

»Den lærende stat« – en ny parameter i den globale konkurrence?

Af Jonny Trapp Steffensen, ph.d., adjunkt, Handelshøjskolen i Århus

1. Indledning¹

Hvis Danmark skal klare sig fremover i den globale konkurrence skal vi bevæge os yderligere i retning mod at blive en videnbaseret økonomi med flere offentlige investeringer i forskning, innovation og uddannelse. Det hersker der efterhånden en ret bred konsensus om, ikke alene herhjemme men i både EU og OECD-kredsen. Der er endvidere enighed om statens rolle som den nøgleaktør, der skal tilvejebringe en gunstig »videninfrastruktur« for virksomheder for på den måde at bidrage til at fastholde erhvervslevets konkurrenceevne (OECD 2001; Viden-skabsministeriet 2003; Tænketanken Fremtidens Vækst 2005). Man kan karakterisere denne fremherskende måde at tænke videnøkonomi og konkurrenceevne på som et paradigme, der opfatter staten som »leverandør« af viden og videninfrastruktur til erhvervslevet. Inden for rammerne af dette paradigme har debatten derfor naturligt gået på de offentlige investeringers omfang og nytte for navnlig virksomhederne og diverse brancher (Smith 2002; Larsen 2003). Men spørgsmålet er om »leverandørparadigmets« opfattelse af videnøkonomien ikke er for ensidig? I denne artikel vil jeg argumentere for, at Danmarks langsigtede konkurrenceevne netop også afhænger af om den offentlige sektors *egne*

aktiviteter er tilstrækkeligt videnbaserede. Ud fra det anlagte perspektiv vil jeg derfor anskue staten som en »bruger« af viden og jeg vil sandsynliggøre, at Danmark kan høste endog betydelige effektivitetsgevinster ved systematisk at øge videnindholdet i lovgivning, administration og navnlig i den offentlige serviceproduktion (pleje, undervisning o.s.v.). Under overskriften »Den Lærende Stat« forsøger jeg i artiklen at sammensætte hovedelementerne til en sådan reformstrategi. Den Lærende Stat bør ikke opfattes som et alternativ til andre reformstrømninger såsom digitalisering, LEAN og udlicitering inden for det offentlige, men snarere som en ledsagestrategi, der dog bør gives langt mere strategisk tyngde og opmærksomhed end det er tilfældet i dag.

I det efterfølgende vil jeg besvare spørgsmålene om hvad visionen om den »Den Lærende Stat« er, hvordan den kan realiseres og hvorfor den med fordel bør realiseres. I afsnit 2 vil jeg kort beskrive statens (den offentlige sektors) behov for viden og hvorledes dækningen af dette behov indirekte kan bidrage til at styrke Danmarks globale konkurrenceevne på længere sigt. I afsnit 3 beskriver jeg »Den Lærende Stat« og i afsnit 4 beskriver jeg nogle mulige reformskridt. I

det derpå følgende afsnit (5) vil jeg argumentere imod en teknokratisk og hierarkisk videndelingmodel til fordel for en netværksmodel, hvor den enkelte offentlige ansatte desuden ses som en »reflekterende praktiker». Før konklusionen ser afsnit 6 ser på de barrierer der stiller sig i vejen for »Den Lærende Stat».

2. Hvorfor fokusere på »Den Lærende Stat»?

Hvor den kendte Harvard-professor Michael E. Porter (Porter 1998) og andre pegede på industripolitikken som en mulig konkurrencemæssig fordel for et land, så vil jeg fremhæve statens evne til at udnytte viden til mere effektiv serviceproduktion eller markedsregulering som en overset konkurrenceparameter. Den offentlige sektor udgør allerede mellem 40-50% af BNP i de fleste OECD-lande og kan se frem til voksende udgifter til overførsler på grund af demografien og borgernes skyhøje forventninger til serviceniveauet (se Velfærdskommissionen, 2005 for den danske case). Skattetrykket kan næppe stige yderligere uden at det vil have ganske negative konsekvenser for erhvervslivets konkurrenceevne og presset går måske snarere i retning af, at det er nødvendigt at sænke skatteniveauet for at fastholde konkurrencedygtigheden. Den offentlige sektor er derfor i de kommende år under et massivt »objektivt udgiftspres« som næppe kan løses alene ved omlægninger af velfærdsordninger. Vidtgående effektivisering af den offentlige sektor synes at være helt uundgåelig. Denne effektivisering kan realiseres på forskellig vis – gennem omfattende udlicitering af serviceproduktion til private aktører og gennem administrativ forenkling såsom digitaliseringen af den offentlige forvaltning og den nyligt gennemførte strukturreform.⁷

Den Lærende Stat er en ny form for effektiviseringsstrategi, der i princippet kan stå alene om end det antageligt vil udløse »dynamiske effekter« for den offentlige sektor, hvis denne reformtilgang kombineres med

digitalisering og udlicitering. »Den Lærende Stat« kan bidrage til at fastholde landets konkurrenceevne på andre måder end umiddelbart forudset inden for leverandør-paradigmet.

For det første ved at imødekomme et stigende behov for *tilførsel af viden* til den offentlige sektor. Det bliver stadigvæk vanskeligere for den offentlige sektor at foretage succesrige indgreb i socialt og teknologiske avancerede samfund, som tilmed er meget åbne og globalt eksponerede markedsøkonomier. I det såkaldte »risikosamfund« kræves høj grad af tekniske ekspertise fra den offentlige sektors side for eksempelvis at kunne regulere »optimalt« – det vil sige sikre et passende risikoniveau uden at foretage hverken over- eller underregulering af erhvervslivet. Komplekse samfund kræver »intelligente stater« som formår at balancere vækstfremme med risikoregulering under forudsætning af heftig konkurrence i den globale økonomi. For at kunne foretage intelligente indgreb har den offentlige sektor behov for at sikre sig adgang til teknisk-videnskabelig information om risici forbundet med nye teknologier såvel som viden om hvilke lovgivningsværktøjer, der virker bedste og mindst markedsforstyrrende. Måske lige så væsentligt – viden om hvordan konkurrerende stater/regioner regulerer deres erhvervsliv. Der er da også en stor interesse blandt stater for at følge nøje med i, hvilke politikker andre lande fører og med hvilket resultat – både i EU og i OECD-kredsen (Marcussen 2002; de la Porte and Nanz 2004). Politiske ideologier aftager i betydning og borgerne er i stigende grad højtuddannede (DeGraaf and Evans 1996), hvilket giver konkurrencepressede stater bedre muligheder for at legitimere deres politikker pragmatisk (evidens om hvad der virker) frem for ideologisk (hvilket værktøj foretrækkes normativt). Behovet for fortsat videntilførsel er også relevant for statens »problemløsningsevne« overfor tyngende eller truende problemer såsom dårlig integration af migranter og afbød-

