

# Politik

Nummer 2 | Årgang 19 | 2016

**TEMA**

**KOMMUNALREFORMEN TI ÅR EFTER**

# Politik

NUMMER 2 : ÅRGANG 19 : 2016

## TEMA: KOMMUNALREFORMEN TI ÅR EFTER

- 4 Forord – Kommunalreformen ti år efter  
*Søren Kjær Foged og Kasper Teglgaard Koch*
- 9 Økonomiske konsekvenser af kommunalreformen  
*Kurt Houlberg*
- 30 Kommunalreformen og kommunernes interne organisering og styring  
*Marius Ibsen*
- 55 Tendenser i stat-kommuneforholdet efter kommunalreformen – fokus på  
økonomiaftaler og sanktionssystemet  
*Niels Jørgen Mau Pedersen*
- 78 Hvordan gik det med lokaldemokratiet?  
*Sune Welling Hansen, Lektor, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet*

## ARTIKLER

- 95 Fra valgstedet til indkøbscenteret: Danskernes stigende brug af brevstemmer  
*Yosef Bhatti, Jens Olav Dahlgaard, Jonas Hedegaard Hansen, Kasper Møller  
Hansen & Mariann Malchau Olsen*

## ABSTRACTS

- 116 Abstracts

## Ansvarshavende redaktør

Professor MSO, ph.d. Christian F. Rostbøll,  
Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet

Øster Farimagsgade 5, Postboks 2099  
1014 København K  
[cr@ifs.ku.dk](mailto:cr@ifs.ku.dk)  
35323428

Bøger til anmeldelse sendes til samme adresse, att. Tobias Liebetrau.

## Redaktion

Ph.d.-stipendiat Signe Blaabjerg Christoffersen, Institut for Statskundskab, KU  
Ph.d.-stipendiat Ditte Maria Brasso Sørensen, Institut for Statskundskab, KU  
Ph.d.-stipendiat Kristoffer Kjærgaard Christensen, Institut for Statskundskab, KU  
Ph.d.-stipendiat Emil Husted, Institut for Organisation, CBS  
Ph.d.-stipendiat Benjamin Ask Popp-Madsen, Institut for Statskundskab, KU  
Ph.d.-stipendiat Simone Molin Friis, Institut for Statskundskab, KU  
Ph.d.-stipendiat Anne Mette Møller, Institut for Statskundskab, KU  
Ph.d.-stipendiat Anne Sofie Bang Lindegaard, DIIS og Institut for Statskundskab, KU  
Post.doc Hans Boas Dabelsteen, Institut for Statskundskab, KU  
Post.doc Ulrik Pram Gad, Center for Avanceret Sikkerhedsteori, KU  
Adjunkt, ph.d. Caroline Grøn, Center for Europæisk Politik, KU  
Lektor, ph.d. Tore Vincents Olsen, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet  
Professor MSO, Mark Blach-Ørsten, Institut for Kommunikation og Humanistisk Videnskab, RUC  
Cand.scient.pol. Simon Gravers Jacobsen  
Stud.scient.pol. Rikke Reetz

## Redaktør for boganmeldelser

Ph.d.-stipendiat Tobias Liebetrau, Institut for Statskundskab, KU  
[Politik@ifs.ku.dk](mailto:Politik@ifs.ku.dk)

## Formål

Politik er et tværfagligt samfundsvidenskabeligt tidsskrift, der bringer artikler om politik ud fra mangfoldige akademiske perspektiver.

Redaktionen lægger vægt på *faglighed* sikret gennem anonym refereebedømmelse, *formidling*, som gør Politik tilgængelig uden for universitetets mure, og endelig *politisk relevans*.

Tidsskriftet Politik er en videreførelse af Politologiske Studier.

# Forord – Kommunalreformen ti år efter

*Søren Kjær Foged og Kasper Teglgaard Koch*

## Indledning

Temaet for dette nummer af *Politik* er kommunalreformen, der for snart ti år siden forvandlede 271 kommuner til 98. Med reformen blev den offentlige sektor i Danmark grundlæggende reorganiseret, og der blev i samme omgang gennemført en ny arbejdsdeling mellem stat, kommuner og regioner. I tillæg til traditionelle kerneområder som folkeskole, ældrepleje samt børn- og ungeområdet har kommunerne efter reformen nu ansvar for en række tidligere amtslige og statslige områder, blandt andet det specialiserede socialområde, den enstrengede beskæftigelsesindsats samt miljø og planlægning.

Det var en forventning op til reformen, at større enheder var nødvendige for at sikre det økonomiske og faglige grundlag for bæredygtighed i kommunernes opgaveløsning og udfordringer fremadrettet. Der var anerkendelse af, at især små kommuner kunne have vanskeligt ved varetagelsen af en række specialiserede servicefunktioner på faglig forsvarlig vis, og at en samling i færre, men større kommunale organisationer ville skabe en mere effektiv offentlig sektor, som kunne levere mere og bedre service for færre eller de samme ressourcer.

Fra et politologisk perspektiv er det væsentligt at evaluere reformer. Derfor er der også en naturlig interesse for at se på, hvilke effekter kommunalreformen faktisk har skabt. I 2013 gennemførtes en begrænset ministeriel evaluering af 2007-reformen med henblik på justeringer inden for reformens rammer. Sammenlignet med den ministerielle evaluering har dette temanummer til formål at belyse reformens betydning i et bredere politologisk perspektiv. Temanummerets bidragsydere er førende forskere, der analyserer og vurderer de mulige effekter af kommunalreformen.

