

TEMANUMMER

Kommissioner, udredninger og råd: Ekspertvælde, syltekrukker eller nyttige redskaber?

INDHOLD

- 2** Redaktionelt forord
- 4** Skandalesager, undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelser
Jens Peter Christensen
- 16** De Økonomiske Råd
Niels Kærgård & Peder Andersen
- 25** Velfærdskommissionen – formål, resultater og erfaringer
Torben M. Andersen
- 36** Ekspertiserummet i danske kommissioner: Afgrænset af politik og forskerkolleger
Lotte Bøgh Andersen og Caroline Howard Grøn
- 48** Økonomisk og monetær union i EU – motiver og resultater
Niels Thygesen
- 58** Hvornår og hvordan påvirker udviklingsforskningen politikken: Dilemmaer og personlige erfaringer på baggrund af enkeltnedslag
Anne Mette Kjær
- 68** Krigsudredning i et politisk minefelt: Udfordringer og impactstrategier
Rasmus Mariager & Anders Wivel
- 82** Hvem kan måle sikkerhed? Opbrud og stilstand på det sikkerhedspolitiske område
Trine Villumsen Berling
- 94** Fra en tidligere finansministers logbog fra Bermuda-trekanten mellem viden, magt og interesser
Bjarne Corydon

Redaktionelt forord

Temanummer: Kommissioner, udredninger og råd: Ekspertvælde, syltekrukker eller nyttige redskaber?

Beslutningstagere benytter ofte eksperter som rådgivere forud for store politiske reformer, når forhandlinger er gået i hårdknude, og når gældende praksis skal evalueres. Eksempelvis blev Velfærdskommissionen oprettet for at forberede befolkningen og komme med forslag til reformer inden for velfærdsområdet, Lærerkommissionen blev nedsat for at løse problemet med skolelærernes arbejdstidsnormer, og Krigsudredningen blev besluttet for at udrede beslutningerne om at sende danske soldater i krig samt for at komme med anbefalinger for fremtiden. Mange ekspertgrupper beskæftiger sig med konkrete problemer, de arbejder typisk i kortere tidsperioder, og når opgaven er løst, ophører de med at eksistere. Således fx Ledelseskommisionen, der blev nedsat i 2017 og afgav beretning i 2018. Andre grupper leverer derimod rådgivning på permanent basis. Et eksempel herpå er Det Økonomiske Råd, der i 2022 kan fejre 60-årsjubilarum og indtil videre har haft 14 formænd. Endnu ældre er Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, der fylder 90 år i 2026.

Men hvilken rolle spiller eksperter i sådanne politiske processer? Hvornår har eksperter indflydelse, hvori består indflydelsen, og hvad skal der til, for at politikerne kan bruge rådgivningen til noget? Det er nogle af de spørgsmål, dette temanummer forsøger at svare på. Emnet er aktuelt, både fordi vi må forvente, at beslutningstagere også i fremtiden vil inddrage uafhængig ekspertise i den politiske proces, men også fordi eksperter nødvendigvis må spørge sig selv om deres egen rolle i sådanne forløb.

Bidragene falder i tre kategorier, der dog rummer et vist tematisk sammenfald. Indledningsvis redegør *Jens Peter Christensen* for, hvordan undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelsesformer indgår i den politiske proces: det politiske ansvars retliggørelse og undersøgelseskommissioner som en særlig politikform. Desuden gør han status over de af Folketinget netop vedtagne regler for granskningskommissioner. Christensen vover det ene øje, idet han forudser, at de nye regler indvarsler stadig flere undersøgelser af påståede politisk-administrative skandalesager. Fremtiden vil vise, om han får ret. Det gør han nok.

Dernæst redegør en række eksperter for deres erfaringer og konklusioner fra de senere års rådgivning, udredninger og kommissioner. I deres bidrag redegør *Niels Kærgård* og *Peder Andersen* for Det Økonomiske Råds historiske funktion og for dets rolle i dag. Herunder rejser de spørgsmålet, om det var klogt at flytte sekretariatet til Horsens. *Torben M. Andersen* retter i sit bidrag

fokus mod arbejdet i Velfærdskommissionen og redegør både for arbejdsform, velfærdsstatens udfordringer, kommissionens forslag og den politiske modtagelse. *Lotte Bøgh Andersen* og *Caroline Howard Grøn* arbejdede i Lærerkommissionen og Ledelseskommisionen, og i deres bidrag stiller de skarpt på, hvordan ekspertiserummet kan afgrænses gennem fx kommissioners politiske miljø, interne organisering og forskernes karakteristika. Endelig redegør *Niels Thygesen* for sin mangeårige dobbeltrolle som universitetsøkonom og som rådgiver for EU Kommissionen samt som medlem af kommissioner og ekspertgrupper. Det er historien om forholdet mellem politiske præferencer, økonomiske perspektiver og rådgiverens evne til at præge den politiske proces.

Afslutningsvis diskuterer en række af bidragyderne, hvad der skal til, for at eksperter er relevante for politikerne. *Anne Mette Kjær* behandler i sit bidrag, om udviklingsforskningen kan påvirke implementeringen af de politiske beslutninger, og især retter hun fokus mod betydningen af Udviklingspolitisk Råd som en nøgleinstitution. *Rasmus Mariager* og *Anders Wivel* diskuterer, hvordan eksperter gennem deres arbejde søger indflydelse på den videre politiske proces gennem det, de karakteriserer som impactstrategier. Afsættet er erfaringerne fra Krigsudredningen om baggrunden for Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak. *Trine Villumsen Berling* rejser spørgsmålet om, hvad sikkerhedspolitisk viden overhovedet er, og hvem der udnævnes som eksperter i officielle undersøgelser, idet hun bemærker en vis diskrepans mellem den etablerede sikkerhedspolitiske ekspertise og moderne sikkerhedspolitiske udfordringer. Afslutningsvis argumenterer *Bjarne Corydon* for, at eksperter har endog meget store muligheder for at opnå indflydelse på de politiske beslutninger, og han nævner nationaløkonomerne som eksperter, der i særlig grad magter at gøre sig relevante. Afgørende er det imidlertid, at eksperterne forstår den politiske virkelighed, og at de evner at levere en viden, der kan bruges af politikerne. I den forbindelse udvikler Corydon et nyt begreb, nemlig at eksperterne bør bestræbe sig på at blive »kontekstkompetente«. Desværre mener Corydon ikke, at alle faggrupper er lige kontekstkompetente. Så her er der noget at tænke over.

Go' læselyst.

Rasmus Mariager og Anders Wivel
Redaktører af temanummeret

Skandalesager, undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelser

Temanummer: Kommissioner, udredninger og råd: Ekspertvælde, syltekrukker eller nyttige redskaber?

De seneste tre årtier har budt på omfattende brug af dommerledede undersøgelser for at få belyst ministres og embedsmænds rolle i politisk-administrative skandalesager. Undersøgelserne har været et led i den parlamentariske kontrol, men har samtidig været en del af en politisk proces med sigte på at få et juridisk præget grundlag for kritik af regeringen og dens ministre. Selv om nye undersøgelsesformer er kommet til – senest med indførelse af de såkaldte »granskningskommissioner« – er der ikke tegn på afgørende nyt under solen. Også fremover vil politisk-administrative skandalesager og deres undersøgelse være en særlig politikform.

Politisk-administrative skandalesager og dommerledede undersøgelser

Regeringen og dens ministre er bundet af loven. Træder de ved siden af, risikerer de at måtte stå til ansvar for deres handlinger. Både retligt og politisk. Men hvordan finder man ud af, om de har trådt ved siden af? Hvem skal undersøge det? Og hvordan skal undersøgelsen foregå?

Gennem de seneste tre årtier har det almindelige været, at der er blevet nedsat en dommerledet undersøgelseskommission, når en større politisk-administrativ skandalesag er dukket op. Det karakteristiske for den slags sager har været følgende tre omstændigheder:

Der er for det første opstået en formodning om, at noget er gået galt i et ministerium. En sådan formodning vil ofte være opstået på baggrund af mediernes behandling af en sag, men kan også have sin baggrund i udtalelser fra nogle af de faste kontrolorganer, som f.eks. Folketingets Ombudsmand eller Rigsrevisionen.

Der har for det andet dannet sig en formodning om, at ministeren nok har noget med det at gøre. Eller at ministeren i hvert fald burde have haft noget med det at gøre, men ikke har udvist fornøden omhu og initiativ.

Og for det tredje: Nu ønsker Folketinget, at sagen skal undersøges nærmere, så man kan få et grundlag for at vurdere, om ministeren skal kritiseres, have en næse af en passende længde, trues med et mistillidsvotum eller – helt ekstraordinært – skal tiltales for Rigsretten.

Det spørgsmål, der nu opstår, er: Hvad skal Folketinget gøre i den situation? Hvordan får man undersøgt sagen for at få et tilstrækkeligt grundlag for at



**JENS PETER
CHRISTENSEN**
Højesteretsdommer,
dr. jur.

vurdere, om der skal gøres et politisk – eller måske helt ekstraordinært – et retligt ansvar gældende mod ministeren?¹

Det politiske ansvars retliggørelse

Når det gælder spørgsmålet om at gøre et politisk ministeransvar gældende, er problemstillingen egentlig ganske underlig. I hvert fald ud fra en statsretlig synsvinkel. For der kræves jo ikke efter grundloven eller nogen anden lovgivning noget særligt beslutningsgrundlag for, at Folketinget kan kritisere eller afskedige en minister. Grundlovens § 15 siger blot herom, at »Ingen minister kan forblive i sit embede, efter at Folketinget har udtalt sin mistillid til ham«, og at »Udtaler Folketinget sin mistillid til statsministeren, skal denne begære ministeriets afsked, medmindre nyvalg udskrives.«

Som det pædagogisk har været anført i en dansk lærebog i statsret, er der intet til hinder for, at Folketinget kræver en ministers afgang med henvisning til, at man nærer ubehag ved ministerens hårfarve (Zahle 2001: 195; jf. også Christensen 2017: 37 og Christensen, Jensen og Jensen 2020: 82). Det eneste, der kræves, er, at et flertal i Folketinget stemmer for. Folketinget bestemmer suverænt selv, om man har »tillid« eller ikke har »tillid« til en minister. Det politiske ansvar er retligt set ubundet.

Men virkeligheden er jo anderledes end juraen. I virkelighedens verden er der behov for et beslutningsgrundlag, hvis man vil kritisere en minister eller kræve en minister afskediget. Det er der, fordi politiske beslutninger i praktisk politik helst skal kunne begrundes over for omverdenen på en i hvert fald nogenlunde fornuftig måde.

Undersøger man de sidste godt 30 års parlamentariske praksis for, hvordan Folketinget har grebet ministeransvaret an, opdager man noget vigtigt. Nemlig at Folketinget i meget vidt omfang har lagt en juridisk præget målestok til grund, når man har skullet tage stilling til ministrenes politiske ansvar. Før man alvorligt har villet kritisere en minister, har man således ønsket at vide to ting:

- (1) Har ministerens ministerium overtrådt lov og ret?
- (2) Hvis ministeriet har overtrådt lov og ret, kan det så bebrejdes ministeren? Dvs.: Har ministeren været blandet ind? Og har ministeren vidst, hvad der foregik? Eller har han eller hun i hvert fald burdet vide, hvad der foregik? Altså et krav om det, som jurister kalder forsæt eller uagtsomhed af en vis grovhed.

Folketinget har altså ikke, når man har skullet tage stilling til, om en minister skulle kritiseres mere alvorligt i en sag, villet nøjes med at vide, at noget var gået galt i ministeriet. Man har også ønsket at kende ministerens mere præcise rolle i forløbet: Kunne han eller hun »gøre for det«? Det politiske ministeransvar er på denne måde blevet »judicialiseret«, eller på måske mere jævnt

dansk: retliggjort. Det politiske ministeransvar er blevet udøvet på grundlag af en juridisk præget målestok. Man har lagt en juridisk skabelon ned over det politiske ansvar. I praksis er det dermed blevet et centralt spørgsmål, hvilken rådgivning ministeren har modtaget fra sine embedsmænd. For en minister må jo som ikke-ekspert normalt ret ubekymret kunne hælde sit hoved til den faglige rådgivning, vedkommende får.

Det er for så vidt både ædelt og fornuftigt, at Folketinget håndhæver det politiske ministeransvar på den beskrevne måde. Man kan sige, at det på en måde er udtryk for almindelig humanitet og anstændighed, at man ikke vil rette alvorlige bebrejdelser mod en person, hvis vedkommende ikke har overtrådt nogen regler eller hverken har vidst eller burdet vide, at det skete. Men den nævnte retliggørelse af det politiske ministeransvar udløser også et ganske omfattende undersøgelsesbehov, når den »sag«, der er tale om, ikke er ganske enkel og ukompliceret at få hold på.

Undersøgelseskommissionerne – en særlig politikform

Det er dette omfattende undersøgelsesbehov, der gennem de seneste godt 30 år har udløst den omfattende brug af dommerledede undersøgelseskommissioner.

Brugen af sådanne undersøgelseskommissioner tog for alvor fart fra 1982, samme år som Schlüterregeringen trådte til. I tiårsperioden frem til 1993 blev der således nedsat undersøgelseskommissioner i ikke mindre end 16 sager.² I de foregående tiår havde man kun i sjældne tilfælde gjort brug af sådanne undersøgelseskommissioner. Typisk var der dengang tale om 2-3 undersøgelseskommissioner pr. tiår. Og oftest var der dengang blot tale om rent teknisk prægede sager, som f.eks. om årsagen til en stor brand på det militære område »Holmen« i København eller om årsagen til, at to lyntog var kørt sammen på Fyn. Sagerne drejede sig således i gamle dage typisk ikke om ministeransvar.

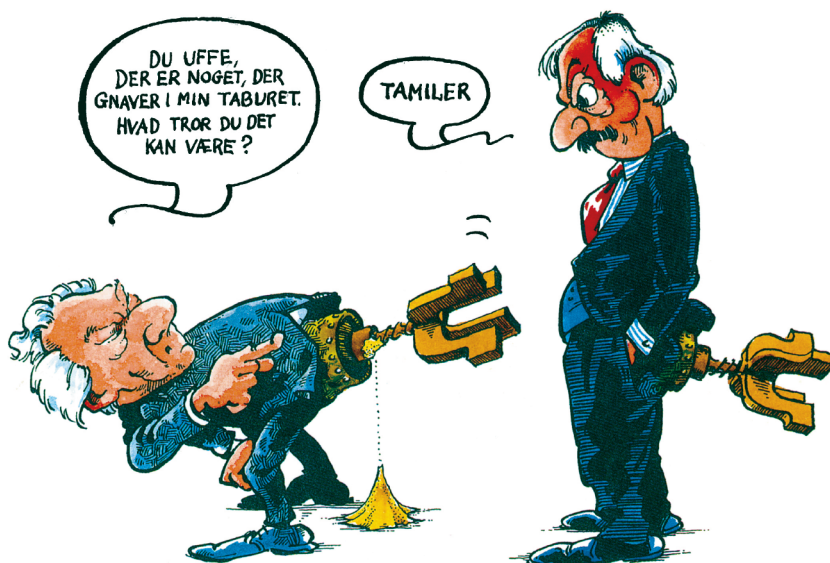
Blandt de mere spektakulære politisk-administrative skandalesager under Schlüterregeringen kan nævnes f.eks. Postskandalesagen, der handlede om meget store overskridelser af bevillingerne inden for post- og telegrafvæsenet, og hvor ikke mindre end fem ministre med ansvar for postvæsenet og to finansministre var involveret. Dagpengesagen, der handlede om manglende lovhjemmel for forskudsudbetaling af arbejdsløshedsunderstøttelse til A-kasserne. Blødersagen, der handlede om anvendelsen af ikke-screenet donorblod til fremstilling af blødermedicin.³

To af de seneste sager i tiårsperioden 1982-1993 gav anledning til, at ministre reelt blev tvunget af et flertal i Folketinget til at gå af straks efter offentliggørelsen af undersøgelsesdommerens rapport. Det drejede sig for det første om sagen om den kreative bogføring i Skatteministeriet, der i november 1992 gav anledning til, at økonomi- og skatteminister Anders Fogh Rasmussen gik af dagen efter, at rapporten var blevet offentliggjort. For det andet drejede det

sig om Tamilsagen. Samme dag, den 14. januar 1993, som højesteretsdommer Mogens Hornslet afleverede sin 3.000 sider lange rapport til statsminister Poul Schlüter, gik statsministeren og med ham hele regeringen af. Det samme gjorde Folketingets formand, H.P. Clausen.⁴ To år efter blev fhv. justitsminister Erik Ninn-Hansen idømt fire måneders fængsel i den første rigsretssag i 80 år. Erik Ninn-Hansen blev dømt for – i strid med loven – at have stillet behandlingen af sager om tamilske familiesammenføringer i bero.

Man kan spørge, hvorfor der i den nævnte tiårsperiode fra 1982 kom så mange kommissionsundersøgelser. En væsentlig del af sandheden er nok, at undersøgelserne blev en alternativ måde at føre politik på. Store dele af tiårsperioden var karakteriseret ved det, der er blevet kaldt »den omvendte parlamentarisme«. Lidt populært kan man sige, at oppositionen ofte var i regering og regeringen i opposition. På en række politikområder, navnlig sikkerhedspolitik, energi-, miljø-, kultur- og retspolitik, blev Schlüter-mindretalsregeringen stemt ned, uden at den derfor valgte at gå af. I perioden 1982-1988 tabte regeringen hver tolvte endelige afstemning i Folketinget, og alt i alt tabte regeringen gennem en tiårsperiode mere end 100 afstemninger i Folketinget (Christensen, 1993). De såkaldte »alternative flertal« nedstemte således regeringens politik uden dog at ville vedtage et mistillidsvotum til regeringen. For de dele af oppositionen, der ønskede regeringens afgang, blev undersøgelse af diverse politisk-administrative skandalesager en måde, hvorpå man kunne forsøge at vinde politiske point og eventuelt – ultimativt – få regeringen til at gå af. Brugen af undersøgelseskommissioner blev en særlig politikform.

Karikaturtegneren Roald Als har udtrykt det meget enkelt med en tegning i forbindelse med Tamil-sagen. Tegningen viser daværende statsminister Poul Schlüter og udenrigsminister Uffe Ellemann Jensen. Begge har en ministertaburet fastklæbet på bagdelen som udtryk for, at regeringen blev siddende, selv om den gang på gang kom i mindretal i Folketinget. Poul Schlüter spørger så udenrigsministeren, hvad det er, der gnaver i hans taburet. »Tamiler« svarer



udenrigsministeren. Tegningen siger sådan set det hele. Til sidst fik Tamil-sagen da også ministertaburetterne til at falde af.

Loven om undersøgelseskommissioner

Efter Tamilsagen rejste der sig en stærk kritik af de hidtidige undersøgelsesformer. Kritikken kom navnlig fra advokater og embedsmænd. Retssikkerheden for de involverede embedsmænd var, sagde man, for dårlig, og undersøgelsesrapporterne blev opfattet som en dom.

Resultatet blev loven om undersøgelseskommissioner.⁵ Loven, der trådte i kraft i 1999, gjorde undersøgelsessystemet endnu mere domstolslignende end før. I stedet for én dommer til at undersøge en sag, skulle der nu være tre personer, når kommissionen skulle vurdere ansvarsspørgsmål. I praksis har det været en landsdommer suppleret oftest med en advokat og en professor. Selve undersøgelsesprocessen blev samtidig lovreguleret i detaljer. Reglerne svarer i vidt omfang til de regler, der gælder for straffesager ved domstolene. Det vil blandt andet sige, at de ministre og embedsmænd, der risikerer kritik, alle har ret til en bisidder, dvs. en advokat, der langt på vej har de samme rettigheder og beføjelser som en forsvarsadvokat i en straffesag. De ministre og embedsmænd, der på forhånd kan tænkes at blive kritiseret, skal også – lidt ligesom det sker med et anklageskrift i en straffesag – på forhånd, inden afhøringerne går i gang, informeres om, hvad de måske kan blive kritiseret for.

Den nye lov om undersøgelseskommissioner, der blev vedtaget enstemmigt i Folketinget, var overordentlig velovervejede og et udslag af tidsånden, hvorefter retssikkerhedsgarantierne for de involverede ministre og embedsmænd skulle have meget høj prioritet. Resultatet er blevet et undersøgelsessystem, der er langsommere og meget dyrere end før.

Fælles for de undersøgelser, der indtil nu har været gennemført efter reglerne om undersøgelseskommissioner, har således været, at de har taget lang tid og har kostet mange penge.

Arbejdet i en undersøgelseskommission har som oftest taget 3-4 år, og prisen har ligget mellem 11 og 77 millioner kr.⁶ Der er gode forklaringer på begge dele. Hovedforklaringen er, at kommissionerne er blevet bedt om at undersøge et kompliceret og langvarigt hændelsesforløb, hvor man nøje har skullet finde ud af, hvem der har gjort hvad, hvornår og hvorfor. Opgaven har været at kortlægge det faktiske begivenhedsforløb og i tillæg hertil at vurdere, om der har været grundlag for at søge nogen af de involverede embedsmænd draget til ansvar. Ministeransvar har det derimod været op til Folketinget selv at vurdere på grundlag af undersøgelseskommissionens udredning af det faktiske begivenhedsforløb, herunder kommissionens redegørelse for ministerens viden om og involvering i sagsforløbet. Det har været Folketingets og regeringens ønske at få vendt hver en sten. I alt har de otte undersøgelseskommissi-

oner, der har været nedsat siden 1999 og helt har afsluttet deres virksomhed ultimo 2020, kostet mere end en kvart milliard kroner.

Fra de seneste år har de mest omtalte undersøgelseskommissioner været den, der undersøgte sagen om skattemyndighedernes behandling af statsminister Helle Thorning-Schmidts og hendes mands skattesag, og den kommission, der undersøgte sagen om indfødsret til statsløse personer og integrationsminister Birthe Rønn Hornbechs embedsførelse. Den første førte til kritik af to topembedsmænd, der mistede deres stilling. Den sidstnævnte medførte ministerens afgang samme dag, kommissionen blev nedsat. Da kommissionen efter fire års arbejde afgav sin beretning, resulterede det i, at Folketinget udtalte kritik af den nu fhv. minister, og i at en departementschef og en afdelingschef mistede deres stilling.⁷

I øjeblikket er der tre undersøgelseskommissioner i gang. Den ene er den såkaldte »Tibetkommission«, der skal undersøge politiets indgriben over for demonstrationer i forbindelse med en række kinesiske statsbesøg mv. Kommissionen afgav beretning herom for perioden 2012-2014 i december 2017. Efter at der opstod usikkerhed om, hvorvidt kommissionen havde modtaget alle relevante oplysninger fra myndighederne, blev den i juli 2018 nedsat igen, og undersøger nu praksis for politiets adfærd i forbindelse med demonstrationer i forbindelse med officielle kinesiske besøg i Danmark lige siden 1995. Den anden undersøgelseskommission, der er i gang, blev nedsat i september 2017 og undersøger det samlede begivenhedsforløb, fra da der i november 2005 blev indledt omfattende omorganiseringer af det danske skattevæsen. Kommissionen skal forsøge at finde ud af, hvorfor det gennem de seneste 15 år er gået så galt i den danske skatteadministration, og hvorfor meget store milliardbeløb ikke er blevet opkrævet. Begge kommissioner skal foretage retlige vurderinger til belysning af, om der er grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar. Kommissionen om skattevæsenet forventes i skrivende stund først at have færdiggjort sit arbejde i 2023, og den samlede pris forventes at blive på mere end 300 mio. kr. I tillæg til de to kommissioner er der i december 2020 nedsat en særlig undersøgelseskommission, der skal undersøge visse forhold vedrørende Forsvarets Efterretningstjeneste. Denne undersøgelseskommission er på grund af de særlige hemmeligholdelseshensyn nedsat i henhold til en særskilt lov.⁸

Den såkaldte instrukskommission har ultimo april afsluttet sit arbejde. Undersøgelseskommissionen blev nedsat i januar 2020 for at undersøge udlændinge- og integrationsminister Inger Støjbergs administration i den såkaldte instruks sag om adskillelse af gifte eller samlevende asylansøgere ved indkvartering. Kommissionen afgav første del af sin beretning i december 2020. Beretningen har givet anledning til, at Folketinget har rejst rigsretstiltale mod Inger Støjberg. Anden del af beretningen, der indeholder vurdering af de involverede embedsmænds ansvar, blev afgivet ultimo april i år.

Kan undersøgelseskommissionerne forbedres?

Den politiske kritik af undersøgelseskommissionerne har gennem de senere år været, at de er for langsomme og for dyre, og at de ofte ikke »fører til noget«. Spørgsmålet har været, hvad der kan gøres ved det. I november 2016 nedsatte regeringen et lovforberedende udvalg, der skulle komme med svar. Jeg blev udpeget som formand for udvalget, hvis opgave i første omgang var at redegøre for de hidtidige erfaringer med undersøgelseskommissioner og komme med forslag til, hvordan undersøgelseskommissionerne kan komme til at arbejde hurtigere, billigere og bedre – uden at retssikkerhedsgarantierne for de involverede lider skade. En opgave, der nok langt på vej kunne ligne løsningen af cirkelns kvadratur.

Efter at udvalget i juni 2017 havde afgivet sin delrapport om de hidtidige erfaringer,⁹ blev udvalgets opgave udvidet til også at omfatte mulighederne for, at Folketinget fremover i højere grad selv kan foretage undersøgelser af politisk-administrative skandalesager.

I den betænkning, udvalget afgav sidst i oktober 2018,¹⁰ er der en række forslag til, hvordan undersøgelseskommissionerne kan gøres hurtigere, billigere og bedre. Disse forslag er nu vedtaget ved lov i april i år (lov nr. 671 af 19. april 2021). Det vil dog nok fortsat være sådan, at en undersøgelseskommission ofte vil tage mindst et par år og koste et tocifret millionbeløb. Hovedforklaringen er, at kommissionerne typisk bliver bedt om at undersøge et kompliceret og langvarigt hændelsesforløb og i tillæg hertil vurdere, om nogle kan gøres juridisk ansvarlig for det, de har gjort eller ikke gjort.

Parlamentariske undersøgelserformer

Om mulighederne for, at Folketinget fremover selv i højere grad foretager undersøgelser af politisk-administrative skandalesager, var det udvalgets opgave at beskrive og analysere konkrete modeller for parlamentariske undersøgelser samt at belyse fordele og ulemper ved sådanne modeller. Det var derimod ikke udvalgets opgave at vurdere, om det vil være en god ide at indføre sådanne videregående parlamentariske undersøgelser. Og det var heller ikke udvalgets opgave at tage stilling til, hvilken model for sådanne undersøgelser, Folketinget i givet fald burde vælge.

I dag har Folketinget, hvis det ønsker at bore i en sag, hvor ministeren måske er kommet på afveje, eller noget i ministerens ministerium er gået galt, mulighed for at stille spørgsmål til ministeren og kalde ministeren i samråd i et folketingsudvalg, hvor ministeren så kan udspørges. Somme tider kan den fremgangsmåde være nok til, at Folketinget kan drage en konklusion. Et eksempel er den såkaldte Christiania-sag i 2013 om justitsminister Morten Bødskovs »nødløgn« til Folketinget. Ministeren havde over for Folketinget oplyst, at han var nødt til at aflyse Folketingets Retsudvalgs besøg på Christiania, fordi Københavns Politidirektør ikke kunne deltage den pågældende dag. Be-

grundelsen var imidlertid i virkeligheden en ganske anden, nemlig at Politiets Efterretningstjeneste anså det for at være for risikabelt, at folketingsudvalget gennemførte besøget. I den sag var skriftlige spørgsmål til ministeren og samråd i Folketingets Retsudvalg nok til, at et folketingsflertal i løbet af ret få dage mente at have det fornødne grundlag for at kræve ministerens afgang.¹¹

Men så enkelt er det ikke altid.

Jo mere uoverskuelig og kompliceret en sag er, jo vanskeligere vil det være at komme til bunds i den. I udvalgsbetænkningen redegjorde vi for forskellige modeller til, hvordan Folketinget kunne gribe den slags undersøgelser an, hvis undersøgelserne skulle række videre end de spørgsmål til ministeren og samråd i folketingsudvalg, vi kender i dag.

Det er kompliceret stof, der rejser en lang række praktiske og principielle spørgsmål. Om alt dette kan man læse i betænkningen. Jeg vil her blot nævne det principielt mest centrale spørgsmål, nemlig om et undersøgende folketingsudvalg – på linje med en undersøgelseskommission – skal have adgang til ikke alene at udspørge ministeren, men også ministerens embedsmænd. Noget sådan kendes i andre lande, men i Danmark har vi hidtil holdt fast i, at Folketinget i sin kontrolvirksomhed må holde sig til ministeren og således – i modsætning til en undersøgelseskommission – ikke kan afhøre embedsmænd.

Politikernes ønske om at kunne udspørge ministerens embedsmænd er ikke svært at forstå, idet det politiske ministeransvar, som det er nævnt ovenfor, i sine mere alvorlige former i praksis udøves efter en retligt præget skabelon med krav om både objektivt gerningsindhold og subjektiv tilregnelser. Det vil dermed næsten altid være centralt for en parlamentarisk ansvarsvurdering at få belyst, hvilken rådgivning ministeren har modtaget fra sine embedsmænd.

Adgang for et parlamentarisk undersøgelsesudvalg til at udspørge embedsmændene vil imidlertid være et grundlæggende brud med hidtidig praksis og med det parlamentariske princip om, at Folketinget holder sig til ministeren, og med ministerstyrets princip om, at embedsmændene refererer til ministeren og kun til ministeren.

Hvad vil fremtiden bringe?

Den 20. februar 2019 fremkom Folketingets daværende formand, Pia Kjærsgaard, med et forslag til det, der blev benævnt »en model for parlamentariske forundersøgelser«. Kernen heri var, at Folketingets Udvalg for Forretningsordenen (eller et underudvalg under dette udvalg eller et andet folketingsudvalg) skulle kunne udstyres med de samme undersøgelseskompetencer som de hidtidige dommerledede undersøgelseskommissioner. Dog med den forskel, at det parlamentariske undersøgelsesudvalg ikke skulle kunne udtale sig om embedsmændenes ansvar, men alene om ministrenes ansvar. For at få be-

lyst ministeransvaret skulle embedsmændene imidlertid kunne indkaldes til afhøring efter de samme regler som dem, der i dag gælder for undersøgelseskommissioner. Og på tilsvarende måde som ved undersøgelseskommissioner skulle det parlamentariske undersøgelsesudvalg kunne kræve alt materiale vedrørende embedsmændenes rådgivning af ministrene udleveret. Sat på kort begreb kan man sige, at forslaget kerne var, at politikerne i et parlamentarisk undersøgelsesudvalg skulle kunne iklæde sig en »undersøgelseskommissionskappe« efter lovregler svarende til loven om undersøgelseskommissioner.

Folketingsformandens forslag blev imidlertid lagt på is af et flertal i Folketinget. Flertallet, bestående af de daværende regeringspartier (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokratiet, afgav således i en beretning fra Udvalget for Forretningsordenen den 10. april 2019 en kritisk udtalelse om forslaget, herunder om muligheden for at et parlamentarisk undersøgelsesudvalg skal kunne kræve dokumenter udleveret fra regeringen og afhøre embedsmænd og herigennem få oplysninger om det nærmere indhold af drøftelser mellem regeringen og embedsværket.¹² I sin sammenfattende konklusion skød flertallet hele sagen til hjørne og opfordrede til yderligere overvejelser over, hvordan undersøgelser fremover kunne foregå i sager, hvor undersøgelseskommissioner er for tungt et undersøgelsesorgan.

Overvejelserne herom fik ny ilt i december 2020 i forbindelse med den politiske debat om undersøgelse af den såkaldte mink-sag. Efter et vist politisk tovtrækkeri blev der opnået enighed i Folketingets Udvalg for Forretningsordenen om en ny undersøgelsesform, der har fået navnet »granskningskommission«¹³ Lovforslag om denne undersøgelsesform blev fremsat den 24. februar og vedtaget enstemmigt af Folketinget den 13. april. Noget afgørende nyt under solen er der imidlertid ikke tale om. Det vedtagne lovforslag indeholder den »tilbygning« på loven om undersøgelseskommissioner, at der med et nyt kapitel 1 a skabes hjemmel til, at Folketinget kan nedsætte granskningskommissioner, og forslaget indebærer derfor, at »Lov om undersøgelseskommissioner« skifter navn til »Lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner.« En granskningskommission skal imidlertid arbejde efter de samme regler som de hidtidige undersøgelseskommissioner og også have samme sammensætning med en landsdommer som formand og to andre medlemmer.¹⁴

Det nye er, at det er Folketinget, der træffer beslutning om nedsættelse af kommissionen, fastlægger kommissoriet for undersøgelsen og udpeger kommissionens medlemmer og dens udspørger. Revolutionerende nyt er der imidlertid ikke heri, idet Folketinget efter de hidtidige regler i loven om undersøgelseskommissioner (lovens § 1, stk. 4) kan pålægge regeringen at nedsætte en kommission, hvorefter kommissoriet og udpegningen af kommissionens medlemmer og dens udspørger skal ske i samråd med Folketinget. Det er i Udvalget for Forretningsordenens beretning af 21. december 2020 anført, at man vil forpligte sig selv til at tilstræbe et så afgrænset kommissorium, at granskningskommissionen kan afslutte sit arbejde inden for højst et år. På til-

svarende måde er det forudsat i lovforslaget om granskningskommissionerne, at der kun nedsættes en granskningskommission, når Folketinget vurderer, at undersøgelsen vil kunne afsluttes inden for et år. Om sådan en bestræbelse i virkelighedens verden vil have gang på jord, vil vise sig. Nogen vil nok mene, at den afgrænsning, Folketinget har foretaget af de spørgsmål, som den nu nedsatte granskningskommission i mink-sagen skal undersøge og vurdere, ikke vidner stærkt herom. I hvert fald får kommissionen travlt.

Det er i forarbejderne til de nye lovregler anført, at granskningskommissionerne vil være »forankret i Folketinget frem for i regeringen«. ¹⁵ Det er rigtigt nok. Men samtidig kan man – måske lidt paradoksalt – sige, at Folketinget med det nye instrument i form af granskningskommissionerne har taget et væsentligt skridt væk fra tanken om, at Folketinget selv skal foretage undersøgelsen af skandalesager. Sådanne undersøgelser bliver nu som før en opgave for dommerledede kommissioner.

I virkeligheden er det vigtigste nye nok, at der parallelt med lovændringen er gennemført en ændring af Folketingets forretningsorden således, at der nu er nedsat et særligt udvalg under Udvalget for Forretningsordenen, et såkaldt »Granskningsudvalg« bestående for tiden af 11 folketingsmedlemmer. Granskningsudvalget har ganske vist kun de sædvanlige virkemidler til oplysning af en sag i form af skriftlige spørgsmål og samrådsspørgsmål til ministrene. Men herefter er det værd at holde ørerne stive: Granskningsudvalget skal nemlig arbejde efter nogle særlige regler: En tredjedel af udvalget (helt præcis: et antal medlemmer, der repræsenterer en eller flere folketingsgrupper, der tilsammen udgør en tredjedel af Folketingets medlemmer) kan indstille til Folketingets Udvalg for Forretningsordenen, at der sættes en undersøgelse i gang ved f.eks. en granskningskommission eller en undersøgelseskommission. To tredjedel af Granskningsudvalget kan blokere for en sådan indstilling. Men sker det ikke, fremgår det af de nye regler, at en sådan indstilling fra Granskningsudvalget bør efterkommes af Udvalget for Forretningsordenen. Heroverfor er der så den særlige »nødbremse«, at hvis andre medlemmer af Granskningsudvalget, som repræsenterer en tredjedel af Folketingets medlemmer, modsætter sig en sådan egentlig undersøgelse, eller hvis en sådan tredjedel ønsker sagen forhandlet af Folketinget, indstiller Granskningsudvalget til Udvalget for Forretningsordenen, at sagen forhandles i Folketinget.

Man kan blive helt rundtosset. Da det til syvende og sidst fortsat er Folketingets flertal, der bestemmer, om en undersøgelse skal sættes i værk, kan man måske være fristet til at sige, at de modstående tredjedels-regler i al deres indviklet-byzantinske charme mest synes at være en dans på stedet. Men det vil nok være en fejlvurdering. De nye regler vil i praksis formentlig gøre det nemmere for et mindretal i Folketinget at komme igennem med et krav om en kommissionsundersøgelse. Man kan sige det på den lidt forenklede måde, at hvor man før skulle have et flertal for at få en undersøgelse, skal der nu være et flertal imod en undersøgelse for at forhindre den. I praktisk politik er det ikke altid det samme. Et mindretals krav om en undersøgelse vil i kraft af de

nye regler kunne få sin egen styrke, som det vil kunne blive besværligt for et flertal at gå imod.

Konklusionen er derfor, at vi med det nye Granskningsudvalg i Folketinget nok vil komme til at få flere kommissionsundersøgelser. Om det er godt eller skidt afhænger givetvis af øjnene, der ser. Herunder om man er i regering eller opposition.

Et par afsluttende ord

I betænkningen om undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelsesformer hedder det på side 122 om de praktiske erfaringer med undersøgelseskommissionerne, at praksis efterlader »det indtryk, at undersøgelseskommissioner ikke nedsættes som følge af en mere abstrakt trang til sandhedssøgen, men som oftest som udslag af en politisk proces, hvor spørgsmålet om Folketingets kontrol med regeringen, ministre og forvaltning står central.«

Det er oplagt, at parlamentarisk kontrol med regeringen og dens ministre er en væsentlig del af et parlaments opgave i en demokratisk retsstat. Iværksættelse af omfattende dommerledede undersøgelser er et led heri, og selv om erfaringerne med undersøgelserne vidner om, hvor svært og omkostningsfyldt det kan være at komme til bunds i sagerne, er der næppe grund til at tro, at den politiske interesse for undersøgelser vil ændre sig. Alt taler for, at politisk-administrative skandalesager og deres undersøgelse vil forblive en særlig politikform.

Noter

1. Dele af den følgende fremstilling bygger på Christensen (2020).
2. Undersøgelseskommissionerne havde retligt set en lidt forskellig karakter. I nogle tilfælde var der tale om ikke-lovregulerede undersøgelser, ledet af en landsdommer (såkaldte »dommerundersøgelser«). I andre tilfælde var der tale om undersøgelser, ledet af en landsdommer eller en højesteretsdommer, med hjemmel i retsplejelovens bestemmelse om »kommissionsdomstole« og (fra 1990) »undersøgelsesretter«. I realiteten var der ikke forskel på de nævnte undersøgelsesformer.
3. Se i det hele om de 16 sager i min disputats (Christensen, 1997: 106-116, 121, 163-356).
4. Baggrunden for, at H.P. Clausen forlod formandsposten, var tamilrapportens vurdering af, at han som justitsminister i en række tilfælde havde givet misvisende, urigtige og vildledende svar til Folketinget. Flertallet i Folketingets Udvalg for Forretningsordenen udtalte senere på denne baggrund sin »misbilligelse« af H.P. Clausens »manglende efterlevelse af sandhedspigten i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2.« Se Betænkning og indstilling vedrørende Tamilsagen afgivet af Udvalget for Forretningsordenen den 2. juni 1993.

