

Peter Munk Christiansen, *De store reformer – Reformkapacitet og organiserede interesser*. Djøf Forlag, 2026.

Evnen til at ændre samfundets indretning er afgørende for god regeringsførelse. Når fødselsraten falder, og levealderen stiger, kræver det før eller siden ændringer i pensionssystemet. Et politisk system, der kan levere pensionsreformer tidligt, helst mange årtier før ordningerne bryder sammen, står stærkere end et system, der reagerer i sidste øjeblik eller er helt handlingslammet. Når CO₂-udledning fører til klimaforandringer, er det nødvendigt at reducere klimabelastningen fra industri, husholdninger og ikke mindst landbruget. Også her er der brug for politiske systemer, der kan beslutte og gennemføre dyre og ofte upopulære reformer i god tid. Peter Munk Christiansen beskæftiger sig i denne bog med de store reformer, som han definerer som politiske beslutninger, der er tilsigtede og har som formål at flytte et politikområde væsentligt, som har et politisk flertal med en formuleret aftale om formål og instrumenter, og som i rimeligt omfang er planlagt. Formålet er at forstå, hvordan reformer bliver til, og hvad der kan forklare, om de lykkes eller ej. Det må siges at være et aktuelt emne, og bogen leverer både ny viden og overbevisende svar.

Det er en svær kunst at få reformer til at lykkes. Et af bogens bidrag er at levere en kortlægning af store reformer i Danmark over de seneste 26 år (der er 45 i alt) og klassificere dem som succes, fiasko eller en blanding af succes og fiasko. Bogen stiller her betingelser, der er både hårde og rimelige. En succesfuld reform kræver for det første, at den overhovedet kan aftales og vedtages. Det er der, givet organiserede interesser, inertie og konflikt, ikke nogen garanti for kan lade sig gøre. Ser man på vores omverden, er netop pensionssystemer og klimapolitik gode eksempler. I Frankrig viser det sig at være frygteligt svært at hæve pensionsalderen, og FN's klimapanel konkluderer regelmæssigt, at den nuværende klimapolitik ikke vil kunne afværge ødelæggende klimaforandringer. For det andet kræves det, at reformen bliver implementeret ordentligt. Det sker som bekendt heller ikke af sig selv. For det tredje skal reformen have de tilsigtede konsekvenser. Reformen kan kun regnes som en succes, hvis den i det store og hele faktisk virker som tiltænkt. Endelig kræves det, at reformen ikke medfører store utilsigtede, negative konsekvenser.

Bogen er opdelt i fire dele. Første del leverer den teoretiske baggrund. Begreberne etableres og defineres, og de 45 store reformer fordeles efter graden af succes. Blandt succeserne finder man digitaliseringen af den offentlige sektor (som alle bruger og nok tager for givet) og Arnepensionen (som overraskende få bruger, og som derfor måske snart vil blive forbedret). Blandt fiaskoerne er reformen af ejendomsvurderingssystemet, som efterhånden har en ulyksalig 25-

årig historie, og havvindmølleparkerne fra 2023. Heldigvis har omkring halvdelen af reformerne været succeser, men lidt over en fjerdedel er kategoriseret som fiaskoer. Derefter følger en diskussion af, hvilke strategier en regering kan forfølge, når den søger at tilrettelægge en reform. Her skal der nødvendigvis foretages en række valg og fravalg. Fokus er på interessehåndtering i forhold til reformernes planlægning og gennemførelser. Det viser sig senere i bogen at være et godt greb, da reformerne ofte kuldsejler, fordi væsentlige interesser har held til at påvirke eller helt forhindre regeringens planer. Christiansen fremhæver fem forskellige strategier, nemlig compensation, koalitionsdannelse, informationskontrol, retfærdiggørelse af reformen og ændringer i konfliktstrukturen. Arven fra den rationelle institutionalisme er tydelig, og flere af strategierne kan forstås som forsøg på at ændre reformens fordelingsmæssige konsekvenser. Dermed har vi også elementerne til at forstå, hvorfor reformer fejler så ofte: For at kunne gennemføre dem er det ofte nødvendigt at tilrettelægge reformerne på en måde, der tager så store hensyn til eksterne (og vel også interne) interesser, at reformerne bliver tandløse. Samtidig viser fravalget af andre klassiske perspektiver som f.eks. isomorfismen, der ser reformer som kopieringsadfærd drevet af legitimitetshensyn, eller skraldespandsmodellen, der betoner beslutningsprocessens kaotiske præg, bogens opbyggelige tilgang. Præmissen er, at reformer faktisk kan lykkes, og at reformsucces afhænger af planlægning, strategi og forberedelse. Godt politisk håndværk med andre ord.

