

Peter Munk Christiansen og Michael Baggesen Klitgaard Imperiet slår igen: handlemuligheder og reformbeslutninger

Koordinerede beslutningsprocesser og institutionaliseret samspil mellem stat og relevante interessegrupper skabte konsensus og stabilitet om politiske løsninger i den klassepolitiske æra. Det var en velegnet model i udviklingen af velfærdssamfundet, mens regeringer på den anden side af klassepolitikken har sværere ved at anvende korporativ konsensuspolitik i forbindelse med reformer, som påfører organiserede interesser koncentrerede tab. Vi argumenterer for, at det nye postklassopolitiske terræn til gengæld tilbyder reformregeringer øget fleksibilitet i alliance-dannelserne med samfundets organiserede interesser, og øger de strategiske muligheder regeringer har for at maksimere eget aftryk på den førte politik. Men det er samtidig en fleksibilitet, der har en pris i form af reduceret konsensus og stabilitet omkring trufne beslutninger. Vi illustrerer relevansen af argumentet i casestudier af (dele af) kommunalreformen fra 2007, loven om lærernes tjenestetidsaftale fra 2013 samt nedsættelsen af familieejede virksomheders arveafgift i Danmark fra 2017. Skiftende danske regeringer gennemførte i alle tre tilfælde politiske reformer gennem strategiske alliancer med nogle organisationer mod andre, og der blev i alle tilfælde brudt med traditionelle allierede i det interessepolitiske terræn. I alle tilfælde fik reformregeringen også sin politik igennem. Men vi viser også, at de valgte løsninger vedvarende antastes af alternative politiske koalitioner.

Nøgleord: interessegruppepolitik, reformpolitik, reformusikkerhed, partiernes indflydelse, efter klassepolitikken

De institutionelle relationer mellem interesseorganisationer som repræsentanter for særlige samfundsgrupper og bestemte politiske partier er løst i såvel Danmark som andre vestlige demokratier. Til forklaringerne på den udvikling hører klassepolitikens generelt aftagende betydning (Harrits og Stubager, 2020), ændringer i partisystemerne (Chiaromonte og Emanuele, 2017) og mediernes store betydning for politisk mobilisering og dagsordensfastsættelse. Industri- og classesamfundets stabile samarbejdsrelationer er således erstattet af usikre vilkår for regeringer med kontroversielle reformer på programmet. Regeringer – og politiske partier – kan ikke forudsætte næsten automatisk opbakning fra vanlige organiserede støtter i baglandet, når de initierer beslutninger med implikationer for fordelingen af økonomiske og politiske ressourcer. Omvendt kan

udvalgte organiserede grupper heller ikke forvente, at de pr. rutine inddrages i beslutninger, som vedrører deres særlige interessefelter. Med svækkelsen af det stabile institutionaliserede samspil i formuleringen af offentlig politik mellem politiske myndigheder og samfundets organiserede interesser (Williamson, 1989), befinder regeringer, som promoverer en reformpolitisk dagsorden, sig derfor i et terræn præget af øget usikkerhed. Det gælder usikkerhed på den vælgerpolitiske dimension, og det gælder usikkerhed om, hvilke organiserede interesser der kan skabes alliancer med i den politiske proces.

Det forhold har foranlediget udvikling af teorier om, hvilke strategier regeringer tager i anvendelse for at reducere usikkerheden, og for at undgå at skulle betale en høj pris i form af tabte vælgere, påført af organiserede grupper, der mobiliserer masserne mod regeringens forehavende (Mahoney og Thelen, 2010; Klitgaard, Schumacher og Soentken, 2015). Nogle af argumenterne er, at regeringer med fordel kan tiltage sig nøje kontrol med information, anvende en ”del og hersk”-strategi og overflødiggøre interesseorganisationerne ved at afskære dem fra beslutningsprocessen eller tilrettelægge reformprocesserne således, at reformeffekterne kommer krybende i langsomt tempo. Men organisationerne er ikke overflødiggjorte. De er her endnu og er hverken færre i antal, mindre aktive eller mindre indflydelsesrige (Verba, Scholzman og Brady, 2012). De har også udviklet nye strategier eksempelvis rettet mod medierne (fx Binderkrantz og Christiansen, 2010). Derudover er nye organisationer kommet til ved siden af de traditionelle interesseorganisationer, med hvem nationale regeringer traditionelt har koordineret mange beslutninger. Det gælder eksempelvis ideologisk orienterede tænketanke, enkeltsagsorienterede grupper der advokerer for partikulære beslutninger, og enkeltfirmaer som selvstændigt har oprustet på lobbyindsatsen (Coen, 1998).

I denne artikel argumenterer vi for, at ustabiliteten i det nye interessepolitiske landskab ikke alene har øget regeringers usikkerhed i reformprocessen, men også givet nye muligheder for fleksibel alliancedannelse med udvalgte grupper fra sag til sag. Alliancer som kan dannes relativt ubundet af fortidens hensyn og samlet øge regeringers mulighed for at komme igennem med egne politiske prioriteter. Prisen, regeringer imidlertid betaler, er øget ustabilitet omkring trufne beslutninger. Hvad der vindes i form af at kunne maksimere på policy – altså politikens indhold – betales der en pris for i form af reduceret konsensus og øget usikkerhed om politikens levedygtighed.

Vi udfolder artiklens teoretiske påstand yderligere herunder og søger at illustrere dens empiriske relevans i en analyse af markante reformprocesser fra dansk politik siden begyndelsen af 2000’erne. Vi analyserer kommunalreformen fra 2007, reformen af lærernes arbejdstid fra 2013 samt reformen af arveafgif-

ten på familieejede virksomheder i 2017 og anlægger dermed et policy- snarere end et organisationsorienteret perspektiv på samspillet mellem regeringer og interessegrupper (jf. Anzia, 2018). I næste afsnit indplacerer vi desuden artiklen i den eksisterende litteratur om interessegruppers indflydelse og samspil med demokratisk valgte regeringer. Samlet set yder artiklen et bidrag til at forstå forløbet og resultatet af beslutningsprocesser i en interessepolitisk kontekst, som ikke længere har klassepolitikens velordnede strukturer og forudsigelighed at rette sig efter. Dermed bidrager artiklen til at skabe et billede af samspillet mellem interesseorganisationer og statslige aktører, som på samme tid må tage nøje hensyn til stærke interesseorganisationer, men også har frigjort sig fra de korporative strukturers konsensusbestemte og relativt lineære politikforandringer.

