

Kommunalreformens og sanktionslovgivningens betydning for den geografiske centralisering af kommunernes administration og service

Anders Kamp Høst, Ph.d.-studerende, Institut for statskundskab, Aalborg Universitet, ank@dps.aau.dk

Kommunalreformen i 2007 og sanktionslovgivningen fra 2011 åbnede op for ændringer i den geografiske fordeling af ressourcerne inden for de nye kommuner. Med kommunalreformen blev flere rådshuse lukket og administrationen flyttet, men hvad betød centraliseringen af den kommunale administration og sanktionslovgivningens skærpede budgetbegrænsninger for den geografiske fordeling af den kommunale service i de nye kommuner? Og havde fordelingen af politisk indflydelse i de nye kommuner betydning herfor?

Ved anvendelse af register- og surveydata finder jeg, at centraliseringen af administrationen blev gennemført allerede i 2007 og at sanktionslovgivningen ikke medførte yderligere forskydninger heri frem til 2013. Tilsvarende havde kommunalreformen øjensynligt betydning for det lokale serviceudbud på folkeskoleområdet, der blev reduceret i de nye kommuners periferi ift. centrum. Derimod havde hverken kommunalreformen eller sanktionslovgivningen betydning for den geografiske fordeling af serviceudbudet på dagpleje- og ældreplejeområdet. Yderligere finder jeg, at borgmesterens og økonomiudvalgets relative indflydelse i forhold til menige byrådsmedlemmer er associeret med en relativ styrkelse af folkeskolen i kommunernes periferi, hvorimod forvaltningschefens merindflydelse er associeret med en reduktion.

Kommunalreformen og sanktionslovgivningen

Kommunalreformen i 2007 og sanktionslovgivningen fra 2011 og frem har i flere hen-

seender givet kommunerne mulighed for og anledning til at nedbringe de kommunale udgifter. Med kommunalreformen fik kommunerne potentielt mulighed for at udnytte stordriftsfordele ved et øget befolkningsgrundlag, en bredere opgaveportefølje og en større geografisk variation i befolkningstæthed og -sammensætning. Samtidig gav kommunernes skærpede budgetbegrænsninger, der fulgte af den økonomiske krise og sanktionslovgivningen, anledning til at nedbringe de kommunale udgifter. Da kommunalreformen og sanktionslovgivningen yderligere førte til forskydninger i den politiske indflydelse mellem borgmestre, byrådsmedlemmer og ledende embedsmænd i de nye kommuner kan det alt andet lige have åbnet op for ændringer af den geografiske allokering af offentlige ressourcer inden for de sammenlagte kommuner.

De eksisterende empiriske studier peger på, at de sammenlagte kommuner opnåede substantielle stordriftsfordele inden for administrationen, men ikke inden for kommunerne primære serviceområder som f.eks. dagpleje, folkeskole og ældrepleje. Ændringer i institutionsstrukturen på dagpleje- og skoleområdet i de sammenlagte kommuner afveg da heller

ikke fra udviklingen i fortsættende kommuner i den første del af perioden efter kommunalreformen. Imidlertid er den geografiske allokering af ressourcer inden for de sammenlagte kommuner ikke tidligere belyst.

Jeg belyser kort variationen i befolknings-sammensætningen og servicebehovet samt forskydninger i den politiske indflydelse som

resultat af kommunalreformen og sanktions-lovgivningen. I afsnittene om stordriftsfordele og ressourcestyring belyser jeg nogle af de teoretiske argumenter for den geografiske fordeling af offentlig forvaltning og service og hvad fordelingen af politisk indflydelse kan betyde for kommunernes ressourcestyring. Datagrundlag og analysemetoder præsenteres inden analyseresultaterne i de tre

Tabel 1: Kommune karakteristika forud for kommunalreformen, særskilt for fortsættende kommuner og sammenlagte kommuner opdelt efter typer af sammenlægninger, 2006

	Fort-sættende ^a	Sammenlagte kommuner					
		Et centrum ^b		To eller flere centre ^c		Ligeværdige ^d	
		Periferi ^e	Center ^f	Periferi ^e	Center ^f	Periferi ^e	Center ^f
Befolkningstæthed	1103.5 (841.4)	73.49 (56.12)	235.2 (153.6)	64.20 (60.10)	105.2 (48.74)	176.3 (169.5)	263.2 (291.2)
Udpendlere, pct.	61.22 (19.13)	56.33 (12.50)	35.66 (10.67)	51.45 (11.65)	41.80 (11.88)	58.88 (14.11)	61.50 (11.95)
Indpendlere, pct.	60.23 (20.52)	42.46 (8.75)	38.35 (9.48)	40.82 (8.08)	41.79 (7.36)	48.05 (15.67)	45.12 (13.08)
Socioøkonomisk indeks (gnst=1)	1.035 (0.310)	0.712 (0.166)	1.079 (0.200)	0.760 (0.209)	0.943 (0.213)	0.707 (0.157)	0.826 (0.206)
Beskatningsgrundlag pr. indb. (1.000 kr.)	165.1 (37.59)	125.2 (11.12)	136.9 (11.50)	123.2 (10.18)	132.0 (8.16)	148.2 (33.25)	155.0 (47.05)
Skatte-service (gnst=1)	0.952 (0.063)	1.014 (0.048)	1.021 (0.062)	1.029 (0.040)	1.041 (0.047)	0.992 (0.054)	1.001 (0.066)
Gæld pr. indbygger (1.000 kr.)	10.67 (6.73)	10.92 (6.61)	13.58 (6.72)	11.30 (6.68)	12.39 (6.56)	13.13 (11.34)	14.27 (13.02)
Privatleverandører, pct.	20.35 (3.39)	18.59 (3.67)	18.13 (2.83)	18.51 (3.73)	18.17 (2.59)	20.39 (5.36)	20.62 (2.92)
Antal områder	28	92	32	70	19	23	14

Note: Egne beregninger. Økonomi- og indenrigsministeriet kommunale nøgletal for 2006. a: Fortsættende kommuner; b: Sammenlagte kommuner, hvor befolkningstallet i én af de tidligere kommuner var mere end dobbelt så stort som i hver af de øvrige. c: Sammenlagte kommuner, hvor befolkningstallet i to eller flere af de tidligere kommuner var mere end dobbelt så stort som i en eller flere af de øvrige. d: Sammenlagte kommuner, hvor befolkningstallet i hver af de tidligere kommuner var mindre end dobbelt så stort som i hver af de øvrige. e: De tidligere kommuner, hvor hovedsædet blev nedlagt som følge af kommunalreformen, f: De dele af de nye kommuner, hvor hovedsædet bevares. Kommuner, der blev delt i forbindelse med kommunalreformen 2007 indgår kun én gang. Kommuner på øer uden fastlandsforbindelse er udeladt. Det omfatter Bornholm, Læsø, Samsø, Fanø og Ærø.

næstsidste afsnit. I det sidste afsnit konkluderer jeg.

