

# Økonomiske konsekvenser af kommunalreformen

*Kurt Houlberg, Programchef i KORA, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning*

Forskningsbaserede analyser viser, at kommunesammenlægningerne i 2007 har indfriet forhåndsforventningerne til forbedret økonomisk styringskapacitet, og har givet økonomiske stordriftsfordele på administrations- og vejområdet i de sammenlagte kommuner. Disse stordriftsfordele har dog ikke ført til fald i de samlede udgifter, og produktiviteten i kommunerne ser ikke ud til at være øget som følge af kommunesammenlægningerne. Hvordan det er gået med effektiviteten i den kommunale opgaveløsning, ved vi ikke.

## Indledning

Kommunalreformen i 2007 reducerede antallet af kommuner fra 271 til 98 og antallet af regionale enheder fra 14 til 5 samt omfordelte opgaver mellem det statslige, kommunale og regionale niveau. Reformen var blandt andet båret af forventninger om, at større kommuner ville være mere økonomisk robuste, og at kommunesammenlægninger også ville kunne bidrage til at realisere økonomiske stordriftsgevinster, ikke mindst i kraft af administrative stordriftsfordele. I denne artikel undersøges det, hvilke konsekvenser kommunalreformen har haft for kommunernes økonomi med særligt fokus på, om forventningerne til større økonomisk robusthed og indhøstning af økonomiske stordriftsfordele er blevet realiseret i de sammenlagte kommuner.

Metodisk baseres analysen på en reviewbaseret opsamling af viden fra eksisterende forskningsanalyser og bidrager empirisk alene med enkelte nye deskriptive analyser. Fire afgrænsningsmæssige forhold skal derfor indledningsvist understreges. For det første indeholder artiklen ikke nye selvstændige empiriske analyser af kommunalreformens konsekvenser for kommunernes økonomi. For det andet fokuserer artiklen på *kommunerne* og ser ikke på kommunalreformens konsekvenser for regionerne og staten eller for koordinationen mellem de tre niveauer (Mau Pedersens artikel i dette artikelnummer analyserer statens styring af kommunerne). For det tredje fokuseres der på de *øko-*

*nomiske* konsekvenser af kommunalreformen og ser for eksempel ikke på faglig bæredygtighed/faglige stordriftsfordele, som var et mindst ligeså vægtigt argument for kommunalreformen som økonomiske stordriftsfordele (Regeringen 2004). For det fjerde er hovedfokus på effekterne af *kommunesammenlægningerne*, hvorimod reformelementer som eksempelvis udligningsreformen og finansieringsreformen ikke berøres.

Økonomiske konsekvenser er et mangedimensionelt begreb. Artiklen indledes derfor med en diskussion af, hvilke økonomidimensioner der er relevante for at forstå de økonomiske konsekvenser af kommunalreformen. Andre forhold end kommunalreformen har haft betydning for kommunernes økonomi efter 2007, ikke mindst den økonomiske krise og en forstærket statslig sanktionspolitik. Disse diskuteres i andet afsnit af artiklen, hvorefter fokus i de efterfølgende afsnit rettes mod kommunesammenlægningernes betydning for kommunernes økonomiske robusthed og økonomiske stordriftsfordele. Artiklen afsluttes med en konklusion og en perspektiverende diskussion.

Økonomiske konsekvenser – hvad er det? Og hvad ved vi noget om?

Offentlig økonomi er et mangedimensionelt begreb, og der eksisterer ikke en entydig begrebsforståelse i litteraturen. Hvor for eksempel Wildavsky & Caiden (2003), Hagen & Vabo (2005) og Rubin (2010) har fokus på, om budgettet balancerer, har andre fokus på produktiviteten i opgaveløsningen (Andrews et al. 2005, Borge et al. 2008), mens atter andre har eksplicit fokus på, om styringsprocesserne bidrager til, at organisationens målsætninger opfyldes bedst muligt (Elm-Larsen 2007: 171). Spørgsmålet er derfor, hvilke økonomiske konsekvenser af kommunalreformen vi taler om. Økonomiske konsekvenser for *hvad*? I en vurdering af økonomiske konsekvenser af kommunesammenlægninger kan der begrebsligt sondres mellem to overordnede analyse-dimensioner: Stordriftsdimensionen og styringsdimensionen.

For stordriftsdimensionen kan der teoretisk knytte sig stordriftsfordele både til, at kommunerne indbyggertalsmæssigt er blevet større (*economies of scale*), og til at kommunerne har fået en større opgaveportefølje (*economies of scope*). Her ses der bort fra potentielle *economies of density* (se f.eks. Bel 2013), da befolkningstætheden i kommunerne ikke påvirkes af kommunalreformen. Den teoretiske forventning i den økonomiske litteratur er, at der i en serviceproduktion vil være *economies of scale* som følge af, at faste omkostninger ved et stigende produktionsomfang vil kunne fordeles på flere enheder og hermed give lave omkostninger per produceret enhed (Bel 2013). Modsat vil stigende organisatoriske omkostninger til koordination kunne give stordriftsulempen, hvorfor skalaeffekter ikke nødvendigvis vil gøre sig gældende op til de største enheder, men ofte vil være

U-formede og variere på tværs af udgiftsområder (Houlberg 2000; Blom-Hansen et al. forthcoming). *Economies of scope* knytter sig til de potentielle økonomiske fordele ved samdrift af flere opgaver, altså at kommunerne som følge af en større opgaveportefølje i teorien vil kunne løse de enkelte opgaver billigere som følge af at en bredere vifte af opgaver løses på samme tid (Bel 2013)<sup>1</sup>.

På styringsdimensionen kan der med engelske økonomistyringsbegreber sondres mellem tre E'er: *economy*, *efficiency* og *effectiveness* (Boyne 2002; Flynn 2012; Pollitt & Bouckaert 2011,16). Parallelt hermed anvendes i indeværende artikel de danske begreber ressourcestyring<sup>2</sup>, produktivitet og effektivitet (Houlberg 2014). Analysetypologien for de to dimensioner er illustreret i tabel 1<sup>3</sup>.

Tabel 1. Typologi for økonomiske konsekvenser af kommunesammenlægninger og opgaveændringer

<b>Stordriftsbegreb</b> <b>Styringsbegreb</b>	<b>Economies of scale</b>	<b>Economies of scope</b>
<b>Economy</b>	Scale economy	Scope economy
<b>Efficiency</b>	Scale efficiency	Scope efficiency
<b>Effectiveness</b>	Scale effectiveness	Scope effectiveness

Stordriftsdimensionens indhold er præsenteret ovenfor. Styringsdimensionen kræver yderlige udbygning. I en logisk model med udgangspunkt i økonomisk produktionstankegang kan der sondres mellem tre idealtypiske økonomiske styringsbegreber knyttet til den kommunale virksomheds *input*, *output* og *outcome* (Boyne 2002; Flynn 2012; Pollitt & Bouckaert 2011), jf. figur 1. *Input* er udtryk for de økonomiske og personalemæssige ressourcer, der indgår i den kommunale serviceproduktion. For eksempel størrelsen på en kommunes folkeskolebudget. *Output* er et udtryk for de aktiviteter og ydelser, der produceres. Det vil sige produktionens størrelsesomfang. For eksempel antallet af undervisningstimer i folkeskolen. Endelig er *outcome* udtryk for de resultater, der opnås i forhold til

