

Kurt Houlberg

Lokale styringsvilkårs betydning for kommunernes økonomiske styring – fungerer sanktionslovgivningen som brandtæppe eller ilttelt?

Samspillet mellem kommunernes tilpasning til lokale forhold, lokale politiske valg og den førte politik har længe været et centralt tema i decentraliserings- og kommunalforskningslitteraturen. Men hvilken betydning har de lokale styringsvilkår for de danske kommuners økonomiske styring efter kommunalreformen? Og hvordan påvirkes dette af et stærkt nationalt sanktionsregime? Artiklens empiriske analyse viser, at det er vanskeligere at skabe budgetbalance, hvis en kommune har vanskelige økonomiske grundvilkår, oplever en forværring af de økonomiske grundvilkår eller har et ustabil indbyggertal. Men også at sanktionslovgivningen har påvirket sammenhængen mellem de lokale styringsforudsætninger og den lokale førte styringspolitik. Sanktionslovgivningen lægger bindinger på kommunernes styringspolitik, som betyder, at den økonomiske styring knyttes tættere til de lokale styringsvilkår. Efter sanktionslovgivningen har det ikke længere signifikant betydning for budgetbalancen, hvor velstående kommunen er, og den økonomiske styring kobles tættere til ændringer i befolkningstallet.

Vurderet ud fra evnen til at balancere udgifter og indtægter er de danske kommuners kapacitet til økonomistyring øget efter kommunalreformen i 2007. Efter kommunalreformen er kommunernes økonomistyring blandt andet blevet påvirket af en forstærket statslig sanktionslovgivning fra 2011, hvor kommunerne sanktioneres, hvis de under ét ikke overholder de aftalte skatte- og udgiftsrammer. Hvor hovedreglen til og med 2010 var, at kommunerne overskred budgetterne, har kommunerne efter 2010 hvert år *underskredet* budgetterne (Bæk, Andersen og Krahn, 2016; Foged, 2015; Houlberg, 2016). Kommunernes økonomiske styring er i så henseende blevet forbedret. Men hvordan er sammenhængen mellem de lokale styringsforudsætninger og den førte lokale styringspolitik efter kommunalreformen – og hvordan er denne sammenhæng blevet påvirket af det forstærkede sanktionsregime?

Samspillet mellem kommunernes tilpasning til lokale forhold, lokale politiske valg og den førte politik er et centralt tema i decentraliseringslitteraturen. I budget- og styringslitteraturen er det velkendt, at lokale styringsforudsæt-

ninger i form af økonomiske og strukturelle grundvilkår og politiske faktorer har betydning for kommunernes udgiftspolitiske prioriteringer (Boyne, 1996; Mouritzen, 1991; Blom-Hansen, 2002) og økonomiske balance og styring (Baldersheim, 2003; Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014; Hagen og Vabo, 2005; Serritzlew, 2005; Tovmo, 2007). I dansk sammenhæng har vi imidlertid begrænset viden om, hvilken betydning de lokale styringsvilkår har haft for kommunernes økonomiske styring efter kommunalreformen.

Det er i litteraturen også velkendt, at den økonomiske politik i den kommunale sektor som helhed påvirkes af den fælles styringsramme i form af statslig styring og nationalt forankrede budgetinstitutioner (se fx Andrews et al., 2005; Boadway og Shah, 2009). I skatte- og udgiftsbegrænsningslitteraturen har der været specifikt fokus på, om skatte- og udgiftsbegrænsninger (TEL) virker, samt hvilken betydning institutionelle og kontekstuelle faktorer har for virkningen, og om der eventuelt sker skift i indtægtsstrategier (Blom-Hansen, Bækgaard og Serritzlew, 2014; Brooks, Halberstam og Phillips, 2016; Kousser, McCubbins og Moule, 2008; Mullins og Wallin, 2004). TEL-litteraturen har derimod ikke haft fokus på, om samspillet mellem de lokale styringsvilkår og den førte lokale styringspolitik påvirkes af nationale styringstiltag.

Det er allerede velkendt, at det statslige sanktionsregime har haft en udgiftsniveausænkende effekt i de danske kommuner. Men vi ved ikke, om sanktionslovgivningen har svækket eller styrket de lokale styringsvilkårs betydning for den lokale styringspolitik.

Artiklen har to formål. For det første at undersøge de lokale styringsvilkårs betydning for kommunernes økonomiske styring efter kommunalreformen. For det andet at undersøge om dette er blevet påvirket af den statslige sanktionspolitik. Det falder uden for artiklens rammer at undersøge betydningen af udbudsbaserede forklaringsfaktorer som offentligt ansattes og interesseorganisationers styrke, hvordan sanktionslovgivningen påvirker to-niveau-spillet mellem staten og kommunerne eller kommunernes kollektive handlingsdilemma ved overholdelse af kollektive økonomiske rammer. Fokus er heller ikke på, om sanktionslovgivningen har påvirket den økonomiske styring i kommunerne. Vi ved allerede, at sanktionslovgivningen har virket.

Datagrundlaget er registerbaserede budget- og regnskabsoplysninger for alle 98 kommuners kombineret med registeroplysninger om kommunernes strukturelle-økonomiske grundvilkår og kommunalbestyrelsernes partipolitiske sammensætning. Den empiriske analyse viser, at de lokale økonomiske og strukturelle faktorer lægger signifikante bindinger på kommunernes økonomiske styring. Det er således vanskeligere at skabe budgetbalance, hvis en kommune har vanskelige økonomiske grundvilkår, oplever en forværring af de

økonomiske grundvilkår eller har et ustabil indbyggertal. Analysen peger også på, at den økonomiske styring efter sanktionslovgivningen hurtigere tilpasses til ændringer i *strukturelle* grundvilkår i form af befolkningstalsændringer. Politiske faktorer ser før som efter sanktionslovgivningen ud til at være uden betydning.

Artiklen er opbygget, så der først redegøres for den statslige styring af kommunerne og den forstærkede sanktionslovgivning. Dernæst præsenteres den teoretiske ramme for forståelsen af de lokale styringsvilkårs betydning for kommunernes økonomistyring og sanktionslovgivningens eventuelle modererende betydning. Herefter følger den empiriske analyse og konklusionen.

