

Krisestyring: Reform- og besparelserstrategier

Hanne Foss Hansen

professor, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Mads Kristiansen

post.doc., Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Krisen har ramt Danmark hårdere end vores nabolande og skabt betydelige politiske og forvaltningsmæssige udfordringer. En vifte af krisestyrestrategier er taget i anvendelse. Initiativer med sigte på stimulering af økonomien, såsom fremrykning af investeringer, skattnedsættelser og privat jobskabelse gennem skattefradrag er gået hånd i hånd med såvel velfærdsreformer relateret blandt andet til førtidspension, efterløn og forkortelse af dagpengeperioden som besparelser i eksempelvis centraladministrationen. I artiklen udvikles en typologi over krisestyrestrategier, hvorefter viften af konkrete krisestyrestrategier analyseres. Herudover diskuteres det, hvordan reformkapacitet ombygges og opbygges, og hvilken betydning det kan få for den forvaltningspolitiske udvikling fremover.

Indledning¹

Som mange andre lande er Danmark ramt af den globale finanskris, økonomisk krise og underskud på de offentlige budgetter. Danmark er langt fra lige så hårdt ramt som Grækenland og de øvrige sydeuropæiske lande, men er hårdere ramt end vores nabolande, såsom Sverige og Norge. Vi har i Danmark oplevet en boligboble. Flere banker er gået konkurs. Aktiekurserne har været faldende, arbejdsløsheden stigende. Det private forbrug er reduceret, væksten i BNP ligeledes. Som et resultat heraf er presset på de offentlige budgetter steget. Ud over den aktuelle krisesituation står Danmark på sigt over for demografiske udfordringer, idet en mindre gruppe af be-

folkningen i fremtiden skal forsørge en større gruppe af ældre, der lever længere. Udfordringerne er mange, og det er interessant at se på, hvordan de politisk og administrativt forsøges tacklet.

Det primære formål med artiklen er at udvikle en typologi over krisestyreinitiativer samt at anvende denne typologi i forhold til de konkrete krisestyre- og besparelserinitiativer, der er bragt i anvendelse i Danmark. Det er derimod ikke formålet at forklare, hvorfor disse initiativer lanceres. Dette skyldes primært pladsmæssige begrænsninger og manglende data til at kunne belyse denne vinkel. Herudover diskuteres det, hvordan der gennemføres forvaltningspolitiske reorganiseringer med det formål at opbygge reformkapacitet til at udvikle og implementere nye organisations- og styreformer i den offentlige forvaltning.

Denne artikel vil på denne baggrund besvare følgende spørgsmål:

1. Hvilke krisestyrestrategier kan anvendes som reaktion på økonomisk krise?
2. Hvilke krisestyrestrategier anvendes konkret politisk og administrativt?
3. Hvordan gennemføres forvaltningspolitiske reorganiseringer med det formål at opbygge reformkapacitet?

Det er en udfordring, at vi analyserer et område under hastig forandring. I øjeblikket lanceres stort set dagligt initiativer, der skal bidrage til økonomisk genopretning. Nye såvel som gamle reformdagsordener sættes kontinuerligt ind i en økonomisk krisedagsorden. Solide empiriske data og tidsmæssig distance er en analytisk mangelvare. I artiklen fokuserer vi på udviklingen, fra krisen opstår i 2007-2008, frem til sommer 2012 med hovedfokus på

de sidste år i denne periode. De empiriske data består af officielle policydokumenter, primært fra regeringen, Finansministeriet og Kommunernes Landsforening (KL), pressemeddelelser fra de enkelte ministerområder, avisartikler, sekundære kilder i form af andre forskningsbidrag samt baggrundsinterview med deltagere i og observatører af krisestyrimingsinitiativerne. Data er indsamlet og efterfølgende kodet i forhold til såvel formålet med initiativet som kategorierne i den udviklede typologi.

Artiklen er struktureret i seks afsnit. I afsnit 2 adresserer vi det første undersøgelsesspørgsmål, idet vi udvikler og præsenterer en typologi over krisestyrimingsinitiativer. Den danske krise karakteriseres i afsnit 3, mens det i afsnit 4 analyseres, hvilke krisestyrimingsinitiativer der er igangsat i Danmark, og diskuteres, hvordan disse kan fortolkes i forhold til analyserammen. Analysen afdækker krisestyriming i den statslige sektor samt i relationen mellem staten og kommunerne, men afdækker ikke, hvad der sker i relationen mellem stat og regioner, og ej heller hvad der sker internt i de enkelte kommuner og regioner. I afsnit 5 analyserer vi udvikling og ændringer i opbygningen af reformkapacitet. Afsnit 6 indeholder konklusionen.

Hvilke krisestyrimingsinitiativer kan anvendes som reaktion på økonomisk krise?

Med sigte på at give en samlet overordnet karakteristik af de krisestyrimingsstrategier, der har været anvendt i Danmark har vi udviklet en typologi. Typologien leverer en oversigt over, hvilke krisestyrimingsinitiativer der kan anvendes som reaktion på økonomisk krise. Ideen bag typologien er, at krisereaktioner kan karakteriseres ved hjælp af to dimensioner. Den ene, benævnt forandringsdynamik,

relaterer sig til karakteren af krisestyrimingsprocessen, den anden, benævnt logik, vedrører tænkningen bag og indholdet i strategierne. Vores typologi kombinerer således, hvorvidt strategierne er 1) inkrementelle, 2) prioriterende eller 3) strategiske med, hvorvidt strategierne er forankret i en omkostningsbesparelseslogik, en reorganiseringlogik eller i en sektorpolitiklogik.

Inspirationen til vores typologi er primært hentet hos Jørgensen (1981, 2011), Hood (2010) og Pollitt (2010). Jørgensen (1981, 2011) og Pollitt (2010) har givet inspiration til typologiens tænkning om variationer i dynamik i krisestyrimingsstrategierne. Hood (2010) har særligt givet inspiration til re-organiseringlogikken samt til den strategiske sektorpolitiklogik knyttet til „bortskæring af programmer“. Med udgangspunkt i disse eksisterende typologier inden for litteraturen om krisestyriming og besparelser har vi udviklet en mere omfattende typologi, der kombinerer elementer fra disse bidrag på en ny måde. Typologien har primært hentet inspiration fra den ovenfor omtalte litteratur, men trækker også på litteratur om reformer af den offentlige forvaltning samt på retrenchment-litteraturen inden for velfærdsstatsforskningen (se eksempelvis Pierson, 2001 og Albæk m.fl., 2008 vedrørende den danske case i perioden 1970-2007).

Som det fremgår af figur 1, giver kombinationen af de to dimensioner ni forskellige konkrete strategier.

I forhold til dimensionen dynamik er den inkrementelle tilgang defineret som marginale småforandringer, den prioriterende som ledelsesmæssige forandringer af det eksisterende og den strategiske som gennemgribende omprioriteringer og forandringer.

Figur 1. Ni typer af krisestyrimingsinitiativer

Logik / Forandringsdynamik	Omkostningsbesparelseslogik	Reorganiseringlogik	Sektorpolitiklogik
Inkrementel	1. Grønthøster, ansættelsesstop, lønstop, udsættelse af investeringer.	4. Genindstilling af eksisterende reformelementer til en økonomisk krisekontekst, f.eks. ved at fremhæve besparelser og produktivitetsmål i eksisterende resultatmålingssystemer.	7. Justeringer af velfærdsydelse og reguleringspraksis (f. eks. forkortning af længden af perioder hvor borgere har ret til ydelser, reduktion i undervisningstid eller nedskæring af tilsynsbesøg).
Prioriterende	2. Høstning af effektivitetsgevinster (business cases).	5. Intra- og interorganisatorisk reorganisering (effektivisering af arbejdsprocesser, f.eks. via indførelse af LEAN, styrkelse af koordination, høstning af stordriftsfordele).	8. Innovation af ydelser og reguleringspraksis (f.eks. indførelse af ny teknologi og udvikling af smart regulation).
Strategisk	3. Radikale omkostningsreduktioner (lønbetalelser, downsizing).	6. Redesign af systemer (f.eks. gøre service afhængig af obligatorisk borger-samproduktion).	9. Bortskæring af opgaver („East of Suez moments“)

I forhold til dimensionen logik betyder anvendelse af en omkostningsbesparelseslogik, at der træffes beslutning om niveauet for omkostningsbesparelser, hvorefter det overvejes, hvordan disse skal implementeres. Anvendelse af en reorganiseringlogik betyder, at der træffes beslutning om reorganisering ud fra en forestilling om, at krisen kan håndteres ved at organisere praksis på en ny måde. Endelig betyder anvendelse af en sektorpolitiklogik, at krisen forsøges håndteret ved at ændre i indholdet i programmer, ydelser, regulering og tilsynsprocedurer. I sektorpolitiklogikken er fokus med andre ord rettet mod den ydelse, der i sidste ende leveres, uanset om det er en velfærdsydelse eller regulering og tilsyn.

Typologien kan forekomme aktørløs, hvilket ikke skal tolkes som udtryk for, at aktører ikke er vigtige. Det centrale indhold i typologien er imidlertid forskellige former for strategier til håndtering af krisen, og da strategier nødvendigvis udvikles og gennemføres af aktører, spiller aktører en helt central rolle i typologien. Det er derfor også centralt i analysen at se på, hvilke roller forskellige aktører, ikke mindst politikere vis a vis forvaltningsaktører, spiller i policyudviklings-, forhandlings-, beslutnings- og implementeringsprocesserne relateret til krisestyringsinitiativerne.

I praksis er de ni strategier ikke uafhængige af hinanden. Eksempelvis kan politikere beslutte at skære hvert af ministeriernes budgetter med 5 % ved at anvende en grønthøsterstrategi (strategi 1). Hvis politikerne ikke beslutter, hvordan besparelserne skal implementeres, kan ministerierne vælge at implementere beslutningen på forskellig vis. Et ministerium kan vælge at fastholde grønthøsterbesparelserne (strategi 1) og fordele besparelserne ligeligt på de enkelte styrelser mv. Et andet ministerium kan anvende strategi 2 og implementere business cases for at indhente besparelsen, mens et tredje kan vælge at fusionere styrelser med henblik på at indhente stordriftsfordele og derved anvende strategi 5 i typologien. Endelig kan et fjerde ministerium måske vælge at indhente besparelsen ved at skære et ineffektivt program væk og derved anvende strategi 9. Strategierne kan med andre ord ændres fra beslutning til implementering.

