

Syddansk Universitet

Institut for Statskundskab

02-06-2020

Speciale

Det politisk-administrative systems og kulturs rolle  
for brugen af forvaltningspolitiske rationaler til Public  
Management reformer – en komparativ analyse af  
Storbritannien og Japan

Sebastian Clausen-Bugge

(23-08-1994)

Vejleder: Johannes Michelsen

Anslag: 190.945

## Indhold

<b>Abstract</b> .....	4
<b>Indledning</b> .....	6
<b>Teori</b> .....	11
<b>De store forvaltningspolitiske rationaler</b> .....	11
New Public Management (NPM) .....	11
Neo-Weberian State (NWS) .....	14
New Public Governance (NPG) .....	15
<b>Politisk-administrative systemer og traditioner</b> .....	17
Elementer i et politisk-administrativt system og deres betydning for reformer .....	17
Den administrative tradition og typologier af administrative traditioner.....	21
<b>Karakterisering af Storbritanniens og Japans politisk-administrative system og forventninger til deres reformer</b> .....	24
Storbritannien .....	24
Japan .....	27
<b>Metode</b> .....	31
Den komparative metode, Most Similar Systems Design og sekundære datakilder .....	33
Hvorfor Storbritannien og Japan?.....	35
<b>Analyse af Storbritanniens og Japans Public Management reformbevægelser</b> .....	37
Storbritanniens Public Management reformer under Thatcher regeringen (1979-1990): Privatisering, decentralisering og markedsmekanismer - NPM som gennemsyrende forvaltningspolitisk rationale .....	38
Storbritanniens Public Management reformer under Major regeringen (1990-1997) og Blair regeringen (1997-2007): Borgeren i fokus samt inddragelsen af multiple aktører- Større fokus på NWS og NPG i de britiske reformer .....	41
Storbritanniens Public Management reformer under Brown regeringen (2007-2010) og Cameron regeringen (2010-2016) – Fortsættelsen af NWS og NPG som førende forvaltningspolitiske rationaler.....	48
Opsummering af Storbritanniens Public Management reformbevægelser .....	53
Japans Public Management reformer under Nakasone regeringen (1982-1987): Finansmæssig rekonstruktion, reorganisering og privatisering – Begrænset NPM og reformtiltag under modstand fra bureaukratiet.....	54
Japans Public Management reformer under Murayama og Hashimoto regeringerne (1994-1998): Decentralisering, policy evaluering, agencifikation og enkelte markedsmekanismer - Mere fokuseret NPM med fortsat modstand fra bureaukratiet .....	57

Japans Public Management reformer under Koizumi-regeringen (2001-2006) og de efterfølgende regeringer (2006-nu): Fortsættelsen af tidligere reformtiltag og forsøg på reformering af embedsværket .....	61
Opsummering af Japans Public Management reformbevægelser .....	67
<b>Sammenligning af Storbritanniens og Japans Public Management reformer i de enkelte perioder – Stemmer de teoretiske forventninger overens? .....</b>	<b>69</b>
Storbritanniens og Japans reformbevægelser i 80'erne.....	70
Storbritanniens og Japans reformbevægelser i 90'erne.....	72
Storbritanniens og Japans reformbevægelser i 00'erne.....	74
Storbritanniens og Japans reformbevægelser i 10'erne.....	77
Konklusion af sammenligningerne.....	79
<b>Diskussion .....</b>	<b>80</b>
Hvad er betingelserne for at man kan gennemføre Public Management reformer? .....	80
Hvorfor er det vigtigt med Public Management reformer? .....	85
<b>Konklusion .....</b>	<b>88</b>
<b>Litteratur .....</b>	<b>91</b>

## Abstract

In the end of 1970's to the 1990's many countries and their governments started to initiate and carry out significant changes to the structures of the state and the public sector through a wide range of measures known as Public Management reforms. A need and interest for these kinds of reforms occurred because of the national economic crises of the 1970's and 1980's which put governments economic performance at an all-time low and created discontent as well as less trust to governments ability to maintain a well-functioning and prosperous society. Public Management and Public Management reform therefore rose to be an internationally recognized field for policymaking and academic literature.

In the Public Management literature, scholars have frequently looked at two types of explanations which has shown to influence the emergence, movement and conduct of Public Management reforms. The first is management policy rationales while the second is the politico-administrative system and culture. Most of the major studies have however used these two explanations separately from each other and have not explained how management policy rationales emerge or why countries use some management policy rationales rather than others. The literature points to the politico-administrative system and culture as a huge influence on what decisions and actions countries take in respect to their administration and reforms. Therefore, there is a theoretical argument for a connection between countries the use of management policy rationales and their politico-administrative system and culture. What role the politico-administrative system and culture have on the use of management policy rationales will therefore be examined. This will be examined through a comparison of Public Management reform movements in two strategically selected cases: Great Britain and Japan. These countries will be compared because they possess several similarities and differences in their politico-administrative system and culture, where the differences are expected to affect their use of management policy rationales.

An explanation of the three major management policy rationales New Public Management, Neo-Weberian State and New Public Governance and their components will be used to create classification tables to classify what a reform needs to contain to be classified within these management policy rationales. In addition, a theoretical model of the elements of the politico-

administrative system and the elements effect on reforms will be used to create theoretical expectations to the countries reform movements and their use of management policy rationales based on what kind of elements the countries have in their politico-administrative system. These theoretical components will be used in a comparative analysis of the countries Public Management reform movements from the 80's to now based on secondary data sources from various authors. The analysis will look at what kind of reforms that have been conducted, what changes to the countries politico-administrative system and culture that have found place and will assess which management policy rationales that have been used for reforms. Through this comparative analysis it will be assessed whether the theoretical expectations to the countries reform movements and their use of management policy rationales are consistent with the countries actual reform movements and therefore what role the politico-administrative system and culture has on the use of management policy rationales.

In conclusion the comparative analysis of the two countries shows that the politico-administrative system and culture has a crucial role on the use of management policy rationales. Great Britain has because of persistent changes and developments in their politico-administrative system and culture developed a large number of radical and varied reforms using all three management policy rationales, while Japan because with more or less no changes and developments in their politico-administrative system and culture has been locked in the use of New Public Management and has a result developed far less radical and more uniform reforms. The politico-administrative system and culture therefore has a crucial role in the development and movement of Public Management reforms and without changes or development in this area, reforms will not develop and move much. Overall, these conclusions give the implication that adjustments and changes in the politico-administrative system and culture is a crucial place to start politically before major reforms are initiated and conducted since the politico-administrative system and culture plays a major role for Public Management reforms development and realization.

## Indledning

Fra slutningen af 1970'erne til midten af 1990'erne skete der en revolutionær bevægelse verden over. Et stort antal af lande og deres regeringer (domineret af vestlige industrialiserede demokratier) begyndte i stor stil at påbegynde og gennemføre signifikante ændringer i organiseringen af staten og den offentlige sektor, hvilket resulterede i en lang række reformer også kaldet Public Management reformer (Hood 1995; Kettl 1997; Ingraham 1997; Halligan 2001; Keating 2001; Lynn 2006; Politt & Bouckaert 2011). Interessen og drivkraften for gennemførelsen af Public Management reformer var i langt de fleste lande et resultat af en række fælles faktorer, som pressede regeringer på det tidspunkt (Keating 2001; Lynn 2006). Den mest prominente faktor var de nationale økonomiske kriser i 1970'erne og 1980'erne, som medførte store problemer i forhold til regeringers økonomiske præstationer på deres udgifter og indtægter, hvilket skabte stor utilfredshed og generelt mindre tillid til, at regeringer kunne opretholde et velfungerende samfund og skabe velstand samt videre udvikling (Lynn 2006: 1; Keating 2001: 141). Regeringer var derfor nødt til at kigge efter en mere stram forvaltning af de offentlige instanser, og effektiv administration af offentlige organisationer var set som nødvendig for, at regeringsprogrammer og politikker havde succes (Lynn 2006: 1). Derfor blev Public Management og Public Management reformer efterhånden et internationalt anerkendt felt for policy-making og akademisk litteratur, hvor internationale organisationer såsom OECD og The World Bank så det som en prioritet (ibid.). Men hvad er Public Management reformer for en størrelse, og hvilke teorier kan være med til at forklare deres fremkomst og bevægelser?

Serritzlew & Sønderskov (2014) ser Public Management reformer eller forvaltningsreformer som forandringer af forvaltningens organisering eller måden den udfører sine opgaver på (Serritzlew & Sønderskov 2014: 242). Reformen er dermed størrelser som skaber forandringer af forvaltningens strukturer og arbejdsprocesser og variation i f.eks. størrelsen og organiseringen af forvaltningen (ibid.: 238-239). Politt & Bouckaert (2011) definerer ligeledes Public Management reformer som "bevidste ændringer i strukturerne og processerne indenfor organisationer i den offentlige sektor med henblik på at få dem (i en eller anden forstand) til at fungere bedre" (Politt & Bouckaert 2011: 2). Public Management reformer kan derfor siges at være et begreb med mange forskellige

aspekter. Derfor er der også blevet fremført flere teorier til at forklare hvorfor reformer opstår, hvilke strategier reformerne bruger og hvilken retorik der er omkring dem.

En samling af teorier der er hyppigt brugt i litteraturen til at forstå Public Management reformers fremkomst og bevægelse er hvad Andersen (2014) kalder for forvaltningspolitiske rationaler. Disse bruges til at skabe struktur og sammenhæng i de mange beslutninger om indretningen af forvaltningen, som bliver truffet i forskellige lande og kan bruges til at identificere en systematik på tværs af mange forskellige konkrete reformer (Andersen 2014: 219). Disse rationaler kendetegnes ved nogle prioriteringer af værdier for den offentlige sektor på bekostning af andre værdier. Denne prioritering af værdier vil få konsekvenser for, hvordan den offentlige forvaltning bliver organiseret (ibid.). I Public Management litteraturen er der primært fremhævet tre store forvaltningspolitiske rationaler i form af New Public Management (NPM), Neo-Weberian State (NWS) og New Public Governance (NPG). Disse har været et stort interessefelt i en lang række studier af Public Management reformer til at forstå, hvorfor landes reformer så ud som de gjorde (Christensen & Laegreid 2001; Dunleavy et al. 2006; Politt et al. 2007; Bouckaert et al. 2008; Verschuere & Barbieri 2009; Politt & Bouckaert 2011; Greve et al. 2016). De forvaltningspolitiske rationaler kan altså ses om relevante forklaringsfaktorer på reformers udformning og indhold.

En anden samling af teorier der også er hyppigt brugt i litteraturen handler om, at Public Management reformers fremkomst og bevægelser er et resultat af landes politisk-administrative system og kultur. Politt & Bouckaert (2011) mener, at det politisk-administrative system og kultur er startpunktet for at forstå Public Management reformers begyndelse og bevægelser. Ifølge Politt & Bouckaert har det politisk-administrative system og kultur nemlig en signifikant indflydelse på, hvilke reformer lande vil vælge, og hvilke muligheder lande har for at implementere bestemte typer af reformer (Politt & Bouckaert 2011: 73). Forskellige lande vil have forskellige komponenter i deres politisk-administrative system og kultur, og derfor vil der være specifikke udfordringer for at få ført reformer igennem (ibid.: 47). Studier som f.eks. Lynn (2006) og Politt et al. (2007) har vist, at kontekst gør en stor forskel i forhold til de effekter der observeres. Studierne har vist, at meget ens reformer udvikler sig forskelligt i en national kontekst, når man sammenligner den med andre (ibid.). Det politisk-administrative system og kultur er dog ikke størrelser der aldrig forandrer sig, da flere lande f.eks. både har skiftet deres regeringsmodeller og partisystemer ud med nye modeller og systemer. Disse systematiske komponenter mener Politt & Bouckaert dog

har tendens til kun at ændre sig gradvist og sjældent, og derfor er det politisk-administrative system og kultur nogle af de mere stabile komponenter, når man snakker om Public Management reformer, hvis man f.eks. sammenligner det med økonomi eller skiftende rationaler i ledelsesideer (Ibid.: 48). Politt & Bouckaert opstiller fem elementer der kan analysere landes politisk-administrative system: 1) statsstrukturen, 2) den udøvende regeringskarakter, 3) forholdet mellem politikere og embedsmænd, 4) den administrative kultur og 5) diversiteten af kilder til politisk rådgivning (ibid.: 48-49). Dette teoretiske udgangspunkt har inspireret forfattere som Painter & Peters (2010) og Kuhlmann & Wollmann (2014) til at lave typologier over forskellige former for administrative traditioner, hvor lande kan blive grupperet inden for en bestemt administrativ tradition. Der er f.eks. den Angloamerikanske tradition hvor Storbritannien, Irland, USA, Australien, Canada og New Zealand indgår og den Germanske/Europæisk føderale tradition hvor Tyskland, Østrig, Schweiz og Holland indgår (Painter & Peters 2010: 20-23; Kuhlmann & Wollmann 2014: 17-19). Disse klassifikationer af administrative traditioner kan bruges til at forklare, hvorfor lande har foretaget nogle bestemte valg i deres reformbevægelser og har udeladt andre.

Interessen for Public Management reformer og tesen om at der er signifikante forskelle og ligheder i den måde lande laver reformer på har givet rod til en litteratur fokuseret på at sammenligne disse forskelle og ligheder. Denne litteratur har betegnelsen Komparativ Public Management/Administration, hvor et stort antal forskere har undersøgt forskellige aspekter af Public Management reformer med et komparativt fokus. Ét sæt af forskere har lavet omfattende komparative analyser af landes administrative systemer og reformer, hvor de har fokuseret på reformprocessen, den administrative kultur og institutioner (Kickert 1997; Lynn 2006; Bouckaert et al. 2008; Politt & Bouckaert 2011; Kuhlmann & Wollmann 2014; Greve et al. 2016). Et andet sæt af forskere har derimod fokuseret på at undersøge, hvordan forskellige reform modeller og ideologier (f.eks. NPM og NWS) opererer og kommer til udtryk i forskellige lande (Christensen & Laegreid 2001; Dunleavy et al. 2006; Politt et al. 2007; Verschure & Barbieri 2009; Politt & Bouckaert 2011). Et sidste sæt af forskere har dykket længere ned og sammenlignet, hvordan lande laver reformer indenfor specifikke policy emner og sektorer (Kogan 1989; Knill 2001; Arndt 2008), og hvordan specifikke reform instrumenter opererer i forskellige lande (Löffler & Vintar 2004; Politt et al. 2004; Hood & Lodge 2006; Bouckaert & Halligan 2008).



Hvad der er tilfælles for disse studier er, at de alle kun har sammenlignet vestlige lande, og at langt størstedelen af studierne arbejder på et meget overordnet niveau. De tre mest omfattende komparative studier af Public Management reformer lavet af Bouckaert et al. (2008), Politt & Bouckaert (2011) og Greve et al. (2016) har det tilfælles, at de alle sammenligner vestlige OECD-lande, sammenligner på et meget overordnet niveau med et stort antal variabler og bruger de forvaltningspolitiske rationaler og det politisk-administrative system og kultur som analyseredskaber til at forstå reformers fremkomst og udformning. Hvad der dog er interessant ved disse studier er, at de bruger de to teoretiske perspektiver separat fra hinanden. De finder frem til, at de forvaltningspolitiske rationaler har en stor påvirkning på landes reformbevægelser, men pointerer desuden også, at det er det politisk-administrative system og kultur, som har langt den største påvirkning. De nævner ikke eksplicit hvordan de forvaltningspolitiske rationaler egentlig opstår, men bruger dem som et statisk måleredskab til at sige noget om, hvorfor reformerne ser ud som de gør. Det skulle dog i teorien tænkes, at hvis reformer er styret og påvirket af de forvaltningspolitiske rationaler, så må de forvaltningspolitiske rationaler i sidste ende også været styret og påvirket af noget. I dette tilfælde kan det tænkes, at det politisk-administrative system og kultur må påvirke landes brug af de forvaltningspolitiske rationaler, da litteraturen har vist, at det politisk-administrative system og kultur i høj grad påvirker, hvilke beslutninger og handlinger et land foretager i forhold til deres forvaltning. Derfor vil dette speciale undersøge denne sammenhæng nærmere og komme med et bud på hvilken rolle det politisk-administrative system og kultur spiller for brugen af forvaltningspolitiske rationaler. Problemformuleringen lyder derfor således: *Hvilken rolle spiller det politisk-administrative system og kultur for brugen af forvaltningspolitiske rationaler til Public Management reformer?*

For at differentiere sig fra de tidligere omfattende komparative analyser vil dette speciale begrænse sig og analysere på et dybere niveau. Derfor vil specialet analysere Public Management reformer i to strategisk udvalgte cases: Storbritannien og Japan. Årsagen til valget af de to lande vil blive uddybet i specialets metodeafsnit, men kort sagt er de valgt, fordi de besidder en række forskelle og ligheder i deres politisk-administrative system og kultur, som forventes at vil spille en rolle i forhold til deres brug af forvaltningspolitiske rationaler. En sammenligning af disse lande forventes derfor at skabe en bedre og stærkere forståelse af, hvordan det politisk-administrative

system og kultur påvirker brugen af forvaltningspolitiske rationaler. Det forventes især, at inddragelsen af Japan som case kan styrke denne forklaringskraft, da Japans meget unikke administrative kultur med al sandsynlighed vil have en stor rolle at spille i forhold til brugen af de forvaltningspolitiske rationaler og dermed i udformningen og indholdet af landets reformer.

Specialet begynder med opgavens teoretiske udgangspunkt, som vil bestå af tre afsnit. Først vil der redegøres for de forvaltningspolitiske rationaler NPM, NWS og NPG og deres elementer. Der vil ud fra dette laves klassifikationstabeller af, hvad en reform skal indeholde for at blive klassificeret som en reform, der tilhører ét af de forvaltningspolitiske rationaler. Dernæst vil der redegøres for en teoretisk model af Politt & Bouckaert (2011) omkring, hvilke elementer et politisk-administrative system indeholder og hvilke forventninger, der vil være til landes reformer ud fra dette indhold. I forlængelse af dette vil Storbritanniens og Japans administrative kulturer blive redegjort for via Painter & Peters (2010) & Kuhlmann & Wollmanns (2014) teorier om administrative traditioner. Til sidst vil Storbritannien og Japan puttes ind i Politt & Bouckaerts model for at karakterisere deres politisk-administrative system og opstille hvilke teoretiske forventninger, der vil være til landenes reformbevægelser, så der dermed er et teoretisk grundlag og nogle teoretiske forventninger til den senere analyse.

Efter teori-afsnittet vil specialet gå videre til metoden. Her vil der først opstilles en teoretisk model baseret på de forrige teoretiske overvejelser, som vil udpensle specialets teoretiske ræsonnement for den senere analyse og sammenligning af Storbritanniens og Japans reformbevægelser.

Dernæst vil der redegøres for specialets metode omhandlende den komparative metode, brugen af Most Similar Systems Design og sekundære datakilder. Med de teoretiske og metodiske overvejelser på plads vil specialet herefter gå videre til analysen. Analysen vil først bestå af en redegørelse af hvert lands væsentlige Public Management reformer gennem 80'erne, 90'erne, 00'erne og 10'erne. I denne redegørelse vil der ses på, hvilke slags reformtiltag der blev lavet under forskellige regeringer i perioderne, det vil vurderes hvilke forvaltningspolitiske rationaler der blev brugt, og det vil pointeres, hvilke ændringer der skete i landenes politisk-administrative system og kultur. Ud fra denne redegørelse vil der dernæst laves en sammenligning af landenes reformbevægelser i perioderne for at finde forskelle og ligheder i forhold til hvilke slags reformtiltag der blev lavet, hvilke forvaltningspolitiske rationaler der blev brugt og hvilke

ændringer der skete i deres politisk-administrative system og kultur. Dette vil derefter sættes overfor de teoretiske forventninger til landenes reformbevægelser som blev opstillet tidligere, og det vil vurderes om forventningerne stemmer overens eller afviger. På baggrund af analysens konklusioner afsluttes specialet til sidst med en diskussion af, hvilke betingelser som skal være til stede for, at man kan gennemføre Public Management reformer, og hvorfor det overhovedet er vigtigt at gennemføre dem.

## Teori

### De store forvaltningspolitiske rationaler

#### New Public Management (NPM)

Der er ikke nogen entydig definition af, hvad NPM er for en størrelse, men der vil her bruges tre forfatteres syn på NPM til at lave nogle indikatorer for NPM, der kan bruges i specialets analyse. Disse er Hood (1991), Boston (2011) og Politt & Bouckaert (2011).

Hood ser NPM som en samlet betegnelse for det sæt af meget ens administrative doktriner, som han mener dominerede reformagendaen i især vestlige demokratier fra de sene 1970'ere og frem (Hood 1991: 3). Hood mener, at NPM primært består af 7 elementer, som har været overlappende i de fleste diskussioner af NPM-rationalet (ibid.: 4-5):

- 1) **"Hands on" professionel styring i den offentlige sektor:** En aktiv og synlig kontrol af organisationer fra personer i toppen også kaldet "free to manage"
- 2) **Udtrykkelige standarder og måleenheder for performance:** Der fremsættes definitioner af målsætninger og indikatorer for succes
- 3) **Større vægt på resultatstyring:** Tildeling af ressourcer og belønninger er baseret på den målte performance dvs. at der er mere fokus på resultater end procedurer.
- 4) **Opløsning og decentralisering af enheder i den offentlige sektor:** At skabe styrbare enheder, separerer leverings- og produktionsinteresser og få effektivitetsgevinster af kontrakter både indenfor og udenfor den offentlige sektor

- 5) **Et skift til større konkurrence i den offentlige sektor:** Et skift til periodekontrakter og offentlige udbudsprocedurer, hvor konkurrence er set som nøglen til lavere omkostninger og bedre standarder
- 6) **Et fokus på ledelsesmetoder fra den private sektor:** Et skift fra hvad Hood kalder for militært offentlig service etik til større fleksibilitet i både rekruttering og belønninger og et større forbrug af værktøjer fra den private sektor.
- 7) **Et fokus på mere disciplin og påholdenhed i brugen af ressourcer:** Her handler det om at skære i direkte omkostninger, hæve arbejdsdisciplinen, holde øje med ressourceefterspørgslen i den offentlige sektor og generelt "at gøre med mere med mindre".

Boston (2011) ser sig enig i størstedelen af elementerne i Hoods definition og laver derfor en tabel med en række principper, som han mener er essentielle for NPM (Boston 2011: 20-21). Disse er bl.a.:

- 1) Ansvarlighed for resultater ved f.eks. resultatmåling og performance mål
- 2) Decentralisering af ansvar og styringskontrol koblet op med udviklingen af forbedret rapportering, overvågning og ansvarlighedsmekanismer
- 3) Små specialiserede organisationer med enkelte formål frem for store med mange formål og separation af politik, regulering og leveringsfunktioner
- 4) Privat over offentligt ejerskab og dermed opbakning til privatisering og korporatisme
- 5) Kontraktstyring med præference for kortsigtede specifikke kontrakter frem for langsigtede generelle kontrakter
- 6) Større konkurrence indenfor den offentlige sektor
- 7) Omkostningsbegrænsning, effektivitet og disciplin i ressource brug

Politt & Bouckaert (2011) ser til sidst NPM som et fænomen på to niveauer (Politt & Bouckaert 2011: 10). På det første niveau er det en generel teori der fremsiger, at den offentlige sektor kan blive forbedret ved at importere koncepter, teknikker og værdier fra erhvervslivet. På det andet niveau er det en samling af specifikke koncepter og praksisser som inkluderer:

- Større vægt på performance specielt gennem målingen af resultater
- Små specialiserede organisationsformer i stedet for store

- Kontraktstyring
- Markedstypemekanismer såsom konkurrence og resultatbaseret lønninger
- Agencifikation dvs. skabelsen af semi-autonome offentligt udøvende agenturer
- Vægt på at behandle servicebrugerne som "kunder" og at bruge generiske kvalitetsforbedrende teknikker.

Ud fra de overstående definitioner af NPM laves der følgende tabel med indikatorer, der kan indikere om en reform tilhører NPM-rationalet:

### NPM-reform indikatorer

Organisering	<ul style="list-style-type: none"><li>• Decentralisering af enheder og organisationer</li><li>• Privatisering og korporatisme</li><li>• Agencifikation</li></ul>
Styring	<ul style="list-style-type: none"><li>• Resultatbaseret styring</li><li>• Kontraktstyring</li><li>• Performance gennem standarder, resultatmålinger, evaluering og overvågning</li><li>• Ansvarlighed for resultater</li></ul>
Økonomi	<ul style="list-style-type: none"><li>• Omkostningsbegrænsning</li><li>• Disciplin i ressource brug</li></ul>
Orienteret imod	<ul style="list-style-type: none"><li>• Økonomisk og styringsmæssig effektivitet</li><li>• Lavere omkostninger og bedre standarder</li><li>• Konkurrence</li><li>• Den offentlige service</li><li>• Borgerne som "kunder"</li></ul>

## Neo-Weberian State (NWS)

Der er heller ikke nogen entydig definition af, hvad NWS er for en størrelse, men de fleste af forfatterne i litteraturen er dog enige om hovedelementerne, da forfatterne er inspireret af Politt & Bouckaert (2011), som først definerede begrebet (Lynn 2008; Drechsler & Randma-Liiv 2014; Byrkjeflot et al. 2018). Det er derfor denne definition, der vil bruges til at lave indikatorer for begrebet.

Politt & Bouckaert ser NWS som et fænomen, der forsøger at modernisere staten og det traditionelle bureaukрати ved at gøre det mere professionelt, effektivt og borgervenligt. Det er modsat NPM mere optimistisk og tillidsfuldt overfor statsapparatet og forsøger derfor at modernisere staten fremfor at minimere den (Politt & Bouckaert 2011: 19). Ifølge Politt & Bouckaert kan man opdele begrebet i to dele der i kombination skaber begrebet: De Weberianske elementer og "Neo" elementerne. De Weberianske elementer består af staten, det repræsentative demokrati og den administrative lovs rolle i samfundet. Staten er hovedinstansen til at komme med løsninger til nye problemer og til at styre den offentlige sektor, det repræsentative demokrati legitimerer statsapparatets og bureaukратиets handlinger og den administrative lov bevarer de basale principper i borger-stats relationen såsom lighed for loven, retssikkerhed og aktindsigt. Der er derudover også et fokus på at bevare ideen om en offentlig service med en distinktiv status og kultur (Ibid.: 118). "Neo" elementerne består derimod af en orientering mod at møde borgernes behov og ønsker ved at skabe en kvalitets og servicebevidst professional kultur. Den offentlige service skal professionaliseres, så bureaukraten ikke kun er ekspert indenfor et bestemt område, men også er en professionel forvalter, der er orienteret mod at møde borgernes behov. Der skal desuden også indføres flere muligheder for konsultation og direkte repræsentation af borgernes synspunkter, og der er en orientering mod opnåelsen af resultater via overvågning, evaluering og performance management (Ibid.: 118-119).

