

Til
Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd

Dokumenttype
Rapport

Dato
September 2015

DEN FORSKNINGSBASE- REDE VIDEN I POLITIK- UDVIKLINGEN



DEN FORSKNINGSBASEREDE VIDEN I POLITIKUDVIKLINGEN

INDHOLD

1.	KONKLUSION OG PERSPEKTIVERING	1
2.	INDLEDNING	5
2.1	Undersøgelsens formål og tilrettelæggelse	5
2.2	Overordnede metodiske overvejelser og begrebsafklaring	6
2.3	Læsevejledning	9
3.	RAMMER FOR BRUG AF FORSKNINGSBASERET VIDEN I POLITIKUDVIKLING	10
3.1	Evidensbasering af politik som strategisk fokusområde	10
3.2	Organisatoriske rammer for brugen af forskningsbaseret viden i politikudvikling	12
3.3	Videnskultur og absorption af viden	15
3.3.1	Kanaler til opbygning af videnskapacitet	18
3.4	Tværministeriel koordination af politikudviklingen	20
4.	SAMSPILLET MELLEM POLITIK OG FORSKNING	21
4.1	Udbredte former for samspil mellem politik og forskning	21
4.2	Institutionaliseret og netværksbaseret samarbejde med forskningsmiljøer	23
4.3	Kvalitet og karakter af tilgængelig viden	26
4.3.1	Sammenhængen mellem ministeriernes kvalitets- og relevansvurderinger af tilgængelig viden	26
4.3.2	Kendetegn ved forskningsbaseret viden med højt anvendelsespotentiale i politikudvikling	28
4.3.3	Procedurer for kvalitetssikring af forskningsbaseret viden	29
4.4	Brug af national og international forskning	29
5.	ANVENDELSE AF FORSKNINGSBASERET VIDEN	32
5.1	Videnstransfer: fra forskning til politik	32
5.2	Den forskningsbaserede videns plads i politikudviklingens forskellige faser	33
5.3	Barrierer for anvendelsen af forskningsbaseret viden i politikudviklingen	36
6.	ENGLISH SUMMARY	38

1. KONKLUSION OG PERSPEKTIVERING

Rambøll Management Consulting (herefter Rambøll) har i april - juni 2015 gennemført en interviewundersøgelse blandt embedsmænd i seks danske ministerier på vegne af Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd (herefter DFIR). De seks ministerier omfatter Undervisningsministeriet, Uddannelses- og Forskningsministeriet, Sundhedsministeriet, Udenrigsministeriet, Transportministeriet og Miljøministeriet.¹

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

I alle ministerierne ses der en igangværende udvikling mod etableringen af en **stærkere videnskultur** funderet i **forskningsmæssig evidens**. Informanterne peger dog også på, at dette er en længerevarende udviklingsproces, der fortsat kendetegnes ved et betydeligt **forbedringspotentiale**. Dette potentiale består bl.a. i, at ministerierne kan blive bedre til systematisk at vurdere nuværende og fremadrettede vidensbehov, før nye F&U-aktiviteter igangsættes, samt i højere grad at bruge empiriske analyser til at identificere faktiske udfordringer for herefter at afdække mulige løsninger på konkrete politiske problemstillinger, hvor viden og forskning kan indgå som elementer.

I forlængelse af ovenstående viser undersøgelsen, at forskningsbaseret viden fortrinsvist inddrages i forhold til den **langsigtede** politiske udvikling. På kortere sigt oplever ministerierne derimod, at bl.a. manglende tid og ressourcer mindsker mulighederne for løbende at inddrage forskningsviden i politikudviklingen.

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

Der er ligeledes forskelle i ministeriernes videnskultur, om end der generelt kan identificeres et øget fokus **på udviklingen af en systematisk praksis** i forhold til at basere politikudviklingen på den aktuelt bedste viden, herunder særligt viden om effektive og virkningsfulde tiltag (dvs. viden om kausalitet). I den forbindelse indikerer undersøgelsen en tendens til **parallel kapacitetsudvikling** mellem sektorinteressenter og ministerierne, hvor en høj videnskapacitet blandt interessenter modsvares af en stærk videnskultur i ministeriernes og omvendt. I takt med interessenternes faglige oprustning bliver de bedre i stand til at udfordre ministeriernes politikudvikling, og det stiller store krav til ministeriernes interne videnskapacitet såvel som embedsværkets muligheder for at diskutere det faglige grundlag for politikudviklingen med afsæt i stærke analyser og forskningsbaseret viden.

¹ Interviewundersøgelsen er gennemført forud for regeringsdannelsen ultimo juni 2015. Af denne grund anvendes de betegnelser for ministerierne og styrelserne, der var gældende under Thorning Schmidt-regeringen i juni 2015.

Undersøgelsen viser endvidere, at mange **forskellige samspilsformer dirigerer vidensudvekslingen** mellem ministerier og forskningsmiljøerne, herunder bl.a. forskningssamarbejder og partnerskaber samt konsultationsprocesser med råd og udvalg. To gensidigt afhængige forhold, hhv. **institutionaliseringsgrad i samarbejdsrelationen** og **koncentrationen af forskningsmiljøerne**, betinger de mest dominerende samspilsformer. En høj koncentration af forskningsmiljøerne medfører, at den primære vidensproduktion om et emne varetages af få forskningenheder, og det gør det nemmere for ministerierne at skabe netværksbaseret samarbejde, der på sigt kan institutionaliseres ved fx etablering af myndighedskontrakter, fordi ministerierne kan koncentrere det eksterne relationsarbejde på få aktører. Omvendt vil samspillet mellem forskningsmiljøer og ministerierne ofte være mere fragmenteret i de tilfælde, hvor forskningsmiljøerne er mere spredte, og vidensproduktionen mindre koordineret. I begge tilfælde spiller ministeriernes **uformelle netværkssamarbejde** med forskningsmiljøerne dog en vigtig rolle, fordi uformelle fora (fx konferencer, dialogmøder mv.) bruges til indirekte at **signalere ministeriernes vidensbehov** til forskningsmiljøerne. Dette afspejler også en generel respekt for **armslængdeprincippet** blandt ministeriernes informanter.

Der er endvidere store forskelle i ministeriernes vurdering af **kvaliteten af dansk forskningsviden**. I den forbindelse er det en central pointe, at ministerierne ikke skelner mellem kriterier for kvalitet og politisk relevans i vurderingen af den tilgængelige viden. I ministeriernes optik er brugbar viden således både af høj kvalitet og mere eller mindre direkte omsættelig i en politisk kontekst. Samtidig viser undersøgelsen, at ministerierne ikke har **formelle procedurer for kvalitetssikringen** af den viden, der inddrages i politikudviklingen. Informanterne peger dog på, at kvalitetssikring delvist **"overflødiggøres"** ved, at ministerierne benytter sig af relativt faste videnskanaler/-producenter, som ministerierne har stor tillid til.

Samtidig indikerer undersøgelsen, at tilgængelighed ofte bliver et spørgsmål om **timing**, dvs. om den rette viden er til stede på det rette tidspunkt i politikudviklingsprocessen. Den "rette" viden er i den forbindelse kendetegnet ved, dels at være **formidlet**, fx i korte forskningsoversigter eller systematiske litteraturstudier, der tilvejebringer et hurtigt overblik over relevant viden, dels at være **anvendt og empirisk forskning**, der kan relateres direkte til en politisk kontekst. Her nævnes OECD-rapporter som et eksempel på best practice.

I forlængelse heraf viser undersøgelsen, at ministeriernes brug af **national hhv. international forskningsviden** påvirkes af tre faktorer: 1) **kvaliteten af national forskning**, hvor en lav kvalitet af danskproduceret forskning ofte medfører øget brug af international forskning; 2) **kapaciteten i nationale forskningsmiljøer**, hvor ministerierne ofte vil orientere sig mod internationale miljøer, hvis danske forskningsmiljøer ikke har tyngde nok til at producere viden om et bredt udsnit af politiske relevante emner; og 3) **overførbarheden** af internationale forskningsresultater til en dansk politisk, kulturel og strukturel kontekst, hvor fx begrænset sammenlignelighed mellem forskellige landes administrative strukturer kan mindske anvendeligheden af international forskning i en dansk kontekst.

I forhold til ministeriernes anvendelse af forskningsbaseret viden viser undersøgelsen, at overførslen af viden fra forskningsmiljøerne til politikudviklingen ofte drives af to mekanismer, hhv. en **reaktiv videnstransfer** og en **proaktiv videnstransfer**. Reaktiv videnstransfer indebærer ofte ad hoc-inddragelse af forskningsbaseret viden som følge af den løbende fremkomst af nye politiske sager på dagsordenen, mens proaktiv videnstransfer ofte sker med henblik på at dække langsigtede behov for forskningsviden, fx i forbindelse med forberedelse af større reformprocesser eller flagskibsprojekter. Undersøgelsen viser samtidig et øget fokus på at styrke den proaktive videnstransfer i ministerierne og herigennem opbygge en vidensbase, der også forventes at gøre ministerierne bedre i stand til at inddrage forskning reaktivt på sigt.

Undersøgelsen viser endvidere, at beslutningen om at benytte **ekstern rådgivning** ofte afhænger af ministeriernes interne videnskapacitet på et område. Hvis et emne således ligger udenfor

ministeriernes ekspertise, kræver uvildig tolkning og/eller længerevarende vidensproduktion, vil ministerierne ofte indhente ekstern rådgivning. I den forbindelse peger informanterne på, at **omfanget** af inddragelse af ekstern rådgivning er størst i opstarten (fx til at identificere mulige politiske løsninger på en given problemstilling) og i afslutningen (fx til kvalitetssikring af politiske forslag) i politikudviklingens forberedelsesfase.

Ministerierne har generelt et **højt ambitionsniveau** i forhold til at styrke inddragelsen af forskningsbaseret viden i politikudviklingen, men informanterne understreger også, at det ikke altid er muligt at indfri ambitionerne i en politisk virkelighed. Det skyldes ifølge informanterne fem primære **barrierer**, der omfatter: 1) **begrænsede økonomiske ressourcer** til forsknings- og udviklingsarbejde, 2) **begrænset tid** til at tilegne og omsætte forskningsbaseret viden i politikudviklingen, 3) **timing** af tilgængelig viden, jf. ovenfor, 4) **timelag**, der indebærer, at vidensproduktionen ikke altid kan følge med udviklingen i den politiske efterspørgsel efter viden, og 5) **manglende lydhørhed** i forskningsmiljøerne i forhold til ministeriernes efterspørgsel efter politisk anvendelig viden.

Der er i nærværende rapport en række eksempler på, hvordan **et løbende samarbejde** mellem danske forskningsinstitutioner og centraladministrationen kan bidrage til at berige såvel forskning som politikudvikling. En central pointe er i den forbindelse, at **institutionalisering af samarbejdet** mellem forskningsmiljø og centraladministration og/eller **tættere netværksbaserede samarbejdsrelationer** kan medvirke til at styrke forskningens kvalitet, relevans og anvendelighed samt kvalificere det politiske beslutningsgrundlag og herigennem bidrage til at skabe samfundsmæssig værdi.

Det er på den baggrund relevant i det videre arbejde at afdække, på hvilke måder samarbejdet i krydsfeltet mellem forskning og politik kan fremmes, uden at det udfordrer den frie forsknings uafhængighed. Selvom de samfundsmæssige gevinster ved et samarbejde er åbenlyse, er det ikke ligetil at udvikle institutionelle rammer for samarbejdet mellem forskningsinstitutioner og centraladministration. Nærværende undersøgelse leverer heller ikke et endelig svar på denne udfordring. Undersøgelsen giver derimod et afsæt for at udlede en række **opmærksomhedspunkter og perspektiver** med relevans for den videre analyse. Med udgangspunkt i undersøgelsen kan der overordnet set identificeres to veje at gå for at fremme samarbejdet og en mere systematisk vidensudveksling mellem forskningsmiljøer og centraladministration

Den **decentrale indgang eller kanal** - der har et betydeligt fokus i nærværende undersøgelse - er én vej at gå. De enkelte ministerier, der er de primære brugere af forskningsbaseret viden i politikudviklingen, oplever et stigende behov for at udvikle samarbejdet med udvalgte forskningsinstitutioner, institutter eller forskere med relevans for ministeriets ressort. Det er imidlertid vurderingen, at et systematisk samarbejde mellem forskningsinstitutioner og centraladministration stiller nye krav til ministerierne. For det første forudsætter det, at der er et stærkt **ledelsesmæssigt** fokus på, at politikudvikling er baseret på den aktuelt bedste viden, der er tilgængelig. Det ledelsesmæssige fokus skal bl.a. afspejle sig i ministeriets kapacitetsudvikling. For at kunne efterspørge forskningsviden af høj kvalitet samt at kunne foretage den nødvendige kvalitetssikring af forskningsviden og omsætte denne viden i politikudviklingen skal ministeriet besidde en vis **metodisk kapacitet**. For det andet forudsætter det, at ministerierne råder over **forsøgs- og udviklingsmidler, unikke data** eller noget helt tredje, der kan bidrage til at gøre en systematisk vidensudveksling attraktiv for forskningsmiljøerne. Disse forudsætninger er kun i varierende omfang til stede i ministerierne, hvilket kan udgøre en barriere for, at der etableres procedurer for systematisk vidensudveksling, selvom der er et ønske herom fra ministeriets side.

Den **centrale indgang eller kanal** er en anden vej at gå. Uddannelses- og Forskningsministeriet, herunder særligt Styrelsen for Forskning- og Innovation, varetager en række overordnede opgaver i relation til styringen af forskningsinstitutionerne, den strategiske prioritering af forskningsmidlerne samt udvikling af forskningsinfrastrukturen. Uddannelses- og Forskningsministeriet

har mulighed for via fx forskningsinstitutionernes **resultatkontrakter, bevillingssystemet eller anden lovgivning** at fremme en adfærd i forskningsinstitutionerne, hvor forskningsinstitutionerne i højere grad prioriterer forsknings- og formidlingsaktiviteter, der forventes at have værdi for fremtidig politikudvikling. Det forudsætter en systematisk koordinering med de berørte ministerier. Det er vurderingen, at der som led i denne koordination i nogle tilfælde kan være behov for, at Uddannelses- og Forskningsministeriet i samarbejde med relevante ministerier tager initiativ til at undersøge, om der på visse områder er behov for at styrke koncentrationen af forskningsmiljøer for at udvikle kapaciteten og udbuddet af relevant viden af høj kvalitet.

Det følger af ovenstående, at der på tværs af ministerierne er behov for at styrke dialogen om, hvordan centraladministrationen via en **koordineret tilgang** til samarbejdet med forskningsinstitutionerne sammen kan skabe institutionelle rammer, der giver forskningsinstitutionerne positive incitamenter til øget samarbejde med ministerierne i centraladministrationen om at udvikle og formidle forskningsviden, der kan understøtte politikudviklingen. Samtidig er det også relevant at overveje, hvordan centraladministrationens incitamenter til og muligheder for øget inddragelse af forskningsbaseret viden kan forbedres. Dette gælder ikke mindst den kortsigtede brug af forskningsbaseret viden, hvor der umiddelbart eksisterer det største udviklingspotentiale i forhold til at øge samspillet mellem forskningsviden og politikudviklingen. Undersøgelsen indikerer således, at ministerierne i dag hovedsagligt inddrager forskningsbaseret viden i den langsigtede politikudvikling.

2. INDLEDNING

2.1 Undersøgelsens formål og tilrettelæggelse

Interviewundersøgelsen er en del af DFIR-projektet 'Den forskningsbaserede viden i politikudvikling, der har til formål at belyse ministeriernes praksis i form af traditioner, normer, strategier og principper for benyttelsen af forskningsbaseret viden i politikudviklingen. Omdrejningspunktet for undersøgelsen er følgende fire overordnede spørgsmål:

- Hvilke **opfattelser** af forskningsbaseret viden, videnskanaler samt vidensproducenter præger ministeriernes benyttelse af forskningsbaseret viden i politikudviklingen?
- Hvilken **efterspørgsel** har ministerierne efter forskningsbaseret viden i relation til politikudviklingen, og hvad kendetegner denne efterspørgsel?
- Hvilken **organisering** og praksis har ministerierne for benyttelse af forskningsbaseret viden og rådgivning i politikudviklingen?
- I hvilket **omfang** benyttes forskningsbaseret viden i ministeriernes politikudvikling?

For at belyse disse undersøgelsesspørgsmål er der som led i undersøgelsen gennemført **interview med 5-6 embedsmænd** indenfor hvert ressortområde. Informanterne er udvalgt af ministeriernes departementschefer efter en henvendelse fra DFIR og koncentrerer sig om "centralt placerede beslutningstagere" i ministerierne, tilhørende styrelser og i enkelte tilfælde også sektorforskningsinstitutter afhængig af ministeriets praksis med og organisering omkring politikudviklingen. Udvælgelsen af interviewpersoner er således sket med udgangspunkt i et **relevanskriterium**, der sikrer, at alle interviewpersoner spiller en central rolle i politikudviklingsprocesserne i de givne ministerier og dermed har den nødvendige indsigt i praksis i forhold til at belyse undersøgelsesspørgsmålene dybdegående.

Udvælgelsesmetoden indebærer også, at respondentgruppen varierer fra ressortområde til ressortområde, fordi der er store forskelle i organiseringen af politikudviklingen såvel som benyttelsen af forskningsbaseret viden i politikudviklingen på tværs af ministerierne. I den henseende kan "centralt placerede beslutningstagere" bl.a. omfatte departementschefer, afdelingsledere i ministerier eller styrelser med særlig ansvar for policy-/fagområder, kontorchefer i ministerier eller styrelser med særlig ansvar for policy-/fagområder, ledere eller chefer for forsknings-, videns- eller metodeenheder i ministerier eller styrelser, styrelsesdirektører eller vicedirektører med ansvar for politikudvikling, direktører eller vicedirektører i sektorforskningsinstitutter mv.

Interviewene gennemføres som **semistrukturerede interview** for at sikre interviewpersonernes muligheder for at uddybe deres svar og løbende supplere de centrale undersøgelsesspørgsmål og tematikker med andre perspektiver relateret til anvendelsen af forskningsbaseret viden i dansk politikudvikling. Samtidig suppleres interviewene med desk research om ministeriernes organisatoriske rammer og muligheder for at inddrage forskningsbaseret viden i politikudviklingen.

I **bilag 1** findes en fuldstændig liste over de interviewpersoner, der har deltaget i undersøgelsen for hvert ressortområde, mens der i **bilag 2** findes casebeskrivelser af hvert ministeriets forsknings- og udviklingsaktiviteter, herunder eksempelvis forsknings- og udviklingsbudgetter, organisering (fx råd, udvalg og styrelser) samt gængse videnskanaler (fx sektorforskningsinstitutter, forskningsbaseret myndighedsbetjening, forskningsfinansierede fonde under ministerierne mv.).

Den danske interviewundersøgelse følger desuden i kølvandet på en tilsvarende **international undersøgelse**, der belyser forholdene i ministerier i Storbritannien, Finland og Nederlandene

samt i EU-kommissionens generaldirektorater.² Designet for den danske undersøgelse er inspireret af den internationale for dels at målrette undersøgelsen af forholdene i Danmark, dels at øge sammenligneligheden af resultater på tværs af landegrænser. Den internationale undersøgelse fungerer dermed som en væsentlig referenceramme for resultaterne i indeværende rapport i kraft af, at de internationale erfaringer også kan bruges til at perspektivere praksis med og organisering af benyttelsen af forskningsbaseret viden i dansk politikudvikling.

2.2 Overordnede metodiske overvejelser og begrebsafklaring

Siden New Labour introducerede sloganet *“what matters is what works”* i Storbritannien i slutningen af 1990’erne, har evidensbaseret politikudvikling udkrystalliseret sig som en megatrend på den politiske dagsorden herhjemme såvel som i udlandet. Også DFIR-projektet ‘den forskningsbaserede viden i politikudvikling kan ses som ét indspark til den generelle debat, hvor forskningens rolle i offentlig politik løbende er til diskussion. Det er således også Rambølls vurdering, at de interviewede embedsmænd taler ind i denne dagsorden i interviewsituationen. Men hvad indebærer **evidensbaseret politikudvikling**?

Boks 1: Diskussion blandt informanterne om definitionen af forskningsbaseret viden

Generelt udfordrer og udvider interviewpersonerne undersøgelsens afgrænsning af ‘forskningsbaseret viden’, idet de vurderer, at inddragelsen af forskningsbaseret viden er del af en større udviklingstendens, der handler om **evidensbaseret politikudvikling** (se også afsnit 3.1). Evidensbaseret politikudvikling opfattes i den forbindelse som en metode, der involverer dels en systematisk afdækning af den aktuelt bedste viden, dels øget dokumentation og brug af empirisk data, der kan identificere udviklingstendenser såvel som udfordringer indenfor et bestemt politikområde. Samtidig kan data bruges til at indikere, om politiske tiltag virker efter hensigten.