ning af de skadelige effekter af klimaforandring o.s.v. Viden er desuden en central ressource for den offentlige sektor i markedsregulering såvel som i velfærdsstatens serviceproduktion – altså i alt fra naturbeskyttelse til omsorg og undervisning. Der er en del, der tyder på at viden og organisatorisk læringskapacitet bliver et af det 21. århundredes mest differentierende konkurrenceparametre i den globale økonomi. Det er imidlertid overset, at dette ikke alene gælder for virksomheder men også den offentlige sektor.

For det andet kan Danmarks konkurrenceevne øges ved at forbedre den offentlige sektors evne til at *udnytte* denne »kritiske viden«. Med rundt regnet 20 ministerier, 100 kommuner, en håndfuld regioner samt tusindvis af offentlige institutioner og ca. 850.000 ansatte kan man ikke uden videre antage, at al kritisk viden er effektivt udnyttet over alt. Eller sagt på en anden måde, så er mit udgangspunkt, at den offentlige sektor potentielt *kan* opnå effektivitetsforbedringer ved at styrke evnen til at identificere, lagre, dele og udnytte policy-relevant og praksis-relevant viden. Den offentlige sektor er langt fra en monolit, men er tværtimod fragmenteret og specialiseret. Der er en gennemgående strømning i moderne politisk filosofi og statskundskab, der er yderst skeptisk omkring statens anlæg for at foretage intelligente indgreb. I denne litteratur om »politikfejl« er udgangspunktet snarere, at staten er »strukturelt stupid« i forholdet til markedet. Det sker bl.a. med henvisning til den offentlige sektors manglende evne til at registrere (decentral, lokal) information om brugernes præferencer og i øvrigt at imødekomme dem (Hayek 1945; Scharpf 1987; Le Grand 1991). Omvendt er markedet strukturelt dårligt organiseret og motiveret til at reagere på viden, der peger på eksternaliteter ved markedsaktiviteter som forurening eller etiske omkostninger.

For det tredje kan konkurrenceevnen styrkes

ved at *høste gevinsterne* ved en mere videnbaseret offentlig sektor. Gevinsterne er forskelligartede. Statens mulighed for at skabe gode vækstvilkår for erhvervslivet centrerer som regel omkring parametre som skattniveauet i forhold til udlandet og i stigende grad omkring evnen til at sikre nogle gode rammebetingelser for vækst og innovation, f.eks. gennem uddannelsessystemet. En anden fordel er at man kan forvente en form for »videndividende« ved den lærende stat. Det ligger uden for denne artikels rammer at give noget konkret bud på, hvor stor videndividenden kan være for den hjemlige offentlige sektor, men den må formodes at ligge i milliardklassen. Skattekroneerne giver et større afkast og der er der mindre risiko for at offentlige indgreb erstatter markedssvigt med lige så skadelige politikfejl. Endelig kan en styrket kapacitet for videnudnyttelse konkret skabe en form for »multiplikatoreffekt« af de igangværende reformer af den offentlige sektor, der går i retning af privatisering, digitalisering og strukturtilpasning.

3. Hvad er »Den Lærende Stat«?

Som et nyt politisk-administrativt moderniseringsprogram går »Den Lærende Stat« ud på at udbygge det offentliges kapacitet til at integrere viden i sine planer og aktiviteter på en langt mere systematisk måde, end hidtil. Lignende tanker er ved at vinde indpas i internationale policy-miljøer (Beck 1997; OECD 2001; UN 2004). Nærværende artikel er et forsøg på at opsummere nogle hovedtræk med henblik på at skabe debat og yderligere forskningsinteresse for emnet.

Hvis vi betragter »Den Lærende Stat« som en form for idealtype (endestationen for reformprocessen) så er den kendetegnet ved, at både policy-formulering og implementering er stærk funderet i kritisk viden om, hvilke værktøjer der virker bedst. Kritisk viden er viden som er særligt udslagsgivende for effektive resultater. Dette skal ses i kontrast til det bredere begreb om videndeling

som underforstået henviser til at organisationens *samlede* viden og informationer skal være tilgængelige. Der kan være fordele ved i første omgang at lægge vægt på kritisk viden som er policy- og praksis-relevant viden med et særligt højt værdiskabende potentiale. Opsplitningen i kritisk og ikke-kritisk viden er ikke nem at foretage i praksis, men kan måske bedst anskueliggøres ved et eksempel. Hvis alle sagsbehandlere i landets kommune har fuldt kendskab til, hvordan man bør fortolke undervisningsministeriets bekendtgørelse om modersmålsundervisning vil det højne den administrative effektivitet – det sparer penge, reducerer fejl, sparer tid osv.

