MPG Master of Public Governance

Spareadfærd i krisetider: Danske kommuner mellem strategi, omkostningseffektiviseringer og grønthøstere

Danske kommuner | Spareadfærd | Besparelsesstrategi | Besparelsestyper
Økonomisk pres | Krise | Økonomistyring | Budgetlægning

Søren Kjær Foged
Eva Moll Sørensen

Public Governance Research – 2015/2016, Vol. 1, pp. 133-166

SPAREADFÆRD I KRISETIDER: DANSKE KOMMUNER MELLEM STRATEGI, OMKOSTNINGS-EFFEKTIVISERINGER OG GRØNTHØSTERE

Danske kommuner | Spareadfærd | Besparelsesstrategi | Besparelsestyper | Økonomisk pres | Krise | Økonomistyring | Budgetlægning

Denne artikel undersøger sammenhængen mellem økonomisk pres og spareadfærd i politiske organisationer. Sammenhængen undersøges via casestudier i 6 danske kommuner, som alle oplevede en stigning i det økonomiske pres fra 2009 til 2013. Data består af 7-10 interviews i hver kommune samt tal for casekommunernes serviceudgifter og økonomistyring. Artiklen finder, at casekommunerne særligt har reduceret udgifterne via stordriftsløsninger på skole-, dagtilbuds, administrations- og kulturområdet samt serviceomlægninger på ældreområdet og det specialiserede socialområde. Derudover tyder casestudierne på, at en managementdrevet og inkrementel spareadfærd vinder frem under økonomisk pres, mens spareadfærden synes mindre drevet af stærke interessegrupper. Det vises også, at styrken af det økonomiske pres ikke i sig selv forklarer casekommunernes spareadfærd, og det foreslås i stedet, at en given spareadfærd kan forstås ved samspillet mellem det økonomiske pres og hvorvidt årsagen til presset opleves som udefrakommende eller selvforskyldt.

Søren Kjær Foged

Søren Kjær Foged er Ph.d.-studerende på Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet, hvor han skriver om danske kommuners økonomi og styring under økonomisk pres samt offentlig-privat samspil. Hans forskningsinteresser er derudover dansk og international forvaltning, offentlig styring og økonomi samt komparativ forskning i offentlig administration og lokalregeringer.

Eva Moll Sørensen

Eva Moll Sørensen er post.doc. på Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet, hvor hun forsker i offentlig politik og styring, herunder særligt resultatstyring, budgetreformer og besparelser. Hendes fokus er primært på kommunerne og på statsligt-kommunale relationer. Hun underviser og vejleder desuden på Master of Public Governance.

1. Indledning: Hvad betyder økonomisk pres for offentlig spareadfærd?

Hvordan påvirker et økonomisk pres offentlige organisationers processer og prioriteringer? Medfører kriser fx, at prioriteringen af politikområder ændres grundlæggende, rettes spareadfærden mod forsøg på at øge omkostningseffektiviteten, eller udmøntes besparelserne som 'grønthøstere', hvor alle områder bidrager lige meget? Denne artikel bidrager til besvarelsen af disse spørgsmål ved at belyse sammenhængen mellem økonomisk pres og danske kommuners spareadfærd. Denne sammenhæng er relevant ud fra både en interesse i 'god styring' og indflydelse (Grøn & Hansen, 2014). Hvad kan politikere, offentlige ledere og medarbejdere fx gøre for at levere mere for mindre, mens det samtidigt undgås, at motivationen og trivslen i organisationen falder? Og hvad med kommunens borgere og ansatte – rammes brugerne og de ansatte på nogle områder særligt hårdt?

Hvordan et økonomisk pres påvirker spareadfærd er af metodiske årsager et vanskeligt spørgsmål, og artiklen tager derfor de indledende spadestik i besvarelsen af spørgsmålet via casestudier i seks danske kommuner. Artiklens formål er at i) opstille forventninger til sammenhængen mellem økonomisk pres og spareadfærd, ii) operationalisere økonomisk pres og forskellige typer spareadfærd i danske kommuner og iii) belyse, hvordan 6 casekommuner har indfriet besparelseskravet, herunder hvordan spareadfærden lever op til de opstillede forventninger, uden at artiklen metodisk er i stand til at foretage en endegyldig test af forventningerne.

2. Teorier om økonomisk pres og spareadfærd

I litteraturen om økonomiske kriser og offentlige besparelser er det diskuteret, hvordan ændringer i de økonomiske vilkår fremkalder forskellige besparelsesstrategier (fx Levine, 1978; Jørgensen, 1981; Heald & Hood, 2014; Cepiku, Mussari & Giordano, 2015). I det følgende præsenterer vi en teoretisk forståelse af 'økonomisk pres', og herefter præsenterer vi fire forskellige forventninger til, hvordan et økonomisk pres påvirker spareadfærden i offentlige organisationer.

2.1 Hvad forstås ved økonomisk pres og spareadfærd?

Økonomisk pres defineres her som forandringer i en offentlig organisations økonomiske forhold, der medfører politiske anstrengelser for at reducere udgifter og/eller øge indtægter (Heald & Hood, 2014, s. 5). For at forstå hvordan et økonomisk pres påvirker offentlige organisationers spareadfærd, har teoretikere især fokuseret på styrken (hårdhed og længde) af et økonomisk pres (se fx Raudla, Savi, & Randma-Liiv, 2015) samt årsagen til dette pres, herunder om årsagen til ressourceknapheden opleves som udefrakommende (ekstern) eller selvforskyldt (intern) (Levine, 1978, s. 318-319)[1]. Styrke og årsag til et økonomisk pres forventes således at påvirke spareadfærden, da pressets størrelse har betydning for nødvendigheden af forandringer, og da den opfattede årsag til presset indvirker på, hvad der lokalt opleves som en 'fornuftig' reaktion på et besparelseskrav.

Ved spareadfærd forstås, hvordan offentlige organisationer udmønter besparelser med hensyn til de anvendte processer (fx fokus på budgetjusteringer, omlægning af strukturer, arbejdsgange eller opgaver) og det realiserede budgetmæssige output (fx udskydelser, procentbesparelser, rationalisering, overvæltning, nedlæggelser, lovændringer) (Jørgensen, 1981, s. 167). Dette fokus på processer og output ligner en tilsvarende sondring i litteraturen mellem besparelser, der er fokuseret på enten organisatoriske eller fiskale strategier, hvor fiskale strategier (output)

har en direkte og synlig effekt på budgettet, mens organisatoriske strategier fokuserer på at reformere styring og administration (proces) og derigennem kan have en indirekte effekt på budgettet (Overmans & Noordegraaf, 2014, s. 101). Vi forstår dermed spareadfærd som en delmængde af et bredere begreb om udgiftspolitik, da spareadfærd specifikt fokuserer på de dele af udgiftspolitikken, der vedrører besparelser, og som foruden den politiske kontekst, hvori besparelserne implementeres, særligt har øje for administrationens rolle, idet det ofte er op til forvaltningen at implementere besparelser (Jørgensen, 1981, s. 152; Bartle, 1996). Administrationens udmøntning af besparelser er naturligvis ikke uafhængig af de politiske vilkår, herunder politikernes incitamenter i udgiftspolitikken (Pollitt, 2010), og også i denne artikel ses administrativ spareadfærd som fundamentalt underlagt politiske styringssignaler. Disse politiske signaler kan dog ofte være "uklare og tvetydige, ustabile over tid og sendt af ambivalente politikere" (Jørgensen, 1981, s. 350).

Endelig indebærer den anvendte definition af spareadfærd et fokus på proces (organisatoriske strategier jf. Overmans & Noordegraaf, 2014) og budgetmæssigt output (fiskale strategier jf. Overmans & Noordegraaf, 2014), hvorimod effekter for organisationens resultater ikke er en del af definitionen, herunder hvad besparelserne fx betyder for omkostningseffektiviteten. Synonymt med spareadfærd anvender artiklen begreberne 'besparelsesstrategi' (Hansen & Kristiansen, 2014b) og 'besparelsestyper' (Jørgensen, 1981).

2.2 Fire forventninger til sammenhængen mellem økonomisk pres og spareadfærd

I litteraturen om økonomisk pres går en sondring på, om økonomisk pres medfører en dekrementel spareadfærd eller en målrettet spareadfærd (Raudla, Savi, & Randma-Liiv, 2015), som fx kan være baseret på effektivitetskriterier eller på en central strategisk prioritering af udgifterne (Jørgensen, 1981; Levine, 1985; Pollitt, 2010; Raudla, Savi, & Randma-Liiv, 2015, s. 8-9). En sådan sondring kan dog skygge for de variationer, der kan være i forståelsen af dekrementel og målrettet, og i det følgende gives derfor fire teoretiske bud på krisedrevne besparelsesstrategier.

Ved en strategisk spareadfærd forstås en målrettet spareadfærd, hvor politikere tvinges til at prioritere mellem politikområder på baggrund af en overordnet politisk strategi/vision for organisationen. Ved en overordnet politisk strategi forstår vi den del af organisationens mål- og resultatstyring, der vedrører en tværgående og "fælles strategi, som muliggør prioriteringer af knappe ressourcer" (Sørensen & Foged, 2015b, s. 48). En sådan strategi kan på kommunalt niveau fx være politisk besluttede udviklingsstrategier, pejlemærker, visioner, tværgående effektmål og kommunestrategier, der herefter udmøntes administrativt (Sørensen & Foged, 2015b).

> Det centrale ved den strategiske spareadfærd er med andre ord, at den indebærer en omprioritering af ressourcer mellem politikområder sammenlignet med før krisen begrundet i en overordnet strategi.

Denne prioriteringsændring kan igen skyldes, at organisationens politiske vision ændrer sig, og/eller at den eksisterende strategi sætter sig stærkere igennem for organisationens besparelsesmæssige processer og output. Teoretisk er baggrunden for en forventning om en mere strategisk spareadfærd, at ressourceknapheden nødvendiggør tværgående prioriteringer samt at beslutningsprocesser bliver mere top-down i krisetider, fordi inkrementelle beslutningsprocesser bryder sammen i takt med at præmissen om udgiftsvækst må opgives (Good, 2007). I

denne forståelse tvinges de lavest prioriterede politikområder således til at bidrage mest til tilpasningen (selvom man teoretisk også kan forestille sig områder, der prioriteres højt, men tildeles færre ressourcer).

F1: Øget økonomisk pres gør spareadfærden mere strategisk forstået som en ændring i den relative prioritering af sektorområder forankret i en overordnet politisk vision

En anden forståelse af spareadfærd er fokuseret på at forsøge at øge organisationens omkostningseffektivitet via mere effektive indsatser og/eller højere produktivitet og benævnes her managementdrevet spareadfærd. Med managementdrevet spareadfærd forstår vi en målrettet spareadfærd, hvor besparelser forsøges realiseret ved at øge omkostningseffektiviteten ved enten at forbedre forholdet mellem input og output (øget produktivitet under en antagelse om uændret effektivitet) eller ved at anvende mere virkningsfulde indsatser og dermed forbedre forholdet mellem output og outcome (øget effektivitet) (Elm-Larsen, 2007, s. 60-62; Pollitt og Bouckaert, 2011, s. 133), uanset om disse bestræbelser udmønter sig i reelle omkostningseffektiviseringer eller ej.Definitionen af managementdrevet spareadfærd lægger sig tæt op ad Jørgensens begreb om en 'managementfase', der netop er kendetegnet ved en logik om at øge 'den interne produktivitet' (Jørgensen, 1981). Til denne produktivitetslogik tilføjer vi i artiklen bestræbelser på at anvende mere virkningsfulde indsatser, altså bestræbelser på at øge omkostningseffektiviteten via højere effektivitet.

Relateret hertil kan det diskuteres, hvornår indsatsomlægninger tangerer en egentlig bortskæring af opgaver og dermed bliver til strategiske besparelser. Grænsen definerer vi ved at betegne en serviceomlægning som udtryk for managementdrevet spareadfærd, når den på baggrund af administrationens fundne omkostningseffektiviseringspotentialer foretages inden for den eksisterende strategiske prioritering af områder, mens en serviceomlægning er strategisk, når spareadfærden bryder med denne før-krise-prioritering af forskellige politikområder. I denne managementtilgang bliver forventningen med andre ord, at økonomisk pres ikke fører omprioriteringer mellem politikområder, men at offentlige organisationer bruger kriser til at forsøge at producere mere effektivt og skære organisatorisk 'fedt' fra (Belanger & Migué, 1974). Som en følge heraf vil besparelserne ramme de områder, hvor effektivitetspotentialet opfattes som størst.

F2: Øget økonomisk pres gør spareadfærden mere managementdrevet forstået som styret mod produktivitetsforbedringer og/eller mere virkningsfulde indsatser.

Foruden forventningen til at et økonomisk pres betyder en mere strategisk spareadfærd, hævder andre, at ressourceknaphed medfører en inkrementel spareadfærd (Lewis, 1984). Inkrementel spareadfærd defineres her som en pragmatisk og kortsigtet søgen efter besparelser, der minimerer beslutningsomkostninger og konfliktpotentiale og ofte fører til identiske procentvise udgiftsreduktioner på tværs af budgetområder (jf. Kickert & Randma-Liiv, 2015, s. 62-64)[2]. Disse inkrementelle besparelser benævnes ofte 'grønthøsterbesparelser', og baggrunden herfor kan være manglende viden om potentialer for øget omkostningseffektivitet, et ønske om at delegere beslutninger til decentrale medarbejdere, der måske besidder denne viden, eller en politisk interesse i at undgå upopulære prioriteringer (Lindblom, 1979; Pollitt, 2010). Mulige uhensigtsmæssige konsekvenser ved en inkrementel spareadfærd kan være en skæv sammensætning af produktionsfaktorer (fx ved gentagne besparelser på anlægsudgifter og andre ikke-lønudgifter) og en ødelagt planlægning (besparelserne kan komme med kort varsel for den enkelte budgetenhed) (Jørgensen, 1981, s. 157).

F3: Øget økonomisk pres medfører en inkrementel spareadfærd forstået som proportionale udgiftsreduktioner på alle områder.

