

Politiske fejltagelser – årsager og forebyggelse

Temanummer: Politiske vildskud, langskud og selvmål i Danmark i nyere tid

I denne artikel gennemgås en britisk og to danske analyser af politiske fejltagelser med vægt på at uddrage og diskutere anbefalinger for at forebygge politiske fejltagelser. Der er en betydelig overensstemmelse mellem de tre analysers konklusioner og anbefalinger. I anden del af artiklen udvikles en af anbefalingerne af forfatterne, nemlig at satse mere på inkrementel udvikling af den offentlige sektor fremfor at tro på, at store reformer er vejen frem.

I et klassiske studie gennemgår de to britiske politologer King og Crewe (2013) en række politisk-administrative ”blunders”. De definerer dem som offentlige politikker, der som følge af fejl i designet af politikken eller i implementeringen slet ikke når deres mål, eller kun når dem med enorme omkostninger for det offentlige og borgerne. Problemerne må ikke være skabt af hændelige fejlvurderinger eller uheld. I stedet skal de have været forudsigelige eller ligefrem forudsagt. Endelig bliver politikkerne som hovedregel rullet tilbage.

King og Crewe trækker på 12 casestudier fra den 30-årige periode fra 1980 til 2010. Nogle få er velkendte som for eksempel ”the poll tax” (ens skat på alle i en kommune uanset indkomst). Den blev i 1990’erne udviklet i en snæver kreds af konservative politikere og akademikere til erstatning for et upopulært system af lokale ejendomsskatter. Det folkelig oprør mod en skat, der ramte alle, men kun lettede skattetrykket for relativt få, var massivt. I nogle kommuner nægtede op mod hver femte at betale, foruden at henved 700.000 personer forsvandt fra valglisten, så administrationen af skatten i praksis brød sammen. Det lykkedes for de konservative at afskaffe skatten selv efter tre år og erstatte den med et skattesystem, som eksisterer den dag i dag, og som hele tiden har været velkendt. The poll tax var hovedgrunden til, at Margaret Thatcher blev erstattet af John Major som partileder.

En anden politisk fejl var indførelsen af børnebidrag i 1991. Baggrunden var en kraftigt voksende gruppe af ugifte mødre, som alle fik børnebidrag fra det offentlige. Fædre bidrog kun til forsørgelsen af deres børn i det omfang, som forældrene private kunne enes om. Det skabte en naturlig alliance mellem Finansministeriet og en række moralske og kønspolitiske interesser om at det fremover skulle være obligatorisk for fædre at betale børnebidrag. Princippet er fornuftigt og implementeret i mange lande, men implementeringen af børnebidraget i Storbritannien blev en fuldtønet katastrofe. Da man ikke har noget folkeregister, vidste det offentlige i talrige tilfælde ikke, hvem faderen var. Samtidigt havde man ikke løbende overblik over fædrenes økonomiske



ANDERS HEIDE
Forskningschef,
TrygFonden¹

situation, så de indførte hensyn til lille betalingsevne, f.eks. ved ledighed, var noget nær umulige at administrere. Der var heller ikke noget overblik over de private aftaler, som forældrene selv havde indgået, så betalingskrav overfor fædrene tog ikke højde herfor. Alt i alt blev administrationen derfor helt ekstraordinært fejlbehæftet. Mødrene blev desuden placeret i den situation, at såfremt de oplyste faderens identitet, så fik de og børnene ikke flere penge, men blot en anden betaler i form af en i mange tilfælde meget sur eks-partner. Efter 15 år, talrige fejltagne justeringer og betydelige udgifter til fejlslagne IT-projekter og administration opgav man systemet og vendte tilbage til at opfordrer forældrene til selv at finde løsninger, som man så fra offentlig side ville bistå med at håndhæve.

Et tredje eksempel på en politisk fejl var en omorganisering af The London Underground, som var en meget stor gammel og tung integreret driftsorganisation med et nedslidt og overbelastet transportsystem. Det var derfor en uimodståelig organisation for de administrative reformatorer, som prægede New Labour i 1998. Her var der brug for netop Private Public Partnerships fremfor de konservatives ide om privatisering. Man splittede driften op i flere selskaber, der skulle holde licitationer over togdrift, vedligeholdelse mv. For at øge interessen fra de ganske skeptiske private firmaer endte man i praksis med offentligt at garantere for henvend 95 pct. af de lån, de private selskaber skulle optage. Det kontraktuelle setup var exceptionelt kompliceret med mere end 135 forskellige kontrakter på tilsammen 28.000 sider. Projektet blev et bonanza for konsulenter og advokater. Hele konstruktionen løb straks ind i talrige problemer og konflikter, så snart det trådte i kraft. Efter godt 10 år blev det afskaffet og den gamle organisationsmodel i det store og hele reetableret. King og Crewe refererer skøn over ekstraudgifterne ved hele katastrofen på mindst 20 mia. kr. og muligvis helt op til 200 mia. kr.

