

TIDSSKRIFTET POLITIK

NUMMER 4 : ÅRGANG 15 : 2012



TEMA: Krise

- 3 Introduktion
Jacob Gerner Hariri og Caroline Howard Grøn
- 5 Krisestyring: Reformer- og besparelsesstrategier
Hanne Foss Hansen og Mads Kristiansen
- 20 Demografien, den økonomiske krise og sundhedsvæsenet
Kjeld Møller Pedersen
- 34 Parentesen i verdenshistorien – krisen vi aldrig har forstået
Jens Jonatan Steen



ARTIKLER

- 40 Bange for sin egen skygge? Om at undersøge selvbevidste organisationer
Caroline Howard Grøn



BØGER

- 50 Boganmeldelser

ABSTRACTS

- 56 Abstracts

ANSVARSHAVENDE REDAKTØR

Lektor, ph.d., Christian F. Rostbøll,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

REDAKTION

Ulrik Pram Gad, Caroline Grøn, Simon Gravers Jacobsen,
Tore Vincents Olsen, Jeppe Strandsbjerg, Kristian Walther,
Hans Boas Dabelsteen.

REDAKTØR FOR BOGANMELDELSER

Ph.d.-stipendiat Jacob Gerner Hariri,
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

PRODUKTION, ADMINISTRATION OG DISTRIBUTION

Jurist- og Økonomforbundets Forlag
Gothersgade 137
1123 København K
Telefon 3913 5500
Telefax 3913 5555
e-mail: forlag@djoef.dk
www.djoef-forlag.dk

FORMÅL

POLITIK er et tværfagligt samfundsvidenskabeligt tidskrift, der bringer artikler om politik ud fra mangfoldige akademiske perspektiver.

Redaktionen lægger vægt på *faglighed* sikret gennem anonym referebedømmelse, *formidling*, som gør POLITIK tilgængelig uden for universitetets mure, og endelig *politisk relevans*.

Tidsskriftet Politik er en videreførelse af Politologiske Studier.

TRYK

Toptryk grafisk, Gråsten
© 2012 POLITIK og forfatterne.
ISSN 1604 - 0058

ABONNEMENT

Almindeligt abonnement (4 numre)..... 400 kr.
Institutioner..... 600 kr.
Studerende..... 200 kr.
Priserne er inkl. moms; ekskl. forsendelse.
For abonnement, skriv til forlag@djoef.dk, og angiv navn og adresse.
Herefter kommer POLITIK med posten til dig.

REDAKTION

Tidsskriftet Politik
Christian F. Rostbøll
Institut for Statskundskab
Øster Farimagsgade 5, Postboks 2099
1014 København K
cr@ifs.ku.dk
35323428
Bøger til anmeldelse sendes til samme
adresse, att. Jacob Gerner Hariri (jgh@ifs.ku.dk)

Introduktion

Danmark er i krise og har været det i et par år. Vi bliver dagligt konfronteret med de menneskelige og økonomiske konsekvenser af krisen, og krisebevidstheden slår igennem både i de offentlige budgetter og i de privatøkonomiske prioriteringer. Alle økonomiske kriser har et indbygget reformpotentiale, for hvis pengene bliver færre, må man gøre mindre eller gøre det anderledes. Dette nummer af Politik ser nærmere på, hvordan krisen bliver brugt, og ikke brugt, i reformer af velfærdsstaten. Efter at have levet med krisen i et par år er det nu interessant at se nærmere på, hvilke konsekvenser den har haft, hvilke muligheder den har budt beslutningstagere, og hvilke reformer der er blevet sat i værk. Ikke mindst er det interessant at overveje, hvilke langsigtede implikationer vi kan forudse af de beslutninger, der træffes.

Den første artikel i temanummeret er *Krisestyring: Reform- og besparelsesstrategier* og er skrevet af Hanne Foss Hansen og Mads Kristiansen. Artiklen giver et overblik over, hvilke styringstiltag krisen har bragt med sig. Med udgangspunkt i en teoretisk baseret typologi skaber forfatterne overblik disse tiltag og slutter af med at diskutere, hvordan reformkapacitet i den danske centraladministration netop nu opbygges og ombygges, og ikke mindst hvilke forvaltningspolitiske konsekvenser vi kan forvente at dette vil få fremadrettet.

Den anden artikel i temanummeret, *Demografien, den økonomiske krise og sundhedsvæsenet*, af Kjeld Møller Pedersen, dykker ned i en af den offentlige sektors helt store pengeslugere: sundhedsvæsenet. På baggrund af demografiske og økonomiske data viser artiklen, hvordan sundhedsvæsenet årligt har brug for en vækst i udgifter på 4-5 mia. kr. per år. Imidlertid har krisen medført en reduktion i væksten til 1 mia. kr. per år, uden at nogen samlet plan for, hvordan indtægter og udgifter skal komme til at passe sammen, er præsenteret.

Endelig bliver krisebevidstheden udfordret i debatindlægget *Parentesen i verdenshistorien – krisen vi aldrig har forstået* af Jens Jonatan Steen fra tænketanken CEVEA. Han ser ikke de økonomiske udfordringer som de væsentligste for velfærdsstaten, men derimod en generel svækkelse af solidariteten i samfundet. Som debatindlæg har artiklen ikke været igennem Politikens normale review-procedure.

Tænketanken CEPOS fik også tilbudt at bidrage med et debatindlæg, men havde desværre ikke mulighed for det.

Temanummeret er redigeret inden for rammerne af projektet *Krisestyring: Forvaltningspolitik og offentlig organisation i en sparetid (SPARK)*, der er finansieret af VELUX-fonden.

Uden for tema bringer vi artiklen *Bange for sin egen skygge? Om at undersøge selvbevidste organisationer* af Caroline Howard Grøn. I en tid, hvor offentligheden vogter nidkært over både offentlige og private organisationer, kan det være svært at få lov til at undersøge disses indre liv. Særligt, hvis man potentielt kan komme i besiddelse af kritisk information. Artiklen giver en række metodiske hands-on-råd til, hvordan man kan forberede sin undersøgelse, samt hvordan man kan forholde sig, når først undersøgelsen er skudt i gang.

Nummeret rundes af med to boganmeldelser af hhv. Pippa Norris bog „Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited“ og Roberto Esposito bog „Third Person – Politics of Life and Philosophy of the Impersonal“.

Jacob Gerner Hariri og Caroline Howard Grøn
Temaredaktører

▶ **TEMA**

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 krisestyringsstrategier 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 krisestyringsstrategier, hvorefter viften af konkrete krisestyringsstrategier 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 krisestyringsinitiativer samt at anvende denne typologi i forhold til de konkrete krisestyrings- og besparelsesinitiativer, 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 krisestyringsstrategier kan anvendes som reaktion på økonomisk krise?
2. Hvilke krisestyringsstrategier 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 (lønbesparelser, downsizing).	6. Redesign af systemer (f.eks. gøre service afhængig af obligatorisk borger-samproduktion).	9. Bortskæring af opgaver („East of Suez moments“ ²)

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 vækstspreet. 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.
Regerings- skifte (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 reorganiseringsslogik

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 reorganisingslogik. 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	Reorganisierungslogik	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 koordinat ion 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 besparelserstrategier.

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 opsplitting 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 reorganiseringlogik 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 reorganiseringlogik 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 reorganiseringlogik. 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%20C3%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
- Politikeren (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%20tilbagefoerelse/Aftaletekst_tilbagefoerelse.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 opgive 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).

Demografien, den økonomiske krise og sundhedsvæsenet

Kjeld Møller Pedersen

professor i sundhedsøkonomi og -politik, Syddansk Universitet

Den demografiske udvikling og fortsat mervækst ud over vækstrate for BNP kræver frem til 2020 en vækst i sundhedsudgifterne på 4-5 mia. kroner per år. Den økonomiske krise har i 2012 reduceret den årlige vækst til godt 1 mia. kr. per år. Der er ikke udviklet en sammenhængende strategi for løsning af dette misforhold med fare for et kommende opdæmmede udgiftsbehov. Elementer af allerede igangsatte tiltag er: Øget produktivitet, bedre kvalitet med omkostningsbesparelser, reduceret aktivitet ved hjælp af indikationsprioritering og en mere effektiv kommunal indsats. Der er ikke p.t. planer om gennemgribende reformer. Brugebetaling på lægebesøg og flere private sygeforsikringer løser langt fra finansieringsproblemet.

Indledning

Vi har vidst det længe: Den demografiske udvikling med en aldrende befolkning og forlænget levetid er en økonomisk og organisatorisk udfordring for sundhedsvæsenet. Den økonomiske krise ramte med uforudset og uventet styrke i 2008-09 og er fortsat en ubehagelig realitet.

Grundlæggende er problemerne relativt lette at overskue: Den aldrende befolkning kombineret med stigende middellevetid er ressourcetrækkende. Hertil kommer, at aldersgruppen 15-64-årige falder. Det er et dobbeltpres: Øgede udgifter i social- og sundhedssektoren og pres på skattegrundlaget blandt de erhvervsaktive. Hertil skal så føjes konsekvenserne af den økonomiske krise med faldende vækst, øget arbejdsløshed, krise i den finansielle sektor og pres på statsfinansieringen, som i skattefinansierede sundhedsvæsenet smitter direkte af i form af mindre

vækst eller direkte faldende bevillinger til sundhedsvæsenet. Det er mindre let at se klare løsningsstrategier for sundhedsvæsenet for disse udfordringer.

Indledningsvis redegøres der for problemets omfang og karakter, dvs. den demografiske udvikling og de isolerede økonomiske konsekvenser heraf. De langsigtede prognoser frem mod 2040 gennemgås ret detaljeret for bl.a. at indkredse deres pålidelighed og dermed det grundlag, der kan planlægges på. Dette sammenkobles dernæst med konsekvenserne af den økonomiske krise i form af et abrupt fald i væksten i sundhedsudgifterne og langsom genopretning. Dette følges af et afsnit med forskellige løsningsstrategier, der enten allerede er taget i brug eller er under udfoldning.

Problemets omfang

Analytisk består udfordringen i at forstå konsekvenserne af den demografiske udvikling uafhængigt af den økonomiske krise. Velfærdskommissionens slutrapport og de tekniske analyser^{1,2} udkom, før den verdensomfattende krise meldte sig – ja nærmest på toppen af en højkonjunktur – og kan derfor bruges som eksempel på en vurdering af situationen før krisen sammen med Det økonomiske Råds forårsrapport fra 2000. Efterårsrapporten 2009 fra Det økonomiske Råds formandskab³ ligger, før konsekvenserne af krisen for alvor slog igennem, medens Løkke Rasmussen-regeringens Genopretningspakke⁴ og Thorning-Schmidt-regeringens 2020-plan⁵ tegner konsekvenserne af krisen. Det er med disse dokumenter som afsæt, at udfordringens omfang indkredses i nærværende artikel.

Grundideen bag fremskrivningen af fremtidens sundhedsudgifter er simpel på det konceptuelle plan, men vanskelig i praksis, bl.a. fordi de indbyggede antagelser om fx dødelighed og udvikling i middellevetiden over 30-

50 år betyder meget. Ifølge OECD er der udviklet mindst 25 modeller af varierende kompleksitet.¹⁸

Ingredienserne i de fleste modeller er: En befolkningsprognose, en aldersfordelt profil for brugen af sundhedsydelse, antagelse om forbrug af sundhedsydelse i de sidste leveår ('terminaludgifter', 'sund aldring'), antagelser om produktivitetsudviklingen og ændret teknologi (nye behandlingsmetoder). Hertil kommer en antagelse om sammenhængen mellem den økonomiske udvikling – udtrykt ved væksten i bruttonationalproduktet – og restvæksten i sundhedsudgifterne, dvs. det der ligger ud over den demografiske udvikling. 'Restvæksten' tænkes i praksis at indfange bl.a. ændret teknologi. I Danmark er disse fremskrivninger en del af de løbende langtidsprognoser baseret på DREAM-modellen (Danish Rational Economic Agent).¹⁹ Gennemgangen i det følgende er trinvis svarende til de ovenfor nævnte ingredienser i de fleste modeller.

Da policy-tiltagene skal være afstemt efter problemets omfang og styrke, er prognoserne pålidelighed af afgørende vigtighed.

Den demografiske udvikling

Den demografiske udvikling fra 2012 til 2040 er sammenfattet i tabel 1. Antallet af personer over 64 år stiger med over 500.000, og undergruppen af de over 80-årige stiger nærmest eksplosivt. Samtidig falder antal personer i aldersgruppen 15-64 år med godt 100.000.

Tabel 1: Befolkningsudviklingen 2012-2040

	Antal 2012, 1000er	Antal 2040, 1000er	% ændring 2012-2040
0-14 år	990	1047	6%
15-64 år	3631	3519	-3%
65+årige i alt	967	1474	52%
Heraf 80+årige	230	472	105

Kilde: DREAM²⁰

Middellevetiden for nul-årige øges med næsten 5 år frem mod 2040, og restlevetiden for 60-årige øges med tæt på 3,5 år, tabel 2. I DREAM er stigningen i fremskrivningen af den aldersbetingede restlevetid for fx 60-årige en forlængelse af de seneste års udvikling kombineret med en tendens til gradvist aftagende vækst.

Tabel 2: Udviklingen i middel- og restlevetiden 2012-2040

Middellevetid, 2012, 0-årige	Middellevetid, 2040, 0-årige	Restlevetid, 2012 60 årige,	Restlevetid, 2040, 60 årige,
79,6	84,2	22,5	25,9

Kilde: DREAM²⁰

Tabel 1 og 2 viser klart hovedudfordringen: Det fallende antal potentielt erhvervsaktive (15-64 årige) og det stærkt stigende antal ældre. Der er klare implikationer for forbruget af sundhedsydelse, der stiger med alderen. Der er naturligvis usikkerheder i prognoserne. De største usikkerheder kan indkredses til ændring i fertilitetsraten og dødeligheden og dermed middellevetiden.

Ideelt set ville man gerne fremskrive sygelighedsudviklingen. Eksempelvis stiger forekomsten af kroniske sygdomme med alderen. Der er omkring 1,1 millioner danskere med én eller flere kroniske sygdomme, fx astma- og allergilidelser eller muskel-skelet-sygdomme. Især gruppen med mere end én kronisk sygdom er en udfordring. Det er imidlertid ikke muligt at fremskrive sygelighedsudviklingen med stor sikkerhed, om end man kan udnytte historiske trends, fx for diabetes, hvis forekomst er stærk aldersafhængig. Derfor indgår sygelighedsudviklingen ikke i prognoserne, eller man opfatter middellevetid som en (meget ufuldstændig) proxy-variabel.

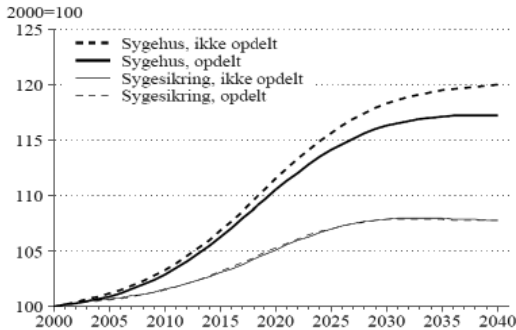
De økonomiske konsekvenser af demografien

I 2000 lavede Det Økonomiske Råd en første grov beregning af de økonomiske konsekvenser af befolkningsudviklingen,²¹ figur 1. Man antog, at de aldersfordelte udgifter var uændrede fremover. Derfor skyldes udviklingen i af sundhedsudgifterne alene befolkningens størrelse og alderssammensætning.

Beregningerne viste, at sygehusudgifterne ville stige med 20 pct. og sygesikringsudgifterne knap 8 pct. de næste 40 år, hvis sundhedsudgifterne alene påvirkedes af den demografiske udvikling. Knap 6 procentpoint af stigningen i udgifterne skyldtes en stigning i den samlede befolkning.

I befolkningsprognosen var indbygget en antagelse om stigende middellevetid. Der sker imidlertid en overvurdering af det fremtidige udgiftspres, hvis man ikke medtænker, at en aldersgruppes sygehusudgifter falder, når deres restlevetid stiger, og færre derfor dør i den pågældende aldersgruppe. Det skyldes, at sygehusudgifterne er særlig høje ét til to år før man dør. Særskilte beregninger viste,^{22, 23} at stigningen i sygehusudgifterne blev 3 procentpoint lavere, når antagelsen om stigningen i middellevetiden og betydningen af 'tid til død' inddrages, det, der nedenfor kaldes 'sund aldring'.

Figur 1: Prognose for udviklingen i sundhedsudgifter 2000-2040



Anm.: Angivelsen "opdelt" markerer, at der i beregningen er taget højde for, at middellevetiden stiger i befolkningsprognosen.

'Sund aldring'

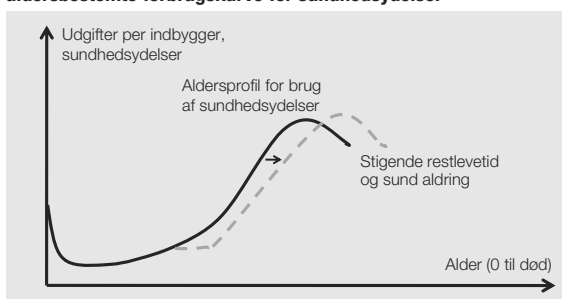
'Sund aldring' drejer sig om, at en betydelig del af sundhedsudgifterne i de sidste leveår ikke afhænger af alderen, men af restlevetiden,²⁴⁻²⁶ tabel 2. Disse sundhedsudgifter betegnes 'terminaludgifter' og terminaludgifterne udskydes til en højere alder, når levetiden stiger, dvs. sund aldring, som er blevet den dominerende terminologi.

Figur 2 viser i stiliseret form aldersprofilen for forbrug af sundhedsydelser. Sund aldring og den ændrede levetid vises ved en grad af parallelforskydning af aldersprofilen.

Der har været stor metodisk debat om sund aldring,^{12, 13, 26-36} bl.a. fordi den delvist tog luften ud af dommedagsagtige profetier om markant stigende sundhedsudgifter på grund af en aldrende befolkning. Kernen er spørgsmålet om, hvor meget sund aldring med rimelighed kan antages at mildne de økonomiske konsekvenser af aldringen. De empiriske estimater heraf varierer meget. I dansk sammenhæng har det været anført, at presset reduceres med op til 50%.^{24, 26, 37} Dette må dog ikke betragtes som definitivt, og den internationale debat er fortsat levende.

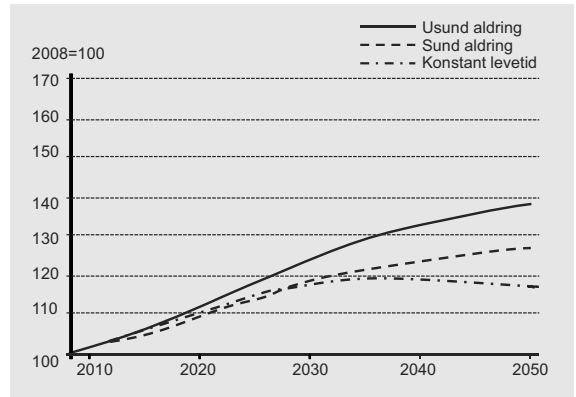
Beregninger fra Det Økonomiske Råd viser, at terminaludgifterne udgør en væsentlig del af de samlede sundhedsudgifter, og at dette giver sig udslag i faldende sundhedsudgifter for ældre, når levetiden forlænges svæ-

Figur 2: Illustration af sund aldring ved forskydning af den aldersbestemte forbrugskurve for sundhedsydelser



rende til sund aldring. Når der tages højde for sund aldring, halveres stigningen i de reale sundhedsudgifter som følge af forlængelser af levetiden sammenlignet med en beregning uden,²⁴ jf. figur 3

Figur 3: Usund aldring, sund aldring og udviklingen i middellevetiden 2008-2050



Kilde: Arnberg og Bjørner²⁴. Beregninger foretaget med DREAM model og befolkningsfremskrivninger på baggrund af Arnberg og Bjørners estimationsresultater. Sundhedsudgifter opgjort i fast lønniveau (opgjort ved pris- og produktivitetskorrigerede offentlige sundhedsudgifter).

Med inddragelse af sund aldring og den almindelige demografiske udvikling kan en del af den fremtidige vækst i sundhedsudgifterne beregnes, men det forklarer ikke den samlede udgiftsudvikling. Derfor skal 'restvæksten' også beregnes. Modelleringen heraf er relativt kompliceret og ikke uproblematisk.

Restvæksten

Man kan ikke lave holdbare prognoser uden at inddrage andre forhold³⁸⁻⁴⁰ end demografien, fx indkomst, den teknologiske udvikling og relative priser.⁴¹ I dansk sammenhæng er det løst ved at identificere, hvad der betegnes som mer-eller restvækst. I EU-prognoserne forsøger man at arbejde med bl.a. indkomstselasticitet.¹⁰

Ved restvækst forstås derfor den del af væksten i sundhedsudgifterne som ikke kan henføres til demografien, inkl. sund aldring.

Det Økonomiske Råd⁴² har beregnet, at ud af en årlig realvækst i sundhedsudgifterne på 2,4 pct. årligt i perioden 1993-2008, kan omkring 2,0 pct. point tilskrives ikke-demografiske forhold. Således udgør det demografiske vækstbidrag, når der tages højde for sund aldring, mindre end 20 pct. Indregnes effekten fra sund aldring ikke, vil betydningen af det ikke-demografiske bidrag reduceres til 1,8 pct. point. Udeladelse af effekten af sund aldring afstedkommer således en ikke ubetydelig over-

vurdering af det historiske demografiske vækstbidrag, jf. ovenfor.

Restvæksten – i prognoserne kaldet mervæksten – dækker bl.a. over behandlingsmæssige fremskridt ('teknologi'), politisk prioritering af området m.m..

Når der i det foregående og efterfølgende tales om sundhedsudgifter, skal det bemærkes, at det ikke er i OECD's forstand. OECD's sundhedsdata omfatter en samlet opgørelse over udgiften til sundhed og delvist ældrepleje, hvor en andel af sidstnævnte hos Danmarks Statistik indregnes under social omsorg. For praktiske forhold betyder det, at en af kommunernes sundhedsudgifter ikke indgår.

Finanspolitisk holdbarhed

Økonomien i et skattefinansieret sundhedsvæsen skal ses i sammenhæng med udviklingen i den offentlige sektors økonomi og de makroøkonomiske konjunkturer. Sundhedssektorens økonomi kan ikke adskilles fra den samlede økonomi.

I et skattefinansieret sundhedsvæsen bliver virkningen af niveau og vækst i sundhedsudgifterne på de offentlige finanser i prognosesammenhæng indfanget ved at se på finanspolitisk holdbarhed. Kort fortalt drejer finanspolitisk holdbarhed sig om balancen mellem (fremtidige) offentlige indtægter og udgifter – og holdbarhed er lig med, at der er balance. Mere teknisk siger man, at en given finanspolitik er holdbar, hvis den indebærer, at den offentlige sektor overholder sin langsigtede (intertemporale) budgetbetingelse. Det svarer til, at den tilbagediskonterede værdi af alle fremtidige primære budgetoverskud (dvs. overskud bortset fra renter) skal være lig med den offentlige gæld i udgangspunktet: På denne måde indfanges på én og samme gang såvel finansieringen (indtægter) som de ventede konsekvenser af demografi og øget velstand (udgifter). Hvis holdbarhedsindikatoren er nul, betyder det, at den langsigtede finanspolitik er holdbar i den forstand, at den offentlige sektors indtægter er store nok til at dække udgifterne.

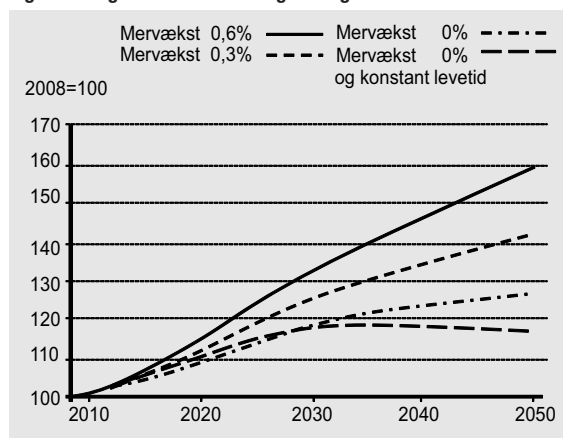
Holdbarhedsproblemet måler man normalt i procent af BNP. Holdbarhedsindikator er den andel af BNP, som den offentlige sektor skal modtage årligt, for at der er holdbarhed på langt sigt.

Det samlede resultat af prognosearbejdet

Det Økonomiske Råds beregning i 2008 viste, at frem mod 2050 bliver den samlede vækst i sundhedsudgifterne i alt 42 %, når der tages højde for såvel mervækst- som levetidsforøgelses og årgangseffekter. Mervæksten er sat til 0,3 % per år, noget i underkanten af den historiske vækst, især i perioden 1999-2008.

Et alternativ, hvor der anvendes en mervækstrate på 0,6 pct.point for de ikke-demografiskbetingede sundhedsudgifter indebærer, at sundhedsudgifterne i 2050 er vokset med 60 pct. når der tages højde for alle tre effekter, jf. figur 4.

Figur 4: Prognoser ved forskellige antagelser om mervækst



Kobles det foregående dernæst sammen med BNP for at danne sig et indtryk af den relative udfordring – i modsætning til den absolute udfordring, som fremgår af figur 5, kræver det en prognose for væksten i BNP.

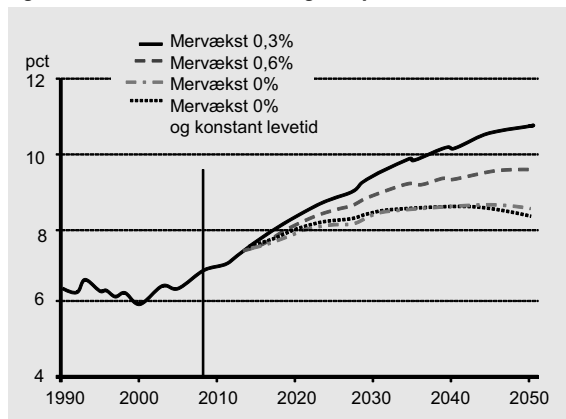
Udviklingen i BNP afhænger også af befolkningsudviklingen i det omfang, at denne fører til en ændring i arbejdsstyrken og dermed beskæftigelsen. Arbejdsstyrken vokser i takt med stigningen i levetiden af to grunde. For det første betyder den generelle tendens til lavere dødelighed og en antagelse om en uændret aldersbetinget erhvervsdeltagelse, at antallet af personer i arbejdsstyrken stiger. Hertil kommer, at stigningen i restlevetiden for 60-årige fører til stigninger i efterløns- og folkepensionsalderen fra 2025 og frem som en følge af velfærdsreformen. Disse reguleringer forventes at medføre stigninger i tilbagetrækningsalderen og dermed også stigninger i arbejdsstyrken.

Væksten i arbejdsstyrken i prognoseperioden kombineret med stigninger i levetiden indebærer for konstant strukturel ledighedsprocent, at produktionen målt ved BNP også vokser hurtigere end i alternativet med uændret levetid. Det betyder, at stigningen i sundhedsudgifterne i forløbene med voksende restlevetid i mindre grad giver anledning til et stigende udgiftstryk målt som udgifternes andel af BNP, jf. figur 5.

DREAM-prognosen 2011

Der offentliggøres løbende langtidspregninger for dansk økonomi baseret på DREAM-systemet. Det består af

Figur 5: Den økonomiske udfordring som pct. af BNP



Kilde: Det økonomiske Råd/Hansen og Pedersen⁴²

en befolkningsfremskrivning, en uddannelsesfremskrivning, et befolkningsregnskab og en økonomi-model. I 2011-fremskrivningen indgår en komponent for sundhedsudgifterne, der medtager såvel sund aldring som 'restvækst' (mervækst). DREAM-prognosen er ikke en eksakt forudsigtelse af makroøkonomien på langt sigt, men mere en samlet vurdering af den offentlige sektors position i samfundsøkonomien på sigt. Dermed kan sundhedsudgifternes udvikling ses i sammenhæng med udviklingen i hele den offentlige sektor, hvilket sjældent er tilfældet, men særdeles relevant på grund af skattefinansieringen.

Ud fra DREAM-prognoserne beregner man holdbarhedsindikatoren og danner sig herved et overordnet billede af, hvor meget der skal forbedres i den offentlige

sektors økonomi, og hvor meget sundhedsudgifterne udgør af holdbarhedsudfordringen.

Resultatet af DREAM-beregningerne fremgår af tabel 3. Beregningerne vedr. sundhedsudgifterne er baseret på antagelserne i Det økonomiske Råds beregninger,^{24, 42} dvs. antagelser vedr. sund aldring og mervækst (0,3 %), ligesom der også er skelet til Finansministeriets beregninger fra 2007.³⁷

DREAM-beregningerne er sammenkoblet med den økonomiske krise i den forstand, at de sættes i relation til udviklingen i bruttonationalproduktet, og udviklingen heri opsamlereffekten af krisen og forskellige finanspolitiske tiltag.

DREAM-analysen viser, at finanspolitikken ikke er holdbar. Mens de offentlige indtægter som andel af BNP falder på lang sigt, forventes de samlede offentlige udgifter at vokse hurtigere end BNP. Det skyldes især væksten i udgifter til sundhed og social omsorg. De offentlige indtægter falder fra 2010 og frem mod 2050 med et beløb svarende til cirka 0,8 % af BNP, hvilket hovedsageligt skyldes et forventet fald i indtægter fra Nordsøen.

Den finanspolitiske holdbarhedsindikator er på -1,1 pct. af BNP. Det betyder, at den offentlige sektor har et finansieringsbehov svarende til 1,1 procent af løbende BNP hvert år i al fremtid.

Uden inddragelse af sund aldrings-antagelsen ville indikatoren have været på 1,2 pct. point højere, dvs. på -2,3 %, hvilket understreger sundhedsudgifternes centrale rolle og behovet for kritiske vurderinger af antagelserne om sund aldring.

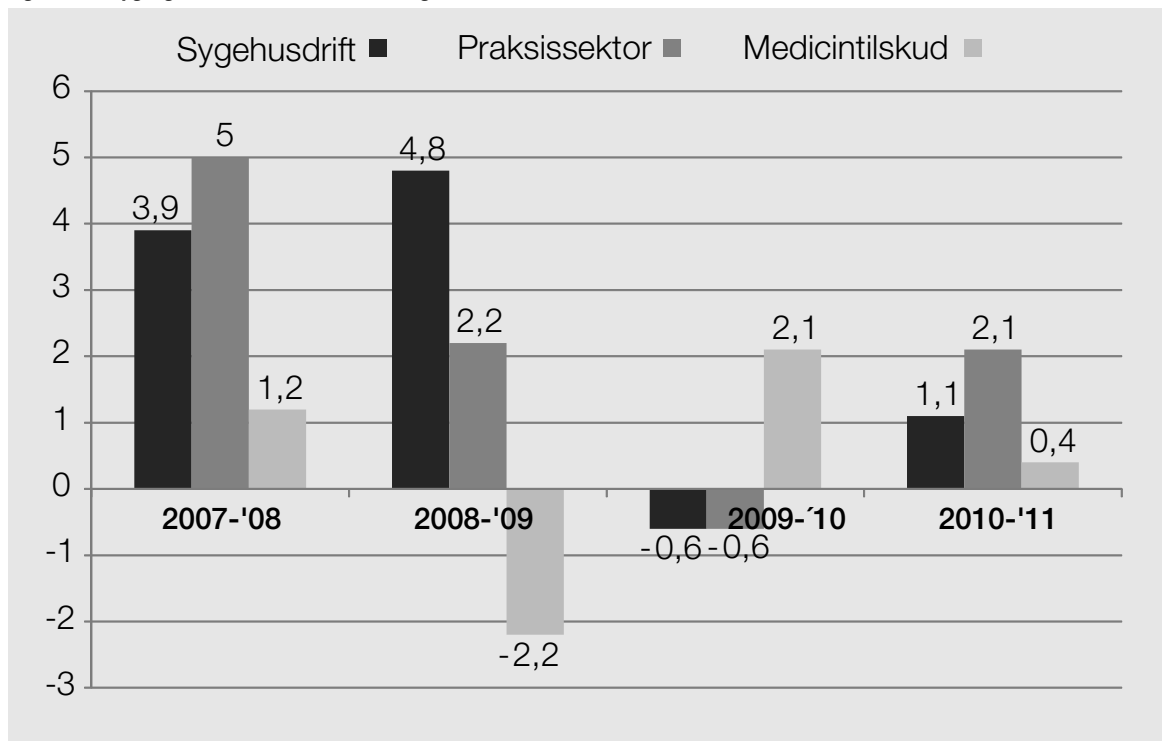
Der er i 2011-beregningerne indlagt en mervækst i udgifter til sundhed og ældrepleje på 0,3 % p.a. i 25 år

Tabel 3: Den samlede offentlige økonomi 2010-2040

	2008	2010	2015	2020	2025	2030	2040
BNP, mia. kr. faste priser	1714,5	1681,9	1826,6	2117,0	2667,4	3033,9	4902,8
Offentlige indtægter, % af BNP	52,3	52,3	51,8	51,7	52,1	51,9	51,8
* direkte skatter, % BNP	30,5	27	28,9	29,6	29	28,8	28,7
* indirekte skatter, % BNP	17	16,9	17,3	17,6	17,8	17,7	17,6
Offentlige udgifter, % af BNP	50,2	55,1	51,3	52,4	53,2	53,8	54,2
* kollektivt forbrug, % BNP	7,8	9	8,3	8,4	8,4	8,4	8,4
* individuelt forbrug, % BNP	19,4	20,6	19,2	19,6	20,1	20,7	21,7
** sundhedsudgifter, %BNP	7,1	7,8	8	8,5	8,9	9,3	10
** social omsorg, % BNP	6,2	6,5	5,7	5,8	5,9	6,1	6,3
* indkomstoverskud, % BNP	16,1	17,1	16,4	17,4	17,1	17,1	16,6
Offentlige nettorentudgifter, % BNP	-0,2	-0,1	0,5	0,6	0,8	1,3	2,6
Offentlig budgetoverskud, % BNP	2,2	-2,8	0	-1,3	-1,9	-3,2	-5

Kilde: Uddrag af tabel 6.3 i DREAM¹⁹. BNP-beløbene beregnet ud fra tabel. 6.1 i DREAM-rapporten

Figur 6: Fra opgangstider til krise i de danske regioner



Kilde: Danske Regioner

fra 2014. Dette giver en forværring af holdbarheden på 0,7 pct. point.

Tilsammen giver beregningerne af de fremtidige sundhedsudgifter anledning til en nettoforbedring af holdbarheden på 0,5 pct. point sammenlignet med 2009-fremskrivningen (1,2-0,7). Sundhedsudgifterne spiller med andre ord en central rolle omkring fiskal holdbarhed.

Spørgsmålet er, om virkeligheden allerede har indhentet prognosen i tabel 3? Fx om antagelsen om 0,3 % mervækst per år ikke længere holder. Dette tages op i næste afsnit.

Den økonomiske krise og sundhedsudgifterne

Kort fortalt betyder den økonomiske krise, at sundhedsudgifternes reale vækstrate er blevet reduceret markant, figur 6 og 7, samtidig med, at demografien og den teknologiske udvikling fremadrettet kræver stigende ressourcer.

Fra 1999 til 2008 steg regionernes (amternes) sundhedsudgifter i gennemsnit med 3,3 % per år målt i faste priser³. I økonomiaftalen for 2013⁴³ er væksten på omkring 1%, hvilket er det laveste i 20 år. I aftalen hedder det manende: 'Aftalen markerer en økonomisk prioritering af sundhedsområdet i 2013. Prioriteringen skal ses i sammenhæng med de aktuelt store underskud på de

offentlige finanser og den økonomiske krise, der har skærpet kravene til finanspolitikken i Danmark.'

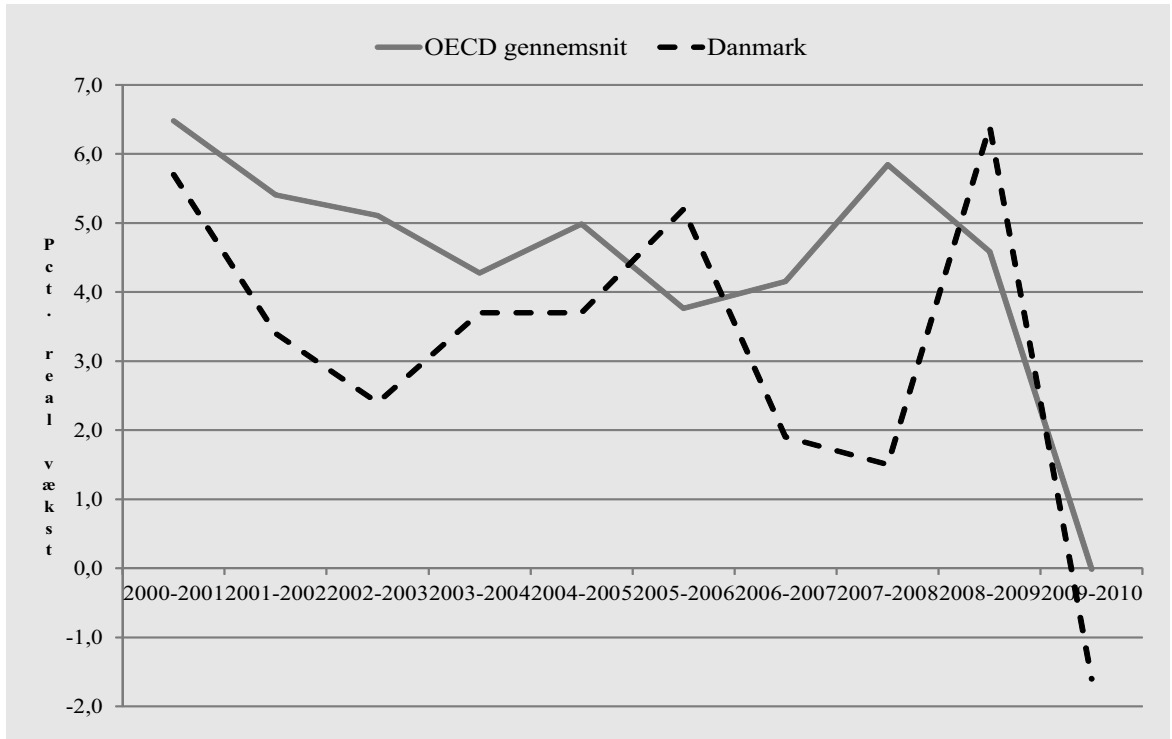
Overgangen fra en buldrende økonomi 2007-2008 til krisetider 2010-2011 fremgår tydeligt af figur 6

Figur 7 viser udviklingen i OECD, hvor man også ser en brat opbremsning 2009-2010. Krisereaktionen kommer hurtigt, hvis krisestarten sættes til 2008 med Lehman Brothers og Bear Sterns' konkurs.

Mere generelt finder man, at offentlige sundhedsudgifter falder i kølvandet på en økonomisk krise,⁴⁴ men sjældent med den styrke som fremgår af figur 7, hvilket utvivlsomt skal ses i sammenhæng med krisens usædvanlige styrke og globale karakter. Omfang af omkostningsreduktioner – fra (meget) lav vækstrate til budgetreduktioner – afhænger stærkt af, hvor hårdt et land er ramt. Uden at det fremgår af figuren, kan det noteres, at forskellene mellem Italien, Spanien og UK (og landene i UK) er sigende illustrationer.⁴⁵⁻⁴⁷

VK-regeringens 2010-genopretningsplan⁴ gav beskedent vækst til 2 områder og nul- eller negativ vækst til øvrige områder i den offentlige sektor. Sundhedsområdet fik 5 mia. kr. fordelt over 2011-2013 – og uddannelse m.m. fik ligeledes 5 mia. Det forhold, at der fortsat var vækst, men lavere end tidligere, viser sundhedsvæsenets særstilling illustreret ved, at den årlige realvækst i sundhedsvæ-

Figur 7: Realvækst i offentlige sundhedsudgifter. OECD-landene sammenlignet med Danmark



Kilde: OECD Health Data 2012, excl. Australien, Tyrkiet og Luxembourg. OECD-tallene medtager også kommunale sundhedsudgifter og dele af, hvad der i dansk statistik kaldes 'social', bl.a. dele af plejehjemsudgifterne, dvs. en anden udgiftsdefinition end i figur 6.

senet 2000-2009 har været markant højere end den årlige realvækst på 1,9 % i det samlede offentlig forbrug.

Thorning-Schmidt-regeringens „Danmark i arbejde – Udfordringer for dansk økonomi mod 2020“⁴⁵ giver ikke sundhedsvæsenet en særstilling. Forudsat at de foreslåede reformer gennemføres, er der plads til en *samlet* årlig vækst på 0,8 % i den offentlige sektor. Hertil kommer en prioriteringspulje på i alt 5 mia. frem mod 2020 – en pulje, som skal opbygges ved rationaliseringer m.m. – altså ikke-eksisterende på plantidspunktet – og en anden pulje på 6 mia. til 'vækst, beskæftigelse, uddannelse, offentlig velfærd og grøn vækst'. Sundhedsvæsenet skal konkurrere med andre sektorer om disse i alt 11 mia. kr. svarende til godt 1,4 mia. per år.

Meget tyder på, at sundhedsvæsenets særstilling er under ændring. I bedste fald kan der måske blive tale om årlig vækst på 0,8-1,2 % til at dække aldrig, nye behandlinger m.m.. Hvertil kommer, at de offentlige finanser er afhængige af, om der kommer en vis økonomisk vækst. De økonomiske vismænd skønnede i forårsrapporten 2012, at man i 2012, 2013 og 2014 forudsagde en vækst i BNP på hhv. 1,3, 1,2 og 1,5 %, og i DREAM-prognoserne frem mod 2050 er væksten i gennemsnit 1,6 % p.a.

Sammenfattende betyder den økonomiske krise, at realvæksten i sundhedsudgifterne vil falde til i bedste fald 1% per år uanset politisk prioritering af sundhedsområdet.

Strategier for den demografiske udfordring og den økonomiske krise

Den aldrende befolkning og øget levetid fører til øgede fremtidige sundhedsudgifter: Fra 7,1 % af BNP i 2010 til 10 % i 2040, hvis man skal tro prognosen i tabel 3. Den økonomiske krise giver lavere BNP-vækstrate og store statsfinansielle problemer svarende til, at realvæksten i sundhedsudgifterne falder fra godt 3 % p.a. i det foregående tiår til i bedste fald 1% i det kommende tiår. Samtidig går udviklingen af ny medicinske teknologi ikke i stå, men er dog i et vist omfang indregnet i prognoserne i kraft af 'mervækst', og befolkningens forventninger er fortsat høje. Det rejser naturligt spørgsmålet om, hvordan disse udfordringer kan håndteres – vel og mærke uden at det går ud over kerneværdier i sundhedsvæsenet som (næsten) fri og lige adgang for alle og (en rimelig) grad lighed.

Omsætter man de abstrakte procent-andele af BNP til kroner og ører, kan man ud fra tabel 3 beregne, at sundhedsvæsenet mellem 2010 og 2020 skal have tilført

ca. 48 mia. kr., eller i gennemsnit omkring 4,8 mia. kr. om året. Det viser dog samtidig, at 'prognoser er prognoser' og sjældent er et stærkt grundlag for handling. Vi kan allerede i dag se, hvad der blev tilført sundhedsvæsenet i 2011, 2012 og 2013 under indtryk af Genopretningsplanen og Danmark i Arbejde. Med afsæt i økonomiaftalerne for de respektive år er der tilført sundhedsvæsenet i alt ca. 5-5,5 mia. ekstra i disse tre år. Prognose eller ej er ombremningen allerede i gang. I forhold til prognoseforudsætningerne er det antagelsen om 0,3 % mervækst, der delvist er sat ud af kraft, fordi den på kort sigt lader sig påvirke politisk ved årlige budgetbeslutninger. Det samme gælder ikke for den demografiske udfordring.

Spørgsmålet bliver derfor, hvordan man skal formulere fremtidens økonomiske udfordring? Én måde vil være at formulere det som et spændingsforhold. Ser vi på perioden 2010-2020 viste prognosen et behov for omkring 48 mia. kroner, jf. tabel 3 – og det fiskalt holdbare økonomiske handlerum er ifølge Thorning-Smith-regeringen et sted mellem 0,8-1,2% vækst per år. Regner man med en årlig vækst på 1 %, vil der kunne tilføres omkring 13-14 mia. kroner (med rentes rente) frem mod 2020. 'Spændingsforholdet' bliver derfor $48 - 14 = 34$ mia. kroner, som i forhold til prognosen kommer til at 'mangle'. En alternativ måde – der i realiteten ser bort fra prognoserne – er at spørge: Hvordan kan sundhedsvæsenet klare sig med en årlig vækstrate på 1 %?

Løsningsstrategier

Der findes ikke en sammenhængende strategi for løsningen af sundhedsvæsenets demografiske og kriseudfordringer. Forfatteren bekendt har der heller ikke været gjort forsøg på at udvikle en sådan. I det omfang der er strategier, vokser de gradvist frem i takt med, at udfordringerne skal konfronteres og via trial-and error. Det følgende er derfor en sammenstyknings af, hvad der kan skimtes samt en række mere generelle overvejelser.

I det følgende ses der bort fra 'ønsketækningsstrategier a la 'folk vil gerne bruge mere på sundhedsvæsenet', 'det er jo en politisk prioritering, om vi vil bruge mere', 'i et rigt samfund spiller en vækstprocent ekstra ikke nogen rolle' osv. Udgangspunktet her er den kedelige økonomiske realitet, hvor fiskal holdbarhed og en samlet forståelse af den offentlige sektors økonomi og makroøkonomien er i centrum, jf. tabel 3, uden dog at tillægge prognoserne absolut sandhedsværdi.

Løsningsstrategierne og behovet for dem afhænger af, om en ændret finansiering af sundhedsvæsenet kan komme på tale, dvs. om ændret finansiering kan mindske den økonomiske klemme.⁴⁸ Derfor undersøges dette først.

Finansierings-situationen

De økonomiske vismænd noterede i 2009-analysen,³ at den forventede gradvise stigning i sundhedsudgifternes andel af BNP ville føre til et tilsvarende gradvist stigende offentligt finansieringsproblem, hvis sundhedsudgifterne også i fremtiden primært skulle skattefinansieres. De så korrekt kun tre muligheder og kombinationer heraf.

Den første mulighed består i, at andre offentlige udgiftsposter skal vokse langsommere end produktionen målt ved BNP. Dette er gøgeunge-modellen, som har fungeret i flere år, jf. den almindelige offentlige udgiftsvækst sammenlignet med væksten i sundhedssektoren. Som tidligere nævnt er dette måske under delvis afvikling.

Eller, for det andet, skal skatteindtægterne vokse hurtigere end produktionen. En anden måde at udtrykke dette på er, at skattebyrden skal stige for at finansiere sundhedsvæsenet. De eksisterende politiske holdninger til dette peger på, at det næppe bliver en hovedløsning.

Den tredje mulighed er, at stigningen i sundhedsudgifterne finansieres ved brugerbetaling eller en form for privatisering af f.eks. visse typer af behandlinger, jf. hvad den forrige regering gjorde ved at belægge in vitro fertilisering med 100% brugerbetaling – et tiltag som den nuværende regering – formodet 219 mio. kr. – ophævede med finansloven for 2012.

De seneste beregninger⁴⁹ af provenueffekter for de offentlige kasser ved ret beskeden brugerbetaling for lægebesøg, skadestuebesøg, ambulant sygehusbehandling og sygehusindlæggelse viser et provenu på omkring 2,4 mia. kroner, hvortil kommer effekten af faldende efterspørgsel svarende til 0,7 mia. og 1,8 mia. kr. ved et fald på henholdsvis 10 og 25 % for lægebesøg. Samlet svarer det imidlertid kun til én årlig stigning svarende til den gennemsnitlige årlige stigningstakt i 00'erne. Brugerbetaling er derfor ikke en løsning, der med et trylleslag løser alt.

Muligheden for at komme igennem med brugerbetaling – uanset at det findes i vores lige så lighedsorienterede nabolande – vurderes ikke som høj, om end den økonomiske virkelighed i det sidste års tid har ført til hidtil 'utænkelige' politiske indgreb.

Under vismændenes kategori 3 kan også medtages øget tegning af private sygeforsikringer. Om dette vil betyde noget, afhænger af to forhold: Om der som hidtil alene vil være tale om forsikringer for elektiv behandling, og om brugen af disse forsikringer i form af behandling på private sygehuse og klinikker i betydende grad aflaster det offentlige sundhedsvæsen, dvs. en reel substitution. Med hensyn til det første er det tvivlsomt, om der opstår et marked for forsikringer, der dækker akut behandling, dels på grund af størrelsen af den forventede præmie, dels fordi privathospitalerne radikalt skal ændre forretningsmodellen for elektiv behandling. Substitutions-virknin-

Tabel 4: Løsningsmatrice: Finansiering og strategier.

Strategier:	Finansieringen:	Tæt på nulvækst: 0-1 %. Det mest sandsynlige scenarie	Nedskæring. Sandsynlighed på 0,4-0,7	Ændret finansiering Sandsynlighed på under 0,5
Øget produktivitet		Sandsynlighed: 0,9 Påvirker ikke adgang og lighed	Sandsynlighed: 1 Påvirker ikke adgang og lighed	Sandsynlighed: 0,9 Påvirker ikke adgang og lighed
Kvalitetsstrategien				
Hårdere prioritering: indikationsprioritering		Sandsynlighed: 1. Kan marginalt påvirke adgang og lighed	Sandsynlighed: 1. Kan marginalt påvirke adgang og lighed	Sandsynlighed: 0,9 afhængig af merfinansiering. – Kan marginalt påvirke adgang og lighed
Kommune-region arbejdsfordelingen				
Øget egenomsorg, forebyggelse og telemedicin				
'Reformer', herunder øget privatisering				
Forventningsstyring: Færre løfter og garantier				

gen var meget beskeden i den eneste målrettede danske undersøgelser.⁵⁰ Man skal her huske på, at forsikringsomsætningen ikke ligger meget over 1 mia. kr./år – og derfor i sagen natur ikke kan aflaste afgørende.

Tabel 4 kombinerer de økonomiske scenarier med en række omkostnings- eller efterspørgselsdæmpende tiltag samt 'reformer'. 'Ændret finansiering' i tabellens hoved dækker over det netop gennemgåede, medens scenariet med 0-1 % vækst dækker regeringens 2020-plan, og 'nedskæring' er et værste case scenario, hvor sundhedsvæsenet bliver taber i spillet om det begrænsede økonomiske råderum. Der er indsat en meget grov sandsynlighedsvurdering af disse tre finansieringsmæssige muligheder. Sandsynligheden 1 markerer således forfatterens forventning om, at det er så godt som sikkert, at det vil ske. Reduceret vækstrate eller nedskæring er imidlertid næppe holdbare langtidsløsninger, men udtryk for, at man politisk naturligtvis kan ændre vækstraten. Spørgsmålet er, om denne tilgang på længere sigt skubber et ophobet finansieringsbehov foran sig. Det grundlæggende spørgsmål bliver derfor, hvad man gør for at undgå, at opbygges et kumulativ økonomisk pres på grund af demografien og den teknologi. Det er her, nogle af strategierne i tabel 4 kommer i spil.

I cellerne i tabel 4 kan indsættes en forsigtig sandsynlighedsvurdering samt en meget grov vurdering af virkningen på adgangen til sundhedsydelser og lighed. Det er åbenbart, at effekten af tiltagene ikke blot skal vurderes i forhold til forventet økonomisk effekt men også i forhold til centrale sundhedspolitiske mål. Det er gjort illustrativt for et par af strategierne.

Ingen af strategierne kan isoleret løse udfordringerne. Nogle af strategierne er overlappende, fx produktivitet og kvalitet.

Produktivitet

Produktivitetsstrategien er allerede taget i brug. Spørgsmålet bliver derfor, hvor meget mere der kan opnås ad

denne vej. I det sidste 10-år har økonomiaftalerne mellem regeringen og Danske Regioner (Amtsrådsforeningen) indeholdt krav om 2 % produktivetsforbedring. Bogholderimæssigt er det formuleret sådan, at man først reducerer aftalebeløbet med 2 % og dernæst giver det tilbage sammen med et krav om mindst 2 % aktivitetsvækst. Sygehusenes produktivetsudvikling følges tæt med årlige rapporter. Den seneste rapport viste en produktivetsforbedring på 5,6 % fra 2009-2010 – en del over de foregående år.⁵¹ Produktivetsforbedringer fremkommer via ibrugtagning af ny teknologi, fx ændrede operationsmetoder, arbejdsgangsanalyser, lean-processer m.m.¹²

Det er næppe realistisk at forvente vedvarende produktivetsforbedringer af samme størrelsesorden – faktisk højere end i den private sektor. På den anden side er enhver produktivetsforbedring – især på over 2 % – et bidrag til mindskning af det økonomiske pres, fordi det er lig med en aktivitetsvækst, der bidrager til at mindske konsekvensen af den demografiske udfordring. Derfor vil der være et vedvarende pres for at øge produktiviteten over minimumstærsklen. Man skal her erindre, at der er indbyggede produktivetskrav til de nye sygehusbygninger frem mod 2020. Der er krav om en engangsgevinst i produktiviteten på mellem 6-8% for hhv. større renoveringer og nybyggeri.

Produktivetsforbedringer kan meget vel blive én af de største bidragsydere til håndtering af den simultane udfordring: Aldring og levetidsforlængelse kombineret en lav vækst i budgetterne, samtidig med at det ikke går ud over de centrale sundhedspolitiske mål om adgang og lighed. Arbejdet vil blive fulgt af vedvarende advarsler om, at det kan gå ud over kvaliteten – både den fagprofessionelle og patientoplevede. Erfaringer indtil nu peger dog ikke i denne retning.⁵⁴ Det står også tilbage at få målt produktivetsforbedringer i primærsektoren, inkl. den kommunale sundhedstjeneste, der ikke har været underlagt samme krav om produktivetsforbedringer som sygehusene.

Kvalitet i sundhed

Danske regioner signalerede først i 2011 en ny dagsorden under overskriften 'Kvalitet i sundhed'.⁵⁵ Den nye dagsorden er klar: 'Med udsigt til faldende eller stagnerende vækstrater, en demografisk udvikling med flere kronisk syge og ældre, muligheder for at behandle mere og flere og befolkningens stigende forventninger, kommer sundhedsvæsenet under et voldsomt pres. ... Regionerne ser bedre kvalitet som en væsentlig del af svaret på sundhedsvæsenets udfordringer'.⁵⁶ Dette er den klareste formulering af et forsøg på en egentlig strategi.

Som eksempel kan nævnes, at regionerne i 2012 har syv indsatsområder: Forebygge tryk/liggesår under indlæggelse, sikker kirurgi ved hjælp af simple tjeklister, hurtig diagnose og behandling af blodforgiftning, forebygge antibiotikaresistens, reducere forbruget af blod og fokus på, at RADS' (Rådet for Anvendelse af Dyr Sygehusmedicin) anbefalinger på medicinområdet bliver efterlevet. Der er ikke tvivl om, at der er et betydeligt økonomisk potentiale på disse områder,^{57,58} samtidig med at den fagprofessionelle kvalitet forbedres. Måleteknisk vil disse gevinster blive indfanget af produktivitetmålingerne.

Ud over det økonomiske budskab er et andet centralt budskab, at aktiviteten skal dæmpes (læs: Pengene rækker ikke): „Vi vil flytte ambitionerne fra at behandle mest muligt til at behandle bedst muligt, for kvalitet er ikke mere af det hele ... „⁶⁸ Man kan se dette som et forsøg på at italesætte en ny økonomisk virkelighed under en positiv ladet overskrift om kvalitet.

Kvalitetsstrategien udmærker sig ved ikke at være i grundlæggende konflikt med de centrale sundhedspolitiske mål.

En ny prioriteringsmetode

Behovet for prioritering har grundlæggende rod i misforholdet mellem til rådighedværende ressourcer og ønsker. Med faldende eller negativ vækst skærpes den politiske prioritering erfaringsmæssigt:⁵⁹ Det er svært at afgøre, hvor meget en skærpet prioritering vil bidrage til problemløsningen. Spørgsmålet er imidlertid, om tiden er kommet til at danne et nationalt prioriteringsinstitut svarende til det engelske National Institute of Clinical Excellence, NICE, der har betydelig gennemslagskraft⁶⁰ ved brug af økonomisk evaluering og behandlingsretningslinjer.

Prioritering drejer sig om at få pengene til at strække længere ved enten at fravælge eller hæve overliggeren for behandlingstilbud. Tendensen peger i øjeblikket mod at man hæver overliggeren⁶¹ og dermed dæmper aktiviteten.

Indikationsprioritering: En ny vækstdæmpende prioriteringsmetode?

Økonomiaftalen for 2012⁶² indeholdt et afsnit med overskriften 'Retningslinjer for visitation og henvisning'.

Uden at bruge ordet prioritering skrev man, at der skal opnås mest mulig sundhed for de samlede ressourcer, og at det er vigtigt at undgå utilsigtede skred i indikationer for behandling. Med andre ord: Hvordan kan man dæmpe aktivitetsvæksten og samtidig håndhæve et princip om, at offentligt finansieret behandling i sundhedsvæsenet skal være baseret på et fagligt funderet visitationsgrundlag. Hertil kommer, at prioriteringen ikke bliver ja eller nej til nye behandlinger, men drejer sig om justering af eksisterende behandlinger. Hvis det lykkes, udskyder man det den simple ja-nej-problemstilling, som prioritering ofte reduceres til.

Der blev allerede taget hul på problemstillingen med 2011-aftalen,⁶³ hvor det blev aftalt, at man ville starte med fedme- og rygoperationer, fordi der havde været en kraftig aktivitetsvækst – især på privathospitalerne. Forventningen var at reducere antallet af fedmeoperationer med 40 % og operationer på rygområdet med ca. 1/3 og frigøre ressourcer til andre sundhedsydelse.

Virkningen har været mærkbar. Ifølge Danske Fedmekirurgiregister er antallet af fedmeoperationer faldet fra 4.383 i 2010 til 2.374 i 2011, dvs. et fald på 46 %⁶⁴ – svarende til en besparelse på omkring 200 mio. kr. For rygoperationer foreligger der kun oplysninger for første halvdel af 2011 sammenlignet med første halvdel af 2010. Antallet af operationer faldt fra 2110 til 1880 (DR internet nyheder d. 6. september 2011).

Ved tolkningen af tallene må man ikke være blind for, at den hævdede overligger for behandling betyder, at færre kan bruge det udvidede frie sygehusvalg – og dermed også færre henvisninger til privathospitaler, som har været dominerende for fedmekirurgi og en betydende aktør for rygoperationer. Dette er utvivlsomt en væsentlig del af forklaringen på, at omsætningen på privathospitalerne faldt til ca. 750 mio. kr. i 2011 mod 1,2 mia kr. 2010.⁶⁵ Prioritering drejer sig jo både om at dæmpe udgiftsstigningerne eller få udgifterne til at falde. Umiddelbart ser indikationsprioritering ud til at virke, men vil det også være tilfældet, når det ikke længere rammer privathospitalerne? Dette er fortsat ubesvaret.

Det nye prioriteringsinstrument bliver derfor evidensbårne nationale kliniske retningslinjer, NKL, med det overordnede formål kritisk at vurdere indikationer – og med en underforstået dagsorden om at skærpe indikationskriterierne og dermed sænke aktivitetsniveauet. På finansloven for 2012 er der afsat 25. mio. kroner til formålet. I Lægeforeningen ser man de kliniske retningslinjer som et egentligt prioriteringsredskab.⁶⁷

Kommunerne?

Med strukturreformen 2007 fik kommunerne en stærkere placering på sundhedsområdet. Herunder også ordningen med kommunal medfinansiering for at give kom-

munerne incitament til at intensivere det forebyggende arbejde – især for den patientrettede forebyggelse, der især drejer sig om kroniker-gruppen og de ældre.

Grundideen med den øgede involvering af kommunerne på sundhedsområdet var og er, at det samlet set skal give et billigere sundhedsvæsen uden at gå på kompromis med kvaliteten. Den centrale udfordring bliver at sikre, at der ikke i stedet bliver tale om en samlet udgiftsførøgelse, fordi kommunerne opruster uden at det giver sig udslag i mindre aktivitet i regionerne, især på sygehuse.

Det står forsat hen i det uvisse, om kommunerne effektivt kan medvirke til omkostningseffektivt at aflaste det regionale sundhedsvæsen. En ny midtvejsrapport⁶⁹ om potentialet for forbedret kommunal forebyggelse peger på en række velkendte områder, fx forebyggelse af genindlæggelser. Det handler særligt om ældre medicinske patienter og visse kronikergrupper.

I den korte midtvejsrapport findes der ét af de velkendte hypotetiske regneeksempler, der har en tendens at gå fra at være hypotetisk til at blive fakta, når det gentages tilstrækkeligt mange gange: „Forskellen i kommunernes udgifter kan som beregningseksempel illustreres ved, at kommunernes udgifter til medfinansiering isoleret set ville være knap 800 mio. kr. lavere, hvis borgere i alle kommuner med et højere sundhedsforbrug pr. indbygger end kommunen med de 40. laveste medfinansieringsudgifter – standardiseret for køn og alder – fik nedbragt borgernes sundhedsforbrug (og dermed medfinansieringsudgifter) til dette niveau. En sådan reduktion i det regionale sundhedsforbrug ville alt andet lige beregningsteknisk indebære en reduktion af produktionsværdien i sygehedsområdet og praksissektoren på samlet set omkring 3,2 mia. kr.“, p. 2.

Eksemplet illustrerer et potentiale, men det skal underbygges med evidens fra velkontrollerede eksperimenter, hvor man kan belyse, om der findes omkostningseffektiv indsats.

Der er ikke tvivl om, at en del af den demografiske udfordring skal løftes af kommunerne og regionerne i fællesskab. Det kniber forsat – fem år efter strukturreformen – med at finde samarbejdsformer og forsøgsfællesskaber, der kan vise nye veje.

Øget egenomsorg og telemedicin

Øget ansvar for eget helbred og dermed øget egenomsorg er en central del af Sundhedsstyrelsens kronikerstrategi.⁷⁰⁻⁷¹ Det er svært at vurdere det økonomiske potentiale og omkostnings-effektivitet. Desuagtet er det imidlertid en åbenbar og vigtig strategi, men det er ikke én, der afhjælper økonomiske problemstillinger her og nu, men på længere sigt.

Telemedicinske løsninger, fx hjemmemonitorering af kronikergrupper som KOL-patienter, sårpatienter og diabetikere, er lovende fremgangsmåder.⁷²⁻⁷⁵ Det centrale bliver, om de telemedicinske løsninger substituerer eksisterende sundhedsydelser og ikke blot bliver en forøgelse af serviceniveauet. I det sidste tilfælde bliver telemedicin en del af problemet, ikke løsningen. Veltillægt forsøg skal understøtte evt. øget brug af telemedicin. Der er et betydeligt potentiale, men vi savner fortsat overbevisende evidens til at understøtte synspunktet.

Reformer og øget privatisering

Samlet set er det danske sundhedsvæsen velfungerende og sandsynligvis ret omkostningseffektivt.⁷⁶ Der er således ikke tungtvejende årsager til at overveje grundlæggende reformer og slet ikke, fordi det vil løse fremtidige finansieringsproblemer. Den tidligere regering foreslog i 2011 at nedlægge regionerne. En nøgtern vurdering vil utvivlsomt føre til, at der ikke vil være mærkbare besparelser herved, når man betænker, at regionerne sandsynligvis ville blive erstattet af 3-4 statslige administrative enheder. Hertil kommer, at statslige sygehuse i Norge og England heller ikke frister til efterligning. Den danske sygehusstruktur er blevet tilpasset i de senere år, og reformer vil næppe medføre ændringer i sygehusstrukturen, der økonomisk vil betyde ret meget.

„Privatisering“ har to dimensioner: Finansiering (brugerbetaling, forsikringer), der er behandlet ovenfor, og produktion. Spørgsmålet er, om øget grad af udlicitering af fx elektive operationer til privat-sygehuse mærkbart vil føre til besparelser. Det centrale er ‘mærkbart’. Der kan muligvis på kort sigt spares fx 100 mio. kroner ved øget udlicitering, men spørgsmålet er, om det er langtidsholdbare effekter, når privatmarkedet har stabiliseret sig. Foreliggende analyser, bl.a. fra CEPOS, peger ikke overbevisende i den retning.⁷⁷

Forventningsstyring – færre garantier

Behandlingsgarantier skal betrygge borgerne i, at de kan forvente behandling inden for et rimeligt tidsrum, og dermed styrke tilliden til et skattefinansieret sundhedsvæsen, ligesom det også sætter sygehedsområdet under et vist pres. For at virke overbevisende skal behandlingsgarantierne være udformet sådan, at de kan indløses andre steder end på offentlige sygehuse, hvis garantiperioden ikke opfyldes, dvs. i privatektoren.

Én af bagsiderne ved garantierne er, at det indskrænker den økonomiske handlefrihed, fordi det er svært at trække garantier tilbage, selv i økonomisk hårde tider. Garantierne er i en vis forstand forhåndsfinansierede og låser dermed budgetterne. Fremadrettet bør man være

særdeles forsigtig med at give flere garantier, medmindre man er villig til at (mer)finansiere dem.

I den politiske italesætning af sundhedsvæsenet skal politikerne forsøge at dæmpe befolkningens forventninger sådan, at de er afstemt med de økonomiske muligheder. Et eksempel herpå ser man ved Danske Regioners årlige Borgertopmøder, hvor man fx sidste gang havde prioritering på dagsordenen.

Konklusioner og perspektiver

Den dobbelte udfordring som sundhedsvæsenet står overfor i de næste 20-30 år er ikke uoverkommelige og behøver ikke at føre til dommedagsprofetier om det offentlige sundhedsvæsens endeligt, selvom antallet over 64-årige øges med 500.000 og antal 15-64 årige falder med 100.000. Det er især i tiden frem til 2020 med både økonomisk krise og demografisk pres, der bliver komplikeret at komme igennem.

Udfordringens størrelse ser man ved at sammenholde prognosernes årlige udgiftsstigninger på omkring 4,6 mia. kr. mod forventelige 1,3 mia. ved en vækstprocent på 1 % i overensstemmelse med 2020-planen. Den økonomiske krise aftager forventeligt frem mod og efter 2020, medens den demografiske udfordring ikke toppes før 2040-2050.

Internationalt indtager analyser af den demografiske udviklings betydning for fremtidens sundhedsudgifter og dermed for den offentlige sektors økonomi en stigende rolle,⁶⁻¹⁷ men det står dårligt til med strategier,⁷⁸⁻⁸⁰ og reelt set er der ikke megen hjælp at hente ved at studere tiltagene i andre lande, bl.a. fordi der er en tendens til at fokusere på nye finansieringsformer, som i lyset af den økonomiske krise må opfattes som strudsetaktik. Den danske strategi med at placere sundhedsvæsenet i den større kontekst, hvor spørgsmålet om fiskal holdbarhed adresseres eksplicit, medvirker til at vi i et vist omfang undgår strudsetaktikken. Der er grundlæggende behov for strategier, som 'accepterer' de økonomiske realiteter, bl.a. af den type, som fremgår af tabel 4.

De skitserede danske strategier – især produktivitet incl. det ekstraordinære produktivitetskrav på grund af nye og renoverede sygehuse, kvalitet og prioritering – kan på kort sigt godt tackle lave vækstprocenter. På længere sigt kan der meget vel opstå problemer, fordi presset fra ny teknologi og forventninger, uanset forsøg på at dæmpe dem, vil føre til et pres, som kan være svært at holde inden for vækstrammer på 1-1,5 % per år.

Historisk er der næppe tvivl om, at de lave vækstprocenter i 1980'erne førte til, at vækstprocenterne i 1990'erne nødvendigvis måtte blive højere – selvom det faldt sammen med en bedring af de makroøkonomiske forhold og udsagnet derfor ikke tolkes kausalt. De skitserede strategier skal utvivlsomt både styrkes og suppleres, hvis

der efter 2020 fortsat er tale om vækstprocenter af den skitserede karakter.

Litteraturliste

1. Velfærdskommissionen. Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv. København: Velfærdskommissionen, 2006
2. Velfærdskommissionen. Befolkningsudvikling, velstandsdilemma og makroøkonomiske strategier. København: 2005.
3. Det økonomiske råd. Dansk Økonomi • Efterår 2009. Sundhed). København: Det økonomiske Råd, 2009
4. Regeringen og Dansk Folkeparti. Aftale om genopretning af den danske økonomi. København: Finansministeriet, 2010
5. Regeringen. Danmark i arbejde. Udfordringer for dansk økonomi mod 2020. København: Finansministeriet, 2012
6. Bech M, Christiansen T, Khoman E, Lauridsen J, Weale M. Ageing and health care expenditure in EU-15. Eur J Health Econ 2011;12(5):469-478.
7. Breyer F, Costa-Font J, Felder S. Ageing, health, and health care. Oxford Review of Economic Policy 2010;26(4):674-690.
8. Breyer F, Felder S. Life expectancy and health care expenditures: a new calculation for Germany using the costs of dying. Health Policy 2006;75(2):178-186.
9. Christensen K, Doblhammer G, Rau R, Vaupel JW. Ageing populations: the challenges ahead. Lancet 2009;374(9696):1196-1208.
10. European Commission. The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies. European Commission, 2011 European Economy 4: 2011.)
11. European Commission. The 2012 Ageing Report Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060). Bruxelles: European Commission, 2012 European Economy 2.)
12. Hakkinen U, Martikainen P, Noro A, Nihtila E, Peltola M. Aging, health expenditure, proximity to death, and income in Finland. Health Econ Policy Law 2008;3(Pt 2):165-195.
13. Polder JJ, Barendregt JJ, van OH. Health care costs in the last year of life--the Dutch experience. Soc Sci Med 2006;63(7):1720-1731.
14. Regeringskansliet. The future need for care – Results from the LEV project. Stockholm: Regeringskansliet, 2010
15. Miller T, Mason C, Holz M. The Fiscal Impact of Demographic Change in Ten Latin American Countries: Projecting Public Expenditures in Education, Health, and Pensions. Washington, D.C.: World Bank; 2011.
16. Freund D, Smeeding TM. The Future Costs of Health Care in Ageing Societies: Is the Glass Half Full or Half Empty? International Studies in Population, vol. 8. New York and Heidelberg: Springer; 2010.
17. Meier V, Werding M. Ageing and the Welfare State: Securing Sustainability. Oxford Review of Economic Policy 2010;26(4):655-673.
18. Astolfi R, Lorenzoni L, Oderkirk J. Informing policy makers about future health spending: A comparative analysis of forecasting methods in OECD countries. Health Policy 2012.
19. DREAM. Langsigtet økonomisk fremskrivning 2011. København: DREAM, 2011
20. Hansen M, Stephens P. Danmarks fremtidige befolkning. Befolkningsfremskrivning 2011. København: DREAM, 2011
21. Det økonomiske Råd. Dansk Økonomi forår 2000. København: Det økonomiske Råd, 2000
22. Madsen J, Serup-Hansen N, Kragstrup J, Kristiansen IS. Ageing may have limited impact on future costs of primary care providers. Scand J Prim Health Care 2002;20(3):169-173.

23. Madsen J, Serup-Hansen N, Kristiansen IS. Future health care costs--do health care costs during the last year of life matter? *Health Policy* 2002;62(2):161-172.
24. Arnberg S, Bjørner TB. Sundhedsudgifter og levetid. *National Økonomisk Tidsskrift* 2010;148(1):43-66.
25. Pedersen LH, Hansen M. Stigende sundhedsudgifter, et aldrings- eller et velstandsfænomen? *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 2006;144:304-325.
26. Bjørner TB, Arnberg S. Terminal costs, improved life expectancy and future public health expenditure. *Int J Health Care Finance Econ* 2012;12(2):129-143.
27. Felder S, Werblow A, Zweifel P. Do red herrings swim in circles? Controlling for the endogeneity of time to death. *J Health Econ* 2010;29(2):205-212.
28. Salas C, Raftery JP. Econometric issues in testing the age neutrality of health care expenditure. *Health Econ* 2001;10(7):669-671.
29. Seshamani M, Gray A. Ageing and health-care expenditure: the red herring argument revisited. *Health Econ* 2004;13(4):303-314.
30. Seshamani M, Gray A. Time to death and health expenditure: an improved model for the impact of demographic change on health care costs. *Age Ageing* 2004;33(6):556-561.
31. Werblow A, Felder S, Zweifel P. Population ageing and health care expenditure: a school of 'red herrings'? *Health Econ* 2007;16(10):1109-1126.
32. Zweifel P, Felder S, Meiers M. Ageing of population and health care expenditure: a red herring? *Health Econ* 1999;8(6):485-496.
33. Colombier C, Weber W. Projecting health-care expenditure for Switzerland: further evidence against the 'red-herring' hypothesis. *Int J Health Plann Manage* 2011;26(3):246-263.
34. Stearns SC, Norton EC. Time to include time to death? The future of health care expenditure predictions. *Health Econ* 2004;13(4):315-327.
35. Wong A, Wouterse B, Slobbe LC, Boshuizen HC, Polder JJ. Medical innovation and age-specific trends in health care utilization: findings and implications. *Soc Sci Med* 2012;74(2):263-272.
36. Wouterse B, Meijboom BR, Polder JJ. The relationship between baseline health and longitudinal costs of hospital use. *Health Econ* 2011;20(8):985-1008.
37. Finansministeriet. Mod nye mål – Danmark 2015. Teknisk baggrundsrapport. København: Finansministeriet, 2007
38. Martin JJM, Lopez del Amo Gonzalez MP, Garcia MDC. Review of the Literature on the Determinants of Healthcare Expenditure. *Applied Economics* 2011;43(1-3):19-46.
39. Herwartz H, Theilen B. The Determinants of Health-Care Expenditure: New Results from Semiparametric Estimation. *Health Economics* 2010;19(8):964-978.
40. Gerdtham U-G, Jönsson B. International comparisons of health expenditures. In: Culyer A, Newhouse J, editors. *Handbook of Health Economics*. Amsterdam: North Holland; 2000:11-53.
41. van Elk R, Mor E, Franses P. Modeling healthcare expenditures: overview of the literature and evidence from a panel time-series model. *Expert Review of Pharmacoeconomics & Outcomes Research* 2010;10(1):25-35.
42. Hansen MF, Pedersen LH. Sundhedsudgifter og finanspolitisk holdbarhed. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 2010;148(3):21-42.
43. Regeringen, Danske Regioner. Aftale om regionernes økonomi for 2013. København: Finansministeriet, 2012
44. Cylus J, Mladovsky P, McKee M. Is There a Statistical Relationship between Economic Crises and Changes in Government Health Expenditure Growth? An Analysis of Twenty-Four European Countries. *Health Serv Res* 2012 47(3): 1-21.
45. Appleby J. What's happening to NHS spending across the UK? *BMJ* 2011;342:d2982.
46. de Belvis AG, Ferre F, Specchia ML, Valerio L, Fattore G, Ricciardi W. The financial crisis in Italy: Implications for the healthcare sector. *Health Policy* 2012;106(1):10-16.
47. Gene-Badia J, Gallo P, Hernandez-Quevedo C, Garcia-Armesto S. Spanish health care cuts: Penny wise and pound foolish? *Health Policy* 2012;106(1):23-28.
48. Thomson S, Foubister T, Mossialos E. Financing health care in the European Union. Challenges and policy responses. København: European Observatory on health systems and policies, WHO, 2009(Observatory series study no. 17.)
49. Kiil A, Houlberg K. Adfærdsmæssige effekter af brugerbetaling. En systematisk forskningsgennemgang af danske og internationale undersøgelser på sundheds- og ældreområdet fra 1990-2011. København: AKF, 2012
50. Søgaard R, Bech M, Olsen J. Effekten af private sundhedsforsikringer på forbruget af offentligt finansierede sygehjuse. Odense: CAST, Syddansk Universitet, 2011(CAST Rapport.)
51. Danske Regioner, Finansministeriet, Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse. Løbende offentliggørelse af produktiviteten i sygesektoren. VII delrapport. Udviklingen fra 2009 til 2010. København: Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, 2011
52. Baumol W, Bowen W. *Performing Arts: The Economic Dilemma*. New York: The Twentieth Century Fund.; 1966.
53. Baumol W, Bowen W. On the Performing Arts: The Anatomy of their Economic Problems. *The American Economic Review* 2012;55(2):495-502.
54. Mainz J, Bartels P, Bek T et al. Kvalitetsudvikling i praksis. København: Munksgaard; 2011.
55. Danske Regioner. Kvalitet i sundhed. København: Danske Regioner, 2011
56. Danske Regioner. Med kvalitet som ledestjerne. København: Danske Regioner, 2011
57. Pedersen K, Kolmos HJ. Hospitalinfektioners økonomi. *Health Economics Papers* 2007:4 (www.healthconomics.dk/publications/working_papers) 2007.
58. Pedersen K, Kolmos H. Hospitalsinfektioner – en samfundsøkonomisk udfordring. *Ugeskrift for Læger* 2007;169(48):4135-4138.
59. Pedersen K. Sundhedspolitik. Beslutningsgrundlag, beslutningstagen og beslutninger i sundhedsvæsenet. Odense: Syddansk Universitetsforlag; 2005.
60. Pedersen K, Bech M, Vrangbæk K. The Danish Health Care System: An Analysis of Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats (SWOT analysis). Odense: Research Unit of Health Economics, 2011(Health Economics Papers 2011: 2.)
61. Pedersen K. Prioritering – objektive prioriteringskriterier. *Tidsskrift for Dansk Sundhedsvæsen* 2012;88(4):16-20.
62. Finansministeriet. Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2012. 2012.
63. Finansministeriet. Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2011. København: Finansministeriet; 2010.
64. Heissel A. Antallet af fedmeoperationer er faldet til det halve. *Dagens medicin (netudgave)* 2012.
65. Sundhedsministeriet. Udvikling i takster og udgifter for det offentlige ved køb af sygehjuse på private sygehuse. København: Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, 2012
66. Sundhedsministeriet. Retningslinjer for visitation og henvisninger for degenerative lidelser i columna. 2010. København, Sundhedsministeriet.
67. Dall M. Nationale kliniske retningslinjer set med Lægeforeningens øjne. (oplæg ved medlemsmøde i Lægeforeningen Syddanmark). 2011.
68. Danske Regioner. Kvalitet i sundhed. København: Danske Regioner, 2011

69. Danske Regioner, KL, Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, Finansministeriet, Økonomi- og indenrigsministeriet. Status for udvalgsarbejdet vedr. potentiale for forbedret kommunal forebyggelse. Foreløbig afrapportering. Juni 2012. København: Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, 2012
70. Sundhedsstyrelsen. Egenomsorg. Et særligt perspektiv på forebyggelse og sundhedsfremme. København: Sundhedsstyrelsen; 2006.
71. Sundhedsstyrelsen. Kronisk Sygdom. Patient, sundhedsvæsen og samfund. 2005.
72. Afdelingen for Kommunesamarbejde. Telemedicinsk understøttelse af behandlingen af sårpatienter – en mini-MTV vedrørende telemedicin og sårbehandling i Sønderjylland. Vejle: Region Syd-danmark, 2009
73. Ekeland AG, Bowes A, Flottorp S. Effectiveness of telemedicine: A systematic review of reviews. *International Journal of Medical Informatics* 2010;79(11):736-771.
74. Steventon A, Bardsley M, Billings J et al. Effect of telehealth on use of secondary care and mortality: findings from the Whole System Demonstrator cluster randomised trial. *BMJ* 2012;344:e3874.
75. Teknologisk Institut. Analyse af samfundsøkonomiske effekter ved båndbredskravende telemedicin. 2008.
76. Pedersen K. Prioritering – objektive prioriteringskriterier. *Tidskrift for Dansk Sundhedsvæsen* 2012;88(4):16-20.
77. Holstein M. Regionernes udbud af sundhedsydelse. København: CEPOS, 2011
78. Mladovsky P, et al. Health Policy in the Financial Crisis. *Euro-health Observatory* 2012;18(1):3-7.
79. Struckler D, Basu S, Suhrcke M, Coutts A, McKee M. The public health effect of economic crises and alternative policy responses in Europe: an empirical analysis. *Lancet* 2009;374(9686):315-323.
80. Thomson S, Foubister T, Mossialos E. Financing health care in the European Union. Challenges and policy responses. København: European Observatory on health systems and policies, WHO, 2009(Observatory series study no. 17.)

Noter

- 1 Produktiviteten på sygehusene modbeviser i en vis forstand Baumols teorier om lav produktivitetsvækst i arbejdsintensive serviceerhverv^{52, 53} – en hypotese, som de økonomiske vismænd overtog i rapporten om sundhedssektoren.³ Man skal her huske, at Baumols afsæt var symfoniorkestre m.m., hvor indførelse af ny teknologi har begrænset rækkevidde, medens det i høj grad er muligt på sygehuse.

Parentesen i verdenshistorien – krisen vi aldrig har forstået

Jens Jonatan Steen

analysechef i tænketanken Cevea

Vi står midt i efterdønningerne af den værste finansielle krise siden 1930'erne. En krise som uden tvivl udfordrer vores økonomi og dermed finansieringen af vores velfærdsmodel ganske dramatisk. Pengene er færre og udsigterne er dystre, men alligevel er den største trussel mod velfærdsstaten ikke kun af ren økonomisk karakter. De allerstørste trusler mod velfærdsstaten kommer ikke fra 'the usual suspects' i den offentlige debat. Det er ikke 'ældrebyrden', den lave produktivitetsvækst, de unges 'fjumreår', gymnasieelevernes 'cafe-penge' eller efterlønnen. Men i stedet det faktum at selve det fundament velfærdsstaten er bygget på, og som den i mange årtier har hvilet solidt på, slår sprækker. Denne svækkelse af velfærdsstatens fundament har været undervejs siden starten 1980'erne og efter finanskrisen er udviklingen kun speedet op. Den gradvise svækkelse af velfærdsstatens fundament bunder bl.a. i den dominerende kriseforståelse i offentligheden, den dominerende økonomiske teori og i det der populært betegnes som 'nødvendighedens politik'.

Kurs mod konkurrencestaten

Mens velfærdsstaten, som alle andre samfundsinstitutioner, blev skabt som en løsning på en række samfundsproblemer, er den i dag af mange blevet udråbt til at udgøre en stor samfundsøkonomisk udfordring. Det der var et redskab til at sikre materiel fremgang, anstændige arbejdsvilkår og tag over hovedet for arbejdere og almindelige lønmodtagere, bliver i dag, af mange, anset som et frihedsberovende og bureaukratisk onde. De fælles løsninger på de fælles problemer har hidtil været

velfærdsstatens *raison d'être*, men i dag er statsidealet i færd med at blive transformeret, fra et ideal om en tryk og mulighedsgivende velfærdsstat for 'de mange' til et ideal om en globaliseret konkurrencestat. Idealet om den konkurrencedygtige stat, er en indskrænket stat hvis primære funktion er at sikre en stærk konkurrenceevne og økonomisk vækst.

I kontrast hertil, var og er velfærdsstatens fundament de brede fællesskaber og de fælles forsikrings- og tryghedsbehov: Det stærke civilsamfund i foreningerne, stærke offentlige tilbud indenfor pleje, uddannelse og forskning, socialsikring til alle samfundsgrupper samt et finmasket socialt sikkerhedsnet når sygdom, ledighed, arbejdsskader, nedslidning og alderdom før eller siden rammer os alle. Deltagelsen i disse højt besungne fællesskaber er stærkt nedadgående. De fleste af disse fællesskaber oplever lavere tilslutning og opbakning end tidligere. Flere vælger folkeskolen fra og privatskolerne til. Færre bliver medlem af fagforeningerne og a-kasserne. Færre går på højskole og flere fravælger den lokale idrætsforening til fordel for et kommercielt alternativ. Almene boliger slås i hartkorn med kriminalitetsinficerede ghettoer og socialt belastede boligområder, som medierne elsker at skrive trøstesløse historier om. Det er altså disse brede fællesskaber og imødekommelse af vores fælles behov der svækkes. I deres sted, træder konkurrencestatens logik, nemlig behovet for at øge Danmarks konkurrenceevne koste hvad det vil.

'Nødvendighed' som tidens politiske løsning

Vi var mange der havde håbet at den globale finansielle krise ville ændre denne udvikling. At almindelige danskere ville indse at et sikkert arbejdsmarked, et socialt sikkerhedsnet og de muligheder velfærdsstaten giver os, ikke kommer af sig selv og derfor hurtigt kan forsvinde igen.

Men det faktum at vi endnu ikke har taget grundlæggende ved lære af krisen, gør at disse ønsker og håb stadig har lang vej igen inden de kan blive indfriet.

Forskere, eksperter, embedsmænd og industrirepræsentanter har analyseret krisens årsager og virkning og enorme mængder af materiale i form af rapporter, afhandlinger og akademiske artikler er blevet produceret for at forklare krisen i dens forskellige detaljer. På trods af denne store viden, er den brede mediedebat stadig dybt forsimplet og til tider direkte forvrængende. De typiske budskaber, som politikere, journalister og befolkningen æder, handler således om at vi har levet over evne, at vi har haft velfærdsmæssigt overforbrug, at vi har forsømt de strukturelle balancer, at vi har boomende høje lønninger og vi derfor oplever en eksploderende statsgæld. Ligesådan accepterer vi truslen om vi bliver sendt 'tilbage til stenalderen', hvis vi ikke forøger det langsigtede udbud af arbejdskraft inden 2020. Kort sagt æder vi budskabet om at vi bliver 'nødt' til at handle.

Denne 'nødvendighedens politik' bygger således på en række politiske myter, som har til fælles, at de set i et længere historisk perspektiv har hjemsted i det neoklassiske økonomiske paradigme. Man siger at krisen er et 'window of opportunity', men indtil videre har de politiske krisereaktioner alene skabt en port for indførelse af endnu mere liberalistisk politik.

En myte med store konsekvenser

Et klart eksempel på en tidstypisk og dominerende myte er at den finansielle krise skulle skyldes voksende statsgæld. Vi har igen og igen hørt at et velfærdsmæssigt overforbrug og uansvarlighed i den offentlige sektor skulle have skabt den statsgældskrise, som har væltet læsset i Europa og i Danmark. Kombineret med de langsigtede finansieringsudfordringer som velfærdsstaten utvivlsomt står overfor, på baggrund af den demografiske udvikling, er velfærdsstaten fejlagtigt blevet dømt „ubæredygtig“ i offentligheden. Men hvis vi går fakta efter i sømmene, var det faktisk kun tre lande i Europa der inden krisen for alvor var på kant med Euro-zonens konvergens krav.

I 2007 var det således kun Grækenland, Italien og Belgien der havde en statsgæld der oversteg de tilladte 60 pct af BNP og derfor for alvor førte en uholdbar økonomisk politik.

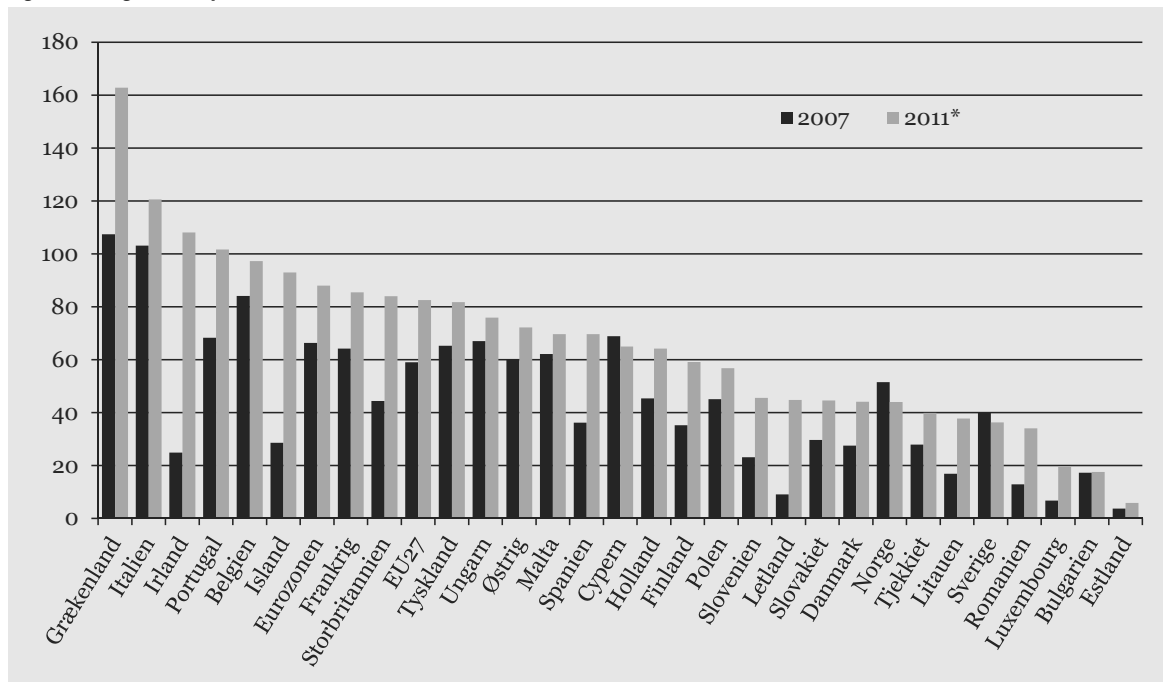
De fleste andre lande lå omkring de 60 pct og endnu flere lå væsentligt under det tilladt niveau. Dermed havde de fleste lande lave gældsreter og ikke store samfundsøkonomiske udfordringer på dette parameter. Men efter den globale finanskrise, bl.a. forårsaget af massiv uansvarlighed i den private finanssektor, måtte mange stater bruge enorme offentlige summer på at redde deres skrantende finanssektorer. Det betød at lande som Irland, Grækenland

og Island oplevede stigninger på gælden i BNP på over 50 pct. i perioden fra 2007-2011, mens Storbritannien, Letland, Spanien og Portugal for tilsvarende periode oplevede stigninger på over 30 pct. Kigger man på Irland, der topper listen over lande med den højeste gældsforøgelse de sidste 4 år, skyldes den kæmpe stigning i deres statsgæld, de 370 pct. – eller 4.239 mia. kroner – af bruttonationalproduktet, der er blevet brugt til at redde deres banker. Det er således den private finansielle sektor og ikke den offentlige – der har øget statsgælden og dermed skabt de nuværende økonomiske udfordringer. Krisen er den finansielle sektors, ikke velfærdsstatens.

Udover denne form for 'mythbusting', afslører historien også en vigtig pointe om gældsakkumulation i forbindelse med finansielle og økonomiske kriser. De anerkendte økonomer Reinhart og Rogoff har f.eks påvist at nationalstaters statsgælden typisk vokser med ca. 85. procentpoint under større økonomiske kriser. I de fleste europæiske lande er gælden vokset med 10-30 procentpoint, og gældsstigningerne er derfor relativt små set i et historisk perspektiv! Den britiske gæld ligger f.eks i dag lige over 80 pct. af BNP, hvorimod gælden var omkring 200 pct. af BNP sidste gang vi oplevede en større finansiell krise. Samtidig havde alle vestlige lande en langt højere gæld i kølvandet på 1930'ernes krise og verdenskrigene, som opsvinget i 1950'erne og 1960'erne og den høje inflation dog fik reduceret til gennemsnitligt en femtedel. Det var og er stadig en væsentlige pointe at statsgæld ikke er noget problem, hvis vi formår at sikre økonomisk vækst og dermed forøge den samlede økonomis størrelse!

Der er dog ikke udsigt til dette med den nuværende nedskæringspolitik, der vedbliver med at trække penge ud af økonomien, sætte en stopper for investeringer, fastholde en høj arbejdsløshed og en lav forbrugeroptimisme. Nedskæringspolitikken, det man på engelsk kalder 'austerity' er blevet kaldt '*a very dangerous idea*' af den britiske professor i politisk økonomi Mark Blyth. At besparelserne og nedskæringerne risikere at kvæle mulighederne for vækst, bakked da også op fra flere sider. IMF udtaler f.eks: „*Spanien og andre kampberedte europæiske lande skærer muligvis for hårdt ned på de offentlige udgifter. Dybe budgetnedskæringer kan kvæle den økonomiske vækst afgørende for at kurere deres finansielle kriser.*“. Mere dramatisk lyder det fra en af verdens mest citerede økonomer, den nobelprisvidende Paul Krugman: „*En del af forklaringen er, at der i Europa, som i Amerika, er alt for mange 'meget alvorlige mennesker' der er blevet lokket af den austerity kult, som har skabt den overbevisning, at det er budgetunderskud, og ikke massearbejdsløshed, som er den klare og aktuelle fare, og at reduktion af offentlige underskud på en eller anden måde vil løse de problemer, som er opstået i den private sektor.*“ Det er med andre ord myte, mere

Figur 1: Statsgæld som procent af BNP



*2010 for Norge og Island

Kilde: Eurostat

end virkelighed, når Vestager, Corydon og politikere fra blå blok påstår at Danmarks statsgæld repræsenterer den største udfordring for velfærdsstaten. „Statsgældsmyten“ kommer ikke ud af ingenting og har ikke gjort sit indtog i den offentlige debat ved et tilfælde. Myten er konstrueret af liberalistiske kræfter indenfor politik, samfundsvidenskab og det private erhvervsliv i Danmark og i udlandet, mere eller mindre bevidst. Den måde krisen er blevet analyseret på og de løsningsforslag der er blevet fremlagt er derfor ikke 'neutrale' eller 'interesseblinde', men udtryk for denne samfundsgruppes materielle interesser.

Det stille kup: Finansialiseringens sejr

Fremfor at lede efter finanskrisens årsager i de offentlige budgetter, skal man i stedet vende blikket mod finanssektoren. Den tidligere cheføkonom for IMF og nuværende økonomiprofessor ved MIT-universitetet, Simon Johnson har beskrevet hvordan et moderne finansoligarki af bankfolk, økonomer og ligesindede har sat sig på det politiske system i først og fremmest USA, men også i Europa og Danmark. Denne økonomiske magtkoncentration betegnes som „Det stille kup“ og der har været massiv kritik af denne magtkoncentration i den finansielle sektor.

Vi har senest set Vestjysk Bank indkassere tab i milliard-klassen på trods af 'sunde regnskaber', ligesom vi også har set en række mastodont sager af nærmest ufatteligt omfang i udlandet. Tre sager, ud af stadig flere, eksempli-

ficerer hvor store problemer der er i den finansielle sektor, og som vi i dag fire år efter krisen for alvor brød ud, stadig ikke har fået løst.

Det første eksempel er Knight Capital Group der i august måned tabte 2,6 milliarder kroner på blot 45 minutter. Knight Capital Group baserer sin forretning på algoritmer og højfrekvens handel (High Frequency Trading), som betyder, at de konkurrerer på den hastighed hvormed de kan handle på de finansielle markeder. Et millisekund kan således være afgørende for, hvorvidt de taber eller vinder på deres spekulationer. Med disse højfrekvenshandler kan små fejl have gigantiske konsekvenser. Algorithemandler er de sidste to år steget fra 25 procent til 40 procent af omsætningen. En virksomhed som Knight Capital Group foretog ifølge egne oplysninger i gennemsnit 519 millioner aktiehandler i timen, svarende til 144.000 aktiehandler i sekundet, i andet kvartal af 2012.

Et andet eksempel er den britiske storbank HSBC, som kom i de globale mediers søgelys, fordi banken var under anklage for at have medvirket til at hvidvaske mexicanske narkopenge gennem skattely, som bl.a. Cayman Islands, Syrien og Iran. Formanden for den undersøgelseskommission, som var sat til at undersøge sagen i det amerikanske senat, konkluderede på baggrund af den 335 siders lange undersøgelsesrapport entydigt at „kulturen i HSBC var gennemgribende forurenset“. Resultatet blev

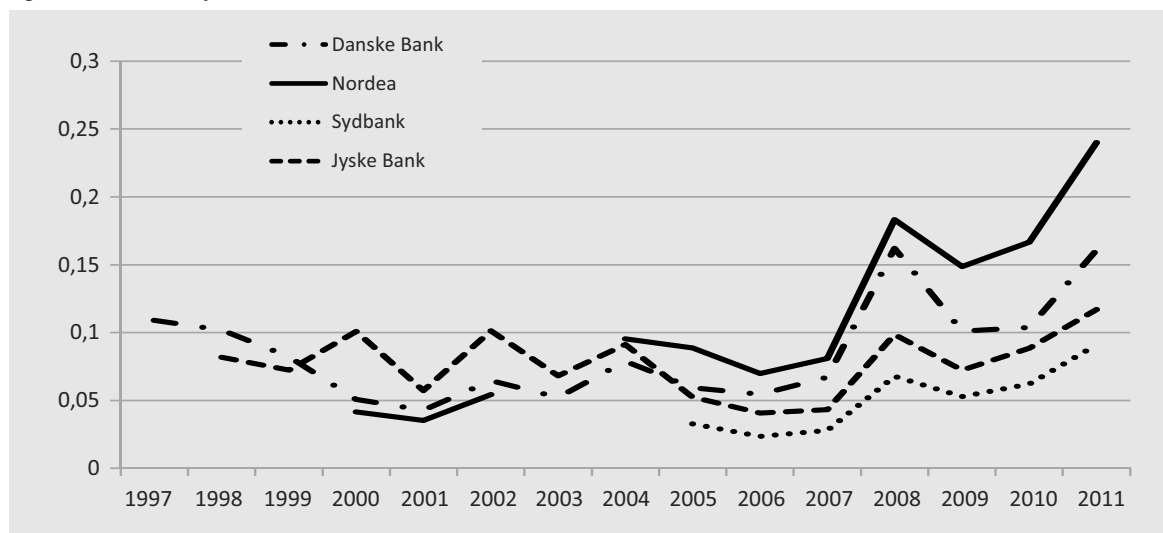
i første omgang, at HSBC i dag står overfor en bøde i størrelsesordenen af en mia. dollars, som svarer til ca. seks mia. danske kroner. I Danmark er både Saxobank og Danske Bank under henholdsvis anklager og anmærkninger for ikke at sikre sig imod at kunne blive blandet ind i lignende aktivitet om hvidvaskning af penge.

Endelig har en anden storbank som Barclays PLC, for nylig modtaget en bøde på 290 mio. pund, knap 2,7 mia. kr., for at have manipuleret med den toneangivende Libor-rente, som bruges til at fastsætte den referencerente, der gælder, når banker låner penge til hinanden. Den sag er endnu ikke endeligt afsluttet og imens er en række øvrige store banker, som Bank of America, Citigroup, the Royal Bank of Scotland and UBS fortsat under efterforskning. Som den nu afskedigede direktør fra Barclays PLC undskyldende og ærligt fremlagde sagen: „*Det er ikke bare Barclays*“. Dette bekræftes kun af den hjemlige diskussion, hvor den afgående Nationalbank-direktør Niels Bernstein har været udsædvanligt ligefrem i diskussionen om de danske bankers rolle og redegørelse for deres indblanding i fastsættelse af den danske Cibor-rente. Selvom det sandsynligvis hverken kommer til retsager eller erstatningsager, så er den perverse kultur i den finansielle sektor næppe noget vi skal til udlandet for at finde. Hvis vi kigger på hvad danske banker tjener penge på i disse år efter krisen, er der ingen tvivl om at høj risikovillighed stadig er afgørende for hvilke investeringer der vælges. Bankerne forsøger fortsat at efterligne en amerikansk forretningsmodel, i bestræbelserne på at opfinde nye fiktive finansielle produkter. Kigger man på den seneste udvikling for et af disse produkter, ser man at

de danske banker handler mere og ikke mindre i derivater efter krisen. Dette gælder især for fire af de største banker, der tilsammen ejer 75 pct. af sektorens samlede aktiver. På blot seks år er derivaternes gennemsnitlige andel af de samlede aktiver i Nordea, Danske Bank, Sydbank og Jyske Banks steget fra at udgøre 5,8 pct. 2005 til 15,3 pct. i de seneste regnskaber fra 2011. Disse fiktive og risikable finansielle produkter, er blevet betegnet som *'finansielle masseødelæggelsesvåben'* af en af verdens førende investorer, mangemilliardær Warren Buffet. Denne udvikling viser tydeligt at vi ikke har taget tilstrækkeligt ved lære af finanskrisen.

Vi har naturligvis brug for en finansiell sektor, der sikrer udlån til sunde virksomheder så der kan skabes investeringer i produktive erhverv, skabes vækst, nye produkter, nye arbejdspladser osv. og det må være bankernes fornemmeste mål at sikre dette. Desværre peger meget på en helt anderledes udvikling, hvor sektoren i stigende grad kommer til at bestå af færre og større banker, og hvor sektoren dermed bliver karakteriseret af mindre konkurrence og endnu større risikovillighed. Ifølge Nyhedsbrevet Finans, påtænker flere af de største banker i stigende grad at organisere sig efter en forretningsmodel hvor de også agerer investeringsbanker ved siden af deres traditionelle bankvirksomhed. Det er den såkaldte securitisation-model hvor forskellige typer af gæld inddeles i puljer og videresælges til internationale investorer. Denne model har et blakket ry, primært af to årsager. Den ødelægger i høj grad den traditionelle incitamentsstruktur hvor bankerne har en interesse i at udlåne penge til kunder de har tillid til, fordi risikoen ved udlån forbliver hos dem selv og

Figur 2: Derivatet som procentdel af bankernes aktiver



Kilde: Cevea på baggrund af årsrapporter fra Danske Bank, Jyske Bank, Sydbank og Nordea

ikke sælges videre til investorer der ikke nødvendigvis kan gennemskue den risiko lånene er behæftet med. Dernæst at de produkter modellen benytter sig af har det til fælles, at de alle beskyldes for at have spillet en meget afgørende rolle i finanskrisen. „*Det er paradoksalt, at det oprindeligt var den amerikanske securitationsmodel, der frembragte finanskrisen. Og nu i et forsøg på at rode bod på skaden ender vi med en model, der vil minde mere om USA*“, siger Jesper Berg, chef for regulatory affairs i Nykredit.

Finanssektoren voksede kraftigt i årene op til krisen, ligesom den, på trods af et kortvarigt dyk i 2007-2009, stadig udgør en uforholdsmæssig stor andel af den samlede økonomi. Men denne større finanssektor har ikke været garant for en positiv afsmitning på samfundsøkonomien. Den større finansielle sektor burde have øget realinvesteringer og kapitalformationen, men mod forventninger har kapitalformationen herhjemme ligget på stort set samme niveau igennem de sidste 25 år. Finanssektorens andel af den samlede økonomiske omsætning er derfor blevet større, men investeringerne i produktiv virksomheder er faldet. At finanssektoren bidrager for lidt til at skabe en positiv udvikling i den reale økonomi, står derfor lysende klart.

En slumrende Bjørn vågner langsomt...

De fortsatte udfordringer for velfærdsstaten og for samfundsøkonomien begynder dog langsomt at blive forstået og det betyder at den fejlagtige forståelse og fortolkning af krisen ikke længere får lov at stå uimodsagt hen. Politiske centrum-venstre partier i Europa er således på vej ind i kampen for både at re-regulere den finansielle sektor og tillade nødvendige offentlige underskud pga. øgede udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse og reducerede skatteindtægter. Desværre, er deres forhandlingsstyrke betydeligt svækket.

Internationale institutioner som f.eks. IMF og OECD arbejder nemlig fortsat indenfor rammerne af et teoretisk paradigme der kræver kontraktiv finanspolitik, besparelser på de offentlige budgetter og lønkonkurrence. Også selvom det går stik imod de gængse anbefalinger og selvom det af og til går imod deres egne anbefalinger om at øge de nationale økonomiers størrelser. I samme dur kvitterer 'markederne'; investorer, finansielle institutioner og rating bureauer med højere renter og nedadgående ratings, hver gang den økonomiske politik imødekommer almindelige husholdningers behov fremfor investorernes. Den styrke hvormed disse institutioner og markeder udøver deres magt, hæmmer på den måde politikernes handlemuligheder i høj grad. Ydermere ser vi at vigtige samfundsøkonomiske beslutninger bliver deponeret i

teknokratiske fora udenfor demokratisk kontrol. Konsekvenser er at økonomisk politik bliver forklædt som 'rationel planlægning', fremfor politisk fordeling af ressourcer. Generelt set har tiden efter krisen været pakket ind i en dyne af „fravær af interessekonflikt“, hvor de forskellige økonomiske interesser ikke har været tydelige for almindelige mennesker.

Den procykliske besparelserstrategi er risikabel

Når interessekonflikterne er tilslørede, bliver det velfærdsstaterne og private husholdninger der finansiere kriseregningen. Midlerne til at betale regningen findes ved en halvering af dagpengeperioden, højere arbejdsløshed og fastfrysning af kontanthjælpen. Samtidig rammer de 'nødvendige besparelser' også hårdt ude i kommunerne. I 2011 meldte 84 af de 98 kommuner voldsomme besparelser på de store sociale områder som folkeskole, børnepasning, ældrepleje samt de specialiserede socialområder der indbefatter udsatte børn og unge og handicappede. Når denne påståede 'nødvendighedens politik' får lov at bestemme, er det altså lønmodtagere og socialt udsatte grupper der får lov at betale for krisen i form af færre og dårligere velfærdsgoder.

Udover dårligere services, koster stram kommunal-økonomi også vækst. Frygten hos flere og flere økonomer er således at kommunerne i de nuværende nedgangstider kommer til at fungerer procyklisk, hvilket vil lægge yderligere pres på budgetterne for 2013. Frygten er at kommunerne bruger for meget i opgangstider og bliver tvunget til at bruge for lidt i nedgangstider. På den måde kan nedskæringspolitikken blive selvforstærkende og krisen meget svær at overkomme selv på mellemlang og lang sigt.

Alvorlige sprækker, men også muligheder?

En krise er også en brydningstid, der åbner op for nye muligheder. Men den nuværende krise er stadig ikke slut – vi er endnu ikke „efter krisen“. Vi står derfor i en situation hvor vi skal vælge om vi vil lade fundamentet for velfærdsstaten smuldre yderligere, eller gennemrenovere det så den på ny står styrket. Derfor kræver krisen at befolkningerne og politikerne i Danmark og Europa får lavet en gennemgribende kriseanalyse, får sat den ustyrlige del af finanssektoren under kontrol og får udfordret de liberalistiske myter, som i dag styrer vores økonomiske tænkning samt konkurrencestatens logik. Først da kan krisen blive et 'window of opportunity' for en progressiv og samfundsgavnlig økonomisk udvikling, som tjener almindelige borgere.

ARTIKLER

Bange for sin egen skygge? Om at undersøge selv- bevidste organisationer¹

Caroline Howard Grøn

adjunkt, Institut for Statskundskab, KU, cg@ifs.ku.dk

I gennem formuleringen af 6 lektier stiller artiklen skarpt på, hvilke udfordringer undersøgeren står over for, når man skal undersøge selvbevidste organisationer. Hverken private eller offentlige organisationer har i dag råd til ikke at være bevidste om deres image, eller om de konsekvenser, det kan have, hvis forskere eller studerende bydes indenfor og derefter offentliggør kritiske analyser af organisationens indre liv. Denne bevidsthed kan gøre det svært at være undersøger og kræver både planlægning og et vist alarmberedskab, når først dataindsamlingen er sat i gang. Artiklen forsøger at forberede og forbedre denne proces.

At undersøge organisationers indre liv

Hvert år begiver forskere og studerende sig ud i at undersøge offentlige organisationer. Adgang til disse organisationer er helt essentiel for at få viden om en lang række emner, fx ledelse, beslutningsprocesser og organisationskultur. Det er en banal konstatering, at uden adgang til organisationerne og de mennesker, der befolker dem, er der en lang række fænomener, vi kun kan få overfladisk viden om, ja måske endda direkte misvisende viden. De formelle beskrivelser af fx ledelsesforhold, der er tilgængelige på en hjemmeside, er kun en – typisk lille – del af historien. På den baggrund vælger nogle at interessere sig for noget andet. Men den viden, fx om ledelsesforhold eller beslutningsprocesser, vi kan få ved at komme tæt på offentlige organisationer, er essentiel, hvis vi skal forstå politiske processer og deres udfald. Helt grundlæggende må vi forstå offentlige organisationer for at forstå statens virkemåde og magtudøvelse.

Det efterlader undersøgeren med en række udfordringer. Disse udfordringer handler på det mest overordnede plan om to ting: at sikre sig data og sikre sig kvaliteten af data. Denne artikel ser nærmere på de to ting, men går lidt længere ned i materien end traditionelle diskussioner af kriterier for vidensproduktion (fx King, Keohane og Verba, 1994: 23ff, Silverman, 2010: 268ff, Bøgh Andersen, 2010, Stone-Romero, 2011) og mere generelle diskussioner om ontologi og epistemologi. Som det bliver klart, er fokus her på kvalitative teknikker til informationsindsamling. I store dele af litteraturen hører sådanne teknikker til i en fortolkende tilgang eller i en konstruktivistisk ontologi (fx Rosen, 1991). Imidlertid kan interview også anvendes meningsfuldt inden for en positivistisk ramme (fx Bøgh Andersen, 2009), og derfor er der ikke i udgangspunktet nogen klar ontologisk positionering her.

På baggrund af mine erfaringer med at undersøge en temmelig besværlig offentlig organisation ser jeg i artiklen nærmere på, hvilke udfordringer undersøgeren står over for i den konkrete håndtering af adgangen til og kvalitetssikringen af data fra en offentlig organisation både med henblik på reliabiliteten af data og validiteten af undersøgelsens konklusioner (Bryman, 2001:207,509).² Artiklen er på den måde en refleksion over egen praksis og et forsøg på at vidensdele med andre, der står over for tilsvarende undersøgelser. Dette gøres igennem diskussionen af 6 lektier, der adresserer forberedelse, adgang til organisationen, interviewsituationen og efterspillet. Kvalitative organisationsstudier er langt fra kun interview, men denne undersøgelsesform er meget udbredt og er derfor det, som artiklen primært handler om. Andre har behandlet interview som videnskabelig metode, og for en mere omfattende diskussion af interviewet som

metode bør denne litteratur konsulteres, fx Kvale (1994) og Harrits, Pedersen og Halkier (2010). Specifikt om interview i organisationsstudier se fx Cassell (2011) eller om efterbehandling, fx Silverman (2010) og Matthews og Ross (2010:372ff). Fokus i denne artikel er på, hvilke tiltag der kan tages for at sikre validitet og reliabilitet i en given undersøgelse; både som forberedelse og i form af et beredskab, man kan have med sig ind i en konkret undersøgelse af en selvbevidst organisation.

Hvad betyder det, at en organisation er selvbevidst? Ordet er valgt, fordi det ikke er så negativt ladet som fx paranoid (brugt hos fx Kramer, 2001) – et adjektiv, man af og til også kunne fristes til at finde frem. Selvbevidst er valgt, fordi det indikerer det fokus på egen identitet i offentlighedens øje, som fx fænomenet branding også er udtryk for (Hatch og Schultz, 2008). Branding og 'organisatorisk identitet' modsvarer i den mere rationalt orienterede litteratur af fokus på organisationens rygte eller 'organizational reputation' (fx Fombrun og Shanley, 1990, Hall, 1992, Rindova et al., 2005). I begge typer af litteratur er der vægt på den værdi, en organisations omdømme har. I en offentlig kontekst har der tilsvarende været fokus på 'blame avoidance' både blandt politikere (Weaver, 1986) og som et fænomen, der gennemsyrrer offentlige organisationer (Hood, 2011). Alle disse bidrag stiller skarpt på betydningen for organisationer af at styre uden om kritik. „Selvbevidst“ er her valgt som det centrale begreb, fordi det indikerer, at det er noget, organisationen er. Branding og fx blame avoidance er handlinger, mens identitet og reputation er noget, man, mere eller mindre aktivt, har. Selvbevidsthed rummer potentielt disse fænomener, men er så at sige udtryk for organisationens 'mentale tilstand', derfor også parallellen til paranoia. Det er ikke nødvendigvis hverken dårligt eller irrationelt, men 'bare' et udtryk for det organisatoriske landskab i dag, der er præget både af en stor åbenhed om de fleste organisationer, bl.a. på grund af de store mængder information, der er tilgængelig via internettet, og af et medie billede, hvor skandaler i offentlige organisationer i stigende grad er godt stof (Blach-Ørsten, 2011). Denne artikel er ikke en undersøgelse af, hvorvidt organisationer er blevet mere selvbevidste over tid, men de faktorer, der udpeges ovenfor kunne godt indikere, at det er tilfældet. Tilsvarende kunne man overveje den hypotese, at selvbevidsthed må forventes at være mere udbredt i organisationer, der er meget i offentlighedens søgelys end i organisationer, der er mindre i offentlighedens søgelys. En sådan hypotese er imidlertid heller ikke central for argumentet her.

Det er tilsvarende klart, at det emne, der undersøges, er af betydning for, hvor selvbevidst en organisation vil være. Den undersøgelse, artiklen tager udgangspunkt i, er en undersøgelse af personaleledelse, og det er et emne, der

kan være ret ømtåleligt, ikke mindst i Europa-Kommissionen. Her bevæger man sig ind i hjertet af organisationen – Rosen taler om 'organizational secrecy' (1991:16) – og man kan potentielt udstille både bureaukrati og medarbejdernes manglende motivation.

Endelig en kort definition af, hvad en organisation er. I og med at interessen er i selvbevidste organisationer, må organisationsforståelsen naturligt lægge sig i forlængelse af en forståelse af organisationer som åbne systemer. I denne kontekst defineres organisationer fx som: "*Congeries of interdependent flows and activities linking shifting coalitions of participants embedded in wider material-resource and intuitional environments*" (Scott og Davis, 2007:32). Men idet en del af organisationen skal kunne handle selvbevidst, må der også være et element af hierarki. Derfor kan Scott og Davis' begreber om materielle ressourcer og institutioner med fordel fortolkes ind i konteksten af formelle organisationer. I den case, vi skal se nærmere på nedenfor, kan organisationens grænser konkret defineres på baggrund af, hvem der er på lønlisten, og hvem der ikke er.³

Erfaringerne her er høstet i Europa-Kommissionen (herefter Kommissionen), og som det bliver klart senere, har Kommissionen gode grunde til at bekymre sig om sit image. Men som det også bliver klart, når der kastes et blik på litteraturen, er det langt fra kun i Kommissionen, at man støder på de udfordringer, der ligger i at undersøge en selvbevidst organisation. Selvbevidstheden har stor betydning, når man som studerende eller forsker skal undersøge fænomener, der går tæt på organisationens identitet og image. Det handler ikke kun om en mulig erkendelse for en snæver kreds af forvaltningsforskere eller andre. Det handler også om potentielle skandaler i det offentlige domæne, når en organisation åbner sig mod sine omgivelser og dermed gør sig sårbar for kritik. Det vedrører ikke 'bare' organisationens brand, men potentielt også dens attråværdighed som arbejdsplads eller dens fremtidige bevillinger. Det er ikke så tit, en undersøgelse af en organisation får den slags konsekvenser, men risikoen er til stede, som det er blevet klart fx i sagen om undersøgelsen af Den Kgl. Ballet i 2011 (Tarp, 2011). Organisationsanalysen blotlagde en række konflikter og potentielle ulovligheder, der ramte organisationen hårdt.⁴ Sagen er i øvrigt også et glimrende eksempel på, at man som den, der undersøger, kan komme personligt i søgelyset på en måde, de færreste vil have lyst til. I foråret 2012 trak det overskrifter i de fleste større aviser, at den konsulent, der havde undersøgt den Kgl. Ballet, angiveligt skulle have erklæret sin kærlighed til balletchefen (Hjort, 2012). Noget, konsulenten på det skarpeste benægtede. Men selv uden truslen om at blive hængt ud i medierne for det ene eller det andet er der et betydeligt personligt

ubehag forbundet med konflikter med den organisation, man undersøger. Noget må man måske affinde sig med, idet kritiske, velunderbyggede pointer skal kunne komme frem. Men andet kan man designe sig ud af. Og det bør man gøre.

Vi skal nu se på de 6 lektier, lært i arbejdet med Kommissionen:

Lektie nr. 1: Forberedelse – kend konteksten

En del af de udfordringer, man møder, når man undersøger selvbevidste organisationer, kan om ikke undgås så måske forudses, hvis man kender lidt til organisationens historie.

Det er svært at være Kommissionen. Kommissionen har mindst siden 1999 kæmpet med et imageproblem. Det skyldes delvist, at EU som sådan har et imageproblem, men også at Kommissionen i sig selv er blevet skydeskive i kampen om EU's legitimitet. Endelig har en række historier om ineffektive administrative processer, whistle blowers og ikke mindst Santer Kommissionens afgang i 1999 på grund af anklager om nepotisme og korruption bidraget til Kommissionens image- og legitimitetsproblemer (Grøn, 2010).

Erkendelsen internt i Kommissionen, at image bør tages alvorligt, har ledt til en lang række tiltag fra centralt hold: I Barroso I Kommissionen (2004-2009) blev en kommissær for kommunikation, svenske Margot Wallström, udnævnt. Derudover har Kommissionen en strategi for transparens⁵ og en strategi for, hvordan medarbejdere kan optræde som ambassadører for organisationen (Kommissionen, 2008: 4-5), og listen kunne fortsætte. Erkendelsen leder til en dobbelthed, når organisationen undersøges: på den ene side er det en central politik, at Kommissionen skal være transparent, og generelt er det ret let at få centralt placerede embedsmænd i Kommissionen i tale. På den anden side er Kommissionen ekstremt sensitiv i forhold til, hvad der så bliver skrevet om den, og til tider er den meget kontrollerende. Som skrevet ovenfor findes sådan en dobbelthed nok i mange både offentlige og private organisationer. Beck Jørgensen beskriver i hvert fald tilsvarende en lukkethed i organisationer, der både kan være strategisk, strukturel og til tider tilfældig i karakter (2006: 68ff).

For at forstå, hvorfor Kommissionen på den måde balancerer mellem åbenhed og lukkethed, må Kommissionens historie forstås. Dermed ikke sagt at de problemer, jeg mødte i Kommissionen, er unikke. Blot for at understrege, at hvis man skal undersøge en organisation til bunds, kræver det en grundlæggende forståelse for organisationens historie. Der er udfordringer i at undersøge alle organisationer, og som den, der undersøger, må man forsøge på at lade være med at tage dem personligt, men

hellere prøve at tage det som en intern lektion i organisationens virkemåde.

Det er svært at være Kommissionen, og det gør det svært at være den, der skal undersøge den. En vis forståelse for organisationens historie og kontekst kan hjælpe en til at vige uden om de største huller i vejen, når organisationen kontaktes, og måske dermed sikre adgang. Endvidere kan et grundlæggende kendskab til organisationen også være en hjælp i den løbende validering af resultater såvel som i kvalitetssikringen af data. Det gør det grundlæggende nemmere for undersøgeren at vurdere rigtigheden af de udsagn, man møder.

Lektie nr. 2: Adgang – ja betyder ikke altid ja

Den første store udfordring er som sagt overhovedet at få adgang til data. Data er ikke bare data. Man vil som undersøger også gerne selv bestemme, hvilken type data man får, for dermed at have i det mindste en lille mulighed for at sikre kvaliteten af disse data. Som beskrevet ovenfor er de fleste offentlige organisationer af princip åbne. Det er meget sjældent, at en organisation siger blankt nej til at blive undersøgt. Men den efterfølgende forhandling om, på hvilke præmisser adgang kan gives, kan godt give undersøgeren søvnløse nætter (se fx også Beck Jørgensen, 2006: 85).

Ting tager tid – ikke mindst i Kommissionen. I forbindelse med min ph.d.-afhandling kontaktede jeg i god tid kommissæren for administrative anliggenders kabinet, dvs. hans sekretariat. Jeg tænkte, at det var fornuftigt at tage kontakt til toppen af hierarkiet, da Kommissionen er notorisk hierarkisk. Jeg havde før kontakten individuelle embedsmænd og haft held med at få lov til at interviewe dem. Men nu ville jeg gerne observere og interviewe bredt blandt almindelige medarbejdere, jeg var nemlig interesseret i medarbejdernes ledelsesforhold og ikke deres ekspertise i fx EU's landbrugspolitik.

Kabinettet vendte tilbage: De ville gerne hjælpe mig. Jeg var begejstret! Jeg vendte tilbage angående de praktiske arrangementer, men så gik der 3 måneder. Til sidst lød beskeden, at der ikke kunne blive tale om observationer, men interview. Observationer var simpelthen for svære at kontrollere for Kommissionen. På det tidspunkt havde jeg forberedt observationsstudier i 3 måneder. Da jeg efterfølgende tog kontakt til de personer, kabinettet havde sat mig i forbindelse med – på det tidspunkt var der gået yderligere 6 måneder – viste det sig, at den del, der handlede om at tale med almindelige medarbejdere, heller ikke kunne realiseres. Jeg kunne få ekspertinterview med dem, der designede ledelsespolitikker i Kommissionen. Det var det.

Forhandlingsprocessen var ekstremt lang og besværlig, og på baggrund af det, jeg fik tilbudt, ville jeg reelt

ikke have kunnet skrive min ph.d.-afhandling om det, der interesserede mig, nemlig den praktiske implementering af den formelle ledelse i Kommissionen. De data, jeg fik tilbudt, ville ikke kunne bruges til at drage valide konklusioner om mit genstandsfelt.

Hvad er lektien så? For det første skal man indstille sig på, at man ikke altid kan få de data, man gerne vil have. Det er essentielt at have en plan b, eller en plan a, der kan tilpasses andre data end dem, man ideelt set helst ville have. For det andet skal man ikke vente for længe med at kontakte den organisation, man gerne vil undersøge. De fleste har nok en tendens til gerne at ville have et ordentligt overblik, inden informanter kontaktes. Og generelt kan det kun anbefales at være ordentligt inde i stoffet, inden man interviewer (Richards, 1996, Goldstein, 2002). Men man risikerer, at den strategi, man har forestillet sig, ikke kan lade sig gøre, og så kan man nemt komme i et tidsmæssigt problem. Ting tager tid. Korrespondance med en studerende eller forsker er typisk ikke øverst på dagsordenen. Det er derfor vigtigt at afsætte tid i ens undersøgelse til den forhandlingsproces, det er at blive enige om, hvilke data man må bruge. Endelig var lektien her at ved at starte i toppen af organisationen, gjorde jeg livet ekstremt besværligt for mig selv. Den lektie kan langt fra overføres til andre organisationer, men det er i hvert fald værd at overveje, hvilke mulige kanaler man har ind i en given organisation.

På vej ud fra det møde, hvor jeg fik at vide, at jeg nok ikke kunne komme til tale med almindelige medarbejdere, fik den yngre kvindelige fuldmægtige, der havde siddet med til mødet, vist lidt ondt af mig. Der stod jeg i Bruxelles, og hendes chef havde lige fortalt mig, at jeg nok ikke kunne få data til min ph.d.-afhandling. Hun spurgte mig: „Kender du ikke nogen i Kommissionen, der kan hjælpe dig?“ I en af de mest hierarkiske organisationer, jeg er stødt på, viste det sig at være et godt råd at gå uden om hierarkiet. I stedet brugte jeg mit personlige netværk og fik derigennem adgang til at interviewe samtlige almindelige medarbejdere i et kontor. Jeg brugte mit personlige netværk til at by-passe de mekanismer, organisationen havde stillet op for at beskytte sig selv. Ved at kontakte en person, der havde tillid til mig i forvejen, fik jeg lavet den åbning ind i organisationen, jeg havde brug for. I virkeligheden var det et godt eksempel på behovet for at skabe tillid mellem de undersøgte og undersøgeren, som bliver behandlet yderligere nedenfor.

På mange måder er sådan en strategi en yderst uperfekt sampling-strategi, men den kan være nødvendig (Goldstein, 2002: 671). Som bekendt er casevalg det helt centrale, hvis casestudier skal gøre sig håb om bare at generere marginalt generaliserbar (empirisk) viden (Flyvbjerg, 2006: 225, Stake, 2000). I mit tilfælde var konse-

kvensen, at jeg måtte begrænse generaliseringspotentialet af min undersøgelse ret klart i den endelige afhandling. På nogle områder kunne jeg finde anden litteratur, der gjorde mig i stand til at generalisere ud over det ene kontor, jeg undersøgte, men på en række områder måtte jeg nøjes med at skrive, at det var en analyse af, hvordan ledelsesværktøjer fungerede ét sted i Kommissionen. At bruge sit netværk til at skaffe adgang er en ofte anvendt strategi og kan som sagt bruges til at berolige selvbevidste organisationer. Mit tilfælde var ekstremt. Det er mere normalt, at man fx får lov til at sige, at en tidligere informant 'har anbefalet', at man kontakter den næste informant. I tilfælde, hvor man laver eliteinterview, kan det være meget nyttigt. Jeg har ofte selv benyttet mig af den strategi. Det giver lidt ekstra, at det ikke bare er en eller anden ukendt person, der henvender sig, men at det er en person, der har talt med en anden person, som informanten har respekt for. Man må selvfølgelig aldrig bruge andres navne, uden at de selv har sagt god for det.

Men sådanne strategier er langt fra uproblematisk, som indikeret ovenfor. At få adgang til en organisation igennem personlige relationer gør jo også, at man ikke bare er en uafhængig ekstern aktør. Jeg var fx en bekendt af kontorchefen i det kontor, jeg undersøgte. Den rolle bliver man nødt til at forholde sig til, når man forholder sig til reliabiliteten af sit materiale. Det kan være svært at gennemskue de metodiske konsekvenser af at blive associeret med en given person i en organisation. Man kan fx ikke nødvendigvis vide, om vedkommende er populær eller upopulær, eller hvad konsekvenserne er for de udsagn, som informanterne kommer med. Tilsvarende kan snowballing lede til, at man får et skævt billede af en given sag. Særligt fordi informanter kan have en tendens til at sende en videre til andre, der ser på sagen på samme måde som dem selv (Harrits, Pedersen og Halkier, 2010: 163).

Helt centralt når man skal forholde sig til de imperfektioner, både brug af netværk og snowballing skaber i datamaterialet, er, at man forholder sig åbent til dem. Man må erklære de reliabilitets- og validitetsmæssige svagheder for sin læser. Og man må spørge sig selv, om der er andre veje til tilsvarende data, der er mindre uperfekte. Kunne jeg fx have lavet et spørgeskema og nået langt flere kommissionsansatte? Kunne jeg have gjort noget andet/mere i forhold til den hierarkiske vej ind i organisationen for dermed at have undgået at måtte sample gennem mit netværk? Nogle spørgsmål må man stille sig, inden en given undersøgelse går i gang, andre må man forholde sig til post hoc. Men det er centralt, at man gør det klart for sin læser, hvilke mangler der findes i data, og hvad der er gjort for at imødegå disse, både i undersøgelsen og ikke mindst i forhold til de konklusioner, der drages.

Endelig må man også erkende, at der er fænomener, der er svære at komme tæt på uden at bruge data, der er behæftet med usikkerhed. Den usikkerhed kan både relatere sig til eventuelle skævvridninger i data, og dermed både reliabilitets- og validitetsmæssige problemer, men ikke mindst i forhold til mulighederne for adgang og den mængde data, der kan indsamles, når de givne ressourcer tages i betragtning. Ideelt set skulle jeg have interviewet mange flere, men både adgang og tid var begrænsede ressourcer. Når man undersøger en selvbevidst organisation, må man endvidere være opmærksom på, at de forbehold, man tager for sine konklusioner, ikke altid bliver lige klart formidlet videre, hvis ens resultater når tredjemand. Fx havde forfatteren til rapporten om den Kgl. Ballet formentlig slet ikke forventet, at resultaterne ville nå offentligheden. Derfor er det vigtigt, at man ikke formulerer sig alt for håndfast. Man skal turde konkludere, men man skal konkludere med et klart blik for de forbehold, der er taget undervejs.

Lektie nr. 3: Interview – selvom man har sagt ja, betyder det ikke, at man vil sige noget

“The Commission is like a black box to you!” Næppe et udbrud, man har forventet af en person, der har sagt ja tak til at lade sig interviewe om, hvordan Kommissionen fungerer. Men når man står i interviewsituationen, opdager man til tider, at selvom man har sagt ja til at lade sig interviewe, behøver det langt fra at betyde, at man er interesseret i at sige noget som helst. Heldigvis er det undtagelsen frem for regelen at støde på sådanne informanter, men når man sidder i situationen, er det langt fra behageligt. Man kan så vælge to strategier. Ovenstående bemærkning ledte til, at interviewet blev afsluttet ganske kort tid efter. Der var ikke nogen grund til at spilde hverken informantens eller interviewerens tid. Alternativt kan man lade vedkommende tale ud og forsøge på at finde frem til emner, der vil forekomme mindre kontroversielle. Men noget godt interview er det svært at få ud af sådan en situation. Problematikken kan blive forstærket, når man står over for en organisation, der på den ene side gerne vil fremstå som transparent og tilgængelig, men på den anden side er yderst selvbevidst. Det kan være svært for ansatte at sige nej til et interview i sådan en organisation, også selvom de overhovedet ikke har lyst til at tale. Som undersøger er der ikke så meget at gøre andet end at respektere informantens ønsker, ikke mindst fordi reliabiliteten af sådan et interview vil være lille.

En mere almindelig strategi for informanter, der har sagt ja til at lade sig interviewe, men som grundlæggende ikke har lyst til at tale, er at holde sig stramt til ‘den officielle linje’. Jeg har af og til stødt på informanter, der taler, som om de selv var en publikation fra Kommis-

sionen, og på formuleringer, man tænker, at der aldrig er nogen, der har formuleret mundtligt før. Endelig støder man af og til på informanter, der simpelthen siger ting, der er forkerte (se fx Van Maanen om typer af ‘forkert’ information, 1979: 544ff og Richards, 1996 om fejlkilder i eliteinterview). I begge tilfælde må man som interviewer vurdere, hvad sandsynligheden er for, at man kan presse informanten i en retning, der er interessant for en selv. Der vil typisk være tale om informanter, der er ret usikre på, hvad de kan tillade sig at sige/indrømme, og over for sådan en usikker informant er det meget svært at anlægge en strategi, der kan give et godt interview. Man kan forsøge at skabe tryk, men det er en svær proces, hvis først informanten har sagt ting, som vedkommende godt ved, er forkerte. I sådanne situationer bliver interviewets sociale natur meget åbenlys. Som interviewer arbejder man på at skabe en social kontrakt, der på den ene side sikrer, at informanten vil fortælle (ærligt) om den problematik, man er interesseret i. Som interviewer vil man på den anden side respektere informanten og sikre, at de informationer, der gives, ikke vil blive brugt på en forkert måde, der potentielt kan skade informanten. Hvis informanten bryder denne sociale kontrakt, er det svært at genetablere den. Typisk interviewer man for at skaffe informationer om fænomener, der ligger ud over det, man kan læse i organisationens publikationer eller på dens hjemmeside. Sådanne interview, hvor man får forkerte oplysninger eller kun de oplysninger, man kan læse i publikationer eller på hjemmesider, er som data efterfølgende ikke meget værd, og man må forholde sig yderst kritisk til anvendelsen af de informationer, der kommer frem.

Men den løbende evaluering af reliabiliteten er ikke kun en udfordring, når informanterne siger for lidt, det er i høj grad også relevant i de situationer, hvor informanten kommer til at tale over sig.

Lektie nr. 4: Interview – at sige for meget og sige for lidt

Ligesom der findes meget ordknappe informanter, så findes der også dem, der siger alt for meget. Og på nogle punkter kan de være lige så svære at have med at gøre. Det skyldes to ting: dels at hvis en informant gerne ‘vil imponere’ intervieweren, så mister data en del af sin reliabilitet, og ens konklusioner kan potentielt blive forkerte. Dels at man som interviewer altid skal tænke på, at ‘[f]unding, scholarly intent, or a passed preliminary oral does not constitute license to invade the privacy of others’ (Stake 2000: 447). Derfor er det væsentligt at vurdere, om fx meget bramfri udsagn er en fortalelse og ville kunne skade den, der har sagt dem. Desværre udgør bramfri udsagn af den karakter en stor fristelse for kvalitative

forskere. En del af charmen ved at lave interview er, at man får den slags udsagn, der kan sætte ens pointer i perspektiv eller på plads. Og hvis man så har et virkelig godt citat, kræver det stor selvkontrol ikke at bruge det. Helt konkret skrev en informant til mig efter at have gennemlæst og godkendt alle sine citater, at vedkommende havde forladt Kommissionen, og efter det her så kunne hun nok godt se, at hun ikke skulle tilbage igen. Informanten var anonymiseret, men at se egne citater mindede hende om, hvorfor hun havde forladt organisationen. Sådan en bemærkning fik mig til at reflektere over, om jeg måske skulle have sorteret lidt mere i informantens citater.

Det kan være svært helt at gennemskue, hvad der kan være et problematisk citat for en informant, og en måde at finde ud af det på er at sende citater til gennemsyn, hvilket vil blive diskuteret nedenfor. Helt generelt er det vigtigt at huske på, at interviews også har et etisk aspekt, særligt når man interviewer om følsomme emner (se fx Cassell, 2011: 510, Bell og Wray-Bliss, 2011, Kvale, 1994: 115 ff.).

Lektie nr. 5: Interview – hvor hyggeligt må det blive?

Et væsentligt element i at lave et godt interview, når man interviewer om følsomme emner, er at skabe en god stemning i starten af interviewet, og at sikre sig, at informanten føler sig tryk ved interviewer og den måde, materialet vil blive brugt på. En god måde at gøre det på er at sørge for at forklare, hvordan materialet vil blive brugt. Jeg har givet alle mine informanter ret til at se deres citater igennem. Som det diskuteres nedenfor, var det langt fra en let proces, men til gengæld gav det alle informanter en fornemmelse af, at de om ikke havde vetoret, så i hvert fald høringsret på, hvordan de blev citeret. Dernæst er det besværet værd at skabe en eller anden form for 'rapport' (Bryman, 2001:114). Alle kender den obligatoriske identifikation af fælles bekendte, når man møder et nyt menneske, man potentielt har fælles bekendte med. Det skal man selvfølgelig ikke gøre, når man interviewer, men at overveje at identificere en eller anden form for fællesskab – på en naturlig måde – er en god ide (Richards, 1996:203). Det er væsentligt at gøre klart, særligt i selvbevidste organisationer, at man ikke er ude på at lave 'den store eksposé', og bibringe en forståelse for, hvilke intentioner man har.

Det er altså meget vigtigt, at der er en god stemning, når man skal interviewe om følsomme emner. Men samtidig er det også vigtigt, at det ikke bliver 'for hyggeligt', Silverman beskriver det som 'over-rapport' (Silverman, 2010: 30). Man kan som interviewer komme i en position, hvor det bliver svært at stille kritiske spørgsmål eller påpege selvmodsigelser, hvis stemningen bliver 'for god'.

Man kan så at sige blive fanget i den positive relation, man har opbygget. Det er nok meget menneskeligt, at man ikke har lyst til at underminere den. Det er også kontraproduktivt at spolere den gode stemning, når man nu har arbejdet så hårdt på at bygge den op. Udfordringen ligger i på den ene side at skabe tillid og god stemning, og på den anden at sikre sig, at informanten accepterer den præmis, at der er tale om et interview og ikke fx en briefing om løst og fast, der falder informanten ind. For at kunne bruge data til at drage valide konklusioner om det, undersøgeren er interesseret i, må det være accepteret af informanten, at det er undersøgeren, der stiller spørgsmål om et givent emne (jf. fx Richards, 1996:201). Og ganske ofte giver det en bedre forståelse af en given problemstilling, hvis man som interviewer undervejs i interviewet tør udfordre sine informanter.

Denne balance mellem at komme for tæt på og slet ikke at komme tæt på gør sig både gældende på mikro-niveauet i det enkelte interview, men også på makroniveauet i forhold til organisationen som sådan. På den ene side kræver et godt interview, at man har en vis forståelse for, hvad der foregår i organisationen og dens rammebetingelser. Man har behov for at forstå et minimum af det 'sprog', fx forkortelser og jargon, der bliver brugt i organisationen, for at kunne lave gode interview. Men ligesom for antropologer er 'going native' en risiko, når man kommer meget tæt på en organisation (Kristiansen og Krogstrup, 1999:105). I mit tilfælde blev det helt klart, da min ph.d.-vejleder læste de citater fra Kommissionens publikationer, jeg anvendte i afhandlingen. Kommissionens publikationer, der ofte er på engelsk, er skriveformmæssigt placeret et sted mellem den måde, man formulerer sig på fransk og på engelsk. Hvis man aldrig har set en kommissionspublikation før, forekommer den retoriske stil nok noget 'tung' på engelsk. Der er typisk også nogle standardformuleringer om fx Kommissionens rolle og EU som sådan, der i en dansk kontekst vil vække opmærksomhed på grund af deres politiserende karakter. Det er selvfølgelig en væsentlig observation, fordi det siger en del om organisationens selvforståelse og kontekst. Men det er også væsentligt at vide, at sådan er stilen. Det er et generelt fænomen, som i øvrigt også typisk genfindes i interview med embedsmænd, der befinder sig et vist stykke oppe i hierarkiet. Så også i forhold til dokumentanalyse er det væsentligt at overveje, om man kommer for tæt på til at se de 'hints' om organisationens kultur, der ligger i formuleringsstil, men samtidig er det væsentligt at være så tæt på, at man også kan se ud over dette. Selvbevidste organisationer bruger typisk deres publikationer aktivt i forhold til bestemte grupper. Det gør kildekritik endnu vigtigere.

Det kan være nemmere at få adgang, når man er tæt på og ikke bliver opfattet som fjendtlig af organisationen, men at være tæt på kan være en meget væsentlig fejlkilde i sig selv.

Endelig kommer vi til den sidste lektie, nemlig det, der sker, når undersøgeren har forladt organisationen.

Lektie nr. 6: Efterbehandling – gennemsyn eller veto?

En del af spillet omkring adgang handler om, hvilke rettigheder informanterne har efterfølgende (Richards, 1996:203). Det kan være fornuftigt for både den undersøgte og undersøgeren at lave en aftale om en eller anden form for opfølgning. Dahler-Larsen taler om kommunikativ validitet og respondent-validering (2002:77). Her konfronterer man så at sige virkeligheden med undersøgerens resultater og ser, om de vækker genkendelse. Der er klare udfordringer ved sådan en tilgang; dem vender vi tilbage til. Fordelene er imidlertid også klare. Ganske simpelt kan det at sende sin analyse forbi informanter fange eventuelle misforståelser og faktuelle fejl. Af og til kan informanter oven i købet give ekstra eksempler, der kan underbygge pointer, når de ser analysen. Dernæst kan det være en måling på, hvor kontroversielle eventuelle konklusioner er. Som udenforstående er man langt fra altid i stand til at vurdere, hvad der potentielt er kontroversielt. Det kan være fornuftigt at få en pejling på dette, også selvom man ikke har nogen intention om at ændre analyse eller konklusioner.

Hvis man har optaget interviewene, er der typisk ikke tale om, at man citerer informanterne forkert, men der er dog stadig et fortolkningsrum, der i ansigt-til-ansigt-situationen udfyldes af fx fagter eller stemmeføring, der ikke kommer med på bånd eller i en transskribering. Her kan det være fornuftigt at få informanternes input bagefter.

Men der er også udfordringer i sådan en strategi. Af og til vil informanter ikke stå ved, hvad de rent faktisk har sagt. Det kan være, fordi de talte over sig, eller det, de citeres for, er inopportunt. Det kan også være, fordi talt sprog ser mere 'voldsomt' ud, når det skrives ud, eller fordi de synes, at de 'lyder dumme'. De fleste menneskers talesprog adskiller sig fra skriftsprog, og hvis man transskriberer ordret, vil informanten typisk lyde mindre velformuleret, end hvis man havde hørt lydfilen. I min konkrete erfaring stødte jeg på begge typer af informanter. Både en informant, der blev vred over min analyse og ikke mindst min skrivestil, og en informant, der egentlig ikke ville rette indhold, men var utilfreds med vedkommendes engelskkundskaber, når de kom på skrift. Det første ledte til en længere mail-udveksling, der endte nogenlunde venskabeligt. Det andet valgte jeg at imødekomme, og i stedet for direkte citater blev vedkommende

citeret for indholdsmæssigt det samme, men nu på mere formfuldendt engelsk. Det er et spørgsmål om, hvilke kampe det er værd at tage, og det må være en individuel vurdering ikke mindst i lyset af, hvad man skal bruge citaterne til. Hvis min undersøgelse havde været en undersøgelse af dagligsprog i Kommissionen, kunne jeg ikke have ændret i formuleringerne, men eftersom interessen var en anden, valgte jeg at imødekomme informantens ønske. Der, hvor der bør trækkes en ultimativ grænse, er i forhold til analytiske konklusioner. De informanter, der forsøgte på at blande sig i dem, forklarede jeg så pænt som muligt, hvorfor jeg konkluderede, som jeg gjorde, og jeg hørte gerne på, hvorfor de syntes noget andet. Men informanter kan ikke have ret til at ændre analytiske konklusioner, med mindre de kan påpege forhold, som man ikke har taget højde for i sin analyse.

I en afrapportering er det selvfølgelig vigtigt, at man forholder sig til de eventuelle fejlkilder, de metodiske valg medfører, også hvis man arbejder med respondentvalidering.

Det er vigtigt, at aftalerne er klare, inden interviewet går i gang. Det er vigtigt, at informanterne ved, om de kan forvente at blive citeret direkte, og om de eventuelt kan forvente anonymitet (se fx Beck Jørgensen, 2006:91). Det er vigtigt, at der er klare aftaler om, hvorvidt kun citater eller hele transskriberinger skal til gennemsyn. Personligt foretrækker jeg, at informanterne ser deres citater i kontekst, dvs. som de bruges i undersøgelsen. Det gør ofte, at de ikke bekymrer sig om de dele af interviewet, der ikke citeres fra, og ofte hjælper det også på eventuel nervøsitet med hensyn til konsekvenserne af ens udsagn, hvis man rent faktisk ser dem i kontekst. En stor del af den indledende forhandling om adgang handler således også om, hvad der skal ske, når organisationen er forladt igen.

Opsamling

I artiklen har jeg delt mine praktiske erfaringer med at undersøge en selvbevidst organisation. At undersøge selvbevidste organisationer er en balance mellem at lade sig selv som undersøger og ens resultater blive domineret af den selvbevidste organisation på den ene side og slet ikke at sikre sig data på den anden. Den balancegang har betydning for kvaliteten af data: For meget i den ene eller anden grøft betyder, at undersøgelsen mister validitet. Enten fordi eksternt tilgængelige data ikke kan belyse de problemstillinger, der er interessante. Eller fordi de data, man får, er for styret af organisationen. Det overordnede – omend noget banale – råd er at imødekomme organisationen så langt, at data kommer i hus, og så tage de rette forbehold for anvendelsen af data. Mere nuanceret må man tilføje, at datas pris kan blive for høj, og i sådanne

tilfælde er det godt at have en alternativ strategi for dataindsamling eller et alternativt undersøgelsesspørgsmål.

Endelig kræver det lidt is i maven at have med en selvbevidst organisation at gøre. Dels kan der være usikkerheden om adgang til data, dels kan en eventuel respondentvalidering give konflikter. Uden at bevæge mig alt for langt ind på psykologernes banehalvdel mener jeg,

at det er rimeligt at antage, at for de fleste vil en eventuel konflikt med den organisation, der undersøges, være ubehagelig. Her må man bruge den tid, det tager at forklare sine respondenter, hvorfor analysen ser ud, som den gør, hvis det er muligt. Og så må man værdsætte, at – til en vis grænse – kontroverser også er et tegn på, at undersøgelsens konklusioner ikke er trivielle.

Litteraturliste

- Beck Jørgensen, T. (2006): *Forskning med følelse*. København: Nyt Nordisk Forlag.
- Bell, E. og E. Wray-Bliss (2011): „Research Ethics: Regulations and Responsibilities“ i D.A. Buchanan og A. Bryman (red.): *The SAGE Handbook of Organization Research Methods. Paperback Edition*. London: Sage, s. 78-92.
- Blach-Ørsten, M. (2011): „Politiske skandaler i danske medier 1980-2010“, *Politik*, 14(3): 7-16.
- Bryman, A. (2001): *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Bøgh Andersen, L. (2009): „What determines the behaviour and performance of health professionals? Public service motivation, professional norms and/or economic incentives“, *International Review of Administrative Sciences*, 75(1): 79-97.
- Bøgh Andersen, L. (2010): „Forskningskriterier“ i L. Bøgh Andersen, K. Møller Hansen og R. Klemmensen (red.): *Metoder i Statskundskab*. København: Hans Reitzels Forlag, s. 97-114.
- Calmar Andersen, S. (2005): „Smid ikke metoderne ud med badevandet. Epistemologisk konstruktivism og dens metodiske konsekvenser“, *Dansk Sociologi*, 61(3): 45-60.
- Cassell, C. (2011): „Interviews in Organizational Research“ i D.A. Buchanan and A. Bryman (red.): *The SAGE Handbook of Organization Research Methods. Paperback Edition*. London: Sage, s. 200-515.
- Dahler-Larsen, P. (2002): *At fremstille kvalitative data*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Flyvbjerg, B. (2006): „Five Misunderstandings About Case-Study Research“, *Qualitative Inquiry*, 12(2), April: 219-245.
- Fombrun, C. og M. Shanley (1990): „What's in a Name? Reputation Building and Corporate Strategy“, *The Academy of Management Journal*, 33(2): 233-258.
- Goldstein, K. (2002): „Getting in the Door: Sampling and Completing Elite Interviews“ *Political Science and Politics*, 35(4): 669-672.
- Gorden, R.L. (1975): *Interviewing: strategy, techniques and tactics. Revised edition*. Homewood, Ill.: The Dorsey Press.
- Grøn, C.H. (2010): *Same Procedure as Last Year? An analysis of constellations of trust and control in management in the European Commission*, PhD thesis, Department of Political Science, University of Copenhagen.
- Hall, R. (1992): „The Strategic Analysis of Intangible Resources“, *Strategic Management Journal*, 13: 135-144.
- Hansen, L. (2006): *Security as Practice. Discourse Analysis and the Bosnian War*. London: Routledge.
- Harrits, G.S., C. Strømbæk Pedersen og B. Halkier (2010): „Indsamling af interviewdata“ i L. Bøgh Andersen, K. Møller Hansen og R. Klemmensen (red.): *Metoder i Statskundskab*. København: Hans Reitzels Forlag, 144-172.
- Hatch, M.J. og M. Schultz (2008): *Taking Brand Initiative. How Companies can Align Strategy, Culture, and Identity Through Corporate Branding*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Hjort, A. (2012): „Konsulent benægter kærlighed til balletchef“, *Politiken.dk*, 16.03.2012, <http://politiken.dk/kultur/scenekunst/ECE1571685/konsulent-benaegter-kaerlighed-til-balletchef/>
- Hood, C. (2011): *The Blame Game. Spin, Bureaucracy, and Self-preservation in Government*. Princeton: Princeton University Press.
- Jakobsen, M.L. og G.S. Harrits (2010): „Kvalitativ analyse: kodning og dybtgående tekstanalyse“ i L. Bøgh Andersen, K. Møller Hansen og R. Klemmensen (red.): *Metoder i Statskundskab*. København: Hans Reitzels Forlag, s. 173-191.
- King, G., R.O. Keohane og S. Verba (1994): *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Kommissionen (2008): *Communication to the Commission. An internal communication and staff engagement strategy for the European Commission – improving effectiveness and building a solid reputation from the inside out*. 4.07.2007. Bruxelles: The Commission of the European Communities.
- Kramer, R.M. (2001): „Organizational Paranoia: Origins and Dynamics“, *Research in Organizational Behavior*, 23: 12-42.
- Kristiansen, S. and H.K. Krogstrup (1999): *Deltagende observation. Introduktion til en forskningsmetodik*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Kvale, S. (1994): *InterView. En Introduktion til det kvalitative forskningsinterview*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Richards, D. (1996): „Elite Interviewing: Approaches and Pitfalls“, *Politics*, 16(3): 199-204.
- Rindova, V.P., I. O. Williamson, A.P. Petkova og J.M. Sever (2005): „Being Good or Being Known: An Empirical Examination of the Dimensions, Antecedents, and Consequences of Organizational Reputation“, *The Academy of Management Journal*, 48(6): 1033-1049.
- Rosen, M. (1991): „Coming to terms with the field: undersanding and doing organizational ethnography“, *Journal of Management Studies*, 28(1): 1-24.
- Scott, W.R. og G.F. Davis (2007): *Organizations and Organizing. Rational, Natural and Open System Perspectives*. Upper Saddle River: Pearson Prentice Hall.
- Silverman, D. (2010): *Doing Qualitative Research. Third Edition*. London: Sage.
- Stake, R.E. (2000): „Case Studies“ i Denzin, Norman K. and Yvonna S. Lincoln (red.): *Handbook of Qualitative Research. Second Edition*. Thousand Oaks: Sage Publications Inc, s. 435-454.
- Stone-Romero, E.F. (2011): „Implications of Research Design Options for the Validity of Inferences Derived from Organizational Research“, D.A. Buchanan og A. Bryman (red.): *The SAGE Hand-*

- book of Organization Research Methods. Paperback Edition.* London: Sage, s. 302-327.
- Tarp, D. (2011): „Dansere beskylder balletmester for kokainmisbrug“, *Berlingske*, 08.07.2011.
- Van Maanen, J. (1979): „The Fact of Fiction in Organizational Ethnography“, *Administrative Science Quarterly*, 24(4): 539-550.
- Weaver, R.K. (1986): „The Politics of Blame Avoidance“, *Journal of Public Policy*, 6(4): 371-398.
- Wendt, A. (1999): *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Noter

- 1 Forfatteren vil gerne takke Asmus Leth Olsen, Marie Schelde Holde og to anonyme referees for brugbare kommentarer.
- 2 Hvorvidt disse kriterier, der kommer ud af en positivistisk tradition, kan anvendes i konstruktivistisk forskning, er omdiskuteret. Imidlertid påpeger en række konstruktivistiske og poststrukturalistiske forskere, at traditionelle kriterier for vidensproduktion med fordel kan anvendes også inden for andre ontologiske regimer end det positivistiske. Calmar Andersen (2005:46) påpeger, at med undtagelse af korrespondens kan traditionelle kriterier for vidensproduktion anvendes i en konstruktivistisk ramme, ligesom Alexander Wendt påpeger betydningen af metodologi i en konstruktivistisk ramme (Wendt, 1999:85). Denne tilgang deles af Lene Hansen (2006:xix), der ser metodologi som en vigtig formidlingsmekanisme i poststrukturalistiske analyser. Tilsvarende begynder Gorden sin bog om interview med en diskussion af hhv. reliabilitet og validitet (1975:6ff).
- 3 Nyttens af sådan en operationalisering afhænger af den konkrete case, i en frivillig organisation, ville den ikke virke, men i det tilfælde, vi skal se nærmere på nedenfor, er det en brugbar definition.
- 4 Et tilsvarende forløb kunne iagttages i forbindelse med en sociologistunderendes speciale om Radiosymfoniorkesteret, der på grund af specialets kritik af orkeresteres ledelse, og uenighed om brugen af data, endte med at specialet måtte trækkes tilbage. Efterfølgende er der på Københavns Universitet nu regler, der medfører, at der skal indgås kontrakter med organisationer, der undersøges af studerende i forbindelse med opgaveskrivning, se <http://www.information.dk/person/mille-buch-andersen>, besøgt d. 9/8 2012.
- 5 Se http://ec.europa.eu/transparency/eti/index_en.htm, besøgt d. 9/8 2012.



BØGER



BOGANMELDELSER

51

Pippa Norris, 2011

Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited

53

Roberto Esposito, 2012

Third Person – Politics of Life and Philosophy of the Impersonal

En Ny Pippa – En Gammel Opskrift

Pippa Norris, 2011

Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited

Cambridge University Press: Cambridge

327 sider, DDK 233 (på www.cambridge.org)

Hun gør det, som hun nu engang er kendt for. De lange linjer – det samfundsstrukturelle udsyn over de brede spørgsmåls vidder. Pippa Norris er statsvidenskabens *longue durée* forsker nummer et, og med sin nye bog sætter hun (igen) spørgsmålstegn ved den udbredte forståelse af det moderne demokrati befinder sig i en legitimitetskrise. Bevidner vi i disse år en reel demokratisk recession? Eller findes der i virkeligheden ikke et demokratisk legitimitetsunderskud i global politik?

Norris' forfatterskab

Pippa Norris er en af de forskere inden for komparativ politik, hvis navn de fleste – også dem udenfor denne specifikke gren – kan nikke genkendende til. Hendes behandlede problemfelter spænder lige så bredt, som listen over hendes ekstra curricula-aktiviteter er lang. Som respekteret forsker, forfatter og medforfatter til over 20 bøger omhandlende alt fra valgforskning, sikkerhedsteori, politisk kommunikation og religion til politiske kulturstudier og postindustrielt demokrati-forskning er hun næsten umulig at komme udenom. Hendes forskningsfelt spænder simpelthen imponerende bredt.

Demokratiforskningen er dog en helt central gangang i Norris værker. Og vækker titlen på Norris nyeste bog genklang er det ikke tilfældigt. Bogen *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited* bygger nemlig – som titlen også indikerer – ovenpå argumentet og ideerne i Pippa Norris redigerede og meget citerede bog fra 1999: *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance* (Oxford University Press). Både i forgænger og i den nye udgivelse er samme problemstilling katalysator for undersøgelsen. Dilemmaet forbliver det samme: På den ene side har vi de seneste årtier bevidnet en tredje demokratibølge, hvor spæde demokratier er blomstret op, imens demokratiets grundprincipper har mødt en generel høj tilslutning. På den anden side har bølgen paradoksal nok været ledsaget af en stigende skepsis, når den daglige demokratisk praksis evalueres. Det er dette store dilemma, som optager Norris.

Ingen røg, uden ild: Det demokratiske underskud lever. Men...

Norris tager altså fat i et af de absolut største spørgsmål, som forskningen kæmper med i dag: Hvorfor synes opbakning til demokratiet at være på deroute de seneste årtier? Men Norris træder yderligere et skridt tilbage, og sætter spørgsmålstegn ved den udbredte grundlæggende antagelse, at der reelt findes en global demokratisk malaise. Hun graver med andre ord ned i fænomenets dybere analytiske lag, og det er her hendes bidrag bliver interessant.

Norris definerer det demokratiske underskud som diskrepansen mellem borgernes ønskede demokratisk styreform og tilfredsheden med eget nationale demokrati (målt på David Eastons indikatorer for demokratisk tilfredshed). Overordnet argumenterer hun igennem hele studiet, at demokratiets sundhedstilstand beror på et sundt equilibrium mellem befolkningens demokratiske ønsker, og hvorvidt disse ønsker tilfredsstilles.

Analysen er overbevisende. Norris benytter large-n data fra World Values Survey og European Values Surveys (1981-2007), som inkluderer mere end 50 demokratier. På den baggrund konkluderer Norris – noget overraskende – at politisk opbakning i vestlige demokratier ikke er eroderet systematisk de seneste årtier, som den gængse antagelse ellers foreskriver. Ydermere finder Norris, at de symptomer, som forskningen indtil nu har tilskrevet et demokratisk underskud (i.e. fald i partimedlemstal, faldende valgdeltagelse etc.) ikke nødvendigvis er årsager til et sådan. Norris finder tværtimod, hvad hun betegner som „*trendless fluctuations in system support*“: At den demokratiske opbakning fluktuerer over tid, hvilket i sig selv er et væsentligt bidrag til den demokratiske underskudslitteratur. Meget forskning inden for emnet tager nemlig et demokratisk underskud for givet og skævvrider derfor analyser til at besvare et *hvorfor* vi finder et demokratisk underskud, i stedet for at kigge på, *hvorvidt* et demokratisk underskud i realiteten eksisterer.

Norris stopper dog ikke her, men går skridtet videre, og undersøger fire grundlæggende samfundsvidenskabelige teoris forklaringskraft på demokratisk tilfredshed. Den første er den såkaldte moderniseringssteori,

hvor postindustrielle demokratier spås en mere tilfreds befolkning. Den anden er den populære sociale kapital teori, som anfører, at social kapital korrelerer positivt med tilfredshed. Den tredje teori bærer det noget kluntede navn video-malaisejesen. Den anfægter, at mere negativ og konflikt-orienteret nyhedsdækning befolkningen forbruger, desto større demokratisk utilfredshed. Endelig tester Norris klassiske rational choices-antagelser om, at individuel tilfredshed med demokratisk policy-output og processer, forklarer demokratisk tilfredshed.

Norris tester teoriernes forklaringskraft for sig – og hvor nogle af fundene er intuitivt oplagte og også bliver bekræftede – så leder andre til mere overraskende konklusioner. Først og fremmest afviser Norris moderniserings-teoriens antagelser om, at befolkningerne i postindustrielle demokratier besidder højere demokratisk tilfredshed end befolkningerne i mindre udviklede demokratier. Dermed er en af de helt centrale (og måske fastgroede?) antagelser indenfor samfundsvidenskaben – desto mere etableret demokrati, desto større demokratisk tilfredshed – udfordret. Et andet interessant fund er Norris tilbagevisning af video-malaise hypotesen. Hvor man intuitivt kunne forestille sig, at et forbrug af konfliktbetonede politiske medier ville have negativ effekt på demokratisk tilfredshed, påviser Norris faktisk det modsatte: Et forøget politisk medieforbrug giver større demokratisk tilfredshed.