Ud fra den overstående definition af NWS laves der følgende tabel med indikatorer, der kan indikere om en reform tilhører NWS-rationalet:

### NWS-reform indikatorer

Organisering	<ul style="list-style-type: none"><li>• Modernisering frem for minimering</li><li>• Kvalitets og servicebevidst professionel kultur</li><li>• Borgerkonsultationer og direkte repræsentation</li></ul>
Styring	<ul style="list-style-type: none"><li>• Statslig styring legitimeret af det repræsentative demokrati</li><li>• Resultatorienteret via standarder overvågning, evaluering og performance management</li></ul>
Økonomi	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ikke noget decideret fokus eller konkrete overvejelser</li></ul>
Orienteret imod	<ul style="list-style-type: none"><li>• Professionalisme</li><li>• Modernisering</li><li>• Resultater</li><li>• Borgernes ønsker og behov</li></ul>

### New Public Governance (NPG)

NPG er til sidst også et begreb, der heller ikke har nogen entydig definition, men de fleste af forfatterne i litteraturen er dog enige om hovedelementerne, da de er inspireret af Osborne (2010), som først definerede begrebet (Politt & Bouckaert 2011; Klijn 2012; Liddle 2018). Det er derfor denne definition, der vil bruges til at lave indikatorer for begrebet.

Osborne (2010) mener, at NPM i store træk ikke kan fange den komplekse realitet af leveringen og styringen af offentlige services i det 21. århundrede (Osborne 2010: 5). Dette er bl.a. på grund af, at der bliver dannet nye former for ustrukturerede komplekse relationer og interaktioner mellem staten og samfundet, staten og borgerne samt statslige og ikke statslige institutioner dvs. fremkomsten af et mere fragmenteret og interorganisatorisk miljø (ibid.: 19). Osborne mener derfor, at der er brug for en mere sofistikeret forståelse af offentlig politikimplementering og offentlig servicelevering. Dette skal være en forståelse der går udover den meget sterile opdeling mellem administration og styring og som giver mulighed for en mere omfattende fremgangsmåde til studiet af offentlig politikimplementering og offentlig servicelevering (ibid.: 5). Osborne fremsætter derfor begrebet NPG som et teoretisk framework til at få en bedre forståelse af studiet og praksissen omkring offentlig politikimplementering og servicelevering. NPG har ifølge Osborne

rødder i institutionel og netværks teori og antager en pluralistisk stat hvor en mangfoldighed af uafhængige aktører bidrager til leveringen af de offentlige ydelser og hvor flere forskellige processer informerer den politiske beslutningsproces. Ideen er altså, at regeringer er mere effektive og legitime, hvis en bredere mængde af aktører bliver inkluderet i den politiske beslutningsproces og implementering (ibid.: 9). NPG er desuden interesseret i de institutionelle og eksterne pres som muliggør og begrænser offentlig politikimplementering og leveringen af offentlige ydelser indenfor det pluralistiske system. Derfor fokuserer NPG på interorganisatoriske relationer og processer med vægt på service effektivitet og på resultater, der er afhængige af interaktionen mellem offentlige serviceydelsesorganisationer i deres forskellige miljøer. Den centrale ressourcetildelings-mekanisme ligger i de interorganisatoriske netværk, hvor ansvarlighed bliver forhandlet på det interorganisatoriske og interpersonelle niveau i disse netværk (Ibid.: 9). NPG er altså alt i alt et produkt og en reaktion på den stigende komplekse, pluralistiske og fragmenterede karakter af offentlig politikimplementering og offentlig servicelevering (ibid.: 9). Kljin (2012) er enig i Osbornes definition af begrebet, men fremhæver dog fokuset på interaktionsprocesserne indenfor netværkene yderligere. Han mener, at der er fire vigtige karakteristika for interaktionsprocesserne i netværkene. For det første at der er et stærkt fokus på de interorganisatoriske dimensioner af politikdannelse og servicelevering og en gensidig afhængighed mellem organisationerne til at opnå politiske mål og servicelevering. For det andet at der er horisontal styring f.eks. gennem netværksstyring og metastyring, som skal gøre det nemmere for forskellige aktører at samarbejde. For det tredje at man bruger viden fra forskellige aktører til at forbedre kvaliteten af politik og offentlige ydelser, og at man bruger information, der er spredt mellem forskellige aktører. Den sidste karakteristik er, at aktører tidligt bliver involveret, så beslutningernes legitimitet bliver forøget (Kljin 2012: 206).

Ud fra den overstående definition af NPG laves der følgende tabel med indikatorer, der kan indikere om en reform tilhører NPG-ratioalet:



### NPG-reform indikatorer

Organisering	<ul style="list-style-type: none"><li>• Pluralistisk stat med mange aktører der bidrager til leveringen af den offentlige service</li><li>• Flere forskellige processer der informerer politiske beslutningsprocesser</li><li>• Interorganisatoriske netværk</li></ul>
Styring	<ul style="list-style-type: none"><li>• Horizontal styring f.eks. netværksstyring og metastyring</li><li>• Høj koordination med andre aktører</li></ul>
Økonomi	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ikke noget decideret fokus eller konkrete overvejelser</li></ul>
Orienteret imod	<ul style="list-style-type: none"><li>• Interorganisatoriske relationer og processer</li><li>• Service effektivitet og resultater som er afhængige af interaktionen mellem offentlige serviceydelsesorganisationer</li><li>• Viden og information fra forskellige aktører</li><li>• Involvering af aktører i beslutningsprocesserne</li></ul>

## Politisk-administrative systemer og traditioner

### Elementer i et politisk-administrativt system og deres betydning for reformer

Specialet vil bruge Politt & Bouckaerts (2011) model om, hvilke elementer et politisk-administrativt system indeholder. Denne model vil bruges, da den er god til at sige noget om, hvilke forskellige relevante kontekster som Public Management reformer skal forholde sig til, og hvilken indflydelse en specifik kontekst har på reformerne. Samtidig er det en model, der ifølge Politt & Bouckaert er teoretisk funderet i den komparative litteratur (Politt & Bouckaert 2011: 48), og en model der bruges af b.la. Painter og Peters (2010) og Kuhlmann & Wollmann (2014) i deres studier. Derfor syntes den at være relevant for dette speciale.

Politt & Bouckaert ser det relevant, at deres model fokuserer på elementer der med høj sandsynlighed påvirker Public Management reformprocessen. De har derfor valgt fem

hovedelementer ud fra litteraturen, som de syntes er mest relevante til at analysere landes politisk-administrative system (Politt & Bouckaert 2011: 48-49):

- 1) Statsstrukturen
- 2) Den udøvende regerings karakter
- 3) Forholdet mellem politikere og embedsmænd,
- 4) Den administrative kultur
- 5) Diversiteten af kilder til politisk rådgivning

### **Statsstrukturen**

Statsstrukturen referer til graden af den vertikale spredning af autoritet dvs., hvordan autoritet er delt mellem forskellige niveauer i staten. Her kan stater enten være meget centraliserede, hvor beslutningerne er koncentreret i toppen eller decentraliserede, hvor beslutningerne er mere spredt ud i flere forskellige organer (ibid.: 49-50). Politt & Bouckaert ser, at spredningen af autoritet tenderer til at være størst i føderale stater, da deres forfatninger giver noget suverænitet til forskellige organer og mindst i enhedsstater, da statsadministrationen i en enhedsstat har ultimativ suverænitet, selv hvis der er autoritet delegeret til lavere niveauer. De pointerer dog, at nogle enhedsstater også kan være meget decentraliserede f.eks. i de Nordiske lande, hvor meget magt er delegeret fra ministerier til styrelser, og hvor det kommunale styre har uafhængig fra centraladministrationen (ibid.). Politt & Bouckaert mener, at et lands statsstruktur har konsekvenser for dets Public Management reformer. Reformen i decentraliserede stater forventes at være mindre radikale i deres udstrækning og mindre ensartede i deres praksis end i centraliserede stater, hvor der forventes radikale og mere ensartede reformer. I decentraliserede stater vil forskellige instanser nemlig sandsynligvis have mange forskellige interesser og derfor vil reformer gå i mange forskellige retninger (ibid.: 51).

## Den udøvende regerings karakter

Den udøvende regerings karakter referer i deres model til, hvilken regerings sammensætning et land har og hvilken type af politisk system der kommer fra sammensætningen. De skelner mellem fire forskellige sammensætninger (Politt & Bouckaert 2011: 54):

- 1) Enkelt-parti eller majoritet hvor ét parti har mere end 50% af pladserne i lovgivningsmagten
- 2) Minimal vindende koalitioner hvor to eller flere partier har mere end 50% af pladserne i lovgivningsmagten
- 3) Minoritets regeringer hvor partiet eller partierne som udgør regeringen har mindre end 50% af pladserne i lovgivningsmagten
- 4) Storkoalitioner hvor flere partier er inkluderet i regeringen som går ud over antallet, der er nødvendigt for en minimal vindende koalition

Politt & Bouckaert ser, at disse sammensætninger hver især kan skabe forskellige sæt af principper for styring. De mener, at lande med et enkelt-parti system i højere grad vil styre efter majoritære principper f.eks. at kunne få politik igennem uden at skulle tænke på modstand fra andre interesser, mens lande med minoritets regeringer og storkoalitioner i højere grad vil styre efter konsensus-principper f.eks., hvor flere interesser bliver hørt og repræsenteret (Ibid.: 55).

Forventningerne til reformer er her, at majoritære regeringer i højere grad vil have nemmere ved at føre dybe, intensive og radikale reformer igennem end konsensus-orienterede regeringer. Grunden til dette er, at radikale ændringer ofte skaber et sæt af vindere og tabere, og at flere af de tabende interesser i konsensus-orienterede regeringer ofte bliver direkte repræsenteret. Disse interesser vil derfor kunne søge at forhindre, udsætte eller mindske disse ændringer. Konsensus-orienterede regeringer har derfor mindre politisk mulighed og kapacitet til at føre radikale reformer igennem, mens majoritære regeringer derimod kan tvinge deres reformer igennem, selv hvis der er modstand fra andre interesser (ibid.: 56).

## **Forholdet mellem politikere og embedsmænd**

Forholdet mellem politikere og embedsmænd refererer i deres model til, hvilken slags "aftale" de har med hinanden dvs. deres forventninger til deres samarbejde. Her skelner Politt & Bouckaert mellem, at embedsmænd kan blive behandlet som enten en uafhængig gruppe af "teknokrater" eller som "agenter". Som teknokrater har embedsmændene en vis skønsæssig autoritet og en høj social status hvilket betyder, at de har autonomi til at bedømme f.eks. den offentlige interesse. Som agenter er embedsmændene mere set som politikernes tropper der skal følge politikernes vilje, og derfor ikke har meget kapacitet til at handle uafhængigt (Politt & Bouckaert 2011: 49). Forventningen til reformer er her, at hvis embedsmænd bliver behandlet som teknokrater, så vil reformer være sværere at få igennem men dog ofte mere stabile, hvis de kommer igennem. Hvis de derimod bliver behandlet som agenter, så vil reformer være nemmere at få igennem, men de vil også ofte være mere ustabile (Politt & Bouckaert 2011: 60).

## **Den administrative kultur**

Den administrative kultur refererer i deres model til, hvordan administrationen bliver opfattet, og hvilke normer og værdier der hersker. Her skelner de mellem to forskellige modeller: Rechtsstaat-perspektivet og den Offentlige Interesse model. I Rechtsstaat-perspektivet er staten den centrale magt i samfundet, og den er optaget af at forberede og gennemtvinge love. Derfor bliver embedsværket trænet i loven, bureaukratiet er regelfølgende og deres handlinger bliver styret af korrekthed og juridisk kontrol. Eksempler på lande der udøver dette perspektiv er f.eks. Tyskland og Frankrig (Politt & Bouckaert 2011: 62). I den Offentlige Interesse model har staten en mindre dominant rolle og er kun set som et nødvendigt onde, hvor ministre og embedsmænd er holdt til offentligt ansvar. Embedsmænd er set som simple borgere der arbejder for statslige organer, frem for nogle der i høj grad skal repræsentere staten og er desuden ikke trænet i loven på samme måde som i Rechtsstaat-perspektivet. Regeringens formål i denne model er, at opnå det offentlige samtykke for målsætninger der er udtænkt i det offentlige. Eksempler på lande der udøver denne model er f.eks. Storbritannien, New Zealand og Australien (ibid.). Politt & Bouckaert ser, at der er en forbindelse mellem den administrative kultur og hvordan styringen i embedsværket foregår,

hvordan reformpresset bliver opfattet og hvilke reformprioriteter der bliver vedtaget. (Ibid.: 64-65). Forventningen til reformer er her, at administrationer der er under et Rechtsstaat-perspektiv vil være langsommere til at reformere, og at der generelt set vil være mindre tilbøjelighed til forandring end hos administrationer, der er under en Offentlig Interesse model. Dette er fordi, i at reformer i et Rechtsstaat-perspektiv altid vil kræve ændringer i loven, hvilket kan være en langsom og besværlig proces. Rent kulturelt er embedsværket desuden specialiserede i den administrative lov, og derfor vil de have sværere ved at tilpasse sig ændringer end generalisterne i den Offentlige Interesse model (ibid.: 62-63).

### **Diversiteten af kilder til politisk rådgivning**

Politt & Bouckaert mener, at der er flere forskellige ressourcer til politisk rådgivning af ministrene om reformer. Disse kan være ministrenes egne politiske partier, deres embedsmænd, konsulentfirmaer, akademiske specialister, virksomheder, politiske tænketanke og internationale organisationer. De ser især, at politiseringen af rådgivning til ministre i form af politiske rådgivere stiger i de lande som de undersøger, og at konsulentfirmaer har en markant større rolle at spille. De mener, at jo højere diversiteten af ressourcer til politisk rådgivning er, jo mere sandsynligt er det, at nye og varierede reformideer (især ideer udenfor den offentlige sektor) får indflydelse hos ministrene, og at dette har indflydelse på reformers indhold og retning (Politt & Bouckaert 2011: 66).

### **Den administrative tradition og typologier af administrative traditioner**

Her vil den administrative kultur som blev nævnt i Politt & Bouckaerts model blive uddybet lidt nærmere, og Storbritanniens og Japans administrative tradition/kultur vil blive pointeret. Painter & Peters mener, at lande har forskellige administrative traditioner, og at disse traditioner har indflydelse på reformers kapacitet, agendaer, og udfald (Painter & Peters: 2010: 3, 11). De politiske beslutningstageres overbevisning om den administrative tradition informerer nemlig deres orienteringer om, hvad der er passende styring, da deres motivationer til at handle er bestemt af værdier og overbevisninger af den større gruppe, som de er en del af (Yesilkagit 2010: 152). Administrative traditioner er for Painters & Peters et vedvarende mønster i den offentlige

administrations indhold og struktur i et land eller en gruppe af lande, hvor traditionerne lever både gennem aktørers tanker og handlinger samt gennem nedarvede strukturer. De ser, at specielt fire variabler definerer administrative traditioner: 1) statens relationen til samfundet, 2) relationen til politiske institutioner, 3) Lov kontra management og 4) ansvarlighed (Painter & Peters 2010: 6-8). Ud fra disse variabler laver forfatterne en række typologier over forskellige administrative traditioner heriblandt den Anglo-saksiske, den Germanske, den Skandinaviske og den Østasiatiske. Typologierne der er relevante for Storbritannien og Japan vil her gennemgås.

Den administrative tradition som er forbundet med Japan er ifølge Painter & Peters den Østasiatiske. Den Østasiatiske tradition er et produkt af en proces mellem en dominant østasiatisk tradition kaldet den Konfucianske tradition og importerede principper udefra. Landene under denne tradition adopterer altså principper udefra, men former disse principper efter deres egne lokale traditioner (Painter & Peters 2010: 26). Den Konfucianske tradition består af en forståelse og bekræftelse af hver persons plads i hierarkiet samt et fokus på gensidighed i menneskelige relationer. Traditionen er derfor baseret på meritokrati, altså at erfaring og uddannelse er afgørende for individers position i samfundet. Bureaukratiet og embedsmændene er desuden set som stærke institutioner, der samarbejder om styringen og gennemførelsen af statens anliggender (ibid.: 27). Painter & Peters ser den moderne Japanske administrative tradition som en hybridstruktur af den Konfucianske tradition samt kopierede principper fra Europæiske traditioner (ibid.). Disse kopierede principper bliver influeret af et dybere sæt af kulturelle og institutionelle traditioner og bliver tilegnet til at passe ind i en bestemt politisk og udviklingsmæssig kontekst. De Konfucianske ideer og institutioner som er en del af Japans kulturelle normer bliver altså smeltet sammen med importerede elementer fra vesten (Painter 2010: 85). Painter & Peters mener, at Japan i starten af det 20. århundrede begyndte at transplantere Tyske konstitutionelle doktriner og retsformer samt Preussiske bureaukratiske strukturer til at rekonstruere de japanske traditioner, og at disse bureaukratiske traditioner lever videre selv efter Japans import af Anglo-saksiske modeller efter deres nederlag i 2. Verdenskrig (Painter & Peters 2010: 27). Japans administrative tradition er derfor karakteriseret af et meritokratisk bureaukrati med en højtrangeret bureaukratisk elite, der er trænet i loven, og som har stor kapacitet til at kontrollere

politikagendaen og dens implementering (Peters 2010: 84, 97). Den er derfor på mange punkter parallel med Rechtsstaat-perspektivet (ibid.: 89).

Den administrative tradition som er forbundet med Storbritannien er ifølge Painter & Peters den Anglo-saksiske tradition. I denne tradition er den offentlige administration fokuseret på management og politik fremfor loven, som det er set i f.eks. den Germanske model (Painter & Peters 2010: 21). Startpunktet for denne tradition er Westminster-modellen som fokuserer på, at regeringer er ansvarlige overfor samfundet, og at ministre har konstitutionelt udledte forpligtelser i de ministerielle departementer. Bureaukratiet er karakteriseret af en instrumentel og pragmatisk tilgang. Den instrumentelle tilgang betyder, at embedsværkets rolle er at tjene ministrene og udføre deres vilje, men hvor der stadig er en klar separation af embedsværket og politikernes rolle (Halligan 2010: 131). Den pragmatiske tilgang betyder, at ideologi ikke spiller en stor rolle i den offentlige administration. Mange af embedsværkets karakteristika og kvaliteter er derfor opnået over lang tid fremfor at være et resultat af konstitutionelle milepæle (ibid.: 132). Den Anglo-saksiske tradition er derfor karakteriseret af en moderne udvikling af demokratiet, som går forud for formationen af et professionelt embedsværk. Dette betyder, at det bureaukratiske systems funktioner er afgjorte fra begyndelsen af det politiske regime og at regeringer udfører kontrol over administrationen og holder den politisk ansvarlig (Kuhlmann & Wollmann 2014: 19). Halligan (2010) mener, at den instrumentelle og pragmatiske tilgang til bureaukratiet har en betydning for reformer. Den instrumentelle tilgang betyder mindre indflydelse til embedsværket, og derfor er der kapacitet til at store reformer lettere kan blive initieret og implementeret (Halligan 2010: 130, 141). Den pragmatiske tilgang betyder, at der i højere grad er mulighed for konstant at eksperimentere og modificere for at finde en vej frem, og at reformer kan blive kasseret og erstattet, når det er nødvendigt (ibid.: 141). Kuhlmann & Wollmann (2014) ser, at dette kommer til udtryk i Storbritannien, som er indlejret i den Offentlige Interesse kultur. På grund af denne kultur er der ifølge Kuhlmann & Wollmann ikke nogen kognitiv eller normativ forskel mellem staten og den socioøkonomiske sfære samt den private og den offentlige sfære. Transferen af koncepter og ideer mellem offentlige og sociale markedssfærer i Storbritannien er derfor meget lettere. Derfor er f.eks. ledelsesmæssige principper fra NPM dybt indlejret i den administrative kultur (Kuhlmann & Wollmann 2014: 19).

# Karakterisering af Storbritanniens og Japans politisk-administrative system og forventninger til deres reformer

I det forrige blev der redegjort for en model af Politt & Bouckaert, som beskrev hvilke elementer et politisk-administrativt system indeholdt og hvilke forventninger, som der var til et lands reformer ud fra dette indhold. Der blev desuden redegjort for Storbritannien og Japans administrative kulturer. Denne teoretiske model vil nu bruges på Storbritannien og Japan for at opstille, hvilke teoretiske forventninger der vil være til landenes reformbevægelser, så der dermed er nogle teoretiske forventninger til den senere analyse.

## Storbritannien

### Statsstruktur

Storbritannien kan karakteriseres som en centraliseret demokratisk enhedsstat og et konstitutionelt monarki (Politt & Bouckaert 2011: 50-51). Der er to årsager til dette. For det første fordi det lokale styre på trods af en vis autoritet stadigvæk kontrolleres og finansieres af staten. Det lokale styre i Storbritannien er specielt mindre beskyttet overfor staten end andre Europæiske stater, da der er tæt central regulering og tilsyn, og at der gennem tiden er blevet lavet meget lovgivning, der har begrænset dets handlefrihed (ibid.: 316). Den anden grund er, at magten primært er centreret og udøves og delegeres af staten på tre niveauer henholdsvis den lovgivende (Parlamentet), den udøvende (Regeringen) og den dømmende magt (Højesteretten) og med dronningen som ceremoniel figur (UK Government 2012a).

### Den udøvende regerings karakter

Regeringssammensætningen i Storbritannien er domineret af enten enkelt-parti eller minimal vindende koalitioner. Labour og The Conservatives er hovedpartierne i det politiske system, og alle regeringer efter 2. Verdenskrig har enten været Labour eller Conservative indtil 2010, hvor Conservative og The Liberal Democrats gik i koalition med hinanden (Politt & Bouckaert 2011:



314). Enkelt-parti dominansen betyder, at regeringer har stor evne til at realisere deres reformer lige meget om de er kontroversielle i Parlamentet eller upopulære hos befolkningen (ibid.: 316). Da Storbritannien er domineret af enkelt-parti eller minimal vindende koalitioner og er en centraliseret enhedsstat kan Storbritannien karakterises som et majoritært system styret efter majoritære-principper (ibid.: 314)

### **Forholdet mellem politikere og embedsmænd**

Forholdet mellem politikere og embedsmænd i Storbritannien kan karakterises som baseret på agentsynet, der blev nævnt af Politt & Bouckaert. Embedsværket i Storbritannien er partipolitisk neutralt og har en generalistisk frem for legalistisk kultur. Den vigtigste konstitutionelle læresætning for embedsmænd handler om såkaldt "minister ansvarlighed" som betyder, at ministre skal stå til ansvar i forhold til deres ministeriers handlinger, og at embedsmænd i denne sammenhæng har en pligt til at støtte og beskytte deres minister til trods for deres politiske neutralitet. Derfor har embedsmænd i princippet ikke nogen højere pligt imod f.eks. lovgivningsmagten og borgereskabet (Politt & Bouckaert 2011: 316). Embedsmænd er altså overordnet set som "Servants of the Crown" dvs., at de tjener den siddende regering som helhed og har en overordnet loyalitet og pligt til deres minister og hans/hendes succes (Hood & Lodge 2006: 55). Overordnet kan forholdet derfor betragtes ud fra agentsynet. Hood & Lodge (2006) mener dog, at selvom dette er det overordnede billede, så er der nuancer at finde i forholdet mellem politikere og embedsmænd i Storbritannien. Der er f.eks. tilfælde, hvor forholdet mere er en hybridstruktur, der ligger midt mellem teknokratsynet og agentsynet. Her har politikerne og embedsmændene en aftale om, at embedsmændene får mere handlefrihed og uafhængig, men hvor de stadig skal stå til ansvar overfor politikerne i forhold til deres resultater. Dette er dog langt fra normen i forholdet mellem politikere og embedsmænd i Storbritannien, og derfor er det stadigvæk agentsynet der hersker (ibid.: 56-58; Wegrich 2009: 141).

### **Den administrative kultur**

Storbritanniens administrative kultur er som tidligere nævnt forbundet med den Anglo-saksiske administrative tradition og den Offentlige Interesse kultur. Der er fokus på management og politik

fremfor regelfølgning og loven. Bureaukratiet er karakteriseret af en instrumentel og pragmatisk tilgang, hvor embedsværkets rolle er at tjene ministrene og udføre deres vilje. Der er et fokus på en moderne udvikling af demokratiet, som går forud for formationen af et professionelt embedsværk. Bureaukратиets funktioner er derfor på forhånd afgjorte af det politiske regime, hvor dets handlinger er kontrolleret samt holdt politisk ansvarligt.

### **Diversiteten af kilder til politisk rådgivning**

Embedsværket er den primære kilde til politisk rådgivning, men er blevet mindre dominant gennem tiden (Politt & Bouckaert: 316). Margaret Thatcher var f.eks. i sin tid meget mistroisk omkring embedsværket og gik derfor til bl.a. tænketanke til at få ideer til reformer (ibid.: 67). Der er derfor i det nuværende britiske system et fokus på også at få rådgivning fra politiske rådgivere, konsulenter og tænketanke (Ibid.: 50)

### **Forventninger til reformer**

Da Storbritannien er en centraliseret enhedsstat, vil forventningen i første omgang være, at deres reformer er brede og dybe i deres udstrækning og ensartede i deres praksis. Da landet er et majoritært regime, vil forventningen være, at det vil være forholdsvist nemt for Storbritannien at få ført dybe, intensive og radikale reformer igennem. Forholdet mellem politikere og embedsmænd, den administrative kultur og diversiteten af kilder til politisk rådgivning forventes at styrke Storbritanniens reformproces. Da forholdet mellem politikere og embedsmænd er karakteriseret som værende baseret på agentsynet, så vil forventningen være, at det er væsentligt nemmere at få reformer ført igennem, da embedsværket har mindre indflydelse og mere er politikernes tropper. Den administrative kultur baseret på den Offentlige Interesse Model vil forventes at gøre reformer til en hurtigere proces, da der vil være mere tilbøjelighed og nemmere tilpasning til forandring. Den instrumentelle og pragmatiske tilgang til bureaukratiet i denne model vil desuden forventes, at give kapacitet til at store reformer lettere kan blive initieret og implementeret, samt at der i højere grad er mulighed for at eksperimentere i reformernes indhold. Til sidst vil den brede diversitet af kilder til politisk rådgivning forventes at gøre Storbritanniens reformer mere varierende, og at de vil bevæge sig i flere forskellige retninger.

Forventningen vil derfor være, at der vil blive brugt flere forskellige forvaltningspolitiske rationer til skabelsen af deres reformer. Overordnet set vil forventningen til Storbritanniens reformer være, at de er hurtige og nemme at få igennem, brede og radikale i deres udstrækning, mange i antal og meget varierede. Følgende tabel kan dermed opstilles:

**Storbritanniens politisk-administrative system og forventninger til reformer**

<b>Storbritannien</b>	
<b>Statsstruktur</b>	Centraliseret demokratisk enhedsstat og konstitutionelt monarki
<b>Udøvende regeringskarakter</b>	Majoritetsstyre: Enkelt-parti eller minimal vindende koalitioner
<b>Forholdet mellem politikere og embedsmænd</b>	Agentsynet
<b>Administrativ kultur</b>	Anglo-saksisk/Offentlig interesse
<b>Diversiteten af politisk rådgivning</b>	Bred: Embedsværket, politiske rådgivere, konsulenter og tænketanke
<b>Forventninger til reformer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hurtig proces og nemme at få igennem</li> <li>• Brede og radikale</li> <li>• Varierende og mange i antal</li> <li>• Fokus på flere rationaler</li> </ul>

**Japan**

**Statsstruktur**

Japan kan ligesom Storbritannien karakteriseres som en centraliseret demokratisk enhedsstat og et konstitutionelt monarki. Dette skyldes to årsager. For det første fordi at det lokale styre på trods af en udstrakt autoritet fra den Japanske forfatning stadigvæk er kontrolleret af staten (Yamamoto 2009: 336). De lokale jurisdiktioner er på trods af autoritet i høj grad afhængige af

staten både administrativt og finansielt (ibid.) og desuden har Indenrigsministeriet og andre ministerier autoritet til signifikant indgriben i det lokale styre (Dolan & Worden 1992: 319). For det andet fordi at magten er centreret og primært udøves og delegeres af staten på tre niveauer med henholdsvis den lovgivende (det Japanske parlament "Dietet"), den udøvende (Regeringen) og den dømmende magt (Domstolene) og med kejseren som ceremoniel figur (The Government of Japan 2019).

