

# Foghs nye værktøjskasse

**Med kvalitetsreformen har statsministeren introduceret helt nye reformværktøjer – Den åbne inddragelse af interesser skabte en overraskende konsensus – Trods reformens usikre skæbne vil den få betydning for fremtidig politikudvikling**

DET MEST INTERESSANTE POLITISKE eksperiment i nyere tid. Så kontant kan konklusionen komme til at lyde, når historien om kvalitetsreformen engang skal skrives. Men det er ikke indholdet, der bør påkalde sig de største overskrifter, men derimod det lange arbejde, der gik forud. For mens regeringen i disse dage kæmper en hård kamp for at få vedtaget dele af den store reform, er der indadtil sket en revolution i måden at drive dansk reformpolitik frem på.

Samtaler med forskere, embedsværk og en bred vifte af deltagerne under kvalitetsreformen viser, at Anders Fogh Rasmussen og hans regering har eksperimenteret med helt nye værktøjer og inddragelsesformer, som efter alt at dømmes kommer til at præge fremtidige danske reformarbejder.

Analysen viser, at processen frem til kvalitetsreformen på tre punkter markerer afgørende brud i måden at udvikle, styre og organisere reformprocesser på:

- **STATSMINISTERENS PERSONLIGE INVOLVERING.** Ikke før Anders Fogh Rasmussen og kvalitetsreformen har en statsminister sat sig for bordenden af en så konfliktfyldt og omfattende reformproces over så lang en periode. Det markerer en ekstrem politisk prioritering og betyder en mobilisering af samtlige tilgængelige ressourcer. Samtidig markerer kvalitetsreformen sammen med Globaliseringsrådet et klart skifte i dansk såvel som international politik.
- **ÅBEN INDDRAGELSE AF VENNER OG FJENDER.** Med kvalitetsreformen er stort set alle relevante aktører og interessenter ikke bare ble-

vet inddraget fra dag et, de har også haft en unik mulighed for at få indflydelse på reformpakkens indhold gennem en hidtil uset åben proces. Den åbne og meget lydhøre proces har været altafgørende for at skabe konsensus på et meget konfliktfyldt politikområde.

- **NYE REFORMVÆRKTØJER.** Under arbejdet både med struktur- og velfærdsreform anvendte Fogh-regeringen en enstrengt model for reformarbejde. Med kvalitetsreformen har Fogh ladet et bredt spektrum af procesværktøjer komme i spil og til lejligheden opfundet nye. Oftere som reaktion på nye behov end som resultatet af Foghs berømmede og fuldt kontrollerede drejebog.

Det er bl.a. nybrud som disse, der får professor Jørgen Goul Andersen fra Aalborg Universitet til at betegne processen bag Foghs kvalitetsreform som "et stykke forvaltningspolitisk danmarkshistorie."

## Statsministeren i hovedrollen

Med Globaliseringsrådets arbejde tilbage i 2005, så man for første gang en statsminister ved bordenden for et større reformarbejde. Samme hovedrolle tildelte statsministeren sig selv, da han i efteråret 2006 udråbte kvalitetsreformen til regeringens næste store politiske projekt. En hovedrolle, han fyldte ud hele vejen gennem den mere end et år lange proces. Som manden, der fødte ideen, som ansigtet, der talte på pressemøderne, som den løbende kronikskriver, som den personlige mødeleder undervejs, og ikke mindst

## Politisk handyman

**Kvalitetsreformen har introduceret helt nye reformværktøjer.**

## MM | Vokseværk

De mange forskellige arbejdsfora under arbejdet med kvalitetsreformen



**Figur 1:** Aldrig før har Fogh-regeringen spillet på så mange instrumenter på samme tid. Allesammen for at samle input udefra.

Kilde: Mandag Morgen.

som ham, der personligt ringede og inviterede 27 velfærdsknusere inden for i kvalitetsgruppen.