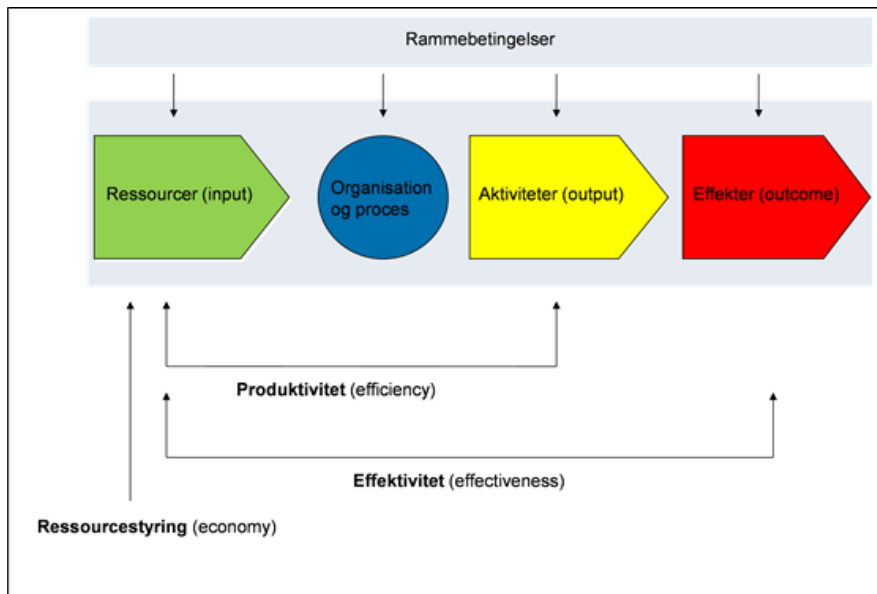
<sup>1</sup> Omvendt giver den ændrede opgavefordeling potentielt *diseconomies of scope* i regionerne som følge af en smallere opgaveportefølje

<sup>2</sup> I revisionslitteraturen benyttes ofte begrebet sparsommelighed (se fx Elm-Larsen, 2007)

<sup>3</sup> I typologien ses bort fra *allokativ efficiens*, dvs. i hvilken grad den kommunale skat og service er i overensstemmelse med borgernes præferencer (Boyne 2002). Ingen studier har empirisk undersøgt kommunalreformens konsekvenser for den allokativ efficiens, men det forhold, at færre kommuner betyder færre kommunale skat-service-pakker at vælge imellem taler for, at den allokativ efficiens er reduceret som følge af kommunalreformen.

de målsætninger, der er for de pågældende aktiviteter. I folkeskolen er det eksempelvis elevernes faglige resultater og trivsel.

Figur 1. Økonomiske styringsbegreber



Viderebearbejdning af Houlberg (2014) og Wittrup et al. (2013). Engelske styringsbegreber i parentes.

Ressourcestyring (*economy*) vedrører inputstyring, herunder likviditets- og gældsstyring, udgiftsudvikling og udgiftsfordeling, budgetoverholdelse og budgetbalancen mellem indtægter og udgifter. Opnåelse af bedre leverandør- og indkøbspriser kan for eksempel være udtryk for en forbedret ressourcestyring. Produktivitet (*efficiency*) vedrører forholdet mellem input og output, det vil sige udgiften per produceret enhed. Lavere enhedsomkostninger er udtryk for en højere produktivitet; eksempelvis udgiften per undervisningstime eller per hjemmehjælpstime. Endelig vedrører effektivitet (*effectiveness*)<sup>4</sup> forholdet mellem input og outcome; eksempelvis hvor store udgifterne er i forhold til folkeskoleelevernes faglige resultater og trivsel. Uanset om analyseinteressen retter sig mod input, output eller outcome er det afgørende vigtigt at tage højde for forskelle i kommunernes rammebetingelser, jf. figur 1. Økonomiske, strukturelle og politiske faktorer har stor betydning for såvel kommunernes udgiftspolitiske prioriteringer (Blom-Hansen 2002; Boyne 1996; Mouritzen 1991) og økonomiske balance og styring (Hansen et al. 2014; Houlberg & Pedersen 2014; Serritzlew 2005; Tovmo 2007), såvel som for produktiviteten (Andrews et al. 2005; Borge et al. 2008) og effektiviteten (Arendt et al. 2014; Houlberg et al. 2013) i opgaveløsningen.

<sup>4</sup> Her benyttes den korte betegnelse *effectiveness* (på dansk effektivitet) for det som både Boyne (2002) og Pollitt & Bouckaert kalder for *cost-effectiveness* (på dansk omkostningseffektivitet).

For *stordriftsdimensionen* i tabel 1 har den praktiske udmøntning af reformen givet vidt forskellige forudsætninger for at vurdere effekterne af henholdsvis kommunesammenlægningerne og opgaveændringerne (Blom-Hansen et al. 2016). Effekterne af kommunesammenlægningerne har kunnet undersøges gennem 'Difference-in-Difference' designs (DiD), hvor udviklingen i de sammenlagte kommuner fra før til efter kommunalreformen systematisk sammenlignes med den tilsvarende udvikling i ikke-sammenlagte kommuner (se fx Blom-Hansen et al. 2014; Blom-Hansen et al. forthcoming). Empirisk kan det være vanskeligt præcist at adskille størrelseseffekter fra reformeffekter i forbindelse med sammenlægningsprocessen (se også Hansens artikel i dette artikelnummer), men det forhold, at der eksisterer en kontrolgruppe af ikke-sammenlagte kommuner, som også har været udsat for reformens øvrige elementer (fx også har fået større opgaveportefølje og overtaget amtslige medarbejdere), gør DiD-designet til et stærkt design til at belyse effekterne af kommunesammenlægningerne. Tilsvarende designmuligheder for en effektvurdering af opgaveændringerne eksisterer ikke, da opgaveændringerne gjaldt alle kommuner. Derfor eksisterer der ikke en 'kontrolgruppe', som ikke har været udsat for ændringen. En implikation af dette er, at der findes mere forskningsviden om effekterne af kommunesammenlægningerne end om effekterne af opgaveændringerne (Blom-Hansen et al. 2016). Den embeds-mandsbaserede nationale evaluering af kommunalreformen undersøgte snitflade- og koordinations-udfordringer på fire opgaveændringsberørte områder – sundhedsområdet, socialområdet og de specialiserede undervisningstilbud, natur og miljøområdet samt regional udvikling – hvor kommuner og regioner samarbejder om opgaveløsningen (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2013). Men der er ikke gennemført forskningsanalyser af de *økonomiske* konsekvenser af opgaveændringerne for kommunerne. Der eksisterer med andre ord ingen viden om, hvorvidt kommunerne har opnået *economies of scope* som følge af den udvidede opgaveportefølje.

For *styringsdimensionen* gælder, at det notorisk er vanskeligt at opgøre effekterne af offentlig service (Boyne 2002; Wittrup et al. 2013; Blom-Hansen et al. forthcoming), både fordi det er vanskeligt at få valide data for målopfyldelsen, og fordi der er kausal usikkerhed knyttet til, om målene i givet fald er nået *på grund af* kommunens indsats. Ofte er der uklare, flerdimensionelle målsætninger, svært målbare mål, opgavekompleksitet samt komplekse og usikre sammenhænge mellem indsatser og resultater (se fx Moynihan et al. 2011; Van Dooren et al. 2015). I forlængelse heraf eksisterer der mig bekendt ikke forskningsanalyser, der på et validt grundlag belyser, om der er sket ændringer i kommunernes *effektivitet* som følge af kommunesammenlægningerne eller kommunalreformen i bredere forstand.

Opsummerende har vi ikke nogen sikker viden om kommunesammenlægningernes betydning for kommunernes effektivitet, eller om der har været *economies of scope* som følge af en udvidet opgaveportefølje. Vi ved for eksempel ikke, om der har været en kommunesammenlægningseffekt på folkeskoleelevernes faglige resultater og trivsel, eller om overførslen af specialiserede opgaver til kommunerne har givet stordriftsfordele i det administrative ressourceforbrug (endsige hvilken betydning dette har haft for *economies of scope* i regionerne). Derimod ved vi en del om, hvilken betydning kommunesammenlægningerne har haft for kommunernes ressourcestyring og lidt om skala-effekter for kommunernes produktivitet. Denne viden præsenteres nærmere nedenfor, startende med en oversigt over den overordnede udgiftsudvikling efter kommunalreformen og efterfulgt af en analyse af kommunesammenlægningernes betydning for kommunernes økonomiske styringskapacitet i forhold til at balancere udgifter og indtægter samt betydningen for udgiftsniveau og produktivitet.