Hvorvidt en strategi fortolkes som værende inkrementel eller strategisk, kan være påvirket af den tidshorisont, der anvendes til at analysere den. Kontinuerlige inkrementelle forandringer gennem grønthøster, genindstilling af reformelementer til en krisetid såvel som justeringer af velfærdsydelser kan med andre ord på et tidspunkt antage en gennemgribende og dermed strategisk karakter (Bezes, 2007; Streeck & Thelen, 2005; Pollitt & Bouckaert, 2009; Brunsson & Olsen, 1993).

Inden vi ser nærmere på de konkret anvendte krisestyringsinitiativer, vil vi kort se på omfanget og karakteren af den økonomiske krise i Danmark.

Den danske krise

Umiddelbart blev krisen i Danmark initieret udefra. Den internationale finanskriser, der kulminerede i efteråret 2008, blev skabt af, at en række finansielle institutioner i især USA havde ydet store lån mod, hvad der viste sig at være for ringe sikkerhed. Udsigten til tab truede banker og andre finansielle institutioner på deres eksistens, og da investeringsbanken Lehman Brothers gik konkurs i USA i september 2008, begyndte de finansielle markeder at gå i stå, hvilket kom til at berøre alle lande (se f. eks. Danmarks Statistik, 2010).

Situationen i Danmark var på nogle områder lig den i USA. I årene inden den økonomiske krise var boligpriserne steget dramatisk, faktisk mere dramatisk end i USA. Rentesatsen var lav. Nye typer af lån herunder afdragsfrie lån var blevet introduceret. Arbejdsløsheden var meget lav. På denne baggrund udviklede recessionen i 2008-2009 sig voldsommere i Danmark end i USA. Det umiddelbare resultat viste sig at være, at flere banker kom i problemer. De var blevet sårbare i og med, at de havde øget deres udlån dramatisk ved i vid udstrækning at optage lån på de finansielle markeder (Rangvid, 2011).

Den udefrakommende finansielle krise udviklede sig i Danmark til en økonomisk krise. Det private forbrug faldt i 2009 med 4,5 % (Det Økonomiske Råd, 2011: 34). I 2008 og 2009 nåede faldet i den økonomiske vækst i BNP i Danmark næsten 6,3 %, hvilket var blandt de største i OECD. Faldet i BNP i 2009 var desuden det største fald i et enkelt år siden besættelsesårene (Danmarks Statistik, 2010).

Krisen resulterede i en stigning i arbejdsløsheden. I 2008 var arbejdsløshedstallet på 74.392 (fuldtidsledige). I 2010 var antallet steget til 163.949 (Danmarks Statistik, 2012a), og i juni 2012 var tallet 164.200, svarende til en ledighedsprocent på 6,3 pct. af arbejdsstyrken. Den registrerede ledighed har ligget stabilt mellem 6,1 og 6,3 pct. siden februar 2011 (Danmarks Statistik 2012b).

Selvom de store offentlige overskud i årene med højkonjunktur nu er blevet vendt til underskud, har Danmark ikke nødvendigvis et problem med offentlig gældsætning. I 2011 blev underskuddet 35 mia. kr. (knap 2 % af BNP og derved under EU's regler om, at budgetunderskud maksimalt må udgøre 3 % af BNP), hvilket var ca. halvt så stort som forventet i december 2011. I 2012 forventes et underskud på i størrelsesordenen 73½ mia. kr. eller 4% af BNP, men dette er inklusive den ekstraordinære efterlønsudbetaling, der er en følge af tilbagetrækningsreformen (se nærmere nedenfor), og i 2013

ventes et underskud på 36½ mia. kr. eller 1,9 % af BNP (Finansministeriet, 2012a).

Underskud i denne størrelsesorden er ikke nødvendigvis et problem, så længe høj arbejdsløshed ikke udvikler sig til et længerevarende fænomen. Danmark har grundet velfærdsstatsmodellen meget stærke automatiske stabilisatorer sammenlignet med andre lande (Olesen & Winther, 2009). Med stærke automatiske stabilisatorer følger store udsving i den finansielle balance. EU-kravet om, at medlemsstater ikke må have underskud på mere end 3 % af BNP, kan imidlertid resultere i et pres for finanspolitisk opstramning, også på tidspunkter hvor det kan risikere at være u hensigtsmæssigt i forhold til konjunktursituationen.

Alt i alt viser tallene, at krisen har ramt Danmark ganske hårdt. Danmark blev ramt af øget arbejdsløshed, lav økonomisk vækst og et offentligt budgetunderskud, der dog viste sig mindre end forventet. Udviklingen skyldes ifølge Andersen (2011), at den danske krise ikke blot kom udefra, men også indefra, hvilket illustreres af, at lande som Sverige og Finland var hurtigere til at finde tilbage til vækstsporet. Som det vil fremgå nedenfor, blev den finansielle krise øjeblikkeligt mødt med politiske initiativer, mens bevidstheden om den økonomiske krise udviklede sig langsommere.

Reaktionerne på den økonomiske krise og fortolkning af disse

Reaktionerne på krisen er faldet i forskellige faser og kan beskrives ud fra følgende overskrifter; 1) håndtering af den finansielle krise, 2) økonomisk stimulering og 3) økonomisk oprydning og besparelser.

I nedenstående figur 2 er krisestyingsinitiativerne kategoriseret ud fra disse tre overskrifter samt tidspunktet for indgåelse af politisk aftale.

Som det fremgår af figur 2, var den første reaktion at bekæmpe den finansielle krise gennem bankpakker. Om disse har der været stor politisk konsensus. Herudover er der blevet lanceret initiativer rettet mod økonomisk stimulering af forbrug, hvilket afspejler en erkendelse af, at krisen også er en økonomisk krise. Fra 2010 og fremefter er der endvidere blevet fokuseret på at genetablere økonomisk ansvarlighed og gennemføre besparelser. Velfærdsreformerne (efterløn, pension, førtidspension, fleksjobordning m.v.) er sammensatte reformer i den forstand, at de både har til formål at reducere den andel af befolkningen, der er på offentlig forsørgelse, og samtidig at forøge udbuddet af arbejdskraft og i den forstand stimulere økonomien.

Som det også fremgår af figuren, kobles initiativer orienteret mod stimulering af jobskabelse i den private sektor undertiden med økonomisk oprydning og finan-

sieringsinitiativer, såsom besparelser i centraladministrationen. Dette så man bl.a. i 2011, da den daværende regering sammen med Dansk Folkeparti og Kristendemokraterne blev enige om den såkaldte BoligJobPlan (også benævnt BoligJobordningen). BoligJobPlanen har til formål at igangsætte hjælp i og istandsættelse af private boliger gennem skattefradrag. Planen finansieres gennem 1) besparelser relateret til aktiveringsindsatsen, 2) en bevillingsreduktion af Forebyggelsesfonden og Fonden til investeringer i arbejdskraftbesparende teknologi (ABT-fonden⁴) samt en reduktion af reserven til videreførelse af globaliseringsindsatsen, 3) effektiviseringer i staten som følge af sjette fase af indkøbsprogrammet og endelig 4) generelle besparelser i centraladministrationen (Finansministeriet, 2011d).

Kun få måneder efter at BoligJobPlanen blev besluttet, blev der udskrevet folketingsvalg, og i oktober 2011 blev regeringen bestående af Socialdemokraterne, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti dannet. Den nye regering udarbejdede et omfattende regeringsgrundlag med fokus på krisebevidsthed, kickstart af den danske økonomi, ansvarlig økonomisk politik, forøgelse af arbejdsudbuddet, velfærdsreformer, skattereform og en ambitiøs digitaliseringspolitik (Regeringen, 2011). Den nye regering har videreført både genopretningsaftalen, dog med ½ års udskydelse af ikrafttrædelsen af halveringen af dagpengeperioden (nu pr. 01.01.13), og BoligJobPlanen, hvor besparelsesinitiativet „Fokuseret administration“ dog er omdøbt til „Effektiv administration“.

Ud over at fastholde den tidligere regerings krisestyingsinitiativer har den nye regering iværksat nye krisestyingsinitiativer, f.eks. boligaftalerne. Samtidig synes den nye regering i højere grad at fremtale den økonomiske krise, end den tidligere regering gjorde, og forsøge at fastholde en krisebevidsthed. Dette ses eksempelvis, når finansministeren taler om at have overtaget et „håndværkertilbud“ (Incitament, 2011).

Med udgangspunkt i de præsenterede krisestyingsinitiativer fra policyniveauet suppleret med krisestyingsinitiativer fra det lokale niveau vil vi nu anvende typologien præsenteret i figur 1 som udgangspunkt for en fortolkning af de anvendte krisestyingsinitiativer. I det følgende fortolkes krisestyingsinitiativerne således ud fra de tre overordnede logikker i typologien henholdsvis omkostningsbesparelseslogikken, reorganiseringlogikken og sektorpolitiklogikken, og inden for hver af disse diskuteres det, hvilken dynamik initiativerne er udtryk for.