*Kurt Houlberg* viser i den første artikel, 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.

I den anden artikel beskriver *Marius Ibsen* udviklingen i kommunernes interne organisation siden kommunalreformen i 2007. Diskussionen om kommunernes administration har især drejet sig

om valget af overordnet ledelse (forvaltningsmodel eller direktionsmodel) og graden af administrativ decentralisering. Status i dag er, at mellem en tredjedel og halvdelen af kommunerne (afhængigt af definitionen) har en egentlig direktionsmodel. Kommuner, der blev sammenlagt, har en signifikant større tilbøjelighed til at have en direktion, og det forekommer sandsynligt, at reformens vægt på at øge helhedstækningen og sikre bedre vilkår for strategisk ledelse er en væsentlig baggrund for ændringerne.

*Niels Jørgen Mau Pedersen* præsenterer i den tredje artikel tendenser i stat-kommuneforholdet med særligt fokus på økonomiaftaler og sanktionssystemet. Artiklen undersøger udviklingen fra 1980 til 2016 og peger på, at kommunernes muligheder for at forhandle udgiftsforøgelser hjem i økonomiaftalerne er blevet begrænset siden reformen. Til gengæld er styring gennem udgiftsrammer og ekstra tilskudsfinansiering i forbindelse med økonomiaftalerne blevet mere almindeligt, hvorimod tidligere tiders styring af kommunerne gennem krav til likviditet er trådt i baggrunden. Samtidig vises det, hvordan udrulningen af de kollektive og individuelle sanktioner i årene efter kommunalreformen muligvis kan forklares med afprøvningen af disse styringsinstrumenter i forbindelse med kommunalreformen.

I den fjerde artikel giver *Sune Welling Hansen* et review af studier, der har undersøgt de lokaldemokratiske konsekvenser af kommunalreformen. Der fokuseres særligt på studier der har anvendt sammenlægningerne til at studere sammenhængen mellem størrelsen på politiske systemer og demokratiets tilstand. Det overordnede billede er, at studierne resultater i høj grad stemmer overens med den eksisterende litteratur, der ikke har kunnet påvise nævneværdige forskelle i lokaldemokratiets tilstand på tværs af kommuner af forskellig størrelse.

Et tema med pludselig relevans?

Spørgsmålet om hvordan politiske enheders størrelse påvirker økonomisk effektivitet, faglig bæredygtighed og demokratisk medbestemmelse er et centralt tema i politisk tænkning. Kommunalreformen i 2007 indeholder derfor potentielt vigtige læringspunkter for fremtidige reformer i både ind- og udland. Sådanne læringspunkter er velkomne, da vidensgrundlaget for reformer af den offentlige sektors politiske og administrative indretning ofte er beskedent. Da Strukturkommissionens betænkning fra 2004 blev lagt til grund for reformen i 2007, var der da også ”betydelig usikkerhed forbundet med vurderingen af en kommunal minimumsstørrelse” (Strukturkommissionen 2004, 36). Erfaringerne efter 2007-reformen må således forventes at indeholde en viden, som pludselig kan få

stor betydning for fremtidige ændringer af den offentlige sektor i Danmark eller en egentlig ny dansk strukturreform.

Mindre end ti år efter den seneste reforms ikrafttræden kan det måske virke forhastet at tænke på en ny reform – der gik trods alt mere end 35 år siden den forrige i 1970! På den anden siden kan en række forhold pege på, at vi ikke kommer til at vente til 2045 før det kommunale landkort igen ændres. Herunder vil vi pege på fire faktorer, der kan trække i retning af en ny kommunalreform, og dermed pludselig gøre erfaringerne fra 2007-reformen så meget desto mere relevante.

For det første må man konstatere, at der løbende sker justeringer af det kommunale myndighedsområde. Det gælder for eksempel dannelsen af Udbetaling Danmark, der siden 2012 har overtaget ansvaret for en række tidligere kommunale områder, herunder folkepension og boligstøtte. En tilsvarende ændring af kommunernes myndighedsområde gælder reformen af Redningsberedskabet, hvor 87 beredskaber fra 2016 er reduceret til 20 beredskabsenheder, som kommunerne driver i fællesskab. Hertil kommer en række tværkommunale samarbejder, som kommunerne frivilligt indgår på tværs af kommunegrænser. Disse eksempler viser, at det ikke ligger fjernt for hverken staten eller kommunerne selv at bryde de geografiske og opgavemæssige rammer, der blev bestemt med reformen fra 2007.

Et pres for fremtidige kommunesammenlægninger kan være resultatet af et statsligt ønske om at ensrette service og vilkår på tværs af kommunerne (f.eks. Blom-Hansen 2009), men efterhånden kan løbende justeringer, som beskrevet ovenfor, også gøre en sammenhængende reform naturlig ud fra et kommunalt synspunkt. Da de to vestjyske kommuner Holstebro og Struer i december 2015 for eksempel stemte om sammenlægning, begrundede borgmesteren i Holstebro Kommune netop forslaget i, at samarbejdet mellem de to kommuner i forvejen var højt, og at en sammenlægning dermed var et naturligt næste skridt (Randers Amtsavis 2016). Dette var dog en opfattelse, som borgerne i begge kommuner afviste med betydelige flertal.

