politica
Tidsskrift for politisk videnskab

Redaktion:
Ekstern redaktør: Anne Heeager
Intern redaktør: Sune Welling Hansen
Redaktion: Anne Binderkrantz, Sune Welling Hansen, Anne Mette Kjeldsen, Mette Kjær, Robert Klemmensen, Lasse Lindekilde, Asbjørn Sonne Nørgaard, Thomas Pallesen, Jon Rahbek-Clemmensen, Kim Mannemar Sønderskov og Jakob Tolstrup (anmeldelser).

Redaktionskomité:
Peter Dahler-Larsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
Kasper Møller Hansen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
Peter Viggo Jakobsen, Forsvarsakademiet
Lotte Jensen, CBS
Helene Kyed, DIIS
Christian Albrect Larsen, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet
Helle Ørsted Nielsen, DMU & Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
Morten Ougaard, Department of Business and Politics, CBS
Ole Helby Petersen, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, RUC
Søren Winter, SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

© politica

Omslagsdesign: Kasper Lægård, Avail Design
Grafisk tilrettelæggelse: One Hundred Proof
ISSN 2246-042X

Redaktionen sluttet den 27. januar 2017

Tilmelding til nyhedsbrev: www.politica.dk
E-mail: politica@ps.au.dk

Politica publicerer alene artikler bedømt ved peer review, enten i form af enkeltstående artikler bedømt ved mindst to anonyme reviewers eller som del af et temanummer bedømt ved mindst én anonym reviewer. Der accepteres manuskripter på dansk, norsk og svensk.

Se www.politica.dk for kontaktoplysninger og skrivevejledning.

Politica er indekseret i *International Political Science Abstracts,* som udgives af IPSA.

Tidsskriftet Politica
c/o Institut for Statskundskab
Bartholins Allé 7, 8000 Aarhus C

Indhold

5 *Søren Kjær Foged, Snorre Christian Andersen og Martin Nordrup Andersen*
Hvad betød den økonomiske krise for danske kommuners økonomistyring?

26 *Eva Moll Ghin*
Administrative organisationsforandringer i kommunerne efter krisen. Koncernorganisering på flere niveauer?

47 *Anne Heeager*
Placering af økonomisk beslutningskompetence internt i danske kommuner

68 *Kurt Houlberg og Marius Ibsen*
Kommunernes produktivitet: Hvilken betydning har kommunens administrative organisering og de lokale økonomiske grundvilkår?

Anmeldelse

88 Peter Hall, Wade Jacoby, Jonah Levy og Sophie Meunier (red.) (2014), *The Politics of Representation in the Global Age: Identification, Mobilization, and Adjudication* (Martin Bækgaard)

90 Abstracts

92 Om forfatterne

politica, 49. årg. nr. 1 2017, 5-25

Søren Kjær Foged, Snorre Christian Andersen og
Martin Nordrup Andersen

Hvad betød den økonomiske krise for danske kommuners økonomistyring?

Denne artikel undersøger forandringer i danske kommuners økonomistyring under en periode med stigende økonomisk pres via casestudier af fem danske kommuner. Fokus er på samspillet mellem økonomifunktionens rådgivende funktion og fagområdernes besluttende funktion. Artiklen viser ikke overraskende, at den økonomiske krise har øget kommunernes fokus på at styre deres udgifter både i budgetlægning og -opfølgning. Mekanismen synes at være en styrkelse af udgiftsvogterne relativt til udgiftsadvokaterne i organisationen, særligt ved en styrkelse af økonomifunktionen. Mere overraskende finder artiklen, at tiltag for at styrke koblingen af den faglige og økonomiske styring via økonomifunktionens rådgivning af fagområderne ikke slår igennem som ændrede handlinger hos de faglige beslutningstagere. Som årsag til denne dekobling peger artiklen på udfordringer i samarbejdet mellem den styrkede økonomifunktion og de beslutningstagere, der skal omsætte økonomifunktionens rådgivning til handling ude i virkeligheden.

Formålet med denne artikel er at belyse sammenhængen mellem økonomisk pres og kommunal økonomistyring, specifikt den del af økonomistyringen, der vedrører den daglige udgiftsstyring i de kommunale fagområder. Fokus har derfor været på samspillet mellem økonomifunktionen og de faglige beslutningstagere.

Hvor økonomisk pres længe har været et centralt koncept i international litteratur om offentlig styring, har forskning i offentlig økonomistyring i betydeligt omfang været et selvstændigt felt uden for forvaltningsforskningen (Kioko et al., 2011). Givet betydningen af økonomiske ressourcer for offentlige organisationer har blandt andre Kioko et al. (2011) peget på potentialet for at integrere indsigter fra offentlig økonomistyring stærkere i forvaltningsforskningen. Nærværende artikel forfølger denne ambition.

I dansk forvaltning steg interessen for offentlig økonomistyring med det øgede ressourcepres og de forvaltningspolitiske forandringer i 1980'erne: Moderniseringsprogrammet fra 1983 havde forbedret økonomistyring som grundpille, der skulle supplere den økonomiske og ledelsesmæssige decentralisering (Melander, 1987). De første (statslige) erfaringer var dog, at økonomistyrin-

gen i de decentrale enheder var præget af ringe integration af økonomiske og faglige overvejelser, da lokale økonomiafdelinger primært indtog "en passiv underordnet rolle som ekstern bevillingsadministrator og regnskabsmæssig registrerings- og kontrolfunktion" over for den fagligt orienterede organisation (Melander, 1987: 445).

Interessen for offentlig økonomistyring steg igen i dansk forvaltning i kølvandet på den internationale finanskrise i 2008 (Hansen og Kristiansen 2014). Dette gjaldt også danske kommuner, der med krisen nedtonede deres administrative mål- og resultatstyring og i stedet orienterede sig mod en stram økonomisk styring (Sørensen og Foged, 2015). Generelt har hidtidige danske undersøgelser vurderet, at efterdønningerne af finanskrisen, herunder den statslige sanktionspolitik, har bidraget til en forbedret budgetoverholdelse i kommunerne, hvorimod betydningen for kommunernes ressourceudnyttelse og langsigtede økonomiske planlægning er forblevet usikker (Bæk, Andersen og Krahn, 2016; Foged, 2015).

Definitioner og teori

Definitioner af økonomisk pres og økonomistyring

Med økonomisk pres forstår vi forandringer i en offentlig organisations økonomiske forhold, der medfører politiske anstrengelser for at reducere udgifter og/eller øge indtægter (Heald og Hood, 2014: 5). Med denne definition forstås økonomisk pres i samspillet med den konkrete politiske situation, herunder de lokale politiske incitamenter og handlemuligheder: Da vi er interesseret i at undersøge, hvordan det *stigende* økonomiske pres påvirkede kommunernes økonomistyring, er økonomisk pres (såvel som økonomistyring) her et *ændringsmål*. For danske kommuner betød krisen således et stigende økonomisk pres, som blev understøttet af en statslig sanktionspolitik, der i sig selv delvist var en konsekvens af krisen (Suenson, Nedergaard og Christiansen, 2015).

Økonomistyring forstås i artiklen både bredt og smalt: Helt bredt er økonomistyring blevet defineret som "aktiviteter, der har til formål at budgettere, analysere, organisere og styre den offentlige sektors ressourcer" (Houlberg og Pedersen, 2015: 199). Denne definition giver i artiklen mulighed for at analysere de aspekter af økonomistyringen, der ligger udover koblingen af faglig og økonomisk styring. Økonomistyring, der ikke vedrører koblingen af faglig og økonomisk styring, er fx den snævre styring af udgifter i budgettet og i regnskabet med betydning for budgetternes udvikling og budgetoverholdelsen.

Derudover anvender artiklen også en mere snæver økonomistyringsdefinition omhandlende koblingen af faglig og økonomisk styring. Denne definition af økonomistyring kan forstås som en delmængde af ovennævnte brede

definition. Vi definerer koblingen af faglig og økonomisk styring som den del af de faglige beslutningstageres styring, som retter sig mod de udførende medarbejderes aktiviteter (se fx Klausen og Michelsen, 2004: 22), og som sætter denne styring i forhold til ressourceanvendelsen. Denne definition bygget på antagelsen om, at kommuners faglige styring i overvejende grad foretages af organisationens faglige beslutningstagere (fagchefer, centerchefer, institutionsledere mv.). Definitionen har paralleller til Melanders (1994: 157) forståelse af økonomistyring i et studie på det offentlige sundhedsområde, da der om økonomistyringens virkning skrives: "Om økonomistyringen er blevet styrket må afhænge af, om læger og sygeplejersker i deres daglige arbejdspraksis inddrager økonomiske hensyn i deres disponering". I praksis vil koblingen af faglig og økonomisk styring typisk ske via den faglige beslutningstagers anvendelse af økonomifunktionens økonomiske rådgivning (Finansministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet og KL, 2013).

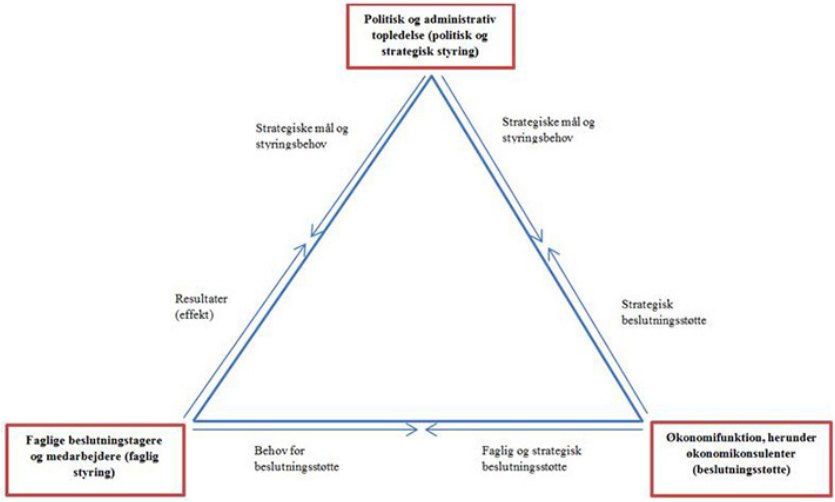
En aktørbaseret teori om offentlig økonomistyring

Offentlig økonomistyring kan vurderes ud fra forskellige dimensioner af performance, hvor nærværende artikel primært ser på økonomistyringen i dens egenskab af at påvirke de forskellige fagområders omkostningseffektivitet, dvs. at opnå den højeste grad af politisk defineret målopfyldelse for færrest mulige ressourcer (Elm-Larsen, 2007).

En kritik af eksisterende modeller over økonomistyring – ikke mindst den meget anvendte input-output-outcome-model – er, at de ikke er tilstrækkelig aktørfokuserede og operationelle i forhold til at rette opmærksomheden på, hvordan en organisation reelt *kan* forbedre omkostningseffektiviteten (Nørreklit, 1992). En måde teoretisk at rette fokus på de vigtigste aktører i økonomistyringen er ved at skelne mellem en offentlig organisations *politiske og administrative topledelse*, *økonomifunktion* og *faglige beslutningstagere* (se figur 1). Relationen mellem disse tre aktører er således i høj grad afgørende for, hvordan den konkrete økonomistyring finder sted, både via den funktionelle arbejdsdeling mellem aktørerne og via deres indbyrdes magtforhold. Hvor den funktionelle arbejdsdeling således vedrører fordelingen af og samarbejdet om opgaver, vedrører de indbyrdes magtrelationer i højere grad en skelnen mellem aktørerne som udgiftsvogtere og udgiftsadvokater (Rubin, 2010).

Figur 1 skal forstås således, at den politiske og administrative topledelse fastsætter den politiske og strategiske styring med betydning for økonomistyringen. Dette kan være visioner og beslutninger, der har til hensigt at forbedre koblingen af den faglige og økonomiske styring. Økonomifunktionen udøver beslutningsstøtte til topledelsen i arbejdet med disse beslutninger.

Figur 1: Model over væsentligste aktører i offentlig økonomistyring



Note: Egen fremstilling med inspiration fra Deloitte (2011: 8).

Derudover indtager økonomifunktionen en helt central rolle i forhold til at levere økonomisk rådgivning til den faglige beslutningstager. Denne rådgivning kan både vedrøre prognoser, der er snævert relateret til udgiftsstyringen, samt rådgivning, der i højere grad går på en kobling mellem den faglige og økonomiske styring. Den faglige beslutningstager er endelig den aktør i økonomstyringen, som træffer hovedparten af de beslutninger, der reelt påvirker de udførende medarbejdernes aktiviteter og dermed den leverede service til borgerne. Dermed accentuerer figur 1 også, hvordan udmøntningen af offentlig økonomistyring afhænger af handlingerne hos de faglige beslutningstagere.

Relationen mellem topledelse, økonomifunktion og faglig beslutningstager kan derudover belyses i forhold til teori om gennemførslen af reformer. Inspireret af Brunsson (1989) har Pollitt (2002) således skelnet mellem *reformtale, reformbeslutninger* og *reformhandlinger,* som kan forstås som stadier i en reformproces. Sondringen skal forstås sådan, at tale, beslutninger og handlinger ikke nødvendigvis vil være internt konsistente, men kan være dekoblede fra hinanden, fx ved implementeringsudfordringer eller ved symbolsk motiverede reformer. I relation til figur 1 vil *tale* om forandringer i økonomistyringen primært udgå fra topledelsen, fx i form politiske og strategiske visioner og overordnede styringsdokumenter. De specifikke beslutninger, med intentioner om at forandre økonomistyringen, vil ligeledes være initieret af topledelsen men i dette tilfælde kræve teknisk *beslutningsstøtte* fra økonomifunktionen. Endelig

er den faglige beslutningstager som omtalt den primære aktør, når det drejer sig om økonomistyringens konkrete *handlinger*.

Hvad er sammenhængen mellem økonomisk pres og økonomistyring?
Med baggrund i vores definition af økonomisk pres og økonomistyring samt vores aktørfokuserede model for økonomistyring kan der peges på to forventninger til sammenhængen mellem økonomisk pres og økonomistyring:

Hypotese 1: Et økonomisk pres medfører en stram udgiftsstyring: Den første hypotese er, at et økonomisk pres gør en organisation mere optaget af stram udgiftsstyring, forstået som at vedtage udgiftsreduktioner i budgetlægningen, der matcher organisations indtægtsfald, samt at overholde disse udgiftsbeslutninger i regnskabet. Årsagen til denne forventning kan forstås ved den teoretiske skelnen mellem topledelse, økonomifunktion og faglig beslutningstager, herunder opdelingen mellem udgiftsvogtere (der vægter rammeoverholdelse) og udgiftsadvokater (der ønsker flere penge til fx faglige målsætninger og gode arbejdsvilkår). I relation til figur 1 indtager økonomifunktionen en vogterrolle. De faglige beslutningstagere indtager derimod primært en advokatrolle, da de faglige beslutningstagere især er optaget af opfyldelsen af områdets faglige målsætninger, hvilket alt andet lige bedre kan realiseres ved flere ressourcer. Endelig indtager den politiske og administrative topledelse en dobbeltrolle, da de både skal stå til ansvar for de faglige resultater og organisationens samlede økonomi.

I relation til sondringen mellem udgiftsvogtere og advokater forventer vi, at vogterne i økonomifunktionen styrkes under et økonomisk pres. Dette skyldes, at vogternes opmærksomhed på de økonomiske rammer bliver mere legitim, troværdig og måske også vigtigere hos vælgerne (se fx Schick, 2009; Suenson, Nedergaard og Christiansen, 2015). Udover den generelle styrkelse af økonomifunktionen relativt til de faglige beslutningstagere, kan det også få betydning for magtforholdet mellem vogtere og advokater, at mange aktører i offentlige organisationer ikke indtager rendyrkede og statiske vogter/advokatroller (Good, 2007). Eksempelvis er faglige beslutningstagere ofte vogtere i relationen til underliggende ledere, ligesom faglige beslutningstagere kan udvise forskellige niveauer af koncernansvar afhængig af den økonomiske situation. I den forbindelse forventer vi, at de faglige beslutningstagere og topledelsen kommer til at identificere sig stærkere med vogterhensyn under et økonomisk pres, hvilket generelt er med til at cementere styrkelsen af udgiftsvogternes målsætninger i organisationen.

Sammenfattende vil organisationen i tale, beslutninger og handlinger orientere sig stærkere mod en stram udgiftsstyring i budgetlægning og -opfølgning.

Overensstemmelsen mellem tale-, beslutnings- og handlingsplanet skyldes, at promoveringen af vogterhensyn i organisationen relativt "let" kan omsættes til beslutninger og handlinger. En stram udgiftsstyring kan således opnås ved relativt simple værktøjer (fx tillægsbevillingsregler og etablering af budgetbuffere), ligesom implementeringsbarrierer er relativt beskedne via en tydelig mål/middel-sammenhæng (fx skærpede tillægsbevillingsregler giver strammere udgiftsstyring). Med andre ord bliver den første forventning: *Et økonomisk pres får organisationer til at tale mere om samt foretage beslutninger og handlinger, der medfører en strammere udgiftsstyring.*

Hypotese 2: Et økonomisk pres øger koblingen af faglig og økonomisk styring. Den anden forventning er, at det økonomiske pres bidrager til at øge organisationens efterspørgsel efter omkostningseffektiviseringer, men at denne efterspørgsel i mange tilfælde ikke kan imødekommes.

Baggrunden for denne hypotese er, at et økonomisk pres forventes at øge en organisations efterspørgsel efter omkostningseffektiviseringer. Dette skyldes, at organisationen "med stigende ressourceknaphed opdager, at man ved for lidt om opgavernes karakter, produktion og effekt for at kunne prioritere imellem dem" (Jørgensen, 1981: 162).

Den øgede efterspørgsel efter at koble den faglige og økonomiske styring som en betingelse for omkostningseffektiviseringer vil ikke mindst komme fra den politiske og administrative topledelse: Topledelsen har således det samlede koncernperspektiv, hvor både faglige og økonomiske hensyn vægter højt, og den politiske del af topledelsen vil ydermere skulle stå til regnskab over for vælgerne ved eventuelle serviceforringelser. Topledelsens pres for omkostningseffektiviseringer vil herefter forplante sig til de faglige beslutningstagere, der også længe har ønsket mere viden om indsatsers relative virkning.

Udfordringerne opstår imidlertid, når organisationen reelt skal honorere den stigende efterspørgsel efter at koble den faglige og økonomiske styring. Således kræver en sådan kobling for det første relativt store investeringer i kompetencer, ledelsesinformation og samarbejde, hvilket der er dårligere råd og kapacitet til givet ressourcepresset (Pandey, 2010). Gennemføres de fornødne investeringer *på trods af* ressourcepresset, vil der for det andet være betydelig risiko for implementeringsudfordringer – ikke mindst knyttet til samarbejdet mellem økonomifunktionen og den faglige beslutningstager. De potentielle implementeringsudfordringer skyldes, at de anvendte midler er relativt komplekse (fx investeringer i økonomifunktionens ledelsesinformation) og bygger på usikre mål/middel-antagelser (fx om periodisering og aktivitetsstyring vil give højere omkostningseffektivitet). Opsummerende bliver artiklens anden

forventning: *Et økonomisk pres får organisationer til at tale mere om at koble faglig og økonomisk styring, mens det er usikkert, om beslutninger og handlinger også vil indebære en øget kobling.*

Metode

Hvordan belyses sammenhængen mellem økonomisk pres og økonomistyring?
Den anvendte metode afspejler artiklens formål om at opstille forventninger til sammenhængen mellem økonomisk pres og økonomistyring og *sandsynliggøre* opfyldelsen af disse forventninger i fem danske kommuner. Derudover er formålet i alle tilfælde at beskrive forandringer i danske kommuners økonomistyring i en periode med øget økonomisk pres, uanset om det økonomiske pres i alle tilfælde kan isoleres som hoveddrivkraften bag disse forandringer.

For at sandsynliggøre en sammenhæng mellem økonomisk pres og økonomistyring er fem danske kommuner udvalgt som et resultat af en *diverse case-selection technique* (Gerring, 2007: 89). Logikken er her at opnå et sample af kommuner, som er repræsentativt i forhold til alle 98 danske kommuner, ved at sikre variation på den uafhængige variabel, økonomisk pres. I tabel 1 herunder er de fem udvalgte kommuner beskrevet i forhold til ændringen af det økonomiske pres fra 2009 til 2013. 2009 er analysens første år, da det økonomiske pres for alvor viste sig i de kommunale budgetter herefter (Houlberg og Jensen, 2010), mens afslutningsåret er 2013, der indeholdt de senest tilgængelige regnskabstal ved casestudiernes begyndelse.

Forværringen af det økonomiske pres er målt ved ændringen i kommunens absolutte indtægter fra 2009 til 2013 (dvs. ikke korrigeret for befolkningstallet). Denne indikator er valgt, da den sammenfatter information om de tre hovedfaktorer, som påvirker ændringen af et økonomisk pres i danske kommuner; udviklingen i indtægter pr. indbygger, udviklingen i udgiftsbehov pr. indbygger og omkostninger forbundet med tilpasning af kapaciteten til færre borgere (Foged og Sørensen, 2016). Derudover viser tabel 1 også det initiale niveaumål for økonomisk pres ved begyndelsen af krisen i 2009, da dette pres kan have betydning for, fx om nogle kommuner er mere forvænt med at håndtere ressourceknaphed og/eller har mere "slack" at tære på.