Statens styring af kommunernes økonomi

Statens styring af kommunernes økonomi er indkapslet i budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne, som manifesterer sig i årlige økonomiaftaler mellem regeringen og KL. Økonomiaftalerne lægger ikke bindinger på den enkelte kommunes økonomi men sætter en kollektiv ramme for kommunernes samlede skatteudskrivning og udgiftsniveau (Blom-Hansen et al., 2012). I praksis har kommunernes budgetter ofte ikke overholdt aftalen, og budgetoverskridelser har mere været reglen end undtagelsen (Serritzlew og Blom-Hansen, 2014). Typisk uden at dette har ført til sanktionering. Budgetoverskridelserne kulminerede med historisk store budgetoverskridelser i 2009. Samtidig var Danmark i 2008 blevet ramt af finansiel krise med heraf følgende pres på de offentlige finanser, og jorden var hermed gødet for en stærkere sanktionsstyring af kommunerne. I 2009 og 2010 var 1 mia. kr. af bloktilskuddet gjort betinget af kommunernes aftaleoverholdelse. Betingelsen var dog alene knyttet op på kommunernes *budgetter*, og det var uklart, om og hvordan en eventuel sanktion ville blive implementeret. Fra og med 2011 blev det betingede bloktilskud hævet til 3 mia. kr. (Bæk, Andersen og Krahn, 2016; Foged, 2015) og blev samtidig betinget af, at såvel budgetter som regnskaber overholder aftalen (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2010, 2011). Samtidig lovfæstedes, at hvis de regnskabsførte serviceudgifter for kommunerne under ét overskrider budgetterne, så vil 40 pct. af sanktionen være kollektiv, og 60 pct. individuel på de budgetoverskridende kommuner (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2011, 2012). Hermed er der skabt et udgiftsbegrænsende styringstiltag (TEL) med høj troværdighed, hvor politiske hensyn principielt ikke længere kan spille ind på beslutninger om sanktionering. Efterfølgende er rammen for kommunernes serviceudgifter fra 2014 koblet op på de årlige udgiftslofter for henholdsvis stat, kommuner og regioner, som ifølge budgetloven skal vedtages af Folketinget. I medfør af budgetloven er tillige i bekendtgørelsen om det kommunale

budget- og regnskabsystem blevet indført et balancekrav om, at kommunens budgetterede driftsudgifter ikke må overstige indtægterne. Sanktionsregimet får dog ikke liv med budgetloven, men har været en realitet fra 2011. Kommunerne har endnu ikke været ramt af faktiske sanktioner efter 2011. De lovfæstede sanktionstrusler har virket (Bæk, Andersen og Krahn, 2016; Foged, 2015). Hvor kommunerne under ét til og med 2010 som hovedregel overskred deres udgiftsbudgetter, har de efter 2010 hvert år undskredet udgiftsbudgetterne med 2,4-5,9 mia. kr., og de realiserede serviceudgifter er fra 2010 til 2014 reduceret med 9 mia. kroner (Houlberg, 2016).

Økonomisk styringsbegreb og teoretiske forventninger til lokale styringsvilkårs betydning

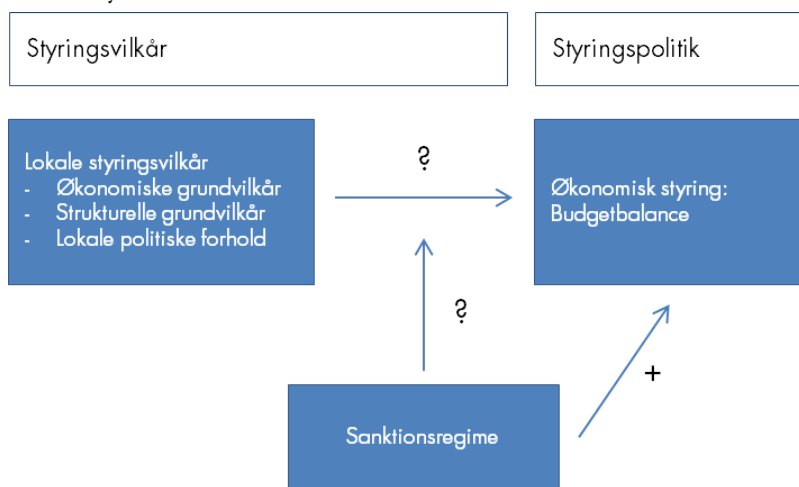
Offentlig økonomistyring kan forstås som aktiviteter rettet mod at budgettere, analysere, organisere og styre en offentlig organisations ressourcer, aktiviteter og resultater – og omfatter styringsaktiviteter i såvel budgetlægningen som efter budgetvedtagelsen (Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014). Styringsfokus kan knytte sig til et eller flere af de tre engelske E-begreber *economy*, *efficiency* og *effectiveness* (Boyne, 2002; Flynn, 2012; Houlberg, 2014; Pollitt og Bouckaert, 2011), på dansk ofte benævnt ressourcestyring, produktivitet og effektivitet (Elm-Larsen, 2007; Houlberg, 2014).

Trods reformambitioner om øget fokus på produktivitet og effektivitet (Pollitt og Bouckaert, 2011) er *economy* – ressourcestyring i form af budgetbalance, udgiftsvækst og styring af gæld og likviditet – fortsat et kardinalpunkt for budgetproces og økonomistyring (Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014; Flynn, 2012). Udtrykt blandt andet ved sanktionslovgivningens og budgetlovens fokus på udgiftslofter og budgetoverholdelse. Kommunerne sanktioneres ikke for utilstrækkelig produktivitet eller effektivitet; de sanktioneres hvis *udgiftslofterne* ikke overholdes. Denne artikels fokus er det delaspekt af *economy*, som vedrører budgetbalancen. Dvs. balancen mellem udgifter og indtægter udtrykt ved driftsresultatet (Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014). Budgetbalancen er afgørende for organisationens langsigtede overlevelsesmuligheder (se fx Rubin, 2010; Wildavsky og Caiden, 2004). Men de lokale styringsvilkår kan sætte forskellige bindinger på mulighederne for at skabe balance i de enkelte kommuner (Andrews et al., 2005; Boyne, 1996).

Styringsvilkårene kan overordnet opdeles i fire faktorer: *social*, *economic*, *environmental*, *political* (Andrews et al., 2005). I indeværende analyse betragtes sociale og økonomiske faktorer under ét som socioøkonomiske betingelser og vil i kort form blive betegnet som de økonomiske grundvilkår. Dvs. forhold knyttet til befolkningens demografiske og socioøkonomiske sammensætning

samt kommunens økonomiske velstand. Strukturelle grundvilkår (environmental) knyttet til fx kommunens størrelse, ændringer i befolkningstallet og hvor spredt befolkningen bor, er i lighed med økonomiske grundvilkår udtryk for eksogene faktorer, som kommunen ikke har mulighed for at påvirke på kort sigt. Hertil kommer de politiske faktorer som udtryk for indre styringsvilkår knyttet til fx partipolitisk sammensætning og partifragmentering i kommunalbestyrelsen. Analysens teoretiske analyseramme inklusiv de tre dimensioner af lokale styringsvilkår er vist i figur 1.

Figur 1: Analyseramme



Nedenfor præsenteres først de teoretiske forventninger til sammenhængen mellem de lokale styringsvilkår og den førte styringspolitik (den vandrette pil i figur 1) og dernæst forventningerne til eventuelle modererende effekter af sanktionslovgivningen (den lodrette pil i figur 1).