For det andet kan man også pege på interne pres i kommunerne, hvor de forudsatte stordriftsfordele ved reformen ikke i alle tilfælde har vist sig lige tydelige. Det gælder for de kommuner, som ikke lagde sig sammen og kun har oplevet en mindre effektivisering af eksempelvis de administrative udgifter i forhold til sammenlægningskommunerne (Blom-Hansen, Houlberg & Serritzlew 2014). Men det kan også gælde for kommuner, der trods sammenlægningen i 2007 fortsat er markant mindre end gennemsnitskommunen. Selvom den gennemsnitlige kommunestørrelse målt på indbyggertal blev øget fra cirka 19.000 til ca. 55.000, så er spredningen i kommunestørrelse fortsat stor, og et indbyggertal mellem 20.000 og 30.000 (hvilket var Strukturkommissionens anbefaling)

udgør i dag en lille kommune. Dermed rammes kommunerne også forskelligt af de stadigt flere sundhedsopgaver fra regionerne, den stigende efterspørgsel på specialviden på miljøområdet, øgede krav til dokumentation og evaluering, et eskalerende ”pulje-bureaukrati” samt fortsat nye procesregler på en lang række områder. En del mindre kommuner kan således føle sig opgave- og finansieringsklemte, fordi grundlaget for stordriftsfordelene ganske enkelt ikke er til stede. I nogle tilfælde er det måske mere korrekt at tale om deciderede ”smådriftsulemper”, eksempelvis i forhold til det enstrengede og kommunalt forankrede beskæftigelsessystem, hvor både de økonomiske risici og nødvendigheden af bred faglig koordinering presser de mindste kommuner mest. Med andre ord: Hvis ambitionen med kommunalreformen var at sikre økonomisk og faglig bæredygtighed over hele det kommunale landkort, er det således en udfordring, at nye initiativer og krav fra statens side rammer kommunerne forskelligt på grund af deres varierende størrelser.

Endelig kan vi for det tredje ende med at se en ny kommunalreform som en konsekvens af den fortsatte diskussion om de fem regioners fremtid. Det regionale niveau var således knapt dannet før det blev sat til debat, og i de seneste år er diskussionen om en omorganisering eller nedlæggelse af regionerne med jævne mellemrum blusset op. Da KL og Danske Regioner i efteråret 2014 præsenterede en mulig – men dog senere afvist – fusion af de to interesseorganisationer, blev det i nogle kredse udlagt som regionernes forberedelse til et nyt liv under en borgerlig regering, der vil af med dem. Efter længere tids uvished afslørede Venstre da også kort før Folketingsvalget i sommeren 2015 sin holdning til regionernes fremtid, og gav med udspillet 'Priorité sundheden' regionerne fire år til at bevise deres værd og leve op til en række krav. En eventuel nedlæggelse af det regionale niveau vil meget nemt kunne åbne et vindue for reformer af også den kommunale sektor. Dette skyldes, at de mindste kommuners udfordringer med at overkomme den nuværende opgaveportefølje mildest talt ikke kan forventes at blive mindre, hvis yderligere regionale opgaver skal overtages. Dermed kan en nedlæggelse af regionerne også ende med at luge ud i de nuværende 98 kommuner.

At se på læringspunkterne fra kommunalreformen i 2007 handler i sidste ende om at skabe det bedst mulige beslutningsgrundlag for fremtidige reformer. Det er håbet, at vi med dette temanummer kan bidrage til at konsolidere den fælles viden om effekterne af kommunalreformen i 2007. Dermed kan vi forhåbentligvis gå til næste reformproces med et væsentligt bedre udgangspunkt end det, som den engelske professor Kenneth Newton måtte konkludere tilbage i 1982:

“We can conclude with confidence that, under certain not well understood circumstances, it may, or may not, be more, or less, economical to have larger or smaller, local authorities”  
(Newton 1982, 193).

## Litteratur

- Blom-Hansen, J 2009, 'Det kommunale selvstyres stille død', in J Blom-Hansen & J. Elklit (red.), *Perspektiver på politik*, 206-211, Academica, Århus.
- Blom-Hansen, J, K Houlberg & S Serritzlew 2014, 'Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System', *American Journal of Political Science*, vol. 58, no. 4, pp. 790-803.
- Newton, K 1982, 'Is Small Really so Beautiful? Is Big Really so Ugly? Size, Effectiveness and Democracy in Local Government', *Political Studies*, vol. 30 no. 2, pp. 190-206.
- Randers Amtsavis 2016, 'Borgerne i Holstebro og Struer skal stemme om sammenlægning', Lokaliseret 11. april 2016. <http://amtsavisen.dk/politik/borgerne-i-holstebro-og-struer-skal-stemme-om-sammenlaegning>.
- Strukturkommissionen 2004, *Strukturkommissionens Betænkning Bind I. Hovedbetænkningen*, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, København.