### **Den udøvende regerings karakter**

Regeringssammensætningen i Japan er ligesom i Storbritannien domineret af enten enkelt-parti eller minimal vindende kollationer. Det Japanske politiske system har været domineret af det Liberale Demokratiske Parti (LDP) siden 1955, hvor partiet kun har mistet magten mellem 1993 og 1994 samt 2009 og 2012. Partiet har haft enemagt mellem 1955 og 1993 og har siden da været det dominante parti i minimalt vindende koalitionsregeringer (Yamamoto 2009: 336; Stockwin 2018). Da Japan er domineret af enkelt-parti eller minimal vindende koalitioner og er en centraliseret enhedsstat, så kan Japan karakterises som et majoritært system styret efter majoritære-principper (Politt & Bouckaert 2011: 55)

### **Forholdet mellem politikere og embedsmænd**

Forholdet mellem politikere og embedsmænd i Japan kan i modsætning til Storbritannien karakteriseres som baseret på teknokratsynet. Forholdet er teknokratisk, da det Japanske bureaukrati har stor handlefrihed, styrke og autonomi i forhold til politikudviklingen (Yamamoto 2009: 337; Mishima 2017: 1103). Denne rolle i politikudviklingen gør det svært for politikerne at kontrollere dem (Mishima 2017: 1112). Dette skyldes, at politikudviklingen i høj grad er centreret omkring bureaukratiet, som har det primære ansvar for at stå for forberedelsen af politikforslag samt politiske forhandlinger (ibid.: 1104). Der er et begrænset antal af ansatte til at foretage disse opgaver i parlamentet og hos de politiske partier. Derfor bliver bureaukratiet den eneste kilde til teknisk viden og ekspertise for politikerne (ibid.; Jun & Muto 1995: 130). Lovgivere og de udøvende magter er derfor afhængige af embedsmændene for rådgivning hvilket betyder, at

embedsmændene kan monopolisere udarbejdelsen af politikforslag (Mishima 2017: 1104).

Embedsmændene arbejder desuden også som forhandlere, der skal skabe politisk konsensus med forskellige aktører f.eks. interessegrupper og handelsforeninger. De japanske embedsmænd har derfor stor teknokratisk viden og evner, som legitimerer deres rolle til at influere politikudviklingen (ibid.: 1103).

### **Den administrative kultur**

Japans administrative kultur er som tidligere nævnt et produkt af den Østasiatiske og Konfucianske administrative tradition med et fokus på importerede tyske konstitutionelle læresætninger og retsformer samt preussiske bureaukratiske strukturer. I kulturen er der fokus på et meritokratisk regelfølgende bureaukrati med en højtrangeret bureaukratisk elite, der er trænet i loven, og som står stærkt i styringen og gennemførelsen af statens anliggender. Kulturen kan derfor karakteriseres som værende parallel med Rechtsstaat-perspektivet (Peters 2010: 89)

### **Diversiteten af kilder til politisk rådgivning**

Diversiteten af politisk rådgivning syntes i modsætning til Storbritannien ikke at være bred. Som nævnt i afsnittet om forholdet mellem politikere og embedsmænd så får politikerne størstedelen af deres politiske rådgivning til politikudviklingen fra embedsværket (Mishima 2017: 1104). Andre kilder til rådgivning er ifølge Yamamoto (2001) få og ikke effektivt etableret i Japan, selvom at der er en stigende opmærksomhed på, at der er brug for større involvering af forskellige aktører i respons til de voksende variationer af interesser i samfundet (Yamamoto 2001: 77). F.eks. er tænketankes og civilsamfundsorganisationers bidrag til de politiske processer stærkt begrænset af embedsværkets dominerende rolle og på grund af knappe økonomiske midler (ibid.: 81-82, 89)

### **Forventningen til reformer**

Da Japan er en centraliseret enhedsstat vil forventningen i første omgang være, at deres reformer er brede og radikale i deres udstrækning og ensartede i deres praksis. Da landet desuden er et majoritært regime vil forventningen være, at det vil være forholdsvist nemt for Japan at få ført

dybe, intensive og radikale reformer igennem. På den anden side forventes det, at disse forventninger er stærkt begrænsede af forholdet mellem politikere og embedsmænd, den administrative kultur og diversiteten af politisk rådgivning. Disse faktorer forventes nemlig i modsætning til Storbritannien at svække reformprocessen. Da forholdet mellem politikere og embedsmænd i Japan er karakteriseret af teknokratsynet, så vil reformer forventes at være sværere at få igennem. Reformen vil yderligere være en svær proces på grund af Japans administrative kultur, som er parallel med Rechtsstaat-perspektivet. Det forventes ud fra denne kultur, at reformprocessen er langsom, at reformerne er sværere at få igennem, at de er mindre brede og radikale i deres udstrækning og i mindre antal. På grund af den begrænsede diversitet af politisk rådgivning vil det til sidst forventes, at Japans reformer er meget ensartede, og at de ikke vil bevæge sig ret meget. Forventningen er derfor, at Japan kun har fokus på ét bestemt forvaltningspolitisk rationale i deres reformbevægelser i modsætning til Storbritannien. Overordnet set vil forventningen til Japans reformer være, at de er langsomme og svære at få igennem, mindre brede og radikale i deres udstrækning, få i antal og meget ensartede. Følgende tabel kan dermed opstilles:

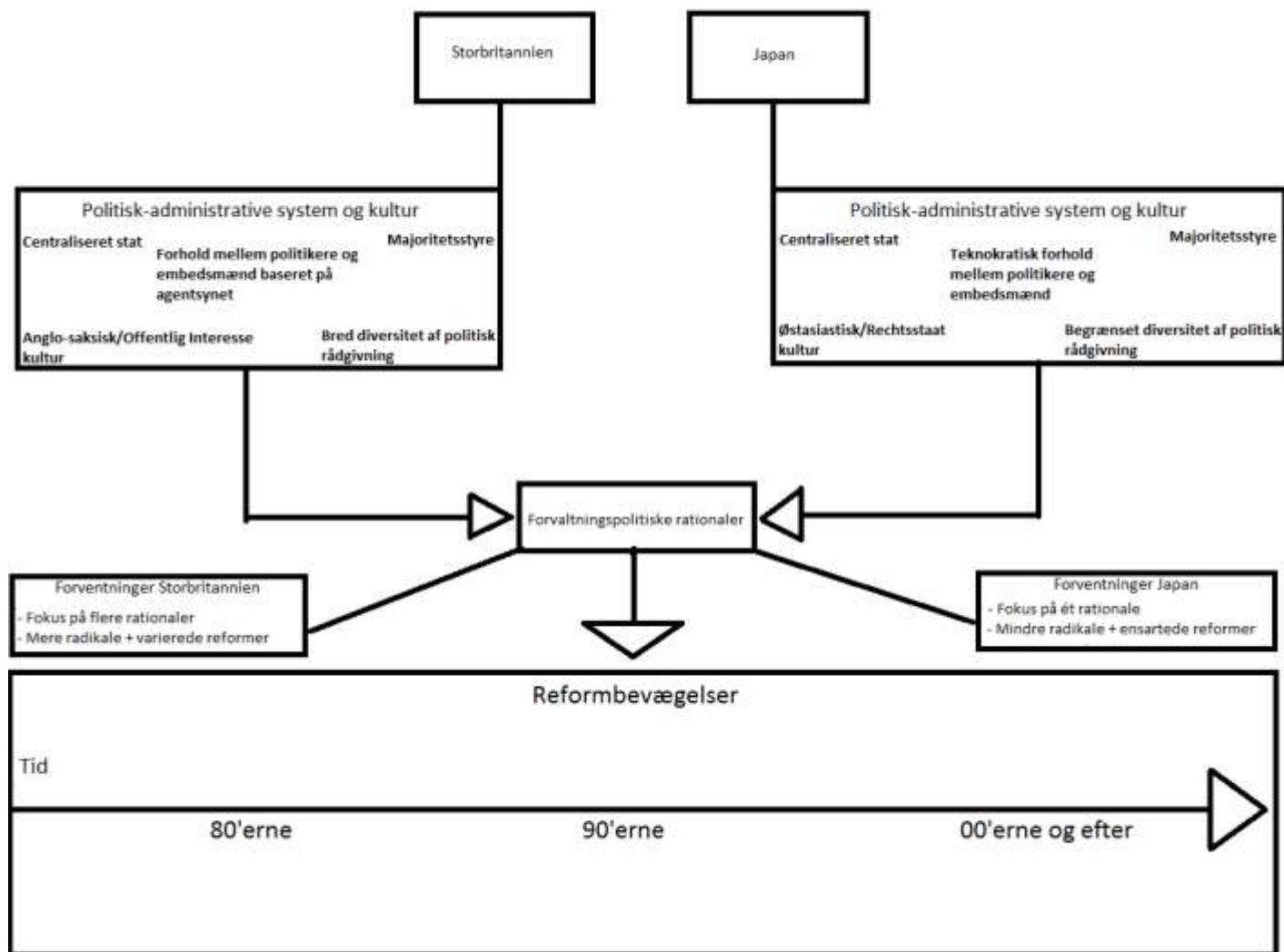
**Japans politisk-administrative system og forventninger til reformer**

<b>Japan</b>	
<b>Statsstruktur</b>	Centraliseret demokratisk enhedsstat og konstitutionelt monarki.
<b>Udøvende regeringskarakter</b>	Majoritetsstyre: Enkelt-parti eller minimal vindende koalitioner
<b>Forholdet mellem politikere og embedsmænd</b>	Teknokratisk
<b>Administrativ kultur</b>	Østasiatisk/Rechtsstaat
<b>Diversiteten af politisk rådgivning</b>	Begrænset: Kun embedsværket

<b>Forventninger til reformer</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Langsom proces og svære at få igennem</li><li>• Mindre brede og radikale</li><li>• Ensartede og få i antal</li><li>• Fokus på ét rationale</li></ul>
-----------------------------------	--

## Metode

I det forrige teoriafsnit blev der blevet lavet en klassifikation af, hvad en reform skulle indeholde for at blive klassificeret som tilhørende ét af de forvaltningspolitiske rationale, og der blev redegjort for en model af det politisk-administrative system. Modellen blev brugt på Storbritannien og Japan, og der blev opstillet nogle teoretiske forventninger til landenes reformbevægelser. Ud fra disse teoriske overvejelser kan der laves en model, som vil være specialets teoretiske rygrad til at analysere Storbritanniens og Japans reformbevægelser. Modellen ser således ud:



Den teoretiske model viser, at Storbritannien og Japan hver især har et politisk-administrativt system, hvor de er ens på deres centraliserede statsstruktur og deres udøvende regeringskarakter i form af majoritetsstyre, men hvor de er forskellige i forhold til deres forhold mellem politikere og embedsmænd, deres administrative kultur og deres diversitet i politisk rådgivning. Deres politisk-administrative system og kultur fører til brugen af nogle forvaltningspolitiske rationaler og giver desuden nogle teoretiske forventninger til om landene markant bruger ét eller flere rationaler, og hvordan deres reformer kommer til at se ud. Landenes brug af forvaltningspolitiske rationaler fører til sidst til landenes reformbevægelser over tid. Denne model bruges som et teoretisk framework i den kommende analyse af Storbritannien og Japans reformbevægelser. I det efterfølgende vil der redegøres for specialets metode i form af den komparative metode og Most



Similar Systems Design samt brugen af sekundære data. Dernæst vil valget af Storbritannien og Japan som cases til sammenligning blive argumenteret for.

## **Den komparative metode, most similar systems design og sekundære datakilder**

Specialet vil gøre brug af den komparative metode, hvor Public Management reformbevægelser i Storbritannien og Japan vil sammenlignes med henblik på at undersøge, hvilken rolle det politisk-administrative system og kultur spiller for brugen af forvaltningspolitiske rationaler. Men hvorfor sammenligne cases? Ifølge Sartori (1991) så er sammenligning at lære fra andres erfaring, da "he who knows only one country knows none" (Sartori 1991: 245). Med andre ord er sammenligning altså nødvendig for at få en bedre forståelse af virkeligheden. Da dette speciale vil undersøge hvilken rolle det politisk-administrative system og kultur spiller for brugen af forvaltningspolitiske rationaler ved hjælp af de to cases, så vil det karakterises af Yin (2018) som et undersøgende casestudie. Undersøgende casestudier stiller nemlig ofte "hvad" og "hvilken" spørgsmål og har til formål at undersøge og udforske et fænomen (Yin 2018: 10). I denne sammenhæng udforskes Storbritanniens og Japans reformbevægelser for at undersøge hvilken rolle det politisk-administrative system og kultur spiller på deres brug af forvaltningspolitiske rationaler. Forskere bruger desuden casestudier til at udvikle og evaluere teorier og til at formulere hypoteser og forklare bestemte fænomener ved at bruge teorier og kausale mekanismer (Vennesson 2008: 227). Storbritannien og Japan sammenlignes i denne forstand med det formål at få en bedre og stærkere forståelse af det politisk-administrative system og kulturs forklaringskraft i forhold til brugen af forvaltningspolitiske rationaler. Det forventes, at Japan som case kan styrke denne forklaringskraft, da Japans unikke administrative kultur med al sandsynlighed vil have en stor rolle at spille i forhold til brugen af de forvaltningspolitiske rationaler. Vennesson (2008) vil desuden kalde dette speciale for et fortolkningscasestudie, da det bruger et teoretisk framework om det politisk-administrative system og kultur til at forklare Storbritanniens og Japans brug af forvaltningspolitiske rationaler. Det teoretiske frameworks forklaringskraft styrkes dermed hvis det konkluderes, at deres brug af forvaltningspolitiske rationaler er påvirket af det politisk-administrative system og kultur (Vennesson 2008: 227-228)

Specialet kan desuden også karakterises som værende et Most Similar Systems Design. I et Most Similar Systems Design tager man cases der er ens på så mange parametre som muligt og man formoder, at de faktorer som er ens i relativt homogene cases er irrelevante til at forklare deres forskelligheder. Formålet er, at fremvise forskellige outcomes i cases som har flere ligheder. Man vælger derfor cases, der er ens på en række parametre, men som er forskellige på fænomenerne man undersøger. Ved at gøre dette tydeliggøre man, at forskellene har en betydning (Sartori 1991: 245; Andersen et al. 2012: 91-92). I specialets sammenhæng er Storbritannien og Japan ens på parametre som statsstruktur, udøvende regeringskarakter, begge er OECD-lande med en fælles reforminspiration fra OECD og begge har desuden lidt under de nationale økonomiske kriser i 1970'erne og 1980'erne (Dow 1998; Keating 2001; Lynn 2006). De er dog forskellige på parametre som forholdet mellem politikere og embedsmænd, administrativ kultur, og diversitet af politisk rådgivning. Specialet udelukker altså, at det er deres nævnte ligheder, der er årsagen til valget af deres forvaltningspolitiske rationaler men derimod, at det er forskellene i deres politisk-administrative system og kultur der er årsagen.

Specialets data til analysen af Storbritannien og Japans Public Management reformbevægelser er sekundære datakilder dvs. kilder, som har fået deres oplysninger fra primære kilder (Elklit & Jensen 2012: 125-126). I specialets tilfælde har de sekundære datakilder fået deres oplysninger fra primære kilder som f.eks. ministerier, politikere, eksperter og lignende, som var til stede under reformbegivenhederne. De sekundære datakilder består altså af forskellige forfattere, som har skrevet om landenes reformbevægelser ud fra primærkilder. Til Storbritannien vil der bruges sekundære datakilder primært fra Rhodes (1997), McEldowney (2003), Saint-Martin (2004), Lynn (2006), Evans (2009), Wegrich (2009), Painter (2012), Burton (2013), Politt (2013) og Castelanni (2018). Til Japan vil der primært bruges sekundære datakilder fra Wright & Sakurai (1987), Ito (1996), Nakamura (1998), Muramatsu & Matsunami (2003), Yamamoto (2003), Yamamoto (2004), Kaneko & Suzuki (2006), Kawabata (2006) Yamamoto (2009) og Nakamura (2012). Specialet bruger disse kilder som beretninger til at få viden og kunne drage nogle slutninger om virkeligheden (Elklit & Jensen 2012: 124). Det antages, at kilderne kan give viden om Storbritanniens og Japans reformbevægelser gennem tiden, så specialet kan karakterisere hvilke forvaltningspolitiske rationaler landene har brugt, og hvilke ændringer der er sket i deres politisk-administrative system

og kultur. Ved hjælp af kilderne kan specialet altså komme nærmere frem til, hvilken rolle det politisk-administrative system og kultur spiller for brugen af forvaltningspolitiske rationaler. Elklit & Jensen (2012) understreger dog, at der kan være en række problemer med at bruge sekundære datakilder. Har kilderne f.eks. interesse i at gengive virkeligheden så korrekt og objektivt som muligt eller er der et motiv til at ændre fremstillingen i en anden retning? Medtager kilderne de samme relevante elementer og indhold? Forstår kilderne hvad der foregik og kan de tolke begivenhederne korrekt (Ibid.: 124-126)? Dette kan være svære spørgsmål at besvare, men overordnet vurderes det, at teksterne gengiver virkeligheden korrekt og ikke har motiver til at ændre fremstillingen i en anden retning, da der i størstedelen af kilderne kan ses et overlap i elementerne og indholdet af reformbevægelserne i forhold til de perioder kilderne behandler. Kilderne fokuserer altså overordnet set på de samme elementer og indhold af reformbevægelserne og der er derfor overordnet set konsensus om reformerne i de enkelte perioder og deres indhold. Derfor vurderes det, at kilderne fortolker begivenhederne korrekt, og at de derfor er pålidelige til at hjælpe med at besvare specialets problemstilling.

## **Hvorfor Storbritannien og Japan?**

Storbritannien og Japan er valgt af primært tre årsager. For det første fordi de hver især repræsenterer en henholdsvis kendt og forholdsvis ukendt brik i den komparative litteratur. Storbritannien er et land der har været brugt i stort set al den overstående komparative litteratur og har desuden været brugt som case i meget af OECD's og the World Bank's arbejde med Public Management reformer (Politt 2013: 465-466). Landet er set i litteraturen som et lærebogseksempel i New Public Management reformer og som en international leder, rollemodel og hyperaktiv stor-eksportør af Public Management reformer (Ferlie 1996; Kettl 1997; Wegrich 2009; Politt 2013). Storbritannien kan derfor siges at være det eksemplariske Public Management reform land. Japan har derimod en mere ukendt og speciel karakter. På trods af at landet er et OECD-land, så har landet ikke været brugt i den omfattende komparative litteratur og kun i få enkeltstående komparative studier (Connors 2000; Nakano 2004; Norton 2007; Goldfinch & Yamamoto 2018). Landet er desuden i modsætning til Storbritannien set af observatører som en meget tilbageholdende reformaktør, som i forhold til andre lande har været meget inaktiv, tøvende og langsom i sit reformudspil (Politt 2002: 289; Beeson 2003: 26; Painter & Peters 2010:

84), og som ofte har haltet bagefter andre lande i påbegyndelse og implementering (Bresser-Pereira 2004: 157-158). Det forventes derfor, at hver case kan give nogle interessante perspektiver i forhold til hvordan forvaltningspolitiske rationaler bruges i bestemte kontekster, og hvordan en bestemt kontekst kan have indflydelse på, hvilke forvaltningspolitiske rationaler der bliver taget i brug, og hvordan reformer kommer til at se ud på baggrund af dette.

For det andet er landene valgt fordi, at de ligner hinanden på en række essentielle karakteristika, men desuden har nogle betydningsfulde forskelle, der forventes at have en påvirkning på deres brug af de forvaltningspolitiske rationaler. Begge lande har en lignende statsstruktur og udøvende regeringskarakter, er OECD-lande og har derfor en fælles reforminspirationskilde (Ingrams et al. 2020: 6), og er begge blevet influeret af de nationale økonomiske kriser i 1970'erne og 1980'erne (Dow 1998; Keating 2001; Lynn 2006). Landene har altså samme udgangspunkt og inspiration til deres reformer, og det kan derfor forventes, at hvis der findes forskelle i deres brug af forvaltningspolitiske rationaler, så er det ikke disse faktorer der skaber forskellene, men derimod forskellene i deres politisk-administrative system i form af forholdet mellem politikere og embedsmænd, den administrative kultur og diversiteten af politisk rådgivning. Forventningen er, at disse forskelligheder vil spille en rolle i valget af deres forvaltningspolitiske rationaler og dermed i sidste ende, hvordan deres reformer kommer til at se ud. Der er altså helt klart nogle parametre, der er interessante at sammenligne, og derfor er det mærkværdigt, at der ikke har været interesse for at bruge Japan i de mere omfattende komparative analyser i litteraturen. Japan er valgt som case med forventningen om, at landets motivationer og handlinger vil være anderledes end Storbritannien i forhold til brugen af forvaltningspolitiske rationaler på grund af landets politisk-administrative system og kultur. At sammenligne Storbritannien og Japan kan derfor give nogle interessante aspekter af hvilke effekter det politisk-administrative system og kultur kan have på brugen af forvaltningspolitiske rationaler og på landes reformbevægelser.

Til sidst og vigtigst er inddragelsen af Japan til at sammenligne med Storbritannien gjort med argumentet om, at Japan forventes at kunne give et interessant bidrag til den komparative Public Management litteratur. Japan inddrages med argumentet om, at det er en exceptionel case der forventes at kunne give en signifikant indsigt i, hvilke effekter det politisk-administrative system og

kultur har på et lands motiver og handlinger i forhold til brugen af de forvaltningspolitiske rationaler og hvilke retninger landets reformer går i. Til forskel fra andre lande i litteraturen der er blevet sammenlignet med Storbritannien, så repræsenterer Japan et land, som ikke er hundredeprocent vestligt men derimod Asiatisk med inspirationer fra vesten. Det er derfor interessant at se på, hvordan et land med en mere "hybrid" struktur foretager handlinger og valg i forhold til deres forvaltningspolitiske rationaler og deres reformbevægelser sammenlignet med et land som Storbritannien, der er ærkevestligt. Spørgsmålet er, om den hybride struktur overhovedet spiller en rolle, og på hvilken måde dette kan ses i Japans brug af de forvaltningspolitiske rationaler. Har Japans politisk-administrative system og den japanske administrative kultur en rolle at spille eller er Japan derimod domineret af vestlige inspirationer, som i sidste ende vil resultere i samme reformbevægelser som i Storbritannien? Hvad der findes frem til i sidste ende vil give en indsigt i, hvor meget det politisk-administrative system og kultur egentlig betyder for et lands brug af de forvaltningspolitiske rationaler og dermed også dets reformbevægelser. Ved inddragelsen af Japan i et komparativt perspektiv er argumentet altså, at inddragelsen vil give en bedre og stærkere forståelse af hvilken rolle det politisk-administrative system og kultur har i forhold til brugen af forvaltningspolitiske rationaler og dermed hvordan reformer kan se ud i en bestemt kontekst. Med metoden på plads og argumentationen om valget af de to cases kan specialet nu gå videre til analysen.

## **Analyse af Storbritanniens og Japans Public Management reformbevægelser**

I dette afsnit vil der først redegøres for Storbritanniens og Japans væsentlige Public Management reformer fra 80'erne til og med 10'erne. Dette vil gøres ved at se på, hvilke slags reformtiltag der blev indført under forskellige regeringer i perioderne og ved en vurdering af, hvilke forvaltningspolitiske rationaler der blev brugt ud fra de tidligere teoretisk fremsatte indikatorer. Der vil desuden ses efter ændringer i det politisk-administrative system og kultur. Efter hver regering/periode vil der laves en tabel som skal vise, hvilke forvaltningspolitiske rationaler der er blevet brugt, og om der er sket ændringer i det politisk-administrative system og kultur. I henhold til de forvaltningspolitiske rationaler vil der i tabellen blive brugt en skalering fra 0-5, hvor 0

betyder ingen initiativer af det specifikke rationale, 3 betyder moderat mange initiativer og 5 betyder mange initiativer. Pointene tildeles på baggrund af hvor mange af de teoretiske indikatorer indenfor hvert forvaltningspolitiske rationale der indgår samlet set i reforminitiativerne. I forhold til ændringer i det politisk-administrative system og kultur vil det skaleres efter de teoretiske definitioner, som blev lavet tidligere. I forhold til forholdet mellem politikere og embedsmænd vil det skaleres efter om deres forhold går mere/mindre hen mod teknokratforholdet eller mere/mindre mod agentforholdet. I forhold til den administrative kultur vil dette skaleres med henhold til om kulturen går mere/mindre mod Rechtsstaat-perspektivet eller mere/mindre mod den Offentlige Interesse model. Til sidst vil diversiteten af politisk rådgivning skaleres efter mere/mindre diversitet. Efter redegørelsen vil hvert lands reformbevægelser dernæst blive sammenlignet med hinanden for at finde forskellige og ligheder i deres reformmønstre, i deres brug af de forvaltningspolitiske rationale og i deres ændringer i det politisk-administrative system og kultur. Disse forskelle og ligheder vil blive stillet op overfor de teoretiske forventninger, for at se om reformbevægelserne afviger eller stemmer overens.