En alternativ forklaring på inkrementel spareadfærd er interessegruppeforklaringen, der hævder, at en given spareadfærd bestemmes ved magtfordelingen mellem interessegrupper i samfundet (Wildavsky 1961; Downs & Rocke, 1984). Dette betyder, at såfremt magtfordelingen mellem interessegrupper ikke ændres, forbliver udgiftsudviklingen inkrementel både i vækstperioder og under ressourceknaphed. Heroverfor står imidlertid teoretikere, der hævder, at interessegrupper øger indflydelsen under kriser. Ifølge dette synspunkt vil især mobiliserede interessegrupper – der repræsenterer et betydeligt antal vælgere og ikke imødegås af et modsatrettet pres fra andre interessegrupper – friholdes fra besparelser under et økonomisk pres. Baggrunden for en sådan interessegruppedrevet spareadfærd er angiveligt, at interessegrupper er mere aktive, når det handler om at undgå besparelser, end når det handler om at fordele ny vækst, da ressourceknaphed gør budgetlægningen konfliktfyldt, og fordi aktører har en psykologisk bias for at undgå tabet af privilegier(Kahneman & Tversky, 1979; Rubin, 2010; Heald & Hood, 2014). Ved interessegrupper forstås her grupper af brugere (fx forældre, plejemodtagere og pårørende) og producenter (fx lærere, pædagoger og social- sundhedspersonale) af offentlig service, der påvirker politikerne via deres adgang til kommunens beslutningsprocesser og/eller via deres status som vælgere i kommunen.

F4: Øget økonomisk pres gør spareadfærden mere interessegruppedrevet forstået som begunstigende stærke interessegrupper.

De fire beskrevne besparelsesstrategier skal ikke forstås som gensidigt udelukkende, da kommunens spareadfærd formentlig indeholder elementer af alle fire strategier samtidigt. Derimod er det centralt, hvordan vægtningen af besparelsesstrategierne påvirkes af et økonomisk pres.

I den sammenhæng er det sandsynligt, at vægtningen af besparelsesstrategier varierer for forskellige organisatoriske niveauer[3] (Hansen & Kristiansen, 2014b), hvilket her er håndteret ved at sammenligne casekommunerne på samme niveau, nemlig direktør- og fagchefniveau (se afsnit 4.2).

Det har desuden teoretisk været diskuteret, om forekomsten af en bestemt type spareadfærd kan forklares med krisens styrke og/eller varighed, herunder om der kan identificeres en bestemt faselogik i besparelserne. Eksempelvis er det i litteraturen foreslået, at et lavt økonomisk pres kan håndteres ved inkrementel spareadfærd, mens et stort og langvarigt økonomisk pres nødvendiggør målrettede besparelser på basis af en strategisk prioritering af aktiviteter og udgiftsområder (Raudla, Savi, & Randma-Liiv, 2015, s. 8-9; Levine, 1979, s. 182; Levine, 1985). Tilsvarende er det foreslået, at organisationens spareadfærd vil følge en fasemodel, hvor inkrementelle strategier i takt med krisens varighed afløses af først managementdrevne og sidenhen strategiske besparelser (Jørgensen, 1981). I denne artikel betragtes besparelsestyperne dog i udgangspunktet og i lighed med andre dele af litteraturen som tidsmæssigt sideordnede med egne fordele og ulemper (Dunsire & Hood, 1989; Pollitt, 2010).

Endelig har der teoretisk været fokuseret på, hvordan forskellige besparelsesstrategier forholder sig til sondringen mellem stabilitet og forandring for den offentlige organisations processer og output (Hansen & Kristiansen, 2014b; Overmans & Noordegraaf, 2014).
I forhold til de 4 præsenterede forventninger er logikken bag den inkrementelle spareadfærd og hovedsageligt også den managementdrevne besparelsesstrategi stabilitet, mens den strategiske og inkrementelle spareadfærd i højere grad forventer forandringer for processer og output.

3. Metoden: Casestudier i seks danske kommuner

For at belyse sammenhængen mellem økonomisk pres og spareadfærd er der gennemført casestudier i seks danske kommuner, der alle har været udsat for et øget økonomisk pres i analyseperioden 2009 til 2013. År 2009 er analysens startår, da den økonomiske krise for alvor viste sig i de kommunale budgetter herefter (Houlberg & Jensen, 2010; KL, 2014), mens afslutningsåret er 2013, der indeholdt de senest tilgængelige regnskabstal ved analysens begyndelse.

Casestudierne anvendes til at pege på fællestræk og forskelle mellem kommunernes spareadfærd.Der anvendes to strategier til at belyse sammenhængen mellem økonomisk pres og spareadfærd: For det første observeres 6 kommuner med variation på strukturelle variable som fx geografi, indbyggertal og sociodemografisk sammensætning. Kommunerne har dog alle oplevet et øget økonomisk pres i perioden. Hvis vi på trods af kommunernes forskellighed identificerer fællestræk i deres spareadfærd, kan disse være forårsaget af dette fælles pres[4]. En udfordring ved denne strategi er, at det kan være svært at afgøre, om det er det øgede økonomiske pres eller andre fælles påvirkninger (fx statens regulering), der får casekommunerne til at anvende ensartede besparelsesstrategier under krisen. Derfor benytter analysen også en anden strategi, hvor kommunerne placeres i forhold til den varierende styrke af det økonomiske pres, og hvor formålet er at se, om kommuner under større pres anvender en anden type spareadfærd end kommuner under mindre pres. Da casestudierne har givet mere klare data på ligheder end på forskelle mellem besparelses-strategierne, fylder beskrivelsen af fællesstræk mere end forskelle i analysen, og vi har således vanskeligt ved at isolere kausaleffekten af det øgede økonomiske pres.

3.1 Den økonomiske krise og styrken af det økonomiske pres i casekommunerne

Overordnet skyldtes det øgede økonomiske pres, som mødte danske kommuner, den internationale finanskrise, der ramte fra slutningen af 2008 (Hansen & Kristiansen, 2014a). Denne krise betød, at den danske regering førte konjunkturpolitik ved bl.a. at øge kommunernes anlægsramme. Samtidigt medførte Genopretningspakken fra 2010 (Regeringen, 2010) et krav om nulvækst i kommunernes serviceudgifter og en mulighed for sanktioner mod de kommuner, der ikke holdt budgetterne. Som konsekvens af både kravet om nulvækst og en forbedret budgetoverholdelse begyndte kommunernes serviceudgifter at falde fra 2010 og frem. Det største fald i serviceudgifterne fandt sted fra 2012 til 2013 (se appendiks Figur 1 og Tabel 2). Da danske kommuner har begrænsede muligheder for at øge skatterne (Blom-Hansen, Bækgaard, & Serritzlew, 2014), håndterede kommunerne størstedelen af presset ved at reducere udgifterne.

Hvor hårdt den enkelte kommune blev ramt økonomisk af krisen var dog meget forskelligt. I denne artikel forstås styrken af økonomisk pres som ændringen/forværringen i økonomisk pres fra 2009 til 2013. Ideelt bør et sådant ændringsmål indeholde information om både ændringer i indtægter, udgiftsbehov og antallet af brugere, da befolkningsnedgang på kort sigt kan medføre kommunalt overskud af kapital og arbejdskraft og dermed stigende gennemsnitlige omkostninger (Bailey, 1999, s. 121; Hansen, Houlberg, & Pedersen, 2014).

To indikatorer er her valgt til at belyse ændringer i kommunernes økonomiske pres; ændringen i indtægter pr. indbygger (korrigeret for konjunktur- og opgaveændringer) og ændringen i befolkningstallet fra 2009 til 2013. Befolkningsafvandring fører til faldende indtægter fra bloktilskud og skatter, og selvom antallet af borgere, der skal leveres service til (fx elever), også falder, kan det på kort sigt være vanskeligt at tilpasse kapaciteten nedad og undgå stigende enhedsomkostninger (Bailey, 1999, s. 121), og samtidigt er befolkningsafvandring typisk korreleret med stigende sociale udgiftsbehov (Hansen, Houlberg, & Pedersen, 2014). I denne artikel måles den samlede styrke af det økonomiske pres som udviklingen i kommunens absolutte indtægter i procent fra 2009 til 2013. Dette er valgt af flere årsager: For det første indeholder udviklingen i de absolutte indtægter information om både indtægts- og befolkningsudviklingen (en stigning i indtægterne pr. indbygger vil alt andet lige øge de absolutte indtægter, ligesom en stigning i befolkningsantallet alt andet lige vil øge de absolutte indtægter), og for det andet passer den følgelige rangordning af casekommunerne på styrken af det økonomiske pres godt med informanternes egen oplevelse af krisens styrke[5]. I Tabel 1 er casekommunerne beskrevet i forhold til styrken af det økonomiske pres.

Tabel 1 illustrerer også styrken af det økonomiske pres før krisen ved et indeks for forholdet mellem kommunens udgiftsbehov og indtægtsgrundlag i 2009, hvor landsgennemsnittet er sat til 100. Selvom denne indikator ikke indgår i ændringsmålet for økonomisk pres, kan det initiale niveau af økonomisk pres stadig tænkes at have betydning for kommunernes spareadfærd. Fx kan en identisk ændring af det økonomiske pres have forskellige effekter for spareadfærden afhængig af, om kommunen allerede i udgangspunktet var presset eller havde mere 'slack' at tære på.

Tabel 1

Casekommunerne og styrken af det økonomiske pres

Kommune	Økonomisk pres i 2009 (indeks 100)	Ændring i økonomisk pres, 2009-2013 (%)			
		Ændring i indtægter pr. indb. (2013-priser)	*Ændring i befolkningstal*	*Ændring i indtægter, absolut (2013-priser)*	*Styrke af økonomisk pres (ændring)*
Lolland kommune	122,5	0,2 %	-7,0 %	-6,8 %→	Højt
Holbæk kommune	103,1	-5,5 %	-0,4 %	-5,9 %→	Højt
Ringkøbing-Skjern kommune	100,6	-0,6 %	-2,2 %	-2,8 %→	Moderat
Aarhus kommune	100,5	-7,7 %	5,4 %	-2,7 %→	Moderat
Egedal kommune	77,6	-4,6 %	2,4 %	-2,3 %→	Lavt
Gladsaxe kommune	93,0	-5,8 %	4,4 %	-1,7 %→	Lavt
Landsgennemsnit	100,0	-4,2 %	1,7 %	-2,6 %→	Moderat

Note: Se definitioner i appendiks Tabel 1. Landsgennemsnit er vægtede gennemsnit med undtagelse af 'Ændring i indtægter pr. indb'. som er et uvægtet landsgennemsnit.

3.2 Spareadfærden analyseres ved interviews og økonomiske nøgletal

I det følgende nedbrydes forventningerne i indikatorer på baggrund af teori og indsigter fra casestudierne. Outputindikatorer på en strategisk spareadfærd er, at de største procentvise udgiftsreduktioner manifesterer sig på politikområder, der som følge af organisationens politiske strategi er lavest prioriterede. En sådan omprioritering mellem politikområder sammenlignet med før krisen vil igen være et resultat af processuelle forandringer i form af fx ændringer i indholdet af den eksisterende politiske strategi (fx formelt nedskrevet i udviklingsstrategier, tværgående effektmål og kommunestrategier jf. Sørensen & Foged, 2015b), ændringer i den eksisterende politiske strategis gennemslag for prioriteringerne og/eller ved, at politikerne prioriterer mere på tværs.

> Den strategiske spareadfærd kan fx komme til udtryk som en strategisk begrundet bortskæring eller 'fredning' af indsatser, større variation i udgiftsudviklingen på tværs af politikområder og en større strategisk prioriteringsrolle for politikerne i budgetlægningen.

Tidshorisonten bag en strategisk spareadfærd er lang, da spareadfærden retter sig mod virkninger for organisationen på lang sigt (Jørgensen & Mouritzen, 2005, s. 144), fx i form af politiske strategier for en hel byrådsperiode.

Til sammenligning er indikatorer på en managementdrevet spareadfærd, at de største procentvise udgiftsreduktioner realiseres på områder, hvor omkostningseffektiviseringspotentialerne opleves som størst, hvilket også guider søgeprocessen efter besparelser. En sådan managementdrevet spareadfærd kan fx komme til udtryk som ændrede strukturer og arbejdsgange, business cases og en satsning på mere virkningsfulde indsatser. Tidshorisonten er derudover mellemlang, da spareadfærden retter sig mod virkninger for organisationen på mellemlang sigt, fx ved at organisationen arbejder på at fastholde serviceniveauet i de kommende års budgetter trods ressourcenedgang.

Hvor en managementdrevet spareadfærd godt kan starte som rammereduktioner på højere organisatoriske niveauer og udmøntes som omkostningseffektiviseringer længere nede i organisationen (Hansen & Kristiansen, 2014b, s. 247), er indikatorer på en inkrementel spareadfærd proportionale rammereduktioner eller 'grønthøstere' uden væsentlig skelen til områdets strategiske status og effektivitet. En inkrementel spareadfærd kan udmønte sig som lige store procentvise udgiftsreduktioner på tværs af områder, der igen vil være et resultat af søgeprocesser, der sammenlignet med før krisen har mere fokus på rammernes størrelse end på deres indhold. En sådan tilgang kan fx komme til udtryk ved grønthøstere implementeret med kort varsel, ved budgetter, der genåbnes mhp. hastige nedskæringer, en mindre variation i udgiftsudviklingen på tværs af politikområder (idet de underlægges den samme procentreduktion) og ved manglende viden om besparelsernes konsekvenser. Tidshorisonten er derudover kort, da spareadfærden retter sig mod virkninger på kort sigt, fx ved at organisationen arbejder på 'blot' at få rammerne til at gå op i næste budget.

Endelig er indikatorer på en interessegruppedrevet spareadfærd at stærke interessegrupper friholdes fra udgiftsreduktioner – og blokerer spareforslag – i en grad, som overgår deres indflydelse i vækstperioder. Hertil kommer mulige besparelser, der aldrig når at blive til spareforslag, fordi stærke interessegrupper formår at holde dem væk fra den politiske

dagsorden (Bachrach & Baratz, 1962). I en dansk kommunal sammenhæng vil stærke interessegrupper ikke mindst vedrøre skoleområdet efterfulgt af dagtilbuds- og ældreområdet (Pedersen, Houlberg, Hansen, Olsen, & Bordacconi, 2013; Serritzlew, 2005). En oversigt over forventninger og indikatorer fremgår af Tabel 2.