Krisestyingsinitiativer ud fra en omkostningsbesparelseslogik

En del af initiativerne tager udgangspunkt i en omkostningsbesparelseslogik. Eksempelvis synes en del af de

Figur 2: Opsummering af de væsentligste initiativer fra policyniveauet^a

Formål År	Håndtering af finansiel krise	Økonomisk stimulering	Økonomisk oprydning og besparelser
2008	Bankpakke 1 (Stabilitetspakken): Statsgaranti for simple kreditorer og etablering af Finansiell Stabilitet til afvikling af nødlidende pengeinstitutter.	Kommuneaftale for 2009: Fortsættelse af udgiftsniveau samt øgede midler til service. Finansloven for 2009: Øgede udgifter til offentlig forbrug og lavere skat på arbejdsindkomst.	
2009	Bankpakke 2 (Kreditpakken): Lån på 100 mia. kr. til de finansielle institutioner med henblik på at styrke deres solvens og forhindre dem i at reducere udlånet.	Grøn transportpolitik: Igangsættelse og fremrykning af investeringer og andre tiltag på trafikområdet for 5 mia. kr. i 2009 og 2010. Forårspakke 2.0: Bl.a. sænkning af skat på arbejde og mulighed for at hæve midlerne i den Særlige Pensionsordning (SP). Herudover: Renoveringspulje (1½ mia.), løft af kommunale anlægsrammer (min. 2 mia. kr.) og „Grøn Vækst 2.0“: 13,5 mia. kr. i 2010-2015 til grøn omstilling af landbruget og nedsættelse af jordskatten. Kommuneaftale for 2010: Sikring af kommunale anlægsopgaver for min. 20 mia. kr. via fremrykning af midler og forhøjelse af lånepuljer. Finanslov for 2010: Bl.a. fremrykkede offentlige investeringer for 5 mia. kr.	
2010	Bankpakke 3 (Afviklingspakken): Ny model for overtagelse af nødlidende pengeinstitutter. Forhøjet garantiloft for indskydere.	Finansloven for 2011: Statslig låne- og kautionsordning for mindre virksomheder.	Genopretningsaftalen: Generelle og specifikke besparelser i staten, halvering af dagpengeperioden fra 4 til 2 år og fordobling af genopretningsperioden, nulvækst i kommunerne (driftsbudget), suspendering af automatiske stigninger i skattefradrag og overførselsindkomster. Kommuneaftale for 2011: Udmøntning af genopretningsaftalen (nulvækst), justeret aftalesystem med sigte på at begrænse kommunernes muligheder for at hæve skatten.
2011	Bankpakke 4 (Konsolideringspakken): Medgift til sårbare banker, der fusionerer med stærkere banker.	BoligJobPlan: Stimulering af jobskabelse i den private sektor.	<i>To streger under facit: Omlægning af SU'en, besparelser i Forsvaret og måltretning af fleksjobordningen.*</i> BoligJobPlan: Finansieres via besparelser i centraladministrationen bl. a. „Fokuseret/Effektiv administration“. Kommuneaftale for 2012: Nulvækst og administrative besparelser.
Regeringsskifte (oktober)		Tilbageføringsreform: Mulighed for udbetaling af indbetalte efterlønsbidrag. Boligaftale I: Fremrykning af investeringsramme til renovering af boligområder. Finanslov for 2012: Bl.a. fremrykkede offentlige investeringer for 11 mia. kr.	Tilbageføringsreform, herunder forhøjelse af efterløns- og pensionsalder.
2012	Bankpakke 5 (Udviklingspakken): Finansiell Stabilitet overtager dele af FIH Erhvervsbank.	Bankpakke 5 (udviklingspakken): Etablering af landbrugsfinansieringsinstitut, styrkelse af vækst- og eksportfinansiering med 15 mia. kr. Boligaftale II: Forhøjelse af investeringsramme til renovering af boligområder. Kommuneaftale for 2013: Investeringer i klimatilpasning. Skattereform: Sænkning af skat på arbejde, investeringsvindue for virksomheder.	Budgetlov. Skattereform: Bl.a. besparelse på forsvaret, reduktion af EU-bidrag og afdæmpet regulering af overførselsindkomster. Kommuneaftale for 2013: Nulvækst omdefineres, så der reelt er tale om reduktion i rammen set i forhold til aftalen for 2012. Reform af førtidspension og fleksjobordning.

^aAftalen blev indgået før valget og blev ikke udmøntet. Flere af elementerne er dog videreført af den nye regering.

anvendte strategier at tage udgangspunkt i en grønthøsterbesparelse og kan placeres i strategi 1.

Dette afspejles tydeligt i de generelle statslige besparelser, der kom med Genopretningspakken i 2010.⁵ Pakken indeholdt bl.a. besparelser i centraladministrationen, idet ministeriernes driftsudgifter blev reduceret med 0,5 % om året i årene 2011 til 2013 i forhold til finansloven for 2010. Fuldt indfaset i 2013 reducerer det driftsudgifterne med ca. 1,8 mia. kr. De generelle statslige besparelser skulle gennemføres ved tilpasninger fordelt forholdsvis på de enkelte ministerier.

Også finansieringsinitiativet „Fokuseret/Effektiv administration“ relateret til BoligJobPlanen er et udtryk for sådanne grønthøsterbesparelser. „Fokuseret/Effektiv administration“ er inspireret af lignende initiativer i Storbritannien, men er mindre gennemgribende. Reduktionen af centraladministrationens udgifter indføres med 2,5 % i 2012 voksende til 5 % fuldt indfaset i 2013 svarende til knap 1 mia. kr. årligt.

Ideen bag „Fokuseret administration“ blev præsenteret som et forsøg på at få ministerier og statslige institutioner til at prioritere deres kerneopgaver. Institutionerne fik til opgave at udarbejde handlingsplaner for effektivisering og prioritering af eksisterende arbejdsopgaver samt en samlet strategi for hvert ministeriområde indeholdende mål og prioriteringer. Flere ministerier reagerede på besparelseskravene ved at få eksterne konsulenter til at gennemføre analyser med henblik på at rådgive om mulige besparelspotentialer, og hvorvidt opgaver kan skæres bort. Disse konsulentrapporter er ikke blevet offentliggjort, hvilket betyder, at der i offentligheden ikke er overblik over, hvilke besparelsesinitiativer der er blevet foreslået.

Planen var, at regeringen efterfølgende (i efteråret 2011) skulle tage stilling til ministeriernes strategier (Finansministeriet, 2011d). Regeringens økonomiudvalg skulle med andre ord prioritere mellem de forskellige besparelsesforslag fra de forskellige ministerier. Derved ville politikerne være centralt placeret i forhold til at forhindre ministerierne i at skære på politisk vigtige programmer. Samtidig ville beslutningerne få politisk legitimitet. Denne proces ser dog ikke ud til at have været gennemført i praksis, og aktører involveret i processen angiver, at regeringens økonomiudvalg alene har nikket til de enkelte ministeriers planer.

Andre initiativer tager udgangspunkt i strategi 2 i typologien vedrørende budgetterede produktivitetsforbedringer. Dette gælder eksempelvis de specifikke budgetforbedringer i staten for ca. 4,2 mia. kr. frem mod 2013, der også kom med Genopretningspakken. Som grundlag for beslutningerne om de specifikke tilpasninger på statens område blev igangsat en række budgetana-

lyser (Finansministeriet 2010a; Regeringen, 2010). Andre eksempler på initiativer med udgangspunkt i strategi 2 er omkostningsbesparelser via effektiviseringsgevinster ved indkøbsprogrammet, der også indgår som en del af finansieringen af BoligJobPlanen, og kravene om administrative besparelser i kommunerne i kommuneaftalen for 2012.

På tværs af ministerområderne er det stadig for tidligt at opgøre de overordnede konsekvenser af initiativerne med udgangspunkt i en omkostningsbesparelleslogik. På baggrund af oplysninger fra ministerierne har Finansministeriet udarbejdet en oversigt over planlagte og gennemførte stillingsnedlæggelser i forlængelse af hvert enkelt ministerområdes handlingsplan for „Effektiv administration“, de generelle besparelser i genopretningspakken samt det årlige omprioriteringsbidrag (Finansministeriet, 2012b). Opgørelsen fra Finansministeriet viser, at der samlet er afskediget godt 1.300 årsværk, hvilket udgør 0,8 pct. af alle statslige ansatte. Det tal skal dog ifølge Finansministeriet (2012b) ses i sammenhæng med, at der er en relativt stor medarbejderomsætning i staten. Ifølge aktindsigter fra samtlige ministerier har Politiken (2012) opgjort, at „Effektiv administration“ foreløbig har ført til mindst 956 fyringer i staten og 376 nedlagte stillinger. Andre tal tyder på, at dette kun er begyndelsen. Fagforeningen HK/stat, der ikke overraskende har været kritisk, har beregnet, at centraladministrationen vil fjerne 1000 stillinger i 2012 og 2000 flere i 2013. Heraf vil halvdelen være medlemmer af HK/Stat (Gotfred, 2011). Radikale besparelser (strategi 3) synes dog (endnu) ikke at være i spil, om end implementeringen af initiativerne relativt i forhold til tidligere i nogle ministerier opleves som havende en radikal karakter.

Krisestydingsinitiativerne med udgangspunkt i en omkostningsbesparelleslogik synes primært at udgå fra Finansministeriet, for derefter at blive forhandlet politisk og i relation til den kommunale sektor også med Kommunernes Landsforening (KL). Omkostningsbesparelleslogikken støttes af den politiske krone for krone-tænkning, der indebærer, at nye politiske initiativer skal være fuldt finansieret.

Selv om krisestydingsstrategier med afsæt i en omkostningsbesparelleslogik er et centralt udgangspunkt især for de statslige krisestydingsinitiativer, så er det ikke den eneste strategi, der anvendes. „Effektiv administration“ udgår klart fra en omkostningsbesparelleslogik, men ser ud til at blive implementeret gennem en kombination af en række andre forskellige strategier.

Krisestydingsinitiativer ud fra en reorganiseringslogik

Besparelserne i centraladministrationen falder sammen med øgede krav til budget- og regnskabsopfølgning fra

2012 for at sikre økonomisk ansvarlighed. Ministerierne skal bl.a. have budgetterne klar tidligere end før, budgetterne skal periodiseres, og ministerierne skal udarbejde kvartalsvise regnskaber til Finansministeriet, der indeholder forklaringer ved afvigelser (Moderniseringsstyrelsen, 2011). Dette initiativ kan fortolkes som en genindstilling af tidligere reformelementer (strategi 4) til en økonomisk krisetid. Økonomistyring har i mange år været et fokusområde, men kravene øges som reaktion på krisen.

Andre krisestyringsinitiativer under strategi 4 ses, når Rigsrevisionen i deres årsberetning for 2011 skriver, at de i en tid med begrænset økonomisk råderum vil arbejde på at udvikle en standard for revision af økonomistyring (Rigsrevisionen, 2012: 23). Den samme fortolkning kan anvendes, når Folketingets ombudsmand beskriver, hvorledes ombudsmandens opgave justeres til en økonomisk krisetid, hvor ombudsmanden vil være bevidst om de ressourcemæssige konsekvenser af de krav, han stiller til forvaltningen, samtidig med at han vil holde øje med, at kerneydelsen leveres i henhold til lovgivningen (Sørensen, 2012).