## **Storbritanniens Public Management reformer under Thatcher regeringen (1979-1990): privatisering, decentralisering og markedsmekanismer - NPM som gennemsyrende forvaltningspolitisk rationale**

Margaret Thatchers regering udførte et hav af reformer i dens mere end 10-årige periode, hvor NPM som forvaltningspolitisk rationale gennemsyrede reforminitiativerne. Thatchers regering tog afstand fra centralisering og den bureaukratiske måde at styre på. Vejen frem var en tillid til det frie marked, en begrænset stat og en stærk national beskyttelse af virksomheders kreative kapacitet (Rhodes 1997: 45). NPM som forvaltningspolitisk rationale kommer til udtryk i perioden på primært fire forskellige reformområder. NPM kan først og fremmest ses i Thatcher-regeringens fokus på privatiseringen af en række statsejede virksomheder som f.eks. British Telecom i 1984 og den britiske gasforsyning i 1986. (Wegrich 2009: 141). NPM kan for det andet ses i forhold til regeringens fokus på udlicitering af de offentlige ydelser, som kom til udtryk i The Local Government Act fra 1988. Offentlige ydelser blev introduceret til en konkurrencemæssig licitationsproces, hvor leveringen af ydelserne blev sat på prøve af markedstests-procedurer, og

hvor der desuden kom konkurrence fra flere private leverandører der overtog ydelser, som tidligere blev leveret af kommunale arbejdere (McEldowney 2003: 73-74; Wegrich 2009: 141-143; Burton 2013: 18-19). Der blev desuden konstrueret kunstige markedsrelationer på de områder, hvor udlicitering ikke var muligt og introduceret såkaldte "køber og udbydere" roller i bl.a. det nationale sundhedsvæsen for at skabe et internt markedssystem og konkurrence mellem forskellige udbydere, hvilket resulterede i et ekstensiv brug af kontrakter til at styre relationerne mellem offentlige organisationer (Politt 1996: 83; Hood 1996: 39; Wegrich 2009 141-143). NPM kommer for det tredje til udtryk ved Thatcher-regeringens fokus på finansiel regulering og auditering via The Financial Management Initiative og The National Audit Act. The Financial Management Initiative i 1982 betød, at ansvaret for styringen af finanserne og personel blev decentraliseret og at departementer nu skulle måle resultater og performance efter disse mål og kritisk gennemgå omkostninger. Initiativet institutionaliserede målstyring og bevidsthed om omkostninger ind i statsadministrationen (Rhodes 1997: 50; Saint-Martin 2004: 100-101; Wegrich 2009: 144). The National Audit Act i 1983 betød, at staten i høj grad ville overvåge performance i departementerne ved at bruge auditering og evaluering, og ved at professionelle værdier blev erstattet med rationalistisk ledelse designet til at opnå bedre økonomi og effektivitet. Dette betød også, at erhvervskonsulenter fik en større rolle at spille ved at evaluere og give rådgivning til politikerne (Rhodes 1997: 47-48). Dog skal det siges, at en resultatorienteret og performancemæssig styring i princippet også er en indikator for NWS og at mere diversitet i rådgivningen af politikere kan være en indikator for NPG, da der bliver flere interesser repræsenteret. Der mangler dog de andre indikatorer for NWS og NPG for at kunne sige, at rationalerne blev brugt i samme grad som NPM under denne regering.

NPM kommer til sidst til udtryk ved Thatcher-regeringens fokus på at reformere embedsværket ved hjælp af markeds- og virksomhedsprincipper, da regeringen overordnet set så embedsværket som ineffektivt, svært kontrollerbart og med for meget autonomi. Thatcher-regeringen ville reducere embedsværkets distinktive bureaukratiske karakteristika ved at introducere performance-relateret lønninger og åbne positioner i embedsværket op for kandidater fra den private sektor (Wegrich 2009: 143-144). Via initiativer som The Efficiency Review og The Scrutiny Programme blev markedsprincipper, omkostningsbevidsthed og ledelsesteknikker fra den private sektor bragt ind i embedsværket (Saint-Martin 2004: 95; Burton 2013: 18-19). For at yderligere effektivisere

denne proces var en restrukturering og reorganisering af embedsværket nødvendigt via agencifikation. The Next Steps Initiative fra 1988 skabte over 130 eksterne udøvende agenturer, hvor en tredjedel af embedsværket blev flyttet til disse (Burton 2013: 18-19). I disse udøvende organer blev virksomhedsledelse efterlignet via markedsmekanismer som kontraktstyring, performance krav og målstyring. Embedsmændenes aktiviteter indenfor agenturerne blev desuden genstand for markedsforsøg og transfer til den private sektor. Alt i alt var målet altså at skabe en politisk kontrol af embedsværket og at ændre embedsværkets værdier for at gøre den administrative kultur mindre lukket, mere modtagelige overfor nye ideer, proaktive og mindre resistente for forandring, så det dermed blev lettere for regeringen at implementere politikker og reformer (Saint-Martin 2004: 98; Lynn 2006: 118). Dette er tiltag der skaber et forhold mellem politikere og embedsmænd baseret på agentsynet, fører den administrative kultur over mod den Offentlige Interesse model og giver mere diversitet i den politiske rådgivning.

Opsummerende kan det siges, at denne regerings reformer havde et primært fokus på privatisering, udlicitering, decentralisering, markedsliggørelse og agencifikation, hvilket alle er emner der harmonerer stærkt med NPM. Det kan dog også siges, at initiativer som resultatorienteret og performancemæssig styring harmonerer med NWS og at mere diversitet i rådgivningen af politikerne harmonerer med NPG. Dog blev disse rationaler under denne regering dog kun brugt marginalt i forhold til NPM, da der manglede mange af de andre NWS og NPG-indikatorer i reformerne. NPM var hovedrationalet og derfor får NPM 5 point, NWS 1 point og NPG 1 point. Thatcher-regeringen brugte desuden NPM til at reformere embedsværket ved at åbne positioner op for flere kandidater fra den private sektor og ved at bruge markedsmekanismer til at skabe politisk kontrol og ændre embedsværkets værdier og kultur til at blive mindre lukket, modtagelige overfor nye ideer og mindre resistente over for forandring. Den administrative kultur gik derfor mere henimod den Offentlige Interesse model, forholdet mellem politikere og embedsmænd blev yderligere baseret på agentsynet, og der kom mere diversitet i den politiske rådgivning. Der kan derfor laves følgende tabel:



### Storbritanniens Public Management reformer under Thatcher-regeringen

<b>Ændringer i det politisk-administrative system</b>	Administrativ kultur	Forholdet mellem politikere og embedsmænd	Diversiteten af politisk rådgivning
	Mere hen imod den offentlige interesse model	Mere baseret på agentsynet	Mere diversitet
<b>Brugen af Forvaltningspolitisk rationale</b>	NPM	NWS	NPG
	5	1	1

*Tallene i figuren er en skalering på 0-5 hvor 0 betyder ingen initiativer inden for det specifikke rationale, 3 betyder et moderat mange initiativer og 5 betyder rigtig mange initiativer*

### Storbritanniens Public Management reformer under Major regeringen (1990-1997) og Blair regeringen (1997-2007): Borgeren i fokus samt inddragelsen af multiple aktører- Større fokus på NWS og NPG i de britiske reformer

#### Major-regeringen (1990-1997)

John Majors regering fortsatte hvor Thatcher-regeringen slap med flere reformer baseret på NPM såsom agencifikation, decentralisering og markedsmekanismer. NPM kan f.eks. ses i dokumentet "Competing For Quality" fra 1991, hvor der var fokus på markedsforsøg med udbydere udefra for at bestemme, hvem der bedst kunne udbyde en bestemt ydelse (Rhodes 1997: 50-51). NPM kan desuden ses igennem fokuset på decentralisering af personel og finanser i embedsværket samt reorganisering af departementer og ministerier (Lynn 2006: 117-118). F.eks. havde dokumentet "The Civil Service Continuity and Change" fra 1994 fokus på en åben ansættelse af embedsmænd for at få mere diversitet i embedsværket og en bedre politisk rådgivning (Dalingwater 2015). Dog mente Major-regeringen til forskel fra Thatcher-regeringen, at den offentlige sektor og de offentlige ydelser kunne blive forandret og forbedret med andre metoder end kun NPM. Major-regeringen mente nemlig, at de offentlige ydelser havde en værdi i sig selv og at have komplet tiltro til privatisering og markedet betød manglende vision og ambition. Regeringen så, at der var blevet skabt en mentalitet i den offentlige sektor om at ingen havde ansvar for at give bedre

service til borgerne, og at ydelserne var drevet overfladisk og til bekvemmelighed for udbyderne fremfor brugerne (Burton 2013: 21-22). Major-regeringen ville derfor hanke op i den offentlige sektor og gøre den mere professionel samt kvalitets, borger og servicebevidst (ibid.; Lynn 2006: 117-118). The Citizens Charter blev derfor publiceret i 1991 som regeringens idé til, hvordan den offentlige sektor skulle reformeres. Her kan der ses et mere markant brug af NWS som forvaltningspolitisk rationale end hos den tidligere regering. Som navnet hentyder, så var det borgeren, som var i centrum og dokumentet bestod af seks principper, som borgeren kunne forvente af de offentlige ydelser (Rhodes 1997: 51; Politt 2013: 908; Castelanni 2018: 134):

- 1) Standarder: Offentliggjorte eksplicite standarder for hver ydelse og dertil offentliggjorte parametre på organisationens direkte performance til at møde disse standarder
- 2) Information og åbenhed: Information og åbenhed i leveringen af ydelser
- 3) Valg og konsultation: Flere valgmuligheder for borgerne i forhold til ydelser og regelmæssig konsultation med borgerne omkring ydelserne
- 4) Imødekommenhed og hjælpsomhed: En mere imødekommende og hjælpsom tjenesteydelse fra embedsmænd
- 5) "At gøre tingene rigtigt": Nærmere klageprocedurer til borgerne, hvis de offentlige ydelser ikke levede op til forventningerne
- 6) Value for Money: En effektiv og økonomisk levering af ydelser indenfor ressourcerne, som var til rådighed

Det var altså vigtigt for Major-regeringen, at sikre at de offentlige ydelser mødte borgernes ønsker og behov, at borgerne kunne stille sig kritiske til ydelserne og at ydelsernes standarder blev væsentligt forøget, hvilket alle er ræsonnementer som harmonerer med NWS. Major-regeringen så desuden information som en måde at forbedre den offentlige sektor. Ved at offentliggøre performance fra offentlige organisationer mente regeringen, at det ville skabe en form for konkurrence til at forøge standarderne. De organisationer som klarede sig dårligt ville komme under pres og skulle forklare hvorfor og hvordan, at de kunne forbedre sig. Information var derfor ifølge Major-regeringen en effektiv måde at forbedre den offentlige sektors ydeevne på og ville hjælpe med at skabe en effektiv og økonomisk levering af ydelserne (Burton 2013: 23). Brugen af

performance information til at forbedre den offentlige sektor kan siges både at harmonere med NPM og NWS. Til forskel fra Thatcher-regeringen havde Major-regeringen dog ikke nær så meget fokus på at reformere embedsværket eller ændre det politisk-administrative system og kultur. Som tidligere nævnt var den eneste ændring en mere åben ansættelse af embedsmænd for at få mere diversitet i embedsværket til en bedre politisk rådgivning.

Det kan opsummerende siges, at Major-regeringen i højere grad brugte NWS som forvaltningspolitisk rationale til at lave Public Management reformer end Thatcher-regeringen. Der var nemlig et nyt fokus på en kvalitets og servicebevidst professionel forvaltningskultur, en offentlig sektor orienteret mod borgernes ønsker og behov samt et ønske om, at borgerne blev bedre repræsenteret og konsulteret. Dog kan det siges, at NPM stadigvæk også var et førende rationale, da de nye NWS-principper blot blev bygget ovenpå de tidligere NPM-principper. Der var et fokus på en professionel, resultatorienteret, kvalitetsorienteret, borgerorienteret og servicebevidst offentlig sektor, men hvor der stadigvæk blev bibeholdt NPM-principper som agencifikation, decentralisering og markedsmekanismer til at forbedre den offentlige sektor. NPM og NWS havde altså et delt fokus i denne regerings reformer og derfor får NPM og NWS 5 point. NPG får igen kun 1 point, da det eneste initiativ som kan høre under NPG var mere diversitet i rådgivningen af politikerne. Der var i denne regerings reformer til forskel fra den tidligere regering ikke nogen store tiltag til at reformere embedsværket eller ændre det politisk-administrative system og kultur. Det kan derfor siges, at Storbritannien forblev i den Offentlige Interesse model, at forholdet mellem politikere og embedsmænd stadig var baseret på agentsynet, og at der kom mere diversitet i den politiske rådgivning. Der kan derfor laves følgende tabel:

### Storbritanniens Public Management reformer under Major-regeringen

<b>Ændringer i det politisk-administrative system</b>	Administrativ kultur	Forholdet mellem politikere og embedsmænd	Diversiteten af politisk rådgivning
	Uændret fra tidligere regering	Uændret fra tidligere regering	Mere diversitet
<b>Forvaltningspolitisk rationale</b>	NPM	NWS	NPG
	5	5	1

## **Blair-regeringen (1997-2007)**

Med indsættelsen af Tony Blair som premierminister i 1997 var det første gang i to årtier, at partiet Labour havde siddet på magten. Blair-regeringen gjorde ikke bugt med reformerne fra de to tidligere regeringer, men søgte at modernisere og bygge videre på disse reformer med nogle justeringer. Blair-regeringen tog mere afstand fra konkurrence-elementet som de tidligere regeringer praktiserede og NPM-elementer som agencifikation, decentralisering og markedsmekanismer var generelt i baggrunden og ikke rigtig et fokus. For Blair-regeringen var konkurrence og markedet redskaber til at skabe forbedringer, men de var ikke så altafgørende, som tidligere regeringer fremsatte (Castellani 2018: 177). Blair-regeringen havde i stedet et større fokus på performance management og policy/performance evaluering (Burton 2013: 28; Castellani 2018: 162). Dette kunne ses gennem initiativer som "The Best Value Initiative" og "Good Practice in Performance Reporting" fra 2000. The Best Value Initiative var et opgør med de tidligere regeringers tvangsmæssige markedstests og konkurrencemæssig licitation i det offentlige. The Best Value Initiative fokuserede derimod på, at de offentlige organisationer skulle evaluere deres ydelser, og hvordan de kunne forbedre dem (Lynn 2006: 119). Dette blev gjort gennem et Best Value Review som skulle sikre, at performance målsætninger blev overholdt, og at styringen af de offentlige organisationer var op til standard (McEldowney 2003: 76-77). Good Practice in Performance Reporting skulle ligeledes sikre forbedringer i performance evalueringen af offentlige organisationer. Dets formål var at hjælpe de offentlige organisationer med at rapportere deres performance bedre (Castellani 2018: 181-182). Disse tiltag kan siges at harmonere med både NPM og NWS, da der er et fokus på resultater via standarder, evaluering, overvågning og performance management.

De mere skelsættende reformer under Blair-regeringen havde dog ikke NPM som rationale. Det mest skelsættende for Blair-regeringens Public Management reformer i forhold til de to tidligere regeringer var nemlig fokuset på moderniseringen af den offentlige sektor. Regeringen mente, at de offentlige ydelser stadig var organiseret til bekvemmelighed for udbyderne frem for borgerne, at policy og performance processer stadig fokuserede for meget på input fremfor resultater og at embedsmænd ikke var tilskyndet til at være innovative (Flynn 1999: 182). I 1999 blev reformplanen Modernisering Government derfor udgivet og var Blair-regeringens omfattende strategi for, hvad der skulle reformeres indenfor den offentlige sektor i regeringsperioden. I

dokumentet var der flere elementer som harmonerer stærkt med NPG, hvilket var en stor modsætning til den tidligere Major-regering, som ikke markant brugte NPG. Der var desuden i planen også en række NWS-initiativer, som var en viderebygning af den forrige Major-regerings initiativer. Planen havde tre hovedmålsætninger som skulle være med til at modernisere den offentlige sektor: (Castellani 2018: 175)

- 1) Skabelsen og implementeringen af politik skulle være mere "joined-up" dvs. mere sammenhængene, koordinerende og inkluderende
- 2) At sikre at borgerne var i fokus frem for udbydere ved at tilpasse ydelserne til at være tættere på borgernes liv og hverdag
- 3) At levere offentlige ydelser som var effektive og af høj kvalitet

NPG som rationale kan ses ved at "Joined up" var et tema som gik igen flere gange i planen. Regeringen mente, at der ikke var gjort nok for at sikre, at politik var udviklet og implementeret på en konsistent og effektiv måde på tværs af institutionelle grænser. En stigende separation mellem politik og levering havde været en barriere til, at involvere dem som var ansvarlige for at levere resultater i frontlinjen i den offentlige sektor. Koordination og inklusion var vigtigt for at levere gode og konsistente ydelser til borgerne, og derfor ville regeringen fokusere på at udvikle politik, som fokuserede på at involvere de grupper, som politikken havde effekt på. Dette betød, at der blev fokuseret på at skabe nye forbindelser og relationer tidligt i politikprocessen mellem embedsværket, forskellige administrationer, kommunerne, de frivillige og private sektorer samt konsulenter og eksperter udefra til at udvikle politik, som kunne leveres effektivt (ibid.: 175-176). Der var i denne forbindelse også et fokus på at etablere partnerskaber mellem staten og kommunerne. Der blev etableret en aftale mellem staten og kommunerne kaldet "The Central/Local Information Age Government Concordat", som skulle tilskynde innovation og samarbejde mellem centrale og lokale ydelsesudbydere og forøge kommunikationen på tværs af den offentlige sektor (Bellamy 2000: 38). Der skulle dertil også etableres partnerskaber mellem den offentlige sektor, den private sektor og frivillige organisationer, så de sammen kunne levere ydelser på innovative måder (Walker & Boyne 2006: 374; Castellani 2018: 175). Der var altså et fokus på, at flere aktører skulle bidrage til leveringen af de offentlige ydelser, og at ydelsernes effektivitet og resultater var afhængige af interaktionen mellem disse aktører. Dette harmonerer stærkt med NPG.

NWS som rationale kan ses ved regeringens fokus på, at fortsætte og forstærke hvad Major-regeringens Citizen Charter havde udlagt med flere tiltag som skulle sikre, at borgeren var i centrum, og at de offentlige ydelser mødte borgerens ønsker og behov. Dette blev gjort med reformprogrammet "Service First", som skulle give høj kvalitets ydelser tæt på borgerne med fokus på, at borgerne blev inddraget mere. I dette program blev der skabt en national repræsentativ gruppe med 5000 medlemmer kaldt "The People's Panel", der skulle fortælle regeringen, hvad offentligheden mente om de offentlige ydelser og om regeringens indsats til at forbedre dem (Castellani 2018: 176). Et andet initiativ i samme retning var såkaldte "One-stop shops", hvor befolkningen kunne få råd og information om forskellige ydelser. Dette skulle gøre det lettere for befolkningen at orientere sig om forskellige ydelser (ibid.: 177). Ræsonnementet for disse initiativer var dermed, at hvis offentlige ydelser skulle forbedres, så var regeringen nødt til at vide mere omkring borgernes ønsker og behov og involvere dem i beslutningerne af hvordan de forskellige ydelser skulle leveres. Dette harmonerer med NWS.

Til sidst skal det også pointeres, at Blair-regeringen havde et større fokus på at reformere embedsværket og holde det under politisk kontrol end Major-regeringen. Regeringen mente, at det på grund af fokuset på moderniseringen af den offentlige sektor var nødvendigt med et embedsværk som var kreative, radikalt tænkende og samarbejdende, og at der derfor skulle være et fokus på at få bugt med risikoavers kultur. Flexibilitet og åbenhed var derfor to fokuspunkter i at forandre måden embedsværket arbejdede på. Embedsværket skulle blive mere åbent og få erfaringer, færdigheder og ideer udefra og skulle desuden være fleksibelt i at bringe folk ind i korte perioder til at give specifikke færdigheder til bestemte policy-områder (Castellani 2018: 179-180). For at opnå dette var en organisation for oplæring og udvikling nødvendig, og derfor blev Centre for Management and Policy Studies skabt. Denne organisation var ansvarlig for, at embedsværket blev oplært og udviklet i de seneste ideer og tankegange omkring styring og lederskab og skulle desuden arbejde sammen med partnere udefra fra den offentlige sektor, den private sektor og den akademiske verden til at sikre, at embedsværket fik udviklet de rette evner og fremgangsmåder til at implementere og levere de offentlige ydelser (ibid.: 189). Der blev desuden sat fokus på øget politisk kontrol af embedsværket gennem resultatmålinger og evaluering. "The Prime Ministers Delivery Unit" (PMDU) blev etableret til at systematisk overvåge, kontrollere og

intervenere i embedsværkets arbejde, hvis det ikke overholdte bestemt anførte performance indikatorer i leveringen af de offentlige ydelser (Wegrich 2009: 147; Castellani 2018: 202-203). Der blev altså brugt både NPM, NWS og NPG til reformeringen af embedsværket. NPM og NWS ved politisk kontrol med resultatmålinger og evaluering og NPG via inddragelse og samarbejde med partnere udefra til at få flere erfaringer, færdigheder og ideer til at implementere og levere offentlige ydelser. Dette er alt sammen tiltag som styrker den Offentlige Interesse model, da der skabes en nemmere transfer af koncepter og ideer mellem forskellige aktører, og at der bliver skabt en instrumentel og pragmatisk tilgang til embedsværket via politisk kontrol. Den politiske kontrol styrker desuden et forhold mellem politikere og embedsmænd baseret på agentsynet, mens inddragelsen af flere aktører skaber mere diversitet i den politiske rådgivning.

Det kan opsummerende siges, at Blair-regeringen ligesom den tidligere Major-regering havde markante initiativer indenfor NWS, men at Blair-regeringen desuden havde langt flere markante initiativer indenfor NPG. Der var ligesom den forrige regering stadig NPM-elementer som agencifikation, decentralisering, og markedsmekanismer på agendaen til at forbedre den offentlige sektor, men disse lå mere i baggrunden. Det var kun resultatstyring og evaluering, der blev lavet konkrete tiltag til, og der blev desuden taget afstand fra konkurrence-elementet, som var et stort fokus både under tidligere regeringer. Der var i stedet et større fokus på en modernisering af den offentlige sektor, en forbedring af de offentlige ydelser ved at flere aktører skulle bidrage til leveringen og en involvering af borgerne i beslutningerne af hvordan ydelserne skulle leveres. Der var altså et markant fokus på NWS og NPG og derfor får NWS og NPG 5 point, mens NPM får 1 point. Der var desuden initiativer indenfor alle tre rationaler i reformeringen af embedsværket, da der var politisk kontrol via resultatmålinger og evaluering (NPM og NWS) og mere inddragelse og samarbejde med partnere udefra (NPG). Den administrative kultur blev derfor yderligere skubbet henimod den Offentlige Interesse model, forholdet mellem politikere og embedsmænd blev mere baseret på agentsynet, og der kom mere diversitet i den politiske rådgivning. Der kan derfor laves følgende tabel:

### Storbritanniens Public Management reformer under Blair-regeringen

<b>Ændringer i det politisk-administrative system</b>	Administrativ kultur	Forholdet mellem politikere og embedsmænd	Diversiteten af politisk rådgivning
	Mere hen imod den Offentlige Interesse model	Mere baseret på agentsynet	Mere diversitet
<b>Forvaltningspolitisk rationale</b>	NPM	NWS	NPG
	1	5	5

### Storbritanniens Public Management reformer under Brown regeringen (2007-2010) og Cameron regeringen (2010-2016) – Fortsættelsen af NWS og NPG som førende forvaltningspolitiske rationaler

#### Brown-regeringen (2007-2010)

Brown-regeringen tog over efter Blair-regeringen i 2007. I forhold til Public Management reformer skete der ikke mange radikale tiltag under denne regering (Burton 2013: 33). Brown regeringens fokus i forhold til Public Management reformer kan mest af alt ses som en forlængelse af Blair-regeringens moderniseringsprojekt med borgeren i centrum. Dette kan ses igennem reformdokumentet "Excellence and Fairness: Achieving world class public services" fra 2008, hvor det blev fremlagt, at selvom der var sket store forbedringer i den offentlige sektor igennem årene, så var der stadig brug for tiltag til at gøre de offentlige ydelser til verdensklasse (Evans 2009: 43). De offentlige ydelser kunne blive verdensklasse ved at lave tiltag på primært to områder. For det første ved at give kompetence og indflydelse til borgerne der brugte de offentlige ydelse, så ydelserne blev mere responsive og personaliserede til borgernes ønsker og behov. Dette ville blive gjort gennem udvidelse af valg og ved at give borgerne mere mulighed for at blive direkte involveret i at lave beslutninger i forhold til de offentlige ydelser. For det andet ved at fremme en professionalisering af arbejdsstyrken som leverede de offentlige ydelser. Dette ville blive gjort ved at lave direkte relationer mellem borgerne og arbejdsstyrken, mere autonomi til arbejdsstyrken og



en større investering i personale kompetencer og færdigheder (ibid.: 44). Disse initiativer harmoner med NWS, da der er fokus på at inddrage borgeren og en professionalisering af den offentlige sektors arbejdsstyrke.

Brown regeringen havde dog også et fokus på udvidelse af informationssystemer, netværksstyring og at videreudvikle embedsværket. Informationssystemerne skulle udvides ved indførelsen af intelligente informationsstyringsystemer til at sikre etableringen af realtidsdata for at holde øje med hvad der rent faktisk skete ude i den offentlige sektor. Disse data ville gøre den offentlige arbejdsstyrke i stand til at integrere viden direkte ind i forbedringen af de offentlige ydelser (Evans 2009: 43). I forhold til netværksstyring var det vigtigt for Brown-regeringen, at der blev åbnet op for netværksstyring mod den civile sektor og andre frivillige sektorer til at sikre mere deltagelse i frivilligt arbejde (ibid.). Til sidst blev videreudviklingen af embedsværket pointeret i reformdokumentet "Putting the Frontline First", hvor det var vigtigt for Brown-regeringen, at embedsværket blev moderniseret ved at reducere unødvendigt bureaukrati og administrationslag (Chief Secretary to the Treasury 2009: 48). Det var nødvendigt at give embedsværket mere fleksibilitet til at forbedre deres produktivitet og samtidig have mere eftersyn af deres handlinger. For at gøre dette ville gennemsigtigheden af embedsværket forbedres gennem offentliggørelsen af "performance scorecards", som ville offentliggøre fremskridt ud fra en række performance indikatorer i forhold til ydelseslevering, effektivitet, omkostninger og erhvervsmæssige prioriteter (ibid.: 50). Der ville desuden blive lavet en række performance management forbedringer på tværs af embedsværket på områder som resultatbaseret løn og evaluering og desuden sikre, at "value for money" målsætninger blev inkorporeret ind i embedsværkets vurderinger og målsætninger i forhold til styringen og leveringen af de offentlige ydelser (ibid.). Reformeringen af embedsværket skete altså via NPM og NWS. Det kan siges, at Brown-regeringen fortsatte med at gøre den administrative kultur mere henimod den Offentlige Interesse model og at skabe et forhold mellem politikere og embedsmænd baseret på agentsynet. Der var dog ikke et fokus på at skabe mere diversitet i den politiske rådgivning.

Overordnet set var der under Brown-regeringen et stort fokus på NWS som forvaltningspolitisk rationale gennem en professionalisering af den offentlige sektor og inddragelsen af borgeren i beslutningsprocesserne. NPM-elementerne var marginale og bestod kun af resultat-baseret styring og evaluering ligesom under den tidligere Blair-regering. NPG var dog meget mindre

fremtrædende end under Blair-regeringen, da det kun kom til udtryk gennem marginale tiltag om netværksstyring. NWS havde altså den største rolle under denne regering, mens NPM og NPG havde en markant mindre rolle. Derfor får NPM 1 point, NWS 5 point og NPG 1 point. Der kan derfor laves følgende tabel:

### Storbritanniens Public Management reformer under Brown-regeringen

<b>Ændringer i det politisk-administrative system</b>	Administrativ kultur	Forholdet mellem politikere og embedsmænd	Diversiteten af politisk rådgivning
	Mere hen imod den offentlige interesse model	Mere baseret på agentsynet	Uændret fra tidligere regering
<b>Forvaltningspolitisk rationale</b>	NPM	NWS	NPG
	1	5	1

### Cameron regeringen (2010-2016)

Storbritannien vendte tilbage til et styre under Conservatives i 2010 med David Cameron som premierminister. Cameron-regeringen havde ligesom den forrige regering NWS som forvaltningspolitisk rationale, men der var desuden igen et større fokus på NPG ligesom under Blair-regeringen. Der var flere NPM-initiativer under denne regering end de tidligere, men det var stadig ikke det primære fokus.

