

Anne Heeager

Placering af økonomisk beslutningskompetence internt i danske kommuner

Godt 40 pct. af de offentlige udgifter afholdes hvert år af kommunerne. Det er derfor ikke underligt, at litteraturen om kommunaløkonomi er betydelig. Mere bemærkelsesværdigt er det, at denne litteratur ikke har blik for de mange beslutninger, der hvert år træffes om delegation af økonomisk beslutningskompetence internt i de enkelte kommuner. Ud fra et principal-agent-perspektiv analyserer denne artikel, hvordan kommuner organiserer sig økonomisk. Det viser sig, at der er stor forskel på, hvor megen beslutningskompetence kommunalbestyrelser delegerer til underliggende niveauer. Det vil sige, at der er stor forskel på, hvem der kan træffe hvilke økonomiske beslutninger i løbet af året i forskellige kommuner. Artiklen baserer sig på ikke tidligere indsamlede data vedrørende kommunernes bevillingsafgivelse i budgetterne for 2009 og 2015.

Hvorfor vi bør interessere os for økonomiske bevillinger

Køge Kommune er en kommune af gennemsnitlig størrelse. I 2015 budgettede den med driftsudgifter for 4,5 mia. kr. Beløbets størrelse illustrerer, at kommunalbestyrelsen i Køge *må* delegerer en betydelig magt og indflydelse over den konkrete anvendelse af de økonomiske ressourcer til underliggende niveauer. Dette gælder dog ikke kun i Køge. Uanset om vi betragter små eller store danske kommuner, har de alle en økonomi af en sådan størrelse, at intern delegation af økonomisk beslutningskompetence er en nødvendighed.

De overordnede beslutninger om placering af økonomisk beslutningskompetence starter med kommunalbestyrelsens bevillingsafgivelse. Ved indgåelse af det enkelte års budget skal kommunalbestyrelsen i henhold til lovgivningen træffe beslutning om, hvilke økonomiske spørgsmål den i det kommende budgetår ønsker at blive inddraget i, og hvilke spørgsmål der skal afklares på lavere niveauer. Dette gør kommunalbestyrelsen ved at sammenstykke budgettet af et større eller mindre antal bevillinger (LBK nr. 769 2016 § 40). Inden for hver bevilling er den konkrete bevillingshaver bemyndiget til at disponere over de afsatte midler – dog under skyldig hensyntagen til eksempelvis vedtagne politikker og de signaler om prioriteringer, der i øvrigt måtte fremgå af budgettet. Når Helsingør Kommune eksempelvis tildeler sit Børne- og Uddannelsesudvalg en bevilling på 178,7 mio. kr. til udsatte børn, ja så må udvalget bruge og prioritere disse midler inden for netop dette område. Udvalget må dog ikke uden kommunalbestyrelsens forudgående accept flytte midler til andre af udvalgets

opgaveområder. Det er alene kommunalbestyrelsen, der kan flytte midler imellem bevillinger.

Kommunalbestyrelsen kan ikke vælge at beholde budgetmidler hos den samlede kommunalbestyrelse, men skal som minimum specificere, hvor mange midler, der skal anvendes på de enkelte udvalgsområder. Det højeste tilladte bevillingsniveau er således udvalgsniveauet. Der er ikke på tilsvarende vis fastsat nogen nedre grænse for, hvor detaljeret kommunalbestyrelsen må gå til værks. Kommunalbestyrelsen kan i princippet beslutte, præcist hvor mange midler, der skal anvendes på skolekridt på de enkelte folkeskoler, ligesom den i princippet kan afgrænse midlerne til biler på de enkelte plejehjem i selvstændige bevillinger. Variationsmulighederne i kommunernes brug af bevillinger er således mange, og de konkrete valg vil have stor betydning for, hvad der efterfølgende ligger i rollerne som blandt andet kommunalbestyrelsesmedlem og udvalgs politiker.

Denne artikel tager et første spadestik i forhold til at analysere placeringen af økonomisk beslutningskompetence internt i danske kommuner. Fokus er rettet imod kommunalbestyrelsernes bevillingsafgivelser i budgetterne for 2009 og 2015. Ambitionen er at fremsætte teoretiske forslag til, hvordan kommuners bevillingsstruktur kan afdækkes på systematisk vis og at tilvejebringe et empirisk indblik i de forskelle og ligheder, der er imellem kommuner. Artiklen fokuserer således på deskriptive argumenter og analyser frem for kausale argumenter og analyser (Gerring, 2012: 722). Årsagen til dette valg er, at det med King, Keohane og Verbas ord ”is hard to develop [causal] explanations before we know something about the world and what needs to be explained on the basis of what characteristics” (1994: 34).

Artiklen gennemgår i det følgende den etablerede viden om kommunaløkonomi i overskrifter og tydeliggør hullet i vores viden. Med afsæt i principal-agent-litteraturen fremsættes herefter forslag til, hvilke forhold der er væsentlige at få belyst for at afdække kommuners delegation af økonomisk beslutningskompetence. Herefter beskrives de data, der ligger til grund for nærværende analyse, og de empiriske resultater gennemgås. Det fremgår, at der er stor variation i måden, hvorpå kommuner anvender bevillinger, men også visse ligheder. Artiklen afsluttes med en konklusion, der stiller forslag til fremtidige analyser.

Begrænset viden om den kommuneinterne organisering af økonomien

Litteraturen om danske kommuners økonomi kan overordnet set inddeles i fire grupper. Der er analyser af selve budgetlægningen, analyser af budgetternes

materielle indhold, analyser, der fokuserer på effekterne af de anvendte økonomiske ressourcer, og endelig analyser, der vedrører kommunaløkonomiens samspil med den nationale økonomi.

Den del af kommunaløkonomien, der fylder mest i den offentlige debat, og som også har fået betydelig fokus i litteraturen, er selve budgetlægningen. Blandt de studier, der vedrører budgetlægningen, har en række undersøgelser fokus på de forskellige aktører, der er involveret i processen og på deres respektive roller og interesser (Christiansen, 2008; Blom-Hansen, 2002a; Blom-Hansen, 2001; Christensen, 1997). En anden gruppe af studier fokuserer på de enkelte kommuners valg af budgetlægningsmetode og konsekvenserne heraf (Finansministeriet et al., 2013; Devoteam, BDO og KORA, 2013; Serritzlew, 2006, 2004a, 2004b, 2003a, 2003b, 2002). Endelig er det undersøgt, om og i givet fald hvordan kommunalpolitikere anvender performance information i forbindelse med budgetlægningen (Bækgaard og Nielsen 2013).