5. Loven var resultatet af arbejdet i et lovforberedende udvalg vedrørende undersøgelsesorganer, der var ledet af den fhv. ombudsmand og professor Lars Nordskov Nielsen, og hvor jeg deltog som medlem. Udvalget afgav betænkning i 1996: Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer, *Betænkning om undersøgelsesorganer. Betænkning nr. 1315* (København, 1996).
6. Udvalget om undersøgelseskommissioner, *Undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelser. Betænkning nr. 1571* (København, 2018). Se oversigtsskemaerne om tidsforbrug, omkostninger mm. forbundet med de enkelte undersøgelseskommissioner, s. 127-135.
7. Se om de to kommissioner: *Ibid.*, s. 108-116.
8. Lov nr. 1938 af 15. december 2020 om undersøgelse af visse forhold vedrørende Forsvarets Efterretningstjeneste.
9. Udvalget om undersøgelseskommissioner, *Udvalget om undersøgelseskommissioners deludtalelse. Betænkning nr. 1566* (København, 2017).
10. Udvalget om undersøgelseskommissioner, *Undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelser. Betænkning nr. 1571* (København, 2018).
11. Se herom: Udvalget om opfølgning på Christiania-sagen, *Betænkning om opfølgning på Christiania-sagen. Betænkning nr. 1557* (København, 2015). Betænkningen blev udarbejdet af et udvalg ledet af fhv. højesteretspræsident Børge Dahl. Den kan findes på Justitsministeriets hjemmeside www.jm.dk.
12. Folketingets Udvalg for Forretningsordenen, *Beretning om parlamentariske undersøgelser*. Beretning afgivet den 10. april 2019.
13. Folketingets Udvalg for Forretningsordenen, *Beretning om etablering af en undersøgelsesform med særlig parlamentarisk forankring*. Beretning afgivet den 21. december 2020.
14. L 172 Forslag til lov om ændring af undersøgelseskommissioner og retsplejeloven. Vedtaget som lov nr. 671 af 19. april 2021. Lovforslaget gennemfører i øvrigt de anbefalinger, der fremgår af betænkning nr. 1571/2018 fra Udvalget om Undersøgelseskommissioner, jf. herom ovenfor.
15. L 172 samt Udvalget for Forretningsordenen, *Beretning om etablering af en undersøgelsesform med særlig parlamentarisk forankring*. Beretning afgivet den 21. december 2020.

Referencer

- Christensen, Jens Peter (1993), »Om grundlovsændring i forfatningsretlig belysning«, *Ugeskrift for Retsvæsen*, afd. B, 1993, s. 1-12.
- Christensen, Jens Peter (1997), *Ministeransvar* (København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag).
- Christensen, Jens Peter (2017), *Grundloven. Atten fortællinger*, 3. oplag (København: Gyldendal).
- Christensen, Jens Peter (2020), »Politisk-administrative skandalesager – Politik, jura og undersøgelser« i Iris
- Nguyen Duy m.fl. (red.), *Uten sammenligning. Festskrift til Eivind Smith 70 år* (Bergen: Fagbokforlaget), s. 162-179.
- Christensen, Jens Peter, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen (2020), *Dansk Statsret*, 3. udgave (København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag).
- Zahle, Henrik (2001), *Dansk forfatningsret* 2, 3. udgave (København: Christian Ejlers Forlag).

De Økonomiske Råd

Temanummer: Kommissioner, udredninger og råd: Ekspertvælde, syltekrukker eller nyttige redskaber?

Det Økonomiske Råd er fra 1962 og indtager dermed en særstilling i den danske økonomiske debat som en meget gammel institution. De talrige tænketanke, der er med til at præge debatten i dag, er langt nyere, og hovedparten er startet efter årtusindskiftet. I artiklen gennemgås nogle centrale punkter i institutionens historie, og institutionens situation i dag diskuteres. Der argumenteres for, at institutionen er mindst lige så vigtig som tidligere, men at tildelingen af et betydeligt antal nye opgaver og udflytningen til Horsens risikerer at give varige problemer.

Indledning

Når man ser på danske tænketanke og rådgivende institutioner, indtager De Økonomiske Råd en særstilling som en gammel institution med stor faglig troværdighed. Det Økonomiske Råd er fra 1962, mens tænketankene er langt nyere. F.eks. er den borgerligt-liberale tænketank CEPOS fra 2004, den grønne tænketank CONCITO fra 2008, den progressive CEVEA også fra 2008 og den samfundsøkonomiske tænketank KRAKA fra 2011. Blandt andre gamle aktører på området er Arbejderbevægelsens Erhvervsråd fra 1936.

Det Økonomiske Råd med formandskab (siden 2007 »De Økonomiske Råd« bestående af Det Økonomiske Råd og Det Miljøøkonomiske Råd) er ikke kun gammelt, men er også en enestående etableret autoritet i den økonomiske debat symboliseret ved, at formandskabet uden ironiske undertoner og uden anførselstegn omtales som »De Økonomiske Vismænd« og institutionen under et som »Vismandsinstitutionen«. Adskillige institutioner har da også uden større held forsøgt at låne noget af institutionens prestige ved at vælge navne, der kunne associeres med den originale vare; »Naturråd og Naturvismænd« og »Det Økologiske Råd«.

Vismandsinstitutionens placering betyder også, at der er en omfattende litteratur om institutionen og økonomiske og politologiske problemstillinger i relation til den. Der er kommet festskrifter med en lang række indlæg ved 25-års jubilæet i 1987 og ved 50-årsjubilæet i 2012 og i et temanummer af *Samfundsøkonomen* ved 40-års jubilæet (Det Økonomiske Råd, 1967 og 2012, og *Samfundsøkonomen*, 2002), samt ved Økonoministeriets 50 års jubilæum (Andersen, 1997). Adskillige formænd har publiceret beskrivende og analyserende artikler om institutionen f.eks. Ølgaard (1977), Kærgård (1996), Andersen (2002) og Sørensen & Rosholm (2009).



NIELS KÆRGÅRD

Professor emeritus, fhv.
overvismand
Institut for Fødevarer- og
Ressourceøkonomi
Københavns Universitet
Email: nik@ifro.ku.dk



PEDER ANDERSEN

Professor emeritus, fhv.
sekretariatschef i DØRS
Institut for Fødevarer- og
Ressourceøkonomi
Københavns Universitet
Email: pean@ifro.ku.dk

Mange indfaldsvinkler er taget op. I hvilket omfang er der tale om fagøkonomiske analyser og i hvilket omfang om politiske synspunkter? Den problemstilling er diskuteret af økonomer (Schmidt, 1969, og Kærgård, 1996 og 2012) og af politologer (Kristensen, 2002, og Marcussen, 2002). Her strækker synspunkterne sig fra, at det, der ser upolitisk ud, nok nærmest er et midterstandpunkt og tæt på de radikale (Schmidt, 1969), til betragtninger om, at institutionen må være så forsigtig med at bevare sin troværdighed, at der bliver centrale økonomisk politiske problemer, der må overlades til andre (Kærgård, 2012).

I hvilket omfang, institutionen har haft politisk indflydelse, er et andet oplagt, men vanskeligt spørgsmål. Politiske beslutningstagere henviser jo langt fra altid til, hvor de har fået ideerne fra. En undtagelse er her aflysningen af militærets efterårsmanøvre i 1964, hvor Krag direkte henviste til råd fra Vismændene om at afholde sig fra genindkaldelse af værnepligtige, der var ude på arbejdsmarkedet (Mikkelsen, 1987).

En helt tredje problemstilling er, hvem vismændene er, og hvilket netværk de har. Det er en problemkreds, der dækker alt fra beskyldning om, at det specielt er neoliberale økonomer (Stahl, 2019) til egentlige netværksanalyser af formænd (Henriksen & Stahl, 2015).

Der er altså en lang række problemstillinger, der har været taget op og kunne belyses yderligere. Men en kort artikel som denne må koncentreres om enkelte hovedpunkter, og her er derfor koncentreret om nogle centrale punkter i institutionens historie og udvikling, samt en beskrivelse af institutionens situation i dag med fokus på Det Økonomiske Råd.

Det Økonomiske Råds historie: En grov skitse

Det Økonomiske Råd er startet i 1962 på baggrund af betænkningen om »Samarbejdsproblemer i Danmarks økonomiske politik« (Finansministeriet, 1956). Opbygningen var fra starten noget, der ligner den nuværende konstruktion med et råd bestående af dengang 24 medlemmer med repræsentanter fra de store erhvervs- og arbejdsmarkedsorganisationer, de økonomiske ministerier og Nationalbanken samt fire særligt sagkyndige; et formandskab for Rådet på tre medlemmer, typisk økonomiske professorer, der fra starten blev kaldt »økonomiske vismænd«, og som det tredje ben et sekretariat bestående af toppen af de yngre danske økonomer (af de første fuldmægtige i sekretariatet blev Ellen Andersen, Erik Gørtz og Ebbe Yndgaard senere professorer). Vedrørende den tidlige historie se f.eks. Mikkelsen (1987) og Kærgård (1996).

Hvor organisationen er bibeholdt, var arbejdsformen og det faglige perspektiv et andet dengang end i dag. Vismændene rådgav beslutningstagerne, specielt regeringen, på lukkede møder; f.eks. henviste statsminister Krag, som nævnt, i Folketinget vedrørende forslag om aflysning af efterårsmanøvren i 1964 til

råd fra Vismændene, og oppositionen bad om at blive delagtiggjort i disse råd. Sådan lukket rådgivning er uhørt i dag, men formandskabet giver i dag efter rådsmøderne til relevante udvalg i Folketinget en orientering om rapporterne.

Hovedemnet for rådgivningen vedrørte på det tidspunkt indkomstpolitikken. Den simple ide på det tidspunkt var, at det var en objektiv ulempe, hvis indkomstkapløb resulterede i, at alle fik så høje nominelle indkomststigninger, at det resulterede i inflation og tab af dansk konkurrenceevne. Det rationelle ville være, at den økonomiske fagkundskab (vismændene) fastlagde, hvor store reale indkomststigninger, der var plads til, og at parterne så samordnede deres fordeling af den givne kage.

Denne strategi var kun et 1960'er-fænomen. Systemet fungerede ikke. Fagforeningsformanden Hans Rasmussen skildrer, hvordan medlemmernes reaktion var, når vismændene offentliggjorde, at en passende indkomststigning var 3 procent: »Nu har Vismændene givet os 3 procent, så må vi jo se, hvor meget mere I kan skaffe os«.

Med Anders Ølgaards tiltræden som overvismand i 1970 skiftede formandskabet også arbejdsform. Det var ikke regeringen, der var den direkte modtager af råd og analyser. Formandskabet gav sine redegørelser til Rådet, og de blev derefter offentliggjort. Der var ikke længere nogen lukket rådgivning. Denne arbejdsform har været fastholdt siden. Det centrale punkt er, at rapporterne er til Rådet og derefter til offentligheden. Rådets rolle er af og til bagatelliseret, medlemmerne får en rapport, de ikke kan ændre i, og diskussionen af rapporterne på det halvårige rådsmøde får ofte en begrænset offentlig opmærksomhed. Det er ikke en fair beskrivelse. Det er en stor gevinst for vismændene at få deres analyser diskuteret af ledende organisationsfolk og departementschefer og dermed tvinge deres sekretariater til at sætte sig ind i rapporterne og forholde sig til dem. Ligeledes har medlemmer også ofte efter møderne i Rådet deltaget i den offentlige debat om indholdet.

Ud over den nye arbejdsform blev de emnekredse, man beskæftigede sig med, også bredere. Det var ikke kun indkomstudvikling og indkomstfordeling. Et markant eksempel på de bredere emnekredse, der fra da af blev taget op, er deltagelsen i debatten op til folkeafstemningen om dansk tilslutning til Fællesmarkedet (senere EU) i 1972. Her udgav vismændene rapporten »Markedsperspektiver og strukturproblemer« i 1971. Det er interessant, at netop en økonomisk institution som Det Økonomiske Råds formandskab nedtonede de økonomiske argumenter for et medlemskab. Ølgaard skrev som overvismand en kronik udsendt via Ritzau:

Efter min egen mening... er EF-afgørelsen fundamentalt et politisk spørgsmål, hvor de økonomiske forhold må have deres del af den samlede vægt – men også kun en del. (Kronikken fra 1972 er her citeret efter Ølgaard, 2002).

Vismændene har ved flere senere lejligheder forholdt sig til markedspolitikken – mest kendt er rapporten op til folkeafstemningen om ØMU'en i 2000, hvor konklusionen var karakteriseret ved underoverskifterne i margin med »ØMU-en er mere politik end økonomi« og »Små og usikre økonomiske fordele og ulemper ved medlemskab« (Det Økonomiske Råds Formandskab, 2000, s. 6 og 7).

Markedsrapporterne har givet anledning til adskillige analyser, se f.eks. Ølgaard (2002), Kærgård (2002) og Marcussen (2002); her skal kun fokuseres på det ene allerede nævnte punkt, at denne økonomiske institution hele tiden har lagt vægt på, at økonomi langt fra er det eneste afgørende. Det har været det bærende synspunkt fra 1971 til 2009 (Det Økonomiske Råds formandskab, 1971, 1997, 2000, 2009), men sommetider har man fundet en (lille) økonomisk fordel (1971 og 2009), andre gange har man ikke forholdt sig til fortegnet (1997 og 2000).

Arbejdsform og de anvendte økonomiske teorier ændrede sig ikke i markant i årtier efter 1970. 1970'erne og 1980'erne blev præget af økonomisk krise og stigende arbejdsløshed, og det var klassiske økonomiske temaer som valuta-kurspolitik, finanspolitik og bekæmpelse af arbejdsløshed, der stod i centrum.

Det store brud i det anvendte økonomisk grundlag kom med forårsrapporten 1988. Det var her man begyndte at analysere arbejdsmarkedsreformer med udgangspunkt i et mikroøkonomisk fundament. Indtil da var arbejdsløshed set som et rent makroøkonomisk fænomen som forskellen mellem et demografisk bestemt arbejdsudbud og arbejdskraftefterspørgslen; arbejdsløsheden var set som rent ufrivillig. Ved nu at inddrage incitamenter til at søge job, afvejning mellem jobsøgning og overførselsindkomst osv. kom nye centrale temaer med i analyserne, som gav ny indsigt i veje til og muligheden for at reducere arbejdsløsheden. Det har været tankegangen indtil for nylig både i formandskabet og i det politiske system. Med Pedersen & Smith (2016) er der stillet spørgsmålstegn ved, om vi ikke er ved at være nået så langt som muligt ad den vej. De såkaldte 2. generationsarbejdsmarkedsreformer er så kommet på dagsordenen.¹

Arbejdsmarkedsreformerne blev med Nyrup Rasmussens regering fra 1993 ført ud i livet kombineret med en finanspolitisk kick-start, og det blev en beskæftigelsesmæssig succes. Fra 1993 faldt arbejdsløsheden i løbet af 1990'erne fra over 300.000 til omkring 150.000.

En meget specifik episode i 1991 bør nævnes. Det var Niels Blomgren-Hansens udtræden af formandskabet efter uenighed med det øvrige formandskab. Episoden fik ingen indflydelse på institutionens virke; hverken i økonomisk opfattelse eller organisatorisk er der nogen forskel på institutionen før og efter 1991. Når episoden alligevel er værd at nævne, er det, fordi reglerne for formandskabets virke blev nedskrevet og præciseret i de såkaldte »uskrevne regler«. Her blev tre regler fastslået og nedfældet:

1. Vismændene er uafhængige af eksterne interesser og kan derfor ikke sidde i bestyrelser eller lignende.
2. Vismænd udtaler sig ikke som enkeltpersoner og kan derfor ikke offentligt være uenige.
3. Når der arbejdes med en rapport, udtaler Vismændene sig ikke om dele heraf eller om foreløbige resultater. Man udtaler sig derfor ikke til pressen de sidste to måneder, før en rapport udkommer – den såkaldte »spærretid«.

»Blomgren-episoden« er beskrevet og diskuteret i detaljer i Markussen (2002), og de »uskrevne regler« behandlet i Kærgård (1996).

Det, der kom til at præge 90'erne og 00'erne, var en udvidelse af interessefeltet med en stærkere og stærkere inddragelse af miljøområdet. Der kom i 1990'erne en række specialkapitler vedrørende miljøøkonomiske emner, bl.a. Miljøpolitik (Det Økonomiske Råds formandskab, 1993), Økonomi og Natur (Det Økonomiske Råds formandskab, 1995), Bæredygtighed: Balance mellem generationer (Det Økonomiske Råds formandskab, 1998) og Naturforvaltning og Biologisk Mangfoldighed (Det Økonomiske Råds formandskab, 2000a).

Denne udvikling fik mere dramatiske følger, da finanslovsforhandlingerne i 2006 også kom til at omfatte fremtiden for det kontroversielle Institut for Miljøvurdering (»Lomborg-instituttet«). Det blev i forhandlingerne politisk besluttet at lægge dette institut sammen med Det Økonomiske Råds sekretariat. Sammenlægningen fik ingen indflydelse på arbejdsmetoder og analysetilgange, men Rådets struktur blev fra 2007 ændret betydeligt. Navnet ændredes til De Økonomiske Råd, idet Det Miljøøkonomisk Råd blev oprettet efter samme model som Det Økonomiske Råd, men med nogle andre repræsentanter, bl.a. med medlemmer fra miljøorganisationer og fra flere miljørelaterede ministerier. Formandskabet, der er fælles for de to råd, blev udvidet fra tre til fire medlemmer, hvoraf en skulle være særlig kyndig i samspillet mellem økonomi og miljø. Ud over de to halvårslige økonomiske rapporter blev der nu efter lovændringen også udgivet en årlig miljøøkonomisk rapport.

Tendensen med at udvide arbejdsområdet med specialopgaver er fortsat. EU har lagt vægt på, at landene har en finanspolitisk vagthund, der holder øje med den finanspolitiske holdbarhed, udgiftslofter og den offentlige mellemfristede saldo. Med budgetloven fra 2012 blev denne opgave tillagt Det Økonomiske Råds formandskab, og sekretariatet blev tilsvarende udvidet.

I 2016 henstillede Det Europæiske Råd til medlemslandene, at de oprettede nationale produktivitetsråd. I 2017 blev også denne opgave overladt til Det Økonomiske Råds formandskab, der altså udgør Produktivitetsrådet, og der er så siden 2017 også årligt udgivet en rapport om produktivitetsudviklingen.

Finansministeriet har siden 1970'erne brugt den økonometriske model ADAM, der bygges og vedligeholdes i Danmarks Statistik, mens vismands-

institutionen har brugt modellen SMEC. Men Finansministeriet har for et par år siden igangsat arbejdet med at bygge en ny makromodel, MAKRO, af anvendt generel ligevægts-typen. Dette arbejde og Finansministeriets modelbrug har givet anledning til debat, jf. Kærgård (2020) og Kærgård & Andersen (2020). Arbejdet med MAKRO blev igangsat af den forrige regering. Den nuværende regerings støttepartier og fremtrædende socialdemokrater som Pernille Rosenkrantz-Theil og Ane Halsboe-Jørgensen var før regeringsskiftet stærkt kritisk over for Finansministeriets modelberegninger, og der er med spænding blevet set på, hvad den nuværende regering vil gøre med dette område. Udspillet i efteråret 2020 blev så, at Det Økonomiske Råds formandskab er blevet sat til at holde øje med Finansministeriets modelberegninger, og sekretariatet fik et antal ekstra medarbejdere dertil.

Endnu en dramatisk ændring af en hel anden karakter skete i 2018, hvor institutionen i forbindelse med de statslige udflytninger – trods talrige protester se f.eks. Whitta-Jacobsen et al. (2018) og Andersen, Kærgård & Søndergård (2018) – blev flyttet til Horsens.

Udviklingen siden 1962 har altså ikke overordnet ændret organisationens struktur. Der er stadig et råd, der har fokus på de klassiske områder, men nu desuden et nyt råd med fokus på spillet mellem økonomi og miljø. Der er fortsat ét formandskab, medlemmer og et sekretariat, der alene betjener formandskabet. Men sekretariatet er udvidet i takt med de flere og flere opgaver og har radikalt skiftet størrelse. Hvor der i 1960'erne var en sekretariatschef, en kontorchef og to-tre fuldmægtige, er det nu en organisation med en direktør, en vicedirektør, to kontorchefer, en administrationschef, 20 fuldmægtige, special- og chefkonsulenter og fem studentermedarbejdere foruden en administrativ stab.

Situationen i dag

Sammenligner man vismandsinstitutionens rolle i dag og i de tidligere årtier af institutionens historie, er situationen markant ændret, også fordi det omgivne samfund har ændret sig betragteligt. Det var på mange måder meget lettere at være officiel økonomisk rådgiver i 1960'erne og 1970'erne end i dag. Der var et monopoljernsyn, DR, med én kanal og med økonomen Hans Bischoff som en central medarbejder, der fik lov at lave sine oplysende programmer.²

I dag er det svært at komme i tanke om noget program, hvor en økonom har fået over otte minutter til at forklare en problemstilling. Selv kroniklængden i aviserne er skåret ned fra 12-15.000 anslag til omkring det halve. Twitter med et maksimum på 280 anslag er blevet et yndet kommunikationsmiddel. Den journalistiske stil er mere aggressiv i interview og med afbrydelser. Den seriøse samtale og diskussion bliver ofte foragtligt kaldt »mikrofonholderinterview«. Udviklingen betyder, at det er blevet vanskeligere for en seriøs institution som De Økonomiske Råd at formidle på en nuanceret måde med grundige forklara-

ringer, hvis en journalist ofte afbryder og kræver forsimplede ja og nej svar. Et sådant medie billede er klart et problem for en seriøs rådgiver.

Men medie billedet er langt fra det eneste problem. I de første årtier af vismandsinstitutionens liv var man ret alene på markedet for økonomisk vejledning. I dag er der utallige tænketanke og cheføkonomer, og de har væsentligt færre bindinger på deres adfærd. Hvor vismændenes eneste rolle er at øge viden om de økonomiske sammenhænge for både rådets medlemmer, politikere og befolkningen, så har mange af tænketankene målsætninger, der passer bedre til det moderne medie billede. En tænketank som CEPOS har en målsætning om, så effektivt som muligt, at sælge et liberalistisk budskab med passende analyser og vurderinger. En institution som tænketanken KRAKA er noget af det, der kommer vismandsinstitutionens rolle nærmest. Den har desuden tilknyttet en hel del tidligere vismænd og har ingen tydelig politisk farvning. Men der er også forskelle, herunder er der intet råd, hvor analyser og vurderinger skal diskuteres, og den har heller ikke vismændenes restriktion om, at det skal være et konsensus synspunkt, der er rimeligt hævet over faglig kritik. Det giver plads til, at selv en tænketanks mest seriøse økonomer kan være »frækkere« i deres faglige analyser og vurderinger end vismændene, der skal være fagligt uangribelige. Vismænd skal ikke provokere for provokationens skyld. Det er ikke det samme som at sige, at analyser og vurderinger fra vismændene ikke kan virke provokerende på nogen. Formidling af fagøkonomisk indsigt kan være meget provokerende, især når vurderingerne ikke er de fremherskende i den offentlige debat.

Forholdene på universiteterne har også udviklet sig på måder, der påvirker vismandsinstitutionens virke på flere måder. Specialiseringen på universiteterne er mere markant i dag end tidligere, og der er færre generalister herfra, der deltager i den offentlige debat. Fra 1945 til 1994 var der f.eks. et stort antal ledende politikere, der kom fra en stilling som universitetsforsker. Eksempler på dette er Thorkil Kristensen, Kjeld Philip, Poul Nyboe Andersen, Bent Rold Andersen og Erling Olsen, der alle var universitetsprofessorer i økonomi, inden de blev ministre; Viggo Kampmann havde været departementschef i økonomiministeriet. Der var op til seks cand.polit.'er blandt ministrene i de regeringer, Anders Ølgaard stod over for som vismand. Der var derudover i Folketinget adskillige organisationsøkonomer. Mange af de politikere, der blev formidlet til, havde en lang bedre økonomifaglig baggrund, end tilfældet er i dag.

Det kan alt sammen betyde, at det er blevet sværere at slå igennem som økonomisk vismand, men det er langt fra sikkert, at det betyder, at der i dag er blevet mindre behov for institutionen end tilbage i tiden. Med det virvar af cheføkonomer, bankøkonomer, tænketanke og spindoktorer er der måske mere end nogensinde brug for en institution med analyser og vurderinger, der måske er lidt kedelige, men som der kan sættes stor lid til.

Vismandsinstitutionen har også ofte været en bro fra universitetsstillinger til den offentlige debat. Mange af de mest kompetente af de økonomer, der deltager i den offentlige debat, var lidt verdensfjerne teoretikere, da de blev vismænd, men forlod institutionen med et væsentligt bedre og bredere kendskab til det danske samfund og med større lyst til at deltage i den offentlige debat. Man kan bare se på, hvor mange af de mest vederhæftige røster i den økonomiske debat og i diverse kommissioner og udvalg, der er forhenværende vismænd. Også denne funktion er blevet vigtigere med universitetsforskernes øgede specialisering.

Der er derfor stadig god brug for institutionen, men den har en langt vanskeligere stilling end i institutionens første årtier. Det er derfor katastrofalt, at sekretariatet er blevet flyttet til Horsens. Der er intet økonomimiljø der. Det er et faktum, at rigtig mange af de bedst kvalificerede yngre økonomer cirkulerer mellem de økonomiske ministerier, de førende universitetsinstitutter og Nationalbanken; og med huse og ægtefæller med attraktive stillinger er de ikke meget geografisk mobile. Det er derfor ødelæggende for en institution som De Økonomiske Råd med sekretariat at blive flyttet væk fra hovedstadsområdet.

Det kan også alvorligt overvejes, om det er hensigtsmæssigt, at en institution som vismandsinstitutionen har fået så mange nye opgaver og roller. Formandskabet består af universitetsprofessorer med en hovedstilling på universitetet og stadig kun med fire medlemmer. Derfor vil opgaverne som finanspolitisk vagthund, produktivitetsråd, modelberegningsskontrollant mv. nødvendigvis trække ressourcer fra hovedopgaverne, der ligger i analyserne i rapporterne til de to råd. Med de mange nye opgaver er der en fare for, at de udvidede krav til formandskabet og sekretariatet kan svække indsatsen på kerneområderne. Det vil svække hele institutionen. »Back to Basic« kunne måske være et naturligt motto, også i lyset af udflytningen af institutionen.

Noter

1. Det er værd at bemærke, at de århusianske arbejdsmarkedsøkonomer som Peder J. Pedersen og Nina Smith har været toneangivende både ved introduktionen af 1. generationsreformer (Peder J. Pedersen var vismand i 1988) og nu ved introduktionen af 2. generationsreformerne (Nina Smith er formand for den i øjeblikket siddende kommission til analyse af 2. generationsreformer).
2. En sjov lille anekdote fra Anders Ølgaards erindringer illustrerer både, hvor lange og tekniske økonomiprogrammer, der var i TV, og hvor bredt de blev set: Leif Panduro anmeldte en af Ølgaards TV-udsendelser i SøndagsPolitiken og skrev, at hans søn var meget begejstret for fremstillingen af det økonomiske kredsløb, for han troede, det var en modeljernbane (Ølgaard, 2008, s. 180).

Litteratur

- Andersen, Peder (1997), Rådet – Usædvanligt og tankevækkende, *Økonomiministeriet i 50 år*. Økonomiministeriet. København side, 69-76.
- Andersen, Peder, Niels Kærgård & Jørgen Søndergaard (2018), Udflytningen truer Vismændenes position, *Børsens kronik*, 23. februar.
- Andersen, Torben M. (2002), Det Økonomiske Råds funktion i dag, *Samfundsøkonomen*, Nr. 8, side 4-8.
- Det Økonomiske Råds formandskab (1971), *Markedspektiver og strukturproblemer*, Det Økonomiske Råd, København.
- Det Økonomiske Råds formandskab (1988), *Dansk økonomi juni 1988*, Det Økonomiske Råds Sekretariat, København (specielt kap. III »Arbejdsmarkedet og balanceproblemerne«, side 57-75 og kap. IV »Ledighed og løndannelse«, side 77-108).
- Det Økonomiske Råds formandskab (1993), *Dansk økonomi, maj 1993*, Det Økonomiske Råd, København (specielt kap. III: »Prioritering og regulering«, side 85-142).
- Det Økonomiske Råds formandskab (1995), *Dansk økonomi, foråret 1995*, Det Økonomiske Råd, København (specielt kap. IV: »Økonomi og natur«, side 141-160).
- Det Økonomiske Råds formandskab (1997), *Dansk økonomi, foråret 1997*, Det Økonomiske Råd, København (specielt kap. III »Danmark og ØMU'en«, side 91-136).
- Det Økonomiske Råds formandskab (1998), *Dansk økonomi, efteråret 1998*, Det Økonomiske Råd, København (specielt kap. III: »Bæredygtighed: Balance mellem generationer«, side 171-256).
- Det Økonomiske Råds formandskab (2000), *Dansk økonomi, foråret 2000*, Det Økonomiske Råd, København (specielt kap. II: »ØMU'en: Dansk valutapolitik ved en skillevej«, side 81-13).
- Det Økonomiske Råds formandskab (2000a), *Dansk økonomi, efteråret 2000*, Det Økonomiske Råd, København (specielt kap. II: »Naturforvaltning og biologisk mangfoldighed«, side 89-174).
- Det Økonomiske Råds formandskab (2009), *Dansk økonomi, foråret 2009*, Det Økonomiske Råd, København (specielt kap. II: »Danmark og Euroen«, side 153-329).
- Det Økonomiske Råds formandskab (2012), *Jubilæumsskrift: De Økonomiske Råd 1962-2012*, De Økonomiske Råd, København.
- Finansministeriet (1956), *Samarbejdsproblemer i Danmarks økonomiske politik*. Betænkning nr. 156, København.
- Henriksen, Lasse Folke & Rune Møller Stahl (2014). Indlejret visdom: En netværksanalyse af De Økonomiske Vismænd, *Tidsskriftet Politik*, Årgang 17.2, side 68-78.
- Kristensen, Ole P. (2002), Vismændenes rolle i forhold til offentlig politikformulering, *Samfundsøkonomen*, Nr. 8, side 21-25.
- Kærgård, Niels (1996), Økonomiske Vismænd – politiserende økonomer eller objektive eksperter, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, Bind 134, side 113-128.
- Kærgård, Niels (2012), Forholdet mellem fagøkonomi og politik, i Det Økonomiske Råds formandskab, *Jubilæumsskrift: De Økonomiske Råd 1962-2012*, Økonomiske Råd, København, side 369-379.
- Kærgård, Niels (2020), Finansministeriet og makroøkonomiske regnemodeller: Et historisk ris, *Samfundsøkonomen*, Nr. 2, side 31-40.
- Kærgård, Niels & Peder Andersen (2020), Finansministeriets nye regnemodel bør sikres uafhængighed, *Informations kronik*, 28. november 2020.
- Marcussen, Martin (2002), Det Økonomiske Råd og kampen om det politiske midtbanespil, *Samfundsøkonomen*, Nr. 8, side 26-35.
- Mikkelsen, Arne (1978), Plusser og minusser gennem 25 år – Elementer til en vurdering, i Det Økonomiske Råds Formandskab (red.), *Dansk økonomi: Råd og realiteter 1962-1978*, Det Økonomiske råd, København, side 183-207.
- Mikkelsen, Arne (1996), Med Ølgaard ved rattet – Nogle træk fra vismandsårene, *Festskrift til Anders Ølgaard, Nationaløkonomisk Tidsskrift*, Bind 134, Tillægsnummer, side 543-551.
- Samfundsøkonomen* (2002), Temanummer om økonomiske Vismænd, 2020, Nr. 8.
- Schmidt, Erik Ib (1969), Den økonomiske rådgivningsfunktion over for den politiske funktion, i *Aktuelle økonomiske problemer – Festskrift til Carl Iversen*, København.
- Stahl, Rune Møller (2019), De danske økonomer og neoliberalismen, i Torben Bech Dyrberg, Allan Dreyer Hansen & Peter Nielsen (red.), *Økonomi på tværs – Festskrift til Jesper Jespersen*, Frydenlund, København, side 158-165.
- Sørensen, Peter Birch & Michael Rosholm (2009), Uafhængig økonomisk politisk rådgivning: De Økonomiske Vismænd før og nu, i *Udsyn og fremsyn*, DJØF Forlag, København, side 235-244.
- Whitta-Jacobsen, H.J., P. Birck Sørensen, T.M. Andersen, A. Larsen, H. Zeuthen og N. Kærgård (2018), Flyt ikke De Økonomiske Råds sekretariat til Horsens, *Berlingske Tidendes kronik*, 31. januar.
- Ølgaard, Anders (1977), Om politiserende økonomer – med særligt henblik på den danske »Vismandsinstitution«, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, Bind 115, side 122-156.
- Ølgaard, Anders (2002), Vismændene og den offentlige debat, *Samfundsøkonomen*, Nr. 8, side 8-11.
- Ølgaard, Anders (2008), *Den syngende vismand*, Nyt Juridisk Forlag, København.

Velfærdskommissionen

– formål, resultater og erfaringer

Temanummer: Kommissioner, udredninger og råd: Ekspertvælde, syltekrukker eller nyttige redskaber?

Velfærdskommissionen blev nedsat i 2004 med den opgave at afklare omfanget og dybden af velfærdssamfundets udfordringer og komme med løsningsforslag. Det var samtidigt et krav, at kommissionen skulle bidrage til en bred offentlig debat. Denne artikel giver en opsamling på Velfærdskommissionens arbejde, herunder kommissionens forslag og de efterfølgende politiske reaktioner og initiativer. Artikler indeholder endvidere nogle generelle betragtninger omkring kommissionsarbejde og samspillet mellem eksperter og det politiske system.

Indledning

Velfærdskommissionen blev etableret med baggrund i en diskussion om de mulige udfordringer velfærdssamfundet stod overfor, især som følge af demografiske forandringer. Kommissionens arbejdsopgave var relativ bred, som det fremgår af følgende uddrag fra kommissoriet: »For at få et grundlag for en bred og offentlig debat, og som forberedelsen af de nødvendige beslutninger, ønsker regeringen en dybtgående analyse af opgavens omfang og mulige reformforslag«. I forhold til forslagsdelen fremhæver kommissoriet reformer for at øge arbejdsudbud og beskæftigelse og sikre en socialt afbalanceret og målrettet indsats for at hjælpe grupper med de største behov. Det fremgår også af kommissoriet, at finansieringsforslagene skal respektere, at nulevende generationer ikke efterlader en ufinansieret regning til fremtidige generationer. Velfærdskommissionen blev nedsat i september 2003, og sekretariatet var etableret og arbejdede i perioden januar 2004 til januar 2006, hvor den endelige rapport blev offentliggjort. Velfærdskommissionen var en uafhængig ekspertkommission med eget sekretariat¹.

Velfærdskommissionens opgave var således dels at afklare omfanget og dybden af velfærdssamfundets udfordringer og dels at komme med løsningsforslag. Tværgående var der samtidig et krav om at skabe grundlaget for en bred offentlig debat. De fleste ekspertudvalg og kommissioner har et kommissorium med et klart problemkompleks, der skal udredes eller findes løsninger på. Velfærdskommissionens opgave var derfor udsædvanlig i forhold til både at klarlægge opgavens omfang og kravet til at skabe en bred debat.

Denne artikel indeholder en opsamling på Velfærdskommissionens virke sammenkoblet med mere generelle betragtninger omkring kommissionsar-



TORBEN M. ANDERSEN

Professor,
Institut for Økonomi
Aarhus Universitet

bejde og samspillet mellem eksperter og det politiske system. Det følgende er organiseret omkring de tre hovedelementer i kommissoriet. Afsnit 2 giver en kort gennemgang af kommissionens arbejdsform og de udadvendte aktiviteter, afsnit 3 behandler udfordringsdelen med hovedvægten på de demografiske forandringer, mens afsnit 4 redegør for forslagene og de efterfølgende politiske reaktioner og initiativer. Afsnit 5 opsamler nogle konkluderende bemærkninger.

Kommissionens arbejdsform

For at imødekomme kravet om at skabe et grundlag for en bred offentlig debat blev der valgt et »dobbelt« kommunikationsspor med samtidig publicering af traditionelle rapporter med analyser, dokumentation osv. og korte og læsbare publikationer (debatoplæg) rettet mod et bredt publikum. Der blev lagt meget energi – og med professionel kommunikationshjælp – i disse debatoplæg.

Samlet udgav kommissionen 5 analyserapporter, 5 debatoplæg og 2 tekniske analyserapporter, samt et antal arbejdspapirer, kronikker m.m. Der er et samlet overblik over Velfærdskommissionens aktiviteter og publikationer i Velfærdskommissionen (2006b). I denne række af publikationer mangler en planlagt publikation om ulighed, der måtte opgives på grund af nogle analyse-mæssige udfordringer og tidsmangel.

Kommissionsmedlemmerne deltog i et stort antal foredrag og debatomøder, i alt 422, svarende til mere end et foredrag hver anden dag i kommissionens arbejdsperiode. Hertil kommer interviews til medier, faglige seminarer, konferencer og et 24-timers ungdomskonvent (se Velfærdskommissionen 2004c).

Organisationer skulle også inddrages i arbejdet, og kommissoriet nævnte eksplicit et antal organisationer, der skulle høres. For at skabe grundlaget for en bred debat besluttede kommissionen, at alle organisationer, der fremsatte et ønske herom, ville blive inddraget i høringen. Der var i løbet af perioden dels konsultationsrunder med organisationerne og dels mere uformelle kontakter. De skriftlige høringssvar fra organisationerne til kommissionens slutrapport er samlet i Velfærdskommissionen (2006c).

Nedsættelsen af kommissionen gav anledning til debat både af kommissoriet og sammensætningen af kommissionen. Der var igennem hele perioden en intensiv debat, og der blev blandt andet nedsat en »alternativ velfærdskommission«², og en række organisationer udarbejdede debatoplæg o.l.

Der var stor mediedækning af kommissionens arbejde, hvilket var meget spændende og værdifuldt, men også ressourcekrævende. En indikation på debattens energi er lanceringen af en teknisk analyserapport Velfærdskommissionen (2005e). Det blev vurderet, at denne var for »nørdet« og ikke af bred interesse, og derfor blev den ikke lanceret ved et pressemøde. Rapporten indeholdt blandt andet analyser af mulige strategier for at håndtere de de-

mografiske udfordringer, herunder den såkaldte tilpasningsstrategi med en gradvis tilpasning i takt med de demografiske forandringer frem for en større »big bang« reform. Dette fik stor opmærksomhed i medierne, således havde Berlingske en artikel med overskriften »Kommission: Efterløn bør beskæres« (Berlingske, 21/9 2005), mens det i Politiken blev »Velfærdskommissionen: Vi kan beholde efterlønnen« (Politiken, 20/9 2005). Ingen af overskrifterne var præcise, men de var heller ikke forkerte, og de illustrerer meget godt debattens intensitet og de deraf følgende kommunikationsmæssige udfordringer.