Endelig præsenterer Norris en række mindre kontroversielle konklusioner. Hun finder blandt andet, at demokratisk process performance har stor betydning på tilfredshed, som spået indenfor rational choice. Og hun viser, at forklaringskraften fra den noget mere luftige social kapital på demokratisk tilfredshed faktisk kun er ganske svag. Kun et parameter indenfor det sammensatte social kapital begreb viser en signifikant positiv effekt på demokratisk tilfredshed. Det gælder – ikke overraskende – respondenternes uddannelsesniveau.

Indhold: Elegant og veloplagt

Det Norris gør så godt, og som også er yderst velfunderende i denne bog, er den klare argumentstruktur og analyseramme, som hun ikke kun præsenterer, men også ganske succesfuldt gennemfører. Hos Norris findes yderst sjældent litterære svinkeærinder, og hendes skrivestil er blottet for akademiske dikkedarer. Det er ikke uden grund, at hendes bøger ofte er blev ophøjet til bestsellers. Norris seneste værk viser det klart. Bogens struktur følger stringent problemstillingens målsætning; en målsætning, der med Norris egne ord skal „(...) *update and expand the evidence* (red: of a democratic deficit), *reframe the analysis, and refine the diagnosis* (...)“ (Norris, 2011: 5).

Bogen er inddelt i fire dele: I første del (kapitel 1-3) skitserer Norris undersøgelsesrammen, introducerer kernekoncepterne, og bogens teoretisk ramme og metode. I bogens anden del (kapitel 4-6) identificerer og sammenligner hun de globale symptomer på et demokratisk underskud. I tredje del (kapitel 7-10) inddrager hun de fire klassiske teorier, og undersøger deres forklaringskraft på det demokratiske underskud (i.e. moderniseringsteori, social kapital, video-malaise tesen samt rational choice). Og endelig, i bogens fjerde del (kapitel 11 og 12), som Norris også døber „prognosen“, stiller hun skarpt på undersøgelsens bredere konsekvenser og opsummerer resultaterne.

Med så bredt et fokus og så ambitiøse målsætninger kunne man let fare vild. Men Norris design er simpelt og elegant både i form og udførelse. Og leder man efter mangler eller uhensigtsmæssige fokusforskydninger er det ikke bogens struktur, man skal nærstudere – den er smidig og veloplagt.

Et bidrag som bidrager

Men netop det elegante og lette makro-analytiske design er også, hvor Norris bløde punkt er at finde. For en analyse, som inkluderer over 50 demokratiske lande, der er spredt ud over flere kontinenter og har vidt forskellige kulturelle traditioner og historiske rødder, må nødvendigvis give køl på præcisionsgraden. Igen – hvad Norris tilbyder, er udsigten over de brede vidder. Hun tilbyder ikke case-specifik indsigt. Og vælger man at sammenligne lande som USA og Japan, går man unægtelig på kompromis med vigtige faktorer som kulturel præcision, samtidig med at man accepterer en stor analytisk fejlmargen og udelader centrale kontekstvariable. Man kan dog næppe bebrejde Norris hendes makro-orienterede fokusvalg, og dermed også de mikro-nuancer hun forbigår. Det er en variant af disciplinen, som hun mestrer til fulde. Men man kunne ønske flere eksplicite refleksioner over konsekvenser ved en så stor og til tider overfladisk analyse, og det får man ikke i Norris seneste værk.

Alligevel er bogen et bidrag, der reelt bidrager. Primært fordi Norris stiller mere grundlæggende spørgsmål end den hidtidige forskning på området har turde. Men også fordi nogle af bogens konklusioner direkte modbeviser de hidtidige teorier omkring, hvilke bagvedliggende faktorer som er skyld i den demokratiske legitimitetskrise. Der er skrevet meget om det demokratiske underskud i nyere statskundskabsforskning. Både i niche-discipliner som EU-studier og i den større mere overordnede globale kontekst. Og skriver man sig ind i et så velafdækket territorium, bliver kravene desto højere for, at man reelt bidrager med noget nyt. Et bidrag skal med andre ord også

aktivt introducere en ny vinkel, nye spørgsmål eller nye forklaringsfaktorer.

Som Norris ganske rigtigt skriver, så opstod diskussionen om et demokratisk underskud for første gang i EU. Derfor er det også nærliggende at afslutte med at spørge, hvorvidt bogens konklusioner bidrager i den kontekst. Her er svaret et klart ja. EU's demokratiske underskudsdebat har om nogen været præget af navlebeskuelse, og kun nødtørftigt inddraget globale aspekter, strukturelle demokratiske fluktuationer og trends. Derfor: Sættes Norris nyeste værk på litteraturlisten, når det yderst ak-

tuelle europæiske demokratiske underskud debatteres vil det komme i sin ret. Både fordi værket trækker debatten ud i en global kontekst (og det trænger EU studier til). Men også fordi grundlæggende spørgsmål her for første gang stilles og besvares. Norris bidrag kunne dermed blive en kærkommen katalyst for en fornyet debat af EU's demokratiske underskud.

Julie Hassing Nielsen

Ph.d. fra Det Europæiske Universitetsinstitut, Firenze

Personen er politisk

Roberto Esposito, 2012

Third Person – Politics of Life and Philosophy of the Impersonal

Polity Press: Cambridge

177 sider, DDK 140 (www.amazon.co.uk)

Roberto Espositos værker om biopolitik, politisk teori og totalitarisme bliver i disse år oversat til engelsk i en heftig fart. Således er hans biopolitiske trilogi *Communitas, Immunitas* og *Bios* fra 1998, 2002 og 2004 alle blevet oversat til engelsk i henholdsvis 2008, 2010 og 2011 (for information om trilogien, se Cambell 2008). Hvor disse tre værker primært beskæftiger sig med den biopolitiske diskussion som bl.a. Giorgio Agamben og Antonio Negri og Michael Hardt har taget op i forlængelse af Michel Foucaults forelæsninger på Collège de France i slutningen af 1970'erne, så er Roberto Espositos nyeste bog *Third Person – Politics of Life and Philosophy of the Impersonal* fra 2007, oversat til engelsk i 2012, et direkte opgør med den mest grundlæggende præmis i politisk tænkning, nemlig idéen om 'personen'. Bogen er sine steder svær tilgængelig, for Esposito jonglerer med både romersk jura, katolsk teologi, nyere politisk teori og filosofi, men samtidig leverer han en spændende kritik af en række af socialvidenskabens mest grundlæggende kategorier.

Esposito kritiserer ikke blot det rationelle, nyttemaksimerende individ som både liberal politisk teori og rational choice politologi betjener sig af, men han vil derimod tænke politik og subjektivitet helt uden om 'personen', og i stedet tænke ud fra hvad han kalder *the impersonal* eller *the third person*. Dette skal ifølge Esposito ikke forstås som en posthuman politikopfattelse, hvor mennesket smelter sammen med tingene som hos eksempelvis Bruno Latour eller Donna Haraway; det er snarere en særlig opfattelse af det menneskelige – mennesket

som en juridisk person med rettigheder – som Esposito vil ud over. Grundlæggende er hans argument, at efter anden verdenskrigs uhyrligheder blev det nødvendigt at udvide begrebet om borgeren med rettigheder fra at gælde på statsplan til at gælde alle mennesker. Alle mennesker skulle have rettigheder, og hvad der præcis kunne forbinde mennesket med rettigheder er 'personen': "*Because of its universal applicability, personhood is seen as the only semantic field that can possibly overlap the two spheres of law and humanity*" (Esposito, 2012: 3). Det er altså kun ved gøre alle til juridiske personer, at mennesket kan forenes med rettighederne. Bogens guidende tese er nu, at indførelsen af menneskerettighederne ved FN's Menneskerettighedsdeklaration fra 1948 på ingen måde har kunne stoppe folkemord, hungersnød, krig, drab af civile osv., således at man er "... *forged to admit that no right is less guaranteed today than the right to life*" (Esposito, 2012: 4). Menneskerettighedernes manglende evne beskytte liv er for Esposito netop på grund af idéen om 'personen': "... *the essential failure of human rights, their inability to restore the broken connection between rights and life, does not take place in spite of the affirmation of the ideology of the person but rather because it*" (Esposito, 2012: 5).

Langt størstedelen af bogen bruger Esposito på vise hvordan antropologisk og biologisk forskning i 1800- og 1900-tallet lagde grunden til nazismens biopolitik, hvor 'personen' eller det menneskelige individuelle helt forsvandt, og hvor politik udelukkende blev ført på racens niveau, og dernæst på at vise, at den liberale, individori-

entrede menneskerettighedspolitik efter anden verdenskrig ikke i tilstrækkelig grad tager afstand fra nazismens racepolitik, men blot reproducerer den på individplan. Lad os kigge nærmere på, hvordan Esposito udvikler sit argument i løbet af bogen.

Indledningsvis: Hvad er en 'person' for Esposito? Her tages direkte udgangspunkt i én forfatterne til FN's menneskerettighedserklæring, Jacques Maritain: „*personhood is qualified as the sovereignty that each human being exercise over his or her animal being*“ (Esposito, 2012: 12). Mennesket har altså en dyrisk, irrationel side og en rational, fornuftig side, og at være en person, er at lade sig kontrollere af sin fornuft. Det er tydeligt, at Esposito her trækker på Giorgio Agambens efterhånden berømte modstilling af Aristoteles' to begreber om liv, *zoé* og *bios*, hvormed Agamben åbner bogen *Homo Sacer: Zoé* er det liv, som alle levende væsner har til fælles, hvorimod *bios* er det fornuftige, politiske liv (Agamben, 1998: 1). Denne modstilling bliver vigtig for Esposito senere i bogen. Esposito foretager nu en tour de force gennem biologien, zoologien og antropologiens historie fra Darwin og frem. Hvad disse discipliner har til fælles, er ifølge Esposito en katalogisering, kategorisering og hierarkisering af mennesket som biologisk væsen og race. I denne katalogisering af mennesket ud fra dets forskellige egenskaber bliver det klart for de nævnte discipliner, at den centrale modstilling ikke er mellem menneske og dyr, men at det snarere er et kontinuum, hvor nogle mennesker har mere til fælles med dyrene end andre mennesker: „*The animal is not the origin of the human species, but rather the line of separation inscribed within the human species*“ (Esposito, 2012: 52). Esposito viser nu overbevisende, hvordan den nazistiske racepolitik let bygger videre på disse allerede etablerede strømninger, da et rent biologisk blik på mennesket – et liv hvor *zoé* har koloniseret *bios* fuldkomment – muliggør udrensningen af de mennesker, der i tilstrækkelig grad ligner dyret. For Esposito er denne biologisering af mennesket en klar udradering af 'personen': „*The living creature called a human being, in this case reduced to its bare determination of race or species, is what remains after the destruction of the personal form*“ (Esposito, 2012: 59).

Det er altså over for denne reduktion af 'personen' til dets simple biologiske væsen og funktioner, at vi ifølge Esposito skal forstå optagetheden af menneskerettigheder efter anden verdenskrig, og det er over for nazismens fuldstændige afpersonalisering af mennesket, at vi skal forstå politologiens, socialvidenskabens og filosofiens fokus på 'personen'. Esposito gennemgår nu en række moderne bioetiske tænkere, bl.a. Peter Singer, og viser igen ganske overbevisende hvordan idéen om den juridiske person ikke i tilstrækkelig grad kan forbinde rettigheder med liv. Som vi så med definitionen af 'personen', så er

man en person, og har derfor adgang til rettigheder, hvis man har kapaciteten til rational tænkning, eller hvad Esposito triumferende citerer Peter Singer for, man har „... *indicators of personhood ... reason, will, moral*“ (Singer i Esposito, 2012: 97). Med denne forståelse af 'personen' vil en lang række mennesker naturligt falde ud af personkategorien, da de ikke besidder *indicators of personhood*, således at „... *not all human beings can aspire to qualify as persons ... Before and after lies the no man's land of the non-person (the fetus), the quasi-person (the infant), the semi-person (the elderly, no longer mentally or physically able), the no-longer-person (the patient) and, finally, the anti-person (the fool)*“ (Esposito, 2012: 97). Der er altså ifølge Esposito en lang række mennesker, en lang række liv, der ikke bliver beskyttet af rettigheder; eller sagt på en anden måde, der en stor mængde *zoé*, der aldrig bliver *bios*, og dette er netop på grund af ideologien om personen. Således afslutter Esposito første del af bogen med at konkludere, at den nazistiske biopolitik, hvor menneskeracen blev opdelt efter mere eller mindre lighed med dyret, bliver reproduceret i menneskerettighedstænkningen, i persontænkningen, men blot på individniveau: Nogle personer, noget liv, besidder ikke tilstrækkelige rationelle karaktertræk, og må derfor falde udenfor rettighedernes beskyttelse.

Som jeg ser det, argumenterer Esposito glimrende, især når han henviser til faktiske politiske begivenheder og måden hvorpå tænkning om forholdet mellem rettigheder og liv rent faktisk har påvirket politik. Et for mig at se godt og vægtigt argument er, at selvom nazisternes biopolitik var en voldsommere fornedrelse af mennesket end nogensinde før eller siden, så har menneskerettighederne og persontænkningen efter anden verdenskrig langt fra været et brugbart eller succesfuldt instrument til at undgå uhyrlig og krænkende adfærd.

I bogens anden del forsøger Esposito at tænke sig udover både nazismens afpersonalisering og menneskerettighedernes persontænkning. Dette gøres via en række figurer og begreber som *the non-person*, *the animal*, *the other*, *helshe*, *the neuter*, *the outside* og *the event* taget fra de nutidige tænkere Emmanuel Levinas, Michel Foucault og Gilles Deleuze. Hvor bogens første del på fornem vis forbinder politiske tænkemåder om liv og rettigheder med deres konsekvenser for faktiske politiske begivenheder, så fremstår anden del af bogen som et meget – og alt for – abstrakt forsøg på at overkomme persontænkningen. Alle disse figurer som ikke-personen, intet-kønnet og begivenheden skal tilsammen danne en tænkning om *the third person*, om det upersonlige, hvor det menneskelig liv kan og må organiseres på andre måder end om omkring 'personen' og dens indbyggede opdeling mellem en rational og en dyrisk del: „... *it can certainly be concluded that*

the person is not to be conceived of as the only form within which life is destined to flow“ (Esposito, 2012: 140). Meget vel, men det er samtidig klart i bogens anden del, at vi ikke rigtig får et bud på, hvordan forholdet mellem liv og rettigheder skal organiseres uden om personen. Esposito fremhæver Deleuzes begreber om ‘kroppen uden organer’ og *becoming-animal* (Esposito, 2012: 145-149), men det er uklart hvordan disse begreber bryder med personen, og især hvordan disse begreber skulle kunne anvendes rent praktisk til at imødegå overgreb på mennesker.

Det er bogens store styrke, at den klart og overbevisende sammenkobler politisk tænkning om liv, rettigheder og person med konkrete politiske begivenheder, men det er samtidig et åbenlyst kritikpunkt af bogen, at Esposito i sit forsøg på at tænke hinsides ‘personen’ også tænker fuldstændig hinsides de praktiske, politiske implikationer i at tænke i det upersonlige. *Third Person – Politics of Life and Philosophy of the Impersonal* kan dog klart anbefales til interesserede i emner som politiske

teori, biopolitik, totalitarisme og menneskerettigheder, da dens kritik af både nazismen og menneskerettighederne er både velargumenteret og spændende. At Esposito i denne omgang ikke løser problemet om fredelig menneskelig sameksistens, om rettigheder og liv, er måske også for meget at forlange og vel slet ikke så mærkeligt.

Roberto Esposito er Professor i teoretisk filosofi Det Italienske Institut for Humanvidenskab i Napoli og Firenze.

Litteratur:

- Agamben, Giorgio (1998): *Homo Sacer. Sovereign Power and Bare Life*. Stanford: Stanford University Press
- Cambell, Timothy (2008): Translator's Introduction. In: Esposito, Roberto: *Bios. Biopolitics and Philosophy*. Minneapolis: University of Minnesota Press

Benjamin Ask Popp-Madsen

Stud.scient.pol

Abstracts

► **CRISIS MANAGEMENT: REFORM AND CUT BACK INITIATIVES**

Hanne Foss Hansen og Mads Christiansen

Denmark has been hit harder by the global financial, economic and fiscal crisis than our neighbouring countries. This has meant political and administrative challenges. The crisis has been responded upon by the use of several crisis management strategies. Initiatives trying to stimulate the economy, such as advancing investments and reducing taxes, have gone hand in hand with retrenchment initiatives such as reductions in welfare programmes and cutbacks in central government. In the article a typology of crisis management strategies is developed and crisis management strategies used are analysed. In addition it is discussed whether reform capacity is rebuild and elevated as well as which the effects may be for the development of administrative policy in future.

► **DEMOGRAPHICS, ECONOMIC CRISIS AND HEALTHCARE**

Kjeld Møller Pedersen

Danish forecasts for 2040 of the economic consequences of population ageing and longer life expectancy are critically reviewed. Alone for 2010-2020 an annual increase in spending of 4-5 billion Dkr is needed according to the best estimates. To this is added the consequences of the economic crisis. The annual growth rate has come down from 3,3% p.a. to close to 1%. This situation is put into perspective by looking at the fiscal sustainability of the whole public sector and how much health care adds to the challenge of staying fiscal sustainable: At least 0,7% of BNP out of a sustainability index of 1,1% is due to health care. No coherent strategy for coping with demographics and the economic crisis has been developed. A number of initiatives are discussed and evaluated: Increased productivity, elimination of the costs of bad quality in health care, tougher prioritization by changing indication levels for treatment, and increased preventive activities, e.g. readmission to hospital. At present no radical reform proposal for the health care sector are discussed.

► **THE PARENTHESIS IN WORLD HISTORY – THE CRISIS WE NEVER UNDERSTOOD**

Jens Jonatan Steen

European welfare states face great challenges these years. Particular attention is drawn to the economic and fiscal troubles, but the key threats to continued welfare can also be found in the weakening of the welfare states foundational institutions.

Throughout the last three decades, unions, public schools, public housing, public hospitals and other institutions constructed to satisfy collective needs have experience less support and less popularity. The political responses to the financial and economic crisis does only exaggerate these troubles caused by these tendencies. Fierce austerity policies are imposed and justified on the basis of a false claim that government budget deficits are caused by excessive welfare spendings. Where actually, the deficits are the direct result of governments and populations carrying the burden of debt created in the private financial sector. At the same time, the global financial sector still disappoints immensely. The sector may excel in the creation of questionable assets with large fictitious monetary value attached to them, but fail to contribute to strengthening the real productive parts of the economy, real job creation and real value creation.

Center-left political powers in several European states are increasingly defending the needs of their populations as well as realizing that the frenzy financial sector has been left unregulated for too long and that things has to change. But their power is constrained decisively by both powerful international institutions guided by neoliberal economic theory and the profit-demands of global markets investors.



AFRAID OF HIS OWN SHADOW?

Caroline Howard Grøn

Through the formulation of 6 lessons, the article examines the challenges which a researcher faces when studying self-conscious organizations. Private and public organizations alike have to be concerned about their image and about the potential reputational damage if a researcher is let in and ends up making a critical analysis of the organization. This concern can make the researcher's life difficult and demands planning and a certain amount of awareness once the data collection has started. The article aims at preparing and improving this process.

INFORMATION TIL BIDRAGYDERE

Manuskripter modtages med glæde. Kontakt eventuelt redaktionen for at præsentere en synopsis over det planlagte bidrag.

POLITIK bringer tre former for bidrag.

1. Artikler på op til 6000 ord
2. Review-essays på op til 3000 ord.
3. Boganmeldelser på op til 1600 ord.

Artikler skal levere et fagligt og i bred forstand politisk relevant argument. De skal gøre det til en læser, der ikke nødvendigvis er inde i den specifikke og specialiserede akademiske debat. Alle artikler skal forsynes med korte overskrifter, der kan lede læseren igennem argumentet.

Review-essays skal behandle en række bøger, der bidrager til den samme debat eller det samme forskningsområde.

Boganmeldelser formidler, hvad en bogs fokus er, hvad dens grundlæggende argument er, hvad dens teoretiske approach er, og hvilket emne eller case den behandler. Derudover bør der leveres en kritisk evaluering af bogens argument.

Alle artikler og review-essays underkastes anonym refereebedømmelse. Bidrag må ikke have været publiceret tidligere.

Mængden af kvalificerede bidrag betyder, at redaktionen kan være tvunget til at udskyde eller returnere bidrag, selv efter de har passeret første refereegennemgang.

POLITIK optager artikler på dansk, svensk og norsk samt artikler på engelsk efter forudgående aftale med redaktionen. Redaktionen forbeholder sig ret til at redigere i det indsendte materiale.

Artikler i Tidsskriftet POLITIK registreres med abstracts i Worldwide Political Science Abstracts, International Political Science Abstracts og delvist i Sociological Abstracts.

DEADLINES OG UDGIVELSE

Artikelforslag sendes i wordformat via e-mail til Christian F. Rostbøll (cr@ifs.ku.dk). Aftaler om review-essays og boganmeldelser indgås med Jacob Gerner Hariri (jgh@ifs.ku.dk).

POLITIK BRUGER HARVARD-SYSTEMET

Henvisninger skrives i teksten. Der angives efternavn, årstal og evt. sidetal. For eksempel således: "... (Bull 1977)" eller – hvor det er naturligt – med kun årstallet i parentes: "... Bull (1977)". Med sidetal bruges komma: "(Bull 1977, 87)". Litteraturlisten skrives således:

Bøger

Bull, H. 1995 [1977], *The Anarchical Society: A study of Order in World Politics*, 2. edn., Macmillan, London.

Kapitler i bøger

Mitrany, D. 1975, „Prospects og Integration: Federal or Functional?“, in AJR Groom & P Taylor (eds.), *Functionalism: theory and practice in international relations*, University of London Press, London.

Artikler

Smolar, A. 1996, „From Opposition to Atomization“, *Journal of Democracy*, vol. 7, no. 1, pp. 263-77.

Taler m.m

Rasmussen, P.N. 1999 „Statsminister Poul Nyrup Rasmussens redegørelse ved Folketingets afslutningsdebat torsdag den 27. maj 1999“, *Statsministeriet*, København.

Bemærk de kantede parenteser omkring udgivelsesåret for originaludgaven. Dette bruges ved nyere udgaver samt ved oversættelser.

For yderligere information om Harvard-systemet, se www.utas.edu.au/library/assist/apps/Harvardsystem_08_IBO.pdf eller **Snooks & Co.** 2002, *Style Manual*, 6th edn., John Wiley & Sons, Milton, Qld.

Brug af Ibid og op.cit. bedes undgået. Dobbeltcitations-tegn bruges kun om citater, andre steder anvendes enkeltcitationstegn. Der anvendes enkeltcitationstegn ved citater i citater.

Noter bedes skrevet i slutnoter nummereret med arabiske tal.