Adskillige ministerområder, herunder Finansministeriet har koblet udmøntningen af besparelserne i „Effektiv administration“ sammen med en reorganisering af ministeriets styrelser. Finansministeriet har betegnet dette som at gå foran med et godt eksempel (Incitament, 2011). Departementschefen i Finansministeriet, David Helleman, har bl.a. udtalt i et interview, at ministeriet ligger over benchmark på udgifter til overhead, og simpelthen er for dyr, hvorfor det er oplagt at ændre på den måde, ministeriet er organiseret på (Incitament, 2011). Der er på den baggrund etableret en Digitaliseringsstyrelse via fusion af dele af den gamle IT- og Telestyrelse med dele af den gamle Økonomistyreelse, mens andre dele af den gamle Økonomistyreelse er blevet fusioneret med Personalestyrelsen til Moderniseringsstyrelsen.

Strategier fra celle 5 ser således ud til at være særligt populære som udgangspunkt for implementeringen af besparelser. Fusionsbesparelserstrategien er først og fremmest forankret i ideen om stordriftsfordele. Ud over de umiddelbare besparelser på lønninger til den øverste ledelse og dertil knyttede stabsfunktioner synes effekterne af sådanne initiativer dog i begrænset omfang at være dokumenteret, da der i litteraturen både argumenteres for stordriftsfordele og -ulempen (Boyne, 1995; Houlberg, 2000).

Derudover ser koordinationen på tværs af kommuner i forhold til øget budgetoverholdelse ud til at være øget, hvor en række kommuner sammen med KL har indgået et partnerskab om forbedring af budgetopfølgningen og optimering af styringskulturen i kommunerne (KL, 2011). Dette tolker vi også som strategier fra celle

5. Endelig synes der også at ske en ombygning og opbygning af reformkapacitet, som vi vender tilbage til i det efterfølgende afsnit.

Vi ser også initiativer, der i højere grad kan fortolkes som et redesign af systemer (strategi 6). Eksempler på sådanne er budgetloven, der medfører strammere regler for budgetoverholdelse i både den statslige sektor og i stat-kommune-relationen. Skitserne til budgetloven blev lanceret i foråret 2011 (Finansministeriet 2011b,c). En del af baggrunden for budgetloven var kommunernes gentagende budgetoverskridelser. I 2009 beløb overskridelsen sig til mere end 5 mia. kr. Udviklingen af instrumenter til at sikre, at den kommunale sektor overholder budgetterne, blev derfor en helt central dagsorden. Mange af elementerne i budgetloven synes at være inspireret af reformen af det svenske budgetsystem (se eksempelvis Finansministeriet, 2010b), der blev gennemført i forbindelse med den økonomiske krise i Sverige i midten af 1990'erne. Det svenske budgetsystem lovpriser internationalt for at sikre politisk opbakning til finansiel disciplin (Posner & Blöndal, 2012).

Da den nye regering tiltrådte, valgte den at fastholde planerne om at gennemføre en budgetlov, og i marts 2012 indgik regeringen en politisk aftale med Venstre og Det Konservative Folkeparti om denne. Lovforslaget omfatter bl.a. indførelse af udgiftslofter. Samtidig gøres sanktionsmulighederne ved overskridelser af aftalte og budgetterede udgifter permanente for kommunerne, og der indføres sanktioner over for regionerne. Endelig har budgetloven til formål at implementere finanspagtens bestemmelser i dansk lovgivning (De Økonomiske Råd, 2012).

Det kan diskuteres, hvorvidt dette er en justering af et tidligere reformelement (strategi 4) eller et egentligt redesign af systemet (strategi 6). Her vil der formentligt være forskel på, om der fokuseres på staten eller den kommunale sektor. Institutionaliserings af særligt sanktionselementerne og udgiftslofterne i statens styring af kommunerne vurderer vi dog som værende så omfattende ændringer, at budgetloven fortolkes som et redesign.

I strategi 6 ser vi desuden en række eksempler på øget empowerment af borgere med henblik på i højere grad at skulle varetage opgaver, der førhen var placeret i den offentlige sektor. Det ses eksempelvis, når frivilligt arbejde har en central placering i regeringsgrundlaget (Regeringen, 2011) samt i sundhedsvæsenet, hvor borgerne/patienterne i stigende grad skal administrere egen sygdom (Sundhedsministeriet, 2012).

Også elementer omkring bankpakkerne kan tolkes som et redesign af systemer. Med bankpakkerne blev Finansiel Stabilitet⁶ bl.a. etableret med henblik på at afvikle nødlidende pengeinstitutter. Indtil videre har Finansiel

Stabilitet overtaget mere end 10 banker (www.finansiell-stabilitet.dk). Dermed tager staten et skridt længere mod at drive bankforretning. Bankpakker, der var tænkt at være midlertidige, synes i dag at være mere vedvarende og blive transformeret fra universelle løsninger til mere specifikke.

Mens krisestyingsstrategier forankret i en omkostningsbesparelseslogik som ovenfor nævnt har et klart udspring fra Finansministeriet, er dette ikke tilfældet for krisestyingsstrategier forankret i en reorganiseringslogik. Her spiller mange aktører på mange niveauer aktive roller. Og reorganisering synes at være en stedse igangværende proces, en del af dagligdagens praksis.

Krisestyning ud fra en sektorpolitiklogik

Vi ser også strategier baseret på en sektorpolitiklogik i anvendelse herunder strategier orienteret mod at stimulere vækst (strategi 7). Centralt i sektorpolitiklogikken er de velfærdsreformer, der blev argumenteret for forud for krisen og påbegyndt under krisen af både den tidligere og den nuværende regering gennem efterlønsreformen. Reformen af efterlønsystemet hæver den generelle efterlønsalder og reducerer på kort sigt muligheden for efterløn (strategi 7) og skærer på længere sigt muligheden helt væk (strategi 9). Regeringen har endvidere lanceret yderligere initiativer med henblik på at reducere antallet af borgere på overførselsindkomst, herunder indgået en aftale om en reform af førtidspension og fleksjob (strategi 9). Timingen af denne beslutning har rejst debat om, hvorvidt dette er hensigtsmæssigt i en tid med høj arbejdsløshed.

Den besluttede halvering af dagpengeperioden fra 4 til 2 år kan ifølge Andersen (2011: 107) kombineret med bedre jobbeskyttelse i overenskomsterne betyde et farvel til den danske „flexicurity“-model. Umiddelbart tolker vi dette tiltag som udtryk for marginale ændringer i en velfærdsordning (kategori 7), men skulle Andersen vise sig at få ret, er tiltaget langt mere radikalt og kan udvikle sig til et redesign af systemet (strategi 6).

Ud over krisestyingsinitiativerne er der også eksempler på, at den nye regering gennemfører initiativer, der indebærer styrkede velfærdsydelse, såsom regeringens afskaffelse af de såkaldte fattigdomsydelse, så alle nu får fuld kontanthjælp, og indførelsen af en maksimumgrænse for antallet af elever i gymnasieklasser. Regeringen markerer dog tydeligt, at forbedringsinitiativer skal finansieres ved at finde pengene andre steder i budgettet.

Strategi 8 ser vi udmøntet ved eksempelvis de-specialisering på folkeskoleområdet, hvor inklusion i de seneste år er blevet et nøgleord. Ved kommuneforhandlingerne for 2011 og 2012 aftalte den daværende regering og kommunerne, at de ville søge at begrænse udskillelsen af

elever fra den almindelige undervisning i folkeskolen til specialundervisning.

Andre initiativer inden for strategi 8 er besparelser via udviklingen af velfærdsteknologi. Af regeringsgrundlaget (Regeringen, 2011) fremgår det bl.a., at regeringen vil arbejde for en mere sammenhængende satsning på telemedicin inden for sundhedsområdet. Andre initiativer inden for velfærdsteknologien er de efterhånden meget omtalte robotstøvsugere.

Velfærdsreformer (sektorpolitiklogikken) fremskynedes af en række aktører. Økonomi- og indenrigsministeren synes sammen med socialministeren og beskæftigelsesministeren at være centrale aktører i forhold til denne dagsorden. Også KL har markeret sig ved at bakke op om behovet for velfærdsreformer og reduktionen i antallet af borgere på overførselsindkomst (KL, 2012). En fortolkning af dette er, at den kommunale sektor bakker op om politikere, der er villige til at tage ansvaret for upopulære velfærdsreformer for derved selv at undgå at blive ansvarlige for væsentlige nedskæringer.

Med udgangspunkt i typologien fra figur 1 har vi i figur 3 oplistet de politisk og administrativt anvendte strategier. Af figur 3 fremgår det, at der er bragt strategier forankret i alle tre logikker i anvendelse.

Som det fremgår af figuren, kan de fleste initiativer placeres i de kategorier, der blev præsenteret i typologien. Nogle initiativer er imidlertid sammensat af flere forskellige elementer, eller indholdet er vanskeligt at fortolke og derfor vanskeligt at indplacere i analyserammen. Først og fremmest er dette tilfældet for bankpakkerne. Skal de fortolkes som fundamentale forandringer i reguleringen af de finansielle markeder og derfor placeres i cellen „redesign af systemer“, eller er de midlertidige foranstaltninger til at løse midlertidige problemer? Det samme gælder velfærdsreformerne. Skal de fortolkes som inkrementelle forandringer eller som bortskæring af velfærdsydelse?

I det ovenstående har vi analyseret reaktioner på den økonomiske krise. Reforme af den offentlige sektor har imidlertid været et fast element i Danmark i mange år (Hansen, 2008; 2011; Ejersbo & Greve, 2008; Christensen, 2009; Kristiansen, 2011). Reformelementer som for eksempel resultatmåling, evaluering og shared service er blevet adopteret, videreudviklet og implementeret, og anvendelse af effektiviseringsstrategier og grønthøsterbesparelser i den årlige budgetproces er heller ikke nye fænomener. Det betyder, at det kan være vanskeligt at skelne mellem effektiviseringsstrategier i anvendelse før den økonomiske krise og helt nye krisestyingsinitiativer, ligesom nye krisestyingsinitiativer må forventes at blive påvirket af strategier allerede i anvendelse.

I årene forud for den økonomiske krise var der særligt to dagsordener for reformer af den offentlige sektor. Den

Figur 3: Anvendte krisestyringsinitiativer

Logik	Omkostningsbesparelseslogik	Reorganiseringlogik	Sektorpolitiklogik
Forandringsdynamik			
Inkrementel	<p>1. <i>Grønthøster:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Generelle statslige besparelser 0,5 % (Genopretningspakken 2010) - Fokuseret/effektiv administration 2,5 % i 2012, 5 % i 2013 (BolligJobPlan 2011) - <i>Nulvækst i kommunerne</i> og besparelser på administration med sigte på at opfylde servicekrav 	<p>4. <i>Genindstilling af eksisterende reformelementer:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Strammere krav til økonomistyring (2012) - Reorientering af Rigsrevisionens revisionsstandarder - Reorientering af ombudsmandens rolle 	<p>7. <i>Justeringer af velfærdsydelse og reguleringspraksis:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Økonomisk stimulans (forbrug, job-skabelse) - Velfærdsreformer (f.eks. stigning i pensionsalderen, efterløn på kort sigt)
Prioriterende	<p>2. <i>Høstning af effektivitetsgevinster:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Specifikke budgetforbedringer (Genopretningspakken 2010) - Høstning af produktivitetsforbedringer som følge af indkøbsprogrammet (BolligJobPlanen) 	<p>5. <i>Intra- og interorganisatorisk reorganisering:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Fusioner af statslige institutioner - Stadig flere shared service initiativer - Ombygning af reformkapacitet - Styrket koordination på tværs af kommuner 	<p>8. <i>Innovation af ydelser og reguleringspraksis:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Velfærdsteknologi - De-specialisering (inklusion folkeskolen)
Strategisk	<p>3. <i>Radikale omkostningsreduktioner:</i></p> <p>Ikke hidtil (kan dog diskuteres på enkelte ressortministerier).</p>	<p>6. <i>Redesign af systemer:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Budgetlov - Bankpakker - Borger empowerment 	<p>9. <i>Bortskæring af opgaver:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Velfærdsreformer (f.eks. efterløn – på langt sigt)

ene dagsorden omhandlede behovet for velfærdsreformer, den anden reformer af den offentlige forvaltning.

Behovet for velfærdsreformer har været behandlet i flere kommissioner (se eksempelvis Velfærdskommissionen, 2005). Det har været anført, at velfærdsreformer er nødvendige som følge af demografiske ændringer i form af en øget andel af ældre i befolkningen. Der argumenteres på den baggrund for, at arbejdsudbuddet bør udvides ved bl.a. at ændre på efterløns- og pensionsregler. I nogle år var velfærdsreformer politisk ømtålelige, men efterhånden fandt de vej til skiftende regerings langtidspaner, de såkaldte 2020 planer, paradoksalt nok mens arbejdsløsheden steg (Finansministeriet, 2011b; Regeringen, 2012).

Reformer i den offentlige forvaltning har frem til krisen været omfattende. Særligt har en udbredt tiltro til stordriftsfordele været drivkraften bag mange reformer i både centraladministrationen og i kommunerne i de seneste år. Kommuner er blevet slået sammen, og de tidligere amter er fusioneret til færre regioner. Fusionsreformer er blevet gennemført i mange sektorer, f.eks. inden for politiet, domstolene, skatteområdet, universiteterne og professionshøjskolerne. Støttefunktioner relateret til lønadministration, it og udbetaling af overførselsindkomster er skåret bort fra statslige institutioner, departementer og kommuner og er blevet organiseret i specialenheder, der afspejler ideerne om shared service. Denne tendens

ser ud til at fortsætte og forstærkes under krisen, hvor fusioner og shared services er hyppigt anvendte besparelsesstrategier.

Dagsordenerne for både velfærdsreformer og reformer af den offentlige forvaltning har udgjort en vigtig kontekst for udviklingen af krisestyringsinitiativer. Som ovenstående analyse viser, synes krisesituationen imidlertid at have intensiveret anvendelsen af disse initiativer, og krisen kan ses som et „window of opportunity“ (Kingdon, 1995) til at gennemføre beslutninger, der har været på dagsorden over en længere periode. Det kan derfor være et spørgsmål om timing, hvor initiativer, der over en længere periode har været på dagsorden, eller har ligget klar i skuffen, med krisen har fået en platform for (re-)lancering.

Efter at have set på, hvilke krisestyringsinitiativer der anvendes politisk og administrativt som reaktion på krisen, vil vi nu se på, hvordan der gennemføres reorganiseringer med det formål at opbygge reformkapacitet til at udvikle og implementere nye organisations- og styreformere.

Reformkapacitetsopbygning

Det interessante spørgsmål i forhold til reformkapacitet er, om den økonomiske krise har ført til en ombygning og opbygning af reformkapacitet forstået som det politisk-administrative systems ressourcer og kompetencer til at

gennemføre forvaltningspolitiske reformer, herunder udvikle og implementere nye organisations- og styreform. Og i givet fald hvilken betydning dette potentielt kan få for fremtidige reforminitiativer.

Finansministeriet har i de seneste årtier været en drivende kraft i forvaltningspolitikken og har haft en helt central koordinerende rolle. Lægheid & Pedersen (1999) skriver bl.a., at forvaltningspolitikken i Danmark er koncentreret i og koordineret af Finansministeriet, mens den i Sverige og Norge i højere grad er spredt ud under de enkelte fagministerier.

I en økonomisk krisetid er det således interessant at se på, om nogle dele af forvaltningspolitikken vægtes højere end andre, og om der er sket et skifte i prioriteringen som følge af den økonomiske krise. Derudover er det interessant at se på, om der sker ændringer i organiseringen af forvaltningspolitikken (bliver andre ministerier aktive i udvikling og implementering?), ligesom det er interessant at se på, hvilke ressourcer der er til at gennemføre reformer, eller med andre ord hvorvidt der ombygges og/eller opbygges reformkapacitet i en økonomisk krisetid?

Som beskrevet, har flere bølger af reorganisering rullet ind over centraladministrationen, siden den økonomiske krise opstod. Med den første reorganiseringsbølge blev David Helleman ny departementschef i Finansministeriet i 2010. Helleman havde en længere karriere i Finansministeriet, hvor han bl.a. har været afdelingschef, inden han kom til DR. Her blev han kendt for sin evne til at genetablere økonomisk ansvarlighed. Kort tid efter sin udnævnelse som ny departementschef i Finansministeriet reorganiserede han ministeriet. Den del af den blødere moderniseringsdagsorden, der vedrørte ledelse, blev flyttet til et kontor på styrelsesniveau, mens opgaver vedrørende afbureaukratisering og styring forblev i departementet, nu placeret i et center for kommuneøkonomi og socialområdet. Generelt blev Finansministeriets departement mere strømlinet i forhold til den udgiftspolitiske dagsorden.

Med regeringsskiftet fulgte som nævnt den anden reorganiseringsbølge. Her blev opgaver relateret til overvågning af den økonomiske udvikling og opgaver relateret til den internationale økonomi flyttet fra Finansministeriet til det nyetablerede Økonomi- og Indenrigsministerium. Dette betyder, at embedsmændene i Finansministeriet fortsat har ansvar for udgiftspolitikken, men samtidig at det er embedsmænd fra Økonomi- og Indenrigsministeriet, der udarbejder regeringens konjunkturvurderinger og økonomiske redegørelser, ligesom det er økonomi- og indenrigsministeren (og ikke som tidligere finansministeren) der drager til finans- og økonomiministrens topmøder i EU. Økonomi- og indenrigsminister Margrethe Vestager har dermed fået en helt central placering

i regeringen og har sikret sig en magtbase og kapacitet til at vogte over Finansministeriet og udgiftspolitikken fra Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Med regeringsskiftet blev den tidligere IT- og Telestyrelse desuden opløst, og opgaverne blev fordelt mellem fire ministerier, herunder Finansministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet. Derudover flyttede også opgaverne vedrørende afbureaukratisering og styring fra Finansministeriet til Økonomi- og Indenrigsministeriet, hvor der i den forbindelse blev etableret en afdeling for „Offentlig fornyelse og velfærdspolitik“. Afdelingen består af to kontorer, der beskæftiger sig med henholdsvis 1) Fornyelse, digitalisering og velfærdsteknologi samt 2) Resultatfokuseret styring, ledelse og afbureaukratisering.

Af Økonomi- og Indenrigsministeriets hjemmeside fremgår det, at afdelingen har til opgave at fastlægge de overordnede politikker for modernisering af den offentlige sektor med opgaver inden for kvalitet og styring, god ledelse, regelforenkling, afbureaukratisering og digitalisering, særligt i forhold til digitalisering af velfærdsområderne. Endvidere har afdelingen ansvar for udarbejdelse af regeringens moderniseringsreform med fokus på faglighed, tillid, ledelse og afbureaukratisering, samt at arbejde med en digital velfærdsreform (<http://oim.dk/omos.html#offorn>).

Dette fokus på tillid skal bl.a. ses i lyset af den nye regerings regeringsgrundlag, der, udover de tidligere nævnte krisestyringsinitiativer, desuden indeholdt elementer, der kan betegnes som nye tendenser i administrationspolitikken, idet regeringen i samarbejde med kommuner og regioner vil iværksætte en reform med fokus på tillid, ledelse, faglighed og afbureaukratisering (Regeringen, 2011). Regelforenkling og afbureaukratisering er langt fra et nyt fænomen i forvaltningspolitikken (se eksempelvis Christensen 1991), men det meget eksplicite fokus på tillid er nyt og kan tolkes som en reaktion på en oplevelse af, at NPM-tænkningen er gået for vidt. Det er dog endnu for tidligt at afgøre, hvilken betydning den såkaldte tillidsreform vil få på handlingsniveauet (Brunsson, 2002).

Regeringsdannelsen indeholdt med andre ord omfattende reorganiseringsinitiativer, hvor ministerier blev omformet og opgaver (også opgaver af betydning for koordineringen af forvaltningspolitikken) blev flyttet på tværs af ministerområder.

Den tredje omorganiseringsbølge (som kort er beskrevet i det ovenstående) kom umiddelbart efter regeringsskiftet. Denne omorganisering er relateret til fusionerne af styrelserne, der fulgte i kølvandet på „Effektiv administration“. I Finansministeriet blev Økonomistyrelsen og Personalestyrelsen nedlagt, og i stedet blev Moderniseringsstyrelsen og Digitaliseringsstyrelsen etableret. I Digitaliseringsstyrelsen samles kompetencerne vedr. di-

gitalisering og velfærdsteknologi fra IT- og Telestyrelsen og Økonomistyrelsen med henblik på at sikre den digitale understøttelse af den offentlige sektor. Moderniseringsstyrelsen samler Økonomistyrelsens, Finansministeriets departements og Personalestyrelsens opgaver med økonomistyring, overenskomster og ledelse i staten. Det er blevet anført, at ideen er at koble spørgsmål om styring, ledelse, HR og personalepolitik i én dagsorden. Finansministeriet forventer derudover at spare 100 mio. kr. via disse omorganiseringer i 2012 og 2013 (Finansministeriet 2011a).

Et resultat af reorganiseringen af reformkapaciteten er, at to ministerier, henholdsvis Finansministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet begge er involveret i forberedelsen af de overordnede reformer af den offentlige sektor såsom styringsreformer og digitaliseringsstrategi.

Ud over at økonomi- og indenrigsministeren har fået en central placering i regeringen relateret til overvågningen af udgiftspolitikken, så har økonomi- og indenrigsministeren desuden sat sig for bordenden i forhold til at varetage opgaven med at forny og modernisere den offentlige sektor. Selvom Økonomi- og Indenrigsministeriet har sat sig i spidsen for dette projekt, er der fortsat en række enheder i Moderniseringsstyrelsen og Digitaliseringsstyrelsen under Finansministeriet, der bl.a. arbejder med økonomistyring (herunder mål- og resultatstyring), HR, ledelse, systemunderstøttelse, implementeringen af regeringens digitale ambitioner samt udbredelsen af velfærdsteknologi i den offentlige sektor.

Hvordan dette skal fortolkes, og hvad det vil betyde, vil fremtiden vise. På den ene side kan denne opdelte struktur afspejle eller resultere i en arbejdsdeling i centraladministrationen, hvor Finansministeriet primært er ansvarligt for reformer af centraladministrationen, mens Økonomi- og Indenrigsministeriet primært tager sig af det kommunale og regionale niveau.

På den anden side kan opdelingen af reformpolitikken afspejle eller resultere i udvikling af konkurrerende ideer omkring reformer af den offentlige sektor, hvor Finansministeriet arbejder for øget centralisering, mens Økonomi- og Indenrigsministeriet arbejder for en bevarelse af eller en øget decentralisering. Som det fremgik af analysen, har Finansministeriet lanceret såvel en budgetlov som nye krav til budgettering, økonomi- og regnskabsopfølgning. Begge initiativer synes at føre til øget centralisering, styrket koordinering samt en højere grad af detaljstyring. Samtidig med at disse detaljstyringsinitiativer gennemføres, rummer forvaltningspolitikken som nævnt også ideer om at udvikle tillidsbaseret styring, der særligt har deres udgangspunkt i Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Institutionaliseringen af de to strømme af ideer i forskellige ministerier er uklar og opfattes af mange observatører som inkonsistente. Fremtiden vil vise, hvorvidt den ene side vil vinde, eller hvorvidt det faktisk viser sig at være muligt at centralisere den finansielle kontrol, samtidig med at der udvikles tillidsrelationer mellem forskellige aktører og niveauer i den offentlige sektor.

En anden fortolkning kan være, at reformerne udvikles tæt på økonomi- og indenrigsministeren, men skal implementeres af styrelserne under Finansministeriet. Hvis dette er tilfældet, kan ideer omkring tillidsbaseret ledelse ende op med at blive implementeret i en ikke særlig tillidsbaseret kultur. Implementeringen skaber derved en åbning, der kan resultere i oversættelser (Røvik, 1998; 2007), hvor tillidsbaseret ledelse i praksis får et andet indhold end tiltænkt.

De to tolkninger udelukker ikke hinanden. Man kan forestille sig, at der udvikles en arbejdsdeling på områder med opgaveoverlap som f.eks. udbredelsen af velfærdsteknologi eller resultatstyring, således at Økonomi- og Indenrigsministeriet kommer til at stå for idéudvikling, mens Digitaliseringsstyrelsen og Moderniseringsstyrelsen kommer til at stå for implementeringen men at det samtidig bliver sådan, at Finansministeriet og Moderniseringsstyrelsen primært vil tage sig af den hårdere budgetpolitik og økonomistyring, mens Økonomi- og Indenrigsministeriet primært vil tage sig af den blødere organisationsudvikling.

Hvis konsekvenserne er en sådan opsplnitning af dagsordener, kan reorganiseringerne ses som en form for tilbagevenden til organiseringen af forvaltningspolitikken for 1994, hvor der var et Administrations- og Personaledepartement (APD) og et Budgetdepartement (BD), der varetog to forskellige opgaver (administrationspolitik og budgetlægning). I APD herskede et udviklingsperspektiv, mens budgetbissekulturen i BD fokuserede på mere „hårdtslående“ argumenter. APD blev desuden betegnet som fortalere for en blødere „let the managers manage“ tankegang, mens BD hyldede tankegangen om den hårdere „make the managers manage“ (Ejersbo & Greve 2008: Kettl 2000).

I 1994 blev APD nedlagt og fusioneret med BD i et nyt samlet enhedsdepartement. Med fusionen blev departementschefen direkte chef for både budgetdelen og administrationspolitikken. Derved blev det ifølge Ejersbo & Greve (2008) muligt at skabe en helhedsforståelse mellem det administrationspolitiske og det budgetpolitiske perspektiv, så forvaltningspolitikken kom til at fremstå mere samlet og koordineret.

Den nye organisering af forvaltningspolitikken kan således vise sig at være et brud med Finansministeriets forsøg på at etablere en sammenhængende organisation

omkring den administrationspolitiske og den budgetmæssige dagsorden.

Krisestyingsinitiativerne nævnt i det ovenstående kombineret med regeringsskiftet synes således at have haft betydning for ombygningen og opbygningen af reformkapacitet. Der er gennemført en række reorganiseringer, der kan få betydning for fremtidige reforminitiativer og for den fremtidige danske forvaltningspolitik.

Konklusion

Det er nu tid til at vende os mod konklusionerne. I indledningen rejste vi tre spørgsmål:

1. Hvilke krisestyingsstrategier kan anvendes som reaktion på økonomisk krise?
2. Hvilke krisestyingsstrategier anvendes konkret politisk og administrativt?
3. Hvordan gennemføres forvaltningspolitiske reorganiseringer med det formål at opbygge reformkapacitet?

Som svar på det første undersøgelsesspørgsmål udviklede vi en typologi over mulige krisestyingsinitiativer. Typologien kombinerede, hvorvidt strategierne er 1) inkrementelle, 2) prioriterende eller 3) strategiske med, hvorvidt strategierne er forankret i en omkostningsbesparelseslogik, en reorganiseringslogik eller i en sektorpolitiklogik.

Den udviklede typologi viste sig frugtbar i relation til det andet undersøgelsesspørgsmål og analysen af de krisestyingsinitiativer, der har været anvendt konkret politisk og administrativt. Analysen viste, at der anvendes strategier med udgangspunkt i både en omkostningsbesparelseslogik, en reorganiseringslogik og en sektorpolitiklogik. De anvendte strategier har primært været inkrementelle og prioriterende, men der er også eksempler på initiativer, der kan tolkes som strategiske, idet de må forventes på sigt at føre til ganske gennemgribende forandringer.

Krisen søges med andre ord tacklet via en bred vifte af strategier. Nogle strategier er nye, andre velkendte og

har via den økonomiske krise fået en platform for (re-) lancering. Alt i alt viser analysen, at det samlede billede af krisestyingsstrategier er sammensat og mangfoldigt.

Strategier forankret i en omkostningsbesparelseslogik drives frem for alt af Finansministeriet, mens en bred vifte af aktører på mange niveauer er aktive i udvikling og iværksættelse af initiativer forankret i en reorganiseringslogik. Krisestyingsinitiativer forankret i en sektorpolitiklogik vedrører frem for alt velfærdsområdet. Velfærdsreformer har længe været sat på dagordenen af eksperter og kommissioner og er senere blevet accepteret af og drives nu frem primært af de centrale velfærdsministerier med støtte fra KL.

Analysen viste også, at den nye regering har fastholdt de fleste af de krisestyingsinitiativer, som den tidligere regering anvendte, samt at strategier knyttet til økonomisk stimulans, velfærdsreformer, omkostningsbesparelser og reorganisering bliver koblet.

Endelig satte vi fokus på, hvordan der om- og opbygges forvaltningspolitisk reformkapacitet i centraladministrationen med det formål, at understøtte yderligere reformer i den statslige og kommunale sektor. Her viste analysen, at Finansministeriet forsøger, at manifestere dets magt både i centraladministrationen og stat-kommunelationen, samtidig med at der opbygges styrings- og reformkapacitet i Økonomi- og Indenrigsministeriet. Dette kan afspejle indbyggede konflikter i en flerpartiregering. Forvaltningspolitikken indeholder ud over de strammere og mere centraliserede budgetkontroller også ideer om at udvikle tillidsbaseret styring. Institutionaliseringen af de to strømme af ideer i forskellige ministerier er uklar og opfattes af mange observatører som inkonsistente. Fremtiden vil vise, hvorvidt den ene side vil vinde, eller hvorvidt det faktisk viser sig at være muligt at centralisere den finansielle kontrol, samtidig med at der udvikles tillidsrelationer mellem forskellige aktører og niveauer i den offentlige sektor.