Traditionelt set har evidens- og forskningsbaseret politikudvikling været mere fremherskende på nogle politikområder fremfor andre. Eksempelvis har miljøpolitiske tiltag såsom regulering af pesticider gennem en årrække været mere forskningsfunderede end fx uddannelsespolitiske og udenrigspolitiske tiltag. Dette har også betydning for indeværende undersøgelse, idet interviewpersonernes opfattelse af forskningsbaseret viden i vid udstrækning påvirkes af, dels politikområdets forankring i forskningsmiljøer med bestemte forskningstraditioner, dels karakteren af den bedst tilgængelige viden på området.

På de naturvidenskabelige eller tekniske områder, såsom sundhedsområdet, miljø- og transportområdet, viser interviewene således en tendens til, at viden kun opfattes som forskningsbaseret, når det er frembragt med metoder placeret højest i evidenshierarkiet, fx systematiske reviews eller lodtrækningsforsøg, der også dominerer forskningstraditionen på områderne. På de øvrige velfærdspolitiske områder synes evidensbegrebet at have bredere anvendelse, og forskningsbaseret viden kan således omfatte mere end blot klassiske effektstudier. Den metodiske implikation er, at interviewpersonerne indenfor de naturvidenskabelige og tekniske områder potentielt kan undervurdere ministeriernes brug af forskningsbaseret viden i politikudviklingen relativt til de øvrige ministerier, fordi interviewpersonerne benytter en meget snæver definition af forskningsbaseret viden i deres vurderinger. I undersøgelsen defineres vidensbegrebet dog bredt, og forskningsbaseret viden omfatter således *alt videnskabelig frembragt viden*.

I forlængelse af ovenstående læner undersøgelsens brug af begrebet om forskningsbaseret viden sig desuden op ad **konsensustilgangen** til samspillet mellem forskning og politik.³ Ifølge konsensustilgangen skal politikudvikling ikke nødvendigvis følge i hælene på forskningsresultater for at være evidensbaseret, men inddragelsen af forskningsbaseret viden kan kvalificere politikudviklingen i tæt samspil med en lang række andre og ligeså legitime faktorer, der påvirker demokra-

² Technopolis (2015): *The Place of Research-Based Evidence in Policy-Making*. June, 2015. Undersøgelsen er offentliggjort den 25. August på DFIR’s hjemmeside.

³ Nutley et al. (2012): *What Counts as Good Evidence?* Research Unit of Research Utilisation, University of St. Andrews

tiske beslutningsprocesser, fx erfaringer og ekspertvurderinger, ressourcer, politiske værdier, interesseorganisationer mv. I analysen fokuseres der primært på ministeriernes anvendelse af forskningsbaseret viden i politikudviklingen, men analysen skal ses indenfor rammerne af konsensustilgangen. Analysens fokus er således ikke ensbetydende med, at ministerierne ikke også trækker på en lang række andre kilder i politikudviklingen.

Konsensustilgangen indebærer også, at forskningsbaseret viden kan spille forskellige roller på forskellige tidspunkter i den politiske proces (se også afsnit 5.2). Et væsentligt skel er i den forbindelse brugen af forskningsbaseret viden i politikudviklingen hhv. i forberedelsen eller udmøntningen af politikker, hvor særligt styrelserne ofte spiller en dobbeltrolle som aktører, der indgår i begge faser, jf. figur 1 nedenfor. Eksempelvis er beslutningen om, at der skal udarbejdes nationale kliniske retningslinjer på sundhedsområdet⁴, et resultat af en politikudviklingsproces, men det er først i udmøntningen af politikken, dvs. Sundhedsstyrelsens udarbejdelse af de nationale kliniske retningslinjer, at politikken bliver forskningsbaseret. **Politikudvikling** kan i den henseende afgrænses med udgangspunkt i de forskellige faser i den politiske cyklus, der illustreres i figuren.

Figur 1: Politikudvikling i den politiske cyklus



Undersøgelsen af den forskningsbaserede viden i politikudvikling har således primært fokus på at afdække aktiviteter relateret til **forberedelsesfasen** af den politiske cyklus, dvs. processen fra formuleringen af en politisk problemstilling til vedtagelsen af en politisk beslutning. I en politisk virkelighed kan dette omfatte alle aktiviteter på et kontinuum fra dag til dag-sagsbehandling til længerevarende politikudviklingsprocesser. Hvor det er relevant, trækker analysen dog også paralleller til inddragelsen af forskningsbaseret viden i udmøntningsfasen.

Samtidig har ministerierne forskellige forudsætninger for at basere politikudviklingen på forskningsbaseret viden afhængig af **karakteren af den sag eller politik**, der skal træffes politisk beslutning om. I nogle tilfælde har politikudviklingen således karakter af "teknisk" regulering af et meget afgrænset område, fx reguleringen af rullemodstanden i asfalt. I andre tilfælde vil politikudviklingen i højere grad have karakter af rammelovgivning og omhandle hele politikområder, hvorfor politikken ofte vil være præget af større kompleksitet og bredde. Folkeskolereformen kunne være ét eksempel.

⁴ https://sundhedsstyrelsen.dk/da/sundhed/kvalitet-og-retningslinjer/~/_media/EA5CFD60216C4DAA9102C21DF6C121D1.ashx

I den forbindelse er sondringen mellem tamme og vilde problemer (også kaldet **wicked problems**) relevant. Førstnævnte er kendetegnet ved simple lineære kausale forhold, fx at mindre rullemodstand i asfalt fører til mindre benzinafbrænding, mens sidstnævnte er kendetegnet ved komplekse sammenhænge, der gensidigt påvirker hinanden på uforudsigelige måder. Eksempelvis kan sammenhængen mellem antallet af undervisningstimer i folkeskolen og elevernes faglige niveau påvirkes af en række faktorer, herunder bl.a. indholdet i timerne, pædagogiske tilgange og undervisningsformer, lærernes undervisningskompetencer, elevernes fysiske aktivitet, elevernes socioøkonomiske baggrund, skolens ressourcer, omfanget af lektielæsning mv., og det er ikke umiddelbart muligt at identificere ét forhold, der alene betinger effekten af undervisningstimer på elevernes faglige udvikling. Implikationen heraf er, at det er mere ligetil at identificere relevant forskningsviden (hvis tilgængeligt) og politiske løsninger på tamme problemer, end tilfældet er ved vilde problemer, hvor det er mindre sandsynligt, at forskningen kan levere et samlet entydigt svar. Omfanget af og fordelingen mellem tamme og vilde problemer i de enkelte ministeriernes opgaveportefølje kan således også være en strukturel rammebetingelse, der delvist betinger ministeriernes muligheder for at forskningsbasere politikudviklingen fra sag til sag eller fra politikområde til politikområde.

Boks 2: Begrebsmæssige afklaringer

Evidensbaseret politik er en omhyggelig, udtrykkelig og kritisk brug af den aktuelt bedste viden, når der træffes politiske beslutninger. I indeværende undersøgelsen indebærer dette både forskningsbaseret viden og brug af empirisk data.

Forskningsbaseret viden forstås bredt som alt videnskabelig frembragt viden.

Politikudvikling henviser i indebærende undersøgelse primært til aktiviteter, der finder sted i forberedelsesfasen af politiske beslutninger, dvs. processen fra formuleringen af en politisk problemstilling til vedtagelsen af en politik i Folketinget.

Videnskapacitet refererer i analysen til det engelske begreb om "absorptive capacity", der defineres som en organisations evne til at genkende værdien af ny information samt til at tilegne sig og anvende ny viden til at nå bestemte mål.

Videnstransfer henviser i undersøgelsen til overførslen og udveksling af viden mellem organisationer og vidensmiljøer.

Push-mekanismer henviser i denne forbindelse til faktorer, der "skubber" ministerierne til øget brug af forskningsbaseret viden i politikudviklingen, mens **pull-mekanismer** henviser til faktorer, der gør det attraktivt for ministerierne at øge brugen af forskningsbaseret viden i politikudviklingen.

Et andet og sidste metodisk opmærksomhedspunkt er undersøgelsens muligheder for at identificere ministeriernes brug af **implicit, akkumuleret eller "tavs viden"**. For det første kan ministeriernes samlede videnskapacitet være akkumuleret over en lang årrække og bero på et samlet grundlag af forskningsbaseret viden, egne evalueringer og undersøgelser såvel som erfaringer fra tidligere politiske tiltag, ligesom at ministeriernes eksperter kan besidde "tavs viden", der ikke nødvendigvis dokumenteres eksplicit i ministeriernes vidensbaser eller i løbet af sagsbehandlingen. For det andet er forskning og forskningsbaseret viden sjældent entydig, og i mange tilfælde indebærer brugen af forskningsviden derfor også informerede skøn og afvejninger i udformningen af politiske beslutningsgrundlag. Begge dele medfører, at de centralt placerede embedsmænd, som Rambøll har interviewet i forbindelse med undersøgelsen, ikke kan forventes at være fuldt informerede om, hvorvidt og i hvilket omfang al ministeriets politikudvikling er baseret på evidens og/eller forskningsresultater.

Brugen af forskningsbaseret viden i politikudviklingen er et yderst kompleks genstandsfelt, og undersøgelsen leverer selvsagt ikke et fuldt ud dækkende billede af ministeriernes brug af forskningsviden. Undersøgelsen giver dog et dybdegående og tværgående billede af ministeriernes inddragelse af forskningsviden i politikudviklingen, der kan danne udgangspunkt for fremadrettede drøftelser om rammerne for ministeriernes anvendelse af og efterspørgsel efter forskningsbaseret viden til brug for politikudvikling.

2.3 Læsevejledning

Rapporten indeholder foruden nærværende indledning et konkluderende kapitel og tre analysekapitler. Kapitlerne ser ud som følgende:

- I **kapitel 1** indeholder rapportens **konklusion** og **perspektivering**. Kapitlet opsummerer således rapportens centrale hovedpointer, der kan inddrages i fremadrettede drøftelser brugen af forskningsbaseret viden i politikudviklingen.
- **Kapitel 3** beskriver ministeriernes **rammer for inddragelse af forskningsbaseret viden i politikudviklingen** og berører bl.a. evidensbaseret politikudvikling som strategisk fokusområde, det organisatoriske set-up for inddragelse af forskningsbaseret viden i politikudviklingen samt ministeriernes videnskultur og tværministeriel koordination af politikudviklingen. Kapitlet berører hovedsageligt undersøgelsesspørgsmålet om **organisering** og praksis for benyttelse af forskningsbaseret viden og rådgivning i politikudviklingen.
- I **kapitel 4** om **samspelet mellem forskning og politik** belyses forskellige samspilsformer mellem ministerier og forskningsmiljøerne, fx køb af forsknings- og konsulentydelse og forskningssamarbejde og partnerskaber. Samtidig undersøges betydningen af netværksbaseret hhv. institutionaliseret samarbejde med forskningsmiljøer, ligesom at kvaliteten af tilgængelig forskningsviden samt brugen af international hhv. national forskningsviden også belyses. Kapitlet berører særligt undersøgelsesspørgsmålene om ministeriernes **opfattelse** af og **efterspørgsel** efter forskningsbaseret viden.
- **Kapitel 5** belyser ministeriernes **anvendelse af forskningsbaseret viden** i politikudviklingen. Kapitlet beskriver bl.a., hvordan viden overføres fra forskningsmiljøer til ministerierne, hvornår forskningsbaseret viden inddrages i politikudviklingens forskellige faser samt barrierer for inddragelse af forskningsbaseret viden i politikudviklingen. Kapitlet berører herigenom også undersøgelsesspørgsmålet om **omfanget** af ministeriernes brug af forskningsviden. Omfang henviser i indeværende undersøgelse til tendenser og ikke til kvantitative opgørelser over ministeriernes brug af forskningsbaseret viden, da det ville kræve en kvantitativ undersøgelse at belyse sidstnævnte.

Igennem rapporten bruges en række **koordinatsystemer** til at karakterisere ministeriernes placeringer i krydsfeltet mellem forskellige dimensioner med relevans for inddragelsen af forskningsbaseret viden i politikudviklingen, fx graden af institutionalisering af samspelet mellem ministerier og forskningsmiljøer sammenholdt med koncentrationen i de danske forskningsmiljøer. Placeringen af ministerierne indenfor de enkelte koordinatsystemer beror både på interviewpersonernes vurdering og på Rambølls analyse, der går på tværs af kontorer i departement og styrelser. Det er derfor også væsentligt at understrege, at placeringerne er indikative og udtryk for en kvalitativ fortolkning af de relative forskelle mellem ministerierne på relevante parametre.

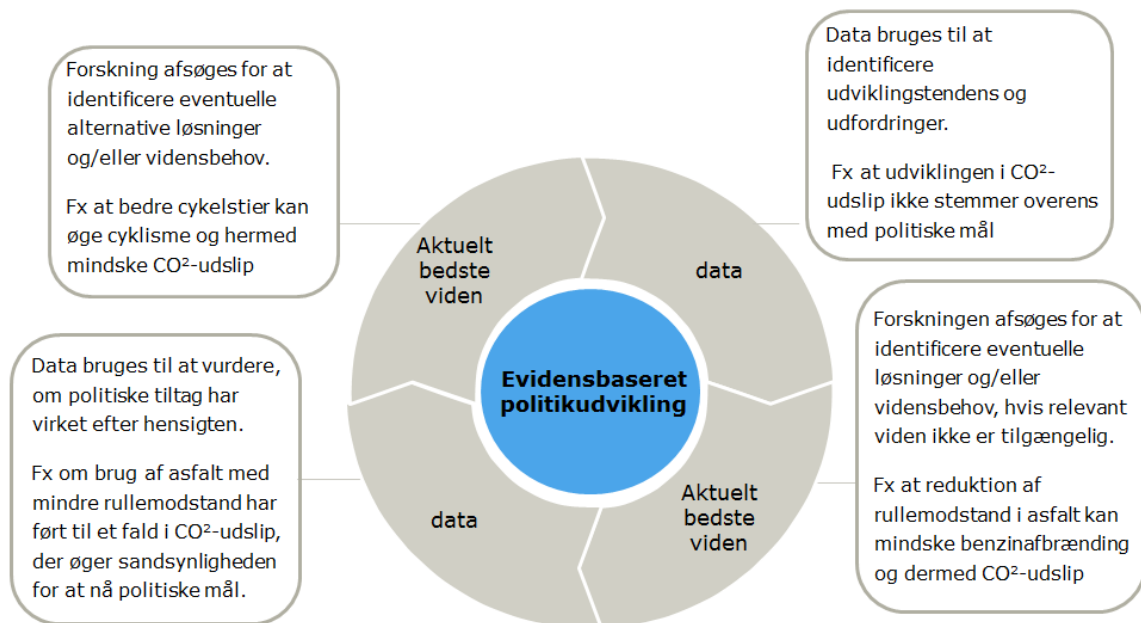
3. RAMMER FOR BRUG AF FORSKNINGSBASERET VIDEN I POLITIKUDVIKLING

3.1 Evidensbasering af politik som strategisk fokusområde

Ifølge interviewpersonerne har der i alle ministerier de seneste 10 år været en stigende tendens til, at forskningsbaseret viden spiller en rolle i politikudviklingen. Interviewpersonerne understreger således, at de generelt oplever et øget strategisk fokus på muligheden for at evidensbasere de politiske beslutninger i ministerierne – både fra politisk side og internt i embedsværket – og mere og bedre anvendelse af forskningsbaseret viden i politikudviklingen ses som en integreret del af denne udviklingstendens.

I den henseende opfattes evidensbasering af politik som en større udviklingstendens, der følger to primære og gensidigt afhængige spor: 1) øget brug af aktuelt bedste viden, herunder forskningsbaseret viden, i udviklingen og udmøntningen af politik og 2) øget brug af data og fokus på at skabe en dataunderstøttet praksis og arbejdsmåde i ministerierne (jf. boks 1 i afsnit 2.2). Ifølge informanterne har flere af ministerierne en ambition om at skabe en vekselvirkning mellem systematisk brug af data og inddragelse af den aktuelt bedste viden i politikudviklingen. Dette skal gøre ministerierne i stand til bedre at identificere politiske udfordringer såvel som løsninger, der har stor sandsynlighed for at virke efter hensigten. Denne vekselvirkning er illustreret i nedenstående figur.

Figur 2: Vekselvirkning mellem brug af data og aktuelt bedste viden i politikudvikling



At evidensbasering af politik er et vigtigt strategisk fokusområde på tværs af ministeriernes ressource- og politikområder skyldes ifølge undersøgelsens informanter to primære kendetegn ved den aktuelle politiske virkelighed, som påvirker rammerne og praksis for politikudviklingen i ministerierne, nemlig:

- **Øget behov for at legitimere politiske beslutningsgrundlag fagligt:** Undersøgelsens informanter giver alle udtryk for, at et veldokumenteret og fagligt funderet beslutningsgrundlag har fået en større og større betydning i det seneste årti, fordi det skaber politisk gennemslagskraft og dermed øger sandsynligheden for, at politiske beslutninger og ikke mindst store reformer realiseres. Inddragelse af forskningsbaseret viden kan således ses som politisk ammunition. Som en af interviewpersonerne udtrykker det: "viden er magt. Det gælder i alle li-

vets henseende – også i politik". Inddragelsen af forskningsbaseret viden i politiske beslutningsgrundlag er således en af de metoder, som embedsværket har til rådighed og bruger til at skabe politisk gangbare og legitime løsninger på komplekse samfundsmæssige udfordringer, og det er derfor et helt centralt redskab til at kunne udvikle politik i en dansk politisk kontekst i dag.

Særligt to push-mekanismer driver denne udvikling. For det første bruges inddragelsen af forskningsbaseret viden i politiske beslutningsgrundlag som en metode til at undgå eller minimere risikoen for politiske nederlag, idet inddragelsen af forskningsbaseret viden kan være med til at kvalificere og skærpe det politiske beslutningsgrundlag. Generelt oplever interviewpersonerne således en stor efterspørgsel blandt politikere og i embedsværket efter velunderbyggede beslutningsgrundlag, fordi det skaber et politisk sikkerhedsnet, når politik baseres på viden og fakta fremfor *"synsninger [sic], holdninger og værdier"*. For det andet og i forlængelse af ovenstående tilskriver interviewpersonerne også denne udvikling et øget pres fra Finansministeriet i forhold til, at embedsværket skal kunne begrunde politik og beslutninger i fakta for herigennem at skabe mere effektive politikker. Ifølge interviewpersonerne har Finansministeriet således fungeret som én primus motor bag den evidensdagsorden, der er fremherskende i dansk politik i dag.

- **Ændrede samfundsmæssige forventninger til embedsværket:** Interviewpersonerne giver derudover udtryk for, at ministeriernes og embedsværkets rolle har ændret sig det seneste årti. Fra at være traditionelt politisk servicerende oplever ministerierne i dag en samfundsmæssig forventning om, at embedsværket også skal være i stand til at få politiske beslutninger og reformer til at virke i praksis – også på områder, hvor ministerierne ikke har driftsansvar. Dette fordrer, at ministerierne i højere grad inddrager forskningsbaseret viden såvel som en bred palet af øvrige informationskilder, fx danske og internationale erfaringer og best practice, der kan bidrage til udviklingen af nuancerede, balancerede og kvalificerede politiske beslutningsgrundlag. Det er således opfattelsen blandt informanterne, at inddragelsen af forskningsbaseret viden i politikudviklingen kan være med til at øge sandsynligheden for, at den endelige politik kan skabe de ønskede samfundsmæssige effekter i praksis.

Ifølge informanterne er denne tendens også et resultat af et øget pres fra politikens interessenter, der via stærkere professionalisering og faglige kapacitetsopbygning i dag er bedre i stand til at udfordre ministeriernes politikudvikling end tidligere, såfremt politikken ikke baseres på et tilstrækkeligt vidensgrundlag. Dette "tvinger" ministerierne til i højere grad at inddrage dokumentation, forskning og evidens dels i dialogen med interessenter, dels i de politiske beslutningsgrundlag. Interessenter omfatter i den henseende både organiserede interesser, fx Landbrug og Fødevarer og Kræftens Bekæmpelse, såvel som øvrige aktører, herunder bl.a. aktører blandt de vidensstunge industrier, fx Novo Nordisk, Mærsk og Vestas. Interessentpres er således én pull-mekanisme, der medfører, at ministerierne i stigende omfang inddrager forskningsbaseret viden i politikudviklingen (jf. også afsnit 3.3).