Det brede mandat var en spændende udfordring, men også kommunikationsmæssig vanskelig. Det var tidligt klart for kommissionen, at en samlet slutrapportering af forslagsdelen ville give et overflow af budskaber. Det indebærer en stor risiko for, at nogle emner »drukner«, men det ville også være svært at håndtere politisk. Der var derfor overvejelser om at offentliggøre anbefalingerne sekventielt, men det var ikke uden problemer, da der var en sammenhæng mellem mange af forslagene. Hertil kom en tidsmæssig udfordring, da offentliggørelserne så skulle ske over en længere periode, og derfor blev dette opgivet. Det var samtidig vurderingen, at problemstillingerne ikke var døgnfluer, og arbejdet derfor skulle ses i et længere perspektiv. Disse problemstillinger var klare fra starten af kommissionens arbejde, som det er afspejlet i følgende citat: »Hvis man lader være med at måle værdien af kommissionens arbejde på de reaktioner, som vil komme de allerførste dage efter offentliggørelsen af den endelige betænkning, tror jeg, at der er ret gode muligheder for, at vores indsats vil få en varig effekt på fremtidssikringen af den danske velfærdsmodel« (Torben M. Andersen, Mandag Morgen, no. 6, februar 2004).

Der var megen debat, også kritisk debat. Store spørgsmål blev rejst, og der var naturligt forskellige synspunkter på velfærdssamfundets indretning, og i hvilken retning reformer skulle gå. Det er også en kendt del af den politiske debat, at der kan være en interesse i at fremstille problemerne større eller mindre afhængige af den præcise kontekst og de politiske implikationer. For kommissionen var det vigtigt at være åben om alle analyser for på den måde at skabe klarhed i debatten.

Et centralt aspekt i denne debat var horisonten for analyserne. De demografiske forandringer udfolder sig gradvist over tid og har derfor i sagens natur en lang horisont. Derfor er det nødvendigt at se langt frem i tid for at fastlægge de mulige trends i udviklingen og konsekvenserne heraf. Et centralt begreb i denne diskussion er begrebet finanspolitisk holdbarhed, som dybest set er et spørgsmål, om udviklingen i de samlede offentlige udgifter kan dækkes af de offentlige indtægter, med den indretning velfærdssamfundet har. Med andre ord er det reelt en budgetanalyse og dermed et redskab til at vurdere mulige udviklingstræk og tilrettelægge politikken herefter. Spørgsmålet er, om den nuværende indretning af velfærdssamfundet kan opretholdes, eller om der er brug for tilpasninger. Selvom begrebet »finanspolitisk holdbarhed« lyder teknokratisk, handler det fundamentalt om, hvorvidt velfærdssamfundet kan leve op til de løfter og forventninger, befolkningen har til velfærdssamfundets

opgaveløsninger i fremtiden. Hvis ikke dette er tilfældet, undermineres den grundlæggende sikkerhed, som det er et hovedformål for velfærdssamfundet at tilvejebringe.

Analyser af finanspolitisk holdbarhed er ikke et forsøg på præcist at forudsige den økonomiske situation flere tiår frem i tid. Hvis man afstår fra at udarbejde sådanne analyser, negligeres det, at velfærdssamfundet har forpligtigelser over for ældre og fremtidige generationer. Det er lidt paradoksalt, hvis velfærdssamfundet ikke vi skal se fremad på samme måde, som der for eksempel forventes af pensionselskaberne. Det er også helt afgørende at tage et længere perspektiv for at kunne vurdere de intergenerationelle fordelingskonsekvenser og undgå at efterlade ufinansierede regninger til fremtidige generationer. Der var en del debat om disse spørgsmål, og blandt andre Finansminister Thor Pedersen var aktiv i debatten³. Det bør i den sammenhæng nævnes, at denne type fremadskuende analyser er blevet standard og løbende rapporteres af blandt andet det Økonomisk Råd og Finansministeriet samt EU, se fx European Commission (2018).

Usikkerheden skal tages alvorligt, og ingen seriøs analyse baserer konklusioner på en »enkelt sti« for den fremtidige udvikling. Analyserne har en lang række følsomhedsanalyser af »hvad-nu-hvis«-typen, se fx Velfærdskommissionen (2005e) og Andersen og Pedersen (2005). Det er ikke meningsfuldt at låse politikken mange år frem baseret på en enkelt fremskrivning af udviklingen. Derfor er tilpasningsmekanismer som fx levetidsindeksering hensigtsmæssig, så skal der ikke tages stilling til, hvad levetiden vil blive langt frem i tiden, men samtidig er der sikret en tilpasning, når behovet opstår.

Den faglige diskussion – velfærdssamfundets udfordringer

Velfærdskommissionen blev nedsat på baggrund af længere tids diskussion omkring de demografiske udfordringer. Der var debat om både størrelsen af de demografiske forandringer og konsekvenserne for velfærdssystemerne og dermed den finansielle holdbarhed af indretningen af velfærdssamfundet (finanspolitisk holdbarhed). Derfor blev det en væsentlig del af kommissionens arbejde først at fastlægge størrelsen og omfanget af udfordringerne for velfærdssamfundet for derefter at se på løsningsmuligheder. Dette adskiller sig som nævnt fra mange udvalg og kommissioner, der er nedsat for at finde løsninger på et allerede velkendt og politisk accepteret problem.

I gennem 1990'erne var der stigende fokus på de demografiske forandringer og den implicerede stigning i forsørgerbrøken (ældreandelen). Det centrale i denne diskussion var en såkaldt »ældrepukkel« skabt af store efterkrigsårgange på vej mod pensionsalderen og små årgange på vej ind på arbejdsmarkedet, se Regeringen (2000). De store årgange efter anden verdenskrig var på ca. 90.000 personer, mens antallet af nyfødte i midt 1980'erne var tæt på 50.000

personer. Denne befolkningsdynamik ville skabe en stor ændring i forholdet mellem unge og gamle og dermed i den såkaldte forsørgerbrøk givet ved forholdet mellem antallet af personer, der skal forsørges, og antallet af personer i de erhvervsaktive aldre. Dette forhold er helt centralt givet det faktum, at velfærdssamfundet (overvejende) er finansieret af skatter og afgifter betalt af de erhvervsaktive årgange, mens de ældre efter pensionering trækker på pensioner, sundhedsvæsenet, og ældrepleje. Det var imidlertid den almene forestilling omkring år 2000, at disse demografiske forandringer var midlertidige, primært skabt af de store efterkrigsårgange og et midlertidigt lavt fødselstal. Det var derfor den gængse opfattelse, at forsørgerbrøken efter en stigning i nogle år ville falde tilbage til et mere »normalt« niveau, se Regeringen (2000).

En central del af Velfærdskommissionens arbejde var udarbejdelse af nye befolkningsprognoser og med særlig vægt på også at inddrage levetiden, se Haldrup (2004) og Velfærdskommissionen (2004 a, b). Det skete parallelt med et stigende internationalt fokus på levetidsspørgsmålet. Disse analyser viste, at de demografiske forandringer ikke var midlertidige; forsørgerbrøken udviste en stigende trend til et permanent højere niveau grundet en underliggende opadgående trend i levetiden. Dette var ny viden på det tidspunkt, og betydningen af den stigende levetid blev også først helt klar for kommissionen tæt på offentliggørelsen af den første delrapport. Betydningen af den stigende levetid blev et centralt tema i kommunikationen og den efterfølgende debat, se Velfærdskommissionen (2005e).

Den første tid af Velfærdskommissionens virke bestod derfor i at informere om de grundlæggende demografiske bevægelser og de afledte finansielle konsekvenser. Selvom stigende levetid er en fundamental velfærdsforbedring, vil der med uændret indretning af velfærdssystemerne (herunder uændret tilbagetrækningsalder) opstå et stigende spænd mellem de offentlige udgifter og indtægter og dermed systematiske budgetunderskud. Baggrunden for diskussionen på det tidspunkt var et pænt overskud på de offentlige finanser (overskuddet var på 5% af BNP i 2005 og 2006), og derfor kunne det være svært for nogle iagttagere at se de fremtidige problemer. Budskabet var ikke, at der var en stor nært forestående finansieringskrise, men at der ville udvikle sig et stigende og med tiden betydeligt finansieringsproblem, hvis der ikke blev gennemført reformer. Reformbehovet var således primært rettet mod fremtiden.

Et grundlæggende spørgsmål blev derfor, hvordan de stigende levetider skulle håndteres. Stigende levetider og uændrede pensionsaldrer betyder umiddelbart en længere pensionsperiode, og spørgsmålet var derfor, hvordan dette skulle finansieres. Det var derfor også misvisende at kalde dette en krise for velfærdssamfundet; det er et klassisk prioriteringsspørgsmål skabt af nye muligheder. Befolkningen lever længere, og derfor skal der tages stilling til, hvordan det deraf følgende forsørgelsesproblem skal løses.

Velfærdskommissionen blev i denne fase kritiseret for at være for pessimistisk i forhold til størrelsen af de demografiske forandringer og konsekvenserne for

de offentlige finanser. Set bagudrettet var dette ingenlunde tilfældet. Udviklingen i levetiden har oversteget de prognoser, der lå til grund for Velfærdskommissionens arbejde. Vurderingen af de finansielle udfordringer var derfor ikke til den pessimistiske side.

Selvom de demografiske forandringer tiltrak sig størst medieopmærksomhed, er det væsentligt at understrege, at Velfærdskommissionen analyserede mange andre »trends«, herunder globalisering, migration, opbakning og normer, se Velfærdskommissionen (2005 a,b,c, og d).

Bag hele diskussionen om velfærdssamfundets udfordringer og særligt løsningsmulighederne ligger fundamentale spørgsmål knyttet til velfærdssamfundets indretning. Det omhandler betydningen af beskæftigelse og vækst for de offentlige finanser, og dermed også om finansieringsproblemerne kan løses ved øget vækst, eller om reformer for at understøtte beskæftigelsen er nødvendige.

Velfærdssamfundets krumtap er beskæftigelsen. Det har stor betydning for den enkelte (indkomst, selvkontrol m.m.) og for den samlede velstand i samfundet. En høj beskæftigelsesgrad er også af afgørende betydning for at sikre en relativ lige indkomstfordeling. Beskæftigelsen er imidlertid også af stor direkte betydning for velfærdssamfundet. Det offentlige er »storforbruger« af arbejdskraft, og ca. 1/3 af alle beskæftigede arbejder i den offentlige sektor. Samtidig afhænger de offentlige finanser af beskæftigelsen. Øget beskæftigelse i den private sektor øger skatteprovenuet og mindsker udgifterne til overførselsindkomster. Da velfærdssamfundet er udbygget, er denne effekt stor. Velfærdssamfundets finansiering afhænger derfor af at opretholde et højt beskæftigelsesniveau. Det er ikke nogen tilfældighed, at de nordiske lande i international sammenligning skiller sig ud ved at have høje beskæftigelsesrater for både mænd og kvinder.

Det er i den politiske debat en udbredt opfattelse, at velfærdssamfundets finansieringsproblemer kan løses via øget vækst. Det gør den samlede samfundskage større, og derfor må det også være nemmere at finansiere velfærdssamfundet. Det er imidlertid ikke så enkelt. Dette kan ses på to måder. Den oplagte er, at hvis det var tilfældet, så skulle det være nemt at få velfærdssamfundet til at hænge sammen i dag. I runde termer er velstanden i dag dobbelt så høj som i starten af 1970'erne, og alene fra 2000 til 2019 er den vokset med næsten 30%. Trods dette er prioriteringsdiskussionerne hverken blevet mindre eller lettere.

Der er en mere grundlæggende forklaring herpå. Vækst har stor betydning for udviklingen i den materielle velstand. Den afgørende drivkraft er stigende produktivitet, der gør det muligt at skabe mere værdi per arbejdstime. Det giver grundlag for stigende lønninger og indkomster i den private sektor. Det er oplagt, at stigende indkomster med givne skattesatser skaber et større skatteprovenu. Men udgiftssiden påvirkes også. Lidt forenklet har det offentlige to væsentligste udgiftsposter: overførselsindkomster knyttet til det sociale sik-

kerhedsnet og såkaldt offentligt forbrug i form af udgifter til klassiske offentlig sektor opgaver (administration, retsvæsen, politi m.m.) og velfærdstjenesterne (pasning og pleje, uddannelse og sundhed m.m.).

Hvis uligheden ikke skal stige, må overførselsindkomsterne stige i takt med lønningerne. På den måde sikres det, at modtagere af overførselsindkomster også får del i velstandsstigningerne, og dermed holdes fordelingsprofilen uændret. Det betyder, at udgifterne til overførselsindkomster stiger i takt med stigningerne i lønningerne i den private sektor og dermed væksten. Det offentlige forbrug består i stort omfang af lønninger til personale. Hvis tilbuddet af velfærdstjenester skal opretholdes uændret, skal det samme antal personer være ansat. Samtidig må de offentlige lønninger over tid følge den private lønudvikling, såfremt det offentlige skal være i stand til at tiltrække den nødvendige arbejdskraft. Denne udgiftskomponent vil således også stige i takt med væksten i samfundet. Summen af dette er, at vækst i den private sektor vil øge både indtægter og udgifter for den offentlige sektor proportionalt. Der bliver ikke automatisk skabt et finansielt råderum for velfærdssamfundet, selvom velstandsniveauet stiger. Sagt på en anden måde, såfremt to centrale målsætninger for velfærdssamfundet skal opretholdes, nemlig uændret indkomstfordeling og uændret tilbud af velfærdstjenester, så vil generel vækst i samfundet ikke skabe luft i den offentlige sektors budgetter. Selvfølgelig kan der skabes et råderum, hvis f.eks. det politisk besluttes, at overførselsindkomsterne ikke skal følge lønudviklingen. Men det understreger netop, at vækst ikke mindsker behovet for politiske prioriteringer. Mange detaljer og modificeringer kan knyttes til dette ræsonnement, men det ændrer ikke ved hovedbudskabet. Det bliver ikke automatisk nemmere at finansiere velfærdssamfundet i takt med, at vi bliver rigere. Prioriteringer er nødvendige. Et meget vigtigt forhold skal understreges her: Argumentet ovenfor tager alene udgangspunkt i et ønske om at fastholde kendte standarder, der var ikke levnet plads til forbedringer!

Velfærdssamfundets indretning har således nogle klare implikationer for mulighederne for at løse finansieringsproblemer. Lidt enkelt sammenfattet kræver det enten reduktioner af udgifterne, højere skatter eller øget beskæftigelse.

Forslagene og de politiske reaktioner

Velfærdskommissionens forslag blev præsenteret ved et heldagsarrangement i starten af december 2005. Første del bestod af en pressekonference med en præsentation af kommissionens anbefalinger, der efter datidens standarder usædvanligt blev direkte transmitteret på tv. Anden del bestod af presseseminarer med en nærmere gennemgang af forslagene og analyserne bag dem. Efterfølgende var der en høringsproces, og den endelige rapport samt høringsmaterialet blev offentliggjort i starten af 2006, se Velfærdskommissionen (2006a,b).

Slutrapporten var organiseret omkring 43 konkrete forslag, hvoraf hovedparten havde fokus på arbejdsudbud og beskæftigelse, men der var også forslag

til at nedbryde effekter af social arv, solidaritet og sikring af tidssvarende velfærdsservice. Reelt var der et større antal forslag og overvejelser, men hovedforslagene var sammenfattet i de 43 forslag. Selv dette var omfattende, og ikke perfekt set fra et kommunikationsperspektiv, men som nævnt ovenfor var det af en række grunde nødvendigt at præsentere en omfattende samlet pakke af anbefalinger.

Den umiddelbare modtagelse af rapporten blev domineret af en negativ modtagelse fra statsminister Anders Fogh Rasmussen med et udsagn om, at kun to forslag (integration og længere tid på arbejdsmarkedet) ud af 43 forslag var brugbare. Kort efter blev det efterfulgt af en bemærkning om, at kommissionen måtte være politisk tonedøv, med henvisning til, at nogle af forslagene brød med regeringens skattestop. Sidstnævnte var en påfaldende bemærkning, da kommissoriet ikke indeholdt skattestoppet som en præmis for kommissionens arbejde. Det havde også været eksplicit diskuteret ved (og var en forudsætning for) nedsættelsen af kommissionen, at den ikke skulle arbejde under denne begrænsning.

Kommentarerne fra statsministeren var en særlig måde at leve op til kommissoriets krav om at skabe debat, og den eneste tak kommissionen fik for sit arbejde. Ingen, og slet ikke kommissionen, havde forventninger om, at forslagene uden diskussion, bearbejdelse og tilpasninger ville blive omsat til politik – men nok en forventning om, at der blev kvitteret for arbejdet og bidraget til den debat, som kommissoriet efterlyste.

Dette forløb understreger vigtigheden af, at kommissioner kan arbejde uafhængigt, da det har stor betydning ikke alene for troværdigheden, men også for karakteren af arbejdet. Hvis den økonomisk-politiske rådgivning er meget snævert knyttet til, hvad der umiddelbart er politisk tilslutning til, bliver værdien af arbejdet meget begrænset. I det konkrete tilfælde ville det helt have udtømt mulighederne for forslag, da der ved kommissionens nedsættelse ikke var politisk appetit på nogle tiltag. Omvendt er en kommissions arbejde ikke en abstrakt teoretisk øvelse, og den er kun interessant, hvis arbejdet falder inden for et brugbart område og/eller udfordrer den økonomisk-politiske debat på en konstruktiv måde. Debatten om resultaterne af udvalgs- og kommissionsarbejde har en tendens til at fokusere på de konkrete forslag, men lige så vigtig er betydningen af at skabe en bred forståelse af problemerne, der skal løses, og løsningsmulighederne, hvor fordele og ulemper er klart gennemarbejdede. Konkret er det en legitim politisk prioritering at vedtage et skattestop eller fastholde en meget lempelig beskatning af boliger, men det må stadig være eksperternes opgave at påpege konsekvenserne af disse valg.

Statsministerens kommentarer fik også mange kommentatorer til hurtigt at konkludere, at de fleste af Velfærdskommissionens forslag ikke ville blive til noget. Efterfølgende er mange af forslagene imidlertid på den ene eller anden måde blev bragt i anvendelse. Mest tydeligt i Velfærdsforliget fra 2006 og Tilbageføringsreformen fra 2011, hvor hovedelementerne er en trinvis

stigning i efterløns- og pensionsalderen og derefter en indeksering til udviklingen i levetiden. I de mange reformer gennemført efterfølgende er der også spor af Velfærdskommissionens arbejde. Det gælder særligt i forhold til de reformer, der har haft til sigte at øge arbejdsudbud og beskæftigelse og dermed bidrage til at sikre finanspolitisk holdbarhed. I Finansministeriet (2011) er der en statusoversigt over Velfærdskommissionens forslag for områderne tilbagetrækning, arbejdsmarkedet og skat. Det fremgår heraf, at et stort antal forslag helt eller delvist er gennemført. Inddrages reformer efter 2011, vil det være et endnu større antal. Der er også eksempler på forslag, der har haft mere vanskelige vilkår, fx forslagene omkring boligbeskatning. Samlet betyder reformerne, at Danmark er et af få lande, der er forberedt på de demografiske forandringer og har et velfærdssystem, der opfylder kravene til finanspolitisk holdbarhed. Det er ikke ensbetydende med, at alle problemer er løst, eller at der ikke kommer nye problemer til, men det er et andet udgangspunkt, end de fleste andre lande har.

En sådan præcis opgørelse af anvendelse af Velfærdskommissionens forslag er selvsagt forbundet med mange problemer og er måske heller ikke det mest interessante vurderingskriterium, da det implicerer en meget snæver vinkel på betydningen af en ekspertgruppes eller kommissions arbejde. Velfærdskommissionen er et eksempel på, at det vigtigste bidrag var at skabe viden og information og dermed skabe et beslutningsgrundlag for politiske overvejelser og beslutninger. Udgangspunktet for nedsættelsen af Velfærdskommissionen var en diskussion og uklarhed omkring, hvorvidt der overhovedet var demografiske udfordringer, og hvordan de i givet fald skulle håndteres. Et centralt element i Velfærdskommissionens arbejde var derfor at klarlægge disse udfordringer og at skabe debat herom. I den sammenhæng var det ikke mindst vigtigt at skabe forståelse for tidsprofilen i udfordringerne. De konkrete anbefalinger er selvfølgelig vigtige som signaler på løsningsmuligheder, men det er også oplagt, at de ikke er formuleret som en lovtekst. De er input i en demokratisk politisk proces, og forslagene og overvejelserne skal derfor behandles politisk. I Velfærdskommissionens tilfælde var den samlede tankeramme mindst lige så vigtig som de konkrete forslag. Alle med erfaring med denne type arbejde ved, at der både sker – og bør ske – en efterfølgende politisk behandling af forslagene. Politikerne har det politiske ansvar over for vælgerne; det har eksperterne ikke.

Konklusion

Der har været stort fokus på økonomisk-politiske reformer i Danmark; og i et omfang, der er blevet betegnet som »reform-amok« – men resultatet er et velfærdssystem, der er forberedt til en aldrende befolkning. Det har også påkaldt sig international interesse og rejst spørgsmål om, hvad der skaber en sådan »reformkapacitet«. I Danmark – og de andre nordiske lande – er der tradition for nedsættelse af ekspertgrupper og kommissioner. Velfærdskommissionen har således været efterfulgt af blandt andet en arbejdsmarkeds- og en

skattekommission, der har haft betydning for reformprocessen. Den primære opgave for ekspertudvalg og kommissioner er at forbedre grundlaget for de politiske beslutninger, og betydningen heraf er sammenfattet meget præcist af Katzenstein (1985): »Although it may appear paradoxically to outsiders, pragmatic cooperation and ideological conflict are not incompatible. Technical expertise plays an important role in the small European states. There is, however, no reason to believe that experts in the small European states are smarter than experts elsewhere, and so their prominent role evidently does not lie in the quality of the advice they give. Instead, experts matter because they provide a common framework and acceptable data, evidence of a pervasive ideology of social partnership. This ideology incorporates a continuous reaffirmation of political differences with political cooperation« (Katzenstein, 1985, s. 88).

Noter

1. Kommissionen bestod af: Torben M. Andersen (formand), Stine Bosse, Jørgen Elmeskov, Bente Hyldahl Fogh, Birgitte Hansen, Peter Højland, Jørn Henrik Petersen, Nina Smith og Jørgen Søndergaard. Lars Haagen Pedersen var sekretariatschef. Medarbejdere i sekretariatet fremgår af Velfærdskommissionen (2006c).
2. Den alternative velfærdskommission blev nedsat i regi af socialpolitisk forening som et modtræk til den »officielle« kommission og bidrog aktivt til debatten og udgav også en rapport, se Jensen m.fl. (2006).
3. Velfærdskommissionen mener at vide helt præcist, hvor gamle kvinder bliver i 2080. »Jeg føler en vis ydmyghed for noget sådant. Jeg kan blot sige, at vi endnu ikke i Folketinget har lovgivet om, hvor længe kvinder lever i 2080. Og jeg forventer heller ikke, at vi gør det i den kommende lovsamling... Jeg vil ikke alene spørge, om kæden er hoppet af for Velfærdskommissionen. Spørgsmålet er, om der overhovedet er nogen kæde« (Jyllandsposten, juli 2004). »I 2040 er det, der skal fordobles dobbelt så stort som i dag, og i 2100 er danskerne 6,5 gange så rige som de er nu – målt pr. dansker. Udfordringen bliver simpelthen at fordele større velstand« (Jyllandsposten, 4. juli 2004).

Referencer

- Andersen, T.M., og L.H. Pedersen (2005), Demografi, velstands dilemma og makroøkonomiske strategier, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 143(29), 189-229.
- Haldrup, N. (2004), Estimation af middelevetider for mænd og kvinder i Danmark, 2002-2010 baseret på Lee-Carter metoden, *Arbejdsrapport 2004:3*.
- Jensen, P.H., Lund, H.H., Schultz-Jørgensen, P., og Schwartz, B. (2005), Velfærdssamfundets fremtid: En kritik og perspektivering af regeringens Velfærdskommission – og nogle alternativer, *Socialpolitisk Forlag, Den Alternative Velfærdskommission Nr. 1*.
- Katzenstein, P.J. (1985), *Small States in World Markets – Industrial Policy in Europe*, Cornell University Press, Ithaca.
- European Commission (2018), *Ageing Report 2018, Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2016-2070)*, Institutional Paper 079, Brussels.
- Finansministeriet (2011), *Reformpakken 2020 – Kontant sikring af Danmark velfærd*.
- Regeringen (2000), *Et bæredygtigt pensionssystem*, København.
- Velfærdskommissionen (2004a), *Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv, Analyserapport*.
- Velfærdskommissionen (2004b), *Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv, Debatoplæg*.
- Velfærdskommissionen (2004c), *Ungdomskonvent, debatoplæg*.

- Velfærdskommissionen (2005a), Fremtidens velfærd – så-
dan gør andre lande, Analyserapport.
- Velfærdskommissionen (2005b), Fremtidens velfærd – så-
dan gør andre lande, Debatoplæg.
- Velfærdskommissionen (2005c), Fremtiden velfærd – glo-
balisering, Analyserapport
- Velfærdskommissionen (2005d), Fremtiden velfærd – glo-
balisering, Debatoplæg.
- Velfærdskommissionen (2005e), Befolkningsudvikling,
velstandsdilemma og makroøkonomiske strategier,
Teknisk Analyserapport.
- Velfærdskommissionen (2006a), Fremtidens velfærd – vo-
res valg, Debatoplæg.
- Velfærdskommissionen (2006b), Fremtidens velfærd – vo-
res valg (Bind I og II), Analyserapport.
- Velfærdskommissionen (2006c), Fremtiden velfærd – vores
valg, Høring.

Ekspertiserummet i danske kommissioner: Afgrænset af politik og forskerkolleger

Temanummer: Kommissioner, udredninger og råd: Ekspertvælde, syltekrukker eller nyttige redskaber?

Forskere inviteres ofte indenfor i forskellige former for kommissioner. I denne artikel sammenligner vi Ledelseskommisionen og Lærerkommisionen for at belyse, hvordan forskernes ekspertiserum afgrænses. Med udgangspunkt i vores deltagelse i de to kommissionsarbejder diskuterer vi tre dimensioner, der kan bruges til at forstå, hvordan ekspertiserummet afgrænses. Det er kommissionens politiske miljø, kommissionens interne organisering og forskerens karakteristika. Vi illustrerer, hvordan forskerkolleger og det politiske miljø rundt om kommissionen kan spille en central rolle i afgrænsningen af ekspertiserummet.

Indledning

Når forskere inviteres indenfor i beslutningsprocessen, kan det tage mange forskellige former, men inddragelsen har det til fælles, at eksperterne forventes at levere »ekspertviden«. Inddragelsen kan også have andre formål (Christensen, Mouritzen og Nørgaard, 2009), men i denne artikel er vi interesserede i at undersøge, hvordan muligheden for at agere ekspert skabes.

Ekspertes er et vidt begreb, og det samme gælder ekspertise. Vi afstår fra en teoretisk diskussion af begrebet og vælger i stedet en empirisk afgræsning. Derfor fokuserer vi her alene på forskeres rolle som eksperter, det vil sige ansatte ved vidensinstitutioner, hvis hovedbeskæftigelse er at skabe systematisk ny viden. Vi undersøger rummet for at bruge sin ekspertise i to meget forskellige kommissioner. Med inspiration fra litteraturen om ledelsesrum (Hambrick og Finkelstein, 1987) argumenterer vi for, at der er et ekspertiserum, der afgrænser, hvordan man legitimt kan agere som ekspert og sætte sin viden i spil i kommissionsarbejde. Herunder undersøger vi ekspertiserummets centrale dimensioner.

Det empiriske grundlag er dokumenter fra og deltagelse i to forskellige kommissionsarbejder, nemlig Ledelseskommisionen (2017-2018) og Lærerkommisionen (2018-2019). De to kommissioner giver os et godt grundlag, fordi de var meget forskellige. Ledelseskommisionen var målrettet policy-udvikling (jf. Christiansen og Nørgaard, 2009: 35). Den var primært sammensat af ledelsespraktikere og var ikke omgivet af nogen særlige politiske konflikter. Lærerkommisionen var på den anden side en politikkommission (jf. Christensen og Nørgaard, 2009: 35). Den var skabt til at løse en konkret opgave, nemlig at skabe forudsætninger for at indgå en arbejdstidsaftale på



**LOTTE BØGH
ANDERSEN**

Professor og centerleder,
Kronprins Frederiks
Center for
Offentlig Ledelse



**CAROLINE
HOWARD GRØN**

Lektor, Institut
for Statskundskab,
Aarhus Universitet

lærerområdet efter lockout og lovindgreb i 2013. Som vi diskuterer mere indgående nedenfor, står det i kontrast til Ledelseskommisionens meget bredere område (hele den offentlige sektor) og mere abstrakte formål (at styrke kvaliteten af offentlig ledelse i fremtiden).

Vi var en del af begge kommissioner. Lotte Bøgh Andersen var medlem, mens Caroline Howard Grøn indgik i sekretariatet for Ledelseskommisionen og skrev forskerbidrag til Lærerkommisionen. Det udfordrer vores neutralitet, at vi selv deltog i kommissionsarbejdet, men vores førstehåndsobservationer giver os en unik mulighed for at sammenligne ekspertiserummet i de to kommissioner.

Vi ser først på, hvordan vi teoretisk kan forstå ekspertiserummet. Dernæst beskriver vi ekspertiserummet i de to kommissioner. På den baggrund diskuterer vi, om der er fælles dimensioner, der er med til at afgøre, hvordan ekspertiserummet afgrænses i de to kommissioner. Endelig breder vi diskussionen ud til andre kommissioner og kommissionslignende udvalg.

Hvad er ekspertiserummet?

Rollen som ekspert er konstitueret i et samspil mellem ens egne aspirationer og den sociale kontekst, man er en del af. Som for andre sociale relationer er der en *logic of appropriateness* (March og Olsen, 1989). Den er med til at afgrænse, hvilke typer adfærd der er socialt acceptable, og hvad det enkelte individ kan forestille sig som mulige handlinger (Meyer og Rowan, 1977). At påtage sig rollen som ekspert handler om at bruge den autoritet, som kommer fra ens forskningsbaggrund, til at påvirke en given proces. Men det er ikke nok at påtage sig rollen. Øvrige aktører skal også tildele en retten til at træde ind i rollen (jf. fx Antonakis og Day, 2018, DeRue og Ashford, 2010).

I denne artikel analyserer vi ekspertiserummet i forlængelse af ideen om en *zone of acceptance* (Simon, 1997). Det er en betegnelse for det område, hvor medarbejdere vil følge deres leders autoritet. Tilsvarende er der en zone, hvor en eksperts autoritet accepteres. Som ekspert i en kommission er man afhængig af, at ens ekspertise bliver accepteret. Ellers bliver den ikke tillagt vægt. Et vigtigt spørgsmål er derfor, hvordan man kan gøre sin autoritet gældende. I lighed med ledelse handler indflydelse baseret på forskningsmæssig ekspertise også om accept af autoritet. Denne accept er bundet op på, hvad der anses for at være passende adfærd.

Ifølge Hambrick og Finkelstein (1987) er såvel interne som eksterne aktører relevante for en *zone of acceptance*. I et kommissionsarbejde har andre kommissionsmedlemmer, sekretariatet og omgivelserne således en opfattelse af, hvad forskeren rent faktisk er ekspert i. Det afgrænser ekspertiserummet. Kan man fx som politolog i et kommissionsarbejde kloge sig på juridisk aspekter af et spørgsmål? Er man ekspert i ledelse i private organisationer, fordi man forsker i offentlig ledelse? Kan man være ekspert i noget, man ikke selv

har publiceret om i fagfællebedømte tidsskrifter? Ekspertiserummet er ligeledes forskelligt alt efter de forestillinger, kommissionen (inklusive en selv) og omgivelserne har om forskning og ekspertise. For mange uden for den akademiske verden vil det fx næppe være et afgørende kriterium, hvor man har publiceret, mens det for forskere kan være afgørende. Det understreger i øvrigt også, at en *zone of acceptance* kan opleves forskelligt i selve kommissionsarbejdet i forhold til samspillet med forskerkollegerne.

Hambrick og Finkelstein (1987) fremhæver tre dimensioner for ledelsesrummet, som også er relevante for ekspertiserummet: lederens (ekspertens) relation til sine omgivelser, den interne organisering af enheden og lederens (ekspertens) personlige karakteristika.

Når Hambrick og Finkelstein (1987) taler om lederens relation til omgivelserne, er der fokus på, hvilket marked lederen befinder sig i. I forhold til kommissionsarbejde handler omgivelserne især om *det politiske miljø, kommissionen spiller ind i*. Vi undersøger, om politisk konsensus eller konflikt påvirker mulighederne for at udøve ekspertise. Herunder er det vigtigt, *hvem der har bestilt kommissionens arbejde*. Vi undersøger derfor også opdragsgivers betydning for, hvordan ekspertiserummet ser ud.

Hambrick og Finkelsteins (1987) anden dimension går på den interne organisering af enheden. Når vi analyserer inddragelse af forskere i kommissioner, er vi også interesserede i *kommissionens interne organisering*. Vi undersøger, hvad sammensætningen af kommissionen og dens sekretariat betyder for ekspertiserummet. Her forventes det at være særligt vigtigt for ekspertiserummet, hvilke andre eksperter der er i selve kommissionen og sekretariatet. Det kan være eksperter med komplementær og supplerende ekspertise. Med inspiration fra *Person-Environment Fit*-litteraturen (Cable og Edwards, 2004) forventer vi større værdioverensstemmelse og dermed nemmere kobling af ekspertise, når to eksperter bringer samme (supplerende) type ekspertise ind i arbejdet, mens meget forskellige typer ekspertviden kan udligne hinandens blinde vinkler.

Endelig er Hambrick og Finkelstein interesserede i lederens personlige karakteristika, fx hvor risikovillig lederen er. I vores oversættelse spiller *forskerens personlige karakteristika*, dvs. personlighed, kommunikationsstil og tidligere erfaring ind. Det kan have betydning både for den måde, forskeren oplever sin egen rolle på, og for hvordan andre ser på forskeren.

Vores argument er altså, at den autoritet, man som forsker kan påkalde sig i et kommissionsarbejde – ekspertiserummet – ikke alene kommer af den formelle position. Det rum, man kan navigere i som forsker, afgrænses af, hvad der opfattes som en acceptabel brug af autoritet. Hvis rummet overskrides, kan forskeren miste sin autoritet. Men rummet er ikke absolut givet. Forskeren kan påvirke det, men ikke bestemme det alene.

Efter en kort begrundelse for case-valget ser vi på, hvordan ekspertiserummet så ud i henholdsvis Ledelseskommision og Lærerkommisionen med fokus på, hvilken politisk kontekst kommissionerne arbejdede i (herunder hvem der bestilte arbejdet), og hvordan arbejdet var organiseret internt. I overgangen til den perspektiverende konklusion berører vi også, hvad der kendetegnede de forskere, der deltog i arbejdet.

Case-valg og metode

Kommissionsarbejde kan analyseres baseret på dokumentarisk materiale, men artiklens forskningsspørgsmål gør det særligt relevant også at inddrage førstehåndsoplevelser fra eksperter (med insiderviden om selve kommissionsarbejdet). Førstehåndsoplevelserne giver adgang til forskerens oplevelse af den zone, hvor ekspertens autoritet accepteres. Mens interview også kan give adgang til førstehåndsoplevelser, kan det være svært at interviewe om oplevelser, der potentielt kan være politisk sensitive. Det gør deltagerobservation særligt velegnet, selvom det begrænser antallet af mulige cases til at belyse artiklens spørgsmål. Derfor var spørgsmålet i planlægningen af artiklen følgende: Er det muligt at lave en systematisk analyse og sammenligning på tværs af »tilpas« forskellige kommissioner med udgangspunkt i de cases, hvor vi selv har førstehåndsoplevelser? Vores valg faldt på Lærerkommisionen og Ledelseskommisionen, fordi de var forskellige på afgørende parametre og samtidig tilstrækkeligt ens til at være sammenlignelige. De to kommissioner er kort beskrevet i boks 1 og 2. I forlængelse heraf sammenfatter tabel 1 de vigtigste forskelle og ligheder.

Boks 1: Ledelseskommisionen

Ledelseskommisionen blev nedsat i foråret 2017 af den daværende VLAK-regering som en del af regeringens sammenhængsreform. Kommisionens opgave bestod i at kortlægge og analysere offentlige leders karakteristika, vilkår og udfordringer, og kommissionens arbejde skulle lede frem til »konkrete anbefalinger, der kan styrke kvaliteten af offentlig ledelse i fremtiden« (Ledelseskommisionen 2018a). Kommisionen lancerede i juni 2018 sine anbefalinger. Kommisionen havde i sit arbejde indsamlet viden i form af en repræsentativ spørgeskemaundersøgelse blandt offentlige ledere i Danmark, case-beskrivelser, forskerbidrag, lederportrætter og besøg i offentlige organisationer i hele landet.

Kommisionens formand var Allan Søgaard Larsen, tidligere direktør i Falck. Derudover bestod kommissionen af en række erfarne private og offentlige ledere: tidl. direktør i Irma Alfred Josefsen, skoleleder Birgit Lise Andersen, Direktør i Nykredit David Hellemann, hospitalsdirektør Dorthe Crüger, plejehjemsleder Emma Winther, rekrutteringskonsulent Eva Zeuthen Bentsen, kommunaldirektør Lasse Jacobsen og direktør i DMI Marianne Thyrring. Endelig sad Lotte Bøgh Andersen som den eneste forsker i kommissionen.



Kommissionens sekretariat var placeret i Moderniseringsstyrelsen og blev ledet af Thomas Molin, der var kontorchef i samme styrelse. Sekretariatet var sammensat af udlånte medarbejdere fra Moderniseringsstyrelsen, Kommunernes Landsforening (KL), Danske Regioner samt en kommune og en region. Endelig var Caroline Howard Grøn i en periode udlånt fra Københavns Universitet til sekretariatet. Kommissionens rapport og øvrige produkter kan findes på kommissionens hjemmeside: www.ledelseskom.dk.

Boks 2: Lærerkommissionen

Lærerkommissionen blev nedsat i maj 2018 af KL og Lærernes Centralorganisation (LC) som en del af den aftale, der blev indgået mellem parterne ved overenskomstforhandlingerne i 2018. Resultatpapiret om lærernes arbejdstid fra forhandlingerne udgjorde således kommissoriet. Kommissionen indsamlede viden fra forskning, egne undersøgelser, skolebesøg samt dialog med en bred kreds af aktører på skoleområdet. Med afsæt i denne viden fremlagde kommissionen i december 2019 sine anbefalinger baseret på i alt 16 møder (Lærerkommissionen, 2019a).

Kommissionens formand var Per B. Christensen. Han er formand for Akkrediteringsrådet for de videregående uddannelser og tidligere børne- og kulturdirektør i Næstved samt tidligere formand for Børne- og kulturchefforeningen. De øvrige syv medlemmer var lærer og tidligere lærerkredsstyrelsesmedlem David Møller, lærer Lars Søtoft Buur Holmboe, chef for Uddannelse og Læring Ulla Riisbjerg Thomsen, skolechef Flemming Skaarup, professor Lotte Bøgh Andersen, forskningschef Andreas Rasch-Christensen og højesteretsdommer og næstformand for Arbejdsretten Lars Hjortnæs. Fem medlemmer (alle ud over Andreas Rasch-Christensen, Lars Hjortnæs og Lotte Bøgh Andersen) var uddannet lærere.

Sekretariatet blev ledet af cand.scient.pol. Mads Mikkelsen, der var udlånt fra Undervisningsministeriet. Herudover bidrog DLF og KL til sekretariatet. Rapporten og bilagene til denne kan findes på de to parterers hjemmesider:

<https://www.dlf.org/loen-og-vilkaar/laererkommissionen> og

<https://www.kl.dk/kommunale-opgaver/boern-og-unge/folkeskolen/ny-start-og-laererkommissionen/>.

