

# Økonomi & Politik

#2

Oktober 2022  
95. ÅRGANG  
OPEN ACCESS

TEMANUMMER

## Når viden skaber forandring

- 3** Redaktionelt forord  
*Martin Marcussen*
- Temabidrag**
- 5** Temaredektørenes forord: Fra forskning til handling – hvad er mellemregningerne?  
*Simon Kjær Hansen & Sigrid Marie Lassen*
- Tilgange til forskning-praksis samarbejde**
- 11** Vidensmobilisering og vidensbrobygning – en oversigt over modeller og metoder  
*David Budtz Pedersen & Ulrik Gensby*
- 23** Interview med Sara Hagemann: »Hvis man vil påvirke noget i det politiske system, så skal man forstå, hvordan det politiske system fungerer«  
*Simon Knokgaard Halskov & Simon Kjær Hansen*
- 29** Hvor er guldgrubene? Om værdien af at løse problemer gennem forskning og samarbejde  
*Bjarke Oxlund & Brigitte Dragsted*
- 40** Problemløsning er en holdsport med forskning som central spiller  
*Jesper Nygård*
- Tidens problemer**
- 43** Interview med Rebecca Adler-Nissen: »Vi danskere tror, at vi er meget mere foran på teknologiområdet, end vi egentlig er«  
*Clara Simone Jeanneret Skovgaard & Stine Storgaard Kristensen*
- 51** Fællesskab som drivkraft for den grønne omstilling  
*Simon W. Lex & Quentin Gausset*
- 61** Geopolitikkens genkomst og sikkerhedspolitisk ekspertise i Danmark  
*Anine Hagemann*
- 75** Dansen om guldkalven  
*Robert Jensen Buhl*
- 77** Ekspertter behøves ikke – den danske COVID-indsats som case på videnskabelighedsformens betydning i udviklingen af offentlig politik  
*Erik Bækkeskov*
- Viden gennem partnerskaber**
- 88** Værdiskabelse gennem forsknings- og innovationspartnerskaber – hvad skal der til?  
*Annemarie Munk Riis*
- 96** Veje til et styrket forskningssamarbejde med kommuner – mens vi venter på ligeværdige forskning-praksis partnerskaber  
*Tine Curtis*
- 104** Kan forskningsinput påvirke den politiske beslutningsproces?  
*Peter Vedel Kessing*
- 108** Velux Fondens HUMpraxis-program: Almennyttig værdi gennem forskning-praksis-samarbejde  
*Henrik Tronier*
- 116** Samarbejde mellem universiteter og erhvervsliv er win-win  
*Mads Eriksen Storm*
- Artikel uden for tema**
- 123** Et diplomatisk puslespil – Lukningen af den danske ambassade i Argentina  
*Linnea Kristine Kansager, Anne Simone Didriksen Holck & Kate Wu Drost*
- Reviewartikler**
- 138** OECD: Globalisering under pres  
*Carsten Staur*
- 156** Finanskrisen – årsager og konsekvenser  
*Finn Østrup*
- 171** Abstracts

# Redaktionelt forord

Temanummer: Når viden skaber forandring

Et universitet eksisterer altid i en samfundsmæssig kontekst. Det er klart. Man kan ikke forestille sig et universitet, der som en satellit er frit svævende uden nogen som helst relation til dets samfundsmæssige omgivelser. En sådan afkoblet universitetsatellit vil være pendanten til »rumskrot«, der på et tidspunkt vil brænde op i atmosfæren.

Spørgsmålet er således ikke om et universitet skal have en samfundsrelation, men snarere, hvilke relationer universiteter har og bør have til det omgivende samfund. Det er der flere bud på. Ét bud er, at det bedste et universitet kan gøre, er at producere viden som ingen vidste man havde brug for, men som måske viser sig at være helt afgørende for vores eksistens. Ifølge dette perspektiv er det ikke altid helt klart for samfundet, hvorfor universitetet producerer den pågældende viden. Det ser måske ved første øjekast ud som om, at denne viden produceres for den pågældende videns egen skyld, eller endda for forskernes skyld. Inden for rammerne af et Humboldtsk universitetsideal skal der være plads til, at viden kan produceres på denne måde. Der arbejdes også med et dannelsesideal, hvor viden i bred forstand værdsættes i kampen mod åndløshed. Tanken er, at i alle udviklede samfund har akademisk frihed, kritisk tænkning og dannelse en værdi i sig selv.

I kontrast til dette humboldske ideal har vi entreprenøruniversitetet. Her dominerer »fra forskning til faktura« idealet. Alt god forskning kan umiddelbart finde sin plads i samfundet og dermed være med til at berige os alle sammen, især materielt. Skatteyderne betaler for at holde universiteterne og forskerne kørende, og god forskningspraksis vil kunne levere den viden, der er behov for i produktionssystemet. Universiteterne opnår legitimitet ved at understøtte værdiskabelsen i samfundet, hvilket igen kan måles i form af vækst og beskæftigelse. På mange måder kan universiteter sammenstilles med erhvervslivets innovations- og udviklingsenheder. Der kan opstilles meget klare og især målbare indikatorer, der viser, hvor god og nyttig forskning er.

Hvor det i det humboldske perspektiv er forskeren, der sidder i førersædet – vedkommende er så at sige principalen – i forhold til andre samfundsaktører, er det især erhvervslivet, der er principal i entreprenørperspektivet. I begge perspektiver synes der at have opstået et uligevægtigt forhold mellem universitetet og det omgivende samfund.

I dette temanummer, der er redigeret af *Simon Kjær Hansen* og *Sigrid Marie Lassen* skitseres et tredje perspektiv på, hvordan vi bedst kan forstå relationen mellem det moderne universitet og samfundet. Der refereres til et samarbejdende partnerskab, hvor der er plads til at viden samproduceres – samskabes – med deltagelse af forskere såvel som praktikere. En sådan samproduktion er mere kendt i de »våde« fag, det vil sige de natur- og sundhedsvidenskabelige fag, end i de »tørre« fag, det vil sige samfundsfagene og humaniora. Med det formål, at udvikle modeller for ligeværdige partnerskaber mellem samfundsfaglige og humanistiske forskere på den ene side og samfundsaktører i den offentlige såvel som den private sektor på den anden side er der inden for rammerne af *Crown Princess Mary Center* ved Københavns Universitet oprettet et forandringsakademi.

Kan forandringsakademiet og dets søgen efter en middelvej mellem det humboldske og det entreprenante forskningsideal forstås som universitetsverdenens eget forsøg på endegyldigt at sige farvel til både det humboldske universitetsideal og entreprenøruniversitetet? På ingen måde. Forandringsakademiet er mere et udtryk for, at et moderne universitet i dag indtager hybride udtryksformer. Det er u hensigtsmæssigt at værdisætte al forskning med udgangspunkt i en snæver idealforestilling – om det så er den humboldske eller den entreprenante forestilling. Forskning – og dermed også forskningens relation til samfundet – er dynamisk og kan fra forskningsområde til forskningsområde, fra forskningsdisciplin til forskningsdisciplin, eller sågar i løbet af en forskningscyklus appellere til samfundet på et utal af forskellige måder. Inden for rammerne af forandringsakademiet – og med arbejdstitlen »viden skaber forandring« – synes formålet snarere at være at udvikle et bredt spektrum af måder, hvorpå universiteterne og det omkringliggende samfund kan fremkalde det bedste ved hinanden.

*Martin Marcussen*

Professor, Ansvarshavende redaktør


# Fra forskning til handling – hvad er mellemregningerne?

Temanummer: Når viden skaber forandring

»Foren jer bag videnskaben.«

Sådan lød påskriften på sejlbåden »Malizia II«, da klimaktivisten Gretha Thunberg i august 2019 krydsede Atlanten for at deltage i FN's klimatopmøde i New York. Sejladsen fandt sted godt et år efter, at verden første gang stiftede bekendtskab med Thunberg og hendes »skolestrejke for klimaet« foran den svenske Riksdag. Siden var Thunbergs stille protest blevet inspiration for en global bevægelse af skolelever, som fredag efter fredag travede gennem verdens hovedstæder for knap så stilfærdigt at råbe politikerne op. Forventningerne til Thunbergs tale til verdens statsledere ved den store klimakonference kunne på den baggrund dårligt blive større. Og alligevel gik samme ydmyge opfordring igen, da hun efter den strabadserende sejlads mødte verdens ledere i forbindelse med FN-konferencen: »Lyt ikke til mig. Lyt til videnskaben!«

Det er på sin vis overraskende, at Gretha Thunberg på lige netop klimaområdet så sig nødsaget til at råbe statslederne op om videnskabens betydning. Det var forskere, som først gjorde politikere opmærksomme på sammenhængen mellem CO<sub>2</sub>-koncentration i atmosfæren og globale temperaturstigninger. Og forskere som siden i talrige FN-rapporter møjsommeligt har kortlagt problemets omfang og opstillet scenarier for de nødvendige udledningsreduktioner. Når verdens topledere i 2019 mødtes i New York, er det i høj grad, fordi de har hørt forskernes advarsler og tager videnskaben på området alvorligt. Hvorfor så den indtrængende appel fra Gretha Thunberg?

 **Selv når de videnskabelige resultater peger entydigt i samme retning, og selv når de mulige konsekvenser synes meget alvorlige, er det ikke ensbetydende med, at forskning fører til handling**

Et godt bud er, at Thunberg med sin tale ville understrege en central og bekymrende tendens i klimakrisen og på mange andre områder, hvor beslutningstagerne leder efter løsninger på svære problemer. Selv når de videnskabelige resultater peger entydigt i samme retning, og selv når de mulige konsekvenser synes meget alvorlige, er det ikke ensbetydende med, at forskning fører til handling. Nok så mange videnskabelige eksperters veldokumenterede advarsler eller anbefalinger giver ingen garanti for ændringer i politik, regulering eller praksis. Hvorfor?

## SIMON KJÆR HANSEN

Leder af Crown  
Princess Mary Center,  
Københavns Universitet,  
shansen@samf.ku.dk

## SIGRID MARIE LASSEN

Manager of Networks  
i Crown Princess  
Mary Center,  
Københavns Universitet,  
sml@samf.ku.dk

## Viden, der skaber forandring

Det er sådanne spørgsmål, vi undersøger i dette temanummer. Med bidrag fra en bredt sammensat kreds af forskere, studerende og beslutningstagere fra offentlige, private og civilsamfundsinstitutioner spørger vi ind til, hvad der er på spil, *når viden skaber forandring*. Som ovennævnte eksempler viser, må der typisk foretages nogle mellemregninger, før forskningens indsigter fører til nye eller ændrede måder at agere på uden for universitetet. Og det er de mellemregninger, som vi her interesserer os for.

Forskning kan udføres på mange måder, og der er i Danmark og udlandet talrige eksempler på projekter, som tilstræber en tættere sammenhæng mellem videnskab og praksis. I alle led af processen fra en forskningsidé formuleres, problemet defineres, dataindsamlingen igangsættes og analyseres og frem til, at resultaterne formidles, findes der forskere og praktikere, som har gjort værdifulde erfaringer med at udfordre grænserne mellem universitet og omverden. De har f.eks. arbejdet med særlige metoder, processer eller formidlingsformer, som bringer forskningsbaseret viden ind i tværfaglige og tværsektorielle samarbejder, hvor målet er at inspirere til nye løsninger på konkrete problemer. Det er blandt andet nogle af de eksempler og erfaringer, beskrevet af nogle af de forskere og praktikere, der har været involveret i arbejdet, som dette temanummer sætter spot på.



**Hvad skal der til for, at viden i højere grad bliver en inspiration for travle beslutningstagere i alle dele af samfundslivet, når de søger nye svar på svære spørgsmål?**

Hvor Thunberg peger på verdens ledere med en opfordring om, at de bruger videnskaben, vender vi derfor snarere fingeren den anden vej og spørger, hvad »vi«, der arbejder med viden og forskning – både inden for og uden for universiteterne – kan gøre for, at det bliver nemmere at bringe forskning og praksis sammen. Hvad skal der til for, at viden i højere grad bliver en inspiration for travle beslutningstagere i alle dele af samfundslivet, når de søger nye svar på svære spørgsmål?

## Brobyggere mellem universitet og omverden

For at igangsætte diskussionen åbner temanummeret med bidrag fra en række aktører, som har beskæftiget sig med »forskning om forskning« eller på anden vis gjort sig vigtige erfaringer med forskning-praksis-samarbejder.

*David Budtz Pedersen* og *Ulrik Gensby* giver i deres artikel et overblik over, hvordan viden på en systematisk måde kan »oversættes« og mobiliseres, så brugen af forskningsbaseret viden i politik og praksis øges. Forfatterne peger i denne forbindelse på særlige kompetencer og brobyggerfunktioner, der

faciliterer samskabelse mellem forskere og praktikere omkring komplekse problemstillinger.

*Sara Hagemann* fortæller dernæst i et interview af *Simon Knokgaard Halskov* om sine erfaringer i ledelsen af »School of Public Policy« ved London School of Economics, og hvordan man her arbejder bevidst med at introducere nye studerende til redskaber og metoder, som sætter dem i stand til at bringe viden tættere ind i beslutningsprocesser. En tilgang, der inden for særligt samfundsvidenskaberne vinder frem i universitetscentre dedikeret til den disciplin, man ofte betegner *Public Policy*.



»Copenhagen Change Academy« skal hjælpe med at bringe viden tættere ind i beslutningsprocesser, og tilsvarende hjælpe forskere til at få nemmere adgang til indsigter fra eksperter i universitetets omverden, der arbejder praktisk med problemerne

*Bjarke Oxlund* og *Brigitte Dragsted*, som begge er tilknyttet Crown Princess Mary Center, opridser herefter en række hovedtemaer, som centeret vil arbejde med i de kommende år i regi af et forandringsakademi, »Copenhagen Change Academy«, som netop skal hjælpe med at bringe viden tættere ind i beslutningsprocesser, men tilsvarende hjælpe forskere til at få nemmere adgang til indsigter fra eksperter i universitetets omverden, der arbejder praktisk med problemerne.

*Jesper Nygård*, administrerende direktør i den filantropiske forening Real-dania, slår herefter i en kronik et slag for betydningen af videns-partnerskaber og demonstrerer med en række vigtige eksempler fra fondsverdenen, hvordan man inden for det byggede miljø har skabt fremskridt gennem brede samarbejder med aktører fra civilsamfund, universitetet, myndigheder og virksomheder.

## Viden som ressource i tidens svære problemer

Når Gretha Thunberg opfordrer til at handle med udgangspunkt i videnskabens anbefalinger på netop klimaområdet, er det også, fordi vi her har at gøre med en global og eksistentiel krise, som kræver en hurtig og konsekvent indsats. Klimaet er imidlertid langt fra den eneste krise, hvor Thunbergs anbefaling er relevant. Tværtimod har vi fortsat udfordringer med den globale sundhed i dønningerne af coronaepidemien, sikkerhedspolitikken er kommet højt på dagsordenen som en konsekvens af Ruslands angrebskrig mod Ukraine, digitaliseringen udbredes fortsat til nye samfundsområder, hvor den skaber nye dilemmaer om f.eks. spredning af misinformation og digital overvågning, og der er stærke globale »værdikampe« om eksempelvis religionens rolle i samfundet.

I anden del af temanummeret tager vi derfor fat i en række af tidens vigtigste problemer for at belyse, hvordan forskningsbaseret viden bliver brugt og kan bruges som inspiration for handling.

*Rebecca Adler-Nissen* reflekterer i et interview af *Clara Jeanneret Skovgaard* og *Stine Storgaard Kristensen* over, hvordan vi med afsæt i forskningen fremmer den teknologipolitiske debat, der i dag næsten er ikke-eksisterende i Danmark, men som er nødvendig for at opnå større samfundsmæssig kontrol med digitaliseringen i en tid, hvor cyberkrig raser, sociale medier dominerer og robotter overtager menneskelige erhverv.

*Simon Lex* og *Quentin Gaussets* artikel analyserer, hvordan missionsdrevne klimapartnerskaber gennem tre typer af fællesskaber kan fungere som drivkraft for den grønne omstilling ved hhv. at styrke kollektiv adfærd, grøn politik og brugbar viden.

Med udgangspunkt i den brydningstid, der præger geopolitikken i kølvandet på Ruslands invasion af Ukraine, argumenterer *Anine Hagemann* i sin artikel for, at der er behov for at revurdere økosystemet for sikkerhedspolitisk ekspertise og særligt at investere i sprog- og kulturforskning og freds- og konfliktforskning samt inddrage mere tværfaglig og praksisorienteret ekspertise.

Teologistuderende *Robert J. Buhl* diskuterer i en kronik teologiens rolle i samfundets store kriser og stiller et tankevækkende spørgsmål om, hvilke »guder« vi egentlig tilbyder i en tid, hvor vi til trods for ødelæggende klimaforandringer brænder flere og flere fossile brændsler af.

*Erik Bækkeskov* tager afsæt i coronapandemien for at vise, hvordan videnskabelighed indgår i politiske processer på tre forskellige måder, hvor hhv. vidensbaseret, metodebaseret og ekspertbaseret politik har hver sin beslutningslogik. Det giver forskellige forudsætninger for offentlig politik med forskellige politiske virkninger til følge.

## Handlekraftige videnspartnerskaber

I kreative processer er det almindeligt at trække på bredt sammensatte teams af eksperter, som med udgangspunkt i forskellige erfaringer og kompetencer kan udfordre antagelser og vaneforestillinger hos hinanden og udvikle nye erkendelser gennem samarbejde. En sådan partnerskabstænkning er også for længst vundet frem mange steder i forskningsverdenen, hvor blandt andet begreber om »Triple helix samarbejder« mellem universitet, virksomheder og myndigheder (og ofte også filantropi) er blevet almindelige de seneste 15-20 år.



**Partnerskabstækning er også for længst vundet frem mange steder i forskningsverdenen, hvor blandt andet begreber om »Triple helix samarbejder« mellem universitet, virksomheder og myndigheder (og ofte også filantropi) er blevet almindelige de seneste 15-20 år**

I den tredje og sidste del af temanummeret sætter vi fokus på forskellige partnerskabsmodeller, som fremmer praksisnær viden og innovation gennem bidrag fra nogle af de helt centrale aktører, som har erfaring med at udvikle sådanne modeller i Danmark.

I et »før-under-efter«-perspektiv opsummerer *Annemarie Munk Riis*, som er konstitueret administrerende direktør i Innovationsfonden, en række »hands-on« og praktiske forhold og spørgsmål, som partnere skal overveje og have en plan for i forsknings- og innovationspartnerskaber.

Erfaringen viser, at forskere finder det vanskeligt at finde den rette indgang til samarbejdet med praktikere i kommuner, ligesom kommuner mangler kompetencer til forståelse af betingelser for vidensproduktion. *Tine Curtis*, forskningschef i Aalborg Kommune og leder af Center for Forebyggelse i praksis i KL, reflekterer over, hvordan ligeværdige forskning-praksis-samarbejder kan styrkes med etablering af lokale brobyggere og en national forskningsstøttefunktion.

På baggrund af en lang karriere i krydsfeltet mellem forskning og praksis, reflekterer *Peter Vedel Kessing*, seniorforsker ved Institut for Menneskerettigheder, i en kronik over samspillet mellem forskningsinput og den politiske proces i Folketinget og centraladministrationen. Pointen er, at der i den danske kontekst er en række forskelle mellem forskning og praksis, som sætter spørgsmålstejn ved, om der i realiteten er plads til forskningsinput i den politiske proces, og om forskning fører til reel forandring.

På baggrund af en beskrivelse af Velux Fondens HUMPraxis-program, dets tilblivelse, formål, erfaringer og udfordringer, kommer *Henrik Tronier*, fonderådsgiver, programchef og ansvarlig for forskningspolitik, herefter med en række anbefalinger vedrørende tværsektorielt samarbejde mellem forskning og praksis, der sigter mod en indre sammenhæng mellem social, kulturel og miljømæssig bæredygtighed.

Afslutningsvis spørger *Mads Eriksen Storm*, Uddannelses- og forskningspolitisk chef i Dansk Erhverv, i sin artikel, om universiteterne har de rette incitamenter til at arbejde i brede partnerskaber? Han beskriver samtidig med en række stærke eksempler, hvorfor det set fra virksomhedernes perspektiv og for samfundet som helhed er så vigtigt, at der er god adgang til forskningsmiljøer og midler til at investere i endnu mere praksis-nær viden.



## Et temanummer for alle, som arbejder med samfundsproblemer

At DJØF Forlags *Økonomi & Politik* dedikerer et temanummer til forskning-praksis-samarbejder falder helt i forlængelse af tidsskriftets koncept, som gennem årtier har henvendt sig til en bred målgruppe af samfundsinteresserede danskere og med en kombination af bidrag fra forskere såvel som eksperter fra organisationer i brede dele af samfundslivet.

Vi har valgt at gå et skridt videre ad den vej med flere og kortere artikelformater samt en kombination af interviews, kronikker, artikler og fagfællebedømte forskningsbidrag. Håbet er, at tidsskriftet på den måde vil appellere bredt til alle, som er nysgerrige på, hvordan forskning og videnspartnerskaber kan blive en endnu mere central medspiller i arbejdet med tidens svære samfundsspørgsmål.

I den forbindelse vil vi gerne takke *Økonomi & Politik*s ansvarshavende redaktør *Martin Marcussen* for invitationen til at dedikere et helt temanummer til viden om viden, der skaber forandring. Og ikke mindst for at turde satse på, at det nystartede Crown Princess Mary Center var klar til opgaven.

Crown Princess Mary Center er sat i verden for at fremme problem- og løsningsorienteret viden skabt gennem partnerskaber, og vores arbejde hviler på mange andres arbejde forud for centerets lancering i februar 2022. Flere af de aktører er repræsenteret i tidsskriftet som bidragsydere, og vi vil derfor gerne afslutningsvis sende en særligt varm tak til alle de skribenter, som har sagt ja til at være med.


# Vidensmobilisering og vidensbrobygning – en oversigt over modeller og metoder

Temanummer: Når viden skaber forandring

*Denne artikel fremlægger modeller og metoder til udveksling, oversættelse og formidling af forskningsbaseret viden i praksis og i politikudviklingen. Artiklen introducerer en række centrale begreber for arbejdet med vidensmobilisering blandt universiteter og fonde og giver en række bud på, hvordan vidensudveksling kan struktureres og organiseres i praksis. Artiklen fokuserer på fire udvalgte modeller, der beskriver, hvordan forskere, praktikere og beslut-*

*ningstagere kan mødes og adressere fælles problemer. Ud over en række eksempler på eksisterende modeller og begreber giver artiklen en vurdering af behovet for strategi- og kompetenceudvikling på området, herunder hvordan der kan skabes bedre rammer for udvikling, gennemførelse og analyse af vidensudveksling mellem forskere, praktikere og beslutningstagere i fremtiden.*

Samfundet står i disse år over for en række komplekse og tværgående udfordringer som klima, energi, sikkerhed, demografi, digitalisering og sundhed, der kalder på ekspertise og forskningsbaseret viden. Fælles for de store samfundsudfordringer er, at løsninger skal udvikles og modnes i grænsefladen mellem sektorer og discipliner.<sup>1</sup> Det er ikke tilstrækkeligt at udvikle løsninger i forskningsverdenen for derefter at overføre dem til samfundet. Derimod kræver komplekse problemer samarbejde og samskabelse, der involverer aktører fra både forskning og praksis. Politikudvikling, lovgivning, praksisforståelse, kompetenceudvikling og innovation spiller sammen i et komplekst økosystem, der kalder på oversættelse og udveksling af viden mellem forskellige aktører og institutioner.

 **Det er ikke tilstrækkeligt at udvikle løsninger i forskningsverdenen for derefter at overføre dem til samfundet. Derimod kræver komplekse problemer samarbejde og samskabelse, der involverer aktører fra både forskning og praksis**

Denne situation lægger pres på den traditionelle model for forskningsformidling og ændrer universiteternes opgave i samfundet. Traditionelt fremlægges viden i publikationer, formidling og kontrakter i håbet om, at viden opnår anvendelse og gennemslagskraft. Men empiriske studier har gentagne gange tilbagevist, at viden spreder sig mere eller mindre »lineært« fra universiteter til praktikere, virksomheder og beslutningstagere. Forskning spreder sig ikke gennem simpel »overførsel« af viden, men kræver aktivt samarbejde, interaktion og fælles missioner (Pedersen et al., 2020; Pedersen og Hvidtfeldt, 2021; Pedersen og Hvidtfeldt, 2022; Pedersen et al., 2022).

## DAVID BUDTZ PEDERSEN

Professor og forskningsleder ved Humanomics Research Centre, Aalborg Universitet København, davidp@ikp.aau.dk

## ULRIK GENSBY

Seniorforsker hos Team- Arbejdsliv og adjungeret forsker ved Institute for Work & Health, Toronto, Canada.

De komplekse problemer samfundet i dag står over for er samtidig kendetegnede ved at gå på tværs af sektorer og brancher. Universiteter og vidensinstitutioner har over en lang periode lagt vægt på overførsel af viden til erhvervslivet og den private sektor. Over en periode på mere end 20 år har danske og internationale universiteter opbygget afdelinger for teknologioverførsel, der har til hensigt at sikre en smidig brug af forskningsviden inden for private kommercielle organisationer. Men erhvervslivet er langt fra den eneste aktør, der efterspørger viden eller som har brug for ekspertise, når der skal udvikles løsninger. Det samme gælder for praktikere og beslutningstagere i den offentlige sektor og civilsamfundet. I mange offentlige institutioner gælder, at beslutningsprocesser og målsætninger i større eller mindre grad er afhængige af adgang til forskningsbaseret viden – fordelt på et bredt spektrum af data, evidens, analyse og rådgivning.

Ønsket om at etablere evidensbaserede beslutningsprocesser kræver en række nye redskaber og modeller, herunder evnen til at bygge bro mellem universiteter og praktikere samt evnen til at mobilisere viden på tværs af sektorer og aktører (Gensby et al., 2019). I denne artikel ser vi nærmere på et udsnit af de metoder og modeller, der er relevante, når viden skal bringes i samspil med praksis. Artiklen beskæftiger sig med kompetencer og formidlingsindsatser, der ligger uden for universiteternes traditionelle fokus på teknologioverførsel (patenter, licenser, royalties, startups), og beskriver en række nyere modeller for vidensmobilisering, vidensbrobygning og vidensudveksling. Disse modeller har det til fælles, at de er drevet af en gensidig forståelse og produktiv udveksling mellem forskning og praksis som et middel til at styrke den samfundsmæssige nytte af forskningen.

En grundlæggende udfordring i arbejdet med at skabe tættere forbindelser mellem forskning og praksis er, at forskningsresultater ofte er afkoblede fra den sociale kontekst, hvori de skal anvendes. Effektiv vidensmobilisering kræver ikke blot, at den relevante viden fremlægges offentligt eller gøres tilgængelig gennem tidsskrifter og formidlingsindsatser, men at resultater og viden »oversættes« med henblik på at styrke brugen af forskningsbaseret viden i politik og praksis (Gensby et al., 2019: 14). Af denne grund bliver det centralt at analysere og organisere den proces, hvorigennem forskellige aktører og vidensmiljøer oversætter og udveksler viden. Skal aktørerne i forsknings- og innovationssystemet blive bedre til at mobilisere og integrere viden, kræver det en systematisk indsats, der understøtter både forskere, praktikere og beslutningstagere. Denne understøttelse kalder på særlige kompetencer og brobyggerfunktioner, som vi skal påpege i det følgende.

Skal forskningsbaseret viden gøres mere anvendelig i politiske og organisatoriske beslutningsprocesser, kræver det, at universiteter og fonde påtager sig ansvaret med at udvikle brobyggere, der kan agere »mellemlid« og faciliterer samarbejds- og oversættelsesprocesser. Det drejer sig blandt andet om at identificere, hvilke metoder, analyser og data der er relevante i en given or-

ganisatorisk kontekst, samt hvilke normer og værdier der ligger til grund for praktiske beslutninger og handlinger. Denne brobygningsfunktion beskrives i litteraturen bredt under betegnelsen Knowledge Transfer & Exchange (KTE). I denne artikel fremlægger vi fire forskellige KTE-modeller. Hensigten er ikke at præsentere en systematisk litteraturoversigt, men at pege på udvalgte modeller, der kan inspirere og strukturere arbejdet med vidensudveksling. Artiklen kan læses som en opsummering af en forholdsvis bred litteratur om »forskning i forskning«, der spredt over forskellige discipliner har forsøgt at udvikle og dokumentere redskaber for vidensmobilisering og videnssamarbejde.

## Modeller og litteraturoversigt

Som nævnt peger forskning på, at universiteternes nuværende formidlings- og samarbejdspraksis overvejende er kendetegnet af en lineær model, som gør, at mange formidlingsindsatser reelt ikke fører til implementering eller mobilisering af viden i praksis. En række bidrag i litteraturen peger derfor på, at forskere og praktikere skal indgå i fælles læreprocesser som forudsætning for at skabe et fælles sprog og udvikle en fælles forståelse af, hvilke problemer forskningen skal bidrage til at løse (Best og Holmes, 2010; Van Eerd og Saunders, 2017; Morton og Seditas, 2018; Ellström et al., 2020). Dette fokus på at skabe tættere forbindelser mellem forskning og praksis forudsætter kapaciteter, kompetencer og ressourcer til at formulere fælles mål og viden, der kan drive samarbejde og fælles problemløsning (Pedersen et al., 2019). Litteraturen peger i denne sammenhæng på behovet for at udvikle »brobyggere« (knowledge brokers), der kan facilitere samarbejdsprocessen og bringe forskere og praktikere nærmere hinanden (Lomas, 2007; Ward et al., 2009). Der findes flere bud på, hvordan en sådan brobyggerfunktion nærmere bestemt skal organiseres. Brobyggere kan have forskellige roller i forskellige faser af forskningsprocessen og kan have forskellige opgaver og kompetencer afhængig af det specifikke faglige domæne.



**Brobyggere kan have forskellige roller i forskellige faser af forskningsprocessen og kan have forskellige opgaver og kompetencer afhængig af det specifikke faglige domæne**

I en nylig gennemgang af litteraturen har vi præsenteret en oversigt over de forskellige modeller og metoder, der anvendes i brobygningen mellem forskning og praksis. Litteraturgennemgangen er publiceret i Gensby et al. (2019) og præsenteres her i en kondenseret form med visse tilføjelser. Forskningslitteraturen på feltet er især fokuseret på modeller for vidensmobilisering (knowledge transfer, knowledge exchange, knowledge translation) samt vidensbrobygning (knowledge brokering) og vidensudnyttelse (knowledge utilisation). I det følgende giver vi en opsummering af modeller og fund i litteraturen samt en opstilling af centrale perspektiver og metoder, fordelt på fire overordnede tilgange:

- (1) Den lineære model
- (2) Den cykliske model
- (3) Den interaktive model
- (4) Den systemiske model

Det er vigtigt at nævne, at de forskellige tilgange og modeller, der præsenteres i det følgende, ikke er gensidigt udelukkende, men deler en række forudsætninger. For overskuelighedens skyld er det imidlertid nyttigt at skematisere de forskellige tilgange med henblik på at identificere forskelle og relevanskriterier.

### ***Den lineære model***

Den lineære model baserer sig på en antagelse om, at viden mere eller mindre automatisk kan overføres mellem producenter og aftagere i en formaliseret proces, for eksempel som teknologioverførsel. Processen fra produktion af viden til anvendelse af viden foregår ved direkte og lineær overførsel af viden mellem forskningsinstitution og bruger. Forudsætningen er effektive samarbejdsaftaler, effektiv kommunikation og opfølgning. Modellen har siden 2. verdenskrig været dominerende i vestlige akademiske institutioner og blandt fonde og råd. Det har været antagelsen, at viden spredt sig mere eller mindre direkte fra grundforskning til anvendt forskning og videre til demonstration og anvendelse. Modellen er baseret på en arbejdsdeling mellem sektorer: den universitære grundforskning skal udføres med det formål at producere viden af høj kvalitet og generaliserbarhed, hvorimod industrielle aktører og administrative organisationer har ansvar for at oversætte og implementere viden. Der findes mange eksempler på lineær overførsel af viden, især inden for universitære-industrielle samarbejder, hvor viden kan formateres i patenter og samarbejdsaftaler med tydelige leverancer og produkter. I mellemtiden har mange studier vist, at værdiskabelse og udnyttelse af forskning ofte finder sted i samspil mellem aktører drevet af aktiv vidensdeling. Den lineære model har af denne grund størst relevans i situationer, hvor der eksisterer en »aftager«, der har et tydeligt vidensbehov, for eksempel inden for myndighedsbetjening og kommissioneret forskning, hvor universiteter og forskere leverer data og evidens til beslutningstagere.

### ***Den cykliske model***

Den cykliske model anser mobilisering af viden i praksis og policy som en proces, der forløber gennem forskellige trin eller processer. I disse processer indgår ikke kun forskere, men også relevante aktører fra de forskellige praksisfelter. Når processen er cyklisk, skyldes det, at forskellige interessenter konsulteres og inddrages i hele eller dele af forskningens livscyklus – fra formulering af forskningsprojekter til udvikling af formidlingsplaner, implementering og evaluering m.m. Mobilisering af viden sker ikke som en »overførsel«, men i en tilbagevendende samarbejds- og koordinationsproces. Den cykliske model kan være en nyttig konceptuel model til at få overblik over de forskellige faser eller stadier i et fælles forskningsprogram – fra ansøgning til forskningsdesign og videre til produktion af viden, validering af resultater og evaluering af gen-

nemslagskraft (impact). Det kan således være en nyttig model til at integrere praktikere og slutbrugere i forskningsprocessen. En svaghed ved modellen er, at den er ressourcekrævende, især for praktikere og politikudviklere, der ikke har mulighed for at deltage i et forskningsprogram. For disse aktører kan det være en stor opgave at fastholde fokus på anvendelighed og ibrugtagning af viden, idet de forventes at indgå i brobygningsprocesser og identificerer resultater, som de finder relevante. Derimod er den cykliske model relevant for de projekter, der fra begyndelsen designes i samarbejde med praktikere, og hvor der er allokeret ressourcer til samarbejdspartnerne til at deltage og udvikle relevante resultater.

» Den cykliske model kan være en nyttig konceptuel model til at få overblik over de forskellige faser eller stadier i et fælles forskningsprogram – fra ansøgning til forskningsdesign og videre til produktion af viden, validering af resultater og evaluering af gennemslagskraft (impact )

### **Den interaktive model**

Den interaktive model er fokuseret på løbende at etablere mødesteder mellem praktikere og forskere, hvor der kan udveksles viden og erfaringer med henblik på at berige begge partnere. Interaktive modeller betoner en tovejs-relation mellem forskning og praksis i den forstand, at interessenter sammen med forskere udveksler viden, som bidrager til at styrke forskningens anvendelse i praksis. Denne form for vidensmobilisering kan være fælles workshops, læringsforløb, kapacitetsbygning eller policy labs m.m., hvor forskere og praktikere bringes i dialog, og hvor en facilitator (»brobygger«) tager ansvaret for at sikre en struktureret udveksling af viden. I denne model har vi ikke at gøre med overførsel af viden eller langsigtet videnssamarbejde, men om at skabe »produktive interaktioner« mellem forskning og praksis og derigennem udvikle en fællesmængde af viden, metoder og perspektiver (Spaapen og van Drooge, 2011). Hensigten er at skabe et fælles tredje rum, hvori praktikere og forskere kan interagere, udveksle viden og indgå i fælles problemløsning.

» I denne model har vi ikke at gøre med overførsel af viden eller langsigtet videnssamarbejde, men om at skabe »produktive interaktioner« mellem forskning og praksis og derigennem udvikle en fællesmængde af viden, metoder og perspektiver

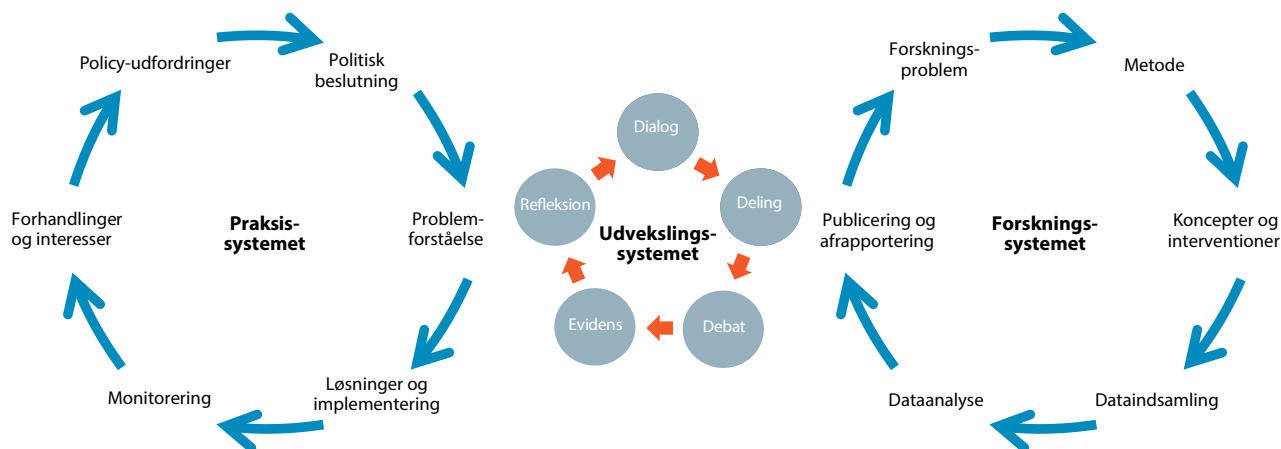
Målet med den interaktive model kan være at bringe viden i spil, der bruges til at udvikle politikker eller handlingsanvisninger inden for praksis (anbefalinger, rådgivning, konklusioner, designprincipper m.m.). Den interaktive model stiller store krav til brobygningsprocessen, netop fordi praktikere og forskere ikke indgår i et struktureret samarbejde, men mødes (regelmæssigt eller

ved enkeltbegivenheder) for at interagere. Kommissioner, høringer, arbejdsgrupper, taskforces, udvalgsarbejde, læringsforløb m.m. kan være eksempler, hvor den interaktive model er i spil. Det kan være forskelligt, hvorvidt det er myndighed, virksomhed eller forskningsinstitution, der tager initiativ til interaktionen. Myndigheder kan have brug for at interagere med forskere i forberedelsen af ny lovgivning. Forskningsgrupper kan tilsvarende have behov for at mødes med praktikere med henblik på at validere forskning, udvikle implementeringsplaner og bringe viden i meningsfuld anvendelse. I Danmark har vi blandt andet brugt denne model i forskningsprogrammet »Algoritmer, Data og Demokrati« (2021-2030) finansieret af VELUX og VILLUM FONDENE. I dette projekt arbejdede vi struktureret med vidensbrobygning som metode til at skabe tættere forbindelse mellem forskere fra danske universiteter og danske beslutningstagere, virksomheder og interesseorganisationer. Metoden bag den interaktive model trækker på socialpsykologisk forskning i kollektive læringsprocesser og kollaborativ problemløsning (Pedersen et al., 2019; Ellström et al., 2020).

### Den systemiske model

Den systemiske model integrerer vidensbrobygning og vidensmobilisering i organisationens interne funktioner. I denne model udveksles viden ikke ved særligt designede mødesteder eller events eller ved lineær overførsel af viden. Derimod integreres vidensmobilisering i interne organisatoriske processer. Det kan være ved at oprette en analyseenhed eller ved at udpege en permanent (eller tidsbegrænset) vidensbrobygger, der som en del af organisationen har ansvar for at identificere, oversætte og implementere viden fra eksterne kilder, herunder ved brug af eksterne eksperter og ressourcer. Implementering og oversættelse sker gennem internalisering af viden i organisationen, og det er brobyggerens rolle at mediere og facilitere denne integrationsproces. Systemisk vidensmobilisering kan ske ved, at man ansætter forskere eller bro-

Figur 1: Den interaktive model for vidensmobilisering



Kilde: Tilpasset fra Ojha et al. (2020)

byggere med særlige opgaver inden for videnssamarbejde eller videnskabelig rådgivning. I den angelsaksiske lande opererer flere regeringer således med en Chief Science Adviser, det vil sige en seniorforsker, der i en permanent eller tidsbegrænset ansættelse syntetiserer viden fra diverse kilder med henblik på at viderebringe ekspertise og rådgivning til politikere og beslutningstagere (Gluckman, 2016). I andre tilfælde kan det være en gruppe af eksterne forskere, der er udpeget til at mobilisere og oversætte viden. Således bruger EU Kommissionen deres såkaldte Scientific Advice Mechanism til at modtage organiseret rådgivning fra en gruppe af anerkendte forskerprofiler som et led i arbejdet med at understøtte evidensbaseret politikudvikling (SAM, 2019). En svaghed er, at modellen i praksis kræver, at værtorganisationen er forpligtet til at indgå i brobygningsprocesser, også når organisationen udfordres af stress, kriser og katastrofer som pandemier eller naturkatastrofer. I disse tilfælde kan værtsinstitutionen (for eksempel en regering) vælge at lytte til andre forskere end de permanente rådgivere (for eksempel faglige embedspersoner) med hertil hørende risiko for polarisering og politisering. En styrke ved modellen er, at den kan binde centrale aktører og aktiviteter sammen og skabe tydelighed i vidensmobiliseringen. Den systemiske model indebærer en klar rollefordeling, hvor der er fokus på udpegning af eksperter, allokering af ressourcer og implementering af evidensbaserede beslutninger. Det kan være højst gavnligt i politikudvikling inden for eksempelvis folkesundhed og klimapolitik.



I denne model udveksles viden ikke ved særligt designede mødesteder eller events eller ved lineær overførsel af viden. Derimod integreres vidensmobilisering i interne organisatoriske processer. Det kan være ved at oprette en analyseenhed eller ved at udpege en permanent (eller tidsbegrænset) vidensbrobygger

## Begreber og tilgange

Ud over de fire grundmodeller, som er præsenteret i det foregående, findes der i litteraturen en række kernebegreber, som kan være med til at inspirere arbejdet med vidensmobilisering. Som det ofte er tilfældet i forskningslitteraturen, bruger forskellige skoler og paradigmer forskellige begreber, der dels indeholder overlappende definitioner, dels adskiller sig fra hinanden på principielle måder (Graham et al. 2006). Her skal vi nævne et par af de rammesættende begreber, som de seneste år har været særligt toneangivende (Gensby et al., 2019: 72-8).

### Vidensspredning

Vidensspredning (knowledge dissemination) dækker over udbredelsen af viden i form af planlagte programmer for spredning af viden til veldefinerede målgrupper. Vidensspredning finder sted gennem et spektrum af forskellige formidlingsindsatser, for eksempel videnskabelige tidsskrifter, rapporter,



hvidbøger, ekspertudtalelser, høringer og seminarer m.m. Der er en tæt forbindelse mellem initiativer, der støtter vidensspredning, og evidensbevægelsen i moderne politikudvikling. Denne bevægelse betoner vigtigheden i, at forskere frembringer viden, der skal fremme og forme evidensbaserede beslutninger og handlinger. Ofte vil vidensspredning skulle varetages og organiseres af en enhed eller platform, hvor målet er at forlænge rækkevidden af handlingsorienterede anbefalinger og budskaber samt opstille målbare indikatorer for spredningseffekter i forhold til specifikke målgrupper. Vi har i tidligere projekter anvendt indikatorer og surveys til at dokumentere vidensspredning fra forskning til praksis og policy, for eksempel i en analyse af danske humanistiske forskeres videnssamarbejde og vidensformidling (Johansson et al., 2018) samt brugen af forskningsviden på danske museer (Pedersen et al., 2022).

### **Vidensoverførsel**

Vidensoverførsel (knowledge transfer) er oprindeligt en betegnelse, der er brugt i de angelsaksiske lande til at udvide universiteternes teknologioverførsel til at omfatte overførsel af viden mere bredt. Ideen er, ligesom i teknologioverførsel, at viden overføres mere eller mindre lineært gennem forskningssamarbejde, indkøbsaftaler og licenser. Især inden for den medicinske forskning har denne model haft gennemslagskraft. I tråd med vidensspredning er vidensoverførsel baseret på en adskillelse af forskning og praksis. I vidensoverførsel indebærer formidling og ibrugtagning af viden en mere aktiv overførelsesproces, for eksempel medieret af en brobygningsmekanisme. En udfordring ved dette paradigme er, at det risikerer at reducere viden til et objekt, der kan overføres fra én institution til en anden. Derfor fremstår vidensoverførsel som en envejsproces, hvor forskning formateres og formidles på en måde, der svarer til den lineære model. Der er ikke interaktion mellem producenter og aftagere af viden. Og praktikere og beslutningstagere forventes at være parate til at absorbere og bearbejde viden, der matcher deres behov.

### **Vidensudveksling**

Vidensudveksling (knowledge exchange) er i løbet af de seneste år blevet den dominerende doktrin for videnssamarbejde og samproduktion af viden på tværs af institutioner. Det er en samlebetegnelse for en række aktiviteter, der omfatter udvekslingen af viden mellem forskningsproducenter og -brugere, og som omfatter fælles deltagelse enten før, under og efter forskningsprocessen (svarende til den cykliske og interaktive model, vi præsenterede tidligere). Termen »vidensudveksling« har især været udviklet inden for nyere strømninger i social- og sundhedsforskning, men har siden fundet vej til andre discipliner og områder. I dag taler man bredt forstået om »knowledge transfer and exchange« (KTE) som betegnelse for de aktiviteter, der anvendes til at facilitere udvekslingen af viden mellem forskere og praktikere samt identificere indikatorer til at dokumentere og evaluere oversættelse og implementering af viden i praksis (Pedersen et al., 2020). Effektiv vidensudveksling indebærer interaktioner og samskabelse (co-creation) på tværs af forskere, beslutningstagere og andre interessenter/brugere.

## Vidensbrobygning

Vidensbrobygning (knowledge brokering) er på samme måde som vidensudveksling en samlebetegnelse, der dækker forskellige aktiviteter, hvor »brobyggere« eller facilitatorer enten som personer eller organisationer understøtter fælles dialog og problemløsning på tværs af forskere og praktikere. Betegnelsen har især været associeret med bogen *The Honest Broker: Making Sense of Science in Policy and Politics* (2007), der er skrevet af Roger Pielke, Jr, hvori en række brobygningsfunktioner beskrives. Pielke fokuserer især på brugen af forskning og viden i politiske beslutningsprocesser, hvor forskere skal holde sig en række principper for øje, som sikrer deres uafhængighed, uvildighed og saglighed, samtidig med at de skal forstå den praktiske og politiske problemhorisont, de bliver bedt om at forholde sig til. Forestillingen om vidensbrobygning har endvidere været toneangivende i udvikling og implementering af evidensbaserede standarder i klinisk praksis, og det canadiske Institute for Work and Health (IWH) har været eksponent for at anvende begrebet inden for arbejdsmiljøforskningen. Michaels (2009) giver følgende bestemmelse af paradigmet:

*»Vidensbrobygning er en samlebetegnelse for den proces, hvori en person, gruppe eller organisation påtager sig at understøtte oversættelsen og udvekslingen af viden mellem forskere, undervisere, praktikere, virksomheder og beslutningstagere. Og derved bidrager til fortolkning og ibrugtagning af viden i praksis« (Michaels, 2009: 15).*

Hvad enten det er en organisation, mekanisme eller person, der har ansvar for brobygning, handler det om at mobilisere viden på tværs af forskere, praktikere og beslutningstagere. Denne funktion kaldes også for en »intermediary« eller »boundary organisation«, der formidler viden mellem to (eller flere) ellers lukkede systemer – for eksempel den politiske virkelighed og det videnskabelige samfund. Brobyggeren kan være en særlig videnskabelig rådgiver eller facilitator, der er specialiseret i at skabe relationer og oversætte viden på tværs af sektorer. Det er nødvendigt, at brobyggeren både har forståelse for den videnskabelige proces og for den praktiske virkelighed, som kendetegner forskningsbrugernes behov og kontekst (Van Eerd et al., 2016).



**Det er nødvendigt, at brobyggeren både har forståelse for den videnskabelige proces og for den praktiske virkelighed, som kendetegner forskningsbrugernes behov og kontekst**

Andre betegnelser har ligeledes været anvendt til at beskrive tilsvarende processer, hvor viden udveksles mellem producenter, brugere og interessenter. Det gælder f.eks. vidensoversættelse (knowledge translation), vidensudnyttelse (knowledge utilisation), ibrugtagning af forskning (research use) og implementeringsforskning (implementation science). På samme måde ligger litteraturen om samskabelse (co-creation) og samproduktion (co-production)

tæt op af de processer, som er nødvendige for at drive vidensmobilisering. Der er her ikke plads til at gennemgå alle begrebsdannelser. I vores øjne er det centrale i enhver brobygningsproces at forstå, hvilke kompetencer og ressourcer det kræver at mobilisere og oversætte viden under hensyntagen til den konkrete kontekst. I næste afsnit beskriver vi således kompetenceudvikling og kapacitetsbygning som nødvendige skridt til at øge sammenhængen mellem forskning og praksis.

## Strategi og kompetenceudvikling

Som vi har set i de foregående afsnit, er litteraturen om vidensmobilisering og vidensbrobygning rig på nuancer og modeller. Oversigten kan betragtes som et katalog over nogle af de kompetencer, modeller og metoder, som anvendes i forskning og rådgivning af internationale forskningsmiljøer, organisationer og fonde. Mange af de modeller og metoder, vi har gennemgået ovenfor, har vist sig at være nyttige til at skabe mere produktive interaktioner mellem forskere, praktikere og beslutningstagere. Men det er samtidig klart, at systematiske forsøg på at bygge kapacitet i brobygning og mobilisering af viden kræver ressourcer og kompetencer både inden for de enkelte organisationer og i koordinationen mellem dem.



**Også enheder, der traditionelt har opfattet sig selv som grundforskningsmiljøer, bliver i stigende grad mødt med forventninger om at oversætte og formidle viden til gavn for samfundet**

Det gælder især for anvendelsesorienterede forskningsinstitutioner samt fonde og råd, der bevilliger støtte til praksisnære projekter. Men behovet for at mobilisere og oversætte viden til praksis og policy strækker sig videre end det. Også enheder, der traditionelt har opfattet sig selv som grundforskningsmiljøer, bliver i stigende grad mødt med forventninger om at oversætte og formidle viden til gavn for samfundet. Missionsorienteret forskning og innovation er et eksempel på denne udvikling, der indebærer tematiske afgrænsede »samfundspartnerskaber«, hvor forskere aktivt arbejder sammen med praktikere og beslutningstagere om at udvikle og designe løsninger på nogle af samfundets tværgående problemer (Mazzucato og Dibb, 2019). I arbejdet med missioner er det påkrævet at tænke vidensmobilisering og vidensbrobygning ind fra begyndelsen af forsknings- og innovationsprocessen for at sikre integration blandt samarbejdspartnerne samt faciliterer udveksling og ibrugtagning af viden.

Der stilles i stigende grad krav til, at forskere og forskningsinstitutioner kan dokumentere deres gennemslagskraft i samfundet (impact). Også i denne sammenhæng er det vigtigt at udvikle strategier og kompetencer, der understøtter tiltag, der bringer forskningsviden mere i spil i samfundet. For at forskning skal opnå gennemslagskraft, skal den bearbejdes og omsættes i praksis. En grund-

læggende udfordring handler om at udvikle mere systematiske kompetencer og kapaciteter til vidensmobilisering og vidensbrobygning i økosystemet for forskning og praksis. En anden udfordring handler om at øge »parathed« blandt samfundets organisationer i forhold til at indoptage ny viden og gå i dialog med forskere og forskningsinstitutioner. Selvom der er rig adgang til forskningsviden, kan der mangle ressourcer og kompetencer til at oversætte og indarbejde viden på måder, der gør forskningen relevant og implementérbar i den specifikke kontekst. Manglende systematik og kompetenceudvikling blandt forskere og andre aktører udgør en potentiel barriere for værdiskabelse og udnyttelse af viden i samfundet (Pedersen og Hvidtfeldt, 2021).

For at støtte strategi- og kompetenceudvikling fremover er det i vores øjne vigtigt at få kortlagt, hvilke mekanismer og metoder der i dag anvendes til at få relevant forskningsviden integreret i organisationer og beslutningsprocesser. Blandt andet vil det være nyttigt at kortlægge de konkrete mekanismer i Danmark, som fører til øget brug af forskning i praksis og i politikudviklingen samt undersøge muligheder, barrierer og udfordringer i arbejdet med at anvende viden i praksis. En sådan kortlægning vil samtidig kunne bidrage til at få afdækket mulige videns- og kompetencebehov samt indsamle unikke data om forskningens spredningsveje og gennemslagskraft. Ligeledes er det centralt, at forskningsråd og fonde prioriterer vidensmobilisering som en aktiv del af deres impact- og uddelingsstrategi. Endeligt ser vi et behov for at supplere og udvide den dominerende forståelse af forholdet mellem producenter og aftagere af viden, som defineret af den lineære model, ved at understøtte flere empiriske studier af vidensmobilisering, herunder eksperimenter med interaktive og systemiske modeller samt netværksaktiviteter og infrastruktur, der kan facilitere vidensbrobygning i fremtiden.

## **Komplekse problemer kalder på samfundspartnerskaber**

De udfordringer, som samfundet står over ind for klima, energi og sundhed, kalder mere end nogensinde før på brede samfundspartnerskaber, fælles missioner samt forpligtende samarbejde og mobilisering af viden. I denne artikel har vi fremlagt en række modeller og metoder, der kan bruges til at beskrive og facilitere udvekslingen mellem forskning og praksis og i højere grad sikre mobiliseringen af forskningsviden og dermed gennemslagskraften af partnerskaber. Artiklen viser, at der ikke er nogen simpel eller entydig måde at omsætte viden fra forskning til policy og praksis, men at der findes en række modeller og metoder, som kan være anvendelige til at drive brobygnings- og formidlingsaktiviteter afhængig af det specifikke domæne. Universiteter og fonde kan med fordel integrere disse metoder i deres fremtidige strategi- og kompetenceudvikling.

## Noter

- 1 Forfatterne ønsker at takke en række samarbejdspartnere for værdifulde bidrag til forskningen bag denne artikel. Det gælder Hans Jørgen Limborg, Johnny Dyreborg, Elizabeth Bengtsen og Per Åkesson Malmros samt Rolf Hvidtfeldt, Nina Kjar, Joachim Wiewiura, Ole Henningsen, Anne Mette Møller, Lisbeth Knudsen og Sine Nørholm Just. En særlig tak rettes til VELUX og VILLUM FONDENE for at støtte projektet »Algoritmer, Data og Demokrati« samt til Crown Princess Mary Center for at redigere dette temanummer.

## Referencer

- Ellström, P.-E., Elg, M., Wallo, A., Berglund, M. og Kock, H. (2020), »Interactive research: concepts, contributions and challenges«, *Journal of Manufacturing Technology Management*, 31(8): 1517-37.
- Best, A., og Holmes, B. (2010), »Systems thinking, knowledge and action: towards better models and methods«, *Evidence & Policy*, 6(2): 145-59.
- Gensby, U., Malmros, P., Limborg, H.J., Dyreborg, J., og Bengtsen, E. (2019), *Mobilisering af forskningsbaseret viden om arbejdsmiljø*, Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Gluckman, P. (2016), »Science advice to governments: an emerging dimension of science diplomacy.« *Science Diplomacy*, 5(2): 9.
- Graham, I., Logan, J., Harrison, M.B., Straus, S.E., Tetroe, J., Caswell, W., Robinson, N. (2006). Lost in knowledge translation: Time for a map? *Journal of Continuing Education in the Health Professions*, 26, 13-24.
- Johansson, L.G., Pedersen, D.B., og Stjernfelt, F. (2018), *Humanistiske universitetsforskere vidensformidling og videnssamarbejde*, Aalborg: Humanomics Research Centre Report Series.
- Lomas, J. (2007), »The in-between world of knowledge brokering«. *British Medical Journal*, 334 (7585): 129-32.
- Mazzucato, M., og Dibb, G. (2019), *Missions: A beginner's guide*, UCL Institute for Innovation and Public Purpose, London: UCL Policy Brief series.
- Michaels, S. (2009), »Matching knowledge brokering strategies to environmental policy problems and settings«, *Environmental Science & Policy*, 12(7): 994-1011.
- Morton, S., og Seditas, K. (2018), »Evidence synthesis for knowledge exchange: balancing responsiveness and quality in providing evidence for policy and practice«, *Evidence & Policy*, 14(1): 1-13.
- Ojha, H., Regmi, U., Shrestha, K.K., Paudel, N.S., Amatya, S.M., Zwi, A.B., og Banjade, M.R. (2020), »Improving science-policy interface«, *Forest Policy and Economics*, 114, 101997.
- Pedersen, D.B., Martiny, K.M., Hansted, A.B., og Wested, J. (2019), *Kollaboration: vejen til åben forskning og åben innovation*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Pedersen, D., Grønvad, J.F., og Hvidtfeldt, R. (2020), »Methods for mapping the impact of social sciences and humanities – A literature review«, *Research Evaluation*, 29(1): 4-21.
- Pedersen, D.B. og Hvidtfeldt, R. (2021), *The Danish Eco-System of Science for Policy: Discussion Paper*, Copenhagen: Danish Ministry of Higher Education and Science.
- Pedersen, D.B. og Hvidtfeldt, R. (2022), »The Missing Links of Research Impact«, *Research Evaluation*, forthcoming/accepted.
- Pedersen, D.B., Løkkegaard, S., Wiewiura, J. og Stjernfelt, F. (2022), *Kortlægning af forskningspartnerskaber mellem museer og universiteter*, Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Pielke, R. (2007), *The Honest Broker: Making Sense of Science in Policy and Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- SAM, Scientific Advice Mechanism (2019), »Scientific Advice to European Policy in a Complex World«, *Scientific Opinion*, no.7, september, Brussels: European Commission.
- Spaapen, J., og Van Drooge, L. (2011), »Introducing 'productive interactions' in social impact assessment«, *Research evaluation*, 20(3): 211-8.
- Van Eerd, D., Newman, K., DeForge, R., Urquhart, R., Cornelissen, E., og Dainty, K.N. (2016), »Knowledge brokering for healthy aging«, *Implementation Science*, 11(1): 1-12.
- Van Eerd, D. og Saunders, R. (2017), »Integrated knowledge transfer and exchange: An organizational approach for stakeholder engagement and communications.« *Scholarly and Research Communication*, 8(1): 1-18.
- Ward, V.L., House, A.O., og Hamer, S. (2009), »Knowledge brokering: exploring the process of transferring knowledge into action«. *BMC health services research*, 9(1): 1-6.

# »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](mailto:sih@samf.ku.dk)

#### SIMON KJÆR HANSEN

Centerleder ved Crown Princess Mary Center, [shansen@samf.ku.dk](mailto: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 videnskabsstilgang. 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.«

# Hvor er guld-kornene? Om værdien af at løse problemer gennem forskning og samarbejde

Temanummer: Når viden skaber forandring

I februar 2022 åbnede Crown Princess Mary Center ved Københavns Universitet med en vision om at skabe løsninger på samfundets grundlæggende udfordringer ved at insistere på tæt og tidlig dialog og samarbejde mellem forskere fra human- og samfundsvidenskaberne og praktikere. I den forstand er oprettelsen af centeret et skridt væk fra en lineær forståelse af forandring, hvor forskning først udvikles på universitetet for sidenhen at blive anvendt i praksis, hen imod en idé om samskabelse (Verschuere et al., 2012), hvor forskere og praktikere udvikler ny

viden i partnerskab. Denne artikel opridser en række hovedtemaer, som centeret vil arbejde med i de kommende år i regi af et forandringsakademi, som vi kalder for Copenhagen Change Academy. I et særligt dansk billedsprog kan man sige, at centeret er på jagt efter »guld-korn« forstået som de særlige indsigter, der gør en forskel i praksis. Pointen er navnlig, at guld-kornene først opstår, når det lykkes at etablere et ligeværdigt samarbejde mellem forskere og aktører i praksis.<sup>1</sup>

## Fra forskning til forandring

I sin tale ved lanceringen af Crown Princess Mary Center den 2. februar 2022 fremhævede H.K.H. Kronprinsessen den danske tradition for samarbejde:

»Centret kan være med til at fremme mange af de ting, som har gjort det danske samfund stærkt. [...] Det første – og måske vigtigste – er partnerskaber. Det er for mig at se noget særligt, at vi i Danmark er så gode til at finde på nye løsninger gennem samarbejde. Her er der tradition for, at myndigheder, virksomheder og civilsamfundets organisationer har åbne døre til deres omverden. Her foretrækker de fleste, at beslutninger træffes gennem brede og inddragende processer. Og ofte er det en styrke, at der er mange forskellige synspunkter repræsenteret. Det er nok ikke tilfældigt, at det stabile og langtidsholdbare samarbejde mellem arbejdsgivere og arbejdstagere kaldes »Den danske model«. Vi er kort sagt gode til at mødes og tale tingene igennem – uanset vores forskellige udgangspunkter. Og det fører typisk til løsninger, som virker og har bred opbakning. Crown Princess Mary Centerets ambition er at bidrage til den stærke danske tradition for partnerskaber« (H.K.H. Kronprinsessens tale ved åbningen af Crown Princess Mary Center den 2. februar 2022).