Uanset hvor vanskelige grundvilkårene er, er den enkelte kommune tvunget til over en årrække at skabe et balanceret resultat for at sikre fortsat eksistens (Hagen og Vabo, 2005; Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014; Rubin, 2010). Men lokale økonomiske, strukturelle og politiske faktorer kan have betydning for, hvor vanskelig denne opgave er (Baldersheim, 2003; Hagen og Vabo, 2005; Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014; Serritzlew, 2005; Tovmo, 2007). Artiklens overordnede forventninger til faktorenes betydning er opsummeret som hypoteser i første kolonne i tabel 1. De teoretiske argumenter og tidligere empiriske fund præsenteres nedenfor i tre trin. For det første betydningen af grundvilkårenes *niveau*, for det andet betydningen af *ændringer* i grundvilkå-

rene og for det tredje den potentielle betydning af *politiske* forhold. Herefter fokuseres på forventningerne til sanktionslovgivningens eventuelle modererende betydning (jf. anden kolonne i tabel 1).

Tabel 1: Hypoteser

Overordnede hypoteser	Sanktionslovgivningsmodererende hypoteser
H ₁ : Kommuner med vanskelige økonomiske og strukturelle grundvilkår har lavere driftsresultat	H _{1b} : Betydningen af økonomiske og strukturelle grundvilkår reduceres med sanktionslovgivningen. Kommuner med vanskelige grundvilkår har derfor ikke lavere driftsresultat efter sanktionsregimet
H ₂ : Kommuner, der får vanskeligere økonomiske og strukturelle grundvilkår, har lavere driftsresultat	H _{2b} : Kommuner, der får vanskeligere grundvilkår, tilpasser sig i højere grad disse efter sanktionsregimet
H ₃ : Politiske faktorer har ikke betydning for kommunernes driftsresultat	H _{3b} : Politiske faktorer har (endnu) mindre betydning for kommunernes driftsresultat efter sanktionsregimet end før

En kommunes velstand og de lokale udgiftsbehov er ifølge efterspørgselsbaserede teorier centrale forklaringsfaktorer i kommunal udgifts- og finansieringspolitik (Boyne, 1996; Mouritzen, 1991; Pallesen, 2014). Jo større velstand og jo mindre udgiftsbehov, jo større frihedsgrader i budgetlægning og økonomistyring. I overensstemmelse hermed finder tidligere empiriske studier, at vanskelige økonomiske grundvilkår i form af store udgiftsbehov og svagt indtægtsgrundlag gør det sværere at skabe balance i økonomien (Baldersheim, 2003; Hagen og Vabo, 2005; Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014; Houlberg og Jensen, 2010; Ibsen, 2016). Også vanskelige strukturelle grundvilkår kan gøre det sværere at få balance i økonomien, ikke mindst i form af smådriftsulemper i små kommuner (Blom-Hansen, Houlberg og Serritzlew, 2014; Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014) (H₁).

Omskiftelighed og turbulente omgivelser kan endvidere udfordre økonomistyringen (Andrews et al., 2005; Boyne, 1996; Heald og Hood, 2014; Pollitt, 2010). Ved konstante ydre betingelser og perioder med vækst udvikler budgetterne sig ofte inkrementelt (Wildavsky og Caiden, 2004)), mens eksterne stød i form af fx økonomisk krise kan kræve radikale ændringer (Boyne, 1996; Heald og Hood, 2014; Pollitt, 2010). Stigende ressourcepres og tilpasning til turbulente omgivelser kræver ændringer i økonomistyringspolitikken for at kunne skabe balance under de nye kontekstuelle betingelser (Houlberg og Jensen, 2010). For danske kommuner er tidligere vist, at stigende ressourceknaphed

knytter udgiftsudviklingen og ressourceallokeringen tættere til udviklingen i omgivelserne (Mouritzen, 1991; Serritzlew, 2005), og at økonomisk pres, forværring af indtægtsgrundlaget og befolkningsturbulens fører til lavere driftsresultat (Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014; Houlberg og Jensen, 2010) (H_2).

Politics matters-traditionen argumenterer for, at de politiske partiers ideologiske præferencer og indbyrdes styrkeforhold har betydning for budgetternes størrelse og sammensætning (Pallesen, 2014). Venstreorienterede politikere forventes at have stærkere udgiftspræferencer (Boyne, 1996; Boyne et al., 2012). Fragmenteringslitteraturen peger samtidig på, at et fragmenteret politisk beslutningssystem vanskeliggør udgiftsstyringen (Velasco, 2000). Begge dele må forventes at blive afspejlet i en svagere budgetbalance. Hvor politisk fragmentering i norske kommuner reducerer budgetbalancen (Hagen og Vabo, 2005; Borge, 2005), så peger tidligere undersøgelser imidlertid på, at hverken politisk fragmentering eller kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning har betydning for danske kommuners budgetbalance (Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014; Houlberg og Jensen, 2010). I overensstemmelse hermed forventes politiske faktorer ikke at have betydning for kommunernes økonomiske styring (H_3).

Vender vi os nu mod sanktionslovgivningens potentielt modererende effekter, så kan sanktionsregimet betragtes som en fælles *legal constraint* for alle kommuner (Andrews et al., 2005), der – som vi allerede ved – har påvirket kommunernes budgetbalance i opadgående retning. Men hvordan påvirker sanktionsregimet teoretisk set sammenhængen mellem de lokale styringsvilkår og den økonomiske styring? TEL-litteraturen giver ikke noget svar på dette, da TEL-litteraturen som nævnt i indledningen ikke har interesseret sig for, om samspillet mellem de lokale styringsforudsætninger og den lokale styringspolitik påvirkes af nationale styringstiltag. Her må vi i stedet ty til mere klassisk litteratur om økonomisk adfærd i kommunerne. Sanktionslovgivningen lægger et større økonomisk styringspres på alle kommuner. Parallelt med Mouritzens hovedtese om ressourceknapheds betydning for kommunernes økonomiske adfærd (Mouritzen, 1991: 57) kan argumenteres for, at et øget styringspres vil betyde, at efterspørgselsbaserede forklaringsfaktorer får større betydning for den økonomiske adfærd. Argumentet går på, at udbudsmekanismer i form af fx offentligt ansatte og interesseorganisationers indflydelse er et overskudsfænomen, og at den økonomiske adfærd i perioder med stærkt økonomisk styringspres i højere grad er tvunget til at tilpasse sig de lokale behov og ressourcer. Samtidig bliver der mindre plads til, at politikernes egne præferencer kan få vægt i beslutningsprocessen (Mouritzen, 1991: 57). I forlængelse heraf forventes sanktionslovgivningen at indskrænke styringsrummet i alle kommuner og dermed

knytte den økonomiske styring tættere til de lokale styringsvilkår. Altså at reducere betydningen af forskelle i de økonomiske og strukturelle grundvilkår. Hvor kommuner med vanskelige økonomiske grundvilkår før sanktionsregimet forventes at opnå lavere driftsresultater, forventes styringspresset fra sanktionsregimet således at betyde, at disse kommuner i højere grad tilpasser sig de vanskelige grundvilkår og præsterer driftsresultater på linje med mere velstående kommuner (H_{1b}). En tættere kobling til de lokale styringsvilkår forventes tillige at betyde, at kommunerne efter sanktionsregimet også i højere grad tilpasser sig ændringer i grundvilkårene (H_{2b}). Samtidig forventes, at det mindre styringsrum efter sanktionsregimet vil indskrænke det politiske handlingsrum og betyde, at politiske faktorer spiller en (endnu) mindre rolle efter sanktionsregimet end før (H_{3b}). Samlet forventes sanktionsregimet dermed at være et brandtæppe for de lokale styringsvilkårs betydning snarere end et ilttelt.