Eksempler på kritisk viden er nye forskningsresultater med høj validitet og praktisk relevans – eksempelvis om, hvordan praktiserende læger tidligere kan diagnosticere visse kræftformer eller pædagogiske forskningsresultater, der kan omsættes til en bedre indlæring i folkeskolen. Kritisk viden behøver imidlertid ikke at stamme fra forskerkredse. Gode løsninger og »best-practice« fra nabokommunens hjemmepleje eller et fremmed lands politikker kan også være den kritiske viden som skal indsamles, spredes og omsættes til praksis. Også opsamlede erfaringer på den enkelte institution kan vise sig at være kritisk viden for den lokale situation. Det er i høj grad en leders opgave at identificere, hvad der er kritisk viden for organisationen. Identifikation af kritisk viden på de enkelte institutioner er således en nødvendig, men dog utilstrækkelig forudsætning for, at den offentlige sektor kan optimere sin problemløsningskapacitet eller effektivisere sin serviceproduktionen.

Der findes ikke nogen teori om »lærende stater« eller særligt videnbaserede offentlige sektorer som sådan. Det tætteste vi kommer, er indtil videre den videncentrerede del af public policy-litteraturen. Den anser »viden« som en integreret del af policy processen, en

såkaldt »endogen« faktor fordi viden ikke er en statisk mængde information, der eksisterer uden for politisk-administrative beslutningsprocesser, men netop også inden for rammerne af policy processen (Radaelli 1995). Den videncentrerede litteratur kan groft opdeles i en analytisk og i en anbefalende del. Den analytiske del som diskuteres nedenfor anlægger en videnskabelig vurdering af, hvilken rolle viden rent faktisk kan eftervises at spille i konkrete politisk-administrative processer.

Inden for den analytiske tilgang indsamles data omkring, hvor udbredt læring er i offentlige organisationer og beslutningsprocesser. Der tænkes på politisk-administrativ læring omkring, hvordan lovgivning virker eller ikke virker, om evalueringens viden og nye forskningsresultater udnyttes og om hvorvidt man kopierer løsninger fra andre jurisdiktioner som nabokommuner eller nabolande (Walker 1969; Etheredge and Short 1983; Albæk 1988; Argyris 1992; Bennett and Howlett 1992; May 1992; Sabatier and Jenkins-Smith 1993; Flyvbjerg 1998; Dolowitz and Marsh 2000; Dolowitz 2002; Steffensen 2002). En hovedkonklusion inden for denne forskning er, at eksempelvis samfundsvidenskabelig forskning kun undtagelsesvist udøver en direkte »en-til-en« effekt på konkrete politisk-administrative beslutninger. På kort sigt er der en tendens til at faglige rapporter og analyser anvendes selektivt til at underbygge ens ståsted i den politiske debat. Dog har man noteret sig, at forskningsresultater i høj grad kan påvirkere på længere sigt (årter) ved gradvist at ændre de »modeller« og den sprogbrug man bruger til at diskutere et policy problem. Skiftet fra keynsiansk til monetaristisk økonomisk tænkning i den statslige makroøkonomiske politik fremhæves som et skoleeksempel herpå (Weiss and Bucuvalas 1980; Hall 1993; Sabatier and Jenkins-Smith 1993; Rich and Oh 1994). Forskningen i det politiske beslutningsniveaus anvendelse af viden giver os derfor

som udgangspunkt grund til at være nærmest pessimistiske omkring mulighederne for at styrke vidensgrundlaget for lovgivningen. Forskningen har hovedsageligt koncentreret sig om, hvordan lovgiverne bruger teknisk-videnskabelig viden. Derimod er der ikke forsket særligt meget i, hvordan hjemmehjælperen, lægen og betjenten anvender ny viden (Weiss & Bucuvalas er en undtagelse). Vi ved altså generelt set for lidt om, i hvilken udstrækning ny viden egentlig formidles og omsættes af velfærdsstatens praktikere.

Overordnet set er den analytiske litteratur akilleshæl, i tråd med så megen anden samfundsvidenskab, dens begrebsklarhed og et forholdsvis svagt metodisk fundament.³ Det har gjort det vanskeligt at frembringe pålidelige målinger af, om viden nu også spiller en nævneværdig rolle. Det kan der imidlertid rettes op på ved at være blandt andet mere klar i mælet omkring de videnskabelige kriterier, der skal være opfyldt, før man kan sige god for en observeret kausal effekt af policy-relevant viden (f.eks. en forskningsrapport) på politiske beslutninger. En bedre integration af eksisterende metodiske værktøjer og en eksplicitering af »kausalkriterier« for en »videnpåvirkning« kan dog frembringe langt mere robuste og fintmaskede målinger af, om det offentlige »lærer« over tid. Eksempelvis vil man med en bedre metode opdage *hyp-pigere* læring, hvis måleredskabet også er sensitivt overfor politikforslag som ligger i embedsværkets skuffe med potentielle initiativer ("emergent policy") og som mere uproblematisk kan opdateres i lyset af ny forskning, end den aktuelt gældende politik (Steffensen 2002). De forholdsvis dårlige metodiske redskaber har muligvis haft et medansvar for at fastholde et til tider overdrevent pessimistisk syn blandt samfundsforskere på mulighederne for at føre en videnbaseret politik. I hvert fald kan bedre målemetoder sætte os i stand til fremover at foretage bedre effekt-vurderinger af, om det lykkedes at styrke vidensgrundlaget for of-

fentlig lovgivning og dens faktiske gennemførelse i implementeringen i praksis.

Den anbefalende del af den videntrerede public policy-litteratur er bedst beskrevet som en række »øer« frem for et sammenhængende kontinent. Det næste afsnit søger at give et overblik over nogle centrale anbefalinger for, hvordan man kan etablere en videnbaseret offentlig sektor, bl.a. på baggrund af nogle af disse teoretiske øer. Det skal understreges, at der i høj grad er tale om et første tagen bestik af området med de forbehold det indebærer.