Udover at variation på graden af økonomisk pres tilgodeser mulighederne for repræsentativitet, er en anden potentiel fordel ved udvælgelsesstrategien, at *forskelle* i økonomisk pres kan relateres til *forskelle* i den praktiserede økonomistyring (Gerring, 2007: 100-101). Et sådant fokus på forskelle er imidlertid praktisk vanskeligt i nærværende studie af to årsager. For det første er *omfanget* af forandringer i økonomistyringen vanskeligt at sammenligne på tværs af kommuner. For det andet findes der ikke en ren "kontrolgruppe" forstået som

Tabel 1: De fem casekommuner og styrken af det økonomiske pres

Kommune	Økonomisk pres i 2009 (indeks 100)	Ændring i økonomisk pres, 2009-2013 (pct.) Ændring i indtægter pr. indb (2013-priser)	Ændring i befolkningstal	Ændring i indtægter, absolut (2013-priser)	Styrke af økonomisk pres (ændring)
1	122,5	0,2	-7,0	-6,8	Højt
2	103,1	-5,5	-0,4	-5,9	Højt
3	100,6	-0,6	-2,2	-2,8	Moderat
4	77,6	-4,6	2,4	-2,3	Lavt
5	93,0	-5,8	4,4	-1,7	Lavt
Landsgns.	100,0	-4,2	1,7	-2,6	Moderat

Note: Se definitioner i det supplerende materiale tabel S.1. Landsgennemsnit er vægtede gennemsnit med undtagelse af "Ændring i indtægter pr. indb.", som er et uvægtet landsgennemsnit.

kommuner, der var helt upåvirket af det økonomiske pres, da alle kommuner oplevede et stigende økonomisk pres i perioden. Af disse årsager fokuserer analysen på fællestræk mellem kommunerne.

Hvad er data og indikatorer?

Datamæssigt baserer artiklen sig på casestudier i de omtalte fem danske kommuner, hvor borgmesteren, den samlede direktion, økonomichefen og fagchefer for henholdsvis ældreområdet og det specialiserede børneområde er blevet interviewet om krisens betydning for organisationens økonomistyring. I alt baserer artiklen sig på mellem seks og ni interviews i hver kommune og i alt 37 interviews. Disse interviews støttes af indledende dokumentstudier og analyse af registerdata (analyse af budgetter, regnskaber, byrådsreferater, styringsdokumenter, budgetaftaler mv.). Artiklen er fokuseret på forandringer i perioden fra krisens begyndelse i 2009 til 2013 (men data helt op til interviewtidspunktet i 2014/2015 er også inddraget).

I forhold til at måle en strammere udgiftsstyring (jf. hypotese 1) fokuserer vi på taleplanet på topledelsens (hvilket vil sige de ledende politikeres og direktionens) *tale* om vigtigheden af en strammere udgiftsstyring. Tale vedrører her visioner, overordnede styringsdokumenter samt diskussioner i ledelsesfora og i mere uformelle møder/samtaler. I det omfang tale om en strammere udgiftsstyring bliver til egentlige *beslutninger*, måles dette som topledelsens beslutninger, understøttet af økonomifunktionen, fx i form af en ændret økonomisk politik, regler for tillægsbevillinger og anvendelse af buffere i budgettet. Endelig måles en strammere udgiftsstyring på *handlingsniveauet* som det omfang i hvilket de faglige beslutningstagere responderer på dette pres og i øget omfang overholder de udmeldte rammer.

I forhold til forventningen om en øget kobling af den faglige og økonomiske styring (jf. hypotese 2) måles dette på *taleplanet* ved, at topledelsen i stigende omfang taler om at øge organisationens omkostningseffektivitet ved at koble den faglige og den økonomiske styring. *Beslutninger* om øget kobling kræver, at sådanne topledelsesbeslutninger understøttes af økonomifunktionen, fx ved en omorganisering af økonomifunktionen samt investeringer i bedre data/ledelsesinformation, ændrede processer, bestemte økonomistyringskoncepter og IT-systemer. Økonomifunktionen vil i danske kommuner sige den økonomienhed og de økonomimedarbejdere, der rådgiver de faglige ledere. Endelig måles en kobling på *handlingsplanet* ved, at den faglige beslutningstager i øget omfang træffer beslutninger, som er baseret på viden om faglige aktiviteter og resultater sat i forhold til ressourceanvendelsen. Denne viden vil i overvejende omfang bygge på økonomifunktionens rådgivning. Faglige beslutninger kan i danske kommuner både være en fagchef og en institutionsleder, men består i denne artikel kun af fagchefer, da institutionslederniveauet ikke er interviewet. En oversigt over de anvendte indikatorer findes i tabel S2 i det supplerende materiale.

Analyse

Hvordan påvirkede det økonomiske pres kommunernes økonomistyring?

I vurderingen af hvad det økonomiske pres betød for danske kommuners økonomistyring, vil betydningen af den økonomiske krise blande sig med en række andre faktorer, herunder den gradvise implementering af reformer siden 1980'erne baseret på styringsidéer fra New Public Management (Greve og Ejersbo, 2013) og den selvstændige betydning af strukturreformen i 2007 (Klausen, 2010): Hvor New Public Management således var med til gradvist at øge opmærksomheden om økonomistyring, så blev strukturreformen en løftestang for øget anvendelse af koncernledelse i kommunens øverste ledelse, hvilket også bidrog til i stigende grad at placere økonomi og et strategisk koncernperspektiv centralt i direktionerne (Klausen, 2010; Greve og Ejersbo, 2013).

Jævnfør den følgende analyse af de fem casekommuner spillede det økonomiske pres dog også en vigtig selvstændig rolle for udviklingen i kommunens økonomistyring. Årsagen hertil er nærmere beskrevet i de to følgende analyseafsnit, men skal til overblik kort opsummeres her ved to kriserelaterede mekanismer. For det første kom der med det økonomiske pres en *stigende efterspørgsel på økonomistyring*, forstået som en økonomistyring, der dels kunne sikre overholdelsen af de besluttede rammer, dels kunne koble faglig styring med økonomi som en måde at identificere effektviseringer og skabe grundlag for prioriteringer på. For det andet påvirkede det økonomiske pres også

kommunernes økonomistyring, da krisen accelererede gennemførslen af *administrative organisationsændringer*, hvor stabs- og støttefunktioner blev centraliseret, og hvor centre og institutioner blev sammenlagt (Foged og Sørensen, 2016; Christoffersen og Klausen, 2012). Dette gjaldt således også – og af særlig interesse for økonomistyringen – centraliseringen af casekommunernes økonomifunktioner. Denne centralisering af økonomifunktionen kunne ske, ved at økonomikompetencer blev samlet i en tværgående stabsfunktion, der servicerede de enkelte fagområder, og/eller ved at der indenfor det enkelte fagområde skete en centralisering af økonomifunktionen.

Blev økonomistyringen orienteret mod stram udgiftsstyring?
Taleniveauet: I forhold til kommunernes *tale* var det klart, at besparelser og budgetoverholdelse, i større eller mindre grad, kom højere på dagsordenen i alle fem kommuner i forbindelse med det økonomiske pres. Behovet for besparelser og budgetoverholdelse blev af casekommunerne typisk italesat enten som en konsekvens af kommunernes forværrede økonomiske situation og/eller som et resultat af den vedtagne sanktionslovgivning, herunder de skærpede incitamenter til at overholde den årlige økonomiaftale i budgetterne og i regnskaberne.

Selvom der var stor variation blandt de undersøgte kommuner, var det et fællestræk, at alle kommunernes topledelser tilkendegav, at de i forbindelse med krisen havde ofret mere opmærksomhed på udgiftsreduktioner og budgetoverholdelse. En typisk arena, hvor denne styringsvirkelighed kunne formidles, var ledelsesfora på forskellige organisatoriske niveauer, fx i ledelsesnetværk med direktører og fagchefer samt i ledergrupper med fagchefer og institutionsledere. Som en økonomichef udtrykte det: "Jeg tror, at enhver fagchef og institutionschef ved, at den sikreste måde at blive fyret på, det er ved ikke at holde sit budget flere år i træk."

Beslutningsniveauet: I forhold til kommunernes *beslutninger* var der også tydelige indikationer på, at det økonomiske pres affødte styringsbeslutninger, hvis hovedformål var at styre kommunens udgifter. For det første angav et flertal af casekommunerne (tre ud af fem kommuner), at de i forbindelse med det økonomiske pres havde vedtaget eller ændret deres økonomiske politik, således der blev opstillet finansielle målsætninger for kommunen, ofte med kvantificerede mål for årsresultat, likviditet og gæld. For det andet havde alle fem casekommuner, i større eller mindre omfang, besluttet at skærpe tolerancen overfor tillægsbevillinger, så det nu i endnu højere grad blev forventet, at den enkelte budgetholder selv anviste besparelser ved optræk til budgetoverskridelser. For det tredje kunne flere af kommunerne berette om en øget anvendelse af "bud-

getbuffere", der skulle fungere som en sikkerhed mod budgetoverskridelser (tre ud af fem kommuner nævnte eksplicit dette).

Endelig var det en følgevirkning af ovenstående fokus på udgifsstyring, at økonomifunktionens legitimitet og organisatoriske vigtighed syntes at stige. I alle casekommunerne udmøntede dette sig i, at økonomifunktionen blev tilført ressourcer relativt til fagområderne og/eller organisatorisk kom tættere på direktionen (dette var ikke mindst åbenlyst i de fire kommuner, som centraliserede økonomifunktionen i forbindelse med krisen).

Handlingsniveauet: Den øgede tale om nødvendigheden af besparelser og budgetoverholdelse, samt de relaterede beslutninger, medførte også ændrede *handlinger* i organisationen. Ikke nok med at kommunerne angav, at krisebevidstheden havde gjort det lettere at få politikerne til at vedtage ofte upopulære besparelser i budgetterne: De faglige beslutningstagere, som normalt agerede udgiftsadvokater, havde også i højere grad overholdt de pressede budgetter (se også Foged, 2015). Alle fem kommuner øgede således deres budgetoverholdelse fra før (2007-2009) til efter (2010-2013) krisen (se tabel 3). Ifølge casekommunerne skyldtes den øgede budgetoverholdelse hos fagcheferne de ændrede magtrelationer mellem aktører, der på den ene side vogtede over budgettet, og aktører, der på den anden side advokerede for flere ressourcer. Således var vogterne, ikke mindst økonomifunktionerne, blevet styrket via en øget legitimitet, troværdighed og en vigtigere organisatorisk placering, der igen, ifølge informanterne, var forklaret i den generelle krisestemning, kommunens økonomiske situation og/eller sanktionsloven.

Udover denne styrkelse af udgiftsvogterne relativt til udgiftsadvokaterne tilkendegav hovedparten af fagcheferne, at de også selv var begyndt at identificere sig stærkere med koncernens økonomi som en konsekvens af det økonomiske pres.

I tabel S3 i det supplerende materiale er betydningen af det økonomiske pres for udgiftsstyringen opsummeret. Heraf fremgår det, at det stigende økonomiske pres, og den hertil relaterede sanktionslov, medvirkede til, at kommunernes tale, beslutninger og handlinger gik mod en strammere udgiftsstyring. Som årsag hertil pegede gennemgangen på, at det økonomiske pres, og den relaterede statslige sanktionslovgivning, styrkede kommunernes udgiftsvogtere i økonomifunktionen og også fik fagcheferne til at udvise større koncernansvar.

Ovenstående resultater bygger på *fællestræk* i de fem undersøgte kommuner, som alle oplevede en periode af stigende økonomisk pres. Ses der på *forskelle* mellem disse kommuner, ville man forvente, at kommuner, som har oplevet den største stigning i det økonomiske pres, også har strammet udgiftsstyringen mest. Af data fremgår det, at de observerede forskelle mellem kommunerne

ikke taler imod ovenstående fund, da der kan identificeres en positiv sammenhæng mellem stigningen i det økonomiske pres og et groft mål for organisationens handlinger i form af budgetoverholdelsen (se tabel S3 i det supplerende materiale).

Blev økonomistyringen orienteret mod at koble faglig og økonomisk styring? Taleniveauet: I forhold til de undersøgte kommuners *tale* var det ganske markant, hvordan hvert fald fire ud af de fem kommuner angav, at det økonomiske pres havde fået dem til at tale mere om omkostningseffektiviseringer (den sidste kommune angav, at det økonomiske pres, og dettes betydning for økonomistyringen, var startet før krisen). Den øgede tale om omkostningseffektiviseringer gjaldt i høj grad kommunernes topledelser men kunne også både findes hos fagchefer og økonomifunktion.

Den stigende efterspørgsel efter omkostningseffektiviseringer, særligt fra kommunernes topledelser, blev i stor udstrækning oplevet hos fagcheferne. Hvor fagcheferne således førhen typisk kunne regne med mindst sidste års økonomiske ramme til at forfølge områdets faglige målsætninger, var gentagne besparelser nu et grundvilkår. Af denne grund angav otte ud af de ni interviewede fagchefer eksplicit, at de som en konsekvens af krisen i større eller mindre grad oplevede et stigende behov for rådgivning og effektiviseringsforslag fra økonomifunktionen.

Ifølge fagcheferne skyldtes det øgede behov for økonomisk rådgivning fra økonomifunktionen særligt, at lederne ikke havde tid til at gennemføre analyser, at de i nogle tilfælde selv manglede økonomifaglighed, og at lederne ikke kunne forvente, at områdets medarbejdere var i stand til at finde omkostningseffektiviseringer. Som en ældrechef, der efterspurgte bedre rådgivning fra den centrale økonomifunktion, udtrykte det: "Man skal ikke tro, at medarbejderen reelt kan finde effektiviseringspotentiale, [og] jeg kan ikke sidde og være fuldstændig i detalje på timepriser osv."

Beslutningsniveauet: I forhold til kommunernes *beslutninger* kunne der, ligesom på taleplanet, også identificeres en betydelig mængde af aktiviteter, der havde til formål at sikre en bedre kobling af den faglige og økonomiske styring. Det var således interessant, at alle fem kommuner, trods den pressede ressourcesituation, rent faktisk reagerede på den øgede efterspørgsel efter omkostningseffektiviseringer ved en række investeringer i økonomistyringen.

Centraliseringen af økonomifunktionen var for det første et gennemgående træk i de undersøgte kommuner, idet fire ud af de fem kommuner centraliserede deres økonomifunktioner i forbindelse med krisen, mens den femte kommune allerede havde centraliseret økonomifunktionen før krisen. Centra-

liseringen af økonomifunktionerne kunne enten indebære, at økonomikompetencer blev samlet i en tværgående stabsfunktion, der servicerede de enkelte fagområder, eller ved at der indenfor det enkelte fagområde skete en centralisering af økonomirådgivningen. Formålet med centraliseringen var primært at højne og ensarte økonomikonsulenternes kompetenceniveau via faglige synergier. Derudover nævnte informanterne også, at centraliseringen af økonomifunktionen skulle sikre et samlet koncernperspektiv på økonomirådgivningen, samt at organisationen undgik dobbeltarbejde, ved at økonomifunktionen og fagområderne arbejdede med hver deres forbrugstal.

Vedrørende *data/ledelsesinformation* arbejdede alle fem kommuner for det andet med at forbedre økonomifunktionens talgrundlag, således der kunne gives *ét* retvisende og styringsrelevant overblik over kommunens økonomi. Dette dataarbejde blev ofte tænkt som bedre ledelsesinformation til de faglige beslutningstagere. Investeringerne i bedre datagrundlag/ledelsesinformation blev i alle kommuner relateret til enten arbejdet med periodiserede budgetter og en periodiseret budgetopfølgning (hvor et budget underopdeltes på et år, fx ved et månedligt budget) og/eller en aktivitetsbaseret budgetlægning (hvor budgettet baserede sig på tal for aktiviteter og priser, og hvor der herefter kunne følges op på disse størrelser i budgetopfølgningen). Flere af informanterne angav i den forbindelse, at arbejdet med denne type ledelsesinformation ofte var gammel vin på nye flasker, men at satsningen herpå ofte var omformet og/eller accelereret i forbindelse med krisen.

Ofte kombinerede kommunerne periodisering (ofte refereret til som dispositionsregnskaber) med aktivitetsstyring, idet arbejdet med periodiserede budgetter og periodiseret budgetopfølgning ofte baserede sig på forventede og realiserede aktiviteter/priser henover budgetåret. Formålet med dette data var at give den faglige beslutningstager et mere retvisende overblik over det løbende forbrug og de resterende forbrugsmuligheder for året. Herved kunne den faglige beslutningstager fx i tide undgå budgetoverskridelser eller benzinafbrænding.

Investeringen i data/ledelsesinformation blev for det tredje i alle fem kommuner set i sammenhæng med kommunernes beslutning om at satse på et bestemt *økonomistyringskoncept,* der kunne levere mere for mindre. Et sådant bestemt økonomistyringskoncept kan relateres til den såkaldte designskole, der har anvist en række normative økonomistyringsmodeller (Melander, 2006: 22). Det valgte økonomistyringskoncept i casekommunerne blev således italesat som et modsvar på den stigende efterspørgsel efter omkostningseffektiviseringer. Selvom de fem kommuner i de fleste tilfælde havde startet arbejdet med

disse økonomistyringskoncepter før krisen, var det et gennemgående træk, at kommunerne nu tilpassede konceptet til den nye besparelseskontekst.

To centrale økonomistyringskoncepter, som casekommunerne refererede til, var *aktivitetsstyring* og *effektstyring*. Formålet med aktivitetsstyringen, som fire af de fem kommuner angav at arbejde aktivt med, var at sikre en øget kobling af de økonomiske ressourcer og den faglige styring ved at gøre prisen på aktiviteter synlige for økonomifunktionen og ved generelt at gøre det muligt for økonomikonsulenterne at gå tættere på fagområdernes rammer. Aktivitetsstyringen skulle med andre ord muliggøre produktivitetsforbedringer, der fx kunne udspringe af en generel opmærksomhed på omkostninger ved løbende at indhøste slack og skabe grundlag for benchmarking. Til sammenligning lovede effektstyringen (som sagtens kunne italesættes som et styringsredskab ved siden af aktivitetsstyringen), at kommunerne kunne styrke arbejdet med effektiviseringer ved at fokusere på organisationens outcome og de medfølgende ressourcer. Reelt var ingen af de undersøgte kommuner dog nået ret langt med en egentlig implementering af effektstyring.

En forbedring af *økonomistyringens processer* var et fjerde beslutningspunkt, som nogle af casekommunerne fremhævede, at de havde arbejdet med i forbindelse med krisen (to af de fem kommuner nævnte eksplicit dette). Specifikt angav disse kommuner, at de for at være i stand til at finde reelle omkostningseffektiviseringer havde startet den årlige budgetlægning tidligere og/eller iværksat effektiviseringsprojekter med et flerårigt sigte. Ifølge fagcheferne var det således afgørende at have tilstrækkelig med tid til effektiviseringsarbejdet, da rammenedsættelser med kort varsel og genåbnede budgetter ofte var forbundet med uhensigtsmæssige besparelser.

Endelig blev ovenstående beslutninger om at investere i data/ledelsesinformation, økonomistyringskoncepter og nye processer understøttet af nye *IT-systemer* (fire ud af de fem kommuner gav eksplicit udtryk for dette). Overordnet var målsætningen hermed at skræddersy IT-systemet til at muliggøre ekstern rapportering, beregning af omkostninger for aktiviteter og services samt opfølgning og feedback i et og samme økonomistyringssystem (se også Nielsen, 2006: 38).

Handlingsniveauet: Målt på de reelle *handlinger* hos de faglige beslutningstagere var den megen tale og de mange beslutninger om koblingen dog langt henad vejen udtryk for spildte ressourcer. Således tilkendegav størsteparten af fagcheferne, at samarbejdet til økonomifunktionen mødte udfordringer, som betød, at den økonomiske rådgivning i betydeligt omfang ikke blev anvendt. Dette var paradoksalt, da fagchefer, topledelse såvel som økonomifunktion samstemmende gav udtryk for, at økonomikonsulenternes samarbejde med

fagchefen generelt var helt centralt for kommunens økonomistyring og af stigende betydning i lyset af det økonomiske pres.

Ifølge fagcheferne og økonomicheferne var der flere udfordringer i samarbejdet mellem økonomifunktionen og de faglige beslutningstagere. Udover de velkendte udfordringer med manglende kompetencer og utilstrækkelig data/ledelsesinformation var det bemærkelsesværdigt, at disse udfordringer i høj grad vedrørte samarbejdet mellem den konkrete faglige beslutningstager og økonomikonsulent. Således pegede syv ud af de ni fagchefer direkte på udfordringer i samarbejdet med økonomifunktionen som en barriere for at koble den faglige og den økonomiske styring. En del af disse samarbejdsvanskeligheder blev italesat som afledt af centraliseringen af økonomifunktionen.

Ifølge fagcheferne bestod disse samarbejdsproblemer for det første i, at fagcheferne oplevede, at økonomikonsulenterne *ikke var tæt nok på* (fem ud af ni fagchefer refererede direkte til dette). Hermed forstod fagcheferne ofte, at de centrale økonomikonsulenter både manglede faglig indsigt på det pågældende fagområde, samt at de organisatorisk og fysisk var placeret så langt fra fagchefen, at det besværliggjorde en løbende rådgivning.

For det andet betonede en tredjedel af fagcheferne (tre ud af ni), at økonomikonsulenten simpelthen havde *for lidt tid* til rådgivningen. Denne opfattelse af manglende rådgivningstid blev forstærket af, at fagcheferne kunne opleve, at økonomikonsulenterne orienterede sig væk fra fagområdet og i stedet betjente direktionen og politikerne, som deres primære "kunder". Endelig kunne de enkelte fagchefer opleve, at de i øget grad måtte dele økonomikonsulenternes opmærksomhed med andre fagområder.