# Økonomiske konsekvenser af kommunalreformen

*Kurt Houllberg, 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><br><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 yderligere 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

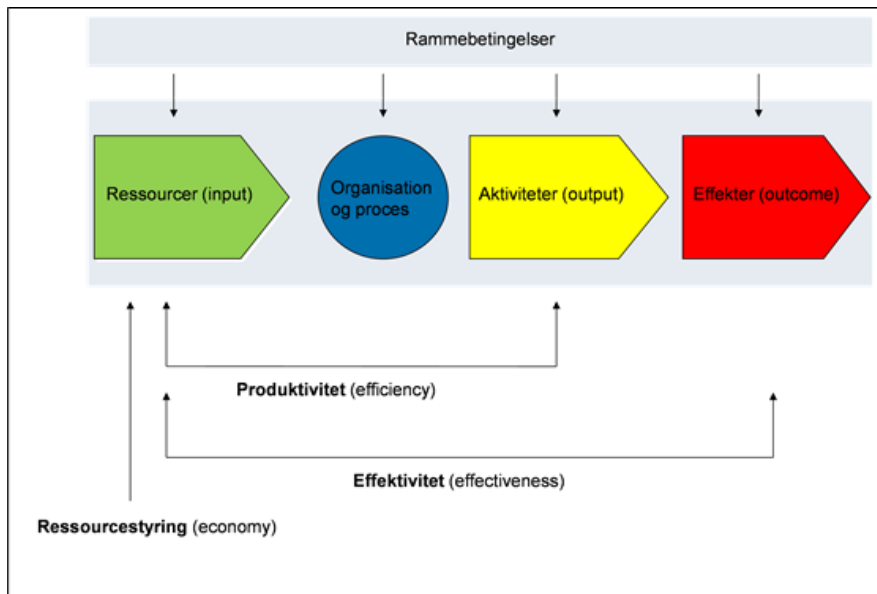
<sup>1</sup> Omvendt giver den ændrede opgavefordeling potentielt *diseconomies of scope* i regionerne som følge af en smallere opgaveportefølje

<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).

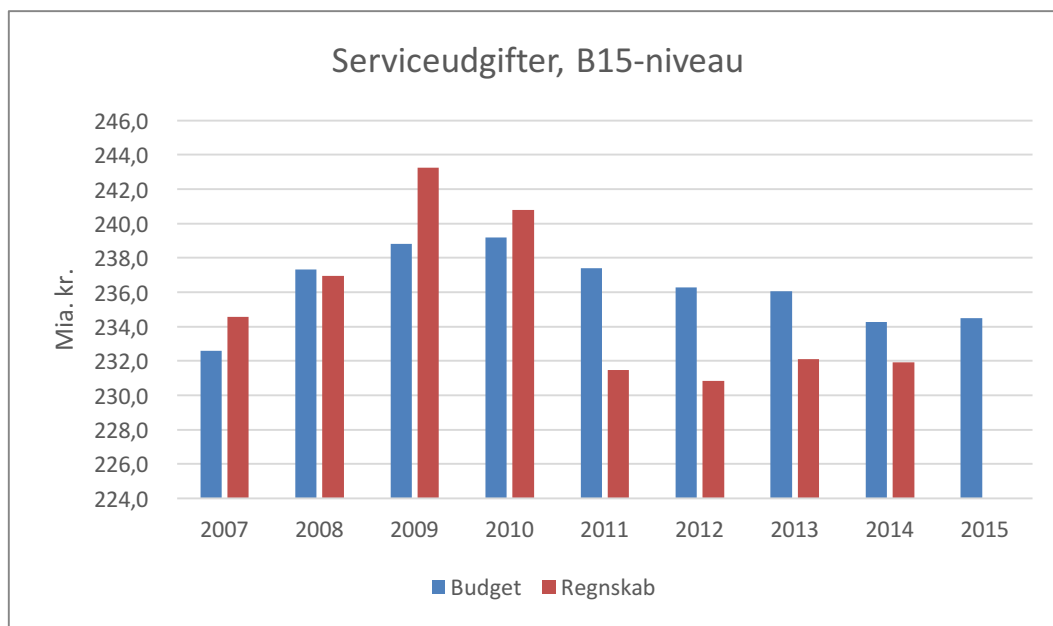
Tabel 2. Serviceudgifter, Budget 2015-niveau, 2015-opgørelse (mia. kr.)

|                             | 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).