Blandt den gruppe af studier, der vedrører budgetternes materielle indhold, er der fokus på kommunernes valg af udgiftsniveauer på forskellige sektorområder. Forskellige analyser har i denne forbindelse undersøgt, hvordan de udgiftspolitiske prioriteringer har udviklet sig over årene, om kommunerne er blevet mere ens, og om spareadfærd slår ensartet igennem på tværs af politikområder i krisetider (Foged og Sørensen, 2016; Jørgensen, 2008; Blom-Hansen et al., 2006; Houlberg, 2000a; Houlberg og Møller, 2001). Endvidere er der studier, der har undersøgt sammenhængen mellem partipolitik og udgiftspolitiske prioriteringer (Blom-Hansen et al., 2006), ligesom der er studier, der går bag om de observerbare prioriteringer for at undersøge sammenhængen mellem politikeres udvalgstilhørsforhold og deres udgiftspolitiske præferencer (Bækgaard, 2010; Serritzlew 2003).

Den tredje gruppe af studier fokuserer på effekterne af de budgetmæssige dispositioner. Her undersøges det blandt andet, om mængden af ressourcer og stabiliteten i ressourcefordelingen har betydning for de opnåede resultater i den kommunale serviceproduktion (Houlberg et al., 2013; Andersen og Mortensen, 2010), og om der er stordriftsfordele at hente på forskellige politikområder (Blom-Hansen et al., 2014a; Blom-Hansen, 2005, 2004; Blom-Hansen og Larsen, 2005; Houlberg, 2016, 2000b, 1995; Houlberg og Møller, 2001; Lundtorp, 2000). Til denne gruppe af studier kan også tilføjes undersøgelser om, hvad der forårsager budgetoverholdelse – eller manglen på samme (Hansen et al., 2014; Serritzlew, 2005; Blom-Hansen, 2002a; Houlberg, 1999).

Som nævnt er der endelig en gruppe af studier, der fokuserer på budgetsamarbejdet imellem staten og kommunerne (Kjærgaard, 2016; Rieper og Blom-Hansen, 2010; Blom-Hansen, 2008, 2002b, 2000, 1998, 1996; Mou-

ritzen, 2008; Lotz, 2007). Hertil hører også studier, der undersøger, hvordan nationale beslutninger vedrørende den kommunale økonomi forplanter sig i de økonomiske beslutninger, der bliver truffet på kommunalt niveau (Bækgaard og Kjærgaard, 2016; Bæk et al., 2016; Kjærgaard, 2015; Foged, 2015; Blom-Hansen et al., 2014b; Lotz, 2001).

Som det fremgår af oversigten, er der i den eksisterende litteratur begrænset fokus på, hvordan de enkelte kommuner organiserer deres økonomi internt. Graden og karakteren af den delegation, der finder sted, er dog afgørende for, hvilke aktører der får mulighed for at påvirke forskellige økonomiske beslutninger i vores kommuner. Ambitionen med denne artikel er derfor med udgangspunkt i relevante teoretiske parametre at frembringe en solid beskrivelse af, hvordan kommunalbestyrelser bruger bevillinger som led i deres delegation af økonomisk beslutningskompetence.

Brugen af bevillinger i et principal-agent-perspektiv

Fastlæggelsen af bevillingsstrukturer er langt fra en neutral øvelse. De konkrete valg påvirker nemlig forskellige aktørers handlerum i forbindelse med økonomiske beslutninger. Spørgsmålet er dog, hvilke mere specifikke parametre, der er væsentlige at tage fat på, når man ønsker at beskrive den delegation af økonomisk beslutningskompetence, der med bevillingsafgivelsen finder sted i offentlige hierarkier. Det har principal-agent-perspektivet nogle gode bud på (Kiewiet og McCubbins, 1991).

Principal-agent-perspektivet fokuserer på situationer, hvor en overordnet principal ønsker at bemyndige en eller flere underordnede agenter til at udføre opgaver på sine vegne. Traditionelt har litteraturen set placeringen af opgaver hos agenter som et resultat af, at agenterne har bedre kapacitet i form af tid, ressourcer og ekspertise til at løse opgaverne på en måde, som principalen ønsker, end principalen selv. I en politisk kontekst kan delegationen dog også være motiveret af andre forhold som eksempelvis legitimitet i omgivelserne eller beskyttelse af principalen imod kritik. Uanset hvad der præcist motiverer den konkrete delegationen – og uagtet at delegationen i udgangspunktet er at betragte som løsningen på et problem – skaber delegationen af opgaver til agenter et styringsbehov hos principalen (Jacobsen og Jakobsen, 2014).

Spørgsmålet er nemlig, hvordan principalen sikrer sig, at agenterne udfører opgaverne – eller i denne sammenhæng anvender de økonomiske midler - i overensstemmelse med principalens præferencer. For det første kan principalen ikke være sikker på, at agenten faktisk arbejder for at realisere principalens mål (og ikke forfølger mål, som agenten selv finder vigtigere – eller alternativt nøjes med at drikke kaffe). For det andet kan principalen være usikker på, om

agenten har de fornødne kompetencer til at udføre opgaven. Som helt centrale udfordringer står altså en potentiel målkonflikt samt informationsasymmetri imellem principal og agent. Principalen kan forsøge at håndtere disse udfordringer *ex ante* ved at definere rammerne for agentens fremtidige udførelse af opgaven og/eller *ex post* ved at fokusere på den allerede gennemførte udførelse af opgaven fx gennem benchmarkanalyser og forskellige kontroltiltag (McCubbins og Schwartz, 1984; Brehm og Gates, 1997; Jacobsen og Jakobsen, 2014). Idet fastlæggelsen af bevillingsstrukturer handler om at sætte rammerne for den fremtidige udførelse af opgaverne, vil denne artikel fokusere på overvejelser i forbindelse med *ex ante* styringen, og her er særligt to spørgsmål centrale: Hvem skal der delegeres til, og hvilke vilkår skal der knyttes til delegationen af opgaven?

I forhold til valget af agent fremhæver teorien, at udvælgelsen kan ske på baggrund af en vurdering af agentens mål, hvor principalen forsøger at finde agenter, som forventes at ville det samme som principalen selv. Alternativt – eller som supplement – kan principalen vælge agenter ud fra en vurdering af agentens evne til reelt at løse opgaven givet dennes ekspertise og handlemuligheder (Brehm og Gates, 1997; Moe, 2012). Der er intet i lovgivningen, der begrænser kommunalbestyrelserne i forhold til, hvem de vælger at delegere den økonomiske beslutningskompetence til. De kan delegere til stående udvalg, embedsmænd, institutioner, § 17, stk. 4-udvalg eller nogle helt femte. Variationsmulighederne er således mange. Blot fastlægger lovgivningen, at beslutningskompetencen ikke må blive hos den samlede kommunalbestyrelse. Det synes derfor relevant at undersøge, hvem kommunalbestyrelserne vælger som agenter.

Vender vi os imod spørgsmålet om, hvilke vilkår der er knyttet til delegationen af opgaven, fremhæver litteraturen, at principalen – ud over at vælge de forventede bedste agenter - kan forsøge at løse styringsproblemet gennem regler, der foreskriver eller fremmer en bestemt adfærd. I denne sammenhæng skelner litteraturen imellem processuel og indholdsmæssig regulering. Den processuelle regulering beskriver de procedurer, som agenten skal følge i sin løsning af en opgave, mens den indholdsmæssige regulering vedrører de regler, der er med til at definere indholdet af den opgave, som agenten skal løse (Jacobsen og Jakobsen, 2014).