I relation til samarbejdet mellem fagchefer og økonomifunktion tilføjede flere fagchefer for det tredje, at *tilliden* kunne udfordres af, at økonomikonsulenterne i stigende grad ikke var ansat på lederens fagområde og i stedet orienterede sig mod politikerne og direktionen. En fagchef på det specialiserede socialområde sagde: "Altså det bliver lige som om det er dem og os. De har mere den der lidt fine rolle, de sidder deroppe ved direktionen."

For at kompensere for det udfordrede samarbejde havde flere fagchefer ansat decentrale økonomimedarbejdere. Disse decentrale økonomimedarbejdere havde som opgave at oversætte, hvad den centrale økonomifunktion egentlig mente. Med andre ord: Frem for at blive betjent af og modtage rådgivning fra den centrale økonomifunktion ansatte fagcheferne egne økonomimedarbejdere til at betjene økonomifunktionen (og ikke omvendt!). Derudover oplevede fagcheferne, at kommunernes investeringer i fx nye økonomistyringssystemer med egen dataadgang ikke opfyldte deres behov for *rådgivning* – dvs. handlingsrettede analyser af disse data formidlet i et klart og ikke økonomiteknisk sprog.

I tabel S4 i det supplerende materiale er betydningen af det økonomiske pres for casekommunernes kobling af den faglige og den økonomiske styring opsummeret. Analysen viser, at det økonomiske pres bar bidraget til mere tale og flere beslutninger med henblik på at øge koblingen af den faglige og økonomiske styring. Kommunerne tænker i høj grad denne kobling som økonomifunktionens rådgivning af fagcheferne og har således foretaget en række investeringer, der skal forbedre rådgivningen (centralisering af økonomifunktionerne, bedre data/ledelsesinformation, økonomistyringskoncepter, nye processer og IT-systemer). Fagcheferne oplever dog i høj grad samarbejdet med økonomifunktionen som udfordret. Dette medfører en betydelig grad af dekobling i økonomistyringen.

Ovenstående resultater bygger på *fællestræk* i de fem undersøgte kommuner. Ses der på *forskelle* mellem disse kommuner ville man forvente, at de økonomisk mest pressede kommuner ville tale mest om omkostningseffektiviseringer. Omvendt ville man muligvis forvente, at netop kommuner under størst pres ville have sværest ved at afsætte de fornødne ressourcer til investeringer i økonomistyringen og en efterfølgende implementering. Analysen kan i den sammenhæng muligvis indikere, at kommuner under stort pres kan mangle de fornødne implementeringsressourcer: Således oplevede to af fire fagchefer fra kommuner under relativt stort økonomisk pres, at økonomifunktionens imødegåelse af deres rådgivningsbehov i høj grad var udfordret, mens dette kun gjaldt en ud af fem fagchefer fra kommuner under moderat og lavt pres (se tabel S4 i det supplerende materiale).

Diskussion: en stærkere økonomifunktion og svagere fagområder?

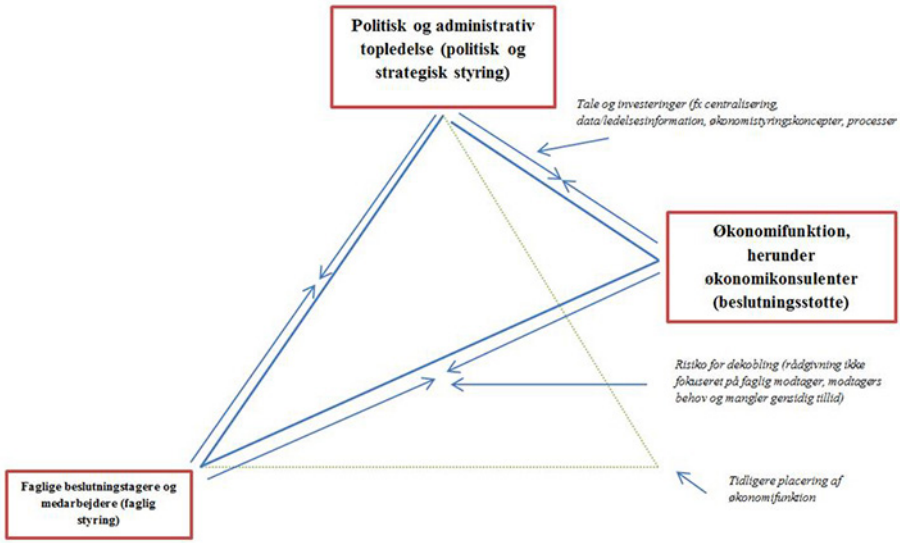
Den analyserede sammenhæng mellem økonomisk pres og økonomistyring er naturligvis svær at verificere i et studie som dette. Ikke mindst medfører det analytiske fokus på fællestræk, at designet har svært ved at kontrollere for faktorer, som foruden den økonomiske krise påvirker kommunerne. Dette kan fx være regeringens regulering, ændrede styringsidéer, den generelle uddannelsesmæssige og teknologiske udvikling eller en langstrakt betydning af strukturreformen (kommune 5 var den eneste fortsætterkommune). Af blandt andet denne grund er artiklens formål ikke at give et stærkt kausalt argument for sammenhængen mellem økonomisk pres og økonomistyring, men derimod at *sandsynliggøre* en sammenhæng mellem økonomisk pres og økonomistyring. Resultaterne kan gøres til genstand for mere formelle tests i fremtidige studier.

Udover graden af opfyldelse af de opstillede hypoteser viser analysen et interessant, relateret fund, nemlig at kommunernes økonomifunktion i forbin-

delse med krisen organisatorisk er blevet styrket på to måder. For det første er økonomifunktionen blevet tilført ressourcer relativt til fagområderne i form af flere medarbejdere samt investeringer i økonomienhedens kompetencer, data/ledelsesinformation, økonomistyringsstyringskoncepter, processer og IT-systemer. For det andet viser analysen en tendens til, at økonomifunktionen øger sin vigtighed i det kommunale hierarki, idet økonomifunktionen i stigende omfang udskilles fra fagområderne og placeres i centraliserede enheder med egen økonomifaglighed og med en reduceret afstand til topledelsen. Forandringerne synes at ændre betydeligt ved den tidligere opfattelse af den offentlige økonomifunktion som indtagende "en passiv og underordnet rolle" overfor fagområderne (Melander, 1987: 445).

Implikationerne heraf synes at være en styrkelse af dels økonomifunktionen, dels den politiske og administrative topledelse, som opnår øget beslutningsstøtte fra økonomifunktionen. Taberne er de faglige beslutningstagere, som kan få mindre støtte – ikke mindst hvis økonomiressourcer samtidig fjernes decentralt. Figur 2 illustrerer denne mulige teoretiske betydning af et økonomisk pres for økonomistyringen ved, at økonomifunktionen i) bliver større relativt til fagområderne (tilførsel af ressourcer) og ii) opnår en vigtigere organisatorisk

Figur 2. Betydningen af et økonomisk pres for relationen mellem topledelse, økonomifunktion og faglig beslutningstagere



placering tættere på topledelsen, mens afstanden til de faglige beslutningstagere bliver større.

Hvor disse indflydelsesmæssige forandringer for topledelse, økonomifunktion og faglige beslutningstagere synes relativt klare, er det mindre entydigt, hvad økonomistyringsforandringerne betyder for organisationens omkostningseffektivitet. På den ene side er det muligt, at vogternes generelle opmærksomhed på omkostninger omsættes til mindre slack i organisationen. På den anden side indikerer artiklen også betydelig risiko for ressourcespild via en dekobling mellem økonomifunktionen og de faglige beslutningstagere.

Konklusion

Formålet med denne artikel var i første omgang at *beskrive* forandringer i danske kommunernes økonomistyring i en periode med et øget ressourcepres og at *sandsynliggøre* en sammenhæng mellem disse forandringer i økonomistyringen og et stigende økonomisk pres.

Artiklen viser for det første, at et økonomisk pres øger betydningen af en stram udgiftsstyring, forstået som en øget styringsindsats rettet mod udgiftsreduktioner i budgetlægningen og budgetoverholdelse i regnskabet. Den strammere udgiftsstyring kommer til udtryk i kommunernes tale, beslutninger og handlinger. På taleplanet finder dette sted i de integrerede ledelsesnetværk og udmønter sig i beslutninger om fx at arbejde med kvantificerede finansielle måltal, skærpe reglerne for tillægsbevillinger og at anvende buffere i budgettet. De faglige beslutningstagere kvitterer i deres handlinger ved at udarbejde strammere budgetter og forbedre deres budgetoverholdelse. Som årsag til den strammere udgiftsstyring peger artiklen på, at det forstærkede økonomiske pres, og den relaterede statslige sanktionslovgivning, styrker kommunernes udgiftsvogtere i økonomifunktionen og også får de faglige beslutningstagere til i øget omfang at udvise ansvarlighed overfor den samlede koncerns økonomi.

For det andet viser analysen, at styrkelsen af kommunernes økonomifunktion ikke blot har haft til hensigt at forbedre udgiftsstyringen, men i vid udstrækning også har haft som formål at øge koblingen af den faglige og økonomiske styring som en forudsætning for omkostningseffektiviseringer. Dette har kastet en betydelig mængde af tale og beslutninger af sig: På taleplanet, primært hos topledelsen, identificerer artiklen således en markant stigende efterspørgsel efter omkostningseffektiviseringer. På beslutningsplanet findes en stor mængde af investeringer i form af en centralisering af økonomifunktionen samt investeringer i bedre data/ledelsesinformation, økonomistyringskoncepter, nye processer og IT-systemer. På det helt afgørende handlingsplan, hos den faglige

beslutningstager, er forandringerne imidlertid få, og resultatet synes at være en dekobling og en stor mængde spild.

Som årsag til dekoblingen peger artiklen på både implementeringsmæssige og organisatoriske forhold: Mest tydeligt peger artiklen på en implementeringsproblematik i form af et udfordret samarbejdet mellem økonomifunktionen og den faglige beslutningstager. Ifølge fagcheferne opleves samarbejdet således som udfordret, fordi økonomikonsulenterne mangler områdefaglig viden og tid, opleves som fysisk for langt væk fra fagchefen og er orienteret mod direktionen og politikerne snarere end den faglige beslutningstager. De fleste fagchefer peger på, at problemet ikke nødvendigvis er den centraliserede organisering af økonomifunktionen, men snarere den måde samarbejdet i praksis fungerer på. Andre fagchefer peger omvendt på, at den centraliserede organisering af økonomifunktionen i sig selv er en del af problemet. I den sammenhæng er en mulig hypotese, at styrkelsen af danske kommuners økonomifunktion i sig selv har bidraget til dekoblingen mellem økonomifunktionen og de faglige beslutningstagere ved at øge den organisatoriske og faglige afstand mellem de to.

Litteratur

Bæk, Thomas A., Mikkel M. Q. Andersen og Steffen K. J. Krahn (2016). *Sanktionslovgivningen og kommunernes økonomiske styring*. København: Kora.

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

Christoffersen, Henrik og Kurt K. Klausen (2012). *Den danske kommunekonstruktion*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Deloitte (2011). *Kortlægning af økonomi- og virksomhedsstyring i udvalgte statslige institutioner*. København: Deloitte.

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

Finansministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet og KL (2013). *God økonomistyring i kommunerne. Sammenfatning*. www.fm.dk/nyheder/rss/rssfeed/~/media/Files/Nyheder/Pressemeddelelser/2013/06/KL%20aftale/Bilag%201.God%20%C3%B8konomistyring%20i%20kommunerne.pdf.

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

Foged, Søren K. og Eva M. Sørensen (2016). Spareadfærd i krisetider: danske kommuner mellem strategi, omkostningseffektiviseringer og grønthøstere. *Public Governance Research* 1: 133-166.

Gerring, John (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. New York: Cambridge University Press.
Good, David H. (2007). *The Politics of Public Money*. Toronto: University of Toronto Press.
Greve, Carsten og Niels Ejersbo (2013). Udviklingen i styringen af den offentlige sektor. Baggrundspapir til Produktivitetskommissionen. www./produktivitetskommissionen.dk/media/142136/Baggrundsnotat%20af%20Greve%20og%20Ejersbo.pdf
Hansen, Hanne F. og Mads Kristiansen (2014). Ansvarlighed i en krisetid – konsekvenser af budgetloven og nye krav til økonomistyring, pp. 257-290 i Caroline H. Grøn, Hanne F. Hansen og Mads Kristiansen (red.), *Offentlig styring. Forandringer i krisetider*. København: Hans Reitzels Forlag.
Heald, David og Christopher Hood (2014). The politics of fiscal squeeze, pp. 3-25 i Christopher Hood, David Heald og Rozana Himaz (red.), *When The Party's Over*. Oxford: Oxford University Press.
Houlberg, Kurt og Kræn B. Jensen (2010). *Kommunernes økonomiske situation og udgiftspolitiske prioriteringer*. København: AKF.
Houlberg, Kurt og Lene H. Pedersen (2015). Political consensus and fiscal outcomes. *Local Government Studies* 41 (1): 78-99.
Jørgensen, Torben B. (1981). *Når staten skal spare. Et studie i politiske og administrative problemer med at fordele besparelser*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
Kioko, Sharon N., Justin Marlowe, David S. T. Matkin, Michael Moody, Daniel L. Smith og Zhirong J. Zhao (2011). Why public financial management matters. *Journal of Public Administration Research and Theory* 21 (suppl 1): i113-i124.
Klausen, Kurt K. (2010). Koncernledelse i det offentlige – nu også i kommunerne? *Ledelse & Erhvervsøkonomi* 2: 7-24.
Klausen, Kurt K. og Johannes Michelsen (2004). *Institutionslederen – en undersøgelse af vilkår for ledelse i kommunale institutioner*. København: Lederne.
Melander, Preben (1987). Økonomistyring i offentlige organisationer – høje idealer, svage signaler, begrænsede potentialer. *Politica* 19: 434-453.
Melander, Preben (1994). Økonomistyringens dilemmaer og drivkræfter – fra økonomisk beslutningslogik til politisk multicentreret kamparena. *Ledelse & Erhvervsøkonomi* 58 (3): 151-168.
Melander, Preben (2006). Design og forankring af økonomistyringskoncepter og -teknologier – Er det forsvarligt at anvende én generel analyseramme?, pp. 22-28 i Preben Melander og Steen Nielsen (red.), *Moderne økonomistyringsværktøjer – Valg, design og anvendelse i praksis*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
Nielsen, Steen (2006). Tanker om og perspektiver på design af Økonomistyrings Systemer set i lyset af de Moderne Økonomistyrings Værktøjer, pp. 37-47 i Preben

Melander og Steen Nielsen (red.), *Moderne økonomistyringsværktøjer – Valg, design og anvendelse i praksis*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
Nørreklit, Hanne (1992). Konstruktion af aktørstilpassede økonomistyringssystemer. *Ledelse & Erhvervsøkonomi* 56 (3): 149-155.
Pandey, Sanjay K. (2010). Cutback management and the paradox of publicness. *Public Administration Review* 70 (4): 564-571.
Pollitt, Christopher (2002). Clarifying convergence. Striking similarities and durable differences in public management reform. *Public Management Review* 4 (1): 471-492.
Rubin, Irene (2010). *The Politics of Public Budgeting*. Washington: CQ Press.
Schick, Allen (2009). Crisis Budgeting. *OECD Jounal on Budgeting* 3: 1-14.
Sørensen, Eva M. og Søren K. Foged (2015). Mål- og resultatstyring i kommunerne efter krisen. *Økonomi & Politik* 88 (1): 46-56.
Suenson, Emil L., Peter Nedergaard og Peter M. Christiansen (2015). Why lash yourself to the mast? The case of the Danish "budget law". *Public Budgeting & Finance* 36 (1): 3-21.

politica, 49. årg. nr. 1 2017, 26-46

Eva Moll Ghin

Administrative organisationsforandringer i kommunerne efter krisen. Koncern-organisering på flere niveauer?

I denne artikel undersøges det ved hjælp af et sammenlignende casestudie af fem danske kommuner, hvordan krisen og den strammere statslige styring af kommunernes økonomi har bidraget til administrative organisationsforandringer i kommunerne. Der argumenteres for, at krisen og sanktionslovgivningen skabte et politisk forandringsvindue i de kommuner, som havde svag udgiftsstyring, og at den samtidig skabte et økonomisk pres, som førte til besparelser på administrative lederstillinger. Begge mekanismer bidrog til en udvikling hen mod en "koncernmodel", som tilgodeser tværgående prioriteringer og central ressourcestyring. Ifølge undersøgelsen genfindes den overordnede koncernorganisering i organiseringen af det kommunale skolevæsen. Her indebærer den blandt andet, at skoleområdet fusioneres med tilgrænsende områder, og at fagchefen indgår i topledelsen, hvor han/hun socialiseres i rollen som varetager af helhedens interesser.

Kommunerne har gennemgået store forandringer i de senere år. Knap var kommunalreformen overstået, før Danmark blev ramt af økonomisk krise i 2008-2009. Krisen blev anledning til en historisk stramning af den statslige styring af kommunernes økonomi. Siden 2011 har kommunerne risikeret at blive ramt af statslige sanktioner, hvis de ikke overholder økonomiaftalen med staten og deres egne budgetter, og siden 2013 har de været underlagt en budgetlov, som indebærer, at Folketinget fastsætter lofter for deres samlede serviceudgifter på fireårig, rullende sigt.

Sanktionslovgivningen fik stor effekt på den kommunale udgiftsstyring (Foged, 2015). Efter årtier hvor budgetoverskridelser var mere reglen end undtagelsen, har vi oplevet flere år, hvor kommunerne forbrugte mindre end aftalt og budgetteret. De statslige rammer og tilskud blev justeret nedad med nogle års forsinkelse, og kommunernes indtægtsgrundlag var således faldende i perioden 2010-2014 efter fratræk af deres overførselsudgifter.

For at kunne overholde budgetterne og levere de nødvendige besparelser har kommunerne måttet stramme den interne udgiftsstyring. Blandt kritikerne har der blandt andet været bekymring for, at kommunerne ville annullere institutionernes overførselsadgang og skabe incitamenter til "benzinafbrænding".

Reguleringen ville således stå i modsætning til den NPM-inspirerede decentralisering, der skulle skabe incitamenter til effektiv ressourceanvendelse.

Ifølge hidtidige undersøgelser ser det ikke ud til, at sanktionslovgivningen har fået kommunerne til at annullere institutionernes overførselsadgang (Ibsen, 2016), eller at den har givet anledning til storstilet benzinafbrænding (Bæk, Andersen og Krahn, 2016). Det er dog muligt, at den stramme udgiftsstyring har ført til andre former for centralisering. I denne artikel undersøges det, hvordan fem casekommuner har brugt deres administrative organisationsdesign til at styrke helhedens økonomiske interesse i forhold til de faglige budgetadvokater og decentrale budgetforbrugende enheder. Undersøgelsen fokuserer på forandringer på flere organisatoriske niveauer; fra organisering af topledelsen til organisering og styring af skoleområdet.

Artiklen bidrager til de eksisterende studier af sammenhængen mellem kommunernes administrative organisering og deres økonomi (Bækgaard, 2013; Ibsen, 2016; Houlberg og Ibsen, 2017), men hvor disse bidrag har undersøgt effekterne af den administrative organisering på den politiske styring af udgifterne (Bækgaard, 2013), på det skattefinansierede driftsresultat (Ibsen, 2016) eller på produktiviteten (Houlberg og Ibsen, 2017), har denne artikel til formål at bidrage til en forståelse af, hvordan de seneste års ændringer i kommunernes økonomiske vilkår har påvirket den administrative organisering. Den har endvidere til formål at bidrage til en forståelse af, hvordan organisationsforandringer på kommunernes overordnede niveau afspejles i organiseringen af underliggende organisatoriske niveauer, her med fokus på skoleområdet. Artiklen adresserer følgende spørgsmål:

1. Hvordan har krisen og statens strammere økonomiske styring bidraget til administrative organisationsforandringer i kommunerne?
2. Hvordan hænger udviklingen mod en koncernmodel på det overordnede niveau sammen med nye måder at organisere og lede det kommunale skolevæsen på?

Artiklen indeholder først et teoriafsnit med en gennemgang af international litteratur om, hvordan krisen og den strammere udgiftsstyring har påvirket organisering og styring af den offentlige sektor. Teoriafsnittet følges af et afsnit om undersøgelsens forskningsdesign og de valgte metoder, og herpå kommer analysen, der først behandler forandringer i casekommunernes overordnede organisering og dernæst organiseringen af deres skolevæsen. Den første del af analysen bygger videre på en udgivelse om koncernmodellen under krisen (Foged og Sørensen, 2016), mens den anden del vedrørende skolevæsenet bygger på data, som ikke før har været genstand for publicering

Teori

I det følgende redegøres for nogle væsentlige fund i den internationale litteratur om, hvordan krisen og den følgende udgiftspolitiske "strenghed" (austerity) har påvirket offentlig organisering og styring; nemlig at den har forstærket de igangværende "post-NPM"-reformer, og at den har ført til en "kaskade af centralisering". Disse fund oversættes til forventninger om forandringer i kommunernes administrative organisering. Spørgsmålet om, hvordan ændringerne i kommunernes økonomiske omverden har påvirket deres organisering kunne også med fordel adresseres med et organisationsteoretisk udgangspunkt (jf. fx Klausen, 2014), men i denne sammenhæng er det valgt at tage udgangspunkt i international litteratur om kriser og forvaltningspolitik.

Krisens betydning for offentlig organisering og styring

Da verden i 2008 blev ramt af økonomisk krise, blev dette anledning til diskussion om, hvordan det ville påvirke organiseringen og styringen af den offentlige sektor (Peters, 2011; Peters, Pierre og Randma-Liiv, 2011; Hood, 2010; Pollitt, 2010). Blandt de oftest diskuterede spørgsmål var, om vi kan forvente store eller små forandringer af den eksisterende forvaltningspolitik, og hvordan krisen bidrager til centralisering (fx Peters, Pierre og Randma-Liiv, 2011; Cepiku og Savignon, 2012).