Tabel 1: De vigtigste forskelle og ligheder mellem Ledelseskommisionen og Lærerkommisionen

	Ledelseskommision	Lærerkommision
Ligheder:		
Kommissionsformand	Praktiker, som de facto arbejdede næsten fuld tid	
Kommissionsmedlemmer	Flertal af praktikere på de relevante områder	
Ekspertiserum for hvem?	Samme forvaltningspolitologiske forsker	
Sekretariat	Sammensat med sekretariatsleder fra centraladministrationen og medarbejdere (ofte på deltid) fra vigtige interessenter	
Varighed af kommissionsarbejdet	Ca. 15 måneder fra første kommissionsmøde til aflevering (3. apr. 2017 til 12. jun. 2018) (3. sep. 2018 til 16. dec. 2019)	
Graden af succes	Begge kommissioner fremlagde rapporter på det tidspunkt, rekvirenten ønskede det, og disse førte til rekvirenternes ønskede resultater.	
Forskelle:		
Åbenhed i løbet af arbejdet	Meget stor åbenhed	Meget lille åbenhed
Konfliktniveau i omgivelser	Lavt	Højt
Koncentration af interesser	Uspecifikke interessenter	Meget specifikke interessenter (LC og KL)
Antal forskereksperter i kommission	En	To

Ekspertiserummet i Ledelseskommisionen og Lærerkommisionen

Vi sammenligner nu de to kommissioner med henblik på at afdække, hvordan ekspertiserummet så ud. Helt overordnet var forskerrollen som udgangspunkt legitim i begge kommissioner, hvilket muliggjorde et væsentligt ekspertiserum. Rollen indebar både ekspertise inden for det konkrete forskningsfelt (fx offentlig ledelse) og kompetencer inden for systematisk vidensopbygning, dvs. metodeekspertise. I begge kommissioner blev en undersøgende tilgang anset for at være legitim og legitimerende for arbejdet i sin helhed. Men i begge kommissioner var der også udfordringer af ekspertiserummet, der fulgte med rollen som metodeekspert, særligt i forhold til videnskabsteori. Udfordringerne i forhold til, hvad der skal anses som valid viden, kom ikke mindst fra andre forskere i og omkring de to kommissioner og bekræfter, at ekspertiserummet også afgrænses »udefra«. Vi ser nu systematisk på de tre dimensioner beskrevet ovenfor.

Hvad kendetegnede kommissionernes politiske miljø, og hvad betød det for ekspertiserummet?

De to kommissioner udsprang af to meget forskellige behov: som led i en sammenhængsreform og for at løse en overenskomstmæssig hårdknude. Mens Ledelseskommisionens brede succeskriterium var bedre offentlig ledelse, skulle Lærerkommisionen specifikt foreslå løsninger til brug for de efterfølgende arbejdstidsforhandlinger mellem KL og LC samt bidrage til størst

mulig kvalitet i undervisningen, et godt arbejdsmiljø og styrket professionel kapital.

I begge kommissioners arbejde var det tydeligt, at mens forskerkompetencerne var efterspurgt, blev praktisk erfaring også tillagt en væsentlig autoritet. I Lærerkommissionen spillede både KL og LC en væsentlig rolle for muligheden for at påtage sig ekspertrollen, fordi alle medlemmer skulle udpeges af de to organisationer i enighed. Men også i kommissionens praktiske arbejde betød forholdet til de to organisationer en del for, hvordan ekspertiserummet kunne indtages. For at forstå parternes bagvedliggende interesser og bekymringer interviewede Lærerkommissionen de politiske ledelser i Danmarks Lærerforening, KL og Uddannelsesforbundet. Interviewene blev udført med inspiration fra den norske konfliktmæglingsforsker Johan Galtungs mæglingsmetode kombineret med diverse undersøgelser for at finde løsninger, der både respekterede parternes legitime mål og gav nye perspektiver. De to kommissioner udsprang således af meget forskellige politiske kontekster, men en fællesnævner var, at argumenter knyttet til løsninger, som pegede imod en *ønskværdig* fremtid, indgik som et klart element. Det øgede ekspertiserummet i det omfang, at ekspertisen kunne levere forslag til sådanne løsninger.

Lærerkommissionens kontekst betød meget for den måde, kommissionen kommunikerede på eksternt. Både under og efter kommissionsarbejdet var det kun formanden, der kommunikerede på vegne af kommissionen. I Ledelseskommisionen kommunikerede alle medlemmer livligt, også efter rapportudgivelsen, og forskerrollen blev aktivt brugt til at legitimere kommissionens arbejde eksternt igennem deltagelse i en række arrangementer med interessenter. Det stemte overens med den ansvarlige ministers udmelding om, at kommissionen skulle arbejde meget åbent. Den åbne og inddragende tilgang betød, at forskningsbaserede argumenter fik større rum, fordi de kunne afprøves og legitimeres løbende i den offentlige debat. Den politiske kontekst betød, at Ledelseskommisionens kommunikation kunne være mindre interessebaseret end Lærerkommissionens, og det gav ekstra rum for forskerexpertisen. Ledelseskommisionens stærke fokus på kommunikation pressede dog også på nogle måder forskerlogikken. I arbejdet med Ledelseskommisionens store spørgeskemaundersøgelse blev et kommunikationsbureau fx involveret, og her opstod nogle af de største konflikter i arbejdet. Forskeres ønske om at inkludere de relevante forbehold og undgå at trække konklusionerne for langt støder ofte imod kommunikationsfaglige hensyn (til nyhedsværdi og læseværdighed).

De to kommissioner stod også overfor to meget forskellige videnskabelige felter. Mens især ledelsesforskere med speciale i offentlige organisationer udgjorde forskningskonteksten for Ledelseskommisionen, var alle danske skoleforskere tillige en vigtig del af Lærerkommissionens kontekst. Begge kommissioner afholdt et møde og indhentede bidrag fra relevante forskere, men fordi skoleforskningen i Danmark er relativt fragmenteret og har lav grad af konsensus om anvendelsen af teorier og metoder, kom møderne til at forløbe

meget forskelligt. Der var fx stor forskel på, hvordan deltagerne omtalte de andre deltageres bidrag, og produkterne fra møderne (Ledelseskommis-sionen, 2018b; Lærerkommis-sionen, 2019b) var også forskellige i den forstand, at begrebs- og metodeanvendelse var mere kongruent for Ledelseskommis-sionen. Ligesom ekspertiserummet afgrænses af magtfulde politiske aktører, er eksperter, der selv er forskere, stadig en del af et akademiske miljø med andre forskere – også når kommissionens arbejde er overstået. At være en del af et meget konfliktfyldt forskningsfelt kan potentielt gøre det sværere at etablere et ekspertiserum, når man sidder i en kommission. Det kan også betyde, at man er mindre motiveret for at træde ind i kommissionsarbejdet af frygt for kollegiale repressalier, når arbejdet er færdigt. Det er samlet set vores vurde-ring, at det mindsker ekspertiserummet.

Ledelseskommis-sionens politiske kontekst gjorde altså ekspertiserummet større end i Lærerkommis-sionens meget specifikke interessentkonstellation, fordi Ledelseskommis-sionens åbne kommunikation gav mulighed for også at sætte ekspertisen løbende i spil eksternt. Dertil kommer, at Lærerkommis-sionen var omgivet af et forskningsfelt med lav grad af konsensus, hvilket ind-skrænkede ekspertiserummet.

Hvordan var arbejdet organiseret internt, og hvad betød det for ekspertiserummet?

Både i Ledelseskommis-sionen og Lærerkommis-sionen var der et flertal af praktikere, heriblandt formanden. Det gav et særligt rum for forskningsmæs-sig ekspertise. Ledelseskommis-sionens to tilknyttede forskere (dvs. forfatterne af denne artikel) havde som eksperter inden for stort set samme felt (offentlig ledelse og forvaltning med statskundskabsbaggrund) *supplerende ekspertise*. Det gav store muligheder for kongruent anvendelse af ekspertise i den for-stand, at brugen af ekspertise i både selve kommissionen og sekretariatet skete ud fra samme faglige kriterier og med koordination baseret på fælles meto-deforståelse og fagsprog. Modsat havde de to forskere i Lærerkommis-sionen *komplementære* forskningsfelter (hhv. offentlig ledelse generelt og folkesko-leområdet). Der var ingen forskere tilknyttet sekretariatet, men blandt kom-missionsmedlemmerne var der en højesteretsdommer, som i høj grad funge-rede som ekspert i Galtungs metode og jura med særligt fokus på arbejdsret. Den større diversitet internt blandt eksperterne i Lærerkommis-sionen gav en skarpere afgrænsning af hvert af ekspertiseområderne, men samtidig var der gensidig respekt for de forskellige ekspertiserum.

Begge sekretariater gennemførte og/eller bestilte en række større afdæknings-opgaver for at sikre kommissionerne et solidt vidensgrundlag, og kommissi-onsmedlemmerne blev løbende inddraget i beslutninger om undersøgelserne. Flere af Ledelseskommis-sionens medlemmer var i processen relativt kritisk indstillet over for sekretariatets arbejde, og forventningerne til gyldigheden af det beslutningsgrundlag, kommissionen blev præsenteret for, blev ofte udfor-dret. »Valid viden« var i meget høj kurs i begge kommissioner og efterspurgt

af formand og sekretariat, men sammenlignet med Lærerkommissionen var der flere modsatrettede forståelser internt i Ledelseskommisionen og mellem kommission og sekretariat om, hvad det var. Det viser, at det ikke alene er andre forskere (eller andre eksperter), der afgrænser ekspertiserummet, men også de øvrige kommissionsmedlemmer og sekretariat.

Udarbejdelse af tekst til rapporter foregik ligeledes forskelligt i de to kommissioner. Højesteretsdommeren og de to forskere fik særlige tovholderroller i den indledende fase af arbejdet med de forskellige dele af Lærerkommisionens rapport. Hen over sommerferien i 2019 arbejdede de således hver især tæt sammen med en gruppe af øvrige kommissionsmedlemmer med førstehåndskendskab til folkeskolen. Tilsvarende var der et tæt samarbejde med sekretariatet, der var noget mindre end for Ledelseskommisionen. Generelt blev der opbygget en stærk ide om et fælles mål i Lærerkommisionen (inkl. sekretariatet), og det bidrog til at få samarbejdet til at fungere. Det tætte samarbejde i mindre grupper gjorde også, at grænserne for ekspertiserummet i denne fase blev mere fleksible, samtidig med at der var koordination mellem de forskellige ekspertiserum, dels i løbet af arbejdet i de mindre grupper og dels som led i kommissionens generelle arbejde.

Opbygningen af stærke relationer kan gøre ekspertiserummet større. Erfaringen fra begge kommissioner viser, at når først samarbejdet er etableret, skelnes der ikke nødvendigvis tydeligt imellem spørgsmål, hvor der er klar videnskabelig kompetence, og spørgsmål, hvor man som forsker bare er »kvalificeret læser«. Det kan særligt udfordre forskere i sekretariatstilknytning og friste dem til at overskride ekspertiserummet, fordi de indgår endnu mere intenst i det daglige arbejde. I nogle situationer bliver det vigtigt at deklarerer, på hvilken baggrund man forholder sig til spørgsmål, så den forskningsmæssige autoritet så at sige ikke forurenes. Det er der mindre risiko for, hvis ekspertviden i kommissionen er komplementær på en måde, der dækker kommissionens opgave. Modsvarende sker koordinationen mellem eksperter smidigere, hvis viden er supplerende.

Selvom valid viden var efterspurgt i begge kommissioner, var der i begge tilfælde diskussioner af, hvad dette var. Vores oplevelse er, at disse forskellige forståelser afgrænsede ekspertiserummet mere i Ledelseskommisionen end i Lærerkommisionen. Der var også forskel på, om andre kommissionsinterne forskere havde supplerende eller komplementær ekspertise. Sidstnævnte bidrog til en tydeligere afgrænsning af hver forskers ekspertiserum.

Hvad kendetegner den forsker, der deltog i arbejdet, og hvad kan det betyde for ekspertiserummet?

Ekspertiserummet afgrænses også af forskeren selv, og selvom sammenligningen mellem Ledelseskommisionen og Lærerkommisionen ikke giver os relevant variation, skal dimensionen alligevel have et par enkelte ord med på vejen. Som forsker legitimerer man en kommission, og derfor er det også en central overvejelse, at man fagligt skal kunne leve med de nødvendige kom-

promisser i arbejdet. Den ofte normative rolle som kommissionsmedlem adskiller sig fra den klassiske forskerrolle. Det kan i nogen grad håndteres igennem klar deklaration af de forskellige roller. Det kan ske igennem systematisk brug af slideskabeloner og italesættelse af »Kommissions-Lotte« og »Forsker-Lotte«. Hvis man som ekspert ønsker at bevare sin grundlæggende troværdighed, kan man dog ikke være principielt uenig med disse versioner af sig selv. Det handler typisk om sprogbruget (fx vil Forsker-Lotte være mere forsigtig med kausalsprog end Kommissions-Lotte) og markering af afsenderen på et budskab. Normative anbefalinger baseret på kommissionens arbejde vil således altid være afsendt i rollen som kommissionsmedlem, mens forklaring og uddybning af analyseresultater oftere vil trække på forskerrollen. Hovedudfordringen i dette »rollespil« er således at sikre, at modtagerne af kommunikationen dels er med på forskellen i rollerne og dels stadig kan stole på, at den samme person står inde for alt, hvad der bliver sagt. Som erfaringerne fra Strukturkommissionen viser, kan forskere også blive nødt til at nedlægge veto eller afgive mindretalsudtalelser (Winkel & Albret, 2004). Villigheden til at tage sådanne skridt, særligt i et samarbejde, hvor man har opbygget gode relationer til de øvrige deltagere, kræver noget af den forsker, der deltager i kommissionsarbejdet. Det kan også afhænge af, om man er eneste tilknyttede forsker inden for sit felt, som perspektiveringen kommer ind på.

Perspektivering til andre kommissioner og kommissionslignede udvalg

Selvom ekspertens forskerkolleger sagtens kan begrænse ekspertiserummet i kommissionsarbejdet, er det relevant at huske, at store dele af legitimiteten knytter sig til forskersamfundet som helhed og ikke kun til den enkelte forsker. *Logic of appropriateness* for hele forskningsfeltet er med til at afgrænse den enkelte forskers *zone of acceptance*, men også med til at skabe den. Professor Poul Erik Mouritzen, som var en af tre eksperter i Strukturkommissionen, forklarede det til Mandag Morgen: »Da vi hen på efteråret adskillige gange kom i diskussion om formuleringer, der havde et problematisk forhold til virkeligheden, var der tit en, der sagde: Hvad mon Grønnegaard ville sige til det? Det var et rigtigt godt argument, for der var ingen, der ønskede at få den danske forskningsverden på nakken« (Winkel & Albret, 2004: 14). I forlængelse heraf betegnede de tre eksperter i Strukturkommissionen spøgefuldt Jørgen Grønnegaard Christensen som »kommissionens 13. medlem« (ibid.).

Det understreger, at ekspertiserummet ikke kun afgrænses af politiske forhold, men også af forskerkollegerne. Den *logic of appropriateness*, forskere bærer rundt på, kobler sig til deres forskningsfællesskab og kan understøtte høje faglige standarder. Det kan også gøre det svært at indgå i et konstruktivt kommissionsarbejde.

Kommissioner, udredninger og undersøgelser med ekspertdeltagelse kan se meget forskellige ud, og det kan betyde noget, om forskerne har supplerende

eller komplementær ekspertise. En anden væsentlig forskel kan være, hvem der har formandsrollen. Vi kan fx sammenligne med »Den af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen nedsatte udredningsgruppe vedr. håndteringen af covid-19« (2021), der havde Jørgen Grønnegaard Christensen som formand og Peter Bjerre Mortensen i sekretariatet, eller Rådgivningsgruppen for Evaluering af De Nationale Tests, hvor der var hele tre forskere inden for offentlige ledelse og forvaltning, herunder formanden (UVM, 2020). Selvom forvaltningsforskere kan være uenige om mange ting, var de to kommissionslignende arbejder præget af samspil internt mellem forskerne. Positionerne og antallet af eksperter med samme baggrund er således relevante for videre analyser af ekspertiserummet. Hertil kobler sig også en vigtig overvejelse om kommissionens formål – Covid-19-udredningen skulle undersøge et handlingsforløb, mens Ledelseskommisionen skulle forberede nye politiktiltag. Det giver forskellige ekspertiserum alt efter, om man skal se frem eller tilbage.

I det hele taget er vi næppe færdige med at forstå ekspertiserummet og dets dimensioner. Vores eksempler viser relevansen af Hambrick og Finkelsteins (1987) tre dimensioner: relation til omgivelserne (i kommissioner særligt den politiske kontekst inklusive rekvirenten), den interne organisering (af kommissionen og dens sekretariat) og personlige karakteristika (hos eksperterne selv). I forlængelse heraf tyder vores perspektivering på, at ekspertiserummet kan være større, hvis der er flere eksperter fra samme felt (i hvert fald hvis feltet er præget af en vis grad af konsensus), og hvis kommissionsformanden også er ekspert fra dette felt. Ekspertiserummet i danske kommissioner er med andre ord afgrænset af såvel politik som forskerkolleger.

Referencer

- Antonakis, J., & D.V. Day (2018), Leadership: Past, present, and future. Side 3-26 i J. Antonakis & D. V. Day (red.) *The nature of leadership*. London: Sage Publications, Inc.
- Cable, D.M. & J.R. Edwards (2004), Complementary and supplementary fit: A theoretical and empirical integration. *Journal of Applied Psychology*, 89(5), 822-834.
- Christensen, J.G., P.E. Mouritzen & A.S. Nørgaard (red.) (2009), *De store kommissioner: Vise mænd, smagsdommere eller nyttige idioter*. Syddansk Universitetsforlag.
- Christiansen, P.M. & A.S. Nørgaard (2009), Kommissioner i dansk politik efter 1980. Side 31-54 i Christensen, J.G., P.E. Mouritzen, P.E. og A.S. Nørgaard (red.) *De store kommissioner: Vise mænd, smagsdommere eller nyttige idioter*. Syddansk Universitetsforlag.
- Den af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen nedsatte udredningsgruppe vedr. håndteringen af covid-19 (2021), *Håndteringen af covid-19 i foråret 2020*. København: Folketinget.
- DeRue, D.S. & S.J. Ashford (2010), Who will lead and who will follow? A social process of leadership identity construction in organizations. *Academy of management review*, 35(4), 627-647.
- Hambrick, D.C. & S. Finkelstein (1987), Managerial discretion: A bridge between polar views of organizational outcomes. Side 369-406 i L.L. Cummings & B.M. Staw (red.), *Research in organizational behavior* (Vol. 9). Greenwich, CT: JAI Press.
- Ledelseskommisionen (2018a), *Sæt borgeren først. Ledelse i den offentlige sektor med fokus på udvikling af driften*, tilgået 12. juni 2018, www.ledelseskom.dk.
- Ledelseskommisionen (2018b), *Offentlige ledere, vilkår, styrker og udfordringer. 15 forskerbidrag til Ledelseskommisionen*, tilgået 21. februar 2021, www.ledelseskom.dk.
- Lærerkommisionen (2019a), *Lærerkommisionens rapport*. Kbh.: Lærerkommisionen.
- Lærerkommisionen (2019b), *Lærerkommisionens forskerpublikation*. Kbh.: Lærerkommisionen.

- March, J.G. & J.P. Olsen (2010), *Rediscovering institutions*. New York NY: Simon and Schuster.
- Meyer, J.W. & B. Rowan (1977), Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 83(2), 340-363.
- Simon, H.A. (1997), *Models of bounded rationality: Empirically grounded economic reason* (Vol. 3). Cambridge: MIT Press.
- Winkel J.S. & P. Albret (2004), Strukturkommissionens eksperter: Mindretalsudtalelse var uundgåelig. *Mandag Morgen* nr. 29 i 2004, side 10-15.
- UVM (2020), *Evaluering af de nationale test*. København: Undervisningsministeriet.

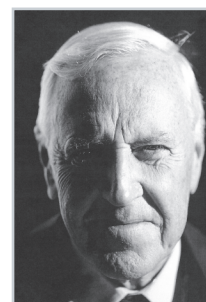
Økonomisk og monetær union i EU – motiver og resultater

Temanummer: Kommissioner, udredninger og råd: Ekspertvælde, syltekrunker eller nyttige redskaber?

Motiverne for og indretningen af EU's økonomiske og monetære union (ØMU) har siden 1970 udviklet sig i et samspil mellem fagøkonomiske perspektiver og politiske præferencer, hvor de sidste synes at have grebet og forstærket nybrud i de første. Med udfordringerne fra Covid-19-pandemien er finanspolitik kommet i forgrunden, og Traktatens arbejdsdeling med pengepolitik er markant ændret.

Hvorfor har en økonomisk og monetær union (ØMU) spillet så væsentlig en rolle i den europæiske debat gennem mere end et halvt århundrede? I denne korte artikel vil jeg forsøge at give et svar herpå fra både et økonomisk og et politisk perspektiv. Det bør fremhæves, at jeg ikke kan ses som en neutral iagttagere; nok har jeg haft de dele af nationaløkonomi, der er væsentligst for at vurdere ØMU'ens motiver og resultater som hovedtema i min forskning og undervisning ved Københavns Universitet siden min ansættelse i begyndelsen af 1960'erne, men jeg har også haft det privilegium at deltage i flere officielle organers overvejelser om ØMU. Fra 1973, efter Danmarks indtræden i EF, blev jeg uafhængig rådgiver for Kommissionen i dennes forsøg på at holde liv i planer fra 1970 for at gennemføre ØMU. Siden har jeg deltaget i et større antal ekspertgrupper, officielle som i tænketanke, væsentligst det såkaldte Delors-udvalg, som i 1988-89 udformede principperne for den version af ØMU, som blev kernen i Maastricht-traktaten og har overlevet til i dag. Og opgaverne er fortsat; jeg har siden 2016 været formand for Det Europæiske Finanspolitiske Råd, som rådgiver Kommissionen om finanspolitik i EU og om revisioner af rammerne for samarbejdet.

En dobbeltrolle som universitetsøkonom og rådgiver giver en forpligtelse til at reflektere over samspillet mellem økonomi og politik i udviklingen af ØMU. Har motiverne for at udvikle samarbejdet – som forbliver »work in progress« – ændret sig over det lange forløb, og synes resultaterne at svare til forventningerne? Navnlige den anden del af spørgsmålet er vanskeligt. Det kræver en vurdering af et alternativt udviklingsforløb, som i økonomisk analyse er mere end tvivlsomt som følge af både økonomiske og politiske adfærdsændringer, når rammevilkårene væsentligt ændres. Men kontrafaktuelle vurderinger bør stadig forsøges; og det er især her, at jeg har en mulig bias – i al fald i den forstand, at jeg foretrækker videreudvikling af ØMU frem for en sænkning af ambitionerne – også i tilfælde, hvor resultaterne ikke har levet op til forventningerne.



NIELS THYGESEN'

Professor (emer),
Økonomisk Institut,
Københavns Universitet,
dr. polit.; Chair,
European Fiscal Board

Siden 1960'erne – før som efter gennemførelsen i 1999 – har ØMU haft såvel interne som eksterne motiver. Det interne er at underbygge gennemførelsen af de fire fundamentale friheder for fri bevægelighed af varer, tjenesteydelser, arbejdskraft og kapital. At skabe betingelser for lige konkurrencevilkår for deltagerlandene ved at skabe størst mulig stabilitet i de indbyrdes valutakurser, navlestrengen mellem stadigt økonomisk tættere integrerede europæiske lande, og dermed at undgå tilbagefald til mellemkrigstidens katastrofale konflikter, som i høj grad var knyttede til forvredne konkurrenceforhold og deraf følgende protektionisme. Men er det nødvendigt at gå helt til at indføre en fælles valuta? Mit svar er ja, som nærmere omtalt i det følgende. Men dette skridt er ikke i sig selv tilstrækkeligt for ØMU's holdbarhed; et nærmere samarbejde på andre politikområder, navnlig finanspolitik, er væsentligt.

Det eksterne formål er blevet endnu tydeligere i dag end i tidligere faser af Europas nyere historie. I 1960'erne var de europæiske lande en del af en global forståelse af betydningen af stabile eksterne rammer med faste valutakurser over for US dollar som grundpille og med Den Internationale Valutafond (IMF) som en – ganske vist ret tam – vagthund. Disse rammer passede europæerne ganske godt, selv om kritikken af USA's varetagelse af rollen som ankerland voksede; spændingen mellem på den ene side USA's ekspansive finanspolitik og store betalingsbalanceunderskud og på den anden side faste valutakurser blev for tydelig. Hvis det internationale valutasystem – Bretton Woods – ikke lod sig opretholde, ville de seks oprindelige EF-lande forberede sig på at have et regionalt system til delvis afløsning. Det fik de brug for fra 1971, men især fra 1973, hvor det globale system brød endeligt sammen for ikke siden at genopstå.

For at tilgodese såvel den indre som den ydre udfordring måtte EF-landene tage stilling til retningen for arbejdsdelingen på to strategiske områder: mellem national og fælles indsats samt mellem pengepolitik og anden økonomisk politik. Politiske præferencer om, hvilke beslutninger der bør træffes nationalt, sætter grænser for handlemulighederne, uanset hvad der måtte forekomme økonomisk optimalt. Økonomer har under alle omstændigheder mest at bidrage med ved afvejningen af penge- og finanspolitik i et grænseoverskridende perspektiv, men opgaven er også her at gøre det så godt som muligt under politiske begrænsninger. Det mest interessante i ØMU's historie er, hvorledes disse begrænsninger har udviklet sig over tiden i lyset af erfaringerne og økonomers ændrede fortolkning af dem. Min tese er, at markante udsving i fagøkonomiske holdninger til, hvad økonomisk politik kan forventes at udrette, har spillet en vigtig rolle for såvel indholdet som timingen af nye initiativer i den økonomiske og monetære integration. Og disse udsving synes at være blevet forstærket af de politiske beslutningstagere, nationale som europæiske. Hverken økonomer eller politikere kan bebrejdes, at de ikke har lært af erfaringerne.

Men måske har de på tre afgørende tidspunkter over det sidste halve århundrede trukket konklusionerne lovligt skarpt op.

Et første forsøg på ØMU fra 1970 – Werner-planen – mislykkedes, men var lærerigt

Det første forslag til ØMU fra 1970 – en plan udarbejdet af en ekspertgruppe under forsæde af Pierre Werner, Luxembourgs premierminister – var båret af optimismen fra et langt opsving i 60'erne. De seks oprindelige EF-lande var vokset nogenlunde i takt med moderat inflation og afvikling af indbyrdes toldsatser hurtigere end planlagt. Beslutningerne blev drevet af politikere, for hvem efterkrigstidens stærke udvikling ikke mindst var muliggjort af et stadigt tættere både transatlantisk og europæisk samarbejde. Hertil kom en stærk selvtilid blandt finansministre og andre med indflydelse på økonomisk politik med hensyn til mulighederne for at føre en stabiliserende og vækstfremmende finanspolitik; en holdning, der blev understøttet af de fleste fagøkonomer. Empirisk økonomisk forskning havde gjort store fremskridt med at udvikle detaljerede økonomiske modeller til at kortlægge virkningerne af ændringer i de finanspolitiske instrumenter på den samlede indkomstudvikling – ikke blot inden for, men også på tværs af landegrænser. Det syntes ikke at være en helt urealistisk ambition at denne indsigt kunne bruges til at koordinere finanspolitikken i ØMU. De indbyrdes valutakurser havde været stabile i nogle år, omend med spændinger mellem Frankrig og Tyskland i 1968-9. Fraværet af frie kapitalbevægelser gjorde det muligt at håbe, at man på et tiår kunne nå frem til endeligt fastlåste kurser. Men det væsentligste nye i ØMU-planen var tanken om at give rådet af finansministre mandat til direkte at træffe afgørelser om budgetbalancen i deltagerlandene.

Man kan undte sig over, at et så vidtgående forslag kunne komme fra et udvalg af nationale eksperter med centrale roller i EF og som nærmeste rådgivere for deres respektive regeringer. Selv om planerne ikke havde mødt voldsomme internationale forstyrrelser i 1971-73, ville national fastholdelse af især finanspolitisk suverænitét i bl.a. Frankrig utvivlsomt have forhindret gennemførelsen af ØMU-planerne; Tyskland afviste dem derimod ikke på forhånd, et tidligt tegn på en underliggende tysk sympati for federale tendenser, der tit overses. Men det endelige nedbrud i 1973 af det globale valutasystem og de olieeksporterende landes massive prisforhøjelser satte en brutal stopper for ikke blot ØMU, men for sammenhængskraften i europæisk økonomi. Det var udfordringer af en styrke, som hverken økonomer eller politikere var forberedte på.

Der er grund til at se nærmere på disse fjerne tider, fordi de indeholdt nogle af de samme udfordringer som Europas seneste krise. Som pandemien var energikrisen et fælles stort chok for de europæiske lande, der ikke kunne modvirkes gennem traditionel konjunkturpolitik med stimulanser til efterspørgslen. En betydelig del af produktionskapaciteten blev gjort urentabel af højere energipriser, ligesom nogle sektorer måtte lukke, da pandemien brød ud i 2020; i begge tilfælde var der tale om et fald i både efterspørgsel og udbud. Det krævede nytænkning, og de dengang ni EF-lande reagerede meget forskelligt på den nye udfordring. Nogle, med Tyskland i spidsen, var mest bekymrede

for højere inflation og førte en restriktiv økonomisk politik, mens andre som Frankrig og Danmark søgte at fastholde beskæftigelsen mest muligt gennem ekspansiv politik for at bygge bro over, hvad de så som et midlertidigt tilbageslag. Divergenserne i politik og resultater, ikke mindst med udslag i uligevægt på betalingsbalancen, blev så dramatiske, at de følgende fem år markerede et lavpunkt for økonomisk samarbejde i Europa. I Storbritannien og i Italien steg inflationen til 20-25% i 1976; begge måtte acceptere IMF's tilpasningsprogrammer i mangel af indbyrdes støttemuligheder i EF. Ændringerne i de interne valutakurser var voldsomme, men bidrog mere til at holde liv i, undertiden forstærke, forskelle i nationale inflationstakter end til at mindske uligevægte. Forestillinger om, at fleksible valutakurser er en nyttig stødpude, fik her et grundskud. Men der var lang vej tilbage til ØMU og ingen anvisninger fra et fagøkonomisk konsensus.

Når jeg har bevaret en grundlæggende tillid til, at det europæiske samarbejde kan udvikles, skyldes det ikke mindst, at det kom tilbage efter de katastrofale tilbageslag og uenigheder i midten af 1970'erne. Efter rådvildheden – kunne man stadig håbe at genoplive det monetære samarbejde, eller skulle man forsøge at gå via et større EF-budget til løsning af fælles opgaver? – begyndte en langsom samling af kræfterne fra 1978 gennem et pragmatisk fælles fransk-tysk initiativ, som især bragte Frankrig og Italien tilbage i et lidt forpligtende valutasamarbejde. Initiativet til Det Europæiske Monetære System (EMS) kunne næppe være taget, hvis ikke et rudimentært centralbanksamarbejde («slangen») – et levn fra den første ØMU-plan i form af nogle mindre lande, heriblandt Danmark, forsøg på at fastholde nogenlunde stabile kurser over for den tyske mark – havde overlevet på basis af nogle simple regler. Men det nye initiativ kom hurtigt i eksistentiel fare, da Frankrig i de første to år af præsident Mitterands embedsperiode slog ind på en stærkt ekspansiv finanspolitik efter 23 års fravær fra magten. Erfaringerne viste klart, at et valutasamarbejde, selv med indbygget fleksibilitet, kun kan overleve, hvis deltagernes indenlandske politik er nogenlunde afstemt med de ydre rammer.

Det andet forsøg fik nyt momentum fra 1985 – og blev gennemført i 1999

Fra 1985 gav såvel interne som eksterne motiver kraftige incitamenter til at sætte ØMU tilbage på den europæiske dagsorden. Ikke mindst USA's evne til at genskabe solid økonomisk vækst fra 1982 satte fokus på svaghederne ved den europæiske integration. Store europæiske virksomheder var fortalere for udviklingen af et fælles marked for varer, tjenesteydelser, arbejdskraft og kapital, og Kommissionen og medlemslandene blev enige om, at et detaljeret program for den første af de fire dimensioner næppe kunne realiseres, så længe større og pludselige ændringer i de indbyrdes valutakurser var mulige. Storbritanniens gradvise fremmedgørelse i det europæiske samarbejde begyndte her, 35 år før Brexit; briterne havde også reservationer over for en

mere strømlinet beslutningsproces med flertalsvedtagelser af fælles regler for standarder og andre forudsætninger for dyb markedsintegration.

Frihandel forudsætter ikke en høj grad af stabilitet i de indbyrdes valutakurser, men det gør et dybt integreret marked. Argumentet for at gå helt til en fælles valuta styrkes, når det erkendes, at et system med justerbare valutakurser kunne blive vanskeligt at styre under de friere kapitalbevægelser, som Rådet besluttede i 1988.

Det talte for at lægge hovedvægten på den monetære integration i det andet forsøg på at udvikle en ØMU. En fyldig gennemgang af de økonomiske og politiske argumenter, der førte til overgangen fra EMS til ØMU, findes i Gros og Thygesen (1998). Holdningen til finanspolitik havde ændret sig markant under de foregående to årtiers ofte mislykkede forsøg på at forene vækst og stabilitet. Den offentlige gæld var mere end fordoblet som europæisk gennemsnit siden 1970, og de nationale finansministre var ikke uimodtagelige for det synspunkt, at eksternt fastsatte overgrænser for offentlige underskud og langsigtede normer for gælden kunne blive nyttige som støtte til en bremse på hurtigt voksende udgiftsønsker fra regeringskolleger i den hjemlige politiske debat. Der var denne gang ingen forestillinger om at centralisere beslutninger om de nationale budgetter; fælles aftalte normer syntes at udgøre den farbare vej til at underbygge det virkeligt nye i den kommende ØMU: en uafhængig europæisk centralbank med mellemfristet prisstabilitet som hovedmål.

Udformningen af den monetære pille – M i ØMU – i Maastricht-traktaten var stærkt inspireret af en nyorientering i økonomers syn på værdien af en regelbaseret økonomisk politik, som havde været på vej siden midten af 1970'erne. De monetære ambitioner burde indskrænkes til at sikre en ramme i form af lav inflation; det ville føre til lavere og mere stabile renter til gunst for investeringer og økonomisk vækst end en mere aktiv pengepolitik, for slet ikke at tale om en decentraliseret politik med nationale valutaer. Perspektivet forekom attraktivt for de fleste lande efter to årtier med inflation og ustabilitet.

Den nye version af ØMU fik momentum gennem stærk støtte fra de nationale centralbanker, som var tiltalt af udsigten til større uafhængighed af nationale regeringer; de foretrak at være gensidigt afhængige. Samtidig gav skabelsen af den første – og hidtil eneste – federale institution i Europa mulighed for medindflydelse på fælles pengepolitiske beslutninger, som i en årrække reelt var blevet truffet i den tyske forbundsbank. Det var en ændring, som navnlig Frankrig lagde vægt på, og tyske politikere accepterede – fordi der blev skabt en solid arvtaget efter forbundsbanken.

Traktaten gik meget vidt i retning af at sikre det kommende centralbanksystems evne til at koncentrere sig om et inflationsmål uden distraktioner i form af at skulle deltage i redningsaktioner for finansielle institutioner, opbygge lånefaciliteter for offentlige myndigheder og lave operationer i valutamarkeder for at påvirke euroens kurs over for især dollaren. Hvad det sidste angår, var forhåbningen, at selve samlingen af de europæiske valutaer ville dæmpe de

store udsving i dollarkursen gennem 1980'erne og opfylde det eksterne motiv at gøre europæisk økonomi mere robust over for globale forstyrrelser. Denne forhåbning er (endnu) ikke blevet gjort til skamme. Euroens kurs for dollar har svinget mindre end D-markens gjorde det før ØMU.

Sammenfaldet af fagøkonomiske argumenter for en uafhængig centralbank med prisstabilitet som dominerende mål med fælles interesser mellem de penge- og finanspolitiske beslutningstagere i en rendyrket version af argumenterne førte til en usædvanligt uafhængig ECB, men uden flere af de instrumenter, som typisk findes i nationale centralbanker. Det tog to årtier at supplere med sikkerhedsnet for finansielle institutioner og for nationale regeringer; finanskrisen i årene efter 2008 viste, at de opgaver, som Traktaten ikke fandt det nødvendigt at tillægge ECB, ikke kunne løses alene af nationale regeringer. Der måtte oprettes et EU finanstilsyn og et politisk styret sikkerhedsnet til at overtage IMF's rolle som långiver til regeringer.

Traktaten viste sig klart optimistisk i sin tillid til de disciplinerende virkninger af at tilhøre en fælles valutaområde på såvel pris- og lønudviklingen i de enkelte deltagerlande som – især – på national finanspolitik. Ville de være tilstrækkelige til at holde sammen på ØMU'en? Ganske vist blev den finanspolitiske disciplin også styrket af forbud mod monetær finansiering og af overgrænser for offentlige underskud og langsigtede normer for gæld. Men fortolkningen af reglerne var fra starten fleksibel; finanspolitiske henstillinger beder nationale regeringer og parlamenter om at træffe beslutninger, som de typisk ville have foretrukket lidt anderledes. Udsigten til, at en ufuldstændig overholdelse af reglerne skulle medføre sanktioner, var ikke åbenlys.

Optimismen fra Maastricht syntes alligevel længe at være velbegrundet. Navnlig de (kun) syv år mellem underskrivelsen af Traktaten og indførelsen af en ny fælles valuta, euroen, bragte øget sammenhæng mellem de ikke mindre end 11 EU-lande, som overraskende meldte sig som deltagere fra første dag. En medvirkende årsag var dog nok, at genforeningen i mange år gav Tyskland problemer med offentlige og eksterne underskud så store som i Frankrig og Italien; den senere splittelse i EU mellem nord og syd, kreditorer og debitorer var endnu under radaren. Men også det første tiår med ØMU forløb relativt harmonisk, selv om voksende ubalancer i samhandel og konkurrenceevne inden for området blev stadigt tydeligere. Var det trods alle advarsler muligt at opbygge en ØMU med fælles pengepolitik af snævert tilsnit, kun suppleret af forsøg på fleksibel koordinering gennem regler for national finanspolitik?

Finanskriserne 2008-12: ØMU bliver justeret, men ikke tilstrækkeligt

Kriserne fra 2008 til 12, først i den finansielle sektor, siden i markederne for nogle ØMU-landes statsobligationer, gav et negativt svar. Reaktionerne var især at udfylde de nu åbenlyse lakuner i Traktaten: sikkerhedsnet til rednings-

aktioner for finansielle institutioner og for nationale regeringer. Men sidstnævnte formål er en politisk opgave, som kræver betingelser (»konditionalitet«) – hvis Traktatens bestemmelser om, at der ikke må forekomme fælles ansvar for national gæld, skal overholdes. For finanspolitikken vedtog Rådet efter forslag fra Kommissionen en vigtig stimulanspakke for 2009-10, men med samtidig annoncering af konsolidering fra 2011 for at vende det hop i deltagernes samlede offentlige gæld, næsten 20 procentpoints, som krisen og pakken havde medført. Det finanspolitiske regelsæt blev mere detaljeret, men også med udvidede muligheder for Kommissionen til at slække på tempoet i konsolideringen, hvis konjunkturerne gjorde den særligt byrdefuld. Overvågningen af finanspolitikken blev styrket af nationalt vedtagne regler med nogenlunde samme forsigtige hensigter som Traktatens – den såkaldte finanspagt, i Danmark Budgetloven af 2012 – og gennem oprettelse af uafhængige finanspolitiske råd i de enkelte medlemsstater; de skulle vurdere både overholdelsen af det finanspolitiske regelsæt og regeringernes økonomiske prognoser, grundlaget for de offentlige budgetter. Overoptimistiske skøn havde været en grundskavank i ØMU.