I forhold til kommunal delegation af økonomisk beslutningskompetence igennem bevillinger synes den indholdsmæssige dimension af reguleringen at være mest interessant at sætte fokus på, idet den processuelle regulering langt hen ad vejen er håndteret igennem lovgivningen (jf. eksempelvis reglerne om, at kommunalbestyrelsen skal inddrages ved flytninger af midler imellem

bevillinger). Den indholdsmæssige regulering vedrører nemlig – når begrebet anvendes i forhold til økonomisk delegation – spørgsmålet om, hvor frie agenterne er til at træffe indholdsmæssige dispositioner af økonomisk karakter. Det kan eksempelvis være i forhold til, hvor mange penge der skal bruges på et specifikt område, eller hvilke opgaveområder der kan tænkes på tværs af i forbindelse med økonomiske beslutninger. Sådanne spørgsmål reguleres netop igennem *antallet af, størrelsen på* og den *opgavemæssige afgrænsning af* de anvendte bevillinger.

Når vi ønsker at få et indblik i kommunernes delegation af økonomisk beslutningskompetence er det altså med udgangspunkt i principal-agent-perspektivet væsentligt at få beskrevet, hvilke agenter kommunalbestyrelserne tildeler bevillinger, og hvilken indholdsmæssig regulering, der knyttes til disse bevillinger. Den empiriske analyse vil tage fat på disse aspekter, men først skal datamaterialet beskrives.

Data

Danske kommuner er underlagt en række form- og proceskrav, hvad angår deres budgetlægning, bevillingsafgivelse, regnskabsaflæggelse mv. Disse krav fremgår af den kommunale styrelseslov og er nærmere beskrevet i Økonomi- og Indenrigsministeriets Budget- og regnskabssystem for kommuner. Af reglerne vedrørende kommunernes bevillingsafgivelse fremgår, at kommunerne for hver bevilling skal specificere, hvem bevillingen er givet til, hvilket område eller hvilke aktiviteter bevillingen omfatter, hvilket beløb bevillingen lyder på, og hvilke forbehold og betingelser der eventuelt gælder for bevillingens udnyttelse. Netop disse krav til kommunerne om at tydeliggøre deres bevillingsmæssige valg i budgetterne gør det muligt at indsamle data over karakteren og antallet af bevillinger, som de opererer med.

Kommunerne indberetter hvert år deres budgetter til Økonomi- og Indenrigsministeriet. Budgetmaterialet for samtlige 98 kommuner i årene 2009 og 2015 danner baggrund for denne artikels undersøgelse.¹ Ved kodningen af kommunernes bevillingsmæssige dispositioner er der med udgangspunkt i principal-agent-teoriens fokuspunkter vedrørende ex ante styringen sat fokus på kommunalbestyrelsernes valg af agenter (bevillingshavere) og på kommunalbestyrelsens beslutninger vedrørende den indholdsmæssige regulering (antallet af, størrelsen på og den opgavemæssige afgrænsning af bevillinger). Det kunne i forhold til den indholdsmæssige regulering være interessant også at have oplysninger om, i hvilket omfang kommunalbestyrelserne har afgrænset agenternes handlemuligheder i økonomiske spørgsmål yderligere igennem vedtagne politikker, specifikke budgetbemærkninger, eventuelle vedtagne budget-

tildelingsmodeller på forskellige politikområder og lignende. Disse oplysninger bliver dog ikke tilvejebragt med denne undersøgelse, idet dette ville kræve et ganske andet datagrundlag.

I det omfang materialet fra ministeriet har været mangelfuldt eller uklart, er de enkelte kommuner kontaktet for yderligere oplysninger. Nærmere oplysninger om dataindsamlingsprocessen, den præcise kodning af variable, rykkerprocedure, frafaldsanalyser med videre findes i det supplerende materiale. Det skal dog her understreges, at nærværende undersøgelse alene vedrører kommunernes driftsbevillinger. Styrelsesloven skelner imellem drifts-, anlægs- og tillægsbevillinger. Driftsbevillingerne er etårige og gives til driftsudgifter og -indtægter samt statsrefusion² og udgør langt den største del af kommunernes økonomi. Driftsbevillingerne afgives i forbindelse med budgetvedtagelsen.

Ud over de kvantitative opgørelser over brugen af driftsbevillinger samt karakteren af disse vil artiklen inddrage en række observationer af mere kvalitativ karakter, der er gjort i forbindelse med gennemgangen af de 98 kommuners budgetmateriale. Observationer og eksempler inddrages, hvor de kan illustrere pointer eller tydeliggøre forskelle imellem kommuner på de skitserede teoretiske parametre, som de kvantitative data ikke til fulde indfanger.

Når kommunalbestyrelsen har afgivet sine bevillinger, vil der på langt de fleste områder finde en yderligere delegation af økonomisk beslutningskompetence sted. I det tidligere nævnte eksempel hvor kommunalbestyrelsen i Helsingør bevilligede 178,7 mio. kr. til udsatte børn, skal Børne- og Uddannelsesudvalget således forholde sig til – eventuelt med udgangspunkt i formulerede politikker på området – hvorledes de bevilligede midler skal fordeles imellem forvaltningen og de enkelte af kommunens tilbud på området, herunder hvilke frihedsgrader de enkelte aktører skal have i forhold til de midler, der lægges hos dem hver især. Ved alene at kigge på brugen af bevillinger får vi således ikke den fulde historie om, hvor den økonomiske beslutningskompetence i kommunerne er placeret. En undersøgelse om kommunernes brug af bevillinger giver os dog et billede af, hvor tæt kommunalbestyrelsen ønsker at være inde over, og hermed hvilken delegation der sker fra dette niveau og ned. Undersøgelsen kan på denne måde ses som et første skridt i forhold til at forstå, hvordan den økonomiske beslutningskompetence er placeret hos forskellige aktører i kommunerne.

Empiriske resultater

Den første del af den empiriske analyse vil fokusere på kommunalbestyrelsernes valg af agent, hvorefter der tages fat på den indholdsmæssige regulering.

Der viser sig her at være en betydelig variation både imellem kommuner og internt i de enkelte kommuner i forhold til brugen af bevillinger.

Bevillingshavere i danske kommuner

Med udgangspunkt i principal-agent-perspektivet er det naturligt at begynde en undersøgelse af kommunernes interne delegation af økonomisk beslutningskompetence ved at sætte fokus på, hvilken eller hvilke agenter kommunalbestyrelserne vælger at tildele bevillinger. Der tegner sig her et meget tydeligt billede: De typiske bevillingshavere er de stående politiske udvalg. I 2015 er der således kun én enkelt kommune, der ikke giver bevillinger til de politiske udvalg, men alene til andre aktører. Hertil kommer, at der alene er 16 kommuner, der supplerer kredsen af bevillingshavere med andre aktører som eksempelvis institutionsledere, forvaltningschefer eller beredskabskommissioner. Som regel er disse øvrige bevillingshavere endvidere alene involveret i en meget begrænset del af økonomien. Den primære variation i kommunernes brug af bevillinger vedrører altså spørgsmålet om, hvilke frihedsgrader udvalgene gives som bevillingshavere, hvorfor den resterende del af artiklen vil kredse herom.