Kommuner uden mæge

Med kommunalreformen blev ikke alene kommunernes geografiske område, befolkningsgrundlag og økonomi og opgaveportefølje større, variationen i befolkningstæthed og -sammensætning og lokale udgiftsbehov inden for de nye kommuner blev ligeledes forøget. I forhold til de mange mulige kombinationer havde de sammenlagte kommuner indbyrdes relativt lidt til fælles mht. politik, økonomi og befolkning – selv i forhold til de mulige kombinationer af kommuner med fælles grænser. Kun pendlingsmønstrene mellem kommunerne kunne forklare en del af sammenlægningerne (Bhatti og Hansen, 2011).

Derudover blev, måske ikke overraskende, den største og mest befolkningstætte af de tidligere kommuner ofte valgt som hovedsæde og dermed centrum i de nye kommuner. Af tabel 1 fremgår det, at hovedsædet i de sammenlagte kommuner i dag primært ligger i den del af de nye kommuner, der på tidspunktet for kommunalreformen havde den højeste befolkningstæthed, socioøkonomisk indeksscore, beskatningsgrundlag, skatte-service-forhold og langsigtede gæld pr. indbygger. Tilsvarende udgjorde de øjensynligt et arbejdsmarkedscenter for de omkringliggende kommuner, især i nye kommuner med ét centrum. Spørgsmålet er om den markant højere befolkningstæthed og det tættere arbejdsmarked i de nye kommuners centrum har medført, at kommunernes ressourcer og services generelt centraliseres her. Det er ikke umiddelbart givet på forhånd. Faktisk kunne det modsatte også forekomme. Det vender jeg tilbage til i afsnittet om stordriftsfordele gennem centralisering nedenfor.

Den kommunale styreform under forandring

Foruden lokaliseringen af det kommunale hovedsæde omkring kommuners mest befolk-

ningstætte områder og arbejdsmarkedscentre, blev også den politiske indflydelse forrykket i de nye kommuner. De formelle og uformelle institutioner i den kommunale styreform har traditionelt sikret en høj grad af konsensus¹ og politisk stabilitet i kommunernes ressourcestyring (Skjæveland o.a., 2007; Hansen, 2008; Serritzlew o.a., 2008; Bækgaard, 2010; Kjær, 2013). Imidlertid peger flere empiriske studier på at både kommunalreformen og sanktionslovgivningen har sat en forandring i gang, der i nogen grad gør op med den institutionaliserede konsensus og stabilitet. Andelen af menige byrådsmedlemmer, der angav, at borgmesteren og enkelte byrådsmedlemmer omkring borgmesteren samt ledende embedsmænd havde stor indflydelse på politikudformningen steg således i de sammenlagte kommuner efter reformen (Kjær o.a., 2010). I overensstemmelse hermed kunne en stigende andel af de ledende embedsmænd i de sammenlagte kommuner efter reformen rapportere, at de formulerede ideer og visioner for kommunen, bistod borgmesteren med politisk rådgivning og repræsenterede administrationen i eksterne sager (Krøtel o.a., 2017). Den økonomiske krise og de skærpede budgetkrav som følge af sanktionslovgivningen har øjensynligt medvirket til yderligere forskydning i den politiske indflydelse. Byrådsmedlemmer, der ikke indgik i økonomiudvalget, tilskrev således i 2013 økonomiudvalget og ledende embedsmænd relativt mere indflydelse og rapporterede om tab af politisk indflydelse på dagsorden og beslutninger (Houlberg o.a., 2018).

Stordriftsfordele gennem centralisering

Stordriftsfordele i større kommuner var et af de emner, der blev diskuteret forud for strukturreformen (Strukturkommissionen, 2004). Det omfatter skala-, omfangs- og tæthedsgevinster (Bel, 2013).² Med større befolkningsgrundlag og opgaveportefølje fik kommunerne forøget deres servicevolumen i bredden og i dybden. De fik dermed principielt mulighed for at fordele de faste omkostninger på flere

aktiviteter både for den samme service og gennem samdrift af forskellige services for dermed at opnå skala- og omfangsgevinster. Derudover blev variationen i kommunernes befolkningstæthed inden for kommunegrænsen forøget. Kommunernes mulighed for at udnytte tæthedseffekter varierede derfor i højere grad end tidligere inden for samme kommune. Det kunne give anledning til to modsatrettede strategier. I de mest befolkningstætte områder kunne kommunerne forsøge at opnå samme serviceniveau med færre ressourcer ved i højere grad at udnytte de potentielle tæthedseffekter. Dermed ville serviceniveauet i periferien kunne opretholdes. Denne strategi ville imidlertid alt andet lige kræve en større administrativ indsats fra kommunen. Omvendt kunne kommunerne indirekte opnå tæthedsgevinster ved at allokere eller fastholde ressourcer i områder med høj befolkningstæthed og nedprioritere områder med lav befolkningstæthed (Ibid). Stordriftsfordele er således udtryk for at samme service opnås ved et mindre ressourceforbrug, f.eks. færre årsværk, i produktionen af samme gennemsnitlige serviceniveau i kommunen. Sat på spidsen kan skala- og omfangsgevinster f.eks. opnås ved at nedbringe dobbeltarbejde, og tæthedsgevinster ved at nedbringe nedtiden mellem forskellige opgaver.

Med den økonomiske krise og sanktionslovgivningen blev kommunerne budgetbegrænsninger skærpet. Det kan alt andet lige have ført til nedskæringsstrategier fra grønthøstermetoden, hvor alle serviceområder på tværs af geografi må holde for, til prioriterede metoder baseret på forskellige kriterier, der f.eks. kan omfatte vurderinger af serviceproduktivitet og -effektivitet, eller baseres på politiske prioriteringer. Hvilke ressourcestyrings- og nedskæringsstrategier kommunerne fulgte på de forskellige serviceområder herunder ift. de enkelte serviceudbuds geografiske placering, er ikke givet *a priori* og ikke tidligere belyst. Spørgsmålet er derfor, om kommunerne har forsøgt at udnytte de mulige stordriftsfordele,

herunder de potentielle tæthedseffekter, og om det har ført til en relativ centralisering eller decentralisering af administration og servicetilbud; især i perioden efter sanktionslovgivningen fik virkning.³

Fragmenteringens og budgetvogternes betydning for serviceudbuddets centralisering

