

# Peter Munk Christiansen og Anne Mette Kjær Strukturer og aktører i analyser af politiske beslutninger<sup>1</sup>

Denne artikel identificerer nogle væsentligste udviklinger i den politologiske litteratur om politiske beslutninger i det ny årtusind. Ved at bruge den traditionelle skellen mellem struktur- og aktørforklaringer finder vi, at dansk politologi har arbejdet meget med at forklare både stabilitet og forandring i offentlig politik og politiske beslutninger. Det har bidraget til en bedre kombination af aktør- og strukturforklaringer, selvom litteraturen langt fra er i mål. Der er flere forhold vedrørende tilblivelsen af politiske beslutninger, som vi ved for lidt om. For eksempel mangler vi viden om, hvad der sker i den tidlige beslutningsfase, som gennem de senere år forekommer mere og mere lukket. Hertil kommer begrænset viden om den rolle, embedsværket spiller i forberedelsen af de politiske beslutninger. Endelig er der mangel på kvalitative casestudier af nyere politiske beslutninger og dermed på komparative analyser af disse. Artiklen efterlyser forskning med dette for øje.

Nøgleord: politiske beslutninger, dansk politologi, policykontinuitet, policyforandring, dagsordensfastsættelse

”Den politologiske forskning i beslutningsprocesser i Danmark er temmelig forsømt”. Sådan indledte Søren Winter (1991: 357) sin introduktionsartikel til et temanummer af *Politica* om politiske beslutningsprocesser for snart tre årtier siden. Siden har det ikke været forsøgt at sammenfatte hovedtrækkene i litteraturen om politiske beslutningsprocesser med Danmark som case (se dog Green-Pedersen, Jensen og Nannestad, 2018). Motivationen for denne artikel, og for nærværende temanummer, er dette manglende overblik.

Søren Winters fokus var studiet af beslutningsprocesser forstået som analyse af enkelte beslutninger eller beslutningsforløb. Til analysen heraf kunne man betjene sig af rationel teori, inkrementalismeteori, konflikt- og forhandlingsmodeller, skraldespandsmodeller og public choice teori (Winter, 1991). Vi breder perspektivet lidt ud, idet vi også medtager studier af politiske beslutninger i lidt bredere forstand, eksempelvis ved at inddrage studier af mange politiske beslutninger såsom output af budgetbeslutninger i mange enheder. Dermed følger vi også trenden i den internationale litteratur på området, som i ganske høj grad er gået væk fra at anvende de gamle beslutningsprocesmodeller og ofte fokuserer på analyser af mere end en enkelt beslutning.

De internationale og nationale forskningsbidrag er mange, og det er ikke muligt at yde de forskellige retninger og modeller retfærdighed i en enkelt artikel. Ud over nye teoretiske tilgange er der udviklet nye metoder, således at studiet af politiske beslutninger dækker over enkeltstudier af politiske beslutninger, kvantitative studier af et stort antal politikændringer og poststrukturalistiske tilgange om policydiskurser, retorik og politiske narrativer.

Det er altså ikke ligetil at præsentere hovedtrækkene inden for den politologiske forskning i politiske beslutninger. I denne artikel skitserer vi primært den internationale forskning, som er blevet anvendt – og ofte videreudviklet – af danske politologer. Hovedformålet er at identificere væsentlige ændringer i at beskrive og forklare politikbeslutninger i litteraturen siden begyndelsen af 1990'erne.

Der skelnes ofte mellem idéer, interesser og institutioners rolle i forklaringer af politiske beslutninger (Green-Pedersen, Jensen og Nannestad, 2018). Bag denne skelnen ligger en underliggende struktur-aktørproblemstilling. Struktur- og institutionsorienterede teorier har traditionelt overvejende fokus på kontinuitet og dermed institutionelle begrænsninger af adfærd. I et aktørperspektiv er understregningen af idéer og af enkeltinteressenters strategiske adfærd med henblik på politiske beslutninger bedre i stand til at forklare forandring. Skismaet mellem struktur, og aktørforklaringer er fortsat en gennemgående linje i teorier om politiske beslutninger. Vi bruger derfor denne traditionelle skelnen mellem struktur og aktør som organiserende for den følgende redegørelse for hovedtendensen i litteraturen. Vi har søgt systematisk i tidsskriftdatabaser på udvalgte emneord. Derudover har vi søgt på alle danske sagsområder. Vi har også kommunikeret personligt med danske politologiske forskere, der har beskæftiget sig med politiske beslutninger for at opnå et så tilfredsstillende overblik som muligt.

## Strukturer, stiafhængighed og policykontinuitet

Vi starter med en række teoritraditioner, som især har haft fokus på politiske og andre samfundsmæssige strukturer, og som derfor i mange tilfælde påviser, hvor svært det er at træffe beslutninger med vidtrækkende forandringer til følge.

### *Inkrementalisme, konflikt og forhandling*

Inkrementalismen udspringer af en kritik af den synoptisk rationelle beslutningsmodel, som sikrer rationelle beslutninger gennem en konsekvent vurdering af alle handlingsalternativer, som filtreres gennem en entydig beslutningsfunktion. Mennesket har en begrænset kognitiv kapacitet og må ofte handle under usikkerhed. Derfor kan man ikke træffe synoptisk rationelle beslutnin-

ger, og derfor indebærer politiske beslutninger ofte kun en marginal ændring af de eksisterende forhold. Inkrementalismens fødselsattest er Charles Lindbloms lille artikel ”The Science of Muddling Through” (1959), som også understreger den begrænsede kollektive rationalitet. Derfor er tingenes nuværende tilstand tit den bedste målestok for nye beslutninger. Inkrementalismen fik for alvor udbredelse med Aaron Wildavskys *The Politics of the Budgetary Process* (1964), som udkom i utallige udgaver.

Inkrementalismen er en velafprøvet model såvel teoretisk som i konfrontation med empirien. Inkrementalisme er også en attraktiv model for mange beslutningstagere. Inkrementelle ændringer kan gøres om, hvis de viser sig uhenigtsmæssige, og de producerer et forudsigeligt resultat i en ellers kompleks og foranderlig verden. Endelig er inkrementalismen konfliktreducerende. Ved at tage udgangspunkt i det bestående antastes stærke interesser med interesse i status quo kun i beskedent omfang. Inkrementelle beslutninger sikrer derfor både forudsigelighed og et begrænset konfliktniveau (Mortensen og Serritzlew, 2012). Måske netop af disse årsager finder man studier med klare anbefalinger af en inkrementalistisk tilgang til reformer. Et eksempel er Christensen og Mortensens (2018) studie af Skats mislykkede reorganisering, hvor de påpeger, at en inkrementalistisk reformproces baseret på erfaring og analyse havde været at foretrække.