Undersøgelsens informanter understreger imidlertid også, at ministerierne fortsat er i gang med at realisere målsætningen om at skabe en kultur for evidensbaseret politikudvikling. Interviewpersonerne oplever således, at ministerierne løbende bliver bedre til systematisk at inddrage den bedst tilgængelige viden i politikudviklingen, men også at der eksisterer et betydeligt **forbedringspotentiale i forhold til inddragelsen af forskningsbaseret viden** i udarbejdelsen af politiske beslutningsgrundlag. Ifølge informanterne består potentialet bl.a. i, at ministerierne kan blive bedre til systematisk at analysere eksisterende og fremadrettede vidensbehov, inden fx nye F&U-aktiviteter igangsættes, samt at identificere faktiske udfordringer via analyse af empiriske data og herefter matche udfordringer til mulige (forskningsbaserede) løsninger. Øget fokus på strategisk brug af foranalyser og prognoser af ministeriernes fremadrettede vidensbehov er desuden et indsatsområde, der går på tværs af ministerierne i den danske og internationale undersøgelse.

Derudover peger informanterne på, at det er en væsentlig ledelsesmæssig opgave i højere grad at prioritere udmøntningen af ministeriernes F&U-midler, så det sikres, at vidensproduktionen målrettes efterspørgslen i ministerierne, og en mere proaktiv vidensopbygning i ministerierne faciliteres. Endelig fremhæver informanter i særligt Undervisningsministeriet og Udenrigsministeriet, at ministerierne kan blive bedre til at få maksimal nytte ud af de vidensprodukter, som ministerierne rekvirerer eksternt, bl.a. ved en stærkere styring af, hvordan eksternt rådgivning kan nyttiggøres i forskellige politikudviklingsprocesser og til at skabe læring internt i ministerierne.

Evidensbaseret politik opleves dog som en udviklingsproces, der tager tid og i høj grad foregår inkrementelt indenfor skiftende politiske, økonomiske og strukturelle rammer. Ministeriernes politikudvikling finder således sted indenfor en omskiftelig og kompleks virkelighed, der foregår i et højt tempo og skal imødekomme mange forskellige og ofte modstridende behov. Det er derfor ikke altid realistisk opnåeligt at indfri ambitionen om i højere grad at inddrage forskningsbaseret viden i politikudviklingen, end tilfældet er i dag (jf. også afsnit 2.3).

Samtidig er det et væsentligt opmærksomhedspunkt, at informanterne generelt oplever, at forskningsbaseret viden oftest spiller en rolle i forhold til at tegne **langsigtede** udviklingsmuligheder og tendenser i politikudviklingen. På dag til dag-basis oplever ministerierne således, at det kan være svært at inddrage forskningen i politikudviklingen, bl.a. fordi embedsværket ikke altid har tid og ressourcer til at afsøge relevant forskningsbaseret viden på systematisk vis.

I forhold til det langsigtede perspektiv er det desuden værd at bemærke, at ingen af ministerierne har udviklet en samlet **eksplicit strategi for evidensbaseret politik** og/eller inddragelse af forskningsbaseret viden i politikudviklingen. At øget evidensbaseret politik er et strategisk fokusområde for ministerierne, kommer således til udtryk på andre måder og udmønter sig eksempelvis i organisatoriske ændringer, i udviklingen af nye arbejdsmetoder og i mere målrettet rekruttering, hvilket uddybes i resten af rapporten.

3.2 Organisatoriske rammer for brugen af forskningsbaseret viden i politikudvikling

Selvom alle de ministerier, der indgår i undersøgelsen, generelt har et stort fokus på evidensbaseret politik, og i særdeleshed den langsigtede politikudvikling, er det organisatoriske set-up til at understøtte inddragelse af forskningsbaseret viden i politikudviklingen forskellig fra ministerium til ministerium. Overordnet set kan ministeriernes organisatoriske rammer for brugen af forskningsbaseret viden i politikudviklingen anskues og analyseres med udgangspunkt i krydsfeltet mellem to kontinua:

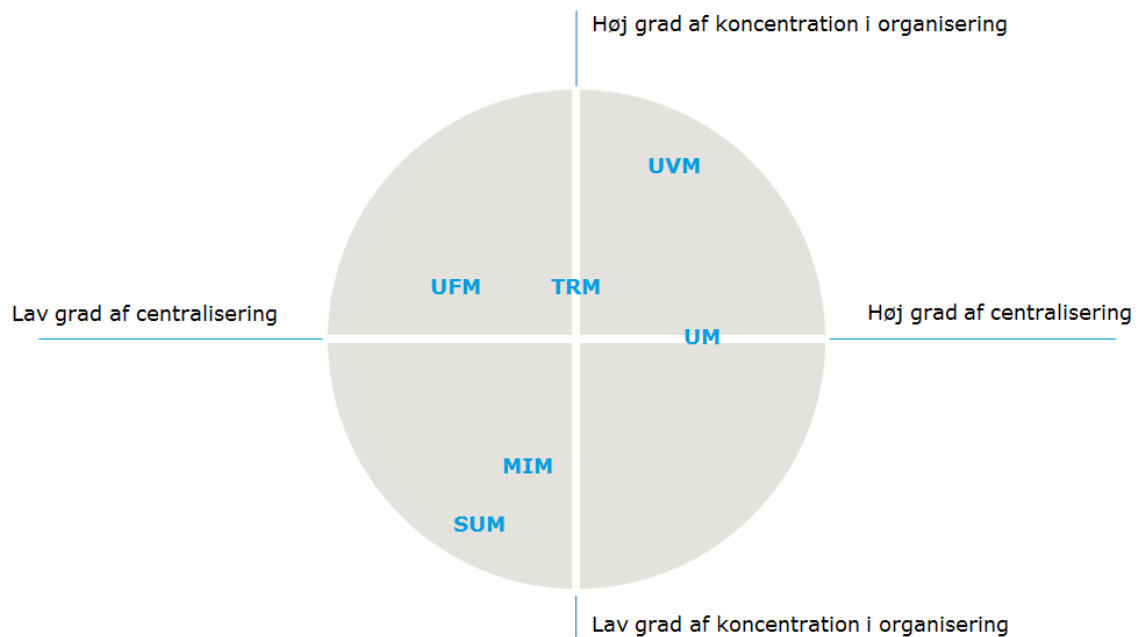
- Det første kontinuum består af en skala, der beskriver **centraliseringsgraden** ud fra de gængse organisatoriske rammer for ministerier, altså i hvilken grad ansvaret for inddragelsen af den forskningsbaserede viden i politikudvikling primært er placeret i departementet eller styrelserne.
- Det andet kontinuum består af en skala, der beskriver **koncentrationen i organiseringen** af arbejdet med at inddrage forskningsbaseret viden i politikudviklingen. I den ene af skalaen er arbejdet og ansvaret koncentreret i samlede videns-, metode- eller analyseenheder, der bistår de øvrige politikformulerende kontorer med input i politikudviklingsfasen. I den anden ende af skalaen er arbejdet og ansvaret spredt ud til alle politikformulerende kontorer, der inddrager forskningsbaseret viden som en integreret del af den almindelige sagsbehandling.

Yderpunkterne i begge kontinua er idealtypiske og findes dermed ikke i deres rene form i ministerierne. I den forbindelse er det også vigtigt at understrege, at interviewpersonerne generelt giver udtryk for, at der er en tydelig ledelsesmæssig forventning til, at alle medarbejdere i ministerierne er fagligt opdateret indenfor deres felt og bruger deres faglige viden i sagsbehandlingen. Det er således et fælles ansvar på tværs af ministeriernes medarbejdere og enheder, at politikudviklingen hviler på et robust vidensgrundlag. De to kontinua fungerer imidlertid som en

analytisk ramme, der kan bruges til at illustrere forskelle og trends i ministeriernes administrative organisering af bl.a. F&U-aktiviteter.

Placeringen af de seks ministerier på de to kontinua fremgår af figuren nedenfor og uddybes under figuren. Placeringerne er vejledende og baserer sig dels på undersøgelsens interviewmateriale, dels på supplerende desk research om ministeriernes organisatoriske opbygning.

Figur 3: Ministeriernes organisatoriske set-up for arbejdet med forskningsbaseret viden



Note: SUM står for Sundhedsministeriet, TRM står for Transportministeriet, UFM står for Uddannelses- og Forskningsministeriet, UM står for Udenrigsministeriet, UVM står for Undervisningsministeriet og MIM står for Miljøministeriet. Placeringen af ministerierne i figuren er vejledende og baseres dels på undersøgelsens interviewmateriale, dels på desk research om ministeriernes organisatoriske opbygning.

Som det fremgår af figuren ovenfor, er der stor variation i ministeriernes organisatoriske rammer for inddragelse af forskningsbaseret viden i politikudviklingen. I **Sundhedsministeriet** og **Uddannelses- og Forskningsministeriet** er det primære ansvar for og kapaciteten til inddragelse af forskningsbaseret viden placeret decentralt i en eller flere styrelser. I begge tilfælde koordinerer departementet politikudviklingen, mens styrelserne, dvs. Sundhedsstyrelsen⁵ hhv. Styrelsen for de Videregående Uddannelser samt Styrelsen for Forskning og Innovation, besidder den faglige viden, der inddrages i udarbejdelsen af politiske beslutningsgrundlag og besvarelse af §20-spørgsmål. Styrelserne forestår derudover ofte den konkrete udspecificering og udmøntning af politikken. I den henseende har styrelserne således en dobbeltrolle, idet de både bidrager til politikformuleringen og driften, fx ved at indgå i arbejdsgrupper i departementet, såvel som i den konkrete udmøntning af politikken.

I Uddannelses- og Forskningsministeriets styrelser er der etableret særlige analyseenheder, der har en central opgave i forhold til at levere data, analyser og dokumentation til de øvrige politikformulerende kontorer, og organiseringen er således koncentreret på enkelte organisatoriske enheder i styrelserne. I Sundhedsstyrelsen er arbejdet med inddragelsen af forskningsbaseret viden spredt på styrelsens forskellige kontorer, bl.a. som konsekvens af, at styrelsen spænder over en meget bred vifte af politikområder, fra fx godkendelse af lægemidler til udarbejdelsen af nationale kliniske retningslinjer.

⁵ Det bemærkes, at undersøgelsen er gennemført forud for de organisatoriske ændringer i Sundhedsstyrelsen, der er gennemført primo august 2015, jf. <https://sundhedsstyrelsen.dk/da/nyheder/2015/ny-organisation-i-sundheds-og-aeldreministeriet>.

I **Miljøministeriet** er det primært de faglige enheder i styrelserne (Miljøstyrelsen, Naturstyrelsen, Geodatastyrelsen og Kystdirektoratet), men også i et vist omfang enheder i departementet, der varetager dialogen med forskningsmiljøerne og herigennem besidder opdateret forskningsbaseret viden til brug for politikudviklingen. Inddragelsen af forskningsbaseret viden foregår således både centralt og decentralt afhængigt af den givne sag eller det givne politikområde, men interviewpersonerne giver generelt udtryk for, at politikudviklingen ikke koordineres af én bestemt enhed i ministeriet. Der er nærmere tale om, at politikudviklingen baserer sig på en fast forankret arbejds måde, hvor inddragelsen af forskningsbaseret viden i politiske beslutningsgrundlag er en prioritering.

Et fælles kendetegn ved Sundhedsministeriet, Uddannelses- og Forskningsministeriet samt Miljøministeriet er, at tilgangen til og brugen af forskningsbaseret viden ikke er strømlinet på tværs af de faglige enheder, der arbejder med inddragelsen af forskningsbaseret viden i politikudviklingen. Forskellige faglige enheder og kontorer kan således have forskellige principper, kulturer og praksisser i forhold til inddragelse af forskningsviden i udarbejdelsen af politiske beslutningsgrundlag, i sagsbehandlingen og i driften.

I **Udenrigsministeriet** er ansvaret for inddragelsen af forskningsbaseret viden i politikudviklingen primært delt mellem de politikformulerende kontorer og Udenrigsøkonomisk Analyseenhed, som er en forholdsvis nyoprettet forsknings-, metode- og analyseenhed i ministeriet, der leverer økonomiske analyser og data til de politikformulerende kontorer i departementet. Dialogen med forskningsinstitutioner, herunder fx Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS) og Institut for Menneskerettigheder, varetages dog af de forskellige politikformulerende kontorer afhængig af det givne politikområde. Samtidig adskiller de organisatoriske rammer i Udenrigsministeriet sig fra mange af de øvrige ministerier, idet de politikformulerende kontorer på ad hoc-basis også trækker på ambassaderne, når der er behov for at inddrage international forskningsbaseret viden i politikudviklingen. Også i Udenrigsministeriet er der stor variation i de forskellige politikformulerende kontorer tilgang til og brug af forskningsbaseret viden i politikudviklingen, men oprettelsen af Udenrigsøkonomisk Analyseenhed er ifølge interviewpersonerne udtryk for dels et ønske om at ensrette praksis fra direktionens side, dels et stærkere strategisk fokus på evidensbaseret politikudvikling i Udenrigsministeriet generelt.

I **Transportministeriet** har departementets Erhvervs- og Analysekontor et særligt ansvar for at inddrage og koordinere inddragelsen af forskningsbaseret viden i politikudviklingen, herunder også i relation til arbejdet med Landstrafikmodellen og de øvrige F&U-aktiviteter, mens styrelserne i vid udstrækning varetager det løbende ansvar for at forsknings- og evidensbasere politikudviklingen. Erhvervs- og Analysekontoret varetager derudover også nogle af ministeriets driftsopgaver, hvilket er en eksplicit prioritering fra ministeriets side, der skal sikre en stærk kobling mellem F&U-aktiviteterne og ministeriets øvrige driftsopgaver. På samme måde er organiseringen af F&U-aktiviteter samt inddragelse af forskningsbaseret viden i politikudviklingen også centraliseret i **Undervisningsministeriets** departement. I Undervisningsministeriet er opgaven således primært koncentreret i Ressourcecenter for Folkeskolen, der fremadrettet også skal udvides til at dække ministeriets øvrige politikområder. Det er hensigten, at Ressourcecenter for Folkeskolen skal sikre et tværgående og sammenhængende strategisk fokus og mere ensartethed i praksis omkring politikudviklingen bl.a. samt være et center for intern kapacitetsopbygning i ministeriet i forhold til at inddrage den bedst tilgængelige viden i politiske beslutningsgrundlag, at sætte viden i spil i forhold til sektorens vidensbehov samt at understøtte implementeringen af politiske tiltag i praksis. Interviewene viser, at der både i Transport- og i Undervisningsministeriet er en udvikling mod etableringen af en fast tilgang til at inddrage forskningsbaseret viden i politikudviklingen, der bl.a. drives af oprettelsen af centrale videns-, metode- og analyseenheder (jf. også afsnit 3.3.1).

Selvom undersøgelsen viser, at de organisatoriske rammer for inddragelsen af forskningsbaseret viden i politikudviklingen varierer betydeligt på tværs af ministerierne såvel som internt i de en-

kelte ministerier, indikerer interviewene en **begyndende tendens til øget centralisering** af arbejdet med inddragelse af forskningsbaseret viden i politikudviklingen. Ifølge interviewpersonerne er denne tendens et udtryk for et stort ledelsesmæssigt fokus på, at forsknings- og vidensbaseret politikudvikling er et strategisk satsningsområde, der bl.a. også afspejler sig i organisatoriske ændringer. Dette sker eksempelvis ved oprettelse af videns-, metode- og analyseenheder i departementet fremfor i styrelserne, så F&U-aktiviteter organisatorisk placeres tættere på den centrale ledelse og ministeren. Oprettelse af Ressourcecenter for Folkeskole i Udenrigsministeriet samt Udenrigsøkonomisk Analyseenhed i Udenrigsministeriet er udtryk for denne tendens. Samtidig viser interviewene, at der også i Sundhedsministeriet er fokus på de ressourcer i departementet, der skal varetage bl.a. sundhedsøkonomisk analysearbejde til brug for politikudviklingen, ligesom at enkelte interviewpersoner i Miljøministeriets departement og styrelser også efterspørger øget central koordinering af arbejdet med evidensbaseret politik. I Uddannelses- og Forskningsministeriet kommer tendensen til udtryk ved oprettelse af centrale analyseenheder i styrelserne.

3.3 Videnskultur og absorption af viden

I takt med at evidensbaseret politikudvikling har etableret sig som et strategisk fokusområde politisk, samfundsmæssigt såvel som administrativt i ministeriernes embedsværk, er der også kommet større fokus på ministeriernes videnskultur og kapacitet til at absorbere forskningsbaseret viden i politikudviklingen, dvs. den samlede kapacitet i medarbejderstaben til at efterspørge, kritisk vurdere og anvende forskningsbaseret viden i udviklingen af (særligt langsigtede) politiske løsninger. Fremkomsten af evidensdagsordenen har således aktiveret en proces med opbygning af en stærkere videnskultur og løbende kapacitetsudvikling internt i ministerierne, der skal understøtte ministeriernes bestræbelser på at løfte efterspørgslen efter evidensbaseret politik.

Interviewene viser, at en af de mere dominerende mekanismer, der aktiverer og driver opbygningen af kapacitet og herigennem en stærkere videnskultur, relaterer sig til interessenternes øgede professionalisering og faglige oprustning, der medfører, at interessenterne og særligt de organiserede interessentgrupper bliver bedre i stand til at udfordre ministerierne i forhold til politikudviklingen. Hermed øges også behovet for, at ansatte i ministerierne er rustet til at indgå i kvalificerede faglige dialoger med forskningsmiljøer såvel som med interessentgrupper og kan efterspørge den rette viden på det rigtige tidspunkt i politikudviklingsprocessen. Som også tidligere nævnt indebærer det et øget pres på ministeriet for i højere grad at inddrage dokumentation, forskning og evidens i politikudviklingen (jf. afsnit 3.1). Dette har skabt en tendens til **parallel kapacitetsopbygning mellem sektorinteressenter og ministerierne**, hvor en høj videnskapacitet blandt interessenter ofte modsvares af en stærk videnskultur i ministerierne og vice versa.

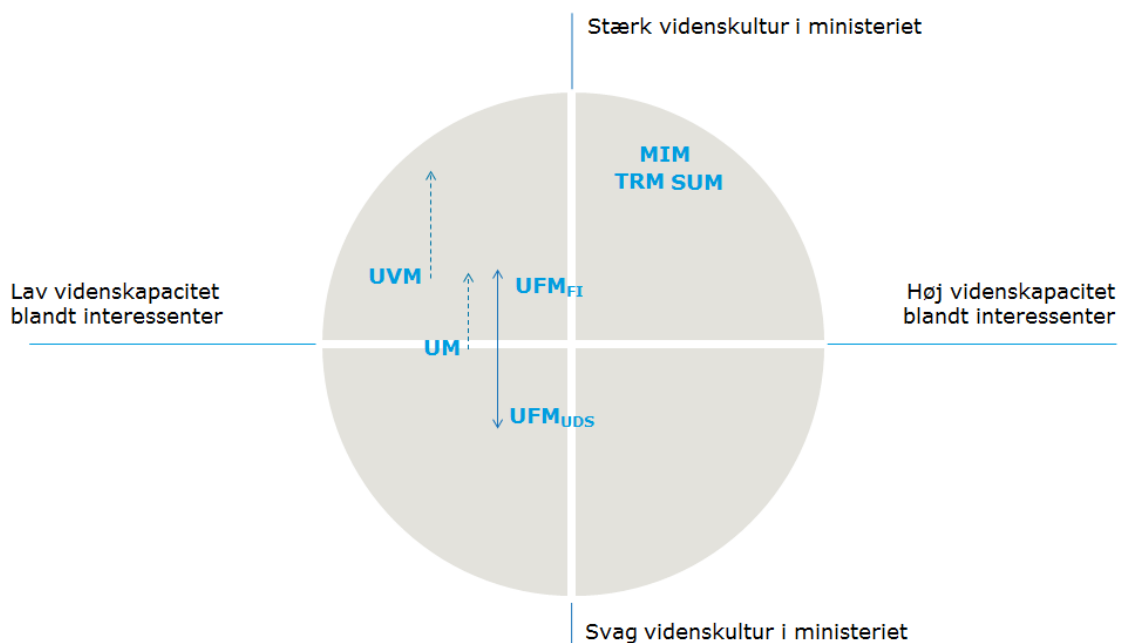
En stærk **videnskultur** henviser i den forbindelse til, at ministerierne har en systematisk praksis i forhold til at basere politikudviklingen på den aktuelt bedste forsknings- og evidensbaserede viden. Samtidig indebærer det en øget orientering mod robust viden om effektive og virkningsfulde metoder, og at ministerierne har kapacitet til at omsætte og bringe denne viden aktivt i spil i politikudviklingen via fx faste arbejdsgange og procedurer. Omvendt vil en svag videnskultur være kendetegnet ved, at politikudvikling til dels baseres på **"anekdotisk evidens"**⁶, hvor viden ikke nødvendigvis afsøges og kvalitetsvurderes systematisk med udgangspunkt i gængse forskningsmæssige standarder, fx kravene i evidenshierarkiet. Samtidig vil orienteringen mod robust viden være mindre udtalt, og politikudviklingen beror således også på videnskilder, der ikke påviser egentlige kausale sammenhænge. Sidstnævnte gør sig ofte gældende, når robust evidensbaseret viden ikke er tilgængelig indenfor det relevante politikområde eller i forhold til den givne sag. I den forbindelse skal det dog også understreges, at beskrivelserne af en stærk hhv. svag videnskultur er idealtypiske og delvist karikerede, og det er således ikke Rambølls vurdering, at

⁶ Anekdotisk evidens henviser til situationer, hvor en "viden" bygger på enkeltstående tilfælde eller anekdoter, men fremstilles eller bruges generaliserende som var den statistisk eller videnskabelig underbygget.

nogen af de deltagende ministerier har en svag videnskultur. Beskrivelsen danner alene udgangspunkt for en analytisk karakteristik af forskelle ministerierne imellem, der kan indikere dominerende tendenser i informanternes vurderinger af videnskulturen indenfor forskellige politikområder.

