kennedy School of Government og SciencesPo i Paris som stærke internationale eksponenter for Public Policy-disciplinen. Her uddanner man bevidst kandidater med henblik på, at de skal være effektive problemknusere i offentlige og private virksomheder, og de udstyres derfor med en række tværfaglige redskaber, som rustet dem til at gå helhedsorienteret til problemerne.

Sara Hagemann ser også mange eksempler på, at Public Policy-tilgange vinder frem i Danmark, men oplever samtidig et potentiale for at udvikle rammerne yderligere i dansk sammenhæng:

»Internationalt har flere af de toneangivende universiteter i løbet af de sidste 8-10 år etableret store Public Policy-afdelinger. De arbejder med Public Policy-interventioner på både lokalt, nationalt og globalt niveau og mange steder med etablerede samarbejdsrelationer til verdensomspændende organisationer som f.eks. FN og Verdensbanken. Det ser jeg ikke udtalt på samme vis her i Danmark. Her har vi jo nogle rigtig spændende tiltag, og der bliver gjort meget for at øge 'impact' i forskningen. Men det bliver ikke tænkt som en

disciplin i sig selv, hvor man f.eks. udvikler en teoretisk og metodisk redskabskasse særligt for at bidrage til den tværfaglige problemløsning i samfundet.«

For Sara Hagemann er det samtidig vigtigt at understrege, at Public Policy blot er én tilgang blandt mange: »Det her er jo ikke et spørgsmål om, at alle skal ud og lave Public Policy. Det ligger der ikke i kortene, overhovedet. Det er ikke sådan, at man som forsker SKAL være i medierne, eller at man SKAL tale med statsministeren eller andre fine ting. Det er ikke det, det handler om. Det handler om, at der kan være anledninger, hvor der er brug for Public Policy, hvor man stiller de svære og relevante spørgsmål og bidrager til en samfundsviden og samfundsforandring. Det synes jeg er rigtig vigtigt at understrege, især fordi der bliver flere og flere krav til forskere og forskning, men den enkelte forsker skal ikke nødvendigvis lave sin gode forskning inden for et eller andet fagområde om til Public Policy.«



Det er vigtigt at være tydelig omkring, at Public Policy er en ekspertise. Der er videnskab bag. Der er en forsker, man taler med. Det er hverken en politiker eller en embedsmand. Og sådan skal det altid være

Det vigtige er ifølge Sara Hagemann at forstå Public Policy som en disciplin, der kan videreudvikle og eksistere side om side med klassiske fagdiscipliner som økonomi, jura eller filosofi: »Det er vigtigt at være tydelig omkring, at Public Policy er en ekspertise. Der er videnskab bag. Der er en forsker, man taler med. Det er hverken en politiker eller en embedsmand. Og sådan skal det altid være.«