Overordnet økonomisk udvikling efter kommunalreformen<sup>5</sup>

Mange forskellige forhold i kommunerne og i kommunernes omgivelser har haft betydning for og karakteriseret den økonomiske udvikling i kommunerne efter kommunalreformen. Her skal fremhæves tre forhold:

- Den økonomiske krise og forstærket statslig sanktionspolitik
- Øget urbanisering
- Ændringer i institutionsstrukturen.

#### *Økonomisk krise og sanktionslovgivning*

Den internationale finanskrisen ramte Danmark, og de fleste andre lande i den vestlige verden i 2008, med økonomisk afmatning, stigende arbejdsløshed og stigende ubalance på de offentlige finanser til følge. En indbygget forsinkelsesmekanisme i det kommunale finansieringssystem betød, at økonomien i de fleste kommuner først blev påvirket af den finansielle krise i løbet af 2009. Trods den finansielle krise endte 2009 med en historisk stor kommunal budgetoverskridelse, idet kommunerne under ét brugte næsten fem milliarder kroner mere end budgetteret. I lyset af den finansielle krise, EU's stabilitetspagt og budgetoverskridelserne i kommunerne, fik den danske regering i 2010 gennemført en forstærket sanktionslovgivning over for kommunerne (se f.eks. Christiansen 2014, Foged 2015; Larsen & Pedersen 2015; Suenson et al. 2016). Det blev lovfæstet, at tre milliarder kroner af de generelle tilskud til kommunerne er betinget af, at de kommunale udgifter i budgetter og

---

<sup>5</sup> Dette afsnit bygger delvist på Houlberg 2015a og Houlberg 2015b.

regnskaber ikke overstiger det aftalte niveau i de årlige økonomiaftaler mellem regeringen og KL. Det blev endvidere lovfæstet, at hvis kommunerne under ét ikke overholder aftalen, så vil 60 procent af de økonomiske sanktioner blive pålagt de enkeltkommuner, der bidrager til overskridelsen, mens de resterende 40 procent vil blive pålagt kommunerne kollektivt. Dette sanktionsregime havde virkning fra 2011 og blev med budgetloven gjort permanent med virkning fra 2014 (Houlberg 2015a).

I kølvandet på den økonomiske krise og det forstærkede nationale sanktionsregime er den kommunale økonomistyringspraksis i Danmark fra og med 2011 på mange måder vendt på hovedet. Hvor kommunerne under ét til og med 2010 som hovedregel overskred deres udgiftsbudgetter, har kommunerne efter 2010 hvert år *underskredet* udgiftsbudgetterne med to til seks milliarder kroner (se også KL 2015, Foged 2015, Bæk et al. 2016). Med Wildavskys klassiske begreber (Wildavsky 1979; 2002) kan dette tolkes som udtryk for, at budgetvogternes indflydelse på økonomistyringen er øget i forlængelse af sanktionsregimet og den økonomiske krise, mens udgiftsadvokaterne omvendt har mistet indflydelse (Foged 2015; Houlberg 2015b; Suenson et al. 2016).

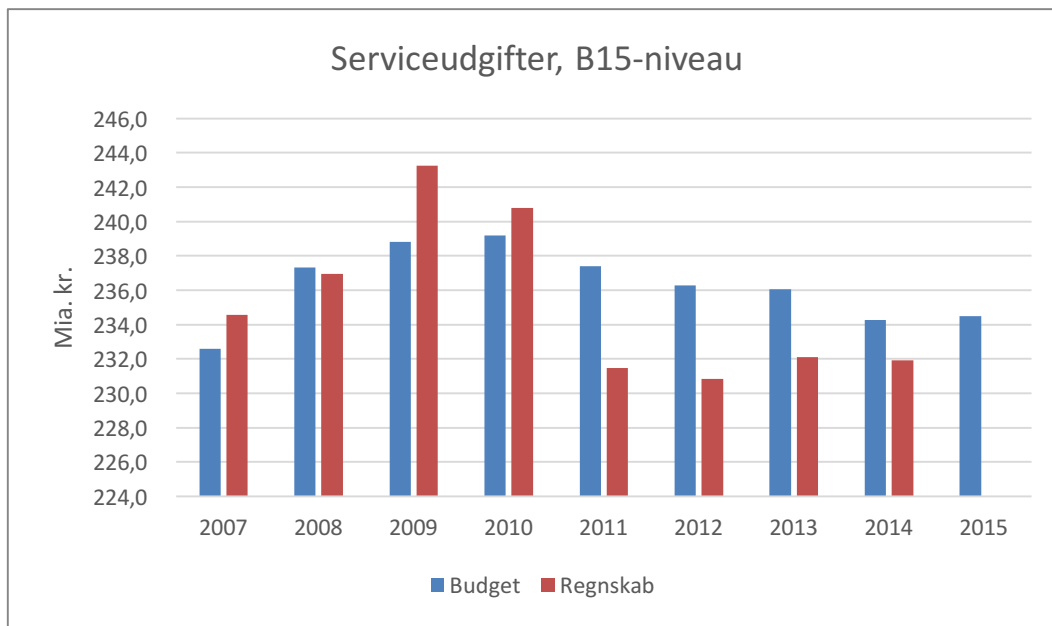
Tabel 2. Serviceudgifter, Budget 2015-niveau, 2015-opgørelse (mia. kr.)

	Før sanktionsregime				Efter sanktionsregime			
	2007	2008*	2009	2010	2011	2012	2013 <sup>6</sup>	2014
Aftale ml. KL og regeringen	232,2	236,3	239,5	239,3	238,7	239,0	236,7	234,4
Budget	232,6	237,3	238,8	239,2	237,4	236,3	236,1	234,3
Regnskab	234,6	236,9	243,2	240,8	231,5	230,8	232,1	231,9
Budget vs. aftale	0,4	1,1	-0,7	-0,1	-1,3	-2,7	-0,6	-0,1
Budget vs. regnskab	2,0	-0,4	4,4	1,6	-5,9	-5,4	-4,0	-2,4
Regnskab vs. aftale	2,3	0,7	3,8	1,5	-7,2	-8,1	-4,6	-2,5

Den overordnede udgiftsudvikling og aftaleoverholdelse fra 2007 til 2014 er vist i tabel 2, og forskellen på budget og regnskab endvidere illustreret i figur 2.

<sup>6</sup> Data for 2007-2014 er omregnet, så de svarer til opgave- og prisniveauet i budget 2015. Kilde: KL. \*Der var i 2008 også sanktioner på kommunernes regnskaber, men disse var midlertidige og begrænset til det pågældende år (Foged 2015). \*\*I 2013 var der en længerevarende lockout af lærere, som betyder, at kommunernes regnskabsudgifter er mindre, end de ellers ville have været.