Efter flere års tøven gav ECB i 2012 en kraftig hjælp til at øge sammenhængskraften gennem tilsagn om at købe nationale statsobligationer, men på betingelse af at de pågældende regeringer havde tiltrådt et stabiliseringsprogram med det politiske organ, som udgør det økonomiske sikkerhedsnet for medlemsstaterne. Tilsagnet er aldrig blevet aktuelt, men det indsnævrede rentespændene for lande med sårbare statsfinanser. Først i 2015, seks år efter Federal Reserve i USA, begyndte ECB mere systematiske opkøb af statspapirer, men med tidsmæssige begrænsninger og i faste nationale proportioner for at fjerne mistanker om favorisering af enkelte lande.

De samlede reaktioner på kriserne blev således blandede: en styrkelse af den hidtidige model, men med udbygning af kriseberedskab gennem sikkerhedsnet. Det så forståeligt ud på baggrund af den store nervøsitet omkring reaktionerne på de finansielle markeder omkring flere landes overlevelse i ØMU. Også lande med stærke offentlige finanser som Tyskland og Holland deltog aktivt i konsolideringen ud fra den betragtning, at deres kreditværdighed kunne blive vigtig for ØMU's overlevelse. Vurderingen i dag er, at den økonomiske politik som helhed blev lovligt restriktiv, samtidig med at de mest sårbare økonomier kom ud i en for brutal tilpasning med Grækenland som eksempel. Uafhængige økonomer har været særligt kritiske, fordi man ikke tog tilstrækkeligt hensyn til de negative effekter af samtidig kontraktion i hele ØMU; den førte til en »double-dip recession«, som andre områder undgik. På politisk hold uddybedes forskellene mellem kreditorer og debitorer, især i kommunikationen med vælgerne. Nok fulgte et langt opsving til og med 2019, men konflikterne lurede; og de relativt gode år 2017-19 blev ikke brugt til at konsolidere.

Covid-19-pandemien ændrer fundamentalt dagsordenen for ØMU

Covid-19-pandemien har radikalt ændret dagsordenen ved at skabe et nyt fælles syn på krisehåndtering og dermed øgede handlemuligheder i ØMU – eller rettere i EU som helhed, da de vigtigste initiativer i 2020 ikke sonderer mellem ØMU-lande og de øvrige otte EU-lande. For det første har man reelt suspenderet det finanspolitiske regelsæt for at give muligheder for nationalt at afbøde virkningerne af tilbageslaget, ikke mindst fremkaldt af de nedlukninger af aktivitet, som helbredssituationen har nødvendiggjort. Suspensionen vil formentlig vare til engang i 2022, hvor et opsving må forventes at have bragt den samlede indkomst i EU som et minimum tilbage til niveauet fra 2019; til den tid vil tre års normal vækst være tabt. For det andet – og mere opsigtsvækkende – er EU enedes om at optage lån svarende til 4-5% af den samlede indkomst, hvoraf omtrent halvdelen videreudlånes til regeringerne, mens resten overføres uden tilbagebetaling. Denne store fond er tildels øremærket til vækstfremmende offentlige investeringer med en hidtil uset grad af overvågning af projekter og reformer. For det tredje har ECB udvidet sine opkøbsprogrammer i en sådan takt, at alle EU-lande nu har historisk lave låneomkostninger – faktisk så lave, at de ikke har nogen økonomisk tilskyndelse til at låne via EU's kreditværdighed i stedet for hver for sig.

Hvilke økonomiske og politiske overvejelser ligger bag ved denne voldsomme og uventede udvidelse af EU's handlekraft? Tilbageslaget under pandemien har været mindst dobbelt så stort som under finanskrisen, så vanlige afvejnninger af hensynet til effektiv kriseindsats gennem offentlige udgifter over for risikoen for at bringe gælden op på et uholdbart niveau måtte falde ud til fordel for det første hensyn. »Først afholder man de udgifter, der er nødvendige for at vinde krigen, siden ser man på finansieringen«, som en fremtrædende beslutningstager har udtrykt det. Samtidig var pandemien en trussel mod sundhed og velfærd, hvor de sædvanlige krisediskussioner omkring nationalt ansvar for ikke at have opbygget tilstrækkelige budgetmæssige stødpuder i gode tider måtte forekomme mindre relevante. Det argument, som blev brugt flittigt i opbygningen af hjemlig støtte til initiativerne, var dog egeninteressen i at undgå, at vigtige handelspartnere var ude af stand til at modgå tilbageslaget som følge af svage statsfinanser i udgangssituationen. Endelig gav langsigtede tendenser til voksende uligheder mellem EU-landene god grund til politiske bekymringer. Gennemsnitsindkomsten i Italien i forhold til Tysklands var 90% i 2000, men kun 70% et par årtier senere. Fælles og mere solidarisk krisehåndtering syntes påkrævet for at bremse tendenser til yderligere divergens, som EU ville få et hovedansvar for.

Tilsammen skabte disse forskellige motiver bred tilslutning til de nye initiativer. De fandt også fuld støtte fra de fleste økonomer, som allerede inden pandemien var ved at revurdere finanspolitikens rolle. Traktatens kritiske perspektiv på national finanspolitik med lofter over underskud og normer for gæld syntes utidssvarende; det undervurderede de offentlige finansers essen-

tielle stabiliseringspolitiske rolle i kriser som i mere normale situationer. Men især burde der tages hensyn til udsigten til lave låneomkostninger i en længere årrække ved at hæve overgrænsen for et forsvarligt gælds niveau væsentligt og gøre den forskellig afhængig af landenes udgangsposition og tilpasningsmuligheder. Endnu bedre ville det ifølge de mest vidtgående forslag være helt at opgive en talmæssig norm for gælden; den er vilkårlig og for fjernt fra den aktuelle gæld til at give et realistisk pejlemærke.

Samspelet mellem ændringer i økonomiske perspektiver og i politiske præferencer

Den finanspolitiske nyvurdering blandt mange økonomer er analytisk velunderbygget, men man kan samtidig blive bekymret over den ihærdige støtte, som den har fået blandt politiske beslutningstagere. Vi ser efter min vurdering det tredje eksempel på samspelet mellem økonomi og politik i de sidste 50 år i udviklingen af ØMU. Omkring 1970 og 1990 var der også stærk politisk opbakning til tidligere nybrud i »mainstream economics« – hvor de faldt i tråd med politiske præferencer.

Ved det første ØMU-forsøg gav økonomernes voksende tillid til eget kvantitativt overblik over økonomiske sammenhænge basis for et optimistisk forslag om at træffe finanspolitiske beslutninger på EF-plan – trods de problemer af informations- og styringsmæssig art, som forslaget ville have skabt. Men det blev grebet af politiske beslutningstagere med præferencer for at fremme europæisk integration. Omkring 1990, hvor ØMU'en blev udformet, greb såvel finansministrene som (især) centralbankcheferne med iver det politiske potentiale til styrkelse af deres rolle, som lå i den fremvoksende opbakning blandt økonomer til uafhængige centralbanker, inflationsmål og regelbaseret finanspolitik. En personlig erindring er, at tilslutningen til det nye økonomiske tankesæt var mere uforbeholden blandt centralbankcheferne end blandt økonomistuderende ved seminarer, som jeg holdt om samme emnekreds på Københavns Universitet i 1988-89, mens Delors udvalget arbejdede.

I forbindelse med Covid-19-pandemien ser jeg et tredje eksempel på samspil mellem økonomer og politiske beslutningstagere. John Maynard Keynes skrev, at denne sidste gruppe indeholder mange, der ville benægte at være under indflydelse af akademiske analyser, men som ved nærmere eftersyn viser sig at være stærkt afhængige af en obskur, afdød økonoms skrivelser. En mere nutidig og respektfuld omskrivning er, at finansministre – eller rettere deres rådgivere – hurtigt formidler nye tendenser i økonomisk forskning, når de understøtter aktuelle politiske præferencer.

Sammenhængen er naturligvis ikke i sig selv bekymrende; nationaløkonomien gør erkendelsesmæssige fremskridt, der bør spille en vigtig rolle ved udformningen af økonomisk politik. Mange vil tværtimod mene, at nytænkning er for længe om at slå igennem, og ØMU'ens historie giver også eksempler

på for langvarig fastholdelse af ældre idegods. Men ved de enkelte lejligheder, hvor der er sket mere fundamentale nybrud i økonomernes forskning, har de politiske beslutningstagere til gengæld været hurtigt med på noderne og søgt at implementere vidtgående ideer. Det var for mig overraskende, at mange finansministre hurtigt og med færre forbehold drog implikationerne af ny finanspolitisk erkendelse allerede i 2019 inden pandemien.

Under det seneste eksempel på forstærkende samspil er der frigjort latente kræfter til styrkelse af ØMU'en og af EU-samarbejdet generelt; det har været essentielt at handle sammen og kraftigt. Øget politisk tillid til finanspolitikens potentiale er – sammen med forventningerne om lave renter og inflationsstakter i en længere periode – en positiv udvikling. Men forudsætningerne må holdes under observation. Ellers kan den politiske opfølgning slå over i kraftige og mere permanente stigninger i de offentlige udgifter. Det ville svække holdbarheden af både de offentlige finanser og af den nye erkendelsesstatus af »mainstream economics«. ØMU vil forblive »work in progress« i nogen tid endnu.

Noter

1. Artiklen er en let udvidet udgave af indlæg (»Meddelelse«) i Videnskabernes Selskab 11.februar 2021. Jeg er taknemmelig for lange samtaler med Ivo Maes, Banque Nationale de Belgique, om ØMU'ens historie, Maes og Peters (2020) for kritik ved konferencer i Luxembourg, Europakommissionen, ECB og OECD og for gode råd fra Niels Kærgaard og redaktørerne.

Litteratur

- Gros, Daniel og Niels Thygesen (1998), *European Monetary Integration*, Addison Wesley Longman, London.
- Maes, Ivo og Sabine Peters (2020), *A Dane in the making of European Monetary Union – A conversation with Niels Thygesen*, Working Paper Research 382, Banque Nationale de Belgique, May 2020.

Hvornår og hvordan påvirker udviklingsforskningen politikken: Dilemmaer og personlige erfaringer på baggrund af enkeltnedslag

Temanummer: Kommissioner, udredninger og råd: Ekspertvælde, syltekrukker eller nyttige redskaber?

Denne artikel undersøger udvalgte kanaler gennem hvilke, udviklingsforskning kan have indflydelse på udviklingspraksis, nemlig den politiske beslutningsproces, udmøntningen af udviklingspolitikken og Udviklingspolitisk Råd (UPR). Forskningsfaglig viden har sjældent direkte indflydelse på udviklingspolitiske beslutninger, men forskeren kan formidle konsensus inden for feltet, og politikere bør lytte, så de kan tage beslutninger på et informeret grundlag. I udmøntningen af udviklingspolitikken har forskningen oftere indflydelse. I denne praksisnære forskning kan et dilemma for forskeren være at få lov til at inkludere donoren som interessant i sin analyse. Selvom UPR ikke har som primært formål at formidle udviklingsforskningens indsigter, kan forskere i UPR alligevel bidrage til at styrke det faglige niveau yderligere, og dermed kan indsigterne blive en del af rådgivningen til ministeren.

»Ja, vi har jo holdt øje med din forskning, Anne Mette!« Bemærkningen kom fra en forskningsinteresseret ansat i Udenrigsministeriet under én af mine allerførste konferencer som ph.d.-studerende i 1990'erne. Han vidste, at jeg havde fået mit feltarbejde om implementering af forvaltningsreformer i Uganda og Tanzania støttet af midler fra det gamle Råd for Udviklingsforskning (RUF), og han var interesseret i, hvad jeg fandt ud af. Bemærkningen fik mig øjeblikkeligt til at spekulere over, om jeg ville kunne leve op til forventningerne; om mine resultater nu ville være interessante nok for Danida. Siden da har forskningens praktiske relevans altid befundet sig et sted i min bevidsthed.

Udviklingsforskningen er defineret ved sit formål om skabe viden om de mange faktorer, der fører til samfundsmæssig og økonomisk udvikling. Udviklingsforskeren har derved oftest også et ønske om, at den viden, han/hun medvirker til at skabe, bør kunne påvirke udviklingspraksis, så pågældende viden i sidste ende kan bidrage til at reducere fattigdom i lavindkomst lande.

Behovet for udveksling mellem udviklingsforskning og praksis synes at gå begge veje. Praktikere har et ofte udtrykt behov for opdateret evidens-baseret viden, og forskere vil oftest gerne kommunikere deres resultater og indsigter. Alligevel kan begge sider opleve, at udvekslingen ikke sker som ønsket. Praktikerne kan få det indtryk, at bistandsmidler bliver anvendt til forskning, der ikke bliver formidlet, og forskerne kan på deres side også opleve, at der ikke bliver lyttet, selvom de forsøger at videreformidle. I 2000'erne deltog jeg aktivt



ANNE METTE KJÆR
Professor, Institut for
Statskundskab,
Aarhus Universitet

i et forskernetværk om *Governance, Economic Policy og Public Administration*, som netop havde til formål at opmuntre udviklingsrelevant forskning og at viderekommunikere forskningsresultater til praktikerne. Vi foreslog blandt andet Udenrigsministeriet en række *brown bag lunches*, hvor forskere kunne præsentere deres resultater over en frokost. Men disse frokoster blev aldrig til noget, sandsynligvis ikke af manglende interesse, bare af ren og skær travlhed. Praktikerne er ofte tidspressede og optagede af korte deadlines, hvor forskerne er vant til en længere tidshorisont og per definition skal bruge tid på at fordybe sig (Grøn, 2019).

På trods af at forskerne ikke altid føler, der er blevet lyttet, er der dog mange eksempler på, at udviklingsforskningen under bestemte betingelser har haft indflydelse på praksis. Gennem casestudier fra både Danmark og England fandt jeg i en nylig artikel (Kjær, 2019), at en stærk og bred konsensus inden for forskningen øger sandsynligheden for indflydelse. Jo flere enige stemmer, jo bedre, som vi eksempelvis kan se det med debatten om menneskeskabt klimaopvarmning (Oreskes, 2004). Herudover fandt jeg, at politisering og polarisering af emner ofte ikke fører til systematisk *uptake* af udviklingsforskningen.

Formålet med denne artikel er, baseret på en kombination af den tidligere artikel, egne erfaringer og samtaler med både forskere og praktikere, at diskutere enkelte kanaler, gennem hvilke udviklingsforskningen har indflydelse, og hvilke dilemmaer og overvejelser dette kan give anledning til for forskeren. Det kan være vanskeligt at identificere, præcist hvordan forskningen får indflydelse. Som al samfundsvidenskabelig forskning har udviklingsforskning en karakter, hvor den i et vist omfang afdækker og systematiserer viden, der allerede eksisterer i samfundet blandt lægfolk, fx gennem *surveys* eller kvalitative interviews. Denne viden siver så tilbage igen, så der kontinuerligt er en udveksling af viden mellem forskning og praksis. Dette betyder, at samfundsforskningens indflydelse er mindre håndgribelig og sværere at påvise end naturvidenskabens (Kjær, 2019) – men ikke dermed også mindre værdifuld. Det er denne konstante udveksling mellem forskning og praksis, som Anthony Giddens benævnte »den dobbelte hermeneutik« (Giddens, 1984: 374).

Da det selvsagt ikke er muligt at undersøge alle indflydelseskanaler på begrænset plads som her, må en sådan undersøgelse blive i form af udvalgte nedslag. For hvert nedslag giver jeg eksempler på indflydelse og overvejer dilemmaer. Herudover begrænser jeg mig til den danske samfundsvidenskabelige udviklingsforskning, som den påvirker dansk udviklingspraksis. Den danske forskning trækker naturligvis i stort omfang på den internationale forskning, ligesom den også påvirker lokalt i Det Globale Syd, og ind imellem kan den påvirke den internationale udviklingsdagsorden. Men det er altså uden for denne artikels rækkevidde. Det første nedslag er den udviklingspolitiske debat i Folketinget. Her kan forskningen påvirke ved at fremhæve forskningsresultater, der kan belyse udviklingspolitikken gennem indlæg i den offentlige debat eller ved at blive anvendt som eksperter ved høringer i folketingets

udenrigsudvalg. Dette vil oftest ske i forbindelse med vedtagelsen af en ny udviklingspolitisk strategi. Det andet nedslag er i forhold til udmøntningen af udviklingspolitikken og dens implementering. Her kan forskningen få indflydelse ved at forskere bliver involveret mere direkte i Udenrigsministeriets arbejde. Det kan være i forbindelse med evalueringer, vurderinger af programmer (såkaldte *appraisals*) eller *task forces* omkring bestemte temaer, som den siddende minister lægger vægt på. Det sidste nedslag er Udviklingspolitisk Råd (UPR), som er et slags korporativt organ, der involverer både interesseorganisationer og administrationen. Her er jeg selv i skrivende stund formand og har derfor reflekteret over de udfordringer og muligheder, det kan give at være forsker i et råd, der vejleder ministeren.

Forskningens indflydelse på udviklingspolitiske beslutninger

I Danmark har udviklingspolitikken traditionelt ikke været hyppigt debatteret i Folketinget. Det har nok noget at gøre med, at der i mange årtier var konsensus om bistandens overordnede formål, instrumenter og størrelse (Holm, 1982; Bach m fl., 2008; Kjær, 2020). I det ny årtusind er bistanden i perioder blevet diskuteret mere. Den øgede periodevise politisering er blevet drevet dels af nogle markante internationale begivenheder som eksempelvis terrorangrebet d. 11 september 2001 og flygtningekrisen i 2015, dels af interne politiske strømninger. Politiseringen er således blevet muliggjort af, at den konsensus, der prægede udviklingspolitikken i årtierne inden årtusindskiftet, er faldet fra hinanden i en periode, hvor de små bistandsvenlige midterpartier ikke længere har været tungen på vægtskålen (Kjær, 2020). Diskussionen drejede sig i slutningen af 1990'erne og starten af 2000'erne mest om bistandsprocenten, men senere og særligt efter interventionerne i Afghanistan og Irak blev bistanden sat tættere i forbindelse med sikkerhedspolitiske spørgsmål. Senere igen er også flygtninge- og klima-dagsordenen kommet til. I det ny årtusind er bistanden blevet skåret med cirka en tredjedel, målt i forhold til BNP (fra over 1 procent til 0,7 procent), og der er kommet flere formål med bistanden end udelukkende fattigdomsreduktion.

Hvorvidt forskningen har spillet en rolle i denne udvikling, er tvivlsom. Der begyndte i 1990'erne at dukke flere publikationer op om bistandens manglende effekt (se fx Paldam, 1997). Dette skete parallelt med, at Fremskridtspartiet (og siden andre højrefløjspartier) begyndte at stille kritiske spørgsmål om bistanden i Folketinget. Men der var i denne periode også forskningspublikationer, der dokumenterede bistandens positive effekt. Der var eksempler på succesfulde bistandsprojekter, ligesom der var eksempler på det modsatte. Det tætteste, vi kommer på en sandhed, er nok, at når der sker en politisering af et område, som der gjorde af bistanden op til valget i 2001, samtidig med at forskningsresultater peger i forskellige retninger, vil politikerne sandsynligvis bruge forskningen på en måde, der understøtter deres allerede formulerede

holdninger. De anvender forskningsresultater som »policy-ammunition«, som Erik Albæk så illustrativt kaldte det (Albæk, 1995).

Der kan også være områder, hvor faglig indsigt om udviklingsbistandens lovgivne formål (at bidrage til at reducere fattigdom og fremme demokrati og menneskerettigheder) tilsiger, at visse anvendelser af bistanden ikke er hensigtsmæssige, men hvor Folketinget alligevel beslutter noget andet.

Eksempler kan være debatten om den civile-militære bistand, som den blev givet til Afghanistan i slutningen af 2000'erne. Som dengang medlem af Danidas styrelse husker jeg, hvordan forskere og andre styrelsesmedlemmer med indsigt i betingelserne for en succesfuld gennemførelse af programmer observerede, at Afghanistan ikke levede op til de kriterier for sektorprogrambistand, som Danmark plejer at kræve af modtagerlande. Det var derfor heller ingen overraskelse for os, da der senere kom en ret kritisk evaluering af denne bistand. Ud fra et demokratisk hensyn må det her være vigtigst, at beslutningen om at anvende bistanden et sted med mindre sandsynlighed for, at den virkede, blev taget med åbne øjne.

Et andet eksempel kan være migrationspolitikken, hvor forskningen fremhæver et komplekst forhold mellem migration og udvikling, og at bistandsmidler til at koncentrere flygtninge i nærområder ikke nødvendigvis vil have en positiv effekt på udvikling. Der er ikke forskningsmæssig evidens for at hævde, at øget udviklingsbistand vil reducere international migration på kort sigt (Nyberg-Sørensen, 2020). Alligevel er det en klar politisk prioritering at benytte udviklingsbistanden til dette formål. Migration er derfor et godt eksempel på et område, hvor forskningen ikke bruges som policy-ammunition, men hvor man direkte ignorerer, hvad forskningen viser. Dette er set før i udviklingspolitikken. For eksempel udtalte Søren Pind, mens han var udviklingsminister, da han blev gjort opmærksom på, at der ikke var forskningsbaseret evidens for, at flere frihedsrettigheder førte til udvikling, at det kunne godt være, men det var nu det, han mente og ville. Og det er jo ærlig snak. Christian Friis Bach var som udviklingsminister ligeledes overbevist om den til enhver tid gældende positive sammenhæng mellem menneskerettigheder og udvikling, også selvom forskere pegede på, at dette langtfra var tilfældet, som lande som fx Kina eller Vietnam vel er eksempler på.

Sådanne eksempler kan givetvis opleves som frustrerende for forskere og andre med faglig indsigt, men det er selvsagt demokratiets spilleregler. Forskerens væsentligste opgave må være at blive ved med at påpege over for beslutningstagerne, hvad der er forskningsmæssigt belæg for og ikke mindst, hvad der IKKE er belæg for. At politikere ind imellem vælger at ignorere disse indsigter, er et demokratisk vilkår. Det væsentlige må være, at de politiske beslutninger tages på så informeret et grundlag som muligt, og her kan udviklingsforskningen spille en rolle. Der kan opstå politisk flertal om noget, der peger i den modsatte retning af forskningen, men så vil det i det mindste være en beslutning taget på et velinformeret grundlag. Og forskeren skal ikke være

forpligtet på, hvad et givent folketingsflertal måtte mene, som Aarhus Universitets rektor fornylig pointerede i Altinget (Bech Nielsen og Laursen, 2021), men tværtimod insistere på at fremhæve evidensbaseret viden.

Et dilemma kan her være, at der for forskerne ikke er stærke incitamenter til at forsøge at påvirke den politiske debat. En artikel i et landsdækkende dagblad kræver meget arbejde og giver meget lidt anerkendelse karrieremæssigt. I universitetshierarkiet er det internationale publikationer, der tæller, vel at mærke i tidsskrifter som hverken politikere eller praktikere almindeligvis læser. Med nyere medier som Altinget eller Globalnyt er forskningsformidling blevet lidt nemmere, fordi forskernes indlæg har lettere ved at blive publiceret her, men det er ikke indlysende, at de overhovedet skal bruge tid på det. Derfor er det fortsat en relativt lille gruppe særligt interesserede forskere, der deltager aktivt i den offentlige debat om udviklingspolitikken. For politikernes vedkommende har de naturligvis ikke pligt til at tage beslutninger i overensstemmelse med forskningen, men ud fra demokratiske hensyn har de pligt til at lytte til relevante forskningsindsigter, inden de tager deres beslutninger om udviklingspolitikken. Et eksempel på dette er, da den tidligere udviklingsminister Rasmus Prehn bad DIIS-forskere om at formidle viden om ulighed og udviklingssamarbejdet forud for den ny danske udviklingspolitiske strategi.

Forskningens indflydelse på udmøntningen af udviklingspolitikken.

I modsætning til det politiske niveau, hvor forskningens indflydelse kan være begrænset, har udviklingsforskningen hyppigere påvirket udmøntningen af udviklingspolitikken på forskellige administrative niveauer. Programmer udvikles jævnligt med forskere som en del af det konsulent-team, der vurderer programmet. Forskere hyres ofte til at lave evalueringsstudier i samarbejde med konsulenter. Her har Udenrigsministeriets kontor for Evaluering, Læring og Kvalitet (ELK) været et stort aktiv med fokus på at indhente viden, fx gennem at bestille evalueringsstudier af underbelyste områder. ELK har også bestilt flere studier hos bl.a. udviklingsforskere på DIIS. Et eksempel på et forskningsinformeret konsulentarbejde, jeg ofte har hørt nævnt i Udenrigsministeriet, er Nils Boesen og Ole Therkildsens (2006) projekt om kapacitetsopbygning. Det er blevet anvendt meget direkte i bistandsprogrammer og projekter både i Danmark og bredere i OECD DAC-regi. Dette arbejde er et led i en international forskningskonsensus om betydningen af at forstå den politisk økonomiske kontekst for at opnå succes med bistandsprogrammerne. Jeg tog selv del i et forskningsprojekt finansieret af Danida, omhandlende afrikansk industripolitik. Betydningen af vores resultater for bistandsprogrammer var netop at påpege vigtigheden af at forstå den politiske kontekst. Andre store internationale forskningsprogrammer var med andre analyser nået til nogenlunde de samme implikationer for bistanden. Disse konklusioner nedfældede David Booth og Ole Therkildsen (2012) i en samlet udtalelse på vegne af fem europæiske forskningsprogrammer, som blev præsenteret ved en konference i

København i 2012, hvor over 20 forskellige multi- og bilaterale organisationer var til stede.

Budskabet fik bedre resonans, fordi det blev leveret med en bred konsensus i ryggen og samtidig faldt sammen med bistandspraktikeres ønske om at forstå, hvorfor »svære« projekter om institutionsopbygning kun delvis lykkes. Formidlingen mellem forskning og praksis er altså her sket både gennem bestilt forskning, konsulentarbejde, netværk, personsammenfald og gennem konferencer. Det har betydet, at der nu er opstået øget fokus på sådanne kontekstanalyser i bistands praksis. Betydningen af at lave en grundig politisk økonomisk kontekst analyse både forud for et program og under implementeringen af programmer er således nu skrevet ind i Danidas *Aid Management Guidelines*. Ligeledes er et nyt tiltag i Udenrigsministeriet, det såkaldte *Doing Development Differently*, kraftigt inspireret af dansk og international forskning i vigtigheden af en pragmatisk, iterativ og problemorienteret tilgang til udviklingssamarbejdet.

Selvom ovenstående eksempel er et udtryk for forskningens indflydelse, kan man spørge, hvorvidt disse indsigter også efterleveres i implementeringen. Knappe ressourcer på ambassaderne er et reelt problem, så der er ofte begrænset kapacitet til at gennemføre de forstudier, som forskningsindsigterne ville anbefale. Mange praktikere påpeger, at de på den ene side ved, hvad en ideel proces omkring et program burde være, men på den anden side, at de ikke altid har ressourcer forstået som tid eller personale til at udføre det. Der er således eksempler på udviklingsprogrammer, der har fået blandede evalueringer, netop i kraft af at de var baseret på antagelser om en kontekst, som der ikke havde været ressourcer til at analysere i dybden.

Endelig kan forskningsindflydelsen være specifik i forhold til bestemte programmer. En forsker kan knyttes tæt til et program for at levere en kontinuerlig vidensopsamling i løbet af implementeringen. Dét, der i gamle dage blev kaldt følgeforskning, hvor forskeren var knyttet til et projekt fra start til slut. Tidligere har det resulteret i publikationer baseret på forskerens førstehånds observationer og indsamling af materiale, som direkte har påvirket både det givne program, men også efterfølgende programmer. Et eksempel kunne være Ole Therkildsens *Watering White Elephants*, som blev udgivet i 1988 og blev til, da han fulgte et vandprogram i Tanzania.

En anden type specifik forskningsinput kan opstå ved, at en ambassade oplever udfordringer i et konkret program og bestiller forskere til at udarbejde en analyse, der kan komme med mulige løsninger. Dette var tilfældet i 2011, da den danske ambassade i Kampala havde brug for mere viden om spørgsmål om jord til brug i de danske landbrugsprogrammer. Rapporten beskriver baggrunden for dens tilblivelse således:

In 2011, the Royal Danish Embassy in Kampala, Uganda, asked researchers at the Danish Institute for International Studies (DIIS) in Copenhagen and at Makerere University (MUK) in Kampala to undertake

a study of the linkages between land and property rights and economic behaviour in Uganda. Danida has since the late 1990s provided support to Uganda for agricultural sector development and later more broadly for economic sector development. Thus, the objective of the study was to identify key policy areas and strategic areas of intervention related to land and property rights and their administration which may be conducive to inclusive economic growth (Munk Ravnborg m.fl., 2013).

Denne type forskningsindflydelse er nyttig, fordi den er efterspørgselsdrevet og skaber viden, der direkte dækker et behov i et konkret bistandsprogram. Dog bliver denne type ikke anvendt meget i dansk udviklingspolitik, sandsynligvis pga. at det er begrænset, i hvor høj grad forskningsmidler kan anvendes decentralt, men måske også pga. manglende personale til at kunne udføre den analyse, der skal til for at identificere behovet. Følgforskningen ser man også meget sjældent inden for bistandsprogrammer, men det er en skam, fordi forskeren på en anden (ikke nødvendigvis bedre) måde end praktikerne kan belyse udfordringer i implementeringen af et program. Forskerens primære funktion er at afdække viden uden hensyntagen til politiske og institutionelle interesser. Forskeren har ikke en embedsmandskarriere eller et fremtidigt konsulentjob på spil, og hun kan derfor bedre end praktikerne påpege faktorer, der kan være politisk følsomme.

Et dilemma i den meget praksisnære forskning i selve programimplementeringen kan opstå, når forskeren i sin analyse inkluderer donor-organisationer som interessenter i programmets større lande-kontekst. Donorer ser helst sig selv som uden for denne kontekst og har en tendens til at udføre kontekstanalyser, der kun omfatter aktører og institutioner i modtagerlandet. Hvis forskeren eksempelvis inkluderer modsatrettede interesser mellem udviklingspartnere i sin analyse, kan den resulterende viden risikere at falde i dårlig jord. Dette bør dog ikke hindre forskeren i selv at definere sine spørgsmål og vælge sine metoder.

Meget af den mest udviklingsrelevante (samfundsvidenskabelige) forskning er finansieret af udviklingsmidlerne, som uddeles årligt gennem et tematisk *call for proposals*. Dette *call* er i overensstemmelse med den til enhver tid gældende danske udviklingsstrategi. Midlerne uddeles af et forskningsfagligt udvalg (FFU), og alle ansøgninger er vurderet af internationale fagfæller. En ny evaluering roser kvaliteten af denne forskning, som leverer over forventning i forhold til publikationer (MFA, 2020). Evalueringen roser også det eksplicite fokus på formidling af resultater, men understreger samtidig, at denne formidling kunne forbedres. Man kunne her, i lyset af ovenstående, overveje at efterspørge forskning i selve bistanden for at øge vores viden om dens anvendelse. Sådanne resultater ville være både teoretisk og empirisk interessante, og de ville være relevante for praktikere. Selvom bevillingshavere af FFU forskningsmidler har frie hænder til at udføre deres projekter, bør der dog fortsat være forskning, der ikke er finansieret af udviklingsmidlerne. Et tematisk *call* er primært bestemt af politiske strømninger her og nu, fordi det skal være re-

levant for den enhver tid gældende strategi. Men der kan være forskningsretninger, der længe har levet et stille liv, for så pludselig at få ny politisk relevans, som tilfældet fx har været med migrationsforskning.

Forskerens rolle og mulige kanal for forskningsindflydelse i Udviklingspolitisk Råd

Udviklingspolitisk Råd (UPR) har til opgave at yde strategisk og faglig rådgivning om udviklingssamarbejdet til den ansvarlige minister. UPR har en lang historie, idet det har rødder i dét, der blev kaldt Danidas Styrelse, som har eksisteret siden udviklingssamarbejdets første år. UPR kan, selvom medlemmerne er udpeget i deres personlige kapacitet, til en vis grad siges at være et korporativt organ, fordi dets medlemmer repræsenterer forskellige interesseorganisationer i det danske samfund, som fx erhvervslivet, fagbevægelsen, unge og store danske civilsamfundsorganisationer. Forskningen er også repræsenteret med to-tre medlemmer. UPR er dermed dét, der er blevet kaldt et »hybrid organ«, der både inkluderer videnskab og særinteresser. Dermed bliver policy-rådgivningen ikke rent forskningsbaseret, men snarere baseret på ekspertise, som hverken er politisk eller videnskabelig, men et sted midt imellem (Krick, 2014). Så selvom UPR's primære formål langt fra er at være en kanal for forskningsindsigter, så kan vi som forskere dog formidle relevante danske og internationale forskningsresultater til først og fremmest ministeren, men også de embedsmænd, der har forberedt de enkelte programmer og dermed i nogen grad påvirke måden, hvorpå udviklingspolitikken bliver udmøntet.

UPR er hverken politikformulerende eller implementerende, det er rådgivende. Folketinget vedtager den overordnede strategi og bestemmer de årlige bevillinger over finansloven. Inden for disse rammer tager ministeren beslutninger om konkrete bevillinger, og her er UPR rådgivende. Medlemmerne repræsenterer interesser, men alle har også indsigt i bistandspraksis. Den strategiske og faglige rådgivning består i at være kvalitetscheck på alle programmer over 39 millioner kroner. Rådets medlemmer læser, kommenterer og diskuterer de enkelte programmer, hvorefter de anbefales (eller ikke) til ministerens godkendelse. Herudover diskuterer UPR også landestrategier og andre politikpapirer. Der er altså indenfor UPR's mandat plads til, at rådet udover at være kvalitetscheck også har en strategisk funktion. Denne funktion kan indebære at foreslå tematiske diskussioner af relevans for udviklingsprogrammerne. UPR er således et forum, der kan styrke fagligheden, både i rådgivningen af ministeren, og ved at embedsmændene noterer sig rådets kommentarer. UPR's medlemmer har per definition ikke ens holdninger til udviklingspolitikken. Men hvis UPR's medlemmer har et fælles videns grundlag for at debattere bistanden, kan debatten og dermed rådgivningen af ministeren i denne forfatters optik hæves til et så højt fagligt niveau som muligt. Herved kan UPR bedre opfylde sit formål.

UPR's forskere kan spille en rolle i forhold til at hæve det faglige niveau, fordi de har indsigt i den akademiske debat og bruger tid på at følge udviklingen. Men alle medlemmernes faglige baggrund og forskellige indsigter er vigtig. I det nuværende UPR har vi derfor investeret i at indføre flere temadiskussioner og et årligt tematisk seminar, hvor alles faglighed kan bringes bedre i spil i forhold til udviklingspolitisk aktuelle emner. Dette giver en bedre referenceramme, når vi diskuterer de enkelte programmer.

UPR kan, med vores faglige baggrunde og informeret af vores tematiske diskussioner, med et udefrakommende blik nærlæse ofte komplekse programmer og slå ned på mulige ankepunkter. Ministeren er travlt beskæftiget med de overordnede linjer og sætter sig naturligvis ikke ind i alle sager i detaljer. Embedsmændene har, som de jo skal, travlt med at servicere ministeren og med netop at dykke ned i detaljen. På godt gammelt dansk kan UPR hjælpe med at kalde en spade en spade, både for at ministeren kan træffe beslutninger, der er så velinformerede som muligt, men også for at vi kan få en bedre og bredere debat om udviklingsbistanden blandt udenrigs- og udviklingsordførerne eller i samfundet generelt set.

For eksempel kan det være en helt legitim politisk beslutning, at vi giver bunden bistand; altså bistand der er knyttet til et udbud blandt danske virksomheder. Det er fint i overensstemmelse med den gældende udviklingsstrategi, som understreger, at bistanden gerne må fremme danske økonomiske interesser (Udenrigsministeriet, 2016). At et program inkluderer bunden bistand, kan stå et godt stykke inde i programbeskrivelsen. UPR kan slå ned på et sådant punkt for at kunne diskutere de faglige argumenter, der er for og imod det. Eksisterende viden peger på, at bunden bistand mindsker modtagerlandets ejerskab over et givet program og mindsker sandsynligheden for en succesfuld gennemførelse. Af denne grund anbefaler OECD DAC da også fuldstændig at afbinde bistanden.

Samme logik gælder brug af bistandsmidler til at støtte globale klimaorganisationer, der arbejder med at reducere CO₂-udslip. UPR bør her, på basis af faglige indsigter, gøre opmærksom på, at et fokus på at reducere udslip ikke er den mest effektive måde at reducere fattigdom på. Vi kan så diskutere fordele og ulemper ved klimabistanden, hvilket igen kan informere ministeren.

Konklusion

Udviklingsforskningen har i højere grad gjort sig gældende i implementeringen end i formuleringen af udviklingspolitikken. Men som på det politiske niveau gælder det, at hvis forskerne gerne vil høres, giver det god mening for forskeren at afsøge, hvad der er konsensus om, og at finde kanaler, hvorigennem denne konsensus kan videreformidles. For embedsmændene gælder det naturligvis, at de primært skal være lydøre over for deres ministre. Men netop fordi de også har et hensyn til faglighed (Bo Schmidt-udvalget, 2020), kan forskernes indsigter være et supplement i en periode, hvor ressourcerne

til tidskrævende analyse er blevet mere begrænsede. Der kan her tænkes i, hvordan forskernes incitament til at spille ind, kan styrkes. Det kunne være ved at gøre formidlingsartikler mere meriterende. Eller det kunne være ved at indføre den gammeldags følgeforskning, der jo giver forskeren det incitament, at hun får adgang til ellers svært tilgængelig data.

Uanset hvilken kanal udviklingsforskningen interagerer med praksis gennem, må det, som med alle andre sektorforskningsområder, gælde, at forskerne må insistere på at fremhæve den viden, der er belæg for, uanset politiske processer eller økonomiske interesser.

Noter

1. Tak til redaktørerne af dette temanummer, en anonym fagfællebedømmer, Nanna Hvidt, Søren Davidsen, Lars Engberg-Pedersen og Peter Munk Christiansen for meget brugbare kommentarer.