Kriser betragtes i forvaltningslitteraturen ofte som potentielle "kritiske korsveje", der kan føre til store forandringer (Thelen og Steinmo, 1992). De kan fx åbne et *window of opportunity* for, at aktører med en bestemt rolle og interesse (såsom budgetvogtere) kan opnå politisk støtte til forandring (Peters, Pierre og Randma-Liiv, 2011; Pollitt og Bouckaert, 2009). Kriser kan dog også tænkes at styrke "stiafhængigheden" i den offentlige sektor (Pollitt og Bouckaert, 2011). I en nylig analyse af 16 europæiske landes konsolideringspolitik tegner der sig et billede af, at krisen har forstærket landenes eksisterende reformbestræbelser, og at den bidrager til udbredelsen af post-NPM-reformer (Kickert og Randma-Liiv, 2015: 211).

Post-NPM kan forstås som "anden generation" af modernisering, der ligger i forlængelse af NPM, men hvor vægten er skiftet fra strukturel decentralisering, disaggregering og specialisering til organisering med henblik på varetagelse af helhedens interesser; *whole-of-government* (Christensen og Lægreid, 2007: 11). Post-NPM kan ligesom det oprindelige NPM-begreb være ganske bredt og uklart (jf. Christensen, 2013), men det kan også forstås mere afgrænset som organisatoriske og ledelsesmæssige forandringer, hvor vertikal og horisontal koordinering prioriteres højere end specialisering og afgrænsede, klare mål.

Kriser betragtes ofte som anledning til centralisering (Hallerberg, Strauch og von Hagen, 2009; Schick, 2009). Det kan fx begrundes i budgetlitteraturens *common pool problem*, som opstår, når flere aktører har adgang til at forbruge af den samme kollektive pulje. Argumentet er, at hver aktør vil se stor nytte af udgifter på netop deres område, mens summen af deres udgiftsønsker overstiger den pulje, som kollektivet kan og vil finansiere. Common pool-problemet er større, jo større antallet af udgiftspolitiske aktører (von Hagen, 2007). Ifølge litteraturen om fiskal institutionalisme vil kriser få befolkningen til at indse fordelene ved stram central udgiftsstyring, som fx kan opnås ved at budgetlægningen styres af en central fiskal entreprenør, og at den samlede udgiftsramme fastlægges centralt, før der indsamles budgetønsker fra decentrale enheder (von Hagen, 2007).

Der er dog også grunde til at forvente decentralisering i krisetider. Fx kan man argumentere med udgangspunkt i principal-agent-teori (fx Eisenhardt, 1989), at udgiftsstyring præges af informationsasymmetri mellem budgetbevilgende principaler og budgetforbrugende agenter, og at denne informationsasymmetri bedst håndteres, hvis principalerne styrer efter overordnede økonomiske rammer, mens ansvaret for budgetudmøntning inden for rammerne uddelegeres til agenten. Rammestyringens fordele kan antages at være særligt store, hvis det økonomiske pres håndteres ved generelle grønthøsterbesparelser (se fx Raudla, Savi og Randma-Liiv, 2015 for en skelnen mellem generelle og målrettede besparelser).

I en nylig artikel undersøges det, hvordan krisen førte til centralisering i den offentlige sektor baseret på et stort europæisk survey (Raudla et al., 2015). Der argumenteres for, at centralisering enten kan betyde, at centrale politikere detailstyrer budgetbeslutninger i den offentlige sektor, eller at de iværksætter mekanismer til styring efter overordnede udgiftsmål, mens de delegerer kompetencen til – og ansvaret for – overholdelse af målene nedad. Ifølge undersøgelsen bekræftes det andet argument, idet krisen udløste en kaskade af centralisering, der indebærer, at styrkelse af budgetvogterne på ét niveau fører til styrkelse af budgetvogterne på underliggende niveauer.

Centralisering af udgiftsstyringen og forandringer af kommunernes administrative organisering

Centralisering af udgiftsstyringen kan opnås ved hjælp af tre typer budgetinstitutioner; regler om fiskale outputs (såsom balanceregler), regler der sikrer at alle udgifter styres af budgettet, og regler om budgetprocessen (Alesina og Perotti, 1996; von Hagen, 2007). I dansk sammenhæng udgør budgetloven og sanktionslovgivningen gode eksempler på centraliserende budgetinsti-

tutioner, og det må forventes, at de udløser en centraliseringskaskade, der i kommunerne blandt andet indebærer nye budgetprocesser og kompetencer til økonomiudvalg- og forvaltning. På det politiske plan tyder den eksisterende forskning på, at kommunernes centrale budgetvogtere i skikkelse af borgmesteren og økonomiudvalget har vundet indflydelse på bekostning af menige kommunalbestyrelsesmedlemmer (Houlberg, 2015: 17). Der er også grund til at tro, at kommunerne forsøger at styrke udgiftsstyringen ved ændringer i deres administrative organisation. Det kan forventes, at disse ændringer vil tage udgangspunkt i de gældende idealer om organisering ud fra et whole-of-government-perspektiv. I kommunal sammenhæng kan whole-of-government-tilgangen beskrives som en styrkelse af den kommunale koncern i forhold til de faglige forvaltninger og decentrale enheder.

I den danske kommuneforskning skelnes ofte mellem to idealtyper for administrativ organisering; en forvaltningsmodel og en direktionsmodel (Christensen, Christiansen og Ibsen, 2006; Jespersen, 2008; Christoffersen og Klausen, 2012; Klausen, 2014; Ibsen 2016). Forvaltningsmodellen kendetegnes ved horisontal arbejdsdeling mellem parallelle faglige forvaltningshierarkier. Direktionsmodellen kendetegnes ved tværgående ledelse og vertikal arbejdsdeling mellem central styring og decentral drift. I en idealtypisk forståelse hænger direktionsmodellen sammen med kontrakt- eller aftalestyring af decentrale "virksomheder" (Christoffersen og Klausen, 2012). De fleste kommuner valgte ved kommunalreformen en kombination af de to modeller (Jespersen, 2008, Christoffersen og Klausen, 2012). Begge modeller har styrker og svagheder, når det gælder om at understøtte central udgiftsstyring. I forvaltningsmodellen anvendes ofte mål- og rammestyring (Christoffersen og Klausen, 2012: 92) i kombination med en hierarkisk delegering af driftsansvaret og relativt stærk faglig og økonomisk ledelse af de decentrale ledere. Modellen kritiseres dog for at fremme en adfærd, hvor ledere optræder som budgetadvokater for deres faglige områder. Direktionsmodellens rationale er at undgå de faglige udgiftsadvokater og facilitere tværgående udgiftsprioritering, men svagheden ligger i et stort ledelsesspænd, som kan føre til svag faglig og økonomisk ledelse (Klausen, 2014). Koncernmodellen kan defineres som en tredje model, der kendetegnes af både tværgående ledelsesorganisering og reintegration af de decentrale enheder i et ledelseshierarki. Den tilgodeser som idealtype central udgiftsstyring, idet den tværgående ledelsesorganisering tilgodeser prioritering på tværs af fagområderne, og den hierarkiske organisering tilgodeser økonomisk ledelse nedad. Koncernmodellen er derimod ikke kendetegnet ved en klar arbejdsdeling mellem fagområderne (som i forvaltningsmodellen) eller mellem strategi og drift (som i direktionsmodellen). I stedet er den ledsaget

af et ideal om koncernledelse som "et mere styret, integreret og forpligtende strategisk ledelsesfællesskab" (Klausen, 2014: 225).

Besparelser og forandringer af kommunernes administrative organisation
Krisen og den strammere statslige styring kan forstås som en begivenhed, der øger det økonomiske og politiske pres og derved åbner et *window of opportunity* for, at budgetvogterne kan komme igennem med forslag om strammere udgiftsstyring og omorganiseringer, der reducerer antallet af faglige budgetadvokater til fordel for en mere tværgående ledelsesorganisering. Desuden kan det forventes, at jagten på besparelser fører til reduktion af antallet af forvaltninger og lederstillinger; særligt i de sammenlagte kommuner, som ved kommunalreformen ofte etablerede sig med flere udvalg og forvaltningsenheder, end hvad der fulgte af den øgede opgaveportefølje (Bækgaard, 2008). Det kan samtidig forventes, at administrative sammenlægninger øger ledelsesspændet, hvilket kan skabe et pres for etablering af flere vertikale ledelseslag. Den strammere økonomiske styring kan således bidrage til udvikling mod en koncernmodel.

Forventninger til analysen
På baggrund af ovenstående kan der formuleres følgende forventninger til analysen:

1. Krisen og sanktionslovgivningen skabte et vindue for organisationsforandring – særligt i de kommuner, der havde svag udgiftsstyring op til krisen, dvs. i 2007-2009.
2. Krisen skabte et pres for løbende besparelser på den administrative organisation – særligt i de kommuner, der oplevede store indtægtsfald efter 2010.
3. Organisationsforandringerne gik i retning af en koncernmodel for administrativ organisering.
4. Koncernorganisering på det overordnede niveau påvirkede organisering og ledelsesroller på underliggende organisatoriske niveauer.

Koncernmodellen forstås som en model, der kombinerer tværgående ledelsesorganisering med hierarkisk reintegration af de decentrale enheder. I den følgende analyse anses det som indikation på tværgående ledelsesorganisering, 1) hvis direktionen er lille og uden faglig arbejdsdeling mellem direktørerne, 2) hvis antallet af forvaltninger eller administrative centre er lille, 3) hvis topledelsen omfatter et integreret ledelsesforum på tværs af ledelsesniveauer og fagområder. Det anses som indikation på hierarkisk reintegration, hvis der etableres; 1) flere hierarkiske ledelseslag, 2) løbende budgetopfølgning og koor-

dinering af budgetforbruget inden for de faglige "søjler", og 3) hvis kontrakt- eller aftalestyring nedprioriteres.

Tabel 1: Koncernmodel for administrative organisering

Dimensioner	Indikatorer
Tværgående ledelsesorientering	1. Lille direktion
	2. Mindre antal faglige forvaltninger eller centre
	3. Integreret ledelse på tværs af ledelsesniveauer og fagområder
Hierarkisk reintegration	1. Flere hierarkiske ledelseslag
	2. Løbende budgetopfølgning og koordination af bugetforbruget
	3. Mindre vægt på kontrakt- og aftalestyring

Argumentet om en centraliseringskaskade indebærer, at der kan identificeres en sammenhæng mellem centralisering på flere niveauer. Vi kan i forlængelse heraf forvente en sammenhæng mellem organisationsforandringer på flere niveauer. Det undersøges derfor, hvordan organisationsforandringer på det overordnede niveau hænger sammen med forandringer på skoleområdet. På skoleområdet fokuseres på, hvordan den overordnede ledelsesstruktur afspejles i den administrative ledelse af skoleområdet, og hvordan den vertikale reintegration afspejles i relationen mellem skoleadministrationen og de enkelte skoler.

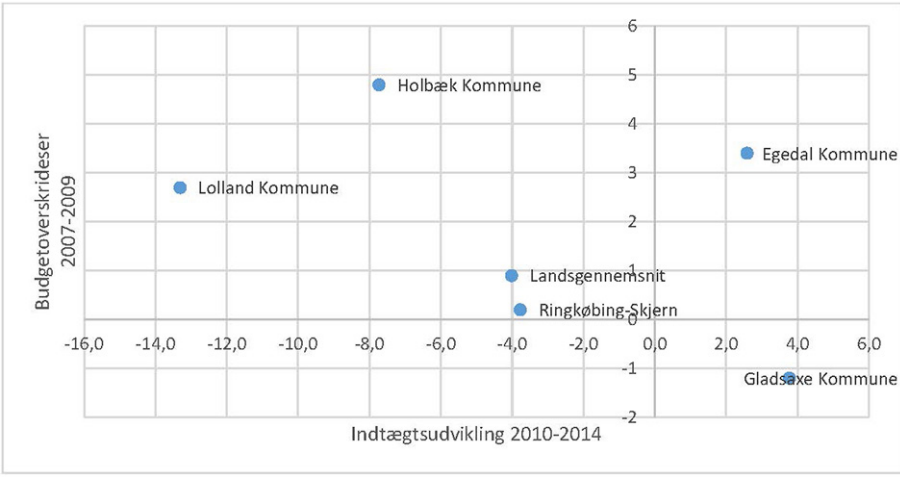
Forskningsdesign

Problemformuleringen besvares med udgangspunkt i et sammenlignende studie af organisationsudviklingen i fem kommuner i perioden 2009-2015; Egedal, Gladsaxe, Holbæk, Lolland og Ringkøbing-Skjern. Metoden er valgt, da artiklen både har til formål at afprøve en række forventninger om krisen og organisationsforandringer og at bidrage til en ny og mere detaljeret forståelse af kommunernes organisationstænkning.

Casekommunerne er udvalgt, så de varierer på to dimensioner; budgetoverskridelser op til krisen og indtægtsudvikling efter krisen – efter fratræk af udgifter til overførsler. Forventningen er for det første, at de kommuner, som havde store budgetoverskridelser op til krisen, i særlig grad oplevede et forandringsvindue, da krisen og sanktionslovgivningen øgede de politiske omkostninger ved svag udgiftsstyring. For det andet forventes det, at en negativ indtægtsudvikling (efter fratræk af overførselsudgifter) skaber et øget økonomisk pres, som nødvendiggør besparelser på serviceudgifterne og herunder på admi-

nistrationen. Indtægtsudviklingen måles absolut, fordi udgiftstilpasninger til faldende samlede indtægter kræver organisationsforandringer, selv om aktivitetsniveauet også er faldende. Indtægtsudviklingen afspejler således kommunernes skattegrundlag og tilskud, samt om de har oplevet befolkningstilvækst eller afvandring.

Figur 1: Budgetoverskridelser 2007-2009 og indtægtsudvikling 2010-2014, pct.[a)]



a. Indtægtsudviklingen er beregnet med udgangspunkt i de Kommunale Nøgletal. I beregningen indgår: indtægter fra indkomstskat, indtægter fra ejendomsskat, indtægter fra selskabsskat, indtægter fra tilskud og udligning og indtægter fra refusioner. Herfra fratrækkes udgifter til overførsler. Det herved fremkomne tal korrigeres for pris- og lønudviklingen ved hjælp af KL's historiske opgørelse. Endelig omregnes de Kommunale Nøgletals indbyggerkorrigerede tal til absolutte tal for kommunen, idet der for hvert år i beregningen ganges med kommunens indbyggertal pr. 1. januar samme år. Sidst beregnes indtægtsudviklingen som en procentsats af indtægterne i 2010. Budgetoverskridelserne er beregnet med udgangspunkt i KORAs økonomiske nøgletal. Tallet afspejler forskellen mellem budget og regnskab for driftsudgifterne, opgjort som pct. af driftsudgifterne. Tallet er et gennemsnit for årene 2007, 2008 og 2009.

Det forventes, at vinduet for radikale forandringer i 2010 har været størst i kommuner med store budgetoverskridelser før krisen, her Holbæk, Lolland og Egedal. Det forventes, at presset for løbende besparelser og organisationsforandring har været størst i kommuner med størst pres på indtægterne, her Lolland fulgt af Holbæk og Ringkøbing-Skjern.

Koncernorganisering på flere niveauer

I hver kommune undersøges det, hvordan organisationsforandringer på det overordnede niveau afspejles i organisering og styring på opgaveniveau. Der fokuseres på skoleområdet, som er kommunernes største udgiftsområde, og som er et af de områder, der har været mest præget af budgetoverskridelser (Serritzlew, 2005), og hvor regnskabssanktioner har haft størst effekt på budgetoverholdelsen (Foged, 2015). Det kan således forventes, at de organisationsforandringer, der har haft til formål at forbedre udgiftsstyringen, har været særligt udtalte på skoleområdet. Skoleområdet har samtidig været væsentligt berørt af besparelser siden krisen. Blandt casekommunerne har især Lolland, Egedal og Gladsaxe gennemført store besparelser på skoleområdet, hvilket afspejler, dels at enhedsudgifterne i udgangspunktet lå højt i de tre kommuner, dels at Lolland Kommune har tilpasset aktiviteten til et faldende antal skoleelever.

De anvendte metoder

Undersøgelsen er baseret på semistrukturerede interviews. Interviewene er gennemført i to runder. Første runde blev gennemført i 2014 og omfattede i hver kommune interviews med borgmesteren, kommunaldirektøren, direktører med ansvar for de store serviceområder, en økonomichef og en medarbejder med ansvar for mål- og resultatstyring. Anden runde blev gennemført i 2015 og omfattede interviews med skolechefen (den chef under direktørniveau der har det overordnede ansvar for skoleområdet) og to (distrikts)skoleledere i hver kommune.

Undersøgelsen kan kritiseres for, at den kausale test af, om organisationsforandringerne skyldes krisen og sanktionslovgivningen, er relativt svag. De overordnede forandringer kunne også tilskrives andre forklaringsfaktorer såsom forvaltningspolitiske modebølger (Røvik, 2007), og man kan også indvende, at det valgte opgaveområde har været genstand for andre forandringspulser såsom den gradvise transformation af daginstitutionerne fra pasning til skoleforberedelse og Skolereformen i 2014. Med de få cases er det svært at udelukke alternative forklaringsfaktorer, men det kan med det valgte undersøgelsesdesign sandsynliggøres, at krisen har bidraget til organisationsforandringer, og det bliver samtidig muligt at udforske sammenhængen mellem kommunernes organisering på flere niveauer.

Præsentation af casekommunerne

Lolland Kommune er en sammenlægningskommune med under 50.000 indbyggere. Kommunen har haft vanskelige økonomiske vilkår i årtier, og organisationsmodellen blev fra starten valgt under hensyn til behovet for stram øko-

nomisk styring. Der var tale om en tilpasset direktionsmodel, hvor kommunen har en samlet direktion og stabsfunktioner, men der er klar arbejdsdeling mellem kommunaldirektøren og de tre faglige direktører, som hver har linjeansvar for en gruppe af administrative centre – i kommunen kaldt sektorer.

Holbæk Kommune er en sammenlægningskommune med næsten 70.000 indbyggere. Kommunen havde gode økonomiske tider indtil 2008, men krisen førte til stagnation i indbyggertallet og svigtende indtægter fra blandt andet jordsalg. Man havde ved kommunalreformen valgt en direktionsmodel med kun to ledelseslag; en tværgående direktion og decentrale virksomheder. Denne organisationsmodel gives af informanterne en stor del af "skylden" for den svage udgiftsstyring, og i 2010 gennemgik kommunen en stor organisationsændring. Direktørerne blev blandt andet gjort ansvarlige for hver deres "direktørplatform", og der blev indført et nyt lag af administrative centre. I 2014 vedtog byrådet endnu en stor omorganisering for at styrke de tværgående beslutningsprocesser. Direktionen kaldes herefter "koncerndirektionen", og herunder findes fem "kerneområder" og tre tværgående stabe. Direktører og chefer udgør en samlet "koncernledelse".

Egedal Kommune er en sammenlægningskommune med under 50.000 indbyggere. Kommunen har gode økonomiske vilkår og er kommet relativt godt gennem krisen. De store budgetoverskridelser op til krisen skyldtes en konfliktfyldt sammenlægning, der førte til et dårligt samarbejdsklima i byrådet og administrationen. Administrationen var ved etableringen organiseret som en hybrid af direktions- og forvaltningsmodellen. Direktionen bestod af seks direktører med ansvar for hvert sit faglige område. I 2010 påbegyndtes et større organisationsprojekt, der skulle skabe bedre betingelser for samarbejde på tværs blandt andet gennem en ny administrativ struktur.

Ringkøbing-Skjern Kommune er en sammenlægningskommune med under 60.000 indbyggere. Krisen lagde et pres på kommunens i forvejen beskedne indtægtsgrundlag, idet en svag stigning i indbyggertallet blev vendt til et fald. Administrationen er organiseret efter en direktionsmodel, og det var fra starten et vigtigt princip, at organisationen skulle være tværgående og flad. Direktørerne skulle ikke knyttes fast til faglige områder, og fagcentrene skulle ikke have interne ledelseslag. Siden krisen har man sparet på antallet af direktører og centre, og parallelt hermed har man slækket på princippet om, at centrene ikke må have interne ledelseslag.

Gladsaxe Kommune er en fortsætterkommune med næsten 70.000 indbyggere. Kommunen blev ramt af krisen ved stigende sociale udgifter men har været begunstiget ved et stigende indbyggertal og et relativt godt indtægtsgrundlag. Gladsaxe har en forvaltningsmodel. Topledelsen består af kommu-

naldirektøren, tre faglige direktører og en økonomidirektør, som er ledere af hver sin forvaltning med egen stab. Kommunens organisationsdiagram indeholder ikke en direktion, men informanterne refererer rutinemæssigt til "direktionen". Kommunen har nedlagt et tværgående center i 2015 men derudover ikke foretaget forandringer af den overordnede administrative organisering siden krisen.

Tabel 2: Præsentation af casekommunerne

	Indbyggertal 2009	Sammenlægningsgrad i 2007	Oprindelig organisationsmodel
Lolland	47.757	Sammenlagt af 7 kommuner	Hybrid
Holbæk	69.528	Sammenlagt af 5 kommuner	Direktion
Egedal	41.031	Sammenlagt af 3 kommuner	Hybrid
Ringkøbing-Skjern	58.803	Sammenlagt af 5 kommuner	Direktion
Gladsaxe	63.233	Ikke sammenlagt	Forvaltning

Hvordan har krisen bidraget til organisationsforandring?