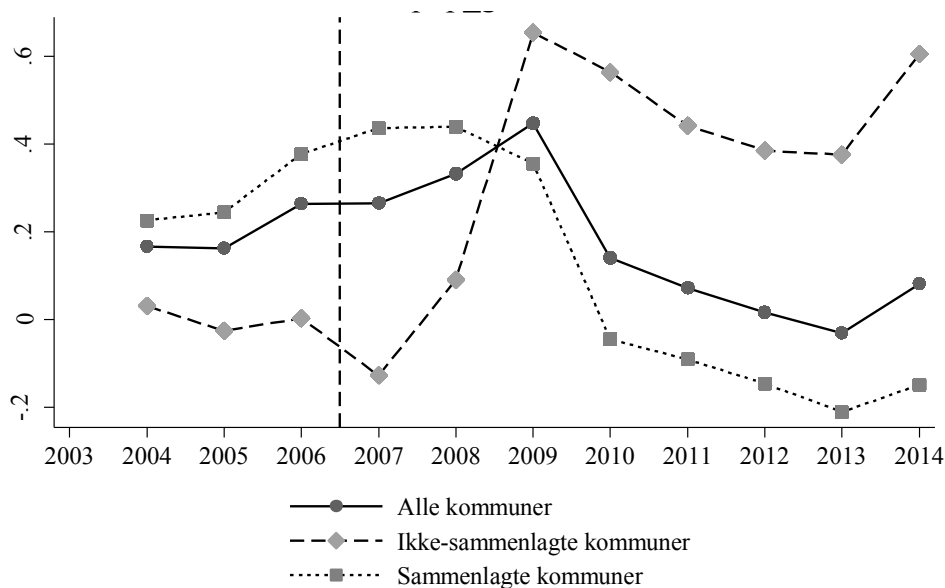
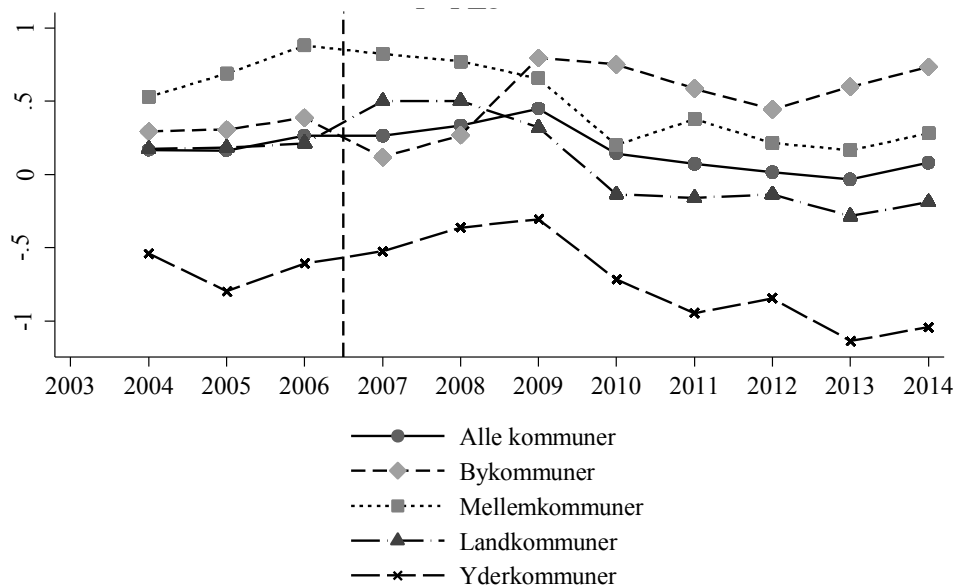
politiske og administrative struktur og kultur i kommunerne. Men det forhold, at den økonomiske virkelighed i kommunerne bliver vendt på hovedet netop i det år – 2011 – hvor det forstærkede sanktionsregime indføres, understøtter den tolkning, at sanktionslovgivningen har haft stor selvstændig effekt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

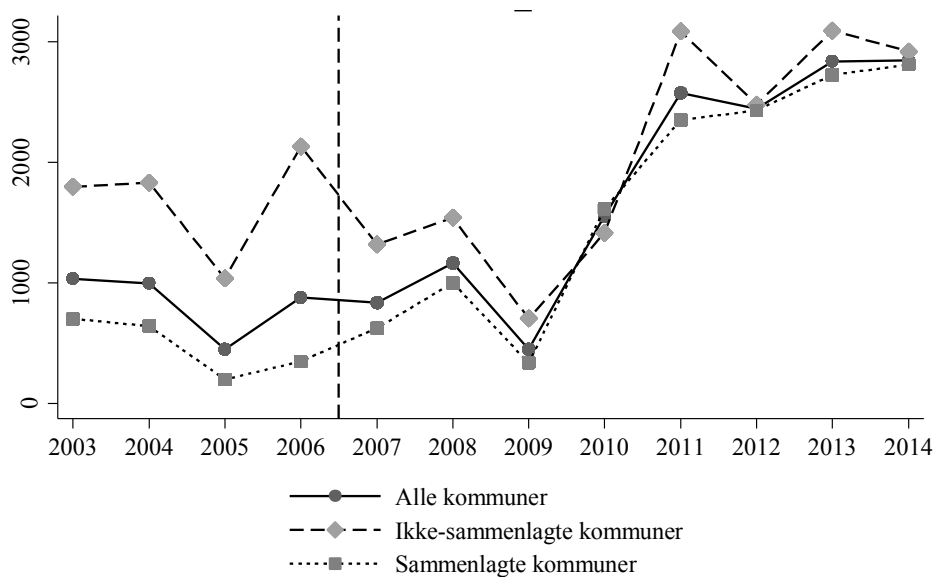
Den gennemførte analyse af økonomisk styringskapacitet af Hansen et al. (2014) byggede på data til og med 2011. Den deskriptive del af analysen er i figur 4 opdateret med 2012-2014 data og viser, at det forbedrede driftsresultat i sammenlagte kommuner i forhold til ikke-sammenlagte også holder i årene 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 stordriftsulempers 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><br><b>Styringsbegreb</b> | <b>Economies of scale</b>  | <b>Economies of scope</b> |
|--|--|---------------------------|
| <b>Economy</b>                                   | Forbedret styringskapacitet.<br>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 & Hjelmar 2013; Hansen & Hjelmar 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.

# Kommunalreformen og kommunernes interne organisering og styring

*Marius Ibsen, Ph.d.-studerende ved Syddansk Universitet og bl.a. tidligere kommunaldirektør i Gladsaxe Kommune*

## Indledning

Artiklen beskriver udviklingen i kommunernes interne organisation, forsøger at vurdere, i hvilken grad organisationsændringerne siden 2007 kan forklares af kommunalreformen og undersøger på et punkt, om ændringerne virker som tilsigtet.

Mange kommuner fik først i 1970 et større administrativt apparat. Dette blev typisk opbygget som forholdsvis selvstændige forvaltninger, knyttet til de enkelte udvalg. Frem til omkring år 2000 skete der en konsolidering. Der blev færre forvaltninger, og den administrative organisation afspejlede ikke længere nødvendigvis den politiske.