4. Hvordan kan Danmark blive en »Lærende Stat»?

Hvordan kan vi kraftigt udbygge den offentlige sektors videnoptag og dermed høste effektivitetsgevinster? I dette afsnit vil jeg identificere nogle af de byggesten som kan indgå i et overordnet reformparadigme, der skubber den offentlige sektor i retning mod at blive mere videnbaseret. Selvom eksisterende lovgivning, forvaltning og offentlig serviceproduktion naturligvis allerede er baseret på relevant viden, så er præmissen for den fremlagte vision, at der stort eksisterer et uudnyttet potentiale for systematisk at udbygge det offentliges videnoptag. Ved en systematisk tilgang forstås en reformstrategi, der koordineres fra centralt hold, men som dog ikke indebærer at selve videndelingen skal være »top-down". Nedenfor følger en række foreløbige forslag til, hvordan statens læringskapacitet og videndeling konkret kan løftes.

Hver policy-sektor har naturligvis sine egne problemstillinger og videnbehov. National-økonomiske størrelser er som regel ganske velunderbygget og man kender mange af de centrale kausalsammenhænge. Omvendt er hele området med integration af indvandrere på arbejdsmarkedet ikke velforstået og man arbejder stadig på at finde frem til de mest effektive virkemidler. Men der findes nogle

generiske reformer man kan tage i anvendelse for at styrke læringsprocesser og videndnyttelsen over en bred kam.

For det første kan vi styrke den offentlige sektors kapacitet for evidensbaseret politik og praksis. Evidensbaseret betyder, at love og implementering af lovgivning er baseret på »state-of-the-art« viden, f.eks. forskningsresultater og anden faglig relevant viden. Det kan komme på tale at styrke kommunikationen mellem »to verdener«. Nemlig forskerverdenen som sidder inde med ny relevant viden og praktikere som vil kunne have brug for denne viden, der jo i sidste instans kan omsættes til bedre service for borgerne. Hvor længe går der før ny, valideret forskningsviden omkring eksempelvis et meget lovende lægemiddel kommer ud på den sidste hospitalsafdeling eller lægepraksis i landet? I Storbritannien har man iværksat et større offentligt forsknings- og udviklingsprojekt omkring »lesson-drawing in public policy», der skulle udvikle metoder til spredning af evidens med relevans for den offentlige sektors praktikere. I forbindelse med projektet har man også opbygget databaser med forskningsresultater, »best practice», benchmarks og andet, der forbedrer videnbasen på forskellige praksisområder (Davies and Nutley 2000; Pawson 2001; Solesbury 2001; ESRC 2005; Gomersall 2005; UK 2005). Sådanne databaser vil være specifikke for et fagområde såsom evidensbaserede værktøjer til forebyggelse af kriminalitet eller kliniske rutiner på hospitaler o.s.v. Det britiske projekt rummer nogle spændende elementer som med fordel kan overføres til en dansk sammenhæng, om end man også skal være opmærksom på den evidensbaserede tilgangs begrænsninger. En af disse begrænsninger er at forskere ikke altid er enige om, hvad der foreligger »bevis for« ligesom den viden man har brug for her og nu blandt praktikere ofte ikke er for hånden.

For det andet bør den offentlige sektor opgøre

sit »strategiske videnbehov«. Det skal ske med henblik på at kunne foretage målrettede rekvisitioner af forskning og udviklingsarbejde, der skal medvirke til en effektivisering af lovgivning eller implementering inden for konkrete problemområder. Eksempelvis kan det komme på tale at tildele offentlige organisationer større frihed til at bestille viden hos private eller offentlige videnleverandører, der direkte skal anvendes til at forbedre service over for borgeren. I den aktuelle debat er der næsten udelukkende fokus på erhvervslivets behov for viden, hvilket risikerer at indebære et offentligt effektivitetstab. Interessen har koncentreret sig om, hvorvidt offentligt finansieret forskning fortrænger privat forskning og i hvilket omfang den offentlige forskning har fremmet erhvervslivets produktivitet og i øvrigt er tilstrækkelig (Smith 2002; Larsen 2003). Det kan være på sin plads at foretage en overordnet vurdering af den offentlige sektors fremtidige behov for viden, da dette indirekte kan påvirke erhvervslivets konkurrenceevne. Danmark kan risikere at bruge unødvendig mange ressourcer på den offentlige sektor i forhold til resultater, hvilket den fejlslagne integrationspolitik og folkeskolens komparative »under-performance« vel sagtens er gode eksempler på. Her synes den manglende ressource ikke at være penge, men snarere viden om »hvad der virker».

For det tredje kan man opgradere politisk-administrative processer så sagkundskabens råd høres mere systematisk og obligatorisk i formuleringen af ny lovgivning. Høringer i forbindelse med ny lovgivning og saglige bemærkninger til lovforslag går allerede et væsentligt skridt i denne retning. Men man kan i højere grad gøre det pligtigt for forvaltningen at offentliggøre alle relevante teknisk-videnskabelige undersøgelser man har kendskab til og som måske vil hjælpe til at identificere risikomomenter ved fremlagte lovforslag. Herunder hører også en obligatorisk offentliggørelse af uvildige analyser, eksempelvis forud for store anlægsinvesteringer

som Femern Bælt. Det kan ske med henvisning til at et åbent og »deliberativt demokrati« i princippet også vil føre til teknisk bedre gennemtænkte beslutninger, hvor især generelle interessegrupper og mindre lokale borgergrupper sikres en stærkere høringsret (Dryzek 1993; Schön and Rein 1994; Flyvbjerg, Bruzelius et al. 2003).⁴ Procesreform kan også med fordel indebære, at offentlige beslutninger lejlighedsvis underkastes en »videnrevision« som supplement til de velkendte revisionskriterier (Liebowitz 2000). En vidensrevision skal evaluere, om beslutningstagerne i tilstrækkeligt omfang har udnyttet forhåndenværende teknisk-videnskabelig viden i beslutningsgrundlaget. En vidensrevision foretaget af Rigsrevisionen eller andre kan være med til at give myndigheder et incitament til i højere grad at begrunde tiltag ud fra anvendt (og manglende!) viden uanset om denne er erfaringsbaseret eller videnskabelig. I Storbritannien er man eksempelvis i færd med at foretage en revision/benchmarking af forskellige ministeriers procedurer for indhentning og anvendelse af teknisk-videnskabelig viden (OST 2005).