I forvaltninger, hvor den politiske indflydelse er symmetrisk fordelt mellem centrale beslutningstagere, kan en høj politisk fragmentering mellem borgmester og byrådsmedlemmer, defineret ved deres repræsentation af et politisk parti såvel som deres lokalområde, medvirke til en forøgelse i det offentlige forbrug. I de nye kommuner finansieres den offentlige service nemlig gennem fælles skatteindtægter, men tilbydes lokalt inden for hver af de tidligere kommuners områder og til udvalgte grupper. De områder og grupper, der drager fordel af det lokale servicetilbud internaliserer derfor ikke den fulde omkostning. Lokalpolitikere kan derfor have incitament til at forøge forbruget i det lokalområde, de repræsenterer. Argumentationen genfindes i teorier som »*the common pool problem*« og »*the law of 1/n*« (Houlberg og Pedersen, 2015). På den baggrund vil man forvente, at de sammenlagte kommuners forbrug og serviceniveau steg umiddelbart før og i perioden efter kommunalsammenlægningen.⁴

Imidlertid kan en asymmetrisk fordeling af den politiske indflydelse mellem beslutningstagere i de nye kommuner begrænse denne effekt. I den kommunale budgetforhandling kan beslutningstagere tilskrives rollen som enten budgetvogtere eller udgiftsadvokater; typisk på baggrund af deres funktion i forvaltningen (Wildavsky og Caiden, 2004). Borgmesteren i sin funktion som formand for økonomiudvalget, samt kommunaldirektører og forvaltningschefer, som ansvarlige for aktiviteter og budgetoverholdelsen generelt og på hvert deres sagsområde, tilskrives således ofte rollen som budgetvogtere. Me-

nige byrådsmedlemmer derimod, herunder repræsentanter i andre udvalg end økonomiudvalget, tilskrives rollen som udgiftsadvokater. Med den øgede centralisering af den politiske indflydelse omkring borgmesteren og økonomiudvalget, kommunaldirektøren og forvaltningscheferne, har budgetvogterne vundet større indflydelse i de nye kommuner og fordelingen af den politisk indflydelse er blevet mere asymmetrisk allerede med kommunalreformen og yderligere med de skærpede budgetbegrænsninger. Betydningen heraf for den geografiske fordeling af de offentlige ressourcer er imidlertid ikke behandlet i litteraturen.

Mål for forvaltningens og serviceudbuddenes geografi og fordelingen af politisk indflydelse

Som indikator for forvaltningens og serviceudbuddets geografiske fordeling tager jeg udgangspunkt i registerdata over antal årsværk opgjort for alle kommunale arbejdspladser samt private arbejdspladser inden for dagpleje-, skole- og ældreplejeområdet, inddelt efter forvaltning- og serviceområde og lokaliseret gennem arbejdsstedsadressen. Det lokale antal årsværk relativiseres ift. det potentielle antal brugere med adresse i området det første år i analyseperioden. Jeg relativiserer altså ikke serviceudbuddet til antal potentielle brugere for hvert år igennem analyseperioden, da forskydninger heri kan være påvirket af andre forhold med betydning for befolkningens bosætningsmønstre, herunder ændringer i serviceudbuddet i sig selv. I stedet kontrollerer jeg hvert år for befolkningsudviklingen i den forudgående periode. Analyseenheden er geografiske områder defineret af kommunegrænserne før og efter kommunesammenlægningen i 2007 og som indgår i de sammenlagte kommuner. Tidligere kommuner, der blev delt mellem flere nye kommuner, indgår som opdeltede områder gennem hele analysen.⁵

I analysen af budgetvogternes betydning for den geografiske fordeling af serviceudbuddet

i de nye kommuner anvender jeg yderligere oplysninger om beslutningstagernes politiske indflydelse indsamlet ved en survey blandt kommunaldirektører og forvaltningschefer i de nye kommuner i 2008. De anvendte data omfatter 772 hele eller delvise besvarelser fordelt over de nye og fortsættende kommuner, der indgår i analysen.⁶ De har her vurderet hhv. borgmesterens, økonomiudvalgets, kommunaldirektørens, forvaltningschefernes, udvalgs- og gruppeformændenes samt de menige kommunalbestyrelsesmedlemmers indflydelse på kommunens aktiviteter opgjort på en 5 punkts Likert-skala. Jeg beregner på den baggrund det relative forhold mellem budgetvogternes og udgiftsadvokaternes indflydelse på kommunens aktiviteter. Det omfatter indikatorer for borgmesterens og økonomiudvalgets, samt kommunaldirektørens og forvaltningschefernes relative mer-indflydelse i forhold til udvalgs- og gruppeformændene samt de menige kommunalbestyrelsesmedlemmer.⁷ For sammenlagte kommuner antager de tre indikatorer værdier mellem ca. 1 og 1,6, hvor værdien 1 angiver ingen relativ forskel og værdien 1,5, at budgetvogterne i gennemsnit vurderes at have 50 pct. mere indflydelse end udgiftsadvokaterne.

I analysen indgår ligeledes et samlet mål for topledernes vurdering af konfliktniveauet i byrådet som kontrolvariabel. Det omfatter topchefernes gennemsnitlige vurdering af konfliktniveauet mellem partierne i kommunen og om processen for kommunesammenlægningen var præget af konflikter på det politiske niveau. Konfliktniveauet er dog potentielt endogent, da nedprioriteringen af periferien i de nye kommuner kan være årsag til konflikter i de nye byråd. Middelværdi og standardafvigelse for de forklarende variable er præsenteret i tabel 2. Som det fremgår, tilskrives budgetvogterne generelt mere indflydelse end udgiftsadvokaterne i de fortsættende kommuner end i de sammenlagte kommuner. For de sammenlagte kommuner, tilskrives budgetvogterne generelt mere ind-

Tabel 2: Borgmesterens, kommunaldirektørens og forvaltningschefernes gennemsnitlige merindflydelse i forhold til menige byrådsmedlemmer, samt konfliktniveauet i de nye kommuner, særskilt for sammenlagte kommuner opdelt efter typer af sammenlægninger, 2008, middelværdi og (standardafvigelse)

	Fortsættende ^a	Sammenlagte kommuner		
		Ét centrum ^b	To eller flere centre ^c	Ligeværdiged
Borgmesterens merindflydelse	1.41 (0.16)	1.35 (0.11)	132 (0.080)	1.31 (0.12)
Kommunaldirektørens merindflydelse	1.32 (0.15)	1.281 (0.118)	1.233 (0.101)	1.260 (0.146)
Forvaltningschefernes merindflydelse	1.22 (0.14)	1.142 (0.12)	1.100 (0.10)	1.132 (0.11)
Konfliktniveauet i byrådet	2.39 (0.44)	2.40 (0.36)	2.52 (0.19)	2.49 (0.17)
Antal kommuner	28	32	19	14
Antal besvarelser	210	292	178	92
Gnst. antal besvarelser pr. kommune	7,5	9,1	9,4	6,6

Note: Egne beregninger. Survey blandt kommunale kommunaldirektører og forvaltningschefer i 2008. a: Fortsættende kommuner, b: Sammenlagte kommuner, hvor befolkningstallet i én af de tidligere kommuner var mere end dobbelt så stort som i hver af de øvrige. c: Sammenlagte kommuner, hvor befolkningstallet i to eller flere af de tidligere kommuner var mere end dobbelt så stort som i en eller flere af de øvrige. d: Sammenlagte kommuner, hvor befolkningstallet i hver af de tidligere kommuner var mindre end dobbelt så stort som i hver af de øvrige. e: Topchefernes gennemsnitlige vurdering af konfliktniveauet i byrådet omfatter i sammenlagte kommuner både deres vurdering af det generelle konfliktniveau mellem partierne i kommunen og om processen for kommunesammenlægningen var præget af konflikter på det politiske niveau. I fortsættende kommuner omfatter det kun deres vurdering af det generelle konfliktniveau mellem partierne i kommunen. Kommuner på øer uden fastlandsforbindelse er udeladt. Det omfatter Bornholm, Læsø, Samsø, Fanø og Ærø.

flydelse end udgiftsadvokaterne i kommunerne med ét centrum end i kommuner med to eller flere centre og i kommuner uden et naturligt centrum.