Referencer

- Albæk, Erik (1995), Between knowledge and power: Utilization of social science in public policy making. *Policy Sciences* 28: 79-100.
- Bach, Christian Friis, Thorsten Borring Olesen, Sune Kaur-Pedersen og Jan Pedersen (2008), *Idealer og Realiteter. Dansk Udviklingspolitik historie 1945-2005*. Copenhagen: Gyldendal.
- Bech Nielsen, Brian og Johnny Laursen (2021), AU ledere: Ministeren sår tvivl om sin opbakning til forskningsfriheden. *Altinget*, 15. marts.
- Boesen, Nils og Ole Therkildsen (2005), *A results-oriented approach to Capacity change*. Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs.
- Booth, David og Ole Therkildsen (2012), The political economy of development in Africa. A joint statement from Five research programmes. [The political economy of development in Africa: A joint statement from five research programmes \(wordpress.com\)](#)
- Giddens, Anthony (1984), *The Constitution of Society*. Cambridge: Polity Press.
- Grøn, Caroline Howard (2019), Når forskning og politik-udvikling mødes. Erfaringer fra ledelseskommissionens sekretariat. *Politica*. 51: 3, 345-363.
- Holm, Hans-Henrik (1982), *Hvad Danmark Gør. En analyse af dansk u-landspolitik*. Aarhus: Politica.
- Kjær, Anne Mette (2019), Udviklingsforskningens indflydelse: Betydningen af forskningskonsensus og politisk polarisering, *Politica*. 51: 3. 364-384.
- Kjær, Anne Mette (2020), Paradigmeskiftet i dansk udviklingspolitik. *Politica*. 52: 2. 125-146.
- Krick, Eva (2015), Negotiated expertise in policy-making: How governments use hybrid advisory committees. *Science and Public Policy*. 42, pp. 487-500.
- MFA (2020), Evaluation of Danida support to Development Research (2008-2018). Ministry of Foreign Affairs, Danida.
- Munk Ravnborg, Helle, Bernard Bashaasha, Rasmus Hundsbaek Pedersen, Rachel Spichiger, og Alice Turinawe (2013), Land Tenure under Transition. Tenure Security, Land Institutions and Economic Activity in Uganda. København: DIIS Working paper 2013: 03.
- Nyberg Sørensen, Ninna (2020), Migration og udviklingsbistand: et opgør med myterne. DIIS comment. 2. december. [Migration og udviklingsbistand: Et opgør med myterne | DIIS](#)
- Oreskes, Naomi (2004), Science and public policy: What's proof got to do with it? *Environmental Science and Policy* 7: 369-383
- Paldam, Martin (1997), *Dansk U-landshjælp. Altruismens politiske økonomi*. Aarhus: Rockwool Fonden, Aarhus University Press.
- Udenrigsministeriet (2016), *Verden 2030. Danmarks Udviklingspolitiske og humanitære strategi*. København.

Krigsudredning i et politisk minefelt: Udfordringer og impactstrategier

Temanummer: Kommissioner, udredninger og råd: Ekspertvælde, syltekrunker eller nyttige redskaber?

Krigsudredningen om baggrunden for Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak 1998-2003 blev besluttet af Folketinget i 2016. Sammen med en forskergruppe arbejdede forfatterne på udredningen mellem 2017 og 2019. I artiklen forklarer de om de muligheder for indflydelse, som et udredningsarbejde giver. Det er bl.a. historien om udredningsarbejdets fysiske placering, arbejdet med videnskabelig redelighed i en politisk kontekst og spørgsmålet om at formidle forskningsresultaterne på en måde, så både det politiske system og de faglige miljøer læser med.

Udrednings- og kommissionsarbejder er resultater af politiske forløb, der typisk rummer en ikke helt ubetydelig sprængfare. Det er derfor ikke overraskende, at de rammevilkår, politikerne sætter for de enkelte arbejder, ofte er genstand for udredernes og offentlighedens kritiske opmærksomhed. Det handler fx om de økonomiske vilkår, hvilke anliggender der skal undersøges, og hvem der udpeges til at forestå undersøgelsen. Sådanne spørgsmål er det bestemt relevant at være opmærksom på.

Men der er også en anden side af mønten, nemlig at ethvert kommissions- og udredningsarbejde rummer muligheder, som udrederne kan udnytte, hvis ellers de griber chancen. Dette handler om at præsentere offentligheden for så megen ny viden som muligt, for så vidt som at kommissions- og udredningsarbejder typisk får adgang til dugfriske kilder, der ikke tidligere har været anvendt i forskningen. Men det handler også om at udnytte muligheden for at komme i dialog med politikere og embedsmænd, der efterspørger viden, men vel at mærke viden de kan bruge til noget. Endelig har det at gøre med at finde en formidlingsform, der ikke alene appellerer til de politiske opdragsgivere, men også til fagmiljøerne. Formålet med denne artikel er at fokusere på denne anden side af mønten, for så vidt angår Krigsudredningen (Mariager og Wivel, 2019a). Vi vil først opholde os ved spørgsmålet om noget så trivielt som udredningsarbejdets fysiske placering. Dernæst vil vi beskæftige os med mulighederne for at levere videnskabelig redelig forskning i en kontekst, hvor man er omgivet af embedsmænd fra adskillige ministerier med hver deres dagsorden. Endelig vil vi sige et par ord om mulighederne for at levere læring for eftertiden inden for et område, hvor det – naturligvis – er politikerne, der bestemmer.¹



RASMUS MARIAGER

lektor, dr.phil., et ph.d,
Saxo Institutet,
Københavns Universitet.
rmariager@hum.ku.dk



ANDERS WIVEL

professor, ph.d. Institut
for Statskundskab,
Københavns Universitet.
aw@ifs.ku.dk

Om baggrunden for artiklen blot dette: Efter den kolde krig har Danmark deltaget i et meget stort antal militære operationer i Europa, Mellemøsten, Asien og Afrika. Oftest har der været bred enighed i Folketinget om de danske engagementer, men enkelte gange har der været stor uenighed. Det er bl.a. på den baggrund, at Folketinget i maj 2016 bestilte en uvildig udredning, der skulle kortlægge baggrunden for beslutningerne om at levere danske militære styrkebidrag til konflikterne i Kosovo i 1998 og 1999, Afghanistan i 2001 og Irak i 2003 samt levere læring for eftertiden (Justitsministeriet, 2016). I november samme år blev vi udnævnt som ledere af udredningen. Vi påbegyndte arbejdet den 1. februar 2017, og to år senere offentliggjorde vi udredningen.

Hvorfor gik Danmark i krig?

Men først et par ord om, hvad udredningen nåede frem til af resultater. I kommissoriet stiller Folketinget spørgsmålet, hvorfor Danmark gik i krig i Kosovo, Afghanistan og Irak. For at kunne besvare dette spørgsmål fik udrederne stort set fuld og fri adgang til alt relevant skriftligt materiale i den danske centraladministration. Desuden gav flere private aktører adgang til deres kilde materiale. Vi havde således et stærkt udgangspunkt for at besvare kommissoriets spørgsmål.

Udredningens svar lyder, at Danmarks militære engagement for det første var drevet af danske politiske beslutningstagers vilje til at imødekomme amerikanske ønsker om militære bidrag. Det gjaldt i forbindelse med det danske bidrag til Operation Enduring Freedom i Afghanistan og Operation Iraqi Freedom i Irak, hvor de danske militære bidrag blev formet i en længere dialog med USA. Men det gjaldt også i Operation Allied Force i Kosovo, hvor USA var drivkraften bag ønsket om en NATO-operation, og den amerikanske holdning spillede en afgørende rolle bag lukkede døre i regeringen, mens den efterfølgende deltagelse i Kosovo Force (KFOR) var koblet til Danmarks deltagelse i Operation Allied Force.

De argumenter, de politiske beslutningstagere fremførte i den offentlige debat, anerkendte USA's afgørende rolle for de danske beslutninger. Imidlertid valgte politikerne typisk at betone klassiske danske udenrigspolitiske værdier som at forhindre en humanitær katastrofe (Kosovo), forsvare demokrati og frihed (Afghanistan) og opretholde den internationale retsorden (Irak). Refleksion over, om det militære engagement ville medvirke til at udvide stormagternes handlerum til at intervenere militært og dermed undergrave den internationale retsorden og småstaternes sikkerhed på længere sigt, indgik i nogen grad i beslutningstageres overvejelser forud for beslutningsforslaget om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan, men blev derefter stort set udelukkende fremført af modstandere af dansk militært engagement.

For det andet blev Danmarks militære engagement i hvert tilfælde formet over en længere periode. Perioden var kortere i forbindelse med de to militære engagementer i Kosovo end i forløbet op til beslutningerne om dansk engagement i Afghanistan og Irak, men i alle fire tilfælde var der tale om en proces, hvor en række mindre beslutninger formede det endelige militære engagement og gjorde det stadig mere omkostningsfuldt at vælge en alternativ vej.

For det tredje blev beslutningerne formet i en snæver kreds af danske regeringsmedlemmer, topembedsmænd og officerer i dialog med primært amerikanske embedsmænd og officerer. Folketinget blev hovedsageligt orienteret gennem uformelle kanaler, mens Udenrigspolitisk Nævn blev inddraget sent i processen. Inddragelsen skete i forbindelse med formelle beslutninger, som regeringen skulle have nævnets tilslutning til op til fremlæggelsen af det endelige forslag til folketingsbeslutning. Kombinationen af den sene information af Folketinget og den voldsomme asymmetri i både adgangen til information og muligheden for faglig sparring mellem regeringen og Folketinget betød, at den formelle inddragelse af Folketinget i beslutningsprocessen forud for Danmarks militære engagement i de fire konflikter fik marginal indflydelse på de endelige beslutninger.

Så vidt konklusionerne om, hvorfor Danmark gik i krig. Hvad angår spørgsmålet om læring, valgte vi i udredningen at tydeliggøre fire problemstillinger i beslutningsprocessen, der efter vores opfattelse burde give anledning til kritisk overvejelse. For det første var der spørgsmålet om beslutningsprocessens form. Undersøgelsen viste som nævnt, at Udenrigspolitisk Nævn på tværs af regeringer blev informeret meget sent. Vi rejste derfor spørgsmålet, om det var tid til en reform af Udenrigspolitisk Nævn.

For det andet var der spørgsmålet om beslutningsprocessens indhold. På dette punkt viste undersøgelsen, at selvom der blev stillet mange relevante spørgsmål til regeringen under beslutningsprocessen, så var der kun få spor af systematiske analyser af konsekvenserne de militære operationer, hvilket skabte en reaktiv og usystematisk beslutningsproces. Vi formulerede derfor en række spørgsmål, som politikere og embedsmænd med fordel kunne stille forud for beslutningen om et militært engagement. Formålet var at kvalitetssikre og konsekvensvurdere beslutningen (Tabel 1).

Tabel 1: Spørgeguide

Fokus	Spørgsmål
Mål	Hvad er formålet med operationen? Hvad er formålet med det danske bidrag til operationen?
Midler	Hvilke styrkebidrag forventes Danmark at bidrage med? Hvorfor?
Effekt	Hvad er den forventede effekt af dansk deltagelse i operationen? For Danmark? For det land, som er målet for operationen? For det internationale samfund? Hvordan måler vi effekten af operationen? Hvornår måler vi effekten af dansk deltagelse i operationen?
Ressourcer	Hvad er den samlede forventede økonomiske omkostning ved dansk deltagelse i operationen? Hvad er den samlede forventede effekt på Forsvarets personel og materiel?
Risici	Hvilke risici indeholder en deltagelse i operationen for de udsendte?
Tidsramme	Hvornår forventes operationen afsluttet?
Exit-muligheder	Hvilke konkrete muligheder har Danmark for at forlade operationen, inden den er fuldført? Hvilke omkostninger er forbundet med at forlade operationen?
Alternativer	Hvilke alternativer – militært, humanitært eller på anden vis – har Danmark for at bidrage?
Konsekvenser ved at sige nej	Hvilke omkostninger og gevinster er forbundet med ikke at bidrage militært?

For det tredje blotlagde udredningen, at beslutningsprocessens administrative betingelser ikke var optimale. Det var ganske vist muligt at iagttage en saglig og højt kvalificeret dag-til-dag rådgivning af regeringstoppen, men eksempelvis blev de historiske erfaringer sjældent inddraget, selvom Danmark løbende høstede mange erfaringer. Dette skabte et betydeligt fokus på juridiske og militærfaglige problemstillinger – hvad må vi, og hvad kan vi – når beslutninger skulle træffes. I udredningen foreslog vi derfor oprettet en tværgående analyseenhed med fokus på bl.a. erfaringsopsamling og cost-benefit-analyser.

Endelig dokumenterede udredningen for det fjerde, at Danmark efter den kolde krigs afslutning knap 80 gange havde truffet beslutning om et dansk militært engagement i udlandet. Desuden dokumenterede udredningen, at disse bidrag var forankret i både FN, NATO og midlertidige koalitioner. Nogle gange lå der et FN-mandat til grund for engagementet – andre gange ikke. Det danske militære engagement var derfor ambitiøst, men ufokuseret og i høj grad bundet op på USA. Spørgsmålet er dels, hvor længe Danmark kan fortsætte denne praksis, dels om det er ønskeligt at fortsætte denne praksis. I udredningen anbefalede vi derfor, at Folketinget tydeliggør de styrende principper for Danmarks militære engagement.

Ude eller hjemme?

Noget af det første, vi skulle forholde sig til, var spørgsmålet om udredningens fysiske placering. Da den politiske aftale blev præsenteret for offentligheden, fremgik det, at der var afsat 10 millioner kroner til arbejdet (KU Nyheder, 2016). For human- og samfundsvidenskabelige forskningsprojekter er det et

betydeligt beløb, og vi var derfor overbevist om, at der ville være tilstrækkeligt med ressourcer til at ansætte forskere og dermed levere en tilfredsstillende undersøgelse. På vores første møde i Udenrigsministeriet blev vi imidlertid orienteret om, at vi kun ville disponere over otte millioner kroner, idet Udenrigsministeriet skulle modtage 20 procent af den samlede bevilling. Argumentet var, at ministeriet de følgende to år skulle levere en ganske omfattende administrativ støtte til udredningen (Mariager & Wivel, 2019a).

Det var sådan set rigtig nok. Alligevel var det for os unægtelig en streg i regningen. Vi havde planer om at placere udredningen på Københavns Universitet, hvor vi begge har vores faste arbejdsplads. En placering på universitetet ville understrege udredningens uafhængighed, men kræve at vi betalte overhead af bevillingen til vores arbejdsplads. Nu tog Udenrigsministeriet 20 procent af den samlede bevillingen, hvorefter vi så kunne se frem til at levere yderligere mindst 20 procent af det resterende beløb til universitetet. Herefter ville der i bedste fald restere mellem fem og seks millioner kroner til løn og drift, dvs. godt og vel halvdelen af det beløb, Folketinget havde afsat til arbejdet.

Vi befandt os i en knibe, men så skete det, at Udenrigsministeriet præsenterede os for det forslag, at udredningsarbejdet kunne henlægges til ministeriets lokaler. Vi var instinktivt afvisende, for vi ønskede ikke at have fast arbejdsplads i en af de institutioner, hvis administrative praksis udredningen skulle analysere. Det var ikke det rigtige signal at sende hverken til myndighederne, til forskningsmiljøerne eller til offentligheden, og endelig var der spørgsmålet om udredningens uafhængighed. Det kunne vel ikke ganske afvises, at ministeriets mange medarbejdere ville forsøge at påvirke udredningens arbejde?

Alligevel valgte vi at tage imod tilbuddet, fordi det ville efterlade os med et så rummeligt budget, at det fortsat var muligt at ansætte en håndfuld forskere på trods af bidraget til Udenrigsministeriet. Til gengæld fandt vi det afgørende at være »herre i eget hus«. Vi valgte derfor at overføre bevillingen til Københavns Universitet, der således administrerede den resterende del af budgettet. Hensigten var, at vi på intet tidspunkt over for ministeriet skulle stå til regnskab for, hvordan vi anvendte bevillingen. Desuden gav denne konstruktion os den mulighed, at udrederne under forskningsarbejdet kunne anvende universitetets faciliteter. Alle medarbejdere havde således gennem hele perioden adgang til Københavns Universitets biblioteker. Desuden anvendte vi flere gange universitetets mødefaciliteter, når vi interviewede vidner, der ikke ønskede, at interviewet skulle finde sted i ministeriet. Endelig valgte vi at oprette et panel bestående af to kolleger og en forhenværende diplomat, som vi løbende kunne drøfte udredningens analyser samt praktiske og principielle udfordringer med. Panelet fungerede således både som en beskyttelse mod tunnelsyn i vores analyser, et løbende kritisk blik på vores konklusioner og et forum for sparring om udredningsprocessen og dens tilrettelæggelse.

Vi begyndte derefter vores arbejde i udredningsgruppen med Udenrigsministeriet som daglig arbejdsplads. I ministeriet fik vi adgang til fem kontorer

samt pc'ere. Og for at sikre os, at vores arbejde ikke lå på ministeriets server, anskaffede vi en server, som kun forskningsteamets pc'ere blev tilkoblet. Desuden anskaffede vi vores egen printer, så vi ikke skulle udskrive vores manuskripter på ministeriets netværk (Mariager og Wivel, 2019a).

Vi fortrød ikke på noget tidspunkt beslutningen om at henlægge arbejdet til Udenrigsministeriet. Langt hovedparten af udredningens kildemateriale var klassificeret, og anvendelsen af denne type kildemateriale forudsætter en betydelig grad af sikkerhed. Udenrigsministeriet er omfattet af en sådan sikkerhed, og derfor var det ubesværet at give forskerne adgang til kilderne fra Udenrigsministeriets arkiv. Tilsvarende var det problemfrit at overbringe kilder fra andre myndigheders arkiver til Udenrigsministeriet. Her skræmte erfaringerne fra PET-Kommissionen, der arbejdede i op mod 10 år for at skrive en beretning om PET's efterforskning på det politiske område under den kolde krig. En del af forklaringen på, at det tog så lang tid, var, at kommissionen først skulle have sikrede lokaler, og dernæst skulle alt kildematerialet bringes fra PET til kommissionens varetægt gennem anvendelse af særtransport (PET-Kommissionen, 2009). Dette problem fik Krigsudredningen ikke.

Desuden viste det sig at være en fordel, at vi lærte personalet i Udenrigsministeriet at kende, herunder var det en særlig fordel, at vi lærte kontorpersonalet fra ministeriets arkiv at kende. Betydningen heraf skal ikke negligeres, for ulig mange af ministeriets karrierediplomater var vi interesseret i at læse, hvad der var i arkiverne. Det betød, at vi fik et godt og konstruktivt forhold til ministeriets arkivpersonale, der omvendt – det er vores bestemte indtryk – glædede sig over vores oprigtige interesse for deres arbejde. På den baggrund var det muligt at skrive en udredning, der var empirisk velfunderet og teoretisk informativ. Og da vi samtidig var meget omhyggelige med vores formidlingsstrategi (se nedenfor), var det samtidig muligt at skrive en udredning, der kunne bruges til noget af beslutningstagerne.

Videnskabelig redelighed i et politisk rum

Der findes to idealtypiske ekspertundersøgelser. Den ene slags er skrevet for at blive læst, den anden slags er skrevet for at blive glemt – eller i det mindste kun læst af en snæver kreds af fagfæller. De to idealtyper repræsenterer to forskellige strategier for faglige eksperter, der navigerer i et stærkt politiseret felt. I praksis kan alle udredninger og ekspertrapporter placeres på et kontinuum mellem de to, men årsagerne til, om de ligger tæt på den ene eller den anden idealtipe, varierer.

Formidles undersøgelsens resultater i tekniske termer og i et sprog, som vi kender fra den videnskabelige afhandling snarere end den offentlige debat, vil den næppe blive læst ud over en snæver kreds af eksperter. Et godt eksempel på et sådant arbejde er den norske Lund-rapport om overvågning i Norge med den lidet mundrette titel *Dokument nr. 15 (1995-96)*. Der kan være flere forhold, der trækker udredningens forfattere i denne retning. Genstandsfeltet

kan have en karakter, der kalder på tekniske nuancer frem for klare anbefalinger. Forfatterne kan bevidst vælge at teknificere deres resultater i et forsøg på at undgå, at de vil blive taget som gidsel for politiske projekter eller blive katebald i en politisk debat. Faglige incitamerter og traditioner spiller ind (Jentleson & Ratner, 2011). Økonomer og politologer har stærkere traditioner for, og har derfor ofte typisk mere øvelse i, at bidrage til den offentlige debat om aktuelle samfundsproblemer end eksempelvis kemikere og litterater. De står dermed bedre rustet til at krydse kommunikationskløften mellem teori og praksis. I hvilket omfang det lykkes, afhænger imidlertid af deres evne til at bidrage med »kontekst-kompetent« viden, der kan bidrage til at løse væsentlige samfundsmæssige problemer (Corydon, 2021, se også Avey & Desch, 2014).

Endelig har de formelle rammer betydning. Undersøgelsens kommissorium kan fokusere mere eller mindre på »den store historie« eller de tekniske detaljer. Den tid, som opdragsgiverne har afsat til undersøgelsen, kan lægge op til en relativ hurtig afklaring (som det har været typisk i de senere års udredninger) eller omvendt en undersøgelse uden formel deadline (som det har været almindeligt ved juridiske kommissioner). Det sidste giver mulighed for og incitament til at vende hver en sten – og der er typisk altid en sten mere, der kan vendes – og dermed produktion af den type viden, som med den norske filosof og samfundsteoretiker Jon Elsters ord gør så meget ud af at sikre præcision på resultatets anden decimal, at den indimellem glemmer at fortælle os særligt meget om den første (Elster, 1985).

Krigsudredningen er skrevet for at blive læst af både beslutningstagere og offentligheden. En væsentlig motivation for, at vi påtog os opgaven, var, at manglende viden om baggrunden for Danmarks militære engagement havde bidraget til en polariseret debat om dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik (Mariager & Wivel, 2016). Vi fandt, at dette var problematisk, både for de mennesker, som var direkte berørt af krigene gennem egen eller nære familiedlemmers deltagelse, og for det danske samfund som helhed og de beslutningstagere, der løbende skulle træffe beslutning om danske militære bidrag. Med det udgangspunkt tog vi kommissoriets ord bogstaveligt i den forstand, at vi arbejdede målrettet på 1) »at kortlægge baggrunden for de politiske beslutninger om dansk deltagelse«, 2) »sikre en retvisende beskrivelse« og 3) bidrage med »læring for eftertiden« (Regeringen, 2016).

For os var udredningen en mulighed for at bidrage med vores ekspertviden om dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik og vores kompetencer inden for kvalitativ metode til at sikre grundlaget for bedre beslutningsprocesser om dansk krigsdeltagelse. Som påpeget af Joseph Lepgold kræver realiseringen af den mulighed, at forskeren på samme tid fastholder sin metodiske og teoretiske systematik og bevidst oversætter de videnskabelige analyser til praksisnære udtryk og argumenter (Lepgold, 1998). Ved at forfølge denne strategi placerer forskeren sig imidlertid i et dilemma – eller i det mindste et spændingsfelt – mellem to forskellige logikker for, hvad der er socialt acceptabelt inden for et givent felt (March og Olsen, 1989): den ene relateret til den videnskabelige

praksis og den anden relateret til den politiske praksis (se også bidragene af Andersen & Grøn (2021) og Corydon (2021) til dette temanummer).

Vores behov for at navigere i dette spændingsfelt havde betydning for vores forskningsproces og kommunikation med myndighederne. Således brugte vi »Det danske kodeks for integritet i forskning« (Uddannelses- og forskningsministeriet, 2014) samt anvisningerne fra Praksisudvalget ved Københavns Universitet (https://praksisudvalget.ku.dk/regler_vejl/) aktivt både i tilrettelæggelsen af forskningsprocessen og i vores kommunikation med myndighederne. Nedskrevne regler og normer for god videnskabelig praksis udformet af vores arbejdsgiver og relevante myndigheder udgjorde en nyttig bastion – både for os selv og det administrativt-politisk miljø som vi var fysisk placeret i og arbejdede med hver dag – til at forsvare forskningsintegriteten i vores undersøgelse.

Et andet instrument for at håndtere spændingsfeltet var »at binde os til masten«: Vi annoncerede offentligt, inden arbejdet gik i gang, at vi ville indstille arbejdet, såfremt betingelserne viste sig uacceptable (Mariager og Wivel, 2016). Dette skete konkret i forbindelse med, at spørgsmålet om udredningens kildeadgang allerede i forbindelse med kommissoriets offentliggørelse gav anledning til offentlig debat, da det fremgik af kommissoriet, at myndighederne kunne tage stilling fra »sag til sag«, når det gjaldt adgang til »særligt sensitivt materiale« (Regeringen, 2016). I praksis oplevede vi ikke, at myndighederne forsøgte at tilbageholde det efterspurgte kildemateriale, og vi blev på intet tidspunkt nægtet at læse akter, vi fandt relevante. De forskellige myndigheders kompetencer og erfaringer samt forskelle i de rekvirerede dokumenters karakter gav dog en del variation i, hvor hurtigt dokumenterne typisk kunne fremskaffes, ligesom Statsministeriet blændede og fjernede dokumenter, som de vurderede lå uden for undersøgelsens kommissorium. Samtidig var undersøgelsen underlagt formelle krav om anonymisering til beskyttelse af statens sikkerhed og forsvar samt forholdet til fremmede magter.

Et tredje instrument, vi benyttede os af, var triangulering: anvendelse af forskellige kildetyper for at styrke grundlaget for undersøgelsens konklusioner. For at supplere myndighedernes skriftlige materiale og trykteste antagelser og hypoteser udledt af dette materiale interviewede vi flere af de betydende politiske aktører – Anders Fogh Rasmussen, Per Stig Møller og Mogens Lykketoft – samt en række centrale embedsmænd, ligesom vi fik adgang til en række personlige notater og private arkiver, som vi brugte i valideringen af de officielle kilder. Ligeledes viste en række notater fra Irak-Afghanistankommissionen sig gode til at finde spor ind i materialet. Trianguleringen var nyttig, men ikke perfekt. Enkelte – væsentligst forhenværende statsminister Poul Nyrup Rasmussen og forhenværende forsvarsminister Svend Aage Jensby – ville ikke lade sig interviewe, en enkelt – forhenværende udenrigsminister Niels Helveg Petersen – døde inden interviewet, og ikke alle politiske partier kunne eller ville udlevere mødereferater.

Disse instrumenter var nyttige til at fastholde forskningsintegriteten i et stærkt politiseret felt. Det var vigtigt for, at både beslutningstagere, borgere og kolleger kunne stole på vores kortlægning af beslutningsprocessen, og at vi rent faktisk leverede en »retvisende beskrivelse og læring for eftertiden«. Noget andet var naturligtvis, om vi kunne få nogen til at lytte?

Er der nogen, der lytter?

Udenrigs- og sikkerhedspolitikken indtager en særlig rolle i den demokratiske debat. Adskillelsen af udenrigspolitikken fra indenrigspolitikken i 1700-tallets Europa var en reaktion mod demokratisering legitimeret med argumenter om, at rigets sikkerhed kun kunne varetages gennem en særlig ekspertise og lukkede beslutningsprocesser (Leira, 2019). Kun ved at skærme den sikkerhedspolitiske beslutningsproces mod »ukyndige hænder« kunne nationale katastrofer undgås – en opfattelse, der fortsat trives i den vestlige verdens politiske og administrative systemer (Hill, 2003).

Mens den militærfaglige ekspertise indgår med selvstændig vægt i de sikkerhedspolitiske beslutningsprocesser, herunder de danske krigsbeslutninger (Mariager & Wivel, 2019a), så er det både i Danmark og udlandet almindeligt lejlighedsvis at inddrage eksterne eksperter i kvalitetssikringen af disse processer og den generelle politikudvikling, herunder (i aftagende grad) Forsvarskommissioner og (i tiltagende grad) tænketanke som DIIS og CMS (Berling, 2021). Dertil kommer kommissionsundersøgelser og udredninger, som eksempelvis DIIS-udredningen om »Danmark under den kolde krig« (2005), PET-Kommissionens beretning (2009) og de nye udredninger udarbejdet på mellem 6 og 24 måneder som Krigsudredningen samt DIIS-udredningen om betydningen af det danske forsvarsforbehold (DIIS, 2019) og udredningen om håndteringen af covid-19 i foråret 2020 (Folketinget, 2021).

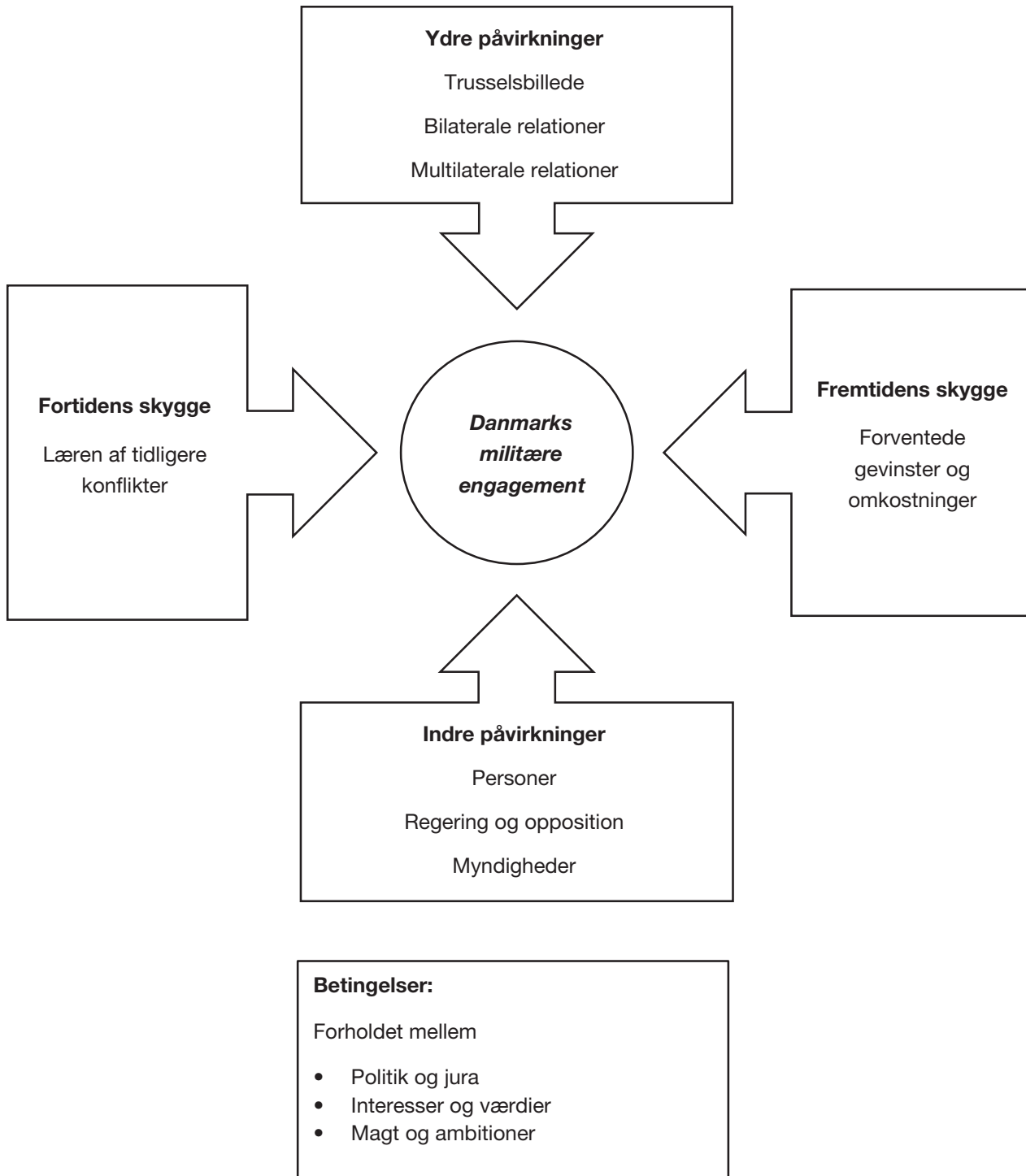
En række forhold er afgørende for, i hvilket omfang disse ekspertinputs efterfølgende indgår i den politiske og administrative proces: Giver eksperterne klare og implementerbare anbefalinger, der taler ind i den eksisterende diskurs? Bliver anbefalinger givet på et tidspunkt, hvor det politiske og administrative system er modent til forandring? Formidler eksperterne deres viden gennem kanaler, som bliver læst af politikere og embedsmænd og tilstrækkeligt operationelt til, at den kan anvendes på konkret politik? (Byman & Kroenig, 2016). I den kontekst er ekspertundersøgelser og udredninger om kontroversielle emner (som Krigsudredningen) et godt udgangspunkt for i det mindste at blive læst. Beslutningstagerne har selv sat undersøgelsen i gang og må formodes som opdragsgivere i det mindste at orientere sig i resultaterne. Krigsudredningen havde yderligere de »fordele«, at den omhandlede beslutninger, som havde ført til voldsom konflikt mellem centrale politiske beslutningstagere, at disse beslutningstageres eftermæle kunne blive påvirket af udredningens kortlægning og konklusioner, og at den vedrører en varig udfordring i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik – den internationale efter-

spørgsel efter dansk militært engagement. Vi oplevede gennem vores interviews og vores daglige gang i Udenrigsministeriet, at der også i det administrative system var efterspørgsel efter både afklaring og anbefalinger.

Samtidig var det også klart, at vi som udredere havde ansvar for at »oversætte« resultater og anbefalinger til et sprog og en form, der kunne læses og anvendes (Lepgold, 1998: 61). Det handlede om at give en konkret besvarelse af den opgave, som var stillet i kommissoriet. Opgaven var ikke at vurdere, om Danmark burde gå i krig og i givet fald hvornår og hvordan – det er en opgave for de politiske beslutningstagere med støtte fra embedsværk og militærfaglig ekspertise. Opgaven var derimod at afdække beslutningsprocessen og komme med inputs til, hvordan den fremover kunne kvalitetssikres. Det betød ikke, at udredningen skulle være teori- eller begrebsløs. Tværtimod. Sikkerhedspolitiske beslutningstagere efterspørger forståelsesrammer, der kan hjælpe dem med at tolke og løse de problemer, som de står overfor (Avey & Desch, 2014). Dog har ingen hverken tid eller kræfter til en teoriehistorisk forelæsning. Vi valgte derfor i Krigsudredningen at introducere læseren til en række centrale argumenter om dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik og småstaters handle- rum i international politik, og på den baggrund opstillede vi en model, der var grundet i den centrale litteratur, men samtidig intuitivt forståelig og kunne tjene som redskab til at strukturere udredningen og dens delanalyser (Figur 1).

Vores primære målgruppe var de danske udenrigspolitiske beslutningstagere og det embedsapparat, som rådgiver dem, men vi henvendte os samtidig til et bredere publikum, der rakte fra den interesserede Weekendavisen-læser (»tandlægen i Randers«) til forskningskolleger. For at formidle til disse forskellige målgrupper strukturerede vi udredningen i fire bind. Med Elsters ord kunne man sige, at selve udredningen, Bind 1, fokuserede på resultaternes første decimal – svaret på kommissoriet i form af kortlægning, beskrivelse, sammenligning og anbefalinger. Bind 2 og 3 gav embedsmænd, politikere og eksperter mulighed for at dykke ned i analyser af beslutningsprocessen, der ledte op til de enkelte militære engagementer, samt dybdegående analyser af de politiske argumenter for og imod dansk militært engagement, den historiske udvikling af Danmarks militære engagement siden Anden Verdenskrig, og det juridiske grundlag for Danmarks militære engagement og rollefordelingen mellem Regeringen og Folketinget. I Elsters optik havde disse bind fokus på præcision af resultaternes »anden decimal«, dvs. de nuancer i de enkelte beslutningsprocesser, som kyndige læsere dermed kunne kigge efter i sømmene. Derudover udgav vi et kildebind, Bind 4, hvor en række centrale kilder til forståelsen af Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak blev offentliggjort – både for at kvalificere den offentlige debat og forståelse for, hvordan disse beslutninger træffes, og som materiale, der vil kunne bruges i undervisningen på gymnasier og videregående uddannelser.

Figur 1: Analyseramme



For at understøtte en retvisende formidling af udredningens hovedpointer producerede vi til offentliggørelsen et enkelt ark med udredningens hovedkonklusioner og anbefalinger henvendt til medierne, som også fik udleveret vores PowerPoint-slides fra præsentationen, der blev transmitteret af både DR og TV2. Vi formidlede efterfølgende resultaterne i en open access-artikel i *Danish Foreign Policy Review*, som vi videreformidlede til en række interna-

tionale kolleger (Mariager & Wivel, 2019b), og i en artikel om udviklingen i Danmarks militære engagement, som indgår i et komparativt projekt om NATO-landenes militære engagement (Mariager & Wivel, 2021). Endelig satte vi udredningens resultater ind i en længere historiske kontekst med fokus på læring i en historiefaglig artikel (Mariager & Wivel, 2019c).

Vi anså det for afgørende for modtagelsen af vores anbefalinger, at vi ikke optrådte som to æggehoveder, der efter årtier i det akademiske elfenbenstårns beskyttede værksted nu var kommet ud for at fortælle praktikerne, hvordan det hele i virkeligheden hang sammen. I stedet brugte vi vores rolle som udefrakommende eksperter til at stille »dumme« spørgsmål og give udtryk for naiv overraskelse med henblik på at understøtte refleksion blandt beslutningstagerne og deres rådgivere. Kritikken skulle være konstruktiv og invitere til dialog, samtidig med at den fastholdt fokus på en række systemfejl, som vores undersøgelse havde afdækket: manglende erfaringsopsamling hos myndighederne, inddragelse af en meget snæver kreds i beslutningsprocessen og en minimalistisk informationspraksis, hvor regeringen ganske vist overholdt gældende regler, men informerede Folketinget sent og sparsomt. På den baggrund gav vi en række konkrete anbefalinger til at kvalitetssikre beslutningsprocessen, som er anført ovenfor.

Det er vores vurdering, at denne tilgang fungerede godt. Umiddelbart før vi præsenterede krigsudredningen for offentligheden, blev vi inviteret til lukket møde med daværende udenrigsminister Anders Samuelsen for at orientere om udredningen og dens anbefalinger. Og efter regeringsskiftet i 2019 blev vi inviteret til et lukket møde med nuværende udenrigsminister Jeppe Kofod ligeledes for at orientere om udredningens anbefalinger. Desuden har vi været til møder på forskellige niveauer med embedsmænd fra alle de involverede ministerier foruden et møde i Udenrigspolitisk Nævn. Og vel at mærke ikke for at skabe offentlighed om udredningen, men for at diskutere, hvordan Folketinget og centraladministrationen fremover kan træffe beslutninger om danske militære engagementer på et så sikkert grundlag som muligt. I den forstand bekræfter Krigsudredningens historie en af Bjarne Corydons pointer i dette nummer af Samfundsøkonomen, nemlig at politikere og embedsværket reelt er interesseret i at inddrage ekstern ekspertviden og også gerne kritisk ekspertviden. Forudsætningen er imidlertid, at eksperterne er i stand til at meddele sig på en måde, så kritikken kan bruges til noget.

Konklusion: muligheder og begrænsninger

Arbejdet med Krigsudredningen gav os en række muligheder, ikke mindst når det gjaldt adgang til et kildemateriale, som hverken vi eller andre ellers havde fået adgang til. Vi fik et økonomisk råderum og den fornødne tid til at besvare spørgsmålet om, hvorfor Danmark gik i krig i Kosovo, Afghanistan og Irak samt mulighed for policy impact ved at levere læring for eftertiden. Samtidig gjaldt det om at finde den rette balance mellem at levere historisk indsigt og

kritiske analyser uden at forfalde til politisering og at oversætte de akademiske analyser til et sprog, der giver mening i en politisk kontekst (Mariager & Rynning, 2021). Det var ikke uden udfordringer, frustrationer og frygt. En politisk og administrativ kontekst, der sikrede opmærksomhed og efterspørgsel efter resultaterne, en række strategiske valg, der understøttede forskningsfrihed og kvalitetssikring, samt held i den forstand, at arbejdspladsen i Udenrigsministeriet blev en fordel snarere end en ulempe, resulterede dog i en udredning, som vi både kan stå på mål for og som har fået impact. Ville vi gøre det igen? Ja, naturligvis.