Tabel 2
Oversigt over forventninger og indikatorer

Forventninger	Indikatorer
F1: Øget økonomisk pres gør spareadfærden mere strategisk forstået som en ændring i den relative prioritering af sektorområder forankret i en overordnet politisk vision	Output: • Større procentvise udgiftsreduktioner på nogle områder end andre begrundet i organisationens politiske strategi. Proces: • Den politiske strategi for kommunen ændres på en måde, så den indeholder en omprioritering af ressourcer mellem politikområderne (strategiens indhold) • Den eksisterende politiske strategi fra før krisen fastholdes, men sætter sig tydeligere igennem for udgiftsprioriteringerne sammenlignet med før krisen (strategiens betydning) • Politikerne prioriterer relativt mere på tværs af områder sammenlignet med før krisen • Lang tidshorisont. Fx bortskæring af opgaver, øgede forskelle i udgiftsudvikling på tværs af politikområder, øget politisk satsning eller fredning af områder begrundet i strategi, vurdering af myndighedens opgaver og politiseret miljø.
F2: Øget økonomisk pres gør spareadfærden mere managementdrevet forstået som styret mod produktivitetsforbedringer og/eller mere virkningsfulde indsatser.	Output: • Største procentvise udgiftsreduktioner på områder med de største, opfattede omkostningseffektiviseringspotentialer inden for uændret strategi Proces: • Budgetvogternes opfattelse af, hvor i organisationen der findes omkostningseffektiviseringspotentialer, guider i øget omfang søgningen efter besparelser sammenlignet med før krisen • Mellemlang tidshorisont. Fx brug af business cases, benchmarking, ændrede strukturer, arbejdsgange, andre indsatser og overvæltning af opgaver til borgerne etc.
F3: Øget økonomisk pres medfører en inkrementel spareadfærd forstået som proportionale udgiftsreduktioner på alle områder.	Output: • Lige store procentvise udgiftsreduktioner på tværs af områder • Mere ensartet procentvis udgiftsudvikling på tværs af politikområder sammenlignet med før krisen. Proces: • Øget fokus på marginale justeringer af monetære rammer snarere end rammernes indhold sammenlignet med før krisen • Kort tidshorisont. Fx proportionale rammereduktioner, grønthøsterbesparelser, reducerede forskelle i udgiftsudvikling på tværs af politikområder, genåbnede budgetter, justeringer på budgetforslag eller budgettet året før.
F4: Øget økonomisk pres gør spareadfærden mere interessegruppedrevet forstået som begunstigende stærke interessegrupper.	Output: • Største procentvise udgiftsreduktioner på områder med relativt svage interessegrupper Proces: • Stærke interessegrupper lykkes relativt til svagere interessegrupper bedre med at blokere spareforslag sammenlignet med før krisen. Fx ulige fordeling af besparelser rettet mod områder med mindre stærke interessegrupper, accept af servicereduktioner på mindre populære områder.

Til at beskrive indikatorerne anvendes kvantitative og kvalitative data. Kvantitativt benyttes kommunernes regnskabsbaserede serviceudgifter (som opgjort af KORAs 'Nøgletal for kommunernes økonomiske styring'), der igen er fordelt på de politikområder, som regeringen og KL var enige om i 2013 (se appendiks Tabel 1 og 2). Dermed fås et overblik over serviceudgifterne i casekommunerne, og ved at opgøre udviklingen i serviceudgifterne på de enkelte politikområder fås et indtryk af på hvilke områder, besparelseskravet blev indfriet. Besparelser på serviceudgifterne er velegnede som analyseobjekt, fordi de udtrykker den borgerrettede service, involverer betydelig kommunal prioriteringsfrihed og er sammen-

lignelige over tid, da opgaveændringer i perioden har været begrænsede[6]. Kvalitativt er der gennemført indledende dokumentstudier (analyse af byrådsreferater, styringsdokumenter, budgetaftaler mv.) i de enkelte kommuner, som er efterfulgt af 7 til 10 interviews i hver kommune med borgmester, kommunaldirektør og direktører samt fagchefer for tre store velfærdsområder (ældreområdet, det børnesociale område og skoleområdet). De tre velfærdsområder er valgt pga. deres store volumen og varierende styringsudfordringer, herunder efterspørgsel, styrbarhed og enhedsomkostninger.

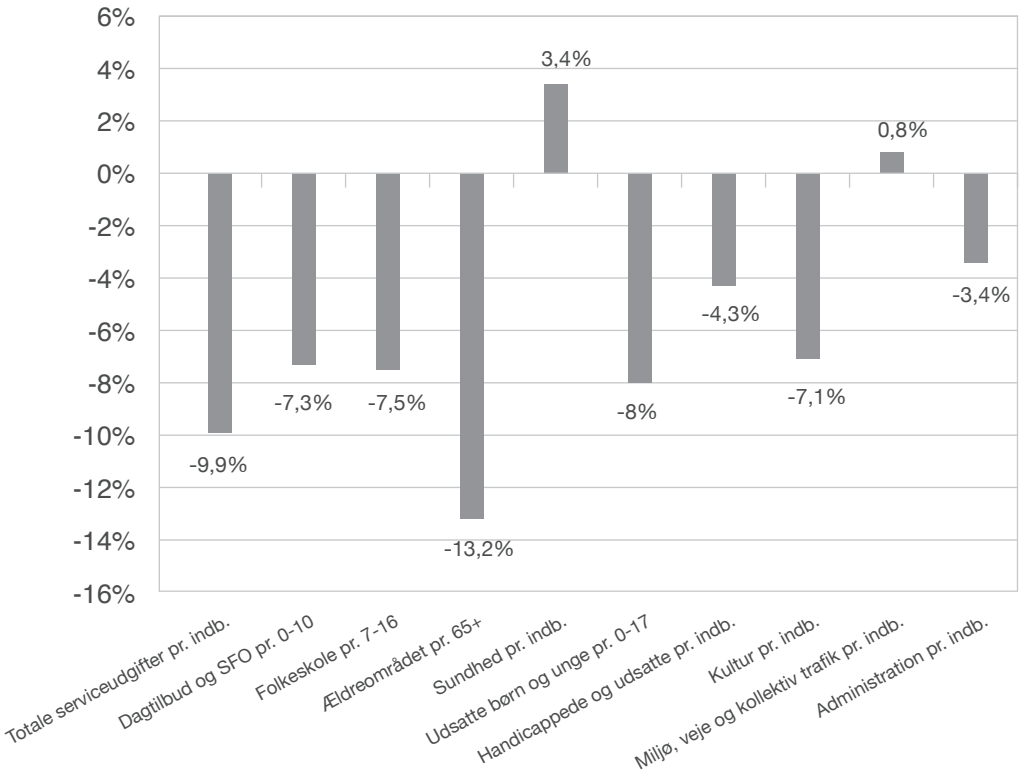
Baggrunden for primært at interviewe det administrative niveau – og hovedsageligt at lade det politiske niveau være repræsenteret af borgmesteren – er, at definitionen af spareadfærd særligt har fokus på forvaltningens aktiviteter inden for en politisk styringsramme (Jørgensen, 1981, s. 152). Derudover er der interviewet både direktører og fagchefer for dels at triangulere data og for dels at undersøge besparelsesstrategier på forskellige politikområder og organisatoriske niveauer. Formålet har været – med afsæt i informanternes beskrivelser og øvrige datakilder – at sammenstykke en retvisende beskrivelse af den enkelte casekommunes spareadfærd, idet vi er opmærksomme på, at den enkelte informant husker noget forskelligt og har varierende interesser i spørgsmålsbesvarelsen. Fremstillingen af den enkelte kommune er dermed et resultat af vores samlede fortolkning, herunder vægtningen af forskellige kilder. Der er i arbejdet med at sammenstykke kommunebeskrivelser udarbejdet valideringsrapporter for den enkelte kommune, som repræsentanter fra kommunerne har haft mulighed for at kommentere.

4. Analyse

For at belyse hvad ændringen i det økonomiske pres betød for kommunernes spareadfærd, fokuseres i følgende analyse først på, hvordan informanterne i den enkelte kommune oplevede styrken og årsagen til det økonomiske pres samt hvilke konkrete besparelser som den enkelte kommune gennemførte (afsnit 5.1). Herefter foretages en tværgående analyse af ligheder og forskelle i casekommunernes besparelsesstrategier, hvor der er fokus på sammenhængen mellem det økonomiske pres og spareadfærden (afsnit 5.2-5.6).

Overordnet reducerede den samlede danske kommunesektor serviceudgifterne med 9,9 % fra 2009 til 2013 (korrigeret for opgaveændringer), hvilket procentuelt fordelte sig på kommunernes politikområder som illustreret i Figur 1. Her er udgifterne opgjort i forhold til den potentielle brugergruppe. Af tabellen fremgår det, at navnlig ældreområdet bidrog til udgiftsopbremsningen ved en reduktion af udgifterne pr. potentiel bruger med 13,2 % fra 2009 til 2013, men at også det specialiserede børneområde samt skole- og dagtilbudsområdet og kulturområdet gennemførte markante besparelser pr. potentiel bruger i perioden (7 til 8 %).

Figur 1
Udviklingen i serviceudgifter pr. potentiel bruger, 2009-2013 (%), regnskabstal (Danmarks Statistik)



Note: Vægtede landsgennemsnit. 2013-priser. Totale serviceudgifter er opgjort af KORAs 'Nøgletal for kommunernes økonomiske styring', og er derudover korrigeret for opgaveændringer over tid. Politikområderne er ikke korrigeret for eventuelle opgaveændringer. Se appendiks Tabel 1 og 2 for definitioner og data.

4.1 Hvad sparede casekommunerne på?

Casegennemgang
Lolland kommune (Sørensen og Foged (2015e) og Tabel 4 i appendikset) på omkring 44.000 indbyggere er et resultat af en sammenlægning af syv kommuner i 2007. Fra 2009 til 2013 blev kommunen udsat for et højt økonomisk pres, da man oplevede, at krisen forværrede en affolkning, der allerede var i gang, hvilket gav et absolut indtægtsfald på næsten 7 %. Selvom krisen forværrede kommunens befolkningsudvikling, var det ikke informanternes opfattelse, at det økonomiske pres var steget markant eller for den sags skyld var 'noget nyt', idet kommunen bl.a. havde en lang historik med 'kriser', og da krisestemningen tillige havde reduceret borgernes serviceforventninger. Årsagen til det økonomiske pres blev generelt opfattet som udefrakommende.

Fra 2009 til 2013 skar Lolland de totale serviceudgifter med over 11 %, der, givet kommunens befolkningsafvandring på 7 %, svarede til en udgiftsreduktion på 5 % pr. indbygger. Størstedelen af reduktionen pr. potentiel bruger blev fundet på skoleområdet (12,9 %), udsatte børn og unge under 18 år (det børnesociale område) (7,5 %) og administration (4,1 %). Indholdet af udgiftsreduktionen var for skoleområdet strukturtilpasninger (fusioner og nedlæggelser) og inklusion. For det børnesociale område bestod besparelserne i øget brug

af lokale netværkstilbud frem for institutionsanbringelser. Administrationsudgifterne blev bl.a. nedbragt ved en billigere administration af tidligere specialiserede amtstilbud.

Holbæk kommune (Sørensen og Foged (2015a) og Tabel 5 i appendikset) på omkring 69.000 indbyggere er et resultat af en sammenlægning af fem kommuner i 2007. I 2009 ansatte kommunen en ny kommunaldirektør. I analyseperioden var kommunen samlet udsat for et højt økonomisk pres, da kommunen ved siden af et stort indtægtsfald pr. indbygger oplevede en forværret befolkningsudvikling (svarende til et absolut indtægtsfald på næsten 6 %). Informanterne oplevede, at det økonomiske pres var steget markant i perioden, da befolkningsfremgang var vendt til stagnation, og da kommunen yderligere var blevet ramt af faldende indtægter fra jordsalg, et statsligt tilbagebetalingskrav grundet en for optimistisk budgettering før krisen og gentagne budgetoverskridelser fra 2007 til 2010. Generelt oplevede informanterne således, at det økonomiske pres skyldtes en blanding af udefrakommende og selvforskyldte faktorer.

Som respons på det økonomiske pres reducerede Holbæk fra 2009 til 2013 de totale serviceudgifter med 5,3 % svarende til 4,9 % pr. indbygger (og fik lov til at hæve skatten i 2010). Indholdet af udgiftsreduktionen pr. potentiel bruger blev navnlig fundet på dagtilbud og SFO (14,6 %) samt ældreområdet (12,1 %). Indholdet af reduktionerne bestod af strukturtilpasninger for dagtilbud og SFO, mens der blev anvendt rehabilitering, udlicitering og servicenedsættelser på ældreområdet.

Ringkøbing-Skjern kommune (Sørensen og Foged (2015f) og Tabel 6 i appendikset) på ca. 57.000 indbyggere er et resultat af en sammenlægning af fem kommuner i 2007. I analyseperioden var kommunen samlet udsat for et moderat økonomisk pres, da kommunen parallelt oplevede et indtægtsfald og en befolkningstilbagegang, der betød et absolut indtægtsfald på næsten 3 %. Selv oplevede informanterne, at krisen havde øget det økonomiske pres – ikke mindst ved at befolkningstilvækst var vendt til befolkningsnedgang og da en markant landby-konfliktlinje havde vanskeliggjort besparelser via strukturændringer. Samlet var oplevelsen, at det økonomiske pres primært skyldtes udefrakommende faktorer.

Fra 2009 til 2013 reducerede Ringkøbing-Skjern de totale serviceudgifter med 7,5 % svarende til 5,5 % pr. indbygger (og satte samtidig skatten op i 2010). Størstedelen af denne besparelse fordelt på de potentielle brugere fandt sted på ældreområdet (12,2 %), det specialiserede voksenområde (5,1 %) og administration (5,8 %). På ældreområdet bestod udgiftsreduktionen af rehabilitering og skærpet visitation i hjemmeplejen. For det specialiserede voksenområde hjemtog kommunen bl.a. tidligere amtstilbud, sammenlagde ledelsen af botilbud, tildelte handicappede boligstøtte frem for institutionspladser og gennemgik eksisterende tilbud i forhold til borgernes behov. Endelig blev administrationsudgifterne ifølge informanterne nedbragt via stordriftsrationaler, der var blevet mulige efter strukturreformen i 2007.

Aarhus kommune (Sørensen og Foged (2015c) og Tabel 7 i appendikset) er en fortsætter- og bykommune med ca. 325.000 indbyggere. Kommunen var i analyseperioden under moderat økonomisk pres, da kommunen oplevede et stort indtægtsfald pr. indbygger, men samtidig var under en gunstig befolkningsudvikling, der samlet udmøntede sig i et absolut indtægtsfald på 2,7 %. Dog skabte den kraftige vækst i befolk-

ningstallet også et behov for anlægsinvesteringer, hvilket bidrog til at skabe pres på driftsudgifterne. Selv oplevede informanterne en stigning i det økonomiske pres, primært forklaret ved udefrakommende faktorer og sekundært ved budgetoverskridelser på det specialiserede socialområde i 2009.

Fra 2009 til 2013 reducerede Aarhus de totale serviceudgifter med 8 % svarende til 12,8 % pr. indbygger. Størsteparten af denne udgiftsreduktion fordelt på potentielle brugere blev gennemført på det specialiserede voksenområde (28,6 %), det specialiserede børneområde (27,6 %), ældreområdet (15,1 %), administrationen (15 %) og med mindre reduktioner på folkeskole og dagtilbud. Indholdet af besparelserne var på det specialiserede socialområde bl.a. nedlæggelser af tilbud, omvisiteringer og anvendelse af lokale tilbud frem for institutionsanbringelser. På ældreområdet var der tale om ændringer af struktur og organisering, rehabilitering og velfærdsteknologi, mens de reducerede administrationsudgifter ifølge informanterne var udtryk for omkostningseffektiviseringer. På skole- og dagtilbudsområdet var der endelig gennemført strukturændringer samt for skoleområdet ændringer af lærernes arbejdstid og en øget brug af inklusion.

