

Den nye reformmodel under SVM-regeringen

En ny reformmodel har set dagens lys under SVM-regeringen, og den stiller nye krav til fællesoffentlig ledelse. Denne artikel skitserer, hvad der kendetegner denne nye reformmodel, og ikke mindst hvordan strategiske offentlige ledere kan bidrage til, at reformerne skaber værdi for borgerne.

Reformer under den nuværende SVM-regering har meget bred politisk opbakning i Folketinget. De fokuserer på at love substans-resultater til borgerne indenfor specifikke policy-områder og blander på fleksibel vis en masse styringsparadigmer, hvilket skaber plads til justering og inddragelse undervejs. Der er mange reformer såsom sundhedsreformen, ældrereformen, beskæftigelsesreformen og aftalen om Grøn Trepert.

Denne nye reformmodel står i kontrast til den gamle model for reformer. Her søgte regeringerne gerne snævre flertal for reformer som f.eks. kommunalreformen og førte administrative reformkampagner for slagord som "kvalitet", "sammenhæng" eller "nærhed" på tværs af den offentlige sektor, hvilket ofte var anført af Finansministeriet og Statsministeriet. Det var reformer ofte uden meget synlige resultater ved endt regeringsperiode, og de fokuserede på et mindre antal styringsparadigmer, tit med fokus på performance, regelforenkling og markedsdannelse.

Den nye reformmodel stiller krav til ledere, medarbejdere og borgere. Reformerne er nemlig sjældent færdigdesignede men åbne med en masse løse ender, der gør det sværere "at implementere i bund". Det betyder til gengæld, at ledere og medarbejdere har mulighed for at påvirke processen undervejs. Men det kan også være hårdt arbejde, fordi der skal lægges ekstra kræfter i at skabe mening og sammenhæng i reformindsatsen. De vant positioner bliver ophævet, og vi får i virkeligheden en fællesoffentlig ledelsesindsats.

I denne artikel beskriver jeg først den nye reformmodel for derefter at skitsere, hvad strategiske offentlige ledere kan gøre for at håndtere reformbevægelserne.

Den nye reformmodel

I reformlitteraturen er en standardtekst Politt & Bouckaerts (2017) bog om reformer. Det er en procesmodel, der begynder med politiske ønsker og anledning til handling, som omsættes til beslutninger, og som derefter kører igennem det administrative system og bliver implementeret for til sidst at blive til resultater, der kan evalueres. Problemet er, at implementering tager lang tid, og at danske politikere sjældent har tålmodighed til at vente på det endelige resultat, som evalueringsinstitutioner eller Rigsrevisionen kan evaluere. På det tidspunkt, hvor sådanne evalueringer kommer, har den dynamiske virkelighed for længst bevæget sig andre steder hen.

En alternativ model kan hente inspiration i litteratur om kontinuerlige forandringer. Mark Moores begreb om offentlig værdiskabelse (Moore 2013; Greve & Ysa 2023) skitserer en dynamisk proces, som altid kører og aldrig stopper. I Moores oprindelige model var der tre elementer, som ledere altid skal holde øje med: legitimiteten og opbakningen, den operationelle kapacitet og den offentlige værdiskabelse. Moores model er udviklet til strategisk offentlig ledelse, men her vil jeg bruge den til at se på, hvordan reformer skabes og udvikles.

SVM-regeringen har lavet så mange reformer, at det er blevet kaldt en reformstorm.



Af Carsten Greve
professor i offentlig ledelse
og styring, Institut for
Organisation, CBS.

Lisbeth Knudsen har i Altinget optalt, at SVM-regeringen har indgået 139 politiske aftaler indtil nu. Reformerne ser på overfladen meget forskellige ud, men det er muligt at se nogle fællestræk ved dem.

1. Bred politisk opbakning og forankring af reformer

De fleste af reformerne har meget brede flertal i Folketinget, hvor langt de fleste af Folketingets partier har været med til at udforme reformerne. Ældrereformen havde opbakning fra SVM-regeringen, Danmarksdemokraterne, Socialistisk Folkeparti, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti og Radikale Venstre. I nogle tilfælde er der også specifik opbakning fra og indflydelse til parter udenfor Folketinget. Aftalen om Grøn Trepert blev f.eks. også indgået med Danmarks Naturfredningsforening og Landbrug & Fødevarer, ligesom Novo Nordisk bevilgede 10 mia. kr. til reformens gennemførelse.

I Moores termer er der her tale om legitimitet og opbakning ved reformens vedtagelse. Regeringen vil dog hele tiden skulle sikre opbakningen løbende, da forligspartier og interesseorganisationer er aktive i udførelsen og kan komme med forslag til ændringer og justeringer.

Reformerne er altså ikke lige til at feje af bordet af den næste regering, idet den brede forankring betyder, at reformerne sætter de rammer, de næste regeringer skal arbejde inden for.