Metode

I analysen af kommunalreformens og sanktionslovgivningens samlede betydning for forskydninger i den geografiske fordeling af administration og service anvender jeg en model, der tager sit udgangspunkt i difference-in-differences-designet:

$$FTE_{k,t}/PB_{t_0} = \alpha + \beta P_k + \delta \Delta r_t + \gamma P_k \cdot \Delta r_t + \vartheta \Delta X_{k,t-1-t-3} + \varepsilon_k, \quad (1)$$

hvor $FTE_{k,t}$ angiver antallet af årsværk i område, k , i år, t , der løber fra 2001-2016 og fra 2008-2016 for analyserne af hhv. kommunalreformens og sanktionslovgivningens betydning for centraliseringen af forvaltning og service. P_k er en dummy-variabel for, om område k mister hovedsædet og således udgør den nye kommunes periferi. Δr_t udgør en række dummy-variable for hvert år i analyseperioden. Interaktionen herimellem antager værdien 1 for perioden fra og med hhv. kommunalsammenlægningen og sanktionslovgivningens ikrafttrædelse og ellers 0. γ angiver dermed kommunalreformens og sanktionslovgivningens betydning for forskellen i ændringen af forvaltningens og serviceudbud-

denes placering mellem center og periferi og således den geografiske centralisering heraf i de nye kommuner.⁸ $\Delta X_{k,t-1-t-3}$ omfatter befolkningsudviklingen i område, k , i den forudgående periode fra $t-3$ til $t-1$.

Betydningen af budgetvognernes relative politiske indflydelse på fordelingen af serviceudbud mellem sammenlagte kommuners nye centrum og periferi kan identificeres med udgangspunkt i en række gentagne regressioner for modellen:

$$\begin{aligned} (FTE_{k,2008+t} - FTE_{k,2008})/PB_{2008} = \alpha + \\ \beta P_k + \delta BVI_K + \gamma P_k \cdot BVI_K + \theta K_K + \\ \rho P_k \cdot K_K + \vartheta X_{2006}, \end{aligned} \quad (2)$$

hvor FTE_k angiver antallet af årsværk i område, k , inden for den nye kommune, K . Tiden, t , løber fra 1 til 4 år efter basisåret 2008. Analysen omfatter således alene perioden 2008 til 2013. P_k er en dummy-variabel for om område k udgør periferien i den nye kommune, angiver BVI_K budgetvognernes relative indflydelse på kommune K 's aktiviteter og K_K konfliktniveauet i byrådet. Parametrene γ angiver således forskellen i udviklingen af antal årsværk mellem center og periferi, givet budgetvognernes indflydelse i byrådet. X_{2006} omfatter en række kontrolvariable for den gamle kommune som område k var en del af inden kommunalreformen.⁹

Administrationen blev centraliseret før stordriftsfordelene indtraf

Fra eksisterende empiriske analyser af økonomien i de sammenlagte kommuner ved vi, at de sammenlagte kommuner i årene 2010 til 2014 opnåede substantielle stordriftsfordele i de administrationsomkostninger per indbygger på 9-10 procent (Blom-Hansen o.a. 2016). Det kan tolkes som udtryk for stordriftseffekter under antagelsen af, at udviklingen i aktivitetsniveau og ikke mindst stordriftsulemperne ikke var tilsvarende lavere i de sammenlagte og fortsat mindre kommuner

end de større fortsættende kommuner, der udgør sammenligningsgrundlaget i analysen.

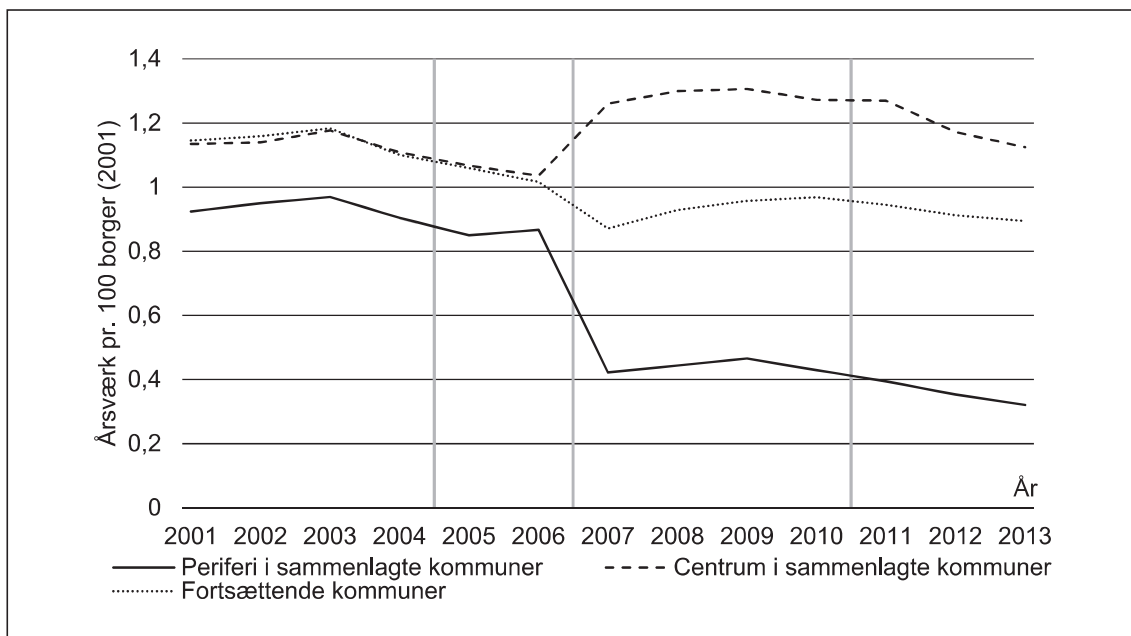
At stordriftseffekterne først blev realiseret i 2010, kan skyldes etableringsomkostninger og fragtmentering umiddelbart efter kommunalreformen, men kan også skyldes, at kommunerne først på det tidspunkt kom under økonomisk pres. Det er vanskeligere at evaluere effekten af sanktionslovgivningen, da det omfattede alle kommuner og der derfor ikke er en naturlig kontrolgruppe. Kommunalreformens og sanktionslovgivningens betydning for den kommunale administrations geografiske fordeling i kommunerne er dog ikke tidligere belyst.

