

Bestilt arbejde – for Fødevarerministeriet

Hvor længe holder forskeres 'uafhængighed', hvis de skal lave analyser for staten – samtidig med at deres institut er dybt afhængigt af den hånd, der betaler?

Af KJELD HANSEN

Da fødevarerminister Eva Kjer Hansen gik ned fra talerstolen i Eigtveds Pakhus på Asiatisk Plads i København 16. juni sidste sommer, var der ingen blandt de 160 tilhørere, der kunne være i tvivl om ministerens holdning til landbrugets klimaproblemer.

I sin velkomst til konferencen "Samspillet mellem fødevarer, energi og klima" havde ministeren slået fast, at brugen af biomasse fra landbruget skal mangedobles, mens problemerne med miljøet bør løses ved at bruge husdyrgyllen til at producere bioenergi. Det skal være landbrugets hovedbidrag til et bedre klima, og begge tiltag kan gennemføres uden at skære ned på den hidtidige landbrugsproduktion.

Med den strategi vil udledningen af CO₂ fra landbruget kunne nedbringes, så der scores en klimagevinst, og »det giver jo drømme om en erhvervssucces på linje med den, vi har med vindmølleindustrien«, havde ministeren sagt.

Nede i salen blandt de velvilligt nikkende repræsentanter for Danisco Sugar A/S, Dansk Svineproduktion, Landbrugsrådet, Novozymes A/S, Venstres Ungdom, Energistyrelsen, Det Økologiske Råd, Nordea, Danske Bank og en stribe andre virksomheder sad der to universitetsforskere. De lyttede opmærksomt, da ministeren skar sin politiske klimastrategi ud i pap.

En måned senere skrev de to forskere kontrakt med Fødevarerministeriet om at foretage den konsekvensanalyse, der ville vise, om ministerens strategi nu også var den rigtige. I sidste ende kunne netop deres anbefalinger afgøre placeringen af milliardstøtte til landbruget.

Siden 1. januar 2007 har de fagfolk, der tidligere arbejdede loyalt for Fødevarerministeriet, skullet finde deres egne ben som uafhængige forskere på universiteterne.

Universitetsloven fusionerede dengang de såkaldte sektorforskningsinstitutter og Den Kongelige Veterinær- og Landbohøjskole (KVL) med universiteterne.

Denne nye situation har givet anledning til en række konflikter. Dels hersker der stadig en særlig forståelse mellem embedsmænd og forskere fra de tidligere sektorforskningsinstitutter, dels - og måske især - er disse institutter fortsat afhængige af den økonomiske velvilje i ministeriet. En velvilje, der udmøntes i mere end én milliard støtte kroner om året.

Uanset alle forsikringer om det modsatte har flere sager vist, at det nye system præmierer rådgivning, der ikke overtræder smertegrænsen hos den, der betaler.

Eller sagt mere folkeligt: Den, der betaler musikken, bestemmer melodien. Det mener Det Kongelige Danske Videnskabernes Selskab, der advarede skarpt mod udviklingen i sin årlige forskningspolitiske rapport fra januar 2009.

Et illustrativt eksempel på det specielle forhold mellem de "nye" forskere og deres "gamle" mæcener er tilblivelsen af netop den analyse, som de to universitetsforskere i Eigtveds Pakhus fik til opgave at udarbejde.

Fra første dag blev projektet "Landbrug og Klima" gennemført som en stramt styret proces med Fødevareministeriets departement i førersædet. I et tæt parløb mellem den, der betaler, og den, der lægger navn og institution til resultatet, formuleres problemerne. Først da alle mulige valg af virkemidler, argumenter og konklusioner er faldet på plads, bliver en bindende kontrakt underskrevet. Til overflod er aftalen vedhæftet et bilag med konklusionerne.

Baggrunden for de to forskeres opmærksomme tilstedeværelse i Eigtveds Pakhus i juni sidste år var EU's klima- og energipakke.