Noter

1. Ud over forfatterne til denne artikel bestod udredningsteamet af lektor dr.phil. Regin Schmidt, seniorforsker ph.d. Mikkel Runge Olesen, videnskabelig assistent, ph.d. Sanne Aagaard Jensen, videnskabelig assistent cand.mag. Jakob Linnert Schmidt samt forskningsassistent stud.soc. Clara Lyngholm Mortensen. Desuden bestilte vi et juridisk notat af professor, ph.d. Jens Elo Rytter og Chef for Center for Terroranalyse, ph.d. Anders Henriksen. Dette notat er optrykt som bilag til udredningen.

Referencer

- Andersen, L.B. & C.H. Grøn (2021), Ekspertiserummet i danske kommissioner: Afgrænset af politik og forskerkolleger, *Samfundsøkonomen* 2/2021.
- Avey, P. C. & M.C. Desch (2014), What do policymakers want from us? Results of a survey of current and former senior national security decision makers. *International Studies Quarterly*, 58(2), 227-246.
- Berling, T.V. (2021), »Hvem kan måle sikkerhed? Om ekspertinddragelse og -eksklusion på det sikkerhedspolitiske område«, *Samfundsøkonomen* 2/2021.
- Byman, D & M. Kroenig (2016), Reaching beyond the ivory tower: a how to manual. *Security Studies*, 25(2), 289-319.
- Corydon, B. (2021), Af en tidligere finansministers logbog fra Bermuda-trekanten mellem viden, magt og interesser, *Samfundsøkonomen* 2/2021.
- DIIS (2019), *Europæisk forsvarssamarbejde og det danske forsvarsforbehold. Udredningen om EU og Europa på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område og betydningen for Danmark*. København: DIIS.
- Dokument nr. 15 (1995-96), *Rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble nedsatt av Stortinget for å granske påstander om ulovlig overvåking av norske borgere*. Oslo, 1996.
- Elster, J. (1985), »Second-Decimal Arguments«, *London Review of Books*, 7(9), 23. Maj 1985.
- Folketinget (1921), *Håndteringen af covid-19 I foråret 2020 – Rapport afgivet af den af Folketingets Udvalg for Forretningsorden nedsatte udredningsgruppe vedr. håndteringen af covid-19*. København: Folketinget.
- Hill, C. (2003), What is to be done? Foreign policy as a site for political action. *International Affairs*, 79(2), 233-255.
- Jentleson, B.W. & E. Ratner (2011), Bridging the beltway-ivory tower gap. *International Studies Review*, 13(1), 6-11.
- KU Nyheder (2016), KU forskere Mariager og Wivel skal undersøge dansk krigsdeltagelse. <https://samf.ku.dk/nyheder/mariager-og-wivel-skal-undersoege-dansk-deltagelse-i-krige/> (set 10/3 2021).
- Leira, H. (2019), The emergence of foreign policy. *International Studies Quarterly*, 63(1), 187-198.
- Lepgold, J. (1998), Is anyone listening? International relations theory and the problem of policy relevance. *Political Science Quarterly*, 113(1), 43-62.
- March, J.G. & J.P. Olsen (2010), *Rediscovering institutions*. New York NY: Simon and Schuster.
- Mariager, R. & Rynning, S. (2021), Kritik under ansvar. Den samfundsendagerede forsker i en sikkerhedspolitisk brydningstid. In: Pharo, H. et al (red.): *Historiker, strateg, brobygger. Festskrift til Rolf Tamnes*. Oslo, Pax, 2021, under udgivelse.
- Mariager, R & A. Wivel (2016), »Hvad vidste Folketinget, da Danmark drog i krig?«, *Politiken*, PS, Søndag den 20. november 2016, pp. 11-13.
- Mariager Rasmus & Wivel Anders (2019a), *Hvorfor gik Danmark i krig? Uvildig udredning af baggrunden for Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak*. København: Københavns Universitet.

- Mariager, R., & Wivel, A. (2021), From Nordic Peacekeeper to NATO Peacemaker: Denmark's Journey from Semi-neutral to Super Ally. In *Small States and the New Security Environment*, pp. 103-117. Cham: Springer.
- Mariager, Rasmus & Anders Wivel (2019b), Denmark at war: great power politics and domestic action space in the cases of Kosovo, Afghanistan and Iraq. I Kristian Fischer og Hans Mouritzen (red.) *Danish Foreign Policy Review*. København: Dansk Institut for Internationale Studier, 48-74.
- Mariager, Rasmus & Anders Wivel (2019c), Den tilpasningsdygtige småstat. Fire danske krigsbeslutninger i den amerikanske verdensorden. *Historisk Tidsskrift*, 119(2), 435-488.
- PET-Kommissionen (2009), *Indledning. PET-Kommissionens beretning*, bind 1. København.
- Regeringen (2016), *Aftale om en uvildig udredning af det historiske forløb i forbindelse med Danmarks militære engagement i Kosovo, Irak og Afghanistan*. København: Regeringen.

Hvem kan måle sikkerhed? Opbrud og stilstand på det sikkerhedspolitiske område

Temanummer: Kommissioner, udredninger og råd: Ekspertvælde, syltekrunker eller nyttige redskaber?

Sikkerhedspolitikken er præget af opbrud i de traditionelle rammer for håndtering af trusler og vidensproduktion herom. På baggrund af et voldsomt øget fokus på nye former for trusler, risici og udfordringer er et vækstlag af eksperter opstået som de (måske) mest vidende over for nutidens sikkerhedspolitiske kriser. Covid-19 har sat denne udvikling på spidsen, men udviklingen har været undervejs længe. Artiklen redegør for den nuværende danske ekspert-konstruktion, og hvordan et udvidet sikkerhedsbegreb sætter dette under pres. Samtidig peges der på, at der med sikkerhedspolitisk vidensdeling følger et særligt ansvar. Artiklen bruger et videnssociologisk syn på ekspertise og kritiske sikkerhedsstudier som ramme for fortællingen.

Indledning¹

Der var ikke mange, der havde forudset den globale krise, som verden står i lige nu. Men at der er tale om en sikkerhedspolitisk krise, vil de færreste nok betvivle. Det har i hvert fald lignet sikkerhedspolitiske tiltag, der er regnet ned over borgere globalt set. Udgangsforbud. Rejseforbud. Begrænsning af forsamlinger. Nedlukning af store dele af samfundet. Men det er ikke en general, der har stået ved statsministerens side under de talrige pressemøder, vi har set siden marts 2020 her i Danmark. Det har været læger, virologer, politiet, Udenrigsministeriets Borgerservice og mange flere. Pandemien er et godt billede på, hvordan sikkerhed som begreb har ændret betydning de seneste 20 år. Og med ændringen i indhold ændrer den sikkerhedspolitiske ekspert også karakter.

I denne artikel vil jeg afsøge, hvordan sikkerhedspolitisk ekspertise og viden bliver inddraget i den politiske proces i Danmark. Først definerer jeg sikkerhed og ekspertise. Dernæst ser jeg på, hvad det betyder for den sikkerhedspolitiske ekspertise, at begreberne har ændret betydning. Efterfølgende ser jeg på, hvordan inddragelsen af viden i sikkerhedspolitiske processer er organiseret i Danmark, før jeg konkluderer og forsøger at pege på, hvor sikkerhedsekspertisen er på vej hen. Overordnet danner der sig et billede af et sikkerhedsbegreb, der er udvidet, et væld af eksperter, der får relevans for sikkerhed, men også at organiseringen af ekspert-inddragelse forbliver knyttet til et mere traditionelt sikkerhedsbegreb.



**TRINE VILLUMSEN
BERLING**
Seniorforsker,
Global Sikkerhed,
DIIS

Hvad er sikkerhed?

Der har traditionelt været fokus på statslig overlevelse og orden i sikkerhedspolitikken. Det gav særstatus til militæret, politiet og beredskabstjenesterne. Men med det øgede fokus på andre aspekter af sikkerhed er paletten af eksperter blevet større. F.eks. har klimaforandringer gjort sit indtog på den sikkerhedspolitiske agenda, og det har gjort en ny type viden og eksperter centrale for politikformuleringen. Som nævnt er Covid-19-pandemien et andet billede på, hvordan sikkerhedspolitik defineres af nye former for viden og ekspertise – i det nævnte tilfælde: læger, virologer, forskere i modellerbar matematik. Det er derfor en større kortlægningsopgave at forsøge at indkredse, hvordan sikkerhedspolitisk viden spiller en rolle i udarbejdelsen af nye politiske initiativer. Men i denne artikel skal jeg alligevel gøre et forsøg.

Helt overordnet kan man skelne mellem et smalt og et bredt sikkerhedsbegreb. Det smalle sikkerhedsbegreb – eller det nationale sikkerhedsbegreb – handler om nationens overlevelse, grænsens ukrænkelighed – i sidste ende om krig (Heurlin, 2004). Den danske historie har været præget af mange situationer, hvor denne smalle definition har været altoverskyggende. Vi skal ikke – i historisk perspektiv – så langt tilbage for, at dette var den ultimative dagsorden. Tænk bare på verdenskortet frem til 1989. Her var Danmark faktisk frontlinjestat i den store øst-vest-konfrontation. Det glemmer man hurtigt, når de politiske vinde skifter. Men mange vil stadig pege på, at dette er den »rigtige« form for sikkerhedspolitik. Med Ruslands ændrede ageren i de seneste 10-15 år i Østersøregionen, kan denne form for sikkerhedsbegreb langt fra afskrives (Se f.eks. H. Ø. Breitenbauch m.fl., 2017; H. Breitenbauch, Kristiansen og Grosmeier, 2020).

En bredere definition af sikkerhed har dog vundet indpas siden afslutningen på den kolde krig.² De vestlige lande forsøgte i kølvandet på Sovjetunionens kollaps at profitere på den ændrede sikkerhedssituation – og at indkassere fredsdividenden: alle de mange penge, man ikke længere behøvede at investere i våben, kunne bruges andre steder. Også på andre sikkerhedsrelaterede emner. I 1990'erne så man i den akademiske debat en udvidelse af sikkerhedsbegrebet, så det inkluderede ikke bare statens og nationens overlevelse, men også miljømæssige, politiske og økonomiske trusler (Buzan, Wæver og Wilde, 1998; Albert og Buzan, 2011; Booth, 1997). Mange inden for denne forskningsretning så faktisk det smalle, nationale sikkerhedsbegreb som kilden til mange af de uheldige sikkerhedspolitiske udviklinger, man så i verden. Oprustning førte til mere oprustning, og store ideologiske fronter på globalt niveau overså sikkerhedsproblemer på individniveau, for bare at nævne et par eksempler. Nikolaj Petersen argumenterer for, at denne nye retning stillede skarpt på, at dette »fokus på den enkelte stats eller statsgruppes ydre sikkerhed er dømt til at føre til stadig oprustning, uden at nogen af parterne bliver mere sikre af den grund.«³ Det nationale sikkerhedsbegreb blev dermed en del af problemet mere end af løsningen.

Det udvidede sikkerhedsbegrebs indtog satte fokus på flere sektorer, der kunne have relevans for sikkerhedspolitik: F.eks. miljø, økonomi, migration og identitet. Dette afspejledes også i de danske Forsvarskommissioner fra 1988, 1997 og 2008 (Liebetrau 2020). På ryggen af denne udvidelse i teori og praksis er det et lille skridt at tage, at pege på den indflydelse, den såkaldte »Københavnerskole« havde på den akademiske debat fra midten af 1990'erne og helt frem til i dag. Med rødder i den københavnske (og internationale) freds- og konfliktforskning argumenterede Ole Wæver og blandt andre Barry Buzan for, at sikkerhedstrusler skabes ved, at nogen udpeger dem diskursivt (Wæver, 1995; Buzan, Wæver og Wilde, 1998). Ved at pege på, at noget udgør en eksistentiel trussel mod noget værdifuldt – f.eks. staten – sættes en særlig proces i gang, hvor ekstraordinære midler må tages i brug. Dette sætter potentielt den politiske drøftelse og normale regler ud af spil. Det kaldes en »sikkerhedsliggørelse«. Krig er et sådant ekstraordinært middel. Med den bredere og bredere definition af, hvad sikkerhed kunne være, blev denne proces – i hvert fald i teorien – udvidet til at gælde på flere og flere områder. Det udvidede sikkerhedsbegreb så dermed også ud til potentielt at kunne udgøre en del af problemet.

Som analytisk begreb har sikkerhedsliggørelse gået sin sejrsgang over hele verden. Sikkerhedsliggørelsen af terrorisme, af økonomisk ustabilitet, af migranter og af klimaet er blevet dagligdag og næsten hvermandseje. Men som normativt greb er diskussionen måske endnu vigtigere: Sikkerhedsliggørelsen pegede nemlig på, at der følger et ansvar med, når man udpeger noget til at være en sikkerhedstrussel. Trusler opstår ikke af sig selv som noget, der kommer udefra. Ifølge teorien opstår de som noget, man skal handle på gennem talehandlinger. Det får betydning for, hvordan man kan være sikkerhedspolitisk ekspert. Hvis trusler opstår som noget, der skal handles på gennem diskursen, vil sikkerhedspolitiske eksperters udsagn kunne anvendes til at stabilisere, fremselke eller modsige forskellige andre aktørers forsøg på at sikkerhedsliggøre. I nogle tilfælde kan sikkerhedspolitisk ekspertise helt udelukke demokratisk dialog med henvisning til sikker viden (Berling, 2011).

En yderligere udvikling er dog værd at pege på. I dag er sikkerhedsliggørelsen ikke alene et spørgsmål om at begrebsliggøre, hvordan vi skal agere på sikkerhedspolitiske problemer. En stor udfordrer har gennem flere år været risikotænkningen, der indsætter en grundlæggende usikkerhed ved at pege på, at fremtidens skygge hviler over vores handlinger. Det, vi gør i dag, kan komme tilbage som nye trusler i fremtiden (Beck, 1992; Petersen, 2011a og 2011b; Liebetrau, 2020). Men derudover kan man som overfor antydet observere, at flere og flere stemmer blander sig i koret af eksperter, der begrebsliggør farer, risici trusler. Vidensformer med meget forskellige videnskabelige og praktiske rødder konkurrerer om at definere den største trussel, og tit vil flere trusler være sammenvævede og gensidigt forstærkende (Berling et al., 2021). Bruno Latour stillede i kølvandet på terrorangrebet mod spillestedet *Bataclan* og umiddelbart inden COP21 i Paris i 2015 et provokerende spørgsmål. Hvad er værst: klimakrisen eller terrorisme? (Latour, 2015). Denne udvikling er

måske den mest betydende for, hvordan vi skal forstå sikkerhedsekspertise i dag og for fremtiden. Den formindsker ikke det normative ansvar, som Københavnerskolen pegede på, at eksperten (og praktikerens) har, når noget udpeges som et spørgsmål om sikkerhed. Men den gør det væsentligt at forsøge indfange sikkerhedsdynamikker i en bredere palet.

Hvad er en ekspert?

Disse praktiske og teoretiske overvejelser leder min jagt på at indfange sikkerhedspolitisk ekspertise i Danmark over i en diskussion af, hvem eksperten så er. Hvilke definitioner findes der, og hvilken type kender vi til i Danmark?

Ekspertise er ikke en lukket definition. Nogle gange føles det næsten som om, at termen »ekspert« mest bliver brugt i en mediemæssig sammenhæng som en betegnelse, der forlener de ansigter, der toner frem på skærmen og udlægger teksten på forskellige felter med legitimitet. Men faktisk taler man om i hvert fald to forskellige typer af ekspertise i den videnskabssociologiske litteratur om ekspertise. For det første eksperter, der er eksperter pga. deres faglige grundighed og mange års arbejde inden for det samme felt. Dem kalder vi også ofte for specialister. For det andet eksperter, der fungerer som eksperter i relation til praksis. Der skelnes mellem *tilegnet* ekspertise og *tildelt/performativ* ekspertise⁴ (Evans og Collins, 2008; Berling og Bueger, 2015).⁵ De to er ikke gensidigt udelukkende. Den ekspert, der tildeles eksperttitlen i praksis, vil ofte også have tilegnet ekspertise i den mere dybdegående og certificerede form.

Den klassiske forestilling om eksperten – eller specialisten – er den første. Vi finder her den lærde forsker, der lejlighedsvist stiger ned fra elfenbenstårnet til folket og uddeler sin viden. Eksperten har certifikat på sin viden – oftest gennem eksamensbeviser fra anerkendte universiteter og institutionel tilknytning til anerkendte forskningsinstitutioner (Lepgold og Nincic, 2001; Büger og Villumsen, 2007)⁶. Når man taler om sikkerhedspolitik i Danmark, er der dog to eksperttyper mere inden for den tilegnede/specialiserede ekspertise. Ud over universitetsforskeren har vi nemlig en række specialiserede eksperter i sektorforskningsinstitutioner som f.eks. Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS). Men i tillæg til denne ofte områdebaserede form for ekspertise findes der i sikkerhedspolitikken en traditionel professionsopdeling med militæret som øverste vidende praksis-baserede ekspert (Reppy, 2015). Denne har i lange perioder udgrænset den akademiske elfenbenstårnsforsker, når det kommer til direkte indflydelse på sikkerheds- og ikke mindst forsvarspolitikken. Den militære ekspertise har traditionelt været tæt knyttet til det smalle, nationale sikkerhedsbegreb som beskrevet ovenfor. Den findes i den hierarkiske, organisatoriske struktur i Forsvaret, men er også udmøntet i Forsvarets Efterretningstjeneste (FE)⁷ og dennes søsterorganisation Politiets Efterretningstjeneste (PET).⁸ En generel opgradering og akademisering af Forsvarsakademiet (FAK) og Officersskolerne siden starten af 00'erne har

yderligere styrket den militære del af ekspertisemiljøet. FAK fungerer i dag som en vægtig spiller på centrale områder som Arktis og dansk deltagelse i internationale operationer.

Disse forskellige former har medført, at der findes en overordnet modstilling inden for sikkerhedspolitisk ekspertise i Danmark: Modstillingen mellem det civile og det militære. Denne rækker langt ud over Danmarks grænser, men er også definerende her hos os (Berling, 2018). Og på den skala er den civile ekspert ofte den, der har været mindst succesfuld historisk set.⁹

Den praktiske erfaring har vejet tungt, når ekspertudsagn har skullet vejes op mod hinanden. Faktisk argumenterer Evans (2015) for, at sikkerhedspolitisk ekspertise generelt set har en betydelig vægt af det, han kalder erfaringsbaseret eller interaktionel ekspertise i sin kerne (Evans, 2015: 32). Har du været i felten? Har du mærket det på egen krop? Dette er emblemer for den praksis-baserede ekspertise, som nok gennemsyrrer de fleste felter, men som har en helt særlig plads i sikkerhedspolitikken. Den seneste disput mellem Forsvarsministeren og Forsvarschefen, som ministeren insisterer på at kalde en »styrelseschef«,¹⁰ stikker faktisk kniven ind lige der, hvor det civile og det militære forholder sig til hinanden i vidensproduktionen omkring sikkerhed. At der i den traditionelle forståelse af sikkerhedspolitisk viden også har været et klart »kønnet« aspekt, hvor kvinder kom ind på en andenplads, gør sagen ekstra eksplosiv – særligt i disse #metoo-tider (for en klassisk analyse heraf, se Cohn og Enloe, 2003; Cohn, 1987b; 1987a).

Den performative form for ekspertise er mere udbredt i det generelle ekspertisefelt, der rækker langt ud over det sikkerhedspolitiske. Det er den ekspert, der er god til at formidle sin viden, har kendskab til mange forskellige felter og formår at gøre sin viden relevant for personer uden for den smalle faglige cirkel. Ifølge Seabrooke (2014) finder denne ekspert sin legitimitet gennem »epistemic arbitrage«: en situation, hvor det ikke er en kamp om at vide mest, men om at »vide bedst«, der definerer, hvem der bliver hørt. Inden for det sikkerhedspolitiske felt har denne type ekspert været stort set fraværende, men er langsomt ved at finde fodfæste. Med etableringen af Dansk Institut for Militære Studier (DIMS) i 2006 fik vi i Danmark en type ekspert på sikkerhedspolitik, der forsøgte at bygge bro eller etablere en form for hybrid mellem det civile og det militære.¹¹ DIMS havde til huse ved Svanemøllens Kaserne, men var formelt et uafhængigt forskningsinstitut. I 2014 flyttede DIMS til Københavns Universitet og blev med en navneændring til Center for Militære Studier (CMS) en del af Institut for Statskundskab.¹² Herfra forsøger CMS at »vide bedst« ved at kombinere det civile elfenbenstårn med den militære praksisbaserede ekspertise¹³. Vi har set rapporter om indkøb af nye jægerfly (Michaelsen, 2019), om Arktis (Rahbek-Clemmensen, 2020), om anti-terrorinitiativer i Sahel (Jakobsen og Engen, 2019) og senest en analyse af det danske totalforsvar (Engen, 2021). CMS har som hovedregel militærfaglige praktikere på en form for turnus, der hjælper med at skrive rapporter og afholde seminarer. Flytningen til universitetskonteksten har ikke medført en større

distance til de praktiske udfordringer i dansk forsvarspolitik. Faktisk viser en sammenligning af DIMS/CMS-rapporter, at der var en større tendens til abstrakte diskussioner i førstnævnte trods den fysiske placering på en kaserne. Rapporterne indeholder i dag mange konkrete anbefalinger og lægger sig tæt op ad den danske sikkerhedspolitiske dagsorden.

I lyset af diskussionen ovenfor om de udvidede sikkerhedsbegreb og de mange nye stemmer i definitionen af sikkerhed kan man dog argumentere for, at skillelinjen mellem de civile og det militære kan være under yderligere pres i dag. Mange nye eksperter tilhører ofte de civile videnskaber, og praktisk viden fra virksomheder og NGO'er optræder også ofte som dem, der »ved bedst« (i Seabrookes forstand) i de nye komplekse udfordringer, Danmark står overfor. Igen er covid-19 et godt eksempel herpå.

Hvordan er den traditionelle inddragelse af ekspertise i sikkerhedspolitik struktureret i Danmark?

Når både sikkerhed som begreb og dermed også ekspertens identitet er i spil, er der kort vej over i den seneste snak om det postfaktuelle samfund, hvor holdninger trumfer viden. Vi havde vores egen variant af denne i de tidlige 00'ere, hvor daværende statsminister Anders Fogh Rasmussen var godt træt af en lang række eksperter, der efter Fogh Rasmussens mening udøvede »smagsdommeri« og »eksperttyranni«. Der skulle »ryddes op« i det sande »vildnis af statslige råd og nævn og institutioner (...). Mange af dem har udviklet sig til statsautoriserede smagsdommere, som fastslår, hvad der er godt og rigtigt på forskellige områder.«¹⁴ Der var langt til en mere traditionel forståelse af ekspertise som kernen i et oplyst, demokratisk samfund (Tjalve, 2008).

På det sikkerhedspolitiske område fik kommentaren om eksperttyranni ikke bare betydning på det retoriske plan. Faktisk besluttedes det at nedlægge og sammenlægge flere forskningsinstitutioner. Herunder det internationalt anerkendte Center for Freds- og Konfliktforskning (COPRI), hvor de centrale og toneangivende teorier om sikkerhedsliggørelse var opstået. Denne form for viden blev vejet og fundet for let, og COPRI blev nedlagt som selvstændig institution.¹⁵ Forskerne blev til dels opslugt i den større enhed Danish Centre for International Studies and Human Rights (DCISM), som i 2013 blev splittet op i to separate institutter, Danish Institute for International Studies (DIIS) og Danish Institute for Human Rights (DIHR).

Ser vi på det internationalt, findes der forskellige modeller for inddragelse af ekspertise i forskellige lande. Den amerikanske er nok mest kendt for at være mere pluralistisk og med et fokus på at tjene »folket« i bred forstand. I dag bliver det ofte karakteriseret som opdelt i republikansk og demokratisk-sindede tænketanke og eksperter, der ud fra et specifikt billede af, hvordan international politik generelt skal forstås, føder deres viden ind i de relevante partier. Der er også en stor tradition for »svingdøre«, hvor tænketankes eksperter an-

sættes i den amerikanske præsidents administration og dermed bringer deres viden helt ind i maskinrummet (Abelson, 2004).¹⁶ Men i Danmark fungerer det anderledes. Vi skifter som bekendt ikke vores embedsmænd ud politisk, men har et stående embedsapparat, der betragtes som neutralt.¹⁷ Men vi har meget lille afstand mellem den udøvende magt i regeringen og den militære ekspertise i form af Forsvarsministeriet og det militære apparat.¹⁸ Man kan argumentere for, at sikkerhedspolitisk viden i vidt omfang produceres for den udøvende magt – regeringen – og ikke for »folket«. Det er i den sammenhæng blevet påpeget at Folketinget har brug for deres egen ekspertise i denne situation, og at den sikkerhedspolitiske model i Danmark kunne forbedres med en øget demokratisk dialog (Tjalve og Henriksen, 2008: 29-30). Det var en af drivkræfterne bag etableringen af DIMS og kan også blive udslagsgivende for fremtidige institutionelle udviklinger. For få år siden meldte en ny potentiel spiller sig nemlig på banen i Danmark. Anført af Ole Wæver og andre med tilknytning til Center for International konfliktløsning (CRIC) på Københavns Universitet argumenterede man for, at man i Danmark ikke havde en uafhængig forskningsenhed, der analyserede konfliktløsning – kun »små lommer« på f.eks. DIIS og CMS.¹⁹ Det skabte en del røre i ekspertmiljøet, men hvad det endelige udkomme af denne proces bliver, vil fremtiden vise.

Tænketanksscenen i Danmark er dog overordnet ikke så mangefacetteret og befolket, når det kommer til udenrigs- og sikkerhedspolitik.²⁰ Der er en rimeligt stærk EU-dagsorden repræsenteret i bl.a. Tænketanken Europa, der p.t. ledes af direktør Lykke Friis, men på andre felter er vi mere tyndt befolkede. DIIS er den mest rendyrkede form for tænketankslignende institution,²¹ men her fremmes uafhængig og solid områdeforskning mere end politisk viden. CMS ligger også til dels i tænketankfeltet, men er som nævnt forankret i universitetsverdenen på Institut for Statskundskab i København, dog med en direkte relation til Forsvarsministeriet. På Syddansk Universitet finder vi det multidisciplinære forskningscenter *Centre for War Studies*, som også bidrager med ekspertviden til den offentlige debat.

Vi har derimod en lang tradition for Forsvarskommissioner, der udarbejder en anbefaling til, hvordan den næste periode skal forstås og håndteres. Forsvarskommissionen nedsættes af regeringen. Den seneste forsvarskommission kom med sin rapport i 2008. Vi har i alt haft otte forsvarskommissioner siden 1864. De nedsættes oftest, når der er store ændringer i det internationale miljø. Vi har i nyere tid haft forsvarskommissioner i 1988, 1997 og i 2008. Sammensætningen af disse er interessant nok ikke baseret på en smal definition af eksperter: I den seneste sad der politikere, embedsfolk, officerer og folk fra universiteter og forskningsinstitutioner. Derudover bestod kommissionen også af de grønlandske og færøske medlemmer af Folketinget. Dette skyldes, at dansk sikkerhedspolitik omfatter hele rigsfællesskabet. Sammensætningen kan tages som et udtryk for, hvordan man i Danmark har videreført traditionen om at inkludere mange interessenter i politikformuleringen (se i øvrigt Tjalve, 2012: 34-36). Internationalt set ligger vi her tættere på en tysk ekspertinddragelses-tradition end en amerikansk eller en britisk (Jasanoff, 2005). I

Danmark er det overordnede formål med forsvarskommissionerne at formulere et konsensusdokument.²² Alle skal være enige i den tekst, der præsenteres. Her ses en tydelig forskel til det tænketanksprægede landskab i USA, hvor det tit synes vigtigst at fremelske forskellige synspunkter (Medvetz, 2007; 2012; Abelson, 2002b; 2002a).

Men hvor Forsvarskommissionerne er sjældne og i aftagende grad vigtige, så styres dansk forsvars- og sikkerhedspolitik af forsvarsforlig. Det er typisk de forsvarsvenlige partier i Folketinget, der udformer aftaler om udviklingen af Forsvaret med jævnlige mellemrum. Et forlig dækker en flerårig periode (oftest fire år), men der kan komme tillægsaftaler til i forligsperioden, hvis trusselsbilledet tilsiger dette. Der har ikke traditionelt været officiel inddragelse af eksperter i processen omkring forsvarsforligene, men ligesom med andre politik-områder inddrager Folketingets Udvalg og også Forligskredsene omkring store forlig anerkendte eksperter i det forberedende arbejde. Dette foregår ofte uformelt. Her har CMS spillet en central rolle af flere omgange. I det kommende forsvarsforlig er DIIS og CMS dog blevet anmodet officielt om at føde ind i en analysegruppe ledet af ambassadør Michael Zilmer-Johns med »eksterne indspil«.²³

Forsvarsforligene er brede aftaler med mange interessenter. Selve forligsteksten er formuleret uafhængigt af eksperter, men et forord fungerer som en slags brændende platform, der legitimerer de konkrete elementer i forliget. Her har eksperter typisk været uformelt inde over indholdet. Denne involvering har en dobbelt funktion. Når eksperter fodrer systemet med analyser og konklusioner, får de indflydelse på legitimeringen af en politisk tekst. Men efterfølgende kan man argumentere for, at de fungerer som en slags ambassadører for aftalen, når de som »public intellectuals« er ude at forklare og forsvare forligene.

Ud over forsvarskommissionerne og forsvarsforligene har vi andre eksempler på ekspertinddragelse i Danmark. Som det kan læses andetsteds i dette særnummer, var det to danske universitetsforskere, der stod i spidsen for den nyligt offentliggjorte Krigsudredning.²⁴ Derudover er der andre eksempler på ønsker om at klarlægge, hvad der skete bagudrettet i forskellige spor. Den kuldsejlede Irak-kommission er yderligere et eksempel, men også den nyligt offentliggjorte udredning vedrørende forsvarssamarbejdet og forsvarsforbeholdet i EU er et eksempel på den måde, ekspertise oftest inddrages i politik i Danmark i dag. I dette sidstnævnte tilfælde var det DIIS, der stod for udredningen.²⁵ Men inddragelsen af eksperter fremover er mindre systematisk organiseret, dog med ovenfor nævnte undtagelse i år vedrørende Forsvarsforligene. I Danmark har vi f.eks. ikke haft tradition for at lave sikkerhedsstrategier, som man ellers kender fra andre lande (H.Ø. Breitenbauch, 2008; Tjalve og Henriksen, 2008). Man har i stedet haft en række strategier formuleret af de centrale ministerier på området: Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet,²⁶ dog med input fra en række andre ressourceministerier (Larsen, 2020: 17-18). Ministerierne formulerer dermed på lange stræk ekspertisen på den

fremadrettede sikkerhedspolitik – dog med inddragelse af interessenter og eksperter i processen – mens de klassiske civile eksperter primært har været brugt til at se bagud. For at blive klogere, bevares. Men kun lejlighedsvist for at formulere det nye – som i for eksempel Forsvarskommissionerne og Forsvarsforligene.

Med den nye udvikling, hvor langt flere stemmer kæmper om at definere farer, trusler og risici, bliver denne strukturelle opdeling dog udfordret. Man kan overveje om fremtidens sikkerhedspolitiske ekspertise måske bedst findes i Klima- og Energiministeriet eller på Rigshospitalet? Det vil være en voldsom udfordring for den danske vidensmodel på sikkerhedsområdet, hvis og når denne udvikling tager fart.²⁷

Konklusion

At sikkerhedsbegrebet har ændret betydning, er efterhånden et fastslået faktum. Men at den medfølgende ekspertise dermed også langsomt har ændret karakter, er først for alvor ved at bundfælde sig i Danmark. Covid-19-krisen har vist os, at sikkerhedseksperter har mange ansigter. Og nogle af de traditionelt set vigtigste – i Forsvaret – har ikke været velrepræsenterede. Jeg vil slutte med en anden sag, der understøtter denne pointe. I de senere år har Danmarks måske største sikkerhedspolitiske hovedpine været anlæggelsen af gasrør til den nu berygtede (og i skrivende stund stadig ufærdige) Nord Stream 2. Her var Danmark pludselig i stormagternes søgelys, og gode råd var dyre. I den sag har vi set en teknificering af sikkerhedsekspertisen (Berling og Surwillo, kommende udgivelse). Man måtte forhandle i forskellige tekniske sprog for at forhale, forlænge eller helt stoppe processen. Godt hjulpet af et umisforståeligt amerikansk pres måtte det danske Folketing igennem en revision af vores »Kontinentalsokkelovgivning« for at gøre sikkerheds- og udenrigspolitiske hensyn gældende på dansk søterritorium, hvis der skulle lægges rør.²⁸ Her blev juristerne pludselig sikkerhedseksperter. Men også ingeniør-kunsten måtte tage sine dele af kampen. Energistyrelsen virkede i månedsvis som det centrale sted for dansk strategi-udvikling, mens ansøgningerne om rørføring løb ind fra det russiske Gazprom-ejede selskab NS2 vedrørende snart den ene, snart den anden vej over Østersøens bund (Berling, 2019). Derfor må vi i fremtiden vænne os til, at opgaven som sikkerhedspolitisk ekspert udvides, i takt med at sikkerhedsudfordringerne ændrer sig, og forskellige former for eksperter opstår som dem, der »ved bedst« på specifikke områder. I denne situation er det eneste sikre, at vi endnu ikke har set sidste kapitel i sagaen om, hvem der kan måle sikkerhed. Og uanset hvem det bliver, følger der et særligt ansvar med.