Tendensen til parallel kapacitetsudvikling udmønter sig ikke ens på alle områder. Det illustreres grafisk i nedenstående figur, hvor ministeriernes videnskultur sammenholdes med informanternes oplevede videnskapacitet blandt kerneinteressenter på politikområderne. Karakteristikken af ministeriernes videnskultur såvel som interessenternes videnskapacitet beror både på interviewpersonernes vurdering og på Rambølls analyse af den samlede videnskultur i ministerierne, dvs. på tværs af kontorer i departement og styrelser. Karakteristikken er således udtryk for en kvalitativ fortolkning af de relative forskelle i ministeriernes videnskultur og kan ses som et udtryk for forskelle i ministeriernes udgangspunkt for at udvikle en stærk videnskultur (jf. afsnit 2.2.) såvel som status for kapacitetsopbygningsprocessen.

Figur 4: Parallel udvikling i interessenternes videnskapacitet og ministeriernes videnskultur



Note: UFM_{FI} står for Styrelsen for Forskning og Innovation, mens UFM_{UDS} står for Styrelsen for Videregående uddannelser.

Som det fremgår af figuren, er tendensen til parallel kapacitetsudvikling mellem ministerier og sektorinteressenter stærkest på **Sundhedsministeriets, Miljøministeriets og Transportministeriets** område, hvor sektorinteressenterne også traditionelt set har været meget stærke og ofte har kapaciteten til selv at udvikle forskningsbaseret viden, der kan inddrages i politikudviklingen og/eller bruges til at udfordre ministeriernes politiske tiltag. Et eksempel er i den forbindelse landbrugsorganisationernes rolle i udarbejdelsen af pesticidplaner, hvor informanterne peger på, at interesseorganisationer, som fx Landbrug og Fødevarer, historisk set har haft en betydelig indflydelse på politikudviklingen, bl.a. som følge af specialiseret viden i organisationerne. Det vedvarende pres fra interessenterne har således bidraget til udviklingen af en videnskultur på ministeriernes områder, der kendetegnes ved en tydelig orientering mod stærk evidens, dvs. viden genereret med udgangspunkt i metoder højest i evidenshierarkiet, fx systematiske reviews, randomiserede kontrollerede forsøg og effektanalyser (jf. også afsnit 2.2).

Tendensen genfindes imidlertid ikke i samme grad på **Undervisningsministeriets og Udenrigsministeriets** områder, hvor interessenteres input til politikudviklingen traditionelt set ikke har haft en stærk forankring i forskningsbaseret viden. I begge ministerier er der dog en tydelig tendens til faglig oprustning (som illustreret ved de stiplede pile i figuren). Den igangværende op-

bygning af videnskulturen i Undervisningsministeriet er dog ikke et resultat af et kapacitetspres fra interessenterne i sektoren. Informanterne peger således på, at sektoren længe har arbejdet med i højere grad at evidens- og vidensbasere praksis, men at disse aktiviteter ofte er foregået i fragmenterede vidensmiljøer. Det har betydet, at der har manglet en central *driver* for udviklingen mod større inddragelse af forskningsbaseret viden i udformningen og udmøntningen af politikken. Den faglige oprustning i Undervisningsministeriet er således et udtryk for, at ministeriet har påtaget sig rollen som drivkraft bag evidensdagsordenen indenfor sektoren, ligesom det også er udtryk for en proaktiv strategi for at opruste den faglige kapacitet internt i huset såvel som et ønske internt i ministeriet om at underbygge politikken med mere robust viden og stærkere evidens.

Den samme tendens gør sig gældende på **Udenrigsministeriets** område, hvor den igangværende proces med at opbygge en stærk videnskultur i ministeriet i højere grad udspringer af et politisk pres internt i ministeriet i forhold til at komme med langsigtede bud på komplekse globale udfordringer snarere end et eksternt pres fra interessenter. Samtidig skal det også bemærkes, at Udenrigsministeriet har en lang tradition for at basere politikudviklingen på stærke internationale fagmiljøer, fx via samarbejde med anerkendte internationale tænketanke og analyseinstitutioner samt igennem ambassaderne.

Det er umiddelbart udfordrende at placere **Uddannelses- og Forskningsministeriet** i figuren ovenfor, idet der er store forskelle i videnskapacitet og videnskultur på tværs af styrelserne, kontorer og afdelinger. I **Styrelsen for Videregående Uddannelser** er praksis omkring inddragelsen af forskningsbaseret viden i politikudviklingen fortsat under udvikling, og informanterne peger på, at der generelt ikke har været en stærk tradition for at inddrage fx kvantitative analytiske perspektiver og datadrevet dokumentation i politikudviklingen. Udviklingen af en højere analysekapacitet, der kvantitativt kan belyse udviklingen i uddannelsernes kvalitet samt optag, studietid, frafald mv., er dog et strategisk fokusområde i styrelsen. I **Styrelsen for Forskning og Innovation** er billedet anderledes, og i forbindelse med nylige reorganiseringer såvel som etableringen af et centralt analysekontor er videnskulturen styrket. Samtidig lægges der i Styrelsen for Forskning og Innovation stor vægt på at inddrage specialviden i opgaveløsningen. Det sker eksempelvis via den sagsbehandling, der varetages af Det Frie Forskningsråd, samt i de analyser der gennemføres i Kontoret for Forsknings- og Innovationsanalyse. I den forbindelse er det også værd at bemærke, at interessenterne på Uddannelses- og Forskningsministeriet spiller en dobbeltrolle, idet de både fungerer som interessenter og som centrale vidensproducenter. Interviewpersonerne vurderer også, at interessenterne generelt har en høj videnskapacitet men understreger samtidig, at universiteterne og forskningsmiljøerne ikke bruger denne kapacitet aktivt i dialoger med ministeriet omkring politikudviklingen. Af denne grund oplever informanterne generelt ikke, at interessenterne udøver et pres for at vidensbasere politikudviklingen yderligere.

Et væsentligt opmærksomhedspunkt er i forlængelse af ovenstående, at Sundhedsministeriet, Miljøministeriet og Transportministeriet historisk set har haft **andre forudsætninger for på nuværende tidspunkt at have opbygget en stærk videnskultur** end Undervisningsministeriet, Udenrigsministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriet. Som det også understreges indledningsvist, har der længe eksisterende en stærk tradition for inddragelse af (meget teknisk) forskningsbaseret viden i politikudviklingen og i udmøntningen af politik i Sundhedsministeriet, Miljøministeriet og Transportministeriet, mens øget evidensbaseringen af politik er en ny og igangværende udvikling på andre velfærdsområder. I takt med at politikudviklingen bliver mere evidensbaseret og forankret i forskningsbaseret viden på Undervisningsministeriets, Uddannelses- og Forskningsministeriet og Udenrigsministeriets områder, må det således også forventes, at ministeriernes videnskapacitet akkumulerer, hvilket danner udgangspunkt for opbygningen af en stærkere videnskultur over tid.

3.3.1 Kanaler til opbygning af videnskapacitet

Interviewundersøgelsen viser derudover, at ministerierne anvender mange forskellige instrumenter og **kanaler til at opbygge videnskapacitet internt** i ministerierne med henblik på at styrke ministeriernes videnskultur, der bl.a. omfatter:

- **Strategisk rekruttering og kompetenceudvikling af medarbejdere:** Generelt giver informanterne udtryk for, at det i rekrutteringen af medarbejdere i højere grad end tidligere tillægges betydning, at medarbejderne har kompetencer til at forstå, kritisk vurdere, efterspørge og anvende ny forskningsbaseret viden. Dette udmønter sig bl.a. i øget rekruttering af kandidater med forskningsfaglige baggrunde, fx kandidater med ph.d.-grader eller lignende erfaringer fra forskningsverdenen, af generalister med stærke metodiske og analytiske kompetencer eller i form af tidsbegrænsede projektansættelser af forskere, som det bl.a. ses i Sundhedsstyrelsen i forbindelse med udarbejdelsen af nationale kliniske retningslinjer.

Nye prioriteringer i rekruttering forstærker i flere ministerier udviklingen mod øget evidensbaseret politik. Dette gør sig eksempelvis gældende på Undervisningsministeriets område, hvor ministeriet i forbindelse med etableringen af Ressourcecenter for Folkeskolen har rekrutteret videnstunge profiler med stærke generalistkompetencer. Implikationen er en stærkere orientering mod robust og ofte kvantitativ viden relativt til tidligere, hvor rekrutteringen i højere grad var orienteret mod specialistkompetencer, der indenfor det pædagogisk-didaktiske område hovedsageligt er forankret i kvalitativ viden og metoder. Omvendt oplever informanterne på Sundhedsministeriets område, at rekrutteringen i stigende omfang målrettes stærke specialistkompetencer, fx ved ansættelse af profiler med klinisk forskningserfaring. Dette udmønter sig dog også i et stærkt fokus på robust viden, bl.a. fordi klinisk forskning ofte baseres på metoder højest i evidenshierarkiet.

Samtidig giver informanterne udtryk for, at det er en strategisk prioritering at fastholde og udvikle medarbejdernes analytiske kompetencer i forhold til at inddrage forskningsbaseret viden i politikudviklingen. Dette sker både via kompetenceudvikling i form af såvel kortere kurser som længerevarende videreuddannelse, ved deltagelse i konferencer, igennem interne videdelingsoplæg, ved udveksling af medarbejdere (fx fungerer nogle medarbejdere i Udenrigsministeriet som eksterne lektorer på Københavns Universitet) mv.

- **Etablering af analyse- og videnseenheder i ministerierne:** Et væsentligt element i flere af ministeriernes metoder til at styrke videnskulturen er også etableringen af centrale analyse- og videnseenheder i departementet og styrelserne. Ifølge informanterne er hensigten med disse enheder at koncentrere og opbygge analysekapaciteten i ministerierne, der ses som en kernekompetence for den fremtidige forvaltning. I Undervisningsministeriet, Udenrigsministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriet udmønter prioriteringen af analysekapacitet sig også i forsøg på at oprette datawarehouses, der samler relevant empirisk data på én platform, som kan danne udgangspunkt for kvalificeret analysearbejde og øget dataunderstøttelse af politikudviklingen.

Analysekapaciteten ses dels som en væsentlig betingelse for at skabe et stærkt fagligt ståsted i ministeriernes sagsbehandling og politikudviklingen, dels som en genvej til at skabe de optimale betingelser for, at ministeriernes medarbejdere kan efterspørge den rigtige viden. Dette ses tydeligst på Undervisningsministeriets og Transportministeriets område, hvor der er udviklet retningslinjer og strategier for igangsættelsen af nye F&U-aktiviteter i de centrale analyseenheder. Disse retningslinjer indebærer bl.a. et stærkere fokus på systematiske undersøgelser af ministeriernes vidensbehov, inden der træffes beslutning om et projekt.

- **Deltagelse i og drift af forsknings- og udviklingsprojekter:** Informanterne i ministerierne peger også på, at ministerierne er væsentlige spillere i forhold til at sikre opbygningen af en anvendelig vidensbase for ministeriets politikudvikling. Dette gælder særligt på Under-

visningsministeriets, Udenrigsministeriets og Transportministeriets område, hvor informanterne understreger, at ministeriernes strategiske styring af igangsættelsen af nye forsknings- og udviklingsaktiviteter er blevet stærkere. Sundhedsstyrelsens udarbejdelse af nationale kliniske retningslinjer dog også et eksempel på denne tendens.

På Transportministeriets område er flagskibsprojektet i den forbindelse udviklingen af Landstrafikmodellen, hvor ministeriet er tovholder og arbejder tæt sammen med DTU Transport for at udvikle en fælles model for strategiske analyser af fremtidens transportbehov samt vurderinger af samfundsøkonomiske og trafikale effekter af infrastrukturprojekter. Udbredelsen af en fælles tilgang skal bl.a. skabe bedre muligheder for at lave komparative analyser, der sammenligner forskellige projekters effekt, og modellen skal herigennem bidrage til udviklingen af en samlet videns- og analysekapacitet i det ministerielle hierarki.

På Undervisningsministeriets område identificerer informanterne et skifte i forvaltningen af ministeriets F&U-midler, idet ministeriet i højere grad end tidligere prioriterer at gennemføre færre og større strategisk udvalgte projekter på områder, hvor ministeriet mangler solid viden til brug for den langsigtede politikudvikling. Dette skal understøtte den proaktive vidensopbygning i ministeriet, samtidig med at det tvinger ministeriet til at blive bedre til at forudsætte og systematisk analysere, hvad politikerne vil efterspørge viden om i fremtiden, så ministeriets F&U-aktiviteter kan tilrettelægges hensigtsmæssigt. Den stærkere strategiske styring af ministeriets F&U-aktiviteter har desuden skabt en positiv spiral, hvor ministeriet løbende bliver skarpere på eget vidensbehov og dermed kan efterspørge viden mere præcist.

Boks 3: Udarbejdelsen af nationale kliniske retningslinjer

Sundhedsstyrelsen udarbejder i perioden 2012-2015 i alt 50 nationale kliniske retningslinjer, der skal understøtte en ensartet praksis i vurderingen af og beslutninger om passende og korrekt sundhedsfaglig ydelse i specifikke kliniske situationer. De nationale kliniske retningslinjer baseres på systematiske reviews af eksisterende forskning.

I forbindelse med udarbejdelsen af de nationale kliniske retningslinjer indgår Sundhedsstyrelsen en kontrakt med en relevant fagkonsulent, der har specialiseret forskningsmæssigt kendskab til det givne område. Dette sker efter samråd med relevante faglige miljøer, og der vil ofte være tale om en ph.d.-studerende. Samtidig indgår en kontrakt med en metodekonsulent, der har særligt kendskab til evidensvurderinger. Begge konsulenter udlånes fra deres aktuelle stilling og tilknyttes sekretariatet for den enkelte nationale kliniske retningslinje i tillæg til en søgespecialist. Fagkonsulenten fungerer som hovedskribent på den nationale kliniske retningslinje, men udarbejdelsen understøttes af en arbejdsgruppe bestående af omkring 10 medlemmer fra relevante videnskabelige selskaber og faglige organisationer, der involveres direkte og løbende i vidensproduktionen, fx ved kvalitetsvurdering af primær forskningslitteratur. Derudover inddrages en referencegruppe bestående af en bred kreds af interessenter, fx Danske Regioner, Kommuners Landsforening, relevante patientforeninger mv., der inviteres til at kommentere på arbejdet med retningslinjerne relativt tidligt og sent i arbejdsprocessen.

I udarbejdelsen af retningslinjerne anvender Sundhedsstyrelsen GRADE (Grading of Recommendations, Assessment, Development and Evaluation System), der er et internationalt brugt og forskningsmæssigt anerkendt system til systematisk og transparent at vurdere kvaliteten af evidens og til at give anbefalinger.

Udenrigsministeriets involvering i forskningsmiljøerne udmønter sig i højere grad igennem en tæt involvering i fx universiteternes kerneopgaver og strategiske prioriteringer. Således fungerer flere medarbejdere i Udenrigsministeriet også som eksterne lektorer og som specialeansvarlige på de universiteter, som Udenrigsministeriet samarbejder med, hvilket ifølge informanterne bidrager til at holde ministeriet opdateret på ny videnskabelig viden. Samtidig prio-

riterer ministeriet, at medarbejdere på ledelsesniveau sidder med i advisory boards på de universiteter og institutter, der i særlig høj grad leverer viden ind i Udenrigsministeriets politikudvikling, da det giver ministeriet mulighed for igennem dialog at påvirke og orientere vidensproduktionen mod ministeriets langsigtede vidensbehov (jf. også afsnit 4.1).

- **Netværk med forskningsmiljøet:** Undersøgelsens informanter understreger også, at en stor del af kapacitetsopbygningen i ministerierne drives af deltagelse i formelle og uformelle netværk med repræsentanter fra forskningsverdenen såvel som øvrige interessenter. I forbindelse med kapacitetsopbygning spiller formelle og uformelle netværk særligt en rolle i forhold til ministeriernes muligheder for at identificere ny viden og forskningsmæssige tendenser, som fremadrettet kan få betydning for politikudviklingen, ligesom at deltagelse i netværk også bruges til at supplere egne spidskompetencer. I netværket er det således muligt at "låne" viden fra netværksaktører på de områder, hvor ministeriets interne kapacitet ikke er tilstrækkelig. Dette kan især være værdifuldt i forhold til brugen af forskningsbaseret viden i politikudvikling på kort sigt, hvor ministerierne ikke har mulighed for selv at afsøge og vurdere den relevante forskningsviden systematisk. På ad hoc-basis kan referencer og lignende således indhentes fra forskere i ministeriernes netværk.

Hertil kommer desuden ministeriernes formelle kontrakter og rammeaftaler med udvalgte forskningsmiljøer, der også bidrager til en samlet kapacitetsopbygning i ministerierne, hvilket behandles mere udførligt i afsnit 4.2.

Generelt understreges det af alle informanterne i undersøgelsen, at **inhouse-kapacitet** i forhold til at efterspørge, kritisk vurdere og anvende forskningsbaseret viden er af afgørende betydning for ministeriernes muligheder for at evidensbasere politikudviklingen. Dette hænger sammen med rammebetingelserne for politikudviklingen, hvor der ofte lægges vægt på hurtighed og fleksibilitet i leverancer. I mange tilfælde vil ministerierne således ikke have mulighed for at indgå i længerevarende faglige dialoger med forskningsmiljøet og/eller have mulighed for via F&U-aktiviteter at indhente den nødvendige viden, fordi ministerierne skal kunne reagere på pludselig opståede behov og efterspørgsel (se også afsnit 5.1). Samtidig er ministeriernes interne kapacitet afgørende i forhold til kvalitetssikring af den tilegnede viden samt i udbud, bestilling eller køb af forsknings- og konsulentytelser. Ifølge informanterne er det således af stor betydning, at ministerierne opbygger en stærk videnskultur samt besidde et analyseberedskab for at kunne levere solide og veldokumenterede politiske beslutningsgrundlag på daglig basis (jf. også afsnit 3.1).

3.4 Tværministeriel koordination af politikudviklingen

Et af de primære fund i den internationale undersøgelse af den forskningsbaserede videns plads i politikudviklingen er, at ministerierne konfronteres med en udfordring, som handler om, at komplekse samfundsmæssige spørgsmål og langsigtede politiske udfordringer går på tværs af ministeriernes ressortområder. Dette skaber ifølge undersøgelsen et behov for øget tværministeriel koordinering af og videndeling i forhold til politikudviklingen.

Den danske undersøgelse peger også på, at ministerierne oplever et øget behov for tværministeriel koordinering af politikudviklingen, men tendensen om koordinering af *den evidensbaserede politikudvikling* fra Storbritannien, Nederlandene og Finland samt generaldirektoraterne i EU-kommissionen kan ikke umiddelbart genfindes i en dansk kontekst. Undersøgelsens informanter understreger således, at de ikke ser det øgede behov for tværministeriel koordinering som en udviklingstrend, der kobler sig til det strategiske og politiske fokus på evidensbasering af politikudviklingen. Der kan dog identificeres enkelte undtagelser i interviewmaterialet fra særligt Uddannelses- og Forskningsministeriets område. Et eksempel fremgår af boksen nedenfor.

