

Indholdsfortegnelse

Forord	2
English Summary	3
1. Indledning	4
1.1 Problemformulering	6
2: Metode	8
2.1 Empiriske kilder og deres anvendelse.....	8
3: Teori	10
3.1. Beslutningsprocesser, beslutningsanledninger og uafhængige strømme.....	10
3.2. New Public Management.....	12
3.3. Sporafhængighed	12
4: Tidligere reformer af den offentlige sektor	14
4.1: Indholdet af tidligere reformer.....	14
4.2: Processen bag de tidligere reformer.....	15
4.3: Andre større reformer	18
5: Analyse	21
5.1: En ny proces?.....	21
5.1.1: <i>Forløbet</i>	21
5.1.2: <i>Trepartsforhandlingerne</i>	30
5.1.3. <i>Delkonklusion</i>	43
5.2: Hvorfor kom processen til at se ud som den gjorde?.....	46
5.2.1: <i>Delkonklusion</i>	58
5.3: Processens betydning for reformens indhold.....	59
5.3.1: <i>Delkonklusion</i>	73
6: Konklusion	74
7: Perspektivering	77
Litteraturliste	81

Forord

Dette speciale ser nærmere på processen bag kvalitetsreformen, som netop i disse dage forhandles som en del af finansloven for 2008. Selve processen der ledte frem til regeringens endelige reformudkast afsluttedes i august 2007, og det er derfor fortsat meget begrænset hvad der udover pressens løbende dækning er skrevet herom. Vi vil derfor gerne takke vores interviewpersoner: Tidligere finansminister Thor Pedersen, formand for Fag og Arbejde Dennis Kristensen, formand for FTF Bente Sorgenfrey, Cheføkonom i Danske Regioner Kristian Heunicke og direktør for SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd Jørgen Søndergaard.

Disse personer har ydet et helt essentielt og uvurderligt bidrag til det empiriske baggrundsmateriale for dette speciale. Desuden en stor tak til vores vejleder Jørgen Goul Andersen.

København, marts 2008

Simon Heidemann Eriksen og Kasper Bekker

English Summary

The process behind the Danish government's Quality Reform of the Public Sector started in august 2006 and ended exactly one year later. In the course of that year the process evolved into a form almost entirely unlike any other in Danish politics.

Firstly, the number of actors involved in the first stages of the process was very high. Secondly, the specific circumstances surrounding their involvement were quite extraordinary. The government arranged several large meetings where a number of themes, set by the government, were discussed. Although no concrete legislative proposals were formulated at these meetings, they were nevertheless important as a forum for learning and attuning expectations.

Later on the government, inspired by an earlier reform on globalization, set up an advisory council, the Quality Group, consisting of high-level trade unions, regional and municipal organizations as well as independent scholars and experts. In the final phase the government, picking up on a proposal by the trade unions, initiated tri-lateral negotiations with the social partners. In the resulting agreement several concrete initiatives to improve the conditions of public sector employees were agreed upon and a rather large sum of money was allocated to this use.

The primary explanatory factor behind the reform process looking as it did was the motivations and preferences of the major actors. Whereas the government had both the intention of using the reform in its upcoming electoral campaign and a need to add legitimacy to the reform, the social partners had much more tangible goals: securing substantial improvements for their members, being public sector employees and regions and municipalities respectively. These differing goals could not be attained through the originally planned process and as a result, the process evolved as the aforementioned phases were added to the larger meetings. In short, policy in this case affected politics.

But politics also had an effect on policy. A number of the government's ideas and initiatives were cut from the final reform text throughout the process and others were added. An estimated one third of the proposals in the final text came from various actors and stages in the process.

1. Indledning

Kvalitetsreformen blev sat i søen da regeringen den 18. august 2006 udgav sit første reformudspil under titlen ”Kvalitetsreform – bedre service til borgerne”. Heri lød det om målet med reformen: *”Bedre kvalitet handler således ikke kun om penge og personale-normeringer. Det handler også om, at det offentlige bliver bedre til at udbrede nye og innovative løsninger, der kan sikre mere kvalitet for pengene.”*¹ Et eksplicit mål med reformen var også at imødegå et stigende ydre pres på den offentlige sektor. Med et ydre pres henviser regeringen til en ”rekrutteringsmæssig udfordring”, der forstærkes af, at arbejdsstyrken i de kommende år ikke længere vil vokse, da en stor andel af de offentligt ansatte er på vej på pension og skal erstattes af væsentligt mindre årgange. Således understregede regeringen i sit oplæg til kvalitetsreformen, at efterspørgslen efter velfærdsydelser vil stige i takt med den demografiske udvikling og den generelle velfærdsstigning i det danske samfund. Da regeringen har ført en konsekvent ”skattestopspolitik” siden den trådte til i 2001, understregedes det ved lanceringen af reformarbejdet, at de nødvendige investeringer til reformen primært skulle findes ved interne prioriteringer på finansloven – politikersprog for at reformen ikke måtte koste noget.

Ved offentliggørelsen af det første reformudspil bekendtgjorde regeringen nedsættelsen af et ministerudvalg – opfindsomt kaldet ”Ministerudvalget for kvalitet i den offentlige sektor” – under ledelse af statsministeren og derudover bestående af finansministeren, økonomi- og erhvervsministeren, indenrigs- og sundhedsministeren, socialministeren samt ministeren for familie- og forbrugeranliggender. Til støtte for udvalget blev et sekretariat med base i statsministeriet tillige oprettet. Som et led i arbejdet med kvalitetsreformen afholdt udvalget i efteråret 2006 og foråret 2007 fem temamøder rundt om i landet. Disse temamøder behandlede forskellige emner i relation til den offentlige sektor og havde til hensigt at inddrage synspunkter fra borgere, offentligt ansatte og eksperter i den endelige udformning af reformens indhold. I starten af 2007 besluttede regeringen desuden at nedsætte en gruppe til at styrke arbejdet med reformen og rådgive sig om udkastet til kvalitetsreformen. Den såkaldte kvalitetsgruppe talte 27 medlemmer, som udover seks ministre bestod af eksperter og repræsentanter fra de væsentligste af arbejdsmarkedets parter. I februar 2007 lancerede LO formand Hans Jensen dernæst ideen om, at fagbe-

¹ Regeringen 2006, side 3

vægelsen og arbejdsgiverne sammen med regeringen burde indgå en fælles aftale om kvaliteten i den offentlige service. Statsministeren greb denne invitation og regeringen indledte trepartsforhandlinger med fagbevægelse og arbejdsgivere, som fandt sted fra marts til juni 2007.

De seks ministre der udgjorde ministerudvalget deltog ud over møderne i dette udvalg i samtlige kvalitetsgruppemøder, temamøder med tilhørende morgenmøder, samt trepartsforhandlinger med videre. Ved at investere så mange arbejdsdage i reformprocessen sendte regeringen dermed et klart signal om, at denne reform prioriteredes højt. Reformprocessen er også kendetegnet ved inddragelsen af mange eksterne aktører i en relativt åben proces, som udviklede sig drastisk undervejs med blandt andet inddragelse af nye aktører og afsluttende trepartsforhandlinger på fagbevægelsens initiativ. Og netop trepartsforhandlingerne var et vigtigt led i den samlede proces, idet forhandlingerne endte med en relativt omfattende og dyr aftale, hvilket står i kontrast til regeringens indledende ønske om at kunne præsentere en omkostningsneutral reform.

Den 21. august 2007, efter nøjagtig et års arbejde, fremlagde regeringen det endelige reformforslag med en lang række initiativer til at øge kvaliteten i den offentlige sektor. Det overordnede mål er ifølge regeringen at *”sikre fortsat fornyelse og udvikling af kvaliteten i børnepasningen, i ældreplejen og på sygehusene. I alle dele af den offentlige velfærdsservice. Borgerne skal have bedre velfærd. Og medarbejderne skal have attraktive arbejdspladser med arbejdsglæde, engagement og faglig udvikling.”*² På dette tidspunkt var reformen dog sluttet et noget andet sted, end hvor den startede. Ikke blot var borgerlige mærkesager som smiley-ordninger, individuelle løntillæg og brugerbetaling gledet ud, reformen var også – delvist takket være forårets trepartsforhandlinger – blevet en dyr affære. Med blandt andet en øget dimensionering på en række uddannelser inden for f.eks. social- og sundhedsområdet, samt en opkvalificering af den nuværende offentlige arbejdskraft gennem øget adgang til af efteruddannelse løb udgifterne til det der af regeringen kaldes *driftsudgifter til bedre kvalitet* for perioden 2008-2011 op i 10 milliarder kroner. Heraf blev de 8 milliarder forhandlet på plads gennem de afsluttende trepartsforhandlinger. Derudover oprettede man den såkaldte *kvalitetsfond* på 50 milliarder kroner til investeringer, delt ligeligt med ca. 25 milliarder til sundhedsvæsenet og 25 milliarder

² Regeringen 2007, side 9

til bedre fysiske rammer på skoler, dagsinstitutioner, plejehjem mv. for perioden 2007-2015.³

1.1 Problemformulering

Processen bag kvalitetsreformen adskiller sig på flere måder fra tidligere reformprocesser og er stort set ubeskrevet i den politologiske forskning. De nye elementer inkluderer blandt andet en ny form for aktørinddragelse i et hidtil uset omfang samt i nogle nye rammer, som sammen med baggrunden for og betydningen af processen leder frem til specialets problemformulering:

På hvilke områder kan der tales om en ny form for politisk proces, hvorfor kom processen til at se ud som den gjorde og hvilken betydning fik processen for Kvalitetsreformens indhold?

Den første del af analysen sigter således mod at undersøge i hvilket omfang der er tale om en ny type af proces og hvordan denne adskiller sig fra processer bag tidligere reformer af den offentlige sektor. Dette undersøges gennem en analyse af processens forløb: hvad der helt konkret fandt sted og hvem der deltog, og munder ud i en vurdering af, i hvilken grad der er tale om et decideret brud med tidligere tiders fremgangsmåde eller snarere en naturlig udvikling heraf. Denne del af analysen vil således tilstræbe at kaste lys over *hvad der egentlig foregik* under arbejdet med kvalitetsreformen. Afsnittet består derfor overvejende af en gennemgang af det kronologiske forløb, fra man i regeringen begynder at gøre sig de første tanker om en reform, over den officielle indledning af reformarbejdet den 18. august 2006, hele arbejdsprocessen i ministerudvalget, kvalitetsgruppen, temamøderne og forårets trepartsforhandlinger mellem regeringen, fagbevægelsen og de offentlige arbejdsgivere, til den endelig reformtekst blev offentliggjort den 21. august 2007.

Dernæst vendes blikket i anden del af analysen mod hvorfor denne proces kom til at se ud som den gjorde. I denne forbindelse spillede regeringen en nøglerolle, hvorfor det primære fokus i denne del af analysen er på regeringen som aktør og dens mål, motiver og præferencer i forhold til Kvalitetsreformen. Således analyseres regeringens behov for

³ Regeringen 2007, side 14

at legitimere reformen, eventuelle valgtaktiske hensyn, ideologi og policy-præferencer, samt statsministerens personlige engagement og hvordan disse elementer var medvirkende til at forme processen. Afslutningsvis analyseres de øvrige centrale aktørers – fagbevægelsens samt kommuner og regioners – roller.

I tredje del af analysen rettes fokus mod processens betydning for outcome og de markante indholdsmæssige ændringer, som kan identificeres mellem første udspil i august 2006 og det endelige reformforslag et år senere. En række elementer kom således til, andre faldt ud, og atter andre blev vægtet anderledes i løbet af processen. Dette vil der indledningsvis i afsnittet redegøres for. Derefter analyseres baggrunden for ændringerne, ved at undersøge hvordan disse kan ledes tilbage til forskellige aktørers påvirkning og processuelle aspekter i forløbet. Da regeringen indledte arbejdsprocessen, var det således med en række forventninger til det endelig outcome, blandt andet at reformen ikke måtte koste noget, hvilket dog hurtigt ændrede sig. Det bliver således i dette afsnit undersøgt, hvorfor en række af regeringens konkrete og mere kontroversielle forslag gled ud i løbet af processen – gav regeringen køb på sine præferencer for at få en aftale i hus og havde man i det hele taget fra regeringens side nogle konkrete policies man gerne så ført ud i livet?

2: Metode

Inden undersøgelsesspørgsmålene besvares i analysen, redegøres der i det følgende for nogle af fremstillingens væsentligste metodiske præmisser. Vi ønsker at beskrive og analysere kvalitetsreformen som en enkeltstående beslutningsproces, men dog med en klar vished om, at dette ikke kan gøres uden at se kvalitetsreformen i sammenhæng med tidligere beslutninger og velfærdsreformer. De institutionelle rammer, som processen bag kvalitetsreformen har udspillet sig under, er derfor væsentlige at inddrage, hvis vi til fulde skal forstå baggrunden for denne reform. Derfor vil tidligere reformer på velfærdsområdet blive behandlet som indledning til denne fremstillings analysedel.

I forlængelse heraf pointerer Larsen og Andersen ligeledes, at det er væsentligt at komme dybere i analysen af politiske beslutninger end blot til at spørge *who governs*. Man må også spørge *what governs* og *how governance*: Under hvilke betingelser træffer de politiske aktører beslutninger, og hvem og hvad skaber politisk forandring?⁴ I denne fremstilling er det derfor væsentligt at gå videre end blot til at se på hvem der bestemmer gennem en aktørorienteret tilgang, men også blandt andet at se på hvad der bestemmer (dagsordener, ydre pres osv.), og hvordan der bestemmes (inddragelse af aktører, legitimering med videre). Dette er nogle væsentlige betragtninger man bør gøre sig ved studiet af politiske beslutningsprocesser, og er nogle af de antagelser der ligger til grund for en væsentlig del af de nyere teorier der kan anvendes i analysen af politiske beslutningsprocesser og velfærdsreformer.

2.1 Empiriske kilder og deres anvendelse

De tre analysedele lægger op til brug af en række forskellige empiriske redskaber. For at svare på hvem der deltog og hvad resultatet blev, er det først og fremmest oplagt at benytte det materiale og de rapporter der er udgivet af regeringen – altså de primære kilder.

Desuden vil mediernes dækning, og herunder primært dagbladenes dækning, blive anvendt. Da der endnu ikke foreligger meget på skrift om processen bag kvalitetsreformen, er avisartikler derfor et godt supplement til de primære kilder. En række af de centrale

⁴ Larsen og Andersen (2004), side 23

aktører brugte undervejs i processen medierne til at positionere sig i forhold til hinanden og til befolkningen, hvilket gør det end mere relevant at inddrage avisartikler og deslige.

Det tredje empiriske element vi benytter os af er interviews. Om end specialet i høj grad er baseret på skriftlige kilder, foretages der endvidere en række interviews, både for at supplere de faktuelle oplysninger, men mere væsentligt for at få subjektive indtryk fra involverede nøglepersoner i processen. Interviewpersonerne er udvalgt ud fra et ønske om at opnå en så bred repræsentation af aktører og interesser som muligt, givet den forhåndenværende tid til specialet.

Hovedparten af interviewpersonerne repræsenterer en af de tre hovedaktører i processen; regeringen, fagbevægelsen og de offentlige arbejdsgivere. Thor Pedersen, som var finansminister under processens forløb, er valgt som repræsentant for regeringen, mens arbejdsgiversiden er repræsenteret af Kristian Heunicke, cheføkonom i Danske Regioner. Fra de faglige organisationer har vi interviewet Dennis Kristensen, formand for FOA, og Bente Sorgenfrey, formand for FTF. Endelig har vi interviewet Jørgen Søndergaard, direktør for Det Nationale Forskningscenter for Velfærd – SFI, som også deltog i en stor del af processen.

3: Teori

Teorien anvendes helt overordnet til at kvalificere de empiriske betragtninger som bliver gjort i løbet af specialet, men er ikke i fokus i projektet. Nedenfor redegøres kort for de teoretiske perspektiver som inddrages i analysen.

3.1. Beslutningsprocesser, beslutningsanledninger og uafhængige strømme

Som beskrevet tidligere er det væsentligt i forbindelse med analysen af beslutningsprocesser og politiske reformer, at se på såvel hvem, som hvad der bestemmer den politiske dagsorden, samt hvordan denne dagsorden sættes. Da det er den politiske beslutningsproces bag kvalitetsreformen som er i fokus i specialet og som går igen i alle dele af analysen, er dette teoretiske perspektiv på beslutningsprocesser væsentligt at inddrage.

Der skelnes teoretisk mellem flere forskellige idealtyper inden for analysen af beslutningsprocesser. I forhold til denne fremstillings ærinde vil det umiddelbart være relevant at fokusere særligt på to af disse, værende konflikt- og forhandlingsmodellen og skraldespandsmodellen. I konflikt- og forhandlingsmodellen opfattes en beslutning som ”*et forhandlet slutprodukt af en proces, i hvilken en række individuelle aktører med forskellige interesser, opfattelser, krav mv. gennem forhandlinger og koalitionsdannelser benytter deres (forskellige) ressourcer til at påvirke slutproduktet af processen, dvs. beslutningen, så den i videst muligt omfang stemmer overens med deres egne interesser, ønsker og krav.*”⁵ Aktørerne anses således at have forskellige præferencer, og modellen baserer sig dermed på konflikt mellem disse. Konflikt- og forhandlingsmodellen inddrager et element af rationalitet, om end dette af Albæk (Albæk 1991) beskrives som en form for begrænset rationalitet, idet aktører på den ene side har klare præferencer, men på den anden side er bevidst om behovet for at nå politisk enighed med modstandere gennem forhandling.

I modsætning hertil står skraldespandsmodellen, oprindeligt defineret af Cohen, March og Olsen (1972). Denne model forholder sig til aktører som havende uklare præferencer og beskriver beslutningsanledninger som en sum af større eller mindre tilfældigheder. I

⁵ Albæk (1991), side 396

en lidt bredere afgrænsning af denne model, kan Kingdon (1995, 2003) siges at tilhøre denne retning. Kingdon præsenterer tre overordnede ”strømme”, der tilsammen er afgørende for om et politisk forslag når den politiske beslutningsdagsorden; en problemstrøm, en policy-strøm og en politisk strøm. Det essentielle her er måden hvorpå en kobling mellem disse strømme finder sted og danner beslutningsanledninger. Koblingen mellem strømmene beskrives som løs, og når der tales om at disse tre strømme flyder sammen, hvilket i regelen kun sker kortvarigt, og en løsning dermed har mulighed for at komme på beslutningsdagsordenen, åbnes et policy-vindue. Ifølge Kingdon kræver det således et problem før en løsning kan tages i anvendelse. Magtfulde politiske aktører kan dog i et vist omfang selv definere problemerne, som de ønsker at koble deres løsninger på. Mens skraldespandsmodellen således opererer med aktører med relativt uklare præferencer, forholder konflikt- og forhandlingsmodellen sig til aktører med klart definerede præferencer.

Disse to tilgange kan således tilsammen være med til at sige noget om, hvorvidt der med Kvalitetsreformen er tale om en ny proces (analysedel 1), idet de teoretiske betragtninger anvendes som idealtypiske sammenligningsgrundlag i forhold til analyseobjektet: den beslutningsproces som ledte frem til kvalitetsreformen.

Eksempelvis synes der i forhold til trepartsforhandlingerne synes der at kunne spores meget klare præferencer blandt aktørerne, hvor regeringens behov for legitimering mødte fagbevægelsens ønske om at sikre medlemmerne nogle kontante resultater. I den forbindelse kan konflikt- og forhandlingsmodellen bidrage til en forklaring på, hvorfor denne del af processen kom til at se ud som den gjorde (analysedel 2).

I forbindelse med spørgsmålet om processens betydning for de indholdsmæssige ændringer undervejs (analysedel 3), kan begge disse tilgange bidrage til et svar, da der tydeligt var eksempler på pludselig opståede *windows of opportunity*, som Kingdon definerer det, når strømme (problemer og løsninger) finder sammen og danner beslutningsanledninger. Flere aktører så således kvalitetsreformen som en oplagt mulighed til at få ”tømt skrivebordsskufferne” og på den måde koble allerede eksisterende løsninger til et nyligt defineret problem.

3.2. New Public Management

New Public Management (NPM) udgør ikke som sådan en teoretisk retning, men er derimod en bred betegnelse for den bølge af velfærdsreformer der blev gennemført af en lang række regeringer fra 1980erne og frem. Hovedtesen inden for NPM er, at en offentlig sektor med mere konkurrence på de centrale serviceydelser, vil fungere mere som den private sektor, og dermed være mere effektiv. I regeringens moderniseringsprogram fra 2002 er der meget tydelige spor af denne tankegang, og udspillet til en kvalitetsreform rummede en del af de samme elementer som dette program fra 2002. Da regeringens planer om en ny velfærdsreform blev lagt frem i sommeren 2006, blev den mødt af en skarp kritik fra oppositionen. Denne kritik gik primært på, at man fra regeringens side ønskede at effektivisere den offentlige sektor i god *new public management* stil, ved at stille større krav til de offentligt ansatte uden i udgangspunktet at tilføre projektet penge. I forbindelse med dette speciale vil det blive undersøgt, om de tydelige spor af NPM stod ligeså tydeligt i den endelige reformtekst som ved det første udspil året forinden. Umiddelbart tyder det på, at nogle af disse elementer blev tonet ned undervejs i processen, men det vendes der tilbage til i analysedel 3.

3.3. Sporafhængighed

Endelig kan teorien om sporafhængighed (path dependency) begrebsliggøre hvordan tidligere erfaringer og politikker spiller ind på policyudviklingen, hvad enten dette er det indholdsmæssige i en policy eller selve måden at gennemføre politik på. Sporafhængighed er som begreb lanceret af Powell (1991) og DiMaggio og Powell (1992) og tilhører den historiske ny-institutionalisme, og er igen taget op af Pierson (2000). Pierson går et skridt videre med at forklare dynamikkerne og mekanismerne bag disse spor. Grundlæggende beskriver teorien, hvordan der er en bestemt "kurs", som kan være enten statisk eller dynamisk omkring hvilken al politikudvikling foregår. Et brud kan dog ske ved gradvise, mindre ændringer, der til sidst akkumulerer og passerer et "point of no return" hvorefter et nyt spor former sig.⁶

Da et af målene med denne fremstilling er at svare på, i hvilket omfang resultatet af processen ligger i forlængelse af tidligere reformer, eller om det i sig selv kan siges at udgø-

⁶ Larsen og Goul Andersen (2004), side 34-39

re et brud med disse, er teorien om sporafhængighed anvendelig. I forbindelse med analysedel 3 vil denne således inddrages i en vurdering af, hvorvidt indholdet ændrede sig så markant undervejs, at processen kan siges at have medført en ændring af den eksisterende ”sti”, eller måske endog et decideret brud med denne.

4: Tidligere reformer af den offentlige sektor

4.1: Indholdet af tidligere reformer

Den aktuelle kvalitetsreform er langt fra det første forsøg på en gennemgribende forandring af den offentlige sektor. Der er således en vis historik på området, som udgør baggrunden for og et sammenligningsgrundlag til den aktuelle reformproces, hvilket der i analysen løbende vil blive refereret til, hvor det er relevant. I det følgende afsnit analyseres processen bag en række tidligere reformer derfor ganske kort, idet disse udgør et idémæssigt fundament for regeringens oplæg til kvalitetsreformen fra august 2006.

Schlüter-regeringen iværksatte et moderniseringsprogram i 1983, Nyrup-regeringen lancerede en plan for fornyelse af den offentlige sektor i 1993 samt et program for service og velfærd i 1999, og endelig lancerede Anders Fogh Rasmussen et moderniseringsprogram i 2002. Herudover har der været en lang række af reform- og ændringsinitiativer mere eller mindre tæt knyttet til de større reformprogrammer. (Ejersbo og Greve 2005)

Oplægget til kvalitetsreformen bærer således præg af en væsentlig grad af kontinuitet i forhold til de ovennævnte reformer. Ved lanceringen af regeringens debatpjece om kvalitetsreformen den 16. november 2006 opstillede man fem temaer: 1) frit valg, brugerinddragelse og personligt ansvar, 2) sammenhængende service - med respekt for borgeren, 3) klare mål og ansvar for resultater, 4) nytænkning, konkurrence og mere kvalitet for pengene og 5) ledelse, medarbejderinddragelse og motivation (Regeringen 2006b). Disse temaer kan alle i større eller mindre grad spores tilbage til de ovennævnte reformer.