Figur 2. Budgetterede og realiserede serviceudgifter 2007-2015



Fra de historisk store budgetoverskridelser i 2009 til de seneste *budgetunderskridelser* i 2014 er de samlede kommunale serviceudgifter reduceret med 11,3 milliarder kroner, svarende til 4,6 procent af de samlede serviceudgifter (se også KL 2015). Sektoropdelte analyser viser, at sanktionseffekten varierer på tværs af sektorer, og at den forstærkede budgetoverholdelse især gør sig gældende for folkeskolen, dagtilbudsområdet og det specialiserede sociale område (Foged 2015, 66-67). Sanktionsregimet ser dermed ud til at have bidraget til en udgiftspolitisk omprioritering, hvor skole, dagtilbud og specialiserede tilbud i højere grad end andre udgiftsområder er blevet underlagt en udgiftspolitisk nedprioritering. For såvel de samlede udgifter som for de sektoropdelte analyser er det dog væsentligt at understrege, at disse alene fortæller noget om udgiftsudviklingen (*economy*), ikke noget om hvorvidt kommunerne er blevet mere produktive eller effektive. De samlede serviceudgifter er reduceret med 11,3 milliarder kroner. Men i hvilken udstrækning dette er udtryk for, at kommunerne har øget effektiviteten og får mere effekt ud af hver krone, ved vi ikke<sup>7</sup>.

Der sker mange samtidige ændringer i og uden for kommunerne, så det kan være vanskeligt at drage håndfaste kausale tolkninger om effekten af sanktionslovgivningen isoleret set – og hvad der eventuelt kan tilskrives det tidsmæssigt sammenfaldende indtog af den økonomiske krise, en øget krisebevidsthed blandt politikere og borgere (se f.eks. Suenson et al. 2016) eller ændringer i den

<sup>7</sup> Bemærk også, at budgetloven alene retter sig mod ressourcestyring (*economy*). Kommunerne bliver ikke sanktioneret for at være for lidt produktive eller for lidt effektive; de sanktioneres, hvis de ikke overholder *udgiftslofterne* (Houlberg 2015b).



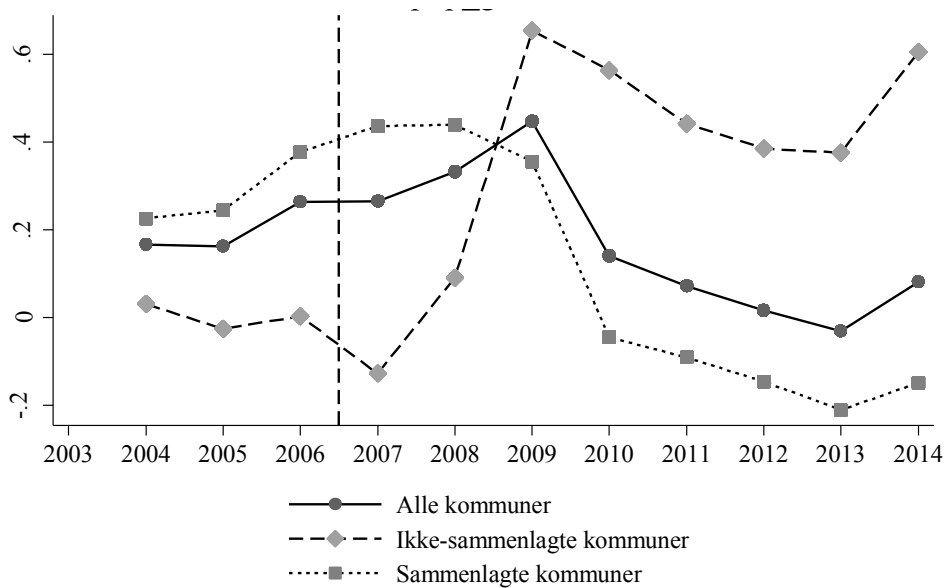
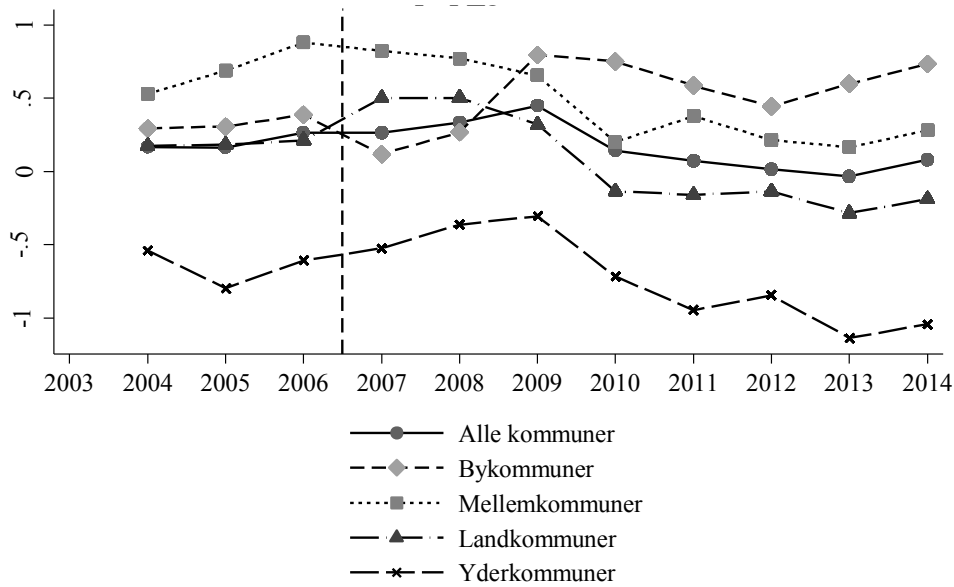
politiske og administrative struktur og kultur i kommunerne. Men det forhold, at den økonomiske virkelighed i kommunerne bliver vendt på hovedet netop i det år – 2011 – hvor det forstærkede sanktionsregime indføres, understøtter den tolkning, at sanktionslovgivningen har haft stor selvstændig effekt på udgiftsudviklingen i kommunerne.

At ovennævnte økonomiske ændringer er sket *efter* kommunalreformen i 2007, betyder heller ikke, at de er en direkte *effekt* af kommunalreformen. For det første peger det tidlige forløb på, at det udgiftspolitiske omslag først indfinder sig fire år efter kommunalreformen og derfor i højere grad må ses som et produkt af den økonomiske krise og den forstærkede statslige sanktionspolitik end af kommunalreformen som sådan. For det andet gælder ændringerne i budgetoverholdelse efter 2010 bredt for kommunerne og ikke i særlig grad de kommuner, der blev sammenlagt i 2007 (Foged 2015, 65). At kommunalreformen ikke kan ses som årsag til ændringerne i kommunernes udgiftsudvikling efter 2010, udelukker ikke, at kommunalreform kan have været en forudsætning for et ændret udgiftsforløb. Kommunalreformen kan for eksempel have muliggjort et ændret styringsregime (se også Mau Pedersens artikel i dette artikelnummer). Den faseopdelte budget-lægning, hvor KL meget aktivt koordinerer budgetlægning og budgetopfølgning i de 98 kommuner med henblik på at holde kommunernes anlægs- og serviceudgifter under lofterne, ville eksempelvis have været en praktisk umulig koordinationsopgave med 271 kommuner. Inden vi ser nærmere på kommunesammenlægningernes betydning for kommunernes økonomiske styringskapacitet, fokuseres der nedenfor kort på to forhold, der har haft væsentlig betydning for den økonomiske udvikling i kommunerne efter kommunalreformen, og hvor journalist- og folkemunde til tider lægger 'skylden for udviklingen' på kommunesammenlægningerne i 2007. Nemlig øget urbanisering og strukturændringer mod færre og større skoler, daginstitutioner med videre.

### *Øget urbanisering*

Et væsentligt udviklingstræk efter kommunalreformen er den stigende urbanisering, ikke mindst i kølvandet på den økonomiske krise. Fra 2008 til 2014 har 40 procent af kommunerne oplevet befolkningstilbagegang (Danmarks Statistikbank, FOLK1), og udviklingen har været kendetegnet af en dobbelt urbanisering, hvor der inden for kommunerne sker en forskydning fra landområder til byområder og på tværs af kommunerne en forskydning fra land- og yderkommuner til især de store bykommuner (KL 2014). Figur 3 viser de seneste ti års befolkningsudvikling opdelt på henholdsvis sammenlægnings-status og kommunetype.