I det følgende undersøges det, hvordan krisen har bidraget til organisationsforandringer, og om forandringerne gik i retning af en koncernmodel i de fem casekommuner.

Var krisen et politisk vindue for organisationsforandringer?

I Holbæk og Egedal udgjorde krisen som forventet et politisk vindue for forandring. I disse kommuner var budgetoverskridelserne medvirkende til, at kommunaldirektøren blev udskiftet i 2009 (Holbæk) eller 2010 (Egedal), og at byrådet fik nyt flertal og borgmester ved valget i 2009. I Holbæk tog den nye kommunaldirektør initiativ til, at man i 2010 skabte en mere klassisk hierarkisk organisation med "direktørplatforme" og administrative centre, som skulle sikre bedre økonomisk styring af de decentrale driftsenheder. I Egedal iværksatte den nye kommunaldirektør et stort organisationsprojekt, som skulle skabe bedre betingelser for tværgående samarbejde, blandt andet gennem en ny administrativ struktur, der blev implementeret i 2012, med færre faglige direktører og centre. Det kan ikke udelukkes, at Holbæk og Egedal under alle omstændigheder ville have reageret på den svage udgiftsstyring og dens nega-

tive konsekvenser for likviditeten, men informanterne beskriver krisen som et politisk forandringsvindue, der gjorde det muligt at gennemføre radikale forandringer. De fortæller fx, at krisen gjorde det klart for alle, at "de glade dage" var forbi (Holbæk), og man måtte vænne sig til "en ny normal" (Egedal). I Lolland førte budgetoverskridelserne og krisen ikke til udskiftning af den administrative ledelse eller et stort organisationsprojekt. Dette forklarer informanterne med, at økonomisk krise ikke på samme måde var en ny tilstand i Lolland som i resten af landet, og at organisationsdesignet i forvejen var udformet med henblik på stram styring. De forklarer budgetoverskridelserne ved, at sammenlægningen faldt sent på plads, og udfordringerne var store. De beskriver ikke krisen som anledning til at så tvivl om organisationsdesignet men som en faktor, der skabte afklaring om strategien om løbende kapacitetstilpasning.

I Ringkøbing-Skjern og Gladsaxe kommuner gav krisen ikke anledning til store organisationsprojekter. I Ringkøbing-Skjern fortæller informanterne dog, at sanktionslovgivningen blev anledning til at skabe en klarere rolle- og ansvarsfordeling blandt andet ved at klargøre økonomimedarbejdernes loyalitetsforpligtelse over for økonomistaben, hvor de var ansat, frem for de faglige enheder, hvor de var fysisk placeret. I Gladsaxe beskrives sanktionslovgivningen som en anledning til at stå fast på det eksisterende princip om rammestyring inden for de faglige søjler.

Det ser således ud til, at krisen udgjorde et politisk vindue for omorganiseringer, og at den især bidrog til radikale omorganiseringer i de kommuner, som havde haft store budgetoverskridelser. I to af disse kommuner blev en næsten samtidig udskiftning af kommunaldirektør og borgmester anledning til at træffe store strategiske beslutninger i ledelsesgruppen om kommunens fremtidige organisering og styring.

Organisationsforandringer som følge af administrative besparelser?

Blandt casekommunerne har især Lolland, Holbæk og Ringkøbing-Skjern oplevet et pres på indtægterne og et behov for besparelser. I Lolland fortæller informanterne, at man har reduceret antallet af sektorer (fra 17 til 11) som led i strategien om at tilpasse organisationen til det faldende indbyggertal. Man har derimod ikke beskåret direktionen (som består af fire direktører), da man frygter, at de besparelser, der således kan opnås, hurtigt kan opvejes af en svækkelse af den økonomiske ledelse. I Ringkøbing-Skjern har man reduceret antallet af direktører (fra fem til tre) og administrationscentre (fra 16 til ni), og her beskriver informanterne baggrunden som et politisk ønske om, at administrationen skal bære sin del af de løbende besparelser. I Holbæk vedtog byrådet i 2014 endnu en stor omorganisering, som medførte, at antallet af

direktører og administrative centre (nu kaldet kerneområder) blev reduceret, så der nu er tre koncerndirektører, fem kerneområder og tre tværgående stabe. Omorganiseringen har baggrund i byrådets og borgmesterens opfattelse af, at de faglige søjler havde fået for stor indflydelse, men den skal også ses på baggrund af, at Holbæk efter omorganiseringen i 2010 havde haft stærkt stigende administrationsudgifter.

I Egedal og Gladsaxe, som har klaret sig godt gennem krisen, præges billedet i mindre grad af løbende besparelser på lederposter. I Egedal er direktionen dog blevet yderligere formindsket efter 2012, så den nu består af tre direktører, og i Gladsaxe har man nedlagt vicekommunaldirektørstillingen og et tværgående administrativt center.

Krisen og koncernmodellen

At dømme ud fra udviklingen i de fem casekommuner har krisen bidraget til udvikling mod en koncernmodel for administrativ organisering.

Udviklingen har været særligt udtalt i Holbæk. Her afspejles koncernidealet i organisationens sprogbrug, og informanterne beskriver den nuværende organisation som anderledes end både den oprindelige flade direktionsmodel og den fagligt opdelte model, der var gældende fra 2010 til 2014. Rationalet for den første organisationsændring var bedre økonomisk ledelse af de decentrale ledere, mens rationalet for den anden organisationsændring var at reducere de faglige budgetadvokaters indflydelse og skabe mulighed for budgetmæssige omprioriteringer. Også i Egedal og Ringkøbing-Skjern har krisen bidraget til udvikling mod en koncernmodel. I Egedal lægger informanterne især vægt på, hvordan den tværgående organisering adskiller sig fra den oprindelige fagligt opdelte organisation med mange budgetadvokater. I Ringkøbing-Skjern har forandringerne primært bestået i, at man har sammenlagt centre og samtidig tilladt flere vertikale ledelseslag i erkendelse af, at det økonomiske ledelsesspænd ellers bliver for stort.

Lolland og Gladsaxe er præget af større stabilitet med hensyn til den administrative organisering. Disse to kommuner har større faglige arbejdsdeling i direktionen og i forvaltningen end de øvrige casekommuner. Resultatet er overraskende for Lolland, men forklaringen skal sandsynligvis findes i, at krisestemningen ikke er ny her, og at man vurderer, at fagligt specialiseret ledelse og linjehierarki er nødvendige redskaber i den kapacitetstilpasning, som kommunen har været i gang med i en årrække. I Gladsaxe har krisen ikke givet anledning til store forandringer, og her er informanterne gennemgående af den opfattelse, at en fagligt specialiseret forvaltning er et godt redskab til effektiv ressourceudnyttelse.

Tabel 3: Organisationsformer siden krisen i casekommunerne

	Vigtigste forandringer 2009-2015	Ledelsesorganisering 2015	Tilpasning til et koncernideal
Lolland	Færre administrative centre	4 direktører 11 drifts- og stabssektorer	Mellem
Holbæk	Flere ledelseslag Færre administrative centre	3 direktører 8 kerneområder og stabe	Stor
Egedal	Færre administrative centre	3 direktører 9 faglige og tværgående centre	Stor
Ringkøbing-Skjern	Færre administrative centre Flere ledelseslag	3 direktører 9 fag- og stabsområder	Stor
Gladsaxe	Mindre forandringer	5 direktører 3 fagforvaltninger og 1 center	Lille

Hvordan afspejles forandringerne i organiseringen af skoleområdet?

I det følgende skal det undersøges, hvordan forandringerne i den overordnede administrative organisering afspejles i forandringer af skoleområdets organisering og ledelse. Der fokuseres først på forandringer med hensyn til vægtningen mellem faglig specialisering og tværgående ledelse. Herefter fokuseres på organiseringen af styringsrelationen til den enkelte skole.

Mod tværgående ledelse på skoleområdet?

De administrative sammenlægninger har berørt skoleområdet i alle casekommuner undtagen Gladsaxe. Ifølge de interviewede fagchefer skal rationalet for sammenlægningerne ikke kun findes i administrative besparelser men også i øgede politiske ambitioner om at tænke og lede på tværs. Dette afspejler den faglige udvikling på skoleområdet, hvor der i stigende grad tages udgangspunkt i tværgående læringsmål og politikker for børne- og ungeområdet. Det afspejler dog også den bredere forvaltningspolitiske udvikling mod koncernorganisering, idet fagcheferne i stigende grad bliver inddraget i drøftelser af strategi og prioritering på tværs af hele kommunen, herunder som deltagere i de strategiske lederfora med deltagelse af direktører og fagchefer, som findes i alle fem kommuner. Som deltagere i disse fora bliver fagcheferne socialiseret til at påtage sig en rolle som varetager af kommunens samlede strategiske og økonomiske interesser.

Forandringerne af fagchefens rolle har været særligt udtalt i de kommuner, som har bevæget sig mest mod en koncernmodel, dvs. Holbæk, Egedal og Ringkøbing-Skjern. Det gælder især Holbæk kommune. Siden 2015 har den øverste fagchef i Holbæk været ansvarlig for hele det brede børneområde, som nu er opkaldt efter sit mål "Læring og Trivsel". Fagchefen indgår i koncernledelsen, hvor hun deltager i beslutningsprocesser om prioriteringer og omlægninger af indsatser på tværs af både eget og andre områder. I Holbæk har man også arbejdet med at skabe bedre sammenhæng mellem dagtilbud og skole decentralt, og man har brugt det tværgående samarbejde som anledning til at flytte budgetmidler fra skoleområdet til dagtilbud. Man har desuden skabt fire parallelle områdestrukturer for skole og dagtilbud, hvilket skal understøtte et sammenhængende udviklingsforløb for alle børn mellem 0 og 16 år. I Ringkøbing-Skjern har man ligeledes sammenlagt områderne for skole og dagtilbud, og chefen indgår i den samlede koncernledelse (chefforum). Man har også her arbejdet med tværgående integration af opgaverne på det decentrale niveau, idet man har indført helhedsledelse af skole og dagtilbud i landsbyerne. I Egedal Kommune har man sammenlagt skole og dagtilbud som led i omorganiseringen i 2012, og også her indgår fagchefen i kommunens lederforum. Kommunens tværgående organisering afspejles dog ikke decentralt, idet man har separate områdestrukturer for dagtilbud og skole.

De to kommuner, der i mindre grad svarer til en koncernmodel, har bevaret en større faglig specialisering i direktionen og på chefniveau. Gladsaxe har således en forvaltning for Børn og Kultur med egen stabsenhed og herunder afdelingschefer for familie, kultur, dagtilbud og skole. Lolland Kommune har ligeledes en faglig direktør for Børn, Unge og Kultur og herunder sektorchefer for skoleområdet, dagtilbud samt børn og unge. Fagdirektøren har ikke en egen forvaltning, men han har linjeansvar for det samlede børn- og ungeområde.

Ledelsesorganiseringen på skoleområdet synes således at variere systematisk mellem de tre koncernorganiserede kommuner, Holbæk, Egedal og Ringkøbing-Skjern, og de to øvrige kommuner, Lolland og Gladsaxe. Variationerne illustreres i tabel 4.

Tabel 4: Organisering af skoleområdets ledelse

Kommuner/ indikatorer	Nærmeste direktørs område	Fagchefens område	Fagchefens rolle i topledelsen
Lolland	Børn, Unge og Kultur	Skole	Underordnet direktøren
Holbæk	Sundhed og Omsorg, Børn og Unge, Uddannelse og Job.	Skole, Dagtilbud, Det specialiserede børneområde	Del af koncernledelsen
Egedal	Social Service, Sundhed og Omsorg, Skole og Dagtilbud	Skole og Dagtilbud	Del af koncernledelsen
Ringkøbing-Skjern	Børn og Familie, Dagtilbud og Undervisning, Land, By og Kultur	Dagtilbud og Undervisning	Del af koncernledelsen
Gladsaxe	Børn og Kultur	Skole	Underordnet direktøren

Vertikal reintegration af skolerne?

Bevægelsen mod en organisering med flere ledelseslag, tæt budgetopfølgning og løbende dialog mellem ledelseslagene genfindes også på skoleområdet.

Casekommunerne har alle gennemført skolesammenlægninger. I nogle tilfælde er disse blevet gennemført som administrative sammenlægninger, hvorved der indføres distriktsskoler med underliggende fysiske afdelinger. Distriktsskolelederne har typisk det overordnede økonomiske og faglige ansvar, mens lederne af de enkelte afdelinger er ansvarlige for den daglige pædagogiske ledelse. Distriktsskoleniveauet fungerer altså som et mellemliggende ledelsesniveau mellem skoleadministrationen og de enkelte skoleafdelinger.

Casekommunerne tildeler alle rammebudgetter til skolerne, og der anvendes i de fleste tilfælde en taxameterbaseret tildeling, som giver den enkelte (distrikts)skole incitament til klasseoptimering og evt. til at tage initiativ til nedlæggelse af små urentable afdelinger. Der gøres dog alle steder undtagelser fra taxameterprincippet i form af grundtilskud til matrikler eller anden kompensation til skoler med små klasser. Skolerne har adgang til at overføre overskud eller underskud, og ingen af de interviewede skoleledere har oplevet at få inddraget et overskud. De giver dog også udtryk for, at budgetopfølgningen er kraftigt intensiveret, at der stilles krav om begrundelse af (større) overførsler, og i nogle tilfælde koordineres budgetforbruget inden for skoleområdet, så nogle skoler kan få "indefrosset" et opsparet overskud for at kompensere for overskridelser på andre skoler. Skolernes økonomiske situation drøftes desuden

regelmæssigt i fora med deltagelse af fagchefen og skolelederne. Informanterne beskriver i de fleste casekommuner relationen mellem skoleadministrationen og skolerne som præget af regelmæssig dialog, hvorimod kontrakt- og aftalestyring spiller en underordnet rolle. I fire ud af fem casekommuner findes et integreret ledelses-forum med deltagelse af fagchefen og skolelederne, som mødes ugentligt eller hver 14. dag. Undtagelsen er Ringkøbing-Skjern, hvor både skolechef og skoleledere fortæller om, at der er – eller i hvert fald har været – langt mellem skoleadministration og skoler, og at der politisk er blevet lagt mere vægt på skolernes selvstyre end på det fælles skolevæsen. Dette afspejles blandt andet i mødefrekvensen mellem skoleadministrationen og skolelederne, som i denne kommune er lavere.

Det kunne se således ud til, at der er en vis sammenhæng mellem de overordnede organisationsforandringer i Holbæk, Egedal og Ringkøbing-Skjern og forandringerne på skoleområdet i retning af distriktsskolestrukturer og løbende dialog mellem ledelseslagene. Det er samtidigt værd at bemærke, at distriktsskolestrukturer var en del af organisationsdesignet i Lolland fra begyndelsen, hvilket sandsynligvis afspejler, at man vidste, at man ville få brug for et mellemliggende niveau af budgetvogtere til at "oversætte" den elevstalsbaserede rammestyring til kapacitetstilpasning på distriktsskolerne (færre klasser, færre fysiske afdelinger). I Holbæk, Egedal og Ringkøbing-Skjern er dette

Tabel 5: Organisering af relationer mellem kommunen og de enkelte skoler

Kommuner/ indikatorer	Antal ledelseslag	Skolernes budgetmodel	Integreret ledelses-forum med fagchef og skoleledere.
Lolland	Distriktsskoler siden 2007	Elevtalsbaseret ramme med modifikationer. Fri overførsel indenfor 1 mio. kr.	Heldagsmøder hver 14. dag.
Holbæk	Distriktsskoler siden 2012	Elevtalsbaseret ramme med modifikationer. Fri overførsel – men koordineret forbrug.	Ugentlige møder
Egedal	Distriktsskoler siden 2014	Normeringsbaseret ramme. Fri overførsel indtil 5%	Ugentlige møder
RKSK	Uændret	Elevtalsbaseret ramme med modifikationer. Disponeret overførsel.	Månedlige møder
Gladsaxe	Uændret	Elevtalsbaseret ramme med modifikationer. Overførsel med forklaring.	Ugentlige møder

behov først for alvor opstået under krisen, mens behovet er mere begrænset i Gladsaxe. Det er dog også værd at bemærke, at idealet om flad organisering og driftsmæssig autonomi lever videre i Ringkøbing-Skjern. Dette kan afspejle, at organisationen ikke blev udsat for et stort politisk chok med sanktionslovgivningen. Det afspejler dog givetvis også, at det er om en tyndt befolket kommune med stærke landsbyfællesskaber omkring de lokale skoler.

Konklusion og diskussion

Analysen bekræfter forventningen om, at krisen har ført til organisationsforandringer i retning af en "koncernmodel" i de fem casekommuner. Analysen svarer nogenlunde til forventningen om, at krisen og sanktionslovgivningen især blev brugt som forandringsvindue i de kommuner, der havde haft store budgetoverskridelser. Den synes også at bekræfte, at spare-presset har fået en del kommuner til at organisere sig i administrative enheder med bredere opgaveporteføljer og flere interne ledelseslag.

Analysen illustrerer samtidigt, hvordan de overordnede organisationsforandringer afspejles i organiseringen af ét af kommunernes største opgaveområder. Selv om omorganiseringer af skoleområdet også følger områdets egen faglige logik, ser det ud til at især de casekommuner, der bruger organisationsdesignet til at styrke den tværgående koordination på det overordnede niveau, også forsøger at bruge det til at skabe faglig og økonomisk synergi på tværs af skole og dagtilbud på forvaltningsniveau og i nogle tilfælde på decentralt niveau. Det kunne også se ud til, at distriktsskolestrukturer bliver brugt til at bygge bro mellem fagcentre med brede porteføljer og de enkelte skoleafdelinger.

Studiet peger endvidere på, at kommunerne forsøger at forankre koncernperspektivet i forpligtende ledelsesfællesskaber på tværs af ledelsesniveauerne. Den centrale styring baseres ikke kun på klare mål, rammer og incitamenter men også på skabelsen af rum, hvor potentielle budgetadvokater er med til at tage beslutninger, der griber ind i hinandens fagområder, og hvor der skabes en fælles forståelse af virkeligheden og en fælles ledelsesmæssig kommunikation i forhold til resten af organisationen. Dette peger i retning af, at den formelle organisering skal ses i sammenhæng med nye måder at tænke ledelse "post NPM".

Der er naturligvis grund til at være skeptisk over for betydningen af de formelle organisationsændringer. Budgetmaksimerende adfærd kan leve i bedste velgående inden for formelle organisationsstrukturer, der skal fremme det tværgående helhedssyn, og en formel forvaltningsorganisering kan givetvis godt kombineres med et stærk fokus på kommunens helhedsinteresser i direktørgruppen. Endvidere afhænger effekten af de administrative organi-

sationsstrukturer af den politiske organisering og magtforhold. Det kunne i forlængelse heraf være relevant i anden sammenhæng at undersøge, hvordan bevægelsen mod en administrativ koncernmodel spiller sammen med nye måder at organisere den poliske ledelse i kommunerne.

Artiklen giver dog et billede, som endnu ikke findes i litteraturen, af hvordan den overordnede ledelse og styring organiseres i kommunerne efter kommunalreformen og krisen, og hvordan den afspejles i organiseringen af de enkelte opgaveområder.

Litteratur

Alesina, Alberto og Roberto Perotti (1996). Fiscal discipline and the budget process. *The American Economic Review* 86 (2): 401-407.

Bæk, Thomas A., Mikkel M.Q. Andersen og Steffen K.J. Krahn (2016). *Sanktionslovgivningen og kommunernes økonomiske styring – centrale udviklinger i kommunernes forbrugsmønstre på serviceudgifterne 2008-2014*. København: KORA

Bækgaard, Martin (2008). Politisk og administrativ organisering i danske kommuner: Strukturreformens betydning. *Politica* 40 (3): 349-368.

Bækgaard, Martin (2013). Afhænger politikernes indflydelse af den administrative organisering? Anvendelse af direktions- og forvaltningsmodeller i de danske kommuner. *Politica* 45 (2): 159-177.

Cepiku, Denita og Andrea Bonomi Savignon (2012). Governing cutback management: Is there a global strategy for public administrations? *International Journal of Public Sector Management* 25 (6/7): 428-236.

Christensen, Jørgen Grønnegård (2013). Noget bedre end sit rygte. *Futuriblerne* 41 (3-4): 6-10.

Christensen, Jørgen Grønnegård, Peter Munk Christiansen og Marius Ibsen (2006). *Politik og forvaltning,* 2. udg.. Aarhus: Academia.

Christensen, Tom og Per Lægreid (2007). *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms.* London og New York: Routledge.

Christoffersen, Henrik of Kurt Klaudi Klausen (2012). *Den danske kommunekonstruktion*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Eisenhardt, Kathleen M. (1989). Agency theory: an assessment and review. *The Academy of Management Review* 14 (1): 57-75.

Foged, Søren Kjær (2015). En effektevaluering på danske kommuners regnskaber, 2010-2013. *Økonomi og Politik* 88 (1): 57-75

Foged, Søren Kjær og Eva Moll Sørensen (2016). Krisen og koncernmodellen i kommunerne. *Public Governance Research* 1: 65-84.

Hallerberg, Mark, Rolf Strauch og Jürgen von Hagen (2009). *Fiscal Governance in Europe. Cambridge*: Cambridge University Press.