Bogens andel del gennemgår ”det politiske beslutningsmaskineri” eller, hvis man skal blive i det rationalt institutionalistiske vokabular, den institutionelle baggrund for reformer. Det drejer sig først om partisystemet, hvor vi får et historisk vue helt tilbage til partisystemets etablering, og hvordan det med tiden er blevet mere fragmenteret. Det er en tendens, der ser ud til at fortsætte med det seneste folketingsvalg. Bogen forklarer, hvordan udviklingen i partisystemet hænger sammen med den parlamentariske praksis, herunder de særlige danske normer for forlig, kludetæppeaftaler om finansloven og muligheden for at danne flertal udenom et parlamentarisk grundlag. Det havde været interessant også at få en vurdering af, hvordan det danske politiske system står rustet til at håndtere et stadig mere fragmenteret og ustabilt partisystem. Hvis det sætter forlignormerne under pres eller gør det mindre attraktivt for partier at støtte kontroversielle beslutninger, svækkes muligheden for at gennemføre reformer måske? Derefter følger en grundig gennemgang af kommissionerne. Det dokumenteres, at lovforberedelsen har flyttet sig fra i høj grad at foregå i langsomtarbejdende kommissioner med solid interesserepræsentation til et mere fleksibelt system, hvor lovforberedelsen mere sker i ministerierne, af og til suppleret med forskellige varianter af udvalg i form af f.eks. vækstteams og

netværk og – en sjælden gang – en traditionel kommission. Det har givet regeringen mere autonomi og skabt, hvad man måske kunne kalde ”demokratisk korporatisme”, hvor regeringen har mulighed for strategisk at til- og fravælge, om organiserede interesser involveres tidligt i processen. Netop spørgsmålet om involvering af berørte interesser er naturligvis helt centralt. Christiansen trækker her på sin omfattende forskning om interesseorganisationer. Udgangspunktet er, at der findes en bytterelation mellem stat og interesseorganisationer, hvor staten kan opnå fagindsigt og opbakning, og interesseorganisationerne indflydelse. Igen giver bogen et grundigt historisk overblik, blandt andet baseret på interviews med departementschefer over en 50-årig periode og en systematisk opgørelse af antallet af betænkninger og rapporter gennem tiden. Forandringerne i brugen af kommissioner er ret dramatiske, men også forståelige set i lyset af både udviklingen i behovet for at kunne vise handlingsdygtighed, en øget forandringshastighed og forskellen mellem velfærdsstatens opbygningsperiode, hvor reformer har en lettere gang end tiden herefter, hvor reformer ofte involverer forringelser. Det rejser ligesom for partisystemet spørgsmålet om, hvordan Danmark er rustet til fremtiden. Christiansen peger til sidst i bogen på, at den faldende organisationsgrad måske er ved at fjerne en af forudsætningerne for, at det har været muligt at gennemføre store, vigtige og upopulære pensions- og arbejdsmarkedsreformer. Der er med andre ord et par solide mørke skyer i horisonten, og det står ikke helt klart, om og evt. hvordan de kan håndteres, så reformkapaciteten bevares.