Figur 3. Årlig befolkningsvækst 2004-2014 (procent)



Kilde: Danmarks Statistikbank, FOLK1. Note: eksklusiv København, Frederiksberg og Bornholm

I de første år efter kommunalreformen sker der ikke de store forskydninger i befolkningsudviklingen. Det er først efter den økonomiske krises indtog i 2009, at befolkningsudviklingen er mere positiv i de ikke-sammenlagte end i de sammenlagte kommuner – og mere positiv i bykommunerne. Udviklingen indikerer dermed, at de senere års befolkningstilvækst i de ikke-sammenlagte kommuner ikke kan tolkes som en effekt af kommunalreformen men i højere grad hænger sammen med, at der blandt de ikke-sammenlagte kommuner er relativt mange store by-

kommuner. Det statistiske grundlag er mere spinkelt, men en supplerende analyse viser (ikke vist), at der for land- og yderkommuner ingen forskel er mellem befolkningsudviklingen i de sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner.

Den øgede urbanisering har og har haft stor betydning for kommunernes økonomi. Tidsforløbet peger dog på, at den øgede urbanisering i højere grad er drevet af regionaløkonomisk udvikling i kølvandet på den økonomiske krise end af kommunalreformen. Det er kommunens beliggenhed i forhold til de økonomiske vækstcentre, mere end om kommunen er sammenlagt eller ej, der har haft betydning for befolkningsudviklingen efter kommunalreformen.

### *Ændringer i institutionsstrukturen*

I lyset af den demografiske udvikling og det øgede økonomiske pres på de danske kommuner har strukturelle ændringer i især antallet af og størrelsen af skolerne ikke mindst efter 2009 været et fremherskende udviklingstræk. Enten ved at skolerne fysisk er blevet lukket, eller ved at skoler organisatorisk er 'lukket' som følge af, at to eller flere skoler på forskellige matrikler er blevet samlet i én organisatorisk enhed med fælles ledelse. Der er dog intet i de empiriske analyser, der tyder på en særskilt skolestruktureffekt i de sammenlagte kommuner. Sandsynligheden for, at en kommunal skole lukkes ned, er ikke afhængig af, om kommunen blev sammenlagt eller ej, men i stedet af skolens størrelse før kommunalreformen, en eventuel tilstedeværelse af et privat-skolealternativ, befolkningens størrelse, befolkningstætheden og antallet af kommunale skoler (Bækgaard 2010, Feilberg & Hovgaard Mathiasen 2012). Tilsvarende har udviklingen på dagtilbudsområdet i de senere år været præget af sammenlægninger eller lukninger af institutioner. Men heller ikke her er der en særlig effekt i de sammenlagte kommuner (Nøhr et al. 2012). Udviklingen i dagtilbudsstrukturen er i højere grad betinget af udviklingen i børnetallet, og hvor mange børn der er i kommunen i forhold til kommunens areal.

At ændringerne i skole- og daginstitutionstrukturen ikke afhænger af, om kommunen er blevet sammenlagt eller ej, kan naturligvis også have en afledt betydning for, om der er en sammenlægningseffekt på udgiftsudviklingen på disse områder. Dette vender vi tilbage til længere fremme i teksten.

### Økonomisk styringskapacitet<sup>8</sup>

Størrelsen på kommunens driftsresultat – altså indtægter fra skatter og generelle tilskud minus skattefinansierede nettodriftsudgifter – er en central indikator på en kommunes økonomiske balance (Hansen et al. 2014). Kommunerne er ikke sat i verden for at skabe så stort overskud som muligt, men inden for et normalområde kan man betragte et større driftsresultat som en indikator for god økonomisk styring, da et større driftsresultat skaber et bedre grundlag for at kunne afdrage på lån og foretage nye investeringer. Målt på driftsresultatet er den økonomiske styringskapacitet efter kommunalreformen blevet forbedret i de sammenlagte kommuner i forhold til de ikke-sammenlagte kommuner (Hansen et al. 2014). Forbedringen indtræffer dog ikke umiddelbart efter sammenlægningen, men først gradvist to til fire år efter kommunalreformen, ikke mindst i kølvandet på den økonomiske krise og det forstærkede sanktionsregime. De tidligere nævnte *budgetunderskridelser* og reduktionen i realiserede serviceudgifter fra og med 2011 afspejles også i en markant forøgelse af kommunernes realiserede driftsresultater, i sammenlagte såvel som i ikke-sammenlagte kommuner (Hansen et al. 2014; Houlberg 2015b). Med i det samlede billede af styringsmæssige sammenlægningseffekter hører samtidig, at der var 'pengeafbrænding før lukketid' i form af budgetoverskridelser, dræn af likvide aktiver og forøget gældssætning forud for sammenlægningen (Blom-Hansen 2010; Hansen 2014; Hansen et al. 2014, Houlberg 2014), ikke mindst i de små kommuner i sammenlægningerne og i det sidste år inden sammenlægningerne (Houlberg 2014).

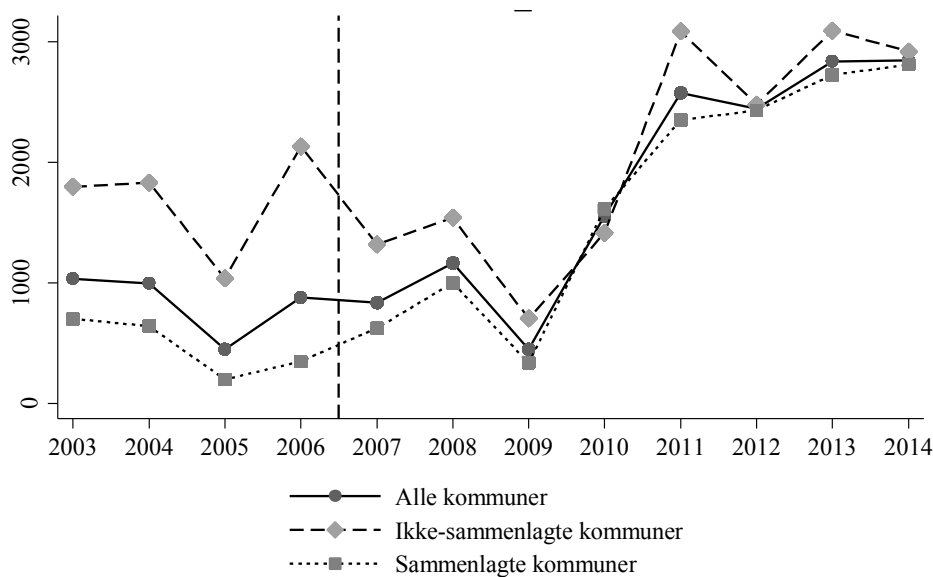
Den gennemførte analyse af økonomisk styringskapacitet af Hansen et al. (2014) byggede på data til og med 2011. Den deskriptive del af analysen er i figur 4 opdateret med 2012-2014 data og viser, at det forbedrede driftsresultat i sammenlagte kommuner i forhold til ikke-sammenlagte også holder i årene 2012-2014.

Den overordnede styringskonklusion er, at kommunesammenlægningerne har bidraget til at styrke den økonomiske styringskapacitet i de danske kommuner. De sammenlagte kommuner har dermed været bedre rustede end hvis de ikke var blevet sammenlagt til at håndtere de økonomiske udfordringer som følge den økonomiske krise og det forstærkede nationale sanktionsregime.

---

<sup>8</sup> Dette afsnit bygger delvist på Houlberg 2015a og Blom-Hansen et. al 2016.