For at forstå hvor megen kompetence kommunalbestyrelsen delegerer til udvalgene, er det som nævnt centralt at tage fat på den indholdsmæssige regulering forbundet med brugen af bevillinger. Det er netop ved overførsler af midler imellem bevillinger, at bevillingshaverne ikke kan handle uden inddragelse af kommunalbestyrelsen, og derfor synes antallet af, størrelsen på og den opgavemæssige afgrænsning af bevillinger at være centrale for at forstå, hvilket råderum der overlades til de enkelte agenter.

Antallet af bevillinger

Spørgsmålet om, hvor megen beslutningskompetence kommunalbestyrelserne i de enkelte kommuner samlet set vælger at delegerer til deres bevillingshavere, vil blive belyst ud fra det samlede antal af bevillinger og disses afgrænsninger i størrelse. Tabel 1 giver et overblik over, hvor mange bevillinger der anvendes i 2009 og 2015. Som det fremgår, er der en betydelig variation i kommunernes praksis i begge år. Den kommune, der benyttede færrest bevillinger i 2015, benyttede fire, mens den kommune, der benyttede flest, benyttede 265. Denne store variation dækker dog over en højre skævfordeling, hvor der er relativt mange kommuner, der bruger et begrænset antal bevillinger, mens der er færre, der bruger mange. I gennemsnit brugte kommunerne i 2015 36,6 bevillinger, mens medianværdien lå på 17. Som den 75. percentil indikerer, brugte 75 pct. af kommunerne 31 bevillinger eller færre.

Tabel 1: Antal driftsbevillinger, der anvendes i danske kommuner i budget 2009 og 2015

	2009	2015
Det mindste antal bevillinger	3	4
Det største antal bevillinger	300	265
Gennemsnit	45,7	36,6
Median	22	17
Den 75. percentil	45	31
Standardafvigelse	61,1	52,8
Antal kommuner i undersøgelsen	89	96

Note: Gennemsnittet for antal anvendte bevillinger i de to år er ikke signifikant forskellige.

I de tilfælde hvor kommunalbestyrelsen vælger at benytte få bevillinger, overlades en stor kompetence til de enkelte bevillingshavere. Det betyder, at kommunalbestyrelser, der anvender et højt bevillingsniveau – alt andet lige – vil blive inddraget sjældnere i de økonomiske beslutninger, der vil være hen over året. Anderledes er det, når kommunalbestyrelsen tildeler adskillige bevillinger. Her vil kommunalbestyrelsen – alt andet lige – blive inddraget oftere. Dette kan være en fordel på opgaveområder, hvor kommunalbestyrelsen af den ene eller den anden grund ønsker et særligt fokus. Ulempen kan dog være, at kommunalbestyrelsen med et stort antal bevillinger risikerer at skulle forholde sig til spørgsmål, som ikke nødvendigvis fordrer politisk stillingtagen, men har mere driftsmæssig karakter (jf. bevæggrundene for overhovedet at delegere).

Det fremgår af tabel 1, at der fra 2009 til 2015 er en bevægelse imod et højere bevillingsniveau forstået som brugen af færre og mere overordnede bevillinger. Det gennemsnitlige antal bevillinger er således faldet fra 45,7 i 2009 til 36,6 i 2015. Forskellen imellem de to er dog ikke statistisk signifikant, hvilket formentlig kan tilskrives de relativt få observationer. Tabellen viser endvidere, at bevægelsen imod færre bevillinger ikke alene er udtryk for, at kommuner med et meget stort antal bevillinger begynder at benytte færre bevillinger. Således viser oplysningerne vedrørende medianen og den 75. percentil, at der også blandt de kommuner, der ikke i udgangspunktet anvendte mange bevillinger, er en bevægelse imod at anvende færre bevillinger. Eksempelvis ligger den 75. percentil i 2015 på 31 bevillinger, hvor den i 2009 lå på 45 bevillinger. Også disse tal indikerer, at der generelt bliver anvendt færre bevillinger i 2015 end i 2009.

Størrelsen på bevillinger

Det er imidlertid ikke kun antallet af bevillinger, der er interessant at kigge på, når vi ønsker at vurdere de frihedsgrader, som kommunalbestyrelsen overlader til udvalgene. Størrelsen af de bevillinger, som de enkelte kommuner benytter, vurderes at være en lige så væsentlig del af den indholdsmæssige regulering. Et eksempel kan illustrere hvorfor. En kommune, der benytter 20 bevillinger, kunne i princippet lade én bevilling vedrøre 95 pct. af budgettet og 19 bevillinger dække de resterende 5 pct. Med en sådan bevillingsstruktur ville kommunen få en minimal indholdsmæssig regulering på størstedelen af kommunens budget suppleret af en detaljeret regulering på et begrænset område. Havde de 20 bevillinger været anvendt mere ensartet ud over budgettet, havde den samlede regulering haft en anden karakter. For at få et indtryk af den bevillingsmæssige styring, der lægges op til, er det derfor relevant at se på bevillingernes antal såvel som størrelse.

Som det fremgår af tabel 2, udgør den største bevilling i gennemsnit 24,7 pct. af kommunernes budgetter i 2015, mens den mindste bevilling i gennemsnit udgør 0,6 pct. af budgettet. Data viser endvidere, at det er ganske normalt for kommunerne at kombinere brugen af brede bevillinger med brugen af specifikke bevillinger. I 2015 udgjorde den mindste bevilling således mindre end 2,5 pct. af budgettet i 90 pct. af kommunerne. Brugen af de meget små bevillinger er således ikke forbeholdt de få men benyttes sideløbende med brugen af mere overordnede bevillinger.

Et konkret eksempel på, at kommuner benytter både store og små bevillinger samtidig, finder vi i Thisted Kommune. I 2015 lyder den største bevilling på 572 mio. kroner, mens den mindste bevilling er på 247.000 kroner. En endnu større forskel kan konstateres i Aarhus Kommune, hvor Magistratsafdelingen for Børn og Unge får en bevilling på 5,3 mia. kr., mens der særligt inden for Magistratsafdelingen for Sociale Forhold og Beskæftigelse opereres med flere små bevillinger på under 250.000 kr. stykket.

Datasættet indeholder desværre ikke oplysninger om størrelsen på samtlige bevillinger i de enkelte kommuner. Dette kunne have været interessant, idet vi hermed kunne have fået mere præcis viden om spredningen i bevillingernes størrelse i de forskellige kommuner. De indsamlede data indikerer dog, at der i de enkelte kommuner er ganske store forskelle på størrelsen af de benyttede bevillinger, og at den indholdsmæssige regulering hermed synes at variere betydeligt også internt i de enkelte kommuner.