Inkrementalismen har altså fortsat såvel teoretisk som empirisk gyldighed (fx Allison og Saint-Martin, 2018). Lærebøger om offentlig budgettering indeholder fortsat et solidt afsnit om inkrementalisme (fx Pallesen, 2019), og studier af offentlige organisationers budgetadfærd er fortsat optaget af mulige inkrementelle mønstre. De finder dog i flere tilfælde, at aggregerede enheders faktiske budgetadfærd kun for et overfladisk blik er inkrementalistisk. Budgetafvigelserne er ikke normalfordelte, men har en bredere bund og en smallere top. En fortolkning er, at der i en del tilfælde er tale om mere markante budgetændringer, end man ville forvente ud fra en inkrementalistisk betragtning (Mortensen, 2005; Baumgartner et al., 2009; Jensen, Mortensen og Serritzlew, 2018).

Konflikt- og forhandlingsteoriene opererer ofte fra et strukturperspektiv, fordi de har blik for, at mange politiske beslutninger er et resultat af konflikter, som er erkendte af aktørerne, og som foregår inden for faste rammer, eksempelvis i en korporativ struktur, hvor interesseorganisationer indgår i et institutionaliseret samspil med embedsmænd. Et klassisk eksempel er arbejdsmarkedspolitikken, hvor funktionelt modstridende interesser bliver enige om beslutninger med relevans for arbejdsmarkedet.

Fødselsattesten for disse modeller er Richard Cyert og James Marchs *A Behavioural Theory of the Firm* (1963), som bygger videre på inkrementalismens

antagelse om begrænset rationalitet: Deres model er dog intraorganisatorisk, men er udbygget til interorganisatoriske relationer. Samtidig giver antagelsen om konflikt og om forskelle i magt og ressourcer rig mulighed for empirisk konfrontation. Der er mange eksempler på analyser af politiske beslutninger i et sådant perspektiv (fx Magtudredningens Christiansen, Nørgaard og Sidenius (2004) om interesseorganisationernes indflydelse på ni reformer og Klitgaard og Nørgaard (2014) om især fagbevægelsens rolle i forbindelse med arbejdsmarkedsreformer).

Korporatisme er et godt eksempel på en institution, som tæmmer ellers svært løselige fordelingskonflikter. Mange studier viser, hvordan forskellige aktører holder hinanden i skak, hvormed deres indbyrdes institutionaliserede forhold hovedsagelig bidrager til stabilitet. Nørgaard (1999) viser således, hvordan en korporativ struktur i mange år lå bag det stabile partsstyre i arbejdsmarkedspolitikens administration. Selv om korporatismen er svækket gennem de senere år, er den langt fra kun et fortidigt fænomen (jf. Binderkrantz og Christiansen, 2015; Christiansen, 2020).

Ikke desto mindre har en række studier vist, hvordan større reformer er gennemført i direkte konfrontation med ressourcestærke aktører og på trods af stærke traditionelle korporative strukturer. Disse behandles nedenfor, fordi de klart illustrerer, hvordan stærke interesser og reformmodstand kan overvindes og derfor bedre kan analyseres i et aktør- end i et strukturperspektiv.

### *Policynetværk og den "nye" governance*

Litteraturen om governance og policynetværk er nok af nyere dato, men den trækker også på elementer fra konflikt- og forhandlingsmodellerne og fra korporatismelitteraturen. Litteraturen voksede sig for alvor stor i løbet af 1990'erne (Rhodes, 1996; Mayntz, 1993; Scharpf, 1994). Den er først og fremmest en reaktion på de forandringer, mange forskere iagttog i kølvandet på globaliseringen og økonomiske og administrative reformer (Rosenau, 1995). Litteraturen tager udgangspunkt i, at ikke kun regeringer, men også samfundsmæssige aktører, andre offentlige organisationer og overstatslige organisationer i stigende grad har indflydelse på de politiske beslutninger og ikke mindst på politikimplementering (Rhodes, 1996; Rosenau, 1995).

Guy Peters (2000) identificerer således den "gamle" versus den "ny" governance som to skoler, hvor den første lægger vægt på centraliseret autoritet, mens den sidste argumenterer for, at autoriteten over offentlige politikker i lige så høj grad er at finde i forskellige typer interorganisatoriske netværk. I det engelske tilfælde taler man ligefrem om statens udhuling (*hollowing out*) (Rhodes, 1997). Politikfællesskaber (*policy communities*) består af et begrænset antal statslige og

samfundsmæssige aktører, hvis interaktioner skaber politiske beslutninger (Bevir and Richards, 2009; Rhodes, 2005: 426). Disse aktører "need to exchange resources (fx money, information, expertise) to achieve their objectives" (Rhodes, 1996: 658). Emnenetværk (issue networks) er løsere, har mange deltagere med svingende interaktion og er derfor ofte karakteriseret ved konflikt og ulige magtforhold (Torfing, 2004; Rhodes, 2005: 428).

Netværkslitteraturen argumenterer for, at forskellige typer netværk kan forklare, hvorfor nogle policyområder oplever stabilitet, mens andre oplever forandring (Green-Pedersen, Jensen og Nannestad, 2018: 28). Policynetværk kan være i stand til at blokere policyforandring, fordi de binder deltagerne sammen om at forsvare status quo (Fawcett og Daugbjerg, 2012), på samme måde som korporative strukturer skaber en forhandlet konsensus (Jensen og Sørensen, 2004). I dansk politologi har eksempelvis Olsen (1995) og senere Jakobsen (2019) brugt dette perspektiv til at forklare kontinuiteten i dansk udenrigs- og udviklingspolitik.

Flere emnenetværk gør antagelig politiske beslutninger mindre forudsigelige og skaber derfor mulighed for policyforandring (Jensen og Sørensen, 2004). Jakob Torfing (2004) viser i sit bidrag til den Magtudredningen, at det værdspolitiske skift fra passiv forsørgelse til aktivering kan forklares med udgangspunkt i diskurstheori og netværksanalyse. Han finder, at den traditionelle neokorporative forhandlingsmodel er "eksploderet og afløst af bredere definerede forhandlingsnetværk", som ikke kun har indflydelse i implementerings-, men også i beslutningsprocessen (Torfing, 2004: 61).

Den danske netværkslitteratur beskæftiger sig generelt mere med styringsstrategier i implementeringsfasen end med egentlige forklaringer af politiske beslutninger (Kickert og Koppenjan, 1999; Kjær, 2004). Daugbjerg og Halpin (2010) viser, hvordan konsultationer med netværk forklarer en stor del af forskellen mellem Danmarks succesfulde udvikling af økologisk landbrug og Australiens mangel på samme. Toke og Nielsen (2015) finder, at forskelle i typen af konsultation indenfor politikfællesskaber kan have betydning for forskelle i både formulering og implementering af dansk og engelsk energipolitik.

Governance- og netværkslitteraturen mangler dog fortsat bidrag, der mere systematisk beskæftiger sig med kontinuitet og forandring i politiske beslutninger. Som Rhodes formulerer det, "There is no synthesis of the findings of this diverse literature. Indeed, a synthesis may not be possible. The key question would be what type of network emerges in what conditions and with what policy outcomes?" (Rhodes, 2005: 435).