EU-kommissionen havde 23. januar 2008 fremlagt sine krav til medlemslandene. For Danmark betød det en forpligtelse til at reducere udslippet af CO₂ med 20 procent inden år 2020. Hver sektor, herunder også landbruget, ville få konkrete reduktionsmål allerede fra 2012.

Fødevareministeriet valgte at handle hurtigt. Allerede i begyndelsen af februar kontaktes Fødevareøkonomisk Institut (FØI) ved København Universitet af kontorchef Lene Mølsted Jensen i ministeriet. Hun vil gerne have en pris på en analyse af konsekvenserne for landbruget.

Lene Mølsted Jensen er altså kontorchef i Fødevareministeriets departement, og analysens særlige karakter understreges af, at det er departementet, altså det politiske niveau i ministeriet, der har fået opgaven. Departementets hovedopgaver er policyudvikling, ministerbetjening og koncernstyring.

Fødevareøkonomisk Institut (FØI), der tidligere hørte under Landbohøjskolen, sætter straks afdelingschef Alex Dubgaard på opgaven. Ifølge instituttets hjemmeside er han ekspert i politik, økonomi og statistik vedrørende fødevarer, natur og jordbrug?.

Alex Dubgaards første opgave bliver at formulere selve oplægget til »konsekvensanalyser for landbruget af EU's energi- og klimapakke«. Han har det første udkast klar allerede 4. marts. Det fremsendes til Fødevareministeriets departement med et følgebrev, der bærer overskriften »Kære kolleger« og afsluttes med et »vi ser frem til FVM's kommentarer og forslag«.

I departementet er fuldmægtig Janne Birk Nielsen tovholder på projektet. Hun er cand.scient.oecon. fra Landbohøjskolen, hvor hun bl.a. har haft Alex Dubgaard som underviser. I de kommende ti måneder fungerer hun som den effektive projektleder, der - trods to måneders forsinkelse - får kørt konsekvensanalysen hjem.

13. marts har Dubgaard andet udkast klar. Det er rettet til efter departementets forslag og indeholder nu en helt central oversigt »over mulige tiltag og virkemidler«, der kan tages i anvendelse for at reducere landbrugets CO₂-udledning.

Det er denne prioriterede oversigt, det hele handler om. Den vil kunne udløse millioner af støttekroner til landbruget.

Planen er, at Axel Dubgaard skal have ansvaret for de økonomiske beregninger, mens man skal til Aarhus Universitet for at finde den specialist, der kan sætte tal på CO₂-udledningerne af de enkelte virkemidler. Inden han kontaktes, er der dog ifølge Dubgaard »behov for en afklaring af, om FØI's forslag til valg af virkemidler er i overensstemmelse med Fødevareministeriets forventninger«.

Fuldmægtig Janne Birk Nielsen inviterer til det første møde 4. april i følgegruppen for projektet "Konsekvensanalyse for landbruget af EU's klima- og energipakke". Deltagerne er tre personer fra departementet, tre personer fra FØI - og professor Jørgen E. Olesen fra Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet (DJF) i Århus. Det er ham, der er udset til at være med i projektet.

Olesen er en internationalt anerkendt ekspert og erfaren forsker i klimavirkninger på europæisk landbrug. Han har været ansat hos DJF siden 1983, da det var en sektorforskningsinstitution under Fødevareministeriet.

Siden 2007 har DJF været fusioneret med Aarhus Universitet, men takket været aftaler om at levere rådgivning samt strategisk forskning modtager DJF stadig 60 procent af sit årsbudget på 704 mio. fra Fødevareministeriet. Jørgen E. Olesen er derfor betalt på forhånd - i modsætning til Dubgaard og FØI, der skal have særskilt honorar for konsekvensanalysen.

Med Jørgen E. Olesen på holdet fortsætter arbejdet med at formulere selve opgaven.