Imperiet slår tilbage

Den socioøkonomiske skillelinje – klassepolitikens strukturelle grundlag – er et mindre frugtbart perspektiv på konflikter og alliancedannelser mellem partier, regeringer og samfundets organiserede grupper, end tilfældet var frem til omkring midten af 1980'erne. I denne artikel er vores analytiske fokus, hvordan regeringer navigerer i det postklassepolitiske terræn i forhold til samfundets organiserede interesser, når de intenderer at gennemføre politiske reformer med fordelingsmæssige implikationer.

En god del af den forskning, som er optaget af dette spørgsmål, kan føres tilbage til Pierson (1994), som tog et opgør med det klassepolitiske udgangspunkt. De piersonske indsigter er efterfølgende omsat i en omfattende reformlitteratur, der interesserer sig for partipolitiske dynamikker i velfærdsstatslige reformprocesser. Men grundlæggende var argumentet rodfæstet i en tænkning om interessemobiliseringens effekter på offentlig politik. Udlægget var en kritik af velfærdsforskningens på det tidspunkt næsten altdominerende magtressource-teori (1994: 28-29). Anbefalingen var, at forskningen snarere skulle interessere sig for den varierede gruppe særinteresser, som er knyttet til politiske programmer såsom pensioner, socialforsikringer, uddannelses- og sundhedsvæsenet, og typisk mobiliserer, når og hvis programmer, de har særlige interesser i, bliver antastet.

Argumentets bagtæppe er en blød rational choice-teori om asymmetrisk mobilisering af henholdsvis diffuse interesser, som står til en gevinst, og koncentrerede interesser, som kan imødesæ tab. Da alle grupper har en stærk aversion mod tab, har regeringer incitamenter til at søge mod status quo og gennemføre marginale justeringer snarere end radikale reformer (Pierson 1996; 2001). Det er et perspektiv på beslutningsprocesser, som i dansk sammenhæng blev fremhævet af Søren Winter i en artikel fra 1991 om udviklingen i beslutningsprocesterne, hvormed Winther reelt udpegede et dominerende analytisk spor for

reform- og beslutningsprocesanalyserne de følgende to årtier. I udgangspunktet var der altså betydelig skepsis ved reformregeringers politiske kapacitet til at ændre på status quo, og reagere på rækken af politiske, økonomiske og sociale udfordringer.

Den empiriske litteratur har ikke direkte gjort den skepsis til skamme – vestlige demokratier *er* overordentligt stabile. Men litteraturen *har* også vist, at der gennemføres reformer af såvel velfærdsstatens institutioner som af de politiske økonomier mere generelt. Forklaringerne på, hvad og hvem der alligevel kan berede vejen for regeringer med ambitiøse reformprogrammer på dagsordenen, fremhæver i forlængelse heraf flere faktorer. Vores forskningsmæssige interesse tilsiger, at vi fokuserer på den del af teoridannelserne, som tillægger samspillet – eller mangel på samme – mellem regeringer og organiserede interesser betydning. Her tegner sig et billede af, at regeringer kan gøre livet lettere for sig selv, hvis de kan tilrettelægge beslutningsprocessen således, at interesser i et forventet tabsdomæne forhindres i at mobilisere og dermed sættes uden for indflydelse.

Påstanden er konsistent med den klassiske vetospillerforventning: Hvis vetospillere kan reduceres i antal, så øges sandsynligheden for policyforandring (Tsebelis, 1995). Og interessegrupper kan lægges hindringer i vejen på flere måder. Den tidlige reformlitteratur interesserede sig primært for direkte beslutninger og ikke fx intenderede *ikke*-beslutninger. Men nyere studier viser, hvordan sidstnævntes lave saliens ikke foranlediger mobilisering af samme koncentrerede modstand som netop direkte beslutninger (Hacker og Pierson, 2010; Mahoney og Thelen, 2010). Gennem alternative reformstrategier kan regeringer altså understøtte egne muligheder for succes. Det er en tilsvarende logik, der lægges til grund for forventningen, at hvis sigtekornet, når der så faktisk træffes direkte beslutninger, rettes mod emner udenfor offentlighedens søgelys, eller hvor reformatoren bevidst søger at reducere mulighederne for at mobilisere til reformmodstand (Blom-Hansen et al., 2010; Culpepper, 2011; Klitgaard, Schumacher og Soentken, 2015), så bliver vejen til policymålet alt andet lige mere direkte. Endelig bliver der også peget på, at reformentreprenører kan komme overordentligt langt med deres politiske intentioner, hvis de sætter sig tungt på processen og kontrollerer informationsstrømmen (Christiansen og Klitgaard, 2008; 2009a; Blom-Hansen et al., 2010). Altså, hvis en regering tilbageholder information om detaljerede præferencer så længe som muligt i reformprocessen, så er det svært for organiserede særinteresser at afgøre, om de befinder sig i et tabs- eller gevinstdomæne. Og organiserede interesser, som ikke ved, om de vinder eller taber, ved heller ikke om, og evt. hvornår, de overhovedet skal mobilisere i forbindelse med beslutningsprocesser.

Vores rids over litteraturen er ikke udtømmende. Men hovedindtrykket er, at regeringer, der ønsker at fremme egne policy- og reformpræferencer, med fordel kan afskære grupper fra adgang til (dele af) beslutningsprocessen. Det er en vigtig og logisk indsigt. Men også en indsigt, som ensidigt lægger vægt på betydningen af interessegrupper i et potentielt tabsdomæne. Det analytiske fokus på regeringsstrategier i forhold til grupper i et potentielt vinderdomæne, med hvem regeringer kan danne strategiske alliancer i reformprocessen, har været noget mindre. Det har teorien om asymmetrisk mobilisering af beslutningsprocessens vindere og tabere selvfølgelig en god forklaring på – tabernes incitament til mobilisering er stærkest. Men det gælder dog stadig, at ændringerne i det interessepolitiske terræn ikke har ændret på de væsentlige incitamenter, regeringer faktisk har til at danne alliancer med bestemte interessegrupper. Der er stadig gode grunde til, at regeringer inddrager organiserede interesser, som kontrollerer vigtige ressourcer såsom viden, information og opbakning. Ressourcer som både er vigtige under såvel forberedelsen af reformer som i forbindelse med disses gennemførelse og implementering.