NWS kan ses ved, at Cameron-regeringen ligesom den tidligere regering havde fokus på at bringe borgeren ind i beslutningsprocesserne (Painter 2012: 3-4) og modernisere den offentlige sektor (Burton 2013: 37). Cameron regeringen ville udvide Blair og Brown regeringernes valg og diversitets agenda på områder som uddannelse, velfærd, sundhed og kommunestyret. De offentlige ydelser skulle lytte mere til den enkelte borgers ønsker og behov, være organiseret til borgerens bekvemmelighed og give nemmere måder at kunne klage på (Politt 2013: 916). Borgerne skulle være den "vælgende" bruger af offentlige ydelser og blive mere involveret i de offentlige ydelser faktisk så meget, at borgerne i en vis udstrækning skulle drive ydelserne selv og have direkte kontrol, når det var muligt (ibid.; Burton 2013: 38). Der blev desuden gennem The

Localism Act fra 2011 givet flere bemyndigelser til borgergrupper for at overtage offentlige aktiver og det tidligere fokus på at overvåge og kontrollere offentlige ydelser blev skaleret tilbage til at være mindre afhængigt af statsligt personale og mere afhængigt af borgerne selv som forbrugere (Burton 2013: 38). Dette betød, at The Audit Commission der blev sat op under Thatcher-regeringen til at overvåge kommunernes udgifter og performance blev kasseret og dets funktioner blev flyttet til private udbydere (ibid.: 44). Alt i alt var regeringens rationale, at borgerne tog mere ansvar og skabte deres egne løsninger for de offentlige ydelser i stedet for at antage, at denne rolle altid ville blive udfyldt af statens agenturer (ibid.: 38; Painter 2012: 11).

Cameron-regeringens fokus på NPG kan ses gennem reformdokumentet Open Public Services fra 2011. Der var her et fokus på, at de offentlige ydelser skulle flytte sig fra at være produceret af staten til at være produceret i samarbejde med ikke kun den private sektor og markedet, men også med civilsamfundet og den tredje sektor såsom sociale virksomheder og lignende. Overordnet set var det intentionen at skabe et såkaldt "Big Society", hvor frivillige interesseorganisationer, sociale virksomheder og lignende fik en større rolle til at samarbejde om beslutningerne og leveringen af de offentlige ydelser (Painter 2012: 4; Burton 2013: 39-40). De offentlige ydelser skulle altså i højere grad koproduceres gennem mange forskellige uformelle og formelle aktører i stedet for hierarkisk gennem staten (Painter 2012: 4). Der var dog stadig også NPM-principper såsom en udvidelse af konkurrencemæssig licitation og justeringer i de resultatbaserede lønninger på agendaen (Politt 2013: 913). Det kan også siges, at det at åbne de offentlige ydelser op til andre sektorer end bare den private sektor også skabte yderligere konkurrence mellem forskellige ydelsesudbydere. Cameron-regeringen så nemlig, at konkurrencedygtige markeder var meget fordelagtige, da det gav mere frihed til innovation, og at dette ville forbedre de valg, som borgerne havde i forhold til de offentlige ydelser såvel som at sikre, at de offentlige ydelser rent faktisk var pengene værd for skatteyderne (ibid.: 913-915). Til sidst er det også værd at pointere, at Cameron-regeringen ikke havde nogen nævneværdige tiltag til at reformere embedsværket eller ændre i det politisk-administrative system og kultur.

Opsummerende kan det siges, at Cameron-regeringen ligesom Brown-regeringen havde et stort fokus på NWS, da borgeren var i fokus og man ønskede at borgeren skulle være mere involveret i de offentlige ydelser og have direkte kontrol og repræsentation. Dog bragte denne regering NPG

tilbage som rationale, da man ville åbne de offentlige ydelser op til at få flere aktører til at bidrage til processerne omkring de offentlige ydelser og bruge dette til gøre dem bedre og mere effektive. NPM-elementerne var igen mere marginale og bestod af en udvidelse af konkurrencemæssig licitation og justeringer i de resultatbaserede lønninger. Dog genetablerede Cameron-regeringen fokuset på konkurrence i det offentlige, hvilket tidligere regeringer havde taget mere afstand fra. Ud fra dette får NPM 2 point, mens NWS og NPG får 5 point. Om den næste regering under Theresa May (2016-2019) havde samme indstilling til Public Management reformer, eller om den nuværende regering under Boris Johnson har den samme indstilling, er der ikke sekundære data endnu til at sige noget om, men det er sandsynligt, at de er fortsat i samme retning. Der kan laves følgende tabel:

**Storbritanniens Public Management reformer under Cameron-regeringen**

<b>Ændringer i det politisk-administrative system</b>	Administrativ kultur	Forholdet mellem politikere og embedsmænd	Diversiteten af politisk rådgivning
	Uændret i forhold til tidligere regering	Uændret fra tidligere regering	Uændret fra tidligere regering
<b>Forvaltningspolitisk rationale</b>	NPM	NWS	NPG
	2	5	5

## Opsummering af Storbritanniens Public Management reformbevægelser

	<b>Administrativ kultur</b>	<b>Forholdet mellem P &amp; E</b>	<b>Diversitet i PR</b>
<b>80'erne</b>	Offentlig interesse	Agentsynet	Mere diversitet
<b>90'erne</b>	Offentlig interesse	Agentsynet	Mere diversitet
<b>00'erne</b>	Offentlige interesse	Agentsynet	Mere diversitet
<b>10'erne</b>	Uændret	Uændret	Uændret
	<b>NPM</b>	<b>NWS</b>	<b>NPG</b>
<b>80'erne</b>	5	1	0
<b>90'erne</b>	3	5	5
<b>00'erne</b>	1	5	5
<b>10'erne</b>	2	5	5

Ud fra tabellen kan det overordnet siges, at Storbritannien i 80'erne var meget NPM-orienteret og meget lidt NWS og NPG-orienteret. I 90'erne skete der dog en udvikling, hvor NPM fik en mindre rolle og NWS og NPG fik en større rolle at spille. Denne udvikling fortsatte også gennem 00'erne og 10'erne. Det kan desuden ud fra tabellen siges, at Storbritanniens regeringer i 80'erne, 90'erne og 00'erne alle reformerede embedsværket og ændrede i det politisk-administrative system og kultur. Ændringerne skabte en administrativ kultur henimod den Offentlige Interesse model, et forhold mellem politikere og embedsmænd baseret på agentsynet og mere diversitet i den politiske rådgivning. Hovedkonklusionen ud fra gennemgangen af Storbritanniens Public Management reformer er derfor, at udviklingen i deres reformbevægelser fra mindre NPM til mere NWS og NPG er sket parallelt med reformeringen af embedsværket og ændringerne i det politisk-administrative system og kultur. Det politisk-administrative system og kultur kan altså ses at spille en stor rolle, da der kan ses en klar sammenhæng mellem det politisk-administrative system og kultur og Storbritanniens varierede brug af de forvaltningspolitiske rationaler og deres

reformbevægelser. Med denne konklusion vil analysen nu gå videre til at Japans Public Management reformer.

## **Japans Public Management reformer under Nakasone regeringen (1982-1987): Finansmæssig rekonstruktion, reorganisering og privatisering – Begrænset NPM og reformtiltag under modstand fra bureaukratiet**

På grund af oliekriserne i 1970'erne og en substantiel forøgelse af den nationale gæld så den Japanske regering i 1981 under premierminister Zenkō Suzuki det nødvendigt at etablere en politisk stærk rådgivende komite kaldet "The Second Provisional Commission on Administrative Reform" (SPCAR), som skulle initiere reformer til at løse problemerne (Wright & Sakurai 1987: 122; Jun & Muto 1998: 198). SPCAR's originale fokus var at skære ned på væksten i de statslige udgifter og den nationale gæld, men der var også snak om at forbedre driften af statslige virksomheder og at reducere statens størrelse og indflydelse i økonomien (Kawabata 2006: 67). Der skete dog ikke meget på reformområdet, før Suzukis efterfølger Yasuhiro Nakasone blev valgt som premierminister i 1982. Nakasone var en stor tilhænger af SPCAR og så Public Management reformer som yderst essentielle. Han skubbede derfor reformer forrest på den politiske agenda, hvor han udvidede fokuset til væsentligt mere end bare finansiel reform (Muramatsu & Krauss 1996: 216). Det udvidede fokus betød, at Nakasone-regeringens reformagenda bestod af tre områder, hvor NPM kan ses som forvaltningspolitisk rationale.

Det første område var økonomisk og bestod af en finansmæssig rekonstruktion samt udgiftsmæssige og beskæftigelsesmæssige reduktioner. Den finansmæssige rekonstruktion bestod af "The Zero Ceiling"-princippet som betød, at væksten for en budgetanmodning over det forrige års budget skulle være nul. Brugen af dette princip betød, at væksten for udgifter i Japans hovedbudget blev reduceret til 1,8% i 1982 og 0% i 1983 (Ito 1996: 67). De udgiftsmæssige reduktioner bestod i, at diverse former for statsstøtte blev afskaffet eller reduceret, at udgifter på områder som offentlig pension og uddannelse blev beskåret, og at mange specielle former for fritagelse af skat og skattelettelser blev afskaffet. De beskæftigelsesmæssige reduktioner bestod til

sidst i at reducere antallet af personale, som var ansat i staten med 5% (ibid.: 67-68). Alle disse tiltag skulle hjælpe med at reducere statslige udgifter, hvilket harmonerer med NPM.

Det andet område var reorganisering/decentralisering og handlede om strukturelle ændringer til at forøge statseffektiviteten (Yamamoto 2003: 11). Den centrale koordination, ministerier, regionale kontorer og mange andre områder var på agendaen til reorganisering. Mest prominent i reorganiseringen var skabelsen af en ny central koordinationsenhed "The Management and Coordination Agency" (MCA) ved at slå funktioner fra det tidligere Administrative Management Agency sammen med nogle af aktiviteterne fra Premierministerens kontor (Wright & Sakurai 1987: 127). Formålet var at give kabinettet mere magt, og at man bedre kunne koordinere divergerende politikker fra forskellige ministerier (Ito 1996: 68). Statslige administrative ansvarsområder blev uddelegeret til denne enhed som f.eks. personaleledelse, evaluering og koordination af flere specifikke politikområder. Andre reorganiseringer bestod i beskedne ændringer i ministeriers interne struktur og funktioner samt i ophævelse af kontorer i ministerier eller en reduktion af deres størrelse (Wright & Sakurai 1987: 127). Reorganisering og decentralisering af enheder og organisationer harmonerer med NPM.

Det sidste område var privatisering, og dette var det mest skelsættende og højst på dagsordenen i Nakasone-regeringens reformer. Privatisering var nemlig et exceptionelt område i Japans Public Management reformer i 80'erne, hvor der blev produceret signifikante resultater (Nakamura 1998: 1512). Nakasone-regeringen fokuserede på tre store virksomheder i Japan: Nippon Telephone and Telegram Corporation (NTT), Japan Tobacco and Salt Monopoly Corporation (JTSC) og Japan National Railways (JNR). Både NTT og JTSC var virksomheder, som begge havde haft en lang række økonomiske skandaler og skulle derfor begge privatiseres for at forbedre styringen af deres finanser (Kawabata 2006: 67-69; Yamamoto 2009: 339). JNR var dog hovedmålet for reform, da virksomheden havde ophobet sig et stort økonomisk underskud bl.a. på grund underskudsdrivende drift af toge i flere landdistrikter (Kawabata 2006: 67). Da virksomheden fik mange tilskud fra staten, og at dens underskud i flere år var blevet dækket af statens hovedbudget var det derfor blevet en for stor finansiel byrde for staten. Den måtte derfor privatiseres, da det blev vurderet, at virksomhedens effektivitet ikke kunne forbedres, så længe den var en offentlig virksomhed (Ito 1996: 68). Forslaget til privatiseringen af virksomheden blev vedtaget i 1986 og i

1987 blev JNR reorganiseret til syv private jernbanevirksomheder og andre mindre organisationer (Ibid.; Kawabata 2006: 70; Yamamoto 2009: 339).

Det er dog vigtigt at understrege, at der også var emner som decentralisering af visse opgaver til kommunerne samt deregulering på tale. Disse blev dog ikke implementeret på grund af vedvarende modstand fra bureaukratiet (Wright & Sakurai 1987: 125; Ito 1996: 75). Der var desuden også meget modstand fra bureaukratiet i forhold til reorganisering/decentralisering hvilket betød, at det kun var meget få tiltag, der blev til virkelighed (Ito 1996: 75-76). Dette var fordi, at de japanske embedsmænd så decentralisering, deregulering og reorganisering som tiltag, der ville reducere deres magt, autoritet og interesser (Ito 1996: 70; Nakamura 1998: 1514-1515). Wright & Sakurai (1987), Ito (1996), Nakamura (1998) og Kawabata (2006) nævner alle den vedvarende modstand fra bureaukratiet som en væsentlig faktor i forhold til, at mange reformer under Nakasone ikke blev succesfulde. Der var en bureaukratisk incitamentsstruktur som gjorde, at individuelle embedsmænd kun hengav sig til og fokuserede deres arbejde på et enkelt organ, hvilket i sidste ende førte til fragmentering i centraladministrationen (Ito 1996: 75-76). Den finansielle rekonstruktion og privatiseringen af de tre store virksomheder var dog succesfulde på grund af unikke omstændigheder. Den finansielle rekonstruktion var en succes fordi, at LDP arbejdede tæt sammen med Finansministeriet om at reducere udgifter, hvilket var et samarbejde der forøgede bureaukatiets fælles handlinger som normalt ville have været imod reformen (Furukawa 1999: 442). Privatiseringen af de tre store virksomheder var succesfulde fordi, at hovedmedlemmerne i SPCAR var reformindstillede erhvervsledere fra udviklingssektoren, hvilket gjorde et emne som privatisering var væsentlig lettere at få igennem (Kawabata 2006: 70).

Det kan opsummerende siges, at Nakasone-regeringen primært brugte NPM som forvaltningspolitisk rationale til Public management reformer, da finansiel rekonstruktion, reorganisering/decentralisering og privatisering var på agendaen. Dog kan det siges, at ét af NPM's essentielle komponenter nemlig at introducere markedsmekanismer ind i den offentlige sektor som f.eks. resultatstyring og kontraktstyring ikke var på agendaen. Der er derfor tale om en mere begrænset form for NPM end i Storbritanniens tilfælde i 80'erne. Det kan samtidig også siges, at selvom reformerne var baseret på NPM-principper, så var intentionen med reformerne ikke at styrke den offentlige sektor, markedsliggøre den eller skabe mere konkurrence. Det var derimod at løse statens økonomiske problemer og styrke dens effektivitet. Det kan derfor siges, at



intentionen for reformernes virke egentlig var NWS. Dog havde reformerne i sig selv ikke nogen NWS-elementer, så det kan derfor kun siges, at NWS var en slags overordnet intention med reformerne, som kunne blive til virkelighed ved hjælp af NPM-principper. Både NPM og NWS kom altså overordnet set kun begrænset til udtryk, da der manglede mange af de væsentlige indikatorer for rationalerne. Dog var der flest NPM-indikatorer i spil i deres reformer og derfor får NPM 2 point, mens NWS får 0 point. Det kan desuden siges, at der ikke var tegn på nogen NPG-elementer, og at der overhovedet ikke var intentioner om at reformere embedsværket og ændre i det politisk-administrative system og kultur. Der kan derfor laves følgende tabel:

**Japans Public Management reformer under Nakasone-regeringen**

Ændringer i det politisk-administrative system	Administrativ kultur	Forholdet mellem politikere og embedsmænd	Diversiteten af politisk rådgivning
	Uændret	Uændret	Uændret
Forvaltningspolitisk rationale	NPM	NWS	NPG
	2	0	0

**Japans Public Management reformer under Murayama og Hashimoto regeringerne (1994-1998): Decentralisering, policy evaluering, agencifikation og enkelte markedsmekanismer - Mere fokuseret NPM med fortsat modstand fra bureaukratiet**

Efter Nakasone var de følgende regeringer under henholdsvis Noboru Takeshita (1987-1989), Toshiki Kaifu (1989-1991) og Kiichi Miyazawa (1991-1993) ikke særlig interesserede i Public Management reformer. Dette skyldtes igen vedvarende modstand fra bureaukratiet for reformer (Ito 1996: 73; Nakamura 1998: 1525; Kawabata 2006: 71), men derudover også at politikerne rent partipolitisk havde travlt med andre aktiviteter end reformer (Muramatsu & Matsunami 2003: 174). Indtil midten af 90'erne fokuserede de Japanske politiske ledere nemlig på at finde koalitions partnere til at forme et nyt kabinet, da the Liberal Democratic Party (LDP) for første gang i flere årtier ikke var i stand til at have et flertal. Dette førte til dannelsen af en LDP og Japan

Socialist Party (JSP) koalition i 1994 under Tomiichi Murayama, og denne regering puttede Public Management reformer tilbage på agendaen (ibid.). Murayama-regeringen satte decentralisering øverst på agendaen ved at vedtage The Decentralization Promotion Act i 1995. Formålet med decentraliseringen var dog ikke at styrke kommunernes autonomi eller forbedre den offentlige sektor men snarere at gøre staten som helhed mere effektiv og produktiv (ibid.: 176). Derfor kan det siges, at intentionerne med denne decentraliseringsreform blev styret ud fra et NWS-ræsonnement. Udover dette syntes der dog ikke at være andre Public Management reformtiltag under denne regering.

En mere prominent regering i forhold til Public Management reformer i 90'erne var da LDP i 1996 igen blev en enkeltpartiregering under Ryūtarō Hashimoto (Yamamoto 2009: 338). Der var for første gang snak om at reformere embedsværket, da det var kommet under stærk kritik på grund af en række skandaler (Muramatsu & Matsunami 2003: 180; Yamamoto 2003: 17; Nakamura 2012: 245). Hashimoto etablerede The Administrative Reform Council (ARC) i 1997, som herefter påbegyndte reformer på specielt to områder (Yamamoto 2009: 338), hvor NPM og NWS kan ses som forvaltningspolitiske rationaler

Det første område var policy evaluering, hvor der i 1997 blev fremsat et forslag om en introduktion af resultatmålinger i de administrative processer i alle statslige organer. Der blev desuden fremsat et yderligere forslag om at styrke policy evalueringen ved at bruge resultaterne af evalueringen i de fremtidige policy-planer og derudover at etablere en evalueringsafdeling i alle statslige organer (Yamamoto 2003: 14). Før Hashimoto-regeringens reformtiltag var det Board of Audit (BOA) og The Management and Coordination Agency (MCA), som udførte separate funktioner i forhold til evaluering af statslige aktiviteter, hvor MCA evaluerede statens effektivitet og økonomi i forhold til de statslige aktiviteter, mens BOA kontrollerede de statslige organers opgørelser (Muramatsu & Matsunami 2003: 177). Dette blev ændret, da alle statslige organer fremover skulle selvevaluere deres policies og politiske programmer under deres kompetenceområder både før og efter vedtagelsen (ibid.; Yamamoto 2003: 15).

Det andet område var reorganisering, hvor antallet af ministerier blev reduceret fra 22 til 13 for at skabe bedre koordination mellem mange af ministeriernes indbyrdes funktioner (Muramatsu & Matsunami 2003: 175; Yamamoto 2009: 340). Det primære fokus i regeringens

reorganiseringer var dog agencifikation ved skabelsen af såkaldte Independent Administrative Institutions (IAI's), som var modelleret efter de britiske agenturer skabt under Thatcher-regeringen i 80'erne (Yamamoto 2009: 340). IAI's var styret under en "Law of General Rules for IAI's" som foreskrev at en minister satte målsætninger for 3-5 år omkring budget, effektivitetsforbedringer og ydelses kvalitet, og at IAI's derefter lavede en operationel plan som var designet til at opnå de fremsatte målsætninger. Efter at denne var godkendt af ministeren havde IAI's diskretion til at forvalte (Yamamoto 2004: 221; Yamamoto 2009: 340). Der var altså en idé om resultatbaseret styring, hvilket harmonerer med NPM og NWS. IAI's var desuden også med til at introducere metoder fra den private sektor såsom resultatbaserede lønninger ind i den offentlige sektor (Yamamoto 2003: 19; Yamamoto 2004: 224-225), hvilket også harmonerer med NPM og NWS. Det skal dog siges, at selvom disse metoder blev introduceret, så var skiftet fra at fokusere på input og processer til at fokusere på outputs og resultater en langsom og besværlig proces på grund af modstand fra bureaukratiet (Yamamoto 2004: 225-226). Det interessante ved de japanske IAIs var dog, at de i modsætning til de britiske agenturer havde en uafhængig juridisk status og var dermed separate fra staten og de centrale ministerier (Muramatsu & Matsunami 2003: 175; Yamamoto 2004: 221). En anden vigtig forskel var, at ræsonnementet for skabelsen af disse mærkværdigt nok ikke var en form for politisk kontrol eller en reformering af embedsværket til trods for de tidligere nævnte skandaler. Hvor Thatcher-regeringens tankegang bag agencifikation var en "management reform" af embedsværket, så var Hashimoto-regeringens tankegang at agencifikation blev brugt til at effektivisere staten (Yamamoto 2003: 17). Grunden til dette var ifølge Yamamoto (2003), at The Administrative Reform Council ikke havde nogen medlemmer som var specialister indenfor Public Management, men at det i stedet var eksperter i forvaltningsret der stod i spidsen under diskussionerne. Dette betød, at der blev brugt meget tid på at diskutere om IAIs var juridisk indenfor eller udenfor ministeriers ansvar og hvilke funktioner de skulle have. Dette resulterede i, at agencifikation i Japan blev anvendt meget begrænset, da kun 2% af embedsværket var omfattet (ibid.: 18). Overordnet set er det interessant, at der under Hashimoto-regeringen ikke blev gennemført nogle nævneværdige tiltag i forhold til reformering af embedsværket til trods for skandaler i bureaukratiet som skabte en politisk kontekst til netop at reformere dette område. Der var slet ikke på samme måde som i Storbritannien en mere omfattende reform af embedsværket som skulle være med til at ændre embedsværkets værdier

og kultur. Det kan argumenteres, at skabelsen af IAls og introduktionen af resultatbaseret styring kan ses som en slags reform af embedsværket til at skabe politisk kontrol. På den anden side var disse i den japanske kontekst dog mere brugt som at få embedsmænd ud af centraladministrationen til at separerer politik og implementering end til egentlig at skabe politisk kontrol og at reformere embedsværkets værdier og kultur. Storbritanniens intention med deres agenturer var derimod begge dele.

Opsummerende kan det siges, at både Murayama-regeringens og Hashimoto-regeringens intentioner for deres reformer var at styrke og effektivisere staten. NWS var altså intentionen, men selve reformerne var baseret på NPM-principper ligesom under Nakasone-regeringen i 80'erne. Der var et fokus på decentralisering, reorganisering, policy evaluering, agencifikation og introduktionen af visse markedsmekanismer hvilket er tiltag, som harmonerer med NPM og til dels NWS. Til forskel fra Nakasone-regeringen var langt de fleste af de essentielle komponenter for NPM dog til stede, mens de eneste egentlige NWS-elementer var policy evaluering og resultatbaseret styring. Der manglede derfor stadigvæk de essentielle "Neo"-elementer såsom en modernisering af den offentlige sektor, en kvalitets og servicebevidst professionel kultur og direkte borger inddragelse. Det kan derfor siges at være en begrænset form for NWS. Derfor gives NPM 5 point og NWS 1 point. Det kan desuden igen siges, at der ikke var tegn på nogen NPG-elementer, at der ikke blev lavet noget reelle tiltag til at reformere embedsværket og at der derfor kke skete ændringer i det politisk-administrative system og kultur. Der kan derfor laves følgende tabel:

### Japans Public Management reformer under Murayama og Hashimoto regeringerne

<b>Ændringer i det politisk-administrative system</b>	Administrativ kultur	Forholdet mellem politikere og embedsmænd	Diversiteten af politisk rådgivning
	Uændret	Uændret	Uændret
<b>Forvaltningspolitisk rationale</b>	NPM	NWS	NPG
	5	1	0

# **Japans Public Management reformer under Koizumi-regeringen (2001-2006) og de efterfølgende regeringer (2006-nu): Fortsættelsen af tidligere reformtiltag og forsøg på reformering af embedsværket**

## **Koizumi-regeringen (2001-2006)**

Efter at Hashimoto trådte tilbage i 1998 blev han erstattet af Keizō Obuchi, som herefter blev erstattet af Yoshirō Mori. Disse ledere var dog ikke reformtilhængere, og derfor var der ikke nogen nævneværdige reformer. Det var først da Junichirō Koizumi blev valgt i 2001, at Public Management reformer blev bragt tilbage på agendaen (Kawabata 2006: 79). Koizumi-regeringen kan siges, at være inspireret af tidligere regeringer i forhold til de områder der blev fokuseret på. Der kan igen ses NPM og NWS som rationaler, men der kan også ses en række nye tiltag, der på sin vis harmonerer med NPG.

NPM og NWS kan ses ved, at reorganisering og policy evaluering var på agendaen ligesom under Hashimoto-regeringen. Reorganiseringen bestod igen af agencifikation og restrukturering af ministerier og agenturer. Initiativet om Independent Administrative Institutions (IAIs) der blev indført under Hashimoto-regeringen blev yderligere implementeret, og der var i 2001 etableret 57 IAIs til at udføre funktioner, som tidligere blev udført af de statslige organisationer (Kaneko & Suzuki 2006: 529-530). Et nyt tiltag i forhold til restrukturering af ministerier og agenturer var etableringen af autoritative rådgivende råd såsom The Council of Economic and Fiscal Policy og The Council for Science and Technology Policy. Disse var ledet af Koizumi selv og bestod af ministre som var ansvarlige for relevante områder samt eksperter og andre aktører udenfor bureaukratiet. Dette gjorde, at beslutningerne der blev truffet af de relevante ministerier var truffet under lederskab af Koizumi med støtte fra aktører udenfor bureaukratiet. Disse råd blev de reelle beslutningstagere i kabinettet fremfor ministerierne og styrkede derfor Koizumi og kabinettets autoritet (ibid.: 531). Inddragelsen af flere aktører i de politiske processer kan siges at harmonere med NPG.