Figur 4. Realiseret driftsresultat 2003-2014 for sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner. Kr. pr. indbygger (2014-priser)



N=95. Uvægtede gennemsnit. Der er set bort fra København, Frederiksberg og Bornholm, der før 2007 også havde amtskommunale opgaver. Desuden er set bort fra Gentofte kommune i 2004-2006, da salg af NESA-aktier især i disse år påvirker Gentoftes driftsresultat markant. I årene før kommunalreformen i 2007 er de gamle kommuner aggregeret op på de nye kommuner. Delt kommuner er ved aggregeringen fordelt på de nye kommuner på grundlag af indbyggernes fordeling på de nye kommuner.

### Ressourcestyring og produktivitet<sup>9</sup>

Den forskningsmæssige interesse i kommunalreformens økonomiske konsekvenser har især fokuseret på *ressourcestyringen* og her ikke mindst, hvorvidt kommunesammenlægningerne har givet administrative stordriftsfordele. Analyserne viser, at der er indhøstet administrative stordriftsfordele i de sammenlagte kommuner efter kommunalreformen (Blom-Hansen et al. 2014; Blom-Hansen et al. forthcoming). Efter reformen falder de administrative udgifter per indbygger i de sammenlagte kommuner i forhold til de ikke-sammenlagte. De administrative stordriftsfordele indfinder sig dog først efter to til tre år efter sammenlægningen, i takt med at sammenlægningsomkostninger til it-systemer, konsulentbistand, overarbejde med videre aftager, og kommunerne kommer under større økonomisk pres. Tre år efter reformen er besparelserne i de sammenlagte kommuner imidlertid både statistisk og substantielt signifikante. I kroner og ører svarer de indhøstede stordriftsfordele i de sammenlagte kommuner herefter til ni til ti procent af de samlede administrationsudgifter i de sammenlagte kommuner (Blom-Hansen et al. 2014).

<sup>9</sup> Dette afsnit bygger delvist på Houlberg 2015a og Blom-Hansen et. al 2016.

I de sammenlagte kommuner har der desuden været stordriftsfordele på vejområdet, hvorimod kommunesammenlægningerne ikke har haft betydning for udgiftsudviklingen på de tre store klassiske kommunale velfærdsområder: Folkeskole, dagtilbud og ældreomsorg (Blom-Hansen et al. forthcoming). De serviceproducerende enheder på disse områder er ikke kommunen, men den enkelte skole, den enkelte daginstitution og det enkelte ældrecenter, som ikke automatisk bliver større ved en kommunesammenlægning. En realisering af eventuelle stordriftsfordele på *institutionsniveau* vil kræve en eksplicit politisk beslutning om sammenlægning af institutioner, og i praksis har hyppigheden af skole- og daginstitutionslukninger i de sammenlagte kommuner efter kommunalreformen, som tidligere nævnt, ikke adskilt sig fra de ikke-sammenlagte kommuner (Bækgaard 2010b, 28-37; Feilberg & Hovgaard Mathiasen 2012; Nøhr et al. 2012).

De indhøstede stordriftsfordele på administrations- og vejområdet er ikke blevet transformeret til et fald i de samlede driftsudgifter i de sammenlagte kommuner (Blom-Hansen et al. forthcoming), men er i stedet blevet reallokeret til andre udgiftsområder. Ikke mindst er der i de sammenlagte kommuner blevet allokeret flere ressourcer til beskæftigelsesområdet (opgjort eksklusive forsikrede ledige), også når der er kontrolleret for ændringer i arbejdsløshed med videre (Blom-Hansen et al. forthcoming). En mulig forklaring på, at udgifterne på beskæftigelsesområdet stiger mere i de sammenlagte kommuner er, at der er økonomiske stordriftsulemper eksempelvis som følge af, at forøget kommunestørrelse skaber større afstand til de lokale virksomheder, hvilket kan give øgede udgifter til kontakten til virksomhederne, men også kan gøre det vanskeligere for sagsbehandlerne i jobcenteret at have tæt føling med de lokale virksomheders behov og potentialer. En anden mulig forklaring er, at der i de sammenlagte kommuner som følge af de realiserede stordriftsgevinster på administrations- og vejområdet har været mindre fokus på stram økonomisk styring på beskæftigelsesområdet, og/eller at der politisk er stærkere præferencer for at reallokere indhøstede stordriftsfordele til andre udgiftsområder end for at sætte skatten ned<sup>10</sup>. Uanset forklaringen, så har kommunesammenlægningerne ikke givet anledning til økonomiske stordriftsfordele for de *samlede* udgifter (Blom-Hansen et al. forthcoming).

Ovennævnte analyser fortæller alene noget om, hvorvidt kommunesammenlægningerne har givet *udgiftsmæssige* stordriftsfordele med hensyn til udgiften per potentiel bruger. Analyserne siger dog ikke noget om, hvor meget service der leveres, af hvilken kvalitet og med hvilken effekt – og dermed heller ikke, om de sammenlagte kommuner har øget deres *produktivitet* eller *effektivitet*.

---

<sup>10</sup> En mulig underforklaring kan være, at økonomiaftalernes loft over kommunernes samlede skatteudskrivning gør det usikkert for en kommune om den, hvis den sætter skatten ned nu, vil kunne få lov til at hævde den igen, hvis der senere blive behov for det (Blom-Hansen et al. 2010).

Hvis vi *antager*, at aktivitetsniveauet og kvaliteten af ydelserne er uændret, så vil de udgiftsmæssige stordriftsfordele på administrations- og vejområdet i de sammenlagte kommuner også kunne være udtryk for øget produktivitet og effektivitet. Der findes imidlertid ingen studier, der dokumenterer, om der har været sammenlægningseffekter for kvaliteten af den leverede service og effektiviteten i opgaveløsningen. Med forbehold for vanskelighederne ved at opgøre størrelsen på produktionen, har Blom-Hansen et al. (forthcoming) undersøgt, om produktiviteten i form af enhedsudgiften per produceret enhed har udviklet sig anderledes i de sammenlagte kommuner end i de ikke-sammenlagte. Dette er gjort på seks udgiftsområder: Dagtilbud, folkeskole, ældreområdet, udsatte børn og unge, vejvæsen og beskæftigelsesområdet<sup>11</sup>. Analysen viser, at udgifterne per potentiel bruger såvel som enhedsudgifterne per skolebarn, per hjemmehjælpsmodtager, per meter vej og så videre generelt har været faldende i kommunerne efter 2009. Dette indikerer, at produktiviteten siden 2009 er øget for kommunerne som helhed. Imidlertid peger ikke meget på, at det særligt er i de *sammenlagte* kommuner, at der er sket produktivitetsforøgelse. På vejområdet kan i enkelte år identificeres en positiv produktivitetseffekt i de sammenlagte kommuner i forhold til de ikke-sammenlagte, men på de øvrige undersøgte områder er der ikke tegn på særlige produktivitetmæssige stordriftsfordele i de sammenlagte kommuner. Samlet peger analyserne på, at produktiviteten i de sammenlagte kommuner ikke er øget som følge af kommunesammenlægningerne.

## Konklusion

Formålet med denne artikel har været at belyse de økonomiske konsekvenser af kommunalreformen på grundlag af den eksisterende forskningslitteratur.

Den økonomiske virkelighed i de danske kommuner er markant ændret efter kommunalreformen i 2007. Det er dog ikke ensbetydende med, at alle disse ændringer er effekter *af* kommunalreformen. I kølvandet på den økonomiske krise og et forstærket nationalt sanktionsregime er den kommunale økonomistyringspraksis fra og med 2011 på mange måder vendt på hovedet. Hvor kommunerne under ét til og med 2010 som hovedregel overskred deres udgiftsbudgetter, har kommunerne efter 2010 hvert år *underskredet* udgiftsbudgetterne.

Kommunalreformen har muligvis været en forudsætning for disse ændringer via skabelsen af færre, større og mere homogene kommuner, der udover at være økonomisk mere robuste også skaber basis for en tættere koordinering mellem kommunerne i forhold til at overholde et kollektivt udgiftsloft.