Litteratur

- Albæk, Erik; Leslie C. Eliason, Asbjørn Sonne Nørgaard og Herman M. Schwartz (2008). *Crisis, Miracles, and Beyond. Negotiated Adaption of the Danish Welfare State*. Aarhus: Aarhus University Press.
- Andersen, Jørgen Goul (2011). Økonomiske kriser: Danmark fra økonomisk mirakel til økonomisk problembar i Martin Marcussen & Karsten Ronit: *Kriser, politik og forvaltning. De internationale udfordringer*. København: Hans Reitzels Forlag (84-112).
- Bezes, P. (2007). The Hidden Politics of Administrative Reform: Cutting French Civil Service Wages with a Low-Profile Instrument. *Governance*, 20 (1): 23-56.
- Boyne, George A. (1995). Population size and economies of scale in local government. *Policy and Politics*, 23 (3): 213-222.
- Brunsson, Nils & Olsen, Johan P. (1993): *The Reforming Organization*. London: Routledge.
- Brunsson, Nils (2002). *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Oslo/København: Abstrakt/Copenhagen Business School Press.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard (1991): *Den usynlige stat*. København: Gyldendal.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard (2009): Danish Public Management Reform before and after NPM i Shaun Goldfinch (red.) *International Handbook of Public Sector Management Reform*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Danmarks Statistik (2010). Bobler og finanskriser – danske konjunktursving i 1999-2010. Temaartikel i *Statistisk Tiårsoversigt 2010*. København: Danmarks Statistik.
- Danmarks Statistik (2012a). Arbejdsløsheden 2011. *Nyt fra Danmarks Statistik*, nr. 56, 8. februar. Lokaliseret 20. august 2012 på http://www.dst.dk/pukora/epub/Nyt/2012/NR056_2.pdf
- Danmarks Statistik (2012b). Arbejdsløsheden juni 2012. *Nyt fra Danmarks Statistik*, Nr. 389, 31. juli 2012. Lokaliseret 20. august 2012 på http://www.dst.dk/pukora/epub/Nyt/2012/NR389_1.pdf
- Det økonomiske råd (DØR) (2011). *Dansk Økonomi, efterår 2011*. Kapitel 1 Konjunkturvurderinger (27-190)
- Det økonomiske råd (DØR) (2012). *Dansk Økonomi, forår 2012*. Lokaliseret 20. august 2012 på <http://www.dors.dk/sw9310.asp>
- Ejersbo & Greve (2008). *Moderniseringen af den offentlige sektor*. København: Børsens forlag
- Finansministeriet (2010a). *Aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti om genopretning af dansk økonomi*. Maj 2010. Albertslund: Rosendahls – Schultz Distribution.
- Finansministeriet (2010b). *Budgetredegørelse 2010*. Maj 2010. Albertslund: Rosendahls – Schultz Distribution.
- Finansministeriet (2011a). *Finansministeriet rustet til fremtidens udfordringer*. Pressemeldelse dateret 27.10.2011. Lokaliseret 3. september 2012 på <http://www.fm.dk/nyheder/pressemeldelser/2011/10/20111027-finansministeriet-rustet-til-fremtidens-udfordringer/>
- Finansministeriet (2011b). *Reformpakke 2020 – kontant sikring af Danmarks velfærd*. April, Albertslund: Rosendahls – Schultz Distribution..
- Finansministeriet (2011c). *Bedre udgiftsstyring Udgiftslofter for stat, kommuner og regioner*. April 2011. Albertslund: Rosendahls – Schultz Distribution.
- Finansministeriet (2011d). *BoligJobPlan – Fradrag for hjælp og istandsættelse i hjemmet*. Lokaliseret 3. september 2012 på http://www.fm.dk/nyheder/pressemeldelser/2011/05/20110518-bolig-jobplan/-/media/Files/Nyheder/Pressemeldelser/2011/05/BoligJobplan/BoligJobplan_aftale.aspx
- Finansministeriet (2012a). *Budgetoversigt 2*. August 2012. Albertslund: Rosendahls – Schultz Distribution.
- Finansministeriet (2012b). *Supplerende svar på spørgsmål S 2385 af 27. februar 2012 stillet af Per Clausen (EL)*. Dateret 24. april 2012.
- Gotfred, Tom (2011). *Massefyrring i staten skal betale for rengørings- og håndværkerfradrag*. Lokaliseret 3. september 2012 på http://www.hk.dk/stat/nyheder/nyhedsarkiv/maj_2011/massefyrring_i_staten_skal_betale_for_rengoerings_og_haandvaerkerfradrag
- Hansen, Hanne Foss (2008). Forvaltningspolitiske reformer – Kontinuitet eller brud, *Tidsskriftet Politik*, april 2008 nr. 1 årgang 11 (6-17).
- Hansen, Hanne Foss (2011). NPM in Scandinavia in Tom Christensen & Per Lægred (eds.). *The Ashgate Companion to New Public Management*. Farnham: Ashgate Publishing Limited.
- Hood, Christopher (2010). *Reflections on Public Service Reform in a Cold Fiscal Climate*. London: 2020 Public Services Trust.
- Houlberg, Kurt (2000). *Kommunale stordriftsfordele – hvor finder vi dem, og hvor store er de?* Rapport, juni 2000. AKF Forlaget
- Incitament (2011). *Vær ærlig om problemerne – løs dem i fællesskab*. Nr. 4, december (4-5).
- Jørgensen, Torben Beck (1981). *Når staten skal spare: et studie i politiske og administrative problemer med at fordele besparelser*. København: Nyt fra samfundsvidenskaberne
- Jørgensen, Torben Beck (2011). *Models of Retrenchment Behavior: How they did it in the seventies during the first fiscal crisis*. Reprint of working paper no. 24, 1987 from the International Institute of Administrative Sciences. Copenhagen: Department of Political Science, University of Copenhagen.
- Kettl, Donald F. (2000). *The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance*. Washington: Brookings Institution Press
- Kingdon, John W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2. udg.). New York, NY: Longman.
- KL (2011): *KL: Partnerskab om bedre økonomistyring er skudt i gang*. Pressemeldelse dateret 12. maj 2011. Lokaliseret 3. september 2012 på <http://www.kl.dk/Templates/Pages/ArticleView.aspx?id=85280&epslanguage=da>
- KL (2012): *KL: Færre skal på overførselsindkomst, hvis vi skal undgå massive forringelser*. Pressemeldelse dateret 25. februar 2012. Lokaliseret den 3. september 2012 på <http://www.kl.dk/Beskaftigelse-og-integration1/KL-Farre-skal-pa-overforselsindkomst-hvisvi-skal-undga-massive-forringelser-id97256/>
- Kristiansen, Mads (2011): *Reformer af den offentlige forvaltning i Berg-Sørensen, Anders; Caroline Grøn & Hanne Foss Hansen. (2011). Organiseringen af den offentlige sektor: En grundbog i offentlig forvaltning.*
- Lægred, Per & Ove K. Pedersen (1999). *Fra opbygning til ombygning i staten*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Moderniseringsstyrelsen (2011). *Cirkulære om budgettering og budget- og regnskabsopfølgning*. Lokaliseret 3. september 2012 på <http://www.modst.dk/God-okonomistyring/-/media/Files/%C3%98konomistyring/God%20%C3%B8konomistyring/Cirkul%C3%A6re%20om%20budgettering%20og%20budget-%20og%20regnskabsop%C3%B8lgning.aspx>
- Olesen, Jan Overgaard & Ann-Louise Winther (2009). *Automatiske stabilisatorer i Danmarks Nationalbank: Kvartalsoversigt*. 1. kvartal. København (55-69).
- Pierson, Paul (2001): *Coping With Permanent Austerity. Welfare State Restructuring in Affluent Democracies*. Pierson (red). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press
- Politiken (2012). *De hårdtarbejdende lønmodtagere, som Helle, Villy og Margrethe ikke har brug for*, den 26. august 2012.

- Pollitt, Christopher (2010). *Public management reform during financial austerity*. Stockholm: Statskontoret.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2009): *Continuity and change*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited.
- Posner, Paul & Jón Blöndal (2012). Democracies and Deficits: Prospects for Fiscal Responsibility in Democratic Nations. *Governance*, vol. 25, no. 1 (11-34).
- Rangvid, Jesper (2011). Finansielle kriser: Valutakrisen I 1922-1993 og bankkrisen 2007-2009 i Martin Marcussen & Karsten Ronit: *Kriser, politik og forvaltning. De internationale udfordringer*. København: Hans Reitzels Forlag (65-83).
- Regeringen (2010). *GenopretningsPakken – Danmark ud af krisen – regningen betalt*. Maj 2010. Lokaliseret 3. september 2012 på http://www.stm.dk/publikationer/genopret_10/genopretningspakken_danmark_ud_af_krisen_regningen_betalt_maj_2010_web.pdf
- Regeringen (2011). *Et Danmark der står sammen*. Regeringsgrundlag. Lokaliseret 3. september 2012 på http://www.stm.dk/publikationer/Et_Danmark_der_staar_sammen_11/Regeringsgrundlag_okt_2011.pdf
- Regeringen (2012). *Danmark i arbejde. Udfordringer for dansk økonomi mod 2020*. Maj 2012. Lokaliseret 3. september 2012 på http://www.stm.dk/multimedia/danmark_i_arbejde_-_udfordringer_for_dansk_ekonomi_mod_2020_web.pdf
- Rigsrevisionen (2012). *Rigsrevisionens virksomhed i 2011*. Lokaliseret 3. september 2012 på [http://www.rigsrevisionen.dk/media\(2214,1030\)/VBR-2011.pdf](http://www.rigsrevisionen.dk/media(2214,1030)/VBR-2011.pdf)
- Røvik, Kjell Arne (1998). *Moderne organisasjoner – trender i organisationsstenkningen ved tusenårsskiftet*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Røvik, Kjell Arne (2007). *Trender og transasjoner, ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Streeck, Wolfgang & Thelen, Kathrine. Eds. (2005). Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies i *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press
- Sundhedsministeriet (2012). *Krisebevidstheden blandt EU's sundhedsministre styrket*. Pressemeldelse Sundhedsministeriet, dateret 24. april 2012. Lokaliseret 3. september 2012 på http://www.sum.dk/Aktuelt/Nyheder/Internationalt_samarbejde/2012/April/Krisebevidstheden-blandt-eu-sundhedsmin-styrket.aspx
- Sørensen, Jørgen Steen (2012). *Sidste led i borgernes retssikkerhed*. Kronik i Politiken den 27. april 2012, Kultur 2. sektion (7-8).
- Velfærdskommissionen (2005). *Fremtidens velfærd – vores valg*. Albertslund: Schultz Grafisk
- og lov om påligningen af indkomstskat til staten. Lokaliseret 20. august 2012 fra <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=132344>
- Bankpakke 4: Erhvervs- og Vækstministeriet. (2011). Aftale mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og Liberal Alliance om en række konsolideringsinitiativer. Lokaliseret 20. august 2012 fra <http://www.evm.dk/-/media/oem/pdf/2011/pressemdelelser-2011/25-08-11-bankpakke-4/aftale-25-08-11-endelig.ashx>
- Bankpakke 5: Erhvervs- og Vækstministeriet. (2012). Udviklingspakken Initiativer til fremme af især små og mellemstore virksomheders finansiering. Lokaliseret 20. august 2012 fra <http://www.evm.dk/-/media/oem/pdf/2012/pressemdelelser-2012/02-03-12-udviklingspakken/02-03-12-udviklingspakken-endelig-aftale.ashx>
- Boligaftale I: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter (2011). Til-læg til boligaftalen af 8. november 2010 om en styrket indsats i ghettoområderne og anvendelsen af den almene boligsektors midler mellem regeringen (Socialdemokraterne, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti) og Venstre, Dansk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance om fremrykning af Landsbyggefondens investeringsramme til renovering. Lokaliseret 20. august 2012 fra <http://mbl.dk/sites/mbl.omega.oitudv.dk/files/publikationer/BA10.pdf>
- Boligaftale II: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter (2012). Aftale mellem regeringen (Socialdemokraterne, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti) og Venstre, Dansk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance om forhøjelse af Landsbyggefondens investeringsramme for 2012 til renovering. Lokaliseret 20. august 2012 fra http://mbl.dk/sites/mbl.omega.oitudv.dk/files/dokumenter/Almbo/aftale_om_forhojelse_af_landsbyggefondens_ramme_for_2012.pdf
- BoligJobPlan: Finansministeriet. (2011). BoligJobPlan. Lokaliseret 20. august 2012 fra http://www.fm.dk/Nyheder/Pressemdelelser/2011/05/-/media/Files/Nyheder/Pressemdelelser/2011/05/BoligJobplan/BoligJobplan_aftale.ashx
- Budgetlov: Finansministeriet. (2012). Aftale om Budgetlov. Lokaliseret 20. august 2012 fra <http://fm.dk/nyheder/pressemdelelser/2012/3/regeringen-indgaar-aftale-om-ny-budgetlov/-/media/Files/Nyheder/Pressemdelelser/2012/03/Budgetlov/aftale%20om%20budgetlov.ashx>
- Genopretningsaftalen: Finansministeriet. (2010). Aftale om genopretning af dansk økonomi. Lokaliseret 20. august 2012 fra <http://www.fm.dk/sitecore/content/Finansministeriet/Home/Publikationer/2010/-/media/Publikationer/Imported/2010/2090-Aftale%20mellem%20regeringen%20og%20Dansk%20Folkeparti%20om%20genopretning%20af%20dansk%20oekonomi/978-87-92480-65-1.pdf.ashx>
- Grøn transportpolitik: Transportministeriet. (2009). Aftale mellem regeringen (Venstre og De Konservative), Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Liberal Alliance om: En grøn transportpolitik 29. Lokaliseret 20. august 2012 fra http://www.trm.dk/graphics/Synkron-Library/trafikministeriet/Publikationer/2009/En_groen_%20transportpolitik.pdf
- Grøn vækst 20.0: Finansministeriet. (2010a). Aftale mellem Regeringen og Dansk Folkeparti om Grøn Vækst 2.0. Lokaliseret 20. august 2012 fra www.fvm.dk/Admin/Public/DWSDownload.aspx
- Finansloven for 2009: Finansministeriet. (2008). Aftaler om finansloven for 2009. Lokaliseret 20. august fra <http://www.fm.dk/nyheder/pressemdelelser/2008/11/081110-aftalerne-om-finansloven>