For det fjerde bør man efteruddanne offentligt ansatte til i højere grad at være opmærksomme på at registrere og dele kritisk viden. Især mellemledere er godt placerede til at kunne identificere, hvor det er muligt for den enkelte institution at øge organisationens værdiskabning eller »public value« til gavn for borgerne – f.eks. ved at omsætte kritisk viden til en bedre pleje af demente i kommunens ældrecenter (Moore 1996).

»Lesson-drawing« indebærer, at der udarbejdes kurser og manualer til at screene det politisk-administrative landskab for effektive løsninger, som man i tillempet form kan »importere« fra udlandet eller eksempelvis nabokommunen (Rose 1993). Der har i den danske forvaltning naturligvis altid foregået en skæven til, hvad andre foretager sig f.eks. i OECD-regi eller inden for rammerne af KL

for kommunernes vedkommende (Hansen 2000; Marcussen 2002; Velfærdskommissionen 2005). Dansk arbejdsmarkedspolitik er således blevet fremhævet på EU-niveau som en effektiv »model« til efterligning. Det vi taler om er mere systematisk at træne offentlige ledere i lede efter gode løsninger udefra, at evaluere deres robusthed og tillempe dem til lokale forhold. Også evalueringer af politikker, servicelevering eller håndtering enkeltbegivenheder udgør selv sagt en guldgrube af erfaringer som sjældent udnyttes (Albæk 1988; Dahler-Larsen 2004). Evalueringer af enkeltstående begivenheder kender vi fra eksempelvis undersøgelsen af 11. september angrebene på USA eller mere hjemligt myndighedernes håndtering af fyrværkeri-ulykken i Seest (Plein 1994; NCTA 2004; Politiet 2005).

For det femte bør man se på om, der bør foretages en ny offentlig IT-satsning, der kan underbygge en bedre opsamling og deling af kritisk viden om hvad der virker inden for de konkrete fagområder og altså udover den igangværende digitalisering af papirgangen. En vision kunne være, at viden fra forskellige kilder (forskning, best-practice, lokale erfaringer) udtrækkes og integreres i én samlet og relevant brugerflade for den enkelte medarbejder – hvad enten i rollen som folkeskolelærer, miljøkonsulent eller onkolog. Som et led i den sådan vision vil der også skulle arbejdes på at have et »redigerende« led, der inden for hvert fagområde kan foretage en kvalificeret formidling af ny kritisk viden som så kan komme tusindvis af hjemmehjælpere til gode. Brugerfladen bør også kunne importere rent lokal viden, der kun vedrører de ansatte på det pågældende sted så der både er et centralt og decentralt input af viden på den enkelte medarbejders skræddersyede videnportal.

I dag sker opdatering og spredning af ny kritisk viden gennem omkostningsfuld kursusvirksomhed, gennem »mund-til-mund«

og via fagtidsskrifter såsom Ugeskrift for Læger. Såfremt den offentlige sektor i højere grad udliciterer visse aktiviteter kan der være behov for at tilbyde offentlige og private leverandører adgang til sådanne videnportaler. Danmarks aktuelle e-government strategi er, på linie med andre førende lande, koncentreret omkring digitaliseringen af den offentlige papir- og sagsgang samt at højne borgernes informationsniveau om det offentlige ud fra en kunderelationsfilosofi (Holmes 2001; Accenture 2003). Derimod er der mindre opmærksomhed på at implementere IT som redskab til læring og til deling af kritisk viden med relevans for velfærdsstatens mange praktikere. Finansministeriets »manual« til at foretage videndeling og etablere videnregnskaber er en lovende begyndelse som med fordel kan udbygges og fokuseres (på kritisk viden) (Finansministeriet 2000; Regeringen 2003; Digitale 2004).

Ovenfor er skitseret en række tiltag, der kan styrke den offentlige sektors læringskapacitet. I praksis bør mere konkrete pejlemærker for »Den Lærende Stat« udvikles så det er muligt at måle, hvor stor den enkelte institutions *læringskapacitet* er (til forskel for en statisk lageropgørelse af viden som i videnregnskaber). Der findes allerede inden for den erhvervsøkonomiske forskning nogle lovende metodiske redskaber til at måle videnressourcer og organisatorisk læringssevne (Senge 1990; Skyrme 1998; Malhotra 2002), men måling af læringskapacitet har generelt set endnu ikke vundet nævneværdig indpas i den offentlige sektor. Som nævnt er der behov for mere udvikling og dokumentation til støtte for visionen omkring »Den Lærende Stat«. Det gælder opgørelse af den potentielle videndividerende, rutiner til at gøre lovforslag mere evidensbaserede og et bedre kendskab til, hvordan man kommunikerer kritisk viden i en form, der kan anvendes til at forbedre praksis, hvad enten modtageren er politimester eller hjemmehjælper. I det

næste afsnit vil jeg argumente for, at videndelingen inden for et fagområde som kriminalitetsforebyggelse bør være baseret på en netværkstankegang og som desuden kombinerer decentrale og hierarkiske videndlingsmetoder.

5. Offentligt ansatte som »reflekterende praktikere« i netværk

Selvom visionen om »Den Lærende Stat« med fordel kunne iværksættes fra centralt hold så ligger der imidlertid ikke en »top-down« videndelingsmodel til grund for de ovenstående forslag. Evidens fra forskerverdenen kan selvfølgelig som udgangspunkt spredes ud fra en hierarkisk model, f.eks. via undervisningsministeriet til landets folkeskoler. Men der genereres også af *praktikere* viden som egentlig er kritisk om, hvad der virker ude i virkeligheden og hvad der har vist sig ikke at have den store effekt. Tilmed har nogle forskere argumenteret for, at en del af den viden som har et særligt stort værdiskabende potentiale skabes af – og som måske alene kan skabes – af den *individuelle* praktiker. Med andre ord er der dele af den kritiske viden som ikke uden videre lader sig overføre til andre praktikere endsige administrative enheder, fordi den i høj grad kan være resultatet af en opsamling af erfaring over en årrække. Her kan man tage udgangspunkt i Donald A. Schön's rammende beskrivelse af den »reflekterende praktiker« (Schön 2001). I den offentlige sektor kan det være embedslægen, hjemmehjælperen, skatteinspektøren, politiassistenten og kontorchefen i et ministerium.