### *Institutionalisme*

Fælles for de første generationer af den *institutions matter*-bølge, der slog igennem statskundskaben i 1980'erne, var vægten på strukturelle begrænsninger af adfærd, hvorimod de nyere bidrag i højere grad har fokus på reformer og forandring. Vi starter med rational choice-institutionalismen. Hvor rational choice-teorien med sine antagelser om fuldt rationelle aktører, der handler uden institutionelle begrænsninger, er relativt lidet bevendt i studiet af faktiske politiske beslutninger, tilbyder rational choice institutionalismen en mere realistisk teori (fx Hall og Taylor, 1996; Shepsle, 2008). Dens teoretiske udgangspunkt er nok rational choice teorien, men den har kraftige aftryk fra den tradition, der med og efter Simon (1947) lægger stor vægt på ufuldstændig information og mangetydighed som et grundvilkår for menneskelige beslutninger. Rational choice-institutionalismen lægger vægt på, at aktørerne højst kan være tilstræbt rationelle og egennyttemaksimerende. Hertil lægges sociologiens indsigt i de begrænsninger, som formelle og uformelle institutioner lægger på menneskers adfærd (Christiansen, 1997). En række nyere analyser betjener sig af en sådan rationel *institutionalisme light*-teori, eksempelvis Christiansen og Klitgaard (2008) om kommunalreformen fra 2004 og Klitgaard og Nørgaard (2014) om arbejdsmarkedsreformer.

Fra den rationelle institutionalisme er der ikke langt til den historiske institutionalisme. Den forudsætter også nyttemaksimerende, tilstræbt rationelle aktører, der handler under usikkerhed og institutionelle begrænsninger. Forskellen er, at den historiske institutionalisme endogeniserer aktørernes præferencer. Præferencer er derfor ikke uafhængige af de institutionelle vilkår, hvorunder beslutninger træffes. Blandt andet derfor opstår der ofte stiafhængighed, som indebærer ofte meget langvarig institutionel persistens. Nørgaards (1997) analyse af den danske arbejdsløshedsforsikring og arbejdsmiljøbeskyttelse tager eksplicit udgangspunkt i et sådant historisk institutionelt perspektiv. Arbejdsmarkedspolitikens korporative institutioner belyses i et institutionelt perspektiv.

Partier og partisystemer kan også ansues i et institutionelt perspektiv. En række analyser har beskæftiget sig med sammenhængen mellem partier og partisystemer på den ene side og politiske beslutninger på den anden. Det gælder eksempelvis Green-Pedersen og Krogstrups (2008) påvisning af, at forskelle i den partipolitiske centrum-højre-konkurrence har haft markante effekter for udviklingen af indvandrings- og integrationspolitik i Danmark og Sverige. En række studier har også vist, hvordan politisering af moralske spørgsmål afhænger af partistrukturen. Engeli, Green-Pedersen og Larsen (2013) har vist, hvordan fraværet af partier med religiøst tilhørsforhold i lande som Danmark og

Storbritannien gør det langt sværere at politisere spørgsmål som homoseksuelle ægteskaber, aktiv dødshjælp, abort og stamceller sammenlignet med lande som Holland og Spanien, hvor der findes store partier med et religiøst tilhørsforhold.

I atter et andet institutionelt perspektiv finder vi en litteratur om reformer af velfærdsstatens institutioner. Paul Pierson (1994; 1996) viste med sit begreb *policyfeedback*, hvor svært det kan være at reformere velfærdsinstitutioner, når de først er etableret. Nye velfærdstiltag skaber nye interesser, som kan forsvare dem og dermed sikre institutionel stabilitet (Pierson, 1994). Samtidig har Pierson og andre et skarpt blik for de muligheder, som reformivrige entreprenører kan følge. De behandles nedenfor i afsnittet om *policyskift og reformer*.

Udfordringen er således at forklare, hvornår politisk risikofyldte reformer er mulige (Vis og Kersbergen, 2007). I en dansk sammenhæng er det blevet vist, hvordan velfærdstiltag skaber bred opbakning (Jensen et al., 2016), og at nedskæringer kan være svære. Ligeledes har forskning vist, hvordan den danske velfærdsmodel har været i stand til at være både stabil og tilpasningsdygtig, således at de økonomiske udfordringer, globaliseringen har budt på, ikke har ført til et såkaldt *race to the bottom* (fx Swank, 2003; Hemerijck, 2013). Ikke desto mindre har mange af de beslutninger, der har konsekvenser for den danske velfærdsmodel, været politisk svære og stærkt kontroversielle. For at forstå, hvordan de kan lykkes, må vi ty til teorierne om dagsordener, mulighedsvinduer, ideer og aktørernes reformmuligheder.

## Dagsordener, mulighedsvinduer, idéer og aktører

I dette hovedafsnit præsenterer vi en række teorier, som i højere grad end de ovennævnte er optaget af aktører og deres handlemuligheder og dermed også af at ændre dagsordener og beslutninger.

### *Dagsordener og mulighedsvinduer*

Dagsordensteorierne har stærkere fokus på forandring og aktørers handlemuligheder. De beskæftiger sig primært med, hvorfor og hvornår et politisk emne kommer på den politiske dagsorden. Tidlige dagsordensteorier er blandt andre magt teorier som Dahl (1961) eller Bachrach og Baratz (1962), som fokuserer på, hvordan nogle aktører har magt til at sætte bestemte emner på dagsordenen eller holde visse emner væk fra den. I det hele taget handler dagsordensteorier om, hvornår, hvorfor og med hvilke konsekvenser et emne får politisk opmærksomhed. En sådan opmærksomhed kan opstå som følge af bevidst forarbejde fra interesseorganisationer, partier og andre aktører. Men den kan også opstå mere eller mindre tilfældigt.

Cohen, March og Olsen (1972) introducerede idéen om beslutninger som en skraldespandsmodel. De understreger i forlængelse af Cyert og March (1963), at organisationer, snarere end bestående af faste strukturer og klare præferencer, kan forstås som ”en løs samling af idéer” (1972: 1). Problemer og løsninger flyder rundt i en organisation og venter på en beslutningssituation, hvori de kan komme på dagsordenen. Det kan – hævder forfatterne – være mere eller mindre tilfældigt, hvilke idéer eller løsninger der ender i samme ”skraldespand” på et beslutningstidspunkt. Beslutninger er derfor sjældent produkter af rationel overvejelse af alternativer.