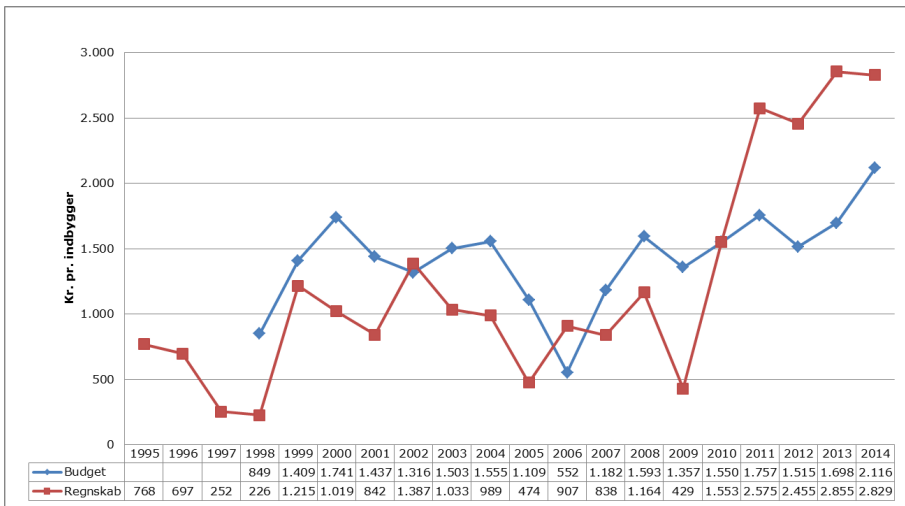
Data og metode

Den empiriske analyse er baseret på et paneldatasæt bestående af registerdata for alle danske kommuner i perioden 2007-2014. Datasættet indeholder dermed data for 98 kommuner over otte år og i alt 783 observationer.¹

Analysens afhængige variabel er budgetbalancen målt ved det skattefinansierede driftsresultat (fremover kaldt driftsresultatet) pr. indbygger. Driftsresultatet kan anvendes til afdrag på lån, nye investeringer og styrkelse af kassebeholdningen. Kommuner er ikke sat i verden for at skabe maksimalt overskud, men indenfor et normalområde kan højere driftsresultater rimeligvis betragtes som udtryk for bedre økonomistyring end lavere driftsresultater (Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014; Houlberg og Jensen, 2010). I overensstemmelse med forståelsen af økonomistyring som styringsaktiviteter såvel i budgetlægningen som efter budgetvedtagelsen indgår både det budgetterede og det realiserede driftsresultat som afhængige variable. Figur 2 viser udviklingen i de afhængige variable. For at sætte udviklingen efter kommunalreformen i historisk perspektiv vises også udviklingen før kommunalreformen.

Frem til 2010 blev det realiserede driftsresultat som hovedregel lavere end det budgetterede. Den mest markante undtagelse er 2006, hvor en række statslige reguleringsinitiativer var indført for at imødegå ”pengeafbrænding før lukketid” (Houlberg, 2014). Efter sanktionsregimets implementering i 2011 er billedet vendt på hovedet, og det realiserede driftsresultat ligger systematisk over det budgetterede. Det budgetterede driftsresultat adskiller sig ikke væsentligt fra tiden før sanktionsregimet. Men det gør det realiserede driftsresultat. I historisk lys er det med andre ord afgørende for vurderingen af økonomistyringen, om denne baseres på det budgetterede eller det realiserede driftsresultat.

Figur 2: Budgetteret og realiseret driftsresultat 1995-2014 (2014-priser)



Note: N = 94. Eksklusiv København, Frederiksberg og Bornholm, der før 2007 også havde amtskommunale opgaver, samt Ærø kommune, som blev sammenlagt et år før de øvrige kommuner. Uvægtede gennemsnit. I årene før kommunalreformen er de gamle kommuner aggregeret op på de nye kommuner. Delte kommuner er fordelt på nye kommuner på grundlag af indbyggernes fordeling på de nye kommuner

Som primære interessevariable indgår en række indikatorer for økonomiske, strukturelle og politiske forhold, som tidligere studier har vist kan have betydning for budgetlægning og økonomistyring i danske kommuner (Blom-Hansen, 2002; Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014; Serritzlew, 2005; Ibsen, 2016; Houlberg og Jensen, 2010).

De økonomiske grundvilkår i en kommune afhænger grundlæggende af udgiftsbehovenes størrelse på den ene side og størrelsen på de økonomiske ressourcer til at finansiere serviceproduktionen på den anden side (Andrews et al., 2005; Boyne, 1996; Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014). Som indikatorer for de økonomiske grundvilkår og ændringer heri anvendes tre indikatorer. For det første en indikator for kommunens indtægtsgrundlag, der udtrykker, hvor vanskelige kommunens økonomiske grundvilkår er efter udligning af mellemkommunale forskelle i udgiftsbehov og beskatningsgrundlag. I indikatoren omregnes de samlede indtægter fra skatter og udligning til et grundvilkårsmål for velstand ved at korrigere de faktiske indtægter for kommunens beskatningsniveau. For det andet indgår en indikator for ændringer i indtægtsgrundlaget og for det tredje en indikator for de samlede demografiske udgiftsbehov pr.

indbygger.² Demografiske udgiftsbehov pr. indbygger ændres kun marginalt fra år til år og inddrages ikke i analysen. På kort sigt er indtægtssiden af de økonomiske grundvilkår mere volatil end behovssiden, og fokus er derfor på indtægtsændringer.

Der inddrages tre indikatorer for strukturelle grundvilkår og ændringer heri. For det første en indikator for kommunestørrelsen (målt ved indbyggertallet) for at tage højde for eventuelle skalaeffekter i den økonomiske styring. Som supplement hertil for det andet en dummy for fem små ø-kommuner for at tage særskilt højde for disse kommuners ekstraordinære skala-lidenhed. For det tredje en indikator for ændringer i indbyggertallet, da stigende eller faldende indbyggertal vil kræve kontinuerte tilpasninger af udgifter og indtægter til den nye indbyggertalsvirkelighed.

