

# Reformer: En central måde at bedrive politik på i dagens Danmark

**Carsten Greve, 2012**

*Reformanalyse – Hvordan den offentlige sektor grundlæggende er blevet forandret i 00'erne*  
Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København  
156 sider, 275 kr.

Den danske offentlige sektor er blevet forandret markant i 00'erne, og man kan med god ret sige, at reformer er blevet et stabilt træk ved den offentlige sektor. De mange reformer er omdrejningspunktet i bogen „Reformanalyse“ af Carsten Greve. Med bogen „Reformanalyse“ har Carsten Greve leveret en god bog, der skaber et overblik over mange af de reformer, der er gennemført de seneste 10-15 år. Bogen giver samtidig en let tilgængelig introduktion til centrale reformteorier, til reformidéers udvikling over tid og til centrale reformer gennemført i den danske offentlige sektor i løbet af 00'erne. Endvidere leverer bogen en række nyttige handlingsanvisninger for de, der skal gennemføre reformer. Hvis man er interesseret i reformer særligt i forhold til idéer, policyprocesser, politiske aktører og institutioner, så er denne bog således et rigtig godt sted at starte med at etablere et overblik over litteraturen og nogle af de centrale debatter i denne.

Bogen fokuserer på, hvordan man kan analysere reformer. De centrale spørgsmål der rejses i bogen er: Hvad påvirker og igangsætter reformer? Hvordan udvikler reformprocesser sig? Hvordan agerer aktører strategisk for at fremme eller hindre reformer? Hvordan er der forskellige arenaer for reformer? Hvordan er reformer organiseret? Hvordan relateres reformer til andre reformer, både tidligere reformer og samtidige reformer? Hvordan tager reformer i Danmark sig ud sammenlignet med andre lande?

Bogens hovedbudskab er, at reformer er blevet en central måde at drive politik på i dagens Danmark, og at en reformproces ikke blot er en teknisk-administrativ øvelse, men en politisk proces, der vedrører politikere, offentlige ledere, interesseorganisationer og borgere. Der argumenteres for en række teser: (1) Reforme og reformprocesser tager tid, de udvikles inkrementelt og er præget af de faktorer, der initierede reformerne. Derfor gælder det om at forstå den institutionelle kobling af delelementer i reformerne. (2) Ideerne til reformerne flourer globalt og promoveres af regeringer, internationale organisationer, forskere og konsulenthuse. Idéerne er derfor nogenlunde ens. (3) Reforme drives frem af politiske aktører med

strategisk sigte for øje. Politik foregår i stigende grad gennem reformer. Reforme er præget af politiske kompromisser og ledelsesmæssige implementeringsudfordringer, som gør resultatet blandet, og som kan medføre nye behov for reforme. (4) Reforme overlapper med andre reforme i ind- og udland i et komplekst samspil, og derfor skal reformers interrelationelle dynamik analyseres. (5) Danmark har nået et relativt højt udviklingsstadium vedrørende reforme. (6) Reforme kan føre til klare (operationelle) resultater, men skal også ses som en styrkelse af styringskapaciteten for den danske offentlige sektor og som en mulighed for at fremme politiske aktørers egne styringspositioner. Der er også en risiko for, at reformerne ikke lever op til forventningerne, og for fremkomsten af uintenderede effekter. Der argumenteres i bogen imod at tro, at idéer til fornyelse kommer udefra betingelsesløst. En række internationale reformidéer, og idéer om nødvendighed af reforme er i høj grad socialt konstruerede. Endelig argumenteres der for, at reforme må sættes ind i en historisk-institutionel kontekst og anskues som led i en længerevarende reformudvikling.

Et kapitel i bogen er viet til reformteorier. I dette kapitel præsenteres gennem en litteraturgennemgang fire forskellige skoler eller perspektiver: Det kulturelt-administrative perspektiv, politisk økonomi-perspektivet med vægt på tilpasning til globalisering, det politiske perspektiv og det transformative perspektiv. I kapitlet diskuteres derudover historisk institutionel teori og udviklingen inden for dette perspektiv, da de fleste reformteorier, der anvendes i bogen, eksplicit eller implicit bygger på historisk institutionel teori. Afslutningsvis i dette kapitel opstilles en model for, hvordan reforme kan analyseres. Modellen bygger på indsigter fra flere af de præsenterede teoretiske perspektiver. Når et sådant overblik over perspektiver præsenteres, kan det altid diskuteres, om nogle perspektiver mangler. Teoretiske perspektiver, der ikke lanceres som reformteorier, såsom traditionelle organisationsteoretiske perspektiver, kunne således lige såvel have været en del af dette kapitel. Ikke desto mindre giver kapitlet en god og igen let forståelig introduktion til nogle af de

helt centrale teoretiske perspektiver, der kan anvendes i analysen af reformer.