John Kingdon (2014, første udgave 1984) arbejder ud fra tilsvarende tanker. Han spørger, hvornår tiden er kommet til en bestemt idé, og undersøger, hvordan strømme af løsninger, problemer og politiske dynamikker nogle gange mødes i et såkaldt mulighedsvindue. Et *policy window* er, når der pludselig opstår en mulighed for at træffe en beslutning. Den hyppigste anledning er skift i problemstrømmen. Et vindue er kun åbent i kort tid, så en effektiv policyentreprenør må slå til, inden det lukkes igen (Kingdon, 2014: 166). Hvis der ikke er en sådan, bliver øjeblikket sandsynligvis forpasset. Kingdon fremhæver, hvor svært det er at få nye sager på beslutningsdagsordenen, og teorien er derfor også langt hen ad vejen en teori om stabilitet (jf. Albæk og Green-Pedersen (2020) i dette temanummer). Zohlnhöfer, Herweg og Huß (2016; jf. også Herweg, Huß og Zohlnhöfer, 2015) har søgt at strukturere teorierne om multiple strømme, så de i højere grad kan spille sammen med institutionel teori, og så de er tilpasset parlamentariske systemer. Dermed bliver teorierne i højere grad i stand til at forklare samspillet mellem institutioner og de tre strømme af problemer, politik og løsninger.

Det klassiske danske eksempel på en multipel strøm-analyse er den første vandmiljøplan, hvor det lykkedes Danmarks Naturfredningsforening i tæt samarbejde med Danmarks Radio at sprænge den gældende dagsorden (Andersen og Hansen, 1991). Også de dryssende karlitlofter i Aarhus hører til de klassiske studier (Riiskjær, 1988). Et andet dansk eksempel er Erik Albæks (1991) analyse af beslutningen om at indføre varmebehandling af donorblod for at uskadeliggøre HIV-virus under Firkloverregeringen i 1985. Der var ikke planer om at indføre varmebehandling, fordi det var dyrt. En række samtidige begivenheder, blandt andet mediedækning af en HIV-smittet mand som havde afgivet blod og dermed smittet andre, og en policyentreprenør i form af en ung formand for Bløderforeningen, sprængte dagsordenen i løbet af en enkelt dag. Beslutningen om at indføre varmebehandling kan ses som en konsekvens af en redefinering af problemstrømmen, som gjorde det muligt for en aktør at få sin foretrukne løsning på den politiske beslutningsdagsorden.



Multipel strøm-modellen belyser altså pludselige skift i dagsorden og politik. Spørgsmålet er imidlertid, om modellen tilbyder en fuldstændig forklaring. Ifølge Albæk kan man kun forstå hele beslutningen om varmebehandling ved at kombinere med en konflikt- og forhandlingsmodel. I forløbet var der også interesser, der handlede strategisk efter en mere rationel og interessebaseret models antagelser. Albæk (1991: 415) kritiserer således skraldespandsmodellen for at være løs og præteoretisk. Det samme gør Christiansen og Klitgaard (2008), når de viser, at det langtfra var tilfældigheder, der bragte kommunalreformen på beslutningsdagsordenen i 2002. Frem for tilfældigheder (Mouritzen, 2004) var reformens dagsordensfase i høj grad et resultat af et dygtigt stykke politisk entreprenørarbejde udført af Dansk Industri, DI. Politisk usikkerhed spiller en stor rolle, tilfældigheder nok også noget (Vrangbæk, 2010), men man skal ikke forvente, at reformer af et omfang som kommunalreformen mere end på overfladen er et resultat af blot og bart tilfældigheder.

Skraldespandsmodeller ender således hurtigt i en ateoretisk lejr, hvor meget lidt i bund og grund forklares. Derfor er de heller ikke blevet anvendt meget i de senere år. Derimod er der mange forsøg på at kombinere struktur- og aktørteorier. Baumgartner og Jones (1991; 1993) tilbyder en helt anden form for dagsordensteori, som skal bidrage til at forklare såvel stabilitet som forandring i offentlig politik. Teorien behandles i det følgende afsnit. Zohlnhöfer, Herweg og Huß (2016) og Herweg, Huß og Zohlnhöfer, (2015) tilbyder ligeledes en stærkere integration af teorierne om multiple strømme med politiske institutioner, herunder også parlamentariske institutioner som det danske, som kan skabe klarere forståelse af samspillet mellem institutioner, usikkerhed og tilfældigheder.

### *Polyskift og reformer*

Policyforandring har stedse været beslutningsteoriernes svage punkt. Det forsøger både Peter Hall (1993) og Baumgartner og Jones (1991; 1993) at reparere på. Fra to forskellige vinkler har de arbejdet med at komme tættere på at forklare polyskift og ikke mindst at undersøge idéers rolle i disse skift. Deres arbejde foregik adskilt, men nogenlunde simultant og minder meget om hinanden (Baumgartner, 2013). Begges ambition er at forklare både stabilitet og forandring. Hall (1993) bruger begrebet policyparadigmer, som defineres som idésystemer, der specificerer både mål og instrumenter til at opnå disse mål. Idésystemer ligger bag den måde, hvorpå beslutningstagere kommunikerer, og de er indflydelsesrige, netop fordi de bliver taget for givet. Det tilsvarende begreb hos Baumgartner og Jones (1991: 1046-1047) er policyimage. De fokuserer særligt

på, om de associationer, der er forbundet med en bestemt politik, hovedsageligt er positive eller negative, og på, hvordan effekten af politikken vurderes.

Peter Halls (1993) *førsteordensforandring* består af mindre justeringer af den eksisterende politik, hvor både overordnede policymål og policyinstrumenter fastholdes. *En andenordensforandring* er en mere omfattende ændring, hvor også mange policyinstrumenter bliver udskiftet. Disse to typer af forandring kan ifølge Hall forklares af eksisterende modeller, fx inkrementalismen eller politikfællesskaber. Men eksisterende modeller kommer til kort, når der sker *en tredjeordensforandring*; et samtidigt skift i både politikens formål og instrumenterne.

Hall beskriver, ud fra et casestudie om skiftet i makroøkonomisk politik fra keynesianisme til monetarisme, hvordan keynesianismens policyparadigme langsomt faldt fra hinanden. Økonomisk krise, arbejdsløshed og inflation var svært at håndtere med de policyinstrumenter, som det keynesianske paradigme pegede på. Det førte efterhånden til, at

the locus of authority over macroeconomic issues began to shift. Hitherto, the Treasury had enjoyed a virtual monopoly of authority over such matters. By 1976, distrustful MPs forced the government to release details of the secret Treasury model to the general public (Hall: 1993: 285)

Hall trækker på begrebet læring (*social learning*), som Hugh Heclø (1974) tidligere havde introduceret. Beslutningstagere lærer af tidligere politikkers fejl, men de bliver også inspireret af nye idéer. I en dansk sammenhæng har Mads Leth Jakobsen (2007, 2010) undersøgt liberaliseringsreformer i forsyningssektoren. De ret omfattende reformer var imidlertid ikke et resultat af læring men af et eksternt pres fra europæisering og globalisering. Imidlertid finder Jakobsen, at når presset ikke er entydigt, vil der være mere plads til både idéer og læring i udformningen af forskellige politikprogrammer i liberaliseringsprocessen. Jørn Loftagers (2004) bog fra Magtudredningen finder, med brug af Halls kategorisering af forandring, at finansloven bruges til at facilitere et stigende antal større reformer. Det finder han problematisk i et deliberativt demokrati-perspektiv, fordi det begrænser offentlig debat om større reformer.