I forhold til udviklingen fra 2009 til 2015, viser en signifikanstest, at gennemsnittet på den største bevilling i 2015 med 0,01 pct. sandsynlighed er mindre end gennemsnittet i 2009. Der er således ikke noget, der tyder på, at udvik-

Tabel 2: Størrelsen på bevillinger opgjort som bevillingens andel af den enkelte kommunes samlede nettodrifudsudgifter i henholdsvis 2009 og 2015

	2009	2015
Den mindste bevillings andel af nettodrifudsudgifterne		
Gennemsnit	0,004	0,006
Standardafvigelse	0,016	0,015
Den største bevillings andel af nettodrifudsudgifterne		
Gennemsnit	0,278	0,247
Standardafvigelse	0,140	0,106
Antal kommuner i undersøgelsen	76	85

Note: Den gennemsnitlige største bevilling er signifikant forskelligt i de to år ($p < 0,01$). Den gennemsnitlige mindste bevilling adskiller sig ikke signifikant imellem de to år.

lingen imod brugen af færre bevillinger er sket på en måde, der gør, at de største bevillinger er blevet større – tværtimod. Betragter vi de mindste bevillinger, som kommunerne bruger, viser opgørelsen i tabel 2, at den mindste bevilling, der anvendes i de enkelte kommuner i det enkelte år, er blevet større. Fra i gennemsnit at udgøre 0,4 pct. af budgettet i 2009 udgør den mindste bevilling 0,6 pct. af budgettet i 2015. Denne forskel er dog ikke statistisk signifikant.

Brugen af bevillinger af forskellig størrelse kan ses som en måde, hvorpå kommunalbestyrelsen forsøger at undgå, at tiden i kommunalbestyrelsen bliver brugt på spørgsmål, der ikke kræver den store politiske diskussion. I nogle kommuner er forskellene i de anvendte bevillingers størrelse udtryk for en helt bestemt systematik. Eksempelvis afgrænser Vejle Kommune sine bevillinger sådan, at hvert udvalg inden for sit område får særskilte bevillinger til henholdsvis service- og overførselsudgifter og for nogle udvalgs vedkommende også særskilte bevillinger til henholdsvis skatte- og brugerfinansierede områder. Afhængigt af hvor store de enkelte udvalg er på de nævnte områder, vil bevillingernes størrelse altså variere hermed. En tilsvarende systematik anvendes langt fra i alle kommuner, hvorfor årsagerne til de store forskelle i bevillingernes størrelse skal findes andetsteds. En mulighed er, at der har været nogle helt specifikke områder i den enkelte kommune, som kommunalbestyrelsen har ønsket at følge særligt tæt som følge af eksempelvis faglige eller økonomiske udfordringer. En anden nærliggende mulighed er, at politikere og embedsmænd på de enkelte sektorområder internt i de enkelte kommuner har haft forskelligartede ønsker til den overordnede styring og efterfølgende haft succes med at få disse ønsker

opfyldt. Endelig kan man forestille sig, at der kan være en betydelig grad af stiafhængighed i kommunernes valg.

Bevillingers afgrænsning i forhold til politikområde

Når en kommunalbestyrelse ønsker at påvirke det råderum, der delegeres i forhold til økonomiske dispositioner, kan den som nævnt også gøre dette ved selve den opgavemæssige afgrænsning af bevillingerne. For at få et indblik i, hvordan dette foregår, er der ved indsamlingen af oplysninger vedr. kommunernes bevillingsstruktur sat særligt fokus på henholdsvis skole- og kulturområdet. Her viser det sig, at der er stor forskel på, hvor mange politiske udvalg der er involveret i økonomien på de to opgaveområder. På skoleområdet (afgrænset som funktion 3.22 i kontoplanen) har kommunalbestyrelserne i ni kommuner valgt at samle det fulde ansvar for økonomien hos ét politisk udvalg. I den kommune, hvor der er flest udvalg inde over, har kommunalbestyrelsen delt områdets økonomi ud på seks udvalg. I gennemsnit tildeler kommunalbestyrelserne tre forskellige udvalg bevillinger på skoleområdet. Kigger vi på kulturområdet (afgrænset som funktion 3.35 i kontoplanen), ligger det gennemsnitlige antal involverede udvalg på 2,3 med et spænd fra et til fem udvalg.

I de kommuner, hvor kommunalbestyrelsen tildeler flere udvalg bevillinger på skoleområdet, sker afgrænsningen af bevillingerne endvidere ganske forskelligartet. I nogle kommuner er det rengøringsopgaven, der er trukket ud og placeret hos et andet udvalg end den øvrige del af konto 3.22, i andre kommuner er det det udvendige vedligehold, og hos andre igen er det dele af kerneopgaven. I Vesthimmerlands Kommune er bevillingerne til SFO-området eksempelvis placeret under Socialudvalget, mens økonomien til selve skoledriften er placeret under Børne- og Skole Udvalget. Anderledes ser det ud i Skive Kommune, hvor Økonomiudvalget under sit budget er tildelt midler til elevråd på skolerne, selvom økonomien på skoleområdet i øvrigt primært er placeret under Børne og familieudvalget. Tilsvarende forskelle i den økonomiske opdeling af opgaveområdet er at finde på kulturområdet.

Gennemgangen tydeliggør, at kommunerne langt fra regulerer forskellige politikområder ens i bevillingsmæssig forstand. Der er forskel på, hvor mange bevillingshavere der er inde over et givet politikområde, og samtidig er der stor forskel på, hvilke opgaveområder bevillingerne vedrører, og hermed hvilke opgaveområder kommunalbestyrelserne har givet tilladelse til, at bevillingshaverne kan flytte midler imellem. Disse forskelligheder indikerer, at kommunalbestyrelser i forskellige kommuner har forskellige opfattelser af, hvad

der udgør sammenhængende politikområder, og hvad der således skal skabes bevillingsmæssig sammenhæng omkring.

De enkelte politiske udvalgs beslutningskompetence

De ovenstående afsnit har vist, at der er ganske stor forskel imellem kommuner i forhold til, hvor megen kompetence kommunalbestyrelsen delegerer og på hvilke områder. Analysen har samtidig vist, at der også internt i de enkelte kommuner er ganske store forskelle – eksempelvis i forhold til størrelsen på de bevillinger, der benyttes på forskellige opgaveområder. Hvis man ønsker at få en forståelse for, hvordan beslutningskompetencen er fordelt internt i kommunerne på tværs af de enkelte bevillingshavere, er der altså brug for at gå detaljeret til værks.