Statsministerens hovedrolle er ikke tilfældig. Efter alt at dømmes har der i Statsministeriet været et klart ønske om at signalere, at kvalitetsreformen netop *ikke var business as usual*. Den effekt er også opnået ved at holde Finansministeriet, som typisk associeres mere med spareøvelser end med politikudvikling, sikkert skjult i anden række.

Det er ikke før set, at en dansk statsminister har sat sig i spidsen så længe i en så kompleks reformproces. Ifølge de forskere, Ugebrevet har talt med, findes der heller ikke internationale eksempler på et så koncentreret fokus fra en statsministers side. En velkendt og afprøvet model har været at sende politiske løjtnanter i feltet for holde kontrollen med større reformarbejde, men den øverste politiske leders personlige involvering har helt anderledes klare konsekvenser: Det giver genlyd langt ud over kontorerne på Slotsholmen.

“Når man har statsministerens opmærksomhed i et helt år, så er det klart, at alle politiske, administrative og organisatoriske kræfter sætter alt ind på at opnå resultater. Det giver projektet en helt anden politisk vægt og betydning,” siger Carsten Greve, professor på CBS.

Alt andet lige øger de mange tilførte ressourcer sandsynligheden for, at en reform bliver ført ud i livet. Statsministerens personlige involvering tilfører en stærk energi til processen, og det sender et stærkt signal til organisationerne om at være beredte. Men en så personlig involvering er ikke uden risiko, påpeger Carsten Greve.

“En mere uoverskuelig konsekvens er, at alle kan se, at det er nu, de skal slå til, hvis de skal have noget gennemført. Dermed skabes et

enormt koordineringsbehov og ikke mindst et massivt forventningspres.”

Når statsministeren selv leder arbejdet, er det samtidig med til at gøre reformprocessen mere entydigt politisk og mindre administrativ og ekspertorienteret end tidligere, mener Ove Kaj Petersen, professor på CBS.

“Vi har aldrig før set en forvaltningspolitisk reform, der er blevet draget så meget ind i en valgkamp, og dermed har vi aldrig set en forvaltningspolitisk reform blive politiseret i en sådan grad.”

### Værktøjskassen vokser

Kvalitetsreformen markerer ikke alene et stilskitte på ledelsesniveau, men også et styringsskitte. Regeringen har brudt med den klassiske kommissionsform og har kombineret en bredere vifte af værktøjer. Se også tekstboks. Men den meget dynamiske proces med involvering af et bredt sæt aktører har også bidraget til, at processen på afstand mest af alt har lignet en rodebutik med temamøder, morgenmøder, rundreisen i landet, en arbejdsgruppe, en kvalitetsgruppe, to personlige udsendinge og endelig trepartsforhandlingerne. Det var en proces, der knopskød fra første færd. Se figur 1.

De mange nye instrumenter understreger, hvor massiv en satsning kvalitetsreformen var, men viser også, at regeringen vovede at tage et skridt mod det, der kan blive skitsen til mere bruger-drevne og innovative reformprocesser, hvor deltagerne ikke blot sikrer legitimitet, men også spiller en afgørende rolle i forhold til reformens indhold og fremdrift.

I realiteten var kun de stort opslåede temamøder – et helt nyt reformværktøj opfundet til lejligheden – fuldstændig planlagt på forhånd. I

**Med statsministeren i hovedrollen tilføres processen både momentum og risici.**

takt med at nye behov udviklede sig, blev nye værktøjer taget i brug, efter devisen at forskellige problemstillinger i processen kræver forskellig behandling, og værktøjerne blev derfor justeret og raffineret undervejs.

Tag f.eks. morgenmøderne. I udgangspunktet et forløb, hvor de involverede ministre, herunder statsministeren, besøgte en håndfuld institutioner for at samle input og gode eksempler fra dem, der dagligt producerer og leverer velfærdsydelser til borgerne. En slags politikudvikling fra neden. Undervejs i processen udvikles og genopfindes dette spor med to personlige udsendinge, der på vegne af statsministeren selv fortsætter rundreisen og indsamlingen af gode eksempler fra neden.