Hood, Christopher (2010). *Reflections on Public Services Reforms in a Cold Fiscal Climate*. London: 2020 Public Services Trust.
Houlberg, Kurt (2015). *Politisk lederskap og demokrati i sammenslåtte kommuner i Danmark. Baggrundsnotat*. København: KORA.
Houlberg, Kurt og Marius Ibsen (2017). Kommunernes produktivitet: Hvilken betydning har kommunens administrative organisering og de lokal økonomiske grundvilkår? *Politica* 49 (1): 68-87.
Ibsen, Marius (2016). Kommunalreformen og kommunernes interne organisering og styring. *Tidsskriftet Politik* 19 (2): 30-54.
Jespersen, Peter Kragh (2008). Kommunernes valg af administrative organiserings- og styringsformer, pp. 91-122 i Karin Hansen et al. (red.), *Nye kommuner i støbeskeen – om organisering og styring i de nye kommuner*. København: Handelshøjskolens Forlag.
Kickert, Walter og Tiina Randmaa-Liv (2015). *Europe Managing the Crisis. The Politics of Fiscal Consolidation*. London og New York: Routledge.
Klausen, Kurt Klaudi (2010). Koncernledelse i det offentlige – nu også i kommunerne? *Ledelse og Erhvervsøkonomi* 2: 7-24.
Klausen, Kurt Klaudi (2014). *Strategisk ledelse i det offentlige, fremskrive, forudse, forestille*. København: Gyldendal Business
Peters, Guy Brainard (2011). Governance responses to the fiscal crisis: comparative perspectives. *Public Money and Management* 31 (1): 75-80.
Peters, Guy Brainard, Jon Pierre og Tiina Randma-Liiv (2011). Global financial crisis, public administration and governance: Do new problems require new solutions? *Public Organizational Review* 11: 13-27.
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 (2009*). Continuity and Change in Public Policy and Management*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing.
Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
Raudla, Ringa, James Douglas, Tiina Randma-Liiv og Riin Savi (2015). The impact of fiscal crisis on decision-making processes in European governments: dynamics of a centralization cascade. *Public Administration Review* 75 (6): 842-852.
Raudla, Ringa, Riin Savi og Tiina Randma-Liiv (2015). Cutback management literature in the 1970s and 1980s: taking stock. *International Review of Administrative Sciences* 81 (3): 433-456.
Røvik, Kjell Arne (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo:Universitetsforlaget.

Schick, Allan (2009). Crisis budgeting. *OECD Journal on Budgeting* 3: 1-14.
Serritzlew, Søren (2005). Breaking budgets: an empirical examination of Danish municipalities. *Financial Accountability & Management* 21 (4): 413-435.
Thelen, Kathleen og Sven Steinmo (1992). Historical institutionalism in comparative politics, pp. 1-33 i Sven Steinmo, Kathleen Thelen og Frank Longstreth (red.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
Von Hagen, Jürgen (2007). Budgeting institutions for better fiscal performance, pp. 27-52 i Anwar Shah (red.), *Budgeting and Budgetary Institutions*. Washington, DC: The World Bank.

politica, 49. årg. nr. 1 2017, 47-67

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 budgetterede den med driftsudgifter for 4,5 mia. kr. Beløbets størrelse illustrerer, at kommunalbestyrelsen i Køge *må* delegere 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 politiker 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 bleer 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 udvalgspolitiker.

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 ressourcetildelingen 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 statsrefusion[2] 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 politiker 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 delegere 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. bevæggrunden 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 kommer.

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 nettodriftsudgifter i henholdsvis 2009 og 2015

	2009	2015
Den mindste bevillings andel af nettodriftsudgifterne		
Gennemsnit	0,004	0,006
Standardafvigelse	0,016	0,015
Den største bevillings andel af nettodriftsudgifterne		
Gennemsnit	0,278	0,247
Standardafgivelse	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
Standardafgivelse	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 standardafgivelsen 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 intervalskalerede variable for antallet af bevillinger og udvalgenes tyngde, hvor der tages højde for dataenes hierarkiske struktur[3] 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 vedtage 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 analyser 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 i 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 Administrativt 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 Administrativt 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 Administrativt 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 Administrativt 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 Aaes 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 effektevaluering 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 Houlberg og Lene Holm Pedersen (2014). Do municipal mergers improve fiscal outcomes? *Scandinavian Political Studies* 37 (2): 196-214.

Houlberg, Kurt (1995). Kommunale stordriftsfordele – myte eller realitet? *Nordisk Administrativ Tidskrift* 76: 65-88.

Houlberg, Kurt (1999). Budgetoverskridelsernes autonomi – en analyse af forskelle i danske kommuners overholdelse af budgetterne. *Nordisk Administrativt Tidskrift* 80: 200-233.

Houlberg, Kurt (2000a). Udgiftspolitiske isomorfisme. De danske kommuner i nøgletallenes vold? *Politica* 32 (3): 262-282.

Houlberg, Kurt (2000b). *Kommunale stordriftsfordele. Hvor finder vi dem og hvor store er de?* København: AKF Forlaget.

Houlberg, Kurt (2016). Økonomiske konsekvenser af kommunalreformen. *Politik* 2: 9-29.

Houlberg, 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 Administrativt 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.

politica, 49. årg. nr. 1 2017, 68-87

Kurt Houlberg og Marius Ibsen

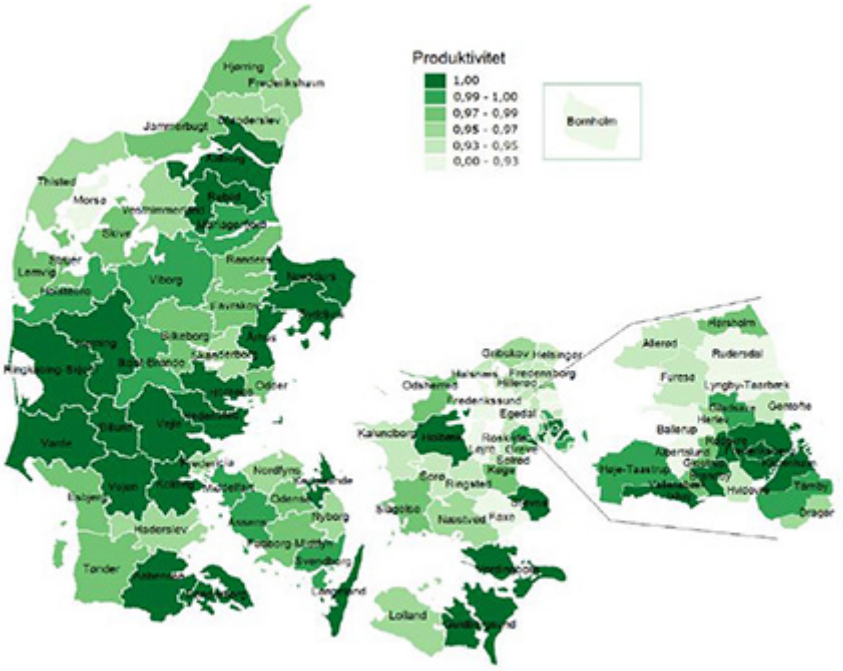
Kommunernes produktivitet: Hvilken betydning har kommunens administrative organisering og de lokale økonomiske grundvilkår?[1]

Budgetinstitutioner og organisering har ifølge budgetlitteraturen stor betydning for offentlige organisationers økonomiske resultater. Men kan en bestemt administrativ organisering være med til at styrke en kommunes produktivitet? Empirisk viser analysen, at både kommunernes økonomiske grundvilkår og administrative organisering har betydning for produktiviteten. Produktiviteten er lavere, jo mindre økonomisk presset kommunen er, jo mindre kommunen er, og/eller hvis kommunen er organiseret med en direktionsmodel uden opdelt administrativt ansvar. En direktionsmodel kan ifølge tidligere undersøgelser styrke tværgående, strategiske og overordnede økonomistyringshensyn i form af budgetbalance og udgiftsstyring. Indeværende analyse peger på, at direktionsmodellens – intenderede – afkobling til de faglige miljøer og medarbejdere omvendt ser ud til at svække hensynet til den kommunale produktivitet. Valget af administrativ organisering ser dermed ud til at indebære et trade-off mellem en stærk udgiftsstyring og en høj produktivitet.

Den offentlige sektors økonomi er under stigende pres, og en forøgelse af kommunernes produktivitet er af Produktivitetskommissionen (2014) blevet udpeget som en vigtig vej til at sikre økonomisk balance og få mere service for skattekronerne. Men hvad har betydning for, hvor stor en kommunes produktivitet er? Afhænger produktiviteten af kommunens organisering, afspejler den kommunens økonomiske grundvilkår, eller er der helt andre faktorer på spil?

KORA gennemførte for Produktivitetskommissionen i 2013 (Wittrup et al., 2013a, 2013b) den hidtil mest omfattende analyse af de danske kommuners produktivitet. Analysen estimerede – med en række metodiske forbehold – et produktivitetspotentiale i den kommunale sektor på minimum 5 mia. kroner, hvis alle kommuner var lige så produktive som de mest produktive kommuner (Wittrup et al., 2013a). Den estimerede produktivitet i de enkelte kommuner er illustreret i figur 1 og udgør indeværende analyses afhængige variabel.
I den politiske debat fremføres undertiden det synspunkt, at produktivitetspotentialet på 5+ mia. er guld på gaden, som uden videre kan samles op. Sådan

Figur 1: Kommunernes produktivitet 2009-2011



Kilde: Wittrup et al. (2013b). De mest produktive kommuner har værdien 1. De øvrige kommuners produktivitet er beregnet relativt i forhold hertil.

er det næppe. På grundlag af forvaltningslitteraturen kan formuleres en række gode råd (Christensen, 2013). Men nogen præcis viden om, hvorfor nogle kommuner er mere produktive end andre, har vi ikke. Denne artikel prøver at afhjælpe dette savn ved at undersøge, hvilken betydning økonomisk pres og administrativ organisering har for den kommunale produktivitet.

Analysen indskriver sig i en budget- og styringslitteratur, hvor der på den ene side lægges vægt på, at organisering og budgetinstitutioner har betydning for kommunernes økonomiske resultater (Blom-Hansen, 2002; Borge, Falch og Tovmo, 2008; Ibsen, 2016; Hagen og Vabo, 2005; Kuhlmann, Bogumil og Grohs, 2008).

På den anden side er det i budget- og styringslitteraturen også velkendt, at lokale økonomiske, strukturelle og politiske faktorer har stor betydning for den økonomiske balance og udgiftsstyring (Hagen og Vabo, 2005; Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014; Houlberg og Pedersen, 2015; Serritzlew, 2005;

Tovmo, 2007) såvel som for produktiviteten (Borge, Falch og Tovmo, 2008; Andrews et al., 2005; Borge, Parmer og Torvik, 2015).

Datagrundlaget for analysen er ovennævnte produktivitetsanalyse kombineret med data om kommunernes administrative organisering samt registeroplysninger om kommunernes strukturelle-økonomiske grundvilkår og kommunalbestyrelsernes partipolitiske sammensætning. Den empiriske analyse viser, at kommuner med en direktionsmodel uden opdelt administrativt ansvar har lavere produktivitet end kommuner med en mere traditionel forvaltningsmodel. Endvidere viser analysen, at økonomisk pressede kommuner har større produktivitet end mindre pressede kommuner, ligesom produktiviteten øges med stigende kommunestørrelse.

Artiklen er opbygget, så der først redegøres for tidligere studier, og hvorfor det teoretisk vil kunne forventes, at økonomisk pres og administrativ organisering har betydning for produktiviteten. Dernæst præsenteres analysens data og metodiske grundlag, herunder de validitetsproblemer, der knytter sig til det estimerede produktivitetsmål. Herefter følger den empiriske analyse og konklusionen.

Produktivitetsbegrebet – og teoretiske forventninger til betydningen af økonomisk pres og administrativ organisering

De overordnede dimensioner i offentlig økonomistyring kan karakteriseres ved de tre engelske E'er: *economy, efficiency* og *effectiveness* (Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014; Boyne, 2002; Flynn, 2012; Pollitt og Bouckaert, 2011). Den klassiske budgetlitteratur har typisk fokuseret på ressourcestyring (economy) i form af budgetternes størrelse og fordeling (Wildavsky, 1979; Rubin, 2010), budgetoverholdelse eller budgetbalance (Hagen og Vabo, 2005; Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014; Borge og Tovmo, 2009). I takt med en international bølge af offentlige styringsreformer med ambition om øget fokus på styring på output og outcome (Pollitt og Bouckaert, 2011) er der i styringslitteraturen kommet øget fokus på produktivitet (efficiency) (Borge, Falch og Tovmo, 2008; Andrews et al., 2005; Boyne, 2002; Bel, 2013; Borge og Haraldsvik, 2009) og effektivitet (effectiveness) (Heinrich, 2002; Van Dooren, Bouckaert og Halligan, 2015). Kommuners produktivitet og effektivitet er dog vanskeligt målbare. Dette skyldes blandt andet, at der i offentlig serviceproduktion ofte er uklare, flerdimensionelle målsætninger, flere samtidige, koordinationskrævende opgaver, der ikke nødvendigvis manifesteres i fysiske produkter, og at der er komplekse sammenhænge mellem indsatser og resultater (Wittrup et al., 2013a; se fx Andrews et al., 2005; Van Dooren, Bouckaert og Halligan, 2015; Moynihan et al., 2011). Ofte er der også datamæssige begrænsninger knyttet

til datas opgørelsesgrundlag, dækningsgrad og/eller validitet (Wittrup et al., 2013a; Borge, Falch og Tovmo, 2008). Indeværende artikel fokuserer på produktivitet, dvs. forholdet mellem det producerede output og de afholdte udgifter (input). Kvalitet og effektivitet i opgaveløsningen falder dermed uden for analysen. Selv hvis analysen afgrænses til serviceområder, hvor outputtet har en målelig karakter (fx antal børnepasningstimer, antal undervisningstimer og antal hjemmehjælpstimer), ligger der tillige en metodisk udfordring i at få sammenvægtet de forskellige typer af output i den kommunale fleropgaveproduktion til et samlet produktivitetsmål (Wittrup et al., 2013a; Cherchye et al., 2007). Dette vender vi tilbage til i metodeafsnittet.

En ting er imidlertid begrebsdannelsen og mulighederne for at måle produktivitet, noget andet er, hvad der kan forklare mellemkommunale produktivitetsforskelle. Nedenfor fokuseres på to typer forklaringer, nemlig økonomisk pres og administrativ organisering.

Litteraturen peger på, at ikke blot de lokale økonomiske vilkår men også lokale sociale, strukturelle og politiske faktorer kan have betydning for en kommunes produktivitet (Andrews et al., 2005). Produktiviteten er fx lavere i kommuner med store sociale udgiftsbehov, social/etnisk heterogenitet, små kommuner (Andrews et al., 2005) og kommuner med en høj grad af partipolitisk fragmentering i kommunalbestyrelsen (Borge, Falch og Tovmo, 2008). Fokuserer vi på økonomisk pres, så konkluderer litteraturen overvejende, at økonomisk pressede kommuner har højere produktivitet (Borge, Falch og Tovmo, 2008; Andrews et al., 2005; Borge, Parmer og Torvik, 2015; Boyne et al., 2012). En norsk analyse baseret på et stærkere kausalt paneldatadesign finder ligeledes, at et højere indtægtsniveau fører til lavere produktivitet, og betegner sammenhængen som *the paradox of plenty* (Borge, Parmer og Torvik, 2015). I overensstemmelse hermed har Mouritzen (2014) bivariat fundet, at danske kommuner under økonomisk pres har højere produktivitet. Samlet peger litteraturen dermed på, at større økonomisk pres ledsages af højere produktivitet.

Ingen studier har, så vidt vi ved, analyseret, om den overordnede administrative organiseringsmodel har betydning for den samlede produktivitet i en kommune. Mange studier har undersøgt sammenhængen mellem kommuners organisering og performance (se fx Andrews, Boyne og Walker, 2011; Walker og Andrews, 2015), men analysefokusset har typisk været på lavere administrative styringsniveauer og/eller på performance på konkrete serviceområder som fx skoleområdet, ældreområdet eller renovationsområdet.

En teoretisk forventning til den administrative organiserings betydning kunne være, at en direktionsmodel i højere grad end en klassisk forvaltningsmodel styrker økonomistyringen i en kommune, idet intentionen med direk-

tionsmodellen er at styrke den overordnede, tværgående og strategiske styring (Bækgaard, 2011). Direktionsmodellen styrker relationen mellem den politiske og administrative topledelse og skærer båndene over mellem politikere i fagudvalgene og de administrative ledere af den tilhørende fagforvaltning (Bækgaard, 2011). Herved svækkes fagudvalgenes og fagforvaltningernes muligheder for at agere som udgiftsadvokater (Ibsen, 2016), mens direktionen i højere grad kan agere som udgiftsvogtere (Bækgaard, 2011). Samtidig forventes direktionsmodellen at skabe tværfaglige og koordineringsmæssige fordele på ledelsesniveau, som gør det nemmere at prioritere ressourceforbruget fordelagtigt (Bækgaard, 2011). I overensstemmelse hermed finder Ibsen (2016) empirisk støtte for, at kommuner med en direktionsmodel har en stærkere styring af økonomien i form af højere driftsresultater end kommuner med en forvaltningsmodel (Ibsen, 2016). Dette er dog ikke nødvendigvis ensbetydende med, at direktionsmodellen også er produktivitetsfremmende. Direktionsmodellen styrker muligvis udgiftsstyringen og den tværgående udgiftsprioritering, men afkoblingen til de faglige miljøer i fagforvaltningerne kan omvendt gøre det vanskeligere at have fokus på, hvordan ressourcerne på de enkelte serviceområder anvendes mest produktivt. Hagen og Vabo (2005) argumenterer således for, at stærke fagudvalg – som typisk vil kendetegne forvaltningsmodellen – kan give sig udslag i bedre finansielle resultater gennem forvaltningsmodellens specialiserings- og informationsfokus med en klar udvalgs- og direktørtilknytning til det enkelte serviceområde (Hagen og Vabo, 2005). Yderligere kan en forvaltningsmodel med en fagforvaltningschef i spidsen mindske informationsasymmetrien mellem markarbejderne og ledelsesniveauet (Hagen og Vabo, 2005). Herigennem kan forvaltningsmodellen potentielt være mere befordrende for produktiviteten end direktionsmodellen.

Data og metode

Den empiriske analyse er baseret på registerdata for alle danske kommuner i perioden 2009–2011. Der er set bort fra de fire små ø-kommuner Læsø, Fanø, Samsø og Ærø, da disse pga. deres lidenhed har ekstraordinære smådriftsulemper, er særligt følsomme over for datamæssige udsving og kan have ekstreme værdier på udgifts- og serviceindikatorerne i produktivitetsanalysen. Datasættet indeholder dermed data for 94 kommuner over tre år og i alt 282 observationer.

Analysens afhængige variabel er den enkelte kommunes samlede produktivitet som estimeret af Wittrup et al. (2013b). Den anvendte benchmarkingmetode (DEA) beskrives længere nede. Først belyses produktivitetsanalysens datagrundlag. For at øge indikatorernes robusthed i DEA-estimeringen og

minimere følsomheden over for udsving i enkeltår er indikatorerne i produktivitetsanalysen målt som gennemsnit over årene 2009-2011 (Wittrup et al., 2013a). Dette indebærer, at der estimeres ét samlet produktivitetsmål for de tre år 2009-2011. I indeværende analyse antages det, at dette produktivitetsmål er repræsentativt for alle tre år. Produktivitetsvariablen har dermed i modsætning til analysens forklarende variable ikke en panelstruktur men har samme værdi for alle tre år. Det samlede datasæt har dermed karakter af et poolet tværsnitsdatasæt. Af hensyn til tolkningen af parameterestimaterne er produktivitetsvariablen omskaleret, så de mest produktive kommuner har scoren 100.

I Wittrup et al. (2013b) estimeres også sektorspecifikke produktivitetsmål for dagtilbuds-, folkeskole- og ældreområdet. Af to grunde fokuserer vi imidlertid på det samlede produktivitetsmål. For det første retter den teoretiske interesse sig mod den administrative organiserings betydning for kommunens samlede produktivitet. For det andet er det samlede produktivitetsmål metodisk mere robust over for forskelle i kommunernes konteringspraksis end de sektorspecifikke produktivitetsmål (Wittrup et al., 2013a).

Produktivitetsanalysen er baseret på 47 indikatorer for service på otte udgiftsområder (Wittrup et al., 2013a). Størstedelen af disse er outputbaserede serviceindikatorer for fx andel pædagogisk uddannede i daginstitutioner, antal undervisningstimer pr. klasse i folkeskolen og antal visiterede hjemmehjælpstimer pr. uge pr. hjemmehjælpsmodtager. På grund af mangel på valide outputdata indgår på enkelte områder dog udgifter som serviceindikatorer, mens output-indikatorerne omvendt på to områder er suppleret med outcome-baserede serviceindikatorer (Wittrup et al., 2013a). I analysen af kommunernes samlede produktivitet sammenholdes det samlede outputbaserede serviceniveau på grundlag af de 47 serviceindikatorer med kommunens samlede serviceudgifter korrigeret for demografiske og socioøkonomiske udgiftsbehov (Wittrup et al., 2013a).