Noter

1. Jeg vil gerne takke min enhed på DIIS Global Security and Worldviews og Tobias Liebetrau for virkelig gode kommentarer og forslag. Resultatet er selvfølgelig mit ansvar.
2. Se Liebetrau (2020) for en analyse af de ændrede sikkerhedsbegreb i danske forsvarskommissioner fra 1988, 1997 og 2008.
3. Nikolaj Petersen: [https://denstoredanske.lex.dk/sikkerhedspolitik_\(Sikkerhedsbegrebet\)](https://denstoredanske.lex.dk/sikkerhedspolitik_(Sikkerhedsbegrebet))
4. Her ser vi målinger som f.eks. Infomedias »mest citerede« som en slags målestok for »eksperthed« af denne performative form for ekspertise. Se f.eks. <https://www.forskerforum.dk/magasinet/2021/340/universitetsforskere-dominerer-er-de-mest-populaere-eksperter>
5. Collins og Evans har lavet et interessant bud på et »periodisk system« over ekspertiseformer (Collins og Evans, 2007).
6. En detalje af den mere spektakulære skuffe er en »sikkerhedsekspert«, der i starten af 00'erne pludselig optrådte flittigt på dansk TV, uden at nogen kendte til vedkommendes akademiske karriere. Det viste sig at være sikkerhedspolitikens svar på Anna Castberg, der ud fra opdigtede titler og samarbejder fik en lynkarriere i kunstens verden: <https://www.berlingske.dk/samfund/omstridt-forsker-raadgiver-df-om-koeb-af-nye-fly>
7. Seneste skud på stammen er Center for Cybersikkerhed under Forsvarets Efterretningstjeneste i 2012.
8. Kvantificering og big data har gjort sit indtog her. For en særlig relevant analyse af efterretningspraksisser og ændrede vidensidealer i Danmark, se Petersen og Tjalve (2015).
9. Se i øvrigt polemikken i Olfi om indtoget af civile på FAK gennem akkreditering og oprettelse af akademisk orienterede uddannelser <https://olfi.dk/2021/03/12/det-nye-forsvarsakademi-er-en-ommer/> og <https://olfi.dk/2021/03/19/forsvarsakademiets-uddannelser-er-stadig-tidsvarende-og-relevante/>
10. <https://www.dr.dk/nyheder/indland/tidligere-forsvarschefer-derfor-nedgø-er-bramsen-embedet-og-sætter-general-skakmat>
11. <https://krigsvidenskab.dk/emne/hvad-en-dims-er-dansk-institut-militaere-studier>
12. <https://cms.polsci.ku.dk/omcms/cms-statut2014.pdf>.
13. Tænketanken Atlantsammenslutningen har i de senere år bevæget sig i samme retning efter udnævnelsen af Lars Bangert Struwe som generalsekretær i 2016: <https://atlant.dk/>
14. <https://www.regeringen.dk/statsministerens-nytaarstale/anders-fogh-rasmusens-nytaarstale-1-januar-2002/>
15. Dansk Center for Holocaust- og Folkedrabsstudier (DCHF), Centre for Development Research (CDR), Dansk Udenrigs-politisk Institut (DUPI) og Dansk Center for Menneskerettigheder (DCMR) blev også lagt ind under det nye, store center i to søjler.
16. De historiske rødder for den amerikanske forståelse af viden og demokrati udfoldes i Tjalve (2008).
17. Den nylige udnævnelse af en politiker til særlig udsending for Udenrigsministeriet har udfordret dette princip helt fundamentalt: <https://www.altinget.dk/artikel/kristian-jensen-bliver-regeringens-foerste-politisk-udpegede-ambassadoer>
18. <https://www.berlingske.dk/internationalt/forsvarsministeriet-styrer-det-meste-af-dansk-forskning-i>
19. <https://www.berlingske.dk/kronikker/danmarks-improviserede-krige-kræ-ver-nytaenkning>

20. Rahbek-Clemmensen og Schmitt (2017) undersøger forskelle og ligheder mellem franske og danske tænketanke. De inddrager kun DIIS og CMS i deres analyse.
21. I tænketankslitteraturen ville den betegnes som af typen »university without students« til forskel fra »advocacy think tanks« og tænketanke på kontrakt (Weaver, 1989).
22. Jessica Larsen beskriver, at udviklingen af de seneste sikkerhedspolitiske strategier også havde konsensus som mål, men her deltog langt flere ministerier i processen: » Ministries involved included not only Defence and Foreign Affairs, but also Climate and Energy, Health, Trade, Justice, Education and Science« (Larsen, 2020: 17).
23. <https://fmn.dk/da/nyheder/2021/det-nye-udenrigs--og-sikkerhedspolitiske-landskab-skal-kortlægges/>
24. <https://krigsudredning.ku.dk/>
25. <https://www.diis.dk/tema/udredning-konsekvenserne-danske-forsvarsforbehold>
26. Rent konceptuelt deler de to ministerier ressort på netop det sikkerhedspolitiske område, men adskiller sig ved henholdsvis tilføjelserne »Udenrigspolitik« og »Forsvarspolitik«. I praksis beskæftiger Forsvarsministeriet sig primært med organiseringen af Forsvaret og det smalle, militære sikkerhedsbegreb, mens Udenrigsministeriet beskæftiger sig med en bredere sikkerhedspalet.
27. At Larsen (2020) beskriver, hvordan andre ressortministerier som sundhed, klima og energi har været inddraget i de seneste strategier, peger på, at denne udvikling vinder indpas også i praksis.
28. https://www.ft.dk/samling/20171/lovforslag/143/20171_143_som_fremsat.htm

Referencer

- Abelson, Donald E. (2002a), *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*. London, Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Abelson, Donald E. (2002b), »Think Tanks and U.S. Foreign Policy: A Historical View«. *U.S. Foreign Policy Agenda* 7 (3): 9–12.
- Abelson, Donald E. (2004), »The business of ideas: the think tank industry in the USA«. I *Think tank traditions. Policy research and the politics of ideas*, redigeret af Diane Stone og Andrew Denham, 215–31. Manchester & New York: Manchester University Press.
- Albert, Mathias, og Barry Buzan (2011), »Securitization, Sectors and Functional Differentiation«. *Security Dialogue*, oktober, 413–25. <https://doi.org/10.1177/0967010611418710>.
- Beck, Ulrich (1992), *Risk Society. Towards a New Modernity*. London: Sage.
- Berling, Trine Villumsen (2011), »Science and Securitization. Objectivation, the authority of the speaker, and mobilization of scientific facts«. *Security Dialogue* 42: 385–97.
- Berling, Trine Villumsen (2018), »Stabilising crises«. I *Assembling Exclusive Expertise. Knowledge, Ignorance and Conflict Resolution in the Global South*, redigeret af Anna Leander og Ole Wæver, 93–109. Worlding Beyond the West. London; N.Y.: Routledge.
- Berling, Trine Villumsen (2019), »Dramaet om Nord Stream 2 er slet ikke slut endnu – og Danmark kan nemt ende med at tabe mere, end man vinder«. *Ræson*, juli.
- Berling, Trine Villumsen, og Christian Bueger (2015), *Security Expertise. Practice, Power, Responsibility*. PRIO New Security Studies. London: Routledge.
- Berling, Trine Villumsen, Ulrik Pram Gad, Karen Lund Petersen, og Ole Wæver (2021), *Translations of Security*. Routledge New Security Studies. Routledge Falmer.
- Berling, Trine Villumsen, og Izabela Surwillo. forthcoming. »Technification and Securitization: The grammar of 'rendering technical' in Polish nuclear energy politics«.
- Booth, Ken (1997), »Security and Self: Reflections of a Fallen Realist«. I *Critical Security Studies: Concepts and Cases*, redigeret af Keith Krause og Michael C. Williams, 83–120. Borderlines (Minneapolis, Minn.) / v. 8. Minneapolis & London: University of Minnesota Press.
- Breitenbauch, Henrik, Kristian Soby Kristiansen, og Jonas Grosmyer (2020), »Vesten og Rusland. Optioner for samarbejde i en krisetid«. CMS rapport. København: Center for Militære Studier.
- Breitenbauch, Henrik Ø. (2008), »Kompas og Kontrakt: For en dansk sikkerhedsstrategi«. Copenhagen: Dansk Institut for Militære Studier.
- Breitenbauch, Henrik Ø., Niels Byrjalsen, Mark Winther, og Mikkel Broen Jakobsen (2017), »Orden og afskræk-

- kelse. Vestens håndtering af Rusland efter annekteringen af Krim«. CMS rapport. København: Center for Militære Studier.
- Buzan, Barry, Ole Wæver, og Jaap de Wilde (1998), *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder CO: Lynne Rienner.
- Büger, Christian, og Trine Villumsen (2007), »Beyond the Gap«. *relevance, fields of practice and the securitizing consequences of (democratic peace) research* 10 (4): 417–48. <https://doi.org/10.1057/palgrave.jird.1800136>.
- Cohn, Carol (1987a), »Sex and Death in the Rational World of Defense Intellectuals«. *Signs* 12 (4): 687–718.
- Cohn, Carol (1987b), »Slick 'Ems, Glick Ems, Christmas Trees and Cookie Cutters: Nuclear language and How we Learned to Pat the Bomb«. *Bulletin of Atomic Scientists*, nr. June: 17–24.
- Cohn, Carol, og Cynthia Enloe (2003), »A conversation with Cynthia Enloe: Feminists Look at Masculinity and the Men Who Wage War«. *Signs: Journal of Women in Culture and Society* 28: 1187–1207.
- Collins, Harry M., og Robert Evans (2007), *Rethinking Expertise*. Chicago: University of Chicago Press.
- Engen, Torben Toftgaard (2021), »Den nye totalforsvarsstyrke. Dansk værtsnationsstøtte til NATO's regionale forsvar«. CMS rapport. København: DJØF Forlag med Center for Militære Studier.
- Evans, Robert (2015), »What is expertise? Technical knowledge and political judgement«. I *Security Expertise: Concepts, practices, responsibility*, redigeret af Trine Villumsen Berling og Christian Bueger, 19–36. London & New York: Routledge.
- Evans, Robert, og Harry M. Collins (2008), »Expertise: From Attribute to Attribution and Back Again?«. I *The Handbook of Science and Technology*, redigeret af Edward Hackett, Olga Amsterdamska, Michael Lynch, og Judy Wajcman, 609–30. Cambridge, MA: MIT Press.
- Heurlin, Bertel (2004), *Riget, magten og militæret. Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik under Forsvarskommissionerne af 1988 og af 1997*. Magtudredningen. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jakobsen, Katja Lindskov, og Torben Toftgaard Engen (2019), »International antiterror-indsats i Sahel: Danmarks militære muligheder og risici i regionen«. I , 1–52. København: Center for Militære Studier.
- Jasanoff, Sheila (2005), »Judgment Under Siege: The Three-Body Problem of Expert Legitimacy«. I *Democratization of Expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making*, redigeret af Sabine Maasen og Peter Weingart, 209–24. Dordrecht: Springer.
- Larsen, Jessica (2020), *A small state addressing big problems. Perspectives on recent Danish foreign and security strategy*, DIIS report 2020: 02.
- Latour, Bruno (2015), »The other state of emergency« engelsk oversættelse af Jane Kuntz, oprindeligt udgivet på fransk i *Reporterre* umiddelbart efter terrorangrebet på spillestedet *Bataclan* lige før COP21 i Paris i 2015, http://www.bruno-latour.fr/sites/default/files/downloads/REPORTERRE-11-15-GB_0.pdf
- Leppgold, Joseph, og Miroslav Nincic (2001), *Beyond the Ivory Tower: International Relations Theory and the Issue of Policy Relevance*. New York: Columbia University Press.
- Liebetau, Tobias (2020), »Conceptual and Practical Changes to Security in Denmark: Expect the Unexpected, Decide the Undecidable«. I *Nordic Societal Security: Convergence and Divergence*, 109–28. London & New York: Routledge.
- Medvetz, Thomas Matthew (2007), *Think Tanks and the Production of Policy-Knowledge in America*. Berkeley: University of California.
- Medvetz, Thomas Matthew (2012), *Think Tanks in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Michaelsen, Hans Peter (2019), »Danmarks nye kampfly. F-35 kort fortalt«. København: Center for Militære Studier.
- Petersen, Karen Lund (2011a), *Corporate Risk and National Security Redefined*. London & New York: Routledge.
- Petersen, Karen Lund (2011b), »Risk Analysis – a Field Within Security Studies«. *European Journal of International Relations*.
- Petersen, Karen Lund, og Vibeke Tjalve (2015), »En offentlig hemmelighed: Når sikkerhedspolitik går fra statsmandskunst til allemandsseje«. *Politik* 18 (3): <https://doi.org/10.7146/politik.v18i3.27618>.
- Rahbek-Clemmensen, Jon (2020), »Nye militære spændinger i Nordatlanten og Arktis«. CMS rapport. København: Center for Militære Studier.
- Rahbek-Clemmensen, Jon og Oliver Schmitt (2017), »The Impact of Institutions on Foreign Policy ThinkTanks in France and Denmark«, *The International Spectator* 52:1, 100–115, DOI: 10.1080/03932729.2017.1268443
- Reppy, Judith (2015), »Producing Knowledge for the Military: Experts and Amateurs in the National Security Community«. I *Security Expertise. Practice, Power, Responsibility*, redigeret af Trine Villumsen Berling og Christian Bueger. London: Routledge.
- Seabrooke, Leonard (2014), »Epistemic Arbitrage: Transnational Professional Knowledge in Action«. *Journal of Professions and Organization* 1: 49–64.
- Tjalve, Vibeke Schou, og Anders Henriksen (2008), »'Vi diskuterer jo ikke politik på den måde' – Folketinget, regeringen og sikkerhedspolitikken«. DIMS rapport. København: Dansk Institut for Militære Studier.
- Tjalve, Vibeke (2012), *Krig i øjenhøjde. Tilskuerdemokratiet og den Superviserede Krig*, DIIS rapport, 2012
- Tjalve, Vibeke (2008), *Realist Strategies of Republican Peace: Niebuhr, Morgenthau, and the Politics of Patriotic Dissent*, Palgrave Macmillan.
- Weaver, R. Kent (1989), »The changing world of think tanks«. *PS, Political Science & Politics* 22 (3): 563.
- Wæver, Ole (1995a), »What is security? – the securityness of security«. I *European Security 2000*, redigeret af Birthe Hansen, 222–. Copenhagen: Copenhagen Political Studies Press.

Fra en tidligere finansministers logbog fra Bermuda-trekanten mellem viden, magt og interesser

Temanummer: Kommissioner, udredninger og råd: Ekspertvælde, syltekrukker eller nyttige redskaber?

30-40 års konsensus om at redde velfærdsstaten efter 1970'ernes morads har sikret økonomerne en unik rolle i den politisk rådgivning. Det har udviklet deres »kontekstkompetencer«. Uden tilsvarende modning har mange andre eksperter ofte været bedre til at skabe problemer end til at finde løsninger. Ligesom de også er blevet brugt til legitimering. Nu er et opbrud på vej. Det rummer dybe faldgruber, men også et mulighedsvindue. Hvis nye samfundsproblemer som f.eks. grøn omstilling og bæredygtighed skal løses på et stærkt vidensgrundlag, må både økonomerne og andre ekspertgrupper lære af fortiden og udvikle deres kontekstkompetencer.

Når eksperter stiller deres indsigt til rådighed for samfundet via politiske beslutningsprocesser, sejler de ind i et fascinerende farvand. Kun de allermest naive eksperter er helt blinde overfor, at de bliver aktører i et spil, hvor deres viden og indsigt går i en nærmest kemisk forbindelse med magt og interesser. De mest kyniske anlægger derimod en fuldblodspolitisk tilgang, hvor ekspertrollen bruges som entrébillet til at søge magt og indflydelse på lige fod med andre politiske spillere.

Yderpunkterne i dette spektrum er ikke de mest gængse eller interessante. Tværtimod er normen for anvendelse af ekspertviden i dansk politik alt andet end ekstrem. Vi har efter min bedste erfaringsbaserede overbevisning som hovedregel et velreguleret, transparent, systematisk og meget ofte et højst samfundsnyttigt samspil mellem eksperter, politikere, embedsmænd samt medier og borgere.

Men ekstremterne tjener til illustration af farvandets karakter. Her virker den ellers forslidte metafor om Bermuda-trekanten faktisk anvendelig. Feltet mellem viden, magt og interesser er ladet med høj, men diffus spænding. Og det kan være vanskeligt at tegne samfundsvidenskabelige søkort, der garanterer sikker navigation.

For hvad sker der egentlig, når f.eks. de økonomiske vismænd aflægger rapport? Modtages deres input som uvildige bidrag til vores fælles forsøg på at nå fælles mål om vækst, velfærd, beskæftigelse og bæredygtighed mest muligt effektivt? Det ville være forventningen efter klassiske demokratiske forskrifter om, at den tredelte magt kan og bør forvaltes under indtryk af borgerlig offentlighed med herredømmefri, faktabaseret samtale.

Andre vil mene, at de leverer ammunition til det neoliberale hegemoni, der kontrollerer ikke bare beslutningerne, men selve vores kollektive forestillings-



BJARNE CORYDON
CEO og ansvarshavende chefredaktør for Dagbladet Børsen

evne om muligheder og mål i den »nødvendige« økonomiske politik? Her søges inspirationen i mere eller mindre kynisk desillusionerede teorier, hvor alle former for samfundsrelevant viden uvægerligt bliver til brikker i et mønster af dominans overfor modmagt.

De retlinede teoretiske perspektiver er bestemt inspirerende. I konkrete processer er de imidlertid sjældent tilstrækkeligt retvisende til at forstå og håndtere situationen. Et af de største privilegier ved min politiske karriere har været udsigten til netop konkrete komplekse processer. Muligheden for at observere og – efter fattig evne med stadigt vagere erindring om politologiens grundbegreber – at kategorisere vidt forskellige forløb. Fysisk placeret med hånden på roret inde i Bermuda-trekanten mellem viden, magt og interesser.

Nedenfor følger udsnit fra min logbog. Jeg bilder mig bestemt ikke ind, at den afspejler en virkelighed, der er upåvirket af min egen rolle og mine egne holdninger. Alle vurderinger bør læses kritisk. Forhåbentlig vil selv de mest kritiske læsere alligevel få et vist udbytte af beretningen. Formandsstolen i Struensee-værelset er en privilegeret udkigspost, uanset hvad man mener om dem, der sidder i den.

Da velfærdsstaten skulle reddes, blev økonomerne samfundsiingeniører

Jeg arbejdede på Christiansborg og Slotsholmen fra 1998 til 2016. Og derefter fra 2016 til 2018 som rådgiver for andre regeringer i rollen som global leder af McKinsey Center for Government. Mine vigtigste erfaringer er helt klart gjort i rollen som finansminister i perioden 2011-2015. Og det er måske grundforklaringen på min første væsentlige iagttagelse: At økonomiske eksperter i mine øjne spiller en særlig stærk rolle med større gennemslagskraft end de fleste. Det forhold er bredt anerkendt, men så vidt jeg kan se kun svagt forstået.

F.eks. bruges jurister, sundhedsexperter (før corona) og miljøeksperter i lighed med økonomerne direkte og operativt i tilvejebringelsen af beslutningsgrundlag for konkrete politiske afgørelser. Som love, bekendtgørelser, bevilninger, regeringsstrategier og myndighedsafgørelser af vigtige stridsspørgsmål. Ja, visse eksperter bruges sågar til at træffe afgørelser, der er så vigtige, at politikerne hellere vil være fri. De har eksempelvis delegeret beslutninger om prisen på liv til Medicinrådet. En magt som de folkevalgte viger udenom – ikke kun på grund af manglende indsigt i medicinske virkninger, men også fordi nødvendigheden af prioritering, hvor mulige behandlinger fravælges til fordel for alternativ ressourceanvendelse, er en ubærlig del af virkeligheden, som kun kan håndteres i delegeret form.

Heroverfor står f.eks. bidragene fra sociologer, filosoffer, humanister – og med skam at melde også mine egne politologiske fagfæller – der kun sjældent kan bruges i praksis. De mest anerkendte økonomer synes imidlertid at have, eller måske snarere have haft, en rammesættende særstatus. Hvorfor mon?

Det kan i et vist omfang forklares ganske banalt. Økonomernes bidrag har simpelthen en mere normalvidenskabelig og dermed anvendelig karakter end bidragene fra humanvidenskaberne og samfundsvidenskaberne. Økonomiske beregninger kan appliceres på konkrete problemer og kvalificere konkrete løsninger. Økonomiske modeller åbner praktiske muligheder for samfundsmæssigt ingeniørarbejde. Med indiskutabel væsentlighed – de færreste betvivler trods alt betydningen af samfundets økonomiske velbefindende.

Men økonomernes betydning er langt større, end de banale forklaringer tilsiger. Og slet ikke lige så stor i mange af de samfund vi sammenligner os med. Det er åbenlyst andet og mere på spil. Samspillet mellem økonomer, nøglepolitikere og embedsmænd (særligt i Finansministeriet) er præget af gensidigt forstærkende mekanismer, udviklet over en længere periode – med rod i fundamentale samfundsforhold.

Jeg oplevede økonomernes særlige rolle som tæt forbundet med det økonomiske genopretningsprojekt, som skiftende regeringer siden 1982 har betragtet som selve forudsætningen for vores særlige samfundsmodel. Forvaltningsmæssigt har det været forankret i Finansministeriet, som skiftende statsministre i kraft af samme projekt har betroet rollen som generel policy-koordinator. En globalt set helt unik konstruktion, der gør det muligt at bruge økonomisk indsigt tværgående som indgang til at rette op på de prioriteringsmæssige skævheder, der udgør kroniske skavanker i næsten alle politiske systemer.

Målet har været, at fremtidens velfærd ikke altid skal tabe til nutidens behov. At stærkt artikulerede særinteresser ikke altid vinder over de manges som oftest knapt erkendte fællesinteresser. Og at bevillingsbeslutninger ikke kun træffes i siloer – uden forbindelse til finansieringsbyrder og alternativomkostninger. Koordinationen finder tilmed sted indenfor rammerne af stadigt stærkere institutioner, som ikke ville kunne fungere uden stadigt opdaterede reservedele fra den økonomiske videnskab: Mellemlistede økonomiske fremskrivninger, regnereglerne for arbejdsudbudsvirkninger, budgetloven osv.

Disse rammevilkår har sat turbo på efterspørgslen efter økonomernes hjælp – og på viljen til efterfølgende (ofte dog med forsinkelse) at bringe deres forslag i anvendelse. Tænk blot på forslagene fra Torben M. Andersens velfærdskommission. Anbefalingerne lignede en opskrift på politisk selvmord og blev brutalt skudt ned efter få timer af daværende statsminister Anders Fogh Rasmussen. Andersen var »politisk tonedøv«, hed det kritisk. I dag er stort set alle Velfærdskommissionens forslag gennemført, og den offentlige økonomi er langtidsholdbar, selv ind i en fremtid med mange flere ældre og færre unge, som truer de fleste moderne samfund.

Efterspørgslen driver imidlertid ikke hele værket. Der er en markant konstruktiv dialektik på spil med gensidig påvirkning mellem udbud og efterspørgsel. Jeg var selv med til at bede Nina Smith om at løse det betændte dagpengeproblem og før det Peter Birch Sørensen om at stå i spidsen for Produktivitetskommissionen. Siden er Nina Smith som bekendt blevet bedt om at udrede

potentialer for såkaldte 2. generationsreformer. Andre »kommissions-økonomer« er f.eks. førnævnte Torben M. Andersen og Jørgen Søndergaard. Læg dertil Torben Tranæs, der skal løse det betændte problem med sociale ydelser til indvandrere.

Jeg husker tydeligt, hvordan deres arbejde og beslutningen om at engagere dem omgives af en særlig stemning, som er markant anderledes end andre situationer, der nominelt rummer præcis samme elementer. Dem vender vi tilbage til. Men når det besluttes at sætte »kommissions-økonomerne« i sving, ved de centrale politikere og embedsværket, at processen skal tages alvorligt. Den håndteres som sådan i form af sekretariatsbistand og forberedelse af politisk opfølgning. Den udgør i sig selv et politisk gearskifte.

Derfor var det eksempelvis helt misforstået, da dagpengekommissionen blev kritiseret for at være en syltekrukke. Den indkapslede korrekt nok nye beslutninger til efter folketingsvalget i 2015. Men for enhver, der kender sejlrennerne inde i Bermuda-trekanten, var dens nedsættelse et umiskendeligt signal om, at dagpengesystemet ville blive tilpasset – med omhyggeligt kalibrerede lempelser på dets mest ømme punkter. Af samme årsag kæmpede De Radikale, der modsatte sig lempelser, længe imod selve kommissionen, vel vidende at de havde tabt slaget, så snart den var nedsat. Og ganske rigtigt endte den daværende formand for De Radikale, Morten Østergaard, med at støtte Nina Smiths ændringskitse og efter valget indrømme, at den oprindelige radikale modstand mod lempelser havde været en fejltagelse.

Bemærk imidlertid at hele dette rammeværk utvivlsomt præger og påvirker eksperternes opgaveløsning. Onde tunger vil mene, at de bliver en del af systemet. At de opblander økonomisk viden med hensyn til magt og interesser. Jeg vil insistere på, at de varetager deres opgave med integritet – tro mod den bedst tilgængelige videnskabeligt tilvejebragte viden – og med alle muligheder for, at deres bidrag kan undersøges og udfordres fagligt. Samtidig udvikler de bedste og mest anvendte eksperter over tid skarpe proceskunderskaber, som gør dem til effektive problemløser. De evner at integrere deres rent faglige værktøjskasse med sansningen af det politiske og forvaltningsmæssige mulighedsrum – med alle dets vanskeligt målbare, men nok så virkelige begrænsninger.

Netop karakteren af disse proceskompetencer er værd at opholde sig ved. De udgør i mine øjnene en definerende skillelinje mellem eksperter med og uden gennemslagskraft. Spørgsmålet er, hvor langt dialektikken rækker. Er der blot tale om træning, oparbejdet efter lang tids tung inddragelse? Eller er der mere på spil: Ændrer inddragelse og praktisk anvendelse mon selve karakteren af den viden, der oparbejdes?

Uden at postulere tilstrækkelig dyb fagøkonomisk indsigt til at underbygge synspunktet er det min klare fornemmelse, at økonomernes magi skyldes et vidtrækkende dialektisk samspil med det samfundsmæssige maskinrum. Man kan måske tale om »kontekst-kompetent« viden. Så andre kan lære af økonomerne. Deres hemmelighed er ikke – kun – anvendeligheden af økonomisk

forskning og efterspørgslen på økonomiske styringsredskaber. Det er læring og tilpasning i kraft af praktisk engagement.

Betydningen heraf ses ikke mindst, når samspillet fungerer mindre godt til trods for fagligt spidsfindige input. Et eksempel er de økonomiske vismænds rolle som finanspolitisk vagthund. Den fik de tildelt gennem budgetloven i 2012. For at sikre uvildigt opsyn med regeringens og Finansministeriets forvaltning af svært gennemskuelige, men i kraft af loven helt styringsmæssigt afgørende tekniske størrelser som den strukturelle saldo: I Danmark er det ikke statens faktiske indtægter, der afgør, hvor mange penge politikerne kan bruge. Det er tallet for, hvor mange kroner de teoretisk set kunne regne med få i kassen med den samfundsindretning, de har vedtaget, hvis økonomien er i ligevægt og skatteindtægterne renses for konjunkturudsving. Med andre ord et helt afgørende tal.

Vismændene har fundet det fagligt interessant at udfylde rollen som vagthund gennem konstruktionen af en alternativ strukturel saldo. De viser dermed, at opgaven kan løses på andre måder end den, Finansministeriet bruger. Det er fagligt interessant, men styringsmæssigt ubrugeligt. Der er brug for løbende faglige undersøgelser af, hvordan den strukturelle saldo beregnes korrekt. Men når den først er fastlagt, skal den bruges som styringsredskab. Den funktion udhules, hvis autoritative aktører i processen løbende frigætter om, hvad facit kunne have været, hvis man i stedet greb tingene helt anderledes an.

Bemærk i øvrigt til støtte for pointen ovenfor at stærke kontekstkompetencer ikke kun har sikret økonomiske eksperter gennemslagskraft. Højesteretsdommer Jens Peter Christensen har med afsæt i sin særlige baggrund som både jurist og politolog gennemført adskillige udredninger angående brugen af særlige rådgivere i ministerierne, der politisk accepteres som normsættende for den gældende praksis. Han har i samme forbindelse kodificeret den særlige danske forvaltningsmodel med politiske neutrale embedsmænd, der betjener skiftende regeringer. Det var næppe lykkedes uden respekt og fornemmelse for den konkrete, ikke ukontroversielle kontekst og dens udvikling.

I bredere forstand har netop det forvaltningspolitiske felt imidlertid været præget af store udfordringer med relevant ekspertinddragelse. Måske fordi opgaven er svær. Hvem har gode forskningsmæssige svar på, hvordan den offentlige sektor ledes og udvikles effektivt med mest muligt effekt for skattekroneerne? Det er heller ikke nemt, men dog langt lettere at reformere pensioner, skatter og overførselsindkomster. Alligevel vil jeg påstå, at eksperternes mangel på kontekstkompetence – og magthavernes (inklusive ikke mindst min egen) manglende evne og vilje til at investere politisk kapital i et rammeværk, der over tid udbedrer denne mangel – er en selvstændig forklaring på de mange moderniseringsprogrammernes begrænsede udbytte af den ellers omfangsrige forskning.

Jeg husker et nærmest tragisk eksempel på et sådant kultursammenstød, da en ambitiøs forvaltningsforsker i min regeringstid fremlagde sit bud på en

syntese af den bedst tilgængelige forvaltningsforskning for en kreds af to-embedsmænd med Finansministeriet som vært. Dialogen løb helt af sporet, fordi praktikernes erfaring slet ikke matchede forskningens opfattelse af problemets kerne. Den også senere vidt og bredt postulerede hyper-anvendelse af »New Public Management« i den offentlige forvaltning kunne de ansvarlige ikke genkende. Som én deltager tørt bemærkede: »Jeg tror ikke rigtig, jeg ved, hvad det er, men hvis jeg forstår det, du taler om rigtigt, så er det nok slet ikke begyndt endnu«.

Hvis fremtiden skal være bæredygtig, må flere eksperter engagere sig mere kompetent

I forlængelse af den erfaring er min anden grundlæggende iagttagelse, at særligt samfundsvidenskabelig ekspertise uden tilsvarende kontekstkompetence – eller måske snarere forpligtelse – ofte inddrages med helt andre formål. Som f.eks. legitimering. Forskellen melder sig ikke nødvendigvis på overfladen. Men kommissioner og udredninger, der formelt set har samme status, kan realpolitisk være sat i søen med vidt forskellige fremtidsudsigter. Det er igen næppe nogen sensation. Syltekrukker og afladskøb findes faktisk i virkeligheden. Den mindre kendte pointe er, at dialektikken også under den slags omstændigheder virker helt som ovenfor. Bare med omvendt fortegn.

Jeg husker et konkret udredningsforløb, der med temmelig stor sikkerhed bidrog til at øge afstanden mellem politikere, embedsmænd og eksperter. Hvor parterne kom længere væk fra hinanden, end nogen egentlig havde ønsket. Opgaven var en flerårig undersøgelse af offentlig velfærdsledelse, som var finansieret og iværksat af Fogh-regeringen i regi af den såkaldte kvalitetsreform tilbage i 2007. Da forskerne i min regeringstid kontaktede Finansministeriet for at overbringe os resultatet af deres anstrengelser, havde ingen skænket deres arbejde en tanke i årevis. Kvalitetsreformen var et effektivt redskab til at neutralisere velfærdsdagsordenen og sikre Foghs sidste valgsejr bl.a. ved at ælte fagbevægelsen ind i et større aftalekompleks, der stækkede Socialdemokratiets valgkamp. Embedsværket løste opgaven, men konstaterede stille, at der var tale om et gigantisk spild af penge vedtaget uden reelt håb om samfundsmæssig gennemslagskraft. Så da Fogh kort efter var ude af døren, fik forskerne lov til at sejle deres egen sø. Det er en rå anekdote om politisk kynisme. Men også om forskere uden skyggen af kontekstkompetence – og uden adgang til forløb, der ændrer på den tilstand.

Hvis eksperter med kontekstkompetence – ikke mindst en kreds af hyppigt anvendte økonomer – har stor gennemslagskraft, mens eksperter uden kontekstkompetence bruges til at undgå eller udskyde beslutninger og til tider holdes ud i strakt arm, er det så ikke rigtigt, at Danmark har været underlagt en kolossal »økonomistisk« ensretning gennem årtier? Er det ikke berettiget, at venstrefløjen (og lejlighedsvis stemmer i S-regeringen) nu kopierer Foghs

opgør med rød-grønne smagsdommere og kræver et brud med »regnearkslogikkens« uindskrænkede dominans, så pluralismen kan genindføres?

Ikke så vidt jeg kan se. For ét er eksperternes anvendelse og indflydelse på centralmagten, dens rammeværk og reformer. Noget andet er inddragelse og anvendelse af eksperter og forskningsmæssig viden til at identificere, legitimere og formulere policy- eller bevillingskrævende problemer. Det vil være min påstand, at summen af denne »sekundære« inddragelse har langt mindre gennemslagskraft end de »primære«, højt profilerede forløb, der ender med forslag, som gennemføres i praksis. Eksperter har med andre ord langt mere held med at skabe problemer end med at finde løsninger.

Det fører mig frem til en tredje, sidste og perspektiverende række af grundlæggende iagttagelser om den aktuelle udviklings muligheder og risici. Igen er det tvivlsomme afsæt personlige oplevelser eller i dette tilfælde snarere følelser.

Jeg husker to gentagne, nærmest fysiske indtryk. Dels oplevelsen af de vel-fungerende forløbs almindeligt undervurderede samfundsmæssige værdi og deraf følgende skrøbelighed. Dels oplevelsen af kulsort frustration over mine manglende evner til at orkestrere tilsvarende forløb til løsning af ikke-økonomiske problemer. Tro det eller lad være: Magtens centrum er fuldt af mennesker, som leder efter muligheder for at investere politisk kapital i løsningen af indgroede samfundsproblemer. Med f.eks. negativ social arv, unges mistrivsel, misbrug, manglende integration, kompetenceunderskud osv. Men mulighederne for et realistisk afkast af selv stor risikovilje er fortløvenlige få og små.

Et betydeligt element af umodent overmod er sikkert den væsentligste forklaring på frustrationerne. At Danmark kunne trækkes væk fra den økonomiske afgrund på et stærkt vidensgrundlag, er jo ikke noget bevis for, at alle samfundsproblemer kan løses på tilsvarende vis. Der er ting, vi ikke ved og ikke kan undersøge til bunds. Der er grænser for politik, og der er grænser for, hvad vi kan ændre selv med de bedst designede kollektive beslutninger.

Men selv i dag, mange år og mange overvejelser senere, er det svært at befri sig fra indtrykket af et strukturproblem, der stiller sig i vejen for nogle af de fremskridt, som et bredt flertal af befolkningen brændende ønsker sig. Uden en systematisk indsats til fremme af kontekstkompetencer blandt mange flere eksperter er det svært at forestille friske input til nye løsninger. Og uden langt større elite-cirkulation mellem forskning, forvaltning, politik og erhvervsliv er det svært at se, hvordan sådan en udvikling kan ske. Vi kunne jo lade os inspirere af udlandet, hvor det ikke sjældent ses, at eksperter snart er på universiteterne, snart i tænketankene og snart i centraladministrationen.

Denne forhåbning om ændringer af den bestående balance udtrykker jeg med betydelig bekymring. For de mønstre, jeg har beskrevet og erfaret, er uden tvivl under opbrud netop nu. Den samfundsøkonomiske konsensus, der har skabt gunstige betingelser for anvendelsen af økonomisk forskning, er udfordret. Om den fornys og forstærkes eller nedbrydes er i bedste fald et åbent

spørgsmål. Samtidig har corona-krisen sat hele relationen mellem politikere, myndigheder og eksperter på spidsen. Eksperter og embedsmænd bliver bedt om at bære et usædvanligt stort politisk ansvar i skarpe situationer, hvor politikerne nødtigt stiller sig forrest. Mens de skubbes mere brutalt til side end hidtil, når det understreges, at ingen skal bilde sig ind, at de har adkomst til at rammesætte politiske valg, der aldrig må underlægges nogen form for ydre, svært kommunikerbar nødvendighed.

Billedet er imidlertid bredt og nuanceret. Det økonomiske rammeværk står stadig. De bedste økonomer engagerer sig endnu dybere i helt akutte samfundsproblemer. Og de politikere, der lejlighedsvis har varmet sig ved kritik af det paradigme, der hermed bringes i anvendelse, kan ikke undvære økonomernes hjælp. Det viste sig f.eks., da de tidligere overvismænd Michael Svarer og Torben M. Andersen sammen med Philip Schröder i flere omgange blev bedt om at berige corona-krisestyringen med økonomisk indsigt efter norsk forbillede. Selv under disse ultrapolitiske omstændigheder var der plads til deres perspektiv om at lade økonomiens kræfter virke og frisætte kapital og arbejdskraft fra ikke-bæredygtige virksomheder og brancher til nye behov og muligheder. En politisk set dybt kontroversiel indgangsvinkel som politikerne accepterede og tog med i deres overvejelser om støttepakkerne i en krise, hvor sympatien for nødstedte virksomheder og lønmodtagere var forståeligt høj.

Et andet interessant nybrud kom med Jørgen Grønnegård Christensens rapport om håndteringen af corona-krisens første fase. På kort tid med fuld adgang til skriftlige kilder lykkedes det at skabe en sjældent rig og nuanceret indsigt, ikke bare i det konkrete sagsforløb, men også i centralmagtens funktion og dens forandring. Vel at mærke målt op imod operativt forståelige, men uformelle kriterier for god forvaltningsmæssig praksis.

Det skyldes nok ikke mindst Jørgen Grønnegårds betydelige personlige kontekstkompetencer. Men den efterfølgende debat om læren af hans rapport er en tanke værd også i denne sammenhæng. Ikke mindst i medierne er det gjort gældende, at rapporten viser begrænsningerne ved den nuværende, kontroversielle offentlighedslovs begrænsninger af aktindsigt – og potentialet ved mere transparent forvaltning: Hvis alle kunne kigge regeringen og embedsmændene lige så meget i kortene, som Grønnegård fik lov til, ville de erkendelser han nåede frem til løbende komme på bordet, lyder argumentet.

Hvis man tillader sig at udfordre den påstand, når man også frem til en vigtig erkendelse om ekspertrådgivningens rolle: Offentligheden ville næppe stå tilbage med den samme »sandhed«, hvis medierne og partierne på Christiansborg i stedet for en pensioneret statskundskabsprofessor først havde bearbejdet det samme materiale. I en sådan proces ville konklusionerne blive draget stykkevist og delt uden krav om konsistens – og uden at blive målt og vejet mod afbalancerede kriterier for god praksis. Hvis det var tabloidmedierne og ikke Grønnegård Christensen, der havde lavet undersøgelsen, ville offentligheden sandsynligvis aldrig have fået et retvisende indtryk af, hvad der foregik,

hvor godt det virkede i praksis, og hvad vi kan lære fremover. Derimod ville der være noget nær statsgaranti for, at kilderne fremover ville tørre ud. Det ville være slut med at skrive den form for højspændte e-mails, som Grønnegård kigger på.

Hermed illustrerer Grønnegård Christensens arbejde måske potentialet for, at rummet mellem rådgivning om udredning med henblik på placering af ansvar (advokatundersøgelser, kommissionsdomstole etc.) måske kan udvides konstruktivt. Det ville give mere plads til flere og nok blødere, men alligevel ganske effektfulde former for ekspertinput, end vi har set hidtil. Det kunne i givet fald også fremme Folketingets vane og erfaring med konstruktiv brug af ekstern ekspertise – i stedet for gold, legalistisk institutionskrig med regeringen, som til tider synes at have kendetegnet Rigsrevisionens tilsyn med effektmål.

Endelig vil det få afgørende betydning, hvordan involveringen af eksperter håndteres, når det gælder indfrielsen af den meget ambitiøse klimamålsætning om 70 procents reduktion af klimabelastningen i 2030. Også her synes der at ske en forlængelse og fornyelse af traditionen med at bruge tunge, kontekstkompetente økonomer til at binde svære politiske knuder op. Tidligere overvismand Michael Svarer er således blevet bedt om at stå i spidsen for at udforme den brede CO2-afgift, der efter næsten alle eksperters vedkommende er nødvendig – men også kontroversiel og med potentiale for store, ubekvemme omfordelingseffekter.

Alle forandringer til trods er det altså igen en topøkonom, der skal vise politikerne vej i forhold til en nødvendighed, som de selv har svært ved at håndtere. Løsningen også af andre klimarelaterede rådgivningsopgaver virker meget vigtig – ikke bare for klimapolitikken, men for selve brugen af ekstern rådgivning.

Det skyldes ikke mindst, at klimamålet er så ambitiøst, at det uvægerligt vil kalde på policy-interventioner og overvejelser, der er mere end sædvanligt tværgående. Det gælder i endnu højere grad den brede bæredygtighedsdagsorden, der følger af FN's Verdensmål. Derfor er både politikere og interessevaretagere på vagt. Klimamålene skaber et usædvanligt stort mulighedsvindue for forandring. Med stort potentiale og store trusler mod det bestående. Derfor er hele håndteringen også på vippen i disse år: I hvilket omfang er regering og Folketing parat til at lade målsætningen »bide« og kalde på rådgivning om nødvendige tiltag for at tilrettelægge en tilstrækkeligt omkostningseffektiv indfrielse? Over for en tilgang med mindre sikkerhed for at nå målet og med stor sikkerhed for ikke at nå det omkostningseffektivt, men til gengæld med politisk manøvrerum til at legitimere forandringer undervejs.

I den situation er eksperternes rolle udsat. De risikerer at blive udskammet som blinde over for de pragmatiske hensyn, der i realiteten må tages for at komme helskindet i mål. Som da klimaminister Dan Jørgensen hånligt sammenlignede de mange økonomer, der efterlyser netop en bred CO2-afgift med

»Georg Gearløs«. Lige så overhængende er risikoen for at blive brugt af stærke særinteresser, der slås for at trække klimaindsatsen i deres retning – uden at være forpligtede af et integreret løsningsperspektiv.

Vanskelighederne bliver ikke mindre af, at politikerne bruger eksperterne i komplekse roller. En del af klimaloven handler således om at give Klimarådet en særlig rolle som både inspirator og vagthund. Folketinget kan pålægges en handleforpligtelse til at rette op, hvis det vurderes, at de foreliggende initiativer ikke anskueliggør muligheden for at nå Klimalovens mål. Klimarådet skal vurdere, om det rent fagligt er tilfældet. Efter selv at være fremkommet med forslag, der i et vist omfang normerer opgaveløsningen.

Lad os få flere eksperter ud af komfortzonen og tale åbent om risikoen

Det bringer os til sidst tilbage til metaforen om Bermuda-trekanten. Som det er forsøgt illustreret ovenfor, var den faktisk ment alvorligt. Selvom man stævner ud fra videns-hjørnet af trekanten, så kræver det som oftest andet og mere end stor faglig viden at komme helskindet igennem det hajfyldte farvand. Bag den kontekstkompetence, jeg har kredset om gennem denne artikel, ligger et krav om, at eksperterne bevæger sig ud af deres komfortzone. De skal være villige til at sætte deres viden i spil i stedet for at gemme sig bag diffuse begreber eller både-og-konklusioner, der obligatorisk afsluttes med en inderlig opfordring til videre forskning.

Men de ender også ofte med at skulle bruge nogle af de redskaber, som normalt knyttes til magt og interessevaretagelse. I sandhedens tjeneste skal de kunne kortlægge og håndtere den relevante interessekonfiguration på det felt, de vil påvirke. De skal kunne kommunikere. De skal forstå potentialet og risikoen ved deres mandat. Og særligt i skarpe situationer, hvor politikerne skubber eksperterne foran sig, skal de tænke over deres legitimitet. Det kan igen føre til forskningsuavante overvejelser om timing og form.

I yderste konsekvens kan forskellen på en dybt involveret ekspert og en teknisk dygtig folkevalgt magthaver forekomme næsten udflydende. Det er vigtigt at holde sig for øje, at den stadig findes – også når tussmørket falder på inde i Bermuda-trekanten. Men der er brug for, at det besejles konstant og kompetent. Det kræver et fra alle sider nøgternt, men også tolerant blik på samspillet mellem politikere, embedsmænd og eksperter. Danmark ville utvivlsomt være fattigere og mindre velfungerende, hvis ikke præcis den indstilling havde præget de seneste mange års modernisering af velfærdssamfundet.