Blandt de øvrige katastrofer kan også nævnes et forsøg fra 2003 på at beslaglægge de (formodede) store indtægter, som kriminelle havde fra deres kriminalitet. Indsatsen endte med administrativt at koste omkring tre gange så meget som de beløb, det lykkedes at beslaglægge. Efter fire år blev den ansvarlige enhed for alle praktiske formål lukket. Et fjerde eksempel er talrige tilløb til at udvikle et nationalt ID-kort, hvor man i stedet for at lave et relativt simpelt CPR-nummersystem til unik identifikation tilføjede krav om foto, fingeraftryk og tilmed brugerbetaling. Det medførte, at projektet kun lige kom i gang – 15.000 kort blev udstedt – før man opgav hele ideen. Et femte eksempel var en abrupt reform, stort set drevet igennem alene af daværende finansminister Gordon Brown, om at indføre ”tax credits” svarende i grove træk til børnefradrag og beskæftigelsesfradrag fra 2002. På trods af advarsler blev et kompliceret system indført, som straks løb ind i administrativt kaos, hvor man ikke havde medarbejdere til at sagsbehandle de mange ansøgninger om fradrag, og det tilhørende IT-system viste sig ekstraordinært fejlbehæftet og baseret på helt urealistiske forudsætninger. Utallige fradrag blev givet for sent, og samtidigt blev restskatten på for høje i utallige tilfælde aldrig betalt. Regulært snyderi bredte sig. Knap 10 år senere vedtog man at afskaffe reformen. King og

Crewes liste over kalamiteter rummer yderligere syv cases – og ville givetvis, hvis deres analyse var fortsat efter 2010, kunne udvides.

Vi kan også fejle i Danmark

De britiske cases har fra et dansk perspektiv tragikomiske træk med administrativt kaos og ydmygende tilbagetog. Normalt opfattes den offentlige sektor i Danmark som betydeligt bedre drevet. Men vi har også i Danmark i nyere tid ganske problematiske sager.

Sagaen omkring reformerne af SKAT fra 2005 og frem til Genopretningsplanen fra 2016 udgør en helt ekstraordinær politisk fejltagelse i Danmark, som klart kan måle sig med de britiske. Den er grundigt behandlet i analyse af Jørgen Grønnegaard Christensen og Peter Bjerre Mortensen *Overmod og afmagt – historien om det nye SKAT* (2018). Udgangspunktet i begyndelsen af 00'erne var et skattesystem, som både havde vist sig i stand til at rationalisere via digitalisering og som havde et, efter de sparsomme analyser, der findes, rimeligt serviceniveau. Der var dog også indikationer baseret på sammenligninger med andre lande på, at det godt kunne rationaliseres yderligere.

På den baggrund vedtages i en kort periode omkring kommunalreformen i 2005 en fusion af det kommunale og statslige skattevæsen. I de følgende år gennemføres bølge efter bølge af reorganiseringer, som typisk iværksættes, før den foregående reorganisering er gennemført. Der er talrige tegn på demoralisering, bl.a. i forbindelse med forflytninger og massive personalereduktioner. Sideløbende iværksættes en række større komplekse IT-projekter. Selv da implementeringsproblemerne er tydelige i 2012, sættes der på baggrund af en McKinsey-konsulentrapport yderligere fart på reorganiseringen.

Resultaterne, der gradvist viste sig, har været store tab af provenu med gravevende fejludbetalinger og svækket inddrivelse af skattegæld. Der er formentlig også tale om en generelt svækket ligning af borgere og virksomheder foruden en svækket retssikkerhed. En række store IT-investeringer er slået helt eller delvist fejl. Ejendomsbeskatningen, hvorom der så sent som i 2001 med bredt flertal var vedtaget mindre justeringer til det oprindelige system med lokale vurderingsmænd, blev allerede i 2002 udsat for en dramatisk reform med et snævert flertal, der besluttede en overgang til et centralt digitaliseret system. Her ca. 20 år og milliardudgifter senere fungerer dette ”nye” system fortsat ikke. I 2016 vedtages en række såkaldte genopretningsplaner, hvor især personalebesparelserne rulles tilbage, og forestillingen om fordelene ved en meget stor fælles organisation af SKAT helt opgives og erstattes med en række separate organisationer.

Sigge Winther Nielsen gennemgår i bogen *Entreprenørstaten: hvordan vælgerens ønsker forsvinder op i den blå luft – og hvordan vi fikser det* (2021) hele 18 større eller mindre reformer eller reformkomplekser fra begyndelsen af 00'erne og frem. Der er et par eksempler på reformer, som er lykkedes. Det gæl-

der den offentlige digitaliseringsstrategi, der med løbende opdateringer har kørt siden 2001. Den har baseret på CPR-nummeret gradvist skabt en række succeser som nemID, e-boks og borger.dk. Kræftpakkerne er iflg. Winther Nielsen en anden succeshistorie, hvor man ved at fokusere systematisk på en række kræftsygdomme løbende har forbedret behandlingen².

Men derfra er det så som så med succeserne. Det gælder især, når man som Winther Nielsen måler effekten ud fra den politiske retorik, der blev anvendt ved vedtagelsen af reformerne. Her er der i talrige tilfælde ikke sparet på løfterne om, at nu bliver der forbedret på vanskelige sociale eller uddannelsesmæssige problemer, som ofte præger sammenlignelige lande. Dette kriterie er selvsagt en langt højere barre end den, der anvendes af CK og JGC og PBM.