Sammenligner man de nye kommuners centre og periferi er udviklingen i antal årsværk i den kommunale administration i vid udstrækning ens i perioden op til kommunalreformen. Imidlertid blev antal årsværk reduceret betragteligt i de sammenlagte kommuners periferi allerede det første år efter kommunalreformen. Tilsvarende steg antal årsværk i de nye kommuners centrum. Det reflekterer således, at mange nye kommuner lukkede administrationen i kommunens periferi og flyttede store dele heraf til det nye centrum, hvor hovedsædet blev bevaret. Da sanktionslovgivningen fik virkning i 2011, faldt antal årsværk i de sammenlagte kommuner generelt såvel som i de fortsættende kommuner. Forskellen er dog først statistisk signifikant fra 2013. Imidlertid havde sanktionslovgivningen ingen betydning for fordelingen af årsværk i administrationen mellem centrum og periferi.

I folkeskolen udeblev besparelserne trods begyndende centralisering

På dagpleje-, folkeskole- og ældreområdet, der til sammen udgør langt den største del af de kommunale budgetter, har de sammenlagte kommuner imidlertid ikke opnået de samme stordriftseffekter (Blom-Hansen o.a., 2016). Det kan skyldes, at det er sværere at reducere de faste omkostninger i dagplejen,

Figur 1: Det gennemsnitlige antal årsværk i den kommunale administration pr. indbygger i 2001 inden for områder defineret af kommunegrænserne fra før og efter kommunalreformen, 2001-2016. Antal



Note: Egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik. Figuren viser den gennemsnitlige udvikling i antal årsværk i den kommunale administration pr. indbygger i 2001, særligt for fortsættende kommuner, de sammenlagte kommuners nye centrum, hvor hovedsædet blev bevaret, og de områder i de sammenlagte kommuners periferi, hvor hovedsædet blev nedlagt. Kommuner på øer uden fastlandsforbindelse i 2001 er udeladt. De vertikale linjer i 2005, 2007 og 2011 indikerer året, hvor befolkningen første gang kunne stemme til de nye kommuner, året hvor kommunalreformen trådte i kraft og det år sanktionslovgivningen trådte i kraft. Der er enkelte brud i opgørelsen for administrative enheders tilknytning til staten, amter eller regioner og kommunerne i 2008 og 2013. Det påvirker dog ikke niveauet for antal årsværk nævneværdigt i forhold til de omkringliggende år. Flere kommunale administrative arbejdssteder er registreret uden årsværk i perioden 2001 til og med 2007. Det er især i områder i de sammenlagte kommuners periferie. Yderligere har det ikke været muligt at lokalisere et mindre antal arbejdssteder især i perioden efter kommunalreformen. Imidlertid vurderes disse forhold ikke at påvirke analyseresultaterne nævneværdigt.

folkeskolen og ældreplejen, da det grundlæggende forudsætter, at antallet af institutioner bliver reduceret, lukket eller sammenlagt. De eksisterende empiriske analyser på dagpleje- eller folkeskoleområdet i perioden frem til 2012, tyder da heller ikke på, at de sammenlagte kommuner gennemgik en særlig ændring i institutionsstrukturen. Sandsynligheden for, at en institution blev lukket eller sammenlagt, var på dagplejeområdet primært betinget af udviklingen i småbørnetallet og

småbørnstætheden i kommunen. På folkeskoleområdet afhang det af skolernes størrelse og antallet af kommunale skoler før kommunalreformen, nærliggende lokale private alternativer, samt kommunal befolkningsstørrelse og -tæthed (Feilberg og Mathiasen, 2012, Nøhr o.a. 2012). Derudover kan lokal valgfrihed, der under forskellige former er indført på alle større serviceområder, udfordre lokalpolitikernes mulighed for at styre kapaciteten med henblik på udnyttelse af

kommunale stordriftsfordele (Strukturkommissionen, 2004).

Imidlertid er ændringer i serviceudbuddets geografiske fordeling inden for kommunerne ikke belyst. I det følgende skelner jeg ikke mellem offentligt og privat serviceudbud. Der er således alene tale om en ændring i det samlede serviceudbud på hvert af de tre områder. Private udbydere modtager i vid udstrækning finansiering gennem de kommunale budgetter, og brugernes egenbetaling som andel af de samlede udgifter er relativt lille.

Sammenligner man de nye kommuners centrum og periferi, er udviklingen i antal årsværk på de tre serviceområder ens i perioden op til kommunalreformen. I årene umiddelbart efter kommunalreformen forskydes antallet af årsværk imidlertid på skoleområdet, hvor de nye kommuners periferi nedprioriteres i tildelingen af ressourcer. På dagpleje- og ældreplejeområdet finder jeg ikke en tilsvarende forskel mellem udviklingen i de nye kommuners centrum og i periferi. I årene efter at sanktionslovgivningen fik virkning, falder antallet af årsværk inden for alle tre områder og i alle dele af de nye kommuner såvel som i de fortsættende kommuner. Der er således ingen statistisk signifikant forskel mellem områderne, hverken på dagpleje-, skole- eller ældreplejeområdet. Det kan være udtryk for at sanktionslovgivningen i de første år efter lovgivningen fik virkning har afstedkommet nedskæringsstrategier efter grønthøstermetoden frem for prioriterede nedskæringsstrategier. De beskrevne sammenhænge er robuste ved kontrol for udviklingen i de relevante brugergrupper inden for de pågældende områder i de forudgående år.