Som H.K.H. Kronprinsessen fremhæver med eksemplet om arbejdsmarkedets organisering, er der meget at vinde ved partnerskaber. Hvis forskningsbaseret viden for alvor skal adressere samfundets udfordringer, kræver det, at

### BJARKE OXLUND

Instituttleder, professor MSO,  
Institut for Antropologi,  
Københavns Universitet og  
Copenhagen Change Academy,  
Crown Princess Mary Center,  
bjarke.oxlund@anthro.ku.dk

### BRIGITTE DRAGSTED


Post.doc., Copenhagen Change  
Academy, Crown Princess Mary  
Center, brigittedr@samf.ku.dk,

en bredere vifte af aktører end bare de klassiske højt specialiserede fagfæller involveres i at udarbejde forskningens problemdefinitioner og validere resultaterne. Det kalder videnssociologen Nowotny (2003) for »socialt robust« viden.

Over de sidste 30 år har universiteternes rolle i samfundet været under hastig forandring. Historisk set er Københavns Universitet inspireret af det humboldtske universitet, hvor personlig tilegnelse af viden og fokus på den enkelte forskers frihed og på institutionens uafhængighed er prioriteret højere end det direkte samarbejde med eksterne aktører. Universitetsloven i 2003 markerede overgangen fra et klassisk ideal om universitetet som distanceret fra det omgivende samfund til et entreprenant universitet (Etzkowitz, 2003), som skulle yde markante og målbare bidrag til samfundsudviklingen ved at styrke innovation i samspil med stat og industri. Ud over de klassiske fordringer om forskning og uddannelse indtil højeste internationale niveau beskriver loven, at:

*»Universitetet skal samarbejde med det omgivende samfund og bidrage til udvikling af det internationale samarbejde. Universitetets forsknings- og uddannelsesresultater skal bidrage til at fremme vækst, velfærd og udvikling i samfundet«* (Bekendtgørelse Af Lov Om Universiteter, Universitetsloven, 2003).

Idéen om et entreprenant universitet har mødt modspil. Blandt andet påpeger Nowotny, Scott og Gibbons (2003), at behandlingen af forskningsviden som intellektuel ejendomsret udgør et alvorligt problem for vidensproduktionen, idet forskningsviden styrkes af at blive delt og diskuteret. Som alternativ til det entreprenante universitet beskriver forfatterne en model for, hvad man kunne kalde et samarbejdende universitet. Denne model er karakteriseret ikke ved en tilbagevenden til distancen mellem universitet og omverden, men derimod ved en involvering af det omgivende samfund i definitionen af de problemer, som forskningen skal beskæftige sig med, og ved en større grad af samarbejde mellem forskere på tværs af fagdiscipliner.


 Denne model er karakteriseret ikke ved en tilbagevenden til distancen mellem universitet og omverden, men derimod ved en involvering af det omgivende samfund i definitionen af de problemer, som forskningen skal beskæftige sig med, og ved en større grad af samarbejde mellem forskere på tværs af fagdiscipliner

Idealet om det problemløsende, samarbejdende universitet har medført et øget fokus på forskningens gennemslagskraft og værdiskabelse, dens såkaldte *impact*. Her har natur- og sundhedsvidenskabernes anvendelsesorienterede

resultater såsom patenterbare teknologier og *spin-off* virksomheder fremstået mere målbare og kvantificerbare og har derfor fået status som håndgribelige, værdifulde bidrag til samfundet. Anderledes har det forholdt sig med human- og samfundsvidenskaberne.

I takt med at rammerne for evaluering af forskningens *impact* har taget patenter og entreprenørskab som målestok, har vi i de såkaldt »tørre« videnskaber manglet et samlet sprog og evalueringsmodeller for, hvordan vores viden og kompetencer skaber værdi i samfundet (Cassity og Ang, 2006; Pedersen et al., 2020). Hvis værdien af human- og samfundsfaglig viden ikke længere kun handler om dannelsen af demokratiske medborgere med evne til kritisk tænkning (cf. Nussbaum, 2016), og hvis forskningen skal kunne fremvise mere håndgribelige anvendelsesorienterede resultater, rejser det en række spørgsmål om, hvordan disse ser ud, og hvordan de kan måles?

*Crown Princess Mary Center* har altså nogle særlige udfordringer, når det kommer til at fremme samarbejder mellem praksisaktører og forskere fra de tørre videnskaber. For det første skal vi gøre plads til et nyt, samfundsorienteret vidensparadigme inden for en universitetstradition, som er stærkt præget af det humboldtske universitet. For det andet skal vi understøtte samarbejdsprojekter inden for de human- og samfundsvidenskabelige fagfelter, hvor det stadig er til diskussion, hvordan forskningens *impact* ser ud og kan måles.

 **Fra en forståelse, hvor den dybtgående indsigt anskues som værdifuld i sig selv, bevæger vi os i stedet hen imod en forståelse, hvor forskningens værdi afgøres af dens evne til at skabe forandring**

Uden at gå ind i en diskussion af specifikke måleredskaber, kan det øgede fokus på *impact* dog fortælle os noget centralt om et skift i forståelsen af forskningens værdi. Fra en forståelse, hvor den dybtgående indsigt anskues som værdifuld i sig selv, bevæger vi os i stedet hen imod en forståelse, hvor forskningens værdi afgøres af dens evne til at skabe *forandring*. Dette er i og for sig ikke en ny dagsorden. Inden for de samfundsvidenskabelige discipliner har traditioner såsom praksisforskning (Austin og Carnochan, 2020), aktionsforskning (Stringer, 2014) og interventionsforskning (Fraser, 2009) eksisteret længe. Det nye er, at forskningens evne til at skabe forandring i stedet for at være motiveret af individuelle forskeres politiske og moralske engagement inden for et praksisfelt, som det tidligere var tilfældet, nu er blevet løftet op som et afgørende kriterium inden for forskningsfinansiering og -politik.

Men hvordan kan humanistiske og samfundsvidenskabelige forskere, også uden for de nævnte traditioner, bære sig ad med at skabe viden i samarbejde med praktikere, som fører til forandring? Det er et af de centrale spørgsmål for *Crown Princess Mary Center*, som i 2022 har oprettet et forandringsa-

kademi (*Copenhagen Change Academy*), der skal beskæftige sig med netop denne udfordring. Akademiets formål er at skabe ny viden ved at indsamle og analysere eksempler på produktive samarbejdsformer og udvikle manualer til inspiration for forskning-praksissamarbejder. Hvorfor gør vi det? Vi gør det, fordi vi på den måde vil kunne klæde både forskere, praktikere og fonde bedre på til fremtidige samarbejder ved at skabe et sprog og en række modeller for, hvordan man kan arbejde med forskning, der fører til forandring.

## Én blandt mange aktører

Forandringsakademiets arbejde begynder med spørgsmålet om guldkornene, som indledte denne artikel. Billedet med forandringsskabende viden som en samling af guldkorn, der opstår gennem syntetiseringen af indsigter og perspektiver fra en række aktører, kommer fra TrygFondens forskningschef Anders Hede, som Aske Juul Lassen (2021) interviewede til en interessentanalyse for *Crown Princess Mary Center*:

*»I [forskere ved Københavns Universitet] skal være bevidste om, at det ikke er jer, der har guldkornene. Når man vil lave policy-udvikling, ligger guldkornene spredt ud over mange instanser. I er for ofte i en boble, hvor I graver jer ned i et bestemt område, og ikke kan se ud over det. Hvis centeret [Crown Princess Mary Center] kan afhjælpe dette, hilser jeg det meget velkomment. Men det kræver en grundlæggende kulturændring, hvor man ikke antager at man selv har ret, eller at ens fagfelt kan sige noget helt generelt om f.eks. hash-lovgivning, kontrol af sociale medier, eller noget tredje. For at kunne sige noget brugbart, skal man helt tæt på de kommercielle og politiske interesser, samtidig med at man skal helt tæt på de mennesker en given regulering vil indvirke på. Hvis man vil rådgive om f.eks. hashlovgivning, dur det ikke at have undersøgt hashmisbrugerne og weekendbrugerne til bunds. Så må man også undersøge socialrådgiverne, politimændene og alle de andre interesser i en eventuel lovændring« (Anders Hede, TrygFonden – interviewet til »Interessentanalyse« udarbejdet 2021 af Aske Juul Lassen for Crown Princess Mary Center).*

Ifølge Hede skal forskere altså holde op med at tænke på deres specialiserede indsigter som slutresultatet i sig selv og i stedet se dem som bidrag til et større billede, hvor man arbejder sammen om at udvikle de guldkorn, der gør en forskel i praksis. Opskriften på udviklingen af et guldkorn går således gennem interaktionen mellem forskning og praksis, som forandringsakademiet derfor har til formål at kvalificere gennem case-beskrivelser og analyser.

Der findes adskillige begreber og modeller for, hvordan man bedst kalibrerer en række perspektiver gennem overførsel eller udveksling, hvor en given indsigt rejser fra forskning til praksis. I denne forståelse bliver der tale om »vidensoverførsel« (»knowledge transfer«) (se f.eks. Barjak et al., 2015; Caves

og Lueling, 2021; de la Torre et al., 2017; Llopis et al., 2018), hvorfor mange universiteter nu har oprettet brobygningsfunktioner, som kendes under forkortelser som: KT (»knowledge transfer«), TT (»technology transfer«), KTE (»knowledge transfer & exchange«) (se Pedersen og Gensby i dette temanummer for en uddybende beskrivelse af modeller).

Forandringsakademiet og *Crown Princess Mary Center* udgør i sig selv sådanne initiativer, som søger at bygge bro mellem forskning og praksis. Imidlertid ønsker vi at tage endnu et skridt, idet vi er interesserede i at kvalificere, hvad det kræver af de forskellige parter i et samarbejdsprojekt at producere viden i krydsfeltet mellem akademiske og praksisorienterede interesser. Det drejer fokus væk fra et sæt specialiserede kompetencer i en brobygningsfunktion og hen imod en professionalisering af de roller, som parterne i et praksisorienteret forskningsprojekt har over for hinanden, og en interesse for den type af processer, der bedst muligt kan understøtte deres samarbejde.

Når det kommer til begrebsliggørelsen af samarbejder mellem forskere og praktikere, er der inspiration at hente i en række nylige og kommende udgivelser baseret på erfaringer med samarbejdsprojekter i en dansk kontekst. Pedersen, Martiny, Birkegaard og Wested (2019) foreslår »kollaboration« som en ny måde at tænke videnskabeligt arbejde, hvor den enkelte forsker er decentreret til fordel for netværk af aktører og vidensmiljøer. I deres argument for kollaborativ vidensproduktion trækker forfatterne blandt andet på inspiration fra organisationsledelse, hvor åbne organiseringsformer med delte ressourcer og delt viden ses som mere fremmende for innovation end klassiske konkurrenceprægede modeller (Pedersen et al., 2019: 13–32). Mens Pedersen, Martiny, Birkegaard og Wested fremhæver fælles problemforståelse og fælles handling mellem parterne i et samarbejde som afgørende, diskuterer flere af bidragsyderne til en ny antologi om humanistisk virksomhedssamarbejde (Mahnke et al., under udgivelse), hvordan samarbejder kan være produktive, når parternes positioner og interesser er forskellige. Mahnke og K. Pedersen (under udgivelse) tilbyder et blik på samarbejdsprojekter mellem virksomheder og studerende ud fra en kommunikationsfaglig baggrund. De peger på, at det er afgørende for et godt samarbejde at tilrettelægge dialogen mellem parterne, så den fokuserer på værdier frem for på slutresultater. Et andet eksempel er Chimirri, Kleut, Mathieu og Pruulmann-Vengerfeldt (under udgivelse), der henter inspiration fra den fænomenologiske tradition inden for filosofien til at beskrive potentialet for produktive samarbejder mellem forskere og virksomheder inden for medieverdenen. De fremhæver, at samarbejdspartnerne hver især bør anerkende validiteten af hinandens forskellige interesser og byde det fremmede perspektiv velkommen som et produktivt element i sig selv.

I forandringsakademiet forholder vi os åbent til denne række af samarbejdstypologier, idet vores målsætning ikke er at lægge os fast på én tilgang. Snarere er det vores projekt at undersøge, *hvordan* man helt konkret kan bære sig ad



med at organisere samarbejdsprojekter, hvor den specialiserede forskningsindsigt kun udgør et guldgrube blandt mange, som fordeles sig over en lang række aktører. En vigtig opgave i den sammenhæng er at sikre, at samarbejdet mellem de involverede aktører er karakteriseret af ligeværd, gensidig respekt og anerkendelse (se Tronier i dette temanummer for konkrete bud på, hvordan princippet om ligeværd kan praktiseres).

### Ligeværd som samarbejdsform

Tove Birgitte Foxman, cheføkonom hos Pension Danmark, har oplevet situationer, hvor praktikere i et forsknings samarbejde ikke i tilstrækkelig grad blev hørt. Ifølge hende er der behov for at skabe rammer, som sikrer, at det ikke kun er forskernes indsigter, som præger de endelige fremstillinger:

*»Forskere og praktikere arbejder i hver deres verden. I [Crown Princess Mary Center] skal skabe et forum for at få praktikere til at komme ud med deres viden om, hvad der konkret er vigtigt i deres arbejde. Når praktikerne f.eks. læser forskningsfremstillinger af det danske pensionsystem, så synes de ikke at det er helt rigtigt beskrevet. Der er altid en side af virkelighedens problemstillinger, der i forskningen ikke afspejles helt, som de er« (Tove Birgitte Foxman, Pension Danmark – interviewet til »Interessentanalyse« udarbejdet 2021 af Aske Juul Lassen for Crown Princess Mary Center).*

Foxmans kommentar berører en grundlæggende udfordring i forskning/praksis-samarbejder, nemlig at de kan påvirkes af historisk indlejrede hierarkier mellem forskellige former for viden, hvor teoretisk viden har forrang frem for praktisk viden. Hvis disse hierarkier ikke aktivt modvirkes, kan det resultere i, at praktikernes perspektiv bliver underordnet forskningsperspektivet i det fælles projekt. Hvis samfundsmæssige problemer skal adresseres, er der netop behov for at anerkende andre typer af viden end forskning som legitime former for ekspertise. Videnskabs sociologer påpeger eksempelvis, at »praktisk ekspertise« supplerer forskningsmæssig ekspertise i succesfuld politikudvikling (Wynne og Lynch, 2015).



**Hvis samfundsmæssige problemer skal adresseres, er der netop behov for at anerkende andre typer af viden end forskning som legitime former for ekspertise**

D'Este, Ramos-Vielba, Woolley og Amara (2018) taler om vigtigheden af, at læring går begge veje i et samarbejde, hvilket de kalder for »bi-directional learning.« I stedet for at forstå *impact* alene som et slutprodukt af et samarbejdsprojekt påpeger forfatterne, at samarbejdsprojekter ofte skaber forandring i kraft af selve den samarbejdsproces, som forskere og praksisaktører indgår i. I denne tovejsforståelse af samarbejde er det helt centralt, at både

forskere og praktikere forstås som aktører, der bidrager med ekspertise. Det er groft sagt en forudsætning, at alle mener, at de har noget at lære af hinanden. Pedersen, Martiny, Birkegaard og Wested (2019) bruger begrebet symmetri til at beskrive idealet for, hvordan bidrag og opgaver fordeles i samarbejdet. Pointen er ikke, at alle skal levere præcis det samme, men snarere, at der skal være en gensidig respekt for det, som andre aktører bidrager med samt de opgaver, som de løser. I Forandringsakademiet vil vi gerne undersøge, hvordan forskere og praktikere i konkrete samarbejdsprojekter er lykkedes med at skabe fælles rum, som har sikret, at indsigter fra forskning og praksis er blevet tilgået med den samme respekt og anerkendelse. Det er i den forbindelse forventeligt, at tidlig involvering af alle aktører i forhold til formuleringen af de centrale problemstillinger for et forskning-praksissamarbejde vil figurere som et væsentlig parameter. I udviklingen af modeller og typologier for samarbejde vil forandringsakademiet derfor have øje for betydningen af tidslinjer, som fyndigt kan opsummeres som, at vi vil have fokus på samarbejdets tid. Imidlertid er det ikke kun et spørgsmål om, *hvordan* og *hvornår* et samarbejde indledes. Det er også et spørgsmål om, *hvor* et samarbejde udfolder sig. Samarbejdet er nemlig i høj grad betinget af de sociale og fysiske rum, som projektaktiviteterne foregår i.



I Forandringsakademiet vil vi gerne undersøge, hvordan forskere og praktikere i konkrete samarbejdsprojekter er lykkedes med at skabe fælles rum, som har sikret, at indsigter fra forskning og praksis er blevet tilgået med den samme respekt og anerkendelse

## Velkommen til virkeligheden

Torsten Sølund, som er chefkonsulent i Vordingborg Kommune, inviterer gerne forskere til at bevæge sig ud i den kommunale virkelighed frem for at invitere de kommunale praktikere ind på universitetet:

»I [Crown Princess Mary Center] kan også vende kasketten om. I skal ud i kommunerne og sidde med ved bordene. I kan sidde med i følge- eller styregrupper. Det behøver ikke at være sådan, at kommunen kommer til jer. Vi agerer meget gerne legeplads og giver et praktisk forskningsrum. Særligt når nytten er synlig« (Torsten Sølund, Vordingborg Kommune – interviewet til »Interessentanalyse« udarbejdet 2021 af Aske Juul Lassen for Crown Princess Mary Center).

Sølund's kommentar berører spørgsmålet om, i hvilke rum den fælles vidensproduktion finder sted, idet der er forskel på, om de professionelle i kommunen skal bevæge sig ind på universitetet for at deltage i forskningsprojek-

ter, eller om forskerne omvendt bevæger sig ud i kommunen som et rum for samarbejdet.

Mahnke, Nielsen, Petersen og Tjørring (under udgivelse) beskriver vigtigheden af, at indsigter udviklet med videnskabelige metoder skal diskuteres og testes i en praksissammenhæng, før de for alvor bliver løsningsorienterede. De fire forfattere har været de udførende forskerkræfter i projektet *Human-Impact*, der er et samarbejde mellem Københavns Universitet og Industriens Fond, som skulle afprøve nye måder at tilføre forskningsbaserede humanistiske indsigter til små og mellemstore danske virksomheder. Forfatterne fandt blandt andet, at forskere i praksissamarbejder har brug for at deltage i hverdagen ude i virksomhederne for at producere en viden, som for alvor adresserer den organisatoriske virkelighed hos deres samarbejdspartnere. »Hverdagen« er også et ofte anvendt udtryk i en erfaringsopsamling om forskning i praksis inden for det sundhedsfaglige område udført af Lyngsø, Grew og Schiøtz (2020). Selvom erfaringsopsamlingen omhandler sundhedsfaglige projekter, er der mange observationer om samarbejde, som også er relevante for human- og samfundsvidenskabelige projekter. Forfatterne opfordrer blandt andet forskere i samarbejder med kommunale aktører til at integrere sig i den hverdag, som deres praksispartnere opererer i. Kun på den måde kan forskerne opnå den nødvendige fornemmelse af den praktiske hverdags rytmer og prioriteter, som adskiller sig markant fra den hverdag, de selv er en del af (Lyngsø et al., 2020: 14-23).

Ny viden og nye løsninger fra humanistiske og samfundsvidenskabelige forskningsprojekter bør således skabes sammen med de praksisaktører, der har ansvaret for implementeringen af de selvsamme løsninger. Vigtigheden af at involvere både praktikere og slutbrugere er da også det bærende element i store dele af den litteratur om samskabelse, der er publiceret over de seneste to årtier (se Verchuere et al., 2012). At nye teknologier først bliver til løsninger, når de er situeret i en specifik kontekst, ved vi blandt andet fra studier af digitalisering inden for sundheds- og omsorgsområdet. Schwennessen (2017, 2019) viser, hvordan digitale teknologier inden for fysioterapi først bliver brugbare, når fysioterapeuter i deres interaktion med borgere udfører et oversættelsesarbejde mellem den generaliserede teknologi og specifikke, menneskelige kroppe. I sin analyse af en app, som analyserer ældre borgeres bevægelser og vejleder dem til træningsøvelser, demonstrerer hun således, at der er brug for justering fra fysioterapeuten i forhold til hver enkelt borger, fordi app'en er baseret på en standardiseret krop. For at få app'en til at fungere som et hjælpemiddel, der ikke forårsager skader eller anviser alt for krævende øvelser, skal fysioterapeuterne udføre kreativt »reparationsarbejde« for at få den menneskelige krop og den nye teknologi til at spille sammen (Schwennessen, 2019). Med henblik på at opnå den ønskede forandring burde den viden, der lå bag udviklingen af app'en, være skabt sammen med de fysioterapeuter og borgere, som skulle gøre brug af den (se Vorberg et al., 2013: 4). Det lille eksempel demonstrerer på fin vis, hvorfor vi på Mary Centeret ønsker at

arbejde systematisk med at kvalificere tilgange til – og materialer om – samskabelse mellem human- og samfundsvidenskabelige forskere og forskellige praksisaktører.

### **Copenhagen Change Academy – et akademi til forankring af arbejdet med forandring**

I forbindelse med åbningen af *Crown Princess Mary Center* modtog Københavns Universitet en bevilling på 25 mio. kr. fra foreningen Realdania. Det giver bredt set centeret mulighed for at skabe ny viden om og udvikle nye metoder til, hvordan det gennem partnerskaber er muligt at forløse det fulde potentiale af samarbejdet mellem forskning og praksis.



**Copenhagen Change Academy, hvis mål det er at udvikle værktøjer og manualer for aktører, der deltager i forskning/praksis-samarbejder, samt at skabe et fagligt miljø og netværk for forskere med interesse i samarbejder med praksis**

En del af bevillingen finansierer *Copenhagen Change Academy*, hvis mål det er at udvikle værktøjer og manualer for aktører, der deltager i forskning/praksis-samarbejder, samt at skabe et fagligt miljø og netværk for forskere med interesse i samarbejder med praksis. En af akademiets kerneaktiviteter vil være at beskrive og analysere forskellige cases inden for forskning/praksis-samarbejde på et videnskabeligt grundlag og på den måde bidrage til udviklingen af teorier om samfundsmæssig forandring. En anden aktivitet vil være at udvikle manualer, håndbøger, identificere *best practices* og i det hele taget at formidle relevant viden om forskning-praksissamarbejder til relevante målgrupper i relevante formater. Men eftersom modeller og typologier ikke i sig selv skaber en social forankring af arbejdet med at forene forskning og praksis, vil akademiet bestræbe sig på at samle og styrke et fagligt miljø gennem afholdelse af ph.d.-kurser, seminarer og nationale konferencer med fokus på forskning-praksissamarbejder og forandringsteori.

I forandringsakademiets første år vil de tilknyttede forskningsmedarbejdere udarbejde case-baserede oversigter over modeller for forskning/praksis-samarbejde med høj *impact* og gøre *best practices* offentligt tilgængelig via [Marycenter.ku.dk](http://Marycenter.ku.dk). På et mere teoretisk plan vil forskerne arbejde konceptuelt med forskellige dimensioner af forskning/praksis-samarbejder, så det til sidst bliver muligt at udarbejde et manifest, der afspejler de foretrukne tilgange til samarbejde mellem forskning og praksis ifølge *Crown Princess Mary Center*. Et sådan manifest vil komme til at hvile på et arbejdspapir med overblik over relevant teoridannelse, videnskabelig analyse af casestudier og præliminære skridt i retning mod en egentlig forandringsteori.

Med henblik på at sikre forankring af akademiets arbejde vil der over det kommende år blive arrangeret en national konference for interesserede forskere og praktikere (herunder fondsrepræsentanter), ligesom der vil blive arrangeret et ph.d.-kursus og et kursus for praktikere, der tager afsæt i de mange forskellige vidensprodukter, som akademiet vil frembringe. Endelig vil *Crown Princess Mary Center* gøre brug af den tilvejebragte viden, når centeret uddeler mindre bevillinger til nye pilotprojekter i eget regi. Således er det vores intention med oprettelsen af *Copenhagen Change Academy* at forankre udviklingen af nye modeller for, hvordan man kan skabe forandring gennem partnerskaber mellem forskning og praksis, i et omverdensfokuseret universitetscenter, som har gjort lige præcis denne type samarbejde til sit bærende grundlag.

## Noter

- 1 Vi krediterer TrygFondens forskningschef Anders Hede for billedet med guldkornene, som danner udgangspunkt for dette bidrag. Anders Hede anvendte billedet i et interview til »Interessentanalyse« udarbejdet 2021 af Aske Juul Lassen for *Crown Princess Mary Center*. Hedes fulde kommentar citeres senere i artiklen.

## Litteratur

- Austin, M.J., og S. Carnochan (2020), *Practice Research in the Human Services: A University-Agency Partnership Model*, Oxford: Oxford University Press.
- Barjak, F., N. Es-Sadki og A. Arundel (2015), »The effectiveness of policies for formal knowledge transfer from European universities and public research institutes to firms«, *Research Evaluation*, 24(1): 4–18.
- Cassity, E., og I. Ang (2006), »Humanities-Industry Partnerships and the “Knowledge Society”: The Australian Experience«, *Minerva*, 44(1): 47–63.
- Caves, K., og S. Lueling (2021), »Research and the real world: Analyzing the short- and long-term impact of knowledge transfer«, *Research Evaluation*, 30(3): 393–404.
- Chimirri, N.A., J. Kleut, D. Mathieu og P. Pruulman-Vengerfeldt (under udgivelse), »Questioning the business-humanities divide in media studies: A reformulation of the administrative-critical distinction in stakeholder collaboration«, i M.S. Mahnke, M. Nielsen, M.L. Petersen og L. Tjørring, red., *Business Meets the Humanities: The Human Perspective in University-Industry Collaboration*.
- de la Torre, E.M., T. Agasisti og C. Perez-Esparrells (2017), »The relevance of knowledge transfer for universities’ efficiency scores: An empirical approximation on the Spanish public higher education system«, *Research Evaluation*, 26(3): 211–29.
- D’Este, P., I. Ramos-Vielba, R. Woolley og N. Amara (2018), »How do researchers generate scientific and societal impacts? Toward an analytical and operational framework«, *Science & Public Policy*, 45(6): 752–63.
- Etzkowitz, H. (2003), »Innovation in Innovation: The Triple Helix of University-Industry-Government Relations«, *Social Science Information*, 42(3): 293–337.
- Fraser, M.W. (2009), *Intervention research: Developing social programs*, Oxford: Oxford University Press.
- Lassen, A.J. (2021), *Interessentanalyse for Copenhagen Center for Public Policy*.
- Llopis, O., M. Sánchez-Barrioluengo, J. Olmos-Peñuela og E. Castro-Martínez (2018), »Scientists’ engagement in knowledge transfer and exchange: Individual factors, variety of mechanisms and users«, *Science & Public Policy*, 45(6): 790-803.
- Lyngsø, A.M., J. Grew og M. Schiøtz (2020), *Forskning i praksis – erfaringer fra forskning med brugerinddragelse og forskning i samarbejde med kommuner og almen praksis*.
- Mahnke, M.S., M. Nielsen, M.L. Petersen og L. Tjørring (under udgivelse), »Introduction«, i M.S. Mahnke, M. Nielsen, M.L. Petersen og L. Tjørring, red., *Business Meets the Humanities: The Human Perspective in University-Industry Collaboration*.
- Mahnke, M.S. og K. Pedersen (under udgivelse), »Differing expectations in student-industry collaborations«, i M.S. Mahnke, M. Nielsen, M.L. Petersen og L. Tjørring, red., *Business Meets the Humanities: The Human Perspective in University-Industry Collaboration*.
- Nowotny, H. (2003), »Democratising expertise and socially robust knowledge«, *Science and Public Policy*, 30(3): 151–6.

- Nowotny, H., P. Scott og M. Gibbons (2003), »Introduction«, »Mode 2« Revisited: The New Production of Knowledge, *Minerva*, 41(3): 179–94.
- Nussbaum, M.C. (2016), »Not for Profit: Why Democracy Needs the Humanities« – updated Edition, i *Not for Profit*, Princeton: Princeton University Press.
- Pedersen, D.B., J.F. Grønvad og R. Hvidtfeldt (2020), »Methods for mapping the impact of social sciences and humanities—A literature review«, *Research Evaluation*, 29(1): 4–21.
- Pedersen, D.B., K. Martiny, A. Birkegaard og J. Wested (2019), *Kollaboration: Vejen til åben forskning og åben innovation* (1. udgave.), Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Schwennesen, N. (2017), »When self-tracking enters physical rehabilitation: From ‘pushed’ self-tracking to on-going affective encounters in arrangements of care«, *Digital Health*, 3.
- Schwennesen, N. (2019), »Algorithmic assemblages of care: Imaginaries, epistemologies and repair work«, *Sociology of Health & Illness*, 41(S1): 176–92.
- Stringer, E.T. (2014), *Action research* (fjerde udgave), London: SAGE.
- Bekendtgørelse af lov om universiteter (universitetsloven) (2003), Pub. L. No. 403.
- Verschuere, B., V.A. Pestoff og T. Brandsen (2012), *New public governance, the third sector and co-production*, London: Routledge.
- Wynne, B. og M. Lynch (2015), »Science and Technology Studies: Experts and Expertise«, *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Elsevier, pp. 206–11.

# Problemløsning er en holdsport med forskning som en central spiller

Temanummer: Når viden skaber forandring

*Forskning – og i det hele taget det at tilvejebringe og dele ny viden – er et helt centralt værktøj i Realdanias værktøjskasse, særligt når det handler om at løse nogle af de mere komplekse samfundsproblemer.*

*Det er afgørende, at vi generelt i samfundet bliver endnu bedre til at skabe rammer, hvor forskning og praksis rykker tættere sammen og tager et fælles ansvar for at skabe ny praksisnær viden.*

## JESPER NYGÅRD

Adm. direktør i den  
filantropiske forening  
Realdania,  
jny@realdania.dk

Realdanias mission er at skabe livskvalitet gennem det byggede miljø. Og når man ønsker at flytte samfundet i en bedre og mere bæredygtig retning – i vores tilfælde gennem udviklingen af de fysiske rammer for livet i Danmark – er viden et helt afgørende redskab. Jo mere kompleks en problemstilling, jo vigtigere et redskab er viden. Men forskning og tilvejebringelse af viden er ligesom en schweizerkniv et mangefacetteret redskab, hvor forskellige greb passer til forskellige opgaver og problemer.

Nogle gange er der behov for det store udtræk og et ambitiøst forskningsprogram. Det har vi f.eks. valgt i vores nye indsats »RESPOND – rammerne for den nye hverdag«, hvor vi sammen med en række samarbejdspartnere sætter fokus på, hvordan COVID-19 har påvirket vores adfærd og brugen af de fysiske rammer for vores hverdag. Her skal forskere på bl.a. BUILD – Aalborg Universitet afdække viden og bud på løsninger fra både pandemi-perioden og i de efterfølgende år. Målet er i sidste ende at blive klogere på, hvordan vi oven på pandemien skaber et mere robust bygget miljø. Følgeforskningen kommer til at løbe i en årrække, og resultaterne vil løbende blive offentliggjort og kan dermed spille sammen med det løsningsspor, som også er en del af indsatsen. Her er der tale om en tværgående kapacitetsopbygning, der belyser et felt, som vi indtil videre kun kender konturerne af.

Andre gange er det måske mere relevant at samle eksisterende viden, tilføje det, der mangler, og se på det fra nye vinkler. Det gjorde vi f.eks., da vi i 2016 tog hul på en længere proces, der havde som mål at kickstarte udviklingen af nye tidssvarende seniorbofællesskaber. En boligform, hvor byggeriet på det tidspunkt var gået næsten i stå.

Her lykkedes det med en relativt hurtig vidensindsats at få dokumenteret, at der var et mismatch mellem antallet af boliger og den efterspørgsel, seniorerne selv gav udtryk for. Altså noget der tydede på et marked og en forretningsmulighed. Store bygherrer som pensionselskaber og den almene sektor,

der i forvejen årligt bygger boliger for milliarder, sprang til og gik i samarbejde med os om at udvikle seniorbofællesskaber med fokus på hverdagens fællesskaber. Målet var, at nogle af de boliger, der alligevel skulle bygges, blev bygget efter dette koncept. Her godt fem år senere opføres der flere seniorbofællesskaber end i mange år, og flere pensionselskaber har nu indskrevet denne type boliger i deres ejendomsstrategier.

Andre gange igen kobler vi forskning og opsamling af viden op på helt praktiske eksperimenter ude i virkeligheden. Det har f.eks. været tilfældet i det eksperimenterende byggeri Sunde Boliger i Holstebro, som står på ryggen af en årelang forskningsindsats på indeklima-området. Det er et 1:1 forsøgsbyggeri, som har haft som mål at danne bro mellem forskning og praksis og undersøge mulighederne for et bedre indeklima med afsæt i byggematerialer, byggemetoder og teknologi. I denne type konkrete eksperimenter får vi afprøvet forskningsviden, og i mødet med praksis opstår ny viden, som kan føde tilbage til ny forskning. I denne vekselvirkning mellem forskning og praktik får vi bygget en robust virkelighedsnær viden op.

Som ovenstående viser, er det ikke »one size fits all«. Vi starter altid med problemet, der skal løses, og så kigger vi på, hvilke værktøjer og midler der er relevante. Når det kommer til de svære og komplekse problemstillinger, så er forskning meget ofte en central spiller.

Vi ser dog helt generelt i samfundet et stort potentiale i at få afkortet vejen mellem forskning og praksis – i hvert fald inden for vores arbejdsfelt, som er det byggede miljø. Dele af byggeriet er en meget »hands on«-branche, og daglig interaktion med forskningsmiljøerne er mange steder ikke hverdagskost. Derfor kan vejen mellem forskning og praksis blive meget lang og fyldt med barrierer. Og løsningen er ikke bare, at forskerne skal blive bedre til at kommunikere resultaterne og lave pixibøger. Det handler om at bygge vidensbroer og skabe reelle forbindelser mellem mennesker og organisationer i det daglige arbejde.

Realdania har i en række projekter forsøgt at etablere rammer, hvor vejen bliver kort, og ansvaret for at skabe ny viden er både forskerens og praktikerens. Sammen med Innovationsfonden har vi i flere omgange støttet netværk af erhvervs-ph.d.'er – senest med fokus på cirkulær tænkning i byggeriet – hvor en lang række virksomheder inden for byggeriet får forskere inden for dørene, som en del af deres hverdag. Ph.d.'erne bliver en kanal mellem forskning og praksis, og vi oplever, at de åbner døre og bygger bro. Samtidig sikrer modellen med forskernetværk et fællesskab for forskningsmiljøer i byggeriet, som ofte kan være små og lidt fragmenterede. Endelig får alle – både forskere og virksomheder – adgang til al viden og et stort netværk. Der skabes et fælles vidensboost og en kapacitetsopbygning på det komplekse nye vidensfelt, som cirkulær økonomi i byggebranchen er – og dermed et skub på en vigtig bæredygtighedsdagsorden.



I min optik er problemløsning næsten altid en holdsport. Det gælder, uanset om vi taler om bedre indeklima, udsatte boligområder, havvandsstigninger, boliger til unge hjemløse eller grøn omstilling i byggebranchen, for blot at nævne nogle af Realdanias arbejdsfelter. Det er nødvendigt med et bredt samarbejde i hele værdikæden og på tværs af sektorer, for ingen aktør kan løse problemet alene.

Hvorfor lykkes det så ikke altid? Kort sagt fordi det er svært. Vores rammevilkår og de hensyn, vi er nødt til at tage, er vidt forskellige, og det er vi ikke altid lige gode til at forstå og respektere. En virksomhed har en bundlinje og ofte aktionærer og ejere at tage hensyn til, en borgmester og minister har et politisk bagland, en valgperiode og borgere i kommunen. I civilsamfundet, hvor jeg taler fra, har man måske medlemmer, den demokratiske legitimitet og vedtægternes formålsparagraffer som en del af rammevilkårene.

Personligt tror jeg på, at vi kun bliver bedre til det, hvis vi hele tiden øver os. Jo flere gange vi går sammen på tværs af samfundets sektorer, f.eks. forsknings- og vidensinstitutionerne og erhvervslivet, jo bedre kommer vi til at kende hinandens verdener, dagsordener og rammevilkår. Og ikke mindst forstå, hvad vi kan berige hinanden med. Det er indsatsen med erhvervs-ph.d'erne et rigtig godt eksempel på. Her har flere af de virksomheder, der tidligere har været med, oplevet værdien, og de har valgt efterfølgende at fortsætte samarbejdet med nye forskere og udbygge samarbejdet med forskningsinstitutionerne.

Derfor er det også centralt, at vi bredt i samfundet hele tiden tænker i at skabe rammer, hvor vi kan samarbejde på nye måder, og hvor vi i den daglige problemløsning kommer så tæt på hinanden, at tilvejebringelse af viden og anvendelsen i praksis føles som et fælles ansvar.

I min optik er der ingen bagside ved at rykke tættere sammen. Nelson Mandela har sagt: »Jeg taber aldrig. Enten vinder jeg, eller også lærer jeg«. Det gælder også her. Vi kan ikke tabe – enten lykkes det, og vi »vinder« vigtig viden og gode løsninger, eller også bliver vi klogere og lærer noget om samarbejde i krydsfeltet mellem forskning og praksis. Begge dele er vigtigt.

# »Vi danskere tror, at vi er meget mere foran på teknologiområdet, end vi egentlig er«

Temanummer: Når viden skaber forandring

*Vi lever i en tid, hvor informationskrige raser, sociale medier dominerer, og robotter overtager menneskelige opgaver. Ifølge professor Rebecca Adler-Nissen bliver Danmark nødt til at tage stilling til, hvilken*

*digitaliseret fremtid vi ønsker os. Vi har i Danmark brug for en mere globalt informeret teknologipolitik, så vi kan få samfundsmæssig kontrol med og gavn af digitaliseringen.*

Center for Social Data Science (SODAS) og Crown Princess Mary Center (MaryCentret) på Københavns Universitet har taget initiativ til en nyt netværk, CPH Tech Policy Committee, for at fremme en teknologipolitisk debat nationalt og globalt. Netværket består af topforskere og praktikere, som beskæftiger sig med nogle af tidens store udfordringer inden for tech policy-området. Vi har talt med viceleder i SODAS og professor i statskundskab ved Københavns Universitet Rebecca Adler-Nissen, som er initiativtager til CPH Tech Policy Committee, om hvorfor det er nødvendigt, at vi i Danmark fokuserer mere på teknologipolitik.

## Teknologipolitik skal have bund i en debat om visioner og værdier

»Alle lande og regimer er bagud, når det handler om at udforme en egentlig teknologipolitik, fordi teknologien bevæger sig ekstremt hurtigt, meget hurtigere end politikerne«, forklarer Rebecca Adler-Nissen. Hun fremhæver de autoritære stater som værende førende i at udforme nationale teknologipolitikker. »Dem, der er forrest, er nogle af de mere autoritære regimer såsom Kina og Rusland. De er foran, fordi de længe har tænkt dybt over, hvad de politisk vil med de her teknologier. De benytter digitale teknologier til at udøve relativ effektiv politisk kontrol over deres borgere ved at censurere deres sociale medier og overvåge befolkningen og styrke deres geopolitiske position. Det var især Kina, der begyndte at tænke digital teknologi som national sikkerhedspolitik. Indtil da har digitaliseringen fået lov til at udvikle sig med begrænset regulering«.

Udfordringen set i dansk perspektiv er, at Danmark ikke i stort nok omfang har udviklet sin egen teknologipolitik. »Vi danskere tror, at vi er meget mere foran på teknologiområdet, end vi egentlig er, fordi vi er relativt langt i imple-

### CLARA JEANNERET SKOVGAARD

Stud.scient.anth.,  
Crown Princess Mary Center,  
clara.skovgaard@samf.ku.dk

### STINE STORGAARD KRISTENSEN

Stud.scient.soc. ved  
Crown Princess Mary Center,  
ssk@samf.ku.dk

### REBECCA ADLER-NISSEN

Rebecca Adler-Nissen er uddannet politolog og er professor i statskundskab ved Københavns Universitet. Hendes primære forskningsområder er international politik, diplomati, offentligheden og sociale medier, digitale teknologier og EU. Rebecca er viceleder af Copenhagen Center for Social Data Science (SODAS) ved det samfundsvidenskabelige fakultet. SODAS forsker og underviser i krydsfeltet mellem samfundsvidenskab og datavidenskab.

### CPH TECH POLICY COMMITTEE

Er et netværk oprettet af SODAS og Crown Princess Mary Center (MaryCentret), bestående af omkring 20 partnere fra forskningsverdenen, erhvervslivet, offentlige myndigheder og civilsamfundsorganisationer både fra ind- og udland. Netværket mødes fire gange årligt og diskuterer med afsæt i den nyeste, forskningsbaserede viden de problemer og dilemmaer på tech policy-området, som rører sig i samfundet lige nu.

### TECH POLICY

Tech policy er den overordnede betegnelse for politikker, som beskæftiger sig med digitale teknologier. Det er et stort politisk felt, der involverer temaer som fake news, misinformation, kunstig intelligens, deling af data/privatlivets fred og overvågning.

menteringen af digital teknologi i samfundet. Men i forhold til at formulere politiske visioner for digital teknologi, ligger vi nok midt i det europæiske felt og ikke helt i front«, forklarer hun. Mantraet for dansk digitaliseringspolitik har i høj grad været pragmatik og effektivitet, og har i høj grad været formuleret af embedsmænd frem for politikere. Det kritiserer Rebecca Adler-Nissen, fordi digitalisering er et emne, hvis indflydelse på samfundet kun øges i den digitale tidsalder. »Vi har fokuseret for meget på implementeringen af digitale teknologier, og for lidt på hvordan vi ønsker, de skal virke«.

Første skridt er ifølge Rebecca Adler-Nissen, at Danmark sætter tech policy højere på den politiske dagsorden. Det er man allerede begyndt på i vores nabolande Tyskland og Frankrig, hvor man har fået en egentlig tech policy-debat, forklarer Adler-Nissen. Vi skal ikke kun fokusere på, hvordan vi vil *kontrollere* digitaliseringen, vi skal også fokusere på, hvordan vi vil *udvikle* og *investere* i digitale løsninger: »Vi kan rigtig meget – for eksempel investere i et alternativ til Googles Chromebooks i folkeskolen eller udforske, hvordan en social medieplatform, som fordrer nysgerrighed frem for polarisering, ser ud«, forklarer Rebecca Adler-Nissen. Hun understreger, at det taler ind i en diskussion om, hvad det gode liv er. Og hvordan vi vil digitalisere velfærden: »Det kommer til at fylde rigtig meget, især for den unge generation, fordi der er mangel på arbejdskraft, og man *vil* og *kan* ikke bruge så mange penge på velfærd: Hvordan eller hvor meget skal robotter og digitale løsninger erstatte personlig pleje eller pædagoger?«. Det er et af de mange spørgsmål, som Adler-Nissen mener, vi politisk skal tage stilling til. Hun tilføjer, »vi skal passe på, at vi ikke overser de politiske og etiske konsekvenser af de ellers pragmatisk digitale valg, vi træffer«.

*Hvad risikerer Danmark, hvis ikke vi fokuserer mere på teknologipolitik nu?*

»Jeg tror, vi risikerer at underminere vores samfundsmodel. Teknologipolitik handler om sikkerhed, demokrati, forskning, kulturpolitik, uddannelse, identitet, sundhed osv. Det handler om mange forskellige områder af samfundet, som skal balanceres i en egentlig teknologipolitik«. Adler-Nissen understreger vigtigheden af at skabe en sammenhængende vision for teknologipolitikken og for, hvordan det digitale menneske skal se ud i Danmark, på tværs af stat, marked og civilsamfund, fordi det »på lang sigt er de lande, som på en menneskelig og bæredygtig måde skaber en teknologipolitik, som kommer til at vinde«.

Selvom Danmark er et lille land, mener Adler-Nissen, at vi kan tillade os at have høje ambitioner for vores indflydelse på europæisk og global tech policy. Hun fremhæver, hvordan Danmark på klimaområdet bliver anset som en international rollemodel, og hun ser lignende potentialer på tech policy-området: »Tænk hvis vi kunne være dem, som var med til at skubbe på for de smarte europæiske standarder og løsninger, ligesom vi har gjort på miljø- og klimaområdet, hvor vi virkelig har punched above our weight«.

Adler-Nissen ser i dag tegn på, at Danmark ikke tager tech policy alvorligt nok: »Jeg er bekymret for, at vi er for naive. Jeg er bekymret for, at vi, i vores digitaliseringsglæde glemmer at have de rigtige forventninger til både store og små virksomheder og til vores egne myndigheder«. I den sammenhæng forklarer Adler-Nissen, at man i EU er påbegyndt et nødvendigt arbejde for at gøre digitaliseringen mere lige, fri og sikker for alle. Hun mener, at vi bør interessere os endnu mere for det arbejde, de danske repræsentanter i f.eks. Europa-Parlamentet lige nu sidder med i udformningen af europæisk lovgivning og finansiering: »Jeg så gerne, at den danske offentlighed fulgte mere med i de skelsættende beslutninger, der træffes i Bruxelles i disse år, hvor vi faktisk har mulighed for at sætte standarder for den næste generation af teknologier, fra cloud-teknologi, og quantum computing. Vi skal ikke udvande debatten, fordi vi har en enestående mulighed for at skabe en mere demokratisk og menneskelig digital verden«.

Rebecca Adler-Nisser anerkender, at digitaliseringen er en kompleks størrelse, som kan være svær at sætte sig ind i. Det gør det kun mere vigtigt, at vi engagerer os politisk, »ellers bliver det jo Meta, Alphabet og TikTok der bestemmer over vores infrastruktur og fælles information, og det er jo dybt udemokratisk og sikkerhedspolitisk farligt. Det er fint at udvikle digitale indsatser inden for Danmarks grænser, men vi skal i endnu højere grad orientere os mod resten af verden«, forklarer hun. »Både teknologivirksomhederne og de stater, der står bag dem (og modarbejder dem) er store og magtfulde, og derfor er der bidende nødvendigt at gå sammen mange lande og stille krav«.

## En digital revolution

Digitaliseringen er blevet betegnet som den fjerde industrielle revolution, og den forandrer den verden, vi kender. En voksende udfordring, som vi bliver nødt til at forholde os til i lyset af digitaliseringen, er spørgsmålet om cyber- og informationssikkerhed. I løbet af de sidste årtier har der fundet cyberangreb og datamisbrug sted med konsekvenser for nationer, personer og virksomheder, hvilket vi blandt andet har kunnet se med Cambridge Analytica skandalen, hvor millioner Facebook-brugeres personlige data uden deres viden blev indsamlet og brugt af et britisk konsulentfirma. Vi har også set det i forbindelse med russisk indblanding i USA's præsidentvalg, Brexit-valgkampen i Storbritannien og andre centrale valg i vestlige demokratier samt Edward Snowden's offentliggørelse af den amerikanske efterretningstjenestes globale overvågningssystem. Adler-Nissen fortæller, at cyberangreb er meget mere hyppigt forekommende, end de fleste er klar over: »Det sker hele tiden. Ved det forrige franske præsidentvalg hackede man sig ind på Emmanuel Macrons regeringskontor og prøvede at sprede malware og falske historier om ham, og det blev kun afværget i sidste øjeblik«. Herudover eksisterer der en lang række dilemmaer om deling af borgernes personlige data mellem nationer. Eksempelvis spørgsmålet om, hvorvidt eller hvordan vi i Danmark og Europa vil dele personfølsomt data om vores egne borgere med NSA for at mindske risikoen for terrorangreb, eller om vi vil prioritere borgernes datarettigheder. »Det handler om at finde de rigtige balancer og vurdere, hvad man vil tage hensyn til, og hvad man ikke vil nedprioritere – det er jo sådan, man laver politik«.

Spørgsmålet om ytringsfrihed på sociale medier er også omdiskuteret. EU har netop lavet ny lovgivning, som forpligter digitale platforme til at fjerne ulovligt indhold. Det rejser klassiske spørgsmål om censur og ytringsfrihed.

*Hvor meget skal demokratier som Danmark censurere misinformation og hate speech? Hvordan kan vi sikre den demokratiske debat og undgå polarisering på sociale medier?*

»I flere tilfælde er censurprocessen – eller content moderationen – delvist automatisk, da man ikke kan sidde manuelt og kigge på samtlige opslag. Det betyder, at man ved hjælp af algoritmer prøver at identificere ulovligheder, misinformation og hate speech, men hvad så når folk bruger ironi? Hvordan tager man højde for det? Vi ved lige nu, at der bliver slettet mange opslag, som bare er for sjov og lidt for sprogligt komplekse til, at en algoritme forstår humoren. Samtidigt ved vi, at opslag på sprog, f.eks. rumænsk, et sprog hvor man ikke har trænet nær så meget som engelsk, bliver indholdsmodereret langt mindre. Det kan blive en glidebane, hvor mange opslag på engelsk bliver fjernet, som burde have lov at blive. Samtidigt vil voldelige og klart ulovlige opslag på få lov at blive stående, alene fordi de ikke står på et globalt udbredt sprog«. Det er en af de mange grunde til, at Adler-Nissen mener, at Danmark skal tage tech policy alvorligt: »Der er helt klart opslag, der giver mening at

fjerne, men der er mange gråzoner, og der skal vi tænke os rigtig godt om, fordi ellers risikerer vi at svække demokratiet. Der bliver i øjeblikket implementeret mange uigennemtænkte politikker på platformene«.

Et andet geopolitisk spørgsmål handler om digital infrastruktur og selve indretningen af internettet. I dag er der globalt to konkurrerende visioner for, hvordan internettet bør organiseres, hvor den væsentlige forskel er, om internettet skal forblive globalt eller nationaliseres. Den måde, internettet fungerer på i dag, er multistakeholdersystemet, hvor mange forskellige virksomheder og myndigheder er involveret i at opretholde internettet, som grundlæggende består af en masse forskellige koblede netværk, forbundet med bl.a. undersøiske kabler. Det har hidtil ført til en relativ løs regulering. Den anden version er, at det skal være staterne, der regulerer internettet, og eventuelt koordinerer gennem FN. Rebecca Adler-Nissen understreger, at det vil ændre hele den verden, vi kender, »hvis internettet bliver reguleret i FN-regi, så er det de store lande – USA, Rusland, Kina – som bestemmer, og vi vil i endnu højere grad få et kinesisk internet, et russisk internet, et indisk internet og et amerikansk internet, så vi ikke længere er forbundne på kryds og tværs. Det vil være en total ændring af hele den verden, vi kender til, hvor ikke blot enkelte hjemmesider, men nationale domæner, som .dk eller .uk ikke kan tilgås på tværs af lande. Internettet vil splittes op,«, forklarer Adler-Nissen.

## Vi skal ikke være bange for digitaliseringen

Selvom digitaliseringen fylder mere og mere i samfundet, skal vi ikke være bange for den. Den bærer også mange positive effekter med sig, understreger Adler-Nissen: »Der er jo meget positivt at sige om den øgede digitalisering i vores samfund. Udveksling af information er blevet lettere, de nye teknologier giver os nye muligheder for at være sammen, det bliver lettere at følge med i, hvad der foregår i krigen i Ukraine, og så er der også en masse økonomiske fordele. For eksempel kan man spare millioner af kroner ved at dele data i cloud-løsninger mellem virksomheder og myndigheder«.

Adler-Nissen understreger i den sammenhæng, at vi skal huske, at alle teknologiske udviklinger har haft voldsomme negative sideeffekter i begyndelsen: »Industrialiseringen i 1800-tallet havde grimme skyggesider med børnearbejde og usundt arbejdsmiljø, men så begyndte man langsomt at tænke på at sikre maskinerne, indføre regler for børnearbejde og skabe bedre arbejdsvilkår. Den digitale revolution går tilsvarende hurtigt, og det knytter der sig mange nye samfundsmæssige udfordringer til, men det er nu, at de digitale grundsten bliver sat, og derfor skal Danmark engagere sig i tech policy-debatten og forholde sig til, hvordan vi ønsker at den skal udvikle sig«, forklarer Adler-Nissen.

## Forskning, som hjælper digitaliseringens samfundsaktører

MaryCentret og SODAS er gået sammen om at oprette CPH Tech Policy Committee for at styrke forbindelsen mellem forskere og praktikere inden for tech policy-feltet og fremme en mere global orienteret teknologipolitisk debat. Rebecca Adler-Nissen er leder af projektet og forklarer, at formålet er »at sikre en mere sammenhængende samtale om tech policy på tværs af samfundssektorer og mellem forskere og praktikere i Danmark og internationalt. Flere dele af samfundet skal være med i en fælles samtale om, hvad den teknologipolitiske vision skal være for Danmark og for verden«.

Initiativet til komiteen er baseret på erfaringer, Adler-Nissen og hendes kollegaer i SODAS gjorde sig i forbindelse med et efteruddannelseskursus, hvor de samlede repræsentanter fra både civilsamfundet, myndigheder og erhvervslivet, som alle på en eller anden måde arbejdede med tech policy. »Det var interessant for os og for mange af vores deltagere, at se, at de stod overfor mange af de samme teknologipolitiske dilemmaer og dermed var del af det samme teknologipolitiske felt, selvom de ikke nødvendigvis var enige om løsninger«. Der er store uafklarede spørgsmål, når vi taler om teknologipolitik. »I nogle situationer er der *få*, der ved hvad det drejer sig om. Der er nogle gevaldige videnshuller på tech policy området«.

Netop her spiller forskningen ifølge Rebecca Adler-Nissen en særlig rolle. Et konkret eksempel er forskningsprojektet HOPE (How Democracies Cope with Covid19: A Data-Driven Approach), finansieret af Carlsbergfondet, som Rebecca Adler-Nissen er med til at lede. HOPE-projektet har blandt andet undersøgt misinformation på Sundhedsstyrelsens Facebookside under Covid-19-pandemien. »Gennem HOPE-projektet har vi virkelig været *hands on*. Her har vi arbejdet med Sundhedsstyrelsen, og givet dem et overblik over de forskellige typer kommentarer på deres Facebookside under Coronapandemien«.

Sundhedsstyrelsen havde ikke tidligere i samme grad oplevet at skulle svare hundredvis af borgere, der trollede, startede debatter eller rådgav andre borgere om sundhedsrelaterede spørgsmål på styrelsens egen Facebookside. Men sådanne spørgsmål blev centrale for myndighederne i håndteringen af en ny og verdensomspændende epidemi som Covid-19, og hvor mange borgere søgte svar på, hvad der foregik, og hvordan de skulle forholde sig. Det rejste en række videnskabelige spørgsmål: »Hvad er egentlig en borgerorienteret dialog? Og hvordan håndterer man at være en autoritet med en masse viden, og en masse manglende viden, og kommunikere det klart og tydeligt ud til befolkningen?«.

Nutidens digitale platforme inviterer til nye former for interaktion. Den tidligere envejskommunikation mellem myndigheder og borgere er på de digitale platforme blevet til flervejskommunikation: »Vi ønskede at kortlægge Sund-

hedsstyrelsens data og deres håndtering af situationen og analysere det videnskabeligt. Nu er artiklen publiceret i et internationalt tidsskrift. Hvordan de vælger at bruge forskningsresultaterne, er vi ikke herrer over. Vi gav dem konkret viden, som de kunne inddrage til at udforme guidelines til håndteringen af de mange kommentarer«.

» Som forsker skal man prøve at finde et optimalt punkt, hvor man både er i tæt kontakt, så man kan forstå den virkelighed, en virksomhed som f.eks. Microsoft arbejder i, men også kan fastholde sin fulde autonomi. Det, synes jeg, er virkelig vigtigt, fordi det er der, videnskabens troværdighed ligger. Det er det gyldne punkt, hvor man både tænker *med* og *mod* den verden, man kigger på

HOPE-projektet er et konkret eksempel på, hvordan forskningen kan benyttes til at hjælpe beslutningstagere. Men det kan være udfordrende at skulle udvikle grundig forskningsbaseret viden i et hurtigt forandrende tech-univers. Adler-Nissen beskriver, at forskere ofte balancerer mellem at være tæt på tech-virksomhederne og bibeholde den forskningsmæssige autonomi og integritet: »Som forsker skal man prøve at finde et optimalt punkt, hvor man både er i tæt kontakt, så man kan forstå den virkelighed, en virksomhed som f.eks. Microsoft arbejder i, men også kan fastholde sin fulde autonomi. Det, synes jeg, er virkelig vigtigt, fordi det er der, videnskabens troværdighed ligger. Det er det gyldne punkt, hvor man både tænker *med* og *mod* den verden, man kigger på«.

### »Det er bare med at komme i gang«

Rebecca Adler-Nissen mener, at Danmark skal engagere sig mere i EU's digitale indsatser, for det er her, man virkelig kan rykke på tingene. EU vedtager i disse år store lovpakker – bl.a. Digital Market Act og Digital Services Act – som ifølge Adler-Nissen bliver »revolutionerende i hele verden, og som alle burde læse«. *Digital Market Act* handler om at regulere konkurrencen på det digitale marked. »Lige nu er der dominans af store amerikanske tech-platforme, så hvordan sikrer man konkurrencen mellem platforme? Hvordan beskytter man forbrugeren? Digital Market Act stiller nye krav til for eksempel Amazon«. *Digital Services Act* handler bl.a. om ulovligt indhold og vores rettigheder på nettet: »Må der være børneporno? Trusler? Hate speech? osv. Hvem skal fjerne det? Hvem har ansvaret?«. De to lovpakker er ifølge Adler-Nissen kun begyndelsen: »Der kommer også regulering af vores brug af kunstig intelligens, øget fokus på EU's digitale suverænitet i form af alt fra adgang til mikrochips til deling af data. Endelig får vi udvidede krav til cybersikkerhed i lyset af det ændrede geopolitiske trusselsbillede. Altså krav til, hvordan operatører i kritiske sektorer som energi, transport, sundhed og finans håndterer trusler, og hvordan vi sikrer vores infrastruktur og borger-



nes identiteter? Det er hele paletten, man tager fat i, og selvom lovgivningen udvandes, får den enorm betydning også uden for Europa«. Digitaliseringen reguleres i høj grad i EU, og det er også i EU, at ny digital industripolitik udformes. Rebecca Adler-Nissen kommer derfor med en klar opfordring: »Jo mere Danmark engagerer sig i disse processer, ikke bare de politikere vi har valgt til Europa-Parlamentet, men os alle sammen, jo mere indflydelse får vi. Så det er bare med at komme i gang!«.