Præcis samme mønster kendetegner både oprettelsen af kvalitetsgruppen og initiativet til de senere trepartsforhandlinger. Begge instrumenter blev virkeliggjort midt i processen som et middel til at bringe processen videre og på opfordring fra andre end regeringen selv.

### Den åbne vej til konsensus

Statsministeren havde fra begyndelsen et klart mål med reformprocessen. Målet var konsensus på et vanskeligt og konfliktfyldt område. Første middel til at nå målet var en stort anlagt rundrejse, der gik fra Skejby over Vejle, Bornholm og Hvidovre til Tversted i Nordjylland.

Da Fogh bød velkommen til det første temamøde i Skejby ved Århus, havde regeringen nøje tilrettelagt en møderække, der var designet til at modne en forståelse af behovet for ændringer i den offentlige sektor. I stedet for at nedsætte den sædvanlige ekspertgruppe skulle fem temamøder afdække parternes holdninger, dele ny viden og gode eksempler og vigtigst af alt sætte scenen for de ændringer, som regeringen gerne ville igennem med.

Men temamøderne svømmede rent ud sagt i papirer. Regeringen udarbejdede debatoplæg, der blev sat i perspektiv af særligt inviterede oplægsholdere, og deltagerne fik lektier for. De blev bedt om at komme med oplæg om deres syn på temaerne for at kvalificere diskussionerne. Og deltagerne var flittige elever. Kvalitetsreformens hjemmeside bugner med debatoplæg, indlæg, holdningstilkendegivelser og farverige pamfletter.

Pressen var forment adgang til temamøderne og måtte nøjes med et efterfølgende pressemøde – dirigeret af Fogh selv. Det klare sigte med at holde møderne i et lukket forum var at få de inviterede til at være konstruktive og tale rent ud af

posen uden at skulle bekymre sig om deres organisatoriske bagland.

Undervejs opstod der kritik af de brede temamøder. Blandt andre FTF-formand Bente Sorgenfrey og FOA-formand Dennis Kristensen mente, at der var for meget konference og for lidt dialog. Flere af deltagerne anbefalede derfor at skifte arbejdsform efter samme model som Globaliseringsrådet. Foghs svar på den udfordring var at oprette den såkaldte kvalitetsgruppe – et forum for de mere intensive diskussioner.

En anden deltager, koncerndirektør i Falck, Allan Søgaard Larsen, peger i dag på, at temamøderne var med til at skabe den nødvendige "brændende platform for kvalitetsreformen", og da først de rituelle afvaskninger var overstået, og de klassiske interessestandpunkter luftet, skiftede processen karakter:

"Der opstod sådan en 'det her må vi sgu da gøre noget ved'-stemning. Og rammerne betød, at fagbevægelsen f.eks ikke kunne henvide til, at de ikke havde ressourcer nok, ligesom Bent

### I samme båd

Efter de rituelle afvaskninger opstod en uventet konsensus.

#### MM | Et kig i værktøjskassen

- **Ministerudvalg.** Tværministeriel arbejdsgruppe med deltagelse af fem ministre og statsministeren som formand. Serviceret af en sekretariatsfunktion med embedsmænd fra de involverede ministerier forankret i Statsministeriet.
- **Temamøder.** Brede, tematiske inspirationskonferencer med henblik på at indsamle ideer, input og kommentarer. En slags høring med deltagelse af centrale organisationsfolk, erhvervsfolk og eksperter m.fl. Forud for møderne udarbejdes oplæg, som beskriver regeringens tanker om det pågældende tema.
- **Morgenmøder.** Ministre og embedsmænd besøger udvalgte institutioner i den offentlige sektor. Erfaringer og gode eksempler opsamles fra samtaler med daglige ledere og frontmedarbejdere.
- **Kvalitetsgruppe.** Uformel, smallere arbejdsgruppe bestående af eksperter, arbejdsmarkedets parter, ledere fra det private erhvervsliv samt ministerudvalget. Alle deltagere ideudvikler ved samme bord som regeringen.
- **Arbejdsgruppe.** Arbejdsgruppe til udvikling af principper for god offentlig service. Koncernchef for Falck – Allan Søgaard Larsen – som formand. Derudover medlemmer fra både regionalt, kommunalt og statsligt niveau.
- **Personlige udsendinge.** Erfarne sagkyndige udsendt af statsministeren for at opsamle erfaringer og best practice i den offentlige sektor på sundheds- samt børne- og ældreområdet.
- **Trepartsforhandlinger.** Trepartsdrøftelser mellem regeringen, KL, Danske Regioner, LO, FTF og AC med fokus på udvikling af medarbejdernes kompetencer, attraktive arbejdspladser og rekruttering af medarbejdere til den offentlige sektor.