Forøgelse af brugernes valgfrihed var således allerede en del af Schlüter-regeringens moderniseringsprogram fra 1983 – dengang under betegnelsen ”friere valg”. Nyrup-regeringen ønskede i 1990’erne større valgfrihed, tydeligst illustreret ved Finansministeriets publikation ”Valg af velfærd” i 1992, mens Fogh-regeringen løbende har talt om frit valg siden 2001, blandt andet i Finansministeriets ”Velfærd og valgfrihed” fra 2002.⁷

Ligeledes har det andet tema, ”sammenhængende service - med respekt for borgeren”, gennem denne periode været på banen under overskrifter som ”bedre publikumsbetjening”, borgernes ret til kvalitet” og ”åbenhed og sammenhæng”.⁸ Derudover har begre-

⁷ Hanne Foss Hansen i Politiken: ”Flashback. Kvalitetsreformer kommer i bølger”, 15. Maj 2007

⁸ Hanne Foss Hansen i Politiken: ”Flashback. Kvalitetsreformer kommer i bølger”, 15. Maj 2007

bet tilbage til 1992 været knyttet til digital forvaltning og brug af IT i det offentlige. (Greve 2007)

Klare mål og ansvar for resultater kan ses som en del af den New Public Management trend som mange regeringer verden over har ladet sig inspirere af. I Danmark har man således haft mål- og resultatstyring i staten fra 1995. (Greve 2007) I løbet af 90'ernes reformer indgik dette tema under betegnelserne "præcise mål" og "effektiv drift", ligesom det i 2001 blev koblet til diverse effektiviseringsstrategier under betegnelsen "en bedre og billigere offentlig sektor".⁹

Nytænkning, konkurrence og mere kvalitet for pengene er ligeledes ikke noget ny tema, men har i hele perioden været knyttet til brugervalg og markedsstyring. Schlüters moderniseringsprogram i 1983 blev således lanceret med det formål "at forny og forbedre den offentlige service overfor borgere og virksomheder indenfor kendte ressourcemæssige rammer". (Greve 2007, Finansministeriet 1983)

Om end der således har været skiftende fokus i reformprogrammerne hen over perioden og de forskellige emner har været italesat og formuleret anderledes, er kontinuiteten slående: *"Ud fra en historisk-institutionel synsvinkel kan udviklingen ses i et moderniseringsspor (path), der er begyndt i 1983, og som skiftende regeringer har holdt fast i[...] Regeringer rekombinerer elementer indenfor moderniseringsprogrammet hele tiden."* (Greve 2007)

I analysen vendes der tilbage til spørgsmålet om hvorvidt den indholdsmæssige kontinuitet, der kan spores frem til regeringens reformudspil i august 2006, går uforandret gennem reformprocessen eller om processen som formodet i problemformuleringen har haft væsentlig indflydelse på resultatet.

4.2: Processen bag de tidligere reformer

De tidligere omtalte reformer af den offentlige sektor har ikke blot meget tilfælles rent indholdsmæssigt, måden de blev til på er også langt hen ad vejen den samme, hvorfor hele perioden fra 1983 og frem til lanceringen af kvalitetsreformen her behandles under et. En anden grund hertil er, at moderniseringsindsatsen i 1980'erne og 1990'erne i min-

⁹ Hanne Foss Hansen i Politiken: "Flashback. Kvalitetsreformer kommer i bølger", 15.05.2007

dre grad tog form af kortvarige men højprofilerede projekter som den aktuelle kvalitetsreform, idet der snarere var tale om et løbende fokus på modernisering, med en lang række forskellige, løbende tiltag.

Det første store reformprogram – Schlüter-regeringens *”Program for modernisering af den offentlige sektor”* (Finansministeriet 1983), herefter kaldet moderniseringsprogrammet – blev lanceret på en ganske anden økonomisk baggrund end den i dag gældende. Efter Anker Jørgensen i en årrække havde kæmpet med en offentlig økonomi ”på afgrundens rand”, var det således den nytiltrådte regering særdeles magtpåliggende at få styr på de offentlige finanser. Første skridt var at implementere den budgetreform, som allerede var besluttet under den forrige regering. Heri gik man blandt andet over til totalrammer, inkluderende både lovbundne udgifter og bevillingsstyrede udgifter, hvilket muliggjorde en øget decentralisering af både økonomiske beslutninger og større frihed i forhold til løsning af konkrete opgaver og mulighed for at iværksætte omstillingstiltag (Ejersbo og Greve 2005: 32).

Man skabte således en tæt kobling mellem forvaltnings- og finanspolitikken, hvilket ganske naturligt gav Finansministeriet en meget central rolle, som det stort set har bevarret lige siden: *”Finansministeriet har været den helt centrale aktør i forsøget på at modernisere den offentlige sektor...”* (Ejersbo og Greve 2005: 67). Det var således et embedsmandsudvalg bestående af Finansministeriets Administrationsdepartement, Budgetdepartement og Lønnings- og Pensionsdepartement som, sammen med finansminister Henning Christophersen, udarbejdede moderniseringsprogrammet i hvad der *”... må karakteriseres som et ’lukket’ forløb, der foregår i samspil mellem en håndfuld engagerede embedsmænd og finansministeren.”* (Bentzon 1988b: 25) Embedsmændenes betydning understreges samme sted: *”Der er ingen tvivl om, at ministrene – selvfølgelig med individuelle forskelle – er meget interesserede i moderniseringsprogrammets udformning, selv om det i praksis er embedsmændene ’der fører pennen’.”* (Bentzon: 1988b: 25) De offentligt ansatte og deres organisationer blev på intet tidspunkt inddraget i processen.

Det var således op gennem 1980’erne hovedsageligt Finansministeriets Administrationsdepartement, som stod i spidsen for moderniseringen af den offentlige sektor med blandt andet nye styrings- og ledelsesværktøjer i staten. Samtidig ligger en væsentlig indflydelse dog hos ”budgetbisserne” i Budgetdepartementet, idet det er her det afgøres, hvorvidt der skal sættes penge af til initiativerne. Administrationsdepartementet er således ansvar-

ligt for moderniseringsprogrammet, og udvikler til stadighed nye styringsværktøjer samt udsender hvert år en moderniseringsredegørelse, som gør status på programmets fremskridt. (Ejersbo og Greve 2005: 198-200)

I løbet af 1980'erne forsøger man i højere grad at inddrage ressortministerierne, dog snarere ved at forsøge at *forpligte* dem til interne initiativer efter Finansministeriets retningslinjer, end ved at inddrage dem i udviklingen af nye værktøjer og så videre. Samtidig får kommunerne større og større plads i moderniseringsredegørelserne, dog på samme facon som ministerierne. (Ejersbo og Greve 2005: 32-44)

I starten af 1993, efter Tamil-sagen, kommer Nyrup-regeringen til, og efter blot seks måneder kommer den første administrationspolitiske udmelding i form af "*Nyt syn på den offentlige sektor*" (Finansministeriet 1993). Hverken indholds- eller formmæssigt sker der dog de helt store forandringer – Ejersbo og Greve (2005: 44) taler således om en "floskel-transformation", hvor den tidligere regerings moderniseringsprog oversættes til begreber med mere socialdemokratisk klang. Det er ligeledes stadig Finansministeriet, nu med et integreret enhedsdepartement omfattende de tidligere Administrations- og Budgetdepartementer, som står i spidsen for indsatsen. Man udsender dog ikke som under Schlüter de årlige moderniseringsredegørelser, men publikationer som eksempelvis *Administrationspolitisk status* (Finansministeriet 1997) samler op på indsatsen de foregående år.

Et væsentligt tiltag i perioden er *Service og velfærd* fra 2000. Projektet er et bredt formuleret fornyelsesprojekt, som blandt andet beskæftiger sig med nye styringsformer og attraktive arbejdspladser, men det nye er, at der er blevet til i samarbejde med kommunerne i forbindelse med de årlige aftaler om den kommunale økonomi. I forbindelse med *Service og velfærd* udsendte man tillige tre *debatpjecer*, som forsøger at bidrage til den generelle diskussion om velfærdssamfundets rolle og organisering, såvel som at drøfte mere konkrete forvaltningspolitiske tiltag som kvalitet, benchmarking og konkurrence. (Ejersbo og Greve 2005: 44-57)

I 2001 kommer Anders Fogh Rasmussen til magten, og regeringen udsender i maj 2002 et udspil til et moderniseringsprogram kaldet *Med borgeren ved roret* (Finansministeriet 2002). Igen fastholdes den indholdsmæssige linie, ligesom der kun er mindre afvigelser fra formen – det væsentligste nye procesaspekt er således, at men i stigende grad begynder at benytte sig af tværgående projekter, hvor ansvaret deles med andre parter, især

Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen. Det sker blandt andet i Projekt Digital Forvaltning, hvor der nedsættes en ”task force” bestående af Finansministeriet, KL og ARF. Dette projekt ledes af en projektleder fra det private erhvervsliv og medarbejderne kommer fra alle tre organisationer. (Ejersbo og Greve 2005: 202-205)

Den offentlige sektor har således været udsat for en del forandringer, fornyelser og reformer de sidste 25 år. Den aktuelle kvalitetsreform og processen bag er dog ligeledes påvirket og inspireret af en række andre større velfærdsreformer, som derfor kort gennemgås i det følgende afsnit.

4.3: Andre større reformer

Strukturkommissionen og Velfærdskommissionen

Den 9. august 2002 meddelte Anders Fogh Rasmussen at regeringen ville nedsætte en strukturkommission til at se nærmere på den (amts-)kommunale struktur. Kommissionen bestod udelukkende af nuværende og tidligere embedsmænd og eksperter, men fik ikke sit eget sekretariat. I stedet blev kommissionen betjent af embedsmænd fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Finansministeriet samt Økonomi- og Erhvervsministeriet. En vurdering af kommissionens arbejde foretaget af ugebrevet Mandag Morgen viste en udbredt opfattelse af, at Finansministeriet spillede en dominerende rolle i processen. Paradoksalt nok beklagede flere medlemmer dog samtidig sig over *mangel* på styring i forløbet, hvilket blandt andet tolkes som et udtryk for, at regeringen selv var uafklaret om målene med arbejdet.¹⁰ Kommissionen afleverede sin betænkning i januar 2004.

Kort tid forinden, den 23. september 2003, havde regeringen nedsat Velfærdskommissionen efter mere eller mindre samme model, med henblik på at sikre et velfungerende velfærdssamfund i fremtiden. En del af kommissionens opdrag var dog ligeledes at bidrage til en bred offentlig debat som forberedelse af de nødvendige beslutninger. I den henseende holdt de otte medlemmer ikke indre end 242 foredrag rundt omkring i landet og skrev et utal af kronikker og debatindlæg. Hverken arbejdsgivere eller fagbevægelsen var repræsenteret i kommissionen, som bestod af økonomer fra universiteter og diverse

¹⁰ Mandag Morgen 05.01.04: *Strukturkommissionen: Visionerne druknede i papir*

institutioner, samt fra erhvervslivet. Velfærdskommissionen offentliggjorde sin slutrapport ”*Fremtidens velfærd - vores valg*” den 7. december 2005.

Globaliseringsrådet

Globaliseringsrådet blev nedsat i april 2005 med den hensigt at tilvejebringe en strategi for hvordan Danmark bedst muligt kan klare sig i den globale økonomi. Det fremgår desuden af regeringens kommissorium for Globaliseringsrådets arbejde, at det er målet at sikre en kontinuerlig fornyelse, så vi er i stand til at konkurrere på ny viden og nye ideer, der sikrer at Danmark kan øge velstanden og fortsat være et samfund uden for store økonomiske og sociale skel. For at sikre dette fremhæves uddannelse og forskning som de væsentligste indsatsområder. Rådet var bredt sammensat med medlemmer fra bl.a. fagbevægelsen, arbejdsgiverorganisationer, virksomheder, samt repræsentanter fra uddannelse og forskning. Mange af disse medlemmer gik senere igen i kvalitetsgruppen, som også var kraftigt inspireret af Globaliseringsrådet.

I foråret og sommeren 2005 afholdtes tre såkaldte ”udfordringsmøder”. Disse møder havde til hensigt at identificere og debattere de udfordringer Danmark står over for i relation til globaliseringen. I kølvandet på de tre udfordringsmøder blev der arrangeret og afholdt i alt ni temamøder, der gik i dybden med de emner, der var kommet på bordet under udfordringsmøderne. De ni temamøder fandt sted hen over efteråret og vinteren 2005.

Den 20. april 2006 offentliggjorde Globaliseringsrådet sin endelige strategi for Danmark i den globale økonomi, indeholdende 350 konkrete anbefalinger, primært rettet mod reformer af uddannelse og forskning. Regeringen beskriver formålet med globaliseringsreformen således: ”*Danmark [skal] have uddannelser i verdensklasse. Vi skal være et førende videnssamfund med forskning på højeste internationale niveau. Vi skal være et førende iværksættersamfund, hvor flere virksomheder skal skabe vækst og job. Og hele samfundet skal gennemsyres af nytænkning og virkelyst.*”

Nedsættelsen af rådet skabte imidlertid en del kritik fra flere kanter. Denne kritik fortsatte som arbejdet skred frem, og gik primært på, at regeringen gennem inddragelse af de sociale parter og prominente virksomheds- og universitetsfolk, ønskede at sikre legitimitet og opbakning til reformen og dermed gøre det svært for oppositionen at komme med

kritik.¹¹ I foråret 2006 kunne man eksempelvis læse følgende i en leder i Berlingske Tidende: ”Det [er] markant, i hvor høj grad Globaliseringsrådet med eller mod sin vilje har fungeret som sekretariat for statsministeren, der fra starten placerede sig for rådets bordende.”¹²

En tendens i de ovenfor skitserede reformer lader til at være, at man går mod mere åbne processer med mere vægt på den udadvendte kommunikation og debatskabelse. Der er dog stadig overvejende tale om en form for ”opdragende” envejskommunikation, snarere end en inkluderende, dagsordensættende debat med borgere og interessenter. I den følgende analyse undersøges det blandt andet, om denne tendens videreføres i forbindelse med processen bag kvalitetsreformen.

¹¹ Tim Knudsen i Information, 28.5.2005

¹² Berlingske Tidende, 17.3.2006, *Ledende artikel: Globaliseringsråd på det jævne*

5: Analyse

Analysen er som beskrevet i problemformuleringen struktureret omkring følgende spørgsmål:

På hvilke områder kan der tales om en ny form for politisk proces, hvorfor kom processen til at se ud som den gjorde og hvilken betydning fik processen for Kvalitetsreformens indhold?

5.1: En ny proces?

Første del af analysen beskæftiger sig med spørgsmålet om, hvorvidt der i forbindelse med kvalitetsreformen er tale om en ny form for politisk proces. Som beskrevet i problemformuleringen er fokus derfor på det konkrete forløb af den proces, som ledte frem til kvalitetsreformen. Afsnittet er så vidt muligt struktureret kronologisk, men en væsentlig del af forløbet – trepartsforhandlingerne – behandles dog særskilt. Det skyldes såvel forhandlingernes store kompleksitet som den væsentlige indflydelse de fik på det endelige reformudspil. Afsnit 5.1.1 lægger derfor ud med en grundig analyse af forløbet frem til og efter trepartsforhandlingerne, som dernæst analyseres i afsnit 5.1.2. Afslutningsvis søges det besvaret, om processen bag kvalitetsreformen konstituerer en ny måde at gennemføre reformer på, til hvilket formål der blandt andet drages en sammenligning med de ovenfor beskrevne reformprocesser i kapitel 4.

5.1.1: Forløbet

I 2006 brugte statsministeren sin sommerferie i Frankrig, hvorfra han ikke ønskede at udtale sig om politik. Alligevel må han have givet en ny velfærdsreform nogle tanker fra det franske, for allerede i midten af august, efter et kort regeringsseminar på Havreholm Slot i Nordsjælland, præsenterede regeringen således sit udkast til en kvalitetsreform af den offentlige sektor. Om reformen er blevet planlagt i løbet af statsministerens sommerferie, eller om den var planlagt på forhånd med henblik på at blive sat i søen på et senere tidspunkt, er svært at sige. En af de centrale aktører i processen, FOA's formand Dennis Kristensen, udtrykker det således: ”*jeg hælder til, at dette her var relativt velforberedt...*

det var bare timet til lidt senere". Der er således noget der kan tyde på, at statsministeren havde en drejebog og at reformen kan have været veltilrettelagt. Hvorvidt dette er tilfældet, vil ligeledes blive undersøgt nærmere i denne del af analysen. Faktum er under alle omstændigheder, at oplægget blev startskuddet til den proces som præcis et år senere mundede ud i kvalitetsreformen, og som i det følgende afsnit analyseres kronologisk.

Ministerudvalget

Til at lede arbejdet med reformen nedsatte statsministeren et ministerudvalg under navnet 'Ministerudvalget om kvalitet i den offentlige sektor', der udover statsministeren selv bestod af socialminister Eva Kjer Hansen, indenrigsminister Lars Løkke Rasmussen, finansminister Thor Pedersen, minister for familie- og forbrugeranliggender Carina Christensen samt økonomi- og erhvervsminister Bendt Bendtsen. Selv satte statsministeren sig i spidsen for ministerudvalget. Til at betjene udvalget oprettedes tillige et sekretariat bestående primært af embedsfolk fra Statsministeriet, under ledelse af Statsministeriets departementschef Sophus Garfiel. Under præsentationen af regeringens ideer med kvalitetsreformen forklarede statsministeren sin rolle således: *"Der er noget praktisk i, at jeg sætter mig for bordenden. Det her arbejde spænder over så mange forskellige ministerier, at det er naturligt, at jeg som statsminister sætter mig i spidsen og koordinerer arbejdet. Men rent politisk ligger der også et klart signal om, at vi giver det her en meget høj prioritet"*.¹³ I modsætning til mange af de tidligere beskrevne reformer var det således ikke Finansministeriet som styrede og koordinerede arbejdet. Det udgør således i sig selv en vis ændring af i forhold til tidligere reformprocesser, at styringen af et omfattende reformarbejde flyttes fra et ressortministerium, som om noget er indbegrebet af faglig analysekapacitet, som Statsministeriet på dette punkt næppe kan fremvise.

Det var dog ikke alle der var lige begejstrede over det nedsatte ministerudvalg. Socialdemokraternes politiske ordfører, Henrik Sass Larsen betegnede ministerudvalget som *"rundbordspædagogik"*.¹⁴ Dermed henviste han til den episode, hvor statsministeren tidligere i sin regeringstid udløste stor virak ved at gå ud og give de offentligt ansattes arbejde samme prædikat. Men at regeringen mente det alvorligt med ministerudvalget og kvalitetsreformen i det hele taget er tydeligt, hvis blot man ser på antallet af arbejdsdage

¹³ Information, 19.8.2006, *Fogh kaster sig selv ind i velfærdskampen*

¹⁴ Information, 19.8.2006, *Fogh kaster sig selv ind i velfærdskampen*

de respektive ministre har brugt på arbejdet med Kvalitetsreformen. Der kan der ikke være meget tvivl om, at statsministeren og regeringen gennem det arbejde ministerudvalget lagde for dagen *har* prioriteret kvalitetsreformen meget højt.

Reformudspillet

Som det er nævnt indledningsvist, var det i udgangspunktet formålet med kvalitetsreformen, at *”sikre fortsat fornyelse og udvikling i kvaliteten i børnepasningen, i ældreplejen og på sygehusene. I alle dele af den offentlige velfærdsservice. Borgerne skal have bedre velfærd. Og medarbejderne skal have attraktive arbejdspladser med arbejdsglæde, engagement og faglig udvikling”*. Men ser man nærmere på reformens konkrete indhold kan meget spores endnu længere tilbage end blot til de seneste års reformer, som regeringen henviser til.

Mere konkret indeholdt reformudspillet fem primære temaer, som regeringen ønskede at diskutere¹⁵:

- Brugerindflydelse og frit valg
- Sammenhængende service med respekt for borgerne
- Klare mål og ansvar for resultater
- Nytænkning, konkurrence og kvalitet for pengene, og
- Ledelse, medarbejderinddragelse og motivation

Af disse fem temaer i reformudspillet går størstedelen således helt tilbage til ”moderniseringsprocessen”, der blev igangsat af Poul Schlüter i 1983. Da VK-regeringen kom til magten i 2001 lancerede Anders Fogh sit eget moderniseringsprogram, som han kaldte ”Borgeren ved roret og velfærd og valgfrihed”, hvilket bygger videre på stort set de samme fokusområder som Schlüter-regeringen lancerede knap tyve år forinden. Temaerne der præsenteredes ved reformudspillet til kvalitetsreformen i efteråret 2006 var derfor alle på den ene eller anden måde til stede ved de seneste to årtiers udspil til reformer på velfærdsområdet.

¹⁵ ”På vej mod en kvalitetsreform”. Regeringen 2006

Der er således nogle klare temamæssige overlap mellem regeringens udspil til en kvalitetsreform og 80'erne og 90'ernes velfærdsreformer. Men selve processen adskiller sig fra disse tidligere reformer, især ved en bredere inddragelse af interessenter og eksperter. Om årsagen til at tilrettelægge reformprocessen på denne måde udtalte Thor Pedersen: *"Vi vil dykke ned i de grundlæggende problemer og vende mange forskellige forslag. Vi igangsætter ikke et arbejde over næsten ét år – og med inddragelse af så mange mennesker – hvis vi havde konklusionerne på forhånd"*¹⁶. Denne inddragelse fandt sted gennem temamøder, møder i kvalitetsgruppen, samt gennem møder mellem ansatte, brugere og ledere af institutioner og medlemmer af ministerudvalget og deres to udsendte repræsentanter. Disse elementer i processen vil blive præsenteret i det følgende.

"På vej mod en kvalitetsreform" og temamøder

Da statsministeren i sin åbningstale i Folketinget i oktober 2006 præsenterede ideen om en bred inddragelse af aktører i diskussionerne om den kommende kvalitetsreform, begyndte forventningerne at stige hos arbejdsmarkedets parter og andre interessegrupper, mens oppositionen forholdt sig skeptisk. Oppositionens skepsis skyldtes primært, at regeringen øjensynligt ønskede mere velfærd for de samme penge, hvilket man frygtede ville gå ud over hjemmehjælpere, sygeplejersker og skolelærere m.fl. Til oppositionens kritik af, at en reform der er udgiftsneutral, ikke flytter meget, udtalte den konservative finansordfører Christian Wedell-Neergaard, at det var centralt for regeringen at holde økonomien på sporet af hensyn til den overophedede økonomi: *"Vi ønsker en finanslov, der er økonomisk ansvarlig [...] Hvis befolkningen forventer, at vi med et slag kan løse alle problemer, bliver de skuffede"*¹⁷. Også Venstres finansordfører Peter Christensen prøvede at kalde til besindelse over for de store forventninger, der fulgte reformudspillet: *"I den nuværende situation vil det være temmelig uansvarligt at øge det offentlige forbrug. Løsningen er ikke at pumpe flere penge ud"*¹⁸. Det fremgår således klart af udspillet, at det var regeringens ønske at tilvejebringe en reform, der tog udgangspunkt i en nærmere identifikation af "best practices" på de centrale velfærdsområder. Desuden ønskede regeringen at inddrage borgerlige mærkesager som brugerbetaling, tilkøbsydelse og smiley-ordninger med videre, samt at diskutere mulighederne for at skabe en bedre og

¹⁶ Jyllandsposten, 23.8.2006, *Kvalitetsreform på et solidt grundlag*

¹⁷ Dagbladenes Bureau, 17.08.2006, *VK varsler kvalitetsreform*

¹⁸ Dagbladenes Bureau, 17.08.2006, *VK varsler kvalitetsreform*

mere effektiv offentlig service inden for de eksisterende økonomiske rammer. Disse elementer gik dog langt fra uændrede gennem processen, hvilket analyseres nærmere i afsnit 5.3.

Finansminister Thor Pedersen beskriver regeringens bevæggrunde for at lægge op til en udgiftsneutral reform således: *”Vi har et problem, når vi i forvejen bruger så mange penge. Hvor bliver de af? Og hvorfor omsættes de ikke til noget som borgerne oplever som kvalitet. Og så er det ikke min tilgang at sige ”vi har en udfordring, der skal flere penge til”. Udfordringen er en anden: vi er det land i verden, der bruger den største andel af den samlede produktion til offentlig service; hvorfor reflekteres det så ikke i den måde borgerne oplever det på? Det er en politisk udfordring.”*¹⁹ Thor Pedersen tilføjer dog, at regeringens første udmelding ikke afspejler en tro fra regeringens side på, at reformen ville blive gratis, men blot at man ville forhindre en dyr reform, da de primære mål var at diskutere ’best practice’ og bedre kvalitet inden for de eksisterende økonomiske rammer: *”Vi har jo aldrig troet, at det ikke ville koste penge, men hvis du starter med at sige, at dette her skal koste penge, så ender det i det ustyrlige. At agere korrekt som offentlig ansat behøver ikke at koste noget. Koster det noget at fjerne bureaukrati? Nej, tværtimod. Det der koster noget er uddannelse.”*²⁰

I starten af november 2006 fulgte statsministeren op på sin åbningstale i Folketinget ved præsentationen af en debatpjece med titlen ”På vej mod en kvalitetsreform”. I samme omgang lancerede regeringen sin plan med at invitere til temamøder rundt om i landet, med bred deltagelse fra de store organisationer, kommuner, regioner, erhvervsfolk, forskere og andre interessenter. Temamøderne havde til formål at diskutere tiltag, der kan forbedre kvaliteten i den offentlige service. Dagen før de enkelte temamøder tog ministrene rundt i området, hvor mødet skulle finde sted og talte med institutionsledere og ansatte. Ministrene lyttede flittigt og tog den information de fik under disse ”formøder” til efterretning. FOA formand Dennis Kristensen er ikke i tvivl om, at regeringen ud over selve temamøderne ønskede at undersøge behovene hos de enkelte institutioner: *”[Temamøderne] var kun den ene del af det der foregik; den anden del var der hvor [ministrene] selv var ude. De var ude før alle temamøderne og tale med ledelse på skoler og sygehuse.”*²¹ Statsministeren gjorde desuden meget ud af at pointere, at man fra regerin-

¹⁹ Interview med Thor Pedersen, 22. januar 2008

²⁰ Interview med Thor Pedersen, 22. januar 2008

²¹ Interview med Dennis Kristensen, 23. januar 2008

gens side var meget åbne over for ideer fra deltagerne ved selve temamøderne. De fem temamøder, der blev planlagt til afholdelse forskellige steder i landet, behandlede hvert sit tema fra regeringens udspil.