Den reflekterende praktiker er motiveret af løn, men også af professionelle og institutionelle værdier om at udføre et godt stykke arbejde og et ønske om at lære af egne og andres erfaringer over tid inden for de givne rammer. Der er tale om et mere nuanceret billede af aktørmotivationen, end udtrykt i »homo oeconomicus« og som muligvis ligger tættere på Nørregaards begreb om »reason-

able rationality« (Nørgaard 1996). Mikroteorien under »Den Lærende Stat« både som studieobjekt og som reformstrategi bør tage udgangspunkt i individet som en aktør, der *er* interesseret i at blive bedre til at løse sine opgaver ud fra professionelle normer om at udvikle sig på arbejdet, noget som naturligvis kan styrkes ved økonomiske incitamentstrukturer, altså ved løntillæg og deslige.

6. Hvilke barrierer eksisterer for »Den Lærende Stat«?

Der vil altid i en politisk-administrativ proces være en række begrænsninger på viljen og evnen til at udnytte relevant viden fuldt ud. Reformen der sigter mod at øge den offentlige sektors udnyttelse af viden bør derfor tage bestik af den politisk-administrative virkelighed. Men omvendt så vil sådanne reformer alt andet lige være en nødvendig, omend utilstrækkelig, forudsætning for at gøre offentlige aktiviteter (endnu) mere videnbaserede. I praksis eksisterer der en række barrierer for bedre videnudnyttelse som man bør være opmærksom på.

For det første har Danmark ikke en overordnet strategi for den offentlige sektor som en »lærende stat«. Dermed er der en risiko for, at man går glip af nogle potentielle gevinster, der kunne høstes i sammenhæng med strategierne for digitalisering af den offentlige sektor og regeringens videnstrategi (Viden-skabsministeriet 2003). I første omgang vil det være nødvendigt med en diskussion om, hvorvidt »Den Lærende Stat« efter nærmere overvejelser er en farbar og ønskelig vej.

En anden barriere for »Den Lærende Stat« er fragmenteringen af den offentlige sektor. Den offentlige sektors mange administrative niveauer og enheder med kommuner, regioner, ministerier fungerer i hvert fald ikke som et »komparativt laboratorium«, hvor de bedste løsninger findes og spredes. (Dette er naturligvis ikke enestående for Danmark). I stedet opfindes den dybe tallerken måske lidt

for mange gange i de forskellige kommuner, bl.a. fordi spredning af gode løsninger sker på en ad hoc basis frem for som led i en systematisk tilgang. Her er der grund til at se om KL har udnyttet sin centrale placering godt nok som knudepunkt i et vidennetværk.

For det tredje er deling af kritisk viden en særdeles kompliceret affære. Det skyldes, at ikke al kritisk viden opstår centralt (forskningsresultater), men netop decentralt og individuelt (professionel erfaring). Det stiller helt nye krav til bl.a. IT, der både skal kunne understøtte en spredning af kritisk viden fra centralt hold – eksempelvis et ministerium såvel som lagring af den individuelle praktikers optegnelser med egne erfaringer til deling ude på institutionen alene. Videndeling er i sig selv ved at være en ny disciplin og man kan nok ikke sige, at »know-how« herom er fuldt integreret i praksis rundt omkring på velfærdsstatens institutioner.

For det fjerde er der en velbegrundet skepsis overfor tanken om, at det offentlige kan blive bedre til at udnytte viden. Med henvisning til eksempler på politikernes og embedsværkets ofte stedmoderlige behandling af tekniske anbefalinger og forskningsresultater vil især politologer være yderst skeptiske, grænsende måske til det overbærende overfor tanken (Flyvbjerg 1998; Albæk 2004). Også talsmænd for professions-grupper med høj prestige som lægestanden vil måske minde om, at man allerede i dag er på højde med forskningen og at praksis på landets sygehuse i høj grad afspejler eller nærmest *er* »best practice« og at det egentlige problem blot er manglende ressourcer. Man kan måske vende denne kritik på hovedet og spørge: anvendes *al* kendt kritisk viden *effektivt* stort set *over det hele* i den offentlige sektor? Kan man overhovedet forestille sig nogle tiltag, der kan *øge chancen* for at viden udnyttes betydeligt mere effektivt?

For det femte er der ofte videnskabelig dis-

sens eller manglende evidens om, hvordan man bedst kan løse ofte meget komplekse samfundsproblemer. Det skyldes, at især den samfundsvidenskabelige tilgang ikke har laboratorielignende forhold at operere under, at man ikke uden videre kan ekstrapolere forskningsresultater fra et geografisk, tidsmæssigt eller fagligt område til et andet. Derudover eksisterer der som regel flere paradigmer eller »skoler« som er dybt uenige om, hvilke råd politikere og praktikere skal modtage (Lindblom 1979; Albæk 1995; Radaelli 1995).

Endeligt har den videncentrerede litteratur inden for public policy-litteraturen ikke været god til at danne overblik over »kendte barrierer« for viden på tværs af analyseniveauer. Det vil sige blokeringer på individ, gruppe/netværk, organisation og samfundsniveauer. Dog kan man ud af litteraturen bl.a. udlede, at tidspres, ideologisk modvilje, fragmentering af beslutningsprocessen, rivalisering mellem ministerier, faglig-videnskabelig uenighed og fravær af politisk relevant forskningsviden hører til blandt vidensbarriererne (Steffensen 2002). Forskningen har derfor også en rolle at spille i at levere nogle bud på, hvordan man kan øge chancen for at overvinde de kendte barrierer for en bedre videnuudnyttelse.