Vi hævder altså, at bruddet i traditionelle klassepolitiske strukturer har øget fleksibiliteten i forhold til at danne alliancer med organiserede interesser. Traditionelle partnere i interesselandskabet kan ikke levere eftertragtede ressourcer med samme forudsigelighed, idet vælgerne skifter parti – dog sjældnere blok – med stor hyppighed, mens medierne har overtaget rollen som primær kanal for politisk mobilisering (Togeby et al., 2003; Christiansen, 2018). Men fri af disse faste bindinger har regeringer sandsynligvis også øget friheden i beslutningsprocessen. Der kan laves alliancer med nogle organisationer imod andre, der kan dannes politiske koalitioner med muligheder for at gennemtrumfe politik, som kommer på tværs af nogle organiserede særinteressers ønsker, men altså samtidig er efterspurgt af andre. Og det er ligeledes en mulighed helt at tilsidesætte gamle venner i det organiserede bagland. Det betyder alt andet lige, at regeringer har bedre mulighed for at regere til fordel for brede og diffuse flertalsinteresser, men ikke at de altid gør det. Flexibiliteten til at tilgodese bestemte snævre særinteresser må også formodes øget. Fordelen, regeringer nyder i dette farvand, er et udvidet handlerum til at gennemføre foretrukken politik. Det er her, imperiet slår igen.

Bagsiden kan til gengæld være større vanskeligheder med at forankre politikken i konsensusbaserede løsninger, som nøje afbalancerer organisationsinteresserne i forhold til hinanden og forsyner reformpolitiske beslutninger med den stabilitet, der gør dem levedygtige på lang sigt. Når imperiet slår igen, er der altså god grund til at være opmærksom på ledsagende boomerangeffekter. De vil efterlade tabende parter, som nok er blevet overvundet i det første slag, men

som fortsat har ressourcer de kan anvende på at bekæmpe reformen eller i hvert fald tilføre den fremtidig usikkerhed, eller smalle flertal vil se deres sejr kørt baglæns, når de politiske vinde skifter. Koordineret politikdannelse i korporative organer var velegnet til at skabe konsensusbaserede løsninger, som bilagde interessekonflikterne mellem parterne, men altså også reducerede reformregeringers uafhængige reformkapacitet. Sidstnævnte har ambitiøse reformregeringer øget i det nye terræn, men er også i øget risiko for at skulle se sig selv blive slået tilbage til start.

Argumentet, vi præsenterer, udfordrer i hvert fald to strømninger i litteraturen. Den første strømning er den allerede nævnte, som antager, at organisationsinddragelse og indflydelse korrelerer positivt med lav reformkapacitet. Den anden og nyere strømning er mindre reformskeptisk, men antager til gengæld systematisk dominans af bestemte grupper, nemlig erhvervslivets organisationer, som investerer store ressourcer i omfattende lobbyaktiviteter (jf. Gilens, 2011; Skocpol og Hertel-Fernandez, 2016; Svallfors, 2016). Der er en del ligheder mellem denne argumentation og Lindbloms (1977) idéer om erhvervslivets privilegerede position i en åben markedsøkonomi. Vores forventning er, at demokratisk valgte regeringer har kapacitet til at vælge, hvilke organisationer de laver alliancer med, og dermed give indflydelse på beslutningerne, hvilket igen giver kontrol over (om)fordelingen af politiske og/eller økonomiske ressourcer, som finder sted i forbindelse med reformpolitiske beslutninger. Men også at de kan være mindre sikre på levedygtigheden af besluttede løsninger af den simple grund, at fremtidige regeringer kan benytte samme reformstrategi.

Tre illustrative casestudier

Vi anvender arbejdshypotesen på tre udvalgte reformcases fra Danmark. Casestudierne er illustrative og kan tjene som afsæt for yderligere udvikling af teori og hypoteser. Vi nævnte i indledningen, at vores perspektiv, med udgangspunkt i gennemførte reformer, er policyorienteret. Europæisk interessegruppeforskning – herunder den skandinaviske – har en begrænset tradition for at tage udgangspunkt i det, organiserede grupper interesserer sig for, nemlig *policy*, og dermed svært ved at sige noget specifikt om konkret indflydelse på konkret politik (jf. Anzia, 2018). Fordi policyindflydelse er svær at måle og kvantificere, er fokus blevet rettet mod organisationernes størrelse, indretning og selvrappede aktiviteter (jf. Binderkrantz, Christiansen og Pedersen, 2014). Dog findes der enkelte studier af interessegruppernes med- og modspil med regeringer i politiske beslutningsprocesser (Christiansen, Nørgaard og Sidenius, 2004; Christiansen og Klitgaard, 2008), som denne artikel lægger sig i forlængelse af.

Vi har udvalgt cases, som alle er kendetegnet ved, at der er væsentlige organisationsinteresser på spil i beslutningsprocesserne. Første case er kommunalreformen fra 2005, som blev besluttet og gennemført af den daværende borgerlige regering bestående af Venstre og Det Konservative Folkeparti i foråret 2004. Kommunalreformen bestod af adskillige delelementer (Christiansen og Klitgaard, 2008). Vi fokuserer på den del af processen, som førte til nedlæggelse af de daværende 14 amter. Beslutninger, som vedrører de pligter og opgaver, der påhviler det kommunale forvaltningsniveau, er traditionelt blevet forhandlet og koordineret ved dyb inddragelse af de kommunale organisationer KL og Amtsrådsforeningen (Blom-Hansen, 2002).

Vores anden case er reformen af arveafgiften, som reducerede skatten ved generationsskifte af familieejede virksomheder og blev besluttet af den borgerlige regering bestående af Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti i 2017. Udover at kunne indgå som et led i en økonomisk motiveret reformproces, koordineret med de store økonomiske interesseorganisationer, er den "korporative" forventning, at en reform af denne karakter er resultatet af en borgerlig regering, der promoverer og responderer på erhvervsorganisationernes koordinerede fællesinteresse.