---

<sup>11</sup> Produktionens størrelse er fx på dagtilbudsområdet målt som antallet af passede børn, på vejområdet som antal kilometer vej og på ældreområdet som et vægtet gennemsnit af antal hjemmehjælpstimer og antal boliger til ældre (Blom-Hansen et al. 2015).

Men en egentlig effekt af kommunalreformen er der ikke tale om. Ændringerne efter 2010 skal i højere grad ses som en effekt af den økonomiske krise, en øget krisebevidsthed og implementeringen af sanktionsregimet.

Tilsvarende gælder, at den øgede urbanisering fra 2009 i højere grad er drevet af den økonomiske krise og af kommunens beliggenhed i forhold til de økonomiske vækstcentre end af, om kommunen er sammenlagt ved kommunalreformen eller ej. Strukturændringer i retning mod større skoler, daginstitutioner mv. er heller ikke noget, der i særlig grad har fundet sted i de sammenlagte kommuner.

Tabel 2. Viden om økonomiske konsekvenser af kommunesammenlægninger og opgaveændringer

<b>Stordriftsbegreb</b> <b>Styringsbegreb</b>	<b>Economies of scale</b>	<b>Economies of scope</b>
<b>Economy</b>	Forbedret styringskapacitet. Stordriftsfordele på administrations- og vejområdet – og tilsvarende udgiftsforøgelser på beskæftigelsesområdet.	
<b>Efficiency</b>	(vejområdet)	
<b>Effectiveness</b>		

Fokuserer vi på de økonomiske konsekvenser af kommunalreformen, så knyttede de største forventninger sig til en tro på, at kommunesammenlægningerne ville give større økonomisk styringskapacitet og føre til indhøstning af økonomiske stordriftsfordele på især administrationsområdet. Efter reformen har forskningsinteressen også samlet sig om disse facetter af reformens økonomiske konsekvenser. Analyserne af kommunesammenlægningseffekterne har været faciliteret af mulighederne for at lave DiD-design, hvor udviklingen i de sammenlagte kommuner sammenlignes med udviklingen i de ikke-sammenlagte kommuner. Tabel 2 opsummerer den nuværende viden om økonomiske konsekvenser af kommunalreformen.

Blottet for nuancer viser de forskningsbaserede analyser, at kommunesammenlægningerne har øget den økonomiske styringskapacitet i de sammenlagte kommuner og givet økonomiske stor-



driftsfordele i form af *economies of scale* på administrationsområdet og vejområdet. Disse positive økonomiske effekter af kommunalreformen ser samtidig ud til at være blevet stimuleret af den økonomiske krise og det øgede pres på kommunernes økonomi som følge af det styrkede statslige sanktionsregime. De økonomiske stordriftsfordele på vej- og administrationsområdet er dog ikke blevet omsat i et fald i de samlede udgifter, men er i stedet blevet reallokeret til øgede udgifter til især beskæftigelsesområdet. Der er samtidig ikke noget, der peger på, at produktiviteten i de sammenlagte kommuner er øget som følge af kommunesammenlægningerne – og hvordan det er gået med effektiviteten i den kommunale opgaveløsning, og om der har været *economies of scope* som følge af den større opgaveportefølje, ved vi ikke.

Denne artikel belyser ikke alle aspekter af kommunalreformen men har fokuseret på den delmængde af kommunalreformens effekter, der vedrører de økonomiske konsekvenser for kommunerne. En lang række andre konsekvenser er ikke belyst og vil naturligvis skulle indgå i en samlet vurdering af kommunalreformens konsekvenser. Udover at vi som nævnt har begrænset viden om effekterne af opgaveændringerne, har artiklen for eksempel ikke undersøgt konsekvenserne for regionerne, for samarbejdet mellem regioner og kommuner eller for den faglige bæredygtighed. De demokratiske konsekvenser for kommunalpolitikere og borgere er heller ikke dækket (for dette se Hansens artikel her i artikelnummeret). Den foreliggende viden om de demokratiske effekter for borgerne peger på, at de positive økonomiske effekter har været fulgt af negative effekter for demokratiet, ikke mindst i de første år efter reformen (Hansen 2015; Hansen & Hjelmars 2013; Hansen & Hjelmars 2015; Lassen & Serritzlew 2011). Dette trade-off mellem økonomi og lokaldemokrati vil skulle indgå i det samlede billede af kommunalreformens effekter.

#### Litteratur

- Andrews, R., Boyne, G.A., Law, J. & Walker, R.M. 2005, 'External Constraints on Local Service Standards: The Case of Comprehensive Performance Assessment in English Local Government', *Public Administration*, vol. 83, no. 3, pp. 639-656.
- Arendt, J.N., Jacobsen, S.T., Kiil, A. & Kloppenborg, H.S. 2014, *Benchmarking af kommunernes integrationsindsats på beskæftigelsesområdet*, KORA, København.
- Bel, G. 2013. 'Local government size and efficiency in capital-intensive services: What evidence is there of economies of scale, density and scope?' in *The challenge of local government size*, eds. S. Lago-Peñas & J. Martinez-Vazquez. Cheltenham, Edward Elgar, UK.

- Blom-Hansen, J. 2002. 'Budget procedures and the size of the budget: Evidence from Danish local government', *Scandinavian Political Studies*, vol. 25, no. 4, pp. 85-106
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K. & Serritzlew, S. 2014, 'Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System', *American Journal of Political Science*, vol. 58, no. 4, pp. 790-803.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K. & Serritzlew, S. 2016, 'Kommunalreformen i Danmark' in *Kommunereformen i perspektiv*, eds. J.E. Klausen, J. Askim & S. Vabo, Fagbokforlaget, Oslo.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K., Serritzlew, S. & Treisman, D. [forthcoming], Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation, *American Political Science Review* [forthcoming].
- Blom-Hansen, J., Ibsen, M. & Juul, T. 2012, *Fra sogn til velfærdsproducent. Kommunestyret gennem fire årtier*, Syddansk Universitetsforlag, Odense.
- Boadway, R. & Shah, A. 2009, *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Borge, L. 2005, 'Strong politicians, small deficits: evidence from Norwegian local governments', *European Journal of Political Economy*, vol. 21, no. 2, pp. 325-344.
- Borge, L., Falch, T. & Tovmo, P. 2008, 'Public sector efficiency: the roles of political and budgetary institutions, fiscal capacity, and democratic participation', *Public Choice*, vol. 136, no. 3, pp. 475-495.
- Boyne, G.A. 2002. 'Concepts and Indicators of Local Authority Performance: An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales', *Public Money & Management*, vol. 22, no. 2, pp. 17-24
- Boyne, G.A. 1996, *Constraints, Choices and Public Policies*, JAI, London.
- Bæk, T.A., Andersen, M.M.Q. & Krahn, S.K.J. 2016, *Sanktionslovgivningen og kommunernes økonomiske styring*, KORA, København.
- Bækgaard, M. 2010a, 'Skolelukninger i kommunalreformens skygge? En analyse af Kommunalreformens policy-konsekvenser', *Politik*, vol. 13, no. 3, pp. 28-37.
- Bækgaard, M. 2010b, *Udvalgsmedlemskab, organisering og præferencer: Analyser af sektorisering i danske kommuner – en sammenfatning (Ph.d.-afhandling)*, Forlaget Politica, Aarhus.
- Bækgaard, M. 2009, 'Organizational Change in Local Governments: The Impact of the Danish Local Government Reform', *World Political Science Review*, vol. 5, no. 1, doi:10.2202/1935-6226.1062.