I forbindelse med og efter kommunalreformen har diskussionen om kommunernes administration drejet sig dels om valget af overordnet ledelse (forvaltningsmodel eller direktionsmodel), dels om graden af decentralisering. Status i dag er, at der er en stærkere koordinering på tværs, og at mellem en tredjedel og halvdelen af kommunerne (afhængigt af definitionen) har en egentlig direktionsmodel. Men forvaltningsmodellen lever i bedste velgående, om end afsvækket. Der er i alle kommuner sket en betydelig decentralisering – dog med variationer.

Det er vanskeligt præcist at eftervise, i hvilken grad ændringer har forbindelse til kommunalreformen. Men kommuner, der blev sammenlagt, har en signifikant større tilbøjelighed til at have en direktion. Og det forekommer sandsynligt, at reformens vægt på at øge helhedstækningen og sikre bedre vilkår for strategisk ledelse er en væsentlig baggrund for ændringerne. Det kan tilmed sandsynliggøres, at i alt fald indførelsen af en direktion virker som tilsigtet. At ændringerne, som følge af kommunalreformen, ikke er mere omfattende end de er, må tilskrives, at udvalgsstyret består. Der var også andre hensyn i kommunalreformen end overordnet ledelse.

## 1. Artiklens formål

Hovedtemaet for dette nummer af *Politik* er, hvilke ændringer det danske kommunestyre har gennemgået siden kommunalreformen og måske som følge af reformen. Et af emnerne er organisering og styring. Det er et meget interessant emne, dels i sig selv, dels fordi det rummer et paradoks. Alle andre sider af den kommunale virksomhed – opgaver, størrelse, finansiering – blev grundigt reformeret. Men den politiske og administrative organisation var som før. Udvalgsstyret forblev uændret, og man lod – som hidtil – være med at regulere den administrative organisation.

Uanset at organisation og styring ikke blev taget op med kommunalreformen, kunne de store ændringer af kommunernes størrelse og opgaver naturligvis udmærket tænkes at have en effekt på kommunernes administrative opbygning og ledelsesformer. Her støder man imidlertid på den vanskelighed, at der ikke er systematiske sammenligninger over en længere tidsperiode. Der er nok skrevet en del om emnet, så det er muligt i grove træk at tegne et billede af udviklingen. Men der er ikke data, som muliggør en sammenligning af kommunalreformen før og efter.

Med disse begrænsninger in mente har artiklen to formål. Først tegnes et billede af, hvordan den administrative organisation har udviklet sig i danske kommuner siden 1970. Dernæst beskrives hovedlinjerne i den kommunale organisation i dag. I den forbindelse diskuteres det, om de ændringer, der har været, kan antages at have været en følge af kommunalreformen, eller om de snarere skyldes andre forhold såsom den statslige styring eller modebevægelser i den administrative verden. I fortsættelse heraf undersøges det, om især én af de organisatoriske ændringer har virket som tænkt: Det drejer sig om etableringen af direktionsmodeller. Hovedidéen i direktionsmodellen er at sikre helhed og koordinering på tværs af de kommunale forvaltningsområder (Bækgaard 2013). På det økonomiske område må helhed og koordinering formodes at være ensbetydende med stærkere styring og dermed blandt andet et større skattefinansieret driftsresultat. Spørgsmålet i artiklen er, om denne effekt kan eftervises.

## 2. Udviklingen af den administrative organisation i kommunerne

Indtil 1970 var den kommunale administration beskeden i de store kommuner og næsten ikke eksisterende i de små (Blom-Hansen m.fl. 2012). Udvalgene traf de fleste og i alt fald alle væsentlige beslutninger. Forvaltningens opgave var at sørge for ekspeditionerne og bogholderiet.

Den første kommunalreform i 1970 betød, at kommunerne blev langt større, fik flere opgaver og også større frihed til at løse dem. Derfor blev der behov for en egentlig administrativ organisation. Der opstod i den forbindelse i alt fald tre spørgsmål:

- a) Skulle administrationen så at sige afspejle den politiske organisation, så der for hvert udvalg var en forvaltning og for hver forvaltning et udvalg?
- b) Hvilke forvaltningsenheder skulle der være, og hvordan deltes arbejdet mellem dem? Skulle man lægge hovedvægten på faglige enheder (typisk benævnt forvaltninger), eller var det bedre med en blanding af sådanne enheder og tværgående afdelinger for personale, jura og lignende?
- c) Hvordan burde koordinationsopgaverne, for eksempel vedrørende økonomistyringen, tilrettelægges?

Svarene på disse spørgsmål var i første omgang ret enkle. Der blev etableret en forvaltning nogenlunde for hvert udvalg. En af disse var knyttet til økonomiudvalget og blev ledet af kommunaldirektøren. Forvaltningerne var ret selvstændige. Koordinationen blev varetaget dels af kommunaldirektøren, ikke mindst hvad angår det økonomiske, dels via et chefgruppemøde. Dette var dog overvejende et informationsformidlende forum. Koordinationen i den kommunale ledelse var svag og sektoriseringen udbredt (Flohr Nielsen 1985).

Udviklingen siden da kan opdeles i to faser, med et skillepunkt omkring år 2000. Fra 1970 til slutningen af 1990erne skete der ændringer af alle de tre aspekter af organisationen, der er nævnt ovenfor. Den forvaltningsmæssige organisation blev i betydeligt omfang løsrevet fra den politiske (Ejersbo 1998). Det skyldtes til dels, men ikke kun, at de før ganske tætte lovmæssige bindinger på udvalgsstrukturen stort set blev ophævet i 1988. Der blev færre forvaltningsmæssige enheder end tidligere, og arbejdsdelingen mellem dem kom til at variere langt mere end før. Men kan tale om en konsolidering (Ejersbo 1998, Ryom Villadsen 2013).