Boks 4: Uddannelses- og Forskningsministeriets co-creation model

Styrelsen for Forskning og Innovation har i forbindelse med de langsigtede forskningsstrategier – FORSK2015 og FORSK2020 - udarbejdet en ny model for samskabelse, der sikrer, at alle relevante parter – ministerier, forskningsråd, universiteter og interessenter - har haft mulighed at komme med indspil til, hvilke temaer der er væsentligt at prioritere i den offentlige forskning. FORSK 2020 er resultat af en omfattende kortlægnings- og dialogproces i 2011 og 2012, der har ledt frem til identifikation af fem visioner og 14 forskningstemaer. Forskningsstrategien udgør først og fremmest et grundlag for den politiske prioritering af midler til strategiske investeringer i forskningen.

Derudover peger informanter på, at Styrelsen for Forskning og Innovation har stærke relationer til specifikke ministerier, der aktivt søger indflydelse på prioriteringen af forskningsmidlerne. Dette omfatter særligt Sundhedsministeriet, Miljøministeriet, Erhvervs- og Vækstministeriet samt Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, mens relationerne er svagere til andre ministerier, fx Undervisningsministeriet og Udenrigsministeriet. I den forbindelse er det en vigtig pointe, at forskelligt politisk pres fra ministerierne har en reel indflydelse på styrelsens fokus på specifikke sektorområder. I dette tilfælde påvirker den tværministerielle koordination således udmøntningen af forsknings- og udviklingsaktiviteter direkte og herigennem også indirekte ministeriernes fremadrettede muligheder for at få adgang til relevant forskningsbaseret viden indenfor deres sektorområde.

4. SAMSPILLET MELLEM POLITIK OG FORSKNING

4.1 Udbredte former for samspil mellem politik og forskning

Undersøgelser viser, at der i en dansk kontekst er en række forskellige samspilsformer eller videnskanaler, der dirigerer vidensudvekslingen mellem ministerierne og de forsknings- og vidensmiljøer, der beskæftiger sig med emner indenfor ministeriernes ressortområder. De forskellige samspilsformer varierer og kan karakteriseres med udgangspunkt i tre væsentlige parametre:

- **Graden af formalisering** henviser til, i hvor høj grad samspillet mellem ministerierne og forskningsmiljøerne struktureres med udgangspunkt i faste rammer for samarbejdet eller vidensudvekslingen, fx i form af en kontrakt eller faste samarbejdsaftaler.
- **Graden af færdiggørelse** refererer i indeværende undersøgelse til, hvorvidt produktet af vidensudvekslingen er gennemarbejdet og dermed kun behøver mindre bearbejdning for at kunne bruges i politikudviklingen. En analyserapport er et eksempel på et produkt, der i høj grad er færdigudviklet, mens deltagelse i konferencer formentlig indebærer opfølgende aktiviteter, før input fra konferencen kan bruges direkte i politikudviklingen.
- **Graden af relationel intensitet** henviser til, hvor tæt kontakten eller relationen mellem ministeriet og den givne leverandør af viden er, imens vidensproduktionen eller vidensudvekslingen pågår.⁷

I tabellen nedenfor beskrives de samspilsformer, der med udgangspunkt i interviewene kan karakteriseres som mest dominerende i en dansk kontekst. Samtidig vurderes de enkelte videnskanaler eller samspilsformer på de tre parametre, som er beskrevet ovenfor. Det er dog væsentligt at understrege, at der kan være betydelig variation i praksis i forhold til brugen af de forskellige videnskanaler og samspilsformer.

⁷ De tre parametre og tabel 1 er tilpasset undersøgelsens kontekst men udviklet med inspiration fra OECD (2013): *New Strategies and Policies for the Transfer, Exploitation and Commercialisation of Public Research Results*.

Tabel 1: Oversigt over de mest dominerende samspilsformer og videnskanaler ift. politikudvikling i DK

	Formalise- ring	Færdig- gørelse	Relationel intensitet
<p>Konferencer og netværk, herunder uformelle og netværksbaserede relationer, dialogmøder, "kaffe-møder" mv. er ifølge informanterne en af de videnskanaler, der i særlig høj grad fremmer overførsel af ny forskningsbaseret viden. Den uformelle vidensudveksling kan også bidrage til udviklingen af ideer til politikudviklingen.</p> <p>Et væsentligt opmærksomhedspunkt i forhold til vidensudveksling i netværksbaserede relationer er desuden, at vidensudvekslingen ikke kun foregår, når ministerierne efterspørger ny viden. Aktørerne i forskningsmiljøerne vil typisk også orientere ministerierne om ny forskning, hvis de vurderer, at det er relevant for ministeriets politikudvikling.</p>	Lav	Lav	Moderat
<p>Forsknings samarbejde og partnerskaber (herunder også medlemskab af advisory boards) fremmer videnstransfer mellem politik og forskning via tæt kontakt, dialog og evt. også samskabelse mellem aktører med forskellig ekspertise og perspektiver. Ministerierne kan således få adgang til ressourcer blandt partnerskabets aktører, de ellers ikke ville have haft, fx analyse- og videnskapacitet, kendskab til forskningsviden mv. Formålet såvel som organiseringen af forsknings-samarbejde og partnerskaber kan dog variere betydeligt i praksis.</p> <p>Et væsentligt opmærksomhedspunkt er i den forbindelse, at etableringen af partnerskaber ofte foregår i en "win-win"-situation. Der er således en forventning om, at begge parter profiterer af partnerskabet, fx ved at ministeriet får input til politikudviklingen og interessenter får indflydelse på politikudviklingen.</p>	Moderat	Lav	Høj
<p>Rammeaftaler og myndighedskontrakter er en vej til viden, der vinder større og større udbredelse i ministerierne – ikke mindst, fordi det smidiggør udbudsprocesser. Samtidig muliggør rammeaftaler og myndighedskontrakter, at ministerierne løbende kan specificere deres vidensbehov overfor leverandørerne, og det sikrer et bedre match mellem vidensbehov og vidensproduktion.</p>	Høj	Høj	Høj
<p>Køb af forskning- og konsulent ydelser via udbud er også en væsentlig videnskanal for ministerierne. Ligesom ovenfor kendetegnes denne videnskanal ved, at ministerierne har bedre mulighed for at sikre, at vidensproduktionen imødekommer ministeriernes konkrete vidensbehov, så graden af omsættelighed øges.</p>	Høj	Høj	Moderat
<p>Forskningsbaseret rådgivning og myndighedsbetjening dækker over en bred palet af opgaver, som forskningsmiljøerne kan løse for ministerierne i relation til politikudviklingen. Ydelserne spænder fra forskning inden for et bestemt område til konkrete beredskabs- og rådgivningsopgaver.</p> <p>Forskningsbaseret rådgivning og myndighedsbetjening er ifølge informanterne en særlig anvendelig kilde til viden i forhold til politikudviklingen, idet det indebærer en direkte vej til ekspertviden, der relativt hurtigt kan møde akutte vidensbehov i ministerierne.</p>	Høj	Høj	Høj
<p>Projektsansættelse af profiler med forskningsmæssig baggrund bruges også som en vej til at øge videnstransfer mellem forskningsmiljøer og politikudviklingen i enkelte ministerier, herunder særligt Udenrigsministeriet og Sundhedsministeriet. Fordelene ved denne videnskanal er, at det også bidrager til opbygningen af ministeriernes interne videnskapacitet, og dermed fastholdes rådgivningsressourcer "in-house". Samtidig muliggør det, at ministerierne kan fokusere dybdegående på temaer med særlig relevans for politikudviklingen.</p>	Moderat	Lav	Moderat
<p>Udveksling af medarbejdere (særligt ud af huset) bruges også af enkelte ministerier, fx Udenrigsministeriet, til at sikre et løbende vidensflow ind i ministeriet. Informanterne understreger i den forbindelse, at udveksling af medarbejdere sikrer, at ministerierne holdes ajour med produktionen af ny viden, ligesom det skaber gode kontakter til forskningsmiljøerne, som kan aktiveres i fremadrettede politikudviklingsprocesser, hvis det viser sig hensigtsmæssigt.</p>	Høj	Lav	Moderat
<p>Konsultationsprocesser i kommissioner samt råd og udvalg med forskerrepræsentation er ligeledes en væsentlig vej til inddragelse af forskningsbaseret viden i politikudviklingen, bl.a. fordi der ofte sker en automatisk balancering mellem forskningsbaserede vidensinput og andre kilder til viden, fx praktiske erfaringer, når forskere og øvrige interessenter samles i kommissioner samt råd og udvalg. Samtidig fungerer konsultationsprocesser som en effektiv metode til kvalitets-sikring af politiske beslutningsgrundlag og løsninger.</p> <p>Interviewpersonerne peger også på, at konsultationsprocesser i nogle tilfælde kan bruges til at skabe "kvalificerende tænkepauser" for ministerierne, idet konsultationsprocessen både bidrager med nye videns-</p>	Høj	Moderat	Moderat

	Formalise- ring	Færdig- gørelse	Relationel intensitet
input og med ekstra tid i forhold til at udvikle og skærpe det politiske beslutningsgrundlag.			

I forlængelse af tabellen er det en væsentlig pointe, at informanterne generelt oplever, at ministeriets rolle som rekvirent af fx forsknings- og konsulentydelse hovedsageligt er at dække et behov for politisk anvendelig viden. Informanterne understreger således, at ministerierne i udmøntningen af F&U-midler ikke beskæftiger sig med produktionen af grundforskning, og informanterne fremhæver således, at der generelt er en stor respekt for **armslængdeprincippet** i ministerierne (jf. også afsnittet nedenfor).

4.2 Institutionaliseret og netværksbaseret samarbejde med forskningsmiljøer

Undersøgelsen viser endvidere, at de specifikke former for videnskanaler og/eller samspilsformer er mere dominerende i nogle ministerier end andre. Overordnet set kan ministeriernes anvendelse af bestemte videnskanaler analyseres i krydsfeltet mellem to dimensioner, der har afgørende betydning for ministeriernes kontakt til de forskningsmiljøer, der gør sig gældende på ministeriernes politikområde:

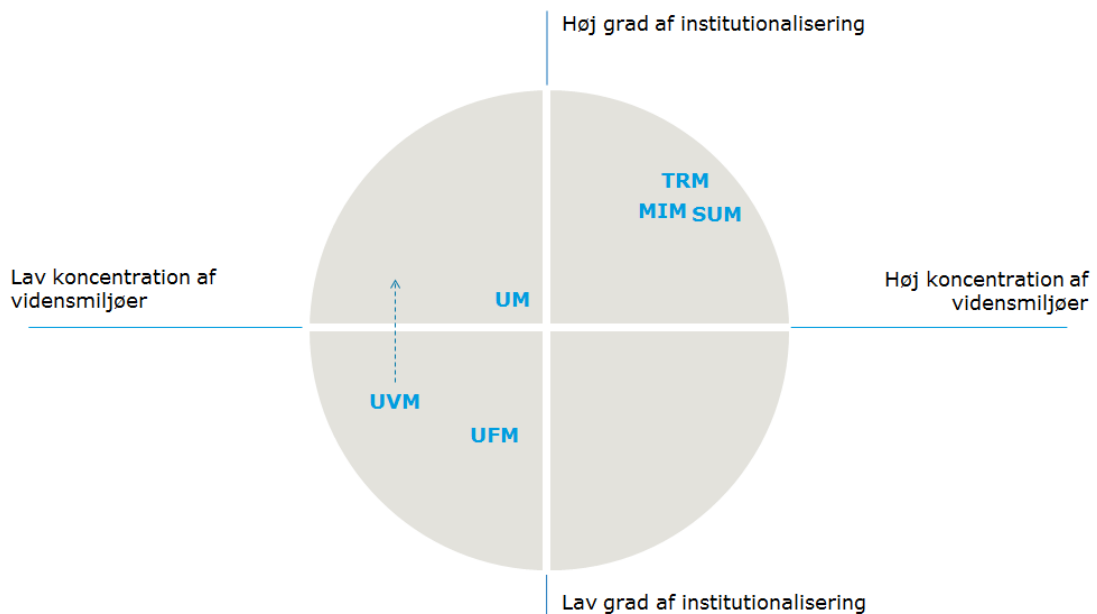
- Den første dimension omhandler **graden af institutionalisering** i samspillet mellem ministerierne og relevante forskningsmiljøer. Det ene yderpunkt af dimensionen beskriver en situation, hvor ministeriernes samspil med forskningsmiljøerne kendetegnes ved en høj grad af institutionalisering, dvs. at samspillet og vidensudvekslingen foregår indenfor faste rammer og ordninger, der ofte vil være etableret igennem samarbejde over en længere årrække. Det andet yderpunkt af dimensionen beskriver en situation, hvor ministeriernes samspil med forskningsmiljøerne kendetegnes ved en lav grad af institutionalisering. Samspillet vil i stedet have en netværksbaseret karakter, hvor vidensudveksling foregår i uformelle situationer og i forskellige kontekster.
- Den anden dimension handler om, hvor koncentrerede forskningsmiljøerne er på et givent politikområde. Det ene yderpunkt på dimensionen kendetegnes ved en høj **koncentration af vidensmiljøer**, der indebærer, at forskningsekspertise og vidensproduktionen er samlet på få afgrænsede forskningsinstitutioner eller enheder, der kan koordinere vidensproduktionen indbyrdes såvel som med ressortministeriet. Det andet yderpunkt på dimensionen kendetegnes ved en lav koncentration af vidensmiljøer, der indebærer, at forskningsekspertise og vidensproduktion er spredt mellem multiple vidensproducerende miljøer, der generelt har dårligere betingelser for at sikre en koordineret vidensproduktion.

De to dimensioner hænger tæt sammen, og det er således tendensen, at en høj koncentration af vidensmiljøer ifølge informanterne skaber bedre betingelser for at institutionalisere samspillet mellem ministerierne og forskningsmiljøer. Dette skyldes, at opbygningen af stærke samarbejdsrelationer bliver nemmere, når ministerierne kan nøjes med at fokusere på og pleje netværksrelationer til få aktører. Dette medfører igen en høj relationel intensitet, idet ministerier og forskningsmiljøer typisk vil indgå i samarbejdsrelationer oftere end i situationer, hvor ministerierne skal forholde sig til en bredere aktørkreds. Sidstnævnte kan over tid udmønte sig i en løbende institutionalisering af samarbejdet. Omvendt indikerer interviewene, at en lav koncentration af vidensmiljøer medfører en højere grad af netværksbaseret samarbejde mellem ministerier og forskningsmiljøer, fordi ministerierne har svære ved at opbygge tætte relationer og institutionalisere samarbejde, når relevant forskningsbaseret viden skal indhentes fra mange forskellige aktører og kanaler.

Figuren nedenfor illustrerer kendetegn ved og relative forskelle i ministeriernes samspil med forskningsmiljøer med udgangspunkt i de to ovenstående dimensioner. Der er tale om generelle tendenser, der går på tværs af kontorer i departement og styrelser, men i praksis kan billedet nedenfor variere betydeligt fra politikområde til politikområde såvel som over tid. Yderpunkterne

i de to dimensioner er derfor også udtryk for analytisk konstruerede idealtyper, og i praksis vil der således ofte være tale om forskellige mellemformer og varianter, der er mere nuancerede, end de to dimensioner lægger op til. Der henvises i den forbindelse til bilag 2 for en nærmere beskrivelse af ministeriernes forskellige samarbejdsaftaler med forskningsmiljøer.

Figur 5: Kendetegn ved ministeriernes samspil med forskningsmiljøer



Som det fremgår af figuren, kendetegnes **Transportministeriet, Miljøministeriet og Sundhedsministeriets** samspil med forskningsmiljøer ved en høj grad af institutionalisering såvel som en høj koncentration af vidensmiljøer. Dette udmønter sig i en praksis, hvor ministeriernes samspil med forskningsmiljøerne ofte foregår via forskningssamarbejde og partnerskaber, rammeaftaler og myndighedskontrakter samt via forskningsbaseret rådgivning og myndighedsbetjening med få dominerende forskningsmiljøer. På Transportministeriets område drejer det sig hovedsageligt om DTU Transport, mens det på Miljøministeriets område drejer sig om AU (med fokus på miljø), DTU (med fokus på geodæsi, affald og kemikalier) og KU (med fokus på skov og landsskab). På Sundhedsministeriets område drejer det sig primært om Statens Institut for Folkesundhed (SDU) og Statens Serum Institut.

Informanterne fra de tre ministerier peger derudover på, at deres tætte samspil med forskningsmiljøerne er drevet af en **parallel udvikling i netværksrelationer og institutionalisering**, hvor øget samarbejde har ført til stærkere netværksrelationer og herigennem til løbende etablering af faste procedurer for samarbejde og vice versa. Samspillet er således forankret i en positiv spiral, hvor opbygningen af tillidsfulde netværksrelationer går hånd i hånd med øget institutionalisering af samarbejdet, bl.a. grundet en høj relationel intensitet. På Sundhedsministeriets område kan denne udvikling også henføres til, at Statens Serum Institut er en statsvirksomhed under Sundhedsministeriet, mens Statens Institut for Folkesundhed tidligere har fungeret som sektorforskningsinstitut. Dette medfører ifølge informanterne, at en tæt inddragelse af disse forskningsmiljøer i politikudvikling er "naturlige" og forankret i en lang tradition. En central pointe er i forlængelse heraf, at samspillet mellem forskningsmiljøerne og ministerierne **ikke er personbårne**, og ministerierne er således ikke afhængige af at kende "de rigtige mennesker og have de rigtige kontakter" for at sikre tæt og løbende udveksling af forskningsbaseret viden.

På **Undervisningsministeriets område** kendetegnes samspillet med forskningsmiljøet ved en lav grad af institutionalisering såvel som en lav koncentration af vidensmiljøer, hvilket udmønter sig i en udbredt brug af konferencer og netværk, løse forskningssamarbejder og partnerskaber samt køb af konsulentytelser på ad hoc-basis ved mange forskellige aktører fra forsknings- og

konsulentmiljøet. Danmarks Evalueringsinstitut er i den forbindelse en undtagelse, idet ministeriets samarbejde med EVA er institutionaliseret. Dette kan også hænge sammen med, at Danmarks Evalueringsinstituts tidligere status som selvstændig statsligt institut under Undervisningsministeriet. Imidlertid indikerer undersøgelsen, at der på Undervisningsministeriets område er en **bevægelse mod øget institutionalisering** af samarbejdet mellem ministeriet og forskningsmiljøerne om udveksling af forskningsbaseret viden. Dette kommer bl.a. til udtryk ved ministeriets lancering af rammeaftaler såvel som etableringen af Partnerskabet for Folkeskolen, der netop kan ses som en reaktion på meget spredte og ukoordinerede vidensmiljøer. Undervisningsministeriet forsøger således at samle miljøet for at skabe bedre betingelser for at signalere ministeriets vidensbehov til alle aktører og for at øge koordineringen af vidensproduktionen blandt forskningsmiljøerne, jf. også nedenfor.

Boks 5: Partnerskabet for Folkeskolen

Undervisningsministeriets etablering af Partnerskabet for Folkeskolen skal ses som et forsøg på at samle relevante interessenter på folkeskoleområdet og dermed skabe grundlaget for en tættere dialog mellem interessenterne såvel som mellem ministerierne og interessenter. Interessenterne omfatter her både Skolelederforeningen, Danmarks Lærerforening, uddannelsesforskere, kommunale aktører mv. I forhold til vidensproducenterne er det hensigten at facilitere øget koordinering af vidensproduktionen samt at sende stærke signaler til forskningsmiljøerne om vidensbehov fra et politisk og praktisk synspunkt. Det giver endvidere ministeriet og producenterne mulighed for i fællesskab at identificere residualerne, dvs. hvor der er "videnshuller", som skaber muligheder for en strategisk langsigtet prioritering af udmøntningen af fx F&U-midler.

På **Uddannelses- og Forskningsministeriets og Udenrigsministeriets** område er samspillet ligeledes kendetegnet ved en lav grad af institutionalisering og en lav koncentration af forskningsmiljøerne, hvilket bl.a. udmønter sig i, at ekstern rådgivning ofte indhentes via konferencer og netværk, køb af forsknings- og konsulentydelse og konsultationsprocesser i råd og udvalg. På Udenrigsministeriets område er brugen af projektansættelse af profiler med forskningsmæssig baggrund og udveksling af medarbejdere dog også fremherskende videnskanaler.