Konstruktionen af indekset for kommunal service er baseret på Data Envelopment Analysis (DEA). Ved vægtningen af indikatorer er anvendt et benefit-of-the-doubt-princip, som indebærer, at indikatorerne for den enkelte kommune vægtes på en måde, så kommunen stilles i det bedst mulige lys. Indikatorer, hvor kommunen scorer højt, vægtes med andre ord højere end indikatorer, hvor kommunen scorer lavt. Inden for visse indlagte restriktioner på den enkelte indikators mulige vægte tages herved størst mulig hensyn til særlige forhold og prioriteringer i de enkelte kommuner (Wittrup et al., 2013a). Der knytter sig en række opmærksomhedspunkter til produktivitetsmålets validitet og reliabilitet (Wittrup et al., 2013b). Herunder blandt andet at de 47 serviceindikatorer ikke dækker alle aspekter af den kommunale service men

alene dem, hvor der på undersøgelsestidspunktet fandtes målbare indikatorer, samt at nogle kommuner kan have en fordel af kun at blive sammenlignet med et mindre antal andre kommuner (fordi der er relativt få kommuner med sammenlignelige socioøkonomiske forhold) eller kan "score billige point" ved at have prioriteret outputenheder med lave kostpriser højt. Desuden kan den anvendte DEA-metode være følsom over for forskelle i kommunernes konterings- og registreringspraksis, hvorved kommuner med en afvigende konterings- og registreringspraksis vil kunne komme til at fremstå som et produktivitetsmæssigt forbillede, som de andre kommuner måles op imod (Wittrup et al., 2013a). Disse potentielle reliabilitetsproblemer er størst ved analyser på enkeltområder, men er også tilstedeværende i analysen af den samlede produktivitet. For en nærmere beskrivelse af metoden og vægtningsprincipperne samt produktivitetsmålets validitet og reliabilitet henvises til (Wittrup et al., 2013b).

Som den primære uafhængige interessevariabel indgår en indikator for kommunens administrative organisering. Kodningen er foretaget af Niels Opstrup, SDU, på basis af kommunale årbøger og hjemmesider. Kommunerne er for hvert af årene indplaceret i en af fire kategorier for administrativ organisering (Opstrup og Villadsen, 2015). De fire kategorier og kommunernes fordeling på disse ses i tabel 1.

Tabel 1: Kommunernes administrative organisering 2009-2011 (procentfordeling)

Administrativ organisering	2009	2010	2011	I alt
Forvaltningsmodel	34,7	29,6	30,9	31,7
Direktionsmodel med opdelt administrativt ansvar mellem direktører	39,8	46,9	47,4	44,7
Direktionsmodel uden opdelt administrativt ansvar	17,4	14,3	12,4	14,7
Andet	8,2	9,2	9,3	8,9
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0
N	98	98	97	293

Efter kommunalreformen i 2007 har flere kommuner bevæget sig væk fra den klassiske forvaltningsmodel og over til en form for direktionsmodel (Bækgaard, 2011). I undersøgelsesperioden fra 2009-2011 er ca. en tredjedel af kommunerne dog stadig organiseret efter forvaltningsmodellen. Omvendt har 40-45 pct. organiseret sig efter en direktionsmodel med opdelt administrativt ansvar mellem direktørerne, mens ca. 15 pct. har en direktionsmodel uden opdelt

administrativt ansvar. Sidstnævnte kan betragtes som den mest rene form for direktionsmodel, idet der her ikke er en faglig organisatorisk kobling mellem det øverste ledelsesniveau og kommunens fagforvaltninger (Ibsen, 2016). Den administrative organisering opgøres i starten af året og inddrages tidsmæssigt i den multivariate analyse i samme år som den afhængige variabel, idet det antages, at den administrative organisering har betydning for den økonomiske styring også i året, hvor variablen måles. Den administrative organisering har dog, jf. tabel 1, været relativt stabil over tidsperioden.

Som den anden interessevariabel indgår en indikator for økonomisk pres. 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 (Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014; Andrews et al., 2005; Boyne, 1996). Som primær indikator for de økonomiske grundvilkår anvendes indikatoren *ressourcepres*, der måler, hvor store udgiftsbehovene er i forhold til kommunens velstand. Indikatoren er uafhængig af kommunens faktiske udgifts- og skattepolitik og er dermed udtryk for grundvilkår, som kommunen ikke kan ændre på kort sigt. I en alternativ modelspecifikation nedbrydes denne indikator på dens tre delkomponenter: de samlede demografiske udgiftsbehov, de samlede socioøkonomiske udgiftsbehov og kommunens velstand.

Herudover inddrages en række variable for strukturelle og politiske faktorer, som tidligere studier har vist kan have betydning for kommuners produktivitet (Borge, Falch og Tovmo, 2008; Andrews et al., 2005; Borge, Parmer og Torvik, 2015; Boyne et al., 2012). For det første inddrages *indbyggertal* som indikator for de strukturelle grundvilkår for at teste, om stigende kommunestørrelse giver produktivitetsmæssige stordriftsfordele (Blom-Hansen et al., 2016). For det andet inddrages to indikatorer for de lokale politiske forhold. *Andel arbejderpartimandater* i kommunalbestyrelsen inddrages, idet det forventes, at en større andel arbejderpartimandater vil kunne lægge pres på produktiviteten som følge af større udgiftspræferencer blandt arbejderpartirepræsentanter (Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014; Boyne et al., 2012; Boyne, 1996), eller at arbejderpartier tager større hensyn til de offentligt ansatte blandt deres vælgere, til potentiel skade for produktiviteten. For det andet inddrages en indikator for *partipolitisk fragmentering*, som forventes at kunne virke udgiftsdrivende og dermed lægge pres på produktiviteten (Hagen og Vabo, 2005; Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014; Houlberg og Pedersen, 2015; Velasco, 2000).

Endelig inddrages en kontrolvariabel for, om kommunen har været "under administration" af staten, idet dette forventes at styrke økonomistyringen (Houlberg og Pedersen, 2015; Houlberg, 2015). Da den afhængige variabel er

opgjort som et robust mål på tværs af tre år, er det ikke meningsfuldt at inddrage indikatorer i analysen for at teste, om ændringer i økonomiske grundvilkår i undersøgelsesperioden påvirker produktiviteten. Operationaliseringer og deskriptiv statistik for alle variable kan findes i appendiks.

Da den afhængige variabel er trunkeret ved 100 (27 kommuner har den maksimale score 100), er forudsætningerne for almindelig OLS-regression ikke opfyldt, og analyserne baseres derfor på TOBIT-regression (Borge og Haraldsvik, 2009; Wooldridge, 2009). Herved foregår estimationen ikke på den trunkerede produktivitetsvariabel, men på en underliggende latent ikke-trunkeret variabel. Det bemærkes dog, at den samlede variation i datasættet qua DEA-metoden reduceres, idet der ikke er variation mellem de 27 kommuner med maksimal produktivitetsscore.

Analyserne er kørt med robuste standardfejl, klyngekorrigeret for den enkelte kommune, da analyse af paneldata med OLS såvel som med TOBIT vil kunne producere skæve estimater som følge af serielt autokorrelerede restled.

Kommunal produktivitet – betyder administrative organisering og lokale økonomiske grundvilkår noget?

Tabel 2 præsenterer analysens empiriske resultater. Analysen viser, at både administrativ organisering og økonomisk pres har signifikant betydning for produktivitetens størrelse (på henholdsvis et 10 pct. og et 5 pct. signifikansniveau).

For det første viser analysen, at kommuner med en administrativ organisering i form af en direktionsmodel uden opdelt administrativt ansvar har lavere produktivitet end kommuner med en klassisk forvaltningsmodel. Såvel i den bivariate model 1 som i model 2 og model 3, hvor variable for henholdsvis økonomisk-strukturelle grundvilkår og for politiske forhold mv. er tilføjet. En administrativ organisering med en "ren" direktionsmodel, hvor de faglige organisatoriske bånd mellem topledelse og de faglige miljøer i kommunen afskæres mest, ser dermed ikke ud til at være befordrende for produktiviteten. Produktiviteten er tværtimod højere i kommuner med en klassisk forvaltningsmodel med tættere bånd mellem politikere i fagudvalgene, de administrative ledere af den tilhørende fagforvaltning og de faglige medarbejdere. Analysen har kun et produktivitetsmålepunkt i tid, og der kan ikke identificeres en kontrolgruppe som grundlag for et eksperimentelt design. Designet er dermed ikke et stærkt kausalt design. Fx kan omvendt kausalitet ikke afvises, idet vi ikke kan udelukke, at nogle kommuner kan have valgt en direktionsmodel for at rette op på en lav produktivitet. Imod denne tolkning taler dog, at kun ganske få kommuner har ændret deres administrative organisering i årene forud for analysen. Fra 2008 til 2009 således kun fem kommuner. Uden at kunne drage en endegyldig

kausal konklusion indikerer analysen dermed, at en direktionsmodel uden opdelt administrativt ansvar ledsages af en lavere produktivitet end forvaltningsmodellen. Forskellen forekommer også substantielt signifikant, idet kommuner med en direktionsmodel uden opdelt administrativt ansvar i gennemsnit har en produktivitet, der er små 2 pct. lavere end kommuner med forvaltningsmodel.[2] I kommuner med en direktionsmodel med opdelt administrativt ansvar adskiller produktiviteten sig derimod ikke signifikant fra de forvaltningsmodelorganiserede kommuner. En supplerende analyse viser videre en signifikant forskel mellem de to direktionsmodelstyper. På et 10 pct. signifikansniveau har direktionskommuner uden opdelt administrativt ansvar en signifikant lavere produktivitet end direktionskommuner med opdelt administrativt ansvar.

For det andet har økonomisk pressede kommuner ifølge model 3 en højere produktivitet. Jo større økonomisk pres, jo større serviceoutput produceres der for hver udgiftskrone. I overensstemmelse med fund for norske (Borge, Parmer og Torvik, 2015) og engelske kommuner (Andrews et al., 2005) samt tidligere bivariate fund for danske kommuner (Mouritzen, 2014) viser analysen dermed, at der eksisterer et *paradox of plenty*: Jo større ressourcerigelighed, jo lavere produktivitet. I substantielle termer svarer forskellen til, at en kommune med et ressourcepres fem over det landsgennemsnitlige (svarende til godt 10 pct, af variationsbredden for ressourcepresvariablen) har en produktivitet, der er 0,9 pct. højere end det landsgennemsnitlige. Altså igen en substantielt ikke ubetydelig forskel.

Endelig viser analysen, at strukturelle forhold har betydning i form af produktivitetsmæssige stordriftsfordele i den kommunale produktion. Jo større kommunen er, jo højere er produktiviteten. Sammenhængen er logaritmisk, hvilket indebærer, at stordriftsfordelene er størst for de mindste kommuner og aftager med stigende kommunestørrelse.[3] Store kommuner ser derved ud til at have bedre forudsætninger for at varetage udgiftsstyringen på administrations- og vejområdet (Blom-Hansen et al., 2016) og budgetbalancen (Ibsen, 2016; Hansen, Houlberg og Pedersen, 2014) såvel som økonomistyringshensynet til kommunens produktivitet.

Politiske forhold har derimod ikke betydning for kommunernes produktivitet. Hverken kommunalbestyrelsens partipolitiske fordeling eller graden af partifragmentering samvarierer med produktiviteten. Dette er i tråd med tidligere analyser, der viser, at politiske forhold ikke har betydning for driftsresultatets størrelse (Ibsen, 2016; Houlberg, 2015). I modsætning til Norge (Borge og Haraldsvik, 2009) ser det dermed ikke ud til, at partifragmentering har betydning for produktiviteten i danske kommuner. Endelig viser analysen, at det ikke har betydning for produktiviteten at være "sat under administration".

Tabel 2. Regressionsanalyse af kommunal produktivitet 2009-2011

	(1) Produktivitet (Tobit)	(2) Produktivitet (Tobit)	(3) Produktivitet (Tobit)
Organisationsmodel (ref. = forvaltningsmodel)			
Direktionsmodel med opdelt adm. ansvar	0,24	0,33	0,15
	(0,92)	(0,88)	(0,90)
Direktionsmodel uden opdelt adm. ansvar	-2,30**	-1,70*	-1,73*
	(1,02)	(1,01)	(1,02)
Andet	0,49	0,51	0,44
	(1,40)	(1,28)	(1,31)
Økonomiske og strukturelle grundvilkår			
Ressourcepres		0,20***	0,18**
		(0,08)	(0,08)
Indbyggertal (ln)		1,30*	1,38*
		(0,68)	(0,71)
Politiske forhold mv.			
Andel arbejderpartimandater			-0,02
			(0,03)
Partifragmentering			-0,66
			(0,46)
Under administration			0,52
			(2,07)
Konstant	98,07***	63,78***	67,96***
	(0,65)	(10,05)	(10,11)
Observationer	281	281	281
Pseudo R^2	0,011	0,037	0,041
Upper limit	100	100	100

Robuste standardfejl i parenteser (med klyngekorrektion på kommuneniveau).
*** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1.

Analysens samlede forklaringskraft er relativt lav. En mulig metodisk forklaring på dette kan være, at 27 af de 94 kommuner i analysen har den maksimale produktivitetsscore på 100. For disse kommuner er der derfor ingen forskel at

forklare. At analysen er baseret på kommunens samlede produktivitet kan desuden bidrage til at reducere variationerne. Det kan fx tænkes, at en kommune med høj produktivitet på et serviceområde har lav produktivitet på et andet, og at disse forskelle nivelleres i analysen af den samlede produktivitet. Uanset de bagvedliggende forklaringer så forklarer analysemodellen ifølge Pseudo R^2 alene 4 pct. af variationen i kommunernes produktivitet. Produktiviteten afhænger dermed af mange andre forhold end de undersøgte.

For at teste resultaternes robusthed er gennemført en række supplerende analyser og robusthedstest. For det første er undersøgt, om en række andre faktorer kan bidrage til at forklare forskelle i produktiviteten: om kommunen er sammenlagt i 2007, andel administrationsprofessionelle (målt ved antal DJØF-medlemmer ansat i kommunen i forhold til kommunestørrelsen), borgmesterpartiets mandatandel, antal udvalg, andel fagudvalgsformænd, der er medlemmer af økonomiudvalget, samt andelen af kommunalbestyrelsen, der stemte for budgettet. Ingen af disse faktorer har betydning for produktiviteten.

For det andet er analysen kørt med en alternativ specificering af den administrative organisering, hvor der alene sondres mellem, om kommunen har en direktionsmodel eller ej. Analysen viser, at der ikke er forskel mellem kommuner med direktionsmodel og kommuner med forvaltningsmodel. Det er med andre ord alene kommuner med en direktionsmodel *uden* opdelt administrativt ansvar, der har lavere produktivitet end kommuner med forvaltningsmodel.

For det tredje er analysen kørt med alternativ specificering af de økonomiske grundvilkår, hvor ressourcepres er nedbrudt på indikatorens tre delkomponenter: demografiske udgiftsbehov, socioøkonomiske udgiftsbehov og velstand. Denne analyse er behæftet med multikollinaritetsproblemer og er i tabel 2 fravalgt til fordel for modellen med ressourcepres som samlet indikator for økonomiske grundvilkår. Analysen indikerer dog, at det både er økonomisk pres fra lav velstand og fra høje socioøkonomiske udgiftsbehov, der presser en kommune til at udnytte ressourcerne mere produktivt.

For det fjerde er analysen testet med en afhængig variabel, hvor der i DEA-modellen ikke er lagt socioøkonomiske restriktioner på sammenligningerne. Altså en produktivitetsindikator hvor ingen kommuner har nemmere ved at fremstå som produktive, fordi de sammenlignes med et begrænset antal sammenligningskommuner. Resultaterne er substantielt de samme som i tabel 2.

Som kontrast til Ibsens fund af en positiv sammenhæng mellem direktionsmodel og driftsresultat (Ibsen, 2016) findes i indeværende analyse en negativ sammenhæng mellem direktionsmodellen (uden opdelt administrativt ansvar) og produktiviteten. For at teste om den af Ibsen fundne sammenhæng for perioden 2011-2013 også gør sig gældende for produktivitetsanalyseårene 2009-

2011, er gennemført en parallel panelanalyse med driftsresultatet i 2009-2011 som afhængig variabel. Analysen viser for det første, at der ikke er korrelation mellem et højt driftsresultat og en høj produktivitet (jf. supplerende materiale, figur S1). Økonomistyringshensynene til budgetbalance og produktivitet går med andre ord ikke nødvendigvis hånd i hånd. For det andet viser analysen, at direktionsmodellen i årene 2009-2011 ikke giver sig udslag i større driftsresultat pr. indbygger (jf. supplerende materiale, tabel S1). Sammenhængen er negativ – men insignifikant – både for direktionsmodellen med og uden opdelt administrativt ansvar. I modsætning til Ibsens fund for 2011-2013 var direktionsmodellen i årene 2009-2011 med andre ord ikke befordrende for driftsresultatet. Det er således ikke entydigt, om direktionsmodellen i sig selv styrker økonomistyringshensynet til budgetbalancen. Forskellen mellem de to analyser kan hænge sammen med to ting. Ibsen har for det første en mere nuanceret operationalisering af den administrative organisationsmodel baseret på surveydata og en lidt anderledes modelspecifikation, hvori fx også kommunens likvide aktiver indgår som forklarende variabel (Ibsen, 2016). For det andet er der væsentlige forskelle i økonomistyringskonteksten og dermed presset på den kommunale økonomistyring. I alle Ibsens tre analyse-år befinder kommunerne sig i en økonomistyringsvirkelighed med økonomisk krise og lovfæstede statslige sanktioner, hvis udgiftsrammen i økonomiaftalen ikke overholdes (Houlberg, 2015). Hvor kommunerne i alle Ibsens tre analyse-år havde milliardstore budget*underskridelser*, var der i de to første af de tre produktivitetsanalyseår tilsvarende store budget*overskridelser* (Houlberg, 2015). Tilsammen peger de to analyser på, at direktionsmodellens betydning for driftsresultatet afhænger af økonomistyringskonteksten. Dette understøttes af, at Ibsens resultater med en positiv sammenhæng mellem direktionsmodel og driftsresultat genfindes med indeværende analyses datagrundlag, hvis analysen køres for årene 2011-2013 (jf. model 3 i supplerende materiale, tabel S1). Direktionskommuner med opdelt administrativt ansvar har i 2011-2013 et signifikant højere driftsresultat end kommuner med forvaltningsmodel.

Analysen viser samlet, at en direktionsmodel uden opdelt administrativt ansvar er mindre befordrende for produktiviteten end en forvaltningsmodel, at større kommuner har produktivitetsmæssige stordriftsfordele, samt at jo vanskeligere økonomiske grundvilkår en kommune har, jo mere produktiv er den.

Konklusion og diskussion

Den danske velfærdsstat er under økonomisk pres, og Produktivitetskommissionen har peget på en forøgelse af kommunernes produktivitet som en vigtig vej til at få mere service for skattekronerne. Det er i denne artikel undersøgt,

om den administrative organisering og de lokale økonomiske grundvilkår har betydning for en kommunes produktivitet.

Afsættet for analysen er en DEA-baseret produktivitetsanalyse for årene 2009-2011, hvor kommunernes estimerede produktivitet varierer fra en score på 87 til den maksimale score på 100. Analysens overordnede konklusion er, at såvel den administrative organisering som de økonomisk-strukturelle vilkår bidrager til at forklare variationerne i kommunernes produktivitet.

For det første spiller den administrative organisering en rolle, idet kommuner med en direktionsmodel uden opdelt administrativt ansvar har lavere produktivitet end kommuner med en mere traditionel forvaltningsmodel. En direktionsmodel, hvor de organisatoriske bånd mellem den administrative topledelse og de enkelte fagforvaltninger skæres over, er med andre ord ikke befordrende for den kommunale produktivitet. Resultaterne peger dermed på, at direktionsmodellen måske nok styrker udgiftsstyringen (Ibsen, 2016) og den tværgående udgiftsprioritering, men at afkoblingen til de faglige miljøer i fagforvaltningerne (Hagen og Vabo, 2005) omvendt gør det vanskeligere at have fokus på, hvordan ressourcerne på de enkelte serviceområder anvendes mest produktivt. Empirisk flugter dette med resultater for norske kommuner, der peger på, at centraliserede top-down-budgetprocesser følges af lavere produktivitet (Borge, Falch og Tovmo, 2008). Hvor direktionsmodellen kan være befordrende for økonomistyringshensynet til den kommunale udgiftsstyring, er modellen omvendt ikke befordrende for økonomistyringshensynet til produktivitet. Tværtimod. Det kan naturligvis tænkes, at direktionsmodellen giver grundlag for større koordination og samarbejde på tværs i kommunen og dermed kan bidrage til at skabe bedre resultater på de serviceområder, hvor kvaliteten af indsatsen afhænger af koordinationen på tværs af sektorer og faggrupper (fx indsatsen for udsatte børn og unge). Dette fortæller analysen ikke noget om. Men fokuserer vi på produktiviteten, så er en klassisk forvaltningsmodel forbundet med en højere produktivitet end en direktionsmodel uden opdelt administrativt ansvar.

For det andet viser analysen, at der på linje med engelske og norske kommuner (Andrews et al., 2005; Borge, Parmer og Torvik, 2015; Borge og Haraldsvik, 2009) også i danske kommuner eksisterer et *paradox of plenty*. Jo mindre økonomisk pres, jo lavere er den kommunale produktivitet.

Analysen tegner for det tredje et billede af produktivitetsmæssige stordriftsfordele i kommunernes serviceproduktion. Omend sammenhængen aftager med stigende kommunestørrelse, er der grundlæggende tale om, at produktiviteten stiger med stigende indbyggertal. Omvendt står de mindste kommuner over for produktivitetsmæssige smådriftsulemper.

Endelig viser analysen, at lokale politiske faktorer ikke ser ud til at have betydning for kommunens produktivitet.