# Fællesskab som drivkraft for den grønne omstilling

Temanummer: Når viden skaber forandring

*Politiske beslutningstagere i Danmark fremhæver missionsdrevne partnerskaber som en metode til at realisere den ambitiøse klimalov om at opnå en CO<sub>2</sub>-reduktion på 70 pct. i 2030. Missionerne baserer sig på et tværgående samarbejde mellem aktører fra industrien, universiteterne, civilsamfundet og offentlige institutioner. På trods af denne politiske ambition oplever deltagerne i sådanne partnerskaber vanskeligheder ved at samarbejde på tværs af divergerende tilgange, interesser, procedurer og forståelser. Spørgsmålet er, hvordan partnerskaberne formår at organisere et meningsfuldt og værdiskabende samarbejde?*

*På den baggrund fremlægger vi i denne artikel tre typer fællesskaber, hvor organisationer på tværs af interesser og fagligheder samarbejder for at fremme den grønne omstilling. Vi sætter fokus på tætknyttede fællesskaber som økosamfund og fødevarerfællesskaber, løstknyttede fællesskaber, som madspildsforeninger, samt et tværorienteret samarbejde mellem forskere og praktikere. Derigennem viser artiklen eksempler på, hvordan fællesskaber kan samle tværgående tilgange, forståelser og interesser og derved fungere som drivkraft for den grønne omstilling.*

## På en grøn mission

Den danske regering er på en grøn mission. I 2021 afsatte folketingsretten 700 millioner kroner til fire »missioner«, der skal være med til at understøtte den ambitiøse klimalov fra 2019, som kræver en CO<sub>2</sub>-reduktion på 70 pct. i 2030 sammenlignet med 1990. De fire missioner, som omhandler fangst og lagring af CO<sub>2</sub>, grønne brændstoffer til transport og industri, klima- og miljøvenligt landbrug og fødevarerproduktion samt genanvendelse af plastaffald, baserer sig på en politisk ambition om at udvikle innovative løsninger ved at etablere partnerskaber mellem aktører fra industrien, universiteterne, offentlige myndigheder og civilsamfundet. Missionerne baserer sig på nyere videnskabspolitikker, som understreger vigtigheden af grænsebrydende interaktioner mellem forskellige aktører og discipliner i forsøget på at adressere større samfundsmæssige problemstillinger. På trods af den politiske forventning oplever deltagerne i sådanne partnerskaber vanskeligheder ved at få samarbejdet til at fungere. Det skyldes blandt andet divergerende tilgange, interesser, procedurer og forståelser (Bruneel o.a, 2010). Et grundlæggende spørgsmål, som knytter sig til den missionsdrevne tilgang, er således, hvordan forskellige aktører på tværs af individuelle, institutionelle og faglige skel formår at organisere et meningsfuldt samarbejde, som kan fremme en grøn omstilling af det danske samfund?

### SIMON LEX

Lektor, Institut for Antropologi,  
Københavns Universitet,  
simon.lex@anthro.ku.dk

### QUENTIN GAUSSET

Lektor, Institut for Antropologi,  
Københavns Universitet,  
quentin.gausset@anthro.ku.dk



Et grundlæggende spørgsmål, som knytter sig til den missionsdrevne tilgang, er, hvordan forskellige aktører på tværs af individuelle, institutionelle og faglige skel formår at organisere et meningsfuldt samarbejde, som kan fremme en grøn omstilling af det danske samfund. I denne artikel vil vi udforske det spørgsmål ved at præsentere »fællesskab« som en drivkraft for den grønne omstilling

I denne artikel vil vi udforske ovenstående spørgsmål ved at præsentere »fællesskab« som en drivkraft for den grønne omstilling. Vi indleder med at introducere det forskningsprojekt, som vores analyse tager sit udgangspunkt i. Herunder præsenterer vi kort projektets videnskabspolitiske ramme og teoretiske udgangspunkt. Derefter analyserer vi tre typer fællesskaber, hvor aktører på forskellig vis samarbejder for at fremme grønne tiltag og handlinger. Dette leder frem til følgende tre konklusioner: 1) I tætknyttede fællesskaber, hvor deltagerne opbygger et nært samarbejde og finder støtte og inspiration hos hinanden, bliver det nemmere at organisere og drive tids- og ressourcekrævende tiltag og aktiviteter. Samarbejdet gør uoverskuelige klimaidealer konkrete og giver deltagerne et incitament til på daglig basis at igangsætte og udføre grønne initiativer. Fællesskabet bliver en drivkraft for kollektiv klima- og miljøadfærd. 2) I løstknyttede fællesskaber, som mest af alt etablerer sig omkring en fælles sag og et fremtidigt håb, bliver fællesskabet af sagsforkæmpere brugt som en inaktiv dog magtfuld muskel til at søge indflydelse blandt politiske og industrielle beslutningstagere. Fællesskabet bliver her en drivkraft for grøn politik. 3) I tværorganisatoriske fællesskaber danner en fælles samfundsrelateret mission samt konkrete sociale aktiviteter basis for etableringen af et tillidsfuldt samarbejdsrum, hvor divergerende interesser, praksisser og forståelser har mulighed for at sameksistere i den løbende videnskabelse. Denne type fællesskaber fungerer som drivkraft for opbygningen af ny brugbar viden til inspiration for relevante aktører på tværs af fagligheder og sektorer.

### COMPASS – et tværorganisatorisk samarbejde

Vores fokus på fællesskab som drivkraft for den grønne omstilling baserer sig i samarbejdet COMPASS (se [compass.ku.dk](http://compass.ku.dk)). Projektet bestod af forskere fra Antropologi og Statskundskab på Københavns Universitet og medlemmer fra 10 grønne foreninger, nærmere bestemt tre økosamfund, tre fødevarerfællesskaber, tre madspiltsforeninger og Omstilling Nu, et netværk for grøn omstilling (Gausset, Jensen og Hunt, 2019). Samarbejdet var støttet af Velux Fonden og udspillede sig fra 2017 til 2021. Deltagerne i COMPASS studerede tæt- og løstknyttede fællesskaber ved brug af kvalitative metoder, som semi-strukturerede interviews og deltagerobservation, og udførte en kvantitativ spørgeskemaundersøgelse, som sammenlignede »carbon«-fodafttryk for 1.018 repræsentative danskere og 256 medlemmer af grønne fællesskaber. Derud-

over mødtes deltagerne til løbende dialog- og arbejds møder, hvor erfaringer blev delt og udviklet til nye indsigter om fællesskabers bidrag til den grønne omstilling.



**Frem for hovedsageligt at producere monofaglig viden internt på universiteterne, skal forskere søge ud og indgå i samarbejder, der rækker ud over disciplinære og akademiske grænser**

COMPASS var altså bygget op som et tværororganisatorisk samarbejde mellem forskere fra universitetet og aktører fra civilsamfundet. Derved knytter projektet sig til en politisk mission om at samarbejde på tværs af sektorer, som i de seneste årtier er blevet integreret på offentlige universiteter i Europa, og som historisk set er et resultat af forskellige videnskabspolitiske modeller. For eksempel definerede Gibbons, Nowotny og Limoges (1994) en overgang fra »mode 1« til »mode 2« af videnproduktion, som betyder, at forskere frem for hovedsageligt at producere monofaglig viden internt på universiteterne skal søge ud og indgå i samarbejder, der rækker ud over disciplinære og akademiske grænser. Samarbejdet med forskellige aktører uden for den akademiske verden, offentlige såvel som private, har til formål at sikre produktionen af en »robust viden« af samfundsmæssig relevans (Nowotny, Scott og Gibbons, 2001). Med udgangspunkt i denne videnskabspolitiske ramme har offentlige universiteter over de seneste årtier udvidet deres todelte ansvar for at producere forskning og uddannelse med en »tredje mission« om at indgå i tværororganisatoriske samarbejder og derigennem skabe værdifulde og relevante bidrag til samfundets udvikling (Loi og Guardo, 2015). Netop ordet »mission« har vundet indpas i de seneste års videnskabspolitiske landskab. Som skitseret i indledningen understreger Mazzucato, at innovative løsninger på større samfundsproblemstillinger skal løses i missionsdrevne partnerskaber mellem aktører fra den offentlige sektor, det private erhvervsliv, civilsamfundet og forskningsinstitutioner (Mazzucato, 2018: 12). Det er desuden inden for denne ramme, at projektets organisatoriske ophav, Københavns Universitet, udvikler strategier med henblik på at styrke dets bånd til private og offentlige organisationer. Derigennem forsøger Danmarks største universitet at vise sin relevans og værdi i samfundet, hvilket ses på plakater rundt omkring på byens campusser, som fremhæver sloganet: »Til gavn siden 1479«.

COMPASS blev etableret med en ambition om at udvide et socialvidenskabeligt fokus på individet som drivkraft for den grønne omstilling. Psykologiske og økonomiske teorier, der hidtil har været dominerende i studier af klima- og miljøadfærd, argumenterer for, at det rationelle individ kan påvirkes med økonomiske incitamenter til at ændre menneskers adfærd i ønskværdige retninger (Turaga, Haworth og Borsuk, 2010). Dette kan foregå via »nudging« eller informationskampagner udført af for eksempel statslige autoriteter (Byerly o.a., 2018). Bundlinjen er her, at adfærd enten forstås som et resultat af individuelle valg og individets frie vilje eller som en respons på samfunds-

politiske stimuli. Formålet med projektet var at komplementere denne individ-baserede tilgang med en undersøgelse af betydningen af kollektive hverdagspraksisser i tæt- og løstknyttede fællesskaber. Herunder arbejdede vi med en bred forståelse af begrebet fællesskab. Vi analyserede fællesskab som en gruppe mennesker, der er tæt knyttet sammen i daglige og gensidigt afhængige relationer, som udfolder sig i fælles aktiviteter og handlinger. Derudover med inspiration fra teorier om forestillede fællesskaber (Anderson, 1991) og symbolsk konstruerede fællesskaber (Cohen, 1985) nuancerede vi forståelsen af begrebet ved at arbejde med kollektive praksisser, der udfolder sig i både fysiske og digitale rum på tværs af forskellige samfundsskalaer (mikro, meso og makro) (Hoff, Gausset og Lex, 2019; Lex og Hvenegaard, 2019).

Med ovenstående introduktion til samarbejdets videnskabspolitiske ramme og teoretiske udgangspunkt vil vi nu analysere tre former for fællesskaber, der netop fungerer på tværs af rum og skala, hvor aktører i og omkring COMPASS har samarbejdet med en målsætning om at fremme den grønne omstilling. Vi begynder med en etnografisk feltnote fra et møde mellem forskere og praktikere i økosamfundet Den Selvforsynende Landsby.

## Fællesskab som drivkraft for kollektiv adfærd

*Boks 1: En etnografisk feltnote fra et møde mellem forskere og praktikere i økosamfundet Den Selvforsynende Landsby*

*Gårdspladsen er et centralt sted i Den Selvforsynende Landsby. Græsset gror vildt omkring stenene og bliver blot højere og kraftigere, som det nærmer sig den omkringliggende trelængede gård. Den venstre længe fungerer som fælleshus, hvor beboerne spiser det daglige aftensmåltid. Her holdes landsbyens møder, som bygges på en fælles beslutningskonsensus. Det noget forfaldne bindingsværkshus i gule mursten står som ramme for et socialt fællesskab, hvor beboerne lytter til hinanden og forsøger at gøre op med individuelle uenigheder. Beslutningsstrukturen har været krævende og har over årene betydet lange aftener med udmattende diskussioner. I den højre længe på den anden side af fælleshuset opmagasinerer beboerne grøntsager, som dyrkes i køkkenhaver og to store drivhuse. I faldefærdige trækasser ligger der løg, gulerødder, kartofler og rødbeder. De udgør en del af den produktion, som gør landsbyen selvforsynende med grøntsager i tre af årets tolv måneder. Den Selvforsynende Landsby blev grundlagt tilbage i 2002 af en gruppe ligesindede mennesker, og siden dengang har stedet bygget på permakulturelle værdier og en selvforsynende livsstil. Den oprindelige vision om at opbygge et bæredygtigt alternativ til det fortravlede forbrugersamfund i byerne har grundlæggende ikke ændret sig, men er blot blevet stærkere i takt med tidens accelererende klimakrise.*

*På gårdspladsen står en gruppe mennesker i en rundkreds. De er alle deltagere i COMPASS og har taget turen til Sydlyn for at besøge Den Selvforsynende Landsby, der også er partner i projektet. Else, en kvinde i 50'erne, som bor i landsbyen, forklarer, at de ejer 15 ha. jord, hvor der går et hønsehold, en gruppe får og to tyrekalve. Det giver beboerne en daglig ægproduktion og kød til vinterhalvåret. Med*

*Else i spidsen tager gruppen en rundtur i landsbyen, som ud over fælleshuset består af 19 selvbyggede huse i ler, halm og træ, som på trods af fysisk uensartethed og varierende funktionalitet hænger sammen og udgør stedets fysiske infrastruktur. På turen gør de hold ved stedets tøjgenbrugscentral og det velfungerende pile-rensningsanlæg. Anlægget optager næring fra fællesskabets spildevand, som efterfølgende fordamper gennem bladene. Ifølge Else er det en måde at gøre den omkringliggende natur til en del af landsbyens bæredygtige fællesskab.*

Som beskrevet i den etnografiske feltnote (boks 1), og som projektet også har dokumenteret i kvalitative studier af tre danske økosamfund, indgik beboerne i Den Selvforsynende Landsby i et tæt fællesskab for at etablere en alternativ måde at leve på i modsætning til eksisterende livsformer og samfundsmodeller. På trods af denne afstandtagen, demonstrerede beboerne ikke i direkte opposition til politiske beslutningstagere, men praktiserede nærmere deres værdier i fælles hverdagsaktiviteter. Med lokal produktion og forbrug af afgrøder, bæredygtigt byggeri af landsbyens huse, udvikling og brug af vedvarende energikilder og naturbaserede sanitetsinfrastrukturer samt fælles spising, affaldsordninger og transport udlevede de ambitionen om at skabe et alternativt lokalt samfund. Fremfor at opråbe og presse beslutningstagere til at ændre store og til tider uoverskuelige problemstillinger som klima- og biodiversitetskriserne, forsøgte de at praktisere deres idealer ved at gøre dem håndgribelige i dagligdagens handlinger. Denne form for hverdagsaktivisme blev forstærket i fællesskaberne, hvor ligesindede naboer kunne inspirere til og støtte op om idéer til nye tiltag og løbende kollektive aktiviteter (Hansen, 2019). Fællesskabet kunne således være med til at hjælpe beboerne til at finde en balance mellem ambitiøse idealer og de daglige praktiske gøremål, samt i samarbejde gøre en tids- og ressourcerelevende organisering af forskellige aktiviteter mere overskuelig (Hansen, 2020; Gausset, 2020). Ud over nævnte interne aktiviteter indgik økosamfundene i samarbejder med omkringliggende kommuner for at fremme fælles interesser i lokalsamfundet, de udførte projekter med forskningsinstitutioner for at brede deres budskab ud, hvilket COMPASS er et eksempel på, og de fungerede bredt som inspirator for det byggede miljø, hvor grønne bofællesskaber over de seneste år er blevet en model for en bæredygtig måde at leve på.



**Fremfor at opråbe og presse beslutningstagere til at ændre store og til tider uoverskuelige problemstillinger som klima- og biodiversitetskriserne handler hverdagsaktivisme om at praktisere idealer ved at gøre dem håndgribelige i dagligdagens handlinger**

For at komplementere de kvalitative studier udviklede COMPASS desuden en spørgeskemaundersøgelse, som sammenlignede »carbon«-fodaftrek for 1.018 repræsentative danskere og 256 medlemmer af grønne fællesskaber. Resultatet viste, at de studeredes gennemsnitlige CO<sub>2</sub>-fodaftrek lå 28 pct. under det

danske gennemsnit (31 pct. under, hvis vi alene tæller økosamfund). Derudover indikerede svarene fra deltagere i fællesskaberne, at de uden et højt materielt forbrug stadig oplevede at være mere tilfredse med deres liv end det danske gennemsnit. Det tætte samarbejde om at etablere en bæredygtig livsform synes på den måde at bidrage til et betydeligt lavere CO<sub>2</sub>-aftryk blandt deltagerne i fællesskaberne end det danske gennemsnit, samtidig med at de på trods af et lavere materielt forbrug oplevede en tilfredsstillende livssituation.

### Fællesskab som drivkraft for grøn politik

Ud over de tæt knyttede fællesskaber, som de tre økosamfund, indgik mere løstknyttede foreninger også i projektet. For eksempel deltog Stop Spild af Mad (SSAM), som siden 2011 har forsøgt at bekæmpe madspild i Danmark. SSAM ledes af Selina, der har dedikeret sit liv til at udbrede foreningens budskab. Hun har skabt en organisation, som ikke er baseret på ét fysisk center eller én ideologisk overbevisning. Foreningen har heller ikke til formål at mobilisere faste medlemmer i en veletableret organisationsstruktur og ønsker ikke at motivere mennesker til at følge bestemte værdier eller politiske idealer. Ambitionen har over årene nærmere været at opbygge en fleksibel og åben organisation, som bruger sine ressourcer på at fremme den konkrete sag i løbende partnerskaber med virksomheder og politiske beslutningstagere. Selina har blandt andet udviklet events og kampagner med detailhandelen, hvor interessenter og borgere har været med til at minimere madspild i forskellige dele af fødevarernes værdikæde. Selina definerer ikke den løststrukturerede organisation som en svaghed, men ser den tværtimod som en mulighed for at samarbejde med mennesker og institutioner med forskellige interesser og overbevisninger.



**Ambitionen med den løstknyttede forening har over årene været at opbygge en fleksibel og åben organisation, som bruger sine ressourcer og digitale platforme på at fremme den konkrete sag i løbende partnerskaber med virksomheder og politiske beslutningstagere**

Hvor det tætte fællesskab i økosamfundene baserede sig i daglige ansigt-til-ansigt-relationer og samlede sig omkring fælles værdier og aktiviteter, har SSAM ikke udfoldet sig i vedvarende og stedsbaserede samarbejdsrelationer. I stedet har Selina opbygget en digital infrastruktur på Facebook, hvor sagens aktiviteter og kampagner bliver delt med omkring 72.000 følgere. De mange følgere samarbejder som sådan ikke, og de bruger typisk heller ikke megen tid og energi på at engagere sig i kampen imod madspild. Dette betyder dog ikke, at aktiviteterne på de digitale medier er uden relationel værdi. På den digitale platform deler Selina råd om, hvordan man mindsker madspild, hvilket kan tjene som inspiration for folk til at ændre deres adfærd. Desuden kan den

digitale informationskanal mobilisere folk til at deltage i konkrete fysiske be-  
givenheder eller kampagner. SSAM består i den forstand af løse forbindelser  
mellem mere eller mindre engagerede mennesker, som ikke udlever sagens  
kerne sammen. Alligevel synes den digitale platform og dennes mange følgere  
at indgå i opbygningen af de nævnte partnerskaber. Når Selina forsøger at po-  
sitionere sin sag blandt erhvervsledere og politiske beslutningstagere, hvilket  
hun over årene har haft stor succes med, kommer hun ikke alene. Hun har sit  
følge af over 70.000 profiler på de digitale medier med i baghånden, hvilket  
giver hende en styrke, når hun skal overbevise magtfulde aktører om at indgå  
i partnerskab med foreningen. Selina har derudover samlet en gruppe af ind-  
flydelsesrige mediepersonligheder og politikere, som offentligt støtter op om-  
kring hendes bevægelse, hvilket igen giver hende et bagland som ved deres  
symbolske tilstedeværelse er med til at styrke muligheden for opbygningen  
af brugbare samarbejdsrelationer. Omvendt ved at koble sig til fællesskabet  
omkring SSAM via deltagelse i stop madspildskampagner eller ved at skrive  
en kronik med Selina, får virksomheder del i det *brand*, som hun over årene  
har bygget op. Eksempelvis har detailhandlere brug for SSAM som partner  
for at sikre pålidelighed i indsatser, som skal minimere madspild i supermar-  
kederne. På den måde bruger Selina de mange løse forbindelser i den digitale  
infrastruktur samt konkrete magtfulde støtter til at indgå i partnerskaber, som  
skal være med til at fremme sagens kerne; et fuldt stop af madspild (se også  
Lex og Hvenegaard, 2019).

## Fællesskab som drivkraft for brugbar viden

Det tredje fællesskab, som vi vil introducere, er COMPASS-projektet. Med en  
overordnet ambition om at udvikle ny og brugbar viden om kollektive prak-  
sisser, som kan fremme den grønne omstilling, indgik deltagerne i forskel-  
lige tværgående aktiviteter og initiativer inden for fire på forhånd definerede  
arbejdsprojekter. For eksempel samarbejdede projektets to ph.d.-studerende,  
Anette og Maria, og projektets leder, Quentin, tæt med økosamfundene.  
Anette havde blandt andet en tæt relation til Den Selvforsynende Landsby,  
hvor hun udførte et længerevarende feltarbejde for at forstå dagligdagsprak-  
sisser blandt beboerne. Projektets postdoc, Simon, fokuserede på madspild  
og samarbejdede løbende med foreningerne Stop Spild af Mad og Skralde-  
caféen, mens med-projektleder, Jens, samt en eksternt tilknyttet forsker, Mina,  
samarbejdede med fødevarerfællesskaberne. Internt på Københavns Universi-  
tet holdt forskerne fra statskundskab og antropologi møder hver anden uge,  
hvor data blev diskuteret og analyseret, og hvor eksterne interessenter kom  
på besøg for at fremlægge relateret forskningsarbejde. Disse løbende aktivite-  
ter, som bestod af deltagerobservation, forskellige former for interviews samt  
åbne dialog- og arbejdsprojekter, blev integreret og diskuteret i fælles halvår-  
lige sammenkomster, de såkaldte Solution Labs. Her mødtes deltagerne ude hos  
en udvalgt partner for at dele den viden, som projektet havde opbygget i de  
igangværende arbejdsprojekter, samt for at få indsigt i konkrete måder at be-  
drive fællesskaberne på.



Som en central aktivitet igangsatte gruppen et publikationsprojekt, hvor deltagerne beskrev fællesskaberne og analyserede deres bæredygtige potentialer. Det var her vigtigt at udviske opdelingen mellem »forsker« og »praktiker«, da denne kunne skabe et modsætningsforhold, som risikerede at udfordre samarbejdet. Det handlede i stedet om at skabe et ligeværdigt forhold, hvilket vi forsøgte at opnå ved at lade begge parter være medforfattere af de konkrete kapitler. I en længerevarende proces mødtes deltagerne på tværs af deres organisatoriske og faglige ophav for at udvikle indsigter om de grønne fællesskaber til publikationen. På trods af travle kalendere og forskellige måder at formidle på, udviklede samarbejdet sig konstruktivt og resulterede i bogen *Vigør* (Gausset, Jensen og Hunt, 2019). Det viste sig, at *Vigør*'s form og indhold gav mening også for andre end projektets partnere. Med inspiration fra bogens budskab om at tage sagen i egen hånd ved lokalt at opbygge bæredygtige initiativer, startede Bent Mariager bevægelsen »grønne nabofællesskaber«, som to år efter igangsættelsen har været med til at etablere 140 nye fællesskaber i Danmark. På den måde blev samarbejdet på tværs af institutioner og videndomme i COMPASS materialiseret i bogen *Vigør*, hvilket resulterede i et formidlingsprodukt, som gav inspiration til etableringen af en større grøn bevægelse.

Vi mener, at deltagerne over projektets levetid opbyggede ikke alene et formelt og professionelt samarbejde, men også hvad vi kalder et missionsdrevet fællesskab. Den fælles mission var at udvikle og dele brugbar viden om kollektive praksisser i grønne fællesskaber, som foreninger og politiske beslutningstagere kunne finde inspiration i, som eksemplet med de grønne nabofællesskaber viser. Vi mener, at det var projektets fælles mission, som gav deltagerne en samhørighed og fungerede som fundament for et samarbejds miljø, hvor forskellige fagligheder og divergerende værdier, tilgange og forståelser kunne spille sammen. Desuden var fællesskabet baseret i en gensidig tillid, som voksede, i takt med at deltagerne lærte hinanden bedre at kende gennem både faglige og sociale aktiviteter. Sidstnævnte var et vigtigt aspekt i samarbejdet og bestod for eksempel af fælles spisninger til Solution Labs og en tur til Folkemødet på Bornholm. Det formelle partnerskab mellem Københavns Universitet og 10 foreninger blev på den måde til et fællesskab, hvor en gruppe mennesker med en grøn mission kunne indgå i et tæt og konstruktivt samarbejde.

### **Fællesskab som drivkraft for den grønne omstilling**

Med udgangspunkt i en politisk ambition om at fremme den grønne omstilling af det danske samfund gennem missionsdrevne partnerskaber med aktører fra forskellige fagligheder og sektorer beskæftiger vi os i dette kapitel med samarbejdsformer i tre typer fællesskaber. Med fokus på tæt knyttede danske økosamfund forklarer vi, hvordan beboerne ved at indgå i et tæt samarbejde fandt støtte og inspiration hos hinanden og derved nemmere kunne organisere og drive tids- og ressourcekrævende lokale tiltag og aktiviteter. I forlængelse heraf argumenterer vi for, at samarbejdet gør uoverskuelige klimaidealer

konkrete og giver deltagerne et incitament til på daglig basis at igangsætte og udføre grønne initiativer. Det tæt knyttede fællesskab bliver på den måde en drivkraft for kollektiv klima- og miljøadfærd. For det andet beskriver vi foreningen Stop Spild af Mad, som er løst organiseret omkring en fælles sag og et fremtidigt håb. Her foreslår vi, at det hovedsageligt digitalt-baseret fællesskab af sagsforkæmperen Selina bliver brugt som en inaktiv og dog kraftig muskel til at søge indflydelse blandt politiske og industrielle beslutningstagere. Fællesskabet bliver en drivkraft for grøn politik. For det tredje beskriver vi vores tværororganisatoriske projekt COMPASS som et missionsdrevet fællesskab. Vi pointerer, at den fælles mission har handlet om at udvikle og dele brugbar viden om kollektive praksisser i grønne fællesskaber, som foreninger og politiske beslutningstagere har kunnet finde inspiration i. Med dette foreslår vi, at samarbejdet ikke har været drevet af specifikke faglige eller organisatoriske positioner og interesser. Tværtimod har det med udgangspunkt i den fælles mission været vigtigt at udviske modsætningsforholdet mellem forskeren som det studerende subjekt og praktikerne som det studerede objekt. I stedet har alle deltagere i COMPASS på lige fod været med til at udvikle viden og flere partnere har som nævnt været medforfattere til konkrete publikationer. Derudover forklarer vi, at forskerne nedbrød den akademiske mur til omverdenen ved at afholde centrale dialog- og arbejds møder ude i økosamfundene og foreningerne. Således blev den viden og de erfaringer, som udledes i fællesskaberne, placeret centralt i projektets struktur og resultatskabelse. På den baggrund konkluderer vi, at det har været projektets fælles mission, som forårsagede en samhørighed blandt deltagerne og som fungerede som baggrund for et samarbejds miljø, hvor forskellige fagligheder og divergerende værdier, tilgange og forståelser har kunnet sameksistere i den løbende videnskabelse.

## Referencer

- Anderson, Benedict (1991), *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, New York: Verso.
- Byerly, Hilary o.a. (2018), »Nudging pro-environmental behavior: evidence and opportunities«, *Frontiers in Ecology and the Environment*, 16(3): 159–68.
- Bruneel, Johan, Pablo D'Este og Ammon Saltera (2010), »Investigating the factors that diminish the barriers to university–industry collaboration«, *Research Policy* 39(7): 858–68.
- Cohen, Anthony P. (1985), *The Symbolic Construction of Community*, London: Routledge.
- Gausset, Quentin (2020), »Stronger Together: How Danish Environmental Communities Influence Behavioural and Societal Changes«, i Jens Hoff, Quentin Gausset og Simon Lex, red., *The Role of Non-State Actors in the Green Transition*, New York: Routledge, pp. 52-70.
- Gausset, Quentin, Karina H. B. Jensen og Julia Hunt, red. (2019), *Vigør: fortællinger fra den grønne frontlinje*, København: Ingerfair.
- Gibbons, Michael T., Helga Nowotny og Camille Limoges (1994), *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*, London: Sage.
- Hansen, Anette H. (2019), »Et bofællesskab og en bevægelse: en antropologisk analyse af økosamfundsaktivisme på tværs af skalaer«, *Politik*, 22(3): 99-114.
- Hansen, Anette H. (2020), »'It has to be Reasonable': Pragmatic Ways of Living Sustainably in Danish Eco-Communities« i Jens Hoff, Quentin Gausset og Simon Lex, red., *The Role of Non-State Actors in the Green Transition*, New York: Routledge, pp. 34-51
- Hoff, Jens, Quentin Gausset og Simon Lex (2020) »Introduction« i Jens Hoff, Quentin Gausset og Simon Lex, red., *The Role of Non-State Actors in the Green Transition*, New York: Routledge, pp. 1-14.
- Lex, Simon og Henrik H. Mikkelsen (2020), »The Stop Wasting Food Movement as a Community of Potentialities« i Jens Hoff, Quentin Gausset og Simon Lex, red.,

- The Role of Non-State Actors in the Green Transition*, New York: Routledge, pp. 136-51.
- Loi, Michela og Maria C. Di Guardo (2015), »The Third Mission of Universities: An Investigation of the Espoused Values«, *Science and Public Policy*, 42(6): 855-70.
- Mazzucato, Mariana (2018), *Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union: A Problem-Solving Approach to Fuel Innovation-Led Growth*, Brussels: European Commission.
- Nowotny, Helga, Peter B. Scott og Michael T. Gibbons (2001), *Re-thinking science: Knowledge and the public in an age of uncertainty*, Malden, MO: Blackwell.
- Turaga, Rama M.R., Richard B. Haworth og Mark E. Borsuk (2010), »Pro-environmental behavior: Rational choice meets moral motivation«, *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1185: 211-24.

# Geopolitikens genkomst og sikkerhedspolitisk ekspertise i Danmark

Temanummer: Når viden skaber forandring

*Ruslands invasion af Ukraine varslede et øget fokus på geopolitik i internationale forhold, hvor stormagtsbalancering og sikkerhed er øverst på dagsordenen. Hvilke slags sikkerhedspolitisk viden og ekspertise har Danmark brug for i en geopolitisk brydningstid? Artiklen argumenterer for, at der er be-*

*hov for at revurdere økosystemet for sikkerhedspolitisk ekspertise og særligt for at investere i sprog og kulturforskning og freds- og konfliktforskning. Der er desuden brug for tværfaglig og praksisorienteret ekspertise.*

Vi lever i en brydningstid i international politik. Ruslands angreb på Ukraine i februar 2022 var den første angrebskrig i Europa af en stormagt siden Anden Verdenskrig og varslede et brud på årtiers fredelig sameksistens på det europæiske kontinent. Observatører forudser, at vi går ind i en tid med øget stormagtsspænding, der afløser »mellemkrigstiden« i 1990-2022 (Tharoor, 2022), og har erklæret, at invasionen udgør den amerikanske stormagtsdominans, eller unipolaritets, endeligt (Walt, 2022). Også internt i det danske udenrigsministerium var det ved adskillige lejligheder i foråret og sommeren 2022 den nytiltrådte ledelses budskab, at verdens tilstand kan opsummeres med to ord: »*Geopolitikens Genkomst*«. Men hvad er geopolitik, og hvad betyder dens genkomst for danske sikkerhedspolitiske interesser? Og hvilke slags viden har vi brug for i denne periode?

Regeringen og et bredt flertal i folketinget mener, at invasionen af Ukraine kræver hastig gentænkning af dansk sikkerhedspolitik. »Den europæiske sikkerhed er truet. Det skal Danmark være rustet til« (Regeringen, 2022). Sådan står der i det nationale kompromis om dansk sikkerhedspolitik, der blev indgået mellem regeringen og et bredt flertal af de øvrige partier d. 6. marts 2022. Der ligger en erkendelse bag disse ord. For det første, at verden har ændret sig; en ny grundlæggende trussel mod europæisk sikkerhed italesættes. For det andet, at Danmark skal rustes bedre til den – og heri at vi ikke var rustet godt nok før. Men hvor udmøntningen af de afsatte midler har fokuseret på akutte investeringer, i blandt andet materiel og donationer til Ukraine, er der behov for en mere langsigtet diskussion af, hvordan Danmark – midt i multiple globale kriser, når det gælder klima, politik og økonomi – ruster sig med den rette strategiske viden og ekspertise.

Observatører har siden krigens udbrud påpeget det deciderede ekspertisegab, der findes. F.eks. beskrev tidligere udenrigsminister, Uffe Ellemann Jensen, i et interview i maj i år, hvordan han anser krigen i Ukraine for værende langt

## **ANINE HAGEMANN**

Ph.d., ansat i udenrigsministeriet og affilieret med Center for Resolution of International Conflicts (CRIC) på Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, ambh@ifs.ku.dk

farligere end den kolde krig, »fordi vi har ikke i dag de samme kontaktlinjer imellem Moskva og Vesten, først og fremmest USA, som vi havde dengang« (i programmet Genstart, DR, 2022). Han går videre til at forklare, at vi ikke har de samme forbindelser eller den samme viden. Udover at udsagnet som sådan er bekymrende, er det interessant, fordi der i det ligger en analyse af, at vi mangler nogle bestemte typer sikkerheds- og udenrigspolitisk viden, som er essentielle for at komme igennem krisen.



### Vi mangler nogle bestemte typer sikkerheds- og udenrigspolitisk viden, som er essentielle for at komme igennem krisen

I den nuværende periode sker der forskydninger i de alliancer, der har været definerende for størstedelen af indholdet af dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik siden afslutningen af Anden Verdenskrig. Selvom Vesten står sammen i sin fordømmelse af Rusland og stærke støtte til Ukraine, politisk og militært, så er det et emne, at USA ikke har samme interesser i krigen i Ukraine, som Europa har, og er langt mere optaget af voksende spændinger og rivalisering med Kina. Omvendt har Europa ikke samme spændte politiske forhold eller de samme økonomiske interesser som USA, når det kommer til Kina. Selvom USA vil forblive at være en stormagt og en vigtig allieret for Danmark, er det relevant at genbesøge Danmarks grundlæggende sikkerhedspolitiske interesser, både i forhold til Europapolitikken, det transatlantiske forhold og bredere i forhold til multilateralismen og vores rolle i verden. Hvilken rolle skal Danmark spille i denne tid? Hvad skal være de sikkerhedspolitiske prioriteter for Danmark i de kommende årtier? Svarene på disse spørgsmål kræver bredere og langsigtede debatter med fundament i solid og nuanceret sikkerheds- og udenrigspolitisk ekspertise.

Ekspertise er »autoritativ viden«, eller hvad der er accepteret som valid og legitim viden i en særlig kontekst (Leander og Wæver, 2019). Man kan forstå ekspertise som »et bestemt prisme gennem hvilket en rodet verden falder på plads, bliver disciplineret og dermed stabiliseret« (Berling, 2019: 94, oversat af forfatteren). Hvilke slags sikkerhedspolitisk ekspertise har Danmark brug for i en geopolitisk brydningstid? Denne artikel undersøger først betydningen af geopolitikkens genkomst som samtidsdiagnose, og hvilke konsekvenser det har sikkerhedspolitisk. For det andet opridses en typologi over forskellige slags sikkerhedspolitisk ekspertise. For det tredje sættes udviklingen i dansk udenrigspolitik ind i denne kontekst. Til sidst diskuterer artiklen, hvilke sikkerhedspolitiske spørgsmål geopolitiseringen fordrer nye svar på, og dermed også hvilke slags ekspertise vi som samfund bør investere i.

### Geopolitikkens genkomst

Geopolitikkens genkomst er blevet erklæret flere gange i nyere tid, ikke mindst efter Ruslands annektering af Krim i 2014 (Mead, 2014), men som prædikat for en ny tid i international politik har titlen vundet bredt indpas blandt

politiske beslutningstagere efter Ruslands invasion af Ukraine. Storbritanniens udenrigsminister annoncerede i en tale i marts, at »Geopolitics is back!« (UK Gov, 2022), og det tyske udenrigspolitiske kursskifte i februar blev kaldt fødslen af et nyt »Geopolitisk Tyskland« (Hackenbroich og Leonard, 2022). Dette var med henvisning til dels sanktionspakkerne mod de russiske banker, der var et opgør med rollen som »Exportweltmeister« og på »Wandel durch Handel«-forestillingen om, at økonomisk samhandel i sig selv medfører betingelser for fredelig politisk sameksistens. Det henviste også til Tysklands refokusering af energipolitikken væk fra afhængighed af russisk gas. Endelig henviste det til det markante kursskifte imod en remilitarisering i form af massive investeringer og en ny udenrigspolitisk aktivisme med våben- og materieldonationer til Ukraine. Men geopolitik er mere end større forsvar og flere våben.

Geopolitik som begreb blev introduceret af den svenske statsteoretiker og konservative politiker Rudolf Kjellén i 1899 som »læren om staten som geografisk organisme« (Thermænius, 1937) eller sagt simpelt: De betingelser for en stat, der følger af dens geografi. Geopolitik er altså en tilgang, der fremhæver forholdet mellem magt/politik på den ene side og territorie/beliggenhed/omgivelser på den anden. Geopolitikken som begreb har mange nuancer; dens beliggenhedsfokus er ikke kun på geografisk beliggenhed, men også på strukturel beliggenhed i forhold til det gældende internationale system (Agnew, 1994). For eksempel er det afgørende, hvordan grænser drages for alliancer og internationale institutioner, aktualiseret i 2022 ved optagelsen af Finland og Sverige i NATO. Også diskussioner om optagelse af flere nye lande i EU er noget, der fylder i magtpolitiske diskussioner. Selvom de følger en territoriallogik, er de også en forlængelse af en institutionel strukturel logik, som er defineret ikke af geografin, men af en menneskeskabt, international politisk struktur. Territorialitetsdogmatik som en tilbagevendende fetisch i international politikanalyse er ikke svær at få øje på. Der er imidlertid masser af dynamikker, der kan modarbejde geopolitikkens nødvendighed, herunder officielle aftaler, uofficielle praksisser, militære alliancer, monetære og handelsregimer (Ruggie, 1993: 165) samt vigtigheden af teknologi, hvilket skaber en forståelse af geopolitik der går betydeligt ud over blot »jord og land« (Deudney, 2017: 408).

Geopolitikken er relateret til et teorikompleks eller en tradition inden for international politik, der går under samlebetegnelsen »realisme«. Realismen har fundamentalt vægt på historiens cykliske karakter (Morgenthau, 1946: 189) og den helt særlige strukturelle logik i det internationale system som grundlæggende anarkisk og som afgørende for magtens logik (Waltz, 1979). Realismen bruges ofte og fejlagtigt som deterministisk teori, en faldgrube, der ligger naturligt i forlængelse af en fremskridtsskepsis og en strukturel tilgang. Ofte bliver realismen derfor fejlapproprieret som en selvopfyldende profeti. Måske er det mest kendte eksempel den offensive »realist« John Mearsheimers idéer om, at Kina som følge af den internationale magtbalance nødvendigvis burde opruste og udfordre USA som supermagt, og at USA omvendt burde forberede sig på dette (Mearsheimer, 2001). Et alternativ tilgang er, at den in-

ternationale struktur kan forstås som en stærk »vind« eller en »strøm«, der er formende og kan være hård at gå direkte imod, men som ikke er altafgørende.

Forskningen har i en årrække påpeget en voksende dyrkelse af geopolitikken som politisk projekt og verdensanskuelse. I start-1990'erne opbyggedes to parallelle udenrigspolitiske tankebevægelser i Europa. På den ene side en sejr for vestlige, liberale og demokratiske værdier, der fulgtes af forstærkede samarbejder, øget samhandel, øget vækst og militær afspænding. På den anden side var dette også en periode af udenrigspolitisk identitetskrise for mange lande, der i en verdensorden uden klar stormagtspolaritet skulle repositionere sig. I den proces skete en revitalisering af en bestemt gren af international politisk teori, nemlig geopolitisk tænkning og ideologi. Denne reorientering byggede på en kombination af indenrigspolitiske og internationale betingelser. Paradoksalt nok blev »fredeliggørelsen af verdensordenen« – eller afspændingen – således samtidig en muliggørende betingelse for geopolitikkens genkomst; »Afsikkerhedsliggørelsen bidrog til en gensikkerhedsliggørelse« (Guzzini, 2017: 403, oversat af forfatteren). I Europa har denne reorientering mod geopolitik vist sig mest tydeligt i Rusland, men også i de østeuropæiske lande, Italien og Frankrig (Guzzini, 2017).



**Geopolitikens genkomst kan hurtigt overfortolkes, enten som magtpolitisk determinisme eller som ensbetydende med en fast global bipolaritet mellem to blokke i Øst og Vest, ligesom i den kolde krig; en fortolkning som måske ikke er i dansk eller europæisk interesse**

Geopolitikken som et fokus på stormagtsbalancering og råstyrke har aldrig været forsvundet fra international politik, men den har været nedtonet i dele af Vesteuropa. Dens genkomst kan hurtigt overfortolkes, enten som magtpolitisk determinisme eller som ensbetydende med en fast global bipolaritet mellem to blokke i Øst og Vest, ligesom i den kolde krig; en fortolkning som måske ikke er i dansk eller europæisk interesse, hvilket diskuteres i de sidste afsnit af artiklen.

### **Hvilken viden har vi brug for? Fire typer af sikkerhedspolitisk ekspertise**

Forskningsfeltet »sikkerhedsstudier« blev udviklet som fagfelt fra 1940'erne til 1960'erne og repræsenterede en periode af teoretisk kreativitet med militære spørgsmål i fokus, men med tværfaglige tilgange, der særligt trak på de samfundsfaglige discipliner, herunder økonomi, politologi og international politik, efterfulgt af en udkrystallisering i forskellige fagfelter i tænketanke og på universiteterne (Hagemann, 2011). Rent videnskabssociologisk er meget af den mest innovative vidensproduktion sket på tidspunkter, hvor ændringer

i stormagtspolitik også fordrede nytænkning – og finansierede den (Wæver, 2010).

Selvom sikkerhedspolitisk ekspertise ofte er tværdisciplinær, skelnes her mellem fire forskellige typer af sikkerhedspolitisk ekspertise, opdelt efter de grundlæggende spørgsmål, de søger at besvare. De fire former præsenteres i Figur 1 og forklares efterfølgende.

Figur 1: Fire typer af sikkerhedspolitisk ekspertise

Typer af sikkerhedspolitisk ekspertise	Militærforskning	Samfundsfaglig forskning	Fredsforskning	Sprog- og områdestudier
Kernespørgsmål	1. <i>Hvordan krig?</i>	2. <i>Hvorfor krig?</i>	3. <i>Hvordan standse krig?</i> Hvordan løse konflikt ikke-voldeligt? Hvordan undgå genoptræning?	Forståelse af kultur, historie, sprog som kan give baggrundsforståelse og forbedre svar på spørgsmål 1, 2, 3.

For det første findes den militære ekspertise, der drejer sig om spørgsmålet *hvordan krig?*, det vil sige krigens proces, og på hvilke måder og med hvilke kapabiliteter krigen skal føres. »Kampen, krigen, fra dens begyndelse til dens afslutning bliver det centrale tema. Beskrivelse og analyse af denne proces er omdrejningspunktet« (Heurlin, 2011: 2). I Danmark er der de seneste tyve år særligt foretaget øgede investeringer i militære studier og strategiske studier og den sikkerhedspolitiske forskning er ofte finansieret delvis af midler fra Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet (Møller, 2011). Hvis man vil svare på bredere sikkerhedspolitiske spørgsmål som *hvorfor krig?* eller *hvordan undgå krig?*, må andre discipliner end militærforskningen komme ind i billedet (Heurlin, 2011: 3). Med andre ord: For at forstå konfliktens, krigens og også fredens væsen må man også forstå, hvilke faktorer der fører til krig, herunder dynamikker omkring optræning af konflikt (før krig), dvs. *hvordan undgå at konflikt bliver voldelig?* og dynamikker og midler (under krig), hvormed man kan nedtrappe, stoppe eller dæmpe volden, dvs. *hvordan standse krig?*, og hvilke processer der findes (efter konflikt) for at undgå tilbagefald, dvs. *hvordan undgå genoptræning?* Alle disse spørgsmål er også en del af sikkerhedspolitikken, men hvor svarene findes uden for den snævre militære forskning.

For det andet findes den samfundsfaglige forskning, i bred forstand, der f.eks. inkluderer international politik, sociologi, jura og økonomi. Sikkerhedspolitisk teori inden for samfundsfag har blandt andet bidraget med nøgleteorier og begreber som afskrækkelse, balancering, polaritet, spilteori, sikkerhedsdilemmaer og afspænding for at nævne nogle få. Sikkerhedsstudier er en stor del af forskningen i international politik, og sikkerhedspolitisk ekspertise har ofte et institutionelt hjem i Danmark indenfor statskundskaben. I Danmark har særligt forskningsmiljøet i København opnået stor international anerkendelse med sin udvikling af sikkerhedsliggørelsesteori (Buzan og Wæver, 2003).



Der findes flere centre for militærforskning, herunder Center for Militære Studier på Københavns Universitet og Center for War Studies på Syddansk Universitet, begge tilknyttet samfundsfaglige fakulteter, ligesom Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS) også har en række sikkerhedspolitiske eksperter tilknyttet. Hertil kommer Forsvarsakademiets ofte mere anvendte militærforskning.

Som en tredje ekspertiseform findes freds- og konfliktforskningen, der er helt særligt målrettet spørgsmål om *hvorfor krig?*, men også i international sammenhæng omfatter studier af konfliktløsning, mægling, fredsopbygning og postkonflikt genopbygning, dvs. spørgsmål som *hvordan standse voldelig konflikt?* og *hvordan fredsopbygning?* Freds- og konfliktstudier har blandt andet bidraget med ekspertise om konfliktmekanikker, tilnærmelse og konflikters »modenhed« og inkluderer forskning i diplomati og fredsopbygning, herunder om fredsforhandlinger, postkonflikt genopbygning og forebyggelse af konflikter. Lande vi sammenligner os med, herunder de nordiske og nordeuropæiske lande, har en meget stærkere institutionel forankring af fredsforskningen (Hagemann og Bramsen, 2019), mens den danske freds- og konfliktforskning siden integrationen af Copenhagen Peace Research Institute (COPRI) med DIIS i 2005 har været yderst begrænset.

For det fjerde er der den historiske forskning og sprog- og kulturforskningen, som i praksis ofte overlapper med de andre former for ekspertise på den måde, at de kan bidrage med nuancer til svarene på deres spørgsmål, men har et helt andet udgangspunkt og *raison d'être* end samfundsfagernes ofte universelle og ahistoriske modeller og teorier, nemlig en dybdeforståelse af enkelte lande, kulturer og deres historie. Ekspertisen inden for feltet, der internationalt benævnes »area studies«, er svundet kraftigt ind i årtierne efter den kolde krig i Danmark. Tager man Østeuropa og slaviske sprog som eksempel, er uddannelse og forskning inden for russisk og polsk lukket på Syddansk Universitet og CBS, mens studiemiljøerne er små på de andre universiteter. For eksempel findes på Københavns Universitet i dag to fastansatte forskere på russiskfaget. Der findes viden om for eksempel russisk sprog og kultur i institutioner som Forsvarsakademiet og Forsvarets Efterretningstjeneste, ofte hos sprogofficerer, men den er som regel ikke offentlig tilgængelig og må formodes at have et militært fokus. Sprogofficeruddannelsen i russisk var lukket i 2007-2012, og optaget de senere år har været begrænset (Richter, 2022). Dansk områdeekspertise på Kina og den omkringliggende region, der er genstand for voldsom geopolitisk rebalancering i disse år, er ligeledes udfordret, og der mangler både »overordnet langsigtet strategisk tænkning«, men også mere policyviden og »selvstændig dansk analyse og stillingtagen til samarbejdet med Kina« (Sørensen, 2020). Samtidig med at man fortsætter fordømmelsen af Ruslands handlinger og opretholder presset mod den russiske tilstedeværelse i Ukraine, er det vigtigt at søge at forstå den russiske læsning af situationen. Ikke for at undskylde den. Men for at man har indsigt i, hvilke mekanikker der former det sikkerhedspolitiske verdensbillede i Kreml. Med til den geopolitiske virke-

lighed set fra russisk perspektiv har for eksempel været en forståelse af Vestens systematiske undergravelse af det geopolitiske kompromis, der blev indgået ved den kolde krigs afslutning (Lukin, 2014), særligt NATO-udvidelserne og den amerikanske tilbagetrækning fra den Anti-Ballistiske Missiltraktat samt Vestens og USA's brud på Helsinki-aftalen, herunder brud på nedrustningsaftaler, samtidig med en læsning af en international orden præget af hykleri, særligt fra amerikansk side, når det kommer til efterlevelse af internationale normer og standarder (Deudney og Ikenberry, 2009). Sprog-, kultur- og konfliktforskning nuancerer forståelsen af modparten i konflikt.



### Sprog-, kultur- og konfliktforskning nuancerer forståelsen af modparten i konflikt.

I en intensiveret international konflikt på europæisk jord er det aktuelt at adressere gab ikke blot i forsvarsmateriel og diplomatisk kapacitet, men også det sikkerhedspolitiske ekspertisegab.

### Økosystemer for sikkerhedspolitisk ekspertise

Når man undersøger det sikkerhedspolitiske ekspertisegab er det, i tillæg til de underprioriterede ekspertiseformer nævnt ovenfor, relevant at undersøge det økosystem, der udgøres af beslutningstagere og vidensproducenter på det sikkerhedspolitiske område. Særligt er det relevant at se på tre ting, nemlig adgang til ekspertise, karakteren af ekspertise og hvordan den operationaliseres samt processer for videnskabelse. For det første er adgang til viden afgørende. En ny undersøgelse har peget på, at myndigheder i coronakrisen gjorde brug af en meget begrænset gruppe af sundhedsfaglige eksperter og ekspertise, hvilket mindskede grundlaget af evidens for de beslutninger, der blev truffet. Økosystemet var lille og lukket (Pedersen og Hvidtfeldt, 2021).

Det kunne være relevant at undersøge og gentilrettelægge økosystemet af beslutningstagere og vidensproducenter inden for udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Det gælder ikke bare den viden, der tilgår myndigheder, men også til beslutningstagere i bredere forstand. Eksempelvis har en siddende regering adgang til ministerier og efterretningstjenester, hvorimod folketinget ikke har det samme vidensgrundlag for at træffe tunge udenrigspolitiske beslutninger.

For det andet er processerne, hvormed viden skabes, en vigtig parameter. I tillæg til spørgsmål om, hvorvidt beslutningstagere får den rette ekspertise gennem et velfungerende økosystem, er det også relevant at se på, om der er rum for, at de i samspil med eksperter kan generere viden, der er kontekstrelevant og anvendelig for et konkret problem. Er strukturerne for sikkerhedspolitisk forskning skruet sammen på en måde, så de fordrer en relevant vidensproduktion mellem policy- og vidensmiljøer, f.eks. som den samskabelse Oxlund og Dragsted i dette temanummer peger på fordelene ved (Oxlund og

Dragsted, 2022)? Meget tyder på, at samskabelse øger relevansen og anvendeligheden af ekspertise.



**Der findes tværfaglig og operativ viden om internationale forhold i Danmark hos myndigheder og civilsamfund. I modsætning til for blot 10 eller 20 år siden, hvor udenrigspolitikken var stærkt forankret i Udenrigsministeriet og Danida, er det udenrigspolitiske mandat og ekspertisen i dag spredt i centraladministrationen**

For det tredje er karakteren af viden relevant. Forskning inden for sikkerhedspolitik har været særligt produktiv når den har været interdisciplinær og praksisorienteret (Betts, 1997; Wæver, 2007). Samtidig er interdisciplinær forskning inden for sikkerhedsstudier særligt prekær (Betts, 1997). Det skyldes, at det er krævende at opbygge viden, der går på tværs af discipliner, og det er umiddelbart omkostningstungt at generere ideer på tværs af fagfelter. Samtidig er der en voksende anerkendelse af, at tidens store globale udfordringer i stigende grad kræver interdisciplinære løsninger (Nature, 2015). Der findes tværfaglig og operativ viden om internationale forhold i Danmark hos myndigheder og civilsamfund. I modsætning til for blot 10 eller 20 år siden, hvor udenrigspolitikken var stærkt forankret i Udenrigsministeriet og Danida, er det udenrigspolitiske mandat og ekspertisen i dag spredt i centraladministrationen. Der findes særligt operativ ekspertise om konflikt og sikkerhed i det danske civilsamfund, herunder hos de danske NGO'er, der opererer i konfliktzoner, for eksempel om hvordan man i praksis kan arbejde med fredsoptioner, udvikling og humanitær bistand samtidig. Men der er ikke en stærk forskningsmæssig eller strategisk kapitalisering af denne ekspertise, ej heller nogen institutionel forankring for den i Danmark.

Måske behøver Danmark som et lille, globaliseret land ikke nødvendigvis et stort center for forskning indenfor alle verdens sprog og lande. Men som et land, der er afhængig af relationer til andre lande, er det vigtigt at overveje for det første, om vi har den rette sikkerhedspolitiske ekspertise og stærke nok økosystemer til, at vi kan operere fornuftigt i forhold til store spillere og de regioner, der er særligt strategisk vigtige for os her og nu. For det andet er det relevant på længere sigt at sørge for, at der findes den rette ekspertise til at bidrage til genopbygningen af Ukraine efter krigen, genetableringen af relationer til Rusland og en fremtidig større indsats for forebyggelse af nye voldelige konflikter i Østeuropa.

### **Dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik: Superatlantist og »værdikriger«**

Dansk udenrigspolitik efter den kolde krig kan kort deles op i tre faser. Efter murens fald anlagde Danmark en internationalistisk politik, hvor man aktivt bidrog til internationale operationer, selvom man var småstat. Danmark

havde ikke længere den samme strategisk betydningsfulde, men også udsatte, status som grænselandet mod øst eller »Proppen til Østersøen« (Petersen, 2009: 3). Den nye aktivisme var en måde at signalere sit engagement over for den tætte allierede USA, et forhold bygget op under den kolde krig og kun styrket siden. Aktivismen blev omfavnet af det danske forsvar – selvom man oprindeligt ikke var gearret til internationale operationer i de tidlige 1990'ere, var man motiveret af ikke at blive overflødig; »hellere *out of area* end *out of business*« (Petersen, 2009). Det danske forsvar omstillede sig og samtidig lagdes grunden for en militær-domineret udenrigspolitik, der var en undtagelse blandt de nordiske lande (Wivel, 2018: 428). Et oplagt land at sammenligne sig med her er Norge, der også var NATO-medlem, men hvis militærbudget voksede mere langsomt og gradvist. En basal geopolitisk forklaring herpå var, at Norge befinder sig med en grænse mod Rusland og derfor befinder sig i en mere skrøbelig situation militærstrategisk. I modsætning hertil gik Danmark fra at være grænseland til at være omringet af allierede og fik dermed større militært manøvrerum, men måske samtidig også et større implicit krav til at signalere, at man kunne agere som en »dygtig allieret.« Lidt firkantet sagt: Den danske fortolkning af geopolitikkens nødvendighed bød os militaristisk udenrigspolitisk aktivisme.

Efter 2001 udnævntes den danske udenrigspolitik til »værdiaktivisme,« hvor Danmark ifølge Fogh Rasmussen-regeringerne udvidede sit internationale handlerum (Udenrigsministeriet, 2003) og aspirerede ikke bare til at være en småstat, men »mellestat« (ibid.). Denne form for aktivisme var »værdikrigerisk« kendetegnet ved en tydelig kobling mellem offensiv sikkerhedspolitik og liberal værdipolitik (Brun Pedersen, 2012: 112), og den gik hånd i hånd med en yderligere militarisering af udenrigspolitikken (Brun Pedersen, 2012).

Der har ikke været et egentligt opgør med eller en gentænkning af den værdibaserede og aktivistiske udenrigspolitik. Selvom Danmark har fortsat den værdibaserede aktivistiske udenrigspolitik, har denne kørt på nedskruet blus de sidste mange år. Der er i fagdiskussioner af dansk udenrigspolitik nogle gange blevet tegnet et strategisk skisma imellem at betone multilateralisme og international normefterlevelse på den ene side og på en anden side et entydigt alliancevalg med USA (Knudsen, 2004). Dette har ikke været et dilemma i praksis; man ser ikke nogen modsætning mellem et meget tæt forhold til USA på den ene side og en regelbaseret international orden på den anden. Snarere tværtimod er Danmarks rolle som »værdikriger« (Kofod citeret i Mouritzen, 2020) blevet koblet tæt til transatlanticismen, og Danmark identificerer sig fortsat i 2022 som superallieret atlanticist over alt andet, med USA som den »enestående og afgørende partner for Danmark« (Regeringen, 2022: 12). En ny nuance er, at sikkerhedspolitikens værdier er omformuleret i indenrigspolitiske termer, hvor dét, som Danmark vil opnå i verden, kobles meget tæt til indenrigspolitikken, f.eks. i form af begreber som »tryghedsdiplomati.«

Er Danmarks geopolitiske position uændret, eller sker der forskydninger, som kan nødvendiggøre gentænkning og recalibrering? Med udgangspunkt i en verden omkring os i forandring hvad er så Danmarks sikkerhedspolitiske interesser? Svar på disse spørgsmål kræver sikkerheds- og udenrigspolitisk ekspertise.

## Geopolitikkens genkomst og dansk udenrigspolitik

Hvad betyder geopolitikkens genkomst helt konkret i 2022 for dansk udenrigspolitik? Det betyder for det første, at *alliancer er under forandring*, og at der i disse år sker en reformulering af de globale magt- og ansvarsrelationer og strukturer. Der sker en reorientering efter snævre nationale interesser, og dermed begrænses mulighederne for, at der gives gratis omgange internationalt. Invasionen af Ukraine betyder, at sikkerhedspolitik og forsvarspolitik er øverst på den udenrigspolitiske dagsorden i de fleste lande. Med den globale økonomiske krise betyder krigen i Ukraine desuden større overlap mellem udenrigspolitik og indenrigspolitik, fordi kritiske afhængigheder som energi og fødevarer og andre ressourcer er under pres. Øget fokus på nationale og vitale interesser kan også betyde en øget regionalisering, der igen får betydning for, hvilke alliancer der er strategisk vigtigst. Der er allerede sket store skift i de internationale rammebetingelser for dansk sikkerhedspolitik. I EU giver afskaffelsen af det danske forsvarsforbehold en ny mulighed for Danmark for at spille en stærkere rolle i udformningen af en styrket europæisk sikkerhedsarkitektur. Finlands og Sveriges NATO-medlemskaber har flyttet NATOs frontlinje østpå og forstærket det nordiske aftryk i NATO, men ændrer samtidig potentielt Danmarks geostrategiske rolle i Østersøen og komparative fordele i alliancen.



**Konkret er der tre spørgsmål med hensyn til alliancer, vi bør stille os selv: Hvilken slags sikkerhedspolitisk aktør ønsker vi, at EU skal være? Har Danmark interesse i recalibreringen af sin superatlantisme? Skal vi gentænke vores selvstændighed, når det kommer til forsyningskæder og sikkerhed?**

Konkret er der tre spørgsmål med hensyn til alliancer, vi bør stille os selv. For det første: Hvilken slags sikkerhedspolitisk aktør ønsker vi, at EU skal være? Europas sidste figenblad som »blød stormagt« er revet væk, og vi træder ind i en ny periode, hvor EU skal definere sig selv som sikkerhedspolitisk aktør og stormagt. Kan EU for eksempel agere brobygger mellem USA og Kina eller i hvert fald finde en selvstændig position med nuancerede relationer til stormagterne i Øst og Vest? EU er formbar. Så hvilket Europa vil Danmark gerne have? Hvis Danmark vil have indflydelse på disse store strategiske diskussioner, må vi også være frontløbere og møde op med viden og nye løsninger.

For det andet: Har Danmark interesse i en recalibrering af sin superatlantisme? USA vil uden tvivl fortsat være en meget tæt allieret, men er det på tide med en nuancering af det danske fokus på det transatlantiske forhold til USA som alliancepartneren over dem alle? Der er bred politisk opbakning i USA til at trække sig tilbage fra verden. USA kommer ikke til at agere Europas protektor i samme grad som tidligere. Vores interessesfærer er ikke ens. Hvor stiller det Danmark?

For det tredje: Skal vi gentænke vores selvstændighed, når det kommer til forsyningskæder og sikkerhed? Er det på tide at se mere på forsyningskæder og selvstændighed, for eksempel inden for områder som energi, sundhed og kritisk teknologi som f.eks. microchips? (UK Parliament, 2022). Handel er ikke bare handel, men forskellige materialer har forskellige logikker, hvorfor der er brug for at opdyrke ekspertise i spændingsfeltet mellem sikkerhedspolitik og international politisk økonomi.