På Uddannelses- og Forskningsministeriets område er der tætte netværksbaserede relationer mellem Styrelsen for Forskning og Innovation til forskningsenheder under CBS og AU med specifikke kompetencer indenfor bibliometri samt forsknings- og effektanalyser, mens samspillet mellem Styrelsen for Videregående Uddannelser og forskningsmiljøerne er mere spredt. Samtidig inddrages forskningsbaseret viden ofte via konsultationsprocesser i ministeriets 26 råd og udvalg (maj 2013), ligesom at ministeriet også har relationer til individuelle forskere fra forskellige universitetsmiljøer og konsulenter i tænketanke, såsom KRAKA, DEA mv. På Udenrigsministeriets område er der etableret samarbejde med DIIS, KU, CBS, Institut for Menneskerettigheder, Center for Militære Studier på SDU, Center for Kultur og Udvikling, Brookings i USA, Chatham House i London, Verdensbanken m.fl. Informanterne understreger derudover også, at de har meget tætte relationer til udvalgte professorer på universiteterne herhjemme såvel som i udlandet. Både på Uddannelses- og Forskningsministeriets område og i Udenrigsministeriet foregår vidensudvekslingen med forskningsmiljøerne således ofte fragmenteret i uformelle og formelle netværk, ligesom at en stor del af vidensudvekslingen er afhængige af personlige kontakter med aktører i forskningsmiljøerne. Udenrigsministeriet har dog etableret en fast aftale med DIIS omkring forskningsbaseret rådgivning, så i forhold til DIIS er Udenrigsministeriets samarbejde med forskningsmiljøerne formaliseret relativt til ministeriets øvrige samarbejdspartnere.

I forlængelse af ovenstående er det imidlertid også en vigtig pointe, at ministerierne ofte **signalerer deres overordnede og langsigtede vidensbehov** til forskningsmiljøer via netværksbaserede samspilsformer, mens konkrete vidensbehov ofte formidles via formaliserede kanaler, fx igennem køb af forsknings- og konsulentydelse. Dette hænger i høj grad sammen med **armslængdeprincippet**, der ifølge informanterne begrænser mulighederne for eksplicit at formidle

ministeriernes vidensbehov til forskningsmiljøerne. Mulighederne for på en legitim måde at signalere ønsker til vidensproduktionen er således bedre i uformelle og netværksbaserede rammer. Dette gælder ikke mindst, hvis ministerierne har faste relationer til forskningsmiljøerne, fx via advisory boards eller igennem partnerskaber, fordi det giver muligheder for ofte og derfor relativt intensivt at signalere og koordinere vidensbehovet. Informanterne peger i den forbindelse på, at også indirekte signalering af ministeriernes fremadrettede behov for viden kan have gennemslagskraft i forskningsmiljøerne, fordi ministerierne oplever, at forskningsmiljøerne generelt er interesserede i at producere viden, der også vil blive anvendt i en politisk sammenhæng.

I forlængelse af ovenstående viser den internationale undersøgelse, at ministerierne "tvinges" til at indgå i tættere netværksbaseret relationer med relevante vidensproducenter som reaktion på løbende nedskæringer i ministeriernes F&U-midler. Uformelle netværk med forskningsmiljøerne bliver således en strategi for at få adgang til viden, der ellers ikke er tilgængelig på grund af, at øremærkede ressourcer til F&U-aktiviteter er blevet mindre, og ministerierne derfor ikke kan få dækket deres vidensbehov via køb af konsulent- og forskningsydelser. Dette synes imidlertid ikke at være den primære drivkraft bag netværksdannelsen mellem ministerier og forskningsmiljøer i en dansk kontekst.

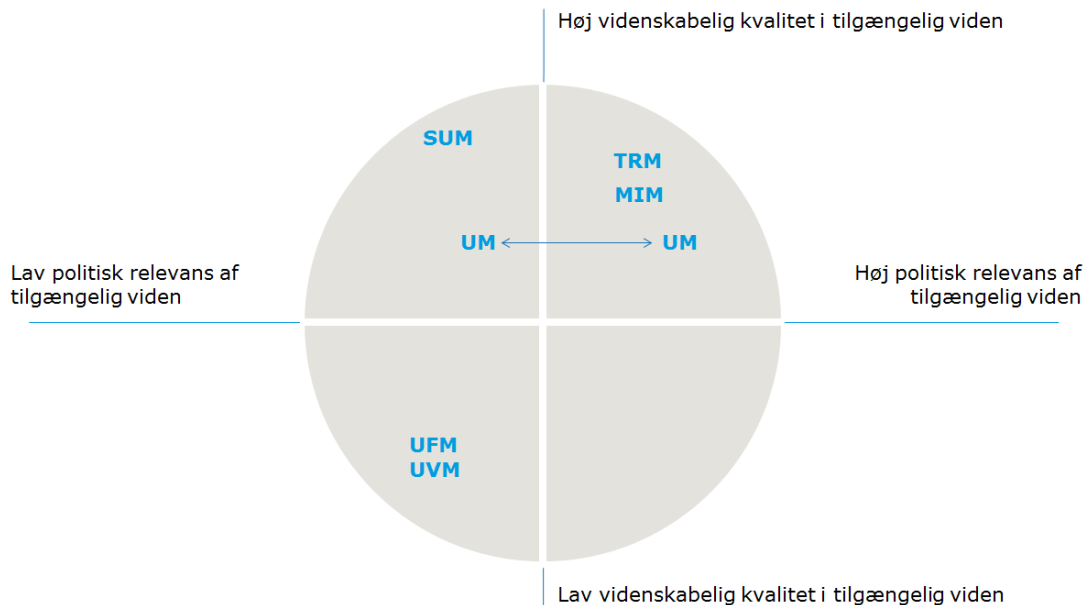
Flere informanter i den danske undersøgelse giver derudover udtryk for, at løbende signalering af vidensbehov til forskningsmiljøerne er en integreret del af ministeriernes selvopfattelse som vigtige drivere for produktionen af relevant viden og herigennem opbygningen af vidensbasen indenfor ministeriernes politikområder. Ministerierne oplever således, at de har et **indirekte ansvar for udviklingen af den eksisterende vidensbase af anvendelig viden**, der især udmøntes ved at sende "de rigtige signaler" til forskningsmiljøerne indenfor rammerne af armslængdeprincippet.

4.3 Kvalitet og karakter af tilgængelig viden

Generelt viser undersøgelsen, at ministerierne prioriterer at have overblik over vidensproduktionen i de danske forskningsmiljøer såvel som den internationale vidensproduktion i fx OECD, EU og relevante tænketanke (fx Chatham House, Brookings, NICE m.fl.), og det er således en central del af embedsværkets opgaveportefølje at være opdateret på den nyeste nationale og internationale viden indenfor deres felt. I den henseende er det også relevant at afdække ministeriernes opfattelse af **kvaliteten, relevansen og tilgængeligheden** af det eksisterende vidensgrundlag på de forskellige politikområder. Fokus i indeværende afsnit er hovedsageligt på informanternes opfattelser af vidensproduktionen i danske forskningsmiljøer, om end der trækkes tråde til ministeriernes brug af internationalt forskningsbaseret viden, hvor det er relevant.

- 4.3.1 Sammenhængen mellem ministeriernes kvalitets- og relevansvurderinger af tilgængelig viden
- Indledningsvist er det en central pointe, at interviewpersonerne vurderer kvaliteten af forskningsbaseret viden med udgangspunkt i to parametre, der begge har lige stor betydning for ministeriernes praksis i forhold til vurderingen af vidensgrundlaget. Kvaliteten af det eksisterende vidensgrundlag vurderes således med udgangspunkt i dels videnskabelige standarder for produktionen af valid og troværdig viden, dels i anvendeligheden af forskningsbaseret viden i en politisk sammenhæng. Det indebærer også, at informanterne generelt ikke opererer med et tydeligt skel mellem kriterier for kvalitet og politisk relevans i vurderingen af den tilgængelige forskningsbaserede viden. Der er dog variationer på tværs af politikområderne, jf. figuren nedenfor.

Figur 6: Sammenhængen mellem ministeriernes kvalitets- og relevansvurderinger af vidensgrundlag



Som det fremgår af figuren ovenfor, giver interviewpersonerne i **Transportministeriet og Miljøministeriet** udtryk for, at dansk forskningsbaseret viden er kendetegnet ved en høj kvalitet såvel som en høj grad af relevans. I begge ministerierne er det i vid udstrækning lykkedes at etablere en balance mellem gensidig dialog med forskningsmiljøerne om ministeriernes kort- og langsigtede vidensbehov på den ene side og armslængdeprincippet på den anden, der indebærer, at vidensproduktionen i de nationale forskningsmiljøer opleves kvalificeret og direkte anvendelige i politikudviklingen. Ministerierne giver således også udtryk for, at de ofte oplever, at deres samarbejdspartnere i forskningsmiljøerne udviser forståelse for, at deres vidensinput skal føde direkte ind i en konkret proces med udvikling af ny regulering og politik. I forlængelse heraf er et relevant forhold også, at den danske vidensproduktion med direkte relevans til politikudviklingen er koncentreret på relativt få forskningsmiljøer, hvilket skaber gode betingelser for at skabe dialog om ministeriets vidensbehov.

På **Undervisningsministeriets og Uddannelses- og Forskningsministeriets** områder (primært på området for de videregående uddannelser) oplever begge ministerier omvendt, at kvaliteten såvel som anvendeligheden af den tilgængelige forskningsbaserede viden er begrænset. På Undervisningsministeriets område peger informanterne på, at kvaliteten af uddannelsesforskning i Danmark generelt er for lav, bl.a. fordi vidensproduktionen foregår i spredte og ukoordinerede forsknings- og vidensmiljøer og har en tendens til at være diagnosticerende og kvalitativ fremfor at pege på konkrete effektfulde løsninger på politiske udfordringer. Ministeriet oplever således en stor mangel på robust danskudviklet viden, der kan inddrages i politikudviklingen. På folkeskoleområdet er der mulighed for at inddrage international uddannelsesforskning, idet de internationale forskningsmiljøer har en længere tradition for at producere forskning, der kan påvise kausale sammenhænge, mens kvalificeret og relevant viden ikke er tilgængelig på området for ungdomsuddannelserne. I førstnævnte tilfælde udgør overførbare internationale forskningsresultater til en dansk kontekst dog en udfordring (jf. også afsnit 4.4).

I Uddannelses- og Forskningsministeriet pointerer interviewpersonerne også, at der ikke findes stærke forskningsmiljøer i Danmark, når det handler om uddannelsesforskning med fokus på videregående uddannelser. Også her peger informanterne på, at vidensproduktionen foregår i meget spredte miljøer, hvor der ikke forskes i problemstillinger med tilstrækkelig relevans for politikudviklingen. I forlængelse heraf oplever informanterne til tider, at der i forskningsmiljøerne kun er beskeden interesse for ministeriernes vidensbehov, og det kan derfor være udfordrende at

sikre mulighederne for løbende at signalere ministeriets vidensbehovet til relevante aktører i forskningsmiljøerne. Dette skaber et udækket vidensbehov i ministerierne, der åbner en bane for eksempelvis konsulenthuse, der i stedet varetager mange forsknings- og udviklingsopgaver for ministeriet.

På **Sundhedsministeriets** område vurderer interviewpersonerne også, at kvaliteten af den tilgængelige forskningsbaserede viden er høj, men det opleves imidlertid som en udfordring, at vidensproduktionen ikke nødvendigvis er direkte relevant for eller målrettet politikudvikling. Dette indebærer, at forskningsbaseret viden skal bearbejdes og remedieres betydeligt for at gøre den tilgængelige viden anvendelig i en politisk kontekst. Denne proces varetages ofte af Sundhedsstyrelsen, der leverer og producerer det faglige grundlag for departementets politikudvikling. I den forbindelse problematiseres det også blandt interviewpersonerne, at ministeriet og særligt departementet ikke har tilstrækkelige midler til selv at igangsætte og drive forsknings- og udviklingsprojekter, der kan føde ind i de politiske processer. Sidstnævnte er desuden også en gennemgående pointe i interviewene med medarbejdere fra Uddannelses- og Forskningsministeriet.

På **Udenrigsministeriets** område vurderer informanterne også generelt, at den tilgængelige danskproducerede viden er af høj eller moderat høj kvalitet afhængig af det specifikke politikområde, men forskningsmiljøernes begrænsede kapacitet medfører, at forskningsinstitutionerne ikke kan spille ind med vidensinput på alle de politikområder, hvor ministeriet efterspørger robust viden og analyser. Den politiske relevans af det eksisterende vidensgrundlag begrænser sig således til udvalgte overordnede områder, fx i forhold til bistands- og udviklingspolitikken, hvor DIIS har særligt mange forskningsaktiviteter. Som følge heraf orienterer Udenrigsministeriet sig ofte mod internationale forskningsmiljøer og tænketanke, når de skal dække deres vidensbehov. På nogle områder vurderes det dog også, at den internationale vidensproduktion er af højere kvalitet såvel som mere direkte relevant for politikudviklingen. Den begrænsede kapacitet i de danske forskningsmiljøer medfører desuden også, at ekspertviden om specifikke sager ofte findes internt i ministeriet fremfor i de nationale forskningsmiljøer.

4.3.2 Kendetegn ved forskningsbaseret viden med højt anvendelsespotentiale i politikudvikling

I forlængelse af ovenstående indikerer undersøgelsen også, at ministerierne har en fælles opfattelse af, hvad der konstituerer forskningsbaseret viden med relevans for politikudviklingen. Ifølge informanterne har forskningsbaseret viden **anvendelsespotentiale** i forhold til politikudviklingen, når det forskningsbaserede vidensgrundlag kendetegnes ved følgende forhold:

- Interviewpersonerne oplever generelt, at forskningsbaseret viden har størst anvendelighed, når **det forskningsbaserede vidensgrundlag er entydigt**, og når der er enighed i forskningsmiljøerne om virkningsfulde tiltag og løsninger på konkrete politiske problemstillinger. Omvendt oplever informanterne, at forskningsbaseret viden er mindre anvendelig i situationer, hvor forskningen ikke indeholder oplagte svar på givne problemstillinger, idet ministerierne i så fald må basere politiske beslutningsgrundlag og rådgivning på en kombination af forskellige forskningskilder og andre faktorer, såsom erfaringer og best practice.
- Informanterne understreger ligeledes, at **formidlet forskning** opleves som særlig anvendelig i politikudviklingen. Det hænger sammen med, at ministerierne ofte er underlagt stramme deadlines og korte frister i politikudviklingsprocesserne og derfor sjældent har kapacitet til at danne sig systematiske overblik over den tilgængelige forskningsviden (jf. også afsnit 3.1). Af denne grund oplever ministerierne også, at forskningsoversigter, kortere forskningsbriefs, systematiske litteraturstudier og lignende er særligt anvendelige i forhold til at evidensbasere udviklingen af politik, fordi denne type af formidlet forskning leverer et hurtigt, lettilgængeligt og dækkende overblik over det forskningsbaserede vidensgrundlag, der har relevans i forhold til den givne sag.

- Endelig giver informanterne udtryk for, at **anvendt forskning** og herunder særligt empirisk forskning, der relateres direkte til en politisk kontekst, har et stort anvendelsespotentiale i politikudviklingen. OECD-rapporter er et eksempel på anvendt forskning, som ifølge informanterne har et højt anvendelsespotentiale i politikudviklingen, bl.a. fordi rapporterne ofte indeholder beskrivelser af de politiske implikationer, som rapportens analyser kan afstedkomme. Et andet eksempel er internationale målinger på grundskoleområdet (fx PISA- og TALIS-undersøgelserne), der ifølge Undervisningsministeriets informanter har haft stor betydning for den politiske udvikling på folkeskoleområdet, i kraft af at analyserne har bidraget til at identificere konkrete politiske udfordringer i det danske grundskolesystem sammenlignet med øvrige lande. Dette tilvejebringer et dataunderstøttet udgangspunkt for ministeriets politiske prioriteringer.

Undersøgelsens informanter giver derudover udtryk for, at det kan være svært at danne sig et overblik over det eksisterende vidensgrundlag på et givent politikområde. I den henseende oplever flere af interviewpersonerne snarere et **informationsoverload**, der stiller store krav til embedsværket om at kunne sortere i den tilgængelige viden. Af denne grund bliver tilgængelighed også mere et spørgsmål om **timing**, dvs. om den rette viden er til stede og kan findes relativt nemt på det rigtige tidspunkt i politikudviklingsprocesserne (jf. også afsnit 5.3).

4.3.3 Procedurer for kvalitetssikring af forskningsbaseret viden

Et centralt fund i undersøgelsen er endvidere, at ministerierne generelt ikke har udarbejdet **formelle procedurer for kvalitetssikringen** af den forskningsbaserede viden, der inddrages i politikudviklingen. I vid udstrækning er det således op til den enkelte medarbejder eller de politikformulerende kontorer at vurdere og kritisk tage stilling til, om det eksisterende vidensgrundlag er tilstrækkeligt kvalificeret til at udarbejde veldokumenterede beslutningsgrundlag og politisk rådgivning. Dette billede gør sig desuden også gældende i den internationale undersøgelse, der ligeledes peger på, at kvalitetsvurdering af den evidensbaserede viden, som inddrages i politikudviklingen, ofte foregår uden formelle retningslinjer og på ad hoc-basis.

Flere af informanterne i den danske undersøgelse peger imidlertid på, at løbende kvalitetssikring af det forskningsbaserede vidensgrundlag delvist **"overflødiggøres" af brugen af faste videnskanaler** og etableringen af tætte relationer til ministeriernes vigtigste samarbejdspartnere i forskningsmiljøer, tænketanke, konsulenthuse, mv., der skaber en tillidsfuld vidensudveksling. Dette bunder bl.a. i, at ministerierne laver en samlet vurdering af videns- og analysekapaciteten hos de centrale samarbejdspartnere, der kan sammenlignes med fx institutionsakkrediteringer, som kendes fra området for videregående uddannelser. Når en samarbejdspartner først har en blåstempling som en kilde til valid og kvalificeret viden, opleves behovet for løbende kvalitetssikring således mindre pressende. Ifølge informanterne er det desuden også med til at mindske ressourcebarrierer i forhold til at anvende forskningsbaseret viden, at ministerierne ikke skal gennemføre tunge kvalitetssikringsprocedurer, hver gang de inddrager forskningsviden i politikudviklingen. Det vurderes således at være tilstrækkelig, at ministerierne med jævne mellemrum tager kvalitetsvurderingerne af deres centrale samarbejdspartnere op til revision.

I enkelte tilfælde kvalitetsvurderes politikudviklingens vidensgrundlag dog implicit via konsultationsprocesser i kommissioner samt råd og udvalg, hvilket beskrives yderligere i afsnit 5.2.

4.4 Brug af national og international forskning

Undersøgelsen viser, at ministerierne trækker på en bred palet af national og international forskningsbaseret viden såvel som øvrige informationskilder i politikudviklingen. Samtidig indikerer undersøgelsen, at en række centrale forhold har indflydelse på ministeriernes anvendelse af dansk hhv. international forskningsbaseret viden. Det drejer sig om særligt tre faktorer:

- **Kvaliteten og relevans af national forskning:** Undersøgelsen viser, at ministerierne har en tendens til først og fremmest at orientere sig mod national forskning, fordi den nationale

forskning i de fleste tilfælde vurderes som mere direkte anvendelig i en dansk politisk kontekst end international forskning. Imidlertid viser undersøgelsen også, at ministerierne i højere grad orienterer sig mod international forskningsbaseret viden, når og hvis de nationale forskningsmiljøer ikke leverer forskningsbaseret viden af tilstrækkelig høj kvalitet eller relevans indenfor et givent politikområde eller i forhold til en konkret politisk problemstilling. Sat på spidsen er tommelfingerreglen, at jo lavere kvaliteten og relevansen af dansk forskning er, jo mere bruger ministerierne international forskningsbaseret viden i politikudviklingen.

Billedet er dog mere nuanceret end som så. For det første er nogle politikområder **mere orienteret mod internationale forhold** end andre. Dette gælder eksempelvis for størstedelen af Udenrigsministeriets politikområder, ligesom at også dele af politikudviklingen i Miljøministeriet, Sundhedsministeriet og Transportministeriet har et tydeligt globalt udsyn, bl.a. fordi en stor del af politikudviklingen foregår i EU-regi. I disse tilfælde er det selvsagt oplagt og nødvendigt, at politikudviklingen også baseres på forskningsbaseret viden, der er genereret i udlandet og fx belyser globale udviklingstrends. Inddragelsen af international forskningsbaseret viden er i nogle situationer således en forudsætning for at levere veldokumenterede politiske beslutningsgrundlag og kvalificeret rådgivning til den givne minister.