Men listen over ikke-vellykkede reformer er ikke desto mindre meget lang. Det gælder den meget ambitiøse folkeskolereform fra 2014, der ikke har løftet det faglige niveau eller trivslen hos eleverne, endsige gjort folkeskolen bedre til at bryde den sociale arv eller (se Koch et al. i dette nummer) hæve deres fysiske aktivitetsniveau. Universitetsreformen fra 2003 har højst haft uklare resultater. Det samme gælder gymnasireformen fra 2005, der bl.a. som følge af ændret karakterskala effektivt har sløret sammenligneligheden med fortiden, og som allerede i 2016 afløses af en ny reform. Politireformen fra 2007 er det svært at finde fortalere for. Der er indikationer på, at den har gjort livet lettere for indbrudstyve og i hvert fald initialt medført markante produktivitetsfald. Lige siden reformen har der været et løbende fald i tilliden til politiets serviceniveau, mens den generelle tillid til politiet fortsat ligger højt. I dag peger den politiske retorik modsat reformens centraliseringslinje. Den såkaldte Kvalitetsreformen fra 2007 og en række regelforenklingsforsøg er iflg. Winther Nielsen aldrig rigtigt blevet implementeret. Jobcenterreformen fra 2007 er svær at vurdere. På den ene side har været store udgifter og en række kritiske sager om absurde forløb. På den anden har vi faktisk en ganske høj beskæftigelsesgrad i Danmark. Nu arbejdes der på såkaldte 2. generationsreformer, hvor man vil prøve at opnå arbejdsmarkedsresultater for vanskelige målgrupper. Der har været ambitiøse forsøg på reformer af anbringelsesområdet i 2006 og 2011, hvor der ifølge Rigsrevisionen ikke er indikationer på nogen effekt for børnene. Der arbejdes for tiden med yderligere en reform af området. Kommunal- eller Strukturreformen fra 2005 har – set i helikopterperspektiv – næppe har givet kommunale stordriftsgevinster og formentlig været samlet negativ for lokaldemokratiet. Men omvendt og væsentligt kan man argumentere for, at reformen har løftet i hvert fald mindre kommuners kapacitet til nye opgaver, og at især regionerne drift sundhedsvæsenet generelt er lykket ret godt. Omstruktureringen af forsvaret fra 2014 er aldrig blevet evalueret. Det er svært at sige, om den har spillet ind i forhold til de usædvanligt mange møgsager siden, hvoraf toppen var en ubetinget fængselsdom til hærchefen (se Koch), og måske også de nuværende problemer med bl.a. forsvarets efterretningstjeneste FE. Der har været en række udflytninger af statslige arbejdspladser, som muligvis har været politiske tilfredsstillende, men som i mange tilfælde har udløst markante produktivitetsfald og kun givet

minimal jobvækst i de modtagende kommuner. Endelig er der reformen, der skabte Familieretshuset fra 2019, hvor et enigt Folketing laver en på papiret sympatisk og progressiv reform på et følsomt område. Reformen viste sig analogt til SKAT voldsomt underfinansieret. Stik imod hensigten gav den øgede ventetider og reduceret trivsel og tilfredshed. Retfærdigvis skal det siges, at de problemerne hurtigt blev erkendt bl.a. via løbende evaluering, og at der siden blev tilført flere ressourcer, om end man stadig er langt fra at indfri målsætningerne.

Så alt i alt er det et ret uimponerende resultat, i hvert fald målt i forhold til retorikken. Men det hører med, at det i mange af de reformerede institutioner trods alt er lykkedes at opretholde – men altså ikke forbedre – kvalitet og service. Her er de britiske eksempler med regulære administrative sammenbrud langt værre.

Hvad er årsagerne til, at det går galt – eller i hvert fald ikke særligt godt

Alle de nævnte analyser opstiller omfattende forklaringer de politiske fejltagelser, som de analyserer. Selv om der metodisk gås forskelligt til værks, og de problemer, der analyseres, varierer betydeligt, og der trækkes på erfaringer fra to lande med forskellige politiske og administrative systemer, så er der mange fælles elementer i forklaringerne. De er forsøgt sammenfattet i følgende tabel.

Tabel 1 – Årsager til politiske fejltagelser

Vægt på ideologi fremfor pragmatik	Indadtil er centrale beslutningstagere drevet af store visioner, ofte af teknokratisk tilsnit. Beslægtet med dette er meget stor tiltro til effekten af reorganiseringer, centralisering og store IT-projekter mv.
Vægt på handlekraft og symbolik	Udadtil sælges beslutninger med store løfter om løsning af komplicerede problemer og indhøstning af effektiviseringer. Medier og opposition er generelt svage til at stille kritiske spørgsmål og følge op. Der er ringe debat omkring de faktiske dilemmaer og udfordringer, før det går galt.
Mangel på deliberation og forhandling i beslutningsprocessen	Den konkrete udformning af politikken sker i små fora af for nogle beslutningstagere, ofte når tilfældige beslutningsmuligheder opstår. Uenigheder og advarsler, bl.a. fra personer med driftserfaring, når ikke at blive formuleret, holdes ude eller bliver overhørt, fordi de kan tolkes som snæver interessevaretagelse eller forandringsmodstand. I stedet anvendes i stor stil private konsulenter af generelt tvivlsom kvalitet.
Dårlig implementering	Der sættes på en alt for høj implementeringshastighed, hvor besparelser ofte indhøstes med det samme. Implementeringsplanerne er præget af lav indsigt og robusthed. Driftsorganisationerne stresses og i nogle tilfælde demoraliseres af besparelser, forsinkelser, fejl og i nogle tilfælde kontinuerlige reorganiseringer. Kontrolmekanismer som Rigsrevision og Folketing/Parliament har moderate ressourcer. Centrale beslutningstagere som ministre udskiftes hurtigt og får sjældent tid og overblik nok til at justerer kursen.
Problemerne er komplicerede eller dårligt forståede (kun med i WN)	De problemer, man med sympatiske motiver sætter på at løse eller i det mindre reducere, er dårligt forståede, det er uklart, hvilke løsninger der virker, hvor meget de virker, og hvordan de skal implementeres i stor skala. Resultatet bliver, at reformer gang på gang ikke producerer meningsfulde resultater.