I kernen af alle disse alliancehensyn ligger et spørgsmål om vores interesse i, hvad man kan kalde en nuanceret eller differentieret polaritet. Mens der er stærke amerikanske interesser i en tydelig polaritet à la den kolde krig, hvor magtens polaritet overlapper med økonomisk og handelspolaritet, så er det ikke på samme måde klart, at dette er i europæisk eller dansk interesse. Selvom der formodentlig vil ske en regionalisering i verden, har Danmark ikke umiddelbart interesser i, at geopolitikkens genkomst bliver ensbetydende med bipolaritetens genkomst. Tværtimod. Det er i vores grundlæggende interesse at opretholde handelsrelationer med f.eks. Kina, også selvom USA og Kinas forhold og magtbalancering optrappes. Derfor er det vigtigt for Danmark at overveje sin ageren.

Ud over alliancer, der forskubbes af geopolitikken, medbringer geopolitikkens genkomst også et *øget pres på multilateralismen*. Umiddelbart efter invasionen af Ukraine var der historisk stor international opbakning omkring fordømmelsen af Ruslands ageren som et groft brud på folkeretten og den internationale retsorden. Men denne sammenhørighed er under pres, og der er, set fra særligt de afrikanske lande og gruppen af udviklingslande i FN, en stigende bekymring og frustration over, hvad der opfattes som et enøjet vestligt fokus på Ukraine og en manglende forståelse for krigens og sanktionernes konsekvenser for fødevarerforsyning og energipriser verden over. Utilfredsheden med Vesten forstærkes af effektiv russisk propaganda i Afrika, ikke mindst på de sociale medier, der blandt andet har skabt et falsk billede af global støtte til Ruslands invasion og er lykkedes med et narrativ, der pålægger skylden for den globale økonomiske krise på vestlige sanktioner, noget som var genstand for en drøftelse mellem afrikanske og europæiske ledere ved et EU-topmøde i juni 2022 (Bjørck, 2022; Birnbaum, 2022), men som går år tilbage (Harding og Burke, 2019). Europa og Danmark har potentielt en vigtig rolle at spille for eksempel ved at koble de udviklings- og udenrigspolitiske engagementer og at skærpe det strategiske engagement i FN. Danmark kan med fordel bruge sit

kommende kandidatur som ikke-permanent medlem af FN's Sikkerhedsråd og medlemskabet af FN's Fredopbygningskommission som en lejlighed til at opdatere FN-politikken, der længe har været uambitiøs. Selvom stormagtsri- valiseringen i Sikkerhedsrådet kan forventes at blive forstærket, kan ikke-per- manente medlemmer potentielt spille en vigtig forsonende rolle, men det vil kræve en stor indsats diplomatisk og politisk, hvis Danmark reelt skal forsøge at skabe forandring.

I tillæg til spørgsmål om alliancer og multilateralisme er der behov for ka- pacitet til at svare på *alle de udfordringer, vi står med som følger af en krig på europæisk jord*, alle de akutte behov, krigen udløser, og alle de udfordringer, vi vil stå med efter krigens afslutning. Vi har brug for en dybere forståelse af og forbindelser til det russiske samfund og vores nabolande mod øst for at undgå fortsat eller ny voldelig konflikt. Selv efter krige stopper, vil konflikter ofte fortsætte. Vi ser i de fleste post-konflikt lande og regioner, at det tager årtier at genskabe tillid og genopbygge samfund. Der er brug for stærkere faglig viden omkring fredsskabelse og fredsopbygning samt om samspillet mellem humanitære indsatser, langsigtet genopbygning og fredsopbygning; det man i fagtermer kalder den humanitære – udviklingsmæssige – fredsop- bygnings-»nexus.« Danmark skal selvfølgelig ikke kunne levere løsninger på alle de udfordringer, en bæredygtig genopbygning fordrer, men det vil være nødvendigt at bidrage internationalt med bæredygtige løsninger på nogle af disse områder.

På alle de tre strategiske områder vil en styrkelse af økosystemerne for bred, tværfaglig og kontekstrelevant ekspertise kunne bidrage til bedre beslutninger og politik, når det kommer til sikkerhedspolitikken.

## Danmarks rolle i verden

Hvilken rolle skal Danmark spille i verden? Kriser og store begivenheder i international politik er vigtige for dannelsen af landes udenrigspolitiske iden- titet. Nationale fortællinger knyttes ofte til historiske nøglebegivenheder. Mu- rens fald og 11. september 2001 var sådanne kritiske vendepunkter, og der er meget, der tyder på, at Ruslands invasion af Ukraine den 24. februar 2022 også vil blive anskuet af eftertiden som et sådant. De kommende år vil formo- dentlig lægge retningen for internationale forhold og balancer i årtier frem. Bliver det muligt for USA at overgive styringen af engagementet i Ukraine til EU? Hvilken slags lederskab kan og vil EU udvise? Hvilken udformning ser Danmark helst af et sikkerhedspolitisk styrket EU? Hvordan ser den danske rolle som »superatlanticist« ud, hvis det lykkes USA ikke at blive trukket langt ind i Ukraine-konflikten, men fokusere sine kræfter østpå? Og hvad vil Dan- mark med FN?

Alle disse spørgsmål kredser om det samme tema: Hvilke typer problemer er det, Danmark har brændende brug for at løse? Artiklen har vist, at der i

den geopolitiske tidsalder er behov for, at Danmark ruster sig med en bred og dyb sikkerhedspolitisk ekspertise. Danmark er en lille åben økonomi, der lever af at samarbejde og handle med andre lande og er afhængig af fælles regler og normer, forhandlet og aktualiseret i multilaterale fora som EU, FN og NATO. Det er i vores relationer til omverdenen, vi har vores levebrød og vores eksistensberettigelse internationalt. Danmark har bl.a. interesse i, at *geopolitikkens genkomst* ikke bliver ensbetydende med en genkomst af tydelig *bipolaritet*. Som en del af interessevaretagelsen på lang sigt er der behov for at undersøge, kvalificere og styrke økosystemer for sikkerhedspolitisk ekspertise i en potentielt idegenererende og politikformulerende fase. Konkret bør man investere i ekspertise, der adresserer de store spørgsmål, der følger med geopolitikkens genkomst. Dette indebærer for det første en genopbygning af historisk, regional viden og sprogforskning. For det andet, at freds- og konfliktforskningen, som er stort set ikke-eksisterende i Danmark, revitaliseres, inklusive viden om fredsopbygning, postkonflikt genopbygning og nedrustning. For det tredje er der behov for mere tværfaglig og praksisinddragende vidensproduktion inden for sikkerhedspolitik, inklusive i krydsfelterne mellem udviklingspolitik og udenrigspolitik; handels- og sikkerhedspolitik og ikke mindst klima- og sikkerhedspolitik.

Det bliver en kort betænkningstid for Danmark. Særligt 2025 bliver året, hvor Danmark skal vise verden sine visioner igennem handling. Det er året, hvor Danmark, om alt går vel, træder ind i FN's Sikkerhedsråd som ikke-permanent medlem for en toårig periode, hvor Danmark har formandskabet for EU i anden halvdel af året, og hvor Danmark desuden har formandskabet for Nordisk Råd. Man kan selvfølgelig altid varetage den slags opgaver med et mantra om business-as-usual. Men med de mange tektoniske forskydninger i international politik vil der formodentlig være et vindue for fornyelse i alle tre regier, hvor Danmark mere klart end i de senere år er nødt til at politikudvikle på det udenrigspolitiske område. I bedste fald på baggrund af et fornyet og forstærket økosystem af sikkerhedspolitisk ekspertise.

## Litteratur

- Agnew, John (1994), »The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations Theory,« *Review of International Political Economy*, 1(1): 53–80.
- Berling, Trine Villumsen (2019), »Stabilising Crises,« i Anna Leander og Ole Wæver, red., *Assembling Exclusive Expertise: Knowledge, Ignorance and Conflict Resolution*, Routledge.
- Betts, R.K. (1997), Should Strategic Studies Survive? *World Politics*, 50(1): 7–33.
- Birnbaum (2022), »In Africa, Eastern Europe battles Russian narrative on Ukraine«, *The Washington Post*, 25. juni.
- Bjørck, Martin (2022), »Russisk propaganda gennemsyrrer Afrika og truer Vestens position«, *Politiken*, 19. juni.
- Brun Pedersen, R. (2012), »Fra aktiv internationalisme til international aktivisme: Udvikling og tendenser i dansk udenrigspolitisk aktivisme«, *Politica*, 44(1): 111–30.
- Buzan, Barry og Ole Wæver (2003), *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Deudney, Daniel (2017), »Lost on Earth,« *Cooperation and Conflict*, 52(3): 399–422.
- Deudney, Daniel og J. Ikenberry (2009), »The Unravelling of the Cold War Settlement«, *Survival*, 51(6): 39–62.
- DR (2022), «Uffe Ellemann Jensen», Interview i programmet Genstart den 31. maj.



- Guzzini, S. (2017), »The argument: Geopolitics for fixing the coordinates of foreign policy identity«, *Cooperation and Conflict*, 52(3): 399-422.
- Hackenbroich, Jonathan og Mark Leonard (2022), »The birth of a geopolitical Germany«, European Council on Foreign Relations blog, 28. februar.
- Hagemann, Anine (2011), »Security as a vocation: Realists and strategists in the halls of wisdom and the corridors of power«, Master's Thesis, University of Copenhagen.
- Hagemann, Anine og Isabel Bramsen (2019), »New Nordic Peace: Nordic peace and conflict resolution efforts«, Nordic Council of Ministers.
- Harding, Luke og Jason Burke (2019), »Leaked documents reveal Russian efforts to exert influence in Africa«, *The Guardian*, 11. juni.
- Heurlin, Bertel (2011), Militærforskning i Danmark, *Militært Tidsskrift*, 140(1): 21-35.
- Knudsen, Tonny Brems (2004), »Denmark and the War against Iraq: Losing Sight of Internationalism«? *Danish Foreign Policy Yearbook*, København: DIIS, pp. 49-90.
- Leander, Anna og Ole Wæver (2019), *Assembling Exclusive Expertise: Knowledge, Ignorance and Conflict Resolution*, Routledge.
- Lukin, A (2014), »What the Kremlin is thinking: Putin's vision for Eurasia«, *Foreign Affairs*, 93(4): 62-73.
- Morgenthau, Hans J. (1946), *Scientific Man vs. Power Politics*, Chicago: University of Chicago Press.
- Mead, Walter Russel (2014), »The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers«, *Foreign Affairs*, 93(3): 69-79.
- Mearsheimer, John J. (2001), *The Tragedy of Great Power Politics*, Norton & Company.
- Mouritzen, Hans (2020), »Naivt at basere Danmarks udenrigspolitiske strategi på værdier«, *Altinget*, 14. september.
- Møller, Karsten Jakob (2011), »Forsvars og sikkerhedspolitisk forskning på Dansk Institut for Internationale Studier«, *Militært Tidsskrift*, 140(1).
- Nature (2015), »Why interdisciplinary research matters«, *Nature*, 525(305).
- Oxlund, Bjarke og Brigitte Dragsted (2022), »Hvor er guld-kornene? Om værdien af at løse problemer gennem forskning og samarbejde«, *Økonomi & Politik*, 95(2).
- Pedersen, Rasmus Brun (2012), »Fra aktiv internationalisme til international aktivisme: Udvikling og tendenser i dansk udenrigspolitisk aktivisme«, *Politica*, 44(1): 111-30.
- Pedersen, D.B., og R. Hvidtfeldt (2021), »The Danish Eco-System of Science for Policy«, discussion Paper, Uddannelses- og Forskningsministeriet | Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd.
- Petersen, Robert J. (2009), »Den bedste ambassadør: Det danske Forsvar og skabelsen af den "aktivistiske" udenrigspolitik 1987-1995«, *Militært Tidsskrift*.
- Regeringen (2022), »Nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik«, 6. marts.
- Richter, Lise (2022), »Efter den Kolde Krig er vores viden om vores naboer i øst svundet ind«, *Information*, 28. februar.
- Ruggie, J. (1993), »Territoriality and beyond: Problematising modernity in international relations«, *International Organization*, 47(1): 139-74.
- Sørensen, Camilla Nørup (2020), »Den danske Kina-satsning er under voldsomt pres«, *Altinget*, 8. juni.
- Tharoor, Ishar (2022), »The War in Ukraine is a turning point in history«, *Washington Post*, 4. april.
- Thermænius, Edward (1937), »Geopolitik och politisk geografi«, *Statsvetenskaplig tidskrift*, 19, pp. 213-28.
- Udenrigsministeriet (2003), »En verden i forandring: Regeringens bud på nye prioriteter i Danmarks Udenrigspolitik«, København: Regeringen.
- UK Government (2002), »The Return of Geopolitics«, tale afholdt af Storbritanniens udenrigsminister, Liz Truss.
- UK Parliament (2022), »Is microchip supply a national security issue?«, *Rapport*, 9. juni.
- Walt, Stephen (2022), »The Ukraine War Doesn't Change Everything«, *Foreign Policy*, 13. april.
- Waltz, Kenneth N. (1979), *Theory of International Politics*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Wivel, Anders (2018), »Forerunner, follower, exceptionalist or bridge builder? Mapping Nordicness in Danish foreign policy«, *Global Affairs*, 4(4-5): 419-34.
- Wæver, Ole (2007), Strategiske Studier: sikkerhedsteori mellem politikrådgivning og grundforskning, *Militært Tidsskrift*, 136(2).
- Wæver, Ole (2010), »Towards a Political Sociology of Security Studies«, *Security Dialogue*, 41(6).

# Dansen om guldkalven

Temanummer: Når viden skaber forandring

Hvordan kan teologien bidrage til at løse tidens store samfundsproblemer? Se, før vi iler til en velment opremsning af alle de områder, hvor vi måtte synes, at teologien kunne have noget at byde ind med, så lad os først overveje, hvad teologi i grunden er, og hvad vi mener, når vi taler om »samfundsproblemer«?

Teologi betyder jo strengt taget »lære om (en) gud« og har som sådan et soleklart defineret genstandsfelt. Problemet er bare, at »Gud« ikke sådan uden videre lader sig identificere som en genstand for videnskabelig analyse, hvorfor teologien i virkeligheden studerer mennesket, men vel at mærke mennesket som det væsen, der har eller kan have et gudsforhold. Et sådant »gudsforhold« behøver vel at mærke ikke at have noget at gøre med det, vi traditionelt forstår ved »guder«. Menneskets gudsforhold afhænger ikke af, *hvad* det dyrker, men *at* det dyrker dette som dets »gud«. Martin Luther mente f.eks., at menneskets mest almindelige (af)gud var penge (hvilket givetvis stadig er et godt bud), men det kan i princippet være hvad som helst: magt, berømmelse, bestemte personer, personlige ambitioner, arbejde, karriere, politiske holdninger etc. Det særlige ved teologien er nu, at den undersøger denne relation – menneske-gud/gud-menneske – under stadigt hensyn til kristendommens normative udsagn herom, dvs. med det udgangspunkt, at det ikke er lige meget, hvilken gud mennesket har; at det tværtimod er lige præcis det, modet til at forblive tro mod det gode, det rette og det sande, der afgør, om et menneske i sandhed er et menneske, eller, som Astrid Lindgren så nydeligt formulerer det i *Brødrene Løvehjerte*, »bare en lille lort«. Med andre ord kan man således sige, at teologien undersøger menneskets diverse gudsforhold med kristendommens særegne budskab som vejledende *hypotese*: at den sande Gud har åbenbaret sig for mennesket som kærlighed og retfærdighed, men at mennesket, om end det nok intuitivt fornemmer sandheden heri, alligevel vender sig mod alle mulige afguder, som det i sidste ende dyrker i stedet. Eller er det ikke netop det, fortællingen om Jesus, Guds søn, der fik mange tilhængere, men alligevel blev forrådt, fornægtet og henrettet til sidst, handler om: Mennesket, der begejstret står på kærlighedens og retfærdighedens side – lige indtil det koster noget?

Teologien beskæftiger sig altså med mennesket og nærmere bestemt mennesket i relation til »gud«. Om teologien har noget at bidrage med ift. at løse tidens store samfundsproblemer, afhænger således af, i hvilken grad vi anser mennesket som det, der udgør det egentlige problem i problemerne, dvs. om vi, når vi taler om et »samfundsproblem«, mest af alt mener, at mennesket og samfundet *har* et problem, hvis løsning fordrer f.eks. ny teknologi, eller sna-

**ROBERT J. BUHL**

Stud.theol.,  
Københavns Universitet,  
xgz584@alumni.ku.dk

rere at mennesket *er* et problem for samfundet, i hvilket fald løsningen kun kan være et »nyt menneske«.

Lad os tage klimakrisen som eksempel: Hvis problemet her gøres til at spørgsmålet om, at vi ikke producerer nok grøn energi, så må løsningen naturligvis være, at vi finder måder til at forøge produktionen af grøn energi. I så fald har teologien ikke meget at byde ind med. Hvis problemet derimod begribes som det, at vi udleder for meget CO<sub>2</sub>, velvidende at det er helt galt, så er spørgsmålet ikke kun, hvordan vi på en smart måde kan udlede mindre, men *hvorfor* vi ikke bare skruer ned? Og netop det har teologien måske noget væsentligt at sige om. Mange vil selvfølgelig mene, at forholdet mellem problem og løsning i virkeligheden er mere komplekst, men fordi teologiens genstand er mennesket og dets gudsforhold, er det alene dette forhold, den søger efter og spørger ind til, uanset hvor mange andre forhold og hensyn der hævdes at måtte tages i betragtning og tages stilling til.

For teologien at se er der således, i forhold til f.eks. klimakrisen, kun én mulig udlægning af problemet: Vi mennesker udleder for meget CO<sub>2</sub>, velvidende at det er forkert, fordi vi ville forbyrde os mod vores guder, hvis vi uden videre mindskede udledningen på bekostning af velstand, magt, bekvemmelighed, forbrugsgoder osv. Teologien nærer ingen illusioner om mennesket, den går ikke ud fra, at mennesket naturligvis stræber efter at gøre det gode, det rette og det sande; tværtimod tager den, som vi så, udgangspunkt i kristendommens fortælling om, at mennesket, så snart det koster noget, så snart der skal bringes mærkbare ofre, svigter den Gud, der byder mennesket at gøre det gode, det rette og det sande, for i stedet at tjene de guder, der byder mennesket at gøre det karrierefremmende, det rentable og det sikre. Naturligvis vil de fleste mennesker sige, som man siger i dag, at de »ikke kan genkende billedet«; tværtimod er de, som man siger i dag, »meget opmærksomme på problemet«, hvorfor de, som man siger i dag, »gør alt hvad de kan, for at finde en løsning«. Og det er uden tvivl rigtigt; i virkeligheden mere rigtigt, end man aner. For vi gør vitterlig alt, hvad vi kan – inden for rammerne af, hvad vores guder tillader os. Vi gør alt, hvad vi kan, for at undgå en klimakatastrofe – så længe vi ikke skal give afkald på vores levestandard; vi gør alt, hvad vi kan, for at modvirke økonomisk ulighed – så længe vi ikke for alvor giver afkald på vores rigdom; og vi gør alt, hvad vi kan, for at kritisere Qatars brug af slavearbejde ifm. VM – så længe vi ikke må give afkald på underholdningen ved alligevel at deltage. Vi gør alt, hvad vi kan – så længe vi ikke skal give afkald.

Man behøver ikke løbe ind i et brændende hus eller kaste sig ind foran en kugle for at ofre sit liv for en bestemt sag, værdi eller idé. Hvert eneste år af vores liv, hver eneste dag, hver eneste time, hvert eneste øjeblik ofrer vi på ét eller andet alter, og spørgsmålet er bare, det spørgsmål, som teologien stiller til hver enkelt af os: til hvilken gud ofrer *du* dit liv? Teologiens opgave er, uanset hvor ubelejligt det er, altid at insistere på dette spørgsmål, altid at være en anfægtelse af det vi gør – for netop derved altid at være en påmindelse om, at det kunne være anderledes, helt anderledes.

# Ekspertter behøves ikke – den danske COVID-indsats som case på videnskabelighedsformens betydning i udviklingen af offentlig politik

Temanummer: Når viden skaber forandring

*Denne artikel fremsætter en model for tre former for videnskabelighed, som kan indgå i dannelsen af offentlig politik: viden, metoder og eksperter. Artiklen opsummerer politologisk litteratur, som fokuserer på og udvider forståelsen af de forskellige videnskabeligheder og deres politiske anvendelse. Den argumenterer for, at forskelle mellem videnskabeligheder*

*har betydning for politiske beslutningslogikker og magtmuligheder for aktører i og omkring staten. Artiklen illustrerer betydningen af videnskabelighedsformen med et eksempel fra Danmarks tidlige håndtering af COVID-pandemien fra januar til april 2020.*

## Introduktion – videnskabelighed i udvikling af offentlig politik


Hvilken rolle spiller videnskabelighed i udviklingen af offentlig politik? Spørgsmål omkring sammenhængen mellem politik og videnskab har længe været i fokus blandt samfundsforskere (Jasanoff, 1987; Weiss, 1979). Der er gammelkendte problemer omkring adskillelsen mellem dem, der ved, og dem, der bestemmer (Weber, 1946). Men for at føre effektiv politik vil folkevalgte politikere ofte søge viden om, hvilke tiltag der må formodes at føre til de udfald, de ønsker sig.

Dette retfærdiggør at afsætte magtfulde roller i offentlig politik og administration til videnskabelige eksperter, ekspertnævn og ekspertmyndigheder. Danmark har i lighed med andre rige og demokratiske lande indrettet myndigheder, som ansætter mange videnskabeligt uddannede specialister. Eksempelvis er Nationalbanken og dele af Finansministeriet overvejende bemandede af økonomer, Sundhedsstyrelsen og Statens Seruminstitut har store teams af specialister i biologiske videnskaber og medicin, Fødevarestyrelsen har specialister i biologi, kemi og andre fødevarerelaterede videnskaber, og Danmarks Statistik er bemandede af statistikere. Dertil kan regeringen indkalde videnskabsfolk ansat ved universiteter og andre institutioner til at deltage i råd og nævn. Videnskabelige eksperters deltagelse i organiseringen af, hvordan offentlig politik udvikles, giver altså mange muligheder for, at videnskabelige forudsigelser – frem for vilkårlige forestillinger – kan præge det danske samfunds mål og midler.

**ERIK BÆKKESKOV**

Senior Lecturer,  
University of Melbourne,  
erik.baekkeskov@unimelb.edu.au

Brug af videnskabelige *eksperter* er dog blot en form for videnskabelighed i udvikling af offentlig politik. Videnskabelige *metoder* (f.eks. eksperimenter, algoritmer og statistiske modeller) og videnskabeligt udviklet *viden* (f.eks. publicerede ideer, begreber, teorier og paradigmer) kan læres og anvendes af andre end videnskabsfolk. Disse to andre former for videnskabelighed kan altså have selvstændig, strukturel eller institutionel indflydelse helt udenom eller på tværs af eksperter og andre aktører.

 **Indebærer formen for videnskabelighed noget af konsekvens for offentlig politik? Denne artikel argumenterer for, at tre videnskabelighedsformer giver forskellige typer af input til den politiske beslutningsproces, skaber forskellige beslutningslogikker for offentlig politik og muliggør forskellige magtforhold blandt aktører i og omkring staten.**

Men indebærer formen for videnskabelighed noget af konsekvens for offentlig politik? Denne artikel argumenterer for, at videnskabelighedsformerne giver forskellige typer af input til den politiske beslutningsproces, skaber forskellige beslutningslogikker for offentlig politik og muliggør forskellige magtforhold blandt aktører i og omkring staten. Det gøres ved først at illustrere forskelle mellem ekspertbaseret og vidensbaseret politik med udgangspunkt i Danmarks valg af folkesundhedspolitikker til håndtering af COVID-pandemien i begyndelsen af 2020. Derefter opsummerer artiklen politologisk litteraturer, som bidrager til forståelsen af forskellige videnskabeligheder og deres anvendelse i politiske processer.

### **Gensyn med den tidlige håndtering af COVID i Danmark – viden uden om eksperter**

Danmarks tidlige COVID-pandemihåndtering indeholdt en bemærkelsesværdig udvikling. Politiske og administrative ledere valgte *mere* ekstreme epidemiologiske indgreb end epidemiologiske eksperter tilrådede. Politikere valgte at styre efter epidemiologiens fokus på dødelighed, smittetal og hospitalsbelastning og at tilsidesætte bredere hensyn i samfundet til for eksempel at holde skoler og arbejdspladser åbne. Sådanne samfundsnedlukninger i folkesundhedens navn var almindelige blandt demokratier i det tidsrum (Ritchie et al., 2020). Hvordan nåede også Danmark dertil, når danske sundhedsmyndigheder i udgangspunktet anbefalede en mere lempelig tilgang?

Politik som modsvar til COVID-pandemien blev udviklet gennem en løbende proces, hvor regeringen og andre offentlige myndigheder i Danmark tilvejebragte og udførte mange slags indgreb under rubrikken at bekæmpe pandemien. De første måneder af denne udvikling er blevet grundigt gransket af et udvalg nedsat af Folketinget, bestående af samfundsforskere, og hvis offentlige udredning udkom i januar 2021 (Christensen et al., 2021).

I COVID-håndteringsprocessen kunne videnskabelighed betyde meget i den forstand, at pandemien berørte områder, som kræver dyb viden at forstå og agere effektivt på. Samtidigt indeholdt håndteringen omfattende forskningsarbejder inden for epidemiologi, virologi, medicin, farmakologi og samfundsvidenskaber som økonomi, psykologi, sociologi og politologi. I Danmark blev hele sundhedssystemet og mange andre dele af statens virke inddraget i tiltag imod COVID, inklusive adskillelige ekspertmyndigheder. Danske myndigheder traf (som alle andre myndigheder i verden) mange COVID-relaterede politikvalg, fra pandemien slog igennem efter januar 2020, og til at den antog en status som et almindeligt folkesundhedsproblem i første halvdel af 2022. Det er derfor forventeligt, at der i mødet med en ny og alvorlig global epidemi både findes afgørelser, som var politisk motiverede, videnskabsdrevne og alt derimellem.

Hvad angår brugen af *eksperter* var det i de første måneder af Danmarks COVID-indsats statens egne folkesundhedseksperter i Sundhedsstyrelsen (SST) og Statens Seruminstitut (SSI), som styrede indsatsen (»fase 1«, Christensen et al., 2021: 26). I øvrigt var denne politiske lid til eksperter i tråd med tidligere omfattende pandemihåndteringer (Bækkeskov, 2016b; Baldwin, 2005). Men Danmark brød med sin hidtidige praksis, da pandemistyringen i slutningen af februar 2020 overgik til at være underlagt Statsministeriet, og den folkesundhedsfaglige koordinering overgik til Justitsministeriets ledelse (frem for Sundheds- og Ældreministeriets eller SSTs).

Den øgede afstand mellem eksperterne og den politiske styring blev herefter illustreret i forskellene mellem ekspertstyrelsernes rådgivning og de valg, som blev truffet politisk. SST og SSI talte for, at Danmark skulle anvende et såkaldt »proportionalitetsprincip« som overordnet tilgang til krisehåndteringen, hvorimod Statsministeriet foretrak et »forsigtighedsprincip« (Christensen et al., 2021: 30-2). Forskellen er principiel og vedrører, om man laver politik møntet på de mest sandsynlige scenarier, eller om politikken indrettes efter de mest ekstreme scenarier (Cronert, 2022). Proportionalitet er forbundet med, hvad der mest sandsynligt kan ske i forhold til smittetal, dødelighed og belastninger af sundhedsvæsenet og mulige interventioners effektivitet sat i forhold til disses negative effekter på andre værdier i samfundet. Forsigtighed er forbundet med at styre efter de i epidemiologisk hensigt værst tænkelige konsekvenser og tilsidesætte andre samfundshensyn.

I februar og marts 2020 var sundhedsmyndighedernes modeller for COVID-smitten og dens afledte belastninger en vigtig del af beslutningsgrundlaget. Herefter blev ekspertstyrelserne anmodet af Statsministeriet om også at udvikle »worst-case«-scenarier, som styrelserne ikke selv mente var vigtige for håndteringen, men som regeringen alligevel brugte som grundlag for sine overvejelser (Christensen et al., 2021: 188-92).

I den førte politik var der også uoverensstemmelser mellem eksperternes råd og de politiske afgørelser. For eksempel lukkede Danmark sine grænser for

udenlandske rejsende i foråret 2020, mens Sundhedsstyrelsen mente, at det var for sent i forhold til at hindre smittespredning og derfor unødvendigt (Rubin et al., 2021). Tilsvarende tvivlede styrelserne på effektiviteten af skolelukninger og forudså voldsomme indvirkninger på børns og familiers trivsel, men landets skoler blev lukket ned alligevel. Danske beslutningstagere så altså i COVID-indsatsen bort fra de videnskabelige eksperter råd i forhold til at lave politikker med proportionale samfundskonsekvenser (afstand imellem ekspertråd og politik opstod i øvrigt i flere sammenhænge også uden for Danmark; f.eks. Christensen og Læg Reid, 2022; Hodges et al., 2022).

Mens man på den baggrund kan sige, at de politiske beslutningstagere gik uden om eksperternes anbefalinger på folkesundhedsområdet, blev relevant epidemiologisk *viden* derimod *ikke* tilsidesat i den danske COVID-håndtering. Tværtimod betød forsigtighedsprincippet konkret, at mange veletablerede redskaber fra den epidemiologiske værktøjskasse blev kombineret. Dette begyndte 11. marts 2020, hvor adskillige former for velkendte ikke-medicinske interventioner såsom skolelukninger, grænselukninger, karantæne af smitteudsatte, isolation af smittede, hygiejneforanstaltninger og begrænsninger af forsamlingsmuligheder blev sammensat i det, som Udredningsgruppen betegner som »en delvis nedlukning af landet« (Christensen et al., 2021: 25). Hver især har sådanne folkesundhedsinterventioner lange historikker inden for smittebekæmpelse. Kombinationen i stor skala var det nye. Her udmøntedes altså en begrundet teori om, at hvis man samtidigt anvender mange effektive redskaber imod smittespredning, så vil smittespredningen blive stærkt nedsat. Denne sammensætning af videnskabelige ideer var forenelig med forsigtighedsprincippet, som statsminister Mette Frederiksen udtrykte det i sit pressemøde d. 11. marts: »Vi lukker al unødvendig aktivitet ned« (Christensen et al., 2021: 82). Regeringens erklærede hensigt her var, at sundhedssystemet skulle kunne hamle op med behandling af de meget syge. Regeringen illustrerede det offentligt med en ofte gengivet illustrativ graf, som viste, at Danmark ville forhale smittetrykket til et håndterbart niveau ved hjælp af denne nedlukningspakke (Christensen et al., 2021: 77).



**Sammenfattende kan man derfor sige, at videnskabelige teorier blev anvendt til politikudviklingen i COVID-indsatsen, men afkoblet fra, hvordan statens videnskabelige eksperter anbefalede, at man brugte denne viden**

Sammenfattende kan man derfor sige, at videnskabelige teorier blev anvendt til politikudviklingen i COVID-indsatsen, men afkoblet fra, hvordan statens videnskabelige eksperter anbefalede, at man brugte denne viden.

Kontrasten til, hvordan Sverige agerede er slående i denne sammenhæng. I modsætning til Danmark og mange andre lande benyttede Sverige sig i de tidlige måneder af COVID-bekæmpelsen i 2020 meget mindre af nedlukning, hvilket kan betegnes som en signifikant mere proportional tilgang end

den danske. Sverige havde mange tiltag, men fravalgte for eksempel at lukke grundskoler og var meget mere liberal i forhold til offentlige forsamlinger (Bækkeskov, Rubin og Öberg, 2021). Tilsvarende beholdt ekspertmyndighederne i Sverige og fortrinsvis *Folkhälsomyndigheten* styringen af den svenske politik (Andersson, Aylott og Eriksson, 2022). Her var eksperter og viden altså sammenkoblede i politikken (dette førte dog ikke til et bedre epidemiologisk udfald i forhold til smittetal og dødelighed eller myndighedernes omdømme; jf. Coronakommissionen, 2022).

## Videnskabelighedens former og betydning

Den tidligste danske indsats for at begrænse COVID-smitten i samfundet er en illustrativ case på brugen af ekspertviden *uden om* eksperter. Den viser, at der kan være forskellige former for videnskabelighed, som indgår i udviklingen af offentlig politik, og at disse former ikke nødvendigvis er tæt sammenkoblede. Eksemplet belyser dermed også antagelser, som i politologien er gjort om videnskabens forhold til politiske processer i demokratier verden over.



**Videnskabelighed kan indgå i politiske processer på tre måder: At man skaber offentlig politik ved at benytte viden, videnskabelige metoder eller videnskabelige eksperter**

Tidligere introduceredes viden, metoder og eksperter som tre dimensioner af videnskabelighed i udviklingen af offentlig politik. Heri ligger også, at videnskabelighed kan indgå i politiske processer på tre måder: At man skaber offentlig politik ved at benytte viden, videnskabelige metoder *eller* videnskabelige eksperter. Det danske COVID-eksempel, beskrevet i foregående afsnit, lægger op til, at disse tre former ikke behøver at sameksistere. Empirisk er det muligt, at viden, metoder og eksperter sammenkædes som i det svenske eksempel eller adskilles mere som i det danske. Dette afsnit gennemgår forskellige litteraturer og begreber inden for politologi, som implicit omhandler forskellige former for videnskabelighed.

Følgende tabel opsætter de forskellige videnskabelighedsformer. Den begynder med beslutningslogikken, som hver form indebærer. Dernæst hvad det videnskabelige omdrejningspunkt er og eksempler på politologisk litteratur, som berører disse mekanismer. Til sidst giver tabellen et bud på, hvilke aktører i og omkring staten der bliver centrale for udviklingen af offentlig politik, når videnskabelighedsformen bliver politikens omdrejningspunkt. Som grundlinje starter tabellen med en simpel demokratisk repræsentationsmodel for, hvordan offentlig politik skabes.



Tabel 1. Former for videnskabelig indflydelse på offentlig politik

Grundmodel	Beslutningslogik	Videnskabeligt omdrejningspunkt	Eksempler på beslægtede litteraturer om offentlig politik	Centrale aktører
<i>Repræsentativ demokratisk politik</i>	Hvis 50 pct. eller flere iblandt befolkningens repræsentanter stemmer for, at man gør x, så gør vi x.			Folketing og regering
<i>Vidensbaseret politik</i>	Hvis vores gyldige teori forudsår, at x leder til det ønskede resultat y, så gør vi x.	Ideer Begreber Teorier Paradigmer	Policy instruments/ tools Policy diffusion/ transfer Policy ideas Knowledge utilization	Lærenemme generalister (feks. ministerier)
<i>Metodebaseret politik</i>	Hvis vores gyldige metode viser, at det ønskede udfald y er mest sandsynligt, når vi gør x, så gør vi x.	Eksperimenter Algoritmer Statistiske modeller Simulationer Systematiske reviews	Evidence-based policy-making Policy learning Behavioural public policy/ administration	Process-bestyrelser (feks. Behavioral Insight Teams)
<i>Ekspertbaseret politik</i>	Hvis eksperterne råder os til at gøre x, så gør vi x	Statsansatte eksperter Videnskabsfolk Professionelle organisationer og samfund Tænketanke Råd og nævn	Technocracy Autonomous agencies Epistemic communities Policy advisory systems Advocacy coalitions	Ekspertmyndigheder (feks. fagstyrelser)

### Vidensbaseret politik

Videnskabelighed i form af anvendelse af viden i udvikling af offentlig politik dækker over, at eksisterende og gyldig teori ligger til grund for politik. En meget enkel teori kunne være, at man formindsker smittespredning i en epidemi, hvis man lukker grundskoler. Den afledte politik i en epidemi er at lukke grundskolerne med sigte på at hindre smittespredning. Beslutningslogikken følger heraf: hvis y er eftertragtet (f.eks. mindre smittespredning), og teorien forudsår, at x leder til y (luk grundskoler for at mindske smittespredning), så gør vi x (lukker skolerne).

Nylig litteratur inden for offentlig politisk forskning peger på, at vidensbaseret politik kan have flere varianter af eksisterende viden som omdrejningspunkt. Her er studier af policyinstrumenter eller -redskaber særlig tydelige omkring viden som en uafhængig faktor i skabelsen af politikker (Acciai og Capano, 2021; Bali, Capano og Ramesh, 2019; Howlett, Mukherjee og Woo, 2015). Opgørelser af *policyredskaber*, eller hvordan *værktøjskasser* er sammensat, er ikke entydige. Men fælles er opfattelsen af, at der eksisterer grader af uafhængighed mellem redskaber og aktører eller kontekster, hvor redskaber anvendes. Man kan se gennem udbredelsen (diffusionen) af policyredskaber, at disse kan tilpasses og på andre måder varieres mellem kontekster (Stone, 1999). Men ideerne og mekanismerne er genkendelige på tværs af tid og sted. For eksempel bruges vacciner af mange lande til at afbøde epidemier og rentestigninger til at bekæmpe inflation.

En del forskning har fokuseret på ideer mere generelt som uafhængige og upersonlige kræfter på linje med institutioner og andre strukturer, der indvirker på politik og samfund i mange sammenhænge (Béland 2009; Carstensen og Schmidt, 2016; Schmidt, 2008). Disse ideer behøver langt fra være ens på tværs af landegrænser (Campbell og Pedersen, 2014). Ligeledes er viden kendetegnet ved, at den skifter rykvist fremfor løbende (Kuhn, 1962). Dette gælder også for videnskabelige teorier, som anvendes til politikudvikling (Bækkeskov, 2016a; Hall, 1989; Janos, 1986). En vigtig kilde til ensretning er, at naturvidenskabeligt funderede paradigmer (f.eks. biologi og fysik) kan bruges som grundlag for politikker, og at naturen er ensformig og relevant på tværs af tid og sted (Dunlop, 2013; Haas, 1992). Redskaber og ideer til offentlige politikker kan altså udvikles ét sted og spredes, og de kan bruges, uden at bestemte subjektive interesser kontrollerer politikken (Weiss, 1979).

Videnskabelighed i form af viden lægger derfor op til, at enhver aktør i staten kan være videnskabelig. Videnskabelige eksperter kan være unødvendige for at forstå og gøre brug af et policyredskab. For eksempel kræves en ph.d. i epidemiologi ikke for at lære, at smittespredning mindskes ved at lukke skoler, forhindre forsamlings, isolere patienter og på anden vis mindske social kontakt inden for en befolkning. Gyldig viden kan principielt tilegnes og anvendes af alle, som evner at lære den.

### **Metodebaseret politik**

En anden videnskabelighed som kan danne grundlag for offentlig politik er videnskabelig metode. Offentlige myndigheder og beslutningstagere kan tilrettelægge en proces, som anvender videnskabelige tilgange for at afgøre tvivlsmaal om, hvad man skal gøre. Når omdrejningspunktet er en videnskabelig metode, og metoden viser, at udfald  $y$  er sandsynligt, når vi gør  $x$ , så gør vi  $x$ .

I offentlig politisk forskning har der siden 1990-erne været stor bevågenhed omkring videnskabelige metoder til afgørelser om, hvilke politikker man skal vælge. *Evidence-based policy-making* (EBPM) er en af betegnelserne for denne bevægelse (Bhatta, 2002; Locke, 2009; Sanderson, 2002). Grundideen i tilgangen er, at evidens skal styre beslutningerne. Det vil sige, at man skal indsamle og analysere empiri for at vise, at hvis man gør  $x$ , så får man et ønsket resultat  $y$ . Ved anvendelse af videnskabelige metoder opnår man med størst sikkerhed sådan evidens.

Principielt handler brugen af videnskabelige metoder som beslutningsmekanisme om, at politik afgøres med en teknisk og gennemskuelig proces. Eksperimenter (Randomised Controlled Trials – RCTer) og aggregeringer (systematiske reviews) af RCTer bliver fremhævet i EBPM som de ypperste tilgange til at lave offentlig politik. Men en videnskabelighed baseret på metoder rækker videre. Programmerede algoritmer, statistiske analyser, simulationer og mere kan benyttes. Kernen er, at ingen mennesker beslutter noget i den politiske afgørelse, og at målsætningen styrer midlet.

Særligt i Storbritannien og andre engelsksprogede politiske systemer har kombinationen af psykologiske og økonomiske metoder fået plads i offentlig politik i form af *Behavioural Insights Teams* (BITs). Kernen i BITs aktiviteter er eksplicit metodisk (Ball og Head 2021; Feitsma og Schillemans 2019). Man følger EBPMs forskrifter, idet man udfører psykologiske RCTer eller systematiske reviews for at afgøre, hvad der skal gøres politisk. Metodisk videnskabelighed skaber altså rum, hvor processpecialister som BITs kan blive centrale aktører i offentlig politik.

### **Ekspertbaseret politik**

Den tredje videnskabelighed, som kan danne grundlag for offentlig politik, er videnskabelige eksperter. Som tidligere beskrevet sætter mange demokratier lid til, at bestemte ekspertorganisationer eller videnskabsfolk giver bedre svar på, hvad man skal gøre politisk, end andre aktører kan. Fremfor at beslutningstagere anvender egen gyldig viden eller en videnskabelig proces, så kan de spørge eksperter. Beslutningslogikken for offentlig politik bliver altså: hvis eksperterne råder os til at gøre x, så gør vi x.

At henlægge beslutninger til eksperter og ekspertmyndigheder er velbevaret område for politologisk forskning (se feks. en nylig oversigt i Christensen, 2021). Studier af, hvordan eksperter bruges, og hvor godt (eller skidt) det virker, findes derfor i mange afskygninger. Max Weber advarede i begyndelsen af sidste århundrede politikere imod at lade bureaukratier styre sig selv. Her satte han fingeren på en klar spænding imellem lovbaseret viden (bureaukrati) og formel magt (politikere), idet han påpegede, at embedsværkets monopol på viden gjorde dem i stand til reelt at styre, hvad politikere besluttede (Weber, 1946).

Hvis viden altid har været en kilde til magt, så må man anerkende, at videnskabelighed er en mere direkte vej til vidensmagt end mange andre. Webers vidensmagthavere – altså embedsmænd og de bureaukratier, de bemande – er i mange sammenhænge underlegne i forhold til videnskabelige autoriteter, fordi de ikke besidder samme niveau af videnskabelig kompetence. Dermed kan andre aktører få adgang til beslutningsgange ved at italesætte deres information som videnskab. Spektret af udbydere af policy-relevant information går fra internationale organisationer over tænketanke og konsulenter til lobbyister, som kan påkalde sig videnskabelig autoritet i kraft af videnskabeligt personale og måske deciderede videnskabelige studier. Nutidens styrelser og ministerier ansætter også medarbejdere, der med stærkt belæg kan kaldes for videnskabelige eksperter, fordi de har videnskabelige uddannelser og karrierer samtidigt med deres formelle roller i offentlig styring. Når videnskabelighedens omdrejningspunkt bliver eksperter, skaber det rum til, at statens egne videnskabelige ekspertmyndigheder bliver de centrale aktører, såsom Nationalbanken, Sundhedsstyrelsen, Danmarks Statistik eller råd og nævn bestående af indkaldte eksperter.

## Sammenfatning – hvad betyder videnskabelighedsformen for udviklingen af offentlige politikker?

Demokratiske og videnskabsbaserede beslutningslogikker kan kædes sammen. Et folketingsflertal kan for eksempel beslutte sig for at spørge eksperter til råds, som med udgangspunkt i en vurdering af forskellige teorier og opsætning af videnskabelige metoder afgør, hvilken teori der har ret og er grundlag for bestemte handlinger. Men den foregående gennemgang viser, at forskellige videnskabeligheder fører til forskellige beslutningslogikker. Når det praktisk og analytisk viser sig, at disse beslutningslogikker kan isoleres eller helt adskilles, så skaber videnskabsformerne forskellige forudsætninger for offentlig politik. Hvad er den politiske virkning af disse forskelle?

En første pointe er, at selv hvor eksperter indtager en central rolle i udviklingen af offentlig politik, er det ikke ensbetydende med, at det alene er videnskabelighed, som kan siges at ligge til grund for beslutninger og handlinger. Organisationer såsom ministerier og styrelser har egeninteresser, og deres ansatte har egne ambitioner (feks. Dunleavy, 2014). Der er magtspil og magtkampe, som har indflydelse på, hvad også myndigheder foretager sig (Yesilkagit og van Thiel, 2008). Selv når organisationer og individer har stor videnskabelighed, forsvinder en sådan bureaukratisk politik ikke. For eksempel kan omdømme og tillidsforhold være vigtige hensyn i sig selv for sådanne myndigheder og forudsætninger for deres indflydelse (Carpenter og Krause, 2012; Maor og Sulitzeanu-Kenan, 2013). Måske kan der findes eksempler, hvor det alene er gyldige teories forudsigelser eller brugen af en bestemt videnskabelig metode, som forklarer, hvordan videnskabelige eksperter og ekspertmyndigheder nåede frem til bestemte beslutninger, handlinger eller råd. Men dette ville i så fald være en bemærkelsesværdig undtagelse (Jasanoff, 1987; her er det vigtigt at understrege, at politikere og bureaukratier kan have egne politiske motivationer for at overlade formulering af politik til eksperter, såsom at unddrage sig skyld for fejltagelser; feks. Hood, 2010).

At der også findes former for videnskabeligheder, som indgår i politiske beslutningsprocesser *uden om* eksperter, betyder imidlertid ikke, at sådanne råd, handlinger eller beslutninger er afpolitiserede. Der sker blot en forskydning af politik (Weiss, 1995). Empirisk politologisk forskning har vist, at man ikke undslipper politik ved at sætte lid til eksperimentelle eller andre tekniske metoder for at vælge sine politikker (feks. Cairney, 2016; Head, 2008). Udmøntningen af evidensskabende metoder favoriserer bestemte subjektive interesser og værdier. Når man for eksempel styrer efter en model, som beregner, hvilken iblandt alternative politikker der bedst formindsker dødelighed i en befolkning, så har man tilsidesat andre samfundsværdier end mindskelse af dødeligheden.

Dertil skal man lægge, at forskellige »lægmands« aktører kan få centrale roller afhængig af, hvilke videnskabsmodeller som er i spil (Keller, 2009). Når viden er i centrum frem for eksperter, opstår muligheder for, at regeringsledere og

generalister i embedsværket kan bruge egen tilegnet viden til at styre politikken. Adskillelsen mellem viden og eksperter giver altså mulighed for andre magtforhold, end hvis viden og eksperter sammenkædes. I det beskrevne eksempel kunne Statsministeriet og Justitsministeriet i februar 2020 gennem dette greb overtage kontrol med COVID-politikken fra SST og SSI. Videnskabelige metoder giver tilsvarende magtmuligheder for aktører, som med belæg kan siges at forstå proces design og styring. BITs er eksempler i nogle politikområder.

En sidste pointe er at være opmærksom på risici ved at anvende forskellige videnskabeligheder. En mulig ulempe ved afkobling imellem eksperter og viden – som den i det danske eksempel – er politisk overforenkling. Kigger man nærmere på pandemibekæmpelsens forsigtighedstilgang og proportionalitetstilgangen kan der være forskel i graden af *kognitiv* kompleksitet. Danmark gjorde alt på en gang, snævert rettet imod bestemte og let forståelige epidemiologiske parametre. Proportionalitet som udmøntet i Sverige indebar nuanceret brug af interventioner og et bredt perspektiv på, hvilke samfundsfølgevirkninger mulige interventioner ville have. Nuancering og bredde er mere kognitivt krævende i forhold til viden om epidemiologi og beregninger af effekter. Her er eksperter som dem i folkesundhedsmyndigheder veludrustede i forhold til generalister i ministerier og ledende poster. Totalløsninger såsom »vi gør det hele« eller »vi gør ingenting« er mere kognitivt tilgængelige end nuancer og graderinger, når forståelse og viden er overfladiske. Erfaringen antyder altså, at brug af viden uden om eksperter i offentlig politik kan begrænse graden af politikken kompleksitet. Sådanne risici bør være genstand for fremtidige undersøgelser af videnskabelighed i offentlig politik.

## Referencer

- Acciai, Claudia og Giliberto Capano (2021), »Policy Instruments at Work: A Meta-Analysis of Their Applications,« *Public Administration* 99(1): 118–36.
- Andersson, Staffan, Nicholas Aylott og Johan Eriksson (2022), »Democracy and Technocracy in Sweden's Experience of the COVID-19 Pandemic,« *Frontiers in Political Science*, 4: 1–13.
- Bækkeskov, Erik (2016a), »Explaining Science-Led Policy-Making: Pandemic Deaths, Epistemic Deliberation and Ideational Trajectories,« *Policy Sciences*, 49(4): 395–419.
- Bækkeskov, Erik (2016b), »Same Threat, Different Responses: Experts Steering Politicians and Stakeholders in 2009 H1N1 Vaccination Policy-Making,« *Public Administration*, 94(2): 299–315.
- Bækkeskov, Erik, Olivier Rubin og Per Ola Öberg (2021), »Monotonous or Pluralistic Public Discourse? Reason-Giving and Dissent in Denmark's and Sweden's Early 2020 COVID-19 Responses,« *Journal of European Public Policy* 28(8): 1321–43.
- Baldwin, Peter (2005), *Disease and Democracy: The Industrialized World Faces AIDS*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Bali, Azad Singh, Giliberto Capano og M. Ramesh (2019), »Anticipating and Designing for Policy Effectiveness,« *Policy and Society*, 38(1): 1–13.
- Ball, Sarah og Brian W. Head (2021), »Behavioural Insights Teams in Practice: Nudge Missions and Methods on Trial,« *Policy and Politics*, 49(1): 105–20.
- Béland, Daniel (2009), »Ideas, Institutions, and Policy Change,« *Journal of European Public Policy*, 16(5): 701–18.
- Bhatta, Gambhir (2002), »Evidence-Based Analysis and the Work of Policy Shops,« *Australian Journal of Public Administration*, 61(3): 98–105.

- Cairney, Paul (2016), *The Politics of Evidence-Based Policy Making*, London: Palgrave MacMillan.
- Campbell, John L. og Ove K. Pedersen (2014), *The National Origins of Policy Ideas: Knowledge Regimes in the United States, France, Germany, and Denmark*, Princeton: Princeton University Press.
- Carpenter, Daniel P. og George A. Krause (2012), »Reputation and Public Administration,« *Public Administration Review*, 72(1): 26–32.
- Carstensen, Martin B. og Vivien A. Schmidt (2016), »Power through, over and in Ideas: Conceptualizing Ideational Power in Discursive Institutionalism,« *Journal of European Public Policy*, 23(3): 318–37.
- Christensen, Johan (2021), »Expert Knowledge and Policymaking: A Multi-Disciplinary Research Agenda,« *Policy and Politics*, 49(3): 455–71.
- Christensen, Jørgen G. et al. (2021), *Håndteringen Af Covid-19 i Foråret 2020*, Copenhagen. <https://www.ft.dk/-/media/sites/ft/pdf/publikationer/haandtering-af-covid19-foraar-2020.ashx>.
- Christensen, Tom og Per Lægveid (2022), »Scientization Under Pressure—The Problematic Role of Expert Bodies During the Handling of the COVID-19 Pandemic,« *Public Organization Review*, 22: 291–307.
- Coronakommissionen (2022), *Sverige under Pandemin: Slutbetänkande Av Coronakommissionen*, Stockholm, <https://coronakommissionen.com/publikationer/slutbetankande-sou-2022-10/>.
- Cronert, Axel (2022), »Precaution and Proportionality in Pandemic Politics: Democracy, State Capacity, and COVID-19-Related School Closures around the World,« *Journal of Public Policy*: 1–25.
- Dunleavy, Patrick (2014), *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*, London: Routledge.
- Dunlop, Claire A. (2013), »Epistemic Communities,« i Eduardo Araral et al. red., *Routledge Handbook of Public Policy*, Oxon and New York: Routledge, pp. 229–43.
- Feitsma, Joram og Thomas Schillemans (2019), »Behaviour Experts in Government: From Newcomers to Professionals?« i *Handbook of Behavioural Change and Public Policy*, Edward Elgar Publishing, pp. 122–37.
- Haas, Peter M (1992), »Epistemic Communities and International Policy Coordination,« *International Organization*, 46(1): 1–35.
- Hall, Peter A. (1989), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Head, Brian W. (2008), »Three Lenses of Evidence-Based Policy,« *Australian Journal of Public Administration*, 67(1): 1–11.
- Hodges, Ron et al. (2022), »The Role of Scientific Expertise in COVID-19 Policy-Making: Evidence from Four European Countries,« *Public Organization Review*, 22: 249–67.
- Hood, Christopher (2010), *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*, Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Howlett, Michael, Ishani Mukherjee og Jun Jie Woo (2015), »From Tools to Toolkits in Policy Design Studies: The New Design Orientation towards Policy Formulation Research,« *Policy and Politics*, 43(2): 291–311.
- Janos, Andrew C. (1986), *Politics and Paradigms: Changing Theories of Change in Social Science*, Stanford: Stanford University Press.
- Jasanoff, Sheila S. (1987), »Contested Boundaries in Policy-Relevant Science,« *Social Studies of Science*, 17(2): 195–230.
- Keller, Ann C. (2009), *Science in Environmental Policy: The Politics of Objective Advice*, MIT Press.
- Kuhn, Thomas S. (1962), *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago: University of Chicago Press.
- Locke, William (2009), »Reconnecting the Research-Policy-Practice Nexus in Higher Education: 'Evidence-Based Policy' in Practice in National and International Contexts,« *Higher Education Policy*, 22: 119–40.
- Maor, Moshe og Raanan Sulitzeanu-Kenan (2013), »The Effect of Salient Reputational Threats on the Pace of FDA Enforcement,« *Governance*, 26(1): 31–61.
- Radaelli, Claudio M. (1995), »The Role of Knowledge in the Policy Process,« *Journal of European Public Policy*, 2(2): 159–83.
- Ritchie, Hannah et al. (2020), »Containment and Health Index.« <https://ourworldindata.org/covid-stringency-index> (June 10).
- Rubin, Olivier, Nicole A. Errett, Ross Upshur og Erik Bækkeskov (2021), »The Challenges Facing Evidence-Based Decision Making in the Initial Response to COVID-19,« *Scandinavian Journal of Public Health*, 49(7): 790–96.
- Sanderson, Ian (2002), »Evaluation, Policy Learning and Evidence-Based Policy Making,« *Evaluation*, 80(1): 1–22.
- Schmidt, Vivien A. (2008), »Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse,« *Annual Review of Political Science*, 11(1): 303–26.
- Stone, Diane (1999), »Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines,« *Politics*, 19(1): 51–9.
- Weber, Max (1946), »Politics as Vocation,« *Max Weber: Essays in Sociology*, pp. 77–128.
- Weiss, Carol. (1979), »The Many Meanings of Research Utilization,« *Public Administration Review*, 39(5): 426–31.
- Weiss, Carol (1995), »The Four 'I's' of School Reform: How Interests, Ideology, Information, and Institutions Affect Teachers and Principals,« *Harvard Educational Review*, 65(4): 571–92.
- Yesilkagit, Kutsal og Sandra van Thiel (2008), »Political Influence and Bureaucratic Autonomy,« *Public Organization Review*, 8(2): 137–53.

# Værdiskabelse gennem forsknings- og innovationspartnerskaber – hvad skal der til?

Temanummer: Når viden skaber forandring

*På basis af erfaringerne med Innovationsfondens Grand Solutions program for forsknings- og innovationspartnerskaber opstiller artiklen en række meget lavpraktiske forhold og spørgsmål, som partnere skal overveje og have en plan for med henblik på at sikre partnerskabets værdiskabelse. Artiklen ser på succesfaktorer i forsknings- og innovationspartnerskaber i et "før-under-efter" perspektiv. Arbejdet med*

*at forberede, modne og følge op på partnerskabsprojekter er mindst lige så vigtigt for værdiskabelsen som det arbejde, der foregår i selve partnerskabet. Nogle af rådene kan forekomme intuitive, og måske endda banale, men erfaringer viser, at elementerne ofte ikke behandles i tilstrækkelig dybde eller på det rette tidspunkt i partnerskabet.*

## ANNEMARIE MUNK RIIS

Cand. polit, ph.d.,  
Direktør (konstitueret)  
i Innovationsfonden,  
annemarie.riis@innofond.dk

Den danske konkurrencekraft og velstand er afhængig af høj produktivitet og innovation af nye løsninger. Dertil kommer, at den grønne omstilling, det øgede antal af ældre i samfundet, biodiversitetskrisen og andre meget store og komplekse samfundsmæssige udfordringer betyder, at der for alvor tænkes nyt – og det i et hidtil uset tempo. Problemerne er komplekse og kalder på forskning og innovation med involvering af mange forskellige fagligheder og typer af partnere.

Forsknings- og innovationspartnerskaber mellem virksomheder, universiteter, godkendte teknologiske serviceinstitutter (GTS) og offentlige myndigheder er derfor et vigtigt redskab til at bane vejen for at løse samfundets store udfordringer. Men hvad kendetegner egentlig et værdiskabende forsknings- og innovationspartnerskab? Hvad fortæller erfaringerne fra Innovationsfonden os om de vigtigste ingredienser, når man skal opbygge og arbejde i et partnerskab, der skal skabe innovation og nye løsninger ud af forskning? Det er noget af det, denne artikel søger at give et bud på. Artiklen er en refleksion over, hvad der helt lavpraktisk skal til for, at partnerskaber i sidste ende lykkes med deres mission, baseret på erfaringer primært fra Innovationsfondens Grand Solutions program for større forsknings- og innovationspartnerskaber.



Artiklen er en refleksion over, hvad der helt lavpraktisk skal til for, at partnerskaber i sidste ende lykkes med deres mission, baseret på erfaringer primært fra Innovationsfondens Grand Solutions program for større forsknings- og innovationspartnerskaber

Begrebet partnerskab bruges om mange forskellige fænomener inden for forskning og innovation: udbudsmodellen offentlige-private innovationspart-

nerskaber (OPI), klimapartnerskaber, partnerskaber om uddannelse, samfundspartnerskaber, strategiske partnerskaber, etc. Denne artikel fokuserer på partnerskaber forstået som formelle, kontraktbaserede forsknings- og innovations Samarbejder, hvor offentlige og private parter går sammen om at finansiere og gennemføre fælles innovationsprojekter, som det er tilfældet i Grand Solutions programmet.

## Innovationsfondens Grand Solutions partnerskabsprogram

Gennem årene er der i Danmark prøvet kræfter med mange forskellige typer af offentlige partnerskabsprogrammer med fokus på innovation. Fælles for dem er, at de har ønsket at bygge bro mellem forskere, virksomheder og organisationer med henblik på sammen at opbygge ny viden – og at få forskningen ud at leve i samfundet. Nogle partnerskaber har mange partnere og danner en paraply for en række projekter (f.eks. MADE, DIREC, samfundspartner-skaberne INNO+). Andre partnerskaber er mindre og mere fokuserede på et enkelt projekt med ønske om at generere specifik viden, løse erkendte problemer, afprøve lovende materialer eller udvikle nye teknologiske løsninger.

Gennem Grand Solutions programmet investerer Innovationsfonden i politisk prioriterede områder ved at investere i ambitiøse forsknings- og innovationsprojekter, der kan skabe nye, konkrete løsninger på vigtige samfundsudfordringer og øget vækst og beskæftigelse i Danmark. Grand Solutions projekter har typisk en høj risikoprofil og fokus på ambitiøse resultater med høj værdiskabelse, hvad enten det er i form af ny viden, forbedrede og/eller nye processer, systemer, forretningsmodeller eller produkter. Grand Solutions programmet søges af større og mindre partnerskaber, der typisk tæller mindst en videregående uddannelsesinstitution og en virksomhed. Men samarbejdet kan også involvere GTS-institutter som Teknologisk Institut, Force Technology, DHI mv., sektorforskningsinstitutioner, offentlige myndigheder, sygehuse samt andre relevante institutioner. Det er også muligt at have internationale partnere med. Innovationsfondens finansiering skal ikke betales tilbage, og bevillingen går til at medfinansiere op til 75 pct. af partnerskabets projektudgifter til f.eks. løn, udstyr, øvrige projektomkostninger, eksterne ydelser, etc. Projekterne løber et til fem år, og den gennemsnitlige bevilling fra Innovationsfonden er på 15 mio. kr. I modsætning til andre investorer kan eller skal Innovationsfondens resultater ikke nødvendigvis aflæses i antallet af akademiske artikler, aktiekurser eller årsregnskaber. Innovationsfondens resultater kan lige såvel aflæses i sociale velfærdsforbedringer, øget velstand eller reduktion i CO<sub>2</sub>-udledning.