I forhold til policy evaluering blev Hashimoto-regeringens tidligere initiativer implementeret yderligere gennem The Policy Evaluation Act fra 2001. Denne betød, at hvert statsligt ministerie og

agentur (inklusive de nye IAI's) skulle foretage evaluering af deres policies og programmer, og at evaluering af statslige aktiviteter derfor blev obligatorisk (Yamamoto 2009: 341-342). Der skulle til dette formål bruges specifikke performance indikatorer og generelle standarder til evaluering, som var i overensstemmelse med de mål, der blev sat for evalueringen (Kudo 2003: 489). Hvert ministerie skulle yderligere etablere en enhed, som var ansvarlig for policy evaluering, så resultaterne kunne blive givet videre til enheder der skulle planlægge nye policies (Kaneko & Suzuki 2006: 535; Yamamoto 2009: 342). Disse tiltag harmonerer med NPM og NWS. Der blev desuden også etableret en policy evaluerings komite i hvert ministerie som bestod af eksperter udefra. Deres funktion var at vurdere og undersøge de evalueringsresultater, som ministerierne fremlagde (Kaneko & Suzuki 2006: 535). I forlængelse af dette blev ministerier også pålagt at skulle konsultere aktører udefra såsom akademikere og eksperter herunder aktører fra den private sektor, hvis specifikke specialiseringer eller specifik viden var nødvendigt, eller når det var nødvendigt med objektive vurderinger af evalueringsresultaterne (Kudo 2003: 488-489). Dette kan siges at harmonere med NPG, da der inddrages flere aktører i de politiske processer. The Policy Evaluation Act var altså overordnet set en måde at få indført markedsmekanismer som mål- og resultatstyring, men også at få bragt flere aktører ind i de politiske processer. I forlængelse heraf blev et andet NPM-element desuden introduceret af Koizumi-regeringen i 2006 gennem "The Reforming Act of Public Services". Statslige agenturer og organisationer skulle nu åbne op til konkurrencemæssig licitation af offentlige ydelser til den private sektor, hvor udbyderen af en bestemt offentlig ydelse nu skulle besluttes på baggrund af ydelsens omkostning og kvalitet (Yamamoto 2009: 342). Der var altså tale om markedsmekanismer og orientering mod resultater, og dette var derfor Japans version af markedsforsøg, ligesom det var set i Storbritannien under Thatcher-regeringen.

Decentralisering var på agendaen ligesom under Murayama-regeringen, men Koizumi-regeringens decentraliseringsreform adskilte sig dog fra Murayama-regeringens ved faktisk at fokusere på kommunerne og deres offentlige administration fremfor statens effektivitet. Reformen bestod for det første af en sammenlægning af kommuner til at styrke den organisatoriske infrastruktur. Fra 2002 til 2004 blev Japans kommuner reduceret fra 3218 til 2927 (Kaneko & Suzuki 2006: 536). Hertil blev der oprettet Rådet for Promoveringen af Decentraliserings Reformen for at yderligere promovere decentraliseringen. Rådet skulle undersøge fordelingen af funktioner og ydelser

mellem staten og kommunerne og forskellige mekanismer til at promovere reformer i kommunerne (Masujima 2005: 304). Mest fremtrædende var dog Koizumi-regeringens såkaldte "Treenigheds reform" som udover at promovere decentralisering også skulle hjælpe på en mangelfuld overdragelse af autoritet over finansielle indtægtskilder fra staten til kommunerne. Reformen skulle sikre og styrke kommunernes finansielle indtægter, og dette blev gjort ved at ændre i statsstøtten og tilskud, den kommunale skattefordeling og overdragelsen af skattekilder til kommunerne (Tanaka 2010: 7). Kommunernes indtægter bestod nemlig af de lokale skatteindtægter og statsstøtte/tilskud fra individuelle ministerier, og derfor var det nødvendigt at reducere statsstøtte/tilskud til kommunerne for at balancere de offentlige finanser, gøre kommunerne mere uafhængige fra staten samt at forbedre effektiviteten i den offentlige administration (Kaneko & Suzuki 2006: 537-538). Dette kan på sin vis siges at være et NPG-tiltag, da det giver mere autonomi til kommunerne og inddrager deres problemer i beslutningsprocesserne.

Til sidst var privatisering på agendaen ligesom under Nakasone-regeringen i 80'erne, og dette var Koizumi-regeringens absolutte reformprioritet til at få bugt med ineffektivitet i den offentlige sektor. Dette blev gjort ved "The Program for Streamlining and Rationalization of Public Corporations", som betød at mange offentlige virksomheder ville blive ophævet, mens andre ville blive privatiseret. Offentlige og statsautoriserede virksomheder hvis hovedfunktioner var offentlige projekter og programmer fik dog lov til at overleve med reduceret statsstøtte (Kaneko & Suzuki 2006: 533-534). Hertil var der også en række såkaldte "specielle" statsvirksomheder, som var nødvendige at privatisere. Hver af disse virksomheder havde nemlig et tæt forhold til et ministerie, og disse ministerier ville derfor ofte sende dets pensionerede embedsmænd til lederstillinger i disse virksomheder hvilket var en meget normal proces i Japan kaldet for Amakudari. Styringen i virksomhederne var derfor ikke udsat for eftersyn, virksomhederne var ikke i konkurrence med den private sektor, de havde ofte underskud og de havde desuden adgang til en række økonomiske midler fra staten, som de brugte på omkostningsfulde projekter, der ikke var i den offentlige interesse. Disse skulle derfor privatiseres for at mindske spildte økonomiske ressourcer og eventuel finansiell katastrofe (Kawabata 2006: 87-88). Privatiseringerne blev altså lavet for både at sikre statens økonomi og effektivitet men også for, at der blev skabt mere konkurrence mellem virksomheder. Dette harmoner med NPM.

Til sidst er det også værd at nævne, at der i starten af Koizumi-regeringens periode var reelle tiltag til at reformere embedsværket til forskel fra den tidligere Hashimoto-regering. Her var der tale om at introducere resultat-baseret løn, føre streng kontrol med genansættelse af tidligere embedsmænd, ansættelsen af flere aktører fra den private sektor og promovering af udveksling af personale mellem ministerierne og mellem staten og den private sektor (Masujima 2005: 404; Kaneko & Suzuki 2006: 534). Intentionen var altså at ændre forholdet mellem politikere og embedsmænd til at være mere baseret på agentsynet og den administrative kultur til at gå mere henimod den offentlige interesse model, hvor politikerne havde mere kontrol og embedsværket mindre indflydelse. Intentionen med at reformere embedsværket var der, men tiltagene blev aldrig til noget på grund af igen stærk vedvarende modstand fra bureaukratiet (Kaneko & Suzuki 2006: 548; Yamamoto 2009: 344; Inatsugu 2011: 46).

Opsummerende kan det siges, at Koizumi-regeringens Public Management reformer primært havde NPM som forvaltningspolitiske rationale, men at der også var marginale NWS og NPG-initiativer til stede. Der var overordnet set stadigvæk en intention om at bruge reformerne til at effektivisere staten (dvs. NWS), men der var under denne regering også et fokus på at bruge reformerne til at få bugt med ineffektivt i den offentlige sektor og skabe en konkurrence med den private sektor (dvs. NPM). NPM kom til udtryk ved fokuset på agencifikation, policy evaluering, privatisering og konkurrence samt introduktionen af visse markedsmekanismer som mål- og resultatstyring og konkurrencemæssig licitation. Stort set alle NPM-indikatorer var til stede og derfor får NPM 5 point. NWS kom igen ligesom under Hashimoto-regeringen kun til udtryk ved policy evaluering og resultatbaseret styring. Det var derfor igen en begrænset form for NWS, da der stadigvæk manglede mange af de essentielle neo-elementer af NWS såsom en kvalitets og servicebevidst professionel kultur samt mere inddragelse af borgeren. Derfor får NWS kun 1 point. En form for NPG kan til sidst ses ved, at der blev inddraget flere aktører i beslutningsprocesserne udefra fra den private sektor og ved at decentraliseringsreformen ikke havde fokus på at effektivisere staten, men at gøre kommunerne mere uafhængige fra staten og inddrage deres problemer i beslutningsprocesserne. Det kan dog siges, at det stadig er en begrænset form for NPG, da der ikke rigtig er nogen intention om at skabe en pluralistisk stat med mange aktører der bidrager til leveringen af den offentlige service, skabe Interorganisatoriske netværk eller brugen af netværksstyring og metastyring. Derfor får NPG kun 1 point. Der var til sidst desuden under denne



regering reelle tiltag til at reformere embedsværket, hvor det var rettet mod at ændre forholdet mellem politikere og embedsmænd til at være mere baseret på agentsynet og skabe en administrativ kultur henimod den Offentlige Interesse model. Disse tiltag blev dog aldrig til noget på grund af stærk modstand fra bureaukratiet. Der kan derfor laves følgende tabel

### Japans Public Management reformer under Koizumi-regeringen

Ændringer i det politisk-administrative system	Administrativ kultur	Forholdet mellem politikere og embedsmænd	Diversiteten af politisk rådgivning
	Intention om ændring henimod Offentlig Interesse model, men uden succes	Intention om ændring til agentsynet, men uden succes	Mere diversitet
Forvaltningspolitisk rationale	NPM	NWS	NPG
	5	1	1

### Efter Koizumi-regeringen (2006-nu)

Efter Koizumi-regeringen er der ikke mange detaljer omkring Public Management reformer i de følgende regeringer ledet af henholdsvis Shinzō Abe (2006-2007), Yasuo Fukuda (2007-2008), Tarō Asō (2008-2009), Yukio Hatayoma (2009-2010), Naoto Kan (2010-2011) og Yoshihiko Noda (2011-2012). Dette er formodentlig fordi, at hver regering kun var på magten i et år, og at det derfor muligvis var svært at indføre nye tiltag. Dog tyder det på, at disse regeringer fortsatte i samme mønster som tidligere regeringer med et fokus på at effektivere staten via NPM-principper (Yamamoto 2009: 349; Nakamura 2012: 251-256).

Hvad der dog var skelsættende for Hatoyama og Kan regeringerne var deres kritik og opgør med det japanske bureaukrati. Begge var stærke modstandere af et politisk system der var afhængigt af embedsværket, hvor embedsværket traf beslutningerne, mens politikerne bare bekræftede dem. Hatoyama-regeringen begrænsede derfor bureaukratiets magt gennem flere tiltag f.eks. ved at forbyde partimedlemmer at rådføre sig med embedsmænd om politiske problemstillinger og at ophæve de ugentlige møder mellem administrative viceministre, da disse var højtrangerede bureaukrater i ministerierne (Nakamura 2012: 251). Ved disse tiltag blev der skabt et politisk miljø,

hvor embedsmændene var tvunget til at distancere sig fra det politiske lederskab og var nødt til at vente på signaler fra de politiske ledere og kabinetsmedlemmer, før de kunne handle (ibid.: 252). Kan-regeringen havde samme indstilling, da den nægtede at være afhængig af bureaukratiet for politisk rådgivning og support under katastrofen på Fukushima atomkraftværket i 2011. Regeringen mobiliserede i stedet partimedlemmer, så de kunne løse krisen uden bureaukratiet. Det kostede dog dyrt, da partimedlemmerne ikke havde ekspertise og kompetence med hverken atomkraft eller krisestyring hvilket betød, at krisen blev håndteret dårligt og Naoto Kan senere måtte gå af (ibid.: 252). Den efterfølgende Noda-regering havde lært af disse fejltagelser og ophævede derfor alle de tiltag, som blev indført under Hatoyama og Kan. Bureaukratiet var atter igen tilbage som centrale aktører i de politiske beslutningsprocesser og som politiske rådgivere (ibid.: 255). Dette viser, at det i den Japanske kontekst har været svært hvis ikke næsten umuligt at mindske bureaukратиets magt. Under den nuværende Abe-regering blev der i 2014 også fremført en reform af embedsværket, som skulle ændre embedsværkets værdier og kultur, men reformen har tilsyneladende ikke at have haft en signifikant effekt (Mishima 2017).

Der er altså overordnet set en formodning om, at Japan ikke har ændret sig meget i de følgende regeringer efter Koizumi-regeringen. Public Management reformerne havde derfor formodentlig stadigvæk NPM som det førende rationale med en NWS-intention om at effektivere staten og måske hertil nogle marginale NPG-tiltag. Derfor får NPM igen 5 point, NWS 1 point og NPG 1 point. Dog kan det siges, at der under Hatoyama og Kan-regeringerne rent faktisk skete en reformering af embedsværket i en kort periode, hvor bureaukратиets magt blev begrænset. Den administrative kultur gik mere henimod den Offentlige Interesse model og forholdet mellem politikere og embedsmænd blev mere baseret på agentsynet under disse regeringer. Dette var dog kun i en kort periode indtil Noda-regeringen kom til, hvor den administrative kultur vendte tilbage til Rechtsstaat-perspektivet og forholdet mellem politikere og embedsmænd tilbage til at være baseret på teknokratisynet. Den nuværende Abe-regering prøvede også i 2014 at reformere embedsværket og ændre dets værdier og kultur, men det har tilsyneladende ikke haft den store effekt. Uden en reformering af embedsværket og en ændring i det politisk-administrative system og kultur så er det ikke særlig sandsynligt, at Japan under den nuværende Abe-regering har ændret deres forvaltningspolitiske rationaler til at lave reformer. Følgende tabel kan derfor opstilles:

### Japans Public Management reformer efter Koizumi-regeringen

<b>Ændringer i det politisk-administrative system</b>	Administrativ kultur	Forholdet mellem politikere og embedsmænd	Diversiteten af politisk rådgivning
	Kortvarigt ændret henimod den Offentlige Interesse model, men ændret tilbage til Rechtsstaat-perspektivet	Kortvarigt ændret imod agentsynet, men ændret tilbage til teknokratsynet	Formodentlig uændret
<b>Forvaltningspolitisk rationale</b>	NPM	NWS	NPG
	Formodentlig 5	Formodentlig 1	Formodentlig 1

### Opsummering af Japans Public Management reformbevægelser

	Administrativ kultur	Forholdet mellem P & E	Diversitet i PR
<b>80'erne</b>	Uændret	Uændret	Uændret
<b>90'erne</b>	Uændret	Uændret	Uændret
<b>00'erne</b>	Intention om ændring henimod Offentlig Interesse model, men uden succes	Intention om ændring til agentsynet, men uden succes	Mere diversitet
<b>10'erne</b>	Kortvarigt ændret henimod den Offentlige Interesse model, men ændret tilbage til Rechtsstaat-perspektivet	Kortvarigt ændret imod agentsynet, men ændret tilbage til teknokratsynet	Uændret
	<b>NPM</b>	<b>NWS</b>	<b>NPG</b>
<b>80'erne</b>	2	0	0
<b>90'erne</b>	5	1	0
<b>00'erne</b>	5	1	1
<b>10'erne</b>	Formentlig 5	Formentlig 1	Formentlig 1

Ud fra tabellen kan det overordnet siges, at Japan i 80'erne kun brugte NPM og NWS meget begrænset i forhold til deres Public Management reformer, og at NPG overhovedet ikke blev brugt. I 90'erne skete der dog en udvikling hvor NPM blev brugt meget mere fyldestgørende med flere initiativer der passede overens med indikatorerne. NWS og NPG blev dog ligesom tidligere kun brugt begrænset. Igennem 00'erne og 10'erne var udviklingen ensformig og stillestående, hvor kun NPM blev brugt markant, mens NWS og NPG kun blev brugt marginalt. Det kan desuden ud fra tabellen siges, at Japans regeringer i 80'erne og 90'erne overhovedet ikke havde nogen intentioner om at reformere embedsværket eller at ændre i det politisk-administrative system og kultur. I 00'erne skete der dog en udvikling, hvor der kom mere diversitet i den politisk rådgivning, og hvor der desuden var intentioner om at reformere embedsværket og at ændre det politisk-administrative system og kultur. Dog blev disse intentioner aldrig ført ud i livet på grund af en stærk modstand fra bureaukratiet. I 10'erne skete der en reel ændring af den administrative kultur henimod den Offentlige Interesse model og et forhold mellem politikere og embedsmænd baseret på agentsynet. Disse ændringer skete dog kun kortvarigt og blev trukket tilbage. Den administrative kultur vendte atter tilbage til Rechtsstaat- perspektivet og forholdet mellem politikere og embedsmænd vendte tilbage til at være baseret på teknokratsynet. Hovedkonklusionen ud fra gennemgangen af Japans Public Management reformer er derfor, at deres fastlåsning i NPM og deres ensformige og stillestående udvikling i deres reformbevægelser er sket parallelt med, at der ikke har været en reformering af embedsværket, og at der ikke er sket signifikante ændringer i det politisk-administrative system og kultur. Det kan altså ses, at der er en sammenhæng mellem det politisk-administrative system og kultur og Japans stillestående udvikling i deres brug af forvaltningspolitiske rationaler og deres reformbevægelser. Nu vil analysen gå videre til at sammenligne Storbritannien og Japan.

## **Sammenligning af Storbritanniens og Japans Public Management reformbevægelser i de enkelte perioder – Stemmer de teoretiske forventninger overens?**

I det tidligere afsnit blev Storbritanniens og Japans Public Management reformer redegjort for i detaljer, deres forvaltningspolitiske rationaler blev konkluderet og ændringer i deres politisk-administrative system og kultur blev pointeret. Med denne viden vil der i dette afsnit laves en sammenligning af landenes reformer i henholdsvis 80'erne, 90'erne, 00'erne og 10'erne for at finde forskelle og ligheder i deres brug af forvaltningspolitiske rationaler, deres reformbevægelser og ændringer i deres politisk-administrative system og kultur. På baggrund af dette vil det vurderes om de fremsatte teoretiske forventninger stemmer overens eller at de afviger. Der sammenlignes i 80'erne ud fra argumentet om, at begge lande begyndte at reformere her for at få bugt med de økonomiske problemer de stod overfor, og det derfor vil det være interessant at se på deres forskelle og ligheder i måden de gjorde det på. Der sammenlignes efterfølgende i 90'erne, 00'erne og 10'erne med argumentet om, at landene i disse perioder ville få nye regeringer og dermed nye ideer til at lave reformer. Forventningerne til Storbritanniens reformer var, at de ville være hurtigere og nemme at få igennem, brede og radikale i deres udstrækning, mange i antal og mere varierede, mens Japans ville være langsomme og svære at få igennem, mindre brede og radikale i deres udstrækning, få i antal og mere ensartede. Overordnet kan det siges, at de teoretiske forventninger i høj grad stemmer overens med de reformbevægelser, der har fundet sted i Storbritannien og Japan i de forskellige perioder.

## Storbritanniens og Japans reformbevægelser i 80'erne

### Storbritannien

Administrativ kultur	Forholdet mellem P & E	Diversitet i PR
Offentlig interesse model	Agentsynet	Mere diversitet
<b>NPM</b>	<b>NWS</b>	<b>NPG</b>
5	1	1

### Japan

Administrativ kultur	Forholdet mellem P & E	Diversitet i PR
Uændret	Uændret	Uændret
<b>NPM</b>	<b>NWS</b>	<b>NPG</b>
2	0	0

I 80'erne kan der ses både forskelle og ligheder i landenes reformbevægelser. Under Thatcher-regeringen i 80'erne havde Storbritannien et fokus på NPM som forvaltningspolitisk rationale til deres reformer. Der var reformer omhandlende privatisering, decentralisering, markedsliggørelse og agencifikation, som alle skulle være med til at skabe bedre økonomi og effektivitet. Nakasone-regeringen i Japan havde i samme periode også fokus på at opnå bedre økonomi via NPM-principper såsom finansiel rekonstruktion, decentralisering og privatisering, men havde til forskel fra Storbritannien hverken markedsliggørelse eller agencifikation på agendaen. Der er derfor tale om en mere begrænset form for NPM end i Storbritanniens tilfælde. Nakasone-regeringens ræsonnement med reformerne var desuden også anderledes, da reformerne udelukkende blev brugt til at effektivere staten og reducere statslige udgifter for at redde økonomien, hvilket kan siges at være et NWS-ræsonnement. Til forskel ville Thatcher-regeringen udover at forbedre økonomien også skabe en forbedret og mere effektiv offentlig sektor, som var mere markedsbaseret, og hvor der var mere konkurrence, hvilket derimod kan siges at være et NPM-ræsonnement. Storbritannien havde ligeledes også et margint brug af NWS via resultatorienteret og performancemæssig styring og af NPG via mere diversitet i den politiske rådgivning. Nakasone-regeringen havde derimod hverken NWS eller NPG-initiativer i deres reformer. Det kan derfor

overordnet siges, at Storbritanniens reformer i denne periode var mere brede og radikale i deres udstrækning, flere i antal og mere varierede i forhold til Japans reformer. Japans reformer syntes desuden overordnet set at have været sværere at få igennem på grund af stærk modstand fra bureaukratiet. De teoretiske forventninger stemmer derfor godt overens.

En anden skelsættende forskel for landene i perioden var, at Storbritannien under Thatcher-regeringen begyndte at reformere embedsværket til at ændre dets måde at arbejde på og dets kultur via markedsmekanismer og begyndte desuden at inddrage flere aktører udenfor embedsværket til politisk rådgivning. Det kan siges, at der blev skabt en administrativ kultur henimod den Offentlige Interesse model, at forholdet mellem politikere og embedsmænd blev baseret på agentsynet, og at der kom mere diversitet i den politiske rådgivning. Det samme kan ikke siges for Nakasone-regeringen i Japan, da der overhovedet ikke var nogen tiltag til at reformere embedsværket i perioden eller villighed til at inddrage andre aktører end embedsværket til politisk rådgivning. Derfor giver det også mening, at Japans reformer var mindre radikale og varierede samt sværere at få igennem, da bureaukratiet stadigvæk havde en dominerende rolle, og at aktører udefra ikke blev brugt. De teoretiske forventninger stemmer derfor overens.

## Storbritanniens og Japans reformbevægelser i 90'erne

### Storbritannien

Administrativ kultur	Forholdet mellem P & E	Diversitet i PR
Offentlig interesse model	Agentsynet	Mere diversitet
<b>NPM</b>	<b>NWS</b>	<b>NPG</b>
3	5	5

### Japan

Administrativ kultur	Forholdet mellem P & E	Diversitet i PR
Uændret	Uændret	Uændret
<b>NPM</b>	<b>NWS</b>	<b>NPG</b>
5	1	0

I 90'erne kan der også findes forskelle og ligheder. Under Major-regeringen havde Storbritannien stadigvæk NPM som førende forvaltningspolitisk rationale. NPM kom under Major-regeringen til udtryk ved et fokus på agencifikation, decentralisering, policy/performance evaluering samt markedsmekanismer. Det samme kan siges om Japan i 90'erne under henholdsvis Murayama-regeringen og Hashimoto-regeringen, da der også var decentralisering, agencifikation, policy/performance evaluering og introduktionen af visse markedsmekanismer. Det kan derfor siges, at Japan i forhold til deres NPM-reformer på mange punkter var på lige fod med Storbritannien. Det skal dog siges, at ræsonnementet med Japans NPM-reformer stadigvæk var at styrke og effektivisere staten, mens Storbritanniens ræsonnement derimod var at skabe en bedre offentlig sektor.

Den mest skelsættende forskel i perioden mellem de to lande var dog, at Storbritannien begyndte at bruge NWS og NPG mere markant i deres reformer og ikke kun marginalt som tidligere, mens Japan mere eller mindre stadig var fastlåst i NPM. Major-regeringen begyndte i denne periode at bruge NWS mere markant som forvaltningspolitisk, da der blev fokuseret på NWS-elementer såsom at modernisere den offentlige sektor, at skabe en kvalitets og servicebevidst professionel



forvaltningskultur og en offentlig sektor orienteret mod borgernes ønsker og behov. Det samme kan siges om den efterfølgende Blair-regering der videreførte NWS-initiativerne fra Major-regeringen. Blair-regeringen var dog også den første regering i Storbritannien, hvor NPG blev taget markant i brug. Reformerne under Blair-regeringen havde nemlig et fokus på at flere aktører skulle bidrage til leveringen af de offentlige ydelser, og at ydelsernes effektivitet og resultater var afhængige af interaktionen mellem disse aktører. Under Blair-regeringen begyndte NPM også at blive et mindre fokus, da det kun var resultatstyring og evaluering der blev lavet eksplicite tiltag til, mens agencifikation, decentralisering, konkurrence og andre markedsmekanismer blev skubbet i baggrunden. Japan havde derimod under Murayama eller Hashimoto-regeringen ikke initiativer der kunne høre under NPG og deres NWS-initiativer bestod kun i policy evaluering og resultatbaseret styring. Det var altså kun en begrænset form for NWS og derfor var NPM stadig det rationale, der blev brugt mest til at lave reformer med i Japan. Det kan derfor overordnet siges, at Storbritanniens reformer i denne periode igen var mere brede og radikale i deres udstrækning, flere i antal og mere varierede i forhold til Japans reformer. De teoretiske forventninger stemmer derfor overens.

En sidste forskel mellem landene var samme situation som i 80'erne. Storbritannien reformerede også i 90'erne embedsværket under Blair-regeringen for at holde det under politisk kontrol. Med fokuset på moderniseringen af den offentlige sektor var det nødvendigt med et embedsværk der var kreative, radikalt tænkende og samarbejdende. Der var et fokus på politisk kontrol via resultatmålinger og evalueringer, at bringe konsulenter og eksperter udefra til at udvikle politik og at embedsværket samarbejdede med partnere udefra til at sikre, at embedsværket fik udviklet de rette evner og fremgangsmåder til at implementere og levere de offentlige ydelser. Det kan siges, at den administrative kultur yderligere gik henimod den Offentlige Interesse model, at forholdet mellem politikere og embedsmænd yderligere blev baseret på agentsynet, og at der kom mere diversitet i den politiske rådgivning. I Japan blev der mærkværdigt nok ikke lavet nogle konkrete tiltag til reformering af embedsværket til trods for en stor utilfredshed med embedsværket. Der var desuden heller ikke nogen intentioner om at bringe flere aktører udefra til politisk rådgivning. Den administrative kultur forblev altså ved Rechtsstaat-perspektivet, forholdet mellem politikere og embedsmænd var stadig baseret på teknokratsynet og diversiteten af politisk rådgivning var

stadig begrænset. Det er derfor ud fra de teoretiske forventninger ikke mærkværdigt, at Japan var fastlåst med NPM som forvaltningspolitisk rationale, da forventningen ud fra deres politisk-administrative system og kultur netop var, at Japans reformer ville være mere ensartede, og at de ikke ville bevæge sig meget. Flere af Japans NPM-initiativer var desuden begrænsede i forhold til Storbritanniens. Agencifikation i Japan blev anvendt meget begrænset, da kun 2% af embedsværket var omfattet. Markedsmekanismer blev desuden også anvendt begrænset, da der var stærk modstand fra bureaukratiet til at bruge disse hvilket gjorde indførelsen til en besværlig og langsom proces. Rechtsstaat-perspektivet, det teknokratiske forhold mellem politikere og embedsmænd og den begrænsede diversitet har altså spillet en rolle i forhold til, at Japans reformer var langt mere begrænsede end reformerne i Storbritannien og at andre forvaltningspolitiske rationaler end NPM ikke blev brugt markant. De teoretiske forventninger stemmer derfor godt overens.