Det er bemærkelsesværdigt i alle analyser, at det kun sjældent er politiske uenigheder, der i princippet nemt kan medføre dårligt designet politik, der faktisk ligger bag problemerne. Mangel på politiske uenighed er i praksis et større problem, fordi den medfører mindre kritisk overvejelse.

Det er også slående, at årsagen til fejltagelserne i ingen tilfælde er korrupsion eller ond vilje, om end flere af de fejlslagne reformer *resulterer* i korrupsion og svindel. I nogle få tilfælde, som f.eks. the poll tax, ligger der klart fordelingspolitiske motiver bag, men i hovedparten af tilfældene er motiverne bredt accepterede.

Hvilke anbefalinger findes der til at forebygge og evt. korrigere politiske fejltagelser

Der er stor forskel på, i hvilket omfang de tre analyser fremkommer med anbefalinger til at forebygge fejltagelser. Crewe og King (2013) (i det følgende CK) opstiller ikke egentlige anbefalinger, men det er enkelt at uddrage en række anbefalinger ud af deres analyse. Grønnegaard Christensen og Bjerre Mortensen (2018) (i det følgende GB) kommer med et kortfattet sæt af konkrete råd, der er specifikt knyttet til fiaskoen med SKAT, mens Winther Nielsen (2020) (i det følgende WN) opstiller en lang række råd, som både dækker specifikke forslag og ideer, som har en mere debatskabende form. Der er, som det fremgår af tabel 2, talrige fællestræk i anbefalingerne. Da der givet kan og vil være mindre enighed om den konkrete udformning, er der sat reference på anbefalingen anført i det følgende.

Tabel 2 – anbefalinger til at forebygge politiske fejltagelser

Problem	Anbefalinger
Vægt på ideologi fremfor pragmatik	Brug flere kommissioner til at forberede reformer (WN, GB). Skab kvalificerede modspillere, f.eks. i form af faste ekspertgrupper i ministerierne analogt til Det Økonomiske Råd og Klimarådet, og flere civile tænketanke (WN). Juster ansættelsespolitikken, så der ansættes flere specialister og embedsmænd med mere varieret baggrund (WN, CK). Send chefer, særligt fra centraladministrationen, ud i praktik i kommuner og driftsorganisationer (WN).
Vægt på handlekraft og symbolik	Giv bedre uddannelse af journalister i at forstå policy, og prøv at institutionalisere "eftermæle"-vurderinger af ministre, så de får incitament til at tænke mere landsigtet og får færre muligheder for at lade glømsens sænke sig. Prøve at få politisk ansvarlige til at dæmpe forventninger til, hvad reformer kan opnå, og hvor hurtigt (WN).
Mangel på deliberation og forhandling i udmøntningen beslutningsprocessen	Tilstræb brede flertal bag reformer (alle). Skab mere deliberative beslutningsprocesser fra ide til implementering (alle). Overvej forskellige måder at sænke farten i lovgivningsprocessen (WN). Begræns Finansministeriets rolle til at være finansiel overhånd, men hold dem væk fra maskinrummet i de enkelte ministerier (GB). Vær kritisk overfor konsulenter (GB, CK).

Dårlig implementering	<p>Giv tid – reformer tager simpelthen lang tid at implementere (GB, WN). Man skal ikke høste besparelses-frugten, før den er moden (GB, WN). Sats på inkrementalisme – de små skridts metode (GB, WN), herunder huske at store systemer, bl.a. IT-systemer, er skrøbelige og vanskelige at bruge til at reformere (GB, CK). Satse på nye faglige metoder som adfærdsøkonomi til at høste små forbedringer (WN). Præcisere Rigsrevisionen rolle til at holde sig til kritisk revision og ikke give reformråd. Rigsrevisionen mister kritisk sans, hvis den selv abonnerer på bestemte reformideer (GB). Folketingsmedlemmerne skal være mere vedholdende og trække på de ressourcer, de faktisk har (GB, CK).</p>
Problemerne er komplicerede eller dårligt forståede	<p>Test reformer i mindre skala, før de træder i kraft. Lav flere lokale reformer. Etabler flere partnerskaber. Indfør eksperiment-klausuler i lovgivningen. Prøv at fokusere på få såkaldt vilde problemer over længere tid bl.a. via højt lønnede viceministre. Uddanne flere policy-entreprenører bl.a. med viden om designtænkning. Afprøv selvstyrende, cheffrie organisationsformer (alle WN).</p>

En anbefaling, som CK indirekte rejser, handler om den grundlæggende svage administrative kapacitet i Storbritannien. I modsætning til Danmark så mangler man et folke-/CPR-register, et virksomhedsregister og dermed sammenkoblede offentlige data. Dertil kommer svage kommunale administrationer. Det er ekstraordinært, at en moderne stat ikke kan finde ud af at opkræve børnebidrag eller indføre et beskæftigelsesfradrag.