Tredje reform er ændringen af lærernes arbejdstidsregler i 2013 gennemført af regeringen bestående af Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti. Særligt under en sådan regeringskonstellation ville den konventionelle forventning være, at policyændringer af denne karakter overlades til parterne på arbejdsmarkedet. Og kan de ikke blive enige, vil vi dernæst forvente et regeringsindgreb, som deler sol og vind lige mellem parterne.

Til alle tre cases knytter sig altså relativt traditionelle forventninger til praksis for inddragelse af berørte organisationer, og nogle forventninger til den indflydelse parterne gives. Heroverfor er vores forventning på tværs af de tre cases at observere det processuelle fællestræk, at reformregeringer agerer relativt uafhængigt af tidligere tiders faste alliancer og allierer sig med udvalgte interessegrupper i beslutningsprocessen. Alliancer, som er mere velegnede til at maksimere regeringens egen indflydelse på politikken end til at skabe bred konsensus og stabilitet omkring det besluttede.

De væsentlige organisationsinteresser, som er på spil i alle tre cases, fordeler sig ganske forskelligt i James Q. Wilsons (1980) policytypologi. Typologien forudsiger, at interessegruppemobilisering og -indflydelse afhænger af politiske forslags fordeling af gevinster og omkostninger. Spredte gevinster og spredte omkostninger resulterer i *flertalspolitik* og gør udfaldet til et spørgsmål om, hvilket flertal der kan dannes i det besluttende organ, uden at stærke interesser mobiliseres i det hele taget. Det er en kategori, som derfor er teoretisk irrelevant

i vores sammenhæng. Modsætningen er *interessegruppolitikken*, hvor konkurrerende interesser på både gevinst- og omkostningssiden mobiliseres, hvilket skaber intens konflikt om det eksakte indhold. Mange arbejdsmarkedsrelaterede processer, herunder lærerkonflikten i 2013, kan placeres i dette felt. *Klientpolitikken* er kendetegnet ved, at grupper søger at skaffe sig koncentrerede gevinster, som finansieres ved at sprede omkostningerne. Familieejede virksomheder, der bedriver politisk interessevaretagelse for eksempelvis at opnå særlige skattepolitiske begunstigelser, vil umiddelbart falde i denne kategori. *Entrepreneurpolitikken* er kendetegnet ved, at en politisk reformator kæmper for fordele, der er spredte, mens omkostningerne påføres en mindre men afgrænset velorganiseret gruppe. Kommunalreformprocessen med nedlæggelse af amterne er afhængig af stærkt entreprenørarbejde (jf. Wilson, 1980).

Mens vi i forlængelse af Wilson altså kan forvente store forskelle på organisationsaktivitet på omkostnings- og gevinstsiden af reformen, og som følge heraf regeringsstrategier overfor interessegrupper i processen, forventer vi at observere det fællestræk, at regeringerne gennem fleksible alliancer øger muligheden for at få egen politik igennem. I den forstand kan udvælgelsen af de tre cases kategoriseres ind i en *most different*-logik. Dels fordi de altså med Wilson kan typologiseres forskelligt, dels fordi de også er gennemført af regeringer af forskellig ideologisk observans. Netop den variation finder vi vigtig. Klassepolitikens sammenbrud, svækket korporativ koordinering og bruddet mellem partier og særlige interesseorganisationer er ofte teoretiske henvisninger til det empiriske fænomen, at socialdemokratierne og fagbevægelsen er politisk reducerede størrelser, som er ude af stand til at dominere kollektive beslutningsprocesser (Häusermann, 2010; Klitgaard og Nørgaard, 2014). Vores casevalg tilbyder en mulighed for, så at sige, at få den anden side med og analysere dynamikken i relation til også borgerlige regeringers strategier i forhold til traditionelle allierede i baglandet. Vores datamateriale for analyserne består hovedsageligt af offentligt tilgængelige dokumenter fra *Folketingstidende*, politiske aftaler, allerede gennemførte analyser af reformerne samt enkelte mediekilder. I analysen af arveafgiftsreformen har vi desuden adgang til interviews med politikere og organisationsrepræsentanter med førstehåndskendskab til reformprocessen.

Kommunalreform

Den kommunalreform, som blev besluttet i årene 2002-2004, og som blev implementeret fra november 2005 til 1. januar 2007, rummer mange forskellige delelementer. Vi fokuserer her på den del, der vedrørte nedlæggelsen af amterne og oprettelsen af regionerne, og analysen er baseret på Mouritzen (2004), Chri-

stiansen og Klitgaard (2008, 2009a, 2009b), Blom-Hansen et al. (2010) og Vrangbæk (2010).

Da Strukturkommissionen blev nedsat og sammensat af sagkyndige, embedsmænd og repræsentanter for de berørte interesser, lignede det, at der var lagt op til en koordineret politisk proces efter klassiske korporative forskrifter. Det ændrede offentliggørelsen af kommissionens betænkning ikke på. Så sent som i januar 2004 mente de daværende amters organisation Amtsrådsforeningen at stå godt på baggrund af betænkningens forskellige modeller. Socialdemokratiet meldte hurtigt ud, at de foretrak en model, hvor amterne havde en bred opgaveportefølje, og da Socialdemokratiet formodedes at skulle være partner i en bred konsensusbaseret reformkoalition, kunne det næppe gå helt galt for amterne (Christiansen og Klitgaard, 2008: 117). Det var derfor en chokeret forening, der den 27. april 2004 overværede det pressemøde, hvor ressortministeren blandt andet flankeret af statsministeren præsenterer regeringens bud på det fremtidige danske politisk-administrative kort. De 14 amter er erstattet af fem regioner, hvis eneste opgave er sundhed. Og de har ingen ret til at udskrive skatter.