Det første temamøde havde således titlen ”Frit valg, brugerinddragelse og personligt ansvar” og fandt sted den 30. november 2006 på Skejby Sygehus ved Århus. I slutningen af november blev emnet brugerbetaling debatteret heftigt i offentligheden. I et forsøg på at lægge låg på kritikken inden det første temamøde udtalte statsministeren, at brugerbetaling ikke ville være en del af regeringens endelige udspil det følgende år. Dermed modsagde statsministeren sin sundheds- og indenrigsminister, der ikke så ud til at kende statsministerens beslutning, og derfor fortsat understregede at brugerbetaling kunne diskuteres i processen. Denne forvirring vendes der tilbage til i analysedel 3 omhandlende reformens indhold. Udover disse forvirrende udmeldinger begyndte Dansk Folkeparti at synge med på oppositionens kritik af en reform der ikke måtte koste penge. Regeringen var således under pres fra flere sider op til dette første temamøde, og så ingen anden udvej end at tilføre projektet penge. Mere konkret drejede det sig om en såkaldt omstillingspulje på et kvart milliard til uforudsete ideer. Det var en relativ lille pulje penge, men allerede her blev hele konceptet om en reform, hvor effektiv ressourceanvendelse inden for de eksisterende økonomiske rammer skulle være i fokus, således en anelse sløret. Den overordnede målsætning om at gøre det klart for borgerne, at mere kvalitet ikke nødvendigvis kræver flere penge, var dog stadig intakt. Til mødet, der var styret af sundheds- og indenrigsministeren, var deltagerne blevet bedt om at producere korte indlæg til temaet, og en række talere var inviteret til at fremlægge deres specifikke erfaringer med emnet. Som en konklusion på dette første temamøde fremhævede statsministeren, at *”medarbejderne er det afgørende omdrejningspunkt. Det skal simpelthen være mere attraktivt at arbejde i den offentlige sektor, og det indebærer ikke alene en stærk ledelse, men også gode tilbud til medarbejderne om udvikling og ansvar.”*²² Bendt Bendtsen tilføjede, at *”det er på tide at vi slipper tilliden løs”*²³. Noget tyder på, at regeringen følte et behov for at forbedre forholdet til de offentligt ansatte, set i lyset af såvel af Fogh’s tidligere udtalelser om ”rundbordspædagogik” og ”socialistiske ballademagere” som et fornyet fokus på den offentlige sektors rekrutteringsproblemer.

²² Jyllandsposten, 1.12.2006, *Fokus på de ansatte*

²³ Jyllandsposten, 1.12.2006, *Fokus på de ansatte*

Det andet temamøde, der omhandlede ”sammenhængende service med respekt for borgerne”, fandt sted den 11. januar 2007 på en selvejende plejeboliginstitution på Frederiksberg. Nu begyndte Kvalitetsreformen og temamøderne for alvor at få den opmærksomhed i medierne som i nogen grad havde manglet under det første møde. Det tredje møde om ”klare mål og resultater” kom i starten af februar, allerede tre uger efter det andet møde. Dette betød, at det var nemmere for regeringen at fastholde et fokus fra mediernes og offentlighedens side på Kvalitetsreformen. Reformen blev nu af mediernes præsenteret som regeringens store prestigeprojekt. Derfor må det også have været en kold klud i ansigtet på statsministeren og resten af regeringen, da Jyllandsposten den 17. februar 2007 kunne præsentere en undersøgelse der viste, at mere end 7 ud af 10 danskere aldrig havde hørt om Kvalitetsreformen, samt at hver fjerde af de 28 procent, der angav, at de havde hørt om reformen, ikke kunne nævne noget af reformens konkrete indhold. Kritikken fra fagbevægelsen i kølvandet på denne undersøgelse, gik på, at regeringen ikke havde formået at formidle til befolkningen, hvad reformen egentlig gik ud på.²⁴ Ifølge fagbevægelsen måtte der andre midler til end blot temamøder.

Det var på denne baggrund ikke overraskende, at LO formand Hans Jensen så sit snit til at lancere ideen om trepartsforhandlinger, som ville placere fagbevægelsen i en endnu mere central rolle i reformprocessen. Optakten til, og gennemførelsen af trepartsforhandlingerne udgør en helt central rolle i den samlede reformproces, og vil blive behandlet særskilt i det følgende afsnit 5.1.2. Friret fra Hans Jensens side fik for alvor mediernes opmærksomhed, og tog derfor en del fokus fra rækken af temamøder. Det fjerde temamøde på Hvidovre Hospital med temaet ”nytænkning og konkurrence” i marts 2007, fik derfor ikke den store opmærksomhed.

Det femte temamøde med titlen ”ledelse, medarbejderinddragelse og motivation” afholdtes i Tversted i Nordjylland, og blev knap nævnt i medierne.²⁵ De reelle forhandlinger var nu flyttet over i trepartsdrøftelserne, og det samme var mediernes fokus. I udgangspunktet havde regeringen projekteret en præsentation af et endeligt reformudkast til maj 2007, men på grund af de igangværende trepartsforhandlinger stod det inden længe klart, at dette næppe kunne ske før sommerferien.

²⁴ Ritzaus Bureau, 17.2.2007, *Danskerne ved ikke hvor Fogh vil hen med sin kvalitetsreform*

²⁵ Dette skyldtes dog til dels massakren på Virginia Tech universitet i USA nogle dage forinden, som fuldstændig dominerede mediebilledet..

På trods af det noget skiftende fokus i medierne og befolkningens manglende kendskab til temamøderne og indholdet af reformen mener Jørgen Søndergaard, at temamøderne har spillet en relativt vigtig rolle som læringsproces for regeringen. Temamøderne har således haft en væsentlig betydning både i forhold til hvad der i sidste ende er kommet med, men måske lige så vigtigt også hvad der *ikke* er kommet med i reformteksten: ”*jeg har indtryk af, at der er sket nogle ting under de her temamøder, hvor [ministrene] har sagt ”hov, her var der noget”. Og så i de efterfølgende oplæg er der kommet nogle af de ting med. Og der er vel også nogle ting der er blevet nedtonet undervejs – én ting er jo hvad der er kommet med, men der er måske også ting der ikke er kommet helt så langt op at flyve som man kunne have troet.*”²⁶ Ser man nærmere på det endelige reformforslag, afspejles dette også ganske tydeligt, hvilket anskueliggøres i tabel 1 på side 58.

Kvalitetsgruppe og to personlige repræsentanter

En kvalitetsgruppe bestående af 27 centrale personer fra organisationer, regioner, kommuner, erhvervsliv mv., blev nedsat med det formål at yde rådgivning til regeringen og derigennem styrke arbejdet med kvalitetsreformen i kølvandet på situationen i starten af marts, hvor det gik op for regeringen, at befolkningen i stort omfang ikke kendte til reformens indhold. I perioden fra marts til juni 2007 afholdt denne gruppe fire møder med ministerudvalget. Arbejdsformen ved disse møder varierede og fra møde til møde og indeholdte både større diskussioner i plenum og arbejde i mindre grupper og workshops. Blandt andet blev deltagerne på et af møderne opdelt i grupper på fire, som derefter på skift fik 45 minutter med hver enkelt minister. Der var fuld fart på møderne og de beskrives som indholds- og udbytterige.

Et indledende møde blev afholdt den 22-23. marts på Havreholm Slot. Det andet møde fandt sted på Hindsgavl Slot ved Middelfart den 2.-3. Maj, hvor regeringen havde produceret et oplæg vedrørende emnerne bedre kvalitet i sundhedsbehandlingen, ældreplejen og børnepasningen, stærkt lokalt selvstyre, brugerne i centrum samt ledelse, medinddragelse og motivation. Mødet var, som de to følgende, tilrettelagt af regeringen. Til hvert af emnerne havde den relevante minister således forberedt et oplæg, og mødet afsluttedes med en debat om tilkøb af offentlige ydelser på hjemmehjælpsområdet. Det tredje

²⁶ Interview med Jørgen Søndergaard, 10. januar 2008

møde i kvalitetsgruppen fandt sted tre uger senere. Modellen var den samme; ministrene havde hver forberedt et oplæg, der afsluttedes med en debat blandt gruppens medlemmer. Oplæggene til dette tredje møde omhandlede henholdsvis formålsparagraffer på serviceområderne, dokumentation og åbenhed om brugertilfredshed og kvalitet, tilkøb af offentlige ydelser, nem og hurtig klageadgang og aktiv læring af fejl, samt regelforenkligning og afbureaukratisering. Kvalitetsgruppens fjerde møde fandt sted i slutningen af juni og beskæftigede sig med emnerne brugerne i centrum, attraktive arbejdspladser, ledelsesreform, nytænkende institutioner, stærkt lokalt selvstyre, en afbureaukratiseringsreform, samt flere hænder til omsorg og nærvær. Et femte møde med fokus på implementering blev i løbet af processen planlagt til efter sommerferien, men der blev aldrig indkaldt hertil, formentlig idet regeringen på dette tidspunkt tumlede med planer om et valg.

Den 2. marts 2007 offentliggjorde Anders Fogh desuden sit valg af to personlige repræsentanter, der havde til opgave at rejse rundt i landet og indsamle inspiration gennem konkrete eksempler på ”best practices” i forhold til at højne kvaliteten af servicen i regioner, kommuner og institutioner. Erik Bonnerup²⁷ besøgte 20 institutioner på børne- og ældreområdet, mens Erik Juhl²⁸ undersøgte eksempler på best practices i sundhedsvæsenet gennem besøg på cirka 30 sygehuse. Deres afrapporteringer, som afleveredes til statsministeren i starten af juni 2007, fremhæver en række succesfulde metoder til opnåelse af højere kvalitet i den offentlige service. Eksempelvis den synergieffekt der opnås når dygtige ledere formår at inddrage ildsjæle mere i tilrettelæggelsen og udførelsen af opgaver. I sin rapport fra sundhedsområdet pointerer Erik Juhl desuden, at de positive eksempler, hvor kreative løsninger findes, ofte er et resultat af et forudgående ydre pres på institutionen. Dette ydre pres kan være i form af overbelægning, for lange ventelister, budgetproblemer, lukningstrusler eller dårlige resultater i benchmarking, mv.²⁹ Ligeledes listes eksempler på problemstillinger som kan modvirke et løft i kvaliteten, eksempelvis når der i en institution eksisterer en viden, men mangler mekanismer, der omsætter denne viden til handling, eller dårlige fysiske rammer, som beviseligt har en indflydelse på patienters samlede vurdering af deres oplevelse ved en indlæggelse.³⁰ De gode eksempler Erik Bonnerup fremhæver fra sine undersøgelser, hvor brugeren oplever service af

²⁷ Formand for bl.a. Fonsrådet, Tænk tanken for Integrationsindsatsen i Danmark, Bella Center A/S. Tidl. departementschef i Finansministeriet, tidl. direktør for Danica og Baltica. Deltog desuden i Strukturkommissionen.

²⁸ Overlæge, dr.med., tidl. direktør for Københavns Sundhedsvæsen og senere H:S

²⁹ Erik Juhl, 2007, side 6

³⁰ Erik Juhl, 2007, side 9

høj kvalitet, udspringer af kompetent ledelse, fagligt opdaterede og dygtige medarbejdere, sammenhængene indsats, velfungerende fysiske rammer, målrettet brug af ressourcer samt videndeling og udbredelse af kompetencer.³¹

I starten af 2007 forgrenede processen sig desuden med bindende forhandlinger mellem regeringen, de offentlige arbejdsgivere og fagbevægelsen. Disse forhandlinger kørte tidsmæssigt parallelt med en del af det ovenfor beskrevne, men skal ikke ses løsrevet fra resten af processen. Da forhandlingerne var temmelig komplicerede og omfattende analyseres de dog i et særskilt afsnit nedenfor. Efter analysen af trepartsforhandlingerne samles der afslutningsvis op på det samlede forløb og gives en vurdering af, hvorvidt og på hvilke punkter der er tale om en ny form for politisk beslutningsproces.

5.1.2: Trepartsforhandlingerne

De faglige organisationer var repræsenteret ved LO, FTF og AC, med henholdsvis 5, 4 og 2 repræsentanter. Udover formand Hans Jensen sad blandt andre formanden for FOA, Dennis Kristensen, med som en af LO's repræsentanter. Sammen med Hans Jensen havde Dennis Kristensen været stærkt medvirkende til at få forhandlingerne i stand og kom også til at spille en væsentlig rolle i løbet af processen. Fra arbejdsgiversiden deltog Kommunernes Landsforening og Danske Regioner med henholdsvis 3 og 2 repræsentanter. Det indledende og det afsluttende møde blev ledet af statsministeren, men ellers var det finansministeren som havde ansvaret for forhandlingerne, som også foregik i Finansministeriet.

Ifølge kommissoriet for forhandlingerne skulle drøftelserne vedrøre overordnede principper og anbefalinger indenfor emnerne:

- Udvikling af medarbejderes kompetencer, herunder voksen- og efteruddannelse.
- De kompetencegivende grunduddannelser for medarbejdere i den offentlige service.
- Medarbejdernes ansvar og inddragelse i fornyelse og udvikling af service.
- Medarbejdernes indflydelse på eget arbejde.
- Anerkendelse af medarbejdernes indsats.
- Bedre arbejdsmiljø, herunder lavere sygefravær.

³¹ Erik Bonnerup, 2007

- God ledelse.
- Rekruttering og fastholdelse af medarbejdere, herunder seniorpolitik.
- Integration af medarbejdere med indvandrerbaggrund.

Kilde: <http://www.kvalitetsreform.dk/page.dsp?page=415>

Resultatet af forhandlingerne blev to separate aftaler mellem regeringen og henholdsvis LO/AC og FTF. Aftalen med LO og AC indeholdt 42 punkter, omfattende bl.a. uddannelse, rekruttering, efteruddannelse, senioraftaler og bedre arbejdsmiljø. Den senere aftale med FTF indeholdt 18 supplerende punkter, bl.a. vedrørende efteruddannelse af kræftsygeplejersker, lederuddannelse for institutions- og afdelingsledere og fastholdelse af ældre medarbejdere, samt indebar at FTF tilsluttede sig aftalen med LO/AC. Punkterne i aftalen skal naturligvis igennem Folketinget på lige fod med resten af reformforslagene, men i modsætning til eksempelvis kvalitetsgruppens arbejde har regeringen forpligtet sig til at indarbejde trepartsaftalen i det endelige reformforslag.

Aktørernes mål

I det følgende redegøres der for de tre aktørers motiver for specifikt at gå ind i trepartsforhandlingerne og hvilke mål de havde for indholdet af aftalen. Dette er naturligvis tæt knyttet til motiver og mål i forhold til det samlede kvalitetsreformarbejde, som analyseres i afsnit 5.2.

Regeringen

For regeringens vedkommende var der tale om en række forskellige, men relaterede, målsætninger i forhold til trepartsaftalen. På den ene side havde man på indholdssiden et reelt ønske om at nå frem til nogle substantielle svar på de udfordringer, som den offentlige sektor står overfor. På den anden side var der uden tvivl også en del valgtaktiske overvejelser involveret i beslutningen om at indgå i et forpligtende samarbejde med fagbevægelsen. Thor Pedersen ser dog ikke nogen modsætning mellem de to mål: *”Det er sådan, at alt hvad en regering laver, skal kunne klare et valg - eller gavne et valg”*³² I nærværende afsnit fokuseres der dog på den indholdsmæssige side, mens der vendes tilbage til de mere taktiske overvejelser i anden del af analysen i afsnit 5.2, hvor aktørernes

³² Interview med Thor Pedersen, 22. januar 2008

mål, motiver og præferencer i forhold til det samlede kvalitetsreformarbejde analyseres nærmere.

Her skal det blot nævnes, at de involverede aktører fra både fagbevægelsen og arbejdsgiversiden var helt klare over, at forhandlingerne i høj grad også var et valgkampsprojekt for regeringen. Bente Sorgenfrey siger eksempelvis om regeringens bevæggrunde for at indgå en aftale: *"De ønsker vel at blive siddende ved magten og vinde næste valg... Jeg tror da regeringen har haft en interesse i at lave en aftale med de faglige organisationer, der viser, at er der nogen der står sammen, så er det os. Og på den måde også underminere, eller i hvert fald sætte foden ud for, Helle Thorning-Schmidt og Socialdemokraterne. Så der er da helt klart også nogle politiske motiver."*³³ Hans Jensen siger næsten enslydende til Politiken: *"Der er da ingen tvivl om, at regeringen har taktiske motiver."*

34

Kommuner og regioner

Trepartsforhandlingerne var i virkeligheden langt hen ad vejen forhandlinger mellem regeringen og de faglige organisationer, mens de offentlige arbejdsgivere sad på sidelinjen. Det vigtigste mål for kommuner og regioner var at forhindre, at aftalen førte til mere bureaukrati og yderligere dokumentationskrav. Derudover havde KL og Danske Regioner fokus på nogle af de samme ting som tidligere i processen – ledelse, kompetenceudvikling og uddannelse. Kristian Heunicke, cheføkonom i Danske Regioner, udtrykker tilgangen således: *"Trepartsforhandlingerne oplevede jeg som et mere statsgenereret behov for at flytte de her særlige drøftelser ud af processen. Det synes vi var fint, da der jo kom nogen med en pose penge til vores område; til vores medarbejdere. Så der var en masse ting vi også gerne ville være med til, men det hele var meget styret fra staten og med Hans Jensen."*³⁵ Alt i alt må trepartsforhandlingerne siges at have været en positiv proces for KL og Danske Regioner, som fik en væsentlig sum penge til forbedring af deres ansattes vilkår.

³³ Interview med Bente Sorgenfrey, 21. januar 2008

³⁴ Politiken 21.03.07: *Trepartsdrøftelser: Interview: Ingen tvivl om, at Fogh har »taktiske motiver«*

³⁵ Interview med Kristian Heunicke, 7. februar 2008

Fagbevægelsen

Om end den overordnede målsætning om at forbedre vilkårene for de offentligt ansatte var fælles for hele fagbevægelsen, havde de enkelte forbund dog hver deres mærkesager, ligesom man havde forskellige holdninger til i det hele taget at indgå i et samarbejde med regeringen. Det førte til tider til splittelse i den faglige fløj, både mellem de enkelte hovedforbund, men især internt i LO og FTF.

For LO var målsætningen helt enkel: 3 til 5 mia. kr. om året til at forbedre hverdagen for de offentligt ansatte. I en artikel i Jyllands-Posten³⁶ pegede formand Hans Jensen således på fem punkter, som en trepartsaftale efter hans mening burde indeholde:

- Rekrutteringsplan for at skaffe arbejdskraft
- Bedre uddannelse og mere efteruddannelse
- Bedre ledelse, større indflydelse og frihed
- Nytænkning og innovation
- Mål for andel af indvandrere ansat i det offentlige

Som en del af LO-familien stod Dennis Kristensen og FOA sammen med Hans Jensen og LO, men det store forbund for offentligt ansatte havde dog også sine egne motiver for at indgå i forhandlingerne. FOA's medlemsskare på 200.000 personer udgøres således af blandt andet sosu-assistenten, dagplejere, pædagogmedhjælpere og portører – grupper for hvem hverken arbejdsvilkår eller løn er i top. FOA havde derfor en række krav, inklusiv ret til fuldtidsansættelse for deltidsansatte, mere uddannelse og ret til efteruddannelse og forbedret arbejdsmiljø.

FTF-formand Bente Sorgenfrey udtrykte sine krav til forhandlingerne således: *”Det afgørende for os er, at trepartsforhandlingerne kommer til at rykke i forhold til de områder, som betyder noget for os, f.eks. mere lederuddannelse, kompetenceløft og større fokus på arbejdsmiljøet og især det psykiske arbejdsmiljø. Men det er klart, at der også skal være en vilje fra regeringens side til at spytte penge i kassen.”*³⁷ Dog havde to af FTF's store medlemsforbund, Danmarks Lærerforening og BUPL, en række egne krav samt stor skepsis overfor samarbejdet med regeringen, hvilket gjorde FTF's forhand-

³⁶ Jyllands-Posten 20.03.07: *LO vil lave velfærdsaftale med Fogh*

³⁷ Jyllands-Posten 21.03.07: *Strid i fagbevægelsen om alliance med Fogh*

lingsposition vanskelig. Eksempelvis stemte DLF imod både at indlede trepartsforhandlingerne, samt mod den aftale som FTF indgik med regeringen 1. juli 2007.³⁸ Begge organisationer sad på trods heraf med ved bordet i trepartsforhandlingerne som en del af FTF's delegation. BUPL's vigtigste ønsker til en trepartsaftale var blandt andet flere pædagoger i institutionerne, bedre efter- og videreuddannelsesmuligheder for ledere og pædagoger, forbedring af de fysiske rammer i institutionerne, færre administrative opgaver og dokumentationskrav eller tid til at udføre dem.³⁹

Flere medier spekulerede dog også i, at Hans Jensen kunne have en vis personlig interesse i at indgå en stor aftale, inden han planmæssigt trak sig tilbage som formand for LO i efteråret 2007.⁴⁰ Politiken skrev eksempelvis om Hans Jensens motiver: *”Men den grund som flest peger på er, at han vil sikre sit eftermæle. Til oktober går den 62-årige LO-formand af, og der er ikke alt for mange store fjer i hatten fra hans 11 år lange formandstid. Derfor har han brug for at »bygge sig et mausoleum«, som én udtrykker det.”*

41

Forhandlingsforløbet

Trepartsforhandlingerne blev officielt indledt med det første møde den 11. april 2007, men forud var gået et langt forspil, hvor det i løbet af de store temamøder kom til at stå klart for flere af de deltagende, at der var behov for et mere forpligtende samarbejde mellem regeringen, de offentlige arbejdsgivere og de faglige organisationer. Allerede i januar kom de første følere om dialog og samarbejde således fra statsministeriet, ligesom regeringen på samme tid tilkendegav, at der måske nok kunne findes en sum penge til reformen.⁴² Dertil kommer, at regeringen udskød datoen for det endelige udspil til midten af juni. Dermed kom slutspurten for reformprocessen til at forløbe parallelt med de økonomiske forhandlinger med kommunerne, hvilket af flere kilder vurderedes som en åbning for at tilføre flere midler til reformen.⁴³ I forbindelse med Kommunernes Landsfornings delegeretmøde udtalte daværende indenrigs- og sundhedsminister Lars Løkke

³⁸ DLF: Skriftlig beretning til årsmøde 2007

<http://dlf.org/files/DLF/Om%20Danmarks%20L%c3%a6rerforening/Organisation/Kongres%202007/Beretning/k07skriftligberetning.pdf>

³⁹ Ritzaus Bureau 17.06.07, *Trepartsforhandlinger slut: LO og AC afventer udspil*

⁴⁰ Weekendavisen 23.03.07, *Kan du danse, Hans?*

⁴¹ Politiken 25.03.07, *Magtens korridorer: Baggrund: Hans Jensens hemmelige mission*

⁴² Weekendavisen 23.03.07, *Kan du danse, Hans?*

⁴³ Ugebrevet Mandag Morgen 19.02.07, *Prestigeprojekt i modvind*

Rasmussen eksempelvis: *"Hvis regeringens kvalitetsreform giver kommunerne uforudsete ekstraudgifter, så kommer pengene på bordet"*.⁴⁴ Det var der for så vidt intet overraskende i, da det såkaldte DUT-princip på det nærmeste er sat i sten, men udtalelsen var dog medvirkende til at bløde op på den hårde udgiftsneutrale linje regeringen lagde ud med.