Det empiriske fokus i bogen er intet mindre end 11 reformer: Frit valgs-reformen, Topleddelsesreformen, Digitaliseringsreformen, Velfærdsreformen, Budget- og regnskabsreformen, Strukturreformen, Politireformen, Domstolsreformen, Globaliseringsreformen, Universitetsreformen (fusioner) og Kvalitetsreformen. Derudover indeholder bogen en mere grundig analyse af Kvalitetsreformen. Ud over Kvalitetsreformen er det særligt i et enkelt kapitel, at alle disse mange reformer analyseres.

Når en bog som denne skrives, må en række valg træffes. Her synes det at være blevet prioriteret at ville give en kort og let tilgængelig præsentation til feltet. Dette er prisværdigt, men det betyder samtidig, at der er elementer i bogen, der kunne have fortjent yderligere behandling. Nogle af analyserne bliver således ganske korte, og man savner af og til yderligere belæg for nogle af vurderingerne. Dette gælder særligt, analyserne af de 11 reformer i ét kapitel ud fra tre spørgsmål: 1) Hvor kom idéerne til reformerne fra?; 2) Hvilken udviklingsproces gennemgik reformerne, og hvem arbejdede for reformerne?; 3) Hvordan er vilkårene for, at reformerne kan blive institutionaliseret? Når så mange vidt forskellige reformer skal analyseres ud fra tre spørgsmål på så begrænset plads, vil analyserne af og til komme til at mangle nuancer og dybde. Det betyder, at det i enkelte af analyserne ikke fremstår helt klart, hvorfor reformerne vurderes, som de gør, og hvilke kriterier, der ligger til grund herfor. Hver af reformerne analyseret i kapitlet kunne således i princippet have fortjent hver deres analysekapitel, men så ville bogen ikke have fremstået så let tilgængelig, som den gør nu. På trods af den begrænsede plads leveres gode beskrivelser af de mange cases, der dog varierer noget i omfang og dybde. Kapitlet afsluttes med en sammenligning på tværs af reformerne, ligesom der udvikles en typologi, der opdeler reformerne i fire forskellige typer (bureaukratreform, tværgående reform, elitereform og kampagnereform). Typologien forekommer meget anvendelig til at forstå forskellige reformer. Spørgsmålet er dog, om man kunne have opnået yderligere interessante

indsigter af denne gennemgang af de mange reformer ved at have være gået mere i dybden med sammenligningerne på tværs af reformerne?

Et tema, der også kunne have været behandlet yderligere i bogen, er effekterne af reformer og de udfordringer, de, der skal implementere reformerne, står over for. At der ikke er mere fokus på dette tema er også et bevidst valg truffet af forfatteren, der eksplicit afgrænser sig fra dette. Disse dele af reformprocessen kunne dog have været diskuteret yderligere. Dette skal ikke mindst ses i lyset af, at nogle af de væsentligste diskussioner i forhold til reformer netop er, hvorvidt intentionerne og målene bag reformerne indfries, om reformatorenes forventninger og målsætninger for reformerne er for optimistiske, og at implementeringsprocessen sjældent forløber så let og gnidningsfrit, som reformatorerne forventer, eller i hvert fald fremstiller det, i diverse policy-dokumenter mv. Flere steder i bogen er der dog ansatser til vurderinger af, at der også er usikkerheder forbundet med reformerne, og at andre effekter end de forventede kan fremkomme, men det bliver ganske kort.

Alt i alt leverer bogen en god og let indføring i et særdeles vigtigt emne. Der vil altid komme nye reformer, og der vil altid være en udvikling i gang i den offentlige sektor. Reformen er med andre ord kommet for at blive. Dette gælder særligt i en tid, som vi har befundet os i de seneste år, hvor den økonomiske krise har ramt den offentlige sektor, og hvor der konstant tales om nye reformer. Det betyder, at reformtempoet aktuelt om muligt synes at være endnu højere end i 00'erne. Det accentuerer derfor behovet for begreber, teoretiske perspektiver og analyser af reformer for at forstå disse fænomener, ligesom behovet for gode råd til, hvordan reformatorer kan forberede nye reformer forstærkes. Med bogen „Reformanalyse“ har Carsten Greve leveret et særdeles godt udgangspunkt for dette.

**Mads Bøge Kristiansen**

Post.doc

Institut for Statskundskab

Københavns Universitet