Egedal kommune (Sørensen og Foged (2015d) og Tabel 8 i appendikset) på lidt over 42.000 indbyggere havde gennemgået en turbulent sammenlægning af tre kommuner i 2007. Fra 2010 kom et mere stabilt politisk flertal til, og der blev også ansat en ny kommunaldirektør. Det økonomiske pres var i perioden relativt lavt, da kommunen samtidigt med et indtægtsfald oplevede en jævn befolkningsvækst, der samlet resulterede i et absolut indtægtsfald på 2,3 %. Selv oplevede informanterne, at det stigende økonomiske pres i hovedsagen var selvforskyldt via politisk ustabilitet og en udfordret økonomistyring, der bl.a. var kommet til udtryk ved budgetoverskridelser i alle år fra 2007 til 2011.

Fra 2009 til 2013 reducerede Egedal de totale serviceudgifter med næsten 10 % svarende til 12 % pr. indbygger. Disse udgiftsreduktioner pr. potentiel bruger ramte det meste af organisationen i form af ældreområdet (20,6 %), dagtilbud (15,7 %), skoleområdet (14,3 %) og det specialiserede børneområde (11 %). Indholdet af reduktionerne var generelt kendetegnet ved få strukturændringer sammenlignet med de øvrige casekommuner. Undtagelsen herfra var dagtilbudsområdet, hvor antallet af distrikter og institutioner blev reduceret, ligesom kommunen på interviewtidspunktet var i gang med skolesammenlægninger uden matrikellukninger. Informanterne oplyste endelig, at en del af udgiftsreduktionen var udmøntet ved en organisationsændring i 2012, hvor bl.a. 14 centre var blevet til 9.

Gladsaxe kommune (Foged og Sørensen (2015) og Tabel 9 i appendikset) er en fortsætterkommune med omkring 67.000 indbyggere. Kommunen var i analyseperioden under et relativt lavt økonomisk pres, da kommunen godt nok oplevede et markant indtægtsfald pr. indbygger, men samtidig havde befolkningsvækst, der tilsammen gav et absolut indtægtsfald på 'kun' 1,7 %. Generelt oplevede kommunen det økonomiske pres som udefrakommende. Fra 2009 til 2013 reducerede Gladsaxe de totale serviceudgifter med 6,7 % svarende til 10,6 % pr. indbygger. Denne udgiftsreduktion pr. potentiel bruger blev udmøntet via besparelser på folkeskole (14,3 %), det voksensociale område (14,2 %), ældreområdet (11 %), dagtilbud og SFO (10,1 %) samt kultur (18,8 %). Indholdet af udgiftsreduktionerne bestod af strukturændringer på skole, dagtilbuds- og kulturområdet. På det voksensociale område havde kommunen hjemtaget tilbud, som førhen var købt af de tidligere amtsinstitutioner samt revurderet eksisterende tilbud i forhold til brugerens funktionsniveau. På ældreområdet blev besparelsen fundet via rehabilitering og en strammere serviceadgang.

Besparelsernes indhold på tværs af kommunerne

Resultaterne for de seks casestudier er sammenfattet i Tabel 3, hvor der ses en række tværgående mønstre i besparelsernes indhold. På dagtilbuds- og skoleområdet var de mest populære besparelser således stordriftsløsninger såsom sammenlægninger, institutionslukninger og fælles ledelse. Formålet hermed var at indhøste stordriftsfordele ved at reducere antallet af chefer og ledere, ved at sammenlægge støttefunktioner og ved at udnytte arbejdskraft og bygningsmasse bedre. Det dalende brugertal for dagtilbud og skole i casekommunerne syntes at understøtte denne udvikling, da kommunens kapacitetsbehov dermed faldt. Stordriftslogikken kunne også iagttages for plejeboliger, biblioteker og kommunens tværgående støttefunktioner.

For ældreområdet og det specialiserede socialområde var kommunernes besparelsesinstrumenter primært serviceomlægninger, hvor formålet (men ikke nødvendigvis det realiserede outcome) var at anvende mere omkostningseffektive indsatser. På ældreområdet tilbød casekommunerne således rehabilitering – eventuelt kombineret med velfærdsteknologi – ligesom der i et par casekommuner kunne iagttages øget brug af udbudskonkurrence. På det specialiserede socialområde anvendte casekommunerne i højere grad lokale tilbud frem for pladser på de tidligere amtsinstitutioner, gennemgik eksisterende tilbud og tog generelt flere økonomihensyn i sagsbehandlingen. På både ældreområdet og det specialiserede socialområde rapporterede casekommunerne endelig om en strengere serviceadgang samt i flere tilfælde servicereduktioner.

Tabel 3

Den oplevede årsag det til økonomiske pres og besparelsesindholdet, 2009-2013

Kommune	Styrke af økonomisk pres	Oplevet årsag til økonomisk pres	Indhold af besparelser
Lolland kommune	Højt	• Primært udefrakommende	• Stordrift på skole og dagtilbud • Inklusion på skoleområdet • Billigere tilbud på det specialiserede socialområde • Billigere tilbud på ældreområdet
Holbæk kommune	Højt	• Delvist selvforskyldt • Delvist udefrakommende	• Grønthøsterbesparelser i genopretningsår • Stordrift på dagtilbud og kultur • Billigere tilbud, udbudskonkurrence og servicereduktioner på ældreområdet
Ringkøbing-Skjern kommune	Moderat	• Primært udefrakommende	• Skærpet serviceadgang samt billigere tilbud på ældreområdet • Billigere tilbud og gennemgang af eksisterende tilbud på det voksensociale område • Stordrift på administration og teknisk område
Aarhus kommune	Moderat	• Primært udefrakommende • Sekundært selvforskyldt	• Stordrift på dagtilbud og skole • Billigere tilbud og velfærdsteknologi på ældreområdet • Billigere tilbud, nedlæggelse af tilbud og revisiteringer på det specialiserede socialområde
Egedal kommune	Lavt	• Primært selvforskyldt • Sekundært udefrakommende	• Store grønthøsterbesparelser i genopretningsår • Stordrift på dagtilbud • Offentlig Privat Partnerskab på teknisk område
Gladsaxe kommune	Lavt	• Primært udefrakommende	• Stordrift på skole, dagtilbud og kultur • Skærpet serviceadgang og billigere tilbud på ældreområdet • Billigere tilbud og gennemgang af eksisterende tilbud på det voksensociale område

4.2 Blev spareadfærden mere strategisk?

I forhold til forventningen om en mere strategisk spareadfærd trak data i forskellige retninger. I forhold til besparelsesprocesserne var der således på den ene side en tendens til, at den politiske strategi med betydning for casekommunernes ressourceprioritering blev fastholdt. På den anden side var der indikationer på, at den eksisterende strategi muligvis satte sig tydeligere igennem for spareadfærden, i hvert fald på 'taleplanet' (Brunsson, 1989). I forhold til besparelsernes output var data ligeledes tvetydig, da casekommunernes regnskaber godt nok gennemgående viste store besparelser på ældreområdet og det specialiserede voksenområde (som var strategisk lavt prioriterede), men dette billede var svært at adskille fra en udvikling, som var startet før krisen.

Strategiens indhold og det realiserede output. Vedrørende indholdet af den overordnede politiske strategi var der ikke stærke indikationer på, at casekommunerne havde ændret strategiindhold som følge af krisen[7]. Den strategiske retning i casekommunerne var således tydelig, men det havde den også været før krisen: Casekommunerne prioriterede generelt investeringer i næste generation, forebyggelse og lokale vækstinitiativer, mens der var en bevidsthed om ikke at lade udgiftspresset fra ældreområdet og det specialiserede socialområde udhule disse hensyn. Indikationen på et uændret indhold af den politiske strategi blev for besparelsernes output støttet af, at forskellene mellem de store velfærdsområders udgiftsudvikling i den enkelte kommune generelt var blevet mindre i forbindelse med krisen (2009-2013) sammenlignet med udviklingen før krisen (2007-2009): Kun i én af de seks casekommuner (Lolland) var der således større variation i velfærdsområdernes udgiftsudvikling efter krisens begyndelse[8] (se appendiks Tabel 3). De store velfærdsområder oplevede med andre ord en mere ens udgiftsudvikling i den enkelte kommune henover krisen, hvilket kan tolkes i retning af, at prioriteringen mellem politikområder fra før krisen blev fastholdt.

Strategiens betydning. Der var imidlertid blandt informanterne i flere kommuner en opfattelse af, at krisestemningen havde gjort det lettere at gennemføre kommunens overordnede politiske strategi, fordi interessenter omkring budgetlægningen havde sænket serviceforventningerne. Ikke mindst på det specialiserede socialområde syntes krisen at have medvirket til, at strategien var blevet lettere at realisere via skærpet styring og budgetoverholdelse. Generelt var den forbedrede – og mere ens budgetoverholdelse på tværs af politikområder (Foged, 2015) – dermed en mulig indikation på, at de strategiske prioriteringer som udtrykt i budgettet rent faktisk blev gennemført.

Politikernes rolle. Angående omfanget af politikernes prioriteringer var datagrundlaget beskedent, men generelt gav informanterne ikke udtryk for, at lokalpolitikerne var begyndt at prioritere mere på tværs af politikområder. Tværtimod var casekommunernes opfattelse typisk, at det økonomiske pres havde bidraget til at reducere det råderum, som i normaltider var til kommunalpolitikernes disposition – og som kunne anvendes til fx at prioritere nye indsatser. Nu betød det økonomiske pres derimod, at den tekniske fremskrivning af budgetterne udgjorde en større budgetandel, hvorfor flere af kommunerne sidst i analyseperioden netop var gået i gang med processer, der havde til formål at øge kommunalpolitikernes prioriteringsrum (fx ved at lægge et årligt reduktionskrav ud til politikområderne eller ved at inddrage borgere, medarbejdere og eksterne konsulenter i skabelsen af råderum).

4.3 Blev spareadfærden mere managementdrevet?

Hvor casekommunerne ikke gav udtryk for store forandringer i den politiske strategi, men måske i muligheden for at realisere visionen, var der generelt enighed blandt informanterne om, at processer rettet mod omkostningseffektiviseringer og beskyttelse af kerneopgaven fyldte mere som en konsekvens af krisen.

Oplevede omkostningseffektiviseringspotentialer guider proces og output. Et flertal af kommunerne var af den – måske ikke overraskende – opfattelse, at omkostningseffektiviseringspotentialer havde guidet fordelingen af udgiftsreduktionerne i organisationen. Snarere end en ændret prioritering mellem områder gav informanterne udtryk for, at det økonomiske pres havde skærpet organisationens fokus på omkostningseffektivitet. Fordelingen af besparelserne udtrykte derfor ifølge informanterne i høj grad, hvor potentialerne for øget produktivitet og effektivitet havde eksisteret før krisen. Dette vedrørte ikke mindst opfattelsen af at have indhøstet stordriftspotentialer på skole-, dagtilbuds- og administrationsområdet samt at have omstillet til mere virkningsfulde indsatser på ældreområdet og det specialiserede socialområde.

Mellemlang tidshorisont. I casekommuner, hvor informanterne særligt lagde vægt på, at det økonomiske pres havde medvirket til omkostningseffektiviseringer, blev det betonet, at arbejdet med besparelser – sammenlignet med kommuner, der havde anvendt grønthøstere – var startet relativt tidligt og med spareforslag, der rettede sig mod virkninger flere år frem i tiden. Til sammenligning havde andre kommuner – især omkring 2011 – brugt grønthøstere, der opstod som en konsekvens af pludseligt forværrede prognoser og overforbrug, der gjorde, at kommunen fokuserede på 'blot' at få enderne til at gå op her og nu. Foruden tidsperspektivets betydning for de generelle besparelser var der også indikationer på, at krisen medvirkede til, at kommunerne tænkte mere i økonomiske investeringer, som kunne tjene sig hjem over tid. Dette kunne være business cases som rehabilitering, energieffektiviseringer og sygefravær, målrettede budgetanalyser, benchmarking, økonomisk aktivitetsstyring og effektiviseringspolitikker (fx ved årlige reduktionsprocenter).

4.4 Blev spareadfærden mere inkrementel?

Rammereduktioner præger proces og output. Sammen med en mere managementdrevet spareadfærd syntes en inkrementel spareadfærd at være det oftest forekommende udfald af et øget økonomisk pres. Generelt var det vanskeligt at skelne mellem en managementdrevet og en inkrementel spareadfærd i casekommunerne, da procentvise rammereduktioner generelt var en udbredt strategi, der ifølge informanterne både kunne udmøntes som målrettede forsøg på omkostningseffektiviseringer eller som grønthøstere, hvor sparekravet blev delegeret nedad. Den udbredte brug af rammereduktioner i besparelsesprocesserne var på outputsiden tydelig ved den mere ens udgiftsudvikling på tværs af de store velfærdsområder i den enkelte kommune i forbindelse med krisen sammenlignet med før krisen (se appendiks Tabel 3).

Kort tidshorisont. Navnlig to kommuner, Holbæk og Egedal, betonede, at de havde gennemført omfattende grønthøstere/inkrementelle besparelser på kort sigt grundet en udfordret styring, mens de sideløbende havde investeret i bedre økonomistyring for ifølge informanterne at gøre spareadfærden mere strategisk og effektiv på længere sigt. Begge kommuner havde fx været nødsaget til at implementere rammebesparelser ved genåbning af budgetterne. I Holbæk blev den udfordrede økonomistyring bl.a. forklaret ved en meget decentraliseret administrativ organisering, mens politisk ustabilitet blev nævnt som medvirkende årsag til økonomistyrings-problemerne i Egedal. På tværs af casekommunerne var der generel enighed om, at to forhold ved økonomistyringen var afgørende for, at tilpasningskrav kunne omsættes til management-drevne besparelser og ikke grønthøsterstrategier:

i) evnen til at styre og overholde udgifter via central styring og budgetoverholdelse samt
ii) evnen til at identificere og realisere produktivitetsforbedringer, ofte ved hjælp af viden om sammenhængen mellem aktivitet og omkostninger.

Både Holbæk og Egedal, men også flere af de øvrige kommuner, havde i den forbindelse på kort sigt haft problemer med at overholde budgetterne, oplevet usikkerhed om de rigtige tal og manglet tilstrækkelig viden hos økonomikonsulenterne til at gå tæt på centrenes rammer. Udfordringer vedrørende tilstrækkelig viden til at informere besparelser, og økonomi-konsulenternes evne til at identificere produktivitetsforbedringer, var med andre ord et tema på tværs af casekommunerne. Fagchefer i Gladsaxe og Ringkøbing-Skjern påpegede i den sammenhæng, at stordriftsløsninger kunne være et tveægget sværd i forhold til reelle produktivitetsgevinster, da stordrift på den ene side kunne give besparelser – fx via en centralisering af økonomifunktionerne – og på den anden side kunne reducere økonomimedarbejdernes decentrale kendskab.