Sammenholder man de britiske med de danske erfaringer, så er det tydeligt, at der allerede er mange styrker i den danske beslutningsmodel, som bør fastholdes. Den basale administrative kapacitet, vi har via registre og digitalisering, er selvsagt en massiv og med rette beundret styrke, som den danske stat sammen med andre nordiske stater har.

Sammenlignet med Storbritannien har vi også et væsentligt mere åbnet og deliberativt beslutningssystem, hvor sager drøftes med interesser, og der kommer et vist input fra driftsansvarlige. Det viser sig ved det simple forhold, at vi slet ikke har været i stand til at producere politiske katastrofer i det britiske omfang. Den eneste virkeligt massive danske katastrofe SKAT opstod netop på et tidspunkt, hvor det politiske system var overbelastet af beslutninger i forbindelse med kommunalreformen, hvilket skabte en åbning for en mindre kreds beslutningstagere på britisk maner, der kunne søsætte en enorm reform uden meget modspil.

Inkrementalisme

Alle analyser af politiske fejltagelser anbefaler klart, at man satser mere på *inkrementalisme*.

Resten af artiklen søger at udvikle denne anbefaling. Inkrementalisme er en på mange måder sympatisk tankegang. Fremfor at tro på, at man har udviklet en fremragende plan, så skal man i stedet prøve løbende at løse opgaverne lidt bedre og lidt billigere. Man skal eksperimentere, gerne i lokal og mindre målestok. Dermed integreres lokal viden, og man kan udnytte nyopståede muligheder f.eks. med ny teknologi eller ny viden fra forskning. Fejltagelser er uundgåelige, men de forbliver små og måske tilmed lærerige. Fortsætter man denne proces i mange år, så bliver resultaterne ganske imponerende. Processen er på mange analog til den gradvise produktivitetsudvikling, der har fundet sted i moderne samfund siden den industrielle/videnskabelige revolution.

I nogen brancher, særligt flyvning og anden transport, satser man indgående på at lære af fejltagelser, selv de usynlige, hvor ulykker alene kom tæt på og dernæst forbedre regler, teknologi og træning. Resultatet i form af øget flysikkerhed har været intet mindre end spektakulært. Det er 22 gange mere sikkert at flyve i dag end for 50 år siden. Og det vel at mærke i en periode, hvor flyvning har bredt sig til lande med svage institutioner (Barnet, 2020).

I den offentlige sektor er sundhedsvæsenet samlet et godt eksempel på styrken i systematisk inkrementalisme. Sammenlignet med andre lande har sundhedsvæsenet i Danmark ikke været udsat for vidtgående reformer, men snarere en række gradvise ændringer, som samlet har forandret sundhedsvæsenet ganske meget. Samtidigt er det danske sundhedsvæsen fuldstændigt integreret i, og på en række felter førende i, en global bestræbelse på at udvikle nye og bedre indsatser. Det er baggrunden for at sundhedsvæsenet i bred forstand har præsteret forbedringer, der f.eks. afspejler sig i løbende forbedring i sundhedstilstanden og markant øgning i middelalderen. Det sidste er fortsat, selv om de forholdsvis lette levetidsforbedringer fra mindre børnedødelighed i det store og hele er udtømt. Inkrementalismen har heller ikke forhindret, at udgifterne er holdt grundigt under kontrol. Det kan illustreres af et studie (Emanuel et al., 2020), hvor man sammenligner behandlingsresultater for *de mest privilegerede amerikanere* (defineret som den hvide befolkning i de 5 pct. rigeste amter) med *gennemsnitsborgere* i 12 andre rige lande, herunder Danmark. Alene denne forskel i socialt udgangspunkt tilsiger, at amerikanerne bør vinde klart i sammenligningen. Men på trods af dette og det forhold, at sundhedsforbruget/-udgifterne i Danmark er næsten halvt så stort som de privilegerede amerikanere, får gennemsnitsborgeren i Danmark bedre behandlingsresultater på fire af seks undersøgte behandlinger.