Analysens interne validitet begrænses primært af, at der metodisk knytter sig en række forbehold til opgørelsen af en vanskeligt målbar størrelse som kommunernes produktivitet. Desuden bemærkes, at de undersøgte faktorer kun forklarer en begrænset del af variationen i den estimerede produktivitet. Med disse metodiske forbehold in mente, så peger analysen overordnet på, at en administrativ organisering på grundlag af direktionsmodellen ikke ser ud til at være en vej til at opfylde Produktivitetskommissionens ønsker om forbedring af kommunernes produktivitet. Resultaterne står på dette punkt tilsyneladende i modsætning til Ibsens resultater, der siger, at en direktionsmodel bidrager til at styrke en kommunes budgetoverholdelse og driftsresultat (Ibsen, 2016). Imidlertid er kommunal økonomistyring en kompleks affære med mange ikke nødvendigvis sammenfaldende hensyn. At en kommune i den politiske og administrative styring på et givet tidspunkt prioriterer budgetbalance og budgetoverholdelse højt, er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at den også prioriterer produktivitet. Faktisk kan den teoretiske litteratur godt læses sådan, at henholdsvis produktivitet og et stort driftsresultat kræver en noget forskelligartet organisation. Flere undersøgelser (se fx Borge, 2005; Hallerberg, Strauch og von Hagen, 2009) viser således, at economy fremmes af centralisering af magten hos en regering, en finansminister eller en borgmester. Derimod peger Christensen (2013) på, at produktiviteten formentlig bliver bedre, hvis de ansvarlige ledere har en betydelig autonomi og klare mål, og hvis den overordnede styring er stabil og ikke undergraves ved løbende indgreb fra den øverste ledelse. Hermed være ikke sagt, at de to hensyn ikke kan forenes, blot at ikke alt, hvad der fremmer det ene hensyn, også fremmer det andet.

Dernæst er Ibsens analyse baseret på årene 2011-2013, hvor kommunernes økonomi var under stort pres som følge af økonomisk krise og et forstærket statsligt sanktionsregime. Ibsens resultater ser således ikke ud til at kunne genfindes i produktivitetsanalyseårene 2009-2011, hvor kommunerne i de to første år var mindre økonomisk pressede end i årene 2011-2013. Analyserne peger tilsammen på, at direktionsmodellens betydning for driftsresultatet kan afhænge af, hvilken økonomistyringskontekst styringen finder sted i.

Da vi ikke har produktivitetsdata for tiden efter 2011, ved vi ikke, om det samme gør sig gældende for produktiviteten. Ej heller kan vi sige noget om, hvorvidt kommunernes produktivitet er øget i takt med den forstærkede kommunale udgiftsstyring fra 2011. Dette begrænser naturligvis analysens eksterne validitet i forhold til perioder med andre styringsvilkår. Men baseret på de tilgængelige produktivitetsdata for årene 2009-2011 er konklusionen, at en di-

rektionsmodel uden opdelt administrativt ansvar ikke er befordrende for den kommunale produktivitet, samt i forlængelse heraf, at valget af administrativ organisering kan indebære et *trade-off* mellem en stærk udgiftsstyring og en høj produktivitet.

Metodisk skal det understreges, at analysen er baseret på mellemkommunale forskelle i produktivitets*niveauer*, ikke på et kausalt design, der muliggør valide konklusioner om produktivitetseffekter af ændringer i økonomisk pres eller administrativ organisering. At de økonomisk pressede kommuner er mere produktive, er fx ikke nødvendigvis ensbetydende med, at et øget økonomisk pres vil forbedre produktiviteten.

Analysen fokuserer på kommunernes samlede produktivitet og fortæller ikke noget om produktiviteten på de enkelte serviceområder. Her kan det fx tænkes, at nogle kommuner er produktive på skoleområdet men ikke på ældreområdet – og at den administrative organisering ikke har samme betydning på alle serviceområder. Dette må videre forskning give svar på.

Analysen af produktivitet fortæller ikke noget om kommunernes effektivitet, hverken på kort eller langt sigt. Hvis en øget produktivitet fx opnås ved strukturændringer, mere tidsoptimerede arbejdsgange og fokus på kerneopgaver og kvalitet, er det på den ene side muligt, at en øget produktivitet følges af øget effektivitet. På den anden side kan det også tænkes, at en øget produktivitet opnås ved at skære på kvaliteten af de leverede ydelser, og at højere produktivitet dermed følges af lavere effektivitet på kort og/eller på langt sigt. Om kommuner med høj produktivitet også får mere effekt ud af ressourcerne er dermed et åbent spørgsmål. På dette punkt er der fortsat en åben og vigtig forskningsdagsorden.

Noter

1. Tak til Niels Opstrup, Syddansk Universitet, for data om kommunernes administrative organisering, til Jesper Wittrup, KORA, for produktivitetsdata og metodisk sparring, til statskundskabsstuderende Frederik Skov og Mathias Hald Søndergaard for teoretiske og empiriske diskussioner samt til to anonyme bedømmere for mange kvalificerende kommentarer.
2. Tobit regressionskoefficienter tolkes på samme måde som OLS-regressionskoefficienter, idet det dog skal erindres, at parameterestimatet er baseret på den bagvedliggende ikke-trunkerede variabel, ikke på det faktiske (trunkerede) DEA-baserede produktivitetsmål.
3. Modellen er desuden testet med lineære og kvadrerede indbyggertal. Den logaritmiske model giver bedre *model-fit* end disse alternative specifikationer.

Litteratur

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.

Andrews, Rhys, George Boyne og Richard M. Walker (2011). The impact of management on administrative and survey measures of organizational performance. *Public Management Review* 13 (2): 227-55.

Bel, Germà (2013). Local government size and efficiency in capital-intensive services: What evidence is there of economies of scale, density and scope? I Santiago Lago-Peñas, Jorge Martinez-Vazguez (red.), *The Challenge of Local Government Size.* Cheltenham, UK: Edward Elgar.

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, Kurt Houlberg, Søren Serritzlew og Daniel Treisman (2016). Jurisdiction size and local government policy expenditure: Assessing the effect of municipal amalgamation. *American Political Science Review* (under udgivelse).

Borge, Lars-Erik (2005). Strong politicians, small deficits: Evidence from norwegian local governments. *European Journal of Political Economy* 21 (2): 325-344.

Borge, Lars-Erik og Marianne Haraldsvik (2009). Efficiency potential and determinants of efficiency: an analysis of the care for the elderly sector in Norway. *International Tax and Public Finance* 16 (4): 468-486.

Borge, Lars-Erik og Per Tovmo (2009). Myopic or constrained by balanced-budget rules? The intertemporal spending behavior of Norwegian local governments. *FinanzArchiv: Public Finance Analysis* 65 (2): 200-219.

Borge, Lars-Erik, Torberg Falch og Per Tovmo (2008). Public sector efficiency: The roles of political and budgetary institutions, fiscal capacity, and democratic participation. *Public Choice* 136 (3): 475-495.

Borge, Lars-Erik, Pernille Parmer og Ragnar Torvik (2015). Local natural resource curse? *Journal of Public Economics* 131: 101-114.

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): 641-660.

Bækgaard, Martin (2011). The impact of formal organizational structure on politico-administrative interaction. Evidence from a natural experiment. *Public Administration* 89 (3): 1063-1080.

Cherchye, Laurens, Willem Moesen, Nicky Rogge og Tom Van Puyenbroeck (2007). An introduction to "benefit of the doubt" composite indicators. *Social Indicators Research* 82 (1): 111-145.

Christensen, Jørgen Grønnegård (2013). *Arbejdsdelingen mellem politikere og embedsmænd. Notat til produktivitetskommissionen.* København: Produktivitetskommissionen.

Flynn, Norman (2012). *Public Sector Management*. 6. udg. London: Sage Publications Ltd.

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.

Hallerberg, Mark, Rolf Strauch og Jürgen von Hagen (2009). *Fiscal governance in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hansen, Sune Welling, Kurt Houlberg og Lene Holm Pedersen (2014). Do municipal mergers improve fiscal outcomes? *Scandinavian Political Studies* 37 (2): 196-214.

Heinrich, Carolyn J. (2002). Outcomes-based performance management in the public sector: Implications for government accountability and effectiveness. *Public Administration Review* 62 (6): 712-725.

Houlberg, Kurt (2015). De danske kommuners økonomiske styring efter kommunalreformen – har sanktionslovgivningen påvirket de økonomiske, strukturelle og politiske faktorers betydning? Paper præsenteret på XXIV NORKOM konference, Göteborg 26.-28. november.

Houlberg, Kurt og Lene Holm Pedersen (2015). Political consensus and fiscal outcomes. *Local Government Studies* 41 (1): 78-99.

Ibsen, Marius (2016). Kommunalreformen og kommunernes interne organisering og styring. *Tidsskriftet Politik* 19 (2): 30-54.

Kuhlmann, Sabine, Jörg Bogumil og Stephan Grohs (2008). Evaluating administrative modernization in German local governments: Success or failure of the "new steering model"? *Public Administration Review* 68 (5): 851-863.

Mouritzen, Poul Erik (2014). Decentraliseringen "revisited". Otte spørgsmål til det kommunale selvstyre. I Niels Finn Christiansen, Jon Kvist, Niels Kærgaard og Klaus Petersen (red.), *På kryds og tværs i velfærdsstatens univers: Festskrift til Jørn Henrik Petersen.* Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Moynihan, Donald P., Sergio Fernandez, Soonhee Kim, Kelly M. LeRoux, Suzanne J. Piotrowski, Bradley E. Wright og Kaifeng Yang (2011). Performance regimes

amidst governance complexity. *Journal of Public Administration Research and Theory* 21 (Suppl. 1): 141-155.

Opstrup, Niels og Anders R. Villadsen (2015). The right mix? Gender diversity in top management teams and financial performance. *Public Administration Review* 75 (2): 291-301.

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.

Produktivitetskommissionen (2014). *Det handler om velstand og velfærd*. København: Produktivitetskommissionen.

Rubin, Irene (2010). *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. 6. udg. Washington, DC: CQ Press.

Serritzlew, Søren (2005). Breaking budgets: An empirical examination of Danish municipalities. *Financial Accountability & Management* 21 (4): 413-435.

Tovmo, Per (2007). Budgetary procedures and deficits in Norwegian local governments. *Economics of Governance* 8 (1): 37-49.

Van Dooren, Wouter, Geert Bouckaert og John Halligan (2015). *Performance Management in the Public Sector*. 2. udg. London: Routledge.

Velasco, Andrés (2000). Debts and deficits with fragmented fiscal policymaking. *Journal of Public Economics* 76 (1): 105-125.

Walker, Richard M. og Rhys Andrews (2015). Local government management and performance: A review of evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory* 25 (1): 101-133.

Wildavsky, Aaron (1979). *The Politics of the Budgetary Process*. 3. udg. Boston: Little, Brown & Company.

Wittrup, Jesper, Kurt Houlberg, Anne Line Tenney Jordan og Peter Bogetoft (2013a). *Kommunale serviceniveauer og produktivitet*. København: KORA.

Wittrup, Jesper, Kurt Houlberg, Anne Line Tenney Jordan og Peter Bogetoft (2013b). *Service og produktivitet i 94 kommuner*. København: KORA.

Wooldridge, Jeffrey M. (2009). *Introductory econometrics*. 4. udg. Mason, OH: South-Western Cengage Learning.

Appendiks

Tabel A1. Operationaliseringer og deskriptiv statistik

Variabel	Operationalisering	Gns.	Std. afv.	Min	Maks
Produktivitet	Se tekst	97,17	2,99	87,13	100
Driftsresultat pr. Indbygger	Nettoindtægter fra skatter, generelle tilskud og udligning fratrukket nettorenteudgifter og skattefinansierede nettodriftsudgifter. Regnskabstal.	1.464	1.360	-2.558	6.236
Administrativ organisering	Se tekst og tabel	1,95	0,86	1	4
Demografiske udgiftsbehov pr. indb.	De af Indenrigsministeriet opgjorte demografiske udgiftsbehov, med udgiftsbehovsvægte for 2010 anvendt for alle år (i 1000 kr.)	37.535	1.339	31.617	40.343
Socioøkonomiske udgiftsbehov pr. indb.	De af Indenrigsministeriet opgjorte demografiske udgiftsbehov, med udgiftsbehovsvægte for 2010 anvendt for alle år (i 1000 kr.)	15.404	4.048	7.503	29.887
Velstand pr. indbygger	Beskatningsgrundlaget korrigeret for udligning og generelle tilskud, øvrige skatter og nettorenter/-afdrag.	202.203	16.774	171.944	259.315
Ressourcepres	De samlede udgiftsbehov divideret med kommunens velstand (hele landet = 100).	100,6	4,9	86,0	108,6
Indbyggertal (ln)	Indbyggertal målt ved den naturlige logaritme for at tage højde for en højreskæv fordeling og en antagelse om, at eventuelle skalaeffekter aftager med stigende kommunestørrelse	10,75	0,60	9,50	13,20
Andel arbejderpartimandater	Antal arbejderpartimandater (A, F, Ø) i procent af det samlede antal mandater i kommunalbestyrelsen	45,57	12,96	10,53	78,95
Partifragmentering	$\frac{1}{\sum_n^i x_i^2}$ Hvor n = antal partier i kommunalbestyrelsen og x = partiets andel af mandater i kommunalbestyrelsen	3,70	0,77	1,92	6,78
Under administration	Under statslig administration mindst ¾ af året (dummy). Kilde: Indenrigsministeriet	0,032	0,18	0	1

Note: Alle økonomiske variable opgjort i 2013-priser. N = 282 (281 for administrativ organisering).

Anmeldelse

Peter Hall, Wade Jacoby, Jonah Levy og Sophie Meunier (2014) (red.), *The Politics of Representation in the Global Age: Identification, Mobilization, and Adjudication*, New York: Cambridge University Press.

The Politics of Representation in the Global Age: Identification, Mobilization, and Adjudication er en bog med et højt ambitionsniveau. I bogen fokuserer Hall og hans medforfattere på de processer, der former aktørers og gruppers forståelse af, hvad der er vigtigt i politik, og af, hvad de ønsker at få ud af de politiske processer. Bogen argumenterer i denne anledning for, at litteraturen generelt har et alt for unuanceret syn på aktørers og gruppers interesser, og på hvordan disse interesser omsættes til konkrete politiske handlinger i et forsøg på at opnå politisk indflydelse. I modsætning til tidligere litteratur, der ser aktørers og gruppers identitet, mål og handlinger som noget, der i høj grad er bestemt af enten socioøkonomiske, institutionelle eller kulturelle forhold, betoner bogen, at de fleste aktører som regel har multiple plausible og delvist modstridende interesser i en given sag, og at deres interesser derfor i vidt omfang er et spørgsmål om, hvordan de fortolker den pågældende sag. Dette danner grundlag for, at tilhængere af forskellige politiske strategier kan konkurrere om at definere, hvad der for forskellige grupper er den mest passende måde at forstå deres mål og interesser på i en given situation.

Bogens bidrag er i denne anledning dobbelt. For det første bidrager den med en stærk diskussion af, hvordan mål, identitet og forståelse af handlemuligheder aktivt defineres og omformes gennem politiske processer. Grundlæggende er der således, som det også fremgår af titlen, tale om et perspektiv, der handler om "the politics of interest representation". Disse pointer illustreres i de efterfølgende otte kapitler gennem en række casestudier, som i udgangspunktet ellers er ret forskellige i forhold til både genstandsfelt og geografisk udgangspunkt. For det andet udvikler forfatterne et analytisk begrebsapparat, som kan anvendes som udgangspunkt for at forstå, hvad der driver repræsentationen af politiske interesser. I begrebsapparatet sættes for det første fokus på identifikation som den proces, sociale grupper eller aktører skal igennem for at træffe beslutninger om, hvilke handlinger i form af mål og midler der bedst tjener deres interesse. For det andet diskuteres mobilisering som den proces, der handler om at skabe aktiv støtte for en given sag. Mobilisering ses her ikke blot som et rent organisatorisk anliggende men opfattes i høj grad også som et spørgsmål om politisk diskurs, hvor politiske aktører forsøger at øve indflydelse

på, i hvilket omfang aktører og grupper opfatter en given sag som vigtig. Endelig introduceres for det tredje løsningen af konflikter som en væsentlig proces, som igen har et væsentligt politisk element.

Sammenhængen mellem bogens ni kapitler er stærk. Empirien, som diskuteres i de otte sidste kapitler, vil måske ikke interessere alle, men bogens introduktionskapitel, hvor det teoretiske argument og analytiske begrebsapparat grundlægges, er så stærkt, at det i sig selv udgør et argument for at læse bogen, hvis man interesserer sig for, hvordan politiske interesser skabes, ændres og omsættes til politisk handling.

Martin Bækgaard
Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Abstracts

Søren Kjær Foged, Snorre Christian Andersen and Martin Nordrup Andersen

What did the economic crisis mean for Danish municipalities' financial management?

The article examines changes in the financial management of Danish municipalities in a period with increasing fiscal stress based on case studies in five municipalities. The analytical focus is on the interplay between the finance unit's advice service and the actual actions taken by the professionally oriented managers. First, the article finds that the economic crisis has increased the municipalities' focus on spending controls. The mechanism seems to be a strengthening of the organization's spending guardians vis-à-vis the spending advocates, in particular a strengthening of the municipal finance unit. Second, the article finds that the municipalities' objective to increase cost considerations in the professionally oriented managers' daily actions has not been achieved. As a reason for this the article points to challenges in the working relationship between the strengthened finance unit and the professionally oriented managers.

Eva Moll Ghin

Organizational change in times of austerity in Danish municipalities

In this article it is investigated how the conditions of crisis and austerity have contributed to organizational change in Danish municipalities. Based on a comparative case study of five municipalities, it is argued that tighter fiscal control by the central government created a political window for change in municipalities with weak expenditure control, and that it led to economic pressure necessitating cutbacks on administrative expenses in the municipalities. Both mechanisms reinforced the tendency for change towards an organizational model that represents a "whole-of-government" perspective. According to the study, the new organizational model also affects the organization of individual policy areas. In the area of public schools, the top administrative officer is made responsible for a broader task area and is integrated in the top management. It also means that schools are integrated more into the administrative hierarchy by way of more administrative layers, more follow-up procedures, and new management fora.

Anne Heeager

Delegation of economic competences within local government

Within the boundaries of national legislation, the assemblies in Danish municipalities define the scope and form of autonomy given to political committees, public agencies, and service-producing units in each policy area. Actors placed at identical levels in the hierarchy, but in different policy areas or different municipalities, might, therefore, experience a varied degree of professional and economic autonomy to prioritize, design, and plan the supply of public services. The comprehensive literature on Danish municipalities' economic affairs overlooks the essential issue of decentralization of economic competencies *within* local governments. To fill this gap, this article uses a principal-agent perspective and analyzes data on politically decided budgets and appropriation summaries for Danish municipalities in 2009 and 2015 and shows that there is great variation across municipalities and policy areas in the degree of decentralization of economic competencies.

Kurt Houlberg og Marius Ibsen

Municipal efficiency: What is the importance of the administrative organisation of municipalities and the local fiscal environment?

According to the budget literature, budget institutions and administrative organization are of great importance for public organizations' financial results. But can a particular kind of administrative organization contribute to improving a municipality's efficiency? Empirically, the analysis shows that both the local fiscal environment and the administrative organization of municipalities affect efficiency. The efficiency is lower, the less hard-pressed the municipality is financially, the smaller the size of the municipality and/or if the municipality is organized according to an executive model without separate administrative responsibility. According to previous studies, executive models can strengthen financial steering in the form of budget balance and expenditure control. The present analysis indicates that, conversely, the executive model's – intended – separation from the professional environments and employees seems to reduce municipal efficiency. Thus, the choice of administrative organization seems to involve a trade-off between strong expenditure control and high efficiency.

Om forfatterne

Martin Nordrup Andersen, ekstern lektor, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet og Direktør, Eekhoorn Aps. Underviser i offentlig økonomistyring og budgetlægning. Arbejder med virksomhedsledelse, organisationsudvikling og økonomistyring med fokus på danske kommuner. Hans interessefelt omfatter konstruktion af aktørtilpassede styrings- og ledelsessystemer samt udvikling af modtagerrettede organisationer og rådgivning som fagprofession. E-mail: mna@eekhoorn.dk

Snorre Christian Andersen, netværksdirektør i Netværk Danmark samt partner i Eekhoorn Aps. Arbejder med ledelsesrådgivning og økonomistyring. Hans interessefelt er modtagerorienteret økonomisk rådgivning med fokus på spændfeltet mellem økonomifunktion og faglig beslutningstager.
Email: sca@eekhoorn.dk

Søren Kjær Foged, ph.d.-studerende, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Forsker i lokalregeringers, med fokus på danske kommuners, økonomi, prioriteringer og styring under økonomisk pres samt offentlig-privat samspil. Hans forskningsinteresser er derudover dansk og international forvaltning, offentlig styring og økonomi samt komparativ forskning i offentlig administration og lokalregeringer. E-mail: skf@ifs.ku.dk

Eva Moll Ghin, cand.scient.pol, MA og ph.d., postdoc, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Beskæftiger sig med offentlig forvaltning, organisering og styring. Hendes hovedfokus er på de danske kommuner, men hun har også en bredere interesse for, hvordan den økonomiske krise har påvirket forvaltningspolitikken i Europa. E-mail: ems@ifs.ku.dk

Anne Heeager, adjunkt, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Forsker i den kommunale sektors økonomi, kommunal og regional opgavevaretagelse samt samspillet imellem aktører på forskellige forvaltningsniveauer.
E-mail: heeager@ps.au.dk

Kurt Houlberg, programchef i KORA. Forsker i strukturelle og økonomiske faktorers betydning for kommunernes økonomiske styring, udgiftspolitiske prioriteringer og resultater, herunder kommunalreformens konsekvenser for lokaldemokrati og økonomi. E-mail: kuho@kora.dk

Marius Ibsen, ph.d.-studerende, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet. Ph.d.-projektet drejer sig om kommunal økonomistyring. Har en lang administrativ karriere (i to ministerier og en kommune) bag sig. Har været medlem af forskellige udvalg. E-mail: ibsenmarius@gmail.com