7. Konklusion

»Den Lærende Stat« handler om at skabe en global konkurrencemæssig fordel for Danmark ved at effektivisere den offentlige sektor gennem bedre videnuudnyttelse. Denne viden kan stamme fra evidens fra forskningen eller spredning af gode løsninger om »hvad der virker« på tværs af institutioner og kommunegrænser. Ministerier kan desuden blive endnu bedre til at scanne andre lande for deres gode løsninger med henblik på hel eller delvis kopiering.

En mere videnbaseret offentlig sektor er naturligvis ikke en mirakelkur for statens og

samfundets dårligdomme og den er ej heller en tilstrækkelig løsning på velfærdsstatens finansieringsproblemer eller erhvervslivets fremtidige konkurrenceevne. Det »objektive« udgiftspres på velfærdsstaten er stigende og vi kan næppe stramme skatteskruen mere uden at det skader konkurrenceevnen. Derfor synes effektivisering gennem bedre videnuudnyttelse inden for det offentlige at være en særdeles attraktiv ledsagestrategi til igangværende reformbestrebelse såsom øget udlicitering.

I denne artikel har jeg argumenteret for, at Danmark kan opnå en konkurrencemæssig fordel og har peget på en række konkrete tiltag som kan tænkes iværksat for at bevæge den offentlige sektor i retning af »Den Lærende Stat«. Tiltagene går ud på at styrke kapaciteten for evidensbaseret praksis og lovgivning, at vurdere det offentliges fremtidige behov for ny viden, at uddanne ledere og medarbejdere i videndeling og endeligt at skabe nye IT-løsninger, der kan styrke denne videndeling. Men der er mange hindringer på vejen, bl.a. en manglende opmærksomhed omkring den offentlige sektors strategiske behov. Artiklen her har søgt at rejse spørgsmålet om, hvorvidt Danmark kan åbne en ny dimension i den globale konkurrence om vækst og velfærd – nemlig hvem har den mest »intelligente« stat?

Noter

1. »Stat« anvendes i denne artikel synonymt med den offentlige sektor (stat, regioner, kommuner).
2. New Public Management (NPM) filosofien er sammenfattet i Osborne & Gaebler (1993). En vision for digitaliseringen af den offentlige sektor som bygger videre på NPM kan finde i Holmes (2001)
3. Steffensen (2002) foreslår løsninger på nogle af litteraturens begrebslige og metodiske problemer.
4. Jeg er dog ikke enig i den deliberative traditions normative hovedærinde, som er at påvise, at det liberale demokrati, er magtfordrejet.

Referencer

- Accenture (2003). *eGovernment Leadership: Engaging the Customer*. The Government Executive Series, Accenture. Consulting, Technology, Outsourcing.
- Albæk, E. (1988). *Fra sandhed til information*. Evalueringsforskning i USA - før og nu, Akademisk Forlag.
- Albæk, E. (1995). »Between knowledge and power: Utilization of social science in public policy making.« *Policy Sciences* 28: 79-100.
- Albæk, E. (2004). *Eksperter kan være gode nok, men...Om fagkundskabens politiske vilkår i dansk demokrati*. Århus, Aarhus Universitetsforlag.
- Argyris, C. (1992). *On organizational learning*. Cambridge, MA, USA, Blackwell Publishers.
- Beck, U. (1997). *Risk Society. Towards a New Modernity*. London, Thousand Oaks, New Dehli, Sage.
- Bennett, C. J. and M. Howlett (1992). »The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change.« *Policy Sciences* 25: 275-294.
- Dahler-Larsen, P. (2004). *Evaluering og magt*. Aarhus, Magtudredningen.
- Davies, H. and S. Nutley (2000). *What works? Evidence-based policy and practice in public services*. Bristol, The Policy Press.
- de la Porte, C. and P. Nanz (2004). »The OMC - a deliberative-democratic mode of governance? The cases of employment and pensions.« *Journal of European Public Policy* 11(2): 267-288.
- DeGraaf, N. D. and G. Evans (1996). »Why are the young more postmaterialist? A cross-national analysis of individual and contextual influences on postmaterial values.« *Comparative Political Studies* 28(4): 608-635.
- Digitale, T. D. (2004). *Den offentlige sektors strategi for digital forvaltning 2004-06 - realisering af potentialet*. Regeringen, KL, Amtsrådsforeningen, Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune. København, Den Digitale Taskforce.
- Dolowitz, D. P. (2002). »What works? Evidence-based policy and practice in public services.« *Public Administration* 80(3): 613-614.
- Dolowitz, D. P. and D. Marsh (2000). »Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making.« *Governance* 13(1): 5-23.
- Dryzek, J. S. (1993). *Policy Analysis and Planning: From Science to Argument*. The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. F. Fischer and J. Forester. London, UCL Press Ltd.: 213-232.
- ESRC (2005). *Evidence network*.
- Etheredge, L. S. and J. Short (1983). »Thinking About Government Learning.« *Journal of Management Studies* 20(1): 41-58.
- Finansministeriet (2000). *Videnstyring og videregnskab i staten*. Administrationspolitiske småskrifter. København, Finansministeriet.
- Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality & Power*. Chicago & London, The University of Chicago Press.
- Flyvbjerg, B., N. Bruzelius, et al. (2003). *Megaprojects and risk. An anatomy of ambition*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Gomersall, A. (2005). »Social Policy and Practice: a UK-focused database for social researchers and practitioners.« *Evidence & Policy* 1(1): 121-125.
- Hall, P. A. (1993). »Policy Paradigms, Social Learning, and the State.« *Comparative Politics* 25(3): 275-296.
- Hansen, H. F. (2000). »Kun i mørke er alle katte grå. Refleksioner over copycat-praksis og dennes effekter.« *Politica* 32(3): 245-261.
- Hayek, F. A. (1945). »The Use of Knowledge in Society.« *The American Economic Review* 35(4): 519-530.
- Holmes, D. (2001). *eGov. eBusiness Strategies for Government*. London, Nicholas Brealey Publishing.
- Larsen, P. O. (2003). »Kan det betale sig? Udbyttet af forskning i den offentlige sektor.« *Økonomi & Politik* 76(4): 47-60.
- Le Grand, J. (1991). »The Theory of Government Failure.« *British Journal of Political Science* 21: 423-442.
- Liebowitz, J. (2000). »The Knowledge Audit.« *Knowledge and Process Management* 7(1): 3-10.
- Lindblom, C. a. D. C. (1979). *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*. New Haven, Yale University Press.
- Malhotra, Y. (2002). *Measuring Knowledge Assets of a Nation: Knowledge Systems for Development*. Research Paper prepared for the Invited Keynote Presentation delivered at the United Nations Advisory Meeting of the Department of Economic and Social Affairs Division for Public Administration and Development Management. Ad Hoc Group of Experts Meeting. Knowledge Systems for Development. New York, United Nations.