- Bækgaard, M. 2008, 'Politisk og administrativ organisering i danske kommuner: strukturreformens betydning', *Politica*, vol. 40, no. 3, pp. 349-368.
- Christiansen, P.M. (ed) 2014, *Budgetlægning og offentlige udgifter*, 2nd edn, Hans Reitzel, København.
- Elm-Larsen, R. 2007, *Forvaltningsrevision: begreb, teori og proces*, 2nd edn, Samfundslitteratur, Frederiksberg.
- Feilberg, S. & Mathiasen, A.H. 2012, Kommunernes skolestruktur: analyse af udviklingen 2004-2011. Notat, KORA, København.
- Flynn, N. 2012, *Public Sector Management*, 6th edn, Sage Publications Ltd, London.
- Foged, S.K. 2015, 'En effektevaluering på danske kommuners regnskaber, 2010-2013', *Økonomi & Politik*, vol. 88, no. 1, pp. 57-75.
- Hagen, T.P. & Vabo, S.I. 2005, 'Political characteristics, institutional procedures and fiscal performance: Panel data analyses of Norwegian local governments, 1991-1998', *European Journal of Political Research*, vol. 44, no. 1, pp. 43-64.
- Hansen, S.W. 2015, 'The Democratic Costs of Size: How Increasing Size Affects Citizen Satisfaction with Local Government', *Political Studies*, vol. 63, no. 2, pp. 373-389.
- Hansen, S.W. 2014, 'Common pool size and project size: an empirical test on expenditures using Danish municipal mergers', *Public Choice*, vol. 159, no. 1, pp. 3-21.
- Hansen, S.W. & Hjelm, U. 2013, Kommunesammenlægninger og borgernes opfattelse af lokaldemokratiet – en status 6 år efter kommunalreformen [Upubliceret konferencepapir].
- Hansen, S.W. & Hjelm, U. 2015, 'Når kommuner bliver større: De korte og mere langsigtede konsekvenser for lokaldemokratiet', *Politica*, vol. 47, no. 3, pp. 464-484.
- Hansen, S.W., Houlberg, K. & Pedersen, L.H. 2014, 'Do Municipal Mergers Improve Fiscal Outcomes?', *Scandinavian Political Studies*, vol. 37, no. 2, pp. 196-214.
- Houlberg, K. 2015a, Politisk lederskab og demokrati i sammenslåtte kommuner i Danmark. Baggrundsnotat, KORA, København.
- Houlberg, K. 2015b, 'De danske kommuners økonomiske styring efter kommunalreformen - har sanktionslovgivningen påvirket de økonomiske, strukturelle og politiske faktoreres betydning?', *Paper præsenteret på XXIV NORKOM konference i Göteborg 26.-28. november 2015*.
- Houlberg, K. 2014, 'David og Goliat i kassen før lukketid – danske kommuners likviditets- og gældsudvikling op til kommunesammenlægningerne i 2007', *Politica*, vol. 46, no. 2, pp. 237-257.

- Houlberg, K., Østergaard Larsen, B. & Rangvid, B.S. 2013, *Benchmarking- og effektivitetsanalyse på folkeskoleområdet*, KORA, København.
- Houlberg, K. & Pedersen, L.H. 2015, 'Political Consensus and Fiscal Outcomes', *Local Government Studies*, vol. 41, no. 1, pp. 78-99.
- Houlberg, K. 2000, *Kommunale stordriftsfordele - hvor finder vi dem, og hvor store er de?* AKF, København.
- Jørgensen, T.B. & Mouritzen, P.E. 2002, *Udgiftspolitik og budgetlægning*, 2nd edn, Systime Academic, Århus.
- KL 2014, *Dobbelturbanisering – overordnet trend og lokale befolkningsforskydninger*. Analysenotat, KL, København.
- KL 2015, *Styr på økonomien (7. maj. 2015)*. Tilgængelig: <http://www.kl.dk/Okonomi-og-dokumentation/Styr-pa-okonomien-id178699/>.
- Larsen, T. & Mau Pedersen, N.J. 2015, *Den offentlige sektor*, 8th edn, Handelshøjskolens Forlag, København.
- Lassen, D.D. & Serritzlew, S. 2011, 'Jurisdiction size and local democracy: Evidence on internal political efficacy from large-scale municipal reform', *American Political Science Review*, vol. 105, no. 2, pp. 238-258.
- Mouritzen, P.E. 2010, 'The Danish revolution in local government: How and why?' in *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*, eds. H. Baldersheim & L.E. Rose, Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 21-41.
- Moynihan, D.P., Fernandez, S., Kim, S., LeRoux, K.M., Piotrowski, S.J., Wright, B.E. & Yang, K. 2011, 'Performance Regimes Amidst Governance Complexity', *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 21, no. Suppl. 1, pp. 141-155.
- Munk Christiansen, P. (ed) 2014, *Budgetlægning og offentlige udgifter*, 2nd edn, Hans Reitzel, København.
- Nøhr, K., Meldgaard, J., Dalsgaard, C. & Bækgaard, M. 2012, *Udviklingen i strukturen på dagtilbudsområdet i 2004-2011*, KORA, København.
- Olsen, A.L. 2010, 'Kommunalreformens konsekvenser: kommunalpolitikernes rolle, borgernes lokaldemokratiske opfattelse og den administrative organisering', *Tidsskriftet Politik*, vol. 13, no. 3, pp. 38-47.
- Olsen, A.L. 2013, 'Kommunalpolitikeres syn på statslig styring, enkeltsager, embedsmænd og egen indflydelse i perioden 1995-2013', *Økonomi & Politik*, vol. 86, no. 4, pp. 18-32.

- Pollitt, C. & Bouckaert, G. 2011, *Public Management Reform: a Comparative Analysis*. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State, 3rd edn, Oxford University Press, Oxford.
- Poul, E.M. 1991, *Den politiske cyklus: en undersøgelse af vælgere, politikere og bureaukrater i kommunalpolitik under stigende ressourceknaphed*, Politica, Århus.
- Regeringen 2004, *Aftale mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) og Dansk Folkeparti om strukturreform*, Regeringen, København.
- Rubin, I. 2010, *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*, 6th edn, CQ Press, Washington, D.C.
- Serritzlew, S. 2005, 'Breaking Budgets: An Empirical Examination of Danish Municipalities', *Financial Accountability & Management*, vol. 21, no. 4, pp. 413-435.
- Strukturkommissionen 2004, *Strukturkommissionens betænkning. Bd.1: Hovedbetænkningen. Betænkning 1434*, Strukturkommissionen, [København].
- Suenson, E.L., Nedergaard, P. & Munk Christiansen, P. 2016, 'Why Lash Yourself to the Mast? The Case of the Danish "Budget Law"', [Forthcoming], *Public Financial Publications*.
- Tovmo, P. 2007, 'Budgetary Procedures and Deficits in Norwegian Local Governments', *Economics of Governance*, vol. 8, no. 1, pp. 37-49.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G. & Halligan, J. 2015, *Performance Management in the Public Sector*, 2nd edn, Routledge, London.
- Velasco, A. 2000, 'Debts and deficits with fragmented fiscal policymaking', *Journal of Public Economics*, vol. 76, no. 1, pp. 105-125.
- Wildavsky, A. 1979, *The Politics of the Budgetary Process*, 3rd edn, Little, Brown & Company, Boston.
- Wildavsky, A.B. 2002, *Budgeting: a Comparative Theory of Budgetary Processes*, 2. rev. ed., 4. print, Transaction Publishers, New Brunswick.
- Wildavsky, A.B. & Caiden, N. 2003, *The New Politics of the Budgetary Process*, 5th edn, Longman, New York.
- Wittrup, J., Houlberg, K., Jordan, A.L.T. & Bogetoft, P. 2013, *Kommunale serviceniveauer og produktivitet*, KORA, København.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet 2013, *Evaluering af kommunalreformen: afrapportering fra Udvalget om Evaluering af Kommunalreformen*, Økonomi- og Indenrigsministeriet, København.