Innovationsfondens budget afsættes på de årlige finanslove, og midlerne går primært til partnerskaber inden for grøn omstilling, sundhed og nye teknologier. Innovationsfonden indgår ikke selv i projekterne, men følger projekterne tæt med henblik på at sikre, at milepæle følges og justeres efter behov.



**CO2Fix**

Et af de Grand Solution projekter, Innovationsfonden har investeret i, er CO<sub>2</sub>Fix, som går ud på at udvikle en metode til at fange CO<sub>2</sub> i danske skorstene og omdanne gassen til fast materiale – nemlig sten. Projektet har stort potentiale, fordi selv små virksomheder i fremtiden vil kunne binde og fange deres CO<sub>2</sub> på en sikker, billig og effektiv måde. Parterne består af DTU Fysik, Rockwool International, ARGO (Energitårnet) Roskilde og IBF (producent af betonprodukter). Projektet har et samlet budget på 26 mio. kr., hvoraf Innovationsfonden har investeret 14,5 mio. kr., og det bliver afsluttet i 2024.

**CETEC**

CETEC (Circular Economy for Thermostes Epoxy Composites) er et andet igangværende Grand Solution projekt, som Innovationsfonden har investeret 10,5 mio. kr. i. Projektet er et samarbejde mellem Vestas, Teknologisk Institut, Olin (verdens største producent af epoxy) og Aarhus Universitet. Projektet er en fortsættelse af DreamWind, som Innovationsfonden også investerede i, og som har som mål at udvikle en teknologi, der kan genskabe plastikkomponenter i deres oprindelige form. Plastik er en af hovedbestanddelene i vindmøllevinger, og i 2030 forventer Vestas at kunne sende den første vindmølle med 100 pct. genanvendelige vinger ud i verden. Også dette projekt har stort potentiale, fordi teknologien kan benyttes af andre brancher – bl.a. skibs- og bilindustrien.

**Hvad skal der til for at lykkes med innovation i partnerskaber?**

Ser vi på erfaringerne fra Grand Solutions, er det tydeligt, at der ikke findes en endegyldig opskrift på det perfekte partnerskab. Partnerskaber varierer og afhænger af, hvilke mål og udfordringer der forfølges, typen af partnere, projektets størrelse og kompleksitet etc. Dermed er der også betydelige variationer i de vigtigste årsager til partnerskabers succes.

Helt overordnet har analyser dog peget på, at det hjælper værdiskabelsen på vej, hvis partnerne tidligere har samarbejdet. Ligesom med meget andet gør øvelse mester og parter, der har samarbejdet før og opbygget stor gensidig tillid, har lettere ved at lykkes. For mange virksomheder, videninstitutioner, GTS'er, kommuner etc. er partnerskaber om forskning og innovation en naturlig del af hverdagen, mens små og mellemstore virksomheder stadig har mange barrierer ift. at arbejde i større forskningspartnerskaber. Andre succesfaktorer er, om de deltagende virksomheder er vant til at arbejde med forskning og udvikling, om forskningskvaliteten er høj (hos universitetspartnere), om der er geografisk nærhed mellem parterne, og om partnerskabets projekter har professionel snarere end ad hoc ledelse af samarbejdet (DEA, 2016).



Arbejdet med at forberede, modne og følge op på partnerskabsprojekter er mindst lige så vigtigt for værdiskabelsen, som det arbejde, der foregår i selve partnerskabet

Man kan med fordel se på succesfaktorer i forsknings- og innovationspartnerskaber i et »før-under-efter« perspektiv. Arbejdet med at forberede, modne og følge op på partnerskabsprojekter er mindst lige så vigtigt for værdiskabelsen, som det arbejde, der foregår i selve partnerskabet. Nogle af rådene kan forekomme intuitive, og måske endda banale, men erfaringer viser, at elementerne ofte ikke behandles i tilstrækkelig dybde eller på det rette tidspunkt i partnerskabet.

### »Før«-fasen

Denne fase omhandler partnerskabsprojektets oprindelse og etablering. Konkret kan følgende (af mange) succesparametre fremhæves:

*Problemet sætter holdet.* Succesfulde partnerskabsprojekter tager i langt de fleste tilfælde udgangspunkt i et problem – ikke i en partnerskabskreds. Problemet kan være mere eller mindre konkret, men initiativtagerne bør være enige i problemet og på baggrund heraf vælge partnerkredsen. Der vil i nogle tilfælde være behov for en stærk tværfaglighed og dermed behov for partnere med f.eks. både teknologiske, adfærdsmæssige og samfundsmæssige kompetencer. Der skal med andre ord findes det rette match mellem udfordringen, virksomheder, ideer og fagmiljøer. Matchmaking handler både om at identificere videnpartnere på et højt fagligt niveau og personer, der formår at sætte sig ind i problemet og kan se det fra både virksomhedernes og forskernes vinkel. Det er sjældent, at partnerne ønsker at bidrage på samme niveau, men alle skal yde et relevant og væsentligt bidrag til det fælles mål, ellers er der risiko for samarbejdsproblemer og manglende fremdrift.

*Forventningsafstemning, klare slutmål og succeskriterier for partnerskabsprojektet.* Alle parter skal være enige om det egentlige fælles overordnede mål med projektet, og hvilke konkrete resultater de ønsker at stå med, når projektet er ovre. Parterne vil næsten altid have forskellige ønsker – virksomhederne jagter nye produkter og markedsandele – på kort eller langt sigt – universitetsforskere ønsker bl.a., at samarbejdet bidrager positivt til kvaliteten af deres forskning og undervisning. Men det fælles mål skal være klart. Allerede i dette stadie bør partnerne overveje, hvad de ønsker at stille op med resultaterne af projektet. Ikke mindst da arbejdet sjældent er færdigt, når partnerskabet er ved vejs ende (se mere nedenfor).

*Målbare stop/go milepæle.* Der skal opstilles konkrete delleverancer. Præcise, målbare milepæle undervejs i partnerskabsprojektet er forudsætningen for, at projektledelsen løbende kan vurdere status og eventuelt beslutte nødvendige justeringer i forhold til de uforudsete udviklinger, som altid opstår i innovationsprocesser. Delleverancer er også vigtige, fordi resultater på kort sigt er motiverende for det videre arbejde i partnerskabet. Milepæle kan også være af såkaldt stop/go karakter. Lykkes det ikke at nå en afgørende milepæl, bør man i visse tilfælde overveje at stoppe projektet.

*Klarhed over værdien af partnerskabsprojektet.* Forsknings- og innovationspartnerskaber under Grand Solutions har til formål at skabe værdi – enten økonomisk eller samfundsmæssigt, hvilket ofte er to sider af samme sag. I Grand Solutions programmet er det et krav, at denne værdi kvantificeres i form af økonomisk værdi, CO<sub>2</sub> reduktion, øget biodiversitet, længere levetid, øget beskæftigelse, besparelser på offentlige budgetter, offentlig accept etc. Partnerskabet bør være enig om den økonomiske værdi og lave klare aftaler om, hvordan ejerskabet til de forventede resultater fordeles mellem samarbejdsparterne (IPR, etc.).

*Klarhed om organiseringen af partnerskabsprojektet.* Der ligger mange vigtige overvejelser i, hvordan et partnerskab organiseres og ledes. Styregruppen bør bestå af personer med ledelses- og beslutningskompetence. Styregruppen skal kunne træffe afgørelse om at øge engagementet, omfordele bevillingerne og måske at stoppe projektet.



**En kortlægning foretaget af Danmarks Statistik i 2021 viste, at kun 7,2 procent af virksomhederne i Danmark har haft et samarbejde med et universitet. Tilsvarende er der mange forskere på universiteter, der ikke har erfaringer med at samarbejde med virksomheder**

»Før«-fasen stiller også krav til økosystemet. De optimale partnerskaber finder ikke altid sig selv, så det skal sikres, at flest mulige virksomheder, forskere og organisationer får øjnene op for partnerskaber om forskning og innovation, hvad det kræver, og hvordan man kan sammensætte finansieringen. I Danmark spiller bl.a. de 13 nationale klyngeorganisationer en vigtig rolle især i at understøtte små og mellemstore virksomheders deltagelse i partnerskaber. En kortlægning foretaget af Danmarks Statistik i 2021 viste, at kun 7,2 procent af virksomhederne i Danmark har haft et samarbejde med et universitet. Tilsvarende er der mange forskere på universiteter, der ikke har erfaringer med at samarbejde med virksomheder. Videninstitutionerne har derfor også en opgave i at skabe incitamenter til, at forskere kan indgå i partnerskaber med organisationer uden for forskningsmiljøerne, at arbejde problemorienteret på tværs af fagligheder samt opbygge kompetencerne til at opsøge, opbygge og deltage i partnerskabsprojekter.

#### **»Under«-fasen**

Denne fase handler om partnerskabsprojektets gennemførelse herunder de aktiviteter, som projektet består af.

*Løbende forventningsafstemning.* Forventningsafstemning mellem partnerne skal fortsætte undervejs i partnerskabets arbejde. Udviklingen bærer ofte projekter i nye retninger, og projektlederen skal løbende have fingeren på pulsen ift. partnernes forventninger og kan ikke forvente, at alle partnere er

tilstrækkeligt bevidste eller afklarede om egne forventninger. Udfordringen er at skabe en fælles interesse i projektets samlede produkt og samtidig give plads til projektdeltageres særskilte mål. Partnerskabet falder fra hinanden, hvis hver deltager alene kører sit eget projekt.

*Sikre engagement og motivation hos alle partnere.* Projektlederen skal være opmærksom på, hvilke partnerorganisationer der umiddelbart prioriterer projektet højt, og hvilke parter som kræver ekstra opmærksomhed og motivation for at bidrage. Som i alt andet projektarbejde er evnen til at sikre engagement og motivation hos alle parter en vigtig nøgle til succes, og der findes mange gode eksempler på, hvordan det ret praktisk kan ske. Og så ligger der en stor opgave for projektlederen i at sikre, at deltagerne sætter partnerskabets interesser over egne interesser.

*Agil og engageret projektledelse.* Det er afgørende, at partnerskabet – især hos projektledelsen – ikke alene har specialistkompetencer inden for partnerskabets projekt, men også stærke kompetencer inden for innovationsledelse. Her er både »innovation« og »ledelse« afgørende. Den rette projektleder har bl.a. erfaring med innovationsprocesser, en god forståelse og respekt for de forskellige interesser i partnerskabet og formår at sætte rammerne for de gode relationer mellem samarbejdspartnerne. Projektlederen kan komme fra en virksomhed eller en videninstitution. Hvad der fungerer bedst afhænger af projektets karakter. Under alle omstændigheder skal projektledelsen have evnen – og mandatet – til at reagere og tilpasse projektets forhold til uforudsete problemer og muligheder, der opstår undervejs. Hvis alle oprindelige milepæle bliver overholdt, har det som regel ikke været et ambitiøst innovationsprojekt, og det ses da også ret sjældent. Verden ændrer sig på fire-fem år. Så øvelsen ligger i at balancere mellem at arbejde mod klare mål og sikre fremdrift i projektet men samtidig foretage justeringer og i visse tilfælde ændre kurs.

*Løbende operationalisering af viden.* En stor del af værdien i partnerskaber skabes gennem mere uformel videnuveksling, og det kræver åbenhed mellem deltagerne. Partnere, som er dybt forankrede i deres fagdisciplin, skal have incitamenterne til og lære at dele, udnytte og give sparring på halve ideer, mens de stadig er under udvikling. Der skal skabes tillid til, at partnerskabet er et forum, hvor man kan vende de umiddelbare og umodne ideer. Der er gode eksempler på, at det skaber energi og fremdrift i partnerskabet at afprøve forskningsbaserede resultater eller teknologier i konkrete brugsscener. Tidlig inddragelse af slutbrugerne, f.eks. i referencegrupper og brugerpaneler, kan bidrage til at skærpe projektets problemstilling(er), målrette udviklingen i projektet og være afgørende i forhold til at skabe radikalt nye og innovative løsninger.

### **»Efter«-fasen**

Endelig handler denne fase om opfølgningen på partnerskabsprojekter og partnerskabets resultater.

*Hvad er næste skridt?* Partnerskaber kan med fordel i god tid inden afslutningen beskæftige sig med, hvordan virksomheder, forskere og andre partnere vil arbejde videre med resultaterne. Herunder hvor finansieringen skal komme fra. Grand Solutions projekter inden for grøn omstilling kan f.eks. overveje at søge Udviklings- og Demonstrationsprogrammerne (EUDP, MUDP, GUDP), hvis det er et naturligt næste skridt. I andre tilfælde vil Vækstfonden eller private investorer være en vej frem. Deltagelse i Grand Solutions partnerskaber viser sig også ofte at være et springbræt til, at partnerne får appetit på at deltage i internationale partnerskaber f.eks. gennem Horizon eller Eurostars. De store forskelle fra partnerskab til partnerskab ift., hvor tæt de er på kommercialisering/implementering i samfundet, betyder, at implementerings- og værdiskabelsesindsatsen har meget forskellig karakter og forløb, så det er svært at generalisere. Uanset hvor langt partnerskabet er kommet på den lange innovationsrejse, er det afgørende, at virksomheder eller offentlige partnere har en plan for, hvordan de alene – eller sammen med forskerne – vil omsætte og anvende den nyopbyggede viden.

*Sikre kompetencer til eventuelle næste skridt.* Mange virksomheder og organisationer, som har deltaget i partnerskaber, mangler kompetencerne in-house til implementeringsfasen (REG LAB, 2017). Erfaringerne viser, at virksomheder, der ikke selv har de nødvendige forudsætninger og kompetencer, har opnået succes via fortsat brug af – og sparring med – videnpartnere. F.eks. ved at virksomheden har fået støtte til trinvist at tage ny viden i brug og har brugt forskerne til fortsat problemløsning.

*Tilpasning af organisation og kompetencer.* Erfaringen fra Grand Solutions viser, at virksomhederne efter et partnerskabsprojekt har måttet foretage tilpasninger i organisationen eller har ansat medarbejdere med nye kompetencer, for at implementeringen ikke er strandet. Her gælder det, at jo mere nyskabende og radikale løsninger er for virksomheden, desto større er behovet for tilpasninger i »efter«-fasen (REG LAB, 2017).

*Næste fase for partnerskabet.* Det ses ofte, at partnerskabet holder sammen – evt. med nye partnere – og igangsætter nye projekter. Enten for at bygge videre på det oprindelige projekt eller med helt nye ideer. Det er ret tydeligt at observere, at partnerskaber over tid bliver mere strukturerede og professionelle.

*Erfaringsopsamling – også på proces.* Projektledere i partnerskaber gør sig erfaringer fra projekt til projekt. Der ligger et vigtigt arbejde i at samle op på erfaringerne med forsknings- og innovationspartnerskaber og få integreret det bredt hos partnerne for dermed at styrke organisationens evne til innovation.

### **Missionsdrevne partnerskaber stiller nye krav**

I 2020 vedtog regeringen Danmarks første grønne forskningsstrategi. Strategien indeholder fire konkrete forsknings- og innovationsmissioner inden for fangst og lagring eller anvendelse af CO<sub>2</sub> (Carbon capture), grønne brænd-

stoffer til transport og industri (Power-to-X), klima- og miljøvenligt landbrug og fødevareproduktion og genanvendelse og reduktion af plastaffald.

Missionerne skal løses af grønne partnerskaber, der skal samle forskning, erhvervsliv og myndigheder om en langsigtet og strategisk indsats. Målet er, at teknologierne kommer ud og styrker dansk erhvervslivs grønne førerposition og fører til konkrete reduktioner i de danske drivhusgasudledninger. Grønne missionsdrevne partnerskaber er et nyt virkemiddel i Innovationsfonden til at løfte det formål. Den missionsdrevne tankegang stiller nye krav til Innovationsfondens udformning af udbud og opfølgning på partnerskaber, til økosystemet og til de valgte partnerskaber. Mange af de ovenstående gode råd og principper vil kunne skabe værdi i de missionsdrevne partnerskaber, men der er samtidigt også brug for helt andre værktøjer. Der skal laves fælles roadmap og enkeltprojekter skal tænkes ind i en portefølje, tidsperspektivet er længere – men der er brug for hastighed, partnerskabsdeltagerne skal i højere grad kunne tilsidesætte egne interesser, der skal hentes finansiering fra mange kilder bl.a. de private fonde og EU, der skal tænkes på tværs af missioner osv.

## Referencer

- DEA (2016), *Hvad ligger under overfladen? En gennemgang af litteraturen om samarbejde mellem den offentlige forskning og private virksomheder.*
- DI og DEA (2014), *Fra forskning til innovation – om virksomheders brug af erhvervsrettede forsknings- og innovationsordninger.*
- Innovationsfonden og DEA (2017), *Forsknings- og innovationsprojekter. Nødvendige spørgsmål til det gode samarbejde.*
- REG LAB (2017), *Videnbroer til vækst. Veje til succesfuldt vidensamarbejde – erfaringer fra 50 good practice cases.*

# Veje til et styrket forsknings samarbejde med kommuner – mens vi venter på ligeværdige forskning-praksis partnerskaber

Temanummer: Når viden skaber forandring

Der er brug for mere forskningsbaseret viden til udvikling af sundhedsopgaverne i kommunerne. Tæt samarbejde mellem forskning og praksis er en forudsætning for udvikling af forskningsspørgsmål og forskningsdesign, der kan skabe viden, der er potentielt anvendelig for kommunens praksis. Erfaringer fra hidtidigt samarbejde viser, at forskere med begrænset kendskab til praksis har svært ved at vurdere relevansen af forskningen og finder det vanskeligt at finde den rette indgang til samarbejdet

med praktikere i f.eks. kommuner. På den anden side mangler kommunerne kompetencer til forståelse af betingelser for vidensproduktion og vil derfor blandt andet ikke have indsigt i betydningen af at ændre i praksis undervejs i projektforløbet, ligesom de ofte vil efterspørge resultater, før det er muligt. Forsknings-samarbejdet kan styrkes med etablering af lokale brobyggere og en national forskningsstøttefunktion, der kan understøtte ligeværdige partnerskaber.

*If we want more research-based practice, we need more practice-based research (Lawrence W. Green, 2008).*

Danske kommuner får stadig flere og mere komplekse opgaver på forebyggelses- og sundhedsområdet. Det skyldes ikke mindst, at der i Danmark som i mange andre lande sker en opgavebevægelse fra det højt specialiserede sundhedsvæsen på hospitalerne til det kommunale sundhedsvæsen. Flere patienter behandles ambulante og patienter, der indlægges, udskrives hurtigere og har behov for intensiv pleje og behandling i eget hjem eller i særlige kommunale midlertidige pladser. Samtidig ser vi en demografisk udvikling med flere ældre, hvilket betyder flere med aldersbetingede og kroniske sygdomme og færre til at varetage sundheds- og plejeopgaverne. Udviklingen øger behovet for forskningsbaseret viden som grundlag for kvalitetssikring og udvikling af indsatser i de kommunale sundhedsopgaver (KL, 2014).

Kommunerne har ikke selvstændig forskningsforpligtelse, men skal jf. sundhedsloven bidrage til forskning, der udspringer af universiteter og øvrige forskningsinstitutioner, professionshøjskoler og regioner (Sundhedsstyrelsen, 2021). Der findes ikke i Danmark forsknings- og vidensinstitutioner, der specifikt har de kommunale sundhedsopgaver som forskningsfelt, og der er få miljøer med indgående kendskab til og forskningserfaringer på området. Det skyldes formentligt, at det i modsætning til f.eks. dagtilbud- og skoleområdet er relativt nyt, at kommunerne varetager så betydelige dele af de samlede

**TINE CURTIS**  
Forskningschef,  
Aalborg Kommune,  
Leder af Center for  
Forebyggelse i praksis, KL,  
Adjungeret professor  
Aalborg Universitet og  
Syddansk Universitet,  
tine.curtis@aalborg.dk

sundhedsopgaver. For at styrke den del af forskningen, der er relevant og anvendelig for kommunernes praksis, er der behov for dedikerede midler, enten som øremærkede midler til kommunernes medfinansiering eller f.eks. i form af særlige midler via forskningsråd og -puljer til forskning, der foregår i samarbejde mellem forskere og kommuner. Der er også behov for blandet andet at styrke kvaliteten og tilgængeligheden af kommunale data for forskningen og for bedre inddragelse og involvering af brugere og patienter.

**» På baggrund af erfaringer som forsker i praksis, brobygger mellem forskning og praksis og formidler af ny viden til praksis vil jeg her på baggrund af især kommuners erfaringer med deltagelse i forskning sætte fokus på, hvordan selve samarbejdet mellem forskere og praksis kan styrkes.**

På baggrund af erfaringer som forsker i praksis, brobygger mellem forskning og praksis og formidler af ny viden til praksis vil jeg her på baggrund af især kommuners erfaringer med deltagelse i forskning sætte fokus på, hvordan selve samarbejdet mellem forskere og praksis kan styrkes. På linje med blandt andre Green (2008), se indledende citat, og Omstad o.a. (2021) argumenterer jeg for, at der er behov for et styrket samarbejde mellem forskere og praksis for at sikre en kvalificeret dialog om forskningen, der kan gøre den relevant og anvendelig for praksis og styrke grundlaget for brug af ny viden i praksis.

### Definition af forskningsspørgsmål

Mange kommuner har positive erfaringer med deltagelse i konkrete forskningsprojekter. Medarbejderne synes det er spændende, og ledelsen kan se forskningssamarbejde som et led i indsatsen for at fastholde og kompetenceudvikle medarbejderne. Der peges dog også på en række udfordringer. Blandt andet opleves det ofte, at projekter, der lød spændende fra start, alligevel ikke viste sig at være relevante for det konkrete arbejde, eller at resultaterne ikke var anvendelige for praksis. Der fortælles endog om projekter, hvor der blev forsket i noget andet end det, man troede var aftalt.

Kontakten mellem forskere og praksis om konkret forskningssamarbejde starter typisk ved, at forskerne henvender sig med en ide eller et færdigt projekt, som de ønsker at gennemføre i kommunen. En af de mest grundlæggende udfordringer for forskningssamarbejdet set fra forskernes synsvinkel er dog, at de ofte er usikre på, hvem i kommunen, de skal kontakte. Hvis de ønsker at forske i skoler, kan kontakt til skoleledere risikere at blive afvist, blot fordi den enkelte skoleleder måske ikke lige kan overskue det, mens kontakt til forvaltningen kan føre til et samlet nej, selvom de enkelte skoler gerne ville være med, eller til et ja, som måske ikke altid har opbakning lokalt på skolerne.





**De kommunale medarbejdere har sjældent kompetencer til at formulere deres ønsker om ny viden som spørgsmål, forskerne kan forholde sig til, og forskerne mangler til gengæld oftest tilstrækkelig viden om kommunal praksis til at forstå, hvad der er på spil**

Når kommunens ledere og medarbejdere ønsker forskningssamarbejde om en given problemstilling, vil de ofte tage kontakt med og lytte til de forskere, de allerede kender – uagtet om disse har kendskab til området og de metoder, der bedst vil kunne belyse feltet. I et konkret tilfælde foreslog forskere komplekse effektstudier, mens kommunen egentlig var interesseret i at vide, hvordan en ny praksis påvirkede det tværfaglige samarbejde. Og i et andet tilfælde overvejede kommunale medarbejdere et projekt med blodprøvetagning blandt borgere, når det, de egentlig gerne ville vide noget om, var, hvordan pårørende oplevede indsatsen til borgerne. Drøftelser om projektets design og gennemførelse i praksis vil oftest være præget af, at der i kommunen er mangel på kompetencer til at indgå kvalificeret i dialogen med forskerne om forskningsmetoder og forskningsspørgsmål. De kommunale medarbejdere har sjældent kompetencer til at formulere deres ønsker om ny viden som spørgsmål, forskerne kan forholde sig til, og forskerne mangler til gengæld oftest tilstrækkelig viden om kommunal praksis til at forstå, hvad der er på spil. Lignende erfaringer er fundet i f.eks. Ovretveit o.a. (2014).

### **Gennemførelse af forskningen i praksis**

Selv forskere med stor erfaring med forskning i og i samarbejde med praksis har oplevet, at dataindsamlingen eller andre dele af forskningsprocessen ikke kunne gennemføres som planlagt, fordi der var aspekter af praksis, man ikke kendte til på forhånd eller som ændredes undervejs. For at kunne forstå, hvilken betydning gennemførelse af et givent projekt vil have for praksis og borgerne, er der behov for dialog med udgangspunkt i, at forskerne trin-for-trin forklarer, hvad et givent design indebærer. I dialogen vil forskerne få blik for forhold, der har betydning for projektets gennemførelse; f.eks. metoder til rekruttering af deltagere, mens medarbejdere fra praksis vil have blik for, f.eks. hvilken betydning denne rekruttering kan have for medarbejdernes møde med borgerne.

Ofte undervurderes den tid, de kommunale medarbejdere skal bruge på projektet, uagtet om det er til planlægning af eller deltagelse i observation eller interview, til dataudlevering, hjælp med dataindsamling eller andet. »Lige at informere borgerne om projektet«, »lige at udfylde et kort skema« osv. kan være knapt så »lige til«, hvis man har 20 borgere i forløb om dagen. Der kan derfor opstå frustration og modvilje mod projektet undervejs, hvis medarbejderne på grund af projektet har svært ved at nå deres opgaver i relation til

borgerne. Forskerne oplever til gengæld nogle gange, at kommunen ændrer praksis i løbet af projektperioden, også selvom der har været klare aftaler for, hvordan projektet skulle gennemføres. Når ændringer i praksis får betydning for projektets gennemførelse, eller der i øvrigt undervejs sker ting, som har betydning for f.eks. dataindsamlingen, oplever forskerne, at det kan være vanskeligt at finde ud af, hvem man skal tale med for at finde nye veje.

## Formidling af resultater til praksis og brug af ny viden

Medarbejdere i kommuner har ikke adgang til og kan ikke forventes at læse videnskabelige artikler. De kan ikke i en travl hverdag sætte sig ind i ny viden på et afgrænset område, men har brug for, at nye forskningsresultater samles på en måde, så de bliver meningsfulde i praksis. Manglende formidling af forskningsresultater er blandt de forhold, der oftest nævnes af kommunale ledere og medarbejdere som en negativ erfaring med konkret forskningssamarbejde. I de tilfælde, hvor forskerne faktisk formidler viden om resultater direkte til praksis, oplever kommunernes ledere og medarbejdere ofte, at forskningen kun omfatter en meget lille del af en samlet praksis, eller at resultater er for vage til at kunne bidrage i vurderingen af, hvad der er bedst at gøre. Forskere oplever på den anden side, at kommunen mangler forståelse for, at forskningen tager lang tid, og at dette er en udfordring både i dialogen om ny forskning og i forhold til forventningsafstemningen om, hvornår kommunen kan forvente resultater af forskningen.

Selv når ny viden er tilgængelig på relevante måder, og der er kendskab til den i kommunen, vil brugen afhænge af, om beslutningstagerne vurderer det nye som bedre end det eksisterende (Ogden o.a., 2009). Især den type af forskning, der undersøger effekt af udvidede tilbud til borgerne, f.eks. større dosis af noget eller flere elementer i en sundhedsindsats, vil næsten altid kunne vise positiv effekt ved en udvidelse, men forskerne er ikke altid opmærksomme på, at vurderingen af, hvad der er bedre, ikke udelukkende er et fagligt spørgsmål, men at prioriteringen af den offentlige service til borgerne grundlæggende er et politisk anliggende.

Implementering af ny viden og indsatser afhænger, som det vises i implementeringslitteraturen og redskaber udviklet til brug for implementering i praksis (KL, 2022), blandt andet af, at den nye viden kan omsættes til handling, der giver mening i den aktuelle kontekst. Det handler både om, hvordan den nye viden gøres tilgængelig for praksis, jf. ovenfor, men det handler også om overførbarhed af viden og om oversættelse fra viden til praksis. Forskere, der arbejder med at skabe viden, der kan anvendes i praksis, er naturligt interesserede i, at deres viden gøres tilgængelig for praksis, men omsætningen af viden til praksis er måske ikke en opgave for forskerne. I relation til brug af ny viden, er der i kommunerne behov for en kultur, hvor ledere og medarbejdere løbende arbejder systematisk med kvalitet og forbedringer. Deltagelse i forskningssamarbejdet er med til at skabe en kultur for nysgerrighed og søgen efter

viden, der både bidrager til at styrke det løbende kvalitets- og udviklingsarbejde i kommunen og øger kompetencerne til at indgå kvalificeret i dialogen om forskningssamarbejde fremadrettet.

### Veje til et styrket samarbejde

For at styrke ikke mindst det regionale samarbejde indgår universiteter og øvrige forskningsinstitutioner og kommuner i deres nærområde ofte strategiske samarbejdsaftaler. Sådanne aftaler på »rektor/dekan og borgmester/direktør«-niveau kan givetvis lette adgangen til konkrete forskningssamarbejder, men de er ikke sig selv tilstrækkelige til at initiere nye samarbejder, fordi forskerne naturligvis ikke er forpligtede af aftalerne og ikke har kendskab til kommunal praksis, jf. ovenfor, og fordi der typisk ikke er midler bundet op på aftalerne.

Samarbejde om konkrete forskningsprojekter handler ikke kun om den specifikke vidensproduktion. Selv når der er tale om samarbejde, hvor kommunen har en relativt passiv rolle og blot bidrager med f.eks. dataudlevering eller rekruttering af borgere, vil samarbejdet øge forskernes og praktikernes indbyrdes kendskab og forståelsen af hinandens arbejde. Forskerne får øje på problemstillinger i praksis eller ændringer i praksis, som kan skabe udgangspunkt for interessant ny forskning, og bliver måske interesserede nok til, at de fortæller kollegaer om det, underviser om det og søger midler til ny forskning. De får også kendskab til chefer på området, som er interesserede i forskning, og som de kan kontakte efterfølgende og drøfte nye ideer med. Når samarbejdet fungerer godt og indebærer drøftelser om, hvorfor forskerne gør, som de gør, oparbejdes kompetencer i kommunen til forståelse af vidensproduktion og af, hvordan der kan skabes viden til besvarelse af forskellige typer af spørgsmål. Det er med til både at kvalificere kommunens eget kvalitets- og udviklingsarbejde og den fremadrettede dialog om forskningssamarbejde.

Ud over den viden, der skabes, har konkret forskningssamarbejde derfor væsentligt betydning for opbygning af kapacitet til samarbejde fremover – både hos forskere og i praksis. Det gælder uagtet, om det aktuelle forskningsprojekt er relevant for og potentielt anvendeligt for kommunen. Der er derfor grund til at arbejde for, at der nationalt dedikeres midler, der involverer samarbejde med praksis og at opfordre kommuner til at anvende de nødvendige ressourcer til at bidrage til forskningen. Fordi kommunerne har behov for mere viden til brug for opgaveløsningen, er der dog et stort ønske om i større udstrækning at bidrage til, at der gennemføres mere forskning af denne type og det vil sige at få indflydelse på, hvad der forskes i. De største byer i landet – 6-byerne – har derfor etableret et netværk for forskningssamarbejde på sundhedsområdet og har i regi heraf og på baggrund af erfaringer med hidtidigt samarbejde udviklet anbefalinger til kommuner om, hvordan de kan styrke forskningssamarbejdet. Heri anbefales ikke mindst, at kommuner etablerer en form for forskningsfunktion, der kan fungere som indgang til kommunen for interes-

serede forskere og som brobygger mellem forskning og praksis, og at kommunen overvejer dedikerede midler til medfinansiering for at få indflydelse på, hvad der forskes i ([www.aalborg.dk](http://www.aalborg.dk)).

Når forskerne ikke har tilstrækkeligt kendskab til praksis, og praksis ikke har forskningskompetence, kan en brobygger med kendskab til begge verdener understøtte dialogen mellem forskere og praktikere om, hvad der skal forskes i og hvordan. Indledende dialog og forventningsafstemning kan bidrage til, at projekter både er forskningsmæssigt interessante og samtidig faktisk kan gennemføres i praksis og vil være relevante for praksis. En projektorganisering, f.eks. en følgegruppe med deltagelse af forskere og kommunale ledere og medarbejdere, kan yderligere understøtte gennemførelsen af projektet, hvis der f.eks. sker ændringer undervejs. Følgegruppen kan også drøfte formidlingen af forskningen til praksis undervejs, og når resultaterne foreligger. Forskerne er af hensyn til publicering af resultater ofte bekymrede for løbende formidling af deres resultater, men der er gode erfaringer med f.eks. mundtlig dialog på et personalemøde for at afprøve foreløbige hypoteser eller oplæg for medarbejderne om relevant litteratur, som forskerne har fået kendskab til i forskningsprocessen. Formidlingen undervejs giver kompetenceudvikling i kommunen og bidrager til at øge motivationen til at fortsætte f.eks. dataindsamling eller afprøvning af ny praksis. Kommuner bidrager ofte til forskning med medarbejderressourcer og f.eks. lokaler og nogle gange også med midler til finansiering af forskerløn og øvrige udgifter. Medfinansiering giver kommuner mulighed for at påvirke, hvad der forskes i og for at gå mere aktivt ind i projekter, der ligger inden for de områder, hvor kommunen er særlig interesseret i ny viden.



**De største kommuner i landet opbygger kapacitet til forsknings-samarbejde ved bl.a. at ansætte medarbejdere med forskningskompetencer i udviklings- og kvalitetsenheder. Samtidig etableres forskellige typer af forskningsfunktioner. I Aalborg Kommune er der etableret en intern funktion med ansættelse af en forskningschef og dedikerede midler til medfinansiering**

De største kommuner i landet opbygger kapacitet til forsknings-samarbejde ved bl.a. at ansætte medarbejdere med forskningskompetencer i udviklings- og kvalitetsenheder. Samtidig etableres forskellige typer af forskningsfunktioner. I Aalborg Kommune er der etableret en intern funktion med ansættelse af en forskningschef og dedikerede midler til medfinansiering. I mit arbejde som forskningschef skal jeg formidle viden om praksis til regionale forskningsmiljøer, fungere som indgang til kommunen for forskerne og som brobygger i forbindelse med aftaler og forventningsafstemning om nye projekter. Internt i kommunen skal forskningschefen bidrage til at identificere og formulere behov for ny viden og også i den udstrækning, det er muligt, formidle ny viden

til praksis. Funktionen har eksisteret i otte år, og der er indtil nu medfinansieret cirka 30 igangværende eller afsluttede større og mindre forskningsprojekter, der har skabt viden til brug for udvikling og kvalitetssikring af indsatser med betydning for borgernes sundhed. Københavns Kommune har en lignende strategi med prioriterede emner for forskning på sundhedsområdet og har som i Aalborg en brobygger til at understøtte dialogen mellem forskning og praksis. I Aarhus Kommune er der etableret et forskningscenter fælles med universitetet, professionshøjskolen og det regionale forskningscenter. Fordele ved det fælles center er ikke mindst forankringen af samarbejdet i en fast struktur, hvor parterne lærer hinanden at kende, hvor der etableres et fagligt miljø blandt forskere, som opnår stort kendskab til de kommunale opgaver indenfor centerets område, og hvor kommunens medarbejdere på området bliver fortrolige med betingelser for forskningssamarbejdet. I sammenligning hermed er brobyggerfunktionen som den kendes fra f.eks. Aalborg og Københavns Kommuner mere fleksibel i forhold til emner for forskningen og kan fungere bredt som indgang for forskerne til kommunen og understøtte forskningssamarbejdet internt i kommunen på tværs af fagområder. Til gengæld er brobyggerfunktionen mere personafhængig og derfor også mere sårbar set i relation til det langsigtede samarbejde.

Det er positivt, at de største kommuner i landet afprøver forskellige modeller for, hvordan de kan bidrage kvalificeret til forskningssamarbejdet og til at skabe mere relevant og anvendelig viden for at sikre bedste kvalitet i opgaveløsning. Samtidig er det oplagt, at modellerne ikke er realistiske for alle kommuner i landet. Der er derfor behov for en national struktur for understøttelse af også mindre kommuners deltagelse i forskningssamarbejdet. I Norge er der etableret en national strategisk forskningsstruktur for kommunerne, hvor kommunerne går sammen i enheder med en fælles brobygger i det lokale forskning-praksis samarbejde. De lokale forskningsstøtteenheder understøttes af KS (svarende til det danske KL) med forskningsfaglig rådgivning, sparring og hjælp til jura, datahåndtering og samarbejdskontrakter mv. I Danmark har Center for Forebyggelse i praksis i KL gode erfaringer med at facilitere workshops for udvikling af større interventionsprojekter, hvor forskere og praktikere mødes på fælles grund og bringer hver deres viden og erfaringer ind i rummet.

Målet med initiativer til at styrke forskningssamarbejdet må være, at der opbygges kapacitet til forskningssamarbejdet både hos forskere og i kommuner, så der med tiden kan opstå et ligeværdigt samarbejde, hvor parterne »samarbejder, med forskellige roller, om at bruge forskning til både at løse problemstillinger i praksis og bidrage til videnskaben« (Ovretveit o.a., 2014: 116; oversat af forfatter).

## Referencer

- Aalborg Kommune (2018), *6-byernes anbefalinger til, hvordan kommunerne kan styrke forskningssamarbejde på sundhedsområdet*, [www.aalborg.dk/om-kommunen/samarbejde-og-forskning/samarbejde-om-sundhedsforskning/6-byernes-anbefaling](http://www.aalborg.dk/om-kommunen/samarbejde-og-forskning/samarbejde-om-sundhedsforskning/6-byernes-anbefaling)
- Green, Lawrence (2008), »Making research relevant: if it is an evidence-based practice, where's the practice-based evidence?«, *Family Practice*, 25: 20–4.
- KL (2014), *Mere forskning i de kommunale sundhedsopgaver*, København: KL.
- KL (2022), *Implementeringsværktøjer*, [www.kl.dk/kommunale-opgaver/sundhed/center-for-forebyggelse-i-praksis/implementeringsvaerktoejer/](http://www.kl.dk/kommunale-opgaver/sundhed/center-for-forebyggelse-i-praksis/implementeringsvaerktoejer/)
- Ogden, Terje, Kristine Amlund Hagen, Elisabeth Askeland og Bernadette Christensen (2009), »Implementing and Evaluating Evidence-Based Treatments of Conduct Problems in Children and Youth in Norway«, *Research on Social Work Practice*, 000(00):1-10, 10.1177/1049731509335530
- Ormstad, Heide, Gor Jamtvedt, Ida Svege og Sally Crowe (2021), »The Bridge Building Model: connecting evidence-based practice, evidence-based research, public involvement and needs led research«, *Research Involvement and Engagement*, 7(77).
- Ovretveit, John, Susanne Hempel, Jennifer Magnabosco, Brian Mittman, Lisa Rubenstein og David A Ganz (2014), »Guidance for research-practice partnerships (R-PPs) and collaborative research«, *Journal of Health Organization and Management*, 28(1): 115-26.
- Sundhedsstyrelsen (2022), *Forskning til styrkelse af indsatsen i det primære sundhedsvæsen, En national strategi*, København: Sundhedsstyrelsen.

# Kan forskningsinput påvirke den politiske beslutningsproces?

Temanummer: Når viden skaber forandring

## PETER VEDEL KESSING

Seniorforsker, ph.d.,  
Dansk Institut for  
Menneskerettigheder,  
pvk@humanrights.dk

## Kan viden skabe forandring?

Som forsker tror man på og »lever af«, at den viden, man skaber via sin forskning, fører til én eller anden form for erkendelse og ændring i samfundet. De færreste forskere ville nok give sig i kast med en til tider møjsommelig forskningsproces, hvis de på forhånd vidste, at ingen ville tage notits af deres resultater og konklusioner.

Titlen på dette temanummer af Økonomi & Politik lægger op til, at viden, herunder den viden der skabes via forskning, skaber forandring. Men spørgsmålet er, om det udsagn er sandt. Kan viden og forskning rent faktisk skabe forandring?

Det siger sig selv, at der findes mange forskellige typer viden og forskning. Fra grundforskning til mere anvendelsesorienterede analyser og udredninger. Tilsvarende findes der mange forskellige typer forandring. Viden kan skabe forandring på det mere overordnede politiske, lovgivningsmæssige og institutionelle niveau. Og viden kan forandre det enkelte menneskes ageren, herunder hvordan en politimand, en fængselsbetjent, en gerningsmand, et offer, en studerende mfl. reagerer.

Jeg tog min ph.d. på Københavns Universitet og arbejder nu som forsker på Dansk Institut for Menneskerettigheder. Før jeg blev forsker, og senere under en forskningsorlov, har jeg arbejdet i centraladministrationen i henholdsvis Indenrigs- og Udenrigsministeriet.

➤➤ Jeg fokuserer på samspillet mellem den viden, der skabes via egentlig peer-reviewed forskning og den politiske proces. Kan forskningsinput påvirke den politiske beslutningsproces i Folketinget og centraladministrationen? Og i så fald hvordan kan det bedst ske?

I denne kronik fokuserer jeg – med udgangspunkt i mine egne erfaringer fra såvel forskning som centraladministration – på samspillet mellem den viden,

der skabes via egentlig peer-reviewed forskning og den politiske proces. Kan forskningsinput påvirke den politiske beslutningsproces i Folketinget og centraladministrationen? Og i så fald hvordan kan det bedst ske? Men først et par ord om samspillet mellem viden og magt.

## Er viden magt – eller afmagt?

Det er et kendt udtryk, at »viden er magt«, og at magten benytter sig af viden. Som den franske filosof Michel Foucault udtrykte det: »Når vi bliver vidensobjekter, bliver vi magtens undersætter« (oversat af forfatter).

Men viden kan også udfordre magten. Der er mange eksempler på, at viden ikke altid er i høj kurs i det politiske system, og på at viden kan blive opfattet som en utidig begrænsning af det politiske råderum.

I autoritære regimer er det velkendt, at saglig og neutral viden ofte er en mangelvare og nogle gange ligefrem modarbejdes. Det seneste ekstreme eksempel herpå er vel præsident Putins undertrykkelse af oplysninger om den russiske aggressionskrig mod Ukraine. Den må kun omtales som en »speciel militær operation«, og det er forbudt at rapportere objektivt og neutralt om krigen i russiske medier.

Også i en dansk sammenhæng er der fra politisk side blevet udtrykt en vis mistillid til forskningen. Et eksempel herpå er tidligere statsminister Anders Fogh Rasmussens Nytårstale d. 1. januar 2002, hvor han annoncerede et opgør med ekspertvældet. Han sagde:

*»Vi tror på, at mennesker er bedst til selv at vælge. Vi behøver ikke eksperter og smagsdommere til at bestemme på vore vegne. [...] Der er tendenser til et eksperttyranni, som risikerer at undertrykke den frie folkelige debat. Befolkningen skal ikke finde sig i løftede pegefingre fra såkaldte eksperter, der mener at vide bedst. Eksperter kan være gode nok til at formidle faktisk viden. Men når vi skal træffe personlige valg, er vi alle eksperter.«*

Eksperter kan formidle faktisk viden. Men de skal afholde sig fra at komme med vurderinger og løsningsforslag. Det skal vi overlade til den enkelte og – underforstået – vel i sidste instans til politikerne og regeringen.

At der i brede kredse i det politiske miljø stadig er en vis mistillid til dansk forskning blev bekræftet, da et flertal på 72 mandater i Folketinget (Socialdemokratiet, Venstre, Dansk Folkeparti, Konservative Folkeparti, Liberal Alliance, Nye Borgerlige og Kristendemokraterne), den 1. juni 2021 vedtog et forslag (V 137) fremsat af Dansk Folkeparti om »overdreven aktivisme i visse forskningsmiljøer«. Forslaget pålægger universiteterne at sikre, at »selvreguleringen af den videnskabelige praksis fungerer. Det vil sige, at der ikke



forekommer ensretning, og at politik ikke forklædes som videnskab.« Kun 24 stemte imod forslaget (SF, Enhedslisten og Radikale Venstre).

## Grundlæggende forskelle mellem forskning og politik

I Danmark er der ikke tradition for, at forskere bevæger sig frem og tilbage mellem forskningsverdenen og centraladministrationen. Det er mere almindeligt i visse andre lande, f.eks. USA. Her kan forskere den ene dag være ansat i centraladministrationen for den næste at være professor på et amerikansk universitet. På den måde sikres det, at forskningsviden, herunder den dybe faglige indsigt forskere opnår på deres respektive felter, direkte kan spille ind i den politiske proces.



**Når man i dansk sammenhæng bevæger sig fra forskning til centraladministration, som jeg har gjort nogle gange, opdager man hurtigt, at der er en række helt grundlæggende forskelle. Her vil jeg blot fremhæve fire centrale forskelle: hastigheden, længden af produkterne, om konklusionen er givet på forhånd samt forholdet mellem samarbejde og kompromis**

Når man i en dansk sammenhæng bevæger sig fra forskning til centraladministration, som jeg har gjort nogle gange, opdager man hurtigt, at der er en række helt grundlæggende forskelle. Her vil jeg blot fremhæve fire centrale forskelle:

Det første, der slår én, er *hastigheden*. Forskningsprocessen er i sin natur langsom. Man har som forsker normalt god tid og mulighed for at gå i detaljer og i dybden med et spørgsmål. Modsat i den politiske proces og i centraladministrationen. Her går tingene ofte meget hurtigt. Processen fra, at et samfundsproblem bliver påpeget af en journalist, til at ministeren og dermed centraladministrationen reagerer, f.eks. med en undersøgelse eller lovændring, kan ofte være meget kort.

Den anden forskel er *længden* af produkterne. Forskningsprodukter er ofte lange og detaljerede fremstillinger. Modsat i den politiske proces. Et notat, der er mere end tre-fem sider, er alt for langt og kan ikke kaperes. Teksten skal være kort og klar og gerne i bulletform. Som den tidligere justitsminister og formand for Folketinget Erling Olsen udtalte: »Politikere kan godt læse – men de kan ikke bladre«. Forskere elsker at bladre. Men politikere har svært ved det.

Den tredje er, om *konklusionen er givet på forhånd*. Forskning er en åben proces, hvor der stilles åbne spørgsmål, og hvor udfaldet af forskningsprocessen ikke kendes forhånd. Ligesom der ofte ikke findes en entydig sandhed og kon-

klusion. Modsat er resultatet ofte givet på forhånd i centraladministrationen. Og der er brug for klare konklusioner. Regeringen har et ønske om et bestemt udfald, f.eks. at såkaldte barnebrude skal adskilles, eller at alle mink skal slås ned (for nu at nævne nogle mere spektakulære tilfælde), og så er det op til administrationen at levere og om muligt skabe grundlaget for, at det politiske ønske kan realiseres.

Den fjerde forskel vedrører *samarbejde og kompromis*. Forskningsprocessen er alene styret af de involverede forskere, og det ultimative formål er at nå frem til det fagligt rigtige resultat. Modsat i centraladministrationen. Her er resultatet ofte et kompromis mellem de forskellige involverede ministerier. Er der uenighed, er det den stærkeste minister eller departementschef – eller i sidste instans Statsministeriet – der afgør sagen. Ikke nødvendigvis det fagligt bedste synspunkt.

Man kan så overveje, om de fremhævede forskelle er af så fundamental karakter, at der i realiteten ikke er plads til forskningsinput i den politiske proces. Fører forskning til forandring – eller stilstand?

### Kan forskning bruges til noget i den politiske proces

Selvfølgelig kan forskning føre til forandring også i den politiske proces. Men det sker ikke per automatik. Ny relevant viden og indsigt bliver ikke bare samlet op og indarbejdet i den politiske proces.

Det er selvfølgelig alfa omega, at selve forskningen og forskningsprocessen gennemføres fuldstændig uafhængigt af politiske interesser og ønsker – ellers er der ikke tale om forskning. Men forskningsresultaterne må for at have nogen effekt i den politiske proces målrettes og præsenteres på en måde, der respekterer den politiske virkelighed og det politiske valg, herunder de fire ovenfor nævnte forskelle.

Det ville være nyttigt, hvis tilliden mellem det politiske system og forskningsverdenen kunne forbedres. Politikerne har – modsat forskere – demokratisk mandat til at prioritere og træffe svære valg, og det skal naturligvis respekteres. Men det politiske råderum må udøves på grundlag af solid, saglig og objektiv viden. Der er et stort behov for at sikre et solidt og nuanceret beslutningsgrundlag for de ofte særdeles komplekse spørgsmål og problemstillinger, der arbejdes med i centraladministrationen og i den politiske proces. Og her er der potentiale til, at forskning kan spille en væsentlig rolle.

# Velux Fondens HUMpraxis-program: Almennyttig værdi gennem forskning-praksis-samarbejde

Temanummer: Når viden skaber forandring

*Velux Fonden er en almennyttig fond, der bl.a. støtter videnskabelige, sociale, kulturelle og miljømæssige formål. I 2016 lancerede fonden HUMpraxis-programmet. Her samarbejder humanistiske og samfundsvidenskabelige universitetsforskere med praktikere på social-, aldrings- eller miljøområdet om tæt integrerede forsknings- og praksisudviklende projekter til bæredygtige*

*løsninger på sociale og miljømæssige samfundsudfordringer. Artiklen beskriver programmets tilblivelse, formål og samarbejdsformer og dets erfaringer, udfordringer og anbefalinger vedrørende samarbejde mellem forskning og praksis.*

## HENRIK TRONIER

Programchef og ansvarlig  
for forskningspolitik,  
Velux Fonden,  
htr@veluxfoundations.dk

### Forskningsstøtte på to ben

Velux Fonden har en lang tradition for at støtte forskning inden for human- og samfundsvidenskaberne som led i fondens almennyttige formål. Det ligger i Velux Fondens »DNA« at støtte den nysgerrighedsdrevne grundforskning baseret på forskernes egne originale ideer og excellence. Det har vi siden 2007 gjort i tæt dialog og samarbejde med de humanistiske og samfundsvidenskabelige institutter på de danske universiteter. Det sker i det såkaldte kernegruppeprogram.

I 2015-16 besluttede vi efter dialog med relevante miljøer og institutioner at supplere dette med programmer, der kan fremme tværsektorielt samarbejde mellem forskning og praksis.



**Forskningsstøtte på »to ben«:** Både den nødvendige udvikling af det brede vidensberedskab, der er afgørende for vores kultur og demokrati og for de forskningsbaserede uddannelser – den langsigtede impact og brede almennyttige værdiskabelse – og den mere direkte impact gennem samarbejde med praktikere, der er engageret i konkrete løsninger på samfundets udfordringer

Ikke *i stedet* for kernegruppeprogrammet og den nysgerrighedsdrevne grundforskning, men som en forskningsstøtte på »to ben«, der i samspil kan optimere den almennyttige værdi: Både den nødvendige udvikling af det brede vidensberedskab, der er afgørende for vores kultur og demokrati og for de forskningsbaserede uddannelser – den langsigtede impact og brede almen-

nyttige værdiskabelse – og den mere direkte impact gennem samarbejde med praktikere, der er engageret i konkrete løsninger på samfundets udfordringer.

Uden friheden til den brede, originale idéudvikling af fagene i det første, vil også næringsgrundlaget for det andet på sigt tørre ud. Uden det andet begrænses muligheden for en mere direkte samfundsmæssig gennemslagskraft af forskningen og den åbning af nye forskningsspørgsmål, som mødet med praksis kan rejse. Det skal være i bedst mulig balance.

## To tværsektorielle programmer

I 2015 tog vi første skridt til tværsektorielle forskning-praksis-projekter med lanceringen af museumsprogrammet. Her samarbejder universitetsforskere med museumsforskere og formidlere om tæt integrerede forsknings- og formidlingsprojekter på landets museer til gavn bredt for befolkningen og vores kultur og demokrati.

I 2016 fulgte HUMpraxis-programmet. Her samarbejder universitetsforskere med praktikere på social- og aldringsområdet eller miljøområdet om tæt integrerede forsknings- og praksisprojekter, der kan bidrage til bæredygtige løsninger på konkrete samfundsmæssige udfordringer på disse områder. Samarbejdspartnerne i disse projekter er typisk praktikere inden for den offentlige sektor, civilsamfundet og NGO'er.

Siden 2016 har vi bevilget ca. 170 mio. kr. til over 30 HUMpraxis-projekter. Nogle eksempler på projekttitler kan give et indtryk af indhold og bredde: »Etniske ældre og selvudpegede hjælpere: Familiedynamik som afsæt for kommunal velfærdsinnovation«; »Bekæmpelse af madspild – samspil mellem værdier, valg og vaner«; »Samskabelse mellem offentlige og frivillige aktører: Modeller i socialt arbejde med sårbare flygtninge og ældre«; »Sociale drivkræfter og barrierer for klimavenlig kost«; »Blindes kreative brug af AI-teknologi (Blindtech)« – sidstnævnte har modtaget Københavns Universitets Innovationspris 2022.

En fuld oversigt over alle bevilgede projekter med korte præsentationer af indhold og deltagere kan findes på fondens hjemmeside (<https://veluxfoundations.dk/da/om-os/det-har-vi-stoettet#/>).

## Baggrunden for HUMpraxis-programmet

En vigtig *fondsintern* begrundelse og motivation for HUMpraxis-programmet er Velux Fondens brede fundats med en tilsvarende unik mangfoldighed af uddelingsområder.

Ved siden af forskning støtter fonden konkrete indsatser på social- og aldringsområdet til gavn for mennesker i socialt udsatte positioner og ældre; målet er at fremme *social bæredygtighed*. Et tredje hovedområde er konkrete indsatser

til gavn for natur, miljø og klima; målet er at fremme *miljømæssig bæredygtighed*. Begge har fokus på at bidrage til løsninger på samfundets udfordringer gennem konkrete udviklings- og forandringsprojekter i praksis, men rummer typisk ikke forskning. Omvendt rummer vores forskningsstøtte i kernegruppeprogrammet typisk ikke samarbejde med praksisaktører.

Fundatsens bredde afspejles i fondens organisation: Hvert uddelingsområde varetages af fagligt specialiserede teams i sekretariatet og tilhørende faglige arbejdsgrupper og eksterne fageksperter til bedømmelsesprocesserne. Som et »mikrokosmos« spejlede vi altså samfundets og vores uddelingsområders velkendte opdelinger mellem sektorer, institutioner, fagligheder osv. For så vidt med god grund i forhold til vores uddelingsområders virkelighed. Men samfundets silokarakter i disse opdelinger bliver igen og igen påpeget som en alvorlig forhindring for løsninger på de store samfundsudfordringer og *wicked problems*. De kræver tværfagligt samarbejde og brobygninger.

### Fondens bredde som en styrke

Tilbage i 2015 så vi, at fondens særlige mangfoldighed af uddelingsområder og organisationens spænd af fagligheder rummer en unik mulighed for at gå foran med sådanne brobygninger, både internt hos os selv og eksternt på vores uddelingsområder i de forskellige sektorer. Den indsigt blev understøttet af en iagttagelse i vores kernegruppeprogram: Flere og flere af de rent nysgerrighedsdrevne grundforskningsprojekter havde efter eget frie valg fokus på forskningsspørgsmål af direkte relevans for udfordringerne på vores andre uddelingsområder: social- og aldringsområdet eller miljø- og klimaområdet; der er tydeligvis ingen nødvendig modsætning mellem fri grundforskning og relevans i forhold til de aktuelle samfundsudfordringer.

Dermed var ideen til HUMpraxis-programmet født: Tæt integreret tværfagligt og tværsektorielt forskning-praksis-samarbejde mellem de human- og samfundsvidenskabelige forskere på fondens ene uddelingsområde og praktikere på fondens andre uddelingsområder – med et forenet, fælles formål om *både* konkrete, bæredygtige praksisløsninger på udfordringerne på disse områder *og* originale (grund)forskningsresultater.

I vores tradition for fri forskning er de strategiske hovedområder i HUMpraxis-programmet meget bredt formuleret i opslaget, så forskere og praktikere kan byde ind med de originale projektideer, de finder mest presserende og relevante, både forskningsmæssigt og i praksis. Human- og samfundsvidenskaberne kan med denne samarbejds kobling rykke ind som et direkte værdiskabende bidrag til fondens andre uddelingsområder, ligesom de året før gjorde det på vores kulturelle uddelingsområde i og med museumsprogrammet. Dermed ville de også udadtil kunne demonstrere deres konkrete værdi i forandringer, social og miljømæssig innovation og bæredygtige løsninger på aktuelle, konkrete samfundsudfordringer – og dermed sætte et sejl op, der

kan fange medvinden fra den stigende erkendelse i brede kredse af de menneskelige og sociale faktorerers afgørende betydning i både årsagerne og løsningerne. Netop de faktorer, som human- og samfundsvidenskaberne har den dybeste faglige indsigt i.

Men *vil* de human- og samfundsvidenskabelige universitetsforskere overhovedet det – konkret samarbejde ud af universitetet? Og hvilken samarbejdsform – og dermed virkemiddel – er bedst til at realisere formålet? Det første spørgsmål er lettere end det andet.

## Myten om elfenbenstårnet og indadvendtheden

Myten rammer særligt de humanvidenskabelige forskere og fag; den har været et sejlivet element i *humaniora-bashing*. Et faktatjek dementerer myten: En af de mest omfattende og detaljerede spørgeskemaundersøgelser af sagen blandt forskere på tværs af alle humanistiske fag viste i 2018, at 82 pct. af de humanistiske forskere i Danmark havde deltaget i konkret videnssamarbejde med en eller flere aktører uden for universitetet inden for en referenceperiode på tre år (Gøhler Johansson, Budtz Pedersen og Stjernfelt, 2018).



En af de mest omfattende og detaljerede spørgeskemaundersøgelser af sagen blandt forskere på tværs af alle humanistiske fag viste i 2018, at 82 pct. af de humanistiske forskere i Danmark havde deltaget i konkret videnssamarbejde med en eller flere aktører uden for universitetet inden for en referenceperiode på tre år

Læg hertil det enslydende budskab fra vores seneste møderække med dekanerne på landets humanistiske fakulteter: De store samfundsudfordringer, særligt digitalisering og bæredygtighed, er en »megatrend« i miljøernes forskningsinteresser.

## Det vekselvirkende og ligeværdige samarbejde

Spørgsmålet om samarbejdsformen – og dermed det bedste virkemiddel til formålet – var vanskeligere at besvare. Det er stadig i en eksperimenterende fase. Meget strategisk forskning, også den udfordringsdrevne, har karakter af *hit and run*. Praxis og praktikere er *genstand* (og eventuelt informanter) for forskernes undersøgelser. Først efterfølgende bliver resultaterne formidlet til praksisaktørerne. Undersøgelsesaktiviteten og vidensprocessen frem til publikation er forskernes, og formidlingen til interessenter og aktørerne har punktuelt karakter. Den type forskning og undersøgelser kan være nyttig til mange formål. Men vores tese er, at det ikke er den mest effektive vej til at skabe de forandringer, der er det almennyttige formål på vores uddelingsområder.



**Dyb og varig forandring kræver langvarig, kontinuerlig vekselvirkning mellem forskerne og praktikerne, mellem forskningsfagligheden og praksisfagligheden, undervejs gennem hele projektperioden i et ligeværdigt forhold mellem de to parter**

Vores tese bag virkemidlet i både museums- og HUMpraxis-programmerne er, at dyb og varig forandring kræver langvarig, kontinuerlig *vekselvirkning* mellem forskerne og praktikerne, mellem forskningsfagligheden og praksisfagligheden, *undervejs* gennem hele projektperioden i et *ligeværdigt* forhold mellem de to parter. Derigennem kan den fælles videns- og udviklingsproces ideelt set virke gensidigt formende på de to fagligheder og sætte sig igennem i dybere funderede praksisforandringer og -udvikling mod velfunderede, konkrete og holdbare løsninger: Praksis og praksisfagligheden kan vitalisere og åbne forskningen for nye relevante spørgsmål og perspektiver, og inddragelsen i den fælles, længerevarende erkendelses- og erfaringsproces vil for praktikerne forme deres konkrete praksis undervejs gennem projektførelsen på en dybere måde i organisationen. Ideen er, at gensidigheden i interaktionen vil styrke både relevansen og originaliteten i forskningsresultaterne og holdbarheden af løsningerne på de konkrete udfordringer i praksis. Alt i alt til forøget almennyttig værdi og gavn for de berørte parter, borgere og miljøet.