Politisk indflydelse og de lokale serviceudbud

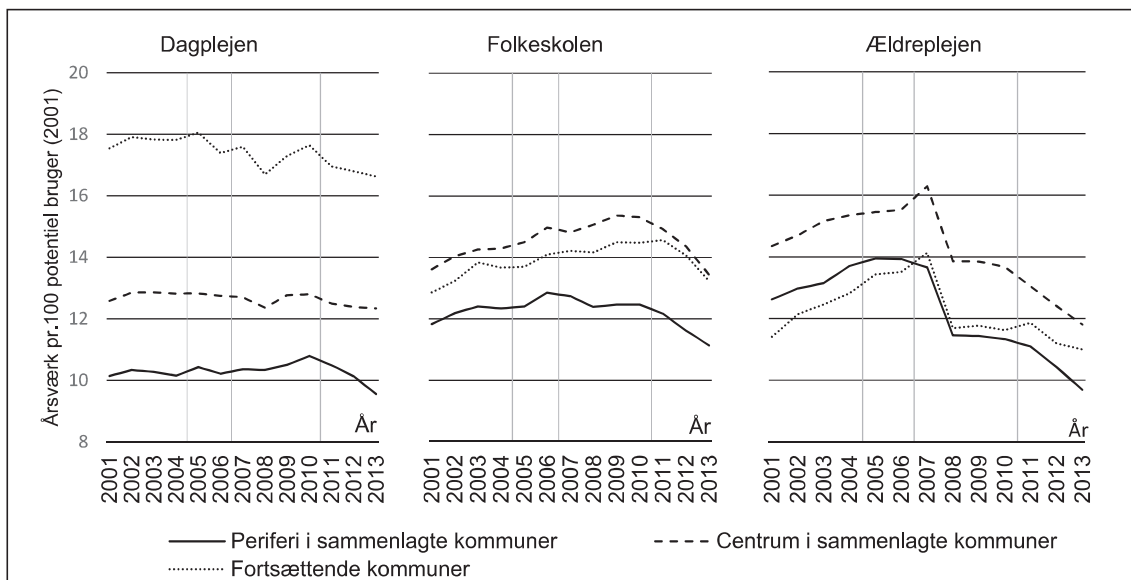
Den eksisterende forskning peger på, at danske lokalpolitikere fungerer som repræsentanter for både parti og lokalområde, og at lokalpatriotismen er en væsentlig motivation og drivkraft (Berg og Kjær, 2007). Man må

derfor antage at fragmenteringen i de nye kommuner har været høj og potent. Eksisterende analyser af effekter af »*the common pool problem*« og »*the law of 1/n*« umiddelbart før kommunesammenlægningen finder i overensstemmelse hermed, at det offentlige budgetoverskridelser i budgetåret 2006 var større i de kommuner, der indgik i sammenlægningerne et år efter og som på det tidspunkt allerede var vidende om den foreståede sammenlægning. Det skete især på skoleområdet, men ikke på dag- og ældreplejeområdet (Blom-Hansen, 2010). Imidlertid siger analyserne ikke noget om allokeringen af årsværk inden for de nye kommuner efter kommunalreformen og altså ikke, når der tages højde for en asymmetrisk fordelt politisk indflydelse.

Tabel 3 viser de parameterestimaterne for γ i model 2. Der er således tale om de gennemsnitlige sammenhænge mellem budgetvognernes og forbrugsadvokaternes relative indflydelse i de nye kommuner og forskellen mellem de nye kommuners centrum og periferi i ændringen af antal årsværk i folkeskolen fra 2008 til årene 2009, 2012 og 2013. Tabellen omfatter alene resultaterne fra analysen afgrænset til nye kommuner sammensat af tidligere kommuner, hvor befolkningstallet i én af kommunerne var mere end dobbelt så stort som i hver af de øvrige, eller hvor befolkningstallet i to eller flere af kommunerne var mere end dobbelt så stort som i hver af de øvrige.¹⁰

Borgemesterens og økonomiudvalgets merindflydelse har ikke betydning for forskellen i udviklingen i de lokale folkeskoletilbud mellem centrum og periferi fra 2008 til 2009. Imidlertid har kommunaldirektørens merindflydelse en positiv betydning for antal årsværk i periferien. Med en fordobling af kommunaldirektørens merindflydelse ift. menige byrådsmedlemmers, fra en relativt ens fordeling af den politiske indflydelse til en dobbelt så stor indflydelse, tildeles periferien omkring 2 årsværk pr. 100 potentiel bruger relativt til

Figur 2: Det gennemsnitlige antal årsværk i dagplejen, folkeskolen og ældreplejen pr. potentiel bruger i 2001 inden for områder defineret af kommunegrænserne fra før og efter kommunalreformen, 2001-2016. Antal.



Note: Egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik. Det gennemsnitlige antal årsværk i dagpleje, skole samt ældrepleje opgjort per potentiel bruger i 2001, særligt for fortsættende kommuner, de sammenlagte kommuners nye centrum, og periferi. Kommuner på øer uden fastlandsforbindelse i 2001 er udeladt. De potentielle brugere omfatter henholdsvis 0-5 årige, 6-16 årige samt 65 årige og ældre. De vertikale linjer i 2005, 2007 og 2011 indikerer året, hvor befolkningen første gang kunne stemme til de nye kommuner, året, hvor kommunalreformen trådte i kraft, og året, hvor sanktionslovgivningen trådte i kraft. Et mindre antal arbejdssteder er registreret uden årsværk i perioden 2001 til og med 2007. Det er ens fordelt over de tre områdetyper. Ligeledes har det ikke været muligt at lokalisere en mindre antal arbejdssteder især i perioden efter kommunalreformen. Imidlertid vurderes disse forhold ikke at påvirke analyseresultaterne nævneværdigt. Omvendt skal det bemærkes, at analysen alene omfatter opgørelser over årsværk på faste arbejdssteder. Personale, der således ikke er tilknyttet et fast arbejdssted, som fx hjemmehjælp, indgår derfor ikke i analysen. Det må antages at have størst betydning for resultaterne på ældreplejeområdet, hvorimod skoleområdet ikke er berørt heraf. Ændringer i antal årsværk i ældreplejen, kan derfor til dels skyldes ændringer i den måde, pleje tilbydes ældre på fx på plejehjem eller i hjemmet. Det antages således i analysen at ændringer heri er ens fordelt mellem de forskellige områdetyper.

centrum. Omvendt har forvaltningschefernes merindflydelse en negativ betydning for antal årsværk i periferien. Sammenhængene er dog insignifikante ved introduktion af kommune-fixed-effects i modellen, der dermed alene baseres på variationen inden for de nye kommuner. I årene 2010 og 2011 er der ingen umiddelbar sammenhæng, hvorfor resultaterne ikke afrapporteres her. I årene 2012 og 2013, efter at sanktionslovgivningen trådte i kraft, reduceres det lokale folkeskoletilbud i

periferien relativt til centrum i de kommuner, hvor forvaltningscheferne generelt har større indflydelse og omvendt for borgmesterens og økonomiudvalgets merindflydelse. Med en fordobling af forvaltningschefernes merindflydelse ift. menige byrådsmedlemmers reduceres det lokale folkeskoletilbud med omkring 11 årsværk i periferien relativt til centrum.