- Marcussen, M. (2002). OECD og idéspillet. Game over? Copenhagen, Hans Reitzels Forlag.
- May, P. J. (1992). »Policy Learning and Failure.« *Journal of Public Policy* 12(4): 331-354.
- Moore, M. H. (1996). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, Harvard University Press.
- NCTA (2004). *The 9/11 Commission Report. Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, Official Government Edition*. Washington, National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States.
- Nørgaard, A. S. (1996). »Rediscovering reasonable rationality in institutional analysis.« *European Journal of Political Research* 29(1): 31-57.
- Osborne, D. og T. Gaebler (1993). *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume.
- OECD (2001). *Governance in the 21st Century. Future Studies*. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OST (2005). *Science Review*. Office of Science and Technology (UK). London, Office of Science and Technology. 2005: Website of OTA www.ost.gov.uk.
- Pawson, R. (2001). *Evidence Based Policy: I. In Search of a Method*. London, ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice: Working Paper 3.
- Plein, L. C. (1994). »Agenda setting, problem definition, and policy studies.« *Policy Studies Journal* 22(4): 701-704.
- Politiet (2005). *Fyrværkerikatastrofen i Kolding 2004. Kolding, Politimesteren i Kolding og Rigspolitiet*.
- Porter, M. E. (1998). *The Competitive Advantage of Nations*. Hounmills and London, MacMillan Business.
- Radaelli, C. M. (1995). »The role of knowledge in the policy process.« *Journal of European Public Policy* 2(2): 159-183.
- Regeringen (2003). *It med omtanke. It- og telepolitisk handlingsplan*. København, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling.
- Rich, R. and C. H. Oh (1994). *The Utilization of Policy Research*. *Encyclopedia of Policy Studies*. S. Nagel. New York, M. Dekker: 69-92.
- Rose, R. (1993). *Lesson-Drawing in Public Policy. A guide to Learning Across Time and Space*. New Jersey, Chatham House Publishers.
- Sabatier, P. A. and H. C. e. Jenkins-Smith (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Boulder, San Francisco, Oxford, Westview Press.
- Scharpf, F. W. (1987). *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt/New York, Campus Verlag.
- Schön, D. A. (2001). *Den Reflekterende Praktiker. Hvordan professionelle tænker, når de arbejder*. Århus, Klim.
- Schön, D. A. and M. Rein (1994). *Frame reflection: toward the resolution of intractable policy controversies*. New York, BasicBooks.
- Senge, P. M. (1990). *The Fifth Discipline. The art and practice of the learning organization*. New York, Doubleday.
- Skyrme, D. (1998). *Measuring the value of knowledge. Metrics for the knowledge-based business*. London, Business Intelligence Limited.
- Smith, N. (2002). »Offentlige investeringer i forskning og udvikling - for lidt, for meget eller for meget?« *Økonomi & Politik* 75(3): 30-40.
- Solesbury, W. (2001). *Evidence Based Policy: Whence it Came and Where it's Going*. ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice: Working Paper 1. London, ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice.
- Steffensen, J. T. (2002). *The second pillar of the CAP: the role of Commission policy learning in the creation and reform of EU rural development policy (1968-1999)*. Faculty of Social and Political Sciences. Cambridge, Pembroke College, University of Cambridge.
- Tænketanken Fremtidens Vækst (2005). *Det nytænkende og fleksible samfund*. København, Økonomi- og Erhvervsministeriet.
- UK (2005). *Policy Hub. Links til britiske regerings database omkring »what works in policymaking*": Linkssamling på website for »policy hub« under UK Cabinet Office.
- UN (2004). *The role of the public sector in advancing the knowledge society*. Report of the Secretariat. New York, United Nations. Economic and Social Council, Committee of Experts on Public Administration.
- Velfærdskommissionen (2005). *Fremtidens velfærd - sådan gør andre lande*. København, Velfærdsinstitutionen.

Videnskabsministeriet (2003). Regeringens videnstrategi – viden i vækst. Baggrundsrapport – januar 2003. København. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling

Walker, J. L. (1969). »The Diffusion of Innovations among the American States.« The American Political Science Review 63(3): 880-899.

Weiss, C. H. and M. J. Bucuvalas (1980). Social science research and decision-making. New York, Columbia University Press.



Politisk interesseret?

Læs netavisen Altinget.dk

Netavisen Altinget.dk udgiver nyhedsbreve/portaler til målgrupper med særlig politisk interesse:

Altinget | Christiansborg, Altinget | Fødevarer, Altinget | Miljø, Altinget | Sundhed, Altinget | Integration.

Vi bringer nyheder, meningsmålinger, portrætter og debatartikler skrevet specielt til politikere, embedsmænd i stat, regioner og kommuner, organisationer, informationskonsulenter, journalister, forskere, studerende og biblioteker. Læses og anbefales af alle partier.

Abonnement?

Besøg www.altinget.dk, ring til kundeservice 33 34 35 40 eller mail adm@altinget.dk