Den 5. februar fremlagde FOA, Danmarks Lærerforening og BUPL på en stort anlagt velfærdskonference et fælles velfærdsudspil. I Ugebrevet Mandag Morgen⁴⁵ anvendte Dennis Kristensen statsministerens eget mantra om kontraktspolitik: *"Regeringen tænker så meget i kontraktspolitik. Den kunne i virkeligheden også tænke i en kontrakt med de offentligt ansatte."* Blandt de elementer som indgik i udspillet var bl.a. et bedre arbejdsmiljø, forebyggelse af stress samt gode og attraktive uddannelser og bedre kompetenceudvikling af medarbejdere⁴⁶ – alt sammen elementer som kom til at gå igen i trepartsforhandlingerne et par måneder senere.

Den følgende dag kunne statsministeren på et pressemøde præsentere det seneste af regeringens tiltag i forbindelse med reformen i form af den såkaldte kvalitetsgruppe, bestående primært af eksperter, topfolk fra fagbevægelsen og de offentlige arbejdsgivere, som tidligere er beskrevet i afsnit 5.1.1.

Den 19. februar blev tanken om et mere forpligtende samarbejde i en snævrere kreds for alvor luftet offentligt for første gang, da Dennis Kristensen, formand for FOA, i en artikel i Jyllands-Posten udtalte, at han gerne så *"... en aftale, der beskriver, hvilken indflydelse reformen giver de offentligt ansatte. Hvad regeringen kan lokke med af gulerødder, når det gælder ansættelsesvilkår, arbejdsmiljø osv."*⁴⁷ Dette førte dog ved første øjekast ikke til andet end rosende ord fra Venstre og tilsvarende skænd fra Socialdemokraterne, men bag kulisserne var forhåndsdrøftelserne allerede i gang, og der skulle kun gå en måned, før FOA-formanden fik sit ønske opfyldt. Idéen var nemlig allerede opstået tidligt i processen, hvor især de faglige organisationer følte, at de meget brede drøftelser på temamøderne nok var inspirerende og interessante, men at de ikke rigtig førte til noget konkret. Hans Jensen, formand for LO, udtalte således til Ugebrevet Mandag Morgen: *"Det har været udmærkede møder med spændende foredrag. Men det har ikke ført til, at*

⁴⁴ Ritzaus Bureau 15.03.07: *Regeringen parat til ekstraudgifter på kvalitetsreform*

⁴⁵ Ugebrevet Mandag Morgen 05.02.07: *Tre stærke forbund bag ny velfærdsfront*

⁴⁶ Politiken 06.02.07: *Kvalitetsreform: Fagforbund udfordrer Foghs velfærdsplan*

⁴⁷ Jyllands-Posten 19.02.07: *FOA vil hjælpe Fogh med kvalitetsreform*

*vi er blevet klogere på, hvad vi skal gøre.”*⁴⁸ På det første møde i kvalitetsgruppen et par dage senere, den 22. februar, kunne Hans Jensen således præsentere et papir, hvor en række temaer for en aftale var skitseret. Dette kom noget bag på formændene for FTF og AC, men begge udtrykte dog støtte til idéen.⁴⁹ Bente Sorgenfrey udtaler blandt andet: *”Vi er nogle, der hele tiden har syntes, at det var vigtigt at prøve at lave en aftale om det her. Hvordan det så skulle se ud, det havde vi ikke diskuteret igennem, og så spiller nogen af parterne ud med, at så laver vi en trepartsaftale.”*⁵⁰

Vil du danse, Anders Fogh?

Tirsdag den 20. marts 2007 lød det offentlige startskud for trepartsforhandlingerne, da Dennis Kristensen i en kronik i Jyllands-Posten spurgte: *”Vil du danse, Anders Fogh?”*⁵¹ Det ville statsministeren hellere end gerne – allerede dagen forinden havde han således drøftet ideen på et møde med LO-formand Hans Jensen.⁵² Derfor kunne han på sit ugentlige pressemøde om tirsdagen takke ja til invitationen og indkalde til første møde allerede den 29. marts. Regeringen lagde op til at forhandlingerne skulle være afsluttet inden sommerferien, det vil sige i løbet af blot tre måneder.

Denne aftale faldt dog ikke i god jord i LO's daglige ledelse, som foruden Dennis Kristensen består af stærke forbundsformænd som blandt andre Poul Erik Skov Christensen fra 3F, Thorkild E. Jensen fra Metal og John Dahl fra HK. Da de første indledende møder om dialog kom fra statsministeriet i løbet af januar, havde man således diskuteret sagen i ledelsen, hvor især Poul Erik Skov Christensen var stærkt imod et samarbejde med regeringen.⁵³ Hans Jensen og Dennis Kristensen havde derfor meget belejligt ”glemt” at informere ledelsen da de bød statsministeren op til dans. Weekendavisen mener at vide, at det var en længe planlagt rejse til Vietnam for Dennis Kristensen som pludselig satte skub i processen. FOA var simpelthen bange for ikke at få rammerne på plads til at sikre medlemmerne størst mulig gavn af drøftelserne, hvorfor Dennis Kristensen formentlig

⁴⁸ Ugebrevet Mandag Morgen 19.02.07, *Prestigeprojekt i modvind*

⁴⁹ Politiken 25.03.07, *Magtens korridorer: Baggrund: Hans Jensens hemmelige mission*

⁵⁰ Interview med Bente Sorgenfrey, 21. januar 2008

⁵¹ Jyllands-Posten 20.03.07, *Vil du danse, Anders Fogh?*

⁵² Weekendavisen 23.03.07, *Kan du danse, Hans?*

⁵³ Weekendavisen 23.03.07, *Kan du danse, Hans?*

har overtalt Hans Jensen til at rykke uden på forhånd at sikre sig mandat fra LO's ledelse.⁵⁴

Sikkert er det, at 3F's Poul Erik Skov Christensen reagerede meget skarpt ved offentligt at levere et usædvanligt hårdt angreb på Hans Jensen: *"Anders Fogh Rasmussen har brug for at lukke en masse huller i sin karakterbog frem til næste valg. Og så ser det jo godt ud at kunne sige, at han har lavet en aftale med fagbevægelsen. Vi risikerer at komme til at stå i en situation, hvor LO er blevet misbrugt i et borgerligt spin."*⁵⁵ På trods af både Anders Foghs og Hans Jensens forsikringer om, at forhandlingerne ikke skulle inkludere overenskomststof, var Skov Christensen dog ikke beroliget: *"En lang række af temaer i udspillet hører hjemme i de kommende overenskomstforhandlinger på de offentlige arbejdspladser. Man kan jo bare se, hvordan uddannelse er blevet et helt centralt omdrejningspunkt i de aktuelle forhandlinger om private overenskomster. Jeg er noget bekymret for, om LO kan skille tingene ad. Og at vi nu forhandler på områder, som vores medlemmer ikke allerede har stillet krav om, er både et demokratisk og et fagligt problem."*⁵⁶

Formentlig skyldes kritikken dog i lige så høj grad om kampen om indflydelse internt i fagbevægelsen. Med ca. 357000 medlemmer, heraf omkring 48000 ansat i den offentlige sektor, er 3F det største forbund i LO-familien. Som sådant har det formentlig ikke huet formanden, at 3F hverken fik plads i kvalitetsgruppen eller blev informeret om LO's støtte til en trepartsaftale med regeringen. Dertil kan lægges, at Poul Erik Skov Christensen selv er Socialdemokrat, hvilket ikke stemmer ham mildere over for initiativet: *"Der er ingen tvivl om, at Socialdemokraterne er blevet sat skakmat på velfærden"*⁵⁷ Det fik Dennis Kristensen til at svare igen, ved at bede forbundsformænd uden ansatte i det offentlige om at blande sig uden om: *"Nu er den ved at have fået mere, end rimeligt er. De offentligt ansatte har en interesse i en trepartsaftale, der forbedrer deres arbejdsforhold. Jeg er ved at være lidt træt af, at de øvrige LO-forbund vil blande sig, når vi ikke blandede os, da de forhandlede globalisering med regeringen, fordi vi anerkendte, at det var en sag for forbund med medlemmer i industrien."*⁵⁸

⁵⁴ Weekendavisen 23.03.07, *Kan du danse, Hans?*

⁵⁵ Information 21.03.07, *Rivegilde: Magtfuldt fagforbund er i oprør over LO's flirt med Fogh*

⁵⁶ Information 21.03.07, *Rivegilde: Magtfuldt fagforbund er i oprør over LO's flirt med Fogh*

⁵⁷ Information 21.03.07, *Rivegilde: Magtfuldt fagforbund er i oprør over LO's flirt med Fogh*

⁵⁸ Jyllands-Posten 28.03.07, *S-troskab splitter fagbevægelsen*

Der lød også planmæssig kritik fra Danmarks Lærerforening og BUPL, hvis formand, Henning Pedersen, udtalte: ” *Jeg synes, at det er for tidligt at gå ud med den melding midt i arbejdet med kvalitetsreformen, når han også sætter beløb på. Vi risikerer at sælge os for billigt.*”⁵⁹ Lærernes og pædagogernes hovedorganisation FTF endte dog med at give sin opbakning til forhandlingerne, som efter planen skulle begynde med det første møde i statsministeriet den 29. marts. Efter ønske fra LO blev det dog udskudt til den 11. april.

Fagbevægelsen og Socialdemokraterne

Der var ingen tvivl om, at fagbevægelsens støtte til Foghs velfærdsprojekt var en torn i øjet på Socialdemokraterne, som da også ganske forventeligt udtalte sig meget forbeholdent om muligheden for at stemme for en eventuel aftale i Folketinget. Finansordfører Morten Bødskov udtalte i den forbindelse til Ritzaus Bureau: ” *Det kommer an på, hvad den aftale indeholder. De socialdemokratiske stemmer i folketingssalen er ikke bare en blankocheck.*”⁶⁰

Allerede onsdag den 22. marts indkaldte Socialdemokraterne således Hans Jensen og næstformand Tine Aurvig-Huggenberger til en kammeratlig samtale med Helle Thorning-Schmidt og Morten Bødskov.⁶¹ Mere eller mindre tilfældigt dukkede TV2 op efter mødet, hvor de kunne forevige en noget overrasket LO-formand forsikre, at han nu fandt det afgørende, at Socialdemokraterne også var tilfredse med forhandlingsresultatet: ” *Når aftalen løber frem mod 2025, skal der være et bredt flertal og så skal Socialdemokraterne også være en del af aftalen.*”⁶² Tirsdagen efter var Helle Thorning-Schmidt inviteret til det ugentlige møde i LO's ledelse for at få afklaret forholdet mellem parti og fagbevægelse, hvor det blev aftalt, at mødes flere gange, blandt andet for at diskutere trepartsforhandlingerne. Formand for Forbundet Træ-Industri-Byg i Danmark (TIB) Arne Johansen, der sidder i LO's daglige ledelse, udtrykte det meget sigende: ” *Det er jo ikke altid Davids salmer, der bliver sunget på tirsdagsmøderne i LO's daglige ledelse. Jeg synes, at der er behov for, at de, der sidder med styrepinden i fagbevægelsen, og Social-*

⁵⁹ Jyllands-Posten 21.03.07, *Strid i fagbevægelsen om alliance med Fogh*

⁶⁰ Ritzaus Bureau 20.03.07, *Ansatte og arbejdsgivere skal forbedre den offentlige sektor*

⁶¹ Weekendavisen 23.03.07, *Kan du danse, Hans?*

⁶² Politiken 22.03.07, *Trepartsdrøftelser: LO og S mødtes til forsoning*

demokratiet får snakket fornuftigt med hinanden” ⁶³ Arne Johansen understregede dog, at Socialdemokraterne på ingen måde havde fået vetoret i forhold til forhandlingerne, hvilket blev bakket op af Dennis Kristensen: *”I FOA vil vi ikke være med til at Socialdemokratiet eller andre partier skal give grønt lys eller godkende, hvad vi laver.”* ⁶⁴

Resultatet

Forhandlingerne blev indledt den 11. april og allerede på det første møde skete der noget interessant; FOA-formand Dennis Kristensen præsenterede et papir med ikke mindre end 18 konkrete forslag til forhandlingerne. Kravene i sig selv var dog ikke det overraskende. Det var i stedet det faktum, at Dennis Kristensen på det tidlige formøde mellem fagbevægelsens repræsentanter ikke havde nævnt sit papir med et ord.⁶⁵ Blandt forslagene var øget brug af resultatløn og kollektive bonusser, hvilket især LO har en vis berøringsangst overfor.⁶⁶

Mod slutningen af forhandlingsprocessen i juni begyndte FOA at stille ultimative krav: Man krævede således, at ældre medarbejdere skulle have ret til at gå ned i tid med løn-kompensation, samt at deltidsansatte skulle have adgang til fuldtidsjob. Det lykkedes endda at få LO til at bakke op om disse krav, hvilket Dennis Kristensen gjorde opmærksom på gang på gang: *”LO-formand Hans Jensen har givet mig tilsagn om, at de to krav også er ultimative for LO. Både LO og FOA står bag kravet om, at der skal være tale om rigtige seniorstillinger, og at der skal afsættes penge til nye fuldtidsjob.”* ⁶⁷ Hans Jensen var derimod fuldstændig tavs og ønskede ikke at udtale sig om kravene, hvilket kunne tyde på, at der var tale om en vis pression fra FOA's side.

FOA overvejede på dette tidspunkt alvorligt at forlade forhandlingerne. I en pressemeddelelse fra den 13. juni oplyste forbundet: *”Hovedbestyrelsen er enig i at afvise det foreliggende udkast til aftale, som efter hovedbestyrelsens opfattelse ikke kan danne grundlag for en aftale med FOA's medvirken. FOA fortsætter drøftelserne om en trepartsaftale, men Hovedbestyrelsen har givet forbundsformand Dennis Kristensen mandat til træk-*

⁶³ Jyllands-Posten 24.03.07, *Thorning og LO mødes til storvask*

⁶⁴ Jyllands-Posten 23.03.07, *Fogh frygter ikke veto fra S*

⁶⁵ Politiken 21.04.07, *Politisk kommentar: Hans Jensens rejse mod Nirvana*

⁶⁶ Berlingske Tidende 03.05.07, *Debat: Noget for noget – også i det offentlige*

⁶⁷ Berlingske Tidende 14.06.07, *Fagbevægelsen stiller ultimative krav til Fogh*

*ke FOA ud af de videre forhandlinger, såfremt han finder dette nødvendigt.”*⁶⁸ Også BUPL og Danmarks Lærerforening var stærkt skeptiske overfor det seneste regeringsudspil, men gav dog FTF mandat til at forhandle videre. BUPL-formand Henning Pedersen udtalte til Politiken: ” *Udspillet er helt utilstrækkeligt, helt uantageligt og slet ikke det, der skal til for at forbedre vilkårene for de offentligt ansatte. Der skal noget helt anderledes markant til.* ”⁶⁹

De afsluttende forhandlinger fandt sted i Finansministeriet natten til søndag den 17. juni. Allerede før midnat valgte Bente Sorgenfrey og FTF dog at forlade forhandlingerne, da en del af baglandet ikke var tilfreds med regeringens udspil. Blandt andet var der ifølge forbundets egne beregninger afsat ca. 7 mia. kroner til LO-grupperne, men kun ca. 1 mia. til FTF, til trods for at FTF repræsenterer 34 procent af de offentligt ansatte. Da regeringen heller ikke ville efterkomme forbundets krav om at give de offentligt ansatte ret til efteruddannelse, valgte man således at forlade forhandlingerne.⁷⁰ FTF meldte sig dog ikke ud af forhandlingerne om kvalitetsreformen, idet man stadig håbede at få nogle af sine ønsker igennem her.

Derimod blev der opnået enighed mellem regeringen, KL, Danske Regioner, AC og LO om en aftale omfattende bl.a. uddannelse, rekruttering, efteruddannelse, senioraftaler og bedre arbejdsmiljø.

To uger senere, den 1. juli, blev regeringen og FTF enige om en tillægsaftale, bl.a. vedrørende efteruddannelse af kræftsygeplejersker, lederuddannelse for institutions- og afdelingsledere og fastholdelse af ældre medarbejdere, samt indebar at FTF tilsluttede sig aftalen med LO/AC.

Aftalen med LO og AC bestod af 42 punkter delt ind under følgende emner:

1. Uddannelse og rekruttering af medarbejdere til den offentlige sektor
2. Attraktive arbejdspladser og god offentlig service
- 2.1. Kompetenceudvikling, nytænkning og medarbejderinddragelse
- 2.2. Bedre arbejdsmiljø og lavere sygefravær

⁶⁸ <http://www.foa.dk/sw378893.asp>

⁶⁹ Politiken 14.06.07, *Trepartsforhandlinger: Fagbevægelsen vil have åbnet statskassen*

⁷⁰ Ritzaus Bureau 17.06.07, *Trepartsforhandlinger slut: LO og AC afventer udspil*

2.3. God ledelse

Langt de mest omkostningstunge tiltag fandtes under punkt 1, hvor flere pladser på uddannelserne til social- og sundhedshjælper, social- og sundhedsassistent og den pædagogiske grunduddannelse ventes at koste 1420 mio. kr., opkvalificering af 15.000 medarbejdere på social- og sundhedsområdet og inden for daginstitutioner koster 1100 mio. kr. og voksenløn til 7000 medarbejdere over 25 år, der tager erhvervsrettede uddannelser, koster 1400 mio. kr. Dertil blev man enige om at udarbejde et fælles forslag til, hvordan deltidsansatte kan gå op til fuld tid, samt at nedsætte en task force som i løbet af 2008 skal fremlægge en strategi for mere fleksibel opgavevaretagelse på social- og sundhedsområdet.

En interessant diskussion i forbindelse med trepartsaftalen går på, hvorvidt indholdet af aftalen snarere hørte hjemme i overenskomstforhandlinger, sådan som blandt andre Poul Erik Skov Christensen plæderede for. Direktør for Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (tidligere Socialforskningsinstituttet, herefter benævnt SFI), Jørgen Søndergaard, mener ikke trepartsforhandlingerne bevægede sig ind på overenskomstområdet: *"Min vurdering vil nu være, at det meste af det der var i trepartsforhandlingerne, det vil ikke være normalt overenskomststof. Der er måske nogle hjørner af det man kan diskutere, men det meste vil ikke være overenskomststof."*⁷¹ På trods af nogen bekymring blandt regioner og kommuner, qua deres rolle som offentlige arbejdsgivere, om aftalestoffets umiddelbare nærhed til overenskomststof mener cheføkonom i Danske Regioner, Kristian Heunicke, heller ikke det blev et problem: *"Vi havde den bekymring dengang; tager man nu alle de ting ud, som ellers ville kunne gøre det lettere at lave en overenskomstforhandling? Men der synes jeg, de har fundet en rimelig balance i det."*⁷²

LO-formand Hans Jensen udtalte sig kort inden forhandlingernes start til Nyhedsmagasinet Danske Kommuner om forhandlingernes tema: *"Det er meget vigtigt at forstå, at jeg ikke vil blande mig i overenskomstforhandlingerne, eller i hvordan den offentlige sektor skal se ud. Det, vi skal, er at forbedre mulighederne for de offentligt ansatte."*⁷³ Et væsentligt emne i forhandlingerne var efteruddannelsesmuligheder, hvilket dog ligger tæt op ad traditionelt overenskomststof. Hertil sagde Hans Jensen: *"[...] efteruddannelse hører med i trepartsforhandlinger. Så kan man altid udvikle det overenskomstmæssigt*

⁷¹ Interview med Jørgen Søndergaard, 10. januar 2008

⁷² Interview med Kristian Heunicke, 7. februar 2008

⁷³ Nyhedsmagasinet Danske Kommuner 29.03.07, LO: Kvalitet koster penge

ved at sikre rettigheder til efteruddannelse.”⁷⁴ Finansminister Thor Pedersen omtaler det ligefrem som et krav fra de faglige organisationer at holde overenskomststoffet uden for forhandlingerne: ”Der var et krav til formen som blev sagt meget klart; man skal ikke tale om løn, man må ikke blande sig i overenskomster.”⁷⁵

I andre dele af fagbevægelsen var tilgangen dog reelt en anden. Der er således næppe nogen tvivl om, at selv om FOA bakkede op om LO's udmelding om, at overenskomststof skulle holdes ude af trepartsforhandlingerne, så man en klar sammenhæng mellem de to. Dennis Kristensen skrev således selv i en kronik: ”Overenskomstforhandlingerne skal ikke klares med en trepartsaftale. Det skal parterne selv klare. Men regeringen kan i en trepartsaftale bane vejen for overenskomstforhandlingerne ved at give de kommunale arbejdsgivere mulighed for at aftale reelle lønforbedringer og reelle bonusordninger eller hvad, det nu kunne hedde.”⁷⁶ Ved at få alle de ”bløde” krav forhandlet på plads i trepartsforhandlingerne, fik man dermed også mulighed for at slå hårdt på lønkravene i overenskomstforhandlingerne. I et diskussionsoplæg fra FOA vedrørende overenskomstforhandlinger fra maj 2007 stod ”lønfremgang til alle” således også øverst på ønskesedlen.⁷⁷ For FTF var lønnen ligeledes en væsentlig faktor og formand Bente Sorgenfrey udtrykte i et interview tanker på linje med Dennis Kristensens: ”[...] det er da klart, at et af motiverne for at få en del ind om efter- og videreuddannelse og seniorpolitik og sådan noget, det var jo også at skabe en bedre platform for at få nogle OK-forhandlinger, der i højere grad kunne handle om løn.”⁷⁸

På trods af alle Hans Jensens forsikringer om det modsatte, har der således været en klar sammenkobling af trepartsforhandlingerne og overenskomsterne i hvert fald i dele af fagbevægelsen. Dette synes også meget oplagt, blandt andet i og med at det langt hen ad vejen er de samme repræsentanter for de samme organisationer som forhandlede trepartsaftalen, som også senere skulle forhandle overenskomsterne på plads. At der overhovedet ikke, det være sig mere eller mindre velkalkuleret, skulle ske en eller anden form for ”logrolling”, hvor en parts villighed til at gå på kompromis i ét forhandlingsspil gengældtes af de andre aktører i det andet spil, er således svært at forestille sig.

⁷⁴ Nyhedsmagasinet Danske Kommuner 29.03.07, *LO: Kvalitet koster penge*

⁷⁵ Interview med Thor Pedersen, 22. januar 2008

⁷⁶ Jyllands-Posten 20.03.07, *Kronik: Vil du danse, Anders Fogh?*

⁷⁷ FOA: *Mine krav – dine krav? OK 08* <http://www.foa.dk/graphics/pjecer/Loen-Overenskomst/Minekrav-dinekravOK08.pdf>

⁷⁸ Interview med Bente Sorgenfrey, 21. januar 2008

5.1.3. Delkonklusion

Udgangspunktet for denne del af analysen var at svare på, hvorvidt der med processen bag kvalitetsreformen er tale om en ny form for politisk proces. Processen er i det foregående blevet grundigt analyseret og på baggrund heraf kan der identificeres en række elementer i processen, som adskiller sig fra tidligere velfærdsreformer og reformer af den offentlige sektor.

Et element som udviser en tydelig ændring er styringen af og kontrollen med reformarbejdet. Hvor det tidligere, som skitseret i afsnit 4, havde været Finansministeriet, som var den dominerende aktør, var det i forbindelse med kvalitetsreformen Statsministeriet og i særdeleshed statsminister Anders Fogh Rasmussen, som med sit personlige engagement tog styringen. Dette afspejler måske blot en ændret ledelsesstil og en anden magtbalance internt i regeringen i forhold til tidligere regeringer, men sendte om ikke andet et stærkt signal om vigtigheden af reformen. Statsministeren har formentlig også taget ved lære af Poul Nyrup Rasmussens erfaringer med efterlønsreformen fra 1999, idet et andet formål med at sætte sig selv i spidsen og forsøge at sætte projektet på dagsordenen ganske givet har været, at gøde jorden for en reform, som i udgangspunktet ikke skulle tilføre flere penge til den offentlige sektor. At resultatet blev, at man tilførte betydelige midler til den offentlige sektor gjorde dog denne opgave betydeligt nemmere. Hvilken rolle statsministerens engagement mere specifikt spillede vendes der tilbage til i løbet af de følgende analysedele i afsnit 5.2 og 5.3.

Et andet element er aktørinddragelsen. I forhold til tidligere reformer af den offentlige sektor blev der således åbnet voldsomt op for processen. Til temamøderne inviterede regeringen stort set alle organisationer, som på nogen måde kunne tænkes at have interesse i den offentlige sektors virkemåde og velbefindende, samt en lang række eksperter, kommunale og regionale ledere og politikere, institutionsledere, konsulenter, en tidligere kræftpatient, en enke til en dement ægtefælle og så videre. At eksterne aktører involveres i det lovforberedende arbejde er det ikke noget nyt i, ej heller at de får sæde i rådgivende udvalg. Den meget brede aktørkreds, som var inviteret til temamøderne, oversteg dog langt inddragelsen i både Struktur- og Velfærdskommissionerne og i Globaliseringsrådet, for slet ikke at tale om de tidligere reformer af den offentlige sektor.