Med udgangspunkt i modellen for 2013 kontrolleret for kommune fixed-effects har jeg

Tabel 3: Sammenhæng mellem kommunale forvaltningscheferes indflydelse og den relative forskel mellem centrum og periferi i sammenlagte kommuner i ændringen af serviceudbuddet i folkeskolen fra 2008 til årene 2009-2013, koefficient og (standardfejl), Årsværk pr. potentiel bruger i 2008

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6	Model 7
2009							
Borgmester og økonomiudv.	0.58 (1.05)	0.57 (1.06)	0.49 (1.07)	0.42 (1.05)	0.44 (1.06)	0.44 (1.07)	1.67 (2.88)
Kommunaldirektør	1.84** (0.65)	1.85** (0.65)	1.79** (0.66)	2.03** (0.69)	2.03** (0.71)	2.02** (0.69)	1.58 (1.59)
Forvaltningschefer	-1.64* (0.74)	-1.64* (0.75)	-1.37+ (0.75)	-1.48** (0.72)	-1.50* (0.74)	-1.50* (0.74)	-2.45 (2.57)
2012							
Borgmester og økonomiudv.	8.15* (3.15)	7.87* (3.14)	8.46** (2.99)	8.12** (2.78)	7.67** (2.81)	7.73** (2.62)	6.00 (5.32)
Kommunaldirektør	-0.13 (2.99)	-0.04 (3.01)	0.36 (2.44)	1.66 (2.14)	1.54 (2.18)	0.84 (1.97)	2.02 (3.55)
Forvaltningschefer	-6.27+ (3.28)	-6.18+ (3.34)	-8.18** (2.79)	-8.78** (2.51)	-8.41** (2.61)	-8.50*** (2.37)	-6.85 (4.31)
2013							
Borgmester og økonomiudv.	9.05** (2.98)	8.78** (2.95)	9.64*** (2.66)	9.21*** (2.40)	8.77*** (2.42)	8.80*** (2.21)	12.75* (5.75)
Kommunaldirektør	-2.65 (3.16)	-2.56 (3.19)	-1.98 (2.20)	-0.34 (1.80)	-0.46 (1.86)	-1.33 (1.78)	-1.27 (4.61)
Forvaltningschefer	-5.98 (3.63)	-5.89 (3.68)	-8.81** (2.73)	-9.57*** (2.42)	-9.20*** (2.50)	-9.25*** (2.19)	-10.89** (3.30)
Kontrolvariable (2006)							
Befolkningstæthed		X	X	X	X	X	X
Socioøkonomisk indeks			X	X	X	X	X
Serviceniveau				X	X	X	X
Privatleverandører					X	X	X
Konfliktniveauet i byrådet						X	X
Kommune-fixed-effects							X
Observationer	212	212	212	212	212	212	212
R2	0,06-0,07	0,06-0,08	0,07-0,14	0,08-0,18	0,08-0,19	0,08-0,21	0,02-0,16

Note: Egne beregning på baggrund af data fra Danmarks Statistik, Økonomi- og indenrigsministeriet kommunale nøgletal, Surveydata fra 2008 om kommunaldirektørernes og forvaltningschefernes vurderede centrale beslutningstageres politiske indflydelse på kommunale aktiviteter. Kommuner, der blev delt i forbindelse med kommunalreformen 2007, indgår flere gange. Kommuner på øer uden fastlandsforbindelse er udeladt. Det omfatter Bornholm, Læsø, Samsø, Fanø og Ærø. Modellerne er estimeret ved brug af robust regression (REF). Signifikansniveau + 0,10; * 0,05. ** 0,01.

endvidere beregnet ændringen i centrum og periferi på tværs af forskellige kombinationer af borgmesterens og økonomiudvalgets samt forvaltningschefernes merindflydelse. Heraf fremgår det, at det er kommuner, hvor borgmesteren og økonomiudvalget kun har marginalt mere indflydelse end de menige byrådsmedlemmer, der driver resultatet. De har således i vid udstrækning anvendt en geografisk prioriteret strategi, der kun er yderligere fremherskende i de kommuner, hvor forvaltningscheferne i modsætning til borgmesteren og økonomiudvalget har relativt stor indflydelse. De øvrige kommuner, hvor borgmester og økonomiudvalg har større politisk indflydelse og som i øvrigt udgør den overvejende del af kommunerne, har valgt en geografisk grønthøstermetode i nedskæringen af antal årsværk i folkeskolen. Resultaterne præsenteres ikke grafisk her.

Resultaterne kan skyldes andre forhold i kommunen, da jeg kun delvist tager højde for lokale forskelle i rammebetingelserne inden for de nye kommuner, herunder økonomiske og strukturelle faktorer med betydning for kommunernes udgiftspolitiske prioriteringer og ressourcestyring. Derudover kan resultaterne ligeledes være udtryk for, at det lokale serviceudbud hurtigere tilpasses ændringer i den lokale efterspørgslen i kommuner, hvor forvaltningscheferne generelt har større indflydelse. I så fald er det ændringer i befolkningsgrundlaget, der primært driver forskellene i de lokale ændringer i udbuddet.

Folkeskolen rammes, men ikke dagpleje- og ældreplejeområdet

Kommunalreformen i 2007 og sanktionslovgivningen fra 2011 gav i flere henseender mulighed for og anledning til at nedbringe de kommunale udgifter. Den konkrete udformning af ressourcestyringen og nedskæringsstrategier til besparelser på kommunernes budgetter kan potentielt omfatte en revurdering af den geografiske fordeling af ressourcer inden for de nye kommuner.

Jeg finder, at centraliseringen af administrationen blev gennemført allerede i 2007, men at sanktionslovgivningen ikke medførte yderligere forskydninger heri. Tilsvarende havde kommunalreformen øjensynligt betydning for det lokale serviceudbud på folkeskoleområdet, der blev reduceret i de nye kommuners periferi ift. centrum. Derimod havde hverken kommunalreformen eller sanktionslovgivningen betydning for den geografiske fordeling af serviceudbuddet på dagpleje- og ældreplejeområdet.

Sanktionslovgivningen havde i gennemsnit heller ikke betydning for den geografiske fordeling af serviceudbuddet på folkeskoleområdet i de nye kommuner. Imidlertid varierer effekten heraf øjensynligt med budgetvogternes og udgiftsadvokaternes relative indflydelse. Borgmesterens og økonomiudvalgets relative indflydelse i forhold til menige byrådsmedlemmer er således lidt overraskende associeret med en relativ styrkelse af folkeskolen i de nye kommuners periferi i 2013 og således efter sanktionslovgivningen fik virkning, hvorimod forvaltningschefernes merindflydelse er associeret med en reduktion.

Noter

1. I forlængelse heraf er overtallige konstitueringer af borgmesteren, der er den primært ansvarlige for den daglige administration, ligeledes den generelle praksis i kommunerne. Det var også tilfældet efter valget til de nye kommuner i 2005 (Skjæveland o.a., 2007).
2. Imidlertid kan ændringen af kommunernes størrelse og opgaveportefølje ligeledes give anledning til stordriftsulemper, som stigende organisatoriske omkostninger til koordination inden for og imellem større enheder. Skala- og omfangseffekter vil derfor ofte være U-formede og variere på tværs af udgiftsområder (Houlberg, 2000; Blom-Hansen o.a., 2017). Tæthedsgevinster er omvendt ikke associeret med potentielle omkostninger i produktionen ved særligt høj befolkningstæthed, men kan derimod være forbundet med en omkostning for de berørte i fald lokale offentlig service-tilbuds geografiske nærhed i sig selv har en værdi (Bel, 2013).