2. Åbne reformer men med løfter om substantielle forbedringer på specifikke policyområder, som ældre og sundhed

Den gamle model for reformer lovede regelforenkling, "bedre kvalitet", "mere sammenhæng" og "større nærhed". For mange borgere var det abstrakte begreber. Offentlige ledere og medarbejdere kunne derfor vælge at dukke hovederne og blot vente på, at den næste regering kom til med et nyt slagord, der heller ikke fik den store betydning. Når den ene regering var færdig, var dens indsats belejligt gået i glemmebogen, og den ny regering kunne proklamere en ny start. SVM-regeringen

har heller ikke holdt sig tilbage med den slags besværgelser, men alligevel er det anderledes denne gang. Regeringen går rent faktisk ind og giver løfter om substans-forbedringer på en række konkrete policy-områder. Sundhedstilstanden skal forbedres i Danmark. Der skal tages hånd om de ældre. Undervisningen på uddannelsesinstitutionerne skal fokusere på faglige kompetencer, som virksomhederne har brug for.

Moore kalder dette for offentlig værdiskabelse. Der er fokus på at skabe reel offentlig værdi for borgerne. Moore har dog også et tillægsbegreb. Han siger, at der ofte er tale om "public value propositions", hvilket jeg her oversætter til løfter. Distinktionen mellem værdi og løfter om værdi er vigtig, for politikerne taler om forbedringer, men de er ikke præcise. Hvornår bliver ældrereformen en succes, og hvornår er sundheden på psykiatriområdet forbedret markant? Ingen kan sige det, men politikerne har tilkendegivet deres intentioner. Altså vil det være en dynamisk proces.

De politiske aftaler er meget åbne. En lang række elementer kræver senere afklaring og uddybelse. Tag ældrereformen som eksempel (Klausen 2024). Her er foreslået en helt ny type plejehjem, lokalplejehjem. Men det er ikke noget, kommunerne skal tvinges til at bygge. De kan bygge dem. Derved vil det være op til kommunerne, om de tager handsken op. Hvad bliver det samlede billede om f.eks. fem år? Nogle kommuner har opført nye plejehjem, nogle er ikke kommet i gang, og nogle har slet ingen intentioner om at bygge den nye type plejehjem. Serviceoplevelsen hos borgerne vil derfor fortsat komme til at være meget forskellig, alt efter hvor du er bosat i landet. Et andet eksempel fra ældrereformen er, at kommunerne skal samarbejde mere med civilsamfundet. Men der står ikke noget om hvordan eller hvornår, eller hvad vilkårene for samarbejdet skal være. Det kan give meget forskellige tempi og en meget forskellig indsats i kommunerne. Noget af dette er en bevidst strategi, som den nye departementschef i Ældreministeriet har udtalt til Altinget. Meget af reformens udvikling skal være op til samarbejdet lokalt. Og ingen ved, hvor det ender.

” Den gamle model for reformer lovede regelforenkling, ”bedre kvalitet”, ”mere sammenhæng” og ”større nærhed”. For mange borgere var det abstrakte begreber. Offentlige ledere og medarbejdere kunne derfor vælge at dukke hovederne

” Alligevel er det, som om der blæser en frisk vind ind over reformlandskabet, hvor det handler mindre om slagord og klichéer og mere om ønsket om at gøre en konkret forskel for borgerne

3. Mange bliver inddraget i reformerne, og adskillige styringsparadigmer er i spil samtidig

Reformerne lægger op til meget mere inddragelse end tidligere. Ældresagen er dybt involveret i ældrereformen. Danmarks Naturfredningsforening og Landbrug & Fødevarer er centrale spillere, når Aftalen om Den Grønne Trepert skal blive til virkelighed. Kommunerne har mange opgaver i at leve op til de nye serviceløfter.

Når vi taler styringsparadigmer, så er adskillige i spil på samme tid. Ældrereformen er markedsstyring og udlicitering, men der er også inddragelse af civilsamfundet i netværk, og der er bud på digitale løsninger for borgerne samtidig med, at SVM-regeringen giver løfter om en tryk alderdom ("man bliver aldrig for gammel til at have det godt", som er sagt om ældrereformen). I styringsparadigme-jargon er der tale om New Public Management, New Public Governance, Public Value Management, Digital Era Governance og Neo-Weberian State. Professionsstyring får også en hilsen med troen på og opbakningen til det faglige personale, der står med det daglige ansvar ude i dagligstuerne og på plejehjemmet.

Sundhedsreformen har også mange styringsparadigmer i spil. Der er inddragelse og lydhørhed fra et New Public Governance perspektiv i de ny lokale sundhedsråd, men der er også ansvarlig statslig planlægning som i the Neo-Weberian State, når antallet af læger planlægges og styres til at komme ud til yderområderne i Danmark. Og det hele bindes sammen af en meget mere centralt understøttet digital styring i den ny Digital Sundhed Danmark-organisation, som sammen med National Center for Sundhedsinnovation skal sikre den fælles erfaringsopsamling og sørge for mere standardiserede løsninger i sundhedsvæsenet.