Formen for aktørinddragelse var også – i hvert fald på dette stadium af processen – anderledes end tidligere. Temamøderne og de såkaldte morgenmøder på forskellige institutioner, man afholdt i forbindelse hermed, var i sig selv nye instrumenter. På grund af denne fremgangsmåde kom en stor del af processen til at fremstå som meget åben, blandt andet idet alle indlæg blev offentliggjort på den tilknyttede hjemmeside. I forhold til Struktur- og Velfærdskommissionerne, som forløb langt mere lukket, kan man sige, at hvor den egentligt politiske proces først begyndte da disse kommissioner udgav deres rapporter, var der med kvalitetsreformen tale om en form for sammenkobling af embedsmandsarbejde, høringsprocedure og befolkningsdebat – eller i hvert fald interessentdebat – i en og samme proces.

Med nedsættelsen af Kvalitetsgruppen kan processen siges at tage et skridt hen mod mere velkendt grund med en noget snævrere kreds af rådgivende eksperter. Fremgangsmåden var kraftigt inspireret af Globaliseringsrådet og i gruppen var der da også flere gengangere herfra. Endnu et skridt videre tog man med trepartsforhandlingerne, som bød på helt lukkede, behårde detailforhandlinger i jerntrekanten af regering, fagbevægelse og offentlige arbejdsgivere. Både kvalitetsgruppen og trepartsforhandlingerne var elementer som kom til i løbet af processen, og som næppe har været planlagt af regeringen. Den meget åbne proces man lagde ud med havde således en iboende dynamik, som gjorde det nødvendigt at indsnævre aktørkredsen, i takt med at forhandlingerne blev mere og mere konkrete.

Flere af de involverede i processen har siden givet udtryk for, at om end det ikke var på temamøderne man gik dybt ned i materien og formulerede konkrete policies, så var møderne dog vigtige som forum for en læringsproces og forventningsafstemning parterne imellem. Om end regeringen satte dagsordenen og producerede oplæg til både temamøderne og møderne i kvalitetsgruppen, gik kommunikationen i høj grad den anden vej – deltagerne gav udtryk for deres synspunkter og regeringen lyttede. Dette står i klar kontrast til eksempelvis Velfærdskommissionen. Om regeringen så tog deltageres synspunkter til sig er selvfølgelig en helt anden sag, som der vendes tilbage til i tredje del af analysen i afsnit 5.3.

Inddragelse af interesser og eksperter i den politiske proces er ikke i sig selv nogen nyhed, men er set med stigende hyppighed gennem de seneste år, som har budt på en mangfoldighed af råd og kommissioner. Graden af inddragelse har dog, sammenholdt med især den række af nye værktøjer der blev anvendt, tilsammen givet processen bag kvalitetsreformen en væsentlig anderledes profil i forhold til tidligere reformprocesser. Konklusionen må derfor være, at der er tale om en ny form for politisk proces. Hvorfor processen antog denne nye form ses der nærmere på i det følgende afsnit.

5.2: Hvorfor kom processen til at se ud som den gjorde?

Efter i det foregående afsnit at have anskueliggjort, at der med kvalitetsreformen er tale om en ny for form beslutningsproces, vendes fokus i anden del af analysen mod hvorfor denne nye beslutningsproces kom til at se ud som den gjorde. Den følgende analysedel tager derfor udgangspunkt i de forskellige parters motiver, mål og præferencer i forhold til kvalitetsreformen og hvordan disse spillede ind på processens tilblivelse og udvikling. Afsnittet ser først på regeringen, dernæst på fagbevægelsen og endelig på kommuner og regioner.

Regeringen

Regeringen står som en særligt vigtig aktør i forhold til analysen af processen omkring kvalitetsreformen, idet det naturligvis var regeringen som iværksatte reformen og dermed også fastlagde de meget åbne rammer, hvor inden for især den første del af processen udspillede sig. Som det er beskrevet tidligere forandrede disse rammer sig i løbet af processen, men det var i sidste ende stadig regeringen, som havde det sidste ord vedrørende nedsættelse af kvalitetsgruppen, indledning af trepartsforhandlinger og så videre. Dette fører naturligt videre til spørgsmålet om, hvorfor man fra regeringens side valgte netop disse rammer. Derudover var det ultimativt regeringen som havde ansvaret for indholdet af reformforslaget og for forslaget videre gennemførelse i Folketinget, hvorfor regeringen også tildeles mere opmærksomhed i denne analysedel.

Afsnittet omhandlende regeringens motiver, mål og præferencer er struktureret omkring 3 forskellige, men relaterede, diskussioner om henholdsvis legitimitet og valgtaktik, samt statsministerens personlige engagement i processen. Spørgsmålet om legitimitet drejer sig om, i hvor høj grad man fra regeringens side brugte den særlige arbejdsproces til at bibringe reformen større legitimitet gennem inddragelsen af mangeartede interesser. Taktikdiskussionen behandler spørgsmålet om brugen af kvalitetsreformen som våben i valgkampen, hovedsageligt over for Socialdemokraterne. Endelig diskuteres det hvordan og i hvor høj grad statsministerens markante involvering påvirkede processen.

Legitimitet og valgtaktik er dog ikke fuldstændigt adskilte aspekter. Eksempelvis vil større legitimitet omkring et for regeringen vigtigt projekt naturligvis kunne anvendes offensivt i forbindelse med en valgkamp. Mod afsnittets slutning vil de forskellige

aspekter blive diskuteret og forsøgt afvejet i forhold til hinanden, for dermed at komme nærmere til et svar på, hvorfor reformprocessen forløb som den gjorde.

Legitimitet

Begrebet legitimitet dækker i denne forbindelse over opfattelsen af reformen i den brede offentlighed, blandt vælgere, brugere og medier, snarere end blandt eksperter og venner/fjender på Christiansborg. En opfattelse i befolkningen af at reformen er nødvendig, at den er udtryk for reel problemløsning i modsætning til eksempelvis et ønske om at gennemtvinge ideologisk motiverede forandringer og at reformen alt i alt vil betyde en forbedring for de ansatte i og brugerne af den offentlige sektor er alle eksempler på elementer, som er medvirkende til at give projektet større legitimitet. I det følgende forsøges det derfor undersøgt, hvorvidt og i hvor høj grad regeringen i forbindelse med valget af proces har været motiveret af ønsket om at legitimere kvalitetsreformen.

Da arbejdet med kvalitetsreformen blev lanceret tilbage i august 2006, var det tydeligt, at man fra regeringens side forsøgte at italesætte reformen som evidensbaseret, håndværksmæssig problemløsning frem for en politisk højspændt, ideologisk baseret forandring af en række kerneområder i velfærdsstaten. I det første oplæg fra regeringsseminaret på Havreholm Slot beskrives arbejdsformen således: *”Drøftelserne – og de initiativer, der foreslås – må på hvert enkelt punkt understøttes af grundige analyser og alle tilgængelige fakta. Herunder analyser af erfaringer fra de institutioner, kommuner, amter/regioner og lande, der er længst fremme med at sætte den enkelte borger i centrum for deres tilbud og tilpasse disse efter den enkelte borgers ønsker og behov. Interessenter, personer med særlig indsigt og praktikere på de relevante områder skal inddrages i arbejdet.”*⁷⁹ Finansminister Thor Pedersen giver ligeledes udtryk for den samme tilgang i et debatindlæg i Jyllands-Posten den 23. august: *”Regeringen vil - ligesom vi gjorde det med kommunalreformen i 2004 og med velfærdsudspillet og globaliseringsstrategien i foråret 2006 - bygge reformen på et seriøst, solidt og oplyst grundlag. [...] Vi skal grundigt analysere udfordringerne og drøfte løsningsforslag med bl.a. brugere, pårørende, medarbejdere, ledere, centrale organisationsfolk, erhvervsfolk og særligt sagkyndige. Vi vil inddrage dem, der kender til problemerne og ved, hvor skoen trykker.”*⁸⁰ Det billede

⁷⁹ Regeringen (2006): *Kvalitetsreform – bedre service til borgerne*

⁸⁰ Jyllands-Posten 23.08.06, *Debat: Kvalitetsreform på et solidt grundlag*

regeringen selv tegner af reformprocessen ligger således tæt op ad en klassisk rationel politikmodel, hvor eksperter fastslår hvilke problemer man står overfor og analyserer outcome af en række forskellige løsningsmodeller, hvorefter politikerne vælger den optimale løsning. Såfremt regeringen havde et ønske om at legitimere reformen gennem en sådan proces må det dog siges at være mislykkedes, jævnfør billedet af den noget mere politiserede, interesseprægede proces som er beskrevet i første del af analysen.

Ét er dog hvordan regeringen selv, inden processen overhovedet gik i gang, vurderede sit eget projekt. Adspurgt hvorvidt han mener, at alle de mange involverede organisationer og interesser fik noget ud af deres medvirken i de store temamøder, svarer FOA's Dennis Kristensen således: *"Det er jeg meget i tvivl om. Jeg tror såmænd, der har været embedsmænd, der er blevet sat til at trawle alt det vi andre har afleveret af materialer og oplæg og forslag og undersøgelser igennem. Men jeg vil gætte på, at de vil have en oplevelse af, at det var relativt lidt de fik med."*⁸¹ Dog medgiver han, at der blev lyttet mere til de større organisationer som FOA – på dette tidspunkt i processen udmøntede det sig bare ikke i noget konkret. Formanden for FTF, Bente Sorgenfrey, er enig: *"Jeg var en af dem, der kritiserede processen fra starten, fordi der egentlig bare var lagt op til, at vi havde fem temadage, hvor vi var rigtig, rigtig mange, 50 stykker, der blev inviteret til nogle konferencer, hvor vi sad i et auditorium og kiggede ned på nogen der holdt nogen oplæg. Og hvis vi var meget heldige, kunne vi sige noget en enkelt lille gang."*⁸²

Umiddelbart er deltagerne i reformprocessen således noget forbeholdne i deres vurdering af det konkrete resultat af temamøderne. Indtrykket er, at man fra regeringens side nok lyttede til de mange involverede parter, men at det ikke var her man formulerede konkrete initiativer. Som denne fase af processen er beskrevet i analysedel 1 er dette måske heller ikke så overraskende, men giver anledning til spørgsmålet hvad temamøderne i så fald skulle bidrage med.

Derimod kom temamøderne til at spille en rolle som forum for en læringsproces og en forventningsafstemning mellem de forskellige parter, ligesom aktørerne her havde mulighed for at sætte en dagsorden eller i hvert fald forsøge på det. Det er også til en vis grad det indtryk som gives af finansminister Thor Pedersen: *"Vi sagde nu glemmer vi alt hvad vi selv tror vi ved, og så går vi ud og lytter. Og derfor får man jo inputs alle mulige*

⁸¹ Interview med Dennis Kristensen, 23. januar 2008

⁸² Interview med Bente Sorgenfrey, 21. januar 2008

*mærkelige steder fra. [...]. Og det vil sige, at den kontaktflade man fik, var meget stor. Men det var for at lade sig inspirere og sige, hvor er det så man skal fokusere.”*⁸³ Synet på temamøderne som en del af en læringsproces bakkes op af direktøren for det Nationale Forskningscenter for Velfærd – SFI, Jørgen Søndergaard: *”Jeg har indtryk af, at der er sket nogle ting under de her temamøder, hvor [ministrene] har sagt ”hov, her var der noget”. Og så i de efterfølgende oplæg er der kommet nogle af de ting med. Og der er vel også nogle ting, der er blevet nedtonet undervejs – én ting er jo hvad der er kommet med, men der er måske også ting, der ikke er kommet helt så langt op at flyve, som man kunne have troet.”*⁸⁴ Den indholdsmæssige side af reformen behandles i tredje analyse-del i afsnit 5.3, hvor tabel 1 på side 58 viser hvilke elementer der kom til og hvilke der faldt fra i løbet af processen.

Et aspekt som taler imod at regeringen skulle ønske at bruge temamøderne i legitimeringsøjemed er, at møderne var lukkede for pressen. Det afholdt naturligvis ikke medierne fra at omtale møderne, men gjorde dog at man kunne få en mere fri drøftelse og meningsudveksling. Omvendt blev alle skriftlige indlæg offentliggjort på en hjemmeside, men alene omfanget heraf gør det nok usandsynligt, at ret mange har draget nytte heraf. Derudover er indlæggene for langt de flestes vedkommende temmelig ukontroversielle. At KL eksempelvis i deres forskellige indlæg fokuserer på det lokale selvstyre eller at Dansk Sygeplejeråd ønsker bedre vilkår for sygeplejerskerne kan vel næppe overraske nogen. Således har temamøderne ikke været det mest velegnede instrument til at skabe den store opbakning i hele befolkningen. Derimod kan der argumenteres for, at den meget brede aktørinddragelse, som er behandlet i første del af analysen, kan have været instrumentel i forhold til at sikre legitimitet blandt diverse interessenter. Det er svært at vurdere omfanget og den eventuelle betydning heraf, men det generelle indtryk af såvel processen som resultatet blandt deltagerne er dog ganske positivt.

Ser man på næste skridt i processen – nedsættelsen af kvalitetsgruppen – viser første analysedel tydeligt, at formålet med gruppen var at opnå nogle mere konkrete resultater. I forhold til legitimitetsspørgsmålet var en konsekvens af denne indsnævring af aktørkredsen dog, at balancen mellem uafhængige eksperter og praktikere på den ene side og forskellige interessegrupper på den anden side blev forrykket. Kvalitetsgruppen bestod således langt overvejende af repræsentanter for tunge organiserede interesser på ar-

⁸³ Interview med Thor Pedersen, 22. januar 2008

⁸⁴ Interview med Jørgen Søndergaard, 10. januar 2008

bejdsmarkedet, samt et mindre antal forskere og private erhvervsfolk. Dermed ikke være sagt at der ingen kritiske røster var i kvalitetsgruppen, men de mindre grupper såsom patientforeninger osv. samt egentlige "frontlinje"-repræsentanter som social- og sundhedshjælpere, sygeplejersker eller patienter var der derimod ikke plads til. Disse grupper havde i større eller mindre omfang deltaget i temamøderne, men da arbejdet blev mere konkret, blev de siet fra, hvilket om ikke andet viser grænserne for regeringens legitimitetssøgning. Dennis Kristensen udtaler i den forbindelse: *"Så fik han [statsministeren] undervejs behov for at få det skrænket ind, eller nok snarere få lavet en tragt, så der kom noget ud af det i den sidste ende. Så her kom interessenterne endnu tættere på, og så fik vi trepartsforløbet."*⁸⁵ Det tyder således på, at regeringen har foretaget en afvejning mellem behovet for at tilføre processen legitimitet gennem en bred aktørinddragelse med behovet for mere konkrete drøftelser i en snævrere kreds. Med indledningen af trepartsforhandlingerne fortsatte denne udvikling, idet der her var tale om forhandlinger for lukkede døre mellem de helt tunge spillere.

SFI-direktør Jørgen Søndergaard vurderer legitimitetsspørgsmålet ved at drage en parallel til Poul Nyrup Rasmussens famøse efterlønsreform: *"Jeg tror der er en hel del af de nuværende politikere, i hvert fald Anders Fogh, men også andre, som i 90'erne har lært, at de der lukkede forhandlinger nede på finansministerens kontor i en sen natte-time, hvor man så kommer frem om morgenen og siger, at nu har vi indgået et forlig om et eller andet som ingen rigtig havde hørt om i forvejen og derfor heller ikke vidste præcist hvad meningen var med og hvordan virkningen var eller noget som helst. De der overraskelses elementer har de lært, at det er ikke nogen god metode. Det er så svært at sælge det bagefter; det er svært at sikre legitimitet. Det kan godt være at det var meget fornuftige forlig fra et teknokratisk synspunkt, men opgaven med at forklare folk rationale bag var simpelt hen for stor."*⁸⁶ Dennis Kristensen giver udtryk for en tilsvarende opfattelse og henviser ligeledes til efterlønsreformen: *"Jeg vil påstå, at alt hvad der er sket på og omkring Christiansborg, som har et eller andet at gøre med den sådan fundamentalt bløde velfærd efter 1999 i den grad er påvirket af 1999. Det har i den grad sat sig spor, hvor uheldigt af sted man kan komme. [...] Men i meget mindre målestok. Jeg tror alle dem derovre, der har noget med dette her at gøre, der er 1999 deres "nine-eleven" på*

⁸⁵ Interview med Dennis Kristensen, 23. januar 2008

⁸⁶ Interview med Jørgen Søndergaard, 10. januar 2008

rygmarven.”⁸⁷ De ovenstående citater understreger, at den lange proces, hvor reform og behovet herfor konstant sættes på dagsordenen, i sig selv kan medvirke til at sikre en vis legitimitet. Ved på denne måde at forberede befolkningen på, at der er en reform på vej, lettes opgaven med at sælge reformen betragteligt. Man kan dog ikke uden videre antage, at der er en direkte sammenhæng mellem frygten for efterlønsspøgelset og en åben reformproces, idet Velfærdskommissionen som beskrevet tidligere er et eksempel på en langt mere lukket proces, som på trods af ganske store ændringer ikke førte til nævneværdig folkelig opstand.

Med hele processen bag kvalitetsprocessen for øje kan spørgsmålet om, hvorvidt det var et ønske om legitimering eller om inddragelse af bredere ekspertise og andre aktørers indtryk, som fik regeringen til at iværksætte så åben en reformproces, formentlig besvares med, at man fandt en model, som gav begge dele. Ved fra starten at inddrage et meget bredt sæt af aktører i en dynamisk og åben arbejdsform, opnåede man en proces, som på en og samme tid gav mangeartede (mere eller mindre umiddelbart anvendelige) input, satte kvalitetsspørgsmålet på dagsordenen og gødede jorden for en reform. En deltager i processen, koncerndirektør i Falck Allan Søgaard Larsen, mener at temamøderne om ikke andet så tjente til at gøre reformbehovet synligt i befolkningen og dermed skabe den nødvendige ”brændende platform for kvalitetsreformen.”⁸⁸ En undersøgelse af professor Jørgen Goul Andersen viser dog, at man ved at skabe bevidsthed om at der var tale om kvalitetsproblemer i den offentlige sektor, blot skabte et indtryk i befolkningen af, at der var behov for flere penge. Med regeringens tidligere omtalte mål om mere kvalitet for de samme penge var denne effekt således noget u hensigtsmæssig. Processen var således nok velegnet til at sætte sig på velfærdsdagsordenen, men blev ikke det politiske aktiv over for vælgerne som regeringen havde håbet. Spørgsmålet om befolkningens syn på reformen leder også naturligt op til den beslægtede diskussion om kvalitetsreformen som våben i en valgkamp, som behandles i det følgende.

Valgtaktik

Der kan næppe herske megen tvivl om, at man fra regeringens side også så kvalitetsreformen som et muligt våben i den kommende valgkamp. Ved at forbedre vilkårene for

⁸⁷ Interview med Dennis Kristensen, 23. januar 2008

⁸⁸ Mandag Morgen 11.02.08, *Foghs nye værktøjskasse*

de offentligt ansatte og dermed for den offentlige sektor som helhed, kunne regeringen tilgodesee såvel de ansatte som brugerne – alt i alt en betragtelig potentiel vælgerskare. Dette afspejles i statsministerens store personlige engagement i processen, hvor han satte sig selv for bordenden og fuldstændig entydigt var den, der tegnede reformen udadtil. Ugebrevet Mandag Morgen beskriver i en analyse statsministerens rolle således: *”Statsministerens hovedrolle er ikke tilfældig. Efter alt at dømme har der i Statsministeriet været et klart ønske om at signalere, at kvalitetsreformen netop ikke var business as usual. [...] Det er ikke før set, at en dansk statsminister har sat sig i spidsen så længe i en så kompleks reformproces.”*⁸⁹ Ved at involvere sig så markant og sætte sin personlige troværdighed ind på projektet risikerede Anders Fogh Rasmussen dog samtidig, at en eventuel fiasko ville ramme regeringen og ham selv desto hårdere. Samtidig fraskrev han sig muligheden for at ”skyde skylden” på sine ministre, hvis det skulle gå galt. Statsministeren må dog have vurderet, at hans store troværdighed blandt befolkningen gav reformen de bedste chancer med ham selv ved roret.

En skarp profil på velfærdsområdet som forsvarer for den offentlige sektor var et vigtigt kort i regeringens valgkamp, især overfor de evige rivaler hos Socialdemokraterne – ikke mindst set i lyset af den tidligere omtalte ”pædagogkrise”. Denne vinkel var medier og kommentatorer ikke sene til at gribe fat i, eksempelvis skrev professor Tim Knudsen i Kristeligt Dagblad, at regeringen: *”... stiller Socialdemokraterne i en vanskelig situation ved at skulle vælge mellem enten at støtte regeringen og dermed blive medansvarlige, eller også må Socialdemokraterne stille sig uden for politisk indflydelse. Og det vil regeringen så udnytte i agitatorisk øjemed.”*⁹⁰ Med indledningen af trepartsforhandlingerne med Socialdemokraternes historiske allierede i fagbevægelsen blev denne vinkel naturligt nok blot skærpet, og politiske kommentatorer brugte udtryk som ”knibtangsmanøvre”, ”skakmat” og ”LO-bomben”.

Som det tidligere er beskrevet i afsnit 5.1.2, skabte trepartsforhandlingerne en del splid såvel internt i fagbevægelsen som mellem Socialdemokraterne og de faglige organisationer. Om end det nok næppe har ærgret regeringen, har det formentlig heller ikke været et mål i sig selv. Men med fagbevægelsens støtte til sit projekt fik regeringen uden tvivl positioneret sig fordelagtigt i velfærdsdebatten i forhold til de noget handlingslammede Socialdemokrater, som pludselig så et af deres traditionelt stærke kort mere eller mindre

⁸⁹ Ugebrevet Mandag Morgen 11.02.08, *Foghs nye værktøjskasse*

⁹⁰ Kristeligt Dagblad 04.12.06, *Politisk set: Foghs kamp for at genvinde initiativet*

neutraliseret. Valget for Socialdemokraterne stod kort sagt mellem at stemme mod en aftale, som 2 millioner fagbevægelsesmedlemmer stod bag, eller at stemme med regeringen, og dermed udelukke sig selv fra muligheden for senere hen at kritisere regeringen på området.

Forskning på området tyder ikke overraskende på, at der for en regering – uafhængigt af dens farve – kan være megen ræson i at inddrage organisationerne i lovforberedelsen. En analyse af Peter Munk Christiansen og Asbjørn Sonne Nørgaard viser således, at eksempelvis under Schlüter-regeringen stemte Socialdemokratiet for 77% af regeringens lovforslag, når organisationerne ikke havde været inddraget i forberedelsen. Havde organisationerne været med, stemte Socialdemokratiet derimod for hele 97% af regeringens forslag. Samme tendens gjorde sig gældende under Nyrup-regeringen, dog i lidt mindre udtalt grad. Således stemte Venstre for 92% af lovforslagene, når organisationerne var med, og kun 80%, når de ikke var med.⁹¹

Socialdemokraterne valgte dog da det kom til stykket at stå uden for det nylige forlig om finansloven for 2008 og dermed også uden for kvalitetsreformen. Finansordfører Morten Bødskov udtalte i den forbindelse meget sigende til Berlingske Tidende, at reformen efter hans mening *”hverken rummer kvalitet eller reform.”*⁹²

Blandt deltagerne i processen er der fuldstændig enighed om, at valgkampen spillede en vis rolle for regeringen, men at dette dog på ingen måde medførte en skueproces. Bente Sorgenfrey siger om regeringens motiver: *”Jeg tror det var en blanding, men selvfølgelig har det da spillet aktivt ind, at Socialdemokraterne er velfærdspartiet, og kan vi konkurrere lidt på den dagsorden, så kan det her være et projekt, som kunne gøre at vi konkurrerer på den dagsorden. Så på den måde har der været meget taktik i det.”*⁹³ Hun bakkes op af Dennis Kristensen, som siger: *”På den korte bane handler det her om at få sat en velfærdsdagsorden, som kunne videreføre succeserne fra valgene i 2001 og 2005. Her var det lige præcis lykkedes, i mine øjne, at vinde på at være den mest troværdige forsvarer af velfærden.”*⁹⁴ Kristian Heunicke, Danske Regioner, siger: *”Man er jo dum, hvis man ikke kan se, at der kan hænge noget sammen med et valg og velfærdsdagsorde-*

⁹¹ Nørgaard & Christiansen (2004)

⁹² Berlingske Tidende 02.03.08, *S ude af kvalitetsreformen*

⁹³ Interview med Bente Sorgenfrey, 21. januar 2008

⁹⁴ Interview med Dennis Kristensen, 23. januar 2008

nen, som man gerne vil have ejerskab over.”⁹⁵ Også Jørgen Søndergaard er enig: ”Jeg tror motivet til at starte processen utvivlsomt har været overvejelser af mere politisk-strategisk karakter. Man ønskede på en eller anden måde at åbne en dagsorden på velfærdsområdet, så man var klædt på til et senere valg. Det kan man næsten ikke bedømme anderledes.”⁹⁶ At processen rykkede ved indholdet demonstreres i tredje analyseafsnit. Her skal det på denne baggrund blot konstateres, at valgkampen uden tvivl har spillet en væsentlig rolle for regeringen i forbindelse med kvalitetsreformen, men at dette dog ikke stod i vejen for en reel diskussion og formulering af praktiske policy-initiativer. Lance- ringen af det endelige udspil løb dog ind i en række problemer. Noget utaktisk valgte man samme dag at præsentere skattelettelser, som de Konservative kaldte markante, mens Venstre foretrak at tale om en omlægning. Derudover fik den konkrete sammen- sætning af midler i investeringspuljen megen omtale, og uenigheden om hvorvidt der i det hele taget var tale om et løft og i givet fald hvor stort, kastede i høj grad en skygge over festlighederne for regeringen. Spørgsmålet om regeringens valgtaktiske motiver med kvalitetsreformen summeres udmærket op af Jørgen Søndergaard: ”Hvis målsæt- ningen var, at man ville erobre velfærdsdagsordenen, at man ville sikre at man havde en offensiv platform på velfærdsområdet i valgkampen, så lykkedes det vel, men kun delvist. Det var ikke sådan, at det var et rent vindertilslag i valgkampen, at man havde det her kva- litetsreformoplæg liggende.”⁹⁷ Et ikke uvæsentligt punkt at tilføje er selvfølgelig at re- geringen faktisk vandt valgkampen, om end man så sig nødsaget til at udskyde den et par måneder. Hvorvidt kvalitetsreformen bidragede til valgsejren kan der således stilles spørgsmålstejn ved, men det må med den foregående analyse in mente kunne fastslås, at regeringen havde en vis forhåbning herom.