Den tredje del af bogen består af fire kapitler med casestudier af konkrete reformer. De er udvalgt, så de afspejler populationen af reformer, altså de 45 store forandringer, der blev identificeret tidligere i bogen. Dette forarbejde er afgørende, for uden et bredere overblik over periodens reformer ville det ikke være muligt at vurdere, om de udvalgte reformer giver et retvisende billede af typen af reformer, om de får succes og hvorfor. Det første kapitel analyserer de offentlige udgifter, og hvordan Danmark via en række institutionelle reformer har bevæget sig fra den økonomiske afgrund til at have en grundlæggende sund økonomi. Der er altså her tale om en af de succesrige reformer. Analysen viser, hvordan en budgetreform, brugen af rammebudgettering, budgetsamarbejdet med kommunerne og indførelsen af en budgetlov har medvirket til, at kontrollen med offentlige udgifter og gæld er blevet langt stærkere. Casen er interessant, fordi offentlige udgifter er notorisk svære at styre – der er knyttet interesser til stort set alt, hvad den offentlige sektor bruger penge på. Spørgsmålet er selvfølgelig, hvad der så er grunden til denne succes. Som forfatteren selv påpeger, er de institutionelle forklaringer ikke tilstrækkelige. Det er en smal sag for et politisk flertal at se bort fra budgetregler. Man kan ignorere totalram-

merne, man kan undlade at håndhæve budgetloven, og man kan lade være med at leve op til initiativforpligtelsen. Derfor peger Christiansen også rimeligt nok på, at det afgørende har været ”den politiske vilje”. Selvsamme politiske vilje, der er nødvendig for at gennemføre de institutionelle reformer, er også forudsætningen for, at de faktisk virker. Det gode spørgsmål er vel så, hvor denne politiske vilje kommer fra, og hvad forudsætningerne er for, at den kan oprettholdes. Retter man blikket udenfor Danmark, står det hurtigt klart, at denne vilje ikke kan tages for givet. Derefter følger et kapitel om fire reformer, som er blevet til ved inddragelse af organiserede interesser, og hvor resultatet derfor er blevet et kompromis. Det handler om de helt afgørende forandringer af tilbagetrækningsalderen, hjælpepakkerne under pandemien, den grønne trepart og kvalitetsprogrammet for folkeskolen. Her ser vi bevægelsen fra kommissionerne til de mere fleksible former for inddragelse af interesser udfoldet i praksis. Arvtageren til korporatismen er en interesseinddragelse, der i højere grad sker på regeringens præmisser. Et fællestræk på tværs af reformerne er betydningen af det politiske håndværk. Christiansen kan spore de første kim til den grønne trepart i Moderaternes og Lars Løkke Rasmussens klimaprogram fra 2022, hvor der tales om trepartsdrøftelser. Netop dette greb gjorde det muligt at få landbrugets (modstræbende) accept af klimaafgifter, fordi de kunne kobles med arealomlæggelser og skovrejsning, der kan kompensere landbruget. Christiansen har i øvrigt i en tidligere bog afdækket et andet eksempel på håndværk fra samme politiske hånd, nemlig brugen af ”uvidenhedens slør” i forbindelse med forberedelsen af Kommunalreformen. Et tredje eksempel er Anders Fogh Rasmussens modning af velfærdsforliget, hvor Velfærdskommissionens forslag straks blev hældt ned af brættet som politisk tonedøve for derefter at blive gennemført i takt med, at de var blevet retfærdiggjort overfor offentligheden. Man kan åbenbart ikke altid forvente ros for at deltage i kommissionsarbejde, men til gengæld har man mulighed for at sætte et præg. En anden ting, som går igen på tværs af reformerne, er, at de hver på sin måde har været ledsaget af nye penge. Det gælder i hvert fald for hjælpepakkerne og den grønne trepart, som finansieres af staten, og kvalitetsreformen af folkeskolen, hvor der kunne findes ressourcer i reduktionen af den såkaldte understøttende undervisning. Det gode politiske håndværk kan blive hjulpet på vej, hvis der kan bringes milliarder fra staten (i et enkelt tilfælde suppleret af en privat fond; denne underholdende historie finder man også i bogen) i anvendelse.

Herefter vendes blikket mod reformer, der er gennemført under protest, dvs. uden at der er indgået kompromisser med de organiserede interesser. Det handler om kommunalreformen, dagpengereformen, tilbagetrækningsreformen og reformen af handicapområdet. Kapitlet viser, at konsensus ikke er en forud-

sætning for succes, for flere af reformerne har virket fortræffeligt. Faktisk viser analyserne, at det i disse tilfælde var en forudsætning for succes, at interesserne ikke blev inddraget. Igen spiller det politiske håndværk altså en afgørende rolle.