Tabel 3 giver et indtryk af, hvilken bevillingsstruktur der anvendes i forhold til de politiske udvalg. Det fremgår, at der i 2015 var 16 kommuner, der tildelte alle deres politiske udvalg én bevilling hver. Disse kommuner opererer således med nogle meget brede bevillingsrammer, der overlader kompetence og ansvar for bevillingernes anvendelse og overholdelse til de stående udvalg. Fra vores fokus på det samlede antal af anvendte bevillinger ved vi dog, at dette langt fra kan være den fulde historie. Det fremgår da også af tabellen, at en større gruppe af kommuner, mere præcist 39 kommuner, vælger at tildele samtlige

Tabel 3: Procentvis fordeling af danske kommuner ud fra deres tildeling af bevillinger til politiske udvalg i 2009 og 2015. Antallet af kommuner er angivet i parentes

	2009	2015
De politiske udvalg er hver tildelt én bevilling	13,2 (12)	16,5 (16)
Nogle politiske udvalg er tildelt én bevilling, mens andre er tildelt flere	36,3 (33)	42,3 (41)
De politiske udvalg er alle tildelt mere end én bevilling	48,4 (44)	40,2 (39)
De politiske udvalg er ikke tildelt bevillinger	2,2 (2)	1,0 (1)
Total	100,0 (91)	100,0 (97)

1: Andelen af udvalg, der er tildelt mere end én bevilling, er signifikant forskelligt i de to år ($p < 0,1$).

2: Ved kodningen af data er det også registreret, om der benyttes andre bevillingshavere end politiske udvalg. Dette var tilfældet i 16 kommuner i 2015 og i 21 kommuner i 2009. Som det fremgår af tabellen, er der få kommuner, der ikke tildeler de politiske udvalg bevillinger. Det vil sige, at de "andre bevillingshavere" typisk anvendes som supplement til de politiske udvalg.

politiske udvalg et antal bevillinger (her defineret som to eller flere). Endelig er der en tilsvarende stor gruppe af kommuner, der giver én samlet bevilling til nogle af deres udvalg, mens andre udvalg styres mere detaljeret i bevillingsmæssig forstand.

Tabel 3 viser endvidere, at der er nogen bevægelse i brugen af bevillingshavere fra 2009 til 2015. I 2015 tildeler kommunalbestyrelsen oftere de politiske udvalg én bevilling hver, mens der er færre kommuner, der har tildelt samtlige udvalg mere end én bevilling. Hvor 48 pct. af kommunalbestyrelserne afgav mere end én bevilling til samtlige udvalg i 2009, var andelen således faldet til 40 pct. af kommunerne i 2015. Forskellen er signifikant på et 90 pct. konfidensniveau. Givet det relativt begrænsede antal enheder i analysen synes dataene hermed at indikere en bevægelse imod anvendelsen af et højere bevillingsniveau i kommunerne.

Hvorvidt det enkelte udvalg har et stort råderum økonomisk set og hermed en stor kompetence, afhænger dog ikke alene af antallet af bevillinger, men også af antallet af bevillinger set i forhold til udvalgets økonomi. Alt andet lige vil et udvalg med et givent antal bevillinger have et større råderum, jo større økonomi og opgaveportefølje det har ansvar for.

Tabel 4 giver et indtryk af de politiske udvalgs økonomiske tyngde og antal tildelte bevillinger set på tværs af alle kommuner. I 2015 havde kommunerne i

Tabel 4: De enkelte politiske udvalgs andel af driftsbudgettet og antal tildelte bevillinger 2009 og 2015

	2009	2015
De enkelte udvalgs andel af nettodriftsbudgettet		
Gennemsnit	14,3	15,4
Standardafvigelse	13,9	12,9
Bevillinger tildelt de enkelte udvalg		
Gennemsnit	6,2	5,4
Standardafvigelse	11,2	10,9
Total: Antal politiske udvalg	695	646
Total: Antal kommuner med oplysninger vedr. udvalg	95	97

1. Det gennemsnitlige antal bevillinger tildelt de enkelte udvalg er signifikant forskelligt i de to år ($p < 0,1$). De enkelte udvalgs gennemsnitlige andel af nettodriftsbudgettet adskiller sig ikke signifikant i de to år.

2. I 2009 har vi oplysninger fra 584 og 586 udvalg, hvad angår henholdsvis deres nettodriftsudgifter og antal bevillinger. I 2015 har vi oplysninger fra 571 og 633 udvalg, hvad angår henholdsvis nettodriftsudgifter og antal bevillinger.

gennemsnit 6,5 udvalg. Tabellen viser, at de enkelte udvalg i 2015 i gennemsnit havde ansvaret for 15,4 pct. af nettodriftsudgifterne. Standardafvigelsen viser dog samtidig, at der er en betydelig variation. Endvidere fremgår det, at der også i forhold til antallet af bevillinger er et stort spænd udvalgene imellem. Det gennemsnitlige antal bevillinger pr. udvalg lå i 2015 på 5,4, mens standardafvigelsen var på 10,9. Der er tale om en højreskæv fordeling, hvilket også fremgår, når man betragter det udvalg, som har flest bevillinger, idet antallet af bevillinger her ligger på 140. Det gennemsnitlige antal bevillinger, som de enkelte udvalg tildeles, er blevet en anelse mindre fra 2009 til 2015.

Når vi betragter de enkelte udvalg som enheder, bliver det muligt at undersøge, om der er sammenhæng imellem størrelsen på den økonomi, de enkelte udvalg sidder med, og antallet af bevillinger, som disse er givet. I denne sammenhæng skal der alene tages udgangspunkt i de kommuner, der har valgt at tildele deres udvalg et varierende antal bevillinger. De kommuner, der har truffet beslutning om, at alle udvalg skal tildeles én bevilling hver, indgår således ikke i analysen. Som det fremgår af tabel 3, er der potentielt set 80 kommuner i analysen. For 2015 har det været muligt at få udvalgsopdelte oplysninger vedrørende såvel bevillinger som nettodriftsudgifter fra 72 af disse kommuner med i alt 475 udvalg.

En regression imellem de intervallskalerede variable for antallet af bevillinger og udvalgenes tyngde, hvor der tages højde for dataenes hierarkiske struktur³ ved brugen af klyngerobuste fejlled, viser en positiv og statistisk signifikant sammenhæng imellem de to variable. Der er således en tendens til, at udvalg med en stor økonomi tildeles flere bevillinger. Ud fra en substantiel fortolkning er det dog væsentligt at bide mærke i, at udvalgenes økonomiske størrelse kun i begrænset omfang kan forklare variationen i antallet af tildelte bevillinger. Resultaterne ses i tabel 5.