I løbet af foråret holdes der møder med Transportministeriet, Finansministeriet, Miljøstyrelsen og Energistyrelsen med henblik på at koordinere brugen af de samme standarder og beregningsmetoder. Energistyrelsen får desuden lejlighed til at kommentere Dubgaards oplæg i flere omgange.

Så kommer fødevareministerens konference 16. juni i Eigtveds Pakhus. Både Olesen og Dubgaard er inviteret med. Olesen som taler over emnet "Fakta om landbruget og klimagasserne", mens Dubgaard sidder i et panel, der bl.a. skal kommentere de forskellige indlæg.

En måned senere, den 16. juli - og efter fem måneders forarbejde - er Fødevareministeriet parat til at skrive kontrakt om konsekvensanalysen. FØI skal have 542.794 kroner for Dubgaards indsats. Til kontrakten er knyttet et ti sideres bilag. Det rummer alle væsentlige konklusioner, der skal med i rapporten. Desuden er der et bilag med tidsplanen. Sidst i september skal den endelige rapport foreligge, så den kan offentliggøres i oktober og indgå i regeringens Grøn Vækst-pakke.

Sådan kommer det ikke til at gå. Rapporten bliver to måneder forsinket.

De to forskere har fatalt undervurderet tidsforbruget til de komplekse beregninger, der skal opgøre dansk landbrugs CO₂-udledning.

Klimabelastningen skal beregnes isoleret set - sådan lyder opgaven - og derfor skal der hverken medtages importeret foder, kunstgødning, pesticider eller andre produkter, der anvendes i det danske landbrug. Dette krav fra Fødevareministeriet gør beregningerne uhyre tidskrævende.

»Jeg medgiver, at det er noget kompliceret rod«, indrømmer Jørgen E. Olesen i dag.

Det er dog primært de økonomiske beregninger, der viser sig at være langt mere omfattende end forudset, så Alex Dubgaard og Fødevareøkonomisk Institut bliver prygelknaben, da Fødevareministeriet taber tålmodigheden. Efter næsten to måneders forgæves venten skriver

kontorchef Lene Mølsted Jensen 14. november:

»Der er stigende forundring over, at FØI ikke kan levere den lovede analyse. Det er efterhånden ved at være særdeles kritisk, at FVM tilsyneladende ikke kan stole på de aftaler, som vi skriftligt/mundtligt indgår med FØI. Jeg skal derfor anmode om definitivt at få oplyst, hvornår FØI leverer den aftalte analyse«.

Nu er det virkelig alvor. Fødevareministeren har nemlig besluttet, at den trykte rapport skal udleveres »på fødevareministerens klimavenlige julefrokost torsdag, 11. dec. 2008, kl. 13-14.30, hvor vi forventer en kort præsentation af analysen«.

Dubgaard har bare at blive færdig, og han må tage weekenden i brug for at kunne aflevere »den endelig version« af analysen, mandag morgen den 19. november. I den udpeges de tre virkemidler, der efter ti måneders intenst arbejde kan udpeges som de "særligt interessante", når landbruget skal reducere sin CO₂-udledning.

En uge senere er virkemidlerne imidlertid øget til fem i den "allersidste version" af rapporten, der sendes ud til følgegruppen. Men heller ikke dette tal holder. I den trykte rapport er antallet af anbefalede virkemidler landet på fire. Hvad er der sket?

»Jeg kan simpelthen ikke huske de præcise argumenter«, siger Jørgen E. Olesen i dag.

Det kan Alex Dubgaard heller ikke og henviser til, at der ikke findes faste beløbsgrænser for, hvornår et virkemiddel kan betegnes som omkostningseffektivt, så afgørelsen måtte blive skønsmæssig. Dubgaards forklaring lyder, at i tolvte time blev man »i forskergruppen« enige om at synes, at der kun skulle være de fire virkemidler.

Rapporten "Landbrug og Klima" nåede at blive trykt i tide, så fødevareminister Eva Kjer Hansen kunne præsentere dens 152 sider ved den klimavenlige julefrokost 11. december.