## Storbritanniens og Japans reformbevægelser i 00'erne

### Storbritannien

Administrativ kultur	Forholdet mellem P & E	Diversitet i PR
Offentlig interesse model	Agentsynet	Mere diversitet
<b>NPM</b>	<b>NWS</b>	<b>NPG</b>
1	5	5

### Japan

Administrativ kultur	Forholdet mellem P & E	Diversitet i PR
Intention om ændring henimod Offentlig Interesse model, men uden succes	Intention om ændring til agentsynet, men uden succes	Mere diversitet
<b>NPM</b>	<b>NWS</b>	<b>NPG</b>
5	1	1

I 00'erne var det i Storbritannien henholdsvis Blair-regeringen og Brown-regeringen og i Japan Koizumi-regeringen som gennemførte Public Management reformer. Blair-regeringen fortsatte de reformtiltag der blev indført i slutningen af 90'erne dvs. markante initiativer med NWS og NPG som forvaltningspolitiske rationaler til at forbedre den offentlige sektor, og hvor NPM var mere i baggrunden. Den efterfølgende Brown-regering skubbede også flere NPM-initiativer i baggrunden til fordel for NWS, da der var et stort fokus på at give kompetence og indflydelse til borgerne der brugte de offentlige ydelser og at professionalisere den offentlige arbejdsstyrke. NPM kom under Brown-regeringen kun til udtryk via fokuset på informationssystemer, performance indikatorer og resultatbaseret løn og NPG kun kom til udtryk via marginale tiltag ved netværksstyring. NWS var derfor det førende rationale under Brown-regeringen, mens der var mindre fokus på NPM og NPG. Koizumi-regeringen i Japan var til forskel fra de to regeringer i Storbritannien stadigvæk mere eller mindre fastlåst i NPM og havde kun marginale tiltag under NWS og NPG. Der var overordnet stadigvæk et fokus på at bruge reformerne til at effektivisere staten, men der var under denne regering også et fokus på at bruge reformerne til at få bugt med ineffektivt i den offentlige sektor og skabe en konkurrence med den private sektor. NPM kom til udtryk ved et fokus på agencifikation, policy evaluering, reorganisering, privatisering og konkurrence samt introduktionen af visse markedsmekanismer som mål- og resultatstyring og konkurrencemæssig licitation. NWS kom kun til udtryk ved policy evaluering og resultatbaseret styring. Det var derfor igen en begrænset form for NWS, da der stadigvæk manglede mange essentielle elementer. NPG kom til udtryk ved, at der blev inddraget flere aktører i beslutningsprocesserne udefra fra den private sektor og ved en decentraliseringsreform, der ikke havde fokus på at effektivisere staten, men at gøre kommunerne mere uafhængige samt at forbedre effektiviteten i den offentlige administration. Det kan dog siges, at det stadig var en begrænset form for NPG, da der ikke rigtig var nogen intention om at skabe en pluralistisk stat med mange aktører der bidrog til leveringen af den offentlige service, at skabe interorganisatoriske netværk eller at bruge netværksstyring og metastyring. Det kan derfor overordnet siges, at Storbritanniens reformer i denne periode igen var mere brede og radikale i deres udstrækning, flere i antal og mere varierede i forhold til Japans reformer. De teoretiske forventninger stemmer derfor overens.

En lighed mellem landene i perioden var dog på reformeringen af embedsværket. Blair-regeringen og Brown-regeringen havde begge et fokus på at reformere embedsværket for at holde det under

politisk kontrol og ændre dets måde at arbejde på. Dette blev gjort gennem tiltag såsom performance indikatorer, resultatmålinger og evaluering, at oplære og udvikle embedsværket i de seneste ideer og tankegange omkring styring og lederskab samt ved at inddrage flere aktører udefra. Disse regeringer fortsatte altså med at gøre den administrative kultur mere henimod den Offentlige Interesse model, at skabe et forhold mellem politikere og embedsmænd baseret på agentsynet og tilføje mere diversitet i den politiske rådgivning. Koizumi-regeringen i Japan havde også et fokus på at reformere embedsværket gennem tiltag såsom at introducere resultat-baseret løn, føre streng kontrol med genansættelse af tidligere embedsmænd og ansætte flere aktører fra den private sektor. Der var altså en intention om at ændre forholdet mellem politikere og embedsmænd til at være mere baseret på agentsynet og skabe en administrativ kultur henimod den Offentlige Interesse model. Til forskel fra Blair og Brown regeringerne så havde Koizumi-regeringen dog ikke succes med tiltagene til at reformere embedsværket, da der var stærk modstand fra bureaukratiet. Japan forblev altså med en administrativ kultur baseret på Rechtsstaat-perspektivet og et forhold mellem politikere og embedsmænd baseret på teknokratsynet. Det kan dog siges, at der var succes med at få flere aktører udenfor embedsværket til at bidrage med politisk rådgivning gennem bl.a. en policy evaluerings komite i hvert ministerie der bestod af eksperter udefra, og ved at ministerier blev pålagt at skulle konsultere aktører udefra såsom akademikere og eksperter. Med et mere eller mindre uændret politisk-administrativt system og kultur er det derfor ud fra de teoretiske forventninger ikke mærkværdigt, at Japan stadigvæk var fastlåst med NPM som forvaltningspolitisk rationale. Det politisk-administrative system og kultur har derfor haft en signifikant rolle at spille i forhold til brugen af forvaltningspolitiske rationaler.

## Storbritanniens og Japans reformbevægelser i 10'erne

### Storbritannien

Administrativ kultur	Forholdet mellem P & E	Diversitet i PR
Uændret	Uændret	Uændret
NPM	NWS	NPG
2	5	5

### Japan

Administrativ kultur	Forholdet mellem P & E	Diversitet i PR
Kortvarigt ændret henimod den offentlige interesse model, men ændret tilbage til Rechtsstaat-perspektivet	Kortvarigt ændret hen imod agentsynet, men ændret tilbage til teknokratsynet	Uændret
NPM	NWS	NPG
Formentlig 5	Formentlig 1	Formentlig 1

I 10'erne i Storbritannien under Cameron-regeringen var der ligesom den tidligere Brown-regering igen fokus på NWS, men der kom dog igen mere fokus på NPG ligesom under Blair-regeringen. NWS kan ses ved, at Cameron-regeringen ville bringe borgeren mere ind i beslutningsprocesserne ved at involvere borgeren og give dem mere direkte kontrol og repræsentation i forhold til de offentlige ydelser. NPG kan ses ved, at man ville åbne de offentlige ydelser op til at få flere aktører til at bidrage til processerne omkring de offentlige ydelser. De offentlige ydelser skulle flytte sig fra at være produceret af staten til at være produceret i samarbejde med ikke kun den private sektor og markedet men også med civilsamfundet og den tredje sektor. NPM-elementerne var mere marginale og bestod af en udvidelse af konkurrencemæssig licitation og justeringer i de resultatbaserede lønninger. Dog genetablerede Cameron-regeringen også fokuset på konkurrence i det offentlige, hvilket tidligere regeringer havde taget mere afstand fra. I

modsætning til Storbritannien er der dog ikke meget data om Japans Public Management reformer i 10'erne, men baseret på Japans tidligere regeringer er det nok sandsynligt, at Japan ikke har ændret sig meget. Public Management reformerne i 10'erne i Japan var derfor formodentlig stadig baseret på NPM med en NWS-intention om at effektivere staten og måske hertil nogle marginale NPG-tiltag. Regeringerne i perioden var kortvarige og derfor er det sandsynligt, at der ikke var tid til at lave radikale tiltag. Dette betyder, at et mere markant brug af NWS og NPG ikke er særlig sandsynligt.

En markant forskel mellem landene i 10'erne var dog i forhold til reformeringen af deres embedsværk. Cameron-regeringen havde ikke nogen konkrete tiltag til at reformere embedsværket og derfor skete der ikke nogen ændringer i det politisk-administrative system og kultur. Grunden til dette er uklar, men det er nok sandsynligt, at Cameron-regeringen ikke fandt det nødvendigt at reformere embedsværket, da det var reformeret meget af tidligere regeringer. Til forskel fra Cameron-regeringen havde både Hatoyama og Kan-regeringerne i Japan dog fokus på at reformere embedsværket ved at gøre politikernes rolle stærkere og mindre afhængig af bureaukratiet. Dette skete gennem tiltag som at forbyde partimedlemmer at rådføre sig med embedsmænd om politiske problemstillinger og at ophæve ugentlige møder mellem administrative viceministre. Disse tiltag blev faktisk gennemført under disse to regeringer og det skabte et politisk miljø, hvor embedsmændene var tvunget til at distancere sig fra det politiske lederskab og ikke kunne handle uden signaler fra de politiske ledere. Den administrative kultur blev altså i denne periode mere henimod den Offentlige Interesse model og forholdet mellem politikere og embedsmænd blev mere baseret på agentsynet. Dog blev disse tiltag trukket tilbage under Noda-regeringen og Japan vendte tilbage til en administrativ kultur baseret på Rechtsstaat-perspektivet og et forhold mellem politikere og embedsmænd baseret på teknokratsynet. Den efterfølgende Abe-regering prøvede også at reformere embedsværket henimod den Offentlige Interesse model, at skabe et forhold mellem politikere og embedsmænd baseret på agentsynet og på at inddrage flere aktører udefra til politikudviklingen, men det var uden succes (Mishima 2017). Det er derfor sandsynligt, at Japan stadigvæk har en administrativ kultur baseret på Rechtsstaat-perspektivet, et teknokratisk forhold mellem politikere og embedsmænd og en begrænset

diversitet i den politiske rådgivning. Det er derfor også sandsynligt, at Japan under den nuværende Abe-regering stadigvæk er fastlåst i NPM som forvaltningspolitisk rationale.

## Konklusion af sammenligningerne

Det kan overordnet konkluderes ud fra sammenligningerne, at det politisk-administrative system og kultur har en markant rolle at spille i forhold til landes brug af forvaltningspolitiske rationaler til Public Management reformer. Storbritanniens reformbevægelser var i de forskellige årtier overordnet set karakteriseret af mange varierende og radikale reformer med et skiftende brug af de forvaltningspolitiske rationaler. Japans reformbevægelser var i modsætning karakteriseret af mindre radikale og mere ensartede reformer med et ensidigt brug af ét forvaltningspolitisk rationale. De teoretiske forventninger om landenes reformbevægelser der blev lavet ud fra deres politisk-administrative system og kultur stemmer derfor godt overens. Dette viser, at det politisk-administrative system og kultur har spillet en signifikant rolle for landenes brug af forvaltningspolitiske rationaler og deres reformbevægelser. Hvad der taler for det politisk-administrative system og kulturs signifikante rolle er paralleliteten mellem landenes ændringer i deres politisk-administrative system og kultur og udviklingen i deres reformbevægelser. Landene adskiller sig nemlig signifikant på deres ændringer i det politisk-administrative system i forhold til den administrative kultur, forholdet mellem politikere og embedsmænd samt diversiteten i politisk rådgivning. Storbritannien begyndte allerede i 80'erne under Thatcher-regeringen at reformere embedsværket for at ændre den administrative kultur og forholdet mellem politikere og embedsmænd og brugte desuden også meget tid på at bringe aktører udenfor embedsværket ind til politisk rådgivning. Dette var et fokus som fortsatte hos de efterfølgende regeringer, og derfor er det ikke så mærkværdigt, at der allerede i 90'erne var tegn på NWS og NPG som markante forvaltningspolitiske rationaler, og at denne udvikling fortsatte i 00'erne og 10'erne. Vedvarende tiltag til at ændre den administrative kultur og forholdet mellem politikere og embedsmænds samt inddragelsen af flere aktører udenfor embedsværket til politisk rådgivning har betydet, at der har været mindre modstand til forandring og flere ideer i omløb til reformer, hvilket har givet mulighed for udvikling. Japan har derimod ikke haft samme udvikling, da ændringer i det politisk-administrative system og kultur har været mere eller mindre stillestående. I 80'erne og 90'erne var der overhovedet ikke ændringer, mens der i 00'erne kun blev gjort forsøg

på ændringer uden succes og i 10'erne kun var ændringer i en kortvarig periode, som herefter blev tilbagetrukket. Med ingen ændringer i den administrative kultur og forholdet mellem politikere og embedsmænd samt en begrænset inddragelse af aktører udenfor embedsværket til politisk rådgivning er det derfor ikke så mærkværdigt, at Japan ikke har udviklet sig og er fastlåst i NPM. Den manglende reformering af embedsværket og de manglende ændringer i det politisk-administrative system og kultur har i Japan betydet vedvarende modstand til forandring og færre ideer i omløb til reformer. Dette viser altså, at hvis man ikke ændrer i det politisk-administrative system og kultur, så udvikler man sig ikke rent reformmæssigt. Det politisk-administrative system og kultur kan derfor ses at have en afgørende betydning for landes brug af de forvaltningspolitiske rationaler og deres efterfølgende reformbevægelser. Ud fra denne analyse og sammenligning af Storbritannien og Japan kan det siges, at der findes en række betingelser for at gennemføre Public Management reformer. Disse betingelser vil diskuteres i det næste afsnit og det vil desuden diskuteres hvorfor, at Public Management reformer overhovedet er vigtige at gennemføre.

## Diskussion

### Hvad er betingelserne for at man kan gennemføre Public Management reformer?

I analysen blev det konkluderet, at det politisk-administrative system og kultur havde en afgørende rolle at spille i forhold til hvordan de to lande brugte de forvaltningspolitiske rationaler til deres Public Management reformer. Analysen viste, at hvis man ikke ændrede i det politisk-administrative system og kultur, så udviklede man sig ikke rent reformmæssigt. Japan havde haft problemer med at få ført reformer igennem på grund af et meget stærkt bureaukrati, der ikke var blevet reformeret gennem tiden, og som derfor havde ophobet sig en stor magt og kontrol over politikformuleringen og implementeringen. Storbritannien havde derimod ikke haft det samme problem, da Storbritannien gennem tiden havde haft fokus på at reformere embedsværket og ændre det politisk-administrative system og kultur, så det dermed blev nemmere at få mange varierede reformer igennem. Det vil på baggrund af dette derfor nu være relevant at diskutere nogle af de vigtige betingelser som skal være til stede for, at man kan gennemføre reformer.



En indlysende betingelse som syntes at være af afgørende betydning for at få Public Management reformer igennem er at ændre embedsværkets kultur og værdier, så det bliver mindre resistent overfor forandring og der dermed skabes mere villighed til at føre reformer igennem. Ifølge Barge (2008) er embedsmænd ofte resistente overfor forandring fordi 1) at de ikke finder forandring vigtigt eller nødvendigt og derfor ikke har initiativ til at forfølge forandring, 2) at der ofte er forskellige modstridende meninger internt i embedsværket, om hvad forandring er for en størrelse, 3) at der ofte ikke er en klar vision omkring hvad forandringen prøver at opnå eller hvordan forandringen skal gennemføres og 4) at forandring medføre personlige og professionelle risici, da embedsmændene skal ud af deres komfort-zone og have modet til at gå imod ukendte og usikre nye metoder (Barge 2008: 235). Især punkt 4 er hvad der var tilfældet hos det japanske embedsværk, da de japanske embedsmænd så reformer og forandring som tiltag der ville reducere deres magt, autoritet og interesser. De andre punkter kan meget vel også have været evidente i det japanske embedsværk, da der som sagt ikke rigtig var nogen permanente ændringer eller reformering af embedsværket. Colgan et al. (2016) understreger, at det er vigtigt at få bugt med modstand for forandring, da det bremser udvikling. Vedvarende udvikling af en organisations arbejdsstyrke er nemlig ifølge Colgan et al. ét af hovedkriterierne for en højeffektiv organisation, som laver effektive politikker (Colgan et al. 2016: 40). Effektiv gennemførelse af Public Management reformer er derfor ifølge Colgan et al. betinget af administrativ kulturel forandring. Der skal være en administrativ kultur som promoverer læring og refleksion, villighed til at tage initiativ, kapacitet til eksperimentering og innovation og desuden en positiv indstilling til risikovillighed (ibid.: 69). Specielt risikoaversitet er set som en barriere til implementering af innovative reformer og som undertrykkende for reformers udvikling (Ibid.: 43). Det er desuden vigtigt at der åbnes op for embedsværket til rekruttering udefra for at udvide embedsværkets færdigheder og kapaciteter (ibid.: 40). Colgan et al. pointerer desuden at ændringer i statslige strukturer alene ikke nødvendigvis vil betyde, at Public Management reformer bliver ført igennem. At få ført Public Management reformer igennem kræver mere end bare strukturelle ændringer, det kræver nemlig ændringer i adfærd, kultur og arbejdspraksisser (ibid.: 68).

Dette er en interessant pointe i forhold til Japan, da strukturelle reformer i stor stil var et fokus i Japans reformbevægelser i 80'erne og 90'erne, hvor strukturelle ændringer blev brugt til at forøge statseffektiviteten, mens ændringer i adfærd, kultur og arbejdspraksisser ikke var et fokus. I

Storbritannien var der også fokus på sådanne reformer i 80'erne, men denne slags reformer blev efterhånden udfaset mere og mere. Til forskel fra Japan var der i Storbritannien også et fokus på reformer som netop skulle ændre adfærd og kultur. Som specialet har pointeret flere gange har ændringen eller den manglende ændring af embedsværkets værdier og kultur haft en afgørende betydning for landenes reformbevægelser, hvor Japan har haft svært ved at føre reformer igennem og ofte kun meget ensartede slags reformer, mens Storbritannien stort set uhindret har kunne føre mange og varierede reformer igennem. Betingelsen om at ændre embedsværkets kultur og værdier er altså afgørende for gennemførelsen af Public Management reformer og dette taler igen for, at det politisk-administrative system og kultur har en afgørende betydning.

På den anden side kan det siges, at det at ændre i embedsværkets kultur og værdier er betinget af en anden vigtig faktor. Sådanne ændringer kan nemlig have svært ved at finde sted, hvis der ikke eksisterer et stærkt engageret lederskab med en vision om netop at foretage sådanne, og som samtidig også er reformvillige aktører. Levy (2003) ser f.eks., at NPM-reformer i Storbritannien igennem tiden generelt var mest konsistente og succesfulde, når de var under et stærkt lederskab med en sammenhængende ideologisk vision (Levy 2003: 554-555). NPM, NWS og NPG som forvaltningspolitiske rationaler kan nemlig ses som værende shopping centre, hvor regeringer kan vælge mellem forskellige tiltag som ligger tættest på deres idé om, hvad der skaber bedst resultater (Politt et al. 2007: 2). For at skabe de bedst mulige resultater er det derfor vigtigt med et lederskab der er stærkt og har en sammenhængende ideologisk vision, så der dermed bliver mindre uenighed og fragmentering. Colgan et al. (2016) mener ligeledes, at et lederskab der er fleksibelt og fokuseret på at opnå forandring er det mest effektive lederskab, og at et effektivt lederskab er én af de vigtigste katalysatorer for at gennemføre Public Management reformer (Colgan et al. 2016: 37). For at Public Management reformer kan gennemføres skal der nemlig et lederskab til som kan kommunikere sin vision, værdier og formål med reformerne på en klar måde for at få support fra embedsværket til at støtte reformerne og acceptere de forandringer, som reformerne medfører (ibid.: 66). Lederskabet skal ligeledes være i stand til at få embedsværket til at forstå, hvorfor der er brug for reformer og forandring, at motivere og belønne innovation og risikovillighed og desuden rette henvendelse til embedsværkets bekymringer om de personlige og professionelle risici, som forandringerne kan skabe (Levy 2003: 554; Barge 2008: 236; Colgan et al. 2016: 43). Der skal altså fra lederskabets side være en klar og effektiv kommunikation og tæt

kontakt med embedsværket, da det er essentielt for, at der kommer støtte og mindre modstand til forandring. Reformen er nemlig koblet sammen med et skift i adfærd, og disse forandringer kan ikke blive realiseret og implementeret effektivt, medmindre embedsværket er klart informeret om, hvad der skal gøres (Colgan et al. 2016: 43).

I forhold til Storbritannien og Japan kan det argumenteres, at Storbritanniens regeringer har haft et stærkere og mere konsistent lederskab i forhold til gennemførelsen af reformer end Japans regeringer. Thatcher, Blair og Cameron var f.eks. alle stærke reformtilhængere, der havde en meget klar vision om, hvad reformerne skulle bruges til. Disse regeringer brugte meget tid på at reformere embedsværket og havde klar kommunikation til embedsværket om, hvilken slags kultur og værdier der skulle institutionaliseres for at få en effektiv implementering, og desuden hvilke visioner og mål reformerne havde i sinde at opnå. Japan havde derimod mange regeringer, som ikke var reformtilhængere, og som ikke havde intentioner om at reformere embedsværket. De havde derfor ikke meget kommunikation med embedsværket hvilket resulterede i, at embedsværket oftest havde stor modstand til reformer og forandringer. Der var dog enkelte regeringer der havde reformvillige ledere såsom Nakasone, Hashimoto og Koizumi. Det var dog kun Koizumi, som egentlig havde en intention med at reformere embedsværket, og dette var uden succes. Dette indikerer, at de japanske ledere enten ikke har været engageret nok i forhold til at reformere embedsværket eller, at de ikke har været stærke nok i deres lederskab til at føre ændringer igennem selvom, at der var intention herom. Overordnet set kan det altså siges, at denne betingelse også er afgørende for gennemførelsen af Public Management reformer.

På den anden side kan det igen siges, at denne betingelse er betinget af en anden faktor, som også er vigtig for at føre Public Management reformer igennem. Lederskabet skal nemlig ikke kun være stærkt, effektivt, have en vision og kunne kommunikere med embedsværket. Lederskabet skal desuden også være vedvarende og konsistent. Flere studier har vist, at for mange skift og ændringer i lederskabet kan hæmme reformindsatserne, og at kortsigtede politiske tidsrammer kan være en barriere for effektiv gennemførelse af reformer (Colgan et al. 2016: 51). Det er derfor essentielt for gennemførelsen af reformer, at der er kontinuitet i lederskabet under reformprocessen helst over flere år (Ibid.: 39). Succesfulde ændringer kræver oftest en lang tidsramme, og det bliver derfor lettere at gennemføre reformer, hvis der er længerevarende regeringer med en langsigtet tidsramme og engagement. En tilstrækkelig tidsramme er nemlig

afgørende for gennemførelsen af reformer, da implementering tager tid. Jo mere komplekse og diffuse reformerne er, jo vigtigere er det, at der er tilstrækkelig tid til at udvikle, planlægge og implementere ændringer (Ibid.: 51). Reformagendaer og hvor meget tid der skal bruges på at gennemføre reformer, er desuden oftest et resultat af de regeringscyklusser, der finder sted i et land over tid (ibid.). Da mange reformer kan tage flere år at gennemføre effektivt er det derfor vigtigt med længerevarende regeringer, der har nok regeringstid til at føre dem igennem.

I forhold til Storbritannien og Japan kan denne betingelse også tydeligt ses at have effekt på deres reformbevægelser. Storbritanniens regeringer i de analyserede perioder har været længerevarende (6-10 år), mens Japans oftest har været kortvarige (1-2 år) dog med få enkelte undtagelser, hvor enkelte regeringer har siddet 5 år (Nakasone og Koizumi-regeringerne). I de meget kortvarige regeringer i Japan blev der ikke gennemført nogen relevante reformer dog med undtagelse af Hashimoto-regeringen. At Hashimoto-regeringen fik et væsentligt antal reformer gennemført kan skyldes, at Ryūtarō Hashimoto var en stærk reformtilhænger og dermed var engageret i at få ført reformer igennem. Nakasone-regeringen og Koizumi-regeringerne havde begge en periode på 5 år og det kan ses at have spillet en rolle, da der blev gennemført forholdsvis mange reformer under disse regeringer i forhold til andre regeringer. De mange skiftende regeringer og dermed kortsigtede politiske tidsrammer i Japan kan altså med højsandsynlighed have været en barriere for at få gennemført reformer. Storbritannien havde ikke den samme barriere, da stort set alle regeringerne havde en regeringsperiode på 6-10 år, hvor der blev ført et stort antal reformer igennem. Overordnet kan det altså siges, at denne betingelse også er af afgørende betydning for gennemførelsen af Public Management reformer.

For at opsummere er disse tre betingelser altså afgørende for at få ført Public Management reformer igennem, men de kan ikke stå alene, da de tre betingelser er tæt forbundet med hinanden. Der kan ikke ændres i embedsværkets kultur og værdier uden et stærkt lederskab der er engageret til at foretage sådanne ændringer. Dog er det stærke lederskab med en vision om ændringer og reformer begrænset, hvis dette lederskab ikke er vedvarende og konsistent. For at gennemføre reformer skal lederskabet have en længerevarende regeringsperiode og dermed en langsigtet og tilstrækkelig politisk tidsramme at arbejde med. På den anden side kan det siges, at disse tre betingelser er ret store faktorer, og at det til tider sandsynligvis vil være svært at overholde disse. Lederskabet skal nemlig ikke kun være engageret og villige til at lave forandringer

og reformer, men skal også have de rette omstændigheder i form af en langsigtet politisk tidsramme. Betingelserne kan altså være svære at opnå og kræve meget arbejde, hvilket har været tydeligt evident i det japanske tilfælde. Spørgsmålet der til sidst skal diskuteres er derfor om det overhovedet er det værd? Hvis der er så krævende betingelser som skal overholdes for, at Public Management reformer kan blive gennemført, så skal der også være en pointe med at gennemføre dem. Hvorfor er Public Management reformer vigtige at gennemføre?

## **Hvorfor er det vigtigt med Public Management reformer?**

Til trods for de overstående betingelser for at gennemføre Public Management reformer kan det på den anden side dog siges, at Public Management reformer kan være ret vigtige at initiere, udvikle og gennemføre ud fra tre argumenter. For det første kan de være en stor hjælp til at skabe effektiv styring og administration, hvilket er vigtige faktorer, når man skal promovere en legitim og effektiv offentlig sektor og forvaltning med gode offentlige ydelser til borgerne. Uden en effektiv administration og styring vil borgerne højsandsynligt nemlig ikke få tilfredsstillende offentlige ydelser hvilket underminerer funktionen af det demokratiske styre (Jun 2009: 162). Ligeledes er effektiviteten af et lands offentlige sektor afgørende for succesfulde udviklingsaktiviteter. En forsvarlig finansiel styring, et effektivt embedsværk, gode administrative politikker og transparente arbejdsprocesser bidrager alle til en effektiv offentlig sektor og gode offentlige ydelser (Independent Evaluation Group 2008: 14). På den anden side kan effektivitet være en svær størrelse for Public Management reformer. Effekterne og resultaterne af Public Management reformer er nemlig ofte svære at sige noget om. Ifølge Politt & Bouckaert (2011) er resultaterne ved Public Management reformer ofte vanskelige størrelser at gribe an, da resultater kan bestå af mange forskellige aspekter og koncepter, som er defineret af hvem resultaterne er rettet imod, hvem resultaterne er lavet af, hvilke kriterier de er lavet på og ud fra hvilke formål (Politt & Bouckaert 2011: 126). Mange reformer sættes desuden i gang på vage politiske grundlag og ofte uden tanker om efterfølgende evaluering hvilket gør det svært, at vide om resultaterne stemmer overens med intentionerne (Ibid.: 134-135, 155-156). Dette fører til, at mange reformer er præget af såkaldte "Design-Reality Gaps" som betyder, at dem der designer reformerne ofte har svært ved at implementere forandringer som afspejler reformernes visioner (Ingrams et al. 2020: 5). Det kan altså siges, at selvom gennemførelsen af Public Management reformer kan være vigtig til at skabe

effektiv styring og administration og en mere legitim og effektiv offentlig sektor, så kan der være en række faktorer, der gør dette til svært opnåeligt.