Kilder vedrørende initiativer fra policyniveauet (figur 2)

- Bankpakke 1: Erhvervs- og Vækstministeriet. (2008). Aftale mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Radikale Venstre om sikring af finansielt stabilitet. Lokaliseret 1. september 2012 fra: <http://www.evm.dk/-/media/oem/pdf/2008/Pressemdelelser-2008/Endelig-aftale-om-finansielt-stabilitet-pdf.ashx>
- Bankpakke 2: Erhvervs- og Vækstministeriet. (2009). Aftale mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og Liberal Alliance om en kreditpakke. Lokaliseret 20. august 2012 fra <http://ny.oem.dk/graphics/oem/nyheder/Pressemdelelser%202009/Aftale%20om%20kreditpakke.pdf>
- Bankpakke 3: Justitsministeriet (2010). Lov nr. 721 af 25/06/2010. Lov om ændring af lov om finansielt stabilitet, lov om finansielt virksomhed, lov om en garantifond for indskydere og investorer

- for-2009/-/media/Files/Nyheder/Pressemeddelelser/2008/11/FL%20aftale/aftaler_om_finansloven_for_2009_web.ashx
- Finanslov for 2010: Finansministeriet. (2009). Aftaler om finansloven for 2010. Lokaliseret 20. august 2012 fra http://www.fm.dk/publikationer/2009/1879_aftaler-om-finansloven-for-2010-november-2009/download/-/media/Publikationer/Imported/2009/1879-Aftaler%20om%20Finansloven%20for%202010%20November%202009/978-87-7856-926-4.pdf.ashx
- Finansloven for 2011: Finansministeriet. (2010). Aftaler om finansloven for 2011. Lokaliseret 20. august 2012 fra http://www.fm.dk/Publikationer/2010/-/media/Publikationer/Imported/2010/Aftaler%20om%20finansloven%20for%202011/Aftaler%20om%20finansloven%20for%202011_web.ashx
- Finansloven for 2012: Finansministeriet. (2011). Aftaler om finansloven for 2012. Lokaliseret 20. august 2012 fra http://fm.dk/Publikationer/2011/-/media/Publikationer/Imported/2011/Aftaler%20om%20finansloven%20for%202012/web_aftaler%20om%20finansloven%20for%202012.ashx
- Forårspakken 2.0: Statsministeriet. (2009). Forårspakke 2.0 – Vækst, klima, lavere skat. Lokaliseret 20. august 2012 fra http://www.stm.dk/publikationer/foraarspakke/foraarspakke_2_0.pdf
- Kommuneaftale for 2009: Finansministeriet. (2008). Aftale om kommunernes økonomi for 2009. Lokaliseret 20. august 2012 fra http://www.kto.dk/media/55060/oekonomiaftale_kl.pdf
- Kommuneaftale for 2010: Finansministeriet. (2009). Aftale om kommunernes økonomi for 2010. Lokaliseret 20. august 2012 fra <http://www.sum.dk/Indenrigs/Komm-region-oeko/-/media/Filer-dokumenter-IN/Kommuner-regioner/Kommuner-regioners-oekonomi/Samspil/Aftale-om-kommunernes-oekonomi-2010.ashx>
- Kommuneaftale for 2011: Finansministeriet. (2010). Aftale om kommunernes økonomi for 2011. Lokaliseret 20. august 2012 fra http://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2010/06/20100612-ansvarlig-aftale-om-kommunernes-oekonomi-for-2011/-/media/Files/Nyheder/Pressemeddelelser/2010/06/kommuneaftale%202011/aftale_om_kommunernes_oekonomi_for_2011_1206.ashx
- Kommuneaftale for 2012: Finansministeriet. (2011). Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2012. Lokaliseret 20. august 2012 fra http://fm.dk/Publikationer/2011/-/media/Publikationer/Imported/2011/Aftaler%20om%20den%20kommunale%20og%20regionale%20oekonomi%20for%202012/Aftaler%20om%20den%20kommunale%20og%20regionale%20%C3%B8konomi%20for%202012_web.ashx
- Kommuneaftale for 2013: Økonomi- og Indenrigsministeriet. (2012). Aftale om kommunernes økonomi for 2013. Lokaliseret 20. august 2012 fra <http://www.oim.dk/indhold/aftale-om-kommunernes-oekonomi-for-2013.pdf>
- Løft at kommunale anlægsrammer: Finansministeriet. (2009) Aftale mellem regeringen, Dansk Folkeparti og Liberal Alliance om opfølgning på aftalen om finansloven for 2009. Lokaliseret 20. august 2012 fra http://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2009/03/20090317-finanslov-2009-opfoelgning/-/media/Files/Nyheder/Pressemeddelelser/2009/03/finanslovaftale/opfoelgning_aftale_finanslov_2009.ashx
- Reform af førtidspension og fleksjob: Beskæftigelsesministeriet. (2012). Aftale om førtidspension og fleksjob. Lokaliseret 20. august 2012 fra http://bm.dk/-/media/BEM/Files/Dokumenter/Pressemeddelelser/2012/Aftale_fop%20pdf.ashx
- Renoveringspulje: Finansministeriet. (2009). Aftale mellem regeringen (Venstre og Konservative), Dansk Folkeparti og Liberal Alliance om pulje til renoverings- og bygningsarbejder. Lokaliseret 20. august 2012 fra <http://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2009/03/20090317-finanslov-2009-opfoelgning/-/media/Fi>
- les/Nyheder/Pressemeddelelser/2009/03/finanslovaftale/pulje_renoverings_og_bygningsarbejder.ashx
- Skattereform: Finansministeriet. (2012). Aftale om skattereform. Lokaliseret 20. august 2012 fra <http://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2012/06/endaelig-aftale-om-skattereform/-/media/Files/Nyheder/Pressemeddelelser/2012/06/skatteaftale/aftale%20om%20skattereform.ashx>
- Tilbageføringsreform: Finansministeriet. (2011). Aftale om senere tilbageføring. Lokaliseret 20. august 2012 fra http://www.fm.dk/Nyheder/Pressemeddelelser/2011/05/-/media/Files/Nyheder/Pressemeddelelser/2011/05/Senerer%20tilbagefoerung/Aftaletekst_tilbagefoerung.ashx
- To streger under facit: Finansministeriet. (2011). To streger under facit. Lokaliseret 20. august 2012 fra http://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2011/05/20110516-to-streger-under-facit/-/media/Files/Nyheder/Pressemeddelelser/2011/05/To%20streger%20under%20facit/Aftaletekst_to%20streger%20under%20facit.ashx

Noter

- 1 Denne artikel er et resultat af et forskningsprojekt, der gennemføres 2012-2014 med støtte fra Velux Fonden. Vi takker Gunnar Gjelstrup, Rikke Sommer, Eva Møll Sørensen og en anonym referee for frugtbare kommentarer til et tidligere udkast til artiklen.
- 2 „East of Suez moments“ henviser til Harald Wilsons Labour regerings beslutning fra 1968 om at opgave hovedparten af den kæde af militærbaser, som Storbritannien tidligere havde opretholdt fra Middelhavet til det Sydkinesiske hav (Hood, 2010).
- 3 Referencer til kilderne til de med fed markerede initiativer findes i separat liste sidst i artiklen.
- 4 ABT-fonden har sidenhen skiftet navn til Fonden for Velfærdsteknologi.
- 5 Den økonomiske genopretningspakke blev lanceret med henblik på at begrænse statens underskud, der nu ansås for at være af strukturel karakter, dvs. blivende set over konjunkturforløbet (Andersen, 2011).
- 6 Finansiell Stabilitet blev stiftet i oktober 2008 som led i en aftale mellem den danske stat og den finansielle sektor i Danmark om sikring af den finansielle stabilitet i Danmark. Finansiell Stabilitet er ejet af den danske stat gennem Erhvervs- og Vækstministeriet (www.finansiellstabilitet.dk).