4.5 Blev spareadfærden mere interessegruppedrevet?

Overordnet indikerede casestudierne ikke, at kommunernes spareadfærd blev mere interessegruppedrevet som en konsekvens af krisen. Interessegrupper udøvede rigtigt nok et asymmetrisk pres på kommunalpolitikerne, men det var ikke opfattelsen, at asymmetrien i dette pres var blevet større over perioden.

Der var heller ikke indikationer på, at stærke interessegrupper var blevet bedre til at blokere spareforslag end før krisen, ligesom besparelsernes output ikke indikerede, at de populære områder (skole-, dagtilbuds- og ældreområdet) særligt var gået fri af besparelser.

Betydning af stærke interessegrupper for proces og output. Overordnet beskrev case-kommunerne interessegrupper som betydningsfulde for spareadfærden, men at deres indflydelse ikke var øget i forbindelse med krisen – måske tværtimod. Casekommunernes beskrivelse af interessegruppernes relative styrke var ganske enslydende, da alle kommuner fremhævede skoleområdet som det mest politiserede område efterfulgt af dagtilbuds- og ældreområdet. Kommunernes udgiftsudvikling syntes at bekræfte, at stærke vælgergrupper ikke betød mere end før krisen, da der ofte blev fundet mindst lige så store procentuelle besparelser på områder med stærke interessegrupper som på mindre populære områder.

Denne udvikling var hjulpet på vej af bedre budgetoverholdelse, og muligvis også af, at de største stordriftspotentialer som følge af kommunalreformen kunne have eksisteret på populære, institutionsbårne områder som fx skole- og dagtilbudsområdet.

Blokering af spareforslag. Ej heller var det et generelt fund, at strategiske forslag blev blokeret af stærke interessegrupper. Derimod var forslag på de populære områder – skole, dagtilbud og ældreområdet – ofte blevet justeret eller udsat, men i få tilfælde helt opgivet. Et godt eksempel på dette var strukturændringer på skoleområdet, som havde været på den politiske dagsorden flere gange i fx Ringkøbing-Skjern, Egedal og Holbæk, og hvor man til slut havde indgået politiske kompromiser som at definere et minimumselevtal for bæredygtige skoler og at foretage skolesammenlægninger uden lukning af fysiske matrikler.

4.6 Hvilken rolle spillede styrken og årsagen til det økonomiske pres for spareadfærden?

Overordnet viste casestudierne, at styrken af det økonomiske pres ikke i sig selv prædikterede en bestemt spareadfærd. Således blev brugen af managementdreven og inkrementel spareadfærd både fundet i kommuner under højt, moderat og lavt økonomisk pres. Hvor krisens styrke ikke i sig selv var afgørende for spareadfærden fortalte samspillet mellem krisens hårdhed og årsag derimod en del om den førte spareadfærd: Et økonomisk pres, som blev oplevet som udefrakommende, syntes således at medføre stabilitet i spareadfærden, hvad enten dette udmøntede sig i inkrementelle eller managementdrevne besparelser, hvorimod et økonomisk pres som blev oplevet som selvforskyldt, trak i retning af større forandringer for organisation og styring (proces). Hvor store forandringer kunne aflæses for organisation og styring i kommuner under et selvforskyldt økonomisk pres, var det dog endnu for tidligt at afgøre, hvorvidt disse procesændringer også forplantede sig til forandringer for det realiserede output, herunder en eventuel omprioritering af politikområder.

Det var således et fund, at de to kommuner, hvor informanterne i størst omfang havde oplevet det økonomiske pres som selvforskyldt via en udfordret økonomistyring, også syntes at have iværksat de mest radikale forandringer for organisation og styring (Holbæk og Egedal). I Holbæk blev der indskudt et ledelsesniveau mellem direktion og decentrale institutioner, ansat flere medarbejdere i økonomifunktionen og ansat flere sagsbehandlere på det specialiserede socialområde. Tilsvarende gennemførtes der i Egedal omfattende projekter fra 2010 for at styrke en koncernorienteret organisationskultur, ligesom der blev udrullet en ny formel administrativ struktur i 2012. Endelig indførte begge kommuner aktivitetsstyring i budgetlægningen. Både i Holbæk og Egedal fremstillede man spareadfærden som følgende et faseforløb, hvor man først havde gennemgået grønthøstere og sideløbende investeret i organisation og styring mhp. en mere effektiv og strategisk spareadfærd i de efterfølgende faser.

5. Hvad er hovedresultaterne og hvordan kan de forklares?

5.1 Konklusion

Denne artikel undersøger sammenhængen mellem økonomisk pres og danske kommuners spareadfærd. Artiklen opstiller fire forventninger. Af disse forventninger finder artiklen støtte til to af forventningerne, da en mere managementdrevet og mere inkrementel spareadfærd er hyppige udfald. Derimod afvises forventningen om en interessegruppedrevet spareadfærd, mens data hverken entydigt støtter eller modsiger forventningen om, at besparelsernes processer og output bliver mere strategiske under økonomisk pres.

I de tilfælde, hvor det økonomiske pres medfører en mere managementdrevet spareadfærd, kommer dette til udtryk ved, at udgiftsprioriteringer drives af områder og indsatser, hvor kommunen oplever, at der eksisterer omkostningseffektiviseringspotentialer. I den observerede periode vedrører dette casekommunernes forsøg på stordrift på skole-, dagtilbuds, administrations- og kulturområdet samt serviceomlægninger på det specialiserede socialområde og ældreområdet. Andre indikationer på en managementdrevet spareadfærd er derudover et stigende fokus på økonomiske investeringer (business cases), aktivitetsbaseret budgetlægning og effektiviseringspolitikker. Ved siden af en øget brug af managementdrevne strategier, indikerer datamaterialet, at en inkrementel spareadfærd også kan blive resultatet af økonomisk pres. Således er rammereduktioner udbredt i alle casekommuner, kommunerne mangler ofte viden om potentialer for omkostningseffektiviseringer, og der kan være for lidt tid til at identificere og gennemføre omkostningseffektiviseringer.

Hvor casestudierne finder, at en krise kan drive spareadfærden i en mere managementorienteret eller inkrementel retning, er der ikke en klar sammenhæng mellem styrken af det økonomiske pres og hvorvidt spareadfærden bliver enten mere managementdrevet eller inkrementel. I stedet er det muligt, at casekommunernes besparelsesstrategier kan forklares ved samspillet mellem det økonomiske pres og kommunespecifikke forhold, herunder om økonomistyringen ifølge informanterne er i stand til at identificere og gennemføre produktivitetsforbedringer, samt besparelsernes tidshorisont. Sådanne kendetegn ved økonomistyringen og tidsperspektivet kan igen være påvirket af den lokalpolitiske situation, herunder den lokalpolitiske stabilitet i casekommunerne. Artiklen foreslår, at et centralt element i disse kommunespecifikke forhold, som sammen med det økonomiske pres synes afgørende for spareadfærden, kan beskrives ved en skelnen mellem det økonomiske pres som udefrakommende eller selvforskyldt.

Vedrørende forventningen om en mere strategisk spareadfærd giver casestudierne ikke et entydigt svar på, om spareadfærden medfører en ændring i den relative prioritering af sektorområder i retning af den politiske strategi. På den ene side synes der at være en tendens til, at den eksisterende prioritering af sektorområder fastholdes, mens der på den anden side er indikationer på, at den eksisterende strategi sætter sig tydeligere igennem for spareadfærden bl.a. via en skærpet og mere ens budgetoverholdelse på tværs af politikområder.

Endelig indikerer casestudierne, at interessegrupper ikke bliver vigtigere for spareadfærden og måske i virkeligheden er mindre betydningsfulde under kriser sammenlignet med vækstperioder. Informanterne giver således udtryk for, at krisestemningen har gjort det lettere at gennemføre besparelser – også på politikområder med stærke brugere og medarbejdere. Dette understøttes af, at nogle af de største besparelser i casekommunerne er gennemført på områder med stærke interessegrupper, herunder skole-, dagtilbuds- og ældreområdet.

5.2 Diskussion

Teoretisk bekræfter casestudierne for det første værdien af at forstå et økonomisk pres både ved styrken og årsagen til presset (Levine, 1978), idet et selvforskyldt økonomisk pres i højere grad trækker i retning af forandringer end en krise, som opleves som udefrakommende. Årsagen hertil er muligvis, at organisationen i tilfælde af et selvforskyldt økonomisk pres tvinges til at kigge indad på egen organisering og styring, ligesom de selvforskyldte årsager konkret kan udmønte sig ved en fejlslået planlægning, der kræver omstilling. En udskiftning af ledelsen kan i denne sammenhæng være en mellemliggende faktor mellem et

selvforskyldt økonomisk pres og markante organisatoriske og styringsmæssige forandringer, der på sigt kan influere de realiserede udgiftsprioriteringer.

For det andet har fundet af den udbredte brug af managementdrevne og inkrementelle strategier i casekommunerne også teoretiske implikationer, idet hyppigheden af disse to besparelsestyper muligvis kan forstås ved to effekter af et øget økonomisk pres; i) styrkede budgetvogtere og ii) en øget betydning af økonomistyringen. Til at begynde med forventes et økonomisk pres således at styrke kommunens budgetvogtere relativt til budgetadvokaterne[9], hvilket vogterne kan udnytte til at stille budgetforslag som de opfatter som omkostningseffektiviseringer. Som en forudsætning for at disse oplevede omkostningseffektiviseringer imidlertid kan identificeres og gennemføres, er det dog nødvendigt med en økonomistyring, der tillader dette. Sammenlignet med en vækstperiode synes et økonomisk pres således at øge betydningen af den del af økonomistyringen, som retter sig mod budgetoverholdelse og aktivitetsstyring, hvilket igen kan skyldes, at besparelser medfører et større fokus på produktiviteten af eksisterende service frem for en styring efter kvalitetsforbedringer. Eller med andre ord: Et økonomisk pres kan give anledning til en økonomistyring, der i øget omfang vægter budgetoverholdelse (finansiel styring), og at omkostninger kan sættes over for aktivitet (aktivitetsstyring), hvorimod styringen efter kvalitet kan træde i baggrunden (Hood, 2010; Pollitt, 2013; Sørensen & Foged, 2015b). Samtidig synes det økonomiske pres at have bidraget til et øget ambitionsniveau mht. at identificere og investere i indsatser, der forventes at øge omkostningseffektiviteten på lang sigt (fx flere socialrådgivere, hverdagsrehabilitering, og velfærdsteknologi).

For det tredje stiller den manglende sammenhæng mellem ressourceknaphed og en mere interessegruppedrevet spareadfærd endelig spørgsmålstegn ved gyldigheden af denne forventning. Det er således muligt, at interessegruppers indflydelse på spareadfærden reduceres under økonomisk pres, fordi krisestemningen og de styrkede budgetvogtere gør det nemmere at forsøge at gennemføre effektiviseringer på områder, der har været privilegeret i 'normaltider' grundet stærke interesser, og hvor der således også kan være særligt store oplevede potentialer for øget produktivitet og/eller effektivitet ved indgangen til en krise.

Ovenstående konklusioner er af stor relevans for offentlige ledere. Det er således ikke mindst totaliteten af valg hos offentlige ledere på forskellige ledelsesniveauer der afgør, hvordan en organisation samlet set håndterer et økonomisk pres. Med andre ord er det afgørende, hvad den enkelte leder gør, når budgettet på vedkommendes område skrumper. I en sådan situation peger artiklen på, at offentlige ledere bl.a. kan stille sig følgende spørgsmål:

- Er nogle besparelsesstrategier mere hensigtsmæssige end andre i en given kontekst, og er der fx behov for at genoverveje de strategiske mål eller fortsætte ad samme spor (men med højere omkostningseffektivitet)?
- Hvad skyldes det økonomiske pres og hvad giver dette af muligheder for at bruge krisen som forandringsanledning?
- Hvad er de mulige risici og blinde punkter ved den valgte besparelsesstrategi, herunder betydningen for kvaliteten af de leverede ydelser og medarbejdernes motivation?

6. Referencer

Bailey, S. J. (1999). *Local Government Economics. Principles and Practice*. London: Macmillan.

Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1962). Two Faces of Power. *The American Political Science Review, 56*(4), 947-952.

Bartle, J. R. (1996). Coping with Cutbacks: City Response to Aid Cuts in New York State. *State & Local Government Review, 28*(1), 38-48.

Belanger, G., & Migué. J.-L. (1974). Toward a General Theory of Management Discretion. *Public Choice, 17*, 27-43.

Blom-Hansen, J., Bækgaard M., & Serritzlew, S. (2014). Tax Limitations and Revenue Shifting Strategies in Local Government. *Public Budgeting & Finance, 34*(1), 64-84.

Brunsson, N. (1989). *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. New York: John Wiley.

Cepiku, D., Mussari, R., & Giordano, F. (2015). Local Governments Managing Austerity: Approaches, Determinants and Impact. *Public Administration*, 1-21.

Downs, G. W., & Rocke, D. M. (1984). Theories of Budgetary Decision-making and Revenue Decline. *Policy Sciences, 16*, 329-347.

Dunsire, A., & Hood, C. (1989). *Cutback Management in Public Bureaucracies. Popular Theories and Observed Outcomes in Whitehall.* Cambridge: Cambridge University Press.

Elm-Larsen, R. (2007). *Forvaltningsrevision. Begreb, teori og proces*. København: Samfundslitteratur.

Foged, S. K. (2015). En effektevaluering af sanktioner på danske kommuners regnskaber, 2010-2013. *Økonomi & Politik, 88*(1), 57-75.

Foged, S. K., & Sørensen, E. M. (2015). *Valideringsrapport for Gladsaxe kommune. Casestudier af besparelser, økonomistyring og resultatstyring i 6 kommuner siden krisen i 2009*. København: Københavns Universitet og MPG-uddannelsen på CBS/KU.

Good, D. H. (2007). *The Politics of Public Money*. Toronto: University of Toronto Press.

Grøn, C. H., & Hansen, H. F. (2014). Kapitel 9. Styringsfejl, styringsmiks og god styring. I: Grøn, C. H., Hansen, H. F., & Kristiansen, M. (Red.), *Offentlig styring. Forandringer i krisetider* (s. 191-224). København: Hans Reitzels Forlag.