På dette tidspunkt har regeringen besluttet sig for at maksimere indflydelse på reformen fremfor at skabe bred konsensus om et mere udvandet kompromis. For det første ved at bryde med traditionerne for ”kommunal korporatisme” og tidligt i forløbet danne en magtfuld alliance med kommunernes organisation KL, som lokkes ind i alliancen med løfter om bidder af regionernes opgaver samt en kommunalisering af arbejdsmarkedsforvaltningen. KL’s administrerende direktør var meget tidligt involveret i drøftelserne med regeringen – lang tid før der var nogen som helst offentlighed om reformens indhold. Christiansen og Klitgaard (2008: 143) taler i den forbindelse om KL’s *brodermord*. For det andet ved tidligt i forløbet at have et parlamentarisk flertal på plads for regeringens egen reform. Dansk Folkepartis Kristian Thulesen Dahl har nemlig siddet med i de hemmelige forhandlinger, der startede i januar 2004, og kan 9. maj erklære, at Dansk Folkeparti ikke har yderligere krav til regeringen (Christiansen og Klitgaard, 2008: 121). Når regeringen forhandler med andre partier, er det således, fordi den gerne vil have et bredere forlig bag reformen. Efter flere runder bryder forhandlingerne dog endeligt sammen i midten af juni, og 24. juni 2004 er der en aftale mellem VK-regeringen og Dansk Folkeparti om danmarkshistoriens største politisk-administrative reform. Reformens indhold var ikke i alle detaljer som ønsket af regeringen, men hovedelementerne var fastholdt; fem regioner uden ret til at udskrive skatter, med positivt afgrænsede opgaver – dvs. ikke nogen kommunalfuldmagt – og med meget få opgaver ud over sundhedsområdet. Kontrol over information samt tilsidesættelse af korporative

normer og konsensusdannelse til fordel for en strategisk alliance med KL mod Amtsrådsforeningen gjorde, at regeringen fik – næsten – hvad den ville have.

Kommunalreformen fra 1970 blev til efter et meget langt forarbejde. Den blev også til med bred opbakning i Folketinget, og mens inddelingsreformen blev implementeret i 1970, tog det mange år at implementere finansierings- og opgavefordelingsreformerne. Reformen holdt næsten uantastet i mere end 30 år. 2005-reformen nåede ikke sit 10-års jubilæum, inden den blev antastet. Mindre end fem år efter regionernes fødsel 1. januar 2007 blev de i 2011 foreslået nedlagt og erstattet af tre sygehushællesskaber. Igen i januar 2019 fremlagde den politiske koalition bag kommunalreformen et forslag, der nedlagde de folkevalgte regioner frem mod valget i 2019 og tilføjede det danske sundhedsvæsen 21 kommunalt baserede sundhedsfællesskaber (Regeringen, 2019). Regeringen nåede også at lave en politisk aftale om denne reform, men ikke at gennemføre den, førend en ny socialdemokratisk regering tog over i juni 2019. En af den nye regerings første gerninger var lave en økonomiaftale med Danske Regioner for budgetåret 2020, hvori regionernes driftsansvar på sundhedsområdet slås fast, samtidig med at den nye regering lægger op til at styrke regionerne – om end marginalt – på andre områder (Regeringen og Danske Regioner, 2019). Usikkerheden om reformen kommer altså både fra dens oprindelige entreprenør og fra det forhold, at dens oprindelige modstandere ønsker at tilbagerulle visse dele af reformen og styrke det regionale forvaltningsled.

Reduceret arveafgift på familieejede virksomheder

I en koordineret markedsøkonomi med institutionaliseret inddragelse af arbejdsgivere og arbejdstagere i vigtige økonomiske beslutninger er der ikke noget usædvanligt i, at erhvervslivets organisationer begunstiges med målrettede skattelettelser såsom lempet arveafgift ved generationsskifte af familieejede virksomheder. Reformen, vi analyserer her, var imidlertid ikke efterspurgt af den borgerlige regerings traditionelle alliancepartnere blandt erhvervsorganisationerne, dvs. DI (Dansk Industri) eller Dansk Erhverv. I udgangspunktet følger reformen den klientpolitiske drejebog ved i koncentreret form at tilgodese en afgrænset gruppe virksomheder, mens omkostningerne spredes uden finansieringsanvisning. Men analysen viser, at politikken ikke kan fastholdes i denne kategori, og at den ad hoc-prægede interessepolitiske dynamik bag reformen øger frihedsgraderne for regeringens egen politik på området. Men også at reformen er under pres og ikke forekommer levedygtig.

Som udmøntning af politisk aftale om finansloven for 2016 fremsatte skatteministeren på vegne af den borgerlige regeringskoalition mellem Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti i marts 2017 Lovforslag 183,

som gradvist sænkede arveafgiften fra de generelle 15 pct. til 5 pct. i forbindelse med generationsskifte af familieejede virksomheder (Folketinget 2016-17, L183). Slutmålet var en endelig udfasning af denne afgift frem mod 2025 (Regeringen, 2015: 21). Som nævnt var reformen ikke efterspurgt af en borgerlig regerings traditionelle allierede blandt interesseorganisationerne. Erhvervslivets dominerende interesseorganisation, DI, var ikke aktiv for at få reduceret eller udfaset skatten. Emnet blev end ikke nævnt i organisationens 2020-plan og fik kun sparsom opmærksomhed i den efterfølgende 2025-plan (DI, 2018). Derudover tilkendegiver DI i et høringssvar til L 183, at organisationen faktisk er uenig i regeringens prioritering. DI havde hellere set regeringen genindføre skematiserede regler for værdiansættelse af successionsberettigede virksomheder, som blev udfaset i februar 2015 (DI, 2017b).

DI havde besluttet *ikke* at gå ind i en sag, som reelt kun ville komme en mindre gruppe virksomheder med en speciel ejerform – familiejet – til gode (interview #DI). Det skabte imidlertid utilfredshed blandt enkelte DI-medlemsvirksomheder, som i stedet besluttede at danne netværket Vækst i Generationer. Netværket tæller 14 egentlige medlemmer og 150 associerede virksomheder og er skabt med det ene formål at afskaffe arveafgiften på generationsskifte (<https://www.igenerationer.dk/>). Interessevaretagelsen blev lagt i hænderne af kommunikationsbureauet Operate, men netværkets medlemmer har også været rundt hos politiske partier, ministre og organisationer for at skabe opmærksomhed om emnet. Der peges samstemmende på netværkets centrale betydning for, at arveafgiften kom på beslutningsdagsordenen, og at der efterfølgende gennemførtes en reform. Men netværkets aggressivitet skabte også irritation hos DI. Netværksdannelsen satte nemlig spørgsmålstegn ved DI's evne til at koordinere og repræsentere erhvervslivets interesser og udfordrede DI's stabile og langsigtede samspil med den siddende og alle regeringer (Interview #DI). Hvis reformens forudsætning altså skulle være et koordineret samspil mellem en (borgerlig) regering og de traditionelle erhvervsorganisationer efter den koordinerede politiks klassiske forskrifter, var den næppe blevet en realitet.