Som indikatorer for de lokale politiske forhold inddrages to mål. For det første en indikator for andel arbejderpartimandater i kommunalbestyrelsen, idet det forventes, at en større andel arbejderpartimandater vil kunne lægge pres på driftsresultatet som følge af større udgiftspræferencer blandt arbejderparti-repræsentanter (Boyne, 1996; Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014; Boyne et al., 2012). For det andet inddrages en indikator for politisk fragmentering, som forventes at kunne virke udgiftsdrivende og dermed lægge pres på driftsresultatet (Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014; Hagen og Vabo, 2005; Velasco, 2000). Endelig inddrages tre typer kontrolvariable: en indikator for om kommunen har været ”sat under administration” af staten, idet dette forventes at reducere økonomiske ubalancer; en dummy for om kommunen er sammenlagt ved kommunalreformen i 2007, da særlige styringsvilkår kan have gjort sig gældende i de sammenlagte kommuner i de første år efter sammenlægningen (Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014); og årsdummys for de enkelte år som kontrol for den generelle tidstrend og opgaveændringer mv. i perioden. Operationaliseringer og deskriptiv statistik for alle variable findes i tabel S.1 i det supplerende materiale.

Datasættet er som tidligere nævnt organiseret som et paneldatasæt med observationer for 98 kommuner over otte år. Den samlede panelanalyse baseres på OLS-regression med standardfejl klyngekorrigeret for den enkelte kommune. Analysen bidrager dermed med korrelationsviden om sammenhængen mellem lokale styringsvilkår og lokal styringspolitik. Designet håndterer ikke mulige endogenitetsproblemer og uobserverede forskelle mellem kommunerne og er følgelig ikke et stærkt design for kausal inferens om årsagssammenhænge. I delanalysen af sanktionsregimets modererende betydning benyttes et før-efter-design. Dette udmøntes dels i en balanceret *split-file*-analyse af henholdsvis de fire år før og fire år efter sanktionsregimet, dels i en interaktionsmodel

hvor før/efter sanktionsregimet interageres med indikatorerne for de lokale styringsvilkår. Før-efter-designet er ikke et eksperimentelt design og giver derfor begrænsede muligheder for kausal inferens. Det er ikke muligt at identificere en kontrolgruppe, som ikke har været udsat for ”behandlingen” sanktionsregime. En eventuel ændring fra før til efter sanktionsregimet kan derfor ikke med sikkerhed tolkes som en effekt af sanktionsregimet, men vil kunne skyldes samtidige ændringer i en række andre styringsrelevante forhold som fx økonomisk krise eller stigende urbanisering. Designets kausale svagheder imødegås kun delvist af, at der i analysen indgår indikatorer, som opfanger forskelle i, hvor hårdt krise og befolkningstalsændringer har ramt de enkelte kommuner.

Lokale styringsvilkårs betydning for den økonomiske styring

Tabel 2 præsenterer resultaterne af den multivariate analyse af lokale styringsvilkårs betydning for driftsresultatets størrelse efter kommunalreformen. Model 1 og 2 omfatter alle årene fra 2007 til 2014 og viser, at økonomiske grundvilkår og strukturelle forhold i årene efter kommunalreformen har signifikant betydning for størrelsen af driftsresultatet. Både for det budgetterede og det realiserede driftsresultat gælder, at vanskelige grundvilkår i form af lav velstand og store udgiftsbehov lægger pres på kommunens driftsresultat. Jo vanskeligere finansieringsmæssige og udgiftsbehovsmæssige grundvilkår en kommune har, jo lavere bliver driftsresultatet. Hertil kommer, at ændringer i de økonomiske grundvilkår påvirker den økonomiske styring signifikant. Kommuner, der oplever et fald i den kommunale velstand pr. indbygger, har alt andet lige vanskeligere ved at opnå et højt driftsresultat.

Samtidig påvirker ændringer i de strukturelle grundvilkår den økonomiske styring. Kommuner med stigende eller faldende indbyggertal realiserer et lavere driftsresultat end kommuner med mere stabilt befolkningstal. Tolkes de standardiserede regressionskoefficienter (ikke vist) som udtryk for variabelenes relative forklaringskraft, så betyder ændringer i indtægtsgrundlaget dobbelt så meget som indtægtsgrundlagniveauet. Styringsmæssigt er det med andre ord sværere at blive fattig end at være fattig.

I modsætning til de økonomiske og strukturelle faktorer har politiske faktorer ikke betydning for den overordnede økonomiske styring. Hverken kommunalbestyrelsens partipolitiske fordeling eller graden af partifragmentering påvirker driftsresultatet.

Resultaterne bekræfter dermed artiklens tre overordnede hypoteser. Kontrolvariablene viser, at sammenlagte kommuner over perioden som helhed ikke adskiller sig signifikant fra ikke-sammenlagte kommuner, mens kommuner ”under administration” realiserer et større driftsresultat. Endelig bekræfter års-

Table 2: Regressionsanalyse af driftsresultat pr. indbygger 2007-2014 (2014 priser). Perioden som helhed samt split-file analyse med opdeling på før og efter sanktionsregime

	Hele perioden 2007-2014		Før sanktionsregime (2007-2010)		Efter sanktionsregime (2011-2014)		(7) p for før/efter interak- tion
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
	Driftsresultat, Budget	Driftsresultat, Regnskab	Driftsresultat, Budget	Driftsresultat, Regnskab	Driftsresultat, Budget	Driftsresultat, Regnskab	
Økonomiske grundvilkår							
Indtætsgrundlag pr. indb.	12,09** (5,22)	12,10** (5,31)	13,95** (6,84)	12,92* (7,30)	10,61 (6,53)	9,35 (6,01)	
Δindtætsgrundlag i fht. året for pr. indb.	74,81*** (10,75)	100,46*** (10,16)	80,96** (33,20)	92,98*** (29,32)	64,85*** (10,97)	101,29*** (13,52)	
Demografiske udgiftsbehov pr. indb.	-256,06*** (67,25)	-243,65*** (83,32)	-246,14** (104,95)	-257,03** (114,46)	-266,38*** (83,26)	-255,07*** (95,56)	
Strukturelle grundvilkår							
Lille økommune	-670,84 (421,73)	-239,36 (448,92)	-603,80 (398,50)	-105,08 (540,00)	-776,72 (611,48)	-528,16 (577,18)	
Indbyggertal (ln)	-128,30 (156,43)	8,26 (187,75)	-237,33 (175,20)	-21,07 (212,85)	-27,78 (194,50)	-20,51 (214,01)	
Pct. ændring i indb. tal i fht. året før (numerisk)	-74,64 (121,35)	-222,36** (106,04)	-19,87 (141,09)	-346,20** (138,26)	-97,16 (182,18)	31,28 (177,26)	**
Politiske forhold							
Andel arbejderpartimandater	1,89 (7,28)	-3,61 (8,14)	12,37 (7,91)	1,69 (9,69)	-10,86 (8,61)	-11,57 (9,01)	**
Partifragmentering	110,82 (89,93)	91,06 (108,93)	86,42 (120,04)	8,45 (148,35)	137,75 (102,37)	143,75 (125,65)	
Kontrolvariable							
Sammenlagt	322,63 (240,52)	-62,73 (261,51)	498,47 (320,15)	-46,11 (349,62)	144,18 (251,97)	-21,31 (242,89)	
Under administration	244,54	460,73***	364,92*	797,30***	51,16	-82,60	***