Svarende til Halls begreb om *the locus of authority* arbejder Baumgartner og Jones (1991: 1047) med *policy venues* (arenaer), der refererer til institutioner med autoritet over et bestemt politikområde. Hvis man vil forklare både stabilitet og forandring, må man se på interaktionen mellem *policy images* og *policy venues*. Et *policy venue* er som nævnt den organisation, der har autoritet over et bestemt politikområde. Et politikområde kan længe være i en ligevægtssituation, hvori

venues og images forstærker hinanden, men ligevægten kan punkteres: "Where the rhetoric begins to change, venue changes become more likely. Where venue changes occur, rhetorical changes are facilitated" (1991: 1048). Idéer kan være en drivkraft for forandring – men de kan også være en barriere, når det lykkes at modstå og afvise ny information om politikområdet.

Som illustration bruger forfatterne et casestudie af et skifte i USA's atompolitik fra at være overvældende positiv og favorabel over for atomindustrien til at blive langt mere negativ og tilbageholdende. Negative images og venues forandrede sig i et samspil. Slaget om atomkraft blev allerede tabt med et skift i arenaen så tidligt som i 1974, hvor "the venue had been expanded by opponents to include licensing, oversight, and ratemaking" (1991: 1058).

En del danske forskere har bygget på Baumgartner og Jones' idéer (fx Mortensen, 2009). Nævnes kan Albæk, Green-Pedersen og Nielsen (2007), som sammenligner rygepolitik i Danmark og USA. De viser, hvordan to meget forskellige politiske systemer håndterer regulering af tobaksforbrug. Mortensen (2007) sammenligner udviklingen i Civilforsvaret med udviklingen i Hjemmeværnet i Danmark over en lang årrække, og Baumgartner et al. (2009) sammenligner en række indikatorer for politisk adfærd og output i USA, Belgien og Danmark. Green-Pedersen og Wolfe (2009) viser, hvorledes politiske dagsordener er med til at skabe forskellige politiske outputs i Danmark og USA inden for miljøpolitikken, mens Green-Pedersen og Wilkerson (2006) viser, hvorledes sundhed på den politiske agenda udviser ensartede træk i USA og Danmark trods store institutionelle forskelle. Fælles for en del af disse sammenlignende studier er, at de forklarer sektor- eller landeforskelle snarere end politikforandring.

Med en lidt anderledes teoretisk vinkling beskæftiger Larsen og Andersen (2004) som en del af den danske Magtudredning sig med en række større reformer; den danske pensionsreform, skiftende reformer af dansk skattepolitik og arbejdsmarkedsreformer, herunder den nok så omtalte efterlønsreform fra 1998. De bidrager med en bred analyseramme, som kombinerer et aktørperspektiv med meningsdannelse og dagsordensfastsættelse samt fokus på, at beslutninger kan forløbe med en vis egendynamik, som kan være svær for aktører at kontrollere.

### *Reformstrategier*

En lidt mere systematisk teoretisering har fundet sted i relation til den reformlitteratur, der mere generelt er optaget af, hvordan bestemte strategier kan muliggøre reformer trods potentiel modstand fra negativt berørte parter. Det gælder eksempelvis Weaver (1986) der introducerer begrebet *blame avoidance*, hvor

regeringer kan benytte en strategi med at give andre skylden for reformens omkostninger, og Pierson (1994, 1996), der nævner en række andre strategier, som regeringer har til rådighed: forvirring, del og hersk samt kompensation. Forvirring kan eksempelvis indebære, at fordelene ved en reform betones stærkere end omkostningerne, at dele af reformen bevidst formuleres uklart, at de negative konsekvenser først optræder sent eller ved indeksering af svært gennemskuelige talrækker. Gibson og Goodin (1999) taler med slet skjult reference til filosofiens *veil of ignorance* om *veil of vagueness*, som indebærer, at reformatorerne lader beslutningsdeltagerne forblive uinformerede og forvirrede om en reforms konsekvenser, indtil man har passeret et *point of no return* i beslutningsprocessen. Del og hersk er et klassisk magtmiddel, hvormed man udnytter, at reformmodstanderne ofte er splittede, hvorpå man så hjælper den ene men ikke den anden gruppe. Alternativt skaber reformatoren selv splittelsen. Endelig indebærer kompensation, at taberne kompenseres for en del af deres tab – eventuelt ved at udnytte at man i sidste øjeblik nedsætter den omkostning, som nogle grupper måtte bære – hvis man er blevet idømt 18 piskeslag, kan det jo næsten føles behageligt at få nedsat straffen til ni!

Disse reformstrategiers formodede effekter understøttes af en række danske studier. Således viser Jensen, Mortensen og Serritzlew (2018) i et studie af fire lande – heriblandt Danmark – at programudvidende reformer på pensionsområdet bliver gjort synlige, mens indskrænkende og besparende reformer søges holdt under vælgernes radarer. Christiansen og Klitgaard (2008) viser, hvordan en stærk kontrol med information og en kompensations- og del og hersk-strategi var blandt forklaringerne på, at det i foråret 2004 var muligt for den daværende regering – anført af indenrigs- og sundhedsminister Lars Løkke Rasmussen – at gennemføre den store kommunalreform, som indebar amternes nedlæggelse, regionernes oprettelse, kommunesammenlægninger og flytning af store opgaver mellem amter, kommuner og regioner. Blom-Hansen et al. (2012) viser, at den strategisk veltilrettelagte strategi med stor sandsynlighed kan forklare den danske policyentreprenørs succes, når man sammenligner med det norske forsøg på en i nogle henseender tilsvarende reform, men hvor den norske regering anvendte en åben og inklusiv strategi. Kjærgaard et al. (2020) føjer Finland til de undersøgte kommunalreformstrategier og kommer frem til en lignende konklusion som Blom-Hansen et al., (2012).

I 2004 lykkedes det ikke regeringen at kommunalisere den statslige arbejdsformidling. Det var et resultat af, at denne ene del af kommunalreformen blev kørt med åbenhed i forhold til de berørte parter. Det lykkedes en koalition af LO og DA – støttet af centrum-venstrepartierne – at få taget den del af reformen af dagsordenen i 2004. Kommunaliseringen blev imidlertid besluttet i

2008 uden protester af den simple grund, at der slet ikke var noget åben dagsorden. Beslutningen blev truffet som led i finanslovsforliget for 2009 og meddelt den overraskede offentlighed i en efterfølgende pressemeddelelse (Christiansen og Klitgaard, 2010).