Et konkret eksempel på, at udvalgenes tyngde og antallet af bevillingsmæssige bindinger ikke nødvendigvis følges ad, finder vi i Københavns Kommune. Her er Økonomiudvalget med et budget på 1,7 mia. kr. i 2015 tildelt 17 bevillinger, mens Kultur- og fritidsudvalget med et budget af sammenlignelig størrelse er tildelt to bevillinger. Den bevillingsmæssige styring synes altså også ud fra dette perspektiv at være påvirket af andre forhold end økonomi som eksempelvis kommunalbestyrelsens fokus på specifikke problemstillinger, enkeltaktørers præferencer og/eller historikken på de enkelte områder. Antallet af kroner på de enkelte områder er – måske overraskende – mindre afgørende. De stående politiske udvalg synes således samlet set at være tildelt en uensartet grad af økonomisk beslutningskompetence, der kun i begrænset omfang kan begrundes i udvalgenes varierende økonomiske tyngde. Der er med andre ord

Tabel 5: Regression imellem det enkelte udvalgs andel af nettodriftsbudgettet og antallet af bevillingsmæssige bindinger, som udvalget bliver mødt med i budget 2015. Der rapporteres ustandardiserede estimater og klyngerobuste standardfejl samt konfidensintervaller; *p < 0,05, **p < 0,01

	Standard koefficient	Standardfejl	Konfidensinterval
Udvalgets økonomiske tyngde	20,84**	6,37	8,15-33,54
Konstant	2,82**	0,74	1,33-4,31
N			475
R ²			0,057

nogle udvalg, der overlades et væsentligt større råderum, end andre udvalg. Et yderligere indblik i de enkelte udvalgs beslutningskompetence – og hermed i rollefordelingen imellem udvalg og kommunalbestyrelse – kunne man få ved mere tilbundsgående undersøgelser af udvalgenes råderum i udvalgte kommuner og eventuelt på udvalgte sektorområder, hvor man også inkluderer eventuelt vedtagne budgettildelingsmodeller, politikker mv. i vurderingen.

Konklusion og perspektivering

Litteraturen om kommunaløkonomi er betydelig, men har et væsentligt hul, hvad angår de mange beslutninger, der hvert år træffes om delegation af økonomisk beslutningskompetence internt i de enkelte kommuner. Kommunerne har dog store frihedsgrader, hvad angår økonomisk organisering, og deres konkrete valg har betydning for, hvilke aktører der får indflydelse på de forskellige økonomiske beslutninger. Denne artikel har sat fokus på, hvordan delegationen i første omgang sker fra kommunalbestyrelsen og ned.

Artiklen anvender et principal-agent-perspektiv på kommunernes brug af bevillinger og fokuserer på kommunalbestyrelsernes ex ante styring igennem valg af agent og fastlæggelse af den indholdsmæssige regulering. Artiklens analyse har vist, at den typiske bevillingshaver i en dansk kommune er et stående politisk udvalg. Den primære variation i kommunernes brug af bevillinger vedrører altså spørgsmålet om, hvilke frihedsgrader udvalgene får som bevillingshavere – eller sagt med andre ord, hvilken indholdsmæssig regulering kommunalbestyrelserne anvender i forhold til sine agenter. Der er her en betydelig variation i kommunernes brug af bevillinger, hvad angår antallet af, størrelsen på og den opgavemæssige afgrænsning af de anvendte bevillinger. På tværs af kommuner såvel som internt i de enkelte kommuner er der altså stor forskel på, hvor ofte der vil opstå behov for at involvere kommunalbestyrelsen, ligesom

karakteren af de økonomiske spørgsmål, kommunalbestyrelsen vil skulle forholde sig til løbende, vil variere.

Formålet med artiklen har ikke været at forklare de forskelle, vi har kunnet konstatere imellem kommuner, ej heller at begrunde andre forskelle imellem kommunerne med dem. Fremtidige undersøgelser kan med fordel kaste sig over kausale argumenter og analyser, både i forhold til at undersøge hvad bevæggrunden er, når kommuner organiserer sig økonomisk, og i forhold til at analysere betydningen af den valgte bevillingsstruktur. Dette kunne eksempelvis være i forhold til spørgsmål om effektiv ressourceudnyttelse og prioritering af økonomiske ressourcer på tværs af opgaveområder. Bevillingsstrukturen vil således kunne være interessant at betragte som såvel afhængig som uafhængig variabel.

Supplerende materiale

Kodebog

Datarapport

Noter

1. For at få et indblik i udviklingen over tid på de undersøgte parametre kunne det have været interessant at have data endnu længere tilbage i tid – og potentielt set også tilbage til tiden før kommunalreformen i 2007. Dette har dog ikke været muligt i denne sammenhæng, idet Økonomi- og Indenrigsministeriet ikke har gemt kommunernes budgetmateriale fra før 2009.
2. Driftsbevillingerne vedrører hovedkontiene 0-6 (med dranstværdierne 1 og 2), jf. den autoriserede kontoplan.
3. Dataene om de politiske udvalg er indlejret i en hierarkisk struktur, hvor kendetegn ved de enkelte kommuner, som udvalgene kommer fra, kan påvirke vores resultater. Eksempelvis kunne det være sådan, at de kommuner, der benytter mange bevillinger, har relativt mange små udvalg, og at dette er årsagen til, at vi ikke ser nogen sammenhæng.

Litteraturliste

- Andersen, Simon Calmar og Peter Bjerre Mortensen (2010). Policy stability and organizational performance: Is there a relationship? *Journal of Public Administration Research and Theory* 20 (1): 1-22.
- Blom-Hansen, Jens (1996). Kan budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne forbedres? *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 77: 329-353.
- Blom-Hansen, Jens (1998). *Studier i statens styring af den kommunale sektors økonomi*. Aarhus: Politica.

- Blom-Hansen, Jens (2000). Budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne – en samfundskontrakt i opløsning?, pp. 51-63 i Peter Dahler-Larsen og Kurt Klaudi Klausen (red.), *Festfyrværkeri eller gravøl? En debatbog om den danske kommune ved årtusindskiftet*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Blom-Hansen, Jens (2001). Budgetprocessen og budgettets størrelse: kommunale erfaringer. *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 82 (2): 131-150.
- Blom-Hansen, Jens (2002a). Budget procedures and size of the budget: Evidence from Danish local government. *Scandinavian Political Studies* 25 (1): 85-106.
- Blom-Hansen, Jens (2002b). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, Magtudredningen.
- Blom-Hansen, Jens (2004). Stordriftsfordele i den kommunale serviceproduktion? Børnepasning som eksempel. *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 85 (4): 277-293.
- Blom-Hansen, Jens (2005). Stordriftsfordele i den kommunale verden. *Økonomi & Politik* 78 (2): 11-20.
- Blom-Hansen, Jens (2008). Er budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne afgået ved døden? *Administrativ Debat* 3: 1-3.
- Blom-Hansen, Jens og Brian Larsen (2005). Jo større, jo dyrere: en belysning af skalaeffekter i den kommunale administration. *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 86 (1): 5-27.
- Blom-Hansen, Jens, Kurt Houlberg og Søren Serritzlew (2014a). Size, democracy, and the economic costs of running the political system. *American Journal of Political Science* 58 (4): 1-14.
- Blom-Hansen, Jens, Martin Bækgaard og Søren Serritzlew (2014b). Tax Limitations and Revenue Shifting Strategies in Local Government. *Public Budgeting and Finance* 34 (1): 64-84.
- Blom-Hansen, Jens, Lars Christian Monkerud og Rune Sørensen (2006). Do parties matter for local revenue policies? A comparison of Denmark and Norway. *European Journal of Political Research* 45: 445-465.
- Brehm, John and Scott Gates (1997). *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*. Ann Arbor: University of Michigan Press
- Bæk, Thomas Astrup, Mikkel Munk Quist Andersen og Steffen Kruse Juul Krahn (2016). *Sanktionslovgivningen og kommunernes økonomiske styring*. KORA.
- Bækgaard, Martin (2010). *Udvalgsmedlemskab, organisering og præferencer: Analyser af sektorisering i danske kommuner*. Aarhus: Forlaget Politica.
- Bækgaard, Martin og Marie Kjærgaard (2016). Intergovernmental grants and public expenditures: evidence from a survey experiment. *Local Government Studies* 42 (2): 189-207.