I rapportens forord, der var skrevet af ministeren, kunne alle nu læse, at landbrugets klimaproblemer skal løses ved hjælp af mere biomasse i form af pileflis og halm, og at husdyrgyllen skal omdannes til bioenergi, men ikke et ord om at skære ned på produktionen.

Fødevareministeren havde fået ret. Analysen fra de to uafhængige universitetsforskere viste klart, at ministerens klimastrategi fra konferencen i Eigtveds Pakhus var den rigtige. Også selvom den langtfra ville være den mest samfundsøkonomiske.

Til andre forskeres store overraskelse havde Dubgaard og Olesen *ikke* anbefalet, at der skulle skæres ned på det ekstremt store antal husdyr (især svin). I analysen viste deres beregninger faktisk, at det samfundsøkonomisk ville være det aller mest effektive at gøre. Ikke én krone ville det koste skatteborgerne at lade landbruget spare CO₂ ved at beskære husdyrproduktionen.

Dette påfaldende fravalg i analysen blev kritiseret af professor, dr.med. Ole Færgeman (Pol. 25.1.2009). Han mente, at der måtte være tale om censur fra Fødevareministeriets side, men Olesen og Dubgaard fejede kritikken af bordet med følgende kryptiske begrundelse: »Vi har ikke [haft] tilstrækkeligt grundlag for at fremhæve reduktioner i husdyrproduktionen som *særligt interessante* virkemidler«.

Censur var der på ingen måde tale om, forsikrede de to forskere (Pol. 1.2.2009).

De forskningsinstitutioner, der rådgiver Fødevareministeriet, er økonomisk dybt afhængige af de

årlige tilskud fra ministeriet. Det viser en gennemgang af deres årsregnskaber.

Mest udpræget gælder det for Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet (DJF) ved Aarhus Universitet. Alene i 2008 modtog fakultet 452 mio. kr. fra Fødevareministeriet til forskning og rådgivning. Årsbudgettet er på 704 mio.

DJF's evalueringer af de såkaldte vandmiljøplaner for Fødevareministeriet har flere gange været genstand for faglig kritik.

Fødevareøkonomisk Institut (FØI) ved Københavns Universitet har et årsbudget på 66 mio. kr., hvoraf "eksterne midler" udgør 20 mio. kr. Hovedparten skønnes at komme fra Fødevareministeriet. FØI har bl.a. bidraget til de stærkt kritiserede notater om ophør af braklægning.

På Danmarks Tekniske Universitet (DTU) modtager man årligt 315 mio. kr. for at løse opgaver vedrørende fiskeri, fødevarer og veterinærforhold for Fødevareministeriet. Sidste års meget omdiskuterede miljøvurdering af muslingefiskeriet i Limfjorden blev foretaget af DTU Aqua.

Den sidste af de tidligere sektorforskningsinstitutioner er Danmarks Miljøundersøgelser (DMU) på Aarhus Universitet. Miljøministeriet er hovedsponsor med 133 mio. årligt i et budget på 339 mio. DMU har ofte været skydeskive for kritik, bl.a. ved vurdering af vandmiljøplaner, muslingefiskeri i Vadehavet, havvindmøller i Storebælt og frem for alt opløjningen af brakmarkerne i foråret 2008. I den sidste vurdering deltog også DJF og FØI.

På Aarhus Universitet har ledelsen erkendt, at der er reelle problemer med den betalte rådgivning. Rektoratet har nedsat et udvalg, der skal formulere fremtidige krav til kvalitet, ansvar og betaling til dets forskere.

Kritikken fra Det Kongelige Danske Videnskabernes Selskab:

<http://royalacademy.net.dynamicweb.dk/Forskningspolitik/Publikationer-1.aspx>

Rapporten 'Landbrug og Klima' her: http://www.fvm.dk/Ny_rapport.aspx?ID=36631