Dette ideal lå til grund for udformningen af virkemidlet. Ud over risikovillighed kræver det, at bevillingsgiver vil afsætte både flere ressourcer og mere tid til deltagerne i sådanne samarbejdsprojekter. Virkemidlet tilbyder derfor en kollektiv projektform med lønmidler til frikøb af både praksisaktører og universitetsforskere, ud over mulighed for støtte til ph.d.- og postdoc-stipendiater, og dækker nødvendige drifts- og administrationsudgifter i både universitets- og praksisinstitutionen. Projekterne vil typisk strække sig over tre-fire år. I HUMpraxis-programmet kan hvert projekt bevilges op til 5,5 mio. kr. (se nærmere detaljer i opslaget på fondens hjemmeside.)

Ligeværdigheden er ikke kun et budgetspørgsmål. Vekselvirkningen i samarbejdet skal allerede begynde i det fælles arbejde med formulering af den første interessetilkendegivelse til vores årlige, åbne opslag, så praksisspørgsmål og -perspektiver bliver en integreret del af konceptudviklingen. For at give bedre vilkår til at styrke dette bevilger vi projektmodningsmidler på op til 100.000 kr. til alle interessetilkendegivelser, der inviteres videre til fuld ansøgning. Det kan dække møder, mindre frikøb, driftsudgifter osv. til det fælles arbejde med udformning af den endelige ansøgning, så samarbejde og integration står stærkt allerede inden projektstart.

Ligeværdigheden tilstræbes også i vores interne og eksterne review-processer. Til hver inviteret ansøgning vælges individuelt både en forskningssagkyndig og en praksissagkyndig, der er eksperter på den enkelte ansøgnings hhv. forsknings- og praksisområde. Bevilling kræver »dobbelt indfrielse« på højt kvalitetsniveau.

Med det kollektive virkemiddel, der også giver lønmidler til fastansatte i begge institutioner, håber vi på en dybere forankring i institutionerne, også efter projektafslutning. Desuden håber vi, at det vil fremme en dybdegående kulturændring på institutionerne i retning af tværsektoriel orientering og forskning-praksis-samarbejde. Også projektmodningsmidlerne til flere projekter end dem, der ender med at kunne bevilges, håber vi kan bidrage til at gøde jorden for spirer til en bredere fremvækst af den kulturændring.

## Erfaringer, udfordringer og anbefalinger

Det tværsektorielle samarbejde rummer særlige udfordringer. Ikke kun skal der samarbejdes mellem forskellige *fagligheder* (ligesom i f.eks. tværdisciplinært eller tværvidenskabeligt samarbejde *inden for* universitetet), men i tillæg også mellem forskellige *institutioner og organisationer* med forskellige logikker, formål, kulturer, organiseringer, hierarkiske strukturer, beslutningsgange, arbejdsprocesser, økonomiske rammevilkår osv. At skabe den nødvendige *trading zone* som mødested herimellem er lettere sagt end gjort.

I vores tværsektorielle programmer har vi endnu ikke tilstrækkeligt mange projekter, der har været afsluttet længe nok til en dybtgående evaluering. Men vi har samlet bevilgede projekter til netværksmøder, så de kunne dele deres foreløbige erfaringer, udfordringer og anbefalinger med hinanden og os som led i en gensidig læringsproces. Det har vi opsamlet i to kataloger, et for museumsprogrammet og et for HUMpraxis-programmet. De ligger frit tilgængelige på vores hjemmeside under de aktuelle opslag af de to programmer, så kommende ansøgere (og andre) kan lære af erfaringerne som afsæt for ansøgninger og kommende projekter. I katalogerne kan man finde udfoldede beretninger fra hvert enkelt projekt og deres individuelle erfaringspunkter. Her er kun plads til at gengive nogle af hovedpunkterne:

*Et veludviklet fællessprog* mellem forskning og praksis viser sig vigtigt. Det skal kunne oversætte forskningen ind i praksispartens organisation samtidig med, at nye praksisspørgsmål, indvendinger og kommentarer nemt skal kunne bringes ind i forskningen. Det indbefatter f.eks. åbenhed for at revidere begreber og forskningsperspektiver, efterhånden som projektet udvikler sig.

Det kan være en styrke at arbejde med *fleksible projektrammer* i stedet for en fastlåst plan for forsknings- og udviklingsdelene, fx med åbne spørgsmål og mål i projektbeskrivelsen.

Det er vigtigt, at også *forskerne sætter tid af til at forstå organisationen*, hierarkier og strukturelle udfordringer i de institutioner, de samarbejder med, og har indsigt i deres politiske virkelighed.

En stor og hyppig *tilstedeværelse af forskerne i praksis*, også rent fysisk, gavner interaktion og vidensspredning, ligesom *tilstrækkeligt personale og tid i praksis* er en forudsætning for et vellykket samarbejde.



*Ledelsesmæssig opbakning fra praksisinstitutionen* og bred opbakning fra driften viser sig vigtig for, at projektet og dets forankring bliver prioriteret gennem projektforløbet, og har stor betydning for, om projektets viden og resultater bliver spredt og anvendt i praksisudviklingen.

Med disse anbefalinger kan projektet blive bedre rustet til at håndtere nogle af *de ofte erfarede udfordringer på praksisinstitutionerne*: Økonomiske omprioriteringer, nedskæringer, ændrede rammevilkår, foruden hyppige udskiftninger blandt de deltagende praktikere eller intensiveret travlhed. De faktorer kan på forskellig måde gøre det sværere at løsne deltagerne fra at blive fastholdt i hverdagens arbejdsrutiner, som udviklingsperspektivet vil forandre.

At have *flere praksisdeltagere eller -organisationer i projektet* kan sprede risikoen og være et bolværk mod for store skadevirkninger af sådanne udfordringer.

For universitetsparten kan det være en udfordring for forskerne også at finde *tilstrækkelig tid til at skrive videnskabelige artikler* sammenlignet med forskere i mere traditionelle monofaglige projekter.

Særligt *de midlertidigt projektansatte ph.d.- og postdoc-stipendiater* kan derudover finde det udfordrende og tidskrævende at være »spændt ud« mellem forventningskrav fra to institutioner med forskellige logikker, arbejdsprocesser, karrierestrukturer og formål. Det kan skabe bekymring hos dem for deres videre karrieremuligheder og meritering i den hårde konkurrence om stillinger på universitetet.



**Her har både universiteter og offentlige og private fonde en vigtig opgave med at udvikle og praktisere bredere evaluerings-, meriterings- og anerkendelsesparametre end det tidligere dominerende fokus på videnskabelige publikationer og kvantitative, bibliometriske målinger, så også andre aktiviteter og bredere typer af samfundsmæssig impact får større betydning som indikatorer**

Her har både universiteter og offentlige og private fonde en vigtig opgave med at udvikle og praktisere bredere evaluerings-, meriterings- og anerkendelsesparametre end det tidligere dominerende fokus på videnskabelige publikationer og kvantitative, bibliometriske målinger, så også andre aktiviteter og bredere typer af samfundsmæssig impact får større betydning som indikatorer. Fra vores dialoger og netværk har vi erfaret, at det er et arbejde og en udvikling, der faktisk *er i gang*, også på universiteterne.

## Det videre arbejde

Som nævnt er HUMpraxis-programmet eksperimenterende, uden velafprøvede koncepter at læne sig op ad. Derfor tog vi sammen med ledelsen i *Crown Princess Mary Center* på Københavns Universitet initiativ til at etablere et nyt netværk, *Copenhagen Impact Lab*, med deltagere fra fonde, forskningsinstitutioner samt private og offentlige aktører og erhvervs- og interesseorganisationer. Formålet er at styrke grundlaget for forskning-praksis-samarbejder gennem erfaringsopsamlinger fra forskellige projekttyper, analyser og kapacitetsopbygning, så nye projekter ikke skal begynde på bar bund. Også det vil indgå i vores udvikling af fondens tværsektorielle programmer for at styrke den almennyttige værdi på tværs af vores uddelingsområder. Det kan bidrage til vores vision om det demokratiske samfund på et oplyst, inkluderende og bæredygtigt grundlag – og styrke en indre sammenhæng mellem social, kulturel og miljømæssig bæredygtighed.

Velux Fonden er en almennyttig fond, stiftet i 1981, der støtter videnskabelige, kulturelle, sociale og miljømæssige formål for at fremme det demokratiske samfund på et oplyst, inkluderende og bæredygtigt grundlag. Fonden bevilgede 335 mio. kr. i 2021.

## Referencer

Gøhler Johansson, Lasse, David Budtz Pedersen og Frederik Stjernfelt (2018), *Humanistiske universitetsforskere vidensformidling og videnssamarbejde*, Aalborg Universitet København: Humanomics Research Centre. (Undersøgelsen og publikationen er en del af forskningsprojektet »The public Value of Humanities«, der blev støttet af Velux Fonden.)

# Samarbejde mellem universiteter og erhvervsliv er win-win

Temanummer: Når viden skaber forandring

*Offentlige forskningsinvesteringer er afgørende for det danske erhvervsliv, hvis vi fortsat skal være innovative og konkurrencedygtige. Store globale udfordringer såsom klimaforandringerne kræver forskning og nye løsninger. Udenlandske studier viser, at for hver krone, det offentlige investerer i forskning og udvikling, får samfundet værdi for mellem 1,2-1,5 kr. Offentlig forskning er endvidere afgørende for vor tids største erhvervssucces – Life Science. Desværre er mange danske universiteter tilbageholdende med at samarbejde med eksterne partnere,*

*da f.eks. fondsbevillinger sjældent dækker samtlige omkostninger ved projektet. Dansk Erhverv foreslår på den baggrund, at det gøres langt mere attraktivt at samarbejde mellem universiteter og erhvervsliv. Vi foreslår, at der laves en samlet pulje af offentlige midler, der tildeles til universiteter, der øger samarbejdet med det omgivende samfund. Det samlede mål med denne nye forskningspolitik er, at offentlige og private forskningsinvesteringer skal udgøre 4 pct. af BNP i 2030 mod 3 pct. i dag.*

## MADS ERIKSEN STORM

Uddannelses- og forskningspolitisk chef i Dansk Erhverv,  
mer@danskerhverv.dk

Offentlig forskning skaber ny viden og nye løsninger, som danner grundlag for innovation inden for f.eks. sundhed eller klima. Der er dog i dag nogle barrierer, der gør, at der samarbejdes for lidt. Samarbejdet med eksterne organisationer skal gøres mere attraktivt for universiteterne, og der skal sættes nye ambitiøse mål for dansk forskning.

## Hvorfor er forskning så vigtigt?

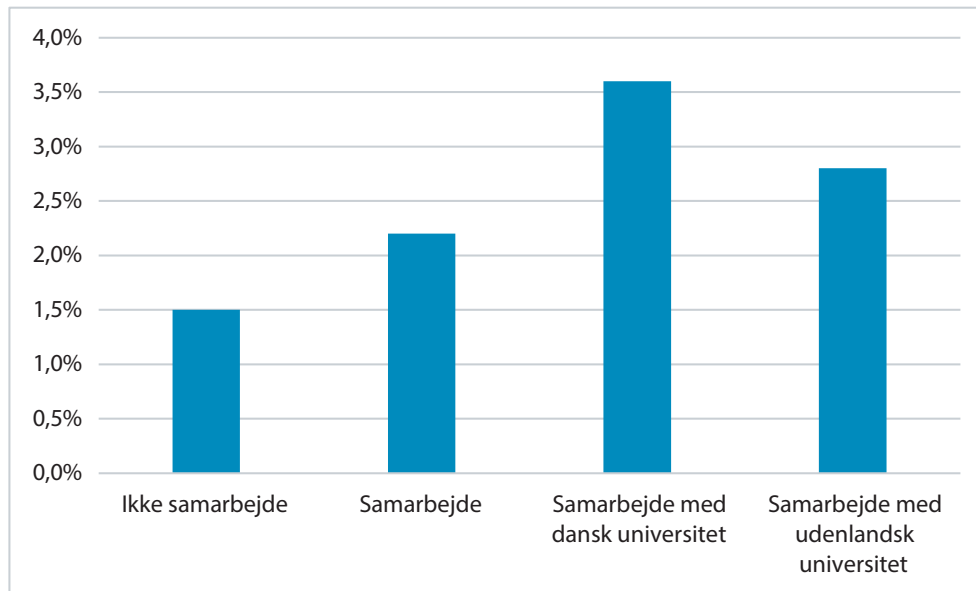
Forskning er afgørende, hvis vi skal finde nye løsninger på store samfundsudfordringer såsom klimakrisen, ressourcemangel og en aldrende befolkning. Den offentlige forskning er på mange måder en isbryder for nye ideer til det private.

Der er en række rapporter, der peger på, at afkastet af offentlige investeringer i forskning og udvikling er betydeligt. Udenlandske studier viser, at for hver krone, det offentlige investerer i forskning og udvikling får samfundet værdi for mellem 1,2-1,5 kr. (Tænketaenken DEA, 2017). Viden er dog grænseoverskridende, så det er ikke nødvendigvis sikkert, at dansk forskning kommer danske virksomheder til gavn – ligesom danske virksomheder kan have gavn af international forskning. Fremragende forskning i et land har dog stor tiltrækningskraft på internationale investeringer og gavner landets vækst og innovation.

Det understøttes af en forskningsrapport fra CBS fra 2016. Rapporten undersøger, hvor meget forskellige virksomheder vokser, alt efter om de samarbej-

der med et dansk universitet eller ej. Den årlige vækst i arbejdsproduktivitet er størst for virksomheder, der samarbejder med et dansk universitet. Den årlige vækst i sådanne virksomheder er 2,1 procentpoint højere end i virksomheder, der slet ikke indgår i forskningssamarbejder (Schneider og Sørensen, 2016: 38). Der er således meget konkrete grunde for den enkelte virksomhed til at indgå i et samarbejde med et dansk universitet.

Figur 1: Årligt vækst i arbejdsproduktivitet, 2008-2013 – opdelt efter firmaers samarbejdsformer med universiteter



Kilde: Schneider og Sørensen (2016: 38).

## Universiteterne er tilbageholdende

I dag er universiteterne tilbageholdende ift. at modtage eksterne bevillinger. Det kan synes paradoksalt, at de ikke uden videre ønsker ekstra økonomiske ressourcer, men årsagen er, at eksterne bevillinger sjældent dækker de fulde omkostninger til f.eks. laboratorier, sekretærbistand, husleje osv. På Københavns Universitet skal fakulteterne f.eks. dække såkaldte tværgående fællesomkostninger med et beløb svarende til 15 procent af omsætningen i deres eksternt finansierede forskningsprojekter.

Man kan selvfølgelig argumentere for, at fonde og virksomheder bare kan betale mere. Fonde og virksomheder ønsker dog ikke at betale så stort et overhead til almindelig drift, og i sidste ende vil det betyde færre investeringer.

Der er således nogle systemiske udfordringer, der gør, at vi får mindre samarbejde, end både universiteterne og erhvervslivet ønsker. Der er derfor behov for at finde løsninger, så det bliver mere økonomisk attraktivt for universiteterne at indgå i samarbejde med aktører uden for universitetet.



Der er behov for at finde løsninger, så det bliver mere økonomisk attraktivt for universiteterne at indgå i samarbejde med aktører uden for universitetet

### Tilbage til »fra forskning til faktura«

Hvis man tænker på forskningsinvesteringer som det foder, man giver til en gris for senere at kunne spise flæskesteg fra samme, så bliver der tale om billig bonderøvslogik. Det er heller ikke, fordi vi i erhvervslivet hverken ønsker eller tror, at vi på samme måde kan fede en forsker op, så de senere laver både patenter og starter virksomheder. Vi tænker forskning som en samlet investering, der løfter os både kulturelt og økonomisk. Vi har brug for forskning, der gør os klogere uden et direkte krav om afkast, men skal man overbevise finansministeren og skatteborgerne og os i erhvervslivet, må vi også forvente et langsigtet økonomisk afkast af de samlede forskningsinvesteringer – særligt hvis vi skal investere yderligere.

Vi skal derfor trække et af de mest kætterske slogans op af skuffen, nemlig tidligere forskningsminister Helge Sanders »fra forskning til faktura«.

Kritikerne af Helge Sanders mundrette formel skal huske, hvilke visioner og investeringer der kom i kølvandet på sloganet. Ud over en nødvendig reform af styringen af universiteterne, så lykkedes det Sander at skabe et bredt politisk flertal for at løfte forskningsbevillingerne med ca. 30 pct. på kun fire år fra 2006 til 2010.

Så kunne man jo frygte, at man med så voldsom forøgelse af forskningen ville se et fald i kvaliteten. Nu er der gået så tilpas lang tid siden indfasningen, at vi med rimelighed kan kigge på resultatet. Dansk forskning er i verdensklasse. Danmark er det land, der publicerer tredjeflest forskningsartikler i OECD pr. indbygger, og danske forskningsartikler er i top fem, når man ser på, hvor ofte artiklerne bliver citeret af andre forskere (Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2018).



Vi skal bruge tankegangen bag »fra forskning til faktura« som en løftestang for flere offentlige investeringer. Det handler om et bredt løft af forskningen, som fører til et løft af samfundet kulturelt, socialt – men også økonomisk

Vi skal bruge tankegangen bag »fra forskning til faktura« som en løftestang for flere offentlige investeringer. Det handler om et bredt løft af forskningen, som fører til et løft af samfundet kulturelt, socialt – men også økonomisk.

## Forskning er afgørende for vor tids største erhvervssucces

Verdensklasseforskning har i den grad været den afgørende ingrediens i vor tids største danske erhvervssucces – life science.

Forskning og life science er snævert forbundne. I 1986 opdagede professor Jens Juul Holst hormonet GLP-1 i forbindelse med mavesårsoperationer. Den opdagelse er på mange måder omdrejningspunktet for Novo Nordisks succes med at udvikle de nyeste præparater til behandling af diabetes og fedme. Novo Nordisk var aldrig blevet den succes, det er i dag, uden denne banebrydende forskning. Skal vi have nye eksempler som dette, kræver det en ambitiøs forskningspolitik.

I Danmark lever vi i stigende grad af life science. I 2009 havde vi en life science-eksport på 56 mia. kr. I 2019 var det tal vokset til 142 mia. kr. Life science-eksporten udgør i dag 20 pct. af den samlede eksport og er større end vores samlede eksport til Tyskland. I en rapport fra analysefirmaet Damvad ses det, at vi med de rette initiativer kan komme op på, at life science udgør mere end 40 pct. af eksporten i 2030 – eller hvad der svarer til godt 370 mia. kr. årligt (Damvad, 2020: 6).

Styrkepositionen inden for life science er ikke kommet af sig selv. Det har krævet en langsigtet indsats. I dag er mere end en tredjedel af de samlede private investeringer i forskning og udvikling inden for life science, men de grundlæggende offentlige investeringer er en af de vigtigste forudsætninger for, at virksomhederne inden for life science vælger at investere så meget i forskning og udvikling i Danmark.

## Hvad får universiteterne så igen?

Når forskerne indgår et samarbejde med en virksomhed, så får de adgang til data, praktikere og viden, der gør deres forskning bedre og mere relevant.

Dertil skal man huske, at det primære outcome fra universiteterne er veluddannede kandidater. Undervisere, der kan inddrage cases fra det private, giver de studerende et langt stærkere indblik i det arbejdsmarked, de skal ud på lige om lidt. Det skaber spændende og mere relevant undervisning.

Samarbejdet behøver ikke være vanskeligt. Jeg har f.eks. selv leveret en case om køn og uddannelse til sommerundervisningen på Københavns Universitet. Det har været sjovt og lærerigt at få studerende til at kigge på et emne, som optager os meget i Dansk Erhverv. Jeg håber også, at de studerende fik noget ud af samarbejdet – jeg er da i hvert fald blevet bedt om at levere en case endnu en gang. Universiteterne skal ikke tøve med at fortælle, hvad de selv får ud af samarbejdet. I erhvervslivet er vi i den grad opmærksomme på at skabe grundlaget for den bedste forskning og de bedste uddannelser.

## Win-win

Det er i høj grad, når forskningen sættes i spil i samfundet, at forskningen får effekt. Det nytter jo f.eks. ikke meget at finde nye og banebrydende løsninger på klimakrisen, hvis der ikke er virksomheder, der implementerer og bruger løsningerne i praksis. Jeg tror da også, at det i bund og grund er det, mange forskere drømmer om; at deres forskning gør en forskel i samfundet.

De virksomheder, der samarbejder med forskerne, får et blik udefra på deres virksomhed. Forskerne stiller de spørgsmål, som man i virksomhederne måske ikke får stillet – eller i hvert fald ikke besvaret – i en travl hverdag. Virksomhederne får ny viden, der danner grundlag for innovation.

Når en virksomhed investerer tid i et samarbejde med en forsker, får de jo også ofte kontakt til studerende, der kan blive potentielle medarbejdere.

Samarbejde mellem universiteter og erhvervsliv er på den måde i høj grad win-win.

## Et nyt mål for forskningen

I 2006 vedtog den daværende regering en globaliseringsstrategi med ikke mindre end 350 initiativer inden for forskning, uddannelse og innovation. Økonomisk blev strategien fulgt til dørs med den såkaldte Globaliseringspulje på godt 43 mia. kr. (Tænketanken DEA, 2012).

Med Globaliseringspuljen blev der sat et politisk mål om, at Danmark fra 2010 skulle bruge 1 pct. af BNP på offentlig forskning, og at erhvervslivet skulle bruge 2 pct. Målet for både offentlig og privat forskning har været stort set overholdt siden. I 2020 forskerede erhvervslivet for 42,5 mia. kr. og den offentlige sektor for 26,5 mia. kr. (Danmarks Statistik, 2022).

Flere af vores nabolande har sat nye ambitiøse mål for deres forskningsinvesteringer. Tyskland har en målsætning om at bruge samlet 3,5 pct. af BNP på forskning i 2025, mens Sverige og Finland har opstillet mål om 4 pct. af BNP.

Det er målsætninger for både den offentlige og private forskning, hvor den nuværende danske målsætning er delt op på henholdsvis offentlig og privat forskning. Det giver god mening at koble øgede offentlige forskningsmidler sammen med en forventning om at øge de private investeringer. Det er ikke al forskning, der direkte gavner væksten – f.eks. er der forskning inden for sprog, kultur og historie, som har helt andre og for samfundet vigtige formål. Det væsentlige er dog, at et ønske om nye midler handler om at skabe et rigere og mere bæredygtigt samfund. Det kræver et samarbejde mellem offentlig og privat forskning.

Dansk Erhverv foreslår, at der laves et samlet nationalt mål for forskningsinvesteringerne, så de udgør samlet 4 pct. af BNP.

## Flere forskningsaktive virksomheder

Der har været et meget stort fald i antallet af forskningsaktive virksomheder. I 2009 var der 3.500 forskningsaktive virksomheder. I 2016 var det tal faldet til 2.500 forskningsaktive virksomheder (Uddannelses- og forskningspolitisk redegørelse, 2018: 39). Forskningen er således koncentreret på færre og større virksomheder. Alt i alt står de 50 største forskningsvirksomheder for 70 pct. af alle private forskningsinvesteringer, hvilket er langt højere end for sammenlignelige lande (EU-kommissionen, 2019: 31). Der er således et behov for at få gjort en underskov af mindre virksomheder forskningsaktive.

For at sikre et større incitament til øgede investeringer, mener vi i Dansk Erhverv, at der skal oprettes en national pulje, der tildeler 50 øre til universiteterne, hver gang de hjemtager 1 krone i eksterne bevillinger fra private virksomheder, fonde eller EU's forskningsprogrammer ud over niveauet fra 2019. Der skal således ikke matches op i forhold til det eksisterende niveau, da det ville gøre forslaget meget vanskeligt at gennemføre.

For at få flere forskningsaktive virksomheder foreslår vi i Dansk Erhverv, at præmieringsordningen skal være på 1 kr. for hver investeret krone fra en virksomhed med færre end 250 medarbejdere.

En sådan investeringspulje vil lade omverdenen bestemme, hvor der er behov for yderligere offentlig forskning. Men da der er tale om nye og yderligere investeringer, vil der ikke gå noget fra eksisterende forskningsmiljøer.

Ordningen vil gøre det meget attraktivt for internationale virksomheder at investere yderligere på danske universiteter, da de vil være sikre på, at der er offentlig opbakning til at sikre yderligere investeringer i forskningsmiljøerne. Vi kan på den måde blive et endnu stærkere kraftcenter for såvel sundhedsforskning og grøn omstilling.

Investeringspuljen vil også gøre erhvervssamarbejdet langt mere attraktivt for universiteterne, og vi kan forhåbentligt gå fra den nuværende lidt tilbageholdende situation, hvor man som tilfældet med Københavns Universitet skal betale for at samarbejde, til en situation, hvor samarbejdet er mere økonomisk attraktivt for universitetet.

Med en målsætning om at 4 pct. af vores BNP bruges på forskning, ønsker vi at sætte fokus på netop det offentligt-private samarbejde om nye løsninger.



## Vi skal fremad

Danmark er en lille åben økonomi med høje lønninger, og vi er derfor dybt afhængige af at være klogere, dygtigere og mere produktive end vores konkurrenter. I den sammenhæng er samarbejde mellem forskere og virksomheder helt afgørende.

Vi har brug for flere forskningsaktive virksomheder – både dem, der skal være de nye Novo'er og de nye Vestas'er, men også den underskov af knap så store videnstunge virksomheder, som kan skabe vækst og velfærd i vores land.

---

## Referencer

- Danmarks Statistik (2022), *NYT: Forskning og udvikling udgør 3,0 pct. Af BNP*. Tilgængelig på: [https://www.dst.dk/da/Statistik/nyheder-analyser-publ/nyt/NytHtml?cid=37871&utm\\_source=newsletter](https://www.dst.dk/da/Statistik/nyheder-analyser-publ/nyt/NytHtml?cid=37871&utm_source=newsletter)
- Damvad (2020), *Dansk life science frem mod 2030*.
- EU-kommissionen (2019), *Peer Review of the Danish R&I System*.
- Schneider, C., og Sørensen, A. (2016), *Contribution of academic research to innovation and growth*.
- Tænketanken DEA (2012), *Globaliseringspuljen 2007 – 2012*. Tilgængelig på: <https://dea.nu/i-farver/publikationer/globaliseringspuljen-2007-2012/>
- Tænketanken DEA (2017), *Hvorfor skal vi investere i forskning?* Tilgængelig på: <https://www.datocms-assets.com/22590/1586236918-infografikhvorforinvestereiforskning.pdf>
- Uddannelses- og forskningsministeriet (2018), *Uddannelses- og forskningspolitisk redegørelse*. Tilgængelig på: <https://ufm.dk/publikationer/2018/filer/uddannelses-og-forskningspolitisk-redegorelse-2018.pdf>
- Uddannelses- og forskningsministeriet (2018), *Dansk forskning har høj videnskabelig gennemslagskraft*. Tilgængelig på: <https://ufm.dk/aktuelt/pressemeddelelser/2018/dansk-forskning-har-hoj-videnskabelig-gennemslagskraft>

# Et diplomatisk puslespil – lukningen af den danske ambassade i Argentina

Temanummer: Når viden skaber forandring

*Udmeldingen i 2021 om, at Danmark ville lukke ambassaden i Argentina den 31. juli 2022, medførte undren både herhjemme og i værtslandet, særligt efter som Dronningen og Kronprinsen så sent som i 2019 havde været på statsbesøg i selskab med mange af Danmarks største virksomheder. På baggrund af 30 interviews og en dokumentanalyse fandt vi, at beslutningen var resultatet af dels en udhuling af Udenrigsministeriets budget, dels en politisk og bureaukratisk nedprioritering af hele Sydamerika som region. I regionen var Argentina særlig sårbar, grun-*

*det landets økonomiske situation. COVID-19-pandemien havde forværret Argentinas økonomi og bidrog i øvrigt til, at de økonomiske data, som beslutningen om ambassadelukningen blev truffet ud fra, var behæftet med betydelig usikkerhed. Tilsammen skabte disse faktorer den perfekte storm af betingelser, der ledte til beslutningen om, at lukke repræsentationen i et land, hvor der ved første øjekast synes at være tilstrækkelige interesser til at opretholde en ambassade.*

I 2019 så Danmark et stort potentiale i Argentina og valgte at planlægge og udføre et statsbesøg til landet. I 2020 planlagde Danmarks ambassade i Buenos Aires og Dansk Industri endnu et besøg for at styrke samarbejdet med de danske virksomheder indenfor vandsektoren, men det forhindredes af Covid-19-pandemien, og i 2021 udmeldte den danske regering, at man nu ville lukke ambassaden. Denne udenrigspolitiske U-vending har skabt undren i begge lande, og vi har derfor valgt at undersøge beslutningsprocessen og finde den bagvedliggende årsag. Vores bidrag til forskningen er det særlige ambassadelukningsfokus, et underbelyst emne både teoretisk og empirisk.

I denne artikel spørger vi, hvorfor den danske regering i 2021 besluttede at lukke ambassaden i Argentina blot to år efter et royalt statsbesøg. På baggrund af 30 interviews med berørte og involverede parter og en dokumentanalyse konkluderer vi, at ambassaden blev lukket trods tilstedeværelse af danske økonomiske og politiske interesser. De medvirkende årsager til lukningen har været: 1) En langvarig »budgetary famine« i Udenrigsministeriet, som har medført et behov for at lukke repræsentationer for at finde de nødvendige ressourcer til at imødekomme regeringens nye prioriteter; 2) Sydamerika har længe været et underprioriteret kontinent i Udenrigsministeriet, hvorfor ambassaderne i regionen anses som mindre betydningsfulde sammenlignet med andre regioner; og 3) beslutningen blev truffet under COVID-19-pandemien, hvor Argentina havde en lang nedlukning. Pandemien var med til at forværre Argentinas økonomi, som i forvejen var i vanskeligheder, og sundhedskrisen behæftede de økonomiske data, som lå til grundlag for beslutningen, med usikkerhed.

## LINNEA KRISTINE KANSAGER

Stud.scient.pol.,  
Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet,  
linnea-ka@hotmail.com

## ANNE SIMONE DIDRIKSEN HOLCK

Stud.scient.pol.,  
Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet,  
simoneholck@gmail.com

## KATE WU DROST

Stud.scient.pol.,  
Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet,  
kexindk@gmail.com

## Ambassadelukninger – et overset område i forskningen

Spørgsmålet om at lukke ambassaden i Argentina er både en udenrigspolitisk beslutning, samt et spørgsmål om forvaltningen af den danske udetjeneste. Dette placerer artiklen i et krydsfelt mellem udenrigspolitisk beslutningstagning- og forvaltnings-litteraturen. Ifølge Marcussen (2017: 103) findes der ikke litteratur, der specifikt forsøger at teoretisere den del af den offentlige forvaltning, der har med udetjenesten at gøre. I stedet trækker Marcussen på indsigter fra organisations- og ledelselitteraturen, der har beskæftiget sig med transnationale selskaber, i en analyse af reformen af den danske udetjeneste fra 2014. Transaktionsomkostnings-tilgangen (TCE) blev i denne sammenhæng brugt til at forklare, hvorfor det kan give mening at etablere en ambassade. Denne artikel har ladet sig inspirere af tilgangen og benytter samme vurderingskriterier mhp. at undersøge ambassadelukningen i Argentina.

Formålet med TCE-tilgangen er at undersøge, hvornår det er fordelagtigt at internalisere omkostninger i en organisation ved at oprette hierarkier (ambassader), og hvornår det bedst kan betale sig at operere på markedsvilkår (Marcussen, 2017: 108). Vi anlægger TCE-tilgangen på organisationsniveau, hvor målet er at undersøge, hvilke aktiviteter der skal udføres i organisationen (den danske stat), hvilke udenfor den og hvorfor (Williamson, 1981: 549). Dette betyder, at vi har undersøgt, hvorvidt Danmarks aktiviteter i Argentina bedst understøttes af en ambassade. Analyseenheden er transaktioner (Williamson, 1981: 548), hvor hyppigheden og usikkerheden forbundet med dem er relevante for en udenrigspolitisk analyse. Usikkerheden øges ved geografiske, kulturelle, politiske og økonomiske afstande, som dermed øger de transaktionsomkostninger, der er forbundet med at være tilstede i landet (Marcussen, 2017: 122). Transaktions-hyppigheden øges som følge af økonomiske, politiske samt sikkerhedsinteresser, store udviklingspolitiske engagementer og borgerservice behov, der skaber grundlag for et diplomatisk marked i landet. Derudover undersøgte vi, hvorvidt der var alternativer til ambassaden, samt hvorvidt de økonomiske rammer holdte.

Ambassadens primære funktion har været handelsfremme, hvorfor det er relevant at inddrage begreber inden for økonomisk diplomati, som uddyber TCE-analysen. I en metaanalyse af økonomisk diplomatisk påvirkning på handel og investeringer viser Moons og Bergeijk (2017), at der er en signifikant positiv sammenhæng mellem tilstedeværelsen af ambassader og graden af samhandel mellem to lande. De begrundet, hvorfor man fører økonomisk diplomati med, at der eksisterer asymmetrisk information for virksomheder der opererer internationalt, og at der er omkostninger forbundet med at indsamle og dele informationer om markedsf forhold og muligheder (Moons og Bergeijk, 2017: 2). Ambassader kan give virksomheder adgang til pålidelige og upartiske informationer, som de via en langsigtet, ikke-kommerciel, tilknytning til markedet har adgang til (ibid.).

En analyse, der udelukkende baserer sig på TCE-tilgangen, vil dog være for simpel, da ambassadeåbninger og -lukninger ikke er rene teknokratiske processer, der indebærer en beregning af omkostninger og fordele, som leder til en aktiv beslutning om at åbne eller lukke (Marcussen, 2017: 129). I praksis kan en række andre faktorer også spille ind i beslutningsprocessen, såsom Udenrigsministeriets interne organisatoriske dynamikker. For at tage højde for, hvordan faktorer internt i bureaukratiet kan påvirke regeringsbeslutningen, suppleres analyserammen med elementer fra Graham Allison's organisatoriske tilgang til den udenrigspolitiske analyse.

Den organisatoriske tilgang kommer fra litteraturen om udenrigspolitisk beslutningstagning og bygger på indsigter fra bl.a. organisationsteoretikerne H. Simon og J. March (Allison, 1969: 699). Både analyseniveauet og antagelserne om individers begrænsede rationalitet hænger sammen med TCE-tilgangen. TCE antager, at selvom individer er begrænset rationelle, eksisterer der rationalitet på organisationsniveau (Zey, 2015: 894). Allison's tilgang tager begrænset rationalitet skridtet videre og argumenterer, at der selv på organisationsniveau eksisterer begrænset rationalitet, særligt fordi beslutningstagere i organisationer ikke er fuldt informerede og som oftest blot søger en tilfredsstillende løsning, frem for at undersøge alle alternativer mhp. at finde den optimale løsning (Vanhoonacker og Wangen, 2015). Beslutninger i organisationer stammer derfor ikke udelukkende fra rationelle overvejelser, men er derimod output af organisatoriske processer.

Udvidelsen med Allison's perspektiv betyder, at staten ikke anses som en enhedsaktør, men ses bestående af en række organisationer med regeringsledere, der koordinerer aktiviteterne (Allison og Zelikow, 1999: 143). Statens handlinger er dermed en sum af organisationernes behandling af informationsinput og efterfølgelse af egne mål samt valg truffet af lederne inden for de organisatoriske rammer. Teorien er rig på variable, men dem, som har vist sig relevante for analysen, er følgende: 1) eksisterende organiserede kapaciteter, 2) organisationskultur, 3) tidligere etablerede rutiner og problemorienteret søgning samt 4) organisatorisk forandring.

Den eklektiske analysestrategi vi anlægger, hvor TCE-tilgangen og den organisatoriske tilgang sammen bruges til at forklare beslutningen om at lukke ambassaden, øger den teoretiske rammes forklaringskraft. TCE-tilgangen kan tilbyde en forståelse for de konkrete, substantielle faktorer, der spiller ind i overvejelsen om at lukke en ambassade, mens den organisatoriske tilgang giver indsigt i, hvordan procedurer og interne mekanismer i en organisation kan påvirke beslutningen – dvs. de processuelle faktorer.

## Ambassaden som instrument til at nedbringe transaktionsomkostninger

Datagrundlaget for vores analyse er primært 20 interviews med berørte og involverede eksperter, erhvervsaktører og politikere, samt 10 interviews med danske efterkommere i Argentina (tabel 1). Hertil kommer en analyse af danske og argentinske mediers dækning af ambassadelukningen i perioden januar 2018-maj 2022, samt redegørelser fra de to landes offentlige myndigheder.

Vores analyse finder, at Argentina er et komplekst marked med relativt store transaktionsomkostninger, hvilket opfylder TCE teoriens præmis om, at der er behov for en diplomatisk tilstedeværelse til at nedbringe disse. Dette skyldes den store geografiske afstand mellem Danmark og Argentina, de kulturelle forskelle, samt tilstedeværelse af omfattende import- og eksportrestriktioner, som gør det svært for danske virksomheder at navigere i landet uden hjælp. I de kommende afsnit analyseres derfor, hvorvidt lukningen af ambassaden skyldes, at der ikke er tilstrækkelige interesser i landet.

### ***På flere områder synes der ikke at være væsentlige danske interesser på spil i Argentina***

Rent *udviklingspolitisk* er Argentina ikke et af de 12 prioritetslande inden for Danida-regi, og der eksisterer ikke et udviklings samarbejde med Argentina i klassisk forstand (Udenrigsministeriet, 2022c). Dog eksisterer der et sektorsamarbejde mellem Københavns Kommune og Buenos Aires, hvis formål er at sikre grøn og bæredygtig byudvikling (Københavns Kommune, 2022).

Tabel 1: Oversigt over interview

<b>Virksomhedsledere</b>	Country Manager Argentina Chr. Hansen Vice President Latin America Coloplast Market Access & PA Director Novo Nordisk Argentina Managing Director South America Arla Foods Ingredients President Latin America i stor koncern for teknologiske løsninger General Manager Argentina, Brasil, Paraguay & Uruguay Essentia Protein Solutions Chairman Combigas
<b>Erhvervsorganisationer</b>	Head of Department for Trade & Market Relations, Landbrug & Fødevarer (L&F) Markedsrådgiver, Dansk Industri (DI)
<b>Journalist</b>	Freelancer med særligt fokus på Sydamerika
<b>Argentinsk bureaukrati</b>	To embedsmænd fra Dirección de Europa Argentinas ambassadør i Danmark
<b>Dansk politik og bureaukrati</b>	En ansat i Policy Planning enheden i Udenrigsministeriet Danmarks ambassadør i Argentina Tidligere Deputy head of Mission på den danske ambassade i Argentina Studentermehjælper i Udenrigsministeriet Tidligere praktikant på ambassaden i Argentina Medlem af Udviklingspolitisk Råd og tidligere medarbejder i Udenrigsministeriet Medarbejder i sektorsamarbejde i Københavns Kommune Folketingsmedlem
<b>Diaspora</b>	10 danske 2. og 3. generations-indvandrere, bosat i forskellige provinser i Argentina

Dette samarbejde er finansieret af udviklingsbistanden og gjorde brug af ambassadens støtte, hvor der var ansat en dedikeret medarbejder til at understøtte projektet. Sektorsamarbejdet har dermed øget behovet for ambassaden, men vi vurderer, at projektet ikke alene kan retfærdiggøre opretholdelsen af ambassaden, grundet samarbejdets begrænsede varighed på tre år, hvis det ikke forlænges (Udenrigsministeriet, 2022a) samt dets begrænsede omfang sammenlignet med klassiske udviklingspolitiske projekter.

Vi finder heller ikke, at der er tilstrækkelige *borgerservice behov* til at opretholde ambassaden. Dette skyldes, at Argentina ikke er en traditionel dansk feriedestination, samt at de behov, der måtte være, kan varetages af et konsulat. Derudover, selvom Argentina har en relativt stor dansk diaspora, fandt vi ikke, at de udtrykte en særlig tilknytning til eller behov for ambassaden, som de havde haft ingen eller meget begrænset kontakt til.

### ***Der synes dog at være politiske og ikke mindst økonomiske interesser på spil***

På tidspunktet for beslutningstagningen var der ikke traditionelle *sikkerhedspolitiske* interesser for Danmark i Argentina, og landet er ikke en del af Danmarks klassiske samarbejdspartnere. Dog har Argentina, ifølge Udenrigsministeriets invitation til Statsbesøget i 2019, været »en vigtig global og regional spiller« grundet dets status som G20 land (Udenrigsministeriet o.a., 2018). Dertil har journalist Ebbe Fischer udtrykt, at »de fleste er enige om, at dansk diplomati som minimum bør være i G20-landene«. Ydermere er Argentina stiftende medlem af handelsblokken MERCOSUR (MERCOSUR, 2021), og i samarbejde med Brasilien har landet status som regional stormagt i Sydamerika. Endeligt, grundet landets store mængder naturressourcer, herunder litium, er Argentina særlig interessant for Danmark i forbindelse med den grønne omstilling og teknologiske udvikling.

For at undersøge, om der var tilstrækkelige økonomiske interesser i Argentina til at opretholde ambassaden, identificerede vi en række økonomiske muligheder, udfordringer og behov fra danske virksomheder. Vi fandt, at der var og er et marked for danske virksomheder i Argentina, særligt inden for landbrugs-, vand- og energisektoren. Dette skyldes, at der er en efterspørgsel på teknologisk viden og knowhow på disse områder, som stiger i takt med et øget behov for mere klimavenlige løsninger. Det største marked for danske produkter i Argentina er dog inden for medicinalindustrien (OEC, 2019), hvor særligt store danske virksomheder som Novo Nordisk, Coloplast og Lundbeck opererer i landet. Grundet en stor og aldrende befolkning i Argentina (World Population Review, 2022), kan man forvente, at patientgrupper, der efterspørger denne type af produkter, kommer til at stige i fremtiden. Dette understøttes af, at både markedet inden for stomi (Coloplast) og insulin (Novo Nordisk) er i vækst i Argentina (Market Data Forecast, 2022).

Der er dog også en del udfordringer i den argentinske økonomi. Det argentinske marked er præget af en høj grad af ustabilitet og økonomisk usikkerhed, hvorfor Argentina er blevet vurderet som et højrisiko land (Dansk Erhverv, 2021). Dette skyldes bl.a., at Argentina har stor statsgæld samt stramme valutarestriktioner, der gør det svært at få penge ind og ud af landet (ibid.). En forværende omstændighed er, at Argentina samtidigt har meget høje niveauer af inflation (36-54 pct. om året). I praksis betyder kombinationen af valuta-restriktioner og inflation, at reallønnen i landet falder, og at virksomhedernes omsætning mister stor værdi. Begge dele øger transaktionsomkostningerne for etablerede danske virksomheder samt gør det mindre attraktivt for nye virksomheder at tilgå markedet. Eksempelvis fremgik det i vores interview med Combigas, at på trods af en stor interesse for virksomhedens produkter i Argentina, måtte de opgive at komme ind på markedet. En faktor, som har været med til at forværre den økonomiske situation, er Covid-19. Krisen medførte et fald på 9,9 pct. i BNP i 2020 (The World Bank, 2022). Argentina har dog siden overrasket positivt med en vækst på 10,3 pct. i 2021 (ibid.). Krisen var ej heller entydigt dårlig for de danske virksomheder i landet. Virksomhedsledere fra Chr. Hansen og Essentia noterede hertil, at de havde oplevet vækst i perioden, eftersom krisen gav muligheder for at øge deres markedsandel.

At der eksisterer et økonomisk potentiale på det argentinske marked, samtidig med at der er en række udfordringer for virksomhederne bør fra et virksomhedsperspektiv betyde, at der er et behov for ambassaden. Vi undersøgte derfor, hvorvidt ambassaden har formået at hjælpe virksomhederne og identificerede tre områder, hvor virksomhederne udtrykte et behov for ambassaden. For det første faciliterede ambassaden kontakt og adgang til relevante myndigheder, både ministerier, men også lokale myndigheder. Dette gjaldt særligt for virksomheder, hvor der var en høj grad af regulering på markedet, eks. inden for medicinalindustrien. Hertil sagde Coloplasts vicepræsident for Latinamerika: »*You have a rule that if the embassy requires a meeting, it is not denied*«. For det andet var ambassaden med til at promovere Danmarks omdømme, eksempelvis gennem statsbesøget i 2019. Det generelt gode danske omdømme gør, at danske produkter forbindes med høj kvalitet. For det tredje afholdte ambassaden »business club«-møder fire gange om året, hvor danske virksomheder kunne netværke og dele viden og erfaringer med hinanden, hvilket har været med til at mindske informationsasymmetrien for virksomhederne.



Selvom der på kort sigt kan være begrænsede økonomiske interesser, bl.a. som følge af Covid-19-krisen og stramme reguleringer, vurderer vi, at der særligt på langt sigt er tilstrækkelige økonomiske interesser, samt behov fra danske virksomheder til at retfærdiggøre en ambassade

Samlet set, er der både store muligheder og udfordringer på det argentinske marked. Selvom der på kort sigt kan være begrænsede økonomiske interesser, bl.a. som følge af Covid-19-krisen og stramme reguleringer, vurderer vi, at der særligt på langt sigt er tilstrækkelige økonomiske interesser, samt behov fra danske virksomheder til at retfærdiggøre en ambassade, der kan reducere transaktionsomkostningerne.

### **Alternativer til ambassaden**

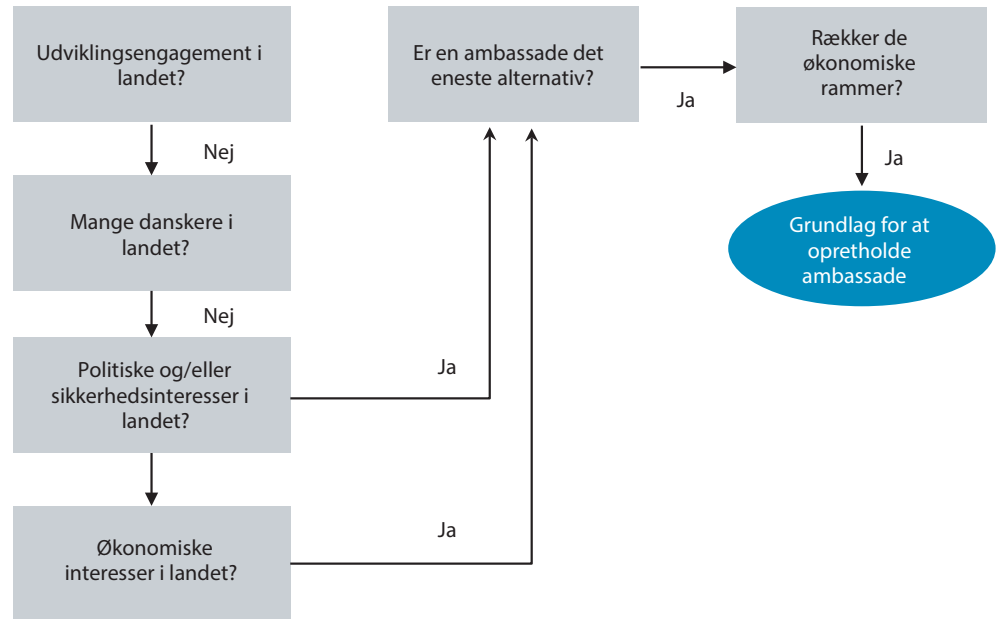
Som udgangspunkt er det ikke optimalt at varetage Danmarks interesser i Argentina fra et kontor på Asiatisk Plads. Det skyldes de høje transaktionsomkostninger i landet. Fra vores interviews fremgik yderligere fire alternativer til ambassaden: 1) et honorært konsulat i Buenos Aires, 2) en fælles nordisk ambassade, 3) sideakkreditering til ambassaden i Chile eller Brasilien, og 4) interessevaretagelse gennem EU. Et honorært konsulat vil dog ikke tilstrækkeligt kunne varetage de økonomiske og politiske interesser, men udelukkende borgerservice. En fælles nordisk ambassade ville være administrativt svær at etablere, og det fremstår ej heller som en mulighed, man har overvejet i Udenrigsministeriet. Sideakkreditering til Chile er problematisk grundet deres historisk vanskelige forhold til Argentina, hvor der bl.a. har været en del konflikter angående grænsedragningen (Oelsner, 2005). Ambassaden i Brasilien skal i forvejen varetage et stort og vigtigt land i Sydamerika og afstanden til Argentina er stor, hvilket var noget, flere virksomhedsledere udtrykte som problematisk. En repræsentant fra Udenrigsministeriet udtrykte, at det er gennem EU, at Danmark skal varetage sine sikkerheds- og politiske interesser i Argentina samt gennem det internationale samarbejde med MERCOSUR. Men selvom EU-sporet kan varetage samhandel på et mere overordnet plan, vil det ikke kunne hjælpe med de konkrete udfordringer, danske virksomheder står med. Vi finder dermed, at ingen af de ovenstående alternativer tilstrækkeligt kan varetage Danmarks økonomiske og politiske interesser i Argentina.

### **De økonomiske rammer**

Nettoudgifterne til ambassaden har de seneste år svinget fra 6,9 mio. kr. til 8,1 mio. kr. (Udenrigsministeriet, 2018, 2020, 2021). Udenrigsministeriets budget lå i 2018-20 på omtrent 1.800-2.000 mio. kr. årligt (Udenrigsministeriet, 2022b). Ifølge Marcussen er prisen for at opretholde ambassaden ikke alverden i det store regnskab (Hegnet, 2022). Derudover var der ikke nogen nedskæringer i Udenrigsministeriet i 2021, hvor beslutningen blev taget. Den økonomiske ramme var dermed som udgangspunkt den samme som i 2018-19, hvor man valgte at planlægge og udføre statsbesøget til Argentina, hvilket burde være tilstrækkeligt til at opretholde ambassaden.



Figur 1: Transaktionsomkostningsanalyse af ambassadelukningen i Argentina



Figur 3 viser, at man med TCE-tilgangen ikke kan forklare, hvorfor man valgte at lukke ambassaden i Argentina. Den indsamlede empiri peger hen imod, at lukningen blev besluttet som følge af, at Udenrigsministeriet skulle omprioritere sine ressourcer. Dette skift i prioriteringer er ikke noget, som TCE-tilgangen kan forklare, hvorfor vi inddrager den organisatoriske tilgang mhp. at forstå de interne processer i Udenrigsministeriet, der har ledt til beslutningen.

## Ambassadelukningen som produkt af organisatoriske processer i Udenrigsministeriet

### **Eksisterende organisatoriske kapaciteter**

To ministerier har været involveret i udarbejdelsen af en såkaldt politisk budgetanalyse, der ligger til grund for ambassadelukningen: Udenrigsministeriet og Finansministeriet. Der var nedsat en arbejdsgruppe, som bestod af Udenrigsministeriets Policy Planning-enhed og økonomikontor samt Finansministeriets kontor, der er ansvarlig for udenrigsområdet, og Økonomistyrelsen. Trade Council var i Udenrigsministerielt regi også med til at foretage analyser over landenes økonomiske vækst, eksportpotentiale og handelspolitik. Udenrigsministeriet har specialiseret viden og erfaring indenfor udenrigsområdet og har derfor specifikke kompetencer til at lave disse udenrigspolitiske policy-analyser. Finansministeriet er specialiseret i at arbejde med budgetstyring og økonomiske analyser. Grundet organisationernes specialiserede kapaciteter har forslagene til repræsentationsændringerne via den politiske budgetanalyse påvirket regeringens endelige beslutning om ambassadelukningen.

Selvom regeringen træffer den endelige beslutning, lader det til, at tiltagene i den politiske budgetanalyse også er dem regeringen har valgt at implementere, hvilket baseres på et uddrag af pixi-udgaven af den politiske budgetanalyse. Derudover udtrykte Finansministeriet, at »nedlukningen af ambassaden vedrører Udenrigsministeriets ressort«, efter at vi kontaktede ministeriet mhp. at få en udtalelse. Dette indikerer, at processerne internt i Udenrigsministeriet er dem der er relevante at undersøge, da det er dette ministeriums organisatoriske output, der lader til at have været determinerende for den endelige beslutning.

### **Organisationskultur**

Udover Udenrigsministeriets kapacitet har kulturen i ministeriet også påvirket regeringens beslutningstagning. Kulturen er bl.a. markeret af de professionelle normer for rekruttering og ansættelsesforhold i organisationen samt uddeling af belønninger af organisationen. Et medlem af Udviklingspolitisk Råd udtalte, at man som medarbejder i Udenrigsministeriet har en klar interesse i at sikre så mange ambassader rundt om i verden som muligt, fordi der så vil være flere muligheder for at blive udnævnt til ambassadør. Dette skaber en træghed mod at lukke ambassader, og er således ikke noget Udenrigsministeriet som udgangspunkt vil foreslå af eget initiativ. Der er derimod tale om en beslutning truffet pba. politiske overvejelser.

Udvælgelsen af ambassaden i Argentina er dog blevet påvirket af organisationens interne opfattelse af Sydamerika som en region, der i mange år er blevet prioriteret mindre højt udenrigspolitisk. Dette afspejler sig i, at der kun er ansat halvanden sagsbehandler i hele ministeriet til at dække regionen, sammenlignet med for eksempel MENA-regionen (Mellemøsten og Nordafrika), der har et helt kontor. I tillæg har kommercielt diplomati over de sidste 15 år fået forrang over det klassiske og offentlighedsdiplomati i Udenrigsministeriet (Hegnet, 2022). Denne gradvise forandring afspejler sig eksempelvis ved, at et af kriterierne, der vægtlægges i den politiske budgetanalyse, er efterspørgsel efter de services, Trade Council udbyder. Denne blev af Udenrigsministeriet vurderet til at være lav i Argentina, hvilket kan skyldes de førnævnte økonomiske udfordringer i landet og har dermed gjort Argentina mere sårbar over for en ambassadelukning.

### **Tidligere etablerede rutiner og problemorienteret søgning**

Analysen, der førte til beslutningen om ambassadelukningen, blev udført under to ekstraordinære omstændigheder, som har præget beslutningsprocessen. For det første var regeringens beslutning om at gennemføre en ny udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi ikke en standardsituation, da disse kun er blevet gennemført to gange før (Larsen, 2020). For det andet blev analysen udført under Covid-19-pandemien, som var en meget ekstraordinær verdenssituation at skulle tage højde for. Under normale omstændigheder benytter organisationer standardprocedurer til at etablere den optimale koordinering af outputs blandt mange medarbejdere. I en ekstraordinær situation som denne

foretager organisationer som oftest problemorienteret søgning, dvs. søgning efter alternative handlemuligheder, der kan nedbringe usikkerheden forbundet med situationen. Vores interview med repræsentanten fra Udenrigsministeriet indikerede, at dette var tilfældet, hvilket nu uddybes.

For at sikre overensstemmelse mellem Udenrigsministeriets ressourceanvendelse og regeringens nye udenrigs- og udviklingspolitiske prioriteter i den udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi udarbejdede Udenrigsministeriet den politiske budgetanalyse. Det nye ifm. udførelsen af politiske budgetanalyse var Udenrigsministeriets samarbejde med Finansministeriet. Sammenkoblingen af de to organisationers tidligere etablerede rutiner: budgetanalyse og politisk analyse er en nytænkning. Det betyder, at de parametre, man har inddraget til at træffe beslutningen om at lukke ambassaden, og deres vægtning har været meget influeret af de politiske prioriteringer. Eksempelvis fokuserer den seneste udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi på forpligtende fællesskaber og forebyggelse af ustabilitet og konflikt. Argentina er i denne sammenhæng ikke et konfliktområde og ligger dermed længere væk fra regeringens prioriteter.



**Grundet den lange nedlukningsperiode var de økonomiske fremskrivninger, som Udenrigsministeriet baserede deres analyse på, mere usikre, hvilket har kunnet medføre en uhensigtsmæssig beslutning**

Ift. Covid-19-pandemiens indflydelse på beslutningen har Udenrigsministeriet prøvet at tage højde for, hvordan pandemien kunne påvirke forskellige økonomiske parametre, men den overordnede ramme hertil har været en klassisk budgetanalyse. Herunder har man, ifølge repræsentanten fra Udenrigsministeriet, fokuseret på makroindikatorer inden for økonomisk vækst, eksport og handelspolitik p.t. og i nogle år fremad. Problemet ved at basere analysen på data fra perioden med Covid-19 er, at tallene vil være hæftet med stor usikkerhed. Eksempelvis led Argentina, som tidligere nævnt, et tab på 9,9 pct. i 2020 bl.a. som følge af en lang nedlukning, som de efterfølgende indhentede. Grundet den lange nedlukningsperiode var de økonomiske fremskrivninger, som Udenrigsministeriet baserede deres analyse på, mere usikre, hvilket har kunnet medføre en uhensigtsmæssig beslutning. Udenrigsministeriet tilkendegav hertil, at »Corona var den faktor, som var svært at fakturere ind i analysen. Fordi man troede, at pandemien og restriktionerne var overstået, men så ramte en ny bølge – og den ramte mange forskellige steder. Og på det tidspunkt, for et år siden, vidste vi ikke, hvordan det ville udvikle sig«.

### **Langvarig »budgetary famine«**

Problemorienteret søgning kan dog ikke alene forklare, at der er opstået en så markant organisationsforandring som en ambassadelukning i virkeligheden er. Vi fandt, at det også var en afgørende faktor bag beslutningen, at Uden-

rigsministeriet har været udsat for en langvarig »budgetary famine«, som indebærer, at organisationen er blevet udsat for nedskæringer i budgettet i årtier. I interviewet med repræsentanten fra Udenrigsministeriet blev det beskrevet således: »Udenrigsministeriet har i rigtig mange år været igennem en del nedskæringsrunder. Vi har afskediget rigtig, rigtig mange«. Ustabilitet og usikkerhed omkring driftbudgettet kan netop være med til at danne grobund for organisatorisk forandringer, herunder ambassadelukninger. Det skyldes, at organisationer er usikkerhedsundvigende og vil forsøge at imødekomme udfordringer og minimere usikkerheden ved løbende at tilpasse sig kravet om nedskæringer. Hertil indikerede vores interview, at Udenrigsministeriet har søgt at tilnærme sig de politiske prioriteter under et internt ønske om at sikre stabilitet i budgettet. De mange års nedskæringer har efterladt Udenrigsministeriet et mindre økonomisk råderum til at imødekomme de nye politiske prioriteter, hvorfor en ændring i repræsentationsstrukturen blev opfattet som et nødvendigt tiltag.