For det andet viser undersøgelsen, at ministerierne fremfor at orientere sig mod international forskning i nogen tilfælde vælger at igangsætte **egne forsknings- og udviklingsprojekter** (hvis ministeriets ressourcer til F&U-aktiviteter tillader det vel at mærke) som reaktion på, at dansk forskning i et givent tilfælde ikke leverer et tilstrækkelig kvalificeret og brugbart vidensinput til ministeriernes politikudvikling. Det begrundes i et ønske om, at forskningsbaseret viden dels skal være anvendelig i en politisk kontekst og føde direkte ind i den konkrete politikudvikling, dels skal kunne overføres til danske kulturelle, organisatoriske og strukturelle forhold. Begge dele kan ifølge informanterne bedst sikres via tilkøb af forsknings- eller konsulentydelse eksternt, hvor ministerierne har direkte indflydelse på kravspecifikationer og dermed muligheder for at definere forskningens genstandsfelt. Informanterne giver således udtryk for, at international forskningsbaseret viden ikke altid kan nyttiggøres i en dansk kontekst, og der er således grænser for ministeriernes substitution mellem national og international forskning, hvis den forskningsbaserede viden skal kunne anvendes i politikudviklingen i Danmark.

- **Kapaciteten i de nationale forskningsmiljøer:** Samtidig peger flere af informanterne på, at tilgængeligheden og dermed ministeriernes muligheder for overhovedet at anvende national forskning i politikudviklingen i høj grad afhænger af kapaciteten i de nationale forskningsmiljøer. Interviewpersonerne oplever således, at danske forskningsmiljøer i nogle tilfælde har begrænset kapacitet til vidensproduktion relativt til de udenlandske forskningsinstitutioner, som ministerierne også indhenter viden fra. Sandsynligheden for at få afdækket sit vidensbehov øges dermed, når ministerierne også orienterer sig mod og inddrager international forskningsbaseret viden. Dette gør sig i særlig høj grad gældende, hvis der er tale om konkrete politiske problemstillinger, der ikke nyder stor forskningsmæssig bevågenhed i Danmark, eller når nye emner indfinder sig på den politiske dagsordenen, som de nationale forskningsmiljøer endnu ikke har belyst. Sidstnævnte relaterer sig således også til det forhold, at der ofte eksisterer et timelag i forskningsmiljøernes muligheder for at generere ny viden, der ikke nødvendigvis harmonerer med ministeriernes "her og nu"-behov for vidensinput til brug for politikudviklingen (jf. også afsnit 5.3). I boksen nedenfor beskrives et konkret eksempel fra Udenrigsministeriets politikudvikling, der illustrerer, hvordan ministeriernes vidensbehov i nogle tilfælde bedst kan afdækkes via internationalt forskningsbaseret viden som følge af kapacitetsbegrænsninger i de nationale forskningsmiljøer.

Boks 6: Eksempler på brug af international forskningsviden pga. nationale kapacitetsbegrænsninger

Et af de emner, der senest har fået en dominerende plads på den udenrigspolitiske dagsorden, er **cybersikkerhed** og forebyggelsen af cyberwarfare. Af denne grund har Udenrigsministeriet også prioriteret at bruge kræfter på opbygningen af en vidensbase i ministeriet til brug for politikudviklingen nu og fremadrettet ved dels at afsøge eksisterende forskning, dels ved at deltage i relevante konferencer i ind- og udland. Interviewpersonerne fortæller i den forbindelse, at tilgængeligheden af relevant danskproduceret viden om cybersikkerhed er begrænset. Dette skyldes hovedsageligt, at forskningsmiljøerne ikke har kapacitet til at forske i og dække alle relevante udenrigspolitiske områder, særligt ikke meget specialiserede eller nye politikområder, men også at den politiske efterspørgsel har udviklet sig så hurtigt, at forskningsmiljøernes vidensproduktion ikke har kunnet følge med til at møde efterspørgslen. Udenrigsministeriet har således været nødt til at dække deres vidensbehov med internationalt produceret viden.

I tillæg til ovenstående skal det bemærkes, at input fra nationale forskningsmiljøer typisk også spiller en rolle i politikudviklingen i de tilfælde, hvor forskningsmiljøerne i Danmark ikke kan levere vidensinput om konkrete politiske problemstillinger med udgangspunkt i forskningsmiljøernes egne forskningsaktiviteter. I disse tilfælde fungerer danske universiteter og forskningsmiljøer ofte som **"oversættere" af international forskning** i kraft af miljøernes kendskab til international og national forskning, der giver dem en unik position i forhold til at kunne relatere internationale forskningsmæssige resultater til en dansk kontekst, hvilket øger anvendelsespotentialet i forhold til politikudviklingen.

- **Overførbarhed og anvendelighed:** Som også tidligere nævnt tillægger interviewpersonerne det generelt stor betydning, at internationalt forskningsbaseret viden kan overføres til en dansk kontekst og danske forhold. Dette gælder i særlig høj grad på de politikområder, hvor der eksisterer en særlig dansk kultur eller særlige danske politiske, organisatoriske og strukturelle forhold, fx på folkeskoleområdet eller i forhold til sundhedsfremmende tiltag. Det gør sig i mindre grad gældende på tekniske områder, som fx godkendelsen af lægemidler, hvor kravene til vidensbehovet i mindre grad varierer på tværs af landegrænser. I den henseende bliver internationalt forskningsbaseret viden kun relevant for ministeriernes politikudvikling, når det er tydeligt, hvordan internationalt forskningsbaseret viden kan nyttiggøres i en dansk kontekst. Det kan eksempelvis ske, hvis forskningen relaterer sig direkte til de politiske strømninger, der dominerer et givent politikområde i Danmark, eller hvis der er betydelige sammenfald mellem de kulturelle, organisatoriske og strukturelle faktorer, der kendetegner det givne politikområde. Af denne grund er det også kutyme i ministerierne først og fremmest at tilegne sig viden fra sammenlignelige lande, fx Norge, Sverige og Finland, når ministerierne inddrager international forskningsviden. Overførbarheden af internationalt forskningsbaseret viden til dansk politikudvikling er således også en faktor, der betinger ministeriernes brug af international viden.

Imidlertid peger informanterne på, at der i ministerierne er en stor efterspørgsel efter **internationale komparative analyser**, der ser på tværs af forskellige nationale politiske, organisatoriske og strukturelle kontekster, bl.a. fordi disse analyser kan bruges til at perspektivere dansk praksis indenfor et givent politikområde og dermed også inspirere politikudviklingen. Som også tidligere nævnt fremhæver interviewpersonerne i den forbindelse særligt de analyser og rapporter, der udarbejdes af OECD, som en væsentlig kilde til evidensbaseret viden, der føder direkte ind i de politiske processer i ministerierne.

5. ANVENDELSE AF FORSKNINGSBASERET VIDEN

5.1 Videnstransfer: fra forskning til politik

Undersøgelsen viser, at den forskningsbaserede videns vej fra forskningsmiljøer til ministeriernes politikudvikling understøttes af en række faktorer, der på forskellig vis skaber "windows of opportunities" i forhold til absorptionen af forskningsbaseret viden i politikudviklingen (jf. boks 2 i afsnit 2.2). Overordnet set kan der dog identificeres to primære mekanismer, der driver videns-transferprocesser på tværs af ministerierne. Det drejer sig om hhv. en reaktiv og en proaktiv videnstransfer, der beskrives mere udførligt nedenfor.

- Reaktiv videnstransfer:** Informanterne peger på, at politisering af konkrete politiske problemstillinger ofte fordrer, at ministerierne hurtigt tilegner sig ny eller mere forskningsbaseret viden om et emne med henblik på udviklingen af politik. Tilegnelsen og inddragelse af forskningsbaseret viden foregår i dette tilfælde ofte på bagkanten af fremkomsten af politiske sager eller m.a.o. reaktivt. Eksempelvis kan ministerierne således opleve et behov for at etablere og inddrage et stærkere vidensgrundlag i politikudviklingen i kølvandet på fx nye forskningsmæssige resultater eller politiske sager, der udfordrer eksisterende lovgivning på et område. En ny rapport, der sår tvivl om kemikalieindholdet i legetøj, eller et udbrud af listeria-bakterier i rullepølse kan således tvinge ministerierne til at reagere politisk, og i håndteringen af disse sager er det gængs praksis at forsøge at udvide evidensgrundlaget for en given politik, bl.a. for at forhindre lignende sager fremadrettet. Samtidig dukker konkrete problemstillinger regelmæssigt op på den politiske agenda, og det kan medføre et akut vidensbehov i ministeriet, fx i forbindelse med forberedelsen af ministersager eller i rådgivningen af ministeren, hvis ministerierne ikke selv besidder viden om nye sager. Det tidligere eksempel med cybersikkerhed og cyberwarfare fra Udenrigsministeriets område illustrerer også denne pointe. I begge tilfælde vil ministerierne ofte trække på den tilgængelige interne videnskapacitet i embedsværket, herunder embedsværkets egen desk research, uformelle netværksrelationer til aktører i forskningsmiljøerne med særlig ekspertise på et givent område, udredningsbevillinger eller trækningsretten i rammeaftaler om forskningsbaseret myndighedsbetjening. Samtidig kan den reaktive videnstransfer også indebære, at eksisterende viden pludselig aktiveres og får større politisk resonans, fx hvis et ikke-tidligere politiseret emne bliver salient og har haft forskningsmæssig bevågenhed tidligere.

Boks 7: Miljøministeriets håndtering af nye forskningsresultater om genmodificering

Informanter fra Miljøministeriet fortæller, at ministeriet ofte befinder sig i situationer, hvor nye forskningsresultater eller ny lovgivning om fx genmodificerede planter i USA skaber et behov for, at ministeriet løbende orienterer sig i og er på forkant med forskningen. En ny lovgivning i USA, der eksempelvis godkender produktion og salg af genmodificerede kartofler skaber således et pres (en såkaldt push-mekanisme) på ministeriet, idet det typisk afføder spørgsmål, som: "Hvordan forholder vi os til det? Hvad gør vi? Hvad gør vores nærmeste naboer?".

Typisk vil det indlede en proces, hvor embedsværket gennemfører et litteraturstudie og indhenter erfaringer fra fx udenlandske samarbejdspartnere, der kan føde ind i ministerens behandling af sagen samt danne udgangspunkt for en indledende risikovurdering. Selvom ministeriets tilegnelse af forskningsbaseret viden om emnet i situationen sker som en reaktion på et eksternt genereret pres, der skaber en åbning for at dykke ned i emnet, orienterer ministeriet sig også i forskningen for at være parate til at håndtere en evt. fremtidig kontrol- og godkendelsesproces.

- Proaktiv videnstransfer:** Informanterne peger endvidere på, at videnstransfer fra forsknings- og vidensmiljøer til ministeriernes politikudvikling også kan foregå på forkanten af politiske sager eller m.a.o. proaktivt. Denne mekanisme aktiveres og udmøntes ofte i forbindelse med forberedelsen af større og komplekse reformprocesser eller flagskibsprojekter, der

stiller store krav til det vidensgrundlag, som politikudviklingen hviler på. Det indebærer typisk, at ministerierne både må skabe sig et overblik over den eksisterende nationale og internationale viden på et givent område og med udgangspunkt heri vurdere aktuelle vidensbehov. Dette gør sig ikke mindst gældende på politikområder, hvor der ikke er en klar dagsorden eller konsensus om de "rigtige" politiske løsninger. Her fungerer inddragelsen af forskningsbaseret viden således også som en genvej til at afdække politiske løsningsmodeller og mulige scenarier for politikudviklingen. I den forbindelse understreger undersøgelsens informanter også, at evidensbaseringen af politik fungerer som en metode, der handler om systematisk at afdække vidensgrundlag og behov – på kort såvel som lang sigt. Den proaktive videnstransfer har således også et langsigtet strategisk formål, der handler om at identificere strategiske indsatsområder fremadrettet.

Udover reformer og større flagskibsprojekter kan ministerierne også vælge proaktivt at afsøge forskningsbaseret viden om emner, der vurderes potentielt at kunne få betydning i en dansk kontekst. Dette er mest relevant i tilfælde, hvor det vurderes, at nye politiske strømninger globalt eller i nabolande også kan få betydning i en dansk kontekst, og hvor ministerierne kun har begrænset forhåndskendskab til emnet, idet ministerierne i så fald har interesse i at opbygge et bedre kendskab til et givent emne. I disse tilfælde vælger ministerierne typisk at igangsætte egne forsknings- og udviklingsaktiviteter indenfor områder med stigende strategisk interesse, at øremærke midler til følgeforskning i reformaftaler eller at aktivere ministeriernes netværk og kontakter til forskningsmiljøerne, bl.a. for at identificere relevant forskningsbaseret viden og dermed danne sig overblik over det eksisterende vidensgrundlag.

Informanterne giver udtryk for, at den reaktive og proaktive videnstransfer i dag sker parallelt og i lige stort omfang, men at der er en tendens til, at ministerierne i stigende omfang fokuserer på at skabe bedre betingelser for ministeriernes muligheder for proaktivt at sikre overførslen af viden fra forskningsmiljøer til ministeriernes politikudvikling, herunder også at identificere langsigtede vidensbehov med strategisk betydning og relevans. Undervisningsministeriets etablering af Partnerskab for Folkeskolen er et udtryk for denne tendens, idet partnerskabet også bruges som et prioriteringsforum, der skal skærpe den proaktive og langsigtede strategiske udvikling af ny viden (jf. boks 5).

I den henseende knytter skellet mellem proaktiv og reaktiv videnstransfer sig også til skellet mellem ministeriernes **langsigtede strategiske brug** hhv. **løbende ad hoc-inddragelse** af forskningsbaseret viden i politikudviklingen (jf. afsnit 3.1). Ofte vil ministeriernes løbende inddragelse af forskningsbaseret viden i sagsbehandlingen således drives af en reaktiv videnstransfer, mens en proaktiv videnstransfer ofte udmøntes som led i en strategisk langsigtet prioritering af ministeriernes F&U-midler. Imidlertid peger enkelte informanter på, at de oplever et behov for at sikre en tydelig sammenhæng mellem den kortsigtede og langsigtede brug og udvikling af viden i ministerierne, fx i forbindelse med udbud, bestilling eller køb af forsknings- og konsulent-ydelser. Denne sammenhæng skal skærpe videnskapaciteten i ministerierne og sørge for, at ministeriernes forsknings- og udviklingsaktiviteter bidrager til akkumuleringen af en samlet vidensbase for ministeriernes politikudvikling.

5.2 Den forskningsbaserede videns plads i politikudviklingens forskellige faser

Som tidligere nævnt viser undersøgelsen, at ministeriernes behov for og bestræbelser på at inddrage forskningsbaseret viden i politikudviklingen varierer fra sag til sag. Nogle politikudviklingsprocesser kendetegnes således ved et højere vidensbehov end andre. Informanterne peger i den forbindelse på, at ministerierne især prioriterer at skabe en forskningsbaseret vidensbase for politikudviklingen i tilfælde, hvor politikudviklingen eksempelvis vedrører kontroversielle politiske problemstillinger, så inddragelse af forskningsbaseret viden kan være med til at legitimere bud på politiske løsninger. Det samme er tilfældet i forbindelse med strategiske reformudspil såvel som på nye politikområder, hvor ministerierne supplerer egen videnskapacitet med eksterne input.

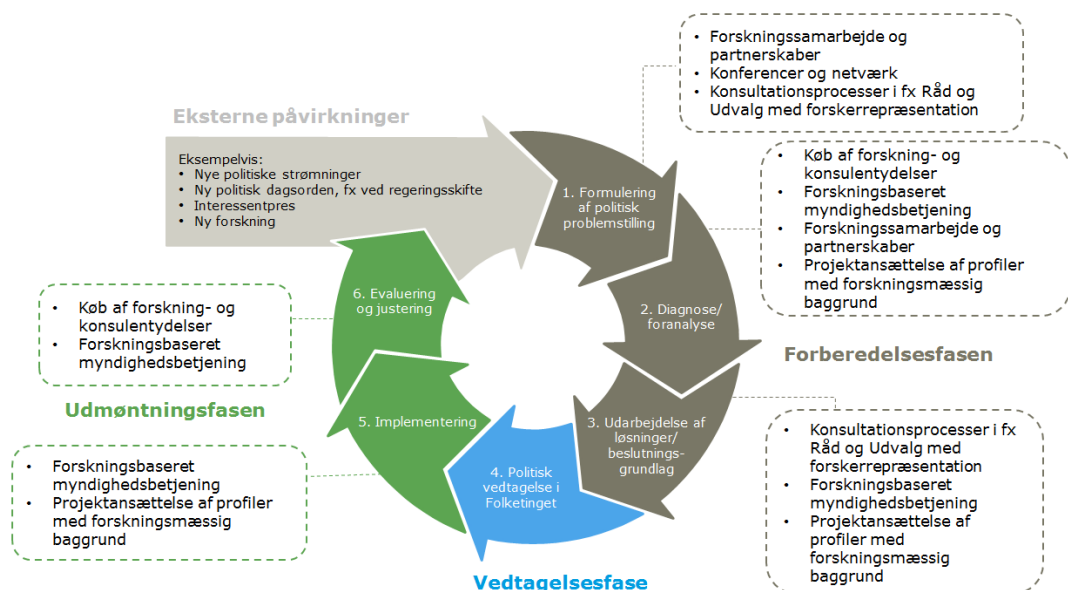
Omvendt oplever ministerierne ikke altid et direkte behov for eller en efterspørgsel efter at inddrage forskningsbaseret viden i politikudviklingen. Ifølge informanterne gør det sig eksempelvis gældende i situationer, hvor politikudviklingen alene er politisk drevet, og/eller hvor ministeren og regeringen har en etableret holdning til politikken på et givent område. Når den politiske retning er udstukket, opleves behovet for at blive "klogere" på et givent område således mindre presserende. Derudover peger enkelte informanter på, at ministeren og regeringen kan have en interesse i, at politikudviklingen på politisk følsomme områder detailstyres fra central side. I disse tilfælde vil ministerierne ofte dække vidensbehovet via ministeriernes interne kapacitet og/eller egen desk research fremfor med inddragelse af ekstern rådgivning, fordi det ifølge informanterne gør det nemmere at styre politikudviklingsprocessen.

I forlængelse af ovenstående er skellet mellem ministeriernes brug af **intern ekspertise** hhv. brugen af **ekstern rådgivning** også interessant. Her viser undersøgelsen, at ministeriernes beslutning om at igangsætte eksterne rådgivningsprocesser hænger tæt sammen med ministeriernes egne videnskapacitet. Ifølge informanterne er tommelfingerreglen, at der sker en kontakt til forsknings- og konsulentmiljøer med henblik på køb af ekstern rådgivning, når et givent spørgsmål 1) ligger uden for egen ekspertise, 2) kræver uvildig fortolkning og/eller 3) indebærer længevarende vidensproduktion, der ligger udenfor ministeriernes interne kapacitet. I den henseende afspejler ministeriernes til- eller fravalg af ekstern rådgivning også et ønske om at dirigere ressourcer til ekstern rådgivning til områder uden for egne spidskompetencer.

For en god ordens skyld skal det dog understreges, at ministeriernes **interne videnskapacitet** aktiveres i alle politikudviklingsprocesser. Dette gælder også, når vidensbehovet dækkes ved hjælp af ekstern rådgivning, fx fordi det stiller krav til ministeriernes muligheder for at efterspørge den rigtige viden i forbindelse med udformningen af udbudsmaterialer og kravspecifikationer blandt andet. Samtidig indebærer brugen af ekstern rådgivning ofte også efterbehandling i form af kvalitetssikring såvel som omsætning af den eksterne rådgivning til egentlige politiske beslutningsgrundlag.

Derudover viser undersøgelsen, at ministerierne ikke blot tager stilling til, hvorvidt det er relevant at inddrage ekstern rådgivning i politikudviklingen, men også *hvordan* ekstern rådgivning inddrages. En central pointe er således, at ekstern rådgivning tjener forskellige formål på forskellige tidspunkter i politikudviklingsprocessen. Dette illustreres i figuren nedenfor.

Figur 7: Ekstern rådgivning i forskellige faser af politikudviklingen



I politikudviklingens **første fase** bruges ekstern rådgivning ofte til at identificere og skærpe konturerne af en politisk problemstilling samt til at identificere eksisterende vidensgrundlag og videnbehov som et supplement til og kvalificering af ministeriernes opdrag. Ekstern rådgivning i form af forskningssamarbejder og partnerskaber, konsultationsprocesser i råd og udvalg med forskerrepræsentation samt deltagelse i konferencer og netværk er ifølge informanterne de mest brugte metoder til at inddrage ekstern videnskapacitet i denne del af politikudviklingsprocessen. I denne fase handler det således ofte om at aktivere og drage nytte af den videnskapacitet, som ens nærmeste samarbejdspartnere besidder. Dette sker som regel både via institutionaliserede kanaler, fx styregruppemøder i forbindelse med myndighedskontrakter eller dialogmøder, og mere uformelt i form af eksempelvis konferencedeltagelse, "kaffe-møder" og lignende. Dette resultat adskiller sig desuden fra den internationale undersøgelse, der viser, at inddragelsen af fx råd og udvalg med forskerrepræsentation fortrinsvist bruges som en genvej til at legitimere og kvalitetssikre politiske løsningsforslag og ikke som en videnskanal, som ministerierne kan aktivere, når de har brug for evidensbaserede vidensinput til at formulere politiske problemstillinger.

I politikudviklingens **anden fase** inddrages ekstern rådgivning ofte via køb af forsknings- og konsulentytelser, forskningsbaseret myndighedsbetjening, igennem forskningssamarbejde og partnerskaber og ved projektansættelser af profiler med forskningsmæssige baggrund. Formålet med inddragelse af den eksterne rådgivning er ofte at sikre en systematisk afdækning af den tilgængelige viden på et område, fx via systematiske reviews og udredninger, såvel som egentlig produktion af viden, der kan bruges direkte i udarbejdelsen af politiske beslutningsgrundlag. Et eksempel på dette findes på Transportministeriets område, hvor ministeriet som tidligere nævnt har etableret et tæt samarbejde med DTU Transport om at udvikle Landstrafikmodellen. Et andet eksempel findes på Udenrigsministeriets område, hvor en ekstern forsker via en udredningsbevilling er projektansat i ministeriet til bl.a. at undersøge, hvordan det folkeretlige princip "Responsibility to Protect" harmoniserer med normer for dansk udviklingsbistand.

I politikudviklingens **tredje fase** bruges ekstern rådgivning ofte som en integreret del af ministeriernes kvalitetssikring, hvor ministerierne har mulighed for at "trykteste" og kvalificere politiske løsninger og forslag på eksterne aktører med en særlig ekspertise indenfor det givne felt. Dette sker ofte ved konsultationsprocesser i råd og udvalg med forskerrepræsentation, forskningsbaseret myndighedsbetjening og i enkelte tilfælde også projektansættelser af profiler med forskningsmæssig baggrund. I forbindelse med Copenhagen Proces om fangehåndtering i væbnet konflikt i 2007 involverede Udenrigsministeriet eksempelvis forskere til at forberede og facilitere forhandlingsprocessen. Dette er således et eksempel på, at ekstern rådgivning også nogen gange inddrages i selve kernen af politikudviklingen og i driften. Informanterne peger derudover på, at ekstern rådgivning meget sjældent inddrages i politikudviklingens **fjerde fase**, dvs. den fase, hvor det politiske beslutningsgrundlag vedtages i folketinget.

Samtidig viser undersøgelsen også, at ekstern rådgivning spiller en stor rolle i forhold til fx styrelsernes udmøntning af de politiske beslutninger, dvs. i **femte fase** af den politiske cyklus. Forskningsbaseret viden inddrages således ofte i politikens udmøntning i forbindelse med konkrete problemstillinger i driften (fx muligheder for brugen af droner i forbindelse med inspektion af veje) eller i specificeringen af rammelovgivning (fx udarbejdelsen af national kliniske retningslinjer). I denne fase er forskningsbaseret myndighedsbetjening og projektansættelser af profiler med forskningsmæssige erfaringer de mest dominerende former for ekstern rådgivning.

Endelig peger undersøgelsens informanter også på, at ekstern rådgivning i form af forskningsbaseret myndighedsbetjening og køb af forsknings- og konsulentytelser i høj grad anvendes i den **sjette fase** af den politiske cyklus, dvs. i forbindelse med evalueringer af politiske beslutninger. I denne fase bruges ekstern rådgivning ofte til at vurdere, om politiske tiltag virker efter hensigten, og om der er grundlag for at justere politikken. Ekstern rådgivning kan dog også spille en rolle i forhold til at omsætte evalueringens resultater til bud på, hvordan en given politik med fordel kan justeres. Et eksempel på dette er evalueringen af Livsliniens natåbning, som Sundhedsstyrel-

sen har udbudt. Evalueringen skal danne udgangspunkt for en vurdering af det fremadrettede behov for Livsliniens selvmordsforebyggende rådgivning om natten med henblik på evt. justeringer af Livsliniens bevillinger.

Informanterne understreger, at **omfanget af inddragelsen af ekstern rådgivning** i politikudviklingsprocessen generelt er størst i opstarten og afslutningen af forberedelsesfasen af politikudviklingen, dvs. til og med vedtagelsen af politiske beslutninger. Samtidig viser undersøgelsen, at kommissioner såvel som ministeriernes råd og udvalg spiller en særlig væsentlig rolle i forhold til inddragelse af forskningsbaseret viden i politikudviklingen, idet ministerierne på ad hoc-basis og ved behov relativt hurtigt kan aktivere den ekspertise, der findes i rådene. I den forbindelse fremhæver informanter fra Uddannelses- og Forskningsministeriet bl.a. Kvalitetsudvalget som et godt eksempel.

5.3 Barrierer for anvendelsen af forskningsbaseret viden i politikudviklingen

Generelt viser undersøgelsen, at ministerierne har et højt ambitionsniveau i forhold til at øge inddragelsen og brugen af forskningsbaseret viden i politikudviklingen. Over en bred kam giver informanterne således udtryk for, at ministerierne løbende forsøger at styrke vidensgrundlaget i politikudviklingsprocesserne specifikt og sammenspillet mellem politikudviklingen og vidensproduktionen generelt.

Informanterne giver imidlertid også udtryk for, at det i en politisk virkelighed ikke altid er muligt at indfri ministeriernes ambitioner på området, idet en række barrierer påvirker ministeriernes muligheder for i højere grad at anvende forskningsbaseret viden. På tværs af undersøgelsens informanter er der konsensus om, at særligt fem faktorer fungerer som **barrierer** for ministeriernes anvendelse af forskningsbaseret viden:

- Interviewpersonerne peger først og fremmest på, at **begrænsede økonomiske ressourcer** kan mindske ministeriernes muligheder for at bruge forskningsbaseret viden i politikudviklingen – også i situationer, hvor informanterne oplever et behov for at kvalificere vidensgrundlaget for politikudviklingen yderligere. Flere informanter giver således udtryk for, at de ville øge evidensbaseringen af politikken, eksempelvis igennem flere tilkøb af forsknings- og konsulentytelser, ved flere projektansættelser af forskere eller igennem udredningsbevillinger, hvis ministerierne økonomisk set havde mulighed for det. Imidlertid udmøntes dette trade-off mellem ressourcer og brugen af ekstern forsknings- og udviklingsbistand i en stærkere strategisk prioritering af F&U-midlerne i flere af ministerierne, der bl.a. indebærer, at ministerierne opruster egen kapacitet til at gennemføre analyser af vidensbehov forud for igangsættelsen af projekter. Det er opfattelsen blandt informanterne, at dette skærper anvendelsespotentialer såvel som det effektive udbytte af den vidensproduktion, der finansieres af ministeriernes egne F&U-midler, fordi det gør ministerierne bedre i stand til at efterspørge den rette viden og dermed også til mere "intelligente vidensbrugere". Dette er desuden også en væsentlig pointe i den internationale undersøgelse, der peger på, at særligt finanskrisen har været en løftestang til øget inddragelse af forskningsbaseret viden i politikudviklingen, fordi begrænsede ressourcer fordrer, at ministerierne bruger deres F&U-midler mere målrettet end tidligere.
- Samtidig peger informanterne på, at **begrænsede tidsmæssige ressourcer** også indsnævrer embedsværkets muligheder for at tilegne, bearbejde og anvende forskningsbaseret viden i politikudviklingen. Med stramme deadlines og korte frister har embedsværket som også tidligere nævnt ikke altid mulighed for at sætte sig dybt ind i det forskningsbaserede vidensgrundlag på et givent område. Det bliver således et spørgsmål om prioriteringer af konkrete vidensbehov, hvor det ofte er nødvendigt for ministerierne primært at prioritere desk research på de områder, hvor ministeriernes forhåndskendskab er begrænset. Dog peger enkelte informanter på, at det kan være en faldgrube for ministerierne, at der ikke sikres et løbende flow af ny viden til de politikområder, hvor ministerierne har en høj grad af videnskapaci-

tet, bl.a. fordi det kan spænde ben for ministeriernes muligheder for at udvikle innovative løsninger på komplekse politiske problemstillinger.

- I forlængelse af ovenstående oplever interviewpersonerne også, at det kan være en udfordring at fremskaffe **den rette viden på de rigtige tidspunkter** i politikudviklingsprocessen. Hvis forskningens således ikke kan levere bud på konkrete politiske løsninger, når det politiske behov opstår, mindskes ministeriernes muligheder for at evidensbasere politikudviklingen. Her er det også en pointe i sig selv, at ministerierne i tidspressede politikudviklingsprocesser ofte kun har mulighed for at behandle og inddrage forskning, der er kortfattet og "to the point" rent politisk. Lange forskningsrapporter konstituerer således sjældent "den rette viden", idet ministerierne ikke har kapacitet til at omsætte forskningsviden til input, der er praktisk anvendelige i en politisk virkelighed. I den henseende er der også et tilgængelighedskriterium knyttet til vurderingen af, hvad der er den rette viden, dvs. hvor nemt og hurtigt embedsværket kan sætte sig ind i ny forskningsviden.
- I relation hertil oplever informanterne **timelag** i vidensproduktionen som en yderligere barriere, der mindsker ministeriernes muligheder for at inddrage forskningsviden i politikudviklingen. Flere af informanterne peger således på, at økonomisk kapacitet til at igangsætte forskningsprojektet med ministeriernes F&U-midler ikke altid er tilstrækkeligt til at indhente den nødvendige forskningsviden, fordi forskningen sjældent kan produceres indenfor en tidshorisont, der er politisk relevant. Informanterne oplever generelt, at politikudviklingen og udviklingen af ny forskningsviden foregår i to meget forskellige tempi, hvor vidensproduktionen ofte halter bagud ministeriernes behov for at agere politisk.
- Derudover peger informanterne også på, at forskningsmiljøerne **ikke altid er lydøre** overfor og opfanger ministeriernes efterspørgsel efter anvendt eller formidlet viden. Dette mindsker den politiske anvendelighed af den tilgængelige forskningsbaserede viden betydeligt, fordi ministerierne selv skal deducere de politiske implikationer af forskningen eller de konkrete løsninger, som forskningen kan afstedkomme. I disse tilfælde kræver brugen af forskningsbaseret viden i politikudviklingen således også, at ministerierne afsætter tid og ressourcer til at omsætte forskningsviden til politiske handlingsanvisninger. I den henseende peger enkelte informanter på, at det ofte er nemmere at omsætte forskningsviden, der genereres via direkte tilkøb hos forskningsinstitutioner end fx overskrifter under en rammeaftale, fordi forventningsafstemning omkring vidensbehov og -produktionen er en naturlig del af processen, både i form af kravspecifikationer i udbudsmateriale og i den løbende dialog med leverandør.

6. ENGLISH SUMMARY

Rambøll Management Consulting has conducted an interview study among officials in six Danish ministries on behalf of the Danish Council for Research and Innovation Policy in the period April to June 2015. The six ministries include the Ministry of Education, the Ministry of Higher Education and Science, the Ministry of Health, the Ministry of Foreign Affairs, the Ministry of Transportation and the Ministry of the Environment.

The study focuses on the use of research-based knowledge and evidence in policy-making and aims to study existing practices, traditions, norms, strategies and tenets of Danish ministries regarding the application of research-based knowledge in the development of new policies. The following survey questions have been the main focal points of the study:

- Which ideas of research-based knowledge, knowledge channels and knowledge producers reflect the ministries' use of research-based knowledge in policy formation?
- How extensive is the ministries' demand for research-based knowledge in relation to policy-making and what characterises the demand for research-based knowledge?
- Which organisational settings and practices shape the ministries' use of research-based knowledge in the process of policy-making?
- To what extent do the ministries use research-based knowledge in policy-making?

The interview study forms part of a larger project carried out in the Danish Council for Research and Innovation Policy which aims at enhancing the use of research-based knowledge in Danish policy-making. It follows a similar study conducted among public officials in Finland, Great Britain, Holland and DGs in the European Commission that provides an international backdrop to the Danish results.⁸

The present study shows that **evidence-based policy-making** is a strategic focus area in all of the ministries continually gaining momentum and practical significance in policy-making processes. The mainspring of the emerging evidence agenda is embedded in two main conditions in the present state of policy-making. Firstly, the ministries experience an increased need to legitimise new policies as a result of a growing political demand for substantiated solutions to political problems as well as augmented pressure from the Ministry of Finance to embed political investments in hard-core facts. Secondly, the informants stress that changed societal expectations to public administrations entail the emergence of a new role for the ministries in relation to policy-making. Today, the ministries are not only expected to develop and launch new political initiatives. They are also expected to make political initiatives work in real life. This requires a greater orientation towards hard evidence in policy-making.

An ongoing development towards the formation of a stronger **knowledge culture** embedded in research-based evidence is also present in all the ministries included in the study. However, the informants stress that this represents a long-term process with continuing room for improvement. Hence, the ministries can improve their practice of systematically assessing their short and long term need for evidence before initiating new research and development activities. Likewise, the informants underline the continued (and to an extent unmet) need to conduct empirical analyses to identify and define political challenges that require production of new knowledge in order to be solved.

⁸ Technopolis (2015): *The Place of Research-Based Evidence in Policy-Making*. June, 2015. <http://ufm.dk/publikationer/2015/the-place-of-research-based-evidence-in-policymaking>

Furthermore, the study shows that the ministries primarily use research-based knowledge in **long term policy-making**. In the short term and on a day-to-day basis time and resource restraints limit the ministries' possibility to review and apply research-based evidence in the development of new policies.

The conducted interviews also illustrate large variations in the ministries' **organisational settings** for including research-based knowledge in policy-making processes. However, a general tendency to centralisation can be observed. Thus, several ministries have established analytical units close to the top management in the ministries or in the agencies. This tendency is evidence of the ministries' strategic prioritisation of the use of research-based knowledge in policy-making and indicates an attempt to facilitate a closer connection between research and development activities and policy-making.

Additionally, the study indicates large differences in the ministries' **knowledge culture** although the ministries in general have a strong focus on building and developing knowledge capacity as well as a systematic practice for including the best information available in policy-making processes, comprising among other elements a strong orientation towards impact studies. In this connection, the study points to a tendency of parallel capacity building between stakeholders and the corresponding ministries. In several cases a high knowledge capacity among key stakeholders counterbalances a high knowledge capacity in the ministries and vice versa. Concurrently with the key stakeholders' professional development of knowledge capacity, the stakeholders are increasingly capable of challenging the ministries' policy-making which places high demands on the ministries' internal knowledge capacity as well. Thus, public officials need to be able to engage knowledgeable stakeholders in a highly qualified dialogue about the knowledge base of new policies.

Furthermore, the interview study indicates that many different forms of interaction guide the **knowledge transfer** between the ministries and relevant research environments, including i.a. collaborative research and research partnerships as well as academic consulting in councils or standing committees in the ministries. Two factors characterised by reciprocal interdependencies determine which forms of interactions are most dominant in the various ministries, i.e. **degree of institutionalisation of cooperative relations** and **degree of concentration in the research environments**.

A high degree of concentration in the research environment in a given policy area induces that the primary knowledge production on a given research topic is carried out by a few research units. This makes it easier for the ministries to establish a network-based collaboration that later on can be institutionalised by repeated interactions, e.g. through binding research agreements as the ministries can focus their efforts to build relations on a few key actors in relevant research environments. Conversely, the interactions between research environment and ministries will often be fragmented in cases where the research environment are scattered and the knowledge production less coordinated than in concentrated research environments. In both cases the ministries' informal network-based collaborations with representatives from research environments play an important role. Thus, informal settings (e.g. conferences and networking) often serve as a channel to indirectly signal the ministries' need for future evidence to stakeholders in the research environments. This also reflects a general respect for **the arm's length principle** among the informants.

The study also demonstrates large differences in the informants' **quality assessment** of available Danish research-based knowledge. However, in general the ministries do not distinguish between criteria of quality and criteria of relevance when they assess available research-based knowledge. In a political context useful research-based knowledge is characterised by high quality as well as being more or less directly transferable in a policy-making process. Furthermore, the study shows that the ministries do not have formal **procedures for quality assurance** of

research-based knowledge embedded in policy-making. However, the informants stress that quality assurance is often made redundant by the fact that the ministries often gather new knowledge from a regular and carefully selected group of knowledge providers. Thus, the knowledge transfer is often characterised by a high degree of trust between the ministries and the knowledge providers.

Additionally, the study indicates that availability is often a question of **timing**, i.e. whether the relevant knowledge is available at the right phases of the policy-making process. According to the informants relevant knowledge is characterised by being **conveyed** into an accessible format, e.g. in short research briefs or in systematic reviews that provides a quick overview of the available knowledge on a given topic. Furthermore, the informants underline that relevant knowledge often consists of applied and empirical research that can be related directly to a political context. In this regard, research briefs and reports from OECD are presented as an example of best practice.

The study also shows that the ministries' usage of national and international research-based knowledge respectively is influenced by three main factors: 1) the **quality of national research** production, i.e. a low quality of Danish research production often leads to an extensive use of international research-based knowledge; 2) the **capacity in national research environments**, i.e. a low capacity to produce research about a wide range of political relevant topics in Danish research environments often leads to an extensive use of international research-based knowledge; and 3) the **transferability** of international research-based knowledge to a Danish political context, i.e. a low transferability often diminishes the applicability and relevance of international research in Danish policy-making processes.

In regard to the ministries' usage of research-based knowledge the study shows that knowledge transfer from research environments to the political processes in the ministries is often guided by one of two mechanisms, i.e. **reactive knowledge transfer** or **proactive knowledge transfer**. Reactive knowledge transfer often entails ad hoc-usage of research-based knowledge in the policy-making processes as a result of new topics emerging more or less suddenly on the political agenda whereas proactive knowledge transfer is often initiated by the ministries themselves to meet the long term need for evidence, e.g. in connection with preparations for reform processes or flagship projects. Moreover, the interviewed officials point to the fact that a strong orientation towards strengthening the proactive knowledge transfer has developed in the ministries during the last decade. This is expected to enhance the ministries' possibility to use research-based knowledge reactively as well as proactively in policy-making processes in the future.

Furthermore, the study shows that the decision to use **outside expertise and counselling** often depends on the ministries' internal knowledge capacity in a given policy area. If a political topic falls outside the ministries' own areas of expertise, demands impartial examination or calls for extensive and long-term knowledge production, the ministries often acquire outside counselling. The need for acquisition of outside research-based counselling will often be greatest in the initial phases (e.g. to identify possible political solutions to a given problem) or in the finishing phases (e.g. for quality assurance of political propositions) of the policy-making processes.

In general, the study shows that the ministries have **high ambitions** in relation to strengthening the use of research-based knowledge in policy-making. However, the informants also stress that it is not always possible to meet the ambitions in a political reality characterised by **several barriers** to further develop the evidence-based practices in the ministries. These barriers include 1) limited **financial resources** to research and development activities, 2) strong **time restraints** regarding the possibility to acquire and remediate research-based knowledge, 3) **timing** of the available knowledge, cf. above-mentioned, 4) **time lag** in the knowledge production, i.e. the knowledge production cannot always keep up with the political demand and need for evidence,

and 5) a **lack of responsiveness** in the research environments in regards to the ministries' need for political applicable knowledge.

The practices observed in this study suggest that **ongoing and close cooperation** between research environments and the ministries can enrich knowledge production as well as policy-making in Denmark. Thus, it is a central finding in the study that institutionalised and/or network-based cooperative relations can enhance the quality, relevance and political applicability of research-based knowledge as well as qualify political initiatives and thereby contribute to create societal value. However, the study also points to a need to further a coordinated approach to collaboration and dialogue between public officials and knowledge providers and establish institutional settings that create incentives and opportunities to use research-based knowledge on a daily basis for both parties.