Hvordan kan strategiske offentlige ledere forholde sig til reformerne?

En del offentlige ledere vil blot opleve, at rammerne på deres specifikke opgaveområde kun bliver lettere justeret. Det gælder dog ikke, hvad jeg vil kalde de strategiske offentlige ledere. Det er dem, der skal forholde sig til organisationens omverden og lægge strategier og budgetter for de kommende års virke. Det er direktører, vicedirektører, underdirektører, centerledere, linjechefer, økonomichefer m.v. Det vi kan benævne den offentlige sektors "C-suite" (som refererer til chief executive-niveauet i den private sektor). Disse strategiske ledere har som opgave at forholde sig aktivt til deres organisations fremtid.

Her vil den ny reformmodel give anledning til særligt tre nyttige ledelsestilgange:

1. Kommunikér om reformernes betydning og rækkevidde til medarbejderne

Når reformerne har brede flertal, så må lederne fortælle medarbejderne, at reformerne ikke blot er et modelune. Der er ikke tale om slagordsreformer, som går væk igen, når ministeren eller regeringen skifter. Det er seriøse, langsigtede policy-reformer med langsigtede mål, som det politiske flertal har satset på. Her skal de offentlige ledere dog være opmærksomme på, at politikerne i Folketinget godt kan justere aftalerne hen ad vejen, hvis der er enighed om dette i forligskredsen. Men endemålene – bedre sundhed, bedre ældrepleje osv. – er politikerne indstillet på at fortsætte med.

2. Navigér i mulighedsrummet og kom med faglige input til reformerne

Netop fordi reformerne ikke er færdigdesignede, vil regering og forligspartnere være modtagelige for konkrete faglige input, der kan gøre reformernes intentioner til virkelighed. Tag ældreområdet igen: Hvordan skal samarbejdet med civilsamfundsorganisatio-

nerne konkret udmøntes? Hvordan skal den nye type plejehjem helt konkret indrettes, styres og ledes? Ældreministeriets nye departementschef har i et interview i Altinget netop lagt op til, at kommuner og andre aktører konkret skal være med til at give den ny ældrelov liv. Det er netop et samspil. Udvikl jeres prototyper og vis, hvad kommunerne og regionerne har gjort af forsøg og dokumenterede erfaringer.

3. Vær med i implementerings- og udviklingsfora og gå med i partnerskaber

I den nye reformmodel er der plads til mange aktører. Ældresagen er som sagt med ved bordet i ældrereformen, og der er etableret implementeringspartnerskaber. Danmarks Naturfredningsforening og Landbrug & Fødevarer er centrale aktører i den Grønne Trepart. De 17 nye lokale sundhedsråd giver mulighed for indflydelse for kommunerne på sundhedsområdet. Der kunne også være nye typer partnerskaber, alliancer og samarbejdsfora. Det er fællesoffentlig ledelse i praksis, som vi ser i mange af de nye reformer. Det er et skæbnefællesskab, da de forskellige parter ikke kan implementere reformerne alene.

Vokser træerne ind i reformhimlen?

Selvfølgelig går det ikke at være alt for naiv. Der er stadig interessekonflikter i mange reformer. Lægerne i den almene praksis er f. eks. ikke vilde med sundhedsreformens bærende idé om fordeling af læger ud i landet. Den nye reformmodel er på sin vis betinget af, at der på grund af den parlamentariske situation i Danmark er incitament til at indgå endog meget brede forlig om de fleste reformer, så mange partier har en interesse i at være med om bordet. Alligevel er det, som om der blæser en frisk vind ind over reformlandskabet, hvor det handler mindre om slagord og klichéer og mere om ønsket om at gøre en konkret forskel for borgerne på nogle meget væsentlige velfærdsområder som sundhed, ældrepleje, beskæftigelse og undervisning.

Konklusion: En ny reformmodel med fokus på substans

Denne artikel har vist, at der er en ny reformmodel under SVM i gang i Danmark. Den baserer sig på brede politiske forlig i Folketinget, og den giver løfter om substansforbedringer fremfor slagord. Den er også mere inddragende og involverer aktører i partnerskaber.

Referencer:

Greve, Carsten & Ysa, Tamyko (red.). 2023. *Handbook on Strategic Public Management*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Klausen, Kurt Klaudi. 2024. "Er ældrereformen et opgør med New Public Management?" *Administrativ Debat*, maj, 16-19.

Moore, Mark. 2013. *Recognizing Public Value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert. 2017. *Public Management Reform*. 4. udgave. Oxford: Oxford University Press.