Anders Fogh Rasmussens personlige engagement

Som det er beskrevet tidligere, så var og er Kvalitetsreformen statsministerens store pre- stigeprojekt. Han blev både rost for sin modighed, men også udskældt for at være for kontrollerende. Modig, fordi det kunne koste ham hans politiske liv som det er sket for tidligere statsministre efter politiske prestige-nederlag, og kontrollerende fordi han gang

⁹⁵ Interview med Kristian Heunicke, 7. februar 2008

⁹⁶ Interview med Jørgen Søndergaard, 10. januar 2008

⁹⁷ Interview med Jørgen Søndergaard, 10. januar 2008

på gang har vist, at han personligt tager styringen og ikke overlader noget til andre ministerier når det gælder væsentlige reformer som denne.

En af de væsentligste nyskabelser med Kvalitetsreformen var således, at statsministeren investerede sin personlige prestige i projektet, og at arbejdet var dybt forankret i statsministeriet. Denne centralisering af magten i statsministeriet har gradvist stået på siden starten af 1990'erne, og følger i øvrigt en generel europæisk tendens, men kulminerede i forbindelse med Kvalitetsreformen.⁹⁸ Om Anders Foghs ledelsesstil, i forbindelse med Kvalitetsreformen såvel som generelt, bemærker professor Tim Knudsen i en nyudgivet bog om demokratiets udvikling at *"Anders Fogh Rasmussen kan karakteriseres som den måske stærkeste danske statsminister nogensinde [...] næppe har nogen statsminister før ham i den grad sat sit præg på al regeringspolitik"*.⁹⁹

Dennis Kristensen beskriver sin oplevelse af statsministerens rolle i reformprocessen således: *"Når han får nedsat et ministerudvalg med de absolutte sværvægtede af ministrene og sætter sig selv i spidsen, så er han i virkeligheden trådt op på en planke. Og der er ikke så mange veje tilbage fra sådan en."*¹⁰⁰ Og "planken" er en udmærket metafor for den position statsministeren helt bevidst indtog i processen, hvor han indadtil ledte og samlede op på møderne, og udadtil i meget høj grad var den der tegnede reformen i medierne. Som beskrevet i første del af analysen og den tilhørende delkonklusion bidrog hans engagement til processen ved blandt andet at gøre det helt klart for de involverede aktører, at der skulle resultater på bordet.

Fagbevægelsen

Mange af de faglige organisationers mere konkrete mål og motiver med at indgå i processen er allerede blevet berørt i afsnit 5.1.2 om trepartsforhandlingerne. Fagbevægelsen har dog utvivlsomt også set visse mere langsigtede, strategiske fordele ved at indgå i arbejdet med kvalitetsreformen. Et oplagt mål for fagbevægelsen med at indgå i reformarbejdet var formentlig, at demonstrere sin relevans over for medlemmerne i en tid med faldende medlemstal og vise, at det stadig kan betale sig at være medlem af en fagforening. Det lader dog ikke til at have været den primære motivationsfaktor.

⁹⁸ Tim Knudsen (2007), side 308-310

⁹⁹ Tim Knudsen (2007), side 326

¹⁰⁰ Interview med Dennis Kristensen, 23. januar 2008

I en artikel i ugebrevet A4 i december 2006 talte FOA's Dennis Kristensen for at indgå i kvalitetsarbejdet, simpelthen for at få større indflydelse: *"I øjeblikket er det regeringen, der kridter banen op og bestemmer, hvor målene skal stå i den her diskussion. Det kunne være rart for os som offentligt ansatte, hvis der var flere med til at tegne stregerne."*¹⁰¹ Og det var præcis hvad FOA, sammen med Danmarks Lærerforening og pædagogerne i BUPL, gjorde kort tid derefter. Som tidligere beskrevet i afsnit 5.1.2 lavede de tre forbund et fælles udspil som et indspark til kvalitetsreformen. I den forbindelse udtalte Dennis Kristensen til Politiken: *"Kvalitetsreformen kan kun føres ud i livet, hvis de ansatte spiller med. Derfor er vi nødt til at lægge efterårets diskussion bag os. Jeg håber, at det, vi sætter i søen, kan forebygge nye, store slagsmål. Men det kræver, at regeringen lytter til os."*¹⁰² Han slår således til lyds for en temmelig pragmatisk, målorienteret linje fra fagbevægelsens side, hvor man tilstræber at ligge traditionelle modsætningsforhold bag sig og gå efter resultaterne, der hvor de kan findes. Samtidig er det helt tydeligt en offensiv strategi, hvor man kræver håndfaste forbedringer for medlemmerne: *"Selv om det hele ikke løses med en check, så er der brug for flere penge for at rette op på en nedslidt offentlig sektor."* slutter Dennis Kristensen af med at slå fast.¹⁰³ Ser man bort fra det historiske, men i dag kraftigt svækkede, forhold til Socialdemokratiet var der heller ingen grund for fagbevægelsen til at stå udenfor processen. Situationen ville givetvis have været en anden hvis der havde været tale om en reform med det formål at skære ned på den offentlige sektor, men der har på intet tidspunkt har været tale om egentlige nedskæringer og der blev endda forholdsvis hurtigt blev tale om at tilføre penge. Med hensyn til forholdet til Socialdemokraterne tydede det på, at man internt i fagbevægelsen har vurderet, at muligheden for at få en socialdemokratisk regering efter det kommende valg var temmelig usandsynlig, hvorfor man valgte at gå efter indflydelsen nu og her. Bente Sorgenfrey gav meget rammende udtryk for denne tankegang således: *"Der er da helt klart også nogle politiske motiver, men eftersom vi er partipolitisk uafhængige, har vi en interesse i at forfølge nogle dagsordener, der handler om at skaffe medlemmerne nogle bedre vilkår."*¹⁰⁴

KL og Danske Regioner

¹⁰¹ Ugebrevet A4 04.12.06, *Socialdemokraterne tavse i kvalitetsdebatten*

¹⁰² Politiken 06.02.07, *Kvalitetsreform: Fagforbund udfordrer Foghs velfærdsplan*

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Interview med Bente Sorgenfrey, 21. januar 2008

Kommunernes Landsforenings ønsker til kvalitetsreformen udtryktes tydeligt af formand Erik Fabrin i en kronik i Nyhedsmagasinet Danske Kommuner: *"Vores råd til regeringen er klart: Hvis kvalitetsreformen skal blive en succes, skal staten bevæge sig væk fra centralisme og detailregulering og over mod mål- og rammestyring. Det betyder, at kommunerne vil lade sig måle på de resultater, de opnår. Ikke på, om de følger nogle bestemte procedurer, systemer eller metoder."*¹⁰⁵

Tilsvarende udtaler formand for Danske Regioner Bent Hansen til Mandat – amternes politiske magasin: *"De ansatte er vores kerneressourcer. Dem skal vi investere i. [...] Og der skal investeres i de rammer, personalet skal fungere i."*¹⁰⁶ Kristian Heunicke, cheføkonom i Danske Regioner, uddyber: *"Vi ville gerne have slået helt fast med 7-tommer søm, at hvis man vil have en kvalitetsreform af den offentlige sektor, så gælder det om at bygge nogle nye sygehuse. De fysiske rammer har virkelig nået et niveau af fysisk nedslidning, så noget der virkelig rykker i forhold til kvalitet – både den brugeropfattede og den mest-muligt-for-pengene kvalitet – det er at bygge nye sygehuse."*¹⁰⁷

Især KL var dog indledningsvis meget kritiske over for projektet. I Mandag Morgen hed det eksempelvis: *"Kommunerne er ét eksempel. De udviste til at begynde med udtalt modvilje mod et projekt, der betragtede som et direkte anslag mod deres selvstyre. I dag har de tilsyneladende erkendt, at reformbehovet er reelt."*¹⁰⁸ Den anerkendelse førte blandt andet til, at kommunerne lancerede deres eget, ganske omfattende, kvalitetsarbejde i samarbejde med det kommunale forhandlingsfællesskab, KTO. Arbejdet beskrev Fagbladet 3F Online som: *"En løftet pegefinger til Christiansborgpolitikere om, at de skal være varsomme med for meget central kontrol og for mange dokumentationsregler i forbindelse med den bebudede kvalitetsreform."*¹⁰⁹

Hvor kommunerne dermed primært ønskede frihed i opgavevaretagelsen, fokuserede regionerne i højere grad på øgede ressourcer. KL og Danske Regioner var dog enige om vigtigheden af god offentlig ledelse. Op til det sidste temamøde 19. april 2007, hvor netop ledelse, medarbejderinddragelse og innovation var overskriften, offentliggjorde de to

¹⁰⁵ Nyhedsmagasinet Danske Kommuner 14.09.06, *Kronik: Kvalitetsreform kræver tæt samspil med kommunerne*

¹⁰⁶ Mandat – amternes politiske magasin 29.11.06, *Regionerne vil præge kvalitetsreformen*

¹⁰⁷ Interview med Kristian Heunicke, 7. februar 2008

¹⁰⁸ Mandag Morgen 11.02.08, *Reform på listefødder*

¹⁰⁹ Fagbladet 3F Online 23.03.07, *KTO og KL vil præge kvalitetsreform*

organisationer således et fælles udspil, beregnet på at give bedre ledere i den offentlige sektor.¹¹⁰

5.2.1: Delkonklusion

Målet med anden analysedel var at undersøge hvorfor processen bag kvalitetsreformen kom til at se ud som den gjorde. I analysen er en række elementers mulige påvirkning blevet undersøgt, specifikt regeringens behov for legitimering af reformen, regeringens valgtaktiske overvejelser, statsministerens personlige engagement, samt fagbevægelsens, regionernes og kommunernes motiver for at tage del i processen.

Analysen viste, at både regeringens behov for legitimering af reformen og det valgtaktiske element ikke i tilstrækkelig grad blev tilgodeset med den oprindeligt planlagte proces med temamøderne. Det hjalp formentlig på regeringens villighed til at indgå i trepartsforhandlingerne.

Ligeledes havde de øvrige aktører (fagbevægelsen og kommuner/regioner) nogle konkrete indholdsmæssige mål beskrevet i afsnit 5.1.2. Temamøderne udgjorde dog som tidligere beskrevet ikke den rette ramme for at få disse præferencer igennem, hvorfor man pressede på for en ændring af processen. Det førte til nedsættelse af kvalitetsgruppen og trepartsforhandlingerne, som dermed udgjorde en markant ændring af processen.

En væsentlig del af forklaringen på hvorfor processen bag kvalitetsreformen kom til at se ud som den gjorde er således at finde i aktørernes præferencer. Man kan tale om, at nogle indholdsmæssige aspekter på denne måde havde en betydelig indvirkning på processen. I tredje og sidste del af analysen undersøges det omvendt, i hvor høj grad processen påvirkede indholdet af reformen.

¹¹⁰ Politiken 17.04.07, *Kvalitetsreform: God offentlig ledelse skal sættes i system*

5.3: Processens betydning for reformens indhold

Efter i de foregående analyseafsnit at have analyseret processen og dens baggrund, rettes fokus i tredje del af analysen mod processens betydning for outcome og de markante indholdsmæssige ændringer som fandt sted i forløbet. Afsnittet indledes med en oversigt over hvilke elementer der kom til, hvilke der faldt fra og hvilke der blev vægtet anderledes i løbet af processen. Dernæst bliver det analyseret hvor i processen de forskellige elementer i den endelige reformtekst stammer fra, eksempelvis om de kommer fra trepartsaftalen, økonomiaftalen med regionerne eller om de kan føres direkte tilbage til regeringens oplæg til en kvalitetsreform i efteråret 2006.

Otte reformer i reformen

Det lader til at regeringen nok sad tungt på styringen af processen og at store dele af det første udkast har overlevet processen og er ført direkte over i den endelige reformtekst, men at inddragelsen af de mange aktører i processen har medført en reel indflydelse på resultatet. Dette i form af såvel ideer der er blevet kasseret, men i særlig grad i form af nyttilkomne elementer, der er blevet ”koblet” på reformen i forløbet, hvilket der ses nærmere på i dette afsnit.

I det endelige reformudspil valgte regeringen at præsentere reformen som en række af mindre delreformer. Disse mange delreformer skal ses i sammenhæng med de fem målsætninger regeringen i sommeren 2006 lancerede, som primært sigtede mod at sikre, at den offentlige service levede op til borgernes forventninger samt at klargøre hvor grænsen mellem det offentlige og borgernes eget ansvar går. De fem temaer der blev fremhævet var: 1) frit valg, brugerinddragelse og personligt ansvar; 2) sammenhængende service med respekt for borgeren; 3) klare mål og ansvar for resultater; 4) nytænkning, konkurrence og mere for pengene, og 5) ledelse, medarbejderindflydelse og motivation. Mange af disse områder er beskrevet som generelle målsætninger, men ofte uden egentlige konkrete forslag til initiativer der kan sikre indfrielsen af disse.

Regeringens målsætning var, at reformen skulle få konsekvenser for alle, såvel ledere og ansatte som brugere af offentlig service. Ledere skulle mødes med større krav til at dokumentere egne resultater og deres kompetencer evalueres jævnlige, samt få bedre adgang til efteruddannelse. For personalet i den offentlige sektor gjaldt det ligeledes, at de i højere grad skulle dokumentere deres arbejde og resultater, men få større frihed til at til-

rettelægge deres arbejde og i højere grad tages med på råd af lederne. De fysiske rammer skulle forbedres og arbejdspladserne overordnet gøres mere attraktive. For brugerne var det regeringens målsætning, at reformen medførte en oplevelse af bedre kvalitet i servicen, styrket valgfrihed og øget klarhed over, hvad man som bruger kan forvente sig af kvaliteten på de forskellige serviceområder. I løbet af processen skete der dog af forskellige årsager en lang række indholdsmæssige ændringer, som er listet op i nedenstående tabel. Det er specielt i forbindelse med regeringens aftale med kommunerne og regionerne i foråret 2007 og trepartsaftalen, at nye konkrete elementer kommer til i processen. Men også i forbindelse med kvalitetsgruppens møder, rækken af temamøder med videre, skete der ændringer i reformens indhold.

Tabel 1: Indholdsmæssige ændringer

Hvad kom til i processen?¹¹¹

Dimensioneringen på sosu- og sygeplejeuddannelserne samt den pædagogiske grunduddannelse øges, og frafald mindskes.
Medarbejdere på deltid skal kunne arbejde mere.
Task force skal bløde op på stive faggrænser på sundheds- og ældreområdet.
Oplysningskampagne skal fremme rekrutteringen, herunder en særlig indsats for at tiltrække indvandrere og fastholde ældre i job.
Pulje til voksen- og efteruddannelse af ansatte med en videregående uddannelse, samt mulighed for opkvalificering af offentligt ansatte uden en relevant faglig uddannelse.
Pulje til uddannelse og mulighed for diplomuddannelse til institutionsledere, samt en ny og mere fleksibel masteruddannelse i offentlig ledelse.
Netværk mellem offentlige ledere og sygehusledelser skal sikre vidensdeling, og erfarne ledere skal tilbyde sparring for nye ledere.
Alle offentlige ledere skal have evalueret deres ledelsespraksis mindst hvert tredje år og alle offentligt ansatte skal have en årlig MUS-samtale.
Resultatløn skal anvendes mere systematisk for at belønne de medarbejdere der gør en særlig god indsats.
Øget fokus på arbejdspladsvurderinger og styrkelse af arbejdsmiljøet.
Ordningen om erhvervs-ph.d. udvides til også at omfatte den offentlige sektor.
Vidensspredning og innovation i erhvervslivet skal i højere grad understøtte innovation i det offentlige.
Lettere at rekruttere sundhedspersonale fra udlandet.
Betydelige investeringer i sygehusvæsenet.
14 milliarder fra 2008 til vedligeholdelse og nybyggeri af blandt andet folkeskoler, samt frigivelse af deponerede midler (2 milliarder om året) og en lånepulje (800 millioner om året) til investeringer i folkeskoler.
Nedsættelse af den kommunale medfinansiering for at bygge flere plejeboliger.
Brugerne og medarbejdere inddrages mere for at udvikle velfærden.
Den lægelige videreuddannelse omlægges for at øge antallet af speciallæger.
Bedre dokumentation af kommunal velfærd – med udgangspunkt i ældreområdet.
Politiske mål og resultater for kommunens serviceniveau meldes klart ud til borgerne.
Udvikling af frivillige akkrediteringsmodeller for at få højere grad af kvalitetssikring.
Afbureaukratisering der sigter mod at eliminere unødvendige procesregler, bureaukrati og forældede krav om dokumentation. Afbureaukratiseringen omfatter områder som beskæftigelse, sundhed, social, undervisning og integration.

¹¹¹ At dele af reformens indhold således kan henføres til bestemte begivenheder eller aftaler i processen, er dog ikke ensbetydende med, at disse elementer nødvendigvis er helt nye i forhold til regeringens udspil fra 2006. Der er for nogle af disse elementer tale om, at de konkretiserer nogle af de i udgangspunktet brede målsætninger fra regeringens side.

Hvilke emner forsvandt i løbet af processen?

De emner som kom til i løbet af processen er væsentligt nemmere at identificere og opstille i tabelform end de der faldt ud, idet det første reformudspil var langt mindre konkret end den endelige reformtekst. Dermed kan det uden problemer aflæses, hvilke elementer i den endelige tekst, som ikke var at finde i hverken udspillet eller oplæggene til temamøder og så videre. Den omvendte øvelse er af samme årsag noget mere besværlig, hvorfor der i det følgende fokuseres på tre omdiskuterede og interessante emner:

Tilkøbsydelse var efter pres fra kommunernes side gennem de seneste år taget med i oplægget til kvalitetsreformen.¹¹² Det var ønsket fra kommunernes side, at de kunne tilbyde især ældre ekstra hjælp mod betaling. Modstanden til dette forslag kom især fra de private virksomheder der i forvejen tilbyder disse ydelser, og som var nervøse for at blive udsat for unfair konkurrence fra kommunerne. Regeringen havde ellers lagt konkrete modeller på bordet til, hvordan kommunerne kunne få lov til at tilbyde ekstra hjælp mod betaling under en mere kontrolleret form. Men da erhvervslivet strittede imod valgte Fogh at skære igennem og lægge debatten om tilkøbsydelse død.

Brugerbetaling blev ved lanceringen af arbejdet præsenteret som et emne til diskussion af de konservative. Det blev dog hurtigt taget af bordet igen efter kraftig modstand i offentligheden og efter kritik fra oppositionen.

Smileyordninger var i udgangspunktet et væsentligt element af regeringens oplæg. Det var regeringens målsætning, at alle offentlige institutioner skulle have synlige smileys hængende som kunne vise institutionernes mål og resultater brugernes tilfredshed. Hvor i processen smileyordningerne forsvandt er der intet entydigt svar på, men der var kritik af ordningen under møderne i kvalitetsgruppen.

Den endelige reform indeholder som nævnt langt flere konkrete redskaber og ordninger der skal tages i anvendelse for at nå angivne målsætninger. At reformen såvel økonomisk som tematisk har vokset sig stor i løbet af processen er der ingen tvivl om, og det vil derfor være interessant at prøve at føre elementerne i de otte del-reformer der udgør det endelige udspil i 2007 tilbage til det sted i processen de stammer fra. Dermed kan der siges

¹¹² Ugebrevet Mandag Morgen 18.6.2007, *Fogh demokratiserer velfærdssamfundet*

mere om hvor i processen den største indflydelse har været, samt hvem der har udøvet denne indflydelse. Det er dog ofte svært at spore, hvor i processen denne ”konkretisering” af indholdet har fundet sted, men hvor det er muligt vil det blive gjort i den følgende gennemgang, der tager udgangspunkt i den endelige reformteksts otte dele:

► **Brugerne i centrum** tager udgangspunkt i brugernes tilfredshed med den offentlige service. Der lægges i denne del af reformen op til klarere formålsbeskrivelser i lovgivningen, oplysning til brugerne om deres rettigheder og klagemuligheder og en sammenhængende service, der tager afsæt i brugernes frie valg.¹¹³ Denne ”brugerreform” rummer en stor del af de centrale elementer, der var blandt regeringens primære målsætninger fra starten af processen. Et af de helt centrale elementer i den forbindelse var rettigheder, som dækker over såvel en patientrettighedspakke, brugerrettigheder til dagtilbud samt udarbejdelsen af en rettighedsoversigt til ældre og deres pårørende. Endnu et centralt element var ”frit valg”, som i regeringens oplæg blev beskrevet som ”borgernes ret til frit valg på de centrale velfærdsområder”. I løbet af processen er der dog sket en nedjustering af denne målsætning, da frit valg i den endelige reformtekst er reduceret til at gælde for frit valg af personlige hjælpemidler, handicapvenlig boligindretning, madservice for ældre samt *mulighed* for kommunerne for at udstede et servicebevis der efter en visitering kan anvendes af den ældre til selv at vælge en serviceudbyder. Ordet mulighed lægger dog på samme tid også op til at kommunerne kan vælge *ikke* at tilbyde denne ordning, og betydningen af frit valg virker derfor en anelse udvandet i forhold til det der i udgangspunktet skulle gælde for de centrale velfærdsområder. Rettighedsbegrebet er dog i højere grad blevet overført fra det oprindelige udspil, og rummer desuden et generelt krav til kommunerne om at skabe større klarhed over borgernes rettigheder og priser på serviceydelser.

► **Attraktive arbejdspladser med ansvar og faglig udvikling** skal ifølge regeringen opnås ved at sikre en høj medarbejdertilfredshed og trivsel på alle offentlige arbejdspladser. Det fremgår af reformteksten, at ”medarbejderne skal have de bedste faglige kompetencer til at klare arbejdet og skal sikres mulighed for opkvalificering gennem efteruddannelse.” Desuden fremgår det, at ”en ekstra indsats og gode resultater skal anerkendes”.¹¹⁴ Denne del af reformen udgøres primært af resultaterne fra trepartsdrøftelserne, der har sikret en pulje til efteruddannelse for offentligt ansatte med videregående uddan-

¹¹³ Regeringen (2007), side 34-67

¹¹⁴ Regeringen (2007), side 68-83

nelse samt opkvalificering af offentligt ansatte uden en relevant faglig uddannelse til eksempelvis sosu-hjælper og sosu-assistent eller ved en pædagogisk grunduddannelse. Som en del af økonomiaftalen med regionerne rummer denne reform ligeledes en omlægning af den lægelige videreuddannelse for at øge antallet af speciallæger. Igen er dette et område, hvor regeringens indledende målsætninger var meget overordnede, og næsten ventede på at blive konkretiseret. Dette gjorde både FTF og FOA som et led i den succesfulde etablering af en ”uddannelses-dagsorden”. Dermed blev denne del af reformen også en af de mere udgiftskrævende for regeringen gennem oprettelsen af diverse puljer til uddannelse og efteruddannelse.

