

De store reformer. En bog til tiden

Anmeldelse af Peter Munk Christiansens bog: "De store reformer – Reformkapacitet og organiserede interesser", Djøf Forlag 2026

Det er en af dansk politologi og forvaltnings helt tunge spillere, som aflægger status i bogen "De store reformer. Reformkapacitet og organiserede interesser". Professor emeritus ved statskundskab i Aarhus Peter Munk Christiansen har gennem en lang og produktiv forskerkarriere undersøgt og skrevet om interesseorganisationernes rolle i dansk politik. I bogen kobler han denne viden med en anden hovedstrøm i forfatterskabet, nemlig store reformer gennem de seneste 25 år. Bogens vinkel er derved, hvordan skiftende regeringer er lykkedes med at reformere forskellige politikområder i et organiseret land som det danske gennem in- og eksklusion af områdernes interesseorganisationer. Denne krydsbestøvning samles i begrebet "reformkapacitet". Hvordan er det gået med den det sidste kvarte århundrede?



Af Lotte Jensen
direktør i VIVE –
Det Nationale Forsknings-
og Analysecenter for
Velfærd

På World Economic Forum i 2013 brugte daværende statsminister Helle Thorning Schmidt, betegnelsen "reform frenzy" om tilstanden i Danmark. I daglig tale blev det oversat til "reformamok". Budgetloven, folkeskolereformen, skattesystemet og digitaliseringen blev remset op blandt de mange moderniseringstiltag, da statsministeren selvbevidst besvarede sin venstrekollegas spørgsmål om, hvad hun havde ment.¹ Alle disse reformer – og flere til – kommer under lup i bogen.

Bogens fokus på reformer er velanbragt. I januar 2025 udstedte KL en vejrudsigt for de kommende år. Reformamok er nu blæst op til "Reformstorm". Ældrereform. Grøn trepart. Sundhedsreform. Folkeskolen (igen). Socialområdet. Og så er der beskæftigelsesindsatsen. Kommunerne pointerer, at med alle disse ændringer er der behov for statslig opbakning, når de skal ud at leve i praksis. En ting er nemlig reformaftaler ført frem med fanfare. En anden er implementering.²

Som påpeget af professor emeritus fra VIVE Søren Winther (og fadder til den danske implementeringstradition) beskæftiger bogen sig ikke systematisk med effekterne af de reformer, den berører, og som jo er det egentlig interessante for vurderingen af succes/fiasco på den samfundsmæssige klinge.³ Men det er også for meget forlangt, for den øvelse kræver en eks-



tremt omfattende empirisk analyse, oveni det, der allerede fremstår som en kraftpræstation: At samle og vurdere de seneste 25 års reformbeslutninger og etablere en troværdig vurdering af, om de 45 udvalgte reformer blev som deres ophavsmænd og -kvinder – de såkaldt centrale aktører – ville. Så lad os tage den derfra.

1. V: Hvad mener statsministeren med, at vi går "reformamok"? – Altinget
2. <https://www.kl.dk/forsidenyheder/2025/januar/kronik-den-kommunale-vejrudsigt-for-2025-siger-reformstorm>
3. <https://www.allinget.dk/embedsvaerk/artikel/x-aer-bogen-der-faelder-dom-over-reformer-er-et-must-read-for-praktikere>

Bogen har fire dele:

- (i) En begrebsafklaring og empirisk afgrænsning af det enorme materiale, som bogen bygger på, samt en hurtig overflyvning af relevante samfundsvidenskabelige teorier om reformer, styring og interesser og endelig en indledende kategorisering af de udvalgte 45 reformer i succes/fiasco og mix. For den ihærdige læser er der en fuld oversigt i appendiks bagi bogen og på nettet. En guldgrube for fremtidige analyser – og en hjælp til den læsertype, der føler trang til at eftertjekke forfatterens kriterier. Der reklameres endvidere for et unikt kvalitativt materiale om departementschefers oplevelse af og syn på samspillet med interesseorganisationerne gennem tiderne. Den menuplan vækker en forvaltningsfaglig sult, som ikke helt stilles efterfølgende, da citaterne mest har illustrativ karakter.
- (ii) En indføring i udviklingen i det terræn reformer skal udvikles og gennemføres i – det splinterede partisystem efter 1973; forligsparlamentarismen; udviklingen i dansk korporatisme og interaktionsmønstret mellem stat og interesseorganisationer samt kommissionsvæsenets stille død. Den generelle trend er differentiering. Et labilt partisystem, en bevægelse væk fra store inddragende kommissioner og lange kommissionsrapporter til mere mobile og skiftende inddragelsesmønstre, hvor regering og embedsværk mere selektivt inkluderer aktører, der ses som produktive i en konkret reformproces, og hvor nedsatte kommissioner og deres rapporter tjener en række forskellige formål – herunder ikke altid at blive klogere. Den politiske forligs- og kompromiskultur virker stabiliserende på denne ulidelige letthed, men lukker også aftalerne inde på ministerkontorerne og i ministerierne.
- (iii) Bogens hovedstol er en empirisk eksegese fordelt over 4 kapitler, hvor specifikke

reformer analyseres: Kap 7: Budgetsystemet siden Heinesen og med budgetloven fra 2012 som zenit; kap 8: Reforme med tæt inddragelse af interesseorganisationerne i mere klassisk og senere mere netværkspræget udformning; kap 9: Reforme udenom interesseorganisationerne og endelig kap 10: Reformfiaskoer. Det er en lang march med høj detaljeringsgrad i mange af analyserne, som bygger på beundringsværdigt meget rugbrødsarbejde på tværs af et alsidigt udsnit af politikområder. Også læseren skal uundgåeligt gumle en del.

- (iv) Er man blevet tør i munden af del III venter belønningen i del IV, hvor forfatteren fylder pålæg på rugbrødet og serverer et gedigent smørgåsbord af veloplagede fortolkninger af, hvorfor og hvordan nogle reformer bliver succeser og andre fiaskoer. Som det grønne drys kommer forfatteren undervejs med venlig voksenrådgivning til fremtidige ivrige reformatorer. Den optimerende læser vil kunne fristes til at gå direkte til bords i del IV, men spis nu efter kostpyramiden og få det hele med.

Det er ikke kun reformer, der ændrer samfundsstyringen, men også snigende, dryppende forandringer og tilpasninger, summen af forskellige beslutninger og tilfældigheder, som – i bakspejlet – tager form af store forandringer.

Bogen afgrænser reformer til at være tilsigtede beslutninger, som har politisk flertal (der bortses fra helt ekstraordinære enkeltforholdsregler eller afstemninger relateret til internationale forhold). Reformsucces er i bogen: når reformen bliver aftalt/vedtaget, udmøntet og har tilsigtet effekt uden negative bivirkninger, der opvejer formålet. Hvordan det sidste anskues, kan jo være omstridt. Budgetloven, som har sit eget kapitel, ses f.eks. som en overbevisende succes for udgiftsstyringen. Det er ubestrideligt. Andre perspekti-

” Er man blevet tør i munden af del III venter belønningen i del IV, hvor forfatteren fylder pålæg på rugbrødet og serverer et gedigent smørgåsbord af veloplagede fortolkninger af, hvorfor og hvordan nogle reformer bliver succeser og andre fiaskoer

” Nysgerrigheden i bogen angår, om der er særlige mønstre i, hvordan de eksterne interessenter inddrages, når en reform gennemføres succesfuldt. Bogen må skuffe den kausalitetshungrende læser. Det er der ikke.

ver ville hævde, at det fokus har taget overhånd og skygger for andre kriterier.⁴ Kommunalreformen i 2005 opdeles i selve inddelingsreformen og en række substansreformer, hvor førstnævnte ses som en succeshistorie, mens andre delelementer kører fast. Tyve år efter kan man nok ikke komme udenom, at en effekt af den samlede centralisering af forskellige funktioner er de land/by-udfordringer, vi diskuterer med stigende intensitet i dag. Men det er let at være bagklog.

Forfatteren pointerer fra start, at ved vurderinger vil der være fejlskøn. Sådan er det. Men skulle man ringe til nogen og få et kvalificeret bud, ville man være godt kørende med PMC's telefonnummer.

Bogens hovedpointer

Der er to hovedparter i den øvelse forfatteren analyserer: beslutningstagerne og de eksterne interesser. Hovedargumentet er her, at hvis en reform betyder noget, er der også parter i omverdenen, som, afhængigt af deres ressourcer, vil søge at præge/fremme/forhindre reformen. Nysgerrigheden i bogen angår, om der er særlige mønstre i, hvordan de eksterne interessenter inddrages, når en reform gennemføres succesfuldt. Bogen må skuffe den kausalitetshungrende læser. Det er der ikke. Der er reformsuccesser, hvor eksterne interessenter lukkes ind og andre, hvor de køres over. Og omvendt. Så interesseorganisationsdimensionen beriger vores forståelse af de forskellige reformers skæbne, men har ikke forklaringskraft i sig selv. Yderligere viser analyserne, at brede politiske forlig eller

forudgående kommissionsarbejde heller ikke er garanti for reformsucces. Hvad så? Cluet kommer på side 204: Det afgørende for reformsucces er ”det politiske og administrative håndværk”. Dette er vanskeligt at definere – og det gøres heller ikke eksplicit.

Bogens tolkning kan læses som: Det kræver erfaring og dømmekraft at aflæse reformers tekniske og politiske kompleksitet og afpasse ressourcer og tid bag forberedelserne. Er det politiske terræn uvejsomt, ja ligefrem urealistisk ufremkommeligt, og hvem skal inddrages hvornår? Er timingen den rette til at rykke frem med noget, der indebærer risiko?

Det kræver udsyn at vide, hvordan en beslutning, som reformator selv opfatter som perfekt og velbegrundet, rammer og indoptages i de systemer og af de aktører, der skal bære dem. Sig Skattestrukturreformen (2005). Sig Folkeskolereformen (2013). I begge tilfælde kørte Finansministeriet bulldozeren frem i sikker forvisning om at have ret i, hvad der skulle gøres. Begge gange i grøften. Det kræver magt at gennemsætte reformer, men det kræver også selvindsigt til at dosere magten.

I denne fodbold-sommer kører DR et tema i programmet ”Svingdøren”, hvor tidligere ministre, i afslappet sommerpassiar, fortæller værten om deres tid i ministerstolen. I udsendelsen om økonomiske ministerier,⁵ indvier tidligere S-finansminister Bjarne Corydon lytterne i sin grundfilosofi: at jo mere den omverden, han er uenig med protesterer, jo større er overbevisningen om at have ret. I

” I begge tilfælde kørte Finansministeriet bulldozeren frem i sikker forvisning om at have ret i, hvad der skulle gøres. Begge gange i grøften.

4. Professor Nina Smith har i flere sammenhænge fremført kritik af regnemodellernes blinde vinkler ift omsorgsarbejde. Finansministeriets regnemodeller er mangefulde | OVERSKUDSKVINDER

5. Svingdøren | Ministermøde – Finans og økonomi | Lyt som podcast | DR LYD

den følgende udsendelse fortæller tidligere V-undervisningsminister Ellen Thrane Nørby om rollen som ”parterapeut” mellem KL og Danmarks Lærerforening i hendes første ministertid i den borgerlige regering efter folkeskolereformen i 2013. Bare det at få dem ind i samme rum. Hun forundres over, at man ”i den røde bygning” angiveligt opfattede reformen som meget vellykket og var klar til at bruge modellen igen. I bogens taksonomi lander reformen i fiaskokassen.

Begge dele henleder opmærksomheden på kapitel 7 – De offentlige udgifter: Fra afgrund til duks, hvor en ikke nærmere defineret reformaktør ”regeringen”, ”staten” og det fra budgetteorien naturaliserede begreb ”budgetvogteren”, står bag den successivt succesfulde metamorfose, som krones med budgetloven, der – lidt kønsløst – gengives med bullets fra en lærebog.⁶

I betragtning af, at loven fremhæves som en grundlæggende institutionel spilleregulering, der lægger hele den offentlige sektor i udgiftspolitisk benlås, står tilblivelsen hen i tågen. Det vil føre for vidt at gå ind i en konkret procesanalyse af tiden omkring regeringsskiftet i 2011 her, men det er svært at se bort fra Finansministeriets rolle og klare institutionelle interesse i en lovfæstet reform af budgetinstitutionen, ud over behovet for at håndtere de løbende budgetoverskridelser i kommuner og regioner og de internationale påbud.

Men kapitlet åbner ind til et mere generelt spørgsmål om reformaktørerne. Hvem designer reformernes elementer og processer – i hvilke hænder sidder det politiske og administrative håndværk, som er afgørende for, om reformer gennemføres succesfuldt eller ej? Vi bliver ikke rigtigt klogere på det spørgsmål.

Det kan anskues som et spørgsmål om forholdet mellem demokrati og forvaltning. Det er gjort mange andre steder, så i bogens optik er det mere et spørgsmål om kapacitet til samfundsstyring.

Bogen udkommer samtidig med en række bøger fra Magtudredning 2.o.⁷ Lægger man dem ovenpå hinanden, viser stakken bl.a. et fortravlet Folketing, løbende udpegning af nye ministre, krævende – og tilbagevendende –

ressortomlægninger, større gennemstrømning i embedsværkets ledelseslag, fremkomst og vækst i nye policyprofessionelle aktører på kanten af systemerne plus acceleration af den journalistiske medielogik.

Tilsammen stiller det spørgsmålet om, hvem det er, der skal modtage de velmente råd, bogen ender med: prioritering af kerneproblemer, ordentlig og tålmodig forberedelse, trinvis, prøvende indførelse, mere ydmyghed og mindre opreklamering af reformer. Ro på. Fornuft.

Til slut

Peter Munk Christiansens bog er en kraftpræstation af teoretisk informeret, empirisk overblik over dansk politik og forvaltning de sidste 25 år med et særligt tvist i retning af samspillet med eksterne interessenter.

I de senere årtier har incitamentssystemerne i danske og udenlandske universiteter entydigt drevet forskningsproduktionen i retning af artikler med international publiceringsrelevans. Det kan der være gode grunde til, herunder at sikre, at danske forskeres publikationer kan måle sig med de bedste på anerkendte tidsskrifter og forlag. Men bliver det ved det, har det et kollektivt videnstab som omkostning. Færre ved noget om – og beriger os med dyb viden om – vores eget samfund. Ikke mindst den historiske udvikling i de politikker, processer og styringsformer, som omgiver os og former vores lov og muligheder. Det er skadeligt for erfaringsudveksling og dømmekraft både hos politikere, embedsværk og offentlighed. Alene derfor skylder vi forfatteren tak for at samle, systematisere og fortolke vores nære samtid.

Bogen er i tråd med Magtudredningens diagnose af vores demokrati og styringsformer. Vi har vænnet os til tilbagevendende topplaceringer i diverse målinger, og synes det går meget godt i Danmark, hvis vi skal sige det selv. Men man efterlades alligevel med fornemmelsen af, at noget knirker, noget skridder, noget bør reddes, mens tid er. Bogens emne er reformkapaciteten – kan relevante og legitime aktører løbende ændre og tilpasse den måde vi styrer på, på en fornuftig måde? Her er skudsmålet, at reformkapaciteten er ganske høj, men der er plads til forbedringer. Spørgsmålet er, hvem der skal stå for dem.

6. Opridsningen stammer fra mit kapitel i lærebogen *Budgetlægning og offentlig udgiftsstyring* med Torben Skovgård og Stig Henneberg (Hans Reitzel, 4. udgave 2025)

7. <https://unipress.dk/bogserier/magtudredningen-20/>