Derimod følger reformen som udgangspunkt de klientpolitiske karakteristika, idet den tilgodeser en afgrænset koncentreret gruppe, mens omkostningerne spredes bredt. Men netop dette aspekt ved reformen, at den interessepolitisk er fremprovokeret af en emnebaseret gruppe uden elektorale muskler snarere end at være forankret i en aftale med mere institutionaliserede grupper, ser efterfølgende ud til at øge det regeringspolitiske handlerum i forhold til reformen. Målsætningen om at udfase skatten helt blev lagt i graven, da den borgerlige regerings støtteparti, Dansk Folkeparti, under optakten til forhandlingerne om finansloven for 2019, afviste at lægge stemmer til (Berlingske, 8. august 2018).

Og da den nye Socialdemokratiske regering trådte til i juni 2019 på parlamentarisk støtte fra Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten på grundlag af et fælles forståelsespapir, skrev partierne under på at gennemføre ”målrettede skattestigninger, for eksempel at tilbagerulle lempelsen af bo- og gaveafgiften for virksomhedsarvinger” (Socialdemokratiet, Radikale Venstre, SF og Enhedslisten, 2019: 13). Denne forståelse blev udmøntet i en aftale i forbindelse med finanslovsaftalen for 2020.

Stridighederne om arveafgiften i Danmark viser i overensstemmelse med artiklens hovedpostulat, at den institutionaliserede inddragelse af traditionelle alliancer i beslutningsprocessen ikke kan tages for givet, og at regeringer har fleksibilitet til at alliere sig med eller lytte til alternative grupperinger. I denne proces sågar med det resultat at en borgerlig regering besluttede politik mod en af de store erhvervsorganisationers anbefalinger. Reformindholdets i udgangspunktet klientpolitiske karakteristika og mangel på bred interessepolitisk forankring øger det regeringspolitiske spillerum og gør arveafgiften til en politisk fodbold, som spilles i afhængighed af den partipolitiske mobilisering. Den tiltrædende regerings planer om målrettet skattestigning placerer et tab hos en afgrænset gruppe, som i koncentreret form står til at mærke, at imperiet slår igen ved at afmontere og indhøste gruppens tidligere opnåede fordele. Fleksibilitet i de interessepolitiske alliancedannelser og et interessegruppeterræn med også nye organisationer øger ustabiliteten om reformen, som nu står til at blive nulstillet med udgangen af 2019.

Arbejdstidsreform

Folkeskolereformen, som indebar en reform af lærernes arbejdstid, blev vedtaget i forlængelse af en langstrakt konflikt, som blev udløst af et sammenbrud i overenskomstforhandlingerne mellem Danmarks Lærerforening og KL. Der er tale om en arbejdsmarkedsrelateret konflikt med stærk mobilisering af interessegrupper på både arbejdsgiver- og lønmodtagersiden, og dermed også omkostnings- og gevinstsiden. En klassisk situation hvor organisationerne i praksis ofte er vetoaktører. Efter et langstrakt forløb greb den socialdemokratiske ledende regering imidlertid ind med konsekvenser for lærernes arbejdstidsregler – et indgreb der samtidig skabte det økonomiske grundlag for regeringens indholdsreform af folkeskolen (Folketinget 2012-13, L215). Og indgrebet var ikke, som traditionen ellers byder, et afbalanceret snit i de modstridende interesser. Det var et indgreb med en markant favorisering af de kommunale arbejdsgivere og tilsidesættelse af lærernes ønsker.

Historien om den kontroversielle reform har lange rødder. Arbejdsgiverne – KL – havde længe ønsket arbejdstidsregler, der gav flere undervisningstimer og

større ledelsesmæssigt rum til skolelederne. Det er en historie, som rækker helt tilbage til begyndelsen af 1990'erne, hvor lærerne overgik til det kommunale overenskomstområde, og som konkret indebar opdelingen af lærernes timer i UFØ: undervisning, forberedelse og øvrig tid. Der var flere forsøg fra arbejdsgiversiden op gennem nullerne på at få et mere fleksibelt arbejdstidssystem. I et KL-oplæg fra 2010 blev der udtrykt ønske om, at lærerne skulle undervise mere. I økonomaftalen – det er en aftale mellem regeringen og KL og ikke noget, lærerne har indflydelse på – for 2012 stod, at effektiviseringer af lærernes arbejdstid skulle drøftes. På vej mod overenskomstforhandlingerne i 2013 reagerede lærersiden overvejende reaktivt, og der var derfor lagt op til hårde forhandlinger i 2013 (Mailand, 2015).

Det blev et efter danske forhold meget specielt forhandlingsforløb. Den 28. februar 2013 varslede KL lockout. En møderække i forligsinstitutionen bragte ikke de to parter nærmere – snarere får man indtrykket af et stadigt dårligere forhandlingsklima (Mailand, 2015). En konflikt brød derfor ud pr. 1. april. I omegnen af 875.000 børn var uden daglig skolegang. Det bliver naturligvis hurtigt en uholdbar situation, fordi meget andet end folkeskolen rammes. I de fleste situationer ville en regering derfor ophøje et foreliggende mæglingsforslag – produceret af forligsmandsinstitutionen – til lov. Der var imidlertid ikke noget mæglingsforslag, fordi parterne var så langt fra hinanden. Efter 3,5 ugers konflikt varslede regeringen et lovforslag, der skulle hastebehandles i bededagsferien. Der var med Venstres tilslutning allerede et flertal for et indgreb, da det blev fremsat.

Uanset hvordan man vender og drejer den lov, der således erstattede lærernes overenskomst, afspejler den klart KL's ønsker langt stærkere end lærernes. Hvor et normalt mæglingsforslag ville være en slags mellemproportional mellem parternes ønsker, tilgodeså loven næsten udelukkende de kommunale arbejdsgivers ønsker. Der kom efterfølgende beskyldninger om på forhånd aftalt spil mellem arbejdsgiverne og regeringen (jf. Mathiasen, 2017). Det vides ikke med sikkerhed, om der er hold i denne påstand, men den nye overenskomst – nu i lovs form – favoriserede klart arbejdsgiverne fremfor lærerne. Forventninger til arbejdsmarkedsrelaterede reformer i det interessepolitiske felt, med arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer mobiliseret overfor hinanden, vil være, at der findes konsensusbaserede løsninger. Ikke mindst i en arbejdsmarkedsmodel som den danske, præget som den er af et stærkt partsstyrer. I den konkrete situation, dvs. under en socialdemokratisk ledet regering, er det samtidig overraskende, at regeringsindgrebet tilgodeser arbejdsgivernes præferencer. I det konkrete tilfælde er det dog væsentligt at være opmærksom på, at konflikten står

mindre om delelige økonomiske ressourcer og i højere grad om institutionelle ressourcer – dvs. spørgsmålet om retten til at disponere over lærernes arbejdstid.

Casen illustrerer artiklens overordnede argument: På et område hvor den offentlige politik traditionelt dannes i gensidige forhandlingsforløb mellem berørte parter, placerede regeringen slutteligt omkostningerne ved reformen på den ene part – blandt andet med det formål at frigøre ressourcer til at kunne hæve timetallet i folkeskolen og kvaliteten i folkeskolen og således investere direkte i den borgerrettede velfærd. Casen viser, at regeringen tilsidesætter præferencerne hos en traditionelt magtfuld interesse på området – lærernes organisation, ad hoc allierer sig med KL og på den måde får skabt et økonomisk grundlag for at tilgodese folkeskolens brugere. Den illustrerer samtidig den usikkerhed, der kan følge med et så dramatisk forløb. Der har været udtrykt stor frustration fra især lærerside, og på det kommunale plan har man aftalt en række undtagelser fra reformen fra 2013. Endnu seks år efter indgrebet er lærernes arbejdsforhold fastsat ved lov. En nedsat kommission afleverede i december 2019 en rapport, som anbefaler en række ændringer, herunder hvordan en ny arbejdstidsaftale kan gribes an (Lærerkommissionen, 2019). Regeringen fik sin vilje i første omgang, men har siden måttet leve med stor usikkerhed om arbejdstidsaftalen, og det ser ud, som om traditionelle arbejdsmarkedsmekanismer skal ende striden. Fremtidige regeringer vil måske også holde sig tilbage fra lignende forsøg, fordi de politiske omkostninger kan blive meget store.

Konklusion

Vores analyse af tre reformer viser, at demokratisk valgte regeringer formår at gennemføre reformer, som kommer på tværs af traditionelt endog meget stærke interesseorganisationers ønsker – at de kan producere politik til fordel for diffuse flertal. Analysen viser ikke, at organiserede særinteresser er uden indflydelse, og analysen viser heller ikke, at regeringer regerer uafhængigt af interesserne. Der var, eksempelvis, organiserede interesser bag arveafgiftens optagelse på den politiske dagsorden, og KL har længe haft et ønske om styrkede muligheder for at tilrettelægge lærernes arbejdstid. Pointen er, at reformregeringerne i alle tilfælde demonstrerede koalitions-mæssig, strategisk og taktisk fleksibilitet og lavede de alliancer, som udover at tilgodese bestemte interesser samtidig maksimerede regeringens mulighed for at komme igennem med dens egne ønsker. Analysen af kommunalreformen viste i tråd hermed, hvordan regeringen allierede sig med én kommunal organisation mod en anden. Analysen af lærernes arbejdstid viste, hvordan opsparet frustration over ikke at komme nogen vegne med Danmarks Lærereforening fik regeringen til at indgå i en tæt alliance med de kommunale arbejdsgivere i en konfrontation på det danske arbejdsmarked,

som er sjældent set. Ikke for at hjælpe KL, men fordi regeringen selv ønskede flere undervisningstimer og stærkere lokale ledelser.

Kan skiftende regeringer i skiftende interessekonstellationer således gennemføre reformer på trods af organiseret og stærk modstand som i amts- og lærereksemplerne, tegner billedet sig lidt mindre flatterende, når man kigger på processerne. Beslutningseffektivitet sker på bekostning af inddragelse og konsensus – traditionelt værdsatte danske værdier. Men beslutningseffektivitet er også en demokratisk værdi. Politikerne bliver målt på at kunne levere, hvad de har lovet, og regeringer bliver målt på også at optræde ansvarligt og gennemføre reformer, som sikrer, at samfundet ikke bliver offer for stærke interessers *lock in*. Til gengæld for at bryde disse gruppers lock in risikerer reformentreprenører, at der er vedvarende usikkerhed om de løsninger, de har tilkæmpet sig så hårdt. Der findes imidlertid næppe nogen klar grænse for, hvornår hensynet til beslutningseffektivitet kan tilsidesætte ønsket om åbenhed og inddragelse. Der findes tilsvarende heller ingen klar grænse for, hvornår hensynet til konsensus og opbakning kan reducere politiske beslutningers præcision og effektivitet.

Hvis dele af den eksisterende litteratur således ser dystert på demokratiets tilstand, er vi beherskede optimister uden at negligere det forhold, at eksempelvis pengestærke interesser i nogle tilfælde faktisk har mulighed for at fremkalde den respons fra beslutningstagerne, som de ønsker – det er første del af arveafgiftsreformen også et eksempel på. Samlet set synes de cases, vi har analyseret, imidlertid at være mere følsomme overfor valgte regeringers præferencer end præget af et systematisk bias til fordel for en eller flere organiserede interesser.

Litteratur

Anzia, Sarah F. (2018). Looking for influence in all the wrong places: How studying subnational policy can revive research on interest groups. *The Journal of Politics* 81 (1): 343-351.

Berlingske (2018). DF siger klart nej til at fjerne arveafgiften, 8. august.

Binderkrantz, Anne Skorkjær og Peter Munk Christiansen (2010). Tordenskjolds soldater: interesseorganisationerne i medierne. *Politica* 42 (1): 27-48.

Binderkrantz, Anne Skorkjær, Peter Munk Christiansen og Helene Helboe Pedersen (2014). A privileged position? The influence of business interests in government consultations. *Journal of Public Administration Research and Theory* 24 (4): 879-896.

Blom-Hansen, Jens (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

Blom-Hansen, Jens, Peter Munk Christiansen, Anne Lise Fimreite og Per Selle (2012).

Reform strategies matter: Explaining the perplexing results of regional government reforms in Norway and Denmark. *Local Government Studies* 38 (1): 70-90.

- Chiaromonte, Alessandro og Vincenzo Emanuele (2017). Party system volatility, regeneration and de-institutionalization in Western Europe (1945–2015). *Party Politics* 23 (4). <https://doi.org/10.1177%2F1354068815601330>.
- Christiansen, Peter Munk (2018). Mørket sænker sig, Magten over de politiske og administrative beslutningsprocesser. *Økonomi & Politik* 91 (1): 95-105.
- Christiansen, Peter Munk og Michael Baggesen Klitgaard (2008). *Den utænkelige reform. Strukturreformens tilblivelse 2002-2005*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk og Michael Baggesen Klitgaard (2009a). Behind the veil of vagueness: Success and failure in institutional reform. *Journal of Public Policy* 30 (2): 183-200.
- Christiansen, Peter Munk og Michael Baggesen Klitgaard (2009b). Som en tyv om natten. Etableringen af den enstrengede arbejdsmarkedsforvaltning. *Samfundsøkonomen* 5: 5-9.
- Christiansen, Peter Munk, Asbjørn Sonne Nørgaard og Niels Chr. Sidenius (2004). *Hvem skriver lovene? Interesseorganisationer og politiske beslutninger*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Coen, David C. (1998). The European business interest and the nation state: Large-firm lobbying in the European Union and member states. *Journal of Public Policy* 18 (1): 75-100.
- Culpepper, Pepper D. (2011). *Quiet Politics and Business Power. Corporate Control in Europe and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press
- DI (2017). *Høringsvar – lovforslag om nedsættelse af bo- og gaveafgiften ved generationskifte af erhvervsvirksomheder*. København: DI.
- DI (2018). *DI's 2025-plan. Sådan fortsætter vi fremgangen*. København: Dansk Industri. <https://www.danskindustri.dk/globalassets/dokumenter-analyser-publikationer-mv/publikationer/2025-plan-di.pdf>
- Gilens, Martin (2011). *Affluence and Influence*. Princeton: Princeton University Press.
- Hacker, Jacob S. og Paul Pierson (2010). Winner-take-all politics: Public policy, political organization, and the precipitous rise of top incomes in the United States. *Politics & Society* 38 (2): 152–204.
- Harrits, Gitte Sommer og Rune Stubager (2020). Classes and politics: A changing relationship, pp. 242-258 i Peter Munk Christiansen, Jørgen Elklit og Peter Nedergaard (red.), *The Oxford Handbook of Danish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Häusermann, Silja (2010). *The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe: Modernization in Hard Times*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Klitgaard, Michael Baggesen og Asbjørn Sonne Nørgaard (2014). Structural stress or deliberate decision? How governments have disempowered unions in Denmark. *European Journal of Political Research* 53 (2): 404-421.

- Klitgaard, Michael Baggesen, Gijs Schumacher og Menno Soentken (2015). The partisan politics of institutional welfare state reform. *Journal of European Public Policy* 22 (7): 948-966.
- Lindblom, Charles (1977). *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*. New York: Basic.
- Lærerkommissionen (2019). *Lærerkommissionens rapport*. København. <https://www.dlf.org/media/12970722/laererkommisionsrapporten.pdf>
- Mahoney, James og Kathleen Thelen (2010). A theory of gradual institutional change, i James Mahoney og Kathleen Thelen (red.), *Explaining Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mailand, Mikkel (2015). Lærerkonflikten under OK 2013 – fra forberedelse til lovindgreb og perspektiver. *Økonomi & Politik* 88 (4): 23-33.
- Mathiasen, Anders-Peter (2017). *Søren og Mette i benlås*. København: Politikens Forlag.
- Mouritzen, Poul Erik (2004). Strukturreformen som en skraldespand. *Administrativ Debat* 4: 9-14.
- Pierson, Paul (1994). *Dismantling the Welfare State. Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (1996). The new politics of the welfare state. *World Politics* 48 (2): 143-179.
- Pierson, Paul (red.) (2001). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press
- Regeringen (2015). *Aftale mellem regeringen, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti om Finansloven for 2016*. <https://www.fm.dk/publikationer/2015/aftaler-om-finansloven-for-2016>
- Regeringen (2019). Patienten først – nærhed, sammenhæng, kvalitet og patientrettigheder. http://www.stm.dk/multimedia/2019_udspil-patienten-foerst-naerhed-sammenhaeng-kvalitet-og-patientrettigheder.pdf
- Regeringen og Danske Regioner (2019). *Aftale om regionernes økonomi for 2020*. <https://www.regeringen.dk/media/7235/aftale-om-regionernes-oekonomi-for-2020.pdf>
- Skocpol, Theda og Alexander Hertel-Fernandez (2016). The Koch network and Republican party extremism. *Perspectives on Politics* 14 (3): 681-699.
- Socialdemokratiet, Radikale Venstre, SF og Enhedslisten (2019). Retfærdig retning for Danmark. https://ufm.dk/ministeriet/regeringsgrundlag-vision-og-strategier/regeringen-mette-frederiksens-forstaelsespapir/retfaerdig-retning-for-danmark_2019-06-25_endelig.pdf
- Svallfors, Stefan (2016). Politics as organised combat: New players and new rules of the game in Sweden. *New Political Economy* 21 (6): 505-519.

- Togeby, Lise, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen og Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Tsebelis, George (1995). Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartism. *British Journal of Political Science* 25 (3): 289-325.
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman og Henry E. Brady (2012). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Vrangbæk, Karsten (2010). Structural reform in Denmark, 2007–09: Central reform processes in a decentralised environment. *Local Government Studies* 36 (2): 205-221.
- Williamson, Peter J. (1989). *Corporatism in Perspective*. London: Sage Publications
- Wilson, James Q. (1980). The politics of regulation, pp. 357-395 i James Q. Wilson (red.), *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books.
- Winter, Søren (1991). Udviklingen i beslutningsprocesteori: en introduktion. *Politica* 23 (4): 357-374.