## MM | Stockholm-syndromet

Med kvalitetsreformen lykkedes det Fogh at få vitale dele af fagbevægelsen til at deltage i både temamøder og den senere kvalitetsgruppe. Det endelige resultat var fra begyndelsen defineret som regeringens ansvar, men alligevel var det en invitation, der pressede fagbevægelsen.

Frygten var, at fagbevægelsen ville ende som gidsler i regeringens politiske spil, og at deres deltagelse ville bidrage til at skade deres sag ved at afdramatisere velfærdsdagsordenen. De kritiske røster var derfor særdeles højlydte helt frem til etableringen af kvalitetsgruppen, hvor samme fagforeningsbosser pludselig drak kaffe med statsministeren, dele af regeringen, arbejdsgiverne og topledere fra det private erhvervsliv.

Om det var kaffen, den intime atmosfære på Havreholm Slot eller det tætte samarbejde – kvalitetsgruppen blev startskuddet til et bemærkelsesværdigt humørskifte i fagbevægelsen. I efteråret 2006 kritiserede fagbevægelsen processen og hele kvalitetsreformprojektet. Trekvart år senere sad fagbevægelsen ikke blot med ved samme bord, men roste offentligt både processen, indholdet og regeringen selv. Og samme fagbevægelse, som oprindeligt frygtede at blive spændt for regeringens vogn, ærgrede sig nu over, at kvalitetsreformen ved lanceringen i efteråret 2007 druknede i den hastigt opståede skattedebat.

Hansen ikke bare kunne sige, at det hele skulle overlades til regionerne. Det lykkedes i kvalitetsgruppen og – i reduceret omfang – under temamøderne. Konsensus er nok det ord, der står stærkest bagefter,” siger Allan Sjøgaard Larsen.

Og konsensus er det gennemgående ord i beskrivelsen af arbejdet i kvalitetsgruppen. Alle, der kunne være imod projektet, blev inviteret med i kredsen. Og selvom mange – heriblandt fagbevægelsen – i starten var dybt skeptiske og sad tilbagelænet i stolene med armene over kors, blev de hurtigt så grebet af arbejdet, at de i bogstaveligste forstand rykkede frem i stolen og lagde forbeholdene til side. Aktørernes deltagelse skiftede fra ‘her bliver vi nødt til at sidde med’, til ‘her vil vi sidde med’. Aldrig er så mange topledere kalenderne blevet tilpasset så hurtigt til nye mødedatoer.

re innovativ end de gamle former med faste råd, nævn og udvalg.”

Samtidig fastholder formanden for FTF, at den nye form stiller nye krav – også til organisationerne: “Vi skal vise, at vi tør komme med forslag, der ikke kun gavner os selv og vores medlemmer, men også samfundet. Vi har som faglige organisationer nogle gange alene haft vores interessevaretagelse for øje uden at kunne sætte det ind i en større kontekst. Vi skal væk fra kun at være gnavpotter, der brokker sig, og i højere grad vise, at vi har noget at byde på. Ellers bliver vi ikke taget alvorligt.”