Endelig belyser det sidste kapitel i bogens tredje del de kuldsejlede reformer. Her analyseres to forsøg på kommunalisering af arbejdsmarkedsforvaltningen samt to forgængere for senere succesfulde reformer, nemlig folkeskolereformen anno 2013 og landbrugsreformen fra 2015. Fiaskoerne har forskellige årsager. Forsøget på at flytte arbejdsformidlingen til kommunerne mødte modstand fra arbejdsmarkedsorganisationerne og ender med en kompliceret konstruktion med forsøgscentre. Få år senere etableres de kommunale beskæftigelsesforvaltninger. Denne gang sker det uden inddragelse af organisationerne, der heller ikke får mulighed for at præge reformens udformning. Christiansen konkluderer, at reformen fejlede, da den kommunale organisering viser sig at blive ineffektiv, særligt pga. de centrale krav for de mange forskellige målgrupper. Folkeskolereformen kan man også roligt sige blev gennemført under protest. Reformen fejler i implementeringsfasen pga. modstand fra lærerne. Endelig viser analysen, at landbrugsreformen ender med at blive en hjælpepakke til landbruget, som øger miljøbelastningen til trods for at formålet (i hvert fald officielt) var det modsatte. De fire cases viser altså, at reformer både kan fejle, fordi de designs forkert (forsøgsordninger og bureaukratiske regler for arbejdsformidlingerne), fordi der er modstand i implementeringsfasen, og fordi forskellige mål kommer i konflikt. Mere generelt kan man sige, at fiasko med bogens hårde succeskriterier kan skyldes vidt forskellige ting, herunder i hvert fald følgende: Er problemet, (1) at et politisk kompromis har ført til en dårlig reform? Eller snarere, at (2) reformen giver mening, men at den møder modstand og ikke kan gennemføres? Eller er reformen både meningsfuld og implementerbar, men det viser sig, at (3) de faglige løsninger, der bringes i anvendelse, ikke fungerer? Eller er der tale om et problem, som (4) simpelthen ikke kan løses med en reform? Politologiske forklaringer er gode til at besvare spørgsmål af type 1 og 2, mens det nok kræver mere specifik faglig indsigt at besvare 3 og 4.

I bogens sidste del samles trådene. Det sker dels i en række interessante kvantitative opgørelser, der viser sammenhængen mellem på den ene side parlamentarisk opbakning, forudgående kommissionsarbejde, ekstern modstand og stærk konflikt og på den anden side reformernes succes. Det klare resultat er, at der ikke er nogen simple sammenhænge. Det er helt konsistent med caseanalyserne, som jo også viser, at der ikke er simple årsager til succes og fiasko. Det gennemgående er, at reformer har en bedre sandsynlighed for at virke, hvis de er velforberedte, gennemført under anvendelse af godt politisk håndværk, og hvis de rette reformstrategier bringes i anvendelse. Endelig anbefaler Christiansen,

at der anlægges en mere ydmyg tilgang, hvor der fokuseres på få, men centrale problemer, og hvor reformen kan justeres løbende.

Det er en fremragende bog, som er et resultat af foreningen af to interesser, der har optaget forfatteren gennem en hel karriere, nemlig interesseorganisationer og studiet af politiske processer. Bogen trækker på data, som også er resultatet af en indsats over flere årtier, og den gør også omfattende brug af dansk og international litteratur. Bogen handler om et helt afgørende spørgsmål. Demokratier, der ikke kan lave succesfulde reformer, kan ikke håndtere og styre løsningen af de problemer, som med sikkerhed løbende opstår. Bogens perspektiv er påfaldende ukynisk. Det handler ikke bare om det klassiske politologiske spørgsmål om, hvordan politik kan gennemføres trods modstand, men også hvordan politikforandringerne kan få succes. Det afhænger ikke kun af strategiske spil, men også af forberedelse af reformer, inddragelse af fagspecifik viden og rettidig omhu. Samtidig rejser bogen nogle nye spørgsmål om f.eks. betydningen af den fortsatte udvikling af partisystemet, organisationsgraden og forandringshastigheden, som i hvert fald denne læser ikke har tænkt over før. Vi får ikke alle svarene, så på den måde er der stadig et arbejde at gøre for både praktikere og forskere.

Professor Søren Serritzlew
Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet