

Peter Munk Christiansen og Michael Baggesen Klitgaard

Reformpolitik bag uklarhedens slør. Den danske strukturreform 2002-2005

Tilrettelæggelsen af en reformproces kan i sig selv påvirke chancen for succes. I forbindelse med den danske strukturreform fra 2005 blev regeringens præference for nedlæggelsen af amterne til fordel for sygehusregioner uden skatteudskrivningsret stort set realiseret, mens ønsket om en enstrengt, kommunaliseret arbejdsmarkedsforvaltning blev en fiasko. I forbindelse med førstnævnte delreform søgte reformens entreprenør længst muligt at sløre reformens cost-benefit-profil. Den strategi kalder vi uklarhedens slør. Det var ikke tilfældet i forbindelse med arbejdsmarkedsdelen. Forskellen i tilrettelæggelse udgør en selvstændig forklaring på succes, henholdsvis fiasko.

En af statskundskabens foretrukne forklaringer på, at store reformer er svære at gennemføre, er, at politiske aktører har asymmetriske incitamenter til at engagere sig i reformer. Potentielle tabere vil ofte kæmpe hårdt for at undgå, at de påføres koncentrerede tab, mens potentielle vindere er mindre tilbøjelige til at kæmpe hårdt for at indhøste mulige gevinster (jf. Pierson, 1994, 1996). Reformmodstandere formår derfor ofte at påvirke regeringer til enten at modificere deres oprindelige reformforslag eller helt opgive deres forehavende (jf. Immergut, 1992; Pierson, 2000; Klitgaard, 2008).

Men hverken denne eller andre forklaringer i den eksisterende reformlitteratur har i nævneværdigt omfang undersøgt om, og i hvilken grad, *tilrettelæggelsen* af reformprocesser i sig selv kan bidrage til at forklare, om reformforslag gennemføres eller kuldsejler. Det er til gengæld formålet med denne artikel, idet vi afprøver en antagelse om, at reformer med potentiale for at generere modstand i beslutningsprocessen med større sandsynlighed kan realiseres, hvis reformentreprenøren designer beslutningsprocessen til at foregå bag et slør af uklar viden om reformens cost-benefit-profil (jf. Gibson og Goodin, 1999). Er profilen kendt for aktørerne, vil aktører, som står til at blive påført koncentrerede omkostninger, mobilisere modstand og forsøge at skaffe sig politiske alliancepartnere, som øger sandsynligheden for, at et planlagt reformprojekt blokeres. Er reformens fordelingsprofil derimod skjult for aktørerne, vanskeliggøres reformmodstand, og potentielle tabere kan deltage i processen og sågar bidrage til reformdynamikken i en bestræbelse på at indhøste nogle formodede gevinster.

Vi applicerer teorien i en komparativ analyse af udvalgte dele af den danske strukturreform, som ændrede på den politisk-administrative placering af ganske store offentlige opgaver. Udgangspunktet er at sammenligne en reformpolitisk succes med en tilsvarende fiasko. Til en af regeringens hoved-

succeser i forbindelse med strukturreformsprojektet hører nedlæggelsen af 14 amter med bred opgaveportefølje og skatteudskrivningsret til fordel for oprettelse af fem *de facto* sygehusregioner uden skatteudskrivningsret. Her er der kun mindre forskelle mellem regeringens intentioner, som de kom til udtryk i dens eget reformforslag, og den endelige lovgivning. Til gengæld formåede regeringen langt fra at realisere en anden af dens intentioner med strukturreformen; at samle arbejdsmarkedsforvaltningen i kommunerne. Vi skal senere argumentere for, at sammenligningen af processerne på disse områder tilbyder en gunstig mulighed for at afprøve den teori, vi netop har skitseret og udfolder yderligere herunder.

Reformpolitik bag uklarhedens slør

Nogle reformpolitiske projekter lykkes, andre gør ikke. På grundlag af en række komparative landestudier gennemført siden begyndelsen af 1990'erne har forskere ofte fremhævet betydningen af formelle institutionelle regler som forklaring herpå. Realiseringen af politik og reformer besværliggøres, hvis politiske forslag skal gennem en proces, hvor beslutningskompetencen er fordelt mellem institutioner og aktører med autonom beslutningsmagt, dvs. hvis et forslag skal passere en række veto-punkter og -spillere (Immergut, 1992; Weaver og Rockman, 1993; Steinmo og Watts, 1995; Tsebelis, 1995; Bonoli, 2001; Klitgaard, 2008).

Denne forklaring er naturligvis sårbar over for det forhold, at reformer ikke blot varierer mellem lande med forskellige institutioner, men også mellem sektorer inden for det enkelte land. Som forklaring på sidstnævnte har Pierson (1994) hævdet, at politiske programmets evne til at producere incitamenter til egen opbakning og status quo, kan betyde, at nogle programmer er mere udsatte over for reformivrige beslutningstagere end andre. Universelle velfærdsinstitutioner, som alle borgere principielt nyder godt af, tenderer fx til at producere bred politisk opbakning, hvorfor reformer af sådanne vanskeliggøres betragteligt, hvis reformen indeholder elementer af nedskæringer.

Begge forklaringer tilhører gruppen af institutionelle teorier. I det første tilfælde placeres fokus på institutionelle spilleregler, i det andet på betydningen af de politiske programmets institutionelle design og den politiske adfærd, som disse foranlediger. Ingen af forklaringerne tillægger imidlertid reformprocessens tilrettelæggelse større betydning for udfaldet af denne, selvom der i forskningen er indikationer på, at netop dette kan have en uafhængig effekt. Vi ved fx, at hvis borgerlige regeringer forbereder reformer i et forudgående kommissionsarbejde, er den socialdemokratiske opposition mere tilbøjelig til at stemme for forslaget under dets parlamentariske behandling (Christiansen og Nørgaard, 2003). Desuden tyder noget på, at bilaterale forhandlinger mellem supermagter med større sandsynlighed afstedkommer en aftale, jo mere

parterne interagerer med hinanden i konkrete forhandlingsforløb, og især hvis de afgørende forhandlinger koordineres til at foregå på tidspunkter, hvor parterne er i „humør“ til at lave en aftale (Goodin, 1988).

Institutionelle reformer bag ukklarhedens slør

Vi skal her afprøve yderligere en teori om reformtilrettelæggelsens betydning for reformudfaldet. Det er tilmed en teori, som har et svar på, hvordan beslutningstagernes problem med reformprojekters asymmetriske fordeling af omkostninger og gevinster delvist kan overkommes. En oplagt mulighed for at gennemføre forslag med denne fordelingsprofil er at holde den skjult for de aktører, som deltager i processen. Derved har teorien ligheder med Piersons antagelser om, at beslutningstagernes mulighed for at opnå succes med *retrenchment*-reformer i velfærdspolitikken stiger, hvis de anvender forskellige former for *blame avoidance*-mekanismer. Sådanne kan bestå i at sløre muligheden for at forbinde et reformprogrammes negative effekter for vælgerbefolkningen med de ansvarlige politikere, at koncentrere nedskæringen på vælgergrupper, hvis mulighed for at mobilisere stærk og koncentreret modstand er begrænset, eller at kompensere for negative konsekvenser med positive (1994: 19-24).

Blame avoidance-teoriens mange fortjenester til trods er den begrænset derved, at det analytiske fokus er placeret på relationen mellem de folkevalgte politikere og vælgerne. Udgangspunktet er en analyse af politikeres mulighed for at gennemføre nedskæringer, som vælgerne med stor sandsynlighed vil straffe dem for. Derved handler teorien først og fremmest om reformer af substantielle goder, dvs. privilegier, som tilgår eller må afgives af den gruppe, politiske eller andre aktører repræsenterer (Christiansen et al., 2004: 27).

Men de sidste mange års reformpolitik har også været rettet mod den offentlige forvaltnings strukturer, hvor den politiske konflikt ikke i første omgang handler om substantielle, men institutionelle goder. Disse er positioner i beslutningsprocessen, som stiller politiske aktører fordelagtigt i kampen for på længere sigt at kunne varetage såvel baglandets substantielle interesser som snævre organisationsinteresser (Moe, 1989; Christiansen et al., 2004). Denne dimension af reformpolitikken handler fundamentalt set om „the exercise of public authority and the struggle to gain control over it“ (Moe, 1989: 268).

Her vedrører reformspørgsmålet ikke i første omgang politikens indhold, men hvem der skal have legitim adkomst til at deltage i de fremtidige politiske og administrative beslutningsprocesser, hvor indholdet skal besluttes (jf. Nørgaard, 2000). Folkevalgte beslutningstagere, bureaukrater og organisationsrepræsentanter søger at maksimere institutionelle privilegier, fordi de er afgørende for interessevaretagelsen på lang sigt. Ingen ved præcist, hvad de

politiske konflikter drejer sig om i fremtiden, men alle ved, at tilstedeværelse og besiddelse af institutionelle positioner er en forudsætning for at kunne påvirke udfaldet af dem (Moe, 1989; Nørgaard, 1997).

Parallelt med antagelsen om at grupper, som imødeser tab i forbindelse med nedskæringer i velfærdspolitikken ydelser, vil mobilisere stærk modstand mod disse nedskæringer, forventer vi, at organiserede interesser søger at blokere reformer, som påfører dem tab af institutionelle goder. Og ligesom beslutningstagernes chance for at gennemføre nedskæringer i velfærdspolitikken stiger med anvendelsen af *blame avoidance*-teknikker, hævder vi, at beslutningstagernes mulighed for at redistribuere institutionelle goder øges, hvis reformprogrammets fordelingsprofil sløres.

Teorien om det uklare slør er udviklet af Gibson og Goodin (1999), som antager at politiske beslutningsprocesser er præget af begrænset og usikker, men sjældent helt fraværende information. Til beslutningsprocesser, som vedrører omfordeling af institutionelle goder, møder aktørerne op med partikulære interesser, som de forsøger at varetage. Aktørerne forsøger at minimere mulige tab af institutionelle goder for samtidig at maksimere de gevinster, der kan indhøstes via reformprojektet. Der er stor sandsynlighed for, at et reformprojekt, hvor de deltagende aktører alle kæmper for entydigt at maksimere gevinsterne samt minimere mulige tab, blokeres på et tidligt tidspunkt i processen. Det er en velkendt antagelse, at aktører i et potentielt tabsdomæne bedre kan overkomme kollektive handlingsproblemer og koordinere deres politiske aktiviteter med henblik på at undgå politiske tab sammenlignet med aktører i et potentielt vinderdomæne.

Gibson og Goodins (1999) påstand er, at reformentreprenører har mulighed for at tilrettelægge en reformproces, så modstanden fra reformens potentielle tabere måske ikke elimineres, men reduceres. Hvis processen designes til at foregå bag uklarhedens slør, hvor entreprenørens reformpræferencer holdes ukendt for processens øvrige deltagere, agerer disse på baggrund af begrænset viden om reformens endelige indhold, og hvorvidt de påføres tab eller kan indhøste gevinster. Potentielle tabere får først et incitament til at organisere modstand, når de faktisk kan identificere et muligt tab. For at fremme et reformprojekt kan en regering derfor med fordel designe reformprocessen på en sådan måde, at reformens præcise cost-benefit-profil bliver svær at tyde. Hvis ingen i udgangspunktet ved, om de ender som tabere, og måske endda agerer på baggrund af en forventning om at kunne opnå en gevinst, har aktørerne i udgangspunktet kun begrænsede incitamenter til at skabe modstand. Konsekvensen er, hævder Gibson og Goodin (1999: 372), at deltagerne i beslutningsprocessen tenderer mod at engagere sig i en bred og generel diskussion om de politiske muligheder for at gennemføre reformen og dens formodede positive effekter, mens diskussionen om den endelige for-

deling af omkostninger og gevinster, som uundgåeligt synliggøres med formuleringen af et præcist reformforslag, trænges i baggrunden.

Når reformprocesser udspiller sig bag et uklart slør, kan det skyldes to forhold. Entreprenøren kan for det første være genuint usikker vedrørende egne præferencer, dvs. hvilken reform der skal gennemføres, og hvad der er mulighed for at skabe opbakning til. Men det uklare slør kan også, for det andet, være resultatet af en manipulerende strategi, hvor entreprenørens egne præferencer i udgangspunktet er klare, mens informationen herom begrænses således, at reformspillet for de øvrige aktører forekommer mere åbent, end det i virkeligheden er (Gibson og Goodin, 1999: 374).

Så vidt vi har kunnet se, er teorien om uklarhedens slør endnu ikke afprøvet empirisk. Teoriens ophavsmænd angiver nogle eksempler på, hvordan det uklare slør synes anvendt i konkrete beslutningssammenhænge, men disse er illustrative for teoriens pointer mere end egentlige forsøg på at udfordre teorien empirisk. Teorien har været lanceret som en overordnet hypotese om, hvorfor det mod en række odds lykkedes den danske regering at gennemføre strukturreformen som helhed (Christiansen og Klitgaard, 2008: 231 ff.). Men heller ikke dette kan sidestilles med en mere systematisk afprøvning af teorien, hvilket til gengæld er formålet med denne artikel.

Metode

Som nævnt i indledningen applicerer vi teorien i en komparativ analyse af udvalgte aspekter af den nyligt gennemførte danske strukturreform og skal herunder forklare, hvorfor vi finder denne strategi velegnet. Strukturreformen kom på den politiske dagsorden i sommeren 2002. I perioden 2002-2004 gennemførtes et officielt udredningsarbejde for at skabe et beslutningsgrundlag for reformen. Regeringen præsenterede et reformforslag i slutningen af april 2004. I juni 2004 indgik den borgerlige regering en politisk aftale om strukturreformen med Dansk Folkeparti, som blev udmøntet i 50 love i foråret 2005. Størstedelen af reformen trådte i kraft 1. januar 2007 (Christiansen og Klitgaard, 2008). Reformen har indebåret, at de tidligere 275 kommuner er reduceret til 98; at de tidligere 14 amter med en bred opgaveportefølje er nedlagt og erstattet af fem regioner, som i al væsentlighed har politisk ansvar for at drive størstedelen af sundhedsvæsenet. I modsætning til de tidligere amter har regionerne ikke skatteudskrivningsret. Endelig har reformen indebåret ændringer i fordelingen af opgaver på politisk-administrative niveauer inden for blandt andet miljøpolitik, uddannelsespolitik, socialpolitik, skattepolitik og transportpolitik.

Hvis man vurderer reformens endelige arkitektur i lyset af regeringens reformforslag fra april 2004, er det klart, at regeringen ikke formåede at omsætte alle dens præferencer i lovgivning. Med hensyn til at nedlægge am-

terne og erstatte dem med sygehusregioner uden skatteudskrivningsret, ligger dette deludfald tæt på regeringens oprindelige forslag. Omvendt foreslog regeringen at samle den statslige og kommunale del af arbejdsmarkedsforvaltningen i en enkelt kommunal streng (Regeringen og Dansk Folkeparti, 2004: 39 ff.). Denne del kunne regeringen ikke realisere. Grundlæggende bevarede den statslige kontrol med dele af arbejdsmarkedsforvaltningen, og de korporative strukturer i arbejdsformidlingssystemet bibeholdtes. I stedet for en rent kommunal arbejdsmarkedsforvaltning fik kommunerne fortsat kun myndighedsansvar for kontanthjælpsmodtagerne og dermed den del af arbejdsmarkedsforvaltningen, som har tætte berøringsflader til det socialpolitiske system. Den egentlig beskæftigelsesorienterede del af arbejdsmarkedspolitikken forvaltedes efter reformen fortsat i en korporativt organiseret statslig struktur (Christiansen og Klitgaard, 2008: kap. 7).

I den empiriske analyse sammenligner vi processerne på disse to delelementer af strukturreformen, idet regeringen kan argumenteres for med succes at omsætte dens præferencer i lovgivning på det ene område, men ikke på det andet. Metodisk vurderer vi dette som et gunstigt udgangspunkt for at afprøve teorien om effekterne af uklarhedens slør som reformstrategi. For det første fordi de makroinstitutionelle forhold kan holdes konstante, da der analyseres reformprocesser i et enkelt land og på et givet tidspunkt. For det andet fordi processerne på begge områder er udløst i et fælles reformvindue, hvormed også partipolitiske faktorer kan holdes konstante – tilmed i den forstand, at det største oppositionsparti, Socialdemokraterne, var modstander af regeringens forslag på begge områder. For det tredje er der på begge områder velorganiserede interesseorganisationer, som med en realisering af regeringens forslag påføres et betydeligt tab af institutionelle ressourcer. Og skulle variansen mellem de to områder forklares med graden af de respektive interessers formelle inklusion i beslutningsprocessen, burde arbejdsmarkedets interesseorganisationer fremstå som de klare tabere.

De nedlagte amter var nemlig organiseret i Amtsrådsforeningen og repræsenteret i den Strukturkommission, som skulle forberede reformen og producere et beslutningsgrundlag herfor. Ikke desto mindre påføres Amtsrådsforeningen et ultimativt tab af institutionelle ressourcer og ender som reformprocessens mest entydige taber. Interessemæssigt er arbejdsmarkedsområdet konfigureret med organisationer på arbejdsgiver- og arbejdstagersiden. På trods af organisationernes manglende formelle inklusion i beslutningsprocessen undgår de det koncentrerede tab af institutionelle positioner, som en kommunalisering af arbejdsmarkedsforvaltningen og opbrud i de korporative strukturer ellers vil foranledige.

Af disse årsager er vores forventning, at variansen mellem de to delelementer af strukturreformen kan forklares ved, at Amtsrådsforeningens interes-

sevaretagelse foregik bag et uklart slør af information om reformens endelige indhold, og at foreningen først på et sent tidspunkt i processen bliver klar over, at organisationen står til et væsentligt politisk tab. Tilsvarende forventer vi, at arbejdsmarkedsorganisationerne på et tidligere tidspunkt havde viden om regeringens præferencer for indholdet af den arbejdsmarkedspolitiske del af reformen og på et tidligere tidspunkt kunne mobilisere modstand mod reformen.

Den empiriske analyse er struktureret med udgangspunkt i reformens forløb i tre faser. Første fase er perioden frem til august 2002, som afsluttes med, at strukturreformen optages på den politiske beslutningsdagsorden. Anden fase er udredningsfasen 2002-2004, hvor reformen behandles i Strukturkommissionen, mens tredje fase er perioden efter, at kommissionen har præsenteret sin betænkning i januar 2004, og frem til der laves en politisk aftale i slutningen af juni 2004. Vi skal i forlængelse af den teoretiske argumentation afprøve følgende hypoteser:

H1: Regeringen lykkes med beslutningen om at nedlægge amterne og oprette sygehusregionerne, fordi præferencen først bliver kendt for Amtsrådsforeningen under reformens sidste fase.

H2: Regeringen mislykkes med ønsket om at etablere en kommunaliseret arbejdsmarkedsforvaltning, fordi regeringens ønsker bliver kendt på et tidligere tidspunkt end reformens sidste fase.

Vore data består af en række offentlige dokumenter, ikke-offentlige arkivmaterialer samt en række interviews med centralt placerede politikere og embedsmænd, jf. kildelisten. Det centrale begreb i denne artikel, uklarhed, eller begrænset information, måler vi på to måder. For det første ved at analysere, hvornår i processen regeringen løfter sløret for det reformprogram, som endeligt placerer en eller flere organiserede interesser i et tabsdomæne. For det andet ved at analysere, hvornår de interesseorganisationer, som regeringen forsøger at påføre et tab, er klar over, at de befinder sig i et tabsdomæne. Når vi har øje for begge sider i beslutningsprocessen – regeringens udlevering af information og interesseorganisationernes opfattelse af regeringens præferencer – er årsagen, at omfanget af informationer med betydning for strategiske aktørers politiske adfærd ikke kun er afhængig af, hvornår information formelt udleveres. Interesseorganisationer er trænedede politiske spillere, der kan afkode politiske signaler, har jævnlige kontakter med det politiske system, og *qua* denne kontakt som regel har informationer om en regerings præferencer, før disse bliver alment kendte i offentligheden.

Fra 14 amter til fem sygehusregioner

Første fase

Debatten om en strukturreform begynder i løbet af foråret 2002, hvor erhvervs- og arbejdsgiverorganisationen Dansk Industri, nu DI, beslutter at investere ressourcer i at skubbe en sådan reform frem på den politiske dagsorden. Organisationen nedsætter en *task force*, der skal udforme en strategi for at få en reform af den kommunale og amtslige forvaltning på dagsordenen. En sådan skal realisere flere mål: (1) reducere de langsomt stigende kommunale skatter for derigennem at (2) bremse den offentlige sektors stigende efterspørgsel på arbejdskraft samt (3) reducere virksomhedernes administrative omkostninger gennem kommunesammenlægninger.

DI's strategi intensiveres i slutningen af maj og begyndelsen af juni 2002. I løbet af juni begynder også beslutningstagerne at interessere sig for emnet, og indenrigs- og sundhedsministeren indkaldes til et samråd i Folketingets Kommunaludvalg, hvor han dog meddeler, at regeringen ingen planer har om at gennemføre ændringer i de kommunale strukturer. Det forhindrer ikke ministerens partifælle og næstformand for Venstres folketingsgruppe, Rikke Hvilshøj, i at skrive et debatindlæg til *Berlingske Tidende* i midten af juli – som siden er blevet udråbt som den begivenhed, der får tingene til at rulle (jf. Bundgaard og Vrangbæk, 2007; Mouritzen, 2005). Altså er der nu skabt klangbund for, at reformen også kan nærme sig regeringens beslutningsdagsorden, selvom regeringens eget politiske grundlag fra 2001 ikke indeholder ét ord om en kommunalreform. Debatten kulminerer med, at statsministeren i begyndelsen af august meddeler, at regeringen vil nedsætte en kommission til at udrede, om der skulle være grundlag for at gennemføre en reform (Christiansen og Klitgaard, 2008: kap. 3).

Under debatten om en mulig strukturreform er nedlæggelsen af amterne et væsentligt omdrejningspunkt. Det giver ikke anledning til stor bekymring i Amtsrådsforeningen. Organisationen har nemlig set truslen mange gange før og forventer også denne gang, at den er en historie, der blomstrer i medierne midt i agurketiden. Amtsrådsforeningen er også tilfreds med, at Strukturkommissionen nedsættes, idet organisationen repræsenteres i kommissionen, ligesom kommissionsarbejdet betragtes som en god anledning til en gang for alle at kunne fastslå amternes eksistensberettigelse i den administrative struktur (interview, Bo Johansen).

Derudover er de politiske implikationer af kommissionens nedsættelse uklare. Skal amterne nedlægges, eller skal der blot skabes færre og større administrative enheder, hvilket der i Amtsrådsforeningen er en vis forståelse for? Eller er formålet slet og ret at sylte en politisk besværlig debat, som med stor forudsigelighed giver politisk uro i statsministerens kommunale bagland, på samme vis som en tilsvarende debat blev syltet i 1990'erne (Betænk-

ning 1366, 1998)? Alle disse uklarheder samt bevidstheden om det bærende regeringsparti Venstres traditionelle forsvar for det kommunale selvstyre, bevirker, at selvom væsentlige dele af reformdagsordenen er ubehagelig for amterne, var Amdsrådsforeningen ganske tryk ved situationen.

Anden fase

Anden fase – fra Strukturkommissionen nedsættes i oktober 2002, til den afleverer sin betænkning i januar 2004 – foregår i vidt omfang inden for veldefinerede institutionelle rammer. Kommissionen er sammensat af fire statslige embedsmænd, fire kommunale embedsmænd og fire eksperter (Christiansen og Klitgaard, 2008: 86-88). På den baggrund og givet at kommissionen blandt andet skal „vurdere fordele og ulemper ved at reducere antallet af forvaltningsled med direkte folkevalgt ledelse fra tre til to“ (Betænkning 1434, 2004: 6-7), kunne amterne have grund til stærk bekymring. Amternes repræsentanter i kommissionen oplever da også, at de har ryggen mod muren gennem hovedparten af kommissionsarbejdet.

Ikke desto mindre deltager Amdsrådsforeningen som en relativt positiv medspiller. Organisationen ser kommissionsarbejdet som en kærkommen lejlighed til at dokumentere, at amterne løser sine opgaver tilfredsstillende (interview, Niels Højberg), ligesom også Amdsrådsforeningen anerkender et vist reformbehov. Amterne anerkender for det første, at nogle amtslige opgaver med fordel kan flyttes til nye og større kommuner (interview, Bo Johansen; Otto Larsen). For det andet anerkender nogle af organisationens centrale embedsmænd, at de mindste amter med fordel kan fusioneres for at kunne varetage stadig mere krævende opgaver på sundhedsområdet på tilfredsstillende vis. Til trods for reformdagsordenens for amterne mere ubehagelige elementer, har Amdsrådsforeningen altså også et positivt incitament til at engagere sig i reformprojektet (interview, Niels Højberg; Bo Johansen).

Således beslutter organisationen på sin generalforsamling i foråret 2003, at amterne antalsmæssigt kan reduceres til mellem syv og ni. Det ledsages af en principiel erklæring om, at decentraliseringen af politiske opgaver fra staten til amterne og kommunerne bør forstærkes (interview, Otto Larsen). Amternes positive indstilling flugter som nævnt med indstillingen blandt organisationens toneangivende embedsmænd, men den offensive erklæring skyldes også, at en reform efterhånden måtte betragtes som uundgåelig, hvorfor organisationen forsøger at overtage initiativet.

Amdsrådsforeningen ender med at være særdeles godt tilfreds med udfaldet af kommissionsarbejdet, fordi kommissionen nøjes med at beskrive forskellige modeller for en reform uden at prioritere mellem disse. I kommissionsbetænkningen får amterne derfor anført, hvad de selv opfatter som en god beskrivelse af en reformmodel, hvor amterne stort set beholder deres opga-

ver, men reduceres antalsmæssigt (interview, Bo Johansen; Otto Larsen). I forbindelse med kommissionsbetænkningens offentliggørelse 9. januar 2004 meddeler regeringen kun, at vejen er lagt mod en reform uden at detaljere ønskerne til indholdet af en sådan. Da Socialdemokraterne hurtigt støtter op bag amternes egen model, tegner fremtiden sig forholdsvis lys for amterne, eftersom Socialdemokraterne af alle blev betragtet som en af reformens veto-spillere (Christiansen og Klitgaard, 2008: 103ff.).

Tredje fase

Regeringens arbejde med at konstruere et reformforslag igangsættes, før Strukturkommissionen afleverer sin betænkning, og forberedelsen heraf foregår mellem en snæver kreds af toppolitikere og embedsmænd fra Strukturkommissionens sekretariat. Ud over disse er kun to parter involveret: Kommunernes Landsforening (KL) og Dansk Folkepartis Kristian Thulesen Dahl, som holdes orienteret under hele forløbet (Christiansen og Klitgaard, 2008: 116).

Oppositionspolitikere og berørte interesseorganisationer, herunder Amts-rådsforeningen, holdes til gengæld hen i total uvidenhed om regeringens hensigter. En ledende oppositionspolitiker siger fx, at indenrigsministeren „pumpede“ oppositionen for dens præferencer på en række møder uden at røbe, hvad regeringens planer var (interview, Marianne Jelved). Samtidig oplever Amtsrådsforeningen, at der „går der en jernvæg ned“ i den periode, hvor regeringen arbejder med sit eget forslag, hvorfor foreningen finder det umuligt at påvirke noget og nogen som helst (interview, Niels Højberg).

På Amtsrådsforeningens generalforsamling 1. april 2004 – hvor indenrigsministeren pr. tradition optræder som taler – nævner han, at der i fremtiden skal være langt færre amter og taler i denne forbindelse kun om sundhedsopgaver. I Amtsrådsforeningen betragtes et reformudfald, hvor antallet af amter reduceres, nærmest som en halv sejr. Med hensyn til fraværet af omtale af andre amtslige opgaver i den kommende nye struktur beroliger man sig ved tanken om, at ministeren ikke kan sige noget om disse, fordi regeringen på dette tidspunkt er i gang med en intern forhandlingsproces (Christiansen og Klitgaard, 2008: 117). Selv på dette sene tidspunkt i forløbet, hvor processen har varet i næsten to år, og hvor der er mindre end tre måneder til, der skal laves et forlig, er Amtsrådsforeningen altså nogenlunde tryk ved situationen. De ville næppe komme ud af processen som absolutte vindere, men så frem til en sammenlægning af visse amter og begrænsede ændringer i amternes opgaveportefølje.

Derfor kommer det som en bombe for både oppositionen og Amtsrådsforeningen, da regeringen 27. april 2004 spiller ud med et forslag til en ny kommunal og regional inddeling, hvor amterne nedlægges til fordel for oprettelse

Regionerne	<ul style="list-style-type: none">• Fem sundhedsregioner. Kun sundhedsopgaver• Folkevalgt ledelse• Ingen skatteudskrivningsret
Kommunerne	<ul style="list-style-type: none">• Kommuner på mindst 30.000 indbyggere, visse undtagelser• Beskæftigelsesindsatsen samles i kommunale jobcentre• Kommunerne overtager ansvaret for de sociale og socialpsykiatriske institutioner, de fleste plan-, natur- og miljøopgaver, kulturområdet og veje
Staten	<ul style="list-style-type: none">• Statslig skatteforvaltning• Gymnasierne skal være selvejende og høre under staten• Visse specialinstitutioner på det sociale område flyttes til staten• Staten varetager overordnede opgaver på plan-, natur- og miljøområdet samt tilsynet med kommunale anlæg

Kilde: Regeringen (2004).

af fem sygehusregioner uden skatteudskrivningsret (interview, Marianne Jelved; Bo Johansen), jf. boks 1. Regeringsforslaget kunne næsten ikke være mere uvenligt over for oppositionen eller amterne, medmindre regeringen havde foreslået et statsligt sundhedsvæsen og slettet regionerne fra landkortet.

Såvel oppositionen til venstre som Amtsrådsforeningen var oprørte over, at amterne blev frataget alle andre opgaver end sundhedsvæsenet, retten til at udskrive skat, og at kommunerne skulle overtage de fleste opgaver på området for sociale og socialpsykiatriske institutioner samt på plan-, natur- og miljøområdet. Indenrigs- og sundhedsministeren måtte derfor forudse vanskelige forhandlinger. Til gengæld havde han allerede et parlamentarisk flertal for reformen på plads. Dansk Folkeparti meddeler nemlig, at partiet vil møde frem til forhandlinger med regeringen udelukkende for at spørge, hvor partiet skal skrive under (Christiansen og Klitgaard, 2008: 121).

Derfor kunne regeringen have fået det præcist, som den ønskede, men indleder alligevel forhandlinger med Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre, eftersom regeringen foretrækker et bredt flertal bag reformen. Dels er der tradition for sådanne brede flertal, dels er reformen ikke uden risici i forhold til vælgerne, hvorfor det kan være en fordel at dele mulige problemer med oppositionen.

Forhandlingerne med oppositionen forløber i to omgange. Det første sammenbrud kommer 25. maj. På det tidspunkt har regeringen stort set ikke flyttet sig, hvorfor offentligheden bibringes den – ganske korrekte – opfattelse, at sammenbruddet skyldes en indenrigsminister, som stiller ultimative krav. Blandt andet på statsministerens foranledning indledes en ny forhand-

lingsrunde, som starter 4. juni. I denne omgang giver regeringen indrømmelser: Regionerne får flere opgaver end sundhedsvæsenet, og nogle af de miljøopgaver, som regeringen i første omgang havde tiltænkt kommunerne, bliver statslige. Disse indrømmelser til Socialdemokraterne og de radikale er dog ikke tilstrækkelige til at få de to partier med i et forlig. Interessant nok bevarer regeringen i al væsentlighed disse indrømmelser efter, at de to oppositionspartier har forladt forhandlingsbordet. Det smalle forlig med Dansk Folkeparti bliver herefter en realitet.

Under forhandlingsprocessen er Amtsrådsforeningen helt hægtet af. Den forsøger at påvirke processen ved at forsyne forhandlerne og folketingspolitikere fra regeringspartierne med materialer, men får at vide, at materialerne ikke kan bruges til noget som helst, eftersom ingen i regeringen længere lytter til amterne (interview, Niels Højberg).

På trods af indrømmelserne til oppositionen har regeringen været succesrig med hensyn til at realisere dens reformintentioner vedrørende det regionale forvaltningsniveau. Regeringen fik i al væsentlighed opfyldt sin præference for fem sundhedsregioner, der opgave- og finansieringsmæssigt blev langt svagere end de 14 nedlagte amter. Helt i overensstemmelse med den teoretiske forventning formår Amtsrådsforeningen, som først i forbindelse med reformens tredje fase får vished for regeringens intentioner, ikke at mobilisere en duelig koalition mod regeringen. Regeringen løfter ikke sløret for sine præferencer før kort før, der laves et forlig, og amterne har ikke under de to første faser af processen grund til at tro, at regeringen agter at nedlægge amterne.

Strukturreform på arbejdsmarkedet

Første fase

Da den borgerlige VK-regering kommer til magten i november 2001, sender den tidligt et signal om, at den ønsker en reform af arbejdsmarkedsforvaltningen. I forbindelse med regeringens tiltrædelse foretages en større omlægning i centraladministrationen – herunder overflytning af kontanthjælps- og sygedagpengeområdet fra Social- til Beskæftigelsesministeriet (Christiansen og Klitgaard, 2008: 163). Opgaverne på det arbejdsmarkeds- og socialpolitiske område, som er delt mellem AF og kommunerne, skal nu koordineres fra ét ministerium mod før to. Mindre end et år senere indleder regeringen en reform af arbejdsmarkedspolitikens indhold. I oplægget til reformarbejdet skriver regeringen, at den arbejder frem mod et enstrengt arbejdsmarkeds-system (Regeringen, 2002: 9).

Oplægget danner baggrund for et forlig i 2002 med blandt andre Socialdemokraterne, med hvem regeringen forsøger at få en aftale om, at endemålet er at skabe en enstrengt arbejdsmarkedsforvaltning. Det vil Socialdemo-

kraterne ingenlunde skrive under på, og heller ikke regeringen er på dette tidspunkt på jagt efter et egentligt forlig. Et forlig vil begrænse regeringens muligheder for en radikal omorganisering af arbejdsmarkedsforvaltningen, som på dette tidspunkt er blevet et tema i strukturreformssammenhængen (interview, Bo Smith; Jan Petersen).

I strukturreformens dagsordensfase er den delte arbejdsmarkedsforvaltning ikke noget markant tema. Den er et af flere problemer, som indgår i en større strøm af emner, som kan medvirke til at åbne et stort reformvindue (jf. Kingdon, 2003). DA og LO er nok opmærksomme på, at arbejdsmarkedsforvaltningen kan blive et tema i strukturreformsammenhæng, men er usikre på i hvilket omfang det reelt vil ske, og hvordan og hvor stærkt de skal engagere sig i processen (interview, Tina Voldby). Og de er på det rene med, at regeringen ønsker et enstrengt system. Til gengæld har regeringen ikke løftet sløret for, om arbejdsmarkedsforvaltningen skal forankres i staten eller i kommunalt regi og er måske knapt selv afklaret i dette spørgsmål.

Anden fase

Anden fase er perioden mellem Strukturkommissionens påbegyndelse af sit udredningsarbejde i oktober 2002 til kommissionen afgiver betænkning i januar 2004. Kommissionen bestiller såkaldte sektorrapporter hos fagministerierne, som skal analysere fordele og ulemper ved den eksisterende struktur samt skitsere fordele og ulemper ved alternative reformscenarier (Christiansen og Klitgaard, 2008: kap. 4). Beskæftigelsesministeriets sektorrapport udarbejdes af Arbejdsmarkedstyrelsen (AMS), som af Beskæftigelsesministeriets departement bliver bedt om at analysere på „alle tal der bevægede sig“, men ender med at konkludere, at kommunerne er bedst (interview, Lars Goldschmidt I). Dette krav kunne AMS ikke indfri, men sektorrapporten er alligevel langt mere positiv i beskrivelsen af et enstrengt kommunalt system end et enstrengt statsligt (Beskæftigelsesministeriet, 2003: 192-193). Oplevelsen hos Strukturkommissionens medlemmer er da også, at Beskæftigelsesministeriet serverer området til kommunerne på et sølvfad (Christiansen og Klitgaard, 2008: 165).

Parterne er ikke involveret i arbejdet med sektorrapporten, men orienteres om indholdet inden den sendes til kommissionen i april 2003. Parterne analyserer sig på denne baggrund frem til, at den samlede arbejdsmarkedsforvaltning er i spil som regeringens modydelse til kommunerne for alliancen med regeringen i reformprocessen (interview, Tina Voldby). DA og LO påbegynder et stærkt koordineret interessevaretagelsesarbejde, som de begge afsætter betydelige ressourcer til. De presser på hos embedsværket, partierne og deres ordførere, de søger at påvirke ministeren direkte, og de deltager i en høring med Strukturkommissionen (Christiansen og Klitgaard, 2008: 170).

Arbejdet kulminerer med, at parterne forsøger at tilkæmpe sig initiativet med præsentation af et forslag til en ny arbejdsmarkedsforvaltning på Christiansborg i december 2003, en måned før Strukturkommissionen offentliggør sin betænkning. Modellen indeholder en enstrengt, men naturligvis statsligt forankret beskæftigelsesindsats med tilhørende regionale og lokale enheder, hvor parterne sikres repræsentation på alle niveauer (DA et al., 2003: 3-4).

Det er ikke så meget samlingen af opgaven hos en enkelt myndighed som kommunaliseringen, DA og LO kæmper imod (interview, Tina Voldby). Organisationernes institutionelle positioner betragtes som langt gunstigere, hvis interessevaretagelsen foregår over for et Beskæftigelsesministerium, der er mangeårige traditioner for samarbejde med, frem for at den skal foregå over for et større antal borgmestre og kommunalbestyrelser (interview, Michael Jacobsen), der ikke har en tradition for tæt inddragelse af parterne i den politiske og administrative beslutningsproces. Og parterne ønsker helt eksplicit ikke at skulle konkurrere med børnefamilier og ældre om kommunalpolitikernes gunst (DA et al., 2003: 2). Til gengæld har de stærk kontrol over det statslige AF-system, som i vidt omfang styres af de korporativt sammensatte regionale arbejdsmarkedsråd.

Strukturkommissionen lader sig ikke påvirke af parternes ønsker, idet den uafhængigt af sine modeller for en reform foreslår arbejdsmarkedsforvaltningen samlet i kommunerne. Parterne betegner kommissionens udspil som „et vildskud“ og „helt ude i skoven“ og anbefaler i deres høringssvar til betænkningen deres egen model fra december. På dette tidspunkt af processen kender de væsentligste aktører i spillet om arbejdsmarkedsforvaltningen, og det vil sige regeringen, Socialdemokraterne, arbejdsmarkedets parter og KL, hinandens præferencer ud og ind. Parterne, som i denne sag er allieret med Socialdemokraterne, står stejlt over for regeringen og KL.

Boks 2. Regeringens forslag til strukturreform på arbejdsmarkedsområdet, april 2004

- Enstrengt kommunalt forankret beskæftigelsessystem
- Kommunale jobcentre tager sig af alle opgaver for forsikrede og ikke-forsikrede ledige
- Kommunal finansiering af udgifter til arbejdsmarkedspolitikken med statslig refusion
- Tæt styring fra centralt niveau. Regionale enheder overvåger jobcentrenes resultater og løser tværgående opgaver
- A-kasserne bevarer deres funktioner og opgaver
- Arbejdsmarkedets parter repræsenteres på alle niveauer. Rådgiver og medvirker til at udvikle beskæftigelsesindsatsen

Kilde: Regeringen (2004).

Tredje fase

Regeringen offentliggør sit forslag til strukturreform 27. april 2004 og lægger på arbejdsmarkedsområdet ud med et rent snit, jf. boks 2: Forvaltningen skal samles i kommunerne.

Selvom arbejdsmarkedets parter loves indflydelse på den fremtidige forvaltning gennem repræsentation på såvel statsligt som regionalt og kommunalt niveau, er forslaget uantageligt for DA, LO og Socialdemokraterne, men kommer ikke som nogen overraskelse for dem. Allerede inden regeringen præsenterer sit forslag, har beskæftigelsesministeren på to møder nemlig givet Socialdemokraternes ordfører på arbejdsmarkedsområdet indblik i regeringens planer. Forhandlingerne om arbejdsmarkedsdelen af strukturreformen skal foregå på en separat arena i Beskæftigelsesministeriet, mens alle øvrige områder forhandles ved det „store bord“ i Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Beskæftigelsesministerens intention med formøderne er at få socialdemokratisk opbakning til regeringens model. Det får ministeren ikke (Socialdemokraterne v. Jan Petersen, 2004, arkivmateriale).

Forhandlingerne ved „det lille bord“ i Beskæftigelsesministeriet indledes samme dag, som regeringen offentliggør sit reformforslag og kommer til at foregå med arbejdsmarkedets parter som næsten direkte deltagere, fordi de får adgang til processen gennem de politiske partier. LO sekretariatsbetjener og stiller betydelige ressourcer til rådighed for den socialdemokratiske forhandler og er i øvrigt tæt allieret med DA. Den socialdemokratiske forhandler fungerer omvendt som fodermester for parterne, således at alle forhandlingspapirer ender hos dem (interview, Jan Petersen). Derudover lægger DA pres på ministeren og dennes pressechef (interview, Tina Voldby). Organisationerne har fuld information om forhandlingsprocessens forløb og gode muligheder for at påvirke den.

Forhandlingerne følger terminerne ved det store bord med en første forhandlingsrunde, der bryder sammen ultimo maj, genoptages primo juni for endeligt at bryde sammen medio juni. Før første sammenbrud kan der end ikke findes en fælles platform for forhandlingerne (Christiansen og Klitgaard, 2008: 176-178). Der kommer mere skred i sagerne, da forhandlingerne genoptages i begyndelsen af juni. Parternes pres og Socialdemokraternes uvilje til at acceptere regeringens udspil foranlediger et revideret regeringsudspil, hvor de kommunalt beliggende jobcentre opdeles i A-, B- og C-centre. I A- og B-centrene er staten forsat myndighed for de forsikrede ledige, mens C-centrene er betegnelsen for pilotcentre, hvor den kommunaliserede arbejdsmarkedspolitik kan afprøves på forsøgsbasis (Beskæftigelsesministeriet, 2004, udateret notat).

Denne indrømmelse opfatter parterne og Socialdemokraterne som et muligt forhandlingsgrundlag og reagerer offensivt ved at lægge et alternativt

forslag på bordet, som tydeligvis er inspireret af parternes model fra december 2003 og i øvrigt er konstrueret af de LO-medarbejdere, som betjener den socialdemokratiske forhandler (Socialdemokraterne, 2004, udateret). Forhandlerne er gensidigt optimistiske med hensyn til at finde et kompromis om jobcentrene, hvorfor konflikten kommer til at stå om C-centrene. Regeringen vil have så mange som muligt, Socialdemokraterne og arbejdsmarkedets parter vil undgå dem eller have så få som muligt. I midten af juni, hvor regeringens udspil på ca. 20 C-centre er blevet barberet ned til syv, og hvor forhandlingsparterne er tæt på et forlig, indstiller oppositionspartierne forhandlingerne, fordi de ikke vil lave forlig uden at have koordineret med kollegerne ved det store bord (Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre, 2004, udateret).

Da de generelle forhandlinger om en strukturreform samtidig bryder sammen, ender også arbejdsmarkedet af reformen med at blive gennemført i et smalt forlig mellem VK-regeringen og Dansk Folkeparti. I forliget er de væsentligste indrømmelser til Socialdemokraterne og parterne dog bevaret, hvorfor den nye struktur bliver B-centrene, hvor kommunerne flytter sammen med AF, men hvor der ikke ændres på fordelingen af opgaver mellem de respektive myndigheder. Hertil kommer 14 C-centre, der kan betragtes som et institutionelt brohoved for en senere samling af hele arbejdsmarkedsforvaltningen under kommunalt regi (Christiansen og Klitgaard, 2008: 182-183).

De interesseorganisationer, som med regeringens udspil står til at miste et betydeligt institutionelt gode, hvis regeringens reformpræference realiseres, agerer altså tidligt i processen ud fra denne præmis. Allerede før reformen er på dagsordenen, er organisationerne på det rene med regeringens præference for den enstrengede struktur. Og allerede midt under anden fase bliver de klar over, at regeringen vil placere denne ene streng i kommunerne. På trods af, at regeringen ikke officielt løfter sløret for sine reformplaner før slutningen af april 2004, er arbejdsmarkedets parter længe før i gang med en koordineret interessevaretagelse for at forpurre regeringens planer. Det formår de ikke egenhændigt, men er tæt allieret med Socialdemokraterne gennem en proces, hvor de har fuld information om udviklingen og gode muligheder for at påvirke forløbet. Mulighederne herfor øges ikke kun, fordi Socialdemokraterne kan bruges som adgangskanal. De øges også af, at arbejdsmarkedsforhandlingerne er udskilt i et særligt forløb.

Strukturpolitik bag uklarhedens slør

Analyserne synes umiddelbart at støtte vore hypoteser samt teorien om, at anvendelsen af et uklart slør som reformpolitisk processtrategi har en selvstændig, uafhængig effekt på udfaldet af reformprocesser. Regeringens in-

tention om at nedlægge amterne til fordel for fem sygehusregioner blev i vidt omfang realiseret. Regeringen holder kortene tæt til kroppen, og dens præferencer bliver først kendt 14 dage før, de politiske forhandlinger går i gang. Amdsrådsforeningen – reformens mest entydige taber – er indtil dette tidspunkt holdt hen i troen på, at de kommer levende ud af processen – evt. dog med færre amter. Det lykkes ikke foreningen at mobilisere en duelig modkoalition på den korte tid, der er til rådighed efter offentliggørelsen af regeringens udspil. Til gengæld formår regeringen ikke at indfri dens præferencer på arbejdsmarkedsområdet, der samtidig er det eneste område, hvor velorganiserede modstandere af regeringens planer tidligt har klar viden om regeringens intentioner. Socialdemokraterne og især arbejdsmarkedets parter mobiliseres således langt tidligere i et forsøg på at forsvare de institutionelle strukturer, deres interesser er knyttet til.

Alt i alt viser de empiriske analyser, at der er empirisk støtte til teorien om, at anvendelsen af et uklart slør som processtrategi har en uafhængig effekt på regeringens muligheder for at realisere formulerede politiske intentioner. Men der kan også være alternative forklaringer på vore fund. Navnlig to trænger sig på. Det første alternativ vedrører spørgsmålet om, hvorvidt regeringens præferencer for det regionale forvaltningsniveau og arbejdsmarkedsforvaltningen er forfulgt med sammenlignelig styrke af regeringen. Den anden vedrører spørgsmålet om, hvorvidt koalitionen af interesser som arbejdede mod reformen var lige stærke.

Der er ingen tvivl om, at trækraften for reformen er sundhedspolitikens organisering, hvorfor spørgsmålet om amternes fremtidige rolle og evt. alternativer optager regeringen. Ligeledes er der inden for reformkoalitionen to partier, der i en længere årrække har ønsket nedlæggelse af amterne. Det er utvivlsomt rigtigt, at regeringen har præferencer for at kommunalisere arbejdsmarkedsforvaltningen, men har de været forfulgt med samme styrke?

En alternativ tolkning af regeringens strategier er, at den kommunaliserede arbejdsmarkedsforvaltning er anvendt som lokkemad for at få kommunerne som allieret. Samtidig kunne indrømmelser til Socialdemokraterne på dette for partiet vigtige område øge dets villighed til at indgå i et bredt forlig om den samlede reform (Christiansen og Klitgaard, 2008: kap. 7). I tillæg var der i udgangspunktet ikke aldeles enighed mellem regeringspartierne om den kommunaliserede arbejdsmarkedsforvaltning. Det Konservative Folkeparti, hvis politiske bånd til kommunerne er lige så svage, som de er stærke til arbejdsgiverorganisationerne, var oprindeligt ikke tilhænger, hvilket har svækket regeringens mulighed for at optræde som enhedsaktør i denne sammenhæng. Denne alternative forklaring må tillægges en vis vægt i forbindelse med strukturreformens forløb på arbejdsmarkedsområdet. Til gengæld viser det sig også, at i spillet om den endelige struktur på arbejdsmarkedsområdet

er regeringen villig til at forfølge målet om den enstrengede forvaltning på et senere tidspunkt, jf. nedenfor.

Den anden alternative forklaring på udfaldet af de to reformprocesser er, at modstanderne af de to reformelementer har forskellig styrke over for regeringen og dermed forskellige muligheder for at påvirke de politiske forhandlinger. En forenet alliance af Socialdemokraterne, LO og DA er en stærk koalition. Når denne koalition ydermere kan koncentrere indflydelsesstrategien til en særskilt arena, hvortil parterne næsten har adgang, stilles denne koalition i en langt gunstigere position end Amtsrådsforeningen. Amterne har nok en stærk politisk allieret i Socialdemokraterne, som arbejder for at sikre amternes opgaveportefølje. Men båndene mellem Socialdemokraterne og foreningen, hvis formand var venstremand, er langt fra så veletablerede som båndene mellem Socialdemokraterne og LO. Endelig skulle Socialdemokraterne varetage amternes interesser på en forhandlingsarena, hvor meget andet end amternes fremtid og politiske og økonomiske organisering var på bordet – en forhandlingsarena som i øvrigt var hermetisk lukket for amterne. Igen giver forløbet omkring strukturreformforhandlingerne en vis støtte hertil, men mere end tre år senere viste regeringen, at den var villig til at overvinde de ellers stærke modstandere på arbejdsmarkedsområdet.

I første omgang må konklusionen derfor være, at den foreslåede teori og vore hypoteser i hvert fald ikke er falsificeret. Men teorien kan yderligere bestyrkes ved en henvisning til tidligere og senere reformprocesser på de områder, vi har analyseret i denne sammenhæng, og hvor der ligeledes er variation på omfanget af anvendelsen af et uklart slør under beslutningsprocessen. I 1994 nedsatte indenrigsministeren således en kommission, der skulle „belyse forskellige modeller for en reform af den amtskommunale struktur og opgaveløsning i hovedstadsområdet“ (Betænkning 1307). Efter afgivelse af betænkning i 1995 fulgte en længere politisk proces, hvor alle debatterede løsningsforslag blev mødt med koncentreret politisk modstand (jf. Christiansen og Klitgaard, 2008: 46). Reformen havde klare ligheder med strukturreformsprojektet, men beslutningsdagsordenen og løsningsforslagene er tidligt kendte.

På arbejdsmarkedsområdet formåede VK-regeringen at gennemføre den endelige kommunalisering af arbejdsmarkedsforvaltningen i forbindelse med finanslovsaftalen for 2009. I lighed med en række andre markante reformer, der siden begyndelsen af 1990'erne er gennemført inden for rammen af finanslovsprocessen (jf. Loftager, 2004), kom denne som et lyn fra en klar himmel, hvilket gjorde det umuligt for en modstanderkoalition at mobilisere modstand. Fordi regeringen i anden omgang formåede at agere bag et uklart slør, bliver målsætningen fra 2004 om en enstrengt kommunal arbejdsmarkedsforvaltning derfor realiseret fra 1. august 2009. Hvis vi indplacerer vore

Figur 1. Reformen af arbejdsmarkedet og den amtslige struktur med og uden uklarhedens slør

		Område
	Amter, regioner	Arbejdsmarkedet
Uklart slør	<i>Reformsucces</i>	<i>Reformsucces</i>
	Regioner i forbindelse med strukturreformen 2004	Enstrengt arbejdsmarkedsforvaltning i forbindelse med finanslovsaftalen 2009
Intet slør	<i>Reformfiasko</i>	<i>Reformfiasko</i>
	Hovedstadskommissionen 1995	Enstrengt arbejdsmarkedsforvaltning i forbindelse med strukturreformen 2004

cases med de netop diskuterede i figur 1, får vi yderligere indikationer på, at anvendelsen af et uklart slør som reformpolitisk strategi øger muligheden for at få et kontroversielt reformprogram igennem.

Alt i alt peger denne artikel derfor i retning af, at forskningen i reformpolitik og reformprocesser med fordel kan udvikle teorierne om processtrategiernes selvstændige betydning yderligere. Vi ved allerede, at institutioner betyder noget, og at partipolitik har en effekt – en viden, som i øvrigt er ganske detaljeret vedrørende bestemte institutioner og partiers mere præcise reformpolitiske effekter. Reformprocesserne mangler vi til gengæld fortsat at udvikle mere detaljerede teorier om.

Litteratur

- Beskæftigelsesministeriet (2003). *Beskæftigelsesministeriets sektoranalyse til Strukturkommissionen*, København: Beskæftigelsesministeriet.
- Beskæftigelsesministeriet (2004). *Udkast til aftale på Beskæftigelsesområdet*, udateret.
- Betænkning 1307 (1995). *Betænkning fra Hovedstadskommissionen om hovedstadsområdets fremtidige struktur*, København: Indenrigsministeriet.
- Betænkning 1366 (1998). *Fordelingen af opgaver i den offentlige sektor*, København: Indenrigsministeriet.
- Betænkning 1434 (2004). *Strukturkommissionens betænkning*, København: Strukturkommissionen.
- Bonoli, Giuliano (2001). „Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State Adaptation“, pp. 238-264 in Paul Pierson (ed.). *The New Politics of the Welfare State*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bundgaard, Ulrik and Karsten Vrangbæk (2007). „Reform by Coincidence? Explaining the policy process of structural reform in Denmark“, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 30, No. 4, pp. 491-520.

- Christiansen, Peter Munk og Michael Baggesen Klitgaard (2008). *Den utænkelige reform. Strukturreformens tilblivelse 2002-2005*, Odense, Syddansk Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk og Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). „Positionel magt – om at slutte fra at være (til stede) til at have og til at gøre“, pp. 177-189 i Peter Munk Christiansen og Lise Tøgeby (red.), *På sporet af magten*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk, Asbjørn Sonne Nørgaard og Niels Chr. Sidenius (2004). *Hvem skriver lovene? Interesseorganisationer og politiske beslutninger*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Dansk Arbejdsgiverforening, LO, FTF, Lederne og SALA (2003). *Fremtidens arbejdsmarkedservice*, København: Dansk Arbejdsgiverforening.
- Gibson, Diane and Robert E. Goodin (1999). „The Veil of Vagueness: A Model of Institutional Design“, pp. 357-386 i Morten Egeberg and Per Lægveid (red.), *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*, Oslo: Scandinavian University Press.
- Goodin, Robert E. (1988). *Reasons for Welfare: The Political Theory of the Welfare State*. Princeton: Princeton University Press.
- Immergut, Ellen (1992). „The Rules of the Game: The Logic of Health Policy-making in France, Switzerland and Sweden“, pp. 57-89 in Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge Studies in Comparative Politics.
- Kingdon, John W. (2003). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York: Addison-Wesley.
- Klitgaard, Michael Baggesen (2008). „School Vouchers and the New Politics of the Welfare State“, *Governance*, Vol. 21, No. 4, pp. 479-498.
- Loftager, Jørn (2004). *Politisk offentlighed og demokrati i Danmark*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Moe, Terry M. (1989). „The Politics of Bureaucratic Change“, pp. 267-329 in John E. Chubb and Paul E. Peterson (eds.), *Can the Government Govern?*, Washington, DC: The Brookings Institution.
- Moe, Terry M. (1990). „Political Institutions: The Neglected Side of the Story“, *Journal of Law, Economics, and Organizations*, Vol. 6, pp. 213-253.
- Mouritzen, Poul Erik (2004). „Strukturreformen som en skraldespand“, *Administrativ Debat*, nr. 4, pp. 9-14.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1997). *The Politics of Institutional Control: Corporatism in Danish Occupation Safety and Health Regulation & Employment Insurance, 1870-1995*, Århus: Politica.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (2000). „Party Politics and the Organization of the Danish Welfare State, 1890-1920: The Bourgeois Roots of the Modern Welfare State“, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 23, No. 3, pp. 183-215.
- Pierson, Paul (1994). *Dismantling the Welfare State*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (1996). „The New Politics of the Welfare State“, *World Politics*, Vol. 48, No. 2, pp. 143-179.
- Pierson, Paul (2000). „Increasing Returns, Path-dependence, and the Study of Politics“, *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, pp. 251-267.
- Regeringen (2002). *Flere i arbejde – handlingsplan*, København: Beskæftigelsesministeriet.

- Regeringen (2004). *Det nye Danmark. En enkel offentlig sektor tæt på borgeren*, København: Regeringen.
- Regeringen og Dansk Folkeparti (2004). *Aftale om strukturreform. Juni 2004*, København, Regeringen og Dansk Folkeparti.
- Socialdemokraterne (2004). „Udkast til aftale på beskæftigelsesområdet“, udateret.
- Socialdemokraterne og Det radikale Venstre (2004). „Status for forhandlingerne på beskæftigelsesområdet“, udateret notat.
- Steinmo, Sven and Jon Watts (1995). „It's the institutions – stupid. Why comprehensive national health insurance always fails in America“, *Journal of Health Politics, Policy and Law*, Vol. 20, No. 2, pp. 329-372.
- Tsebelis, George (1995). „Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism“, *British Journal of Political Science*, Vol. 25, pp. 289-325.
- Weaver, Kent R. and Bert A. Rockman. 1993. „Assessing the Effects of Institutions,“ pp. 1-41 in Kent R. Weaver and Bert A. Rockman (eds.), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the U.S. and Abroad*, Washington, DC: The Brookings Institution.

Interview

Interviewdato	Respondent	Funktion (nuværende position/position under reformforløbet, hvis forskellig fra nuværende)
08.11.2005* & 24.05.2007	Jan Petersen (S)	Tidligere MF/arbejdsmarkedsordfører
01.12.2004	Marianne Jelved (R)	MF/gruppeformand
20.03.2006	Kristian Thulesen Dahl (DF)	MF
13.12.2005* & 19.04.2006*	Bo Smith	Departementschef, Beskæftigelsesministeriet
12.12.2005*	Lars Goldschmidt	Underdirektør, DI/direktør i Arbejdsmarkedsstyrelsen
05.12.2004	Otto Larsen	Tidligere adm. direktør, Amtsrådsforeningen, medlem af Strukturkommissionen
15.11.2004	Bo Johansen	Regionsdirektør, Region Midtjylland, suppleant i Strukturkommissionen
17.11.2004	Niels Højberg	Stadsdirektør, Århus Kommune/ amtsdirektør Fyns Amt
28.04.2006*	Michael Jacobsen	Konsulent LO
10.11.2005	Tina Voldby*	Afdelingschef i Teknik/ arbejdskraftchef i DA

* Gennemført af Helene Brinkmann Mikkelsen og Rasmus Maltha Rasmussen. Øvrige interviews gennemført af forfatterne og studentermedhjælpere.

Arkivmaterialer

I artiklen henvises der flere steder til interne notater, arbejdspapirer, brevudvekslinger, mødereferater mv. Materialet er stillet forfatterne til rådighed af Jan Petersen, Ole Stavad og Marianne Jelved.