Strategien med at træffe beslutninger uden forudgående varsel blev anvendt af samme regering, da det i 2010 lykkedes at halvere dagpengeperioden og fordoble optjeningsperioden – traditionelt hjerteblod for fagbevægelsen. I forbindelse med en reformpakke bragte Dansk Folkeparti forslaget på banen en fredag. Den følgende mandag var forslaget en del af et forlig, som blev meddelt den – igen – undrende offentlighed efterfølgende (Christiansen, 2018).

Disse analyser – og andre kunne nævnes – anvender elementer fra den egen nytteorienterede aktørmodel. Men samtidig tages der hensyn til de institutionelle begrænsninger, reformatorer, agerer under. Disse eksempler på reformer viser altså først og fremmest, at menneskelig handling og valgte strategier i nogle tilfælde gør det muligt at overvinde de institutionelle barrierer, som den klassiske institutionsteori har peget på – og den er dermed med til at trippe balancen mellem aktør og struktur i førstnævntes favør.

Den nyere danske litteratur viser tillige, at der er tegn på ændringer i den måde, hvorpå politiske beslutninger forberedes på det statslige niveau. Der bruges langt færre beslutningsforberedende udvalg, betingelserne for det politiske bytte mellem interesseorganisationer og politiske beslutningstagere er skærpet, således at selv traditionelt stærke interesseorganisationer holdes ude af politikforberedelsen, hvis de ikke forventes at kunne levere, og beslutningsforberedelsen er i det hele taget blevet mere lukket (Christiansen, 2018, 2020; Klitgaard og Nørgaard, 2014). Dette er gradvise ændringer i beslutningsautoriteten (policy venue), der kan have konsekvenser for de politiske beslutninger, der træffes, og omfanget af de forandringer, som beslutningerne vil medføre.

Der mangler i forlængelse heraf analyser af, hvad der sker i den tidlige beslutningsforberedelse, hvor mulige interessenter måske end ikke har opdaget, at beslutninger er ved at blive truffet, selv om det kan få konsekvenser for dem og deres medlemmer. Vi har fortsat meget lidt viden om, hvilken rolle embedsværket spiller i denne tidlige beslutningsfase, hvem der bliver inddraget, og hvor stort regeringens handlerum er i de enkelte beslutninger. Magtudredningens analyser af reformer baseret på fuld arkivadgang (Christiansen, Nørgaard og Sidenius, 2004) giver måske ikke længere et helt retvisende billede af den strategisk styrede beslutningsmaskine på Slotsholmen. Blandt andet af denne årsag mangler vi caseanalyser af nyere politiske beslutninger, som fx landbrugspakken, folkeskolereformen og lærernes arbejdstidsreform, apoteksreformen, smykkeloven, you name it! En sammenlignende analyse af sådanne cases vil kunne

fortælle, hvorvidt der er foregået mere strukturelle ændringer i den måde, hvorpå beslutninger tages.

## Konklusion

Der er sket rigtig meget i studiet af politiske beslutninger i de snart 30 år, der er gået siden Søren Winters oversigtsartikel fra 1991. Det gælder såvel den internationale litteratur som dens danske nedslag. Det har derfor langt fra været muligt her at give et fuldstændigt portræt af udviklingen. Vi har valgt at præsentere en del af udviklingen, dels ved at forfølge den klassiske dikotomi mellem struktur og aktør, dels ved at fokusere på den danske politologi.

Forfølgelsen af struktur-aktør-linjen viser et alt andet end dikotomt billede. Nok peger teorier om inkrementalisme, koalitions- og forhandlingsteori og institutionel teori i retning af svært foranderlige offentlige politikker, men de er også videreudviklet eller parret med teorier, som giver større muligheder for politikforandringer. Aktørerne har handlemuligheder, som giver mulighed for at overkomme stiafhængighed og institutionel inert. Og nogle af teorierne med fokus på idéer og agendaer fremtræder mere som teorier om stabilitet. Kingdons teori om agendasetting er i realiteten snarere en teori med fokus på, hvor svært det er at skabe policyforandring end det modsatte, fordi mulighedsvinduer så sjældent opstår.

Studierne af danske politiske beslutninger følger i store træk den udvikling, der er i den internationale litteratur. Andet ville vel også være underligt. Der er markante internationale bidrag. Også mange danske sagområder er veludforskede. Vi har en betydelig viden om velfærdsreformer, institutionelle reformer, arbejdsmarkedspolitik, sundhedspolitik, miljøpolitik og kommunal budgetlægning. Der er et pænt antal landekomparative studier, hvori dansk empiri indgår. Vi har stor viden om politiske dagsordener og om mediernes og interesseorganisationernes rolle i politiske beslutninger. Men der er også blanke områder såsom den tidlige beslutningsforberedelse i de danske ministerier, som er blevet mere og mere lukket og i stigende grad synes genstand for en stærk strategisk kontrol fra departementernes side. Hvilken rolle spiller embedsmændene her? Hvor meget betyder Finansministeriet faktisk for politiske beslutninger på sektorområderne? Sådanne mangler kan belyses ved flere kvalitative casestudier af konkrete beslutninger. Og de vil øge vores viden om, hvorvidt og hvordan struktur-aktør-balancen i politiske beslutninger har ændret sig over tid i Danmark.

Nærværende temanummer kan ikke udfylde disse blanke områder, men tager et første skridt i den retning. Temanummerets bidrag belyser de forskellige aspekter af studiet af danske politiske beslutninger. Christiansen og Klitgaard

viser gennem tre caseanalyser, hvorledes regeringer med flere forskellige farver har formået at sætte egne dagsordener igennem på trods af modstand fra organiserede kræfter. De illustrerer dermed en af denne artikels pointer, nemlig at dygtige policyentreprenører kan overvinde modstand gennem strategisk velgenneførte policyprocesser. Det lykkes langt fra hver gang, men det kan lykkes.

Anne Mette Kjær viser i sin artikel, at Peter Halls arbejde med policyparadigmer er brugbart til at beskrive det paradigmeskift, der er sket i dansk udviklingspolitik, men det er knap så godt til at forklare det. Her må man i tillæg se på, hvordan udviklingspolitikken blev politiseret, hvilket er i overensstemmelse med observationen påpeget i denne artikel om, at omfattende politikforandringer sjældent genereres inden for embedsværket alene. Artiklen viser også, hvordan det er den samlede ændring af flere politiske beslutninger over en årrække, som skaber paradigmeskiftet.

Anders Branth Pedersen og Helle Ørsted Nielsen fokuserer på individuelle beslutningsprocesser hos landmænd med fokus på, hvorvidt disse bliver indkalkuleret i politiske beslutninger vedrørende regulering af landmændenes sprøjtemiddelforbrug. De kombinerer derfor elementer af Simons traditionelle lære om begrænset rationalitet med overvejelser om, hvad der ligger grund for landbrugspolitiske beslutninger i dag. Et fint eksempel på, hvor vigtigt det kan være at have blik for beslutningstageres faktisk ofte lidet rationelle beslutninger, som man studerer i *behavioral political science*.