Årsdummyer (ref. = 2007)									
2008	184,01 (152,48)	85,07 (151,36)	167,22 (200,65)	99,55 (178,70)	(208,55)	(215,68)	(126,15)	(149,79)	
2009	-257,98** (113,54)	-928,92*** (141,40)	-294,45* (167,77)	-916,03*** (167,71)					
2010	-307,04** (150,35)	-92,37 (172,82)	-392,03 (244,01)	-50,30 (242,90)					
2011	298,73** (145,16)	1442,32*** (178,72)							
2012	-388,96** (180,60)	740,79*** (194,43)							
2013	58,64 (172,17)	1504,70*** (191,85)							
2014	644,20*** (181,75)	1722,95*** (210,53)							
Årsdummyer (ref. = 2011)									
2012							-635,04*** (92,34)	-690,45*** (124,44)	
2013							-222,45** (96,18)	54,38 (134,64)	
2014							316,95** (132,27)	257,63 (184,55)	
Konstant	9491,22*** (3,575,01)	7845,11* (4,115,29)	9343,06* (5,413,62)	8625,87 (5,979,55)			10093,54** (4,648,67)	10676,95** (4,908,42)	
Observationer	783	783	391	391			392	392	783
Adj. R ²	0,244	0,454	0,221	0,258			0,255	0,224	0,407
max VIF	2,592	2,592	2,470	2,470			2,890	2,890	3176

Note: Robuste standardfejl i parenteser (klyngekorrigeret på kommuneniveau). *** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1.

dummyerne de bivariate fund, idet driftsresultatet er lavere i 2009 og omvendt højere efter implementeringen af sanktionsregimet i 2011.

I model 3-6 i tabel 2 undersøges, om der er forskel i de økonomiske, strukturelle og politiske faktoreres betydning før og efter sanktionsregimet. Forskellene mellem de to perioder testes tillige i en interaktionsmodel, hvor de enkelte forklaringsfaktorer interageres med en dummy for før/efter sanktionsregimet. Interaktionsmodellen adskiller sig herved fra de øvrige analyser ved, at der ikke indgår dummyvariable for de enkelte år, men alene en dummy for om observationen er før (2007-2010) eller efter (2011-2014) sanktionsregimet. Signifikansniveauet for de enkelte styringsvilkårsvariables interaktion med før/efter-dummyen i analysen af det realiserede driftsresultat præsenteres i kolonne 7. Den fulde interaktionsmodel og den tilsvarende model for det budgetterede driftsresultat findes tabel S.2 i det supplerende materiale. Det bemærkes, at der knytter sig betydelig multikollinearitet til interaktionsleddene i interaktionsmodellen, og at de enkelte parameterestimater kan være påvirket af dette. Det fremgår af model 3-6, at de demografiske udgiftsbehovs størrelse har betydning for driftsresultatet både før og efter sanktionsregimet. Derimod er det alene før sanktionsregimet, at det spiller en rolle, om kommunen er rig eller fattig. Efter sanktionsregimet er der ikke signifikant forskel på driftsresultatet i rige og fattige kommuner. Kolonne 7 viser dog, at parameterestimatet for velstandsniveauet ikke er signifikant lavere efter sanktionsregimet, end det var før. På den ene side bekræftes derfor hypotesen om, at kommuner med vanskelige økonomiske grundvilkår ikke har signifikant lavere driftsresultat efter sanktionsregimet (H_{1b}). På den anden side er reduktionen i de økonomiske grundvilkårs betydning ikke statistisk signifikant.

Ændringer i kommunens velstand har før som efter sanktionsregimet betydning. Både før og efter sanktionsregimet gælder, at kommuner, der bliver fattigere, har vanskeligere ved at budgettere og realisere et højt driftsresultat. P-niveauet i kolonne 7 viser, at betydningen af ændringer i de økonomiske grundvilkår ikke er signifikant ændret efter sanktionsregimet. Hypotesen (H_{2b}) om en hurtigere tilpasning til ændringer i grundvilkår kan dermed ikke bekræftes for de *økonomiske* grundvilkår.

Sanktionstruslerne påvirker derimod betydningen af indbyggertalsændringer. Hvor det ifølge tabel 2 før sanktionsregimet var vanskeligere at realisere et højt driftsresultat i kommuner med stigende eller faldende befolkningstal, er dette uden betydning efter sanktionsregimet. Reduktionen er ifølge interaktionsleddet i kolonne 7 statistisk signifikant. Sanktionsregimet sætter sig med andre ord spor i, at kommuner med turbulente indbyggertal fuldt ud foretager årlige tilpasninger i deres økonomiske styring til de ændrede befolkningstal.

Hypotesen (H_{2b}) om en hurtigere tilpasning til ændringer i *strukturelle* grundvilkår bekræftes dermed. En supplerende t-test viser, at der ikke forskelle i den gennemsnitlige befolkningsturbulens før og efter sanktionsregimet. Dette kan derfor ikke være en forklaring på før-efter-forskellen. I tabel 2 bemærkes endvidere, at turbulente indbyggertal før sanktionsregimet havde betydning for det realiserede driftsresultat men ikke for det budgetterede. Dette indikerer, at befolkningsturbulens før sanktionsregimet indregnedes i budgetterne, men at befolkningsturbulente kommuner i budgetopfølgningen ikke var i stand til at fastholde styringen så tæt til befolkningstalsændringerne som budgetteret og i forlængelse heraf endte med at realisere lavere driftsresultater. Når denne forskel ikke længere eksisterer efter sanktionsregimet, peger det på, at det er i budgetopfølgningen, at sanktionsregimet især har påvirket styringen i befolkningsturbulente kommuner. Sandsynligvis afspejler dette det fokus, der i sanktionslovgivningen har været på sanktionering af budgetoverskridelser.

De politiske faktorer har ifølge tabel 2 hverken betydning for driftsresultatet før eller efter sanktionsregimet. Interaktionsleddet i kolonne 7 peger dog på, at parameterestimatet for andel arbejderpartimandater er signifikant mindre efter sanktionsregimet end før. I modsætning til det forventede (H_{3b}) er kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning dermed tættere på at have signifikant betydning for driftsresultatet efter sanktionsregimet end før.