Hansen, H. F., & Kristiansen, M. (2014a). Kapitel 3. Kriser sætter dagsordener. I: Grøn, C. H., Hansen, H. F., & Kristiansen, M. (Red.), *Offentlig styring. Forandringer i krisetider* (s. 49-61). København: Hans Reitzels Forlag.

Hansen, H. F., & Kristiansen, M. (2014b). Kapitel 10. Styring af besparelser. I: Grøn, C. H., Hansen, H. F., & Kristiansen, M. (Red.), *Offentlig styring. Forandringer i krisetider* (s. 227-256). København: Hans Reitzels Forlag.

Hansen, S. W., Houlberg, K., & Pedersen, L. H. (2014). *Where does political influence go when austerity sets in? – A study of the redistribution of influence on who gets what, when and how when the economy gets tighter.* Paper præsenteret ved XXIII (23.) Nordiske Kommune-forskningskonference (NORKOM). Syddansk Universitet, Odense 27.-29. November, Denmark.

Heald, D., & Hood, C. (2014). The Politics of Fiscal Squeeze. I: Hood, C., Heald, D., & Himaz, R. (Red.), *When The Party's Over* (s. 3-25). Oxford, UK: Oxford University Press.

Hood, C. (2010). *Reflections on Public Sector Reforms in a Cold Fiscal Climate.* London: 2020 Public Services Trust.

Houlberg, K., & Jensen, K. B. (2010). *Kommunernes økonomiske situation og udgiftspolitiske prioriteringer.* København: AKF, Anvendt KommunalForskning.

Jørgensen, T. B. (1981). *Når staten skal spare. Et studie i politiske og administrative problemer med at fordele besparelser.* København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.

Jørgensen, T. B., & Mouritzen, P. E. (2005). *Udgiftspolitik og budgetlægning.* 2nd edition ed. Gylling, Denmark: Systime Academic.

Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect Theory: An Analysis of Decisions under Risk. *Econometrica, 47*, 263-291.

Kickert, W., & Randmaa-Liiv, T. (2015). *Europe Managing the Crisis. The Politics of Fiscal Consolidation*. London and New York: Routledge.

KL. (2014). *De effektive kommuner. Undersøgelse af kommunernes effektiviseringsarbejde 2013 og 2014.* København.

Levine, C. H. (1978). Organizational Decline And Cutback Management. *Public Administration Review, 38*(4), 316-325.

Levine, C. H. (1979). More on cutback management: Hard questions for hard times. *Public Administration Review, 39*(2), 179–183.

Levine, C. H. (1985). Police Management in the 1980s. From Decrementalism to Strategic Thinking. Public *Administration Review, 45,* 691-700.

Lewis, G. B. (1984). Municipal Expenditures through Thick and Thin. *Publius, 14*(2), 31-39.

Lindblom, C. E. (1979). Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review, 39*(6), 517.

Nørgaard, E., Panduro, B., & Christensen, S. H. (2013). *Den automatiserede budgetlægning.* København: KORA.

Overmans, J. F. A., & Noordegraaf, M. (2014). Managing austerity: rhetorical and real responses to fiscal stress in local government. *Public Money & Management, 34*(2), 99-106.

Pedersen, L. H., Houlberg K., Hansen, S. W., Olsen, A. L., & Bordacconi, M. J. (2013). *Lokalpolitikeres rolle og råderum.* København: KORA.

Pollitt, C. (2010). *Public management reform during financial austerity.* Stockholm: Statskontoret.

Pollitt, C. (2013). The logics of performance management. *Evaluation, 19*(4), 346-363.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-weberian State*. Third ed. New York: Oxford University Press.

Raudla, R., Savi, R., & Randma-Liiv, T. (2015). Cutback management literature in the 1970s and 1980s: taking stock. *International Review of Administrative Sciences, 81*(3).

Regeringen. (2010). *Genopretningspakken. Danmark ud af krisen – regningen betalt.* København.

Rubin, I. (2010). *The Politics of Public Budgeting.* Washington: CQ Press.

Serritzlew, S. (2005). Breaking Budgets: An Empirical Examination of Danish Municipalities. *Financial Accountability & Management, 21*(4), 413-435.

Sørensen, E. M., & Foged, S. K. (2015a). *Valideringsrapport for Holbæk kommune. Casestudier af besparelser, økonomistyring og resultatstyring i 6 kommuner siden krisen i 2009.* København: Københavns Universitet og MPG-uddannelsen på CBS/KU.

Sørensen, E. M., & Foged, S. K. (2015b). Mål- og resultåtstyring i kommunerne efter krisen. *Økonomi & Politik, 88*(1), 46-56.

Sørensen, E. M., & Foged, S. K. (2015c). *Valideringsrapport for Aarhus kommune. Casestudier af besparelser, økonomistyring og resultatstyring i 6 kommuner siden krisen i 2009*. København: Københavns Universitet og MPG-uddannelsen på CBS/KU.

Sørensen, E. M., & Foged, S. K. (2015d). *Valideringsrapport for Egedal kommune. Casestudier af besparelser, økonomistyring og resultatstyring i 6 kommuner siden krisen i 2009.* København: Københavns Universitet og MPG-uddannelsen på CBS/KU.

Sørensen, E. M., & Foged, S. K. (2015e). *Valideringsrapport for Lolland kommune. Casestudier af besparelser, økonomistyring og resultatstyring i 6 kommuner siden krisen i 2009.* København: Københavns Universitet og MPG-uddannelsen på CBS/KU.

Sørensen, E. M., & Foged, S. K. (2015f). *Valideringsrapport for Ringkøbing-Skjern kommune. Casestudier af besparelser, økonomistyring og resultatstyring i 6 kommuner siden krisen i 2009.* København: Københavns Universitet og MPG-uddannelsen på CBS/KU.

Wildavsky, A. (1961). Political Implications of Budgetary Reform. *Public Administration Review, 21*(4), 183-190.

[1] Foruden interne og eksterne årsager skelner Levine (1978) også mellem politiske og økonomiske årsager til 'public organisation decline'.

[2] Denne form for 'baglæns' inkrementalisme benævnes også ofte 'decrementalism' (se fxLevine, 1985; Raudla, Savi, & Randma-Liiv, 2015).

[3] Casestudierne syntes også at bekræfte, at inkrementelle strategier på højere organisatoriske niveauer godt kunne udmøntes som oplevede effektiviseringer længere nede i organisationen (Hansen og Kristiansen, 2014b, s. 247).

[4] En sådan tilgang kaldes formelt et most different system design.

[5] Udviklingen i de absolutte indtægter kan som mål for ændringen i økonomisk pres kritiseres for at undervurdere det pres, der kan opstå i kommuner, som har behov for en stor udvidelse af kapaciteten pga. kraftig befolkningstilvækst (se fx afsnit 5.1 vedr. Aarhus Kommune). Vi vurderer dog, at vores ræsonnement om at befolkningstilvækst i hovedsagen er en økonomisk fordel holder vand, når der er tale om moderate vækstrater.

[6] De totale serviceudgifter pr. indb. (som opgjort af KORAs 'Nøgletal for kommunernes økonomiske styring') er i øvrigt korrigeret for opgaveændringer fra 2007 til 2013 jf. bloktilskudsaktstykket. Denne korrektion giver dog ikke anledning til store ændringer. Korrektion for opgaveændringer er ikke som for de totale serviceudgifter gennemført på sektorområderne, da der knytter sig usikkerhed til fordelingen af meropgaver mellem politikområderne.

[7] I forlængelse heraf påpegede informanter i bl.a. Lolland og Ringkøbing-Skjern Kommune, at den ressourcemæssige udmøntning af strategien vha. demografimodeller var forholdsvis stabil under og efter krisen. Demografimodeller kan betegnes som en fremskrivning af de økonomiske konsekvenser ved ændret demografi normalt under antagelse af uændret serviceniveau (udgiftsniveau pr. bruger) (Nørgaard, Panduro & Christensen, 2013).

[8] Lolland oplevede en større variation i velfærdsområdernes udvikling efter krisen sammenlignet med før krisen. En nærlæsning af velfærdsområdernes udgiftsudvikling i Lolland indikerer dog, at denne variation ikke nødvendigvis dækkede over en mere strategisk udgiftspolitik, da bl.a. det strategisk prioriterede skoleområde gennemgik meget store udgiftsreduktioner, mens ældreområdet blev friholdt. Omvendt formåede kommunen i overensstemmelse med strategien at nedbringe udgifterne til det specialiserede børneområde.

[9] Budgetadvokater er ansatte i organisationen, der ønsker at øge budgettet på deres område. Budgetvogtere er ansatte i organisationen, som er optaget af at begrænse/overholde det totale budget eller en delmængde heraf. Grundet sidstnævnte kan samme aktør godt være både advokat (ønske større delramme) og vogter (sørge for at delramme overholdes) i forskellige situationer.

Appendiks: Foged & Sørensen (2016): Spareadfærd i krisetider: Dansker mellem strategi, omkostningseffektiviseringer og grønthøstere

Tabel 1

Definitioner af variable

Variabel	Definition	Kilde
Økonomisk pres		
Niveau for økonomisk pres, 2009	Ratioen mellemns udgiftsbehov pr. indb. (som opgjort i udligningsordningen) og indtægtsgrundlag pr. indb. efter tilskud og udligning, hvor gennemsnittet forrne er sat til indeks 100.	Social- og Indenrigs-ministeries Kommunale Nøgletal (www.noegletal.dk)
Ændring i indtægter pr. indbygger, 2009-2013	Ændringen irnes indtægter fra skatter (7.68) samt generelle tilskud og udligning (7.62) fra 2009 til 2013 korrigeret for opgaveændringer. Der er korrigeret for opgaveændringer relateret til i)rnes overtagelse af området for forsikrede ledige i 2009, ii) ændringer i konjunktursituationen og iii) øvrige opgaveændringer jf. bloktilskuds-aktstykket. Vedr. i) forsikrede ledige er der fratrukket detspecifikke beskæftigelsestilskud i 2013, som var 0 i 2009. Vedr. ii) konjunktursituationen er der fratrukket stigninger i den såkaldte 'budgetgaranti' fra 2009 til 2013.Vedr. iii) øvrige opgaveændringer er der fratrukket meropgaver som følge af bloktilskudsaktstykket. Da budgetgaranti og øvrige meropgaver ikke opgøres fordelt på den enkelte, er korrektion herfor foretaget med samme faktor pr. indbygger for aller. rnes regnskaber og budgetter. Opgjort pr. indbygger 1. januar i året. 2013-priser.	Tal venligst udlånt af Kurt Houlberg (KuHo@kora.dk)
Ændring i befolkningstal, 2009-2013	Den procentvise ændring ins indbyggertal fra 1. januar 2009 til 1. januar 2013.	Social- og Indenrigs-ministeries Kommunale Nøgletal (www.noegletal.dk)
Ændring i indtæg-ter, absolut	Ændringen irnes totale indtægter, dvs. ikke opgjort pr. indbygger. Derudover svarer definitionen fuldstændig til ovenstående definition af " Ændring i indtægter pr. indbygger, 2009-2013".	Egen beregning baseret på Tal venligst udlånt af Kurt Houlberg (KuHo@kora.dk)
Serviceudgifterne		
Totale service-udgifter pr. indb.	Opgjort af KORAs 'Nøgletal forrnes økonomiske styring' som de regnskabsba-serede nettodriftsudgifter fratrukket overførselsudgifter og nettorenter (se teknisk afgrænsning her: http://krevi.dk/files/dokumenter/Nogletal_tekniske_afgransninger.pdf) De totale serviceudgifter pr. indb. er korrigeret for opgaveændringer fra 2007 til 2013 jf. bloktilskudsaktstykket gengivet i Social- og Indenrigsministeriets årlige publikation "Kommunal udligning og generelle tilskud". Denne korrektion giver ikke anledning til store ændringer. De beskedne meropgaver betyder, at serviceudgif-terne er reduceret med 9,9 % fra 2009 til 2013 med opgavekorrektion mod 9,8 % uden korrektion. Korrektion for opgaveændringer er ikke gennemført på politikområderne, da der knytter sig usikkerhed til fordelingen af meropgaver mellem dem, fx mellem bor-gernære opgaver og administration, og da opgaveændringerne desuden generelt har været beskedne fra 2009 til 2013 (udgifter til forsikrede ledige indgår ikke i serviceudgifterne). rnes regnskaber, nettodriftsudgifter. Opgjort pr. indbygger 1. januar i året. Korrigeret for eventuelle opgaveændringer over tid. 2013-priser.	Nøgletal forrnes økonomiske styring (KORA, http://krevi.dk/noegletal)
Dagtilbud og SFO pr. 0-10-årig	Funktion 3.22.05 hovedfunktion 5.25 (ekskl. 5.25.17). Definition som Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet og KL var enige om i 2013 ført tilbage til 2007 (se: http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_76583/cf_202/Oversigt_-_Opg-relse_af_serviceudgifter.PDF). rnes regnskaber, nettodriftsudgifter. Opgjort pr. 0-10-årige 1. januar i året. Ikke korrigeret for eventuelle opgaveændringer over tid. 2013-priser.	Egen beregning baseret på tal fra Danmarks Statistik
Folkeskole pr. 7-16	Funktion 3.22.01-3.22.08 (ekskl. 3.22.05). Definition som Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet og KL var enige om i 2013 ført tilbage til 2007 (se: http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_76583/cf_202/Oversigt_-_Opg-relse_af_serviceudgifter.PDF). rnes regnskaber, nettodriftsudgifter. Opgjort pr. 7-16-årige 1. januar i året. Ikke korrigeret for eventuelle opgaveændringer over tid. 2013-priser.	Egen beregning baseret på tal fra Danmarks Statistik