Der er områder i den offentlige sektor, hvor forudsætningerne ikke er så gunstige for inkrementalisme. Eksempelvis fiskeri-regulering, hvor det ikke er uproblematisk løbende at justere rammebetingelserne for et erhverv udover den uundgåelige usikkerhed, som de økologiske forhold udgør. Både fordi det skaber yderligere usikkerhed, men også fordi en sådan politisk proces nemt bliver domineret af insidere. Her er der meget, der taler for, at man prøver at få reguleringspolitikken til at ramme rigtigt i første forsøg. Det kræver et stort

fagligt overblik og en efterfølgende betydelig administrativ kapacitet, som meget tyder på begge har manglet (Raakjær et al., i dette nummer)

Der er også områder udenfor sundhed, hvor inkrementalisme allerede har vist, at den kan fungere. Det er tankevækkende, at netop i SKAT forud for de store reformer var denne inkrementelle rationaliseringsproces i gang, primært fordi der løbende blev udviklet bedre og bedre digitale løsninger. At denne udvikling, som formentlig godt kunne have været forstærket yderligere, ikke var nok til at afværge det efterfølgende reform-kaos, peger på behovet for at udvikle en mere robust inkrementalisme, som lidt populært sagt kan forsvare sig selv.

På atter andre områder er der i princippet gode betingelser for inkrementalisme, f.eks. indenfor uddannelse og socialt arbejde, men uden at denne proces rigtigt kommer i gang. Overalt slås lande tilsyneladende uden nævneværdig succes med problemer, som at for mange unge forlader grundskolen uden elementære færdigheder. Tilsvarende er det svært overalt at få marginaliserede borgere i beskæftigelse. Det er også svært at se megen fremdrift i indsatserne for de allermest udsatte, ofte anbragte, børn. Kun på områder, som f.eks. stof- og alkoholbehandling, hvor der kan være en tæt tilknytning til sundhedsvæsenet, gøres der visse steder fremskridt. Det er da også på en del af disse ”stå stille”-områder, man løbende ser forsøg på reformer, f.eks. store grundskolereformer, som den internationale forskning peger på typisk ikke virker eller kun har meget moderate og langsomme effekter (Nielsen et al., 2020).

Det rejser både spørgsmålet om, hvad der overhovedet skal til for at kunne få gang i en inkrementel udvikling, og hvordan den gøres robust, så den kan fortsætte og ikke undergraves af fejlslagne reform-strategier.

Der er bedre betingelser for inkrementalisme end tidligere

Der er i hvert fald tre væsentlige tendenser, der gør en inkrementalisme strategi også på de vanskelige områder mere håbefuldt end tidligere.

Fortsat men forandret digitalisering. I disse år bliver det dramatisk lettere og billigere at indsamle data fra brugerne af den offentlige sektor. Det er også lettere at give målrettet information og hjælp. Selv komplekse services som psykologisk behandling og monitorering af kroniske sygdomme kan i betydeligt omfang gennemføres digitalt eller digitalt understøttet. I Danmark har vi ekstraordinært gode forudsætninger for yderligere at forbedre den offentlige sektor via denne vej. Men det kræver udvikling, som på mange måder netop er forskellig fra den klassiske langsomme og kostbare udvikling af tunge, centrale, administrative IT-systemer. I stedet skal talrige mindre systemer udvikles af forskere og praktikere. Det skal undersøges systematisk i kontrollerede studier, om de reelt gør en forskel – f.eks. fremmer indlæring af matematik,

forebygger tilbagefald efter behandling for alkoholmisbrug eller hjælper mod søvnløshed. Såfremt de virker, skal de skaleres og kobles til relevante organisationer og systemer. Det kræver, at der opbygges infrastruktur og forskningsmiljøer til at vedligeholde og forbedre indsatserne. Hvis praktiserende læger eksempelvis skal ordinere apps til at behandle søvnløshed, så skal der være et velfungerende "app-o-tek" bagved og et forsknings- og udviklingsmiljø, som løbende prøver at forbedre og opdatere indsatsen. På samme måde, hvis det viser sig, at IT-understøttede pædagogisk spil (store simuleringsøvelser) virkeligt kan noget, så kræver det også en drifts- og udviklingsmiljø bagved, hvis sådanne indsatser skal integreres i hverdagen på uddannelsesinstitutioner i stor skala. Et sådant drifts- og udviklingsmiljø vil samtidigt kunne udgøre de nødvendige fortalere, bevæbnet med forskning og data, for at de faktisk kan levere forbedringer og forhåbentlig i et vist omfang bidrage til at holde konsulenter og andre reform-ideologer på behørig afstand.

På nogle områder vil denne udvikling være mere kontroversiel. Systematiske tests i folkeskolen er forholdsvis nemme og hurtige at indsamle, og de danner en uvurderlig datakilde til forskning. De sætter desuden løbende fokus på et vitalt uløst problem indenfor skoleverdenen: at et alt for stort mindretal af eleverne forlader grundskolen med utilstrækkelige faglige kundskaber og motivation for videre uddannelse. Men samtidigt er test-dataene også blevet brugt af diverse aktører til at udskamme kommuner, skoler og store dele af lærerstanden på en måde, som ikke er fremmede for den tillid og samarbejde, der er brug for på god inkrementalistisk vis at udvikle og implementere systematiske forbedringer. Kontrasten er slående til, hvordan sundhedsprofessionelle netop hædres for ofte ganske små, men netop veldokumenterede fremskridt.