Kontrolvariablene viser endelig, at sammenlagte kommuner hverken før eller efter sanktionsregimet adskiller sig fra ikke-sammenlagte kommuner. I de første fire år efter reformen har kommuner "under administration" realiseret større driftsresultater end kommuner uden sådan statslig økonomistyringsassistance. Efter 2011 har dette af gode grunde ikke betydning, idet ingen kommuner har været "under administration". I alt forklarer modellerne før som efter sanktionsregimet 22-25 pct. af variationen i driftsresultaterne på tværs af kommuner og år.

Samlet peger analysen på, at sanktionsregimet overordnet har knyttet den økonomiske styring tættere til de lokale strukturelle styringsvilkår og i den forstand har gjort styringen mere efterspørgselsbaseret. Efter sanktionsregimet har det ikke længere signifikant betydning for den økonomiske styring, om kommunen er rig eller fattig – og ændringer i strukturelle grundvilkår som indbyggertal får signifikant mindre betydning.

Konklusion og diskussion

I kølvandet på den økonomiske krise og det forstærkede nationale sanktionsregime er den kommunale økonomistyringspraksis i Danmark fra og med 2011 på mange måder vendt på hovedet. Målt ved det skattefinansierede driftsre-

sultat er økonomistyringen blevet signifikant styrket efter implementeringen af sanktionsregimet. Formålet med denne artikel har været at undersøge sammenhængen mellem de lokale styringsforudsætninger og den førte økonomiske styringspolitik efter kommunalreformen – og hvordan denne sammenhæng er blevet påvirket af det sanktionsregimet.

Analysen viser for det første, at de lokale styringsvilkår lægger større bindinger på den økonomiske styring i nogle kommuner end i andre. Efter kommunalreformen har kommunerne således haft vanskeligere ved at opnå et højt driftsresultat, hvis de økonomiske grundvilkår er vanskelige, de økonomiske grundvilkår forværres, eller indbyggertallet er ustabil. Befolkningsturbulens lægger især pres på budgetopfølgningen og gør det vanskeligere at reducere et højt driftsresultat. Relativt set betyder ændringer i grundvilkårene mere end niveauet for, hvor vanskelige grundvilkårene er. Sagt på en anden måde er det sværere at blive fattig end at være fattig. Samlet set har kommuner med vanskelige økonomiske og strukturelle grundvilkår sværere ved at skabe overskud på driften og må i forlængelse heraf indrette sig på en måde, hvor anlægsambitionerne som minimum er lavere på den korte bane, og/eller kassedrønet er større.

Analysen viser for det andet, at det øgede styringspres som følge af sanktionslovgivningen ser ud til at knytte den økonomiske styring tættere til dele af de lokale styringsvilkår. Efter sanktionsregimet har det ikke signifikant betydning for den økonomiske styring, om kommunen er rig eller fattig, og ændringer i strukturelle grundvilkår som indbyggertal får signifikant mindre betydning. Hvor turbulente indbyggertal før sanktionsregimet udmøntede sig i svagere driftsresultater, foretager kommuner med turbulente indbyggertal efter sanktionsregimet årlige tilpasninger i deres økonomiske styring, der fuldt ud matcher de ændrede befolkningstal. Også i budgetopfølgningen. Efter sanktionsregimet sker der med andre ord i højere grad en straks-tilpasning af udgifterne til et ændret befolkningstal. Sanktionsregimet fungerer i så henseende som et brandtæppe for de strukturelle grundvilkårs betydning for den økonomiske styring. Med budgetlitteraturens termer gør sanktionsregimet styringen mere efterspørgelsesbaseret.

Metodisk knytter der sig det væsentlige forbehold til analysen, at designet ikke er eksperimentelt. Designet er derfor mere velegnet til at drage korrelationstolkninger om sammenhænge end kausaltolkninger om effekter. I før-efter-designet af sanktionsregimets betydning er der fx ikke mulighed for at identificere en kontrolgruppe. Andre faktorer kan have ændret sig i perioden fra før til efter sanktionsregimet, og det kan derfor ikke med sikkerhed konkluderes, at sanktionsregimet er årsag til de observerede ændringer. Det forhold, at der i analysen er taget højde for ændringer i centrale tredjevariable i form af

økonomiske og strukturelle grundvilkår, trækker dog i retning af, at analysens resultater kan tolkes som indikationer på sanktionsregimets virkning på samspillet mellem de lokale styringsvilkår og den lokale styringspolitik.

Det danske sanktionsregime har virket. Herved adskiller det sig fra flertallet af de i TEL-litteraturen studerede skatte- og udgiftsbegrænsende tiltag. Omvendt er der ikke noget i den danske case, som taler for, at en lignende brandtæppe-effekt af udgiftsbegrænsende styringstiltag ikke vil kunne genfindes i andre lande med høj decentraliseringsgrad og et stat-kommune samarbejde som institutionel ramme for en kollektiv udgiftsramme. Hvis altså TEL-tiltaget virker.

Før som efter sanktionslovgivningen ser lokale politiske faktorer som partifragmentering og kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning ikke ud til at have betydning for den overordnede økonomistyring.

Om sanktionsregimets påvirkning af sammenhængen mellem de lokale styringsforudsætninger og den lokale styringspolitik ses som en positiv eller negativ udvikling afhænger naturligvis af, hvilket styringsperspektiv, der anlægges, hvilke formål det kommunale selvstyre skal tjene, og hvilke implikationer ændringerne fx har for den service, borgerne modtager. Lægges der vægt på hensynet til styringen af den samlede offentlige sektors økonomi, kan det være positivt, at der i kommunerne sker en straks-tilpasning til ændrede grundvilkår som følge af befolkningstilbagegang. Lægges der omvendt vægt på lokale frihedsgrader til at tilpasse styringen til ændrede grundvilkår, eller på at inkrementelle ændringer og stabile budgetter kan være styrkende for den kommunale performance (se fx Andersen og Mortensen, 2009) er det ikke ubetinget positivt, at der efter sanktionsregimet er mindre inert i kommunernes tilpasning til ændret demografi. Svaret afhænger tillige af, om det opfattes som et problem for det kommunale selvstyre, at de lokale styringsvilkår giver kommunerne forskellige muligheder for at skabe balance i økonomien.

Holder vi os her til de empiriske fund, så viser artiklen, at de lokale styringsvilkår har betydning for den lokale styringspolitik – og at denne sammenhæng delvist er ændret i kølvandet på sanktionsregimet.

Supplerende materiale

Supplerende materiale findes på [dette link](#).