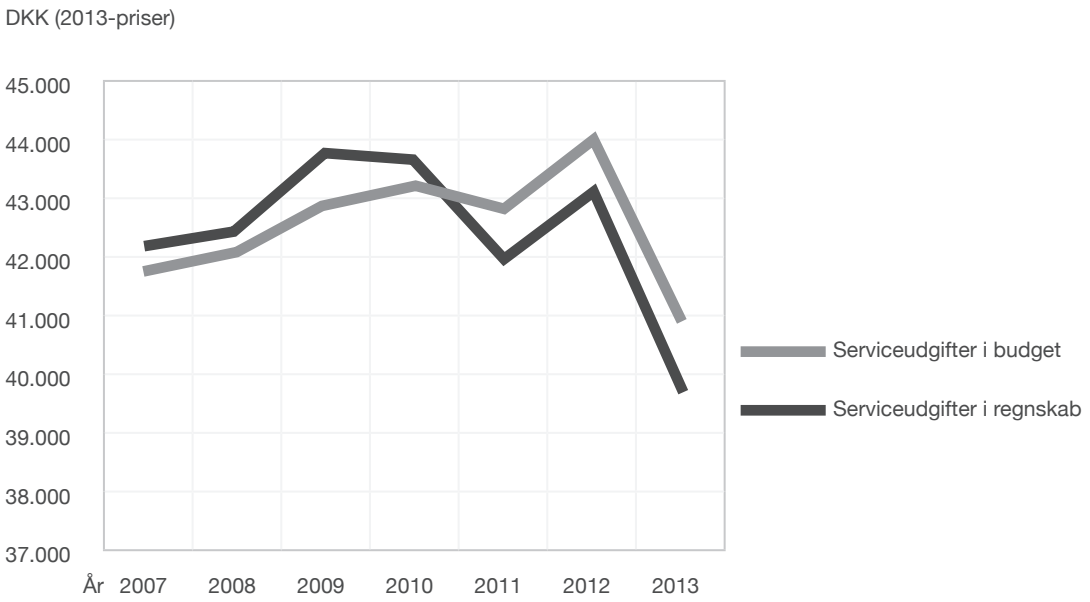
Ældreområdet pr. 65+	Hele funktion 5.32.35, grp 005, 006, 007, 009, 010, 011, 093 og 999 83 pct. af funktion 5.32.32, 5.32.33 og 5.32.34 48 pct. af funktion 5.32.37. Definition som Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet og KL var enige om i 2013 ført tilbage til 2007 (se: http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_76583/cf_202/Oversigt_-_Opg-relse_af_serviceudgifter.PDF). Ovenstående procentfordelinger skyldes, atrne i vid udstrækning laver fælles-indkøb til ældreområdet og området for voksenhandicap og udsatte voksne og placerer udgifterne samme sted. Procentfordelingen har afsæt i en undersøgelse, hvor man badrne vurdere, hvor stor en del af udgifterne på de pågældende grup-peringer og funktioner, der vedrørte hhv. borgere under og over 65 år. Den samme fordelingsprocent er anvendt i aller og i alle år. rnes regnskaber, nettodriftsudgifter. Opgjort pr. 65+-årige 1. januar i året. Ikke korrigeret for eventuelle opgaveændringer over tid. 2013-priser.	Egen beregning baseret på tal fra Danmarks Statistik
Sundhed pr. indb.	Hovedkonto 4. Definition som Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet og KL var enige om i 2013 ført tilbage til 2007 (se: http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_76583/cf_202/Oversigt_-_Opg-relse_af_serviceudgifter.PDF). rnes regnskaber, nettodriftsudgifter. Opgjort pr. indbygger 1. januar i året. De opgjorte udgifter er fratrukket kommunal medfinansiering i alle år, men ikke korrigeret for eventuelle opgaveændringer over tid. 2013-priser.	Egen beregning baseret på tal fra Danmarks Statistik
Udsatte børn og unge pr. 0-17	Funktion 5.25.17 og hovedfunktion 5.28. Definition som Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet og KL var enige om i 2013 ført tilbage til 2007 (se: http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_76583/cf_202/Oversigt_-_Opg-relse_af_serviceudgifter.PDF). rnes regnskaber, nettodriftsudgifter (herunder fratrækning af indtægter fra den centrale refusionsordning). Opgjort pr. 0-17-årige 1. januar i året. Ikke fratrukket statsrefusion fra den centrale refusionsordning, da dette vil fjerne en del afns udgifter til området (særligt dyre enkeltsager). Ikke korrigeret for eventuelle opgaveændringer over tid. 2013-priser.	Egen beregning baseret på tal fra Danmarks Statistik
Voksenhandicap og udsatte pr. indb.	Hele funktion 5.35.40, 5.38.42, 5.38.44, 5.38.45, 5.38.50, 5.38.52, 5.38.53, 5.38.58, 5.38.59 og 5.32.35 (ekskl. 48 pct. af grp. 005, 006, 007, 009, 010, 011, 093 og 999). 17 pct. af funktion 5.32.32, 5.32.33 og 5.32.34. 52 pct. af funktion 5.32.37. Definition som Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet og KL var enige om i 2013 ført tilbage til 2007 (se: http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_76583/cf_202/Oversigt_-_Opg-relse_af_serviceudgifter.PDF). Ovenstående procentfordelinger skyldes, atrne i vid udstrækning laver fælles-indkøb til ældreområdet og området for voksenhandicap og udsatte voksne og placerer udgifterne samme sted. Procentfordelingen har afsæt i en undersøgelse, hvor man badrne vurdere, hvor stor en del af udgifterne på de pågældende grup-peringer og funktioner, der vedrørte hhv. borgere under og over 65 år. Den samme fordelingsprocent er anvendt i aller og i alle år. rnes regnskaber, nettodriftsudgifter (herunder fratrækning af indtægter fra den centrale refusionsordning).Opgjort pr. indbygger 1. januar i året. Ikke fratrukket statsrefusion fra den centrale refusionsordning, da dette vil fjerne en del afns udgifter til området (særligt dyre enkeltsager). Ikke korrigeret for eventuelle opgaveændringer over tid. 2013-priser.	Egen beregning baseret på tal fra Danmarks Statistik
Kultur pr. indb.	Funktion 3.32.50, 3.35.60-3.35.64, 3.38.70-3.38.76 og 3.38.78. rnes regnskaber, nettodriftsudgifter. Opgjort pr. indbygger 1. januar i året. Ikke korrigeret for eventuelle opgaveændringer over tid. 2013-priser.	Egen beregning baseret på tal fra Danmarks Statistik
Miljø, veje og trafik-pr. indb.	Hovedkonto 0 og 2. Definition som Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet og KL var enige om i 2013 ført tilbage til 2007 (se: http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_76583/cf_202/Oversigt_-_Opg-relse_af_serviceudgifter.PDF). rnes regnskaber, nettodriftsudgifter. Opgjort pr. indbygger 1. januar i året. Ikke korrigeret for eventuelle opgaveændringer over tid. 2013-priser.	Egen beregning baseret på tal fra Danmarks Statistik
Administration pr. indb.	Hovedfunktion 6.45. Definition som Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet og KL var enige om i 2013 ført tilbage til 2007 (se: http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_76583/cf_202/Oversigt_-_Opg-relse_af_serviceudgifter.PDF). rnes regnskaber, nettodriftsudgifter. Opgjort pr. indbygger 1. januar i året. Ikke korrigeret for eventuelle opgaveændringer over tid. 2013-priser.	Egen beregning baseret på tal fra Danmarks Statistik

Økonomistyring		
Budgetover-skridelse pr. indb.	Driftsresultat i budget fratrukket driftsresultat i regnskab. Opgjort pr. indbygger 1. januar i året. 2013-priser.	Nøgletal forrnes økonomiske styring (KORA, http://krevi.dk/noegletal)
Driftsresultat pr. indb.	Driftsresultat i regnskab. Opgjort pr. indbygger 1. januar i året. 2013-priser.	Nøgletal forrnes økonomiske styring (KORA, http://krevi.dk/noegletal)
Likviditet pr. indb.	Opgjort efter kassekreditreglen ultimo 4. kvartal, og måler derved den gennemsnitlige likviditet over året (de seneste 12 måneder). Opgjort pr. indbygger 1. januar i året. 2013-priser.	Social- og Indenrigsministeries Kommunale Nøgletal (www.noegletal.dk)

Note: Afgrænsningen af sektorer følger den definition som Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet og KL var enige om i 2013, og denne definition er herefter ført tilbage til 2007 (se: http://www.kl.dk/Fagomrader/Okonomi-og-dokumentation/Kommunale-udgiftsomrader/Serviceudgifter). Afgræsningen af kulturområdet tilhører i denne definition kategorien 'øvrige serviceydelser', men afgrænses her ved funktion 3.32.50, 3.35.60-3.35.64, 3.38.70-3.38.76 og 3.38.78. Resterende 'øvrige ydelser' kan ikke meningsfuldt kategoriseres og er udeladt. Vedrørende serviceudgifterne med undtagelse af de "Totale serviceudgifter pr. indb." er der ikke korrigeret for eventuelle opgaveændringer over tid, da der knytter sig usikkerhed til fordelingen af meropgaver mellem sektorerne, fx mellem borgernære opgaver og administration, og da opgaveændringerne desuden generelt har været beskedne fra 2009 til 2013.

Figur 1

Serviceudgifter pr. indbygger, 2007-2013 (2013-priser, opgavekorrigeret)



Tabel 2

Udviklingen irnes serviceudgifter pr. potentiel bruger, 2007-2013 (danske kroner, 2013-priser)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Udv. i antal potentielle brugere 2009-13 (%)	Udv. i udgifter 2007-13 (%)	Udv. i udgifter 2009-13 (%)
Totale serviceudgifter pr. indb.	42.287	42.562	44.021	43.934	42.061	43.323	39.645	1,7 %	-6,2 %	-9,9 %
Dagtilbud og SFO pr. 0-10-årig	45.580	45.705	46.877	46.318	44.360	43.911	43.435	-2,5 %	-4,7 %	-7,3 %
Folkeskole pr. 7-16-årig	62.235	62.699	64.007	63.201	61.051	60.672	59.233	-2,9 %	-4,8 %	-7,5 %
Ældreområdet pr. 65+-årig	45.129	44.218	44.839	43.326	40.876	39.496	38.918	14,2 %	-13,8 %	-13,2 %
Sundhed pr. indb.	979	1.085	1.223	1.217	1.209	1.241	1.264	1,7 %	29,1 %	3,4 %
Udsatte børn og unge pr. 0-17-årig	11.504	12.356	13.175	13.075	12.250	11.892	12.116	-2,2 %	5,3 %	-8,0 %
Voksenhandicap og udsatte pr. indb.	4.984	5.026	5.246	5.263	5.209	5.101	5.023	1,7 %	0,8 %	-4,3 %
Kultur pr. indb.	1.563	1.586	1.607	1.583	1.508	1.497	1.492	1,7 %	-4,5 %	-7,1 %
Miljø, veje og trafikpr. indb.	2.546	2.463	2.545	2.654	2.413	2.473	2.566	1,7 %	0,8 %	0,8 %
Administration pr. indb.	5.248	5.219	5.235	5.295	5.035	5.046	5.055	1,7 %	-3,7 %	-3,4 %

Note: Vægtede landsgennemsnit. 2013-priser. Totale serviceudgifter (som opgjort af KORAs 'Nøgletal forrnes økonomiske styring') er korrigeret for opgaveændringer, mens sektorområder ikke er korrigeret for eventuelle opgaveændringer. Se Tabel 1 for definitioner.

Tabel 3

interne variationskoefficienter for den procentvise udgiftsudvikling på de fem store velfærdsområder før og efter krisen

	Før (2007-2009)	Efter (2009-2013)	Før (2008-2010)	Efter (2010-2013)	Tendens i variationskoefficient
Lolland	1.2	2.7	0.2	0.8	Stigning
Holbæk	5.5	2.4	2.0	1.9	Uændret/fald
Ringkøbing-Skjern	1.1	5.6	1.6	0.5	Uændret
Aarhus	1.5	0.7	0.8	0.4	Fald
Gladsaxe	2.2	1.1	3.9	2.3	Fald
Egedal	4.5	1.2	3.1	0.9	Fald
Hele landet	1.2	0.4	1.5	0.3	Fald

Note: De fem store velfærdsområder er dagtilbud og SFO pr. 0-10-årig, folkeskole pr. 7-16-årig, ældreområdet pr. 65+-årig, udsatte børn og unge pr. 0-17-årig samt voksenhandicap og udsatte pr. indb. De øvrige sektorområder er ikke medtaget, da deres beskedne volumen kan give anledning til store procentvise ændringer og dermed støj i variationskoefficienten. Variationskoefficienten er generelt defineret som en variabels standardafvigelse divideret med gennemsnittet, og er dermed et standardiseret mål for variationen omkring et gennemsnit. Konkret er der på baggrund af udgiftsudviklingen i procent for de fem velfærdsområder (5 observationer) beregnet et rent gennemsnit og en tilhørende standardafvigelse for udgiftsudviklingen på disse fem områder i den enkelte. Dette tillader beregningen af variationskoefficienten der udtrykker, hvor ens eller forskelligt de fem sektorer har udviklet sig før og efter krisen i den enkelte. For eksempel havde en landsgennemsnitlig fra 2007 til 2009 en gennemsnitlig vækst pr. potentiel bruger på 5,0 % som rent gennemsnit for de 5 velfærdsområder med en standardafvigelse på 5,7 svarende til en variationskoefficient på 1.2 (5.7 / 5,0 = 1,2). Tilsvarende var den gennemsnitlige udgiftsudvikling fra 2009 til 2013 -8,1 %, som rent gennemsnit af udviklingen på de fem velfærdsområder, med en standardafvigelse på 3,2, svarende til en variationskoefficient på 0,4 (3.2 / 8,1 = 0,4). Som standard bruges udgiftsudviklingen fra 2007 til 2009 til at beskrive tendensen før krisen, og udviklingen fra 2009 til 2013 til at beskrive tendensen under krisen. For at sikre at variationskoefficienten er meget afhængig af udsving i udgiftsniveauet i enkeltår, fx som en konsekvens af kommunalreformen i 2007, er der også foretaget robusthedstest, hvor 2008 til 2010 udgør perioden før krisen, og 2010 til 2013 udgør perioden efter krisen.