Peter Nedergaard, Maja Friis Henriksen og Mads Dagnis Jensen studerer beslutninger i EU under forskellige formandskaber. De når frem til, at de forskellige institutionelle indretninger og værdier hos de lande, der har formandskabet, spiller en betydelig rolle. Således kunne et triosamarbejde mellem Polen, Cypern og Danmark ikke udviske disse landeforskelle, hvilket indikerer en forholdsvis stærk stiafhængighed.

Erik Albæk og Christoffer Green-Pedersen undersøger mediernes rolle i to cases, kødskandalen og fraværet af en beslutning mht. aktiv dødshjælp. De finder, at en mediehistorie kun får betydning for politiske beslutninger, hvis den passer ind i allerede eksisterende partipolitiske konflikter.

Endelig viser Peter Munk Christiansen og Michael Baggesen Klitgaard, at der er mange eksempler på, at der gennemføres vidtgående reformer på trods af stærke organisationers modstand. De analyserer tre cases: (dele af) kommunalreformen, loven om lærernes tjenestetidsaftale samt nedsættelsen af familieejede virksomheders arveafgift.

## Note

1. Forfatterne ønsker at takke Peter Bjerre Mortensen, Christoffer Green-Pedersen, Carsten Jensen, Anne Binderkrantz og to anonyme fagfællebedømmere for deres kommentarer.

## Litteratur

- Albæk, Erik (1991). Den politiske dagsorden – en skraldespand. *Politica* 23 (4): 396-417.
- Albæk, Erik og Christoffer Green-Pedersen (2020). Nyhedsmediernes rolle i politiske beslutningsprocesser. *Politica* 52 (2): 170-185.
- Albæk, Erik, Christoffer Green-Pedersen og Lars Beer Nielsen (2007). Making tobacco consumption a political issue in the United States and Denmark: The dynamics of issue expansion in comparative perspective. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 9 (1): 1-20.
- Allison, Christine Rothmayr og Denis Saint-Martin (2018). Half a century of “muddling”. Are we there yet? *Policy & Society* 30 (1): 1-8.
- Andersen, Mikael Schou og Michael W. Hansen (1991). *Vandmiljøplanen – fra forhandling til symbol*. Harlev: Forlaget Niche.
- Bachrach, Peter og Morton S. Baratz (1962). Two faces of power. *American Political Science Review* 56 (4): 947-952.
- Baumgartner, Frank (2013). Ideas and policy changes. *Governance* 26 (2): 239-258.
- Baumgartner, Frank og Bryan D. Jones (1991). Agenda dynamics and policy subsystems. *The Journal of Politics* 53 (4): 1044-1074.
- Baumgartner, Frank R. og Bryan D. Jones (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank R., Christoffer Green-Pedersen, Bryan D. Jones, Peter B. Mortensen, Michiel Nuytemans og Stefaan Walgrave (2009). Punctuated equilibrium in comparative perspective. *American Journal of Political Science* 53 (3): 603-620.
- Bevir, Mark og David Richards (2009). Decentring policy networks: A theoretical agenda. *Public Administration* 87 (1): 3-14.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær og Peter Munk Christiansen (2015). From classic to modern corporatism: Interest group representation in Danish public committees in 1975 and 2010. *Journal of European Public Policy* 22 (7): 1022-1039.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær, Peter Munk Christiansen og Helene Helboe Pedersen (2014). *Organisationer i politik*. København: Hans Reitzels Forlag.
- 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.



- Christensen, Jørgen Grønnegaard og Peter Bjerre Mortensen (2018). *Overmod og afmagt. En analyse af det nye skat*. København: DJØF forlaget.
- Christiansen, Peter Munk (1997). Stat og interesseorganisationer – nogle teoretiske betragtninger. *Politica* 29 (4): 349-369.
- Christiansen, Peter Munk (2018). Mørket sænker sig. Magten over de politiske og administrative beslutningsprocesser. *Økonomi & Politik* 91 (1): 95-105.
- Christiansen, Peter Munk (2020). Exaggerated death rumours: Change and continuity in Danish corporatism, i Peter Munk Christiansen, Jørgen Elklit og Peter Nedergaard (red.), *The Oxford Handbook on Danish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- 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 (2009). Reformpolitik bag ukklarhedens slør. Den danske strukturreform 2002-2005. *Politica* 41 (1): 92-113.
- Christiansen, Peter Munk og Michael Baggesen Klitgaard (2010). Behind the veil of vagueness: Success and failure in institutional reforms. *Journal of Public Policy* 30 (2): 183-200.
- Christiansen, Peter Munk, Asbjørn Sonne Nørgaard og Niels Chr. Sidenius (2004). *Hvem skriver lovene? Interesseorganisationer og politiske beslutninger*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Cohen, Michael D., James G. March og Johan P. Olsen (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly* 17 (1): 1-25.
- Cyert, Richard og James March (1963). *A Behavioural Theory of the Firm* (2. udg. 1992). Wiley-Blackwell.
- Dahl, Robert (1961). *Who governs? Democracy and power in an American city*. New Haven: Yale University Press.
- Daugbjerg, Carsten og Darren Halpin (2010). Generating policy capacity in emerging green industries: The development of organic farming in Denmark and Australia. *Journal of Environmental Policy and Planning* 12 (2): 141-157.
- Engeli, Isabelle, Christoffer Green-Pedersen og Lars Thorup Larsen (2013). The puzzle of permissiveness: Understanding policy processes concerning morality issues. *Journal of European Public Policy* 20 (3): 335-352.
- Fawcett, Paul og Carsten Daugbjerg (2012). Explaining governance outcomes: Epistemology, network governance and policy network analysis. *Political Studies Review* 10: 195-207.
- Gibson Diane og Robert E. Goodin (1999). The veil of vagueness: A model of institutional design, i Morten Egeberg og Per Læg Reid (red.), *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Scandinavian University Press.