Noter

1. København Kommune har ekstraordinært store renteindtægter i regnskab 2007 og er ekskluderet af analysen i 2007.

2. I udligningssystemet indgår også *socioøkonomiske* udgiftsbehov. Som følge af udligningen er de socioøkonomiske udgiftsbehov imidlertid stærkt korreleret indtægtsgrundlaget og skaber multikollinearitetsproblemer ved inddragelse i analysen.

Litteratur

- Andersen, Simon Calmar og Peter B. Mortensen (2009). Policy stability and organizational performance: Is there a relationship? *Journal of Public Administration Research and Theory* 20 (1): 1-22.
- Andrews, Rhys, George A. Boyne, Jennifer Law og Richard M. Walker (2005). External constraints on local service standards: The case of comprehensive performance assessment in English local government. *Public Administration* 83 (3): 639-56.
- Baldersheim, Harald (2003). Økonomistyring og kommunestruktur: Hva påvirker økonomistyringen? Kapitel 6 i Lawrence E. Rose, Per A. Pettersen og Morten Øgård (red.), *Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Oslo: Institutt for Statsvitenskap, Oslo Universitet.
- Blom-Hansen, Jens (2002). Budget procedures and the size of the budget: evidence from Danish local government. *Scandinavian Political Studies* 25 (1): 85-106.
- Blom-Hansen, Jens, Martin Bækgaard og Søren Serritzlew (2014). Tax limitations and revenue shifting strategies in local government. *Public Budgeting & Finance* 34 (1): 64-84.
- Blom-Hansen, Jens, Kurt Houlberg og Søren Serritzlew (2014). Size, democracy, and the economic costs of running the political system. *American Journal of Political Science* 58 (4): 790-803.
- Blom-Hansen, Jens, Marius Ibsen, Thorkil Juul og Poul Erik Mouritzen (2012). *Fra sogn til velferdsproducent. Kommunestyret gennem fire årtier*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Boadway, Robin og Anwar Shah (2009). *Fiscal federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Borge, Lars-Erik (2005). Strong politicians, small deficits: Evidence from Norwegian local governments. *European Journal of Political Economy* 21 (2): 325-44.
- Boyne, George A. (1996). *Constraints, Choices and Public Policies*. London: JAI.
- Boyne, George A. (2002). Concepts and indicators of local authority performance: An evaluation of the statutory frameworks in England and Wales. *Public Money & Management* 22 (2): 17-24.
- Boyne, George A., Oliver James, Peter John og Nicolai Petrovsky (2012). Party control, party competition and public service performance. *British Journal of Political Science* 42 (3): 641-60.
- Brooks, Leah, Yosh Halberstam og Justin Phillips (2016). Spending within limits: Evidence from municipal fiscal restraints. *National Tax Journal* 69 (2): 315-52.

- Bæk, Thomas Astrup, Mikkel Munk Quist Andersen og Steffen Kruse Juul Krahn (2016). *Sanktionslovgivningen og kommunernes økonomiske styring*. København: KORA.
- Elm-Larsen, Rolf (2007). *Forvaltningsrevision: Begreb, teori og proces*. 2. udg. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Flynn, Norman (2012). *Public Sector Management*. 6. udg. London: Sage Publications Ltd.
- Foged, Søren Kjær (2015). En effektevaluering på danske kommuners regnskaber, 2010-2013. *Økonomi & Politik* 88 (1): 57-75.
- Hagen, Terje P. og Signy Irene Vabo (2005). Political characteristics, institutional procedures and fiscal performance: Panel data analyses of Norwegian local governments, 1991-1998. *European Journal of Political Research* 44 (1): 43-64.
- Hansen, Sune Welling, Kurt Houllberg og Lene Holm Pedersen (2014). Do municipal mergers improve fiscal outcomes? *Scandinavian Political Studies* 37, (2): 196-214.
- Heald, David og Christopher Hood (2014). *The Politics of Fiscal Squeeze*. British Academy.
- Houllberg, Kurt (2014). David og Goliat i kassen før lukketid – danske kommuners likviditets- og gældsudvikling op til kommunesammenlægningerne i 2007. *Politica* 46 (2): 237-57.
- Houllberg, Kurt (2016). Økonomiske konsekvenser af kommunalreformen. *Politik* 19 (2): 9-29.
- Houllberg, Kurt og Kræn Blume Jensen (2010). *Kommunernes økonomiske situation og udgiftspolitiske prioriteringer*. København: AKF.
- Ibsen, Marius (2016). Kommunalreformen og kommunernes interne organisering og styring. *Tidsskriftet Politik* 19 (2): 30-54.
- Kousser, Thad, Mathew D. McCubbins og Ellen Moule (2008). For whom the TEL tolls: Can state tax and expenditure limits effectively reduce spending? *State Politics & Policy Quarterly* 8 (4): 331-61.
- Mouritzen, Poul Erik (1991). *Den politiske cyklus: En undersøgelse af vælgere, politikere og bureaukrater i kommunalpolitik under stigende ressourceknaphed*. Aarhus: Politica.
- Mullins, Daniel R. og Bruce A. Wallin (2004). Tax and expenditure limitations: introduction and overview. *Public Budgeting & Finance* 24 (4): 2-15.
- Pallesen, Thomas (2014). Hvad siger teorierne? pp. 42-65 i Peter Munk Christiansen (red.), *Budgetlægning og offentlige udgifter*. København: Hans Reitzel.
- Pollitt, Christopher (2010). Cuts and reforms: Public services as we move into a new era. *Society and Economy* 32 (1): 17-31.
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3. udg. Oxford: Oxford University Press.

- Rubin, Irene (2010). *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. 6. udg. Washington, D.C.: CQ Press.
- Serritzlew, Søren (2005). Breaking budgets: An empirical examination of Danish municipalities. *Financial Accountability & Management* 21 (4): 413-35.
- Serritzlew, Søren og Jens Blom-Hansen (2014). Budgetlægning i kommuner og regioner, pp. 170-201 i Peter Munk Christiansen (red.), *Budgetlægning og offentlige udgifter*. 2. udg. København: Hans Reitzel.
- Tovmo, Per (2007). Budgetary procedures and deficits in Norwegian local governments. *Economics of Governance* 8 (1): 37-49.
- Velasco, Andrés (2000). Debts and deficits with fragmented fiscal policymaking. *Journal of Public Economics* 76 (1): 105-25.
- Wildavsky, Aaron B. og Naomi Caiden (2004). *The New Politics of the Budgetary Process*. New York: Pearson/Longman.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2011). *Lov om nedsættelse af statstilskuddet til kommunerne i 2012 ved overskridelse af det aftalte udgiftsniveau for 2011. LOV nr 454 af 18/05/2011*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2010). *Lov om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner. LOV nr 710 af 25/06/2010 (historisk)*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012). *Lov om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner (indførelse af skærpede sanktioner for kommunerne ved overskridelse af budgetterne og mulighed for individuel afregning af det betingede bloktilskud). LOV nr 585 af 18/06/2012 (historisk)*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.