Et andet og mindre udviklet område for at koble digitalisering med maskinlæring. I dag er et AI-system i stand til lidt hurtigere, mere dækkende og mere præcist at detektere et hjertestop i et telefonopkald til 112 end en human operatør, på trods af at disse i Danmark er blandt verdens bedst trænede og supporterede. Der er stadig udestående udfordringer med at få den maskinskabte information integreret ind i praksis. På andre områder, f.eks. sagsbehandling af udsatte børn, hvor det i praksis er umådeligt svært at få overblik over bare den allerede kendte viden i en sag, kan AI formentlig give en beslutningsstøtte. Det er et bud på, hvordan man omsider kan sætte skub i en vis inkrementel forbedring på dette yderst vanskelige felt.

Eksperimentering og internationalisering. De sidste årtier har samfundsvidenskaben taget en empirisk og eksperimentel drejning og har i stigende grad koblet sig til discipliner som psykologi og biologi. Der er f.eks. indenfor adfærdsøkonomi udviklet en stribe ideer ("nudging"), som kan give små nøk forbedringer af utallige sagsgange mv. Andre fag som pædagogik, socialt arbejde og kriminologi bevæger sig samme vej. Samtidigt er der opstået en global bevægelse i retning af systematisk kvalitetsvurdering af interventionel forskning. På masser af områder er der allerede udviklet og ganske veldokumenterede indsatser overfor nogle af de problemer som opfattes som "vilde"

f.eks. systematisk hjælp til børn i faglige vanskeligheder (Dietrichson et al., 2020a og 2020b) eller indsatser mod bandekriminalitet (Braga og Weisburd, 2012). Denne viden er i dag nemt tilgængelig for enhver, der har adgang til internettet.

Fortsat udvikling indenfor dette område er i høj grad et spørgsmål om, hvordan forskningsfinansiering skrues sammen. Udfordringen er her i første omgang at opretholde tilstrækkeligt store og stærke forskningsmiljøer, som både bidrager til og formidler den internationale udvikling. Sådanne miljøer vil som nævnt kunne levere troværdige talspersoner for inkrementel udvikling. Det nuværende offentlige system for forskningsfinansiering kan godt forbedres på dette område, da det er fanget i et hønen-ægget problem, hvor de mest trængende områder samtidigt har de svageste forskningsmiljøer til at udvikle projekter og følge op på lovende resultater (Hede, 2019).

Træning, der virker. En yderligere forudsætning for, at inkrementalisme kommer til at virke, er, at de fagpersoner, som skal levere indsatserne, faktisk er uddannet hertil. Selvom teoretisk grunduddannelse er relevant, så er der også behov for oplæring i specifikke færdigheder og den tilhørende arbejdsorganisering omkring disse. Dette har traditionelt i den offentlige sektor været dækket af praktik eller uformel mesterlære. Det har givet store tilfældige praksisvariationer, manglende progression og ingen mekanisme til at sikre, at forskningsresultater sætter sig i bedret praksis. Traditionelle metoder til at oplære færdigheder på en konsistent måde er virkeligt dyre, som f.eks. konservatorieuddannelser. Men indenfor de seneste årtier er der sket markante fornyelser og forbedringer i træningsmetoder. Det viser sig indenfor sportens verden, hvor jagten på inkrementelle fordele nu er sat i system. Et af midlerne er video-feedback, som muliggør, at man kan træne mere målrettet og præcist, end det har været muligt før. Der er klare indikationer på, at de samme metoder også gælder for lærere, socialrådgivere, psykologer etc. Der er også tegn på, at brugerne med videofeedback også kan optrænes, f.eks. til den umådeligt krævende forældre rolle til et barn med autisme. Det er ikke en nem teknologi at tage i anvendelse. Det er en større investering at opbygge begrebsapparat, vurderingsskalaer og færdigheder i feedback til at få dette redskab til at fungere.

En anden udvikling, der også har taget fat takket været IT-udviklingen, er brugen af simulering ved hjælp af avancerede dukker, simulatorer, simulationsøvelser og senest virtual reality. Oprindeligt var denne form for træning forbeholdt astronauter, men har siden bredt sig til flyvning, skibsfart, militæret og videre til dele af sundhedsvæsenet. Der foreligger systematisk dokumentation for, at både specifikke tekniske færdigheder og mere uspecifikke færdigheder som teamwork og ledelse mv. bliver overført til praksis.



Tekst: Slogan for det norske landshold i præhospital akutmedicin. Eksempel på, hvordan faglig efteruddannelse præges af læring fra idrættens verden. De forskellige hold konkurrerer i simulerede situationer for øjnene af hundrede af kolleger. Eget foto.

Disse markant forbedrede træningsteknologier rummer samtidig muligheder for at forske og udvikle mere effektivt. Fremfor at et forskningsprojekt kræver, at man træner professionelle, dernæst afprøver indsatsen på forsøgspersoner og så efter lang tid og med betydelige udgifter måler de forhåbentligt gode resultater, kan man i mange tilfælde afkorte processen. Hvis man først kan karakterisere det niveau af færdighed, man ved er tilstrækkeligt i et simulations-setup, så er det langt enklere og med minimal risiko muligt at afprøve variationer af træningsindsatsen.