Det andet argument for at gennemføre Public Management reformer er, at de kan være et vigtigt redskab til at promovere god og demokratisk styring med mere inklusive samfund. Public Management reformer kan nemlig være med til at inkludere multiple aktører i de politiske processer herunder lokal deltagelse fra borgerne. Dette kan skabe mere gennemsigtighed med regeringen, de statslige institutioner og de offentlige ydelser, da de kan holdes offentligt ansvarlige overfor deres præstationer. Inkluderingen af især borgerne i reformerne kan ligeledes være afgørende for borgernes tillid til regeringen og de demokratiske processer (Colgan et al. 2016: 42). Public Management reformer kan altså dermed både skabe demokratisk, social og politisk ansvarlighed. På den anden side kan denne ansvarlighed ifølge Politt & Bouckaert ofte være svær at opnå, når der bliver involveret flere aktører ind i processerne. Til forskel fra de traditionelle hierarkier hvor ansvarligheden går i en lige linje fra ét niveau til det næste, så er det sværere at finde ud af, hvem der er ansvarlig for hvad, når der bringes flere aktører ind i processerne, og når der bliver skabt forskellige netværk (Politt & Bouckaert 2011: 173). Involveringen af flere aktører og brugen af netværk kan i sidste ende blive udemokratisk, da der ofte ikke er en ligelig deltagelse, da kun relevante og påvirkede grupper har adgang til bestemte forvaltningsnetværk. Den demokratiske kontrol og ansvarlighed bliver desuden også svag, da aktørerne i netværkene ikke er demokratisk valgte, men ofte er udpeget eller selvudnævnt. Politikere og embedsmænd kan derfor i sidste ende bruge disse netværk til at undgå flere forskellige restriktioner og gennemsigtigheder, som deres aktiviteter normalt er påvirket af (ibid.). Det kan altså igen siges, at selvom at Public Management reformer kan være vigtige redskaber til at skabe god demokratisk styring, ansvarlighed, gennemsigtighed og tillid, så er der også en række faktorer, der kan spille imod dette.

Det sidste argument for at gennemføre Public Management reformer er, at vi lever i en kompleks verden som mere og mere bliver karakteriseret af mange nye muligheder, institutionelle forandringer, globalisering og digitalisering og derfor også nye udfordringer og problemer, som skal overkommes. Især er såkaldte "Wicked problems" blevet hyppigere i nyere tid. Disse er set

som nærmest umulige at løse, da de er præget af konstante forandringer, har mange interessenter med forskellige værdier og prioriteter og kræver komplekse løsninger (Cammilus 2008: 100; Colgan et al. 2016: 67). Public Management reformer kan for regeringer her være absolut nødvendige at implementere for at tackle disse problemer og skabe udvikling. På den anden side kan det siges, at Public Management reformer i sig selv har en række iboende problemer, som gør dem i mindre stand til at løse sådanne problemer. Public Management reformerne i sig selv kan være præget af interne uoverensstemmelser i deres principper og omfang. Public Management reformer søger nemlig ofte at opnå en mangfoldighed af ting, som ikke altid kan fungere sammen. Ifølge Ingrams et al. (2020) har Public Management reformer f.eks. ofte svært ved at balancere en god forvaltning i form af integritet og lighed, en præsterende forvaltning i form af effektivitet og ydeevne og en lydhor forvaltning i form af deltagelse, gennemsigtighed, legitimitet og ansvarlighed (Ingrams et al. 2020: 6). Public Management reformer kan ligeledes været præget af tvetydige og modstridende politiske mål, der får aktører til at søge kompromisser med hinanden og konstant modificere reformernes intentioner under implementeringen. Dette gør reformerne til svære størrelser at arbejde med og kan bevirke, at reformerne i sidste ende ikke vil virke efter intentionen (Kristinsson et al. 2016: 147; Ingrams et al. 2020: 5). Politik kan generelt siges at være en stor barriere til gennemførelsen af mange slags reformer, da reformbevægelser stort set altid er forbundet med politisk favoritisme (Ingrams et al. 2020: 5).

Overordnet kan det altså siges, at Public Management reformer på den ene side kan være et vigtigt redskab til at skabe effektiv styring og administration, ansvarlighed, gennemsigtighed og tillid og desuden tackle svære nye udfordringer og problemer i en kompleks verden. På den anden side så lider Public Management reformer af en række betingelser og problemer som gør, at reformerne kan have svært ved at opfylde de ellers positive intentioner, der kan være med dem. Public Management reformer er altså vigtige men problematiske størrelser at arbejde med.

## Konklusion

Udgangspunktet for dette speciale var at undersøge det politisk-administrative system og kulturs rolle i forhold til brugen af forvaltningspolitiske rationaler til Public Management reformer. For at besvare denne problemstilling valgte specialet at sammenligne Storbritannien og Japan ved en analyse og sammenligning af deres Public Management reformbevægelser og deres politisk-administrative system og kultur. Der var en teoretisk forventning om, at landes forskelligheder i forhold til en række parametre i det politisk-administrative system og kultur ville spille en rolle i brugen af de forvaltningspolitiske rationaler. Det var derfor interessant at se, om to lande som havde en række essentielle ligheder i deres politisk-administrative system ville gå i ens eller forskellige retninger i forhold til deres brug af forvaltningspolitiske rationaler på baggrund af en række forskelligheder i deres politisk-administrative system og kultur. Både Storbritannien og Japan havde essentielle forskelle i deres politisk-administrative system og kultur der i teorien skulle påvirke deres brug af forvaltningspolitiske rationaler. Forventningen var, at hver case og deres forskelligheder i deres politisk-administrative system og kultur ville kunne give nogle interessante perspektiver i forhold hvordan en bestemt kontekst kunne have indflydelse på hvilke forvaltningspolitiske rationaler, der blev taget i brug. Specialet gik altså ud fra et Most Similar Systems Design som udelukkede, at det var landenes ligheder, der var årsagen til brugen af deres forvaltningspolitiske rationaler men derimod, at det var forskellene i deres politisk-administrative system og kultur, der var årsagen.

Det kan konkluderes ud fra analysen og sammenligningen af de to lande, at det politisk-administrative system og kultur spiller en markant rolle i forhold til brugen af forvaltningspolitiske rationaler til Public Management reformer. Det kan konkluderes, at Storbritannien på trods af et stort forbrug af NPM i 80'erne allerede i 90'erne begyndte at bruge NWS og NPG mere markant i deres reformbevægelser, og at brugen af NWS og NPG kun blev mere markant med tiden. Japan var derimod mere eller mindre fastlåst med NPM gennem alle perioderne, hvor NWS og NPG aldrig blev brugt mere end marginalt. Dette har bevirket, at Storbritanniens reformer på tværs af de analyserede perioder generelt var mere varierede og radikale end Japans reformer, som var langt mindre radikale og mere ensartede. Der var desuden generelt langt færre tiltag i Japan til



Public Management reformer og tiltagene var oftest ensformige og fokuserede på de samme ting, hvor Storbritannien derimod havde langt mere variation i deres reformtiltag. Disse bevægelser i landenes brug af de forvaltningspolitiske rationaler kan konkluderes at være et produkt af landenes forskelle i deres politisk-administrative system og kultur. Landene adskiller sig nemlig signifikant i forhold til deres ændringer af det politisk-administrative system og kultur. Storbritannien begyndte allerede i 80'erne under Thatcher-regeringen at reformere embedsværket for at ændre den administrative kultur henimod Den Offentlige Interesse model, skabe et forhold mellem politikere og embedsmænd baseret på agentsynet og at bringe aktører udenfor embedsværket ind til politisk rådgivning. Dette var et vedvarende fokus gennem stort set alle de efterfølgende regeringer. Den tidligere start med at ændre i det politisk-administrative system og kultur og de efterfølgende vedvarende tiltag gennem senere regeringer kan konkluderes at være en ekstremt afgørende faktor i forhold til Storbritanniens udvikling i brugen af de forvaltningspolitiske rationaler og deres reformbevægelser. Disse tiltag har betydet mindre modstand til forandring og flere ideer i omløb til reformer hvilket har givet inspiration til flere muligheder end blot NPM. Dette har resulteret i et mere markant brug af NWS og NPG i Storbritanniens reformer og desuden også reformer, som var mere varierede og radikale. Japans ændringer i det politisk-administrative system og kultur på de overstående områder har derimod stort set været stillestående. Igennem 80'erne og 90'erne var der overhovedet ikke et fokus på ændringer og efterfølgende var der enten kun gjort forsøg på ændringer eller sket ændringer i en kortvarig periode, som derefter blev trukket tilbage. Denne stillestående udvikling har betydet, at Japan er forblevet i en administrativ kultur baseret på Rechtsstaat-perspektivet, et forhold mellem politikere og embedsmænd baseret på teknokratsynet og en begrænset diversitet i den politiske rådgivning. Dette har resulteret i en vedvarende modstand til forandring og færre ideer i omløb til reformer, hvilket har betydet en fastlåsning i NPM og reformer, som var mindre radikale og mere ensartede.

Det kan derfor konkluderes, at det er afgørende for et land at ændre i dets politisk-administrative system og kultur for at udvikle sig reformmæssigt. Uden ændringer kommer der ikke nogen udvikling, som det kan ses i det Japanske tilfælde. Som det blev pointeret i specialets diskussion, så er ændringer i det politisk-administrative system og kultur en afgørende betingelse for at

gennemføre Public Management reformer. Dog kan sådanne ændringer være vanskelige, da de er betinget af et stærkt reformvilligt lederskab, der er engageret til at foretage sådanne ændringer og af et lederskab, som er vedvarende og konsistent i form af en længerevarende regeringsperiode og en langsigtet og tilstrækkelig politisk tidsramme. Hertil lider Public Management ligeledes af en række faktorer, der også underminerer deres virke og gennemførelse såsom tvetydige og modstridende politiske mål og inkonsistente resultater, som ikke stemmer overens med intentionerne. På trods af betingelserne og problemerne ved at gennemføre reformerne kan det dog konkluderes ud fra specialets diskussion, at reformerne er vigtige at gennemføre, da de kan være med til f.eks. at skabe effektiv styring og administration, ansvarlighed, gennemsigtighed, tillid og desuden være med til at løse svære nye udfordringer og problemer. Overordnet set kan specialets konklusioner derfor være en lektie til regeringer og reformaktører om, at et fokus på justeringer og ændringer i det politisk-administrative system og kultur er et afgørende sted at starte politisk, før man begynder at tænke i større og mere radikale strukturelle, sociale og økonomiske Public Management reformer, da det politisk-administrative system og kultur er af afgørende betydning for disse reformers udvikling og gennemførelse.

## Litteratur

- Andersen, S. C. (2014). "Udviklingen i de forvaltningspolitiske rationaler" s. 218-235 i J. Blom-Hansen, P. Munk Christiansen, T. Pallesen & S. Serritslew, (red.): *Offentlig forvaltning – et politologisk perspektiv*. Hans Reitzels Forlag
- Andersen, L.B., Binderkrantz, A. & Hansen, K. (2012): "Forskningsdesign" s. 66-96 i L.B. Andersen, K. Hansen & R. Klemmensen, (red.): *Metoder i Statskundskab*. 2. udgave. Letland: Hans Reitzels Forlag
- Arndt, C. (2008). "The politics of Governance rations", *International Public management Journal*, 11(3), pp 1-23
- Barge, J. (2008). "Working Appreciatively to Foster Cultures of Public Service" s. 232-242 i S. Odugbemi & T. L. Jacobson, (red.): *Governance Reform Under Real World Condition: Citizens, Stakeholders and Voice*. Washington D.C.: World Bank Publications
- Beeson, M. (2003). "Japan's Reluctant Reformers and the Legacy of the Developmental State" s. 25-44 i A. Cheung & I. Scott, (red.): *Governance and Public Sector Reform in Asia: Paradigm Shift or Business as Usual?* London: Routledge Curzon Press
- Bellamy, C. (2000). "Implementing Information-Age Government: principles, progress and paradox", *Public Policy and Administration*, Vol. 15, No. 1, pp. 29-42
- Blom-Hansen, J., Christiansen, P.M., Pallesen, T. & Serritzlew, S. (2014). *Offentlig forvaltning – et politologisk perspektiv*. Hans Reitzels Forlag 2014
- Boston, J. (2011). "Basic NPM Ideas and their Development" s. 17-32 i T. Christensen & P. Lægreid, (red.): *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. US & UK: Ashgate Publishing
- Bouckaert, G. & Halligan, J. (2008). *Managing Performance: International Comparisons*. New York: Routledge
- Bouckaert, G. J. Nemec, V. Nakrošis, G. Hajnal & K. Tönnisson (2008). *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee Press
- Bresser-Pereira, L.C. (2004). *Democracy and Public Management Reform: Building The Republican State*. Oxford: Oxford University Press
- Burton, M. (2013). *The Politics of Public Sector Reform: From Thatcher to the Coalition*. London: Palgrave Macmillan.
- Byrkjeflot, H., du Gay, P. & Greve, C. (2018). "What is the 'Neo-Weberian State' as a Regime of Public Administration?" s. 991-1009 i E. Ongaro & S. van Thiel, (red.): *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. Palgrave Macmillan UK

- Camillus, J. (2008). "Strategy as a Wicked Problem", *Harvard Business Review*, Vol. 86, pp. 99-109
- Castellani, L. (2018). *The Rise of Managerial Bureaucracy: Reforming the British Civil Service*. Palgrave Macmillan.
- Chief Secretary to the Treasury (2009). *Putting the Frontline First: Smarter Government*, London: HM Government.
- Christensen, T. & P. Lagreid (2001). *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate
- Colgan, A., Rochford, S. & Burke, K. (2016). "Implementing Public Services Reform: Messages from the Literature", *Centre for Effective Services, Dublin*, pp. 1-81
- Connors, L. (2000). "Next steps for Japan: Administrative reform and the changing polity", *Asia Pacific Review*, 7:1, 109-130
- Dalingwater, L. (2015) "Civil Service Reform and the Legacy of Thatcherism", *Observatoire de la société britannique*, vol. 17, pp. 61-78
- Dolan, R.E. & Worden R.L. (1992). *Japan: a country study*. Washington D.C.: Federal Research Division, Library of Congress
- Dow, C. (1998): *Major recessions: Britain and the world, 1920-1995*. Oxford: Oxford University Press.
- Dunleavy, P., Margetts, H.Z., Bastow, S. & Tinkler, J.L. (2006). "New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, pp. 467–494
- Drechsler, W. & Randma-Liiv, T. (2014). "The New Public Management Then and Now: Lessons from the Transition in Central and Eastern Europe". *The Other Canon Foundation and Tallinn University of Technology, Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics* no. 57, pp. 1-26
- Elklit, J. & Jensen, H. (2012). "Kvalitative datakilder" s. 117-143 i L.B. Andersen, K. Hansen & R. Klemmensen, (red.): *Metoder i Statskundskab*. 2. udgave. Letland: Hans Reitzels Forlag
- Evans, M. (2009). "Gordon Brown and public management reform – a project in search of a 'big idea'?", *Policy Studies*, Vol. 30, No. 1, pp. 33-51
- Ferlie, E. (1996). "Public Management in The United Kingdom: Efficiency and Accountability", *Politiques et Management Public*, 19(3), pp. 121-138
- Flynn, N. (1999). "Modernising British Government", *Parliamentary Affairs*, Vol 5, pp. 582-597

Furukawa, S. (1999). "Political Authority and Bureaucratic Resilience", *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, Vol. 1, No. 3, pp. 439-448

Goldfinch, S. & Yamamoto, K. (2018) "Citizen perceptions of public management: Hybridisation and post-new public management in Japan and New Zealand", *Australian Journal of Public Administration*, vol. 78, No. 5, pp. 79-94

Greve, C., P. Lægveid & L. H. Rykkja (2016). *Nordic Administrative Reforms – Lessons for Public Management*". London: Palgrave Macmillan

Halligan J. (2001). "Comparing Public Sector Reform in the OECD" s. 3-18 i B.C. Nolan, (red) *Public Sector Reform: An International Perspective*. London: Palgrave Macmillan

Halligan, J. (2010). "The Fate of Administrative Tradition in Anglophone Countries during the Reform Era" s. 129-142 i M. Painter & B. G. Peters, (red.): *Tradition and Public Administration*. UK: Palgrave Macmillan

Hood, C. (1991). "A Public Management For All Seasons?", *Public Administration*, Vol. 69, pp. 3-19

Hood, C. (1995). "The New Public Management in the 1980's: Variations on a Theme", *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20, no. 2/3, pp. 93-109

Hood, C. (1996). "United Kingdom: From Second Chance to Near-Miss Learning" s. 36-70 i J.P. Olsen & B. Guy Peters, (red.): *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Scandinavian University Press

Hood, C. & Lodge, M. (2006). *The Politics of Public Service Bargains. Reward, Loyalty, Competency and Blame*. Oxford, UK: Oxford University Press

Inatsugu, H. (2011). "The System of Bureaucrats in Japan" s. 29-49 i T. Inoguchi & P. Jain, (red.): *Japanese Politics Today: From Karaoke to Kabuki Democracy*. New York: Palgrave Macmillan

Independent Evaluation Group (2008). *Public Sector Reform: What Works and Why?* Washington, D.C.: World Bank

Ingraham, P.W. (1997). "Play It Again, Sam; It's Still Not Right: Searching for the Right Notes in Administrative Reform", *Public Administration Review*, Vol. 57, No. 4, pp. 325-331

Ingrams, A., Piotrowski, S. & Berliner, D. (2020). "Learning From Our Mistakes: Public Management Reform and the Hope of Open Government", *Perspectives on Public Management and Governance*, pp. 1-16

Ito, M. (1996). "Administrative Reform in Japan: Semi-autonomous Bureaucracy under the Pressure toward a Small Government" s. 63-78 i M. Muramatsu & F. Naschold, (red.): *State and Administration in Japan and Germany: A Comparative Perspective on Continuity and Change*. Germany: De Gruyter

Jun, J. (2009). "The Limits of Post-New Public Management and Beyond", *Public Administration Review*, vol 69, pp. 161-165

Jun, J. & Muto, H. (1995). "The Hidden Dimensions of Japanese Administration: Culture and Its Impact", *Public Administration Review*, Vol. 55, No. 2, pp. 125-134

Jun, J. & Muto, H. (1998). "The Politics of Administrative Reform in Japan: more strategies, less progress", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 64, pp. 195-202

Kaneko, Y. & Suzuki, I. (2006) "Recent Major Administrative Reforms: Japan's Response to Global and Domestic Challenges" s. 525-551 i A. Farazmand & J. Pinkowski, (red.): *Handbook of Globalization, Governance and Public Administration*. London & New York: CRC Press

Kawabata, E. (2006). *Contemporary Government Reform in Japan – The Dual State in Flux*. US: Palgrave Macmillan

Keating, M. (2001). "Public Management Reform and Economic and Social Development", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 1, pp. 141-212

Kettl, D.F. (1997). "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 16, No. 3, Special Issue: The New Public Management in New Zealand and Beyond, pp. 446-462

Kickert, W. (1997). *Public Management and Administrative reform in Western Europe*. UK & US: Edward Elgar Publishing

Klijn, E.H. (2012). "Public Management and Governance: a comparison of two paradigms to deal with modern complex problems" s. 201-214 i D. Levi-Faur, (red.): *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press

Knill, C. (2001). *The Europeanisation of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge: Cambridge University Press

Kogan, M. (1989). *Evaluating Higher Education*. London: Jessica Kingsley

Kristinsson, G., Matthíasson, P. & Virtanen, T. (2016). "Success in Reforming Administration: What Matters?" s. 145-167 i C. Greve, P. Læg Reid & L. H. Rykkja, (red.): *Nordic Administrative Reforms – Lessons for Public Management*. London: Palgrave Macmillan

Kudo, H. (2003). "Between the 'governance' model and the Policy Evaluation Act: New Public Management in Japan", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 69, pp. 483–504

Kuhlmann, S. & Wollmann, H. (2014). *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reform in Europe*. Edward Elgar Publishing

Levy, R. (2003). "Critical success factors in public management reform: the case of the European Commission", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69, pp. 553-566

Liddle, J. (2018). "Public Value Management and New Public Governance: Key Traits, Issues and Developments" s. 967-990 i E. Ongaro & S. van Thiel (red.): *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London: Palgrave Macmillan

Lynn, L.E. (2006). *Public Management: Old and New*. London & New York: Routledge

Lynn, L.E. (2008). "What Is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications", *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, pp. 17-30"

Löffler, E. & M. Vintar (2004). *Improving the Quality of East and West European Public Services*. Aldershot: Ashgate

Masujima, T. (2005). "Administrative reform in Japan: past developments and future trends", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 71, No. 2, pp. 295-308

McEldowney, J. (2003). "Public Management reform and administrative law in local public service in the UK", *International Review of Administrative Sciences*, 69(1), pp. 69-89

Mishima, K. (2017). "A Big Bang for Japanese Mandarins? The Civil Service Reform of 2014", *International Journal of Public Administration*, 40:13, pp. 1101-1113

Muramatsu, M. & Krauss, E.S. (1996). "Japan: The Paradox of Success" s. 214-242 i J.P. Olsen & B. Guy Peters, (red.): *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Scandinavian University Press

Muramatsu, M. & Matsunami, J. (2003). "The late and sudden emergence of New Public Management reforms in Japan" s. 169-181 i H. Wollmann, (red.): *Evaluation in Public Sector Reform*. Edward Elgar Publishing

Nakamura, A. (1998). "Japan's central administration at the crossroads: increasing public demand for deregulation, decentralization and de-bureaucratization", *International Journal of Public Administration*, Vol. 21, No.10, pp. 1511-1531

Nakamura, A. (2012). "Asian model of government re-examined in the aftermath of the global economic crunch: a Japanese perspective from the experience of the triple disasters in March 2011", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 78, No. 2, pp. 239-259

Nakano, K. (2004). "Cross-National Transfer of Policy Ideas: Agencification in Britain and Japan", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 17, No. 2, pp. 169-188

Norton, S. (2007). "Lost in translation: The inappropriateness of occidental new public management to reform of the public sector bureaucracy in Japan", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 20, No. 7, pp.674-693

Osborne, S.P. (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London & New York: Routledge

Painter, M (2010). "Legacies Remembered, Lessons Forgotten: The Case of Japan" s. 84-98 i M. Painter & B. G. Peters, (red.): *Tradition and Public Administration*. UK: Palgrave Macmillan

Painter, C. (2012). "The UK Coalition Government: Constructing public service reform narratives", *Public Policy and Administration*, Vol 28, No. 1, pp. 3-20

Painter, M. & Peters, B. Guy. (2010). *Tradition and Public Administration*. UK: Palgrave Macmillan

Politt, C. (1996). "Antistatist Reforms and New Administrative Directions: Public Administration in the United Kingdom", *Public Administration Review*, vol. 56, No. 1, pp. 81-87

Politt, C. (2002). "The New Public Management in international perspective: An analysis of impacts and effects" s. 274-292 i McLaughlin, K., Ferlie, E. & Osborne S.P., (red.): *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge

Politt, C. (2013). "The Evolving Narratives of Public Management Reform: 40 years of reform white papers in the UK", *Public Management Review*, Vol. 15, No. 6, pp. 899-922

Politt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press

Politt, C. , C. Talbot, J. Caulfield & A. Smullen (2004). *Agencies. How Governments Do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan

Politt, C., S. van Thiel & V. Homburg (2007). *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*. London: Palgrave Macmillan

Rhodes, R. (1997). "Reinventing Whitehall 1979-1995" s. 43-60 i W. Kickert, (red.): *Public Management and Administrative reform in Western Europe*. UK & US: Edward Elgar Publishing

Saint-Martin, D. (2004). *Building the Managerialist State: Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press

Sartori, G. (1991). "Comparing and Miscomparing", *Journal of Theoretical Politics*, 3(3), pp. 243-257

Serritzlew, S. & Sønderskov K.M. (2014). "Reformer af den offentlige forvaltning" s. 238-261 i J. Blom-Hansen, P. Munk Christiansen, T. Pallesen & S. Serritslew, (red.): *Offentlig forvaltning – et politologisk perspektiv*. Hans Reitzels Forlag



- Stockwin, A. (2018). "Explaining one-party dominance in Japanese politics"  
<https://ajrc.crawford.anu.edu.au/departments/news/12145/explaining-one-party-dominance-japanese-politics> (25/2 2020)
- Tanaka, H. (2010). "Administrative Reform in Japanese Local Governments", *Papers on the Local Governance System and its Implementation in Selected Fields in Japan*, No. 18, pp. 1-35
- The Government of Japan (2019). *Fundamental Structure of the Government of Japan*,  
[https://japan.kantei.go.jp/constitution\\_and\\_government/frame\\_all\\_01.html](https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government/frame_all_01.html) (25/2 2020)
- UK Government (2012). *Overview of the UK system of government*, Wednesday 3 October 2012,  
[https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20121003074658/http://www.direct.gov.uk/en/GovernmentCitizensRights/UKGovernment/CentralGovernmentandtheMonarchy/DG\\_073438](https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20121003074658/http://www.direct.gov.uk/en/GovernmentCitizensRights/UKGovernment/CentralGovernmentandtheMonarchy/DG_073438) (25/2 2020)
- Vennesson, P. (2008). "Case studies and process tracing: theories and practices" s. 223-239 i D. D. Porta & M. Keating, (red.): *Approaches and Methodologies in Social Sciences: A Pluralist Perspective*. UK: Cambridge University Press
- Verschuere, B. & Barbieri, D. (2009). "Investigating the 'NPM-ness' agencies in Italy and Flanders", *Public Management Review*, 11(3), pp. 345-373
- Walker, R.M. & Boyne, G.A. (2006). "Public Management Reform and Organizational Performance: An Empirical Assessment of the U.K. Labour Government's Public Service Improvement Strategy", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 25, No. 2, pp. 371-393
- Wegrich, K. (2009). "Public Management reform in the United Kingdom: Great leaps, small steps and policies as their own cause" s. 137-154 i S.F. Goldfinch & J.L. Wallis, (red.): *International Handbook of Public Management Reform*. Edward Elgar Publishing
- Wright, D. & Sakurai, Y. (1987). "Administrative Reform in Japan: Politics, Policy and Public Administration in a Deliberative Society", *Public Administration Review*, Vol. 47, No. 2, pp. 121-133
- Yamamoto, T. (2001). "Japan" s. 71-88 i K. Weavers & P.B. Stares, (red.): *Guidance for Governance: Comparing Alternative Sources of Public Policy Advice*. Tokyo: Japan
- Yamamoto, H. (2003). "New Public Management – Japan's Practice", *Institute for International Policy Studies*, Policy Paper 293E, pp. 1-31
- Yamamoto, K. (2004). "Agencification in Japan: Renaming or revolution?" s. 215-226 i C. Politt & C. Talbot, (red.): *Unbundled Government – A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. London: Routledge
- Yamamoto, K. (2009). "Public Sector Management Reform in Japan" s. 336-350 i S.F. Goldfinch & J.L. Wallis, (red.): *International Handbook of Public Management Reform*. Edward Elgar Publishing

Yesilkagit, K. (2010). "The Future of Administrative Tradition: Tradition as Ideas and Structure" s. 145-157 i M. Painter & B. G. Peters, (red.): *Tradition and Public Administration*. UK: Palgrave Macmillan

Yin, R.K. (2018): *Case Study Research and Applications – Design and Methods*. 6th edition, Thousand Oakes: SAGE Publications