Samme opfattelse deles af formand for FOA Dennis Kristensen, der ser den nye måde at arbejde på som en naturlig forlængelse af den udvikling, fagbevægelsen har været igennem de seneste år.

.....

**Jeg håber, det er en form, der er kommet for at blive. Og jeg tror, at den er betydeligt mere innovativ end de gamle former med faste råd, nævn og udvalg.**

*Bente Sorgenfrey, FTF-formand*

### Ny model – nye krav

Statsministeren kørte deltagerne i kvalitetsgruppen gennem en stram proces med oplæg, plenumdiskussioner og noget så usædvanligt for Fogh som gruppearbejde. På et af de første møder blev deltagerne inddelt i små grupper, der cirkulerede fra minister til minister og fik en time til halvanden til at diskutere og ideudvikle om et enkelt tema. En øvelse, der både bragte mange nye ideer frem, men som også satte private aktører, fagforeningsbosser og uvildige eksperter på samme side af forhandlingsbordet, og nærmest kom til at fungere som en slags teambuildingsøvelse. Undervejs i arbejdet i kvalitetsgruppen udviklede der sig et stort engagement. Efterhånden som gruppen blev rystet sammen, blev der skabt et fælles sprog.

For Bente Sorgenfrey, der både sad ved bordet i kvalitetsgruppen og i Globaliseringsrådet, er der ingen tvivl om det attraktive i den nye model for inddragelse:

“Det har været en ny måde at arbejde med politik på. Jeg håber, det er en form, der er kommet for at blive. Og jeg tror, at den er betydeligt me-

“For LO-organisationernes vedkommende betød invitationen til arbejdet med kvalitetsreformen, at vi måtte forholde os kritisk til vores egen måde at arbejde på. Vi skulle pludselig levere input til en reform, og ikke nødvendigvis kun aftalestof, som jo er vores stærke side. I virkeligheden tror jeg, det har givet en lidt bredere opfattelse af, hvordan man varetager interesser op imod en til enhver tid siddende regering,” vurderer Dennis Kristensen. Ugebrevets kilder peger samstemmende på, at den nye form for involvering har været særdeles afgørende for det endelige produkt. Et eksempel er diskussionen om tilkøbsydelse på ældreområdet. I begyndelsen stod ønsket højt på regeringens dagsorden, men det vandt ikke genklang i den gruppe af interessenter, der sad i kvalitetsgruppen. Derfor blev det skilt fra som politisk dødvægt. På samme måde peger flere deltagere på, at deres aftryk nemt kan genfindes blandt de ca. 180 forslag, der nu ligger til behandling i Folketinget.

Professor Jørgen Goul Andersen fra Aalborg Universitet mener, det er lykkedes regeringen at balancere mellem fuld kontrol på den ene side og

åbenheden over for ekstern indflydelse på den anden.

“Jeg tror kun, at den form for politikudvikling, vi har set i kvalitetsgruppen, har to til tre fortilfælde i verdenshistorien. En gang under Globaliseringsrådet, måske en enkelt gang i Finland, og så endelig i kvalitetsgruppen. Vi har i politologien for øjeblikket ikke noget navn for den slags *policy making*. Et minus er selvfølgelig, at det er en meget ressourcekrævende proces for regeringen,” vurderer Jørgen Goul Andersen.

Han peger dog på, at den eksterne indflydelse nok på et enkelt område var for svag. Den nye model har ikke til fulde formået at inddrage dem, det hele handlede om: “Skal man pege på en oplagt svaghed ved processen, så var det, at man på trods af de afholdte morgenmøder manglede flere menige deltagere, dvs. hjemmehjælperen, sygeplejersken og patienten.”

### Kæden hopper af

Interessevaretagelsen svingede dog tilbage i retning af en mere traditionel forhandling midt i kvalitetsgruppens arbejde. Her lykkedes det organisationerne at få statsministeren til at rykke en del af gruppens drøftelser over i et parallelt trepartsforum. Det fjernede ifølge flere af de deltagere, Ugebrevet har talt med, en del af energien i kvalitetsgruppens arbejde. Den forhandlingslogik, man ellers havde undgået i processen, trådte pludselig meget frem.