Digitalisering, eksperimenteren og systematisk træning er eller rettere kan blive tværgående drivere af inkrementelle forbedringer inden for en meget bred vifte af offentlige serviceydelser. Men det vil ikke være en udvikling, der kommer af sig selv. Det er tankevækkende, at der i væsentlige forskningsresultater på centrale velfærdsområder som f.eks. Diderichson et al. (2020a og 2020b) ikke er mange tegn på at det bliver registreret endsige adopteret. Ud-

viklingen kommer eksempelvis ikke af at decentralisere ansvaret for udvikling og implementering ud i kommunerne, f.eks. i form af frikommuner. Kommunal variation, som ikke er systematisk beskrevet svarende til et kontrolleret forsøg, er for alle praktiske formål umulige at lære noget af og dermed ikke brugbare i en inkrementel strategi (Hede, 2015). Det er helt sikkert heller ikke en udvikling, der fremmes af at udnævne problemer til at være ”vilde” og noget, der kræver helt nye og uprøvede indsatser. Helt analogt til kommunal variation er det meget svært at lære noget pålideligt af en sådan tilgang, som indgår i nogle af Winter Nielsens anbefalinger (Winther Nielsen, 2020 og tabel 2 ovenfor).

De veje, der bør betrædes, for at fremme robust inkrementalisme kunne være etablering af analoger til universitetsklinikker på andre velfærdsområder. Det kunne være f.eks. forsknings-familieafdelinger eller forsøgsfolkeskoler, som drives fælles af kommuner og forskningsinstitutioner. Sådanne enheder skal tænkes ganske store, så de kan producere forskning på internationalt niveau. Det ville også hjælpe, hvis kommuner formelt fik forskningspligt på linje med regionerne. Sideløbende skal der udvikles dedikerede landsdækkende organisationer til træning og implementering igen i tæt samspil med kommunerne. Disse ting kræver langsigtet tålmodig finansiering, hvor der løbende følges op på vellykkede resultater både fra forskning og fra erfaringerne med implementering. Der er ikke nødvendigvis tale om meget store udgifter. En målsætning om, at 1 pct. af driftsudgifterne f.eks. bruges til målrettet forskning, udvikling og træning vil række langt.

Noter

1. Artiklen afspejler alene forfatterens egne analyser og synspunkter, ikke Tryk-Fondens.
2. Om end det er svært at afgøre, hvorvidt fokuseringen på nogle sygdomme har reduceret indsatsen på andre områder.

Referencer

- Barnet, A. (2020) *Aviation Safety: A Whole New World?*. Transportation Science 54(1):84-96. <https://doi.org/10.1287/trsc.2019.0937>.
- Braga, A.A. og Weisburd, D.L. (2012), *The Effects of "Pulling Levers" Focused Deterrence Strategies on Crime*. Campbell Systematic Reviews, 8: 1-90. <https://doi.org/10.4073/csr.2012.6>
- Dietrichson, J. et al. (2020a) *Targeted school-based interventions for improving reading and mathematics for students with, or at risk of, academic difficulties in Grades 7–12: A systematic review*. Campbell Systematic Reviews. 2020; 16:e1081. <https://doi.org/10.1002/cl2.1081>
- Dietrichson, J. et al. (2020b). *Targeted school-based interventions for improving reading and mathematics for students with or at-risk of academic difficulties in grade 7 to 12: A systematic review*. Campbell Systematic Review, 16(2), [e1081]. <https://doi.org/10.1002/cl2.1081>
- Emanuel, Ezekiel J. et al. (2020): *Comparing Health Outcomes of Privileged US Citizens With Those of Average Residents of Other Developed Countries* JAMA Intern Med. 2021;181(3):339-344. doi:10.1001/jamainternmed.2020.7484
- Grønnegaard Christensen, Jørgen og Bjerre Mortensen, Peter (2018): *Overmod og afmagt – Historien om Det nye SKAT*, Djøf Forlag

- Hede, A. (2019): *Behovsdrevet forskning kan løftevigtige, men svage forskningsområder?*, Samfundsøkonomen 2019, vol 2. https://www.djoef-forlag.dk/openaccess/samf/samfdocs/2019/2019_2/Samf_6_2_2019.pdf
- Hede, A. (2015): *Resultatstyring – en anbefaling fra Produktivitetskommissionen uden empirisk eller teoretisk belæg*, Samfundsøkonomen, 2015, nr. 2 https://www.djoef-forlag.dk/openaccess/samf/samfdocs/2015/2015_2/samf_2015_2_5.pdf
- King, Anthony og Crewe, Ivor (2013): *The Blunders of our Government*. Oneworld Publications.
- Koch, S. et al. (2022): *45 minutters bevægelse i undervisningen som et led i den danske skolereform*, Samfundsøkonomen 1, 2022. <https://www.djoef-forlag.dk/openaccess/samf>
- Nielsen, C.P. et al. (2020): *Elevernes læring, trivsel og oplevelser af undervisningen i folkeskolen – En evaluering af udviklingen i reformårene 2014-2018*. VIVE <https://www.vive.dk/media/pure/14678/3742456>
- Raakjær, J. et al. (2022) *Omsættelige fiskekvoter i Danmark: kvotekonzentration og andre effekter*, Samfundsøkonomen 1, 2022. <https://www.djoef-forlag.dk/openaccess/samf>
- Winther Nielsen, Sigge (2021): *Entreprenørstaten – hvorfor vælgernes ønsker forsvinder op i den blå luft og hvordan vi fikser det*. Gads Forlag.