- Bækgaard, Martin og Poul Aes Nielsen (2013). Performance information, blame avoidance, and politicians' attitudes to spending and reform: evidence from an experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory* 25 (2): 545-569
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1997). Hvorfor medarbejdere har stor indflydelse på deres arbejdsplads – og hvorfor den er særlig stor i det offentlige. *Politica* 29 (4): 386-396.
- Christiansen, Peter Munk (2008). De politiske budgetter, pp. 9-36 i Peter Munk Christiansen (red.), *Budgetlægning og offentlige udgifter*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Devoteam, BDO og KORA (2013). *God økonomistyring i kommunerne. Kortlægning af økonomistyringen i 10 danske kommuner. Tværgående opsamling*. <http://www.modst.dk/God-okonomistyring/Kommuner/Maalbillede/-/media/Files/God%20%C3%B8konomistyring/Kommuner/Tv%C3%A6rg%C3%A5ende%20kortl%C3%A6gning%2010%20kommuner.pdf>
- Finansministeriet (2013). *Budgetoversigt 1 2013*. Albertslund: Rosendahls-Schultz Distribution.
- Foged, Søren Kjær (2015). En effektvurdering af sanktioner på danske kommuners regnskaber. *Økonomi og Politik* 88 (1): 57-75.
- Foged, Søren Kjær og Eva Moll Sørensen (2016). Spareadfærd i krisetider: danske kommuner mellem strategi, omkostningseffektiviseringer og grønthøstere. *Public Governance Research*. 1: 65-84.
- Gerring, John (2012). Mere description. *British Journal of Political Science* 42 (4): 721-746.
- Hansen, Sune Welling, Kurt Houllberg og Lene Holm Pedersen (2014). Do municipal mergers improve fiscal outcomes? *Scandinavian Political Studies* 37 (2): 196-214.
- Houllberg, Kurt (1995). Kommunale stordriftsfordele – myte eller realitet? *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 76: 65-88.
- Houllberg, Kurt (1999). Budgetoverskridelsernes autonomi – en analyse af forskelle i danske kommuners overholdelse af budgetterne. *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 80: 200-233.
- Houllberg, Kurt (2000a). Udgiftspolitiske isomorfisme. De danske kommuner i nøgletallenes vold? *Politica* 32 (3): 262-282.
- Houllberg, Kurt (2000b). *Kommunale stordriftsfordele. Hvor finder vi dem og hvor store er de?* København: AKF Forlaget.
- Houllberg, Kurt (2016). Økonomiske konsekvenser af kommunalreformen. *Politik* 2: 9-29.
- Houllberg, Kurt og Inge Lene Møller (2001). Kommunestørrelse og udgiftsniveau – er der en sammenhæng?, pp. 141-156 i Rolf Nordstand og Nils Gros (red.), *Kommunestyrets fremtid*. København: AKF Forlaget.

- Houlberg, Kurt, Britt Østergaard Larsen og Beatrice Schindler Rangvid (2013). *Benchmarking og effektivitetsanalyse på folkeskoleområdet*. København: KORA.
- Jacobsen, Christian Bøtcher og Mads Leth Felsager Jakobsen (2014). Offentlig styring og koordination, pp. 52-77 i Jens Blom-Hansen, Peter Munk Christiansen, Thomas Pallesen og Søren Serritzlew (red.), *Offentlig forvaltning – et politologisk perspektiv*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Jørgensen, Sanne (2008). Kontrol eller anarki? En analyse af udviklingen i kommunernes udgiftspolitiske prioriteringer i forbindelse med kommunalreformen i 2007. Speciale, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.
- Kiewiet, D. Roderick og Mathew D. McCubbins (1991). *The Logic of Delegation. Congressional parties and the appropriation process*. Chicago: The University of Chicago Press.
- King, Gary, Robert O. Keohane og Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Kjærgaard, Marie (2015). The flypaper effect: Do political institutions affect Danish local governments' response to intergovernmental grants? *Local Government Studies* 41 (4): 534-552.
- Kjærgaard, Marie (2016). *Politics and Intergovernmental Grants*. Aarhus: Forlaget Politica.
- LBK nr. 769 af 09/06/2016. *Bekendtgørelse af lov om kommunernes styrelse*. Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Lotz, Jørgen (2001). Styrer staten kommunernes valg af skat og service, pp. 284-297 i Rolf Norstrand og Nils Groes (red.), *Kommunestyrets fremtid*. København: AKF Forlaget.
- Lotz, Jørgen (2007). Spillet om kommunernes økonomi, i Svend Lundtorp og Max Rasmussen (red.), *Rigtigt kommunal. Ledelse i kommuner og amter fra reform til reform*. København: Handelshøjskolens Forlag.
- Lundtorp, Svend (2000). *Kommunernes bæredygtighed – stordrift, demokrati og kommunalt samarbejde*. København: Kommunernes Landsforening.
- McCubbins, Mathew D. og Thomas Schwartz (1984). Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science* 2: 165-179.
- Moe, Terry (2012). Delegation, control, and the study of public bureaucracy, i *Handbook of Organizational Economics*. Princeton: Princeton University Press.
- Mouritzen, Poul Erik (2008). Budgetsamarbejdet ved en skillevej. *Administrativ Debat* 3: 14-18.
- Rieper, Olaf og Jens Blom-Hansen (2010). Kommunernes økonomiaftaler under pres. *AKF Nyt* 3: 15-18.

- Serritzlew, Søren (2002). Ritualer og realiteter i den kommunale budgetlægning, pp. 139-162 i Jens Blom-Hansen, Finn Bruun og Thomas Pallesen (red.), *Kommunale patologier*. Aarhus: Systime.
- Serritzlew, Søren (2003a). Inkrementalisme og normer i budgetlægningen. *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 84 (3): 308-335.
- Serritzlew, Søren (2003b). Kan udgiftsrammer begrænse væksten i budgetterne. *Politica* 35 (3): 255-273.
- Serritzlew, Søren (2004a). *Offentlig budgetlægning i et institutionelt perspektiv*. Aarhus: Politica.
- Serritzlew, Søren (2004b). Taxameterbudgettering, incitamenter og effektivitet, pp. 126-139 i Jens Blom-Hansen og Asbjørn Sonne Nørgaard (red.), *Politisk ukorrekt*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Serritzlew, Søren (2005). Breaking budgets: an empirical examination of Danish municipalities. *Financial Accountability and Management* 21 (4): 413-435.
- Serritzlew, Søren (2006). Linking budgets to activity: a test of the effect of output-purchase budgeting. *Public Budgeting and Finance* 26 (2): 101-120.