► En **ledelsesreform** har til formål at give alle offentlige ledere ret til en anerkendt lederuddannelse og en årlig lederudviklingssamtale med deres overordnede. Derudover skal lederne mindst hvert tredje år evalueres. Offentlige ledere skal gives et klart ledelsesansvar og rum til at lede og god ledelse skal anerkendes og belønnes.¹¹⁵ Ligesom det er tilfældet med ”kompetence-reformen” ovenfor, er det der stammer fra regeringens oprindelige udspil noget ukonkret. Der tales eksempelvis om ”*En ledelseskultur, der lægger vægt på mål og resultater frem for detailstyring, og som fremmer nytænkning; systematisk lederuddannelse og lederudvikling, samt motiverende og resultatorienteret ledelse*”. Det er dog straks sværere i udspillet at se hvordan regeringen søger disse elementer af god ledelse opnået. En stor del af det konkrete indhold i denne ledelsesreform stammer således fra trepartsaftalen, men emnet var allerede blevet konkretiseret gennem rækken af temamøder, hvor især det femte og sidste temamøde omhandlede ledelse. Gennem trepartsforhandlingerne udmøntedes en pulje til uddannelse (herunder diplomuddannelser) af nuværende institutionsledere, en ny masteruddannelse i offentlig ledelse, netværk mellem ledere i de enkelte brancher for at sikre vidensdeling, og evalueringen af ledere hvert tredje år. Fra økonomiaftalen er det ligeledes blevet besluttet, at der skal være bedre muligheder for at etablere fælles ledelse af folkeskoler og daginstitutioner.

► **Nytænkende og innovative institutioner** skal sikres gennem hurtigere spredning af gode ideer og aktiv læring af fejl. Det er regeringens mål, at sammenlignelige oplysninger om brugertilfredshed og kvalitet skal understøtte den faglige udvikling, og øget konkurrence mellem offentlige og private leverandører skal øge fokus på borgernes ønsker

¹¹⁵ Regeringen (2007), side 84-91

og behov.¹¹⁶ Disse aspekter var en helt central del af regeringens oprindelige og udgifts-neutrale udspil, som rummede elementer af udveksling af best practices, pilot-projekter, belønning af de mest innovative tiltag, forsøg med øget frihed til kommuner, institutioner med videre. Meget er mere eller mindre gået uforandret gennem processen, hvilket kan skyldes, at der ikke er det samme politiske sprængstof i disse emner som i andre dele af reformen. Eksempelvis var der hurtigt enighed om, at fokusere på øget samarbejde mellem institutioner, videndeling og udveksling af best practices. Gennem trepartsaftalen er det dog blevet tilføjet, at ordningen om erhvervs-ph.d. skal udvides til også at omfatte den offentlige sektor, ligesom vidensdeling og innovation i erhvervslivet i højere grad skal understøtte innovation i det offentlige.

► **Stærkt lokalt selvstyre** skal sikres gennem en klar opgavefordeling mellem stat, regioner, kommuner og institutioner. Alle kommuner skal i løbet af 2008 have udarbejdet en 'kvalitetskontrakt' med borgerne med klare mål for servicen, og der skal følges op på denne kontrakt årligt. Det er målet med reformen, at kommunerne skal give ledere og institutioner større frihed til at tænke nyt og til at finde løsningerne på, hvordan de udstukne mål nås. Disse mål skal kvantificeres så det er muligt at sammenligne og lære af de bedste.¹¹⁷ Få elementer kan identificeres fra regeringens udspil fra 2006, men ellers er der tale om en del af reformen der primært er kommet til i løbet af processen, hvor de fleste elementer primært kan henledes til regeringens økonomaftale med regioner og kommuner. Dette ses gennem en klar understregning af, at statens styring af kommunerne tager afsæt i mål- og rammestyring, hvilket yderligere understreger den dagsorden kommunerne formåede at få sat i processen. På det tredje temamøde diskuteredes forholdet mellem stat, kommuner og regioner, og i regeringens oplæg til dette møde hed det: "*Regeringen ønsker at give kommunerne mere frihed inden for de rammer og fælles overordnede mål, der er fastsat i lovgivningen og ved aftaler mellem regering og kommuner. Til gengæld skal kommunalbestyrelserne tage større ansvar for deres prioriteringer. Og de skal følge op for at dokumentere, at resultaterne opfylder både de mål, som der er enighed om på nationalt niveau, og de mål, som kommunalbestyrelsen selv fastsætter.*"¹¹⁸ Der var således tale om en noget-for-noget aftale, hvor kommunerne mod et løfte om mere autonomi inden for nogle givne rammer, binder sig til øget dokumentering af resultater. Det fremgår derfor også af den endelige reformtekst, at den politiske

¹¹⁶ Regeringen (2007), side 92-112

¹¹⁷ Regeringen (2007), side 113-123

¹¹⁸ Regeringens oplæg til tredje temamøde, 8. februar 2007

ansvarsfordeling skal være tydeligere, hvilket må formodes at stamme fra regeringen som en del af økonomiaftalen.

► En **afbureaukratiseringsreform** har til hensigt at afskaffe unødvendige procesregler, bureaukrati og forældede krav om dokumentation. Arbejdet der påbegyndtes allerede i 2007 omfatter områder som beskæftigelse, sundhed, social, undervisning, integration og andre meget kommunerettede områder.¹¹⁹ Der var således fra starten lagt op til en diskussion om forholdet mellem dokumentation, kvalitet og bureaukrati. Regeringen beskrev ønsket om en generel afbureaukratisering af den offentlige sektor som en del af udspillet til en reform i 2006, og giver allerede i 2006 udtryk for nogle generelle betragtninger om det potentielt øgede bureaukrati, der kan være forbundet med dokumentationskravet til kommunerne som følge af øget rammestyring og decentralisering.¹²⁰ Mere konkret går denne afbureaukratiseringsreform ud på at fjerne alt unødvendigt administrativt papir-arbejde med udgangspunkt i medarbejdernes egne erfaringer. Regeringen taler i reformteksten om en ”*medarbejderdrevet forenkling og sanering af tidssvarende regler, arbejdsgange og dokumentationskrav*”.¹²¹ Det hedder videre, at ”*regeringen tilkendegiver, at den i 2007 i samarbejde med kommuner og de relevante organisationer for ledere og for medarbejdere vil iværksætte en forenklingsindsats vedrørende regler, dokumentationskrav og forbedring af arbejdsgange på udvalgte sektorområder.*”

► **Rekruttering – flere hænder til nærvær og omsorg.** I forbindelse med regeringens lancering af reformarbejdet i august 2006 hed det: ”*Alene det at erstatte de nuværende store årgange i den offentlige sektor, der er på vej på pension, med nyt personale fra mindre årgange i konkurrence med den private sektor, vil blive en stor rekrutteringsmæssig udfordring.*” Dog er der ingen konkrete initiativer som tager dette op. Den tidligere finansminister mener at en forbedring af den offentlige sektor i sig selv bidrager til rekruttering.¹²² I den endelige reformtekst hedder det, at den rekrutteringsmæssige udfordring skal mødes ved at flere seniorer bliver længere tid på arbejdsmarkedet, bedre rekrutteringsmuligheder, blandt andet gennem en øget dimensionering af visse uddannelser, bedre kønsmæssig balance og flere med en anden etnisk baggrund i den offentlige service.¹²³ Bortset fra nogle (løse) målsætninger i regeringens udspil om ”ny teknologi

¹¹⁹ Regeringen (2007), side 124-129

¹²⁰ Regeringen (2006), debatpjecen side 18

¹²¹ Regeringen (2007), side 125

¹²² Interview med Thor Pedersen, 22. januar 2008

¹²³ Regeringen (2007), side 130-139

og nye arbejdsformer til sikring af mere tid til omsorg og service” og en styrkelse af det sociale arbejde, så kan indholdet af denne ”rekrutterings- og fastholdelsesreform” primært tilskrives trepartsaftalen. Gennem trepartsforhandlingerne blev det blandt andet vedtaget at øge dimensioneringen af uddannelserne for primært sosu-hjælpere og sygeplejersker, samt øge indsatsen mod frafald på disse uddannelser. Kampagner skal sikre øget søgning til fagene, ældre skal have mulighed for at blive længere på arbejdsmarkedet, flere med anden etnisk baggrund skal ansættes i det offentlige og sygefraværet skal ned. Fra økonomiaftalen er det ligeledes besluttet, at det skal være lettere at rekruttere sundhedspersonale fra udlandet.

► **Investeringer i fremtidens velfærd** skal forbedre rammerne for den borgernære service og sikre at denne bliver moderne og tidssvarende. Bedre arbejdsgange og ny teknologi skal aflaste medarbejderne og give mere tid til omsorg. Investeringsplanen implementeres frem mod 2015 og i alt sikrer investeringsaftalen en stigning af det offentlige forbrug i omegnen af 50 milliarder kroner fra 2007 til 2015.¹²⁴ Denne investeringsreform giver særligt markante økonomiske løft til sundhedssektoren, men der er også sat betragtelige beløb af til vedligehold og nybyggeri af blandt andet folkeskoler samt til byggeri af flere plejeboliger (25 milliarder). Størstedelen af denne del af reformens konkrete initiativer stammer naturligt nok fra regionerne og kommunernes påvirkning i løbet af processen. I det første udspil taler regeringen om behovet for ”betydelige investeringer i sygehusvæsenet”, men alle de konkrete elementer af denne reform stammer fra økonomiaftalen. Trods diskussioner om, hvorvidt der ligger et reelt udgiftsløft, må der siges at være tale om øget finansiering. Uklarheden skyldes formentlig at de 100 milliarder kroner, der har været nævnt af regionerne i denne forbindelse blandt andet dækker over en eksisterende pulje med små tre milliarder til anlægsinvesteringer årligt, nogle nye låneoptioner, mulighed for at sælge nogle grunde, samt 25 milliarder direkte tilført som resultat af økonomiaftalen. Så uanset om nogle af disse penge således allerede er budgetteret eller tildeles som lån, så er der tale om en direkte økonomisk indsprøjtning på 25 milliarder herudover, hvilket har fået selv en dreven politiker som Bent Hansen til at ytre sin uforbeholdne tilfredshed med resultatet. Det er derfor også denne del af reformen, der står i skarpest kontrast med de erklærede mål fra starten om, at dette her ikke skulle koste noget.

¹²⁴ Regeringen (2007), side 140-152

Ved denne gennemgang af de otte delreformer i regeringens endelige udspil fra august 2007, bliver det klart, at en stor del af reformens indhold kan føres tilbage til udspillet til en reform året forinden, om end en del af dette indhold er blevet konkretiseret undervejs i forløbet. At så mange elementer går igen fra start til slut skyldes uden tvivl, at der i udgangspunktet var tale om en meget ideologisk præget reform, med en række områder, der med Dennis Kristensens tidligere citerede ord var tjenesteforsømmende ikke at få med i det endelige resultat for regeringen. Især økonomiaftalen med regioner og kommuner har tilført projektet penge, mens trepartsforhandlingerne (udover ikke helt uvæsentlige 10 milliarder kroner) har tilført reformen nye indholdsmæssige elementer, primært på rekrutterings-, ledelses- og kompetenceområdet. Ved at gøre disse områder til en del af reformen uden i øvrigt at give det noget konkret indhold af betydning, kan det næppe være meget overraskende for regeringen, at fagbevægelsen tog fat i netop en konkretisering af disse elementer, der kunne give nogle håndgribelige resultater for medlemmerne.

Den ovenstående analyse af de otte reformer i reformen viser, at der i løbet af processen kan identificeres såvel elementer der er taget ud, som elementer der er kommet til. Det tyder derfor på, at processen har haft en vis indflydelse på outcome. FTF formand Bente Sorgenfrey deltog i hele processen fra start til slut og kan således give en kvalificeret vurdering af aktørernes mulighed for at præge processen: *"jeg synes sådan set at regeringen og statsministeren, som jo sad for bordenden, sådan set lyttede. Naturligvis havde han også sine egne dagsordener, men han var også i stand til at lytte og tage noget af det ind, som han hørte undervejs"*. Dennis Kristensen understreger dog, at denne mulighed ikke i samme grad var til stede for alle deltagerne i temamøderne: *"Lad os tage et eksempel: Hjerteforeningen, som jeg mener kun deltog i ét af møderne. Vil de opleve, at de har påvirket processen? Det er jeg meget i tvivl om. Jeg vil gætte på, at de vil have en oplevelse af, at det var relativt lidt de fik med. FOA formanden understreger ligeledes, at der også var ting der ikke rigtig var til forhandling i processen. "Det der fra regeringens side var tjenesteforsømmende ikke at have med, det er vel næsten 100 procent taget med (...) en regeringsmærkesag som 'frit valg' (...) er i den grad en politisk mærkesag, så det er røget direkte med."*¹²⁵ Af elementer der ligeledes har været tjenesteforsømmende ikke

¹²⁵ Interview med Dennis Kristensen, 23. januar 2008

at have med for regeringen bør også nævnes "en sammenhængende service", der fra regeringens side havde til formål at give borgerne en oplevelse af mødet med den offentlige sektor som professionelt og ubureaukratisk. Regeringen har ligeledes fra starten af processen fokuseret meget på "ansvar for resultater". Dette er i Kvalitetsreformen søgt opnået gennem "kvalitetskontrakter" mellem stat og kommuner samt "resultatkontrakter" mellem kommuner og institutioner, mellem kommuner og borgere, og for et bedre arbejdsmiljø på statslige arbejdspladser.

Men som det er antydnet, er der også kommet ting til i processen. Dennis Kristensen peger blandt andet på den dagsorden det er lykkedes de kommunale arbejdsgivere at sætte: *"Tager du de kommunale arbejdsgivere, så tror jeg det er lykket dem at få sat en meget markant dagsorden, som handler om, at statsmagten blander sig for meget. Det svarer lidt til når vi siger "slip de ansatte fri", så siger de "slip kommunerne fri". Der kom der en dagsorden ind, som ikke lå der fra starten."*¹²⁶ FTF formand Bente Sorgenfrey så ligeledes en mulighed for at præge dagsordenen i løbet af processen: *"nogle af os har haft en dagsorden der handler om, at det her også gerne skulle styrke de ansattes vilkår; de skal have mere efter- og videreuddannelse, der skal være mere ledelse og lederne skal have uddannelse. Det er den dagsorden nogle af os har haft (...) og [vi syntes] det var vigtigt at prøve at lave noget aftale på noget af det her."*¹²⁷ Så fagbevægelsen bevægede sig ikke blot inden for de rammer regeringen havde sat med oplægget til reformen, de formåede også på nogle for dem væsentlige områder at præge eller ligefrem sætte en dagsorden der afspejlede deres specifikke målsætninger. Også regionerne må siges at have haft held med at sætte en dagsorden hvad angår investeringsfonden. Om investeringsfonden udtaler Kristian Heunicke: *Det var ikke noget vi fornemmede stod så klart i ministeriernes optik, for de havde mere en effektivisering-dagsorden. Investeringsdagsordenen mener vi at vi har været instrumentelle i forhold til, og derfor betragter vi det overordnet som en succes."*¹²⁸ Dennis Kristensen har samme opfattelse af muligheden for at påvirke dagsordenen: *"Når jeg sådan i løbet af et par møder begyndte at høre ministre tale om, at velfærd opstår i et møde mellem borgeren og den professionelle, så tænker jeg "hov, det ly-*

¹²⁶ Interview med Dennis Kristensen, 23. januar 2008

¹²⁷ Interview med Bente Sorgenfrey, 21. januar 2008

¹²⁸ Interview med Kristian Heunicke, 7. februar 2008

der som FOA-sprog". Jeg gik med alt mit hår inden vi kom til alt det her, men nu er det simpelthen blevet aet af. Man blev i den grad strøget med hårene." ¹²⁹

Til spørgsmålet om processens betydning for det endelige udspil hæfter direktøren for SFI, Jørgen Søndergaard, sig ved, at de mange aktørers indflydelse i lige så høj grad kan identificeres ved de elementer der blev taget af bordet i løbet af processen: "[der er] *nogle ting der er blevet nedtonet undervejs – én ting er jo hvad der er kommet med, men der er måske også ting, der ikke er kommet helt så langt op at flyve som man kunne have troet*".¹³⁰ Noget af det Søndergaard henviser til her er de tre omstridte emner brugerbetaling, tilkøbsydelse og resultatløn. Alle disse elementer mødte stor modstand i løbet af processen, hvilket vi kommer ind på i det følgende. Som et andet eksempel på et emne der mødte modstand nævner Dennis Kristensen udlicitering: "*Hvis man tager den mere direkte udlicitering og overladelsen af denne til det private (...) synes jeg til gengæld den er blevet tonet noget ned.*"¹³¹ Denne diskussion om udlicitering blev ikke overraskende taget op af især store service-virksomheder som ISS, men kom ikke langt i processen, da emnet manglede opbakning blandt de øvrige aktører.

Regeringen luftede i starten af processen et ønske om at indføre resultatløn for ansatte og ledere i den offentlige sektor. Dette blev dog nedjusteret voldsomt undervejs til kun at gælde for ledere i staten, som ikke kan siges at udgøre nogen større gruppe.

I regeringens debatpjece om kvalitetsreformen fra november 2006 fremførte man ganske forsigtigt om brugerbetaling at det: "*[...] indebærer en diskussion af og stillingtagen til, hvad der skal finansieres over skatten, og hvad brugeren selv skal betale for. I dag er der egenbetaling for fx daginstitutioner og tandlægebesøg. Egenbetaling kan begrænse en høj efterspørgsel efter offentlige ydelser. Men det skaber også mere ulige adgang.*"

¹³² Ikke ligefrem nogen skarp udmelding, men dog tilstrækkeligt til at sætte sindene i kog flere steder og give anledning til store overskrifter i medierne.¹³³ Kort efter pjecens udgivelse måtte Thor Pedersen således trække i land: "*Jeg kan sige klokkeklart, at øget brugerbetaling overhovedet ikke indgår i den måde, vi tænker økonomi og finanspolitik*

¹²⁹ Interview med Dennis Kristensen, 23. januar 2008

¹³⁰ Interview med Jørgen Søndergaard, 10. januar 2008

¹³¹ Interview med Dennis Kristensen, 23. januar 2008

¹³² Regeringen (2006): *Kvalitetsreform – bedre service til borgerne*

¹³³ Berlingske Tidende 17.11.06, *Føghs svære reform*

på. Det er ikke regeringens politik.”¹³⁴ Brugerbetaling blev således taget af bordet allerede inden den egentlige proces gik i gang.

Debatpjecen nævnte også tilkøbsydelse på ældreområdet som en mulighed i reformen: *”Skal sådanne tilkøb udbredes til flere områder? Fx så ældre kan købe ekstra rengøring hos den offentlige hjemmehjælper – på samme måde, som de i dag kan købe det hos private? Eller at en patient mod betaling kan få enestue på sygehuset?”*¹³⁵ Ifølge Mandag Morgen stod dette emne til at begynde med højt på regeringens dagsorden, men faldt fra efter klar modstand i kvalitetsgruppen.¹³⁶ En lignende skæbne overgik ideen om smileyordninger i offentlige institutioner.

Fælles for de ovennævnte tiltag er, at de må siges at være relativt liberalt orienterede, og kunne som sådanne forventes at være vigtige for en liberalt domineret regering. Alligevel faldt alle disse elementer fra i løbet af processen. Det rejser spørgsmålet hvorvidt regeringen til en vis grad gav køb på sine ideologiske præferencer for at opnå en aftale, eksempelvis efter en vurdering af, at det valgtaktiske element, jf. ovenfor, vejede tungere. Kort sagt: ville regeringen blot have en eller anden form for aftale, som kunne sælges til vælgerne?

Et element ved reformen som regeringen ved lanceringen slog ganske hårdt for, var at reformen skulle være udgiftsneutral. Som tidligere beskrevet var det til at begynde med en helt klar linje, som dog relativt hurtigt blev blødt op. Daværende finansminister Thor Pedersen beskrev denne tilsyneladende kovending således: *”Vi har jo aldrig troet, at det ikke ville koste penge, men hvis du starter med at sige, at dette her skal koste penge, så ender det i det ustyrlige.”*¹³⁷ Han lægger altså op til, at selvom man fra starten meldte ud, at reformen ikke måtte koste penge, var det aldrig noget reelt mål, men blot en taktisk udmelding. Det kan dog ikke afvises, at finansministeren her efterrationaliserer en anelse.

Med kommunernes decentraliserings-dagsorden, fagbevægelsens markante fokus på efteruddannelses- og uddannelsesindsatsen, samt regionernes investeringsfond er der sat et iøjnefaldende aftryk på kvalitetsreformen af de centrale aktører i processen. Ikke alene fik de sat en dagsorden i processen, de fik også en lang række konkrete resultater og

¹³⁴ Politiken 16.11.06, *Politiken kommentar: Nordisk mester i bullshit-bingo*

¹³⁵ Regeringen (2006), *Kvalitetsreform – bedre service til borgerne*

¹³⁶ Mandag Morgen 11.02.08, *Foghs nye værktøjskasse*

¹³⁷ Interview med Thor Pedersen, 22. januar 2008

sidst men ikke mindst tilført projektet penge i en størrelsesorden regeringen ikke kan have forestillet sig fra starten.

Det umiddelbare indtryk af processen er, at denne rummede såvel åbne som mindre åbne elementer, der dog tilsammen gav en proces med en væsentlig større grad af åbenhed end det er set tidligere. Mange aktører blev inddraget; der blev lyttet til dem alle, og indflydelsen på resultatet kan tydeligt spores. Der er dog forskellige opfattelser af graden af åbenhed i processen alt efter hvilke aktører man spørger. Den daværende finansminister taler om en meget åben proces, der dog foregik på en bane, der var trukket op af regeringen: *"de temaer vi arbejdede med i trepartsdrøftelserne da vi satte os ned, var jo mere klare end dengang vi satte projektet kvalitetsreformen i søen overhovedet. Det er en styret proces, men [vi sad] i nogle miljøer hvor nogle valgte repræsentanter vil have indflydelse, men temaerne var styret."*¹³⁸ Cheføkonom i Danske Regioner, Kristian Heunicke mener derimod, at ministrene nok er gået ind i processen med et åbent sind og har været klar til at lade sig inspirere, men at processen samtidig også kan karakteriseres som ret lukket: *"der er da også eksempler på, at de har ladet sig inspirere af de ting de har hørt og har tænkt (...) men samtidig har haft en masse forslag i bagagen som er deres egne. De er der inden de satte gang i processen og de overlever og er der så også bagefter."*¹³⁹ Heunicke forklarer, hvordan inklusionen af de mange aktører giver processen et præg af åbenhed, men på samme tid lukker processen for en mere parlamentarisk løsning: *"Folketinget vil nok betragte det som en relativt lukket proces. [Regeringen] udpeger nogle folk der skal sidde og drøfte nogle forslag igennem. Og på baggrund af det laver man så sin politik. På den måde får du skabt en alliance som er svær for Folketinget bagefter at bryde."*¹⁴⁰ Om den del af reformen der omhandler sundhedsområdet, forklarer Heunicke regionernes indflydelse på regeringens udspil således: *"På sundhedsområdet specielt, som er det område der interesserer os klart mest, er de initiativer der er taget med arvegods fra regeringsgrundlag og den slags ting, som vi ikke er særligt interesserede i. Vi har været inviteret til nogle møder hvor vi kunne komme frem med vores modstand, men det har egentlig ikke ændret noget."*¹⁴¹ Derfor konkluderer Kristian Heunicke da også at regeringen ikke har lagt selve politikformuleringen ud i offentligheden,

¹³⁸ Interview med Thor Pedersen, 22. januar 2008

¹³⁹ Interview med Kristian Heunicke, 7. februar 2008

¹⁴⁰ Interview med Kristian Heunicke, 7. februar 2008

¹⁴¹ Interview med Kristian Heunicke, 7. februar 2008

men snarere har søgt inspiration ved inddragelsen af de mange aktører. Det havde nok også været mere end nogen kunne forvente.

5.3.1: Delkonklusion

Det skal her understreges, som det også fremgår ovenfor, at de mange aktører i processen *har* været med til at sætte den konkrete, indholdsmæssige dagsorden i reformprocessen. Regeringen har på en række områder vist sig villig til at strække sig langt i forhold til at sikre en aftale. Og når det kommer til den økonomiske side af sagen er det klart, at det er fagbevægelsen, regionerne og kommunerne, der har sat det kraftigste aftryk på resultatet. Alle parter i processen erkender derfor også, at det nok er regeringen der har siddet for bordenden og dikteret slagets gang, men at der samtidig har været en reel indflydelse for de deltagende parter.