Konsolideringen blev ledsaget af en betydeligt stærkere koordinering. Morten Balle Hansen undersøgte i midten af 1990erne chefgruppemødet og nåede til, at dets rolle havde udviklet sig meget. Han fandt, at der var sket en mobilisering om omkostningsstyring og strammere budgetdisciplin, og konklusionen var: "Chefgruppemødet er i mange kommuner blevet et forum, hvor den administrative ledelse træffer en række kollektivt bindende beslutninger, som man derefter som administrative chefer er forpligtet til at forsvare" (Balle Hansen 1998).

Ændringerne siden og især i forbindelse med kommunalreformen er beskrevet dels af Peter Kragh Jespersen (i Hansen et al. 2008), dels af Martin Bækgaard (2010). Der kan også henvises til Blom-Hansen et al. (2012). Kragh Jespersen diskuterer - med afsæt i et notat fra Kommunernes Landsforening - de organisatoriske overvejelser i forbindelse med kommunalreformen og beskriver



den administrative opbygning i kommunerne lige efter reformen. Han tager udgangspunkt i, at ”kommunalreformen har været en oplagt lejlighed til at arbejde med den kommunale administrative struktur som strategisk middel til at opnå funktionalitet og/eller øget legitimitet hos politikere og borgere” (Hansen et al. 2008, 91).

Ifølge kommunaldirektørernes svar på et spørgeskema, der blev udsendt i efteråret 2006, var de vigtigste hensyn bag valget af organisering helhed og sammenhæng i opgavevaretagelsen, øget strategisk kapacitet og klar kompetence- og ansvarsfordeling. Øget inddragelse af borgere og overensstemmelse med den politiske struktur spillede derimod en beskeden rolle i overvejelserne.

Kragh Jespersen sonderer på baggrund af svarene på spørgeskemaet mellem flere typer af organisering end forvaltningsmodel/direktionsmodel, men konkluderer dog, at 70 procent har bevaret fagforvaltninger under en eller anden form. De fleste af de resterende kommuner arbejder – siger Kragh Jespersen – typisk med direktioner uden fagansvar i kombination med selvstændige institutioner og driftsenheder, nogenlunde svarende til, hvad der her kaldes en direktionsmodel.

Bækgaard beskriver på grundlag af data indsamlet fra kommunale hjemmesider og kommunalhåndbogen ændringerne i antallet af udvalg og forvaltninger fra 2005-2010. Han skriver:

“Konklusionen er, at kommunalreformen både på kort og på længere sigt har ledt til en stigning i antallet af udvalg og fagforvaltninger i kommunerne som helhed. Der kan imidlertid ikke som på kort sigt konstateres signifikante forskelle på sammenlægningskommuner og fortsætterkommuner på længere sigt, og sammenlægningsprocesserne udgør således kun på kort sigt (2007) en forklaring på udviklingen. På længere sigt skal stigningen i antallet af udvalg og forvaltninger i stedet tilskrives ændringerne i kommunernes indbyggertalsmæssige størrelse og i deres opgaveportefølje” (s.42).

### 3. Den kommunale organisation i dag

#### *Indledning*

Som det også fremgår af beskrivelsen af ændringerne omkring og lige efter kommunalreformen, har den kommunale diskussion om organisation delvist et andet fokus end tidligere. Antallet af forvaltningsenheder ændrer sig i takt med størrelse og opgaver, men den konsolidering, der fandt sted før årtusindskiftet, er ikke fortsat. Paralleliteten mellem den administrative og politiske organisation debatteres heller ikke længere.

To emner har til gengæld været centrale. Det ene er arbejdsdelingen og de styringsmæssige relationer mellem den centrale ledelse og de decentrale enheder – skoler, plejehjem og daginstitutioner (Klaudi Klausen og Christoffersen, 2012). Det andet er forvaltningens og den øverste ledelses organisering, hvilket kan opfattes som en fortsættelse af diskussionen om den tværgående koordinering. Man har talt om to modeller: Forvaltningsmodel og direktionsmodel. Der tales også undertiden om en ”koncernmodel” (Klaudi Klausen 2014). Der er i alt fald det rigtige heri, at der er mellemformer, som det også fremgår af det empiriske materiale i denne artikel.

### *Forvaltningsmodel eller direktionsmodel?*

Forvaltningsmodellen er den traditionelle, der er beskrevet ovenfor. Kommunens administration er opdelt i et antal forvaltninger, som hver for sig ledes af en direktør/forvaltningschef med ansvar såvel for forberedelsen af politiske beslutninger som for den efterfølgende udførelse. Der vil normalt være en tværgående koordination i et chefmøde eller direktørmøde under kommunaldirektørens forsæde.

Direktionsmodellen kan opfattes som en forstærkelse af det chefmøde, der udviklede sig efter 1970, så direktionen principielt er en ledelse for hele kommunen og alle afdelinger refererer til den. Den har et fælles ansvar for betjeningen af det politiske niveau. Ofte er etableringen af en direktion med overordnet ansvar kombineret med en decentralisering af ansvar til afdelinger/centre/områder.