- Green-Pedersen, Christoffer og Jesper Krogstrup (2008). Immigration as a political issue in Denmark and Sweden. *European Journal of Political Research* 47 (5): 610-634.
- Green-Pedersen, Christoffer og John Wilkerson (2006). How agenda-setting attributes shape politics: Basic dilemmas, problem attention and health politics developments in Denmark and the US. *Journal of European Public Policy* 13 (7): 1039-1052.
- Green-Pedersen, Christoffer og Michelle Wolfe (2009). The institutionalization of environmental attention in the United States and Denmark: Multiple- versus single-venue systems. *Governance* 22 (4): 625-646.
- Green-Pedersen, Christoffer, Carsten Jensen og Peter Nannestad (2018). *Offentlig politik*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Hall, Peter (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics* 25 (3): 275-296.
- Hall, Peter og Rosemary Taylor (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies* 19: 937-957
- Heclo, Hugh (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income maintenance*. New Haven: Yale University Press.
- Hemerijck, Anton (2013). *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.
- Herweg, Nicole, Christian Huß og Reimut Zohlnhöfer (2015). Straightening the three streams: Theorizing extensions of the multiple streams framework. *European Journal of Political Research* 54 (3): 435-449.
- Jakobsen, Mads Leth Felsager (2007). *Når usikkerheden er størst ... En analyse af idéer, EU-krav og globaliseringens betydning for liberaliseringsprocesserne i de danske sektorer for telekommunikation og elektricitetsforsyning*. Aarhus: Politica.
- Jakobsen, Mads Leth Felsager (2010). Untangling the impact of EUropeanization and globalization on national utility liberalization: a systematic process analysis of two Danish reforms. *Journal of European Public Policy* 17 (6): 891-908.
- Jakobsen, Peter Viggo (2019). Policy-fællesskaber, standard- og krisestyringsprocedurer: det oversete institutionelle grundlag for den brede opbakning til Danmarks aktive udenrigspolitik. *Politica* 51 (2): 139-167.
- Jensen, Carsten, Seonghui Lee, Christoph Arndt og Georg Wenzelburger (2016). Hvordan reagerer vælgerne på velfærdsreformer? *Politica* 48 (3): 303-319.
- Jensen, Jens Ledet, Peter Bjerre Mortensen og Søren Serritzlew (2018). A comparative distributional method for public administration: Illustrated using comparative public data. *Journal of Public Administration Research and Theory*. doi.org/10.1093/jop-art/muy056 04.
- Jensen, Lotte og Eva Sørensen (2004). Netværk – fra vilkår til værktøj for styring og demokrati. *Politica* 36 (2): 125-142.
- Kickert, Walter J.M og Joop F.M. Koppenjan (1999). Public management and network management: An overview, i Walter Kickert, Erik-Hans Klijn og Joop Koppenjan

- (red.), *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. London: Sage Publications.
- Kingdon, John W. (2014, 1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Essex: Pearson Education Ltd.
- Kjær, Anne Mette (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Kjærgaard, Marie, Kurt Houllberg, Jens Blom-Hansen, Signy Irene Vabo og Siv Sandberg (2020). *De nordiske kommunalreformer. Hvilken betydning har nationale reformstrategier haft for tilblivelsen og omfanget af reformerne i Danmark, Norge og Finland?* København: VIVE.
- Klitgaard, Michael B. og Asbjørn S. Nørgaard (2014). Structural stress or deliberate decision? How governments have disempowered unions in Denmark. *European Journal of Political Research* 53 (2): 404-421.
- Larsen, Christian Albrekt og Jørgen Goul Andersen (2004). *Magten på borgen. En analyse af beslutningsprocesser i større politiske reformer*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lindblom, Charles (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review* 19: 79-88.
- Loftager, Jørn (2004). *Politisk offentlighed og demokrati i Danmark*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Mayntz, Renate (1993). Governing failures and the problem of governability, i Jan Kooiman (red.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage Publications.
- Mortensen, Peter Bjerre (2005). Policy punctuations in Danish local budgeting. *Public Administration* 83 (4): 931-950.
- Mortensen, Peter Bjerre (2007). Stability and change in public policy: A longitudinal study of comparative subsystem dynamics. *The Policy Studies Journal* 35 (3): 373-394.
- Mortensen, Peter Bjerre (2009). Political attention and public spending in the United States. *Policy Studies Journal* 37 (3): 435-455.
- Mortensen, Peter Bjerre og Søren Serritzlew (2012). *Aaron Wildavsky*. København: Jurist-og Økonomforbundets Forlag.
- Mouritzen, Poul Erik (2004). Strukturreformen som en skraldespand. *Administrativ Debat* 4: 9-14.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1997). *The Politics of Institutional Control: Corporatism in Danish Occupation Safety and Health Regulation & Unemployment Insurance, 1870-1995*. Aarhus: Politica.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1999). Arbejdsmarkedspolitik: korporatisme til alle tider og alle sider, pp. 36-60 i Jens Blom-Hansen og Carsten Daugbjerg (red.), *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Aarhus: Systime.

- Olsen, Gorm R. (1995). Dansk udviklingspolitik. Kompromisets kunst. *Politica* 27 (2): 195-212.
- Pallesen, Thomas (2019). Hvad siger teorierne?, pp. 43-67 i Peter Munk Christiansen (red.), *Budgetlægning og offentlige udgifter*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Peters, Guy B. (2000). Governance and comparative politics, i Jon Pierre (red.), *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- 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.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies* XLIV: 652-667.
- Rhodes, R.A.W. (1997). Coherence, capacity and the hollow crown, in Patrick Weller et al. (red.), *The Hollow Crown: Countervailing Trends in Core Executives*. London: Macmillan
- Rhodes, R.A.W. (2005). Policy network analysis, kapitel 20 i *Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Riiskjær, Erik (1988). *Når lofterne drysser i kommunen. En historie fra den lokalpolitiske virkelighed*. Aarhus: Forlaget Politica.
- Rosenau, James N. (1995). Governance in the twenty-first century. *Global Governance* 1 (1): 13-43.
- Scharpf, Fritz W. (1994). Games real actors could play: Positive and negative coordination in embedded negotiations. *Journal of Theoretical Politics* 6 (1): 27-53.
- Shepsle, Kenneth H. (2008). Rational choice institutionalism, pp. 23-38 i R.A.W. Rhodes, Sarah A. Binder og Bert A. Rockman (red.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Simon, Herbert A. (1947). *Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations*. New York: The Macmillan Company.
- Swank, Duane (2003). Withering welfare? Globalization, political economic institutions, and contemporary welfare states, pp. 52-82 i Linda Weiss (red.), *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*. Cambridge: Cambridge University Press. 58-82.
- Toke, David og Helle Ørsted Nielsen (2015). Policy consultation and political styles: Renewable energy consultations in the UK and Denmark. *British Politics* 10 (4): 454-474.
- Torring, Jacob (2004). *Det stille sporskifte i velferdsstaten – en diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

- Vis, Barbara og Kees van Kersbergen (2007). Why and how do political actors pursue risky reforms? *Journal of Theoretical Politics* 19 (2): 153-172.
- Vrangbæk, Karsten (2010). Structural reform in Denmark, 2007-09: Central reform processes in a decentralised environment. *Local Government Studies* 36 (2): 205-221.
- Weaver, R. Kent (1986). The politics of blame avoidance. *Journal of Public Policy*. 6: 371-398.
- Wildavsky, Aaron (1964). *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown Company.
- Winter, Søren (1991). Udviklingen i beslutningsprocesteori: en introduktion. *Politica* 23 (4): 357-375.
- Zohlnhöfer, Reimut, Nicole Herweg og Christian Huß (2016). Bringing formal political institutions into the multiple streams framework: An analytical proposal for comparative policy analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis* 18 (3): 243-256.