3. Borgernes valgfrihed på de store serviceområder som dagpleje, folkeskole og ældrepleje udfordrer dog alt andet lige kommunernes mulighed for at styre kapaciteten. Fra omkring 2001 og frem blev valgfriheden for en række serviceudbud udvidet til at omfatte ikke blot valgfrihed mellem myndighedernes egne leverandører, men også mellem godkendte eksterne private leverandører og på tværs af kommunerne (Strukturkommissionen, 2004: 92).
4. Politisk fragmentering skal ikke forveksles med politisk konflikt. Derimod kan fragmenteringen under især bløde budgetbegrænsninger føre til højere grad af konsensus omkring et fælles merforbrug (Serritzlew, 2005).
5. Jeg antager dermed, at produktiviteten og aktivitetsniveauet per årsværk er konstant på tværs af geografi og tid inden for de nye kommuner. Det er ikke nødvendigvis tilfældet.
6. For nærmere beskrivelse af data se Krøtel o.a. (2017).
7. F.eks. kan borgmesterens og økonomiudvalgets relative merindflydelse beregnes ved følgende:

$$\text{MerIndflydelse}_{b,b,M} = \frac{1}{N} \sum_{n=1}^N \left(\frac{X_{b,n} + X_{b,n}}{2} \right) / \frac{1}{N} \sum_{n=1}^N \left(\frac{X_{u,n} + X_{g,n} + X_{m,n}}{3} \right)$$

Første led udgør den gennemsnitlige vurdering af borgmesterens og økonomiudvalgets politiske indflydelse for de N besvarelser i kommune, M og andet led den gennemsnitlige vurdering af udvalgs- og gruppeformændenes samt menige kommunalbestyrelsesmedlemmers politiske indflydelse. Den relative merindflydelse udgør således forholdet herimellem i kommune, M .

8. Det er væsentligt at bemærke, at der ikke er tale om en kausal effekt. En afgørende antagelse ved brug af difference-in-differences-designet er, at indsats- og kontrolgruppen, her henholdsvis periferi og centrum i de nye kommuner, udgør sammenlignelige og uafhængige grupper. Antagelsen kan imidlertid ikke retfærdiggøres her og er alene en deskriptiv analyse.
9. Jeg antager således, at karakteristika for de enkelte kommuner forud for reformen var ens fordelt over geografi inden for den enkelte kommune.
10. For nye kommuner, der blev sammensat af kommuner med omtrent samme befolkningsstørrelse, finder jeg ingen sammenhæng. Tilsvarende finder jeg slet ingen statistisk signifikant sammenhæng på dag- og ældreplejeområdet. Resultaterne afrapporteres derfor ikke her.

Litteratur

- Bel, G. (2013), »Local government size and efficiency in capital-intensive services: What evidence is there of economies of scale, density and scope?« i S. Lago-Peñas og J. Martinez-Vazquez, red., *The challenge of local government size; Theoretical Perspectives, International Experience and Policy Reform*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Bhatti, Y. og K.M. Hansen (2011), »Who 'marries' whom? The influence of societal connectedness, economic and political homogeneity, and population size on jurisdictional consolidations«, *European Journal of Political Research*, 50, 212-38.
- Blom Hansen, J. (2010), »Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: The Danish Local Government Reform in 2007«, *Scandinavian Political Studies*, 33(1): 51-73.
- Blom-Hansen, J., M. Ibsen, T. Juul og P.E. Mouritzen (2012), *Fra sogn til velfærdsproducent. Kommuniststyret gennem fire årtier*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Blom-Hansen, J., K. Houllberg, S. Serritzlew og D. Treisman (2016), »Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation«, *American Political Science Review*, 110(4): 812-31.
- Bækgaard, M., (2010), »Committee bias in legislatures with a high degree of party cohesion: Evidence from the Danish municipalities«, *European Journal of Political Research*, 50(3): 315-35.
- Berg, R. og U. Kjær (2007), »Hvem har borgmesterkæderne på?« i R. Buch og J. Elklit, red., *Nye kommunalvalg?*, Odense: Forskningsprogrammet om Strukturreformen og Syddansk Universitetsforlag.
- Feilberg, S. og A.H. Mathiasen (2012), *Kommunernes skolestruktur: analyse af udviklingen 2004-2011*, København: KORA Notat.
- Hansen, K. (2008), »Nye veje' i den kommunale styring? Valg af politisk organiserings- og styringsform i de nye kommuner«, i K. Hansen, B. Bjørnholt, P.K. Jespersen, J.A. Nielsen og H.H. Salomonsen, red., *Nye kommuner i støbeskeen*, København: Handelshøjskolens Forlag.
- Houllberg, K. og L.H. Pedersen (2015), »Political Consensus and Fiscal Outcomes«, *Local Government Studies*, 41(1): 78-99.
- Houllberg, K., S.W. Voig og L.H. Pedersen (2018), »How is Political Influence Redistributed in Ti-

- mes of Fiscal Austerity?», *Scandinavian Political Studies*, 41(1): 98-119.
- Kjær, U. (2013), »Local political leadership: the art of circulating political capital«, *Local Government Studies*, 39(2): 253-72.
- Kjær, U., U. Hjelmar og A.L. Olsen (2010), »Municipal Amalgamations and the Democratic Functioning of Local Councils: The Case of The Danish 2007 Structural Reform«, *Local Government Studies*, 36(4): 569-85.
- Krøtel, S.M.L., A.R. Villadsen og M.B. Hansen (2017), »What to Do Here? What to Do There? The Effect of Change in Organization Size on Public Management«, *International Public Management Journal*, 20(4): 675-700.
- Nøhr, K., J. Meldgaard, C. Dalsgaard og M. Bækgaard (2012), *Udviklingen i strukturen på dagtilbudsområdet i 2004-2011*, København: KORA Notat.
- Serritzlew, S. (2005), »Breaking budgets: an empirical examination of Danish municipalities«, *Financial Accountability & Management*, 21(4): 413-35.
- Serritzlew, S., A. Skjæveland og J. Blom-Hansen (2008), »Explaining oversized coalitions: empirical evidence from local governments«, *The Journal of Legislative Studies*, 14(4): 421-50.
- Skjæveland, A., S. Serritzlew og J. Blom-Hansen (2007), »Theories of coalition formation: an empirical test using data from Danish local government«, *European Journal of Political Research*, 46(5): 721-45.
- Strukturkommissionen (2004), *Hovedbetænkning, Betænkning nr. 1434*.
- Wildavsky, A. og N. Caiden, N. (2004), *The new politics of the budgetary process*, 5th ed. New York: Pearson/Longman.
- Økonomi- og indenrigsministeriet kommunale nøgletal (2006), www.noegletal.dk/nwIndex18Afr.html
- Økonomi- og indenrigsministeriet kommunale nøgletal (2007), www.noegletal.dk/