Tabel 4

Udviklingen i serviceudgifter og økonomistyring i Lolland, 2007-2013 (danske kroner, 2013-priser)

	Kommune	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Udv. i indbyggertal / den potentielle brugergruppe 2009-13 (%)	Udv. i udgifter pr. potentiel bruger 2009-13 (%)
Serviceudgifternes udvikling										
Totale serviceudgifter pr. indb.	Lolland	46.146	49.195	50.978	51.252	49.916	51.691	48.620	-7,0 %	-4,6 %
	Landsgennemsnit	42.992	43.817	45.322	45.265	43.498	44.877	41.269	1,7 %	-8,9 %
Dagtilbud og SFO pr. 0-10-årig	Lolland	35.801	37.200	39.276	39.947	38.200	40.321	39.509	-14,9 %	0,6 %
	Landsgennemsnit	43.201	43.815	44.740	44.160	42.182	41.416	40.886	-2,5 %	-8,6 %
Folkeskole pr. 7-16-årig	Lolland	64.143	67.519	71.902	72.445	68.649	65.702	62.618	-14,2 %	-12,9 %
	Landsgennemsnit	63.624	64.207	65.584	64.950	62.576	62.087	60.654	-2,9 %	-7,5 %
Ældreområdet pr. 65+-årig	Lolland	36.111	37.643	36.301	39.845	37.329	35.170	35.585	7,8 %	-2,0 %
	Landsgennemsnit	42.998	42.501	42.900	40.905	38.287	37.369	36.579	14,2 %	-14,7 %
Sundhed pr. indb.	Lolland	951	1.176	1.720	1.805	1.773	1.899	1.877	-7,0 %	9,1 %
	Landsgennemsnit	975	1.105	1.253	1.250	1.244	1.263	1.293	1,7 %	3,1 %
Udsatte børn og unge pr. 0-17-årig	Lolland	19.570	22.490	24.271	23.552	21.842	21.843	22.453	-13,3 %	-7,5 %
	Landsgennemsnit	11.192	12.070	12.822	12.767	12.001	11.953	12.307	-2,2 %	-4,0 %
Voksenhandicap og udsatte grupper pr. indb.	Lolland	7.348	7.484	7.201	8.034	7.020	7.383	7.723	-7,0 %	7,3 %
	Landsgennemsnit	4.904	5.012	5.252	5.312	5.231	5.235	5.183	1,7 %	-1,3 %
Kultur pr. indb.	Lolland	1.439	1.436	1.627	1.576	1.511	1.592	1.654	-7,0 %	1,7 %
	Landsgennemsnit	1.530	1.537	1.543	1.519	1.461	1.457	1.451	1,7 %	-6,0 %
Miljø, veje og kollektiv trafikpr. indb.	Lolland	3.607	3.642	4.231	4.751	4.506	4.237	4.695	-7,0 %	11,0 %
	Landsgennemsnit	2.846	2.841	2.894	2.998	2.758	2.808	2.922	1,7 %	1,0 %
Administration pr. indb.	Lolland	6.180	6.369	5.885	5.819	5.681	5.664	5.646	-7,0 %	-4,1 %
	Landsgennemsnit	5.307	5.317	5.333	5.422	5.253	5.303	5.371	1,7 %	0,7 %
Økonomistyringens udvikling										
Budgetoverskridelse pr. indb.	Lolland	467	-2.624	-2.750	675	1.980	2.654	3.232		
	Landsgennemsnit	-179	-362	-890	24	808	920	1.120		
Driftsresultat pr. indb.	Lolland	2.544	-56	-182	1.776	3.140	3.664	2.866		
	Landsgennemsnit	1.037	1.237	447	1.590	2.593	2.457	2.827		
Likviditet pr. indb.	Lolland	2.834	2.516	1.178	1.626	4.169	5.817	5.105		
	Landsgennemsnit	4.475	4.422	3.511	3.654	4.395	5.267	5.287		

Note: Definitioner som i Tabel 1. Tallene er ikke korrigeret for (de beskedne) opgaveændringer over tid, da enspecifik opgørelse ikke er mulig, idet bloktilskudsaktstykket vedrører den samledesektor under ét. Af denne grund er heller ikke ovenstående landsgennemsnit korrigeret for opgaveændringer for at tillade en ens sammenligning mellem case n og landstendensen. Landsgennemnittet er uvægtet og er dermed forskellig fra det vægtede gennemsnit i Tabel 2.

Tabel 5

Udviklingen i serviceudgifter og økonomistyring i Holbæk kommune, 2007-2013 (danske kroner, 2013-priser)

	Kommune	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Udv. i indbyggertal / den potentielle brugergruppe 2009-13 (%)	Udv. i udgifter pr. potentiel bruger 2009-13 (%)
Serviceudgifternes udvikling										
Totale serviceudgifter pr. indb.	Holbæk	39.881	40.202	41.395	42.628	41.555	42.507	39.347	-0,4 %	-4,9 %
Dagtilbud og SFO pr. 0-10-årig	Holbæk	39.144	39.587	39.693	39.163	36.947	34.409	33.883	-6,2 %	-14,6 %
Folkeskole pr. 7-16-årig	Holbæk	56.412	58.357	61.485	61.544	59.524	59.206	57.208	-3,3 %	-7,0 %
Ældreområdet pr. 65+-årig	Holbæk	44.922	41.351	42.006	39.657	37.195	37.060	36.919	18,1 %	-12,1 %
Sundhed pr. indb.	Holbæk	784	900	994	931	932	955	1.032	-0,4 %	3,9 %
Udsatte børn og unge pr. 0-17-årig	Holbæk	12.788	14.348	14.408	15.047	14.773	13.407	14.328	-5,0 %	-0,6 %
Voksenhandicap og udsatte grupper pr. indb.	Holbæk	4.523	3.962	4.152	4.228	4.639	4.721	4.645	-0,4 %	11,9 %
Kultur pr. indb.	Holbæk	1.473	1.466	1.431	1.405	1.267	1.162	1.202	-0,4 %	-16,0 %
Miljø, veje og kollektiv trafik pr. indb.	Holbæk	2.290	2.185	1.761	2.269	1.985	1.929	2.056	-0,4 %	16,7 %
Administration pr. indb.	Holbæk	4.879	4.840	4.380	4.977	5.159	5.600	5.490	-0,4 %	25,3 %
Økonomistyringens udvikling										
Budgetoverskridelse pr. indb.	Holbæk	-2.215	-2.745	-2.030	-1.494	443	178	355		
Driftsresultat pr. indb.	Holbæk	717	1.061	1.425	1.836	2.322	401	1.929		
Likviditet pr. indb.	Holbæk	5.438	1.175	682	3.319	3.515	3.211	3.530		

Note: Se note i Tabel 4 for definitioner.

Tabel 6

Udviklingen i serviceudgifter og økonomistyring i Ringkøbing-Skjern, 2007-2013 (danske kroner, 2013-priser)

	Kommune	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Udv. i indbyggertal / den potentielle brugergruppe 2009-13 (%)	Udv. i udgifter pr. potentiel bruger 2009-13 (%)
Serviceudgifternes udvikling										
Totale serviceudgifter pr. indb.	Ringkøbing-Skjern	38.959	39.355	40.839	41.431	40.631	41.813	38.602	-2,2 %	-5,5 %
Dagtilbud og SFO pr. 0-10-årig	Ringkøbing-Skjern	33.968	34.848	36.249	36.575	36.299	36.355	35.813	-9,1 %	-1,2 %
Folkeskole pr. 7-16-årig	Ringkøbing-Skjern	53.812	52.305	52.591	53.011	50.929	51.864	51.911	-5,6 %	-1,3 %
Ældreområdet pr. 65+-årig	Ringkøbing-Skjern	41.720	41.376	44.602	42.203	40.407	39.736	39.138	14,4 %	-12,2 %
Sundhed pr. indb.	Ringkøbing-Skjern	996	1.141	1.345	1.323	1.283	1.273	1.321	-2,2 %	-1,8 %
Udsatte børn og unge pr. 0-17-årig	Ringkøbing-Skjern	7.575	7.932	9.646	11.530	11.752	11.654	10.803	-8,5 %	12,0 %
Voksenhandicap og udsatte grupper pr. indb.	Ringkøbing-Skjern	4.117	4.455	4.605	4.640	4.085	4.421	4.372	-2,2 %	-5,1 %

Kultur pr. indb.	Ringkøbing-Skjern	1.378	1.394	1.454	1.338	1.347	1.304	1.310	-2,2 %	-9,9 %
Miljø, veje og kollektiv trafik pr. indb.	Ringkøbing-Skjern	2.431	2.769	2.582	2.683	2.637	2.301	2.527	-2,2 %	-2,2 %
Administration pr. indb.	Ringkøbing-Skjern	4.808	4.822	4.940	4.908	4.764	4.672	4.653	-2,2 %	-5,8 %
Økonomistyringens udvikling										
Budgetoverskridelse pr. indb.	Ringkøbing-Skjern	-238	38	-207	-324	-85	900	510		
Driftsresultat pr. indb.	Ringkøbing-Skjern	300	1.399	834	879	1.391	1.303	2.860		
Landsgennemsnit		1.037	1.237	447	1.590	2.593	2.457	2.827		
Likviditet pr. indb.	Ringkø-bing-Skjern	3.354	4.224	3.658	3.190	2.461	622	3.523		

Note: Se note i Tabel 4 for definitioner.

Tabel 7

Udviklingen i serviceudgifter og økonomistyring i Aarhus kommune, 2007-2013 (danske kroner, 2013-priser)

	Kommune	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Udv. i indbyg-gertal / den potentielle brugergruppe 2009-13 (%)	Udv. i udgifter pr. potentiel bruger 2009-13 (%)
Serviceudgifternes udvikling										
Totale serviceudgifter pr. indb.	Aarhus	39.578	38.953	41.205	42.665	39.014	39.774	35.943	5,4 %	-12,8 %
Dagtilbud og SFO pr. 0-10-årig	Aarhus	56.269	50.052	53.253	55.733	51.674	51.625	51.331	1,2 %	-3,6 %
Folkeskole pr. 7-16-årig	Aarhus	58.115	59.695	63.038	64.386	61.376	60.044	57.730	-2,2 %	-8,4 %
Ældreområdet pr. 65+-årig	Aarhus	53.960	50.482	58.332	57.112	52.070	48.934	49.518	14,8 %	-15,1 %
Sundhed pr. indb.	Aarhus	1.025	911	997	1.005	903	1.105	1.126	5,4 %	12,9 %
Udsatte børn og unge pr. 0-17-årig	Aarhus	11.081	12.814	15.456	14.610	12.733	11.327	11.197	0,3 %	-27,6 %
Voksenhandicap og ud-satte grupper pr. indb.	Aarhus	5.017	4.900	5.293	4.725	4.766	3.739	3.785	5,4 %	-28,5 %
Kultur pr. indb.	Aarhus	1.664	2.108	2.226	2.239	2.017	1.967	1.991	5,4 %	-10,6 %
Miljø, veje og kollektiv trafik pr. indb.	Aarhus	1.720	1.754	1.387	1.830	1.537	1.632	1.762	5,4 %	27,1 %
Administration pr. indb.	Aarhus	4.638	4.714	5.030	5.416	4.827	4.771	4.275	5,4 %	-15,0 %
Økonomistyringens udvikling										
Budgetoverskridelse pr. indb.	Aarhus	1.489	1.885	-127	-986	1.296	2.253	2.255		
Driftsresultat pr. indb.	Aarhus	2.746	3.216	1.037	-191	1.992	2.642	2.799		
Likviditet pr. indb.	Aarhus	7.227	7.977	6.377	5.014	5.391	6.274	5.065		

Note: Se note i Tabel 4 for definitioner.

Tabel 8

Udviklingen i serviceudgifter og økonomistyring i Egedal kommune, 2007-2013 (danske kroner, 2013-priser)

	Kommune	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Udv. i indbyggertal / den potentielle brugergruppe 2009-13 (%)	Udv. i udgifter pr. potentiel bruger 2009-13 (%)
Serviceudgifternes udvikling										
Totale serviceudgifter pr. indb.	Egedal	43.655	43.334	44.042	43.283	41.552	42.037	38.767	2,4 %	-12,0 %
Dagtilbud og SFO pr. 0-10-årig	Egedal	47.841	45.668	45.833	44.270	40.279	39.466	38.652	-5,7 %	-15,7 %
Folkeskole pr. 7-16-årig	Egedal	72.921	74.992	71.193	69.227	67.130	63.962	61.007	2,4 %	-14,3 %
Ældreområdet pr. 65+-årig	Egedal	35.300	32.172	31.083	28.300	25.698	25.887	24.693	30,5 %	-20,6 %
Sundhed pr. indb.	Egedal	1.164	1.286	1.331	1.442	1.339	1.365	1.370	2,4 %	2,9 %
Udsatte børn og unge pr. 0-17-årig	Egedal	9.053	9.400	9.765	9.992	9.102	8.031	8.686	-2,5 %	-11,0 %
Voksenhandicap og udsatte grupper pr. indb.	Egedal	3.299	3.444	3.380	3.579	3.926	3.768	3.761	2,4 %	11,3 %
Kultur pr. indb.	Egedal	1.272	1.366	1.177	1.211	1.216	1.088	1.048	2,4 %	-11,0 %
Miljø, veje og kollektiv trafik pr. indb.	Egedal	2.474	2.343	2.653	2.326	2.219	2.085	2.323	2,4 %	-12,4 %
Administration pr. indb.	Egedal	6.650	6.260	6.212	6.345	6.081	6.109	6.215	2,4 %	0,1 %
Økonomistyringens udvikling										
Budgetoverskridelse pr. indb.	Egedal	-2.586	-1.218	-1.175	-638	-788	689	1.657		
Driftsresultat pr. indb.	Egedal	-1.224	-109	1.196	1.190	2.262	4.687	5.141		
Likviditet pr. indb.	Egedal	6.112	4.013	2.578	2.148	3.186	5.617	7.029		

Note: Se note i Tabel 4 for definitioner.

Tabel 9

Udviklingen i serviceudgifter og økonomistyring i Gladsaxe kommune, 2007-2013 (danske kroner, 2013-priser)

	Kommune	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Udv. i indbyggertal / den potentielle brugergruppe 2009-13 (%)	Udv. i udgifter pr. potentiel bruger 2009-13 (%)
Serviceudgifternes udvikling										
Totale serviceudgifter pr. indb.	Gladsaxe	47.296	46.869	48.515	47.091	45.437	48.013	43.357	4,4 %	-10,6 %
Dagtilbud og SFO pr. 0-10-årig	Gladsaxe	57.519	53.056	58.611	59.146	55.920	55.626	52.696	5,9 %	-10,1 %
Folkeskole pr. 7-16-årig	Gladsaxe	70.539	70.560	71.517	66.482	63.192	63.380	61.261	-0,4 %	-14,3 %
Ældreområdet pr. 65+-årig	Gladsaxe	50.364	50.075	49.751	48.516	46.524	47.803	44.300	7,7 %	-11,0 %
Sundhed pr. indb.	Gladsaxe	968	969	1.360	1.277	1.269	1.462	1.694	4,4 %	24,6 %
Udsatte børn og unge pr. 0-17-årig	Gladsaxe	9.684	10.981	9.565	8.952	8.646	9.397	10.250	4,0 %	7,2 %
Voksenhandicap og udsatte grupper pr. indb.	Gladsaxe	5.325	5.287	5.616	5.392	5.278	5.173	4.821	4,4 %	-14,2 %
Kultur pr. indb.	Gladsaxe	2.001	1.770	1.828	1.758	1.643	1.613	1.484	4,4 %	-18,8 %
Miljø, veje og kollektiv trafik pr. indb.	Gladsaxe	2.326	2.247	2.509	2.560	2.190	2.572	2.260	4,4 %	-9,9 %
Administration pr. indb.	Gladsaxe	4.524	4.907	4.640	4.423	4.878	4.942	4.879	4,4 %	5,1 %
Økonomistyringens udvikling										
Budgetoverskridelse pr. indb.	Gladsaxe	706	1.495	-180	983	1.576	14	1.247		
Driftsresultat pr. indb.	Gladsaxe	2.629	3.216	1.757	2.444	3.325	2.713	4.093		
Likviditet pr. indb.	Gladsaxe	6.334	7.213	7.515	6.771	6.380	5.131	3.853		

Note: Se note i Tabel 4 for definitioner.