**»Udenrigsministeriet har i rigtig mange år været igennem en del nedskæringsrunder. Vi har afskediget rigtig, rigtig mange«. Ustabilitet og usikkerhed omkring driftbudgettet kan netop være med til at danne grobund for organisatorisk forandringer, herunder ambassadelukninger**

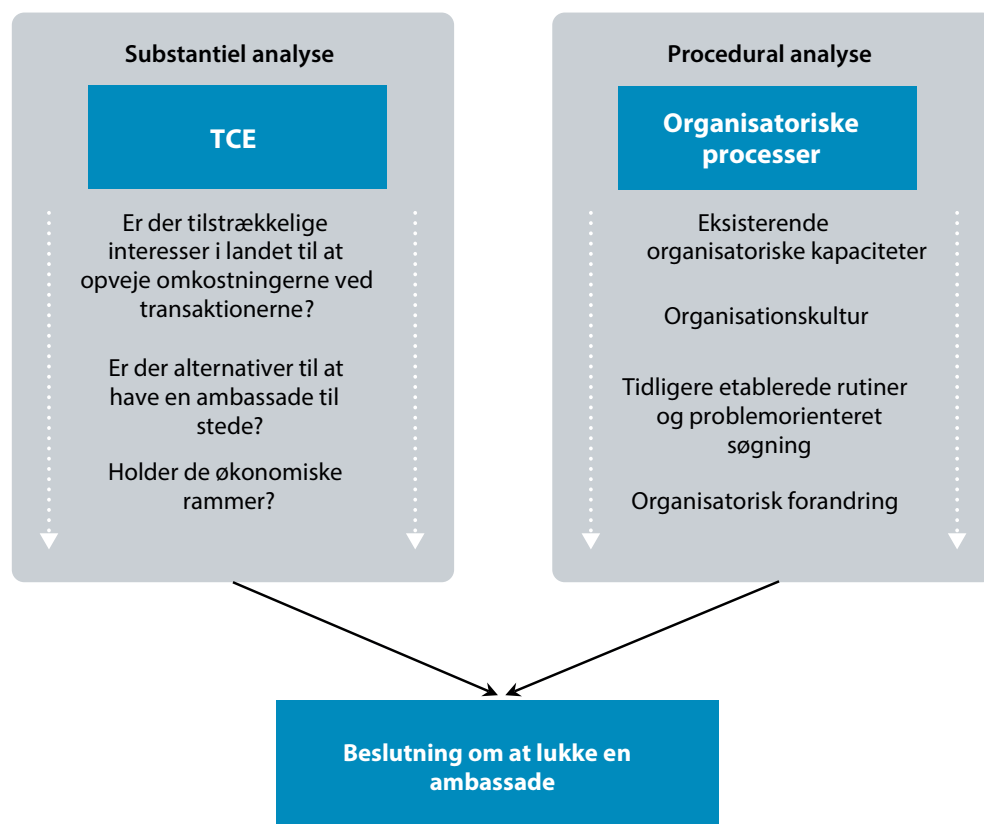
### **Substans og proces**

I analysen af beslutningen om at lukke den danske ambassade i Argentina fandt vi samlet set, at Udenrigsministeriet var blevet mødt af nye prioriteringer fra regeringen. For at indfri prioriteterne foretog Udenrigsministeriet i samarbejde med Finansministeriet en politisk budgetanalyse, der blandt andet fandt det nødvendigt at omstrukturere repræsentationsstrukturen. Dermed, på trods af at den overordnede økonomiske ramme har været stabil i Udenrigsministeriet siden statsbesøget, har man været nødsaget til at omallokere ressourcer internt i organisationen. Pga. langvarig »budgetary famine« har Udenrigsministeriet dog allerede været skåret ind til benet, hvorfor der har været få steder at spare. Hertil har regionen Sydamerika hverken været prioriteret højt politisk eller internt i Udenrigsministeriet. Udenrigsministeriet har derudover baseret tiltaget om at lukke ambassaden på økonomiske analyser foretaget under Covid-19, hvorfor tallene har været hæftet med stor usikkerhed. Eksempelvis havde Argentina en lang nedlukning, hvorfor de økonomiske interesser på beslutningstidspunktet kan have syntes særligt lave. Selvom et fald i økonomiske interesser på kort sigt ikke alene burde kunne forklare, at man vælger at lukke en ambassade, har det gjort ambassaden i Argentina mere udsat på et tidspunkt, hvor man aktivt i Udenrigsministeriet har søgt efter steder at lukke repræsentationer. Derudover var borgerservicebehovene og de udviklingspolitiske engagementer begrænsede og kan ikke i sig selv skabe belæg for at opretholde ambassaden. Selvom de politiske interesser

i Argentina ikke synes at være blevet mindre, er de faldet vis-à-vis den danske regerings nye politiske prioriteringer, der sætter fokus på EU og NATO. Samtidig har Udenrigsministeriet det synspunkt, at man bedst varetager politiske interesser gennem EU, hvilket betyder, at EU vurderes til at være et alternativ til ambassaden. I kontekst af analysen baseret på den organisatoriske tilgang, som har kortlagt, hvilke interne faktorer i Udenrigsministeriet og eksterne omstændigheder, der ledte til beslutningen om at lukke ambassaden, har TCE-tilgangen givet indsigt i, hvorfor man ender med at lukke ambassaden lige præcis i Argentina.

» Selvom et fald i økonomiske interesser på kort sigt ikke alene burde kunne forklare, at man vælger at lukke en ambassade, har det gjort ambassaden i Argentina mere udsat på et tidspunkt, hvor man aktivt i Udenrigsministeriet har søgt efter steder at lukke repræsentationer

Figur 2: Analyse af beslutningen om at lukke ambassaden



Figur 2 viser artiklens samlede analyseramme, hvor TCE-tilgangen suppleres af udvalgte elementer af den organisatoriske tilgang. Der er to overvejelser, der er særlig relevante at nævne ifm. denne analyseramme. Man kunne for det første forestille sig, at den historisk-kulturelle tilknytning mellem landene kunne være relevant at inddrage i en analysemodel over overvejelser omkring

ambassadelukninger. Marcussen nævner, at historisk tilknytning, i kombination med andre faktorer fra TCE-modellen, kan øge sandsynligheden for at bibeholde en ambassade i et land (Marcussen, 2017: 126). Dette kunne specifikt have været relevant for ambassaden i Argentina, pga. tilstedeværelsen af 50.000 danske efterkommere i landet. Dertil udtrykte alle de interviewede diaspora, at de stadig føler sig knyttet til Danmark, på trods af at de er 2. og 3. generationsindvandrere. Der kunne dermed have været et grundlag for at inddrage denne historisk-kulturelle tilknytning mellem Danmark og Argentina i analysen af beslutningen. Enkelte udtrykker også et ønske om, at Danmark burde samarbejde mere med sine efterkommere: »Jeg tror, Danmark begår en stor fejl. De burde gøre lige det modsatte. De burde forsøge at fostre og arbejde for, at danskernes efterkommere forenes i nationerne i hele verden«. Vi fandt dog ikke indikationer fra Udenrigsministeriet på, at man havde lagt vægt på den historisk-kulturelle tilknytning mellem landene i beslutningsprocessen. Dette kan skyldes, at Udenrigsministeriet ikke har en decideret diaspora-strategi, hvorfor der ikke tages højde for denne gruppe borgere, som kan være en stor ressource for Danmark. En inklusion af dette parameter i analysen ville således have ført til et nulfund.



**Vi fandt dog ikke indikationer fra Udenrigsministeriet på, at man havde lagt vægt på den historisk-kulturelle tilknytning mellem landene i beslutningsprocessen**

For det andet kunne analysen af beslutningsprocessen med fordel være blevet suppleret med en mere politisk rationalitet, eksempelvis ved at inkludere Allison's bureaukratiske tilgang. Hertil kunne man pointere, at en af overvejelserne ved at lukke ambassaden i Argentina var, at man regnede med, at beslutningen ikke ville tiltrække stor (negativ) opmærksomhed i offentligheden. Tilgangen er dog svær at bruge i praksis, da denne ville kræve indgående viden om forskellige aktørers præferencer og interesser. Det ville eksempelvis kræve adgang til Jeppe Kofod og flere aktører inden for Udenrigsministeriet og andre ministerier. Selv hvis vi kunne få adgang til disse, er det usandsynligt, at de ville tilkendegive deres personlige holdning til beslutningen. Derudover, gennem interview med nuværende og tidligere ansatte i Udenrigsministeriet, fandt vi ikke evidens for, at der skulle være intern splid eller modsatrettede interesser i Udenrigsministeriet med hensyn til lukninger af ambassader.

### **Derfor blev ambassaden lukket**

Artiklen satte sig for at belyse, hvorfor den danske regering i 2021 besluttede at lukke den danske ambassade i Argentina kun to år efter et succesfuldt royalt statsbesøg i landet. For at undersøge dette foretog vi 30 interviews og supplerede med en dokumentanalyse. Selvom der var tilstrækkelige politiske og økonomiske interesser for Danmark til at opretholde ambassaden i Argentina, har den langvarige »budgetary famine« i Udenrigsministeriet medført, at omstrukturering af repræsentationsstrukturen blev opfattet som nødvendig for

at imødekomme regeringens nye udenrigs- og sikkerhedspolitiske prioriteter. Hertil har Sydamerika i en lang periode været nedprioriteret som kontinent både politisk og internt i Udenrigsministeriet. Under den periode, hvor Udenrigsministeriet foretog sin analyse, har Argentina været særligt sårbar, da en lang nedlukning ifm. Covid-19-pandemien forværrede landets økonomiske situation, der allerede var udfordret. Dermed blev beslutningen truffet ud fra et grundlag, hvor pandemien behæftede de økonomiske data med usikkerhed.

Beslutningen om at lukke ambassaden blot to år efter et statsbesøg, og 14 år efter ambassaden var blevet genåbnet, har påvirket relationen mellem Danmark og Argentina negativt. Danmarks troværdighed er blevet svækket, hvilket fremgår af den argentinske udenrigsministers brev til Jeppe Kofod (Tagliani, 2021) hvilket kilder fra Udenrigsministeriet også bekræfter. Dog virker det til, at beslutningen ikke umiddelbart har påvirket Danmarks omdømme i det argentinske samfund, da nyhedsmedier og diaspora stadig tenderer til at portrættere Danmark meget positivt. Dog vil en manglende ambassade sandsynligvis medføre, at Danmarks omdømme svækkes over tid, da der ikke er nogen til at promovere det.

Artiklen har bidraget til forskningen ved at udvikle en analyseramme til undersøgelser af beslutninger om at lukke ambassader. Indtil nu har teoretiseringen og forskningen hovedsageligt rettet sig mod åbningen af ambassader, men vores tilgang vil kunne bruges til at inspirere andre undersøgelser af ambassadelukninger. Analyserammen kan med fordel suppleres med et større fokus på politisk rationalitet samt teori om interesseorganisationer og mediers rolle. Yderligere casestudier vil kunne vise, hvorvidt den teoretiske ramme skal revideres og gøres mere generel for at kunne bruges til at forklare ambassadelukninger, der adskiller sig fra denne dansk-argentinske case.

## Litteraturliste

- Allison, Graham T. (1969), »Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis«, *The American Political Science Review*, 63(3): 689–718.
- Allison, Graham og Philip Zelikow (1999), *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2nd edition, New York: Longman.
- Dansk Erhverv (2021), *Markedsrapport for Argentina*, Dansk Erhverv, [www.danskerhverv.dk/siteassets/mediafolder/dokumenter/11-markedsrapporter/argentina.pdf](http://www.danskerhverv.dk/siteassets/mediafolder/dokumenter/11-markedsrapporter/argentina.pdf).
- Hegnet, Lasse Yde (2022), »Danmark lukker sin ambassade i Argentina«, *Latinamerika LIVE*, [www.spreker.com/user/radiolouddk/2022-02-06-2-to-til-tango-dk-lukker-sin-\\_1](http://www.spreker.com/user/radiolouddk/2022-02-06-2-to-til-tango-dk-lukker-sin-_1).
- Københavns Kommune (2022), »Internationale indsats«, [www.kk.dk/politik/politikker-og-indsatser/beskaeftigelse-erhverv-og-oekonomi/internationale-indsatser](http://www.kk.dk/politik/politikker-og-indsatser/beskaeftigelse-erhverv-og-oekonomi/internationale-indsatser).
- Larsen, Jessica (2020), »Danmark har brug for en udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi«, *DIIS Dansk Institut for Internationale Studier*, [www.diis.dk/publikationer/danmark-brug-udenrigs-sikkerhedspolitisk-strategi](http://www.diis.dk/publikationer/danmark-brug-udenrigs-sikkerhedspolitisk-strategi).
- Marcussen, Martin (2017), *Diplomati fra bar bund: hverdagens diplomati på de danske ambassader*, 1. udgave. 1. oplag, Kbh: DJØF-forlag.
- Market Data Forecast (2022), »Latin America Diabetes Devices Market Report | 2022 to 2027«, *Market Data Forecast*, [www.marketdataforecast.com/](http://www.marketdataforecast.com/).
- MERCOSUR (2021) »MERCOSUR in Brief«, *MERCOSUR*, [www.mercosur.int/en/about-mercosur/mercosur-in-brief/](http://www.mercosur.int/en/about-mercosur/mercosur-in-brief/).

- Moons, Selwyn J.V., og Peter A.G. Bergeijk (2017), »Does Economic Diplomacy Work? A Meta-analysis of Its Impact on Trade and Investment«, *World Economy*, 40(2): 336–68.
- Odell, John (2001), »Case Study Methods in International Political Economy«, *International Studies Perspectives*, 2: 161–76.
- OECD (2019), »Argentina (ARG) and Denmark (DNK) Trade | OECD«, *OECD – The Observatory of Economic Complexity*, <https://oec.world/en/profile/bilateral-country/arg/partner/dnk?redirect=true&dynamicBilateralTradeSelector=year2019>.
- Oelsner, Andrea (2005), »Bilateral Relations between Argentina and Chile«, *International Relations in Latin America*, New York: Routledge, [www.taylorfrancis.com/chapters/mono/10.4324/9780203958711-14/bilateral-relations-argentina-chile-andrea-oelsner](http://www.taylorfrancis.com/chapters/mono/10.4324/9780203958711-14/bilateral-relations-argentina-chile-andrea-oelsner).
- Taglioni, Augusto (2021), »Dura carta del Gobierno a Dinamarca por cerrar su embajada: 'Es una desconsideración'«, *La Política Online*, [www.lapoliticaonline.com/nota/136233-dura-carta-del-gobierno-a-dinamarca-por-cerrar-su-embajada-es-una-desconsideracion/](http://www.lapoliticaonline.com/nota/136233-dura-carta-del-gobierno-a-dinamarca-por-cerrar-su-embajada-es-una-desconsideracion/).
- The World Bank (2022), »The World Bank in Argentina«, *World Bank*, [www.worldbank.org/en/country/argentina/overview](http://www.worldbank.org/en/country/argentina/overview).
- Transparency International (2020), Corruption Perception Index 2019, Berlin, Germany, [https://images.transparencycdn.org/images/2019\\_CPI\\_Report\\_EN\\_200331\\_141425.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2019_CPI_Report_EN_200331_141425.pdf).
- Udenrigsministeriet, Dansk Industri, Landbrug & Fødevarer, Dansk Erhverv og Danish Export Association (2018), »Invitation Danish State Visit to Argentina«, <https://lf.dk/-/media/lf/aktuelt/arrangementer/2019/februar/argentina-invitation-final.pdf>.
- Udenrigsministeriet (2018), »Oversigt over nettoudgifter samt bemanning af Udenrigsministeriets repræsentationer i udlandet«.
- Udenrigsministeriet (2020), »Oversigt over nettoudgifter samt bemanning af Udenrigsministeriets repræsentationer i udlandet«.
- Udenrigsministeriet (2021), »Oversigt over nettoudgifter samt bemanning af Udenrigsministeriets repræsentationer i udlandet«, <https://um.dk/-/media/websites/umdk/danish-site/om-os/organisation/repraesentationer-i-udlandet/nettoudgifter-2020-samt-personale-okt-2021-i-udetjenesten.ashx>.
- Udenrigsministeriet (2022a), »Fakta om Myndighedssamarbejdet«, <https://um.dk/danida/baeredygtig-vaekst/myndighedssamarbejde/fakta-om-myndighedssamarbejdet> (21. april 2022).
- Udenrigsministeriet (2022b), »Faktaark om omlægningen af udenrigstjenesten«, <https://um.dk/-/media/websites/umdk/danish-site/udenrigspolitik/aktuelle-emner/udenrigs-og-sikkerhedspolitisk-strategi-2022/fakta-ark-uss-prioriteringer.ashx>.
- Udenrigsministeriet (2022c), »Prioritetslande: Landepolitikker«, <https://um.dk/danida/lande-og-regioner/prioritetslande-landepolitikker>.
- Vanhoonacker, Sophie og Patrice Wangen (2015), »Graham T. Allison, The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis«, *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*, [www-oxfordhandbooks-com.ep.fjernadgang.kb.dk/view/10.1093/oxfordhb/9780199646135.001.0001/oxfordhb-9780199646135-e-38](http://www-oxfordhandbooks-com.ep.fjernadgang.kb.dk/view/10.1093/oxfordhb/9780199646135.001.0001/oxfordhb-9780199646135-e-38).
- Williamson, Oliver E. (1981), »The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach«, *American Journal of Sociology*, 87(3): 548-77
- World Population Review (2022), »Argentine Population 2022 (Demographics, Maps, Graphs)«, <https://worldpopulationreview.com/countries/argentina-population>.
- Zey, Mary A. (2015), »Rational Choice and Organization Theory«, *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Elsevier, pp. 892-95, <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/B9780080970868731096>.



# OECD: Globalisering under pres

Temanummer: Når viden skaber forandring

*COVID-19, det russiske angreb på Ukraine og klimakrisen har skærpet det politiske pres på de seneste årtiers globaliseringsmodel, samtidig med at borgerne ikke umiddelbart synes indstillet på at opgive de materielle fordele, som de globale forsyningskæder har givet dem. Også OECD's evidensbaserede tilgang til udvikling af internationale standarder er i stigende grad under pres fra digitale ekkokamre, tunnelsyn og alternative fakta. OECD står i orkanens*

*øje og skal forsøge at udvikle et nyt balancepunkt i geopolitikken, som erkender de systemiske forskelle mellem Vesten og Kina/Rusland, men som samtidig også fastholder, at globaliseringen fortsat giver mening på mange områder, ikke mindst i klimapolitikken. Samtidig er der også behov for øget fokus på sammenhængskraften i de enkelte lande og på ulighedsproblematikken.*

**CARSTEN STAUR**  
Ambassadør,  
Udenrigsministeriet,  
carsta@um.dk

Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) blev oprettet i 1961 til afløsning af OEEC (Organisationen for Europæisk Økonomisk Samarbejde), der fra 1948 og fremefter havde dannet ramme for administrationen af den amerikanske Marshall-hjælp til Vesteuropa. OEEC/OECD indgik under Den Kolde Krig som en af de fire hjørnestene i det vesteuropæisk/transatlantiske samarbejde, der søgte at fremme vestlige værdier og interesser i det bredere multilaterale samarbejdssystem, der blev etableret i årene efter 2. verdenskrig (Staur, 2020: 139ff). De fire søjler var:

- Vestlig deltagelse i det globale samarbejde om sikkerhed, menneskerettigheder og udvikling, som har udviklet sig efter 1945 i regi af FN og FN-systemet, og som er baseret på universel deltagelse og udvikling af globale normer.
- Regionalt amerikansk/vesteuropæisk sikkerhedssamarbejde efter 1949 med udgangspunkt i NATO og de amerikanske sikkerhedsgarantier for alliancepartnerne.
- Amerikansk/vesteuropæisk økonomisk samarbejde i OEEC/OECD, først omkring genopbygningen af Vesteuropa efter 2. verdenskrig, senere med fokus på styrkelse af den globale markedsøkonomi.
- Udviklingen af et integreret vesteuropæisk økonomisk samarbejde, begyndende med det Europæiske Kul- og Stålfællesskab i 1951, efterfulgt af det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EEF) i 1957 og dets efterfølgende iterationer frem mod etableringen af den Europæiske Union (EU) i 1993 og den efterfølgende udvidelse af medlemskredsen.

OECD bliver ofte kaldt de vestlige landes økonomiske samarbejdsorganisation eller – med en vis distance – de »rige landes klub«. Organisationen havde

oprindelig 20 medlemslande: USA, Canada og 18 europæiske lande, herunder Danmark, og den første generalsekretær var den tidl. danske finansminister Thorkil Kristensen (1961-69). OECD var igennem den Kolde Krig – frem til 1989 – på mange måder NATO's civile arm: Den økonomisk-politiske parallel til NATO's sikkerhedspolitiske samarbejde, om end efterhånden også med deltagelse af enkelte vestligt-orienterede medlemmer fra andre dele af verden: Japan, Australien og New Zealand.

Medlemskredsen er siden Murens fald gradvis blevet udvidet til 38 lande, inkl. Mexico, Korea og senere Israel, Chile, Columbia og allersenest Costa Rica. EU-udvidelsen efter murens fald er også spejlet ind i OECD: Der er for nærværende 26 europæiske medlemslande, der dermed udgør to tredjedele af medlemskredsen. Fem EU-lande er dog endnu ikke medlemmer af OECD: Bulgarien, Rumænien og Kroatien (der alle tre har søgt om medlemskab), samt Cypern og Malta. OECD er ikke længere – kun – de rige landes klub. Colombias gennemsnitsindkomst pr. indbygger ligger under Thailands og Sydafrikas.

De 38 medlemslandes samlede økonomiske vægt udgør i dag omkring halvdelen af den globale økonomi, men andelen vil falde fremover. Ikke på grund af tilbageslag i OECD-landene – men som følge af, at en stadig større del den globale vækst forventes koncentreret om de nye vækstøkonomier, især i Asien; det fænomen, som Fareed Zakaria har karakteriseret som »the rise of the rest« (Zakaria, 2008).

Efter Sovjetunionens opløsning i 1991 søgte Rusland i en længere årrække tilnærmelse til Vesten og styrket samarbejde i de internationale organisationer. Det omfattede også et russisk ønske om medlemskab af OECD. OECD's Ministermøde besluttede i 2007 at indlede optagelsesforhandlinger med Rusland, samtidig med at man iværksatte forhandlinger med Chile, Estland og Slovenien. Hvor de tre øvrige ansøgerlande blev medlemmer få år efter, viste det sig sværere for Rusland at gennemføre de økonomiske reformer, der var en konsekvens af OECD's krav til nye medlemslande (Carroll og Kellow, 2021: 27).

Efter Ruslands optagelse i Verdenshandelsorganisationen (WTO) i 2012 presede præsident Putin endnu engang på for russisk OECD-medlemskab. Den russiske invasion af Krim i 2014 satte imidlertid en stopper for denne proces, der formelt blev sat i bero indtil videre. Efter det uprovokerede russiske angreb på Ukraine i februar 2022 traf OECD's Råd beslutning om at suspendere alt samarbejde med Rusland og udelukke Rusland fra at deltage i de 52 OECD-samarbejder, landet indtil da havde deltaget i (i form af projektdeltagelse eller som observatør i komiteer og arbejdsgrupper). Udelukkelsen gjaldt også russisk deltagelse i de igangværende forhandlinger om udmøntningen af den nye internationale aftale om selskabsbeskatning. Optagelsesforhandlingerne

med Rusland er ikke længere suspenderet, men formelt taget af den politiske dagsorden, og OECD's informationskontor i Moskva er nedlagt.

Beslutningen om at stoppe alt samarbejde med Rusland var en politisk nødvendighed – og det eneste mulige svar fra OECD på det russiske angreb på Ukraine. Samtidig intensiverede OECD-Sekretariatet sit arbejde med at analysere de økonomiske konsekvenser af den russiske aggression. Selv om Ruslands økonomi kun udgør omkring 1½ pct. af verdensøkonomien, har de hårde internationale sanktioner, mange virksomheders tilbagetrækning fra Rusland, investeringsstop og udelukkelse af Rusland fra internationale betalingssystemer betydning på en række vigtige områder, herunder selvsagt energi (gas, olie, kul), fødevarer (hvede, solsikkeolie, gødning) og metaller (nikkel m.v.). OECD står centralt i det analysearbejde, der skal vise mulige veje frem i en verden, hvor Rusland ikke længere reelt indgår som økonomisk aktør – det som lidt brutalt kan karakteriseres som »cancelling Russia«.

### Vækst og økonomisk integration gennem internationale standarder

OECD-Konventionen trådte i kraft i september 1961. Selv om Konventionens præambel henviste til beskyttelse af den enkeltes frihed, blev både Spanien og Portugal medlemmer fra starten. At begge lande var autokratiske betød mindre end, at de var vestlige markedsøkonomier og – lige som Tyrkiet – NATO-medlemmer og vigtige amerikanske allierede.

Konventionen lagde afgørende vægt på at skabe den højest mulige økonomiske vækst og beskæftigelse i medlemslandene og sikre finansiel stabilitet – og at gøre dette gennem øget liberalisering af verdenshandlen, både for varer og tjenesteydelser, og gennem liberalisering af internationale kapitalbevægelser. Åbne markeder, konkurrence på lige vilkår, hvor globale komparative fordele kunne komme til deres ret, gjorde OECD til stærk fortaler for *globaliseringen*, endnu før begrebet var opfundet.

Hvis man sammenholder Konventionen med de politiske erklæringer, der blev vedtaget i forbindelse med 50-årsjubilæet i 2011 og især 60-årsjubilæet i 2021, er det tydeligt, at de fælles *politiske* værdier over årene – og især efter 1989 – er kommet til at fremstå stærkere. I den seneste samlede vision for OECD, der blev vedtaget på Ministermødet i oktober 2021, fremhæves, at OECD-samarbejdet hviler på »*likemindedness*« og på værdier som »individueel frihed, demokratiske værdier, retstatsprincipper og forsvar for menneskerettighederne«. Samtidig kendetegnes OECD-landene fortsat ved at være »åbne, samhandlende, konkurrencedygtige, bæredygtige og transparente markedsøkonomier«, som tror på lige vilkår (»*global level playing field*«). På det grundlag skal OECD som organisation være en »global stifinder .... og en global leder i *benchmarking*-politikker og i udvikling og udbredelse af *best practices, policy guidelines* og juridiske instrumenter« (OECD, 2021a).



**OECD er således – sat på en kort formel – en organisation og et samarbejde mellem lande, der bygger på fælles demokratiske og markedsøkonomiske værdier og principper; som har et klart globalt udsyn; og som også ønsker at fremme disse principper på globalt plan**

OECD er således – sat på en kort formel – en organisation og et samarbejde mellem lande, der bygger på fælles demokratiske og markedsøkonomiske værdier og principper; som har et klart globalt udsyn; og som også ønsker at fremme disse principper på globalt plan. Det gøres gennem samarbejde med andre lande og ved at vise ikke-medlemslande, at organisationens værdier og principper – og de politikker og rammer for samfundsudviklingen, der udvikles på grundlag heraf – virker og skaber resultater for borgerne. OECD's motto er en klar afspejling heraf: »*Better policies for better lives*«.

Den gearkasse, der forbinder det vestlige liberale værdigrundlag med globaliseringen er udviklingen af internationale normer og standarder, der kan lette de forskellige transaktioner mellem verdens lande og regioner, og som udgør en del af den regelbaserede internationale orden. OECD's medlemslande ser fælles normer og standarder som et middel til at understøtte global vækst ved at gøre det lettere at interagere økonomisk hen over landegrænser – at importere og eksportere, at integrere økonomierne, at udvikle og udnytte den globale arbejdsdeling og optimere produktion gennem globale forsyningskæder. En moderne iPhone er designet og udviklet i Californien, indeholder delkomponenter fra flere hundrede virksomheder i en lang række lande, samles på kæmpefabrikker i Sydøstasien (især i Kina), og det samme produkt sælges verden over. Et produkt, der skabes globalt og forbruges lokalt.

OECD's oprindelige fokus var – og er fortsat – på medlemslandenes økonomiske politikker. Der udarbejdes landespecifikke *Economic Surveys* hvert andet år, hvori organisationen efter drøftelser i den samlede medlemskreds kommer med specifikke anbefalinger til, hvad hvert enkelt medlemsland bør gøre for at skabe mere langsigtet og bæredygtig vækst, gøre deres økonomier mere modstandsdygtige og sikre, at de er i stand til at håndtere de fremtidige udfordringer. For Danmarks vedkommende fokuserede den seneste rapport fra december 2021 især på de danske overvejelser i forbindelse med den grønne omstilling, men de mange detaljerede anbefalinger sigtede samtidig relativt bredt. OECD påpegede bl.a., at en omlægning af skattesystemet – med lettelse af indkomstskatter og øget boligbeskatning – kunne skabe bedre grundlag for iværksætterier og innovation (OECD, 2021b).

Over årene er OECD's opmærksomhed i stigende grad blevet rettet mod den bredere »samfundsmekanik« – gennem en *Whole of Government*-tilgang, hvormed medlemslandene i stigende grad ser de overordnede økonomiske

politikker i sammenhæng med sektorpolitikkerne: Uddannelse, sundhed, miljø, konkurrencepolitik, teknologi, forbrugerpolitik, skattepolitik, »corporate governance« og mange andre områder. Områder, hvor de offentlige myndigheder i forskellig grad regulerer virksomheders og borgeres adfærd – enten direkte (gennem påbud eller forbud) eller indirekte (gennem skatter, afgifter, tilskud, information etc). Der har været betydeligt behov for erfaringsudveksling mellem medlemslandene om, hvordan man skaber bedre politik-sammenhæng og driver de nødvendige reformprocesser frem.



### Udvidelse af OECD's arbejdsområde har udvidet organisationens »kundekreds«

Denne udvidelse af OECD's arbejdsområde har også udvidet organisationens »kundekreds«. Ganske mange ministerier, styrelser og myndigheder i medlemslandene deltager i dag aktivt i arbejdet i OECD's mange komiteer og arbejdsgrupper. I dansk optik er fokus fortsat på økonomi (især Finansministeriet), erhvervspolitiske tiltag (Erhvervsministeriets område), internationale skatteregler (Skatteministeriet) og – inden for Udenrigsministeriet område – på handelspolitik og udviklingsbistand. Det er således OECD's Komite for Udviklingsbistand (DAC), der fastsætter reglerne for, hvad udviklingsbistand er, og hvad der dermed kan medregnes inden for det danske udviklingsbudget på 0,7 pct. af BNI. PISA-undersøgelserne af 15-årige skolebørns færdigheder inden for læsning, matematik og naturvidenskab er også med til at gøre OECD mere offentligt kendt. Danske ministerier har gennem årene deltaget aktivt i OECD's arbejde, og dette har været inspirationskilde til mange reformer i det danske samfund.

OECD er en datadrevet og evidensbaseret organisation. Sekretariatet råder over stærk databehandlings- og analysekapacitet og er til stadighed på udkig efter nyere og bedre datasæt, der kan bidrage til at forklare sammenhænge og yderligere styrke kvaliteten af analyserne. Organisationen har over tre hundrede forskellige komiteer, fora, ekspertgrupper og arbejdsgrupper, men centralt står de knap 40 fagkomiteer, der normalt mødes i Paris to gange årligt, og her tryktester Sekretariatets analyser og politik-anbefalinger, med henblik på at sikre at »teorien« hænger sammen med den »virkelighed«, som de enkelte medlemslande befinder sig i – og at OECD's arbejde herigennem er både fagligt og politisk relevant for medlemslandenes myndigheder. I nogle tilfælde gennemføres der også bredere offentlige konsultationsprocesser som led i udviklingen af forskellige standarder (<https://oecd.org/about/structure>).

OECD's standarder defineres som »legal instruments«, hvad enten det er bindende forpligtelser i form af konventioner eller – som det er mere udbredt i OECD – blødere standarder i form af anbefalinger, beslutninger, erklæringer eller lignende, der alle skal sikre, at landene udvikler regler og systemer, der gør dem bedre til at interagere med hinanden på konkrete områder – og

sikre at virksomheder konkurrerer mere rent og på fælles rammevilkår: den før omtalte *global level playing field*. OECD har siden 1961 vedtaget omkring 460 sådanne instrumenter eller standarder, hvoraf omkring 250 fortsat er gældende. Omkring en tredjedel vedrører miljøspørgsmål i bredere forstand, inkl. kemikaliestandarder, affald, biodiversitet etc. (<https://legalinstruments.oecd.org>).

At sætte fælles standarder, der kan facilitere internationalt samarbejde, er et af de væsentligste formål med det universelle samarbejde i FN-regi – som Verdenssundhedsorganisationen (WHO) f.eks. gør det på sundhedsområdet. Men FN har traditionelt – ikke mindst på grund af de ideologiske spændinger under den kolde krig – stået relativt svagt i forhold til internationalt økonomisk samarbejde og økonomiske transaktioner mellem landene. Det har åbnet for, at andre ikke-universelle organisationer som OECD har kunnet »overtage« den standardsættende rolle – ikke kun regionalt, men også globalt, forudsat at man kunne udvikle en platform, som blev accepteret af en kritisk masse blandt de større økonomiske aktører.



**Et af OECDs absolutte flagskibe er hele skatteaftalekomplekset omkring Base Erosion and Profit Shifting (BEPS), der siden 2016 – og på initiativ af G20 – har været grundlaget for udveksling af skatteoplysninger mellem landene med det formål at afsløre skatteunddragelse**

Et af OECDs absolutte flagskibe er hele skatteaftalekomplekset omkring *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS), der siden 2016 – og på initiativ af G20 – har været grundlaget for udveksling af skatteoplysninger mellem landene med det formål at afsløre skatteunddragelse. Informationsudvekslingen har gjort det muligt for landene at styrke indsatsen mod skatteunddragelse og (meget) aggressiv skatteplanlægning. Skattesamarbejdet blev i efteråret 2021 efter omfattende forhandlinger suppleret med en ny international aftale, der – i lyset af de nye digitale forretningsmodeller – indebærer afgørende ændringer i de internationale principper for virksomhedsbeskatning (selskabsskat), der har været gældende siden Folkeforbundets overenskomst herom fra 1928.

Den nye OECD-aftale overfører en del af beskatningsretten til de markedsjurisdiktioner, hvor firmaerne opererer. Det drejer sig foreløbig kun om de allerstørste multinationale selskaber, herunder de store digitale virksomheder (Facebook/Meta, Apple, Alphabet m.fl), men ordningen kan senere udvides. Samtidig har landene aftalt en selskabsbeskatning på minimum 15 pct. Samlet set betyder aftalen et årligt globalt merprovenu på ca. 150 milliarder USD og en årlig re-allokering af skatteretten til markedsjurisdiktioner på ca. 125 milliarder USD: Kagen bliver større, og den skæres anderledes.

I alt 141 lande er med i dette skattesamarbejde, og OECD har i praksis erstattet FN som den internationale organisation, der forhandler grænseoverskridende skattespørgsmål. Det skyldes både OECD's lange historie på dette område, men også at organisationen opfattes som analytisk og fagligt stærkere og mere resultatsøgende end FN-systemet. Det er sigende, at også de store vækstøkonomier på dette område foretrækker OECD frem for FN (<https://oecd.org/tax/beps/>).

OECD's Ministermøde har senest i juni 2022 vedtaget at se på spørgsmålet om forskellige tilgange til CO<sub>2</sub>-reduktioner. Det sker under overskriften: *carbon mitigation approaches* og sigter mod at udvikle en global platform, der samler regeringernes forskellige instrumenter til nedbringelse af CO<sub>2</sub>-udledninger. Ved at samle både økonomisk, skattepolitisk og miljømæssig ekspertise skal man forsøge at sammenligne effekten af en CO<sub>2</sub>-afgift, som er de europæiske landes tilgang til spørgsmålet, med effekten af en mere regulatorisk tilgang, som bl.a. USA forfølger. Målet er at udvikle en bredt accepteret »omregningsmodel«, der vil kunne bidrage til at afværge potentielle konflikter mellem de to tilgange (OECD, 2022a: para. 30).

På det digitale område har OECD – især i organisationens efterhånden mangeårige »Going Digital«-program – arbejdet med den digitale transformation i forhold til brugen af kunstig intelligens (AI), digital sikkerhed, mis- og disinformation og *data governance*. Sidstnævnte også med fokus på digitale teknologiers betydning for den markedsmæssige udvikling (teknologiernes disruptive karakter). Man har også set på, hvordan digitalisering håndteres i bredere samfundsmæssig sammenhæng, herunder i forhold til ændringer på arbejdsmarkedet og i forhold til kvalifikationskrav, efteruddannelse og opkvalificering mv. Diskussionerne har ikke mindst drejet sig om respekten for den enkeltes privatliv og har også omfattet beskyttelse mod netbaseret vold og trusler (<https://oecd.org/digital/>).

OECD's standard-sættende arbejde er som nævnt i de fleste tilfælde »ikke-bindende« for medlemslandene – eller andre lande, der frivilligt påtager sig forpligtelserne. Det indholdsmæssigt forpligtende i anbefalingerne mv. søges fastholdt gennem de deltagende landes løbende rapporteringer om deres efterlevelse af de enkelte anbefalinger og Sekretariatets sammenfattende rapporter herom. Der gennemføres også på nogle områder egentlige *peer reviews* (økonomisk politik, udviklingsbistand, miljøpolitik mv.), ligesom der arbejdes med »ranking«: rangering af landene efter deres resultater (eks. PISA), der udstiller dem, der ikke følger med. Ideen er, at landene i en sund og naturlig – og transparent – konkurrence kan være med til at trække hinanden op. Og det virker.

Alle de nævnte OECD-standarder – og mere end to hundrede andre – er med til at lette samarbejde og forretninger mellem lande og mellem virksomheder. Det er deres formål. Men de er også drevet af et fælles værdigrundlag, der slår

igennem i udformningen af mange af standarderne. Når man i forbindelse med digitaliseringen tager udgangspunkt i respekten for det enkelte menneske, dets rettigheder og herunder retten til privatliv og den urørlighedszone, der bør tilkomme alle, så er det et værdigrundlag, der ikke nødvendigvis deles af autokratiske regimer. Hertil kommer, at kernen i OECD's standardsættende indsats er åbenhed og transparens: en fri diskussion af problemer og løsninger, drevet af evidens/data, som fordrer en fri meningsudveksling og udbredt ytringsfrihed uden frygt for repressalier. Heller ikke det bekommer alle regeringer lige vel. OECD's standarder skal umiddelbart sikre mere og bedre globalisering på den korte bane – men de skal også hen ad vejen fastholde og udbygge et værdipolitisk univers, der har det enkelte menneske og dets rettigheder i centrum. Det gælder også, og ikke mindst, ligestilling mellem kønnene, der indgår centralt i OECD's arbejde.

### Fortsat global gennemslagskraft?

En af OECD's centrale udfordringer er som nævnt, at organisationens medlemslande over de kommende år ganske vist fortsat vil have en særdeles stærk position i den globale økonomi, men at deres samlede økonomiske vægt i verden bliver gradvis mindre – og at vækstøkonomiernes relative vægt øges. Den udvikling søger OECD-landene at modgå på forskellige måder, der alle sigter mod at styrke organisationens standardsættende rolle.

*Udvidelse af medlemskredsen:* Efter at Trump-administrationen i en årrække havde blokeret for at indlede optagelsesforhandlinger med de seks lande, der siden 2017 aktivt har søgt medlemskab af OECD, åbnedes der i foråret 2022 for en udvidelse med fem af landene: Brasilien, Bulgarien, Kroatien, Peru og Rumænien. Medlemskab kræver, at landene implementerer – og efterlever – OECD's mange standarder. Op mod 26 fagkomiteer skal hver især sige god for de enkelte ansøgerlande på deres fagområde, hvilket ofte vil kræve ændringer i lovgivning og/eller forvaltning. Det er således en proces, der vil tage en længere årrække (det tog syv år for Costa Rica).

*Deltagelse i komité-arbejdet:* Alle lande kan anmode om at få adgang til deltagelse i arbejdet i OECD's komiteer enten som *associate member* eller som *participant*. Der skal betales et bidrag, der dækker omkostningerne, men samtidig åbnes op for adgang til både viden, faglige drøftelser og netværksdeltagelse. Kina deltager i 11 komiteer og Indien i 19 (pr. juni 2022).

*Key partner status:* Medlemslandene besluttede i 2007 at tilbyde en privilegeret *key partner* status til Kina, Indien, Indonesien, Sydafrika og Brasilien. Det er ikke helt BRICS-kredsen, men det er tæt på, og de pågældende lande inviteres ofte som gæster til ministermøder og lignende, ligesom Sekretariatet holder tæt kontakt med deres regeringsapparater.



*G20-Sekretariatsfunktioner:* OECD har over årene opbygget en stilling som privilegeret partner for det til enhver tid siddende G20-formandskab. G20 har ikke noget fast sekretariat, så meget hænger på de årligt skiftende formandskaber. OECD-Sekretariatet sikrer kontinuitet og er ofte med til at skabe en del af det substansmæssige indhold i samarbejdet; det gjaldt også under Kinas G20-formandskab i 2016. Med Indonesien som formand i 2022 efterfulgt af Indien, Brasilien og Sydafrika – alle ikke OECD-lande – får OECD-Sekretariatet en central rolle i de kommende år – selvsagt afhængig af, hvordan G20-samarbejdet udvikler sig i lyset af den russiske aggression.

*Regionale programmer* (Latinamerika, Sydøsteuropa, Eurasien, Sydøstasien, Mellemøsten): OECD er engageret i en række beskedne regionale programmer, der har fokus på styrkelse af særlige politikområder (eks. konkurrencepolitik i Sydøsteuropa, inkl. Georgien og Ukraine), og som bringer regionens lande sammen med interesserede OECD-medlemmer. OECD udarbejder også en række regionale økonomiske analyser.

*Landeprogrammer* (Marokko, Vietnam, Egypten m.fl.): OECD påtager sig også, med medlemslandenes godkendelse og ofte finansieret af landene selv, landeindsatser, der typisk har fokus på at gennemføre reformer af den offentlige forvaltning med udgangspunkt i OECD-standarder og *best practices*. Egypten-programmet har således fokus på økonomisk politik, digital transformation og anti-korruption (<https://oecd.org/mena/economies/egypt/>).

Brasilien og Kina har valgt hver sin strategi i forhold OECD's standardsættende arbejde. Brasilien har omfavnet det – søgt medlemskab og besluttet på forhånd at indarbejde en lang række af OECD's juridiske instrumenter i brasiliansk lovgivning (106 instrumenter pr. juni 2022). Kina har kun overtaget ni OECD-standarder (primært på skatteområdet) og er formentlig heller ikke uden blik for det værdipolitiske fundament, som OECD's standarder bygger på.



**Udvidelsen af medlemskredsen stiller medlemslandene i et dilemma – og i en klassisk bredde vs. dybde diskussion. Mere bredde er nødvendig, hvis OECD skal fastholde sin »kritiske masse« i verdensøkonomien og som organisation sikre sig brohoveder overalt på kloden, inkl. i Latinamerika, Asien og – med tiden – Afrika. Men jo mere bredde, og jo flere og mere forskellige medlemslande, jo mindre ligner landene hinanden**

Udvidelsen af medlemskredsen stiller medlemslandene i et dilemma – og i en klassisk bredde vs. dybde diskussion. Mere bredde er nødvendig, hvis OECD skal fastholde sin »kritiske masse« i verdensøkonomien og som organisation sikre sig brohoveder overalt på kloden, inkl. i Latinamerika, Asien og – med

tiden – Afrika. Men jo mere bredde, og jo flere og mere forskellige medlemslande, jo mindre ligner landene hinanden: Danmark og Colombia er nu engang mere forskellige end Danmark og Irland. Omvendt må man erkende, at hvis det kun handler om at ligne os selv 1:1, så er allerede den større cirkel af EU-lande en udvanding af det, der knytter os til de øvrige nordiske lande. Det afgørende er ikke, i vor høj grad vores samfund ligner andres, men om vi har fælles værdier og bindes sammen i et fælles syn på de afgørende spørgsmål – menneskerettigheder, demokratiske systemer og markedsøkonomiske principper. OECD er netop ikke en universel organisation, hvor alle lande er med. Det er en organisation med et fælles værdigrundlag – selv om landene på mange andre områder er vidt forskellige.

Her ligner OECD på lange stræk EU. Også EU er i høj grad en standardsættende organisation og formår gennem sine detaljerede standarder på et stort og købedygtigt marked på 450 mio. mennesker at påvirke standarder i de lande – og virksomheder – der ønsker at handle med EU og/eller oprette datterselskaber og produktionsenheder inden for EU's grænser. EU's standarder er hertil ofte bindende og med håndhævelsesmuligheder og har derfor haft en global betydning, ikke mindst i forhold til datasikkerhed, forbrugerbeskyttelse og miljøregler (Bradford, 2020).

OECD's standarder er generelt mere bløde end EU's, og mulighederne for at håndhæve disse standarder (anbefalinger, guidelines, principper) er som nævnt mere indirekte og ligger primært i negativ eksponering – i Sekretariatets analyser, gennem peer-reviews og i de former for *ranking* og grupperinger, der arbejdes med. Til gengæld giver OECD mulighed for at fastsætte standarderne i samarbejde mellem EU-landene og USA, Japan, Sydkorea, Mexico m.fl.. Det giver OECD en anden form for styrkeposition og sikrer, at standarderne er bredt accepterede blandt liberale markedsøkonomier, jf. indsatsen på skatteområdet. Ved at holde USA inde i teltet fungerer OECD på vigtige områder komplementært til EU-samarbejdet, og synergien mellem de to tilgange er – for EU-landene i OECD – en klar kvalitet i arbejdet.

## Globaliseringen under pres: COVID-19, krigen i Ukraine og klimakrisen

Ruslands uprovokerede angreb på Ukraine den 24. februar 2022 har skabt en ny situation for OECD. Det sker på bagkant af COVID-19 pandemiens udfordring af de globale forsyningskæder og midt i klimakrisens krav om en forstærket grøn omstilling, men med fortsat fokus på vækst og beskæftigelse. Alle tre udviklinger har sat globaliseringen under pres og har udfordret nogle af OECD's grundlæggende præmisser.

OECD's analytiske og standardsættende styrke ligger normalt på den mellemsigtede eller langsigtede bane – og ikke i den helt aktuelle politik og lovgivning. Organisationen ser lidt længere frem og søger gennem sine relativt

bløde standarder at udstikke retning, at forme udviklingen og at bidrage til, at medlemslandenes politikker og praksisser i stigende grad konvergerer mod hinanden. Da COVID-19 bølgen ramte verden i marts 2020 forsøgte OECD imidlertid at lægge roret om og bidrage med en række analyser og bud på, hvad medlemslandene skulle gøre på den helt korte bane.

Den danske OECD-Delegation udarbejdede efterfølgende på baggrund af tilbagemeldinger fra ministerier og styrelser en rapport, »Building the Plane While Flying«, der viste, at dette korte perspektiv selv under COVID-19 – eller måske især under de første måneder af COVID-19 – ramte for bredt og for uspecificeret i forhold til de behov for input, man havde i den voldsomt pressede danske centraladministration. Det var ikke internationale eksempler eller paralleller, der drev de danske beslutninger; det var eksisterende danske netværk og traditionelle relationer mellem ministerier, interesseorganisationer og andre partnere, der satte rammerne for, hvad man gjorde (OECD-Delegationen, 2021).



**Den trilogi af nye udfordringer, som COVID-19, Ukraine-krigen og klimakrisen udgør har imidlertid endnu engang tvunget OECD til at anlægge et kortere perspektiv på den globale udvikling**

Den trilogi af nye udfordringer, som COVID-19, Ukraine-krigen og klimakrisen udgør har imidlertid endnu engang tvunget OECD til at anlægge et kortere perspektiv på den globale udvikling. Denne gang forhåbentligt med et bedre resultat end i foråret og sommeren 2020.

Globaliseringen har været under pres længe. Selv om resultaterne har været markante – ikke mindst en reduktion af den globale fattigdom med 60 pct. siden 1990 – har der været et modpres, som er blevet forstærket siden 11. september 2001. Det lykkedes aldrig at få Doha-handelsrunden lanceret, selv om der blev gjort mange forsøg. Internationale investeringer har været faldende de senere år. Handelspolitiske spændinger, protektionistiske tiltag, klagesager og retalieringer har været stigende – med et tvivlsomt højdepunkt under Trump-administrationen (2017-21). Finanskrisen 2008-09 viste svaghederne i det internationale kapitalmarked, og Brexit signalerede, at selv det europæiske marked havde betydelige indre problemer. Disse spændinger er nu vokset yderligere. Der er også kommet et stigende fokus på de negative effekter af øget ulighed i de enkelte lande.

*COVID-19-pandemien* fra marts 2020 og fremefter har vist, at det komplicerede og effektive produktionssystem, som globaliseringen har muliggjort, også er skrøbeligt. De globale forsyningskæder, hvor alle elementer produceres, leveres, samles og sælges »just in time«, har været baseret på et verdensomfattende logistiksystem, der altid fungerede – og på at alle produktionsprocesser bare ville blive ved med at fungere. Risikostyringen blev generelt stadig min-

dre synlig: Når konkurrenterne tog chancer, blev vi også nødt til det. For hvor stor var risikoen *egentlig*?

Større end som så har det vist sig. Og resultatet af den globale udbudskrise – ikke mindst skabt af udviklingen i Kina – har ikke overraskende været et ønske fra regeringer og virksomheder om mere robuste og modstandsdygtige systemer, hvor risikoen i forsyningskæderne blev reduceret – i form af *reshoring* eller *nearshoring*, lagre eller øget selvforsyning (eks. værnemidler, vacciner), hvor produktionen trækkes tættere på og/eller bindes mere sikkert op med mindre risiko for forstyrrelser. Det har til gengæld den ret forudsigelige konsekvens, at omkostninger og priser ofte stiger og i mange tilfælde både fører til øget inflationspres og protektionistiske krav om beskyttelse mod de konkurrenter, der stadig holder fast i de globale forsyningskæder.

*Ruslands militære angrebskrig mod Ukraine* har tydelig forstærket ovennævnte træk. Som anført indledningsvis har angrebet ændret den globale og regionale forsyningsituation for en række strategiske produkter, herunder gas, olie, kul, kornprodukter og metaller. For de 27 EU-landes vedkommende – afspejlet i Versailles-erklæringen fra 10-11. marts 2022 – drejer det sig i første række om at reducere EU-landenes afhængighed af russisk gas, olie og kul – og dernæst om at opbygge en mere robust europæisk økonomisk base. Det sidste indebærer bl.a. opbygning af strategiske europæiske lagre af kritiske mineraler, produktion af 20 pct. af verdens halvledere i Europa i 2030 (mod under 10 pct. i dag) og øget produktion i EU-landene af plantebaseret protein (EU, 2022).

Meget af dette sammenfattes under begrebet »strategisk autonomi«, hvorefter de europæiske lande bør søge at udvikle en mindre afhængighed af omverdenen, hvilket alt andet lige vil føre til mindre samhandel med lande uden for EU, mindre effektive forsyningskæder og dermed mindre global arbejdsdeling og mindre effektiv ressourceallokering. Og EU er ikke USA. Den samlede amerikanske eksport svarer til omkring 10 pct. af BNP; for de 27 EU-lande svarer eksporten til lande uden for EU til omkr. 20 pct. af BNP. EU-landene er, ligesom Kina, langt mere vævet ind i den globale økonomi, end USA er.

*Klimakrisen* er en helt afgørende trussel mod den menneskelige eksistens – og mod den generationskontrakt, som er et fundamentalt vilkår overalt i verden. Paris-aftalen fra 2015 har sat rammen for den reduktion af CO<sub>2</sub> og andre drivhusgasser, som må intensiveres kraftigt over de kommende år for at holde stigningen i den globale middeltemperatur under 1,5 grader C i år 2100 og sikre »net-zero« senest i 2050. Midlet er den grønne omstilling, hvori grøn teknologi og »grøn økonomi« spiller en central rolle, samtidig med at langt de fleste mennesker i OECD-landene omstillingen igennem forventer at kunne opretholde deres nuværende levestandard, og endda øge denne, og også forventer at nyde godt af fuld beskæftigelse og stadig mere udviklede sociale sikkerhedsnet.

En af OECD's allervigtigste opgaver de kommende år vil være at anvise mulige veje frem mod en sådan »cirkelns kvadratur«, hvor det lykkes at optimere samspillet mellem en langt mere grøn teknologisk udvikling (inkl. digitaliseringen), den forestående grønne omstilling af produktion og beskæftigelse og de demografiske ændringer, der vil komme – for Europas vedkommende en markant aldring af befolkningen, der vil presse de offentlige finanser. Ovenfor nævnte forsøg på at sammenligne de forskellige tilgange til CO<sub>2</sub>-reduktion – afgifter eller regulering – er bare et hjørne af denne problemstilling. OECD er heldigvis ikke alene på banen. Mange andre internationale organisationer og tænketanke vil spille ind, og man må satse på, at der kan udvikle sig et godt og substansdrevet samarbejde med de forskellige andre aktører, ikke mindst WTO, IMF og Verdensbanken.

De tre kriser – COVID-19, krigen i Ukraine og klimakrisen – hænger sammen. De to første trækker i hvert fald for nærværende i retning af det, nogle har kaldt »deglobalisering«, hvor verden i stigende grad splittes op mellem på den ene side en demokratisk og markedsøkonomisk amerikansk-europæisk ledet del og på den anden side en mere autokratisk kinesisk/russisk ledet del – en ny koldkrigs-lignende opdeling af verden i to politisk-økonomiske systemer. Verdenshandelsorganisationen, WTO, har efter indledningen af Ukraine-krigen gennemført en simulering, hvor den har delt verden op i en »vestlig« handelsblok (nogenlunde som OECD-kredsen) og en »østlig« handelsblok og prøvet at vurdere de økonomiske effekter heraf. Konklusioner er, at alle vil tabe ved en sådan opdeling: udviklingslandene mere end OECD-landene – og EU-landene og Japan relativt mere end USA, jf. ovenfor om større europæisk afhængighed af omverdenen (WTO, 2022).

Klimakrisen gør også, at man nok bør tøve lidt, før man begynder at dele verden op i to halvdele. OECD's seneste globale økonomiske oversigt, *The Price of War*, fra juni 2022 gør det klart, at en effektiv grøn omstilling på globalt plan forudsætter en globaliseret økonomi. Den grønne omstilling kræver en hurtig global indfasning af vedvarende energi, som vil kræve massive investeringer. Men indfasningen kræver også mineraler og komponenter, der nødvendigvis må indkøbes fra vidt forskellige dele af verden. Sat lidt på spidsen er OECD's konklusion, at jo renere energikilder, man ønsker sig, jo mere geografisk diversificeret må forsyningskæderne være. Forstærket international samhandel på tværs af lande og regioner er en del af forudsætningerne for den grønne omstilling, som verden har så stærkt brug for (OECD, 2022b).

Det er for tidligt at drage vidtrækkende konklusioner af de tre kriser. Samlet placerer de imidlertid OECD centralt som rådgiver for medlemslandenes regeringer, når disse på *den ene side* begynder at overveje, i hvilket omfang det evt. kan blive nødvendigt at begrænse globaliseringen og tilskynde virksomheder til at forkorte eller omlægge deres værdikæder af strategiske og geopolitiske grunde, uden at dette nødvendigvis ender i rendyrket protektionisme. Samtidig med at de på *den anden side* må erkende, at globaliseringen, forsy-

ningskæderne og det åbne internationale handelssystem de seneste årtier har skabt betydelig global vækst og velstand, og at fortsatte effektivitetsgevinster fra globaliseringen i mange henseender også fremover vil være en forudsætning for, at man kan gennemføre den grønne omstilling i det omfang og med den hastighed, som er nødvendigt.

På den baggrund tegner der sig to helt afgørende udfordringer for OECD de kommende år: Sammenhængskraften internt i medlemslandene og det geopolitiske forhold til Kina.

## OECD og sammenhængskraften

Det er tydeligt, at OECD er udfordret i forhold til dele af sin grundlæggende *value proposition* som globaliseringens spydspids. OECD arbejder som nævnt datadrevet og evidensbaseret, og hele tilgangen forudsætter, at medlemslandenes regeringer er det samme og valgt af veloplyste vælgere, der forstår, at det liberale markedsøkonomiske og demokratiske værdigrundlag har været succesrigt i fortiden og nok også vil være det fremover. OECD's anbefalinger er baseret på data og evidens – på tal, logik og analyse – og indgår i en åben offentlig debat, hvor proportioner og trade-offs drøftes rationelt, i en kurateret og redigeret offentlighed, hvor kampen om at deltage i debatten er baseret på rationelle argumenter og disses evidens. Og med det endemål, at regeringerne kan udvikle og gennemføre de politisk-økonomiske tiltag, som nu engang er de logiske og »naturlige« i situationen – nødvendighedens politik.

Det har altid været en udfordring for OECD, at politik omfatter meget andet end økonomisk logik og rationalitet: Det kan godt være, at det giver mening af ændre det danske skattesystems balance mellem indkomst- og ejendomsskat, men det lader sig bare ikke gøre, rent politisk. De afvejninger har organisationen over tid vænnet sig til. Men OECD har ikke været forberedt på åbenlys mis- eller disinformation eller på behovet for at gendrive, hvad Viggo Hørup engang kaldte »det vitterlige vås«. OECD's udgangspunkt er det rationelle menneske, født af det 20. århundredes industrisamfund, dettes »consensus reality« og relative homogenitet, der gjorde det muligt at fastholde også mere komplekse forklaringer og afvejninger i den offentlige debat (Fritze, 2022: 36ff).

Nutidens stærkt splintrede offentlighed, fremkomsten af ekkokamre, spredningen af konspirationsteorier og af simple – fejlagtige – forklaringer på komplekse problemer, benægtelse af fakta, alternative fakta, fornægtelse af videnskabelige resultater og foragt for »eliten« er alt sammen noget, som OECD – Sekretariatet såvel som medlemslandene i OECD-sammenhæng – har svært ved at håndtere. OECD passer dårligt til en verden, hvor man har bedre chance for at blive lyttet til, jo mere skingre og yderliggående ens synspunkter er. Hvor data og fakta ikke længere tæller – og hvor der ikke længere skelnes mellem fakta og holdninger.

OECD's svar på denne udfordring har været at fokusere på den stadig større økonomisk ulighed internt i landene og på behovet for mere social retfærdighed i forhold til fordelingen af globaliseringens økonomiske gevinster – og på hvordan dette hænger sammen med, hvad vi på dansk kalder sammenhængskraften i samfundet. Hyper-globaliseringens stadig skævre fordeling af den økonomiske vækst har i mange lande over de seneste årtier skabt en stadig mere privilegeret overklasse (*the one per cent*) og en stadig mere presset middelklasse, hvis stadig stærkere utilfredshed med denne udvikling er slået ud i en følelsesstyret antiglobalisering og grundlæggende mistro til det politiske system og de bærende samfundsinstitutioner, som eksemplificeret bl.a. af de franske »gule veste«. Samfundskagens størrelse er vigtig, men også her er det centralt, hvordan kagen fordeles (OECD, 2019).

Spørgsmålet er selvsagt, om bedre fordelingspolitik *alene* er svaret på, hvordan man får ændret denne udvikling – og om det er nok til at få debatten væk fra det nationalchauvinistiske, religiøst fanatiske og/eller populistiske overdrev og genfinde det rationelle rum, hvori fornuftige samfundsbeslutninger tages? Der er selvfølgelig ikke noget alternativ til at holde fast i den rationelle tænkning og de svar, denne leder til. Men der er klart behov for at udvikle nye og bedre – og også følelsesbaserede – narrativer, der kan udfordre de lette, men usammenhængende populistiske løsningsforslag og »junk knowledge«. De mest overbeviste konspirationsteoretikere kan ikke reddes; de har fuldt ud internaliseret deres magiske teorier om den dybe stat eller tusindårsriget. Det er de mange mere løst tilknyttede følgere, der er i spil; dem der stadig er åbne over for den virkelige virkelighed. Økonomiske data kan ikke stå alene her. Der er behov for, at de bindes ind i bredere og mere omfattende politiske narrativer (Fritze, 2022: 48).

At styrke den sociale og politiske sammenhængskraft i medlemslandene er således også et spørgsmål om perceptionen af fordelingspolitikken og dens placering i et bredere nationalt narrativ – og om tilliden til samfundets institutioner såvel som om demokratiets form og metode. Afgørende er nok ikke mindst følelsen af, at man bliver lyttet til og ens problemer taget alvorligt. At der er realistisk håb om, at det vil gå fremad og blive bedre med tiden. Heri indgår en lang række faktorer, der ligger uden for OECD's mandat som økonomisk samarbejdsorganisation, men det er vigtigt, at organisationen i forhold til standarder for offentlig forvaltning og forholdet til borgerne tager dette yderst alvorligt, som det bl.a. understreges af et forestående minister-møde herom i Luxembourg i november 2022. Det er et fundamentalt demokratisk problem, når samfund polariseres og nærmest deles i to dele, der ikke forstår – eller ikke vil forstå – hinanden, som man for nærværende ser det i flere vestlige lande. En første runde af et fransk præsidentvalg, hvor mere end halvdelen af vælgerne ikke stemte – og hvor de, der gjorde det, for mere end halvdelen vedkommende stemte på de politiske yderfløje, er et klart advarselssignal om, at der er noget galt – også i OECD-landene.