Der har således formentlig været to effekter på spil: på den ene side nødvendigheden af at nå frem til en aftale, hvilket pressede flere af de mere ideologisk prægede tiltag ud af projektet, og på den anden side en vis grad af læring og forventningsafstemning parterne imellem. Det første udspil fra regeringen bar præg af at være et debatoplæg uden mange konkrete initiativer. I løbet af processen så flere aktører deres snit til at få "tømt skrivebordsskufferne" og få hængt deres allerede eksisterende løsningsforslag på processen. Dette vil i Kingdons termer kunne betragtes som en alle tiders mulighed for disse aktører at koble deres løsningsforslag på regeringens (løst) formulerede problembeskrivelse.

Ud fra analysen vil en vurdering være, at ud af den endelige reforms konkrete initiativer og forslag kom cirka en tredjedel til i løbet af processen, ligesom mange af regeringens indledende ønsker enten faldt bort eller blevet konkretiseret gennem forløbet.

6: Konklusion

Den ét år lange proces som ledte frem til det endelige forslag til en kvalitetsreform i august 2007 bød på mange nye elementer, der tilsammen tegner et nyt billede af en politisk beslutningsproces af i dag. Det måske mest bemærkelsesværdige træk var den dynamik, der lå i processen og regeringens villighed til at tilpasse forløbet undervejs. I sit udgangspunkt lignede processen ikke noget der var set før, hverken herhjemme eller i udlandet. En lang række af små og store interessegrupper, faglige samt kommunale og regionale organisationer, uafhængige forskere og eksperter, erhvervsfolk og diverse praktikere fra alle hjørner af den offentlige sektor mødtes under statsministerens ledelse for at diskutere hvordan kvaliteten i den offentlige sektor kunne forbedres. Kendetegnende ved denne del af processen var især statsminister Anders Fogh Rasmussens store personlige engagement, den meget omfattende aktørinddragelse og den dialogprægede form – regeringen satte dagsordenen for møderne og udsendte oplæg, men brugte i høj grad møderne til at lytte og få inspiration. Dette aspekt understregedes samtidig af de to ”personlige repræsentanter” som statsministeren sendte rundt i landet for at indsamle og videreformidle konkrete eksempler på institutioner, kommuner og regioner, der har fundet gode løsninger til at sikre høj kvalitet til borgerne.

Næste skridt i processen kom med nedsættelsen af kvalitetsgruppen; et 27 mand stort ekspertpanel bestående af topfolk fra de store organisationer, samt forskere og erhvervsfolk. Gruppen var stærkt inspireret af Globaliseringsrådet og havde da også en del gengangere herfra i deltagerkredsen. Kvalitetsgruppen var dog ikke blot en kopi af Globaliseringsrådet eller de tidligere Struktur- og Velfærdskommissioner, men snarere en bevidst videreudvikling heraf. Gruppens uafhængighed af regeregeringen og rådgivende funktion var understreget. I forhold til første del af processen med temamøder og så videre var kvalitetsgruppen således ikke helt uden fortilfælde. Med trepartsforhandlingerne og de resulterende aftaler drejede processen ind på velkendt, korporatistisk grund. Her blev mange af de temaer, som var blevet diskuteret tidligere, forhandlet endeligt på plads, der blev formuleret konkrete tiltag og – ikke mindst – sat kroner og ører på.

Svaret på, hvorvidt hele processen kan ses som udtryk for en ny måde at lave politik på afhænger dermed af i hvilken ende af processen man tager sit udgangspunkt. Processen var således som udgangspunkt indrettet ganske unikt, men udviklede sig hen imod en

mere velkendt form. Det er dog en del af konklusionen i dette speciale, at de forskellige faser i reformprocessen netop var dét: forskellige faser i samme proces. Processen *set i sin helhed* er således uden sidestykke i dansk politik.

Hvorfor processen fik netop denne udformning og dette forløb hænger i høj grad sammen med de deltagende aktørers mål med reformen. Regeringen tog udgangspunkt i tidligere moderniseringsprogrammer og til en vis grad i New Public Management-tankegangen, men derudover var de indholdsmæssige mål ikke helt klart definerede. Dette prægede især den første del af processen med temamøder, erfaringsindsamling, bred aktørinddragelse, dialog og så videre. Regeringen havde dog også et vist behov for at legitimere kvalitetsreformen, ligesom man håbede at kunne bruge den offensivt i den planlagte valgkamp. Fagbevægelsen og de kommunale og regionale organisationer havde helt anderledes kontante mål, hvorfor de nok fandt temamøderne interessante, men hurtigt gav udtryk for ønsket om mere konkrete drøftelser i en snævrere kreds. Da regeringen på samme tidspunkt fandt, at reformprocessen hidtil kun i ganske ringe omfang havde formået at gøre indtryk på vælgerne, opstod der således en beslutningsanledning for, at forskellige præferencer hos de forskellige aktører kunne tilgodeses på én og samme tid. Resultatet heraf blev kvalitetsgruppen og trepartsforhandlingerne. Man kan altså tale om, at reformens indholdsmæssige aspekter var medvirkende til at forme selve arbejdsprocessen.

Det er dog mere korrekt at tale om en vekselvirkning mellem indhold og proces, idet indholdet også blev påvirket af processen. Flere af regeringens oprindelige idéer faldt ud, mens en række temaer og konkrete tiltag kom til i løbet af processen. En omtrentlig vurdering er, at en tredjedel af forslagene i den endelige reformtekst kom til undervejs. Den åbne proces fungerede i høj grad som en læringsproces, hvor regeringen fik mulighed for at prøve sine idéer og forslag af og få feedback herpå. På den måde blev en lang række tiltag udformet og de mere eller mindre diffuse mål i regeringens udspil blev efterhånden erstattet med konkrete tiltag. Ikke mindre vigtigt var dog, at regeringen fik et indtryk af hvilke tiltag og idéer der ikke var opbakning til. Som resultat heraf mistede den endelige reform noget af det New Public Management-præg som kendetegnede det første udspil.

Der kan identificeres et klart element af læring i forbindelse med processerne bag større reformer. Eksempelvis viste arbejdet bag globaliseringsaftalen sig succesfuldt og derfor

forsøgte man sig med nogle af de samme elementer ved udarbejdelsen af kvalitetsreformen. Her måtte regeringen dog erfare, at ikke alene blev det såvel arbejdsmæssigt som økonomisk en meget ressourcekrævende reform, regeringen fik heller ingen stemmer for anstrengelserne ved det efterfølgende valg. Disse erfaringer vil såvel regeringen som oppositionen uden tvivl tage med sig ved kommende reformer, og det er derfor svært at sige, om der er tale om et ”nyt spor” eller om det snarere er en udvidelse af den ”poliske værktøjskasse”, hvor regeringer i højere grad end tidligere anvender nye og mangeartede politiske værktøjer.

Noget der med sikkerhed er kommet for at blive er det grundige forarbejde, hvor råd eller kommissioner nedsættes. Formålet hermed er ikke mindst at gøde jorden og således forberede omgivelserne – her primært vælgerne – på en kommende reform. Alle deltagere i processen bag kvalitetsreformen, som vi har talt med, vurderer, at dette er måden at gøre det på fremover. Nedsættelsen af kommissioner og råd ses derfor ikke længere som ”syltekrukker” men snarere som en indikator af, at der er tale om indledningen til noget, der vil munde ud i reelle politiske resultater. Hvad der ligger mellem kommissionerne og rådsarbejdet og de endelige resultater vil dog være meget afhængigt af de ydre omstændigheder. Processen bag kvalitetsreformen var således også betinget af en situation, hvor et valg var på trapperne og et stort økonomisk råderum gjorde en større investering mulig. Under andre omstændigheder ville processen ganske givet have set helt anderledes ud.

7: Perspektivering

Korporatisme og demokrati

At arbejdsmarkedets parter inddrages i det lovforberedende arbejde er ikke i sig selv noget nyt, men som det er beskrevet i nærværende fremstilling har der været en klar tendens til en øget inddragelse af eksterne aktører i forbindelse med større reformer af den offentlige sektor. Det samme har været tilfældet med processen omkring kvalitetsreformen, hvor konklusionen i dette speciale har været, at denne inddragelse har været mere omfangsrig end det er set tidligere. Men hvad betyder det for demokratiet? Og betyder det nødvendigvis en svækkelse heraf? I analysen beskrev vi hvordan den brede inddragelse af organisationer og andre aktører kunne ses som et forsøg på at sikre legitimitet. Denne legitimitet kunne ligeledes være søgt gennem et bredt forlig i folketingssalen, og må i dette tilfælde derfor ses som et delvist alternativ hertil. Dermed ikke sagt at Fogh ikke ønskede et bredt forlig, men med inddragelsen af alle disse aktører i processen havde han givetvis ikke det samme behov for at inddrage oppositionen og søge kompromis. Efter at have sikret flertallet med Dansk Folkeparti var det statsministeren præsenterede for de øvrige partier da også mere et "take it or leave it" tilbud. Og i første omgang valgte oppositionen det sidste.

Ud fra en klassisk korporatisme-demokrati diskussion, kan der således argumenteres for, at der med Kvalitetsreformen er sket en svækkelse af det "parlamentariske demokrati". Dette sammenholdt med konklusionen i det ovenstående, der slår fast, at der er tale om en ny måde at tilrettelægge og gennemføre større velfærdsreformer på, med større inddragelse af en række interessenter betyder, at denne mulige svækkelse af det parlamentariske demokrati kan vise sig at være kommet for at blive. Konsensusdemokratiet, hvor reformer der har betydning langt ind i fremtiden i udgangspunktet besluttet med brede politiske forlig, kan således være alvorligt truet ud fra denne betragtning. Dog må det formodes, at siddende regeringer fortsat vil forsøge at søge de brede forlig, men legitimeringen kan lige så vel hentes udenfor Christiansborg, hvor eksempelvis LO, FTF og ACs medlemmer tilsammen udgør mere end 2 millioner og dermed, som det er tilfældet med Kvalitetsreformen, kan fungere som et solidt alternativ til Folketinget hvad angår at sikre legitimitet. Men som det konkluderes i nærværende fremstilling, er der også væsentlige hensyn der taler imod, at dette repræsenterer en permanent procesform, som kan siges at svække det parlamentariske demokrati. Eksempelvis var prisen for den brede

inddragelse meget høj såvel økonomisk som tidsmæssigt, og så gav den ikke umiddelbart de stemmer som regeringen må have forestillet sig de skulle vinde på det.

Demokratiske processer foregår dog også andre steder end blot mellem folketingets partier. Eksempelvis lægger Kvalitetsreformen op til en markant medarbejderinddragelse på institutioner og andre offentlige arbejdspladser, hvor medarbejderne sikres større indflydelse på deres arbejde. Hvordan denne generelle målsætning om øget medarbejderindflydelse udmøntes i konkrete forslag står dog endnu ikke klart, men i de overordnede målsætninger, er der lagt op til en øget demokratisering på de enkelte arbejdspladser. Desuden er det målet, at en kontrakt mellem kommune og borgere skal sikre, at borgerne på den ene side bliver bevidste om hvad de kan forvente af den offentlige service, samt på den anden side giver dem indflydelse gennem frit valg og nemmere klageadgang. Alle disse elementer sigter tilsammen på at øge den enkeltes indflydelse på den service der ydes, og kan således siges at styrke demokratiet i den forstand, at man øger såvel medarbejders som borgeres følelse af "ejerskab". Og dette var netop en af regeringens eksplícitte målsætninger med reformen: at øge den enkeltes mulighed for dels at stille krav til den offentlige service, samt den enkeltes ansvar i forhold til kvaliteten af velfærd. Der kan således argumenteres for en øget demokratisering gennem reformens indholdsside. I ugebrevet Mandag Morgen var vurderingen i sommeren 2007, at *"Kvalitetsreformen kommer til at betyde en enorm demokratisering af velfærdssamfundet, hvor langt flere opgaver bliver på personalets og brugernes præmisser."*¹⁴² Og der er uden tvivl lagt op til en demokratisering gennem flere af reformens målsætninger, men hvilke konkrete ordninger og tiltag disse målsætninger ender ud med er naturligvis altafgørende for at kunne konkludere om der er en reel demokratisering af velfærdsstaten som et resultat af reformen.

I forbindelse med kvalitetsreformen har regeringen ligeledes haft et udtrykt ønske om at adressere de reelle problemstillinger i den offentlige sektor. Såvel for at opnå dette som ud fra et implementeringsperspektiv, har regeringen formentlig set en klar fordel i at inddrage organisationerne mere aktivt i både formulerings- og beslutningsfasen. Arbejdsmarkedets parter må ikke blot formodes at have føling med de problemstillinger der rører sig på arbejdsmarkedet – i denne sammenhæng i den offentlige sektor – men er li-

¹⁴² Ugebrevet Mandag Morgen, 18.06.2007, *Fogh demokratiserer velfærdssamfundet*

geledes vigtige som samarbejdspartnere i en succesfuld implementering. Ifølge Christiansen og Sonne Nørgaard (2003) ses organisationernes indflydelse på, hvor tæt de er på de politiske beslutningsprocesser: ”*Organisationerne varetager bedre deres egne interesser, jo tættere de selv er involveret i de politiske beslutningers tilblivelse eller implementering. Jo tidligere organisationerne er med, jo oftere de er med, jo flere faser af den politiske og administrative beslutningsproces de er med i, og jo flere beslutninger de deltager i, desto større magt har de.*”¹⁴³ Allerede i 1980’erne under Schlüter var det ikke usædvanligt, at fagbevægelsen blev inddraget i det politiske arbejde, hvilket er fortsat under Fogh-regeringen. Og fagbevægelsens indflydelse er styrket af de løsere politiske bånd; i hvert fald er det nu nemmere for forbundene at søge indflydelse uanset partifarven på den siddende regering. Dette betyder dog ikke nødvendigvis en svækkelse af regeringen eller en magtforskydning i retning organisationerne, tværtimod har det som beskrevet tidligere givet regeringen andre steder at søge legitimitet end hos en modvillig opposition, samt givet adgang til værdifulde input til politikformuleringen. Der er snarere tale om at de eksisterende korporative strukturer har ændret sig. Ingen vil formentlig påstå, at organisationerne ingen indflydelse havde inden kvalitetsreformen, blot foregik den under andre vilkår. På den ene side gennem uformelle kontakter mellem ministeriernes embedsmænd og organisationernes sekretariater, på den anden side gennem formaliserede høringsprocedurer og deslige.

Er dette fremtidens måde at lave reformer på?

Med henvisning til først regeringens aftale med kommuner og regioner, dernæst de succesfulde trepartsforhandlinger og sidst fremlæggelsen af det endelige reformudspil, beskrev Ugebrevet Mandag Morgen statsministerens bedrift således: ”*Fogh [vil] på blot otte dage have scoret et enestående politisk hattrick, der rækker mange år ud i fremtiden og reelt danner fundamentet for fremtidens velfærdsmodel*”¹⁴⁴ Og det er uden tvivl en stor bedrift. Da det er svært at opstille kontrafaktiske scenerier i den politiske verden, er det svært at svare på om regeringen vælgermæssigt vandt på reformen, men det tyder ikke umiddelbart på det. Til gengæld vandt man en velfærdsdagsorden, der kunne have været oppositionens vej til en valgsejr. Med Kvalitetsreformen er der blevet taget nogle nye politiske værktøjer i brug, som umiddelbart ser ud til at have givet så gode resultater,

¹⁴³ Nørgaard og Christiansen (2005), side 14-15

¹⁴⁴ Ugebrevet Mandag Morgen 18.06.2007, *Fogh demokratiserer velfærdssamfundet*

at det må formodes at vi ligeledes ser eksperter og interessenter trukket med ind i processen også ved fremtidige reformer.

Til spørgsmålet om, hvorvidt dette er fremtidens måde at gennemføre større velfærdsreformer på, udtaler tidligere finansminister Thor Pedersen: ”*Ja, på store projekter, der involverer mange mennesker. Ingen tvivl om det. [...] det her er jo trukket ud over hele det offentlige landskab og det kræver i virkeligheden medejerskab og engagement, og det får du i sådan en proces.*”¹⁴⁵ Som vi kom ind på afslutningsvis er der dog også omstændigheder der taler imod, at dette er en proces der er kommet for at blive. De væsentligste omstændigheder, der taler imod dette er de høje tidsmæssige og økonomiske omkostninger der er forbundet her med.

Dennis Kristensen udtaler: ”*Fogh-regeringerne har vel nærmest gjort det til en selvstændig kunst at tænke i en anderledes udgave, hvor embedsmandsbegrebet udvides voldsomt. Hvis man kigger på, hvad de har lavet af større reformer her i de senere år, inklusiv det de nu har sat i værk og også det de er på vej til at sætte i værk i den kommende periode, så er der en hel klar tendens til at udvide embedsmandsbegrebet, eller til at udvide det og sige, at vi skal have nogle eksperter på banen.*”¹⁴⁶ Og det er ganske enkelt også en nødvendighed for Fogh at trække eksperter ind i den slags processer hvis han, som alt peger i retning af, fortsat ønsker at lade statsministeriet og ikke ressortministerierne stå i spidsen for disse større reformer. Statsministeriet har ganske enkelt ikke i sig selv rådgivningskompetencen til på forsvarlig vis at styre disse reformer egenhændigt, og det er Fogh klar over.

¹⁴⁵ Interview med Thor Pedersen, 22. januar 2008

¹⁴⁶ Interview med Dennis Kristensen, 23. januar 2008

Litteraturliste

Albæk, Erik. ”Den politiske dagsorden – en skraldespand? AIDS som illustrativ case”. *Politica*, 23 (1), side 396-417. 1991

Bentzon, Karl-Henrik (red.) (1988a): *Fra vækst til omstilling – moderniseringen af den offentlige sektor*. København: Nyt fra samfundsvidenskaberne

Bentzon, Karl-Henrik (1998b): Moderniseringsprogrammets historie. I *Fra vækst til omstilling – moderniseringen af den offentlige sektor*. København: Nyt fra samfundsvidenskaberne

Bonnerup, Erik: *Besøg på børne- og ældreområdet* (Rapport tilgængelig fra www.kvalitetsreform.dk)

Danmarks Lærerforening: Skriftlig beretning til årsmøde 2007, DLF. (Tilgængelig fra www.dlf.org)

Ejersbo og Greve (2005): *Moderniseringen af den offentlige sektor*. København: Børsens Forlag A/S

Finansministeriet (1983): *Redegørelse til Folketinget om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor*. København: Finansministeriet

Finansministeriet (1993): *Nyt syn på den offentlige sektor*. København: Finansministeriet

Finansministeriet (1997): *Administrationspolitisk status*. København: Finansministeriet

Finansministeriet (2002): *Med borgeren ved røret. Regeringens moderniseringsprogram*. København: Schultz Information

Fag og Arbejde (FOA): Pressemeddelelser. (Tilgængelige fra www.foa.dk)

Greve, Carsten (2007): *Kvalitetsreformen og moderniseringen*. København: DJØF, Samfundsøkonomen nr. 3, 2007

Hansen, Hanne Foss (2007): *Flashback. Kvalitetsreformer kommer i bølger*. Politiken, 15. Maj 2007

Juhl, Erik (2007): *Rundrejse i det danske sygehusvæsen* (Rapport tilgængelig fra www.kvalitetsreform.dk)

Knudsen, Tim (2007): *Fra folkestyre til markedsdemokrati*. Akademisk Forlag

Larsen, Kristian Albrekt og Jørgen Goul Andersen (2004) *Magten på borgen – en analyse af beslutningsprocesser i større politiske reformer* (Magtudredningen).

Nørgaard, Asbjørn Sonne og Peter Munk Christiansen (2004) *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede* (Magtudredningen)

Regeringen (2006): *Kvalitetsreform – bedre service til borgerne*. København: Statsministeriet

Regeringen (2006): *På vej mod en kvalitetsreform - debatpjece om udfordringerne* (Tilgængelig fra www.kvalitetsreform.dk)

Regeringen (2006-2007): *Oplæg til temamøde 1-5*. (Tilgængelige fra www.kvalitetsreform.dk)

- Temamøde 1: [30/11-06 - Frit valg, brugerinddragelse og personligt ansvar](#)
Temamøde 2: [11/1-07 - Sammenhængende service med respekt for borgerne](#)
Temamøde 3: [8/2-07 - Klare mål og ansvar for resultater](#)
Temamøde 4: [22/3-07 - Nytænkning og konkurrence](#)
Temamøde 5: [19/4-07 - Ledelse, medarbejderinddragelse og motivation](#)

Regeringen (2007): *Bedre velfærd og større arbejdsglæde – regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige service*. København: Statsministeriet

Avisartikler:

2004

05.01.2004: Ugebrevet Mandag Morgen: *Strukturkommissionen: Visionerne druknede i papir*

2005

28.05.2005: Information, *Globaliseringsråd – blot til pynt?*

2006

17.03.2006: Berlingske Tidende: *Ledende artikel: Globaliseringsråd på det jævne*

17.08.2006: Dagbladenes Bureau: *VK varsler kvalitetsreform*

19.08.2006: Information: *Fogh kaster sig selv ind i velfærdskampen*

23.08.2006: Jyllands-Posten: *Debat: Kvalitetsreform på et solidt grundlag*

14.09.2006: Nyhedsmagasinet Danske Kommuner: *Kronik: Kvalitetsreform kræver tæt samspil med kommunerne*

16.11.2006: Politiken: *Politiken kommentar: Nordisk mester i bullshit-bingo*

17.11.2006: Berlingske Tidende: *Foghs svære reform*

29.11.2006: Mandat – amternes politiske magasin: *Regionerne vil præge kvalitetsreformen*

01.12.2006: Jyllandsposten: *Fokus på de ansatte*

04.12.2006: Kristeligt Dagblad: *Politisk set: Foghs kamp for at genvinde initiativet*

04.12.2006: Ugebrevet A4: *Socialdemokraterne tavse i kvalitetsdebatten* 20.03.2007: Jyllands-Posten: *LO vil lave velfærdsaftale med Fogh*

2007

05.02.2007: Ugebrevet Mandag Morgen: *Tre stærke forbund bag ny velfærdsfront*

06.02.2007: Politiken: *Kvalitetsreform: Fagforbund udfordrer Foghs velfærdsplan*

06.02.2007: Politiken: *Kvalitetsreform: Fagforbund udfordrer Foghs velfærdsplan*

17.02.2007: Ritzaus Bureau: *Danskerne ved ikke hvor Fogh vil hen med sin kvalitetsreform*

19.02.2007: Ugebrevet Mandag Morgen: *Prestigeprojekt i modvind*

19.02.2007: Jyllands-Posten: *FOA vil hjælpe Fogh med kvalitetsreform*

15.03.2007: Ritzaus Bureau: *Regeringen parat til ekstraudgifter på kvalitetsreform*

20.03.2007: Ritzaus Bureau: *Ansatte og arbejdsgivere skal forbedre den offentlige sektor*

20.03.2007: Jyllands-Posten: *Vil du danse, Anders Fogh?*

21.03.2007: Politiken: *Trepartsdrøftelser: Interview: Ingen tvivl om, at Fogh har »taktiske motiver«*

21.03.2007: Jyllands-Posten: *Strid i fagbevægelsen om alliance med Fogh*

21.03.2007: Information: *Rivegilde: Magtfuldt fagforbund er i oprør over LO's flirt med Fogh*

22.03.2007: Politiken: *Trepartsdrøftelser: LO og S mødtes til forsoning*

23.03.2007: Fagbladet 3F Online: *KTO og KL vil præge kvalitetsreform*

23.03.2007: Jyllands-Posten: *Fogh frygter ikke veto fra S*

23.03.2007: Weekendavisen: *Kan du danse, Hans?*

24.03.2007: Jyllands-Posten: *Thorning og LO mødes til storvask*

25.03.2007: Politiken: *Magtens korridorer: Baggrund: Hans Jensens hemmelige mission*

28.03.2007: Jyllands-Posten: *S-troskab splitter fagbevægelsen*

29.03.2007: Nyhedsmagasinet Danske Kommuner: *LO: Kvalitet koster penge*

17.04.2007: Politiken: *Kvalitetsreform: God offentlig ledelse skal sættes i system*

21.04.2007: Politiken: *Politisk kommentar: Hans Jensens rejse mod Nirvana*

03.05.2007: Berlingske Tidende: *Debat: Noget for noget – også i det offentlige*

15.05.2007: Politiken: *Flashback. Kvalitetsreformer kommer i bølger*

14.06.2007: Berlingske Tidende: *Fagbevægelsen stiller ultimative krav til Fogh*

14.06.2007: Politiken: *Trepartsforhandlinger: Fagbevægelsen vil have åbnet statskassen*

17.06.2007: Ritzaus Bureau: *Trepartsforhandlinger slut: LO og AC afventer udspil*

18.06.2007: Ugebrevet Mandag Morgen: *Fogh demokratiserer velfærdssamfundet*

2008

11.02.2008: Mandag Morgen: *Foghs nye værktøjskasse*

11.02.2008: Mandag Morgen: *Reform på listefødder*

02.03.2008: Berlingske Tidende: *S ude af kvalitetsreformen*