I dag er det netop samme traditionelle forhandlingslogik, som spænder ben for reformens vedtagelse. Otte måneder efter det sidste møde

i kvalitetsgruppen er det nemlig stadig ikke lykkedes for regeringen at få reformen gennem Folketinget, og frustrationerne over manglen på konkrete resultater breder sig. Netop i disse dage splitter regeringen reformkataloget op i mindre dele i håb om at kunne få reformen vedtaget gennem en række delforlig.

Langt hen ad vejen er det umulige dog lykkedes for Fogh: at skabe enighed blandt aktørerne på et af de mest brandvarme velfærdspolitiske områder. Også selvom nogle vil hævde, at enigheden både er købt og betalt – med en reform, der startede som udgiftsneutral og endte med en milliardregning til statskassen.

Tilbage står, at Fogh-regeringen med kvalitetsreformen på mange måder har skabt det måske mest interessante politiske eksperiment i nyere tid. Og dele af den nye værktøjskasse har allerede sat sig sine aftryk i designet af det nye års politiske arbejde. F.eks. fortsætter Arbejdsmarkedskommissionen nogle af de organisatoriske træk ved kvalitetsreformen. **MM**

**Morten Hyllegaard** | mh@mm.dk

**Lars Nordal Jensen** | lnj@mm.dk

**Astrid Læssø** | asl@mm.dk

### Dagen derpå

**Efter den succesfulde proces banker de politiske realiteter på døren – reformen skal vedtages.**

## MM | Kolofon

### Administrerende direktør og ansvarshavende

**chefredaktør** Erik Rasmussen.

**Direktør** Lars Jannick Johansen.

**UGEBREVET:** Mette Schmidt, redaktionschef, Kalle Jørgensen, redaktionssekretær. **Redaktionen** Poul Albret, Torben K. Andersen, Bjarke Møller, Ole Vigant Ryborg (Bruxelles), Marianne Kristensen Schacht, Bjarke Wiegand. **Grafik** Cecilie Nellemann, Nynne-Cecilie Schmidt. **Korrektur** Lise Nielsen.

**Research** Lars Nordal Jensen, Carolina Kamil.

**TÆNKETANKEN:** Per Meilstrup, Klimadirektør, Johannah Christensen, projektchef, Ida Strand,

projektchef, Gry Bauer, Morten Christensen, Morten Fisker, Iben Berg Houberg, Morten Hyllegaard, Ida Høgstedt, Bjarke Hauerslev Larsen, Marianne Lentz, Astrid Læssø, Bjørn Borbye Pedersen, Martin Møller Bøje Rasmussen, Laura Storm Svendsen, Torben Vemmelund, Meik Wiking.

**SALG OG MARKEDSFØRING:** Martin Frost, Rasmus Lund, Sanne Nielsen, Adriana Radaic.

**Annonce** Sidsel Bogh.

**ADMINISTRATION:** Søren Werner Borgquist, Hanne Lyng Christiansen, An'mary Jonasson, Sanja Lukic, Heidi M. Rasmussen, Anne Kjær Skovgaard.

**Økonomi** Morten Christensen, økonomichef, Jørgen Dalsgaard Olsen.

**Tryk** Ekspresen. **Design** e-Types

Ugebrevet udgives af Huset Mandag Morgen A/S og udkommer hver mandag. Citater kun tilladt med tydelig kildeangivelse. **ISSN** 0905-4332.

*Kopiering er kun tilladt ifølge COPY-DAN-aftaler.*

**Etiske regler** Mandag Morgens udgivelser bygger på et etisk regelsæt, der kan læses på [www.mm.dk](http://www.mm.dk).

**Abonnement** Halvår kr. 3.700,- ekskl. moms. Helår kr. 6.900,- ekskl. moms.