## Globalisering med kant?

Den anden afgørende fremtidige udfordring for OECD's medlemslande er ikke Rusland, men Kina. EU's Kina-strategi går på tre ben: Kina er med sit autokratiske politiske system, sit partistyrede samfund og sin stærkt statsstyrede økonomi en »systemisk rival« for Vesten; Kina er samtidig en »økonomisk konkurrent«, hvor det er afgørende at sikre konkurrence på lige vilkår, men hvor Kina generelt ikke er transparent, ofte diskriminerende mod udenlandske virksomheder, omgår en række statsstøtteregler og ikke altid respekterer intellektuel ejendomsret; men samtidig er Kina også en vigtig »samarbejdspartner« på mange områder, ikke mindst i den globale klimakamp og i øvrigt, hvor det er muligt i forhold til opretholdelsen af et regelbaseret internationalt system. Her er der klart fælles *interesser* at varetage, også selv om det grundlæggende værdisystem er forskelligt. Relationerne mellem EU og Kina er generelt blevet forværret over den senere tid, og Kinas altovervejende forstående position i forhold til det russiske overgreb på Ukraine har yderligere forringet forholdet (EU, 2019; se også: <https://policy.trade.ec.europa.eu> og [https://eeas.europa.eu/eeas/eu-china-relations-factsheet\\_en](https://eeas.europa.eu/eeas/eu-china-relations-factsheet_en)).

USA's Kina-strategi har grundlæggende de samme elementer som EU's, men med forskellige accenter. Den strategiske rivalisering mellem de to samfundssystemer fylder mere; den økonomiske konkurrence er hårdere – jf. tidligere præsident Trumps toldforhøjelser over for Kina, som Biden-administrationen har videreført – og samarbejdsfladen væsentligt mindre, om end den også er der, ikke mindst på klimaområdet og i bekæmpelsen af COVID-19. Hovedvægten i den amerikanske tilgang lægges på at »skabe et strategisk miljø uden om Beijing, hvorigennem vi kan fremme vores vision om et åbent, inklusivt internationalt system«. Der skal investeres, især i infrastruktur og teknologi. Der skal skabes alliancer med ligesindede lande, ikke mindst i Asien/Stillehavsområdet, men også i Europa, og også omkring kampen for menneskerettigheder. Og konkurrencen med Kina skal op i et nyt gear: »Vi er velplaceret til at udkonkurrere Kina på vigtige områder«, men det kræver, at der sættes hårdt ind over for Kinas misbrug af internationale regler. Selv om USA angiveligt ikke søger en ny kold krig med Kina – og søger samarbejde, hvor der er fælles interesser – er inddæmningspolitikken tydelig (Blinken, 2022).



OECDs differentierede tilgang til Kina er opdelt i fire søjler: én, hvor man søger øget samarbejde; én, hvor man søger fortsat dialog, baseret på fælles interesser; én, hvor OECD styrker sit eget analytiske arbejde om Kina; og endelig én, hvor OECD aktivt støtter andre partnerlande og deres institutioner og politikker, så de bedre kan modstå kinesisk indflydelse



Opgaven for OECD er at finde balancepunktet mellem EU og USA. Der er på grundlag af OECD's Global Relations-strategi fra 2021 udviklet en OECD-tilgang til Kina, der er opdelt i fire søjler: én, hvor man søger øget samarbejde med Kina (klima, skat); én, hvor man søger fortsat dialog, baseret på fælles interesser; én, hvor OECD styrker sit analytiske arbejde om Kina på områder, hvor Kina udgør en udfordring for OECD's egne medlemslande (handel, digitalisering, statsstøtte mv.); og endelig én, hvor OECD aktivt støtter andre partnerlande og deres institutioner og politikker, så de bedre kan modstå kinesisk indflydelse (især energi, digitalisering, infrastruktur). Der er således tale om en differentieret tilgang, der tager hensyn både til de fælles interesser og til de forskellige værdier – og som også skal være med til at sikre, at Kina holdes inde i store dele af globaliseringen og ikke udvikler et mere omfattende sæt alternative standarder (OECD, 2020b).

Der skal findes et nyt geopolitisk balancepunkt i en situation, hvor de seneste årtiers hyper-globalisering er udfordret af COVID-19, kinesisk udbudschok og det behov for en mere strategisk tilgang til international produktion og samhandel, som den russiske aggression har forstærket. Men hvor der fortsat på en lang række områder, ikke mindst i klimapolitikken, er behov for at kunne *samarbejde globalt* – og hvor der fortsat er behov for at fastholde de for globaliseringen nødvendige fælles standarder og værdikædernes stærke forandringskraft. EU-landene og USA har ikke nødvendigvis helt sammenfaldende interesser, og præcis hvor den streg i sandet skal trækkes, er derfor et åbent spørgsmål. Men OECD vil være blandt de organisationer, der har bedst mulighed for at rådgive medlemslandene og andre herom.

Der er brug for OECD. Både i forhold til at være med til at sikre medlemslandenes sammenhængskraft – og for at rådgive i det vanskelige grænseland mellem globalisering og strategisk autonomi, som medlemslandene er på vej ind i. Der er brug for, at Sekretariatet udvikler sammenhængende bud på, hvordan disse udfordringer bedst håndteres. OECD befinder sig på begge områder i orkanens øje. Men som amerikanske Brandi Carlile synger: »You can dance in a hurricane, only if you're standing in the eye«.

## Referencer

- Blinken, Anthony J. (2022), »The Administration's Approach to the People's Republic of China«, tale 26. maj, [www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/](https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/).
- Bradford, Anu (2020), *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press.
- Carroll, Peter og Aynsley Kellow (2021), *The OECD: A Decade of Transformation, 2011-2021*, De Gruyter.
- EU (High Representative) (2029), »Joint Communication to the European Parliament, The European Council and the Council«, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019JC0005>.
- EU (2022), *Versailles Declaration*, 10-11. marts, <https://consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en/pdf>.
- Fritze, Ronald H. (2022), *Hope and Fear. Modern Myths, Conspiracy Theories and Pseudo-History*, Reaktion Books.
- OECD (2019), »Under Pressure. The Squeezed Middle Class«, <https://oecd.org/social/under-pressure-the-squeezed-middle-class-689afed1-en.htm>.

- OECD (2021a), »Trust in Global Cooperation – The Vision for OECD for the Next Decade«, vedtaget 5-6. oktober, [www.oecd.org/mcm/2021/MCM\\_2021\\_Part\\_2\\_\[C-MIN\\_2021\\_16-FINAL.en\].pdf](http://www.oecd.org/mcm/2021/MCM_2021_Part_2_[C-MIN_2021_16-FINAL.en].pdf).
- OECD (2021b), *Economic Surveys DENMARK*, december 2021: <https://doi.org/10.1787/86f7b2d9-en>.
- OECD (2021c), »OECD Global Relations Strategy«, (C/MIN(2021)17), vedtaget 5-6. oktober, [www.bundesskanzleramt.gv.at/dam/jcr:d035836a-0f8f-4672-ba32-f794aa617b1c/1\\_8\\_bei\\_2\\_NB.pdf](http://www.bundesskanzleramt.gv.at/dam/jcr:d035836a-0f8f-4672-ba32-f794aa617b1c/1_8_bei_2_NB.pdf).
- OECD (2022a), *Key Issues Paper*, <https://oecd.org/mcm/2022-MCM-Key-Issues-Paper-EN.pdf>
- OECD (2022b), »The Price of War«, *Economic Outlook*, juni, <https://oecd.org/economic-outlook/>.
- OECD-Delegationen (2021), »Building the Plane While Flying«, rapport (kan rekvireres på: [pardel@um.dk](mailto:pardel@um.dk)).
- Staur, Carsten (2020), *Skilleveje. Dansk udenrigspolitik i 250 år*, Gads Forlag.
- WTO (2022), »*The Crisis in Ukraine. Implications of the war for global trade and development*«, Genève: WTO, [www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/imparctukraine422\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/imparctukraine422_e.pdf).
- Zakaria, Fareed (2008), *The Post-American World*, W.W. Norton & Company.

# Finanskrisen – årsager og konsekvenser

Temanummer: Når viden skaber forandring

*Begivenhedsforløbet kendt som finanskrisen er et vendepunkt i dansk økonomisk og finansiel historie. Over en periode på kun seks kvartaler – fra 4. kvartal 2007 til 2. kvartal 2009 – falder produktionen med 7,1 procent. Produktionsfaldet er det største siden 2. verdenskrig. Først i 3. kvartal 2014 – dvs. omtrent syv år efter krisens begyndelse – når produktionen igen over niveauet fra slutningen af 2007. Danske finansielle virksomheder har omfattende tab særligt på*

*lån til ejendomsprojekter. Et stort antal pengeinstitutter bliver nødlidende, og mange bryder sammen. Særligt går det ud over de mellemstore pengeinstitutter. Staten intervenserer med store beløb i form af garantier og indskud af kapital i finansielle virksomheder. Krisen får – udover produktionstab – konsekvenser på flere andre områder, blandt andet medfører krisen et skift i økonomisk tænkning.*

## FINN ØSTRUP

Forfatter, dr. merc.,  
finnoestrup@gmail.com

## Opløbet til krisen

Finanskrisen rammer Danmark fra 2008. I årene forud for krisen – dvs. perioden fra 2002 til 2008 – er dansk økonomi kendetegnet ved flere markante tendenser (Østrup, 2021).

Der er en kraftig økonomisk ekspansion båret frem af en stærk vækst i privat forbrug og i byggeri. Boligbyggeriet vokser med 56 procent fra 2002 til 2007, mens erhvervsinvesteringerne – særlig erhvervsbyggeriet – stiger med 34 procent fra 2003 til 2008. Husholdningernes opsparing falder til et lavt niveau. Målinger af tilliden hos forbrugere og erhvervsvirksomheder viser stor optimisme.

Der er en stor stigning i priserne på fast ejendom. Priserne på enfamiliehuse øges med 65 procent fra 4. kvartal 2002 til 4. kvartal 2007. Prisstigningen på ejerlejligheder og sommerhuse er endnu større. Også priserne på erhvervs-ejendomme øges stærkt.

Der er en stor stigning i gældsætningen hos danske husholdninger og erhvervsvirksomheder. Den mest ekstreme udvikling finder sted inden for landbruget, hvor gælden vokser til et niveau, der i 2007 er 15 gange større end landbrugets indkomst. Der er samtidig en stor stigning i priserne på landbrugsejendomme.

De danske finansielle virksomheder forfølger ekspansive strategier. Ekspansionen medfører større risiko. Udlån fra danske finansielle virksomheder stiger med 94 procent fra udgangen af 2002 til udgangen af 2007. I det kraftigst

ekspanderende pengeinstitut – Aarhus Lokalbank – øges udlånene 7,6 gange. Egenkapitalen i de finansielle virksomheder mindskes i forhold til aktiverne, dvs. de finansielle virksomheder bliver mindre solide. Indlånsstigningen i pengeinstitutterne kan ikke holde trit med udlånsstigningen, hvilket indebærer, at de finansielle virksomheder må hente en stigende del af deres finansiering fra udenlandske kilder, særligt tyske banker. Den større kortfristede finansiering øger risikoen i den danske finansielle sektor, idet det er erfaringen fra tidligere episoder, at långiverne på de internationale markeder pludselig kan stoppe for finansiering, hvorved der opstår en akut mangel på likvide midler.

De danske finansielle virksomheder ekspanderer også deres internationale aktiviteter. I 2004 køber Danske Bank to banker baseret i henholdsvis Den Irske Republik og Nordirland. Danske Bank indleder derefter en stor ekspansion på det irske marked for boliglån. I 2006 køber Danske Bank en af de største finske banker, Sampo Bank. Banken har aktiviteter også i de baltiske lande og i Rusland. I 2007 har Danske Bank planer om en yderligere stor ekspansion i de baltiske lande og Rusland.

Det bidrager til opgangen i ejendomspriser og låntagning, at Den Europæiske Centralbank (ECB) frem til december 2005 holder et lavt renteniveau. Som en konsekvens af fastkurspolitikken følger Danmarks Nationalbank renten fastsat af ECB, hvorved renten også i Danmark – særlig den korte rente – falder til et lavt niveau.

Det bidrager yderligere til opgangen i ejendomspriser og låntagning, at der i perioden op til finanskrisen foregår to markante ændringer i systemet for boligfinansiering.

For det første er der en stor ekspansion i anvendelsen af rentetilpasningslån (populært flekslån), dvs. realkreditlån, hvor renten ændres løbende på grundlag af udviklingen i den korte rente. Fra ved udgangen af 2001 at udgøre omkring 10 procent af samtlige udestående realkreditlån øges andelen af rentetilpasningslån til over 50 procent ved udgangen af 2005. Ved at skifte til rentetilpasningslån er det i årene efter 2001 muligt for boligkøbere og boligejere at reducere finansieringsomkostningerne, idet den korte rente – og herved renten på rentetilpasningslån – i denne periode ligger betydeligt lavere end renten på de traditionelle lange fast forrentede lån, der hidtil har været anvendt i boligfinansieringen.

Som en anden markant ændring i systemet for boligfinansiering vedtager Folketinget med virkning fra oktober 2003 en lovændring, som gør det muligt for boligkøbere og boligejere at optage afdragsfrie realkreditlån, dvs. lån hvor der i en periode ikke betales afdrag. De afdragsfrie lån vinder hurtigt stor udbredelse. Allerede ved udgangen af 2007 udgør de afdragsfrie lån således over 40 procent af samtlige udestående realkreditlån. Adgangen til afdragsfrie lån medfører, at boligkøbere og boligejere i en periode kan reducere boligudgiften

ved at undlade afdragsbetalinger. Specielt kan boligkøbere sænke 1. års-ydelsen efter skat, dvs. det bliver i perioden efter et køb umiddelbart billigere at sidde i en bolig.



**På baggrund af det markante økonomiske og finansielle forløb kan det virke besynderligt, at der ikke i samtiden i højere grad er betænkelighed ved udviklingen**

På baggrund af det markante økonomiske og finansielle forløb kan det virke besynderligt, at der ikke i samtiden i højere grad er betænkelighed ved udviklingen. Der er dog en løbende debat om boligprisudviklingen, hvor flere medier og fagøkonomer advarer mod en boble. Der er også fra enkelte sider advarsler mod den stærke udlånsstigning. De forskellige betænkeligheder afvises af myndighederne. I tilbagevendende rapporter om finansiell stabilitet vurderer for eksempel Danmarks Nationalbank, at den danske finansielle sektor er solid. Fagøkonomer i blandt andet de økonomiske ministerier, Nationalbanken og Det Økonomiske Råd mener, at boligprisstigningerne er berettigede og afviser, at der skulle foreligge en boligboble. Ved inspektionsbesøg i pengeinstitutterne når Finanstilsynet frem til, at pengeinstitutternes lån gennemgående er solidt funderede.

Den økonomiske optimisme næres af udtalelser fra de politiske beslutningstagere. I nytårstalen ved indgangen til 2007 mener for eksempel statsminister Anders Fogh Rasmussen, at det går bedre i Danmark end nogensinde, og at dansk økonomi betragtes som en rollemodel i udlandet. Ved Folketingets afslutningsdebat i maj 2007 – dvs. umiddelbart før finanskrisen – er det Anders Fogh Rasmussens vurdering, at Danmark har en af Europas stærkeste økonomier, og at det går forrygende godt. Regeringens synspunkt om en stærk dansk økonomi henter støtte fra fagøkonomer i blandt andet Nationalbanken og Det Økonomiske Råd. I efteråret 2007 taler for eksempel Det Økonomiske Råd om en »solid højkonjunktur«. Fagøkonomerne er dog bekymrede over, at væksten er for stærk, og at økonomien derfor kan løbe ind i problemer med mangel på arbejdskraft.

## Forløbet af krisen

### **Første fase: Forløbet frem til 2009**

Fra december 2005 begynder Den Europæiske Centralbank (ECB) en politik med gradvise rentestigninger. Danmarks Nationalbank følger efter. Rentestigningen medfører større udgifter ved at købe og eje fast ejendom. Som en konsekvens af rentestigningen begynder de danske prisstigninger på fast ejendom at gå i stå fra omkring midten af 2006. Priserne på ejerlejligheder når toppunktet i 3. kvartal 2006, mens priserne på enfamiliehuse og sommerhuse når deres højeste niveau ved midten af 2007.

Dansk produktion når toppunktet i 4. kvartal 2007. Fra 4. kvartal 2007 og frem til 2. kvartal 2009 – dvs. over en forholdsvis kort periode – er der et fald på 7,1 procent. Produktionsfaldet skyldes i første række en stor nedgang i boligbyggeri og i erhvervsbyggeri, men der er også betydelige fald i andre erhvervsinvesteringer og i det private forbrug. En vigtig årsag bag nedgangen i det private forbrug er store formuetab hos husholdningerne på grund af de faldende boligpriser samt også på grund af en stor nedgang i aktiekurserne. En hovedårsag bag den mindre byggeaktivitet er prisfaldene på fast ejendom. Erhvervsvirksomhederne reducerer investeringerne blandt andet for at mindske andelen af gæld på deres balancer og derved gøre sig mindre afhængige af lån fra finansielle virksomheder.

Allerede fra 2006 kommer det i medierne til diskussion, om de danske pengeinstitutter (banker, sparekasser og andelskasser) vil få tab på deres lån til boliger og erhvervsejendomme, og om tabene vil medføre en omfattende finansiell krise. Det bidrager til den danske finansielle sektors vanskeligheder, at det fra august 2007 bliver klart, at der er problemer på det amerikanske boligmarked, og at det kan komme til betydelige tab på boliglån ydet til amerikanske boligejere. Da også ikke-amerikanske finansielle virksomheder har placeret midler i amerikanske boliglån, er det konsekvensen af de amerikanske boligejeres problemer, at der overalt i verden bliver manglende tillid til finansielle virksomheder. Flere amerikanske, britiske og tyske banker bryder sammen. Efter august 2007 bliver det sværere – også for danske finansvirksomheder – at låne over de internationale finansmarkeder.

I januar 2008 bryder det første danske pengeinstitut sammen, nemlig den Slagelse-baserede bank Trelleborg. Årsagen er tab på lån til den danske byggesektor. Gennem det næste halvår går flere byggefirmaer konkurs. Det diskuteres, om det vil komme til sammenbrud i flere danske pengeinstitutter. Opmærksomheden er særligt rettet mod landets 7. største bank, Roskilde Bank, der i årene 2002-07 har øget udlånene 5,2 gange. I medierne er der forlydender om, at Roskilde Bank blandt sine største låntagere har en række spekulationsprægede ejendomsselskaber. I juli 2008 står Roskilde Bank over for at skulle foretage store nedskrivninger i sit halvårsregnskab for 1. halvår 2008. Ledelsen i Roskilde Bank frygter, at det vil komme til et run på banken, når størrelsen af bankens tab bliver kendt i offentligheden. Ledelsen henvender sig derfor til myndighederne om hjælp.

I juli 2008 iværksætter Nationalbanken og de andre danske pengeinstitutter en redningsaktion til fordel for Roskilde Bank. I første omgang udstedes der en garanti for bankens forpligtelser, herunder indskud. De øvrige pengeinstitutter vil dække tab i Roskilde Bank op til 750 mio. kr., mens staten lover at dække yderligere tab. En efterfølgende gennemgang af Roskilde Banks engagementer viser, at der rent faktisk er store tab, og at egenkapitalen er gået tabt. Ved slutningen af august 2008 overtages Roskilde Bank af Nationalbanken og de øvrige pengeinstitutter. Senere overgår den til staten.

I den følgende tid kommer også andre pengeinstitutter i problemer, blandt andet overtages Forstædernes bank af Nykredit, og Amagerbanken må have støtte fra Nationalbanken. Den 15. september 2008 går den amerikanske investeringsbank Lehman Brothers konkurs. Konkursen indebærer, at indskydere og andre kreditorer i Lehman Brothers kommer til at lide tab. Det kommer som en overraskelse for alle, at kreditorer – herunder indskydere – kan komme til at lide tab ved et sammenbrud i en stor bank. Konsekvensen er et fald i tilliden til den finansielle sektor, hvilket medfører, at banker overalt i verden får svært ved at optage lån. De manglende lånemuligheder øger vanskelighederne også for de danske pengeinstitutter, der som omtalt under ekspansionen i 2002-2007 har gjort sig afhængige af udenlandsk finansiering.



### **Bankpakke 1 indebærer, at staten udsteder en 2-årig garanti for danske pengeinstitutters forpligtelser, herunder indskud**

For at undgå et sammenbrud i den danske finansielle sektor griber staten ind. Ved en hastebehandling i oktober 2008 vedtager Folketinget den såkaldte Bankpakke 1. Bankpakke 1 indebærer, at staten udsteder en 2-årig garanti for danske pengeinstitutters forpligtelser, herunder indskud. I forbindelse med Bankpakke 1 besluttet det, at nødlidende pengeinstitutter fremover skal afvikles, og at afviklingen skal foregå i statsligt regi. Der etableres et statejet aktieselskab – Finansiell Stabilitet – som skal stå for afviklingen af nødlidende institutter. Pengeinstitutter skal overgå til afvikling, hvis den ansvarlige kapital kommer under mindsteniveauet på 8 procent af instituttets aktiver vægтет efter risiko. Der aftales mellem staten og pengeinstitutterne en fordeling af omkostningerne ved tab i sammenbrudte pengeinstitutter. Den aftalte fordeling indebærer, at tab over 45 mia. kr. vil medføre en statslig nettoudgift, mens staten vil få overskud, hvis tabene holdes inden for 45 mia. kr.

I de sidste måneder af 2008 er der stigende bekymring, at danske finansielle virksomheder vil få så store tab, at de kun kan opfylde kravet til egenkapital ved at skære ned i deres udlån. Der er beretninger om, at finansielle virksomheder er tilbageholdende med lån og ikke vil finansiere projekter, selv om de er rentable. For at imødegå situationen med kredittilbageholdenhed vedtages i februar 2009 den såkaldte Bankpakke 2, hvor staten tilbyder at indskyde kapital i finansielle virksomheder.



### **For at imødegå situationen med kredittilbageholdenhed vedtages i februar 2009 den såkaldte Bankpakke 2, hvor staten tilbyder at indskyde kapital i finansielle virksomheder**

Gennem de næste måneder indskyder staten sammenlagt 46,0 mia. kr. i en række danske finansielle virksomheder. Kapitalen har karakter af såkaldt hybrid kernekapital, dvs. lån som efter virksomhedernes egenkapital står forrest

til at bære tab. Den hybride kernekapital tæller med ved beregningen af de finansielle virksomheders ansvarlige kapital, hvorved der bliver en bedre »polstring«. Som en del af Bankpakke 2 får finansielle virksomheder også tilbud om statslige garantier på lån efter oktober 2010, hvor Bankpakke 1 udløber.

I de første måneder af 2009 er der stor fokus på Danske Bank, der er Danmarks suverænt største finansielle koncern. Det viser sig, at banken har store tab på udlån i Irland, og det er en udbredt opfattelse, at banken kan have mistet sin egenkapital. Mange forventer, at Danske Bank vil blive overtaget af staten. Aktiekursen falder til et lavt niveau. Det bidrager til usikkerheden, at banken i perioden op til finanskrisen har ført en ekspansiv politik, hvor egenkapitalen er blevet reduceret til et lavt niveau. Gennem Bankpakke 2 får Danske Bank-koncernen i maj 2009 tilført 26 mia. kr.

### **Anden fase: Forløbet efter 2009**

Fra midten af 2009 begynder produktionen igen at stige. Medvirkende til produktionsstigningen er en ekspansiv finanspolitik med blandt andet store skattenedsættelser. Det er et udbredt synspunkt, at finanskrisen hermed er overstået.



**Det er hovedindholdet i Bankpakke 3 er, at staten ikke længere skal bidrage til omkostningerne ved afvikling af nødlidende pengeinstitutter. Derimod skal indskydere og andre kreditorer kunne lide tab, når et pengeinstitut bliver nødlidende**

De politiske beslutningstagere vurderer, at der nu ikke længere er behov for statslig støtte til den finansielle sektor. I juni 2010 vedtages den såkaldte Bankpakke 3. Det er hovedindholdet i Bankpakke 3, at staten ikke længere skal bidrage til omkostningerne ved afvikling af nødlidende pengeinstitutter. Derimod skal indskydere og andre kreditorer kunne lide tab, når et pengeinstitut bliver nødlidende.

I 2011 og 2012 vender finanskrisen tilbage. Væksten går i stå, og det kommer til nye aktiekursfald. Boligpriserne begynder igen at falde. Der er en stor overskudskapacitet på markedet for erhvervsejendomme, hvilket fremkalder frygt for yderligere store prisfald. Der opstår igen usikkerhed om stabiliteten i den finansielle sektor, efter at de statslige garantier under Bankpakke 1 er udløbet i oktober 2010. Det bidrager til de danske vanskeligheder, at der i euro-landene er lavkonjunktur (»euro-krisen«). Finanspolitikken strammes efter krav fra EU.

De danske priser på enfamiliehuse når deres lavpunkt i 1. kvartal 2012. Fra toppunktet i 3. kvartal 2007 til lavpunktet i 1. kvartal 2012 er der et samlet prisfald på 20 procent. Priserne på ejerlejligheder falder med 29 procent fra toppunktet (3. kvartal 2006) til lavpunktet (1. kvartal 2009), mens sommer-



huse falder 28 procent fra toppunktet (2. kvartal 2007) til lavpunktet (1. kvartal 2013).

Efter flere års vanskeligheder bryder Amagerbanken sammen i februar 2011. Afviklingen foregår på grundlag af Bankpakke 3, dvs. at indskydere og andre kreditorer i banken kommer til at lide tab. Efter sammenbruddet øges mistilliden til danske finansielle virksomheder. Medierne bringer lister over de pengeinstitutter, hvor indskydere er mest udsatte for tab. Indskyderne og andre kreditorer reagerer ved at trække sig ud af de institutter, der vurderes at være mest risikable. I juni 2011 bryder Fjordbank Mors sammen. Banken afvikles efter Bankpakke 3, hvorved indskydere og andre kreditorer igen påføres tab.

I udlandet vækker det opmærksomhed, at det nu ikke længere er sikkert at anbringe i danske pengeinstitutter. I Financial Times omtales Danmark som et »case study« med hensyn til, hvad der sker, når indskydere og andre kreditorer påføres tab ved krak i pengeinstitutter. De danske finansielle virksomheder nedgraderes af de internationale kreditvurderingsbureauer, og de får svært ved at rejse finansiering i udlandet. Fra den finansielle sektor rejses der krav om, at Bankpakke 3 bør ændres.

Efter sammenbruddet i Fjordbank Mors erkender de politiske beslutningstagere, at Bankpakke 3 har uheldige konsekvenser. Gennem de næste år vedtages yderligere tre bankpakker – Bankpakke 4-6 – hvis vigtigste formål er at hindre, at indskydere og andre kreditorer lider tab ved sammenbrud i pengeinstitutter. Fra politisk side trækker man sig altså ud af Bankpakke 3.

Fra midten af 2013 begynder et nyt konjunkturopsving. Opsvinget er imidlertid langsomt, og det er først i 3. kvartal 2014, at produktionen når over niveauet fra før finanskrisen. Der er fortsat sammenbrud af pengeinstitutter i årene 2013-2015. Under finanskrisen rammes i alt 38 pengeinstitutter af problemer, som medfører, at de må afvikles eller fusionere. Det sidste sammenbrud i et pengeinstitut på grund af finanskrisen finder sted i Østjysk Bank i februar 2018.

## Årsagerne til krisen

### ***Forklaringer fremlagt i litteraturen***

I en omfattende litteratur og i den offentlige diskussion har der været fremlagt forskellige forklaringer på finanskrisen. I 2013 kom en officiel rapport fra Udvalget om finanskrisens årsager, populært kendt som Rangvid-udvalget (Udvalget om finanskrisens årsager, 2013). I udvalgets rapport peges der på ikke færre end 16 forskellige årsager. I en nylig bog – »Danske finansielle kriser siden 2000« – har forfatteren til nærværende artikel fremlagt en ny analyse af finanskrisen (Østrup, 2021).

Der er grund til at være skeptisk over for flere af de gængse forklaringer på finanskrisen, som drages frem i litteraturen og i den offentlige diskussion.

Et synspunkt har været, at finanskrisen er en »hundrede-årshændelse«, som skyldes et samspil af uheldige omstændigheder. Mod denne forklaring taler, at Danmark og andre lande regelmæssigt siden 1700-tallet har været hjemsøgt af finansielle kriser, og at der er mange fællestræk mellem kriserne. Den første danske bankkrise finder sted i 1740. Finanskrisen, som sætter ind fra 2008, har stor lighed med den krise, der rammer dansk økonomi omkring 1988, og som varer ved til midten af 1990'erne.

Som en anden forklaring på finanskrisen har der været peget på strukturelle forhold i økonomien. For eksempel har finanskrisen været set som en konsekvens af tendensen til »finansialisering« (financialisation), dvs. det fænomen, at finansielle aktiviteter indgår med en større vægt i økonomien. Forklaringen er tvivlsom af flere grunde. Dels er det usikkert, om finansielle aktiviteter øger ustabiliteten i økonomien. Dels er synspunktet ikke i overensstemmelse med de historiske erfaringer, hvor finanskriser som omtalt gennem århundreder har været en tilbagevendende del af både den danske og den internationale markedsøkonomi.

Et tredje synspunkt har været, at finanskrisen skyldes en ekspansiv finanspolitik i årene forud for krisen. Forklaringen har været fremført blandt andre af Nationalbanken og af flere økonomer. Det er synspunktet, at der i årene frem til 2007 føres en ekspansiv finanspolitik, hvilket giver anledning til et stort efterspørgselspres. Ifølge forklaringen er det efterspørgselspresset, som giver anledning til spekulationen og prisstigningerne på fast ejendom. Det er en konsekvens af forklaringen, at et hovedansvar for krisen placeres hos de ansvarlige for finanspolitikken op til 2008, dvs. regeringen under ledelse af Anders Fogh Rasmussen.

Der kan af flere grunde stilles spørgsmål ved denne forklaring om ekspansiv finanspolitik som en hovedårsag til krisen. Dels er det tvivlsomt, i hvilket omfang finanspolitikken rent faktisk er ekspansiv i årene op til krisen. Dels har der som omtalt i Danmark og også i andre lande historisk været et stort antal finanskriser. Mange af disse kriser har fundet sted, før nogen tænkte på at føre finanspolitik. Endelig taler det mod forklaringen, at der i dansk økonomi har været andre perioder med ekspansiv finanspolitik og et stærkt efterspørgselspres – for eksempel 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne – hvor der ikke er finanskriser.

Som en fjerde forklaring på krisen har der været lagt vægt på, at der i årene op til krisen sker en omfattende deregulering af den finansielle sektor. Blandt andet sker der en stor reduktion i kravene til finansielle virksomheders kapital. Til støtte for forklaringen fremføres, at der ikke i perioden fra omkring midten

af 1930'erne og frem til begyndelsen af 1980'erne optræder finansielle kriser. I denne periode er der en stram regulering af den finansielle sektor.

Der er også grund til at forholde sig skeptisk over for dette synspunkt om manglende regulering som en hovedårsag til krisen. Det overses, at der også fra begyndelsen af 1860'erne og frem til 1907 i Danmark er en lang periode med meget få sammenbrud i finansielle virksomheder. I denne periode er der kun lidt regulering af finansiel virksomhed. Det overses også, at der i finansielle virksomheder i perioden op til finanskrisen faktisk er stor fokus på risikostyring.

### **Kort tidshorisont og selvforstærkende forventninger som årsager til krisen**

Den foretrukne forklaring på krisen fremlagt i bogen »Danske finansielle kriser siden 2000« er, at økonomiske aktører i deres forventningsdannelse lægger en uforholdsmæssig stor vægt på aktuelle eller nylige begivenheder. Med andre ord: Økonomiske aktører har en kort tidshorisont.



**Den foretrukne forklaring på krisen fremlagt i bogen »Danske finansielle kriser siden 2000« er, at økonomiske aktører i deres forventningsdannelse lægger en uforholdsmæssig stor vægt på aktuelle eller nylige begivenheder. Med andre ord: Økonomiske aktører har en kort tidshorisont**

Der fremkommer herved følgende forklaring på finanskrisen. Den lave rente kombineret med udbredelsen af rentetilpasningslån medfører i årene forud for krisen, at der bliver lave udgifter ved boligkøb og boligbyggeri samt også lave omkostninger ved finansiering af erhvervsbyggeri. Købere af fast ejendom lægger på grund af den korte tidshorisont en uforholdsmæssig stor vægt på den aktuelle lave rente, og de negligerer derfor muligheden for senere rentestigninger. Priserne på fast ejendom bydes derfor i vejret. Der iværksættes ligeledes et stort byggeri i forventning om, at de høje ejendomspriser vil vare ved. Indførelsen af afdragsfrie lån bidrager yderligere til prisstigningerne, fordi låntagerne på grund af den korte tidshorisont lægger en uforholdsmæssig stor vægt på den lave 1. års-ydelse efter skat. Som omtalt går prisstigningen på fast ejendom i stå, da renten begynder at stige fra december 2005, og det kommer til prisfald. Byggeprojekter bliver urentable og medfører tab.

Det er herudover sandsynligt, at økonomiske aktører har selvforstærkende forventninger, dvs. at prisstigninger og prisfald på aktiver skaber forventninger om yderligere ændringer i samme retning. Prisstigningerne på fast ejendom forud for finanskrisen skaber således en forventning om yderligere prisstigninger. Omvendt skaber prisfaldene fra 2006-2007 en forventning

om yderligere prisfald, hvilket øger problemerne på boligmarkedet og for erhvervsbyggeriet.

To indikatorer peger afgørende i retning af, at de økonomiske aktører har selvforstærkende forventninger. For det første er der i årene før finanskrisen en stor nedgang i udbuddet af boliger. Det faldende boligudbud tyder på, at boligejere holder boliger tilbage fra salg i forventning om yderligere prisstigninger. Da der efter 2006-2007 indtræder en prisnedgang, stiger udbuddet af boliger kraftigt, hvilket tyder på, at boligejere nu kaster boliger på markedet i forventning om yderligere prisfald. For det andet har der gennem en årrække været foretaget undersøgelser, hvor personer direkte er blevet spurgt, om de i en kommende periode på boligmarkedet venter prisstigninger, prisfald eller uændrede priser. Undersøgelserne viser, at andelen af personer med forventninger om prisstigninger er markant højere, når der aktuelt er prisstigninger, mens det omvendte er tilfældet i perioder med prisfald. Personer forventer altså, at prisændringer følges op af yderligere prisændringer i samme retning, dvs. der er selvforstærkende forventninger.

Det er spørgsmålet, hvorfor de finansielle virksomheder går med til at udvide udlånene i perioden op til krisen. Igen er en kort tidshorisont en nærliggende forklaring. Ledelserne i de finansielle virksomheder forventer under opgangstider en fortsættelse af højkonjunkturen og af de høje priser på fast ejendom. De er derfor ikke betænkelige ved at yde lån. Det frister yderligere ledelserne i de finansielle virksomheder, at de ved en udvidelse af lån på kort sigt kan opnå en høj indtjening, mens omkostningerne ved en udlånsstigning i form af tab først viser sig på længere sigt. Endelig har ledelserne i de finansielle virksomheder i perioden forud for finanskrisen tillid til de – ofte indviklede – matematiske modeller, der er blevet udviklet til at forudse fremtidige tab. Ledelserne tror altså, at der er en betryggende risikostyring. Uheldigvis viser det sig efterfølgende, at de matematiske modeller giver forkerte signaler.

Forud for finanskrisen har flere myndigheder til opgave at hindre opbygningen af risici i det finansielle system. Nationalbanken udarbejder således rapporter om den finansielle stabilitet, og Finanstilsynet fører løbende tilsyn med kvaliteten af udlån og med risikostyringen i den finansielle sektor. Myndighederne finder ikke afgørende faresignaler. De forskellige myndigheder kan herved siges at have et medansvar for krisen.

Heller ikke fagøkonomerne i de økonomiske ministerier og i Det Økonomiske Råd er opmærksomme på opbygningen af risiko i det finansielle system. Igen er det sandsynligt, at en kort tidshorisont har gjort sig gældende, dvs. at også fagøkonomer i deres forudsigelser i for høj grad påvirkes af den aktuelle situation.

## Krisehåndteringen

Det fremgår af beskrivelsen ovenfor, at myndighederne intervenserer massivt under finanskrisen. For det første griber staten ind med omfattende foranstaltninger for at støtte det finansielle system, nemlig i første række med garantier for pengeinstitutternes forpligtelser (Bankpakke 1) og med indskud af kapital for at afstive de finansielle virksomheders solvens (Bankpakke 2). For det andet sætter Den Europæiske Centralbank (ECB) efter sammenbruddet i investeringsbanken Lehman Brothers ind med store rentesænkninger. Nationalbanken følger efter, dog med en vis forsinkelse, da Danmark i oktober-november 2008 rammes af en valutakrise med kapitaludstrømning. Endelig for det tredje iværksættes der som omtalt i 2009 og 2010 en ekspansiv finanspolitik med store skattenedsættelser. Efter 2010 strammes finanspolitikken dog igen for at bringe budgetunderskuddet under EU's krav om et maksimalt underskud på 3 procent af bruttonationalproduktet.

Efter al sandsynlighed bidrager både de finansielle foranstaltninger samt den ekspansive penge- og finanspolitik til at stabilisere den økonomiske og finansielle situation og derved til at begrænse produktionstabene under krisen. Det er imidlertid spørgsmålet, om interventionen kunne have været tilrettelagt bedre. Den statslige garanti under Bankpakke 1 virker først med en betydelig tidsforsinkelse, hvilket tyder på manglende tillid til de danske politiske beslutningstagere. Det er spørgsmålet, om det ville have været mere effektivt, hvis Nationalbanken alternativt var kommet med en erklæring om ubegrænset likviditetstilførsel til finansielle virksomheder i problemer. Der kan også sættes spørgsmål ved, om det var en god ide at lade kriseramte pengeinstitutter afvikle gennem det statslige selskab Finansiell Stabilitet. Det havde formentlig været mindre omkostningsfyldt at fortsætte det kriseramte institut i en periode, eventuelt med tilførsel af statslig kapital. Først derefter kunne man tage stilling til, hvad der skulle ske med instituttet. Ordningen med afvikling indebar et pres for at få solgt blandt andet erhvervsjendomme, hvilket bidrog til yderligere prisfald og dermed vanskeligheder for andre finansielle virksomheder.



**Før krisen var det blevet sat som mål netop at undgå offentlig intervention. Myndighederne fraviger altså allerede fra starten af krisen de tidligere lagte planer**

Under finanskrisen var der bred politisk opbakning til den offentlige intervention. For eksempel vedtages Bankpakke 1 og 2 med støtte fra samtlige politiske partier undtagen Enhedslisten. Den offentlige intervention iværksættes, på trods af at der før krisen var lagt andre planer for at håndtere problemer i finansielle virksomheder. Før krisen var det blevet sat som mål netop at undgå offentlig intervention. Myndighederne fraviger altså allerede fra starten af krisen de tidligere lagte planer.

Også tidligere danske finanskriser er i stort omfang blevet imødegået gennem offentlig intervention. Der synes altså blandt de politiske beslutningstagere at være en tilbøjelighed til at anvende offentlig intervention som et middel til at imødegå finanskriser. Flere grunde har formentlig gjort sig gældende. For det første kan offentlig intervention gennemføres hurtigt og forholdsvis enkelt. For eksempel ville det tage tid, hvis der gennem private kilder skulle organiseres en kapitaltilførsel til nødlidende finansvirksomheder. For det andet er der tale om et middel, hvor de positive effekter i form af finansiell stabilitet (herunder redning af indskydere og andre kreditorer) viser sig på kort sigt, mens de negative effekter – i form af højere skatter til dækning af eventuelle udgifter – først viser sig på længere sigt. Det er altså fristende for politiske beslutningstagere med en kort tidshorisont at gribe til offentlig intervention. For det tredje er det spørgsmålet, om de politiske beslutningstagere har den fornødne viljestyrke og indsigt til at modstå krav om intervention, som måtte komme fra den finansielle sektor. Det er svært for politiske beslutningstagere at afslå krav om offentlig intervention, når de konfronteres med det synspunkt, at alternativet vil være et finansielt kollaps, som vil hindre lånemuligheder og eventuelt medføre tab for indskydere og andre, der har placeret i den finansielle sektor.

## Konsekvenser af krisen

### **Økonomiske konsekvenser**

Det er hypotetisk, hvordan produktionen ville have udviklet sig, hvis finanskrisen ikke var kommet. Som omtalt er der i årene forud for krisen en højere økonomisk vækst end normalt.



Det samlede produktionstab i perioden 2004-15 anslås til omkring 980 mia. kr

Hvis det antages, at produktionen i hvert af årene 2004-2015 var steget med økonomiens langsigtede vækstrate (skønsmæssigt sat til 1,83 procent svarende til økonomiens vækstrate i 1970-2019), kan det samlede produktionstab i perioden 2004-15 anslås til omkring 980 mia. kr. (opgjort i faste 2010-priser), hvilket svarer til 46 procent af bruttonationalproduktet i 2020. Man mister altså i 2004-15 et beløb, der svarer til omkring halvdelen af produktionen i 2020. Produktionen ville i 2015 have været 12,5 procent højere, end det faktisk er tilfældet. Da der kun i begrænset omfang sker en indhentning af produktionstab efter 2015 – vækstraten i årene 2016-19 ligger med gennemsnitlig 2,8 procent kun lidt over økonomiens langsigtede vækstrate – kan det anslås, at der i hvert af årene 2016-19 er et yderligere produktionstab på 8-11 procent af bruttonationalproduktet i 2020.

I perioden 2008-15 er der samlede tab i den finansielle sektor på 283,5 mia. kr. Tabene kan ses som udtryk for en fejlallokering af ressourcer, idet der igangsættes projekter, som efterfølgende viser sig ikke at være rentable. Ressourcerne kunne formentlig have været anvendt mere rentabelt til andre formål.

Finanskrisen indebærer altså – udover lavere økonomisk vækst – også et stort spild af produktion.

Det er spørgsmålet, om vi har set de endelige økonomiske konsekvenser af finanskrisen. Siden 2008 har centralbankerne fulgt en politik med lave renter. I 2008 begyndte den amerikanske centralbank en politik med store obligationskøb, hvilket har indebåret pengeskabelse og en sænkning af den lange obligationsrente. Den Europæiske Centralbank iværksatte tilsvarende i marts 2015 en politik med store månedlige obligationskøb. En konsekvens af den ekspansive pengepolitik har været nye store prisstigninger på fast ejendom samt stærke stigninger i kurserne på aktier og andre finansielle aktiver, blandt andet obligationer udstedt af virksomheder i udviklingsøkonomier, i første række Kina. Et muligt scenario kunne være et nyt finansielt og økonomisk kollaps, dvs. finanskrisen vender tilbage. Det økonomiske forløb i perioden siden 2015 minder på mange måder om forløbet op til finanskrisen fra 2008, se Østrup (2022).

### **Strukturændringer i den finansielle sektor**

Finanskrisen har medført en markant ændring af strukturen i den danske finansielle sektor. Mange finansvirksomheder afvikles eller fusioneres som et resultat af krisen. Særlig er det gået ud over de mellemstore finansielle virksomheder. Således forsvinder Amagerbanken, FIH Erhvervsbank, Fionia Bank, Forstædernes Bank, Roskilde Bank og Sparbank som et direkte eller indirekte resultat af krisen. Også hovedparten af de små pengeinstitutter forsvinder. Resultatet har været reduceret konkurrence og en koncentration af finansiell styrke og indflydelse på et mindre antal store finansielle koncerner. Der er også konsekvenser for den økonomiske ulighed, idet de lokalt forankrede pengeinstitutter traditionelt har spillet en rolle for udviklingen af lokalsamfundene. Finanskrisen har altså medført en yderligere skævvridning af forholdet mellem land og by.

### **Politiske og retlige konsekvenser**

I flere af de andre europæiske lande har finanskrisen haft store politiske konsekvenser. For eksempel er det politiske system blevet ændret radikalt i Grækenland, Italien og Spanien, hvor der er fremvokset nye politiske partier og bevægelser. Det kan konstateres, at finanskrisen ikke har haft tilsvarende konsekvenser i Danmark. Der har kun været en begrænset diskussion vedrørende Anders Fogh Rasmussens og regeringens økonomiske politik op til krisen. Finanskrisen har heller ikke haft konsekvenser hverken for de implicerede embedsfolk eller for ledelserne i de finansielle virksomheder, som ikke oplever sammenbrud.

De manglende politiske konsekvenser af 2008-finanskrisen står i modsætning til tidligere danske finansielle kriser. Som et eksempel kan nævnes den færøske bankkrise i 1992-93, der skabte konflikt i rigsfællesskabet, og som medførte forhandlinger om færøsk selvstændighed. Krisen i 1920'erne medførte

en omfattende kritik af det kapitalistiske system og bidrog til Socialdemokratiets fremgang.

Der har været et langtrukket retsopgør med ledelserne i flere af de sammenbrudte pengeinstitutter. Retssagerne har været ført af selskabet Finansiell Stabilitet, som har haft det synspunkt, at ledelserne i flere af de sammenbrudte pengeinstitutter har handlet uforsvarligt ved at tage for store risici og derfor har pådraget sig et erstatningsansvar. Ved midten af 2022 var flere af retssagerne endnu ikke afsluttet. Nogle retssager er endt med frifindelse. Retsopgøret i forbindelse med Amagerbanken endte, da den tidligere ledelse valgte at betale erstatning med den begrundelse, at den ikke orkede at bruge mere tid på sagen, der havde medført en stor personlig belastning.

### **Ændringer i økonomisk tænkning**

Finanskrisen har medført afgørende ændringer i økonomisk tænkning. Frem til finanskrisen var det den fremherskende opfattelse blandt økonomer, at individer inden for de givne institutionelle rammer handler rationelt for at maksimere deres forbrugsmuligheder over livstiden, samt at økonomiske aktører i gennemsnit handler ud fra al tilgængelig information. Det følger af tankegangen om rationel handlemåde, at økonomiske aktører i gennemsnit er i stand til at forudsige fremtidige begivenheder.

Antagelsen om rationel handlemåde har haft stærke konsekvenser for synet på økonomisk politik. Hvis økonomiske aktører handler rationelt, er det således ikke nødvendigt med økonomisk regulering, der begrænser deres handlemuligheder. Indgreb i markedsökonomien bør begrænses til at afskaffe eventuelle fejl i markedsmekanismen, der forvrider aktørernes handlemåde. Tankegangen om rationelle økonomiske aktører indebærer også, at der kan sættes spørgsmål ved effektiviteten af en ekspansiv finanspolitik kendetegnet ved budgetunderskud. Budgetunderskud vil indebære en større offentlig gæld, som på et eller andet tidspunkt skal betales af skatteborgerne. Rationelle individer vil imidlertid indse, at de på et eller andet tidspunkt vil komme til at betale for den offentlige gældsætning, og de vil derfor reagere på offentlige budgetunderskud med en tilsvarende stigning i den private opsparring. Frem til finanskrisen var det på denne baggrund den almindelige anbefaling blandt fagøkonomer, at der skulle føres en politik med deregulering og en stram finanspolitik kendetegnet med budgetlige vægt.



**Det er svært at forklare jævnligt forekommende finanskriser, hvis der gøres en antagelse om økonomiske aktører, som handler rationelt. Efter finanskrisen synes fagøkonomer derfor i vidt omfang at have opgivet tankegangen**

Det er svært at forklare jævnligt forekommende finanskriser, hvis der gøres en antagelse om økonomiske aktører, som handler rationelt. Efter finanskrisen



synes fagøkonomer derfor i vidt omfang at have opgivet tankegangen. Også de politiske beslutningstagere synes i stort omfang at have opgivet tankegangen om deregulering og budgetligevægt.

Som et resultat af den ændrede økonomiske tankegang er der efter finanskrisen sket en ny omfattende skærpelse af reguleringen i den finansielle sektor. Kravene til kapital er blevet hævet markant, og der er indført strammere krav til finansielle virksomheders likvide beholdninger. Synet på finanspolitik er også blevet ændret. Da for eksempel coronakrisen ramte i marts 2020, var der blandt de politiske beslutningstagere bred enighed om at reagere med en ekspansiv politik, og inden for EU blev kravet om budgetligevægt suspenderet. På det hjemlige plan er der sket en ændring i indstillingen til de afdragsfrie realkreditlån. Før finanskrisen havde økonomer overvejende det synspunkt, at det ikke spillede nogen rolle for individens adfærd, på hvilket tidspunkt af et låns løbetid låntagere skulle betale afdrag. Gennem de senere år har Nationalbanken, Finanstilsynet og mange fagøkonomer derimod set begrænsningen af afdragsfrie lån som et middel, der kan begrænse prisstigninger på fast ejendom og skabe større økonomisk stabilitet.

### Kan det ske igen?

Det har været argumenteret i artiklen, at finanskrisen i 2008-15 kan forklares ved en kort tidshorisont hos økonomiske aktører. Hvis det er tilfældet, vil vi også fremover opleve finanskriser. Under perioder med højkonjunktur forventer økonomiske aktører, at de gode tider fortsætter, og de vil derfor igangsætte risikobetonede erhvervsprojekter og byde priser på fast ejendom og finansielle aktiver i vejret. I tillid til højkonjunkturen vil finansielle virksomheder være villige til at finansiere projekterne og låne ud til investeringer i værdipapirer. Konsekvensen vil blive tab, når nedgangen kommer. Det følger, at finansielle kriser er et tilbagevendende fænomen. Individet vil hurtigt glemme læringen fra tidligere kriser.

---

### Referencer

Udvalget om finanskrisens årsager (2013), *Den finansielle krise i Danmark – årsager, konsekvenser og læring*, København: Erhvervs- og Vækstministeriet.

Østrup, Finn (2021), *Danske finansielle kriser siden 2000*, København: Karnov Group.

Østrup, Finn (2022), »Finanskrisen: Er vi der igen?«, *finans/invest*, 1, s. 10-5.

# Abstracts

Temanummer: Når viden skaber forandring

## Knowledge Brokering and Mobilisation: Models and Frameworks

**David Budtz Pedersen**, *Professor and Research Leader at Humanomics Research Centre, University of Aalborg in Copenhagen, davidp@ikp.aau.dk*

**Ulrik Gensby**, *Senior Researcher at Team Working Life and adjunct researcher at Institute for Work & Health, Toronto, Canada.*

This article presents models and methods for the exchange, translation and dissemination of research-based knowledge in practice and policy. The article introduces a number of key concepts useful for stimulating knowledge mobilisation among universities and research foundations, and offers a number of suggestions on how knowledge exchange can be structured and organised. The article focuses on four selected models that describe how researchers, practitioners and policy-makers can come together and address common issues of concern. In addition to a number of examples of existing models and concepts, the article provides an assessment of the need for strategy and competence development in this area, including a better framework for the development, implementation and analysis of knowledge exchange between researchers, practitioners and policy actors in the future.

## Where are the insights? On the value of solving problems through research and collaboration

**Bjarke Oxlund**, *Head of Department, professor MSO, Department of Anthropology, University of Copenhagen and Copenhagen Change Academy, Crown Princess Mary Center, bjarke.oxlund@anthro.ku.dk*

**Brigitte Dragsted**, *Post.doc., Copenhagen Change Academy, Crown Princess Mary Center, brigittedr@samf.ku.dk*

In February 2022, the University of Copenhagen launched the Crown Princess Mary Center with the vision of generating solutions to societal challenges by insisting on close and early dialogue and co-operation between researchers from the humanities and social sciences and relevant practitioners. The establishment of the center constitutes a step away from a linear understanding, according to which academic research is developed in a detached university setting and only subsequently applied in society, towards a practice of co-creation (Verschuere et al., 2012), where researchers and practitioners develop new knowledge in partnership. This article draws up the main themes with which the Center will work in the following years, organized under the newly founded Copenhagen Change Academy. Following an often-used Danish phrase, the Center is on the lookout for »grains of gold,« understood as those special insights that make a difference in practice. For such grains of gold to arise, it is necessary to cultivate a modality of co-operation between researchers and practitioners characterized by equality.

## Community as a driving force for the green transition

**Simon Lex**, *Tenure Track Assistant Professor, Department of Anthropology, University of Copenhagen, simon.lex@anthro.ku.dk*

**Quentin Gausset**, *Associate Professor, Department of Anthropology, University of Copenhagen, quentin.gausset@anthro.ku.dk*

Policy makers in Denmark emphasize mission-driven partnerships as a method to realize the Climate Act's target of reducing CO<sub>2</sub> emissions by 70 pct. by 2030. The missions are based on cross-cutting collaboration between actors from industry, universities, civil society, and public institutions. Yet, regardless of these political ambitions, the partners experience difficulties in collaborating across divergent interests, procedures and understandings. The question is: how can involved actors succeed in organizing a meaningful and valuable cooperation? This article presents three types of communities in which organizations find ways of collaborating across interests and disciplines to accelerate the green transition. We focus on close-knit communities such as ecovillages and food cooperatives, loosely-knit communities such as associations against food waste, and a cross-cutting collaboration between researchers and practitioners. The article shows examples of how these communities bring together divergent approaches, understandings and interests, and thereby function as a driving force for the green transition.

### The Return of geopolitics and security expertise in Denmark

**Anine Hagemann**, PhD, Ministry of Foreign Affairs, and affiliated with Center for Resolution of International Conflicts (CRIC), Department of Political Science, University of Copenhagen, [ambh@ifs.ku.dk](mailto:ambh@ifs.ku.dk)

Which forms of security expertise are crucial for a country like Denmark in times of geopolitical turmoil? The article answers this question in three steps. First, it discusses the international *Return of geopolitics*. Second, it presents a typology of security policy expertise categorized according to different questions at their core, including military expertise, social science expertise, peace and conflict studies, languages and area studies. Third, it discusses Danish foreign and security policy in this context, including avoiding a relapse into strong bipolarity. How does a small, open economy like Denmark, with

a strong dependence upon international alliances and multilateralism best maintain or recalibrate cooperation and rethink its investments in expertise for this new phase of global politics? The article argues for rethinking the ecosystem of security expertise and policy, including increasing investments in language and area studies, peace and conflict studies as well as investing in cross-disciplinary and practice oriented security expertise.

### No need for experts – the Danish COVID response as a case study on the impact of scientific forms on public policy development

**Erik Bækkeskov**, Senior Lecturer, University of Melbourne, [erik.baekkeskov@unimelb.edu.au](mailto:erik.baekkeskov@unimelb.edu.au)

This article proposes a model of how science influences policy-making that turns on three ways to be scientific: using knowledge, methods, or experts. It reviews political science literatures that implicitly focus on these different shapes of science. It argues for differences between the shapes in their scientific focus points, logics of policy decision-making, and opportunities for power among actors in and around government. The article illustrates the importance of the shape of science in policy-making with an example from Denmark's COVID pandemic response governance during January to April 2020.

### Creating value through research and innovation partnerships – what does it take?

**Annemarie Munk Riis**, CEO, Innovation Fund Denmark, [annemarie.riis@innofond.dk](mailto:annemarie.riis@innofond.dk)

Based on the experience with Innovation Fund Denmark's Grand Solutions programme for research and innovation partnerships, a number of practical issues are set out for partners to consider and have a plan for in order to ensure the partnership's value creation. The article looks at success factors in research and innovation partnerships in a "before-during-after" perspective.

The work of preparing, maturing and following up on partnership projects is at least as important for value creation as the work that takes place in the partnership itself. Some of the advice may seem intuitive, and perhaps even banal, but experience shows that the elements are often not processed in sufficient depth or at the right time in the partnership.

### **Paths to strengthened research cooperation with municipalities – while waiting for collaborative research-practice partnerships**

**Tine Curtis**, *Head of Research Aalborg Municipality, Head of Centre for Prevention in Praxis, Local Government Denmark, Adjunct professor University of Aalborg and University of South Denmark, tcu@kl.dk*

More research-based knowledge is needed to support the further development of municipal health services. Collaboration between research and practice is a prerequisite for the development of research questions and research designs that can create knowledge potentially applicable to practice. Experiences from previous cooperation show that researchers with limited knowledge of municipal health services have difficulty assessing the practical relevance of their research and finding the right point-of-entry for their cooperation with the municipality. Municipalities most often do not have the competencies for understanding the conditions for knowledge production and will therefore, among other things, sometimes change their practice during the research process and request results before the end of the process. The research-practice dialogue and cooperation can be strengthened with the establishment of local bridge-building functions and a national structure to support collaboration between partners.

### **The Velux Foundation's HUMpraxis programme: Public value through research-practice collaborations**

**Henrik Tronier**, *Senior adviser, Head of Programme and responsible for research policy, The Velux Foundation, htr@veluxfoundations.dk*

The Velux Foundation is a philanthropic foundation that supports scientific, social, cultural and environmental purposes. In 2016, the Foundation launched the HUMpraxis programme. Here, university researchers in the humanities and social sciences collaborate with social or environmental professionals on closely integrated research and practice development projects for sustainable solutions to social and environmental societal challenges. The article describes the origins, aims and forms of collaboration of the programme, and its experiences, challenges and recommendations for research-practice collaboration.

### **Cooperation between universities and the private sector is a win win**

**Mads Eriksen Storm**, *Head of Education and Research, The Danish Chamber of Commerce, mer@danskerhverv.dk*

Public funded research is crucial for the private sector in Denmark if we are to stay innovative and competitive. Research and new solutions are necessary to tackle global grand challenges such as climate change. International studies show that the return on 1 DKK invested in public research is 1,2-1,5 DKK. Public research is essential and the reason to one of the biggest current successes in the Danish private sector – Life Science. Unfortunately, many Danish universities are reluctant to enter corporation projects with extern partners. Often due to the funds not covering the whole research expense. In the Danish Chamber of Commerce, we suggest that it should be much more attractive for universities to enter cooperation with extern partners such as private businesses. We suggest a public math fund. Funding should be added to universities that increase their cooperation with the surrounding society.

Our goal is to increase the total amount spent on Danish research from 3 to 4 pct. of GDP by 2030.

### **Understanding Embassy Closings – a Danish-Argentine Case Study**

**Linnea Kristine Kansager**, *Stud.scient.pol.*,  
*Department of Political Science, University of Copenhagen, linnea-ka@hotmail.com*

**Anne Simone Didriksen Holck**, *Stud.scient.pol.*,  
*Department of Political Science, University of Copenhagen, simoneholck@gmail.com*

**Kate Wu Drost**, *Stud.scient.pol.*, *Department of Political Science, University of Copenhagen, kexindk@gmail.com*

The announcement in 2021, that Denmark intended to close its embassy in Argentina the 31st of July 2022, sparked confusion in both countries, especially due to the execution of a royal state visit in 2019. Based on 30 interviews and a document analysis, we have found, that the decision to close the embassy is the result of a budgetary famine in the Danish foreign service, as well as a political and bureaucratic downprioritization of South America, where Argentina at the time was especially vulnerable, due to a downturn in their economy. A decisive factor, however, was the COVID-19 pandemic, which worsened the Argentinian economy and created uncertainty in the economic data, which the decision was based on. All in all, these factors created the perfect storm of conditions that led to the decision to close a representation in a country, where Denmark seemingly has sufficient economic and political interests to maintain an embassy.

### **OECD: Globalization under Pressure**

**Carsten Staur**, *Ambassador, Ministry of Foreign Affairs, carsta@um.dk*

COVID-19, the Russian attack on Ukraine and the climate crisis have all increased political pres-

sure on the globalization, which has guided world economy over the past decades. At the same time, citizens are not ready to give up material advantages, created by global supply chains. Rational analysis and evidence-based standard setting, on which OECD is built, are also under pressure from digital echo-chambers, tunnel vision and alternative facts. OECD stands in the eye of the hurricane and will need to develop a new balancing point in geopolitics, recognizing the systemic differences between the West and China/Russia, but maintaining that globalization still makes sense, not least for climate change. OECD will also need to reinforce the importance of societal coherence and increased equality.

### **The Financial Crisis – Causes and Consequences**

**Finn Østrup**, *Author, dr. merc.*,  
*finnoestrup@gmail.com*

The Global Financial Crisis hit Denmark in 2008. Within a short span of time – from the fourth quarter of 2007 to the second quarter of 2009 – Danish gross domestic product fell by no less than 7.1 percent, the largest decline since World War II. It is first at the end of 2014 that the Danish economy surpasses the 2007 level of GDP. During the crisis, Danish financial institutions suffer large losses notably on lending to fixed property, especially commercial property. A large number of banks run into problems and many collapse. The Danish government intervenes, notably in the form of a guarantee on all liabilities in banks and through the injection of preference capital into banks and mortgage lenders. The crisis has important repercussions not only in the form of lost production but also in several other areas. In particular, the crisis causes a shift in Danish economic thinking with a greater emphasis on financial regulation and a renewed importance of discretionary fiscal policy.