Formodningen er, at sektorsynspunkter vil slå stærkere igennem i en forvaltningsmodel, mens der i en direktionsmodel vil blive lagt mere vægt på den tværgående koordinering og den fælles overordnede politik. Bækgaard et al. (2009) sammenfatter KL’s opfattelse af formålet med direktionsmodellen således: ”at mindske sektoriseringen, øge helhedstækningen og sikre bedre vilkår for strategisk ledelse” (Bækgaard et al. 2009, p.217). Bækgaard (2013) har da også vist, at organisationsformen har betydning, såvel for kommunikationsmønstret mellem ledende embedsmænd og borgmester/udvalgsformænd som for forvaltningens indflydelse.

Som altid, når det drejer sig om organisation, kan virkeligheden ikke opdeles i teoriens skarpt definerede kategorier. Nok findes de rene modeller, men der er også mange mellemformer. Det rejser spørgsmålet om, hvordan modellerne mere præcist defineres. Det beror både på, hvad teorien egentlig går ud på og på, hvad der lader sig måle. Bækgaard (2013) lægger vægt på driftsansvaret:

“Hvor forvaltningsmodellen har fokus på, at medlemmerne af det administrative lederskab (på nær kommunaldirektøren) har en organisatorisk tilknytning til et kommunalt sektorom-

råde, er hovedideen i direktionmodellen at sikre helhed og koordination på tværs af de kommunale forvaltningsområder. Fagforvaltningschefer indgår derfor ikke i den øverste administrative ledelse. I stedet består denne af en række direktører uden dagligt driftsansvar for en forvaltning (Christensen et al., 2007: 62, 122; Jespersen, 2008: 104f). For at fremstå som en helhed er direktionens indstillinger til politikerne udtryk for direktionens samlede holdning (se Bækgaard et al., 2009: 225 for et eksempel). Serviceringen af fagudvalgene foretages i udgangspunktet også som udgangspunkt af direktionen” (Bækgaard 2013, 163).

Jeg har i et spørgeskema indsamlet en række oplysninger om den nuværende kommunale organisation, jævnfør det efterfølgende afsnit. Heri indgår – ud over driftsansvaret – spørgsmålet om, hvem der forelægger sager til politisk beslutning. Er det den samlede direktion eller en enkelt direktør? Spørgeskemaet blev udsendt i foråret 2014 og blev besvaret af 87 kommuner. Skemaet var stilet til kommunaldirektørerne, men blev i en række tilfælde besvaret af andre. Om svarene under alle omstændigheder er drøftet med kommunaldirektøren vides ikke. Svarene er derfor selvsagt præget af topledelsens synsvinkel. Spørgsmålene er dog søgt udformet, så der er så lille plads til et skønmæssigt svar som muligt. Hertil kommer, at hensigten har været at belyse ikke mindst den øverste ledelses organisering, som også er de respondenter der har svaret. Det antages derfor, at svarene er valide.

I tabel 1 vises på grundlag af denne undersøgelse, hvilken rolle direktørerne har – forvaltningschef, referencedirektør eller direktører uden tilknytning til et bestemt område.

Tabel 1. Hvilken rolle har det enkelte medlem af direktionen, bortset fra kommunaldirektøren?

|   | Respondenter | Procent |
|---|--------------|---------|
| Chef for en fagforvaltning eller tværgående forvaltning                         | 37           | 42,5    |
| Chef for en fagforvaltning plus en tværgående forvaltning                       | 8            | 9,2     |
| Referencedirektør for et antal afdelinger/centre, som refererer til direktionen | 41           | 47,1    |
| Alene medlem af direktionen   | 1            | 1,1     |
| I alt   | 87           | 100     |

Tabel 2 viser tilsvarende, hvilken rolle kommunaldirektøren har.

Tabel 2. Kommunaldirektørens rolle

|   | Respondenter | Procent |
|---|--------------|---------|
| Forvaltningschef                          | 11           | 12,6    |
| Referencedirektør for et antal afdelinger | 48           | 55,2    |
| Alene øverste administrative chef         | 28           | 32,2    |
| I alt                                     | 87           | 100     |

Det fremgår, at omkring halvdelen af kommunerne har en traditionel forvaltningsstruktur, dog således at direktørerne i knap 10 procent af kommunerne også har ansvar for en tværgående afdeling. Godt en tiendedel af kommunaldirektørerne er også forvaltningschefer.

Kun én kommune angiver, at direktørernes eneste rolle er at være direktionsmedlemmer. Næsten halvdelen karakteriserer dem som referencedirektører. Det betyder, at kommunen principielt har en direktion, men at der samtidig er en arbejdsdeling direktørerne imellem. I praksis kan rollen som referencedirektør formentlig variere fra at ligne en forvaltningschef til at komme tæt på et generalistorienteret direktionsmedlem. Der kan derfor være grund til at belyse den mere præcise rolle lidt nærmere. Det sker gennem svarene på spørgsmålene om, hvem der har ansvaret for betjeningen af henholdsvis økonomiudvalg og fagudvalg.

Tabel 3. Hvem er ansvarlig for sagsforberedelsen i fagudvalg?

|   | Respondenter | Procent |
|---|--------------|---------|
| Den samlede direktion med borgmesterens medvirken | 7            | 8       |
| Den samlede direktion                             | 11           | 12,6    |
| En af direktørerne                                | 58           | 66,7    |
| En afdelingschef/centerchef                       | 11           | 12,6    |
| I alt   | 87           | 100     |

I to tredjedele af alle kommuner er det en direktør, der har ansvaret for at forberede sager i fagudvalg. I kun cirka en femtedel af kommunerne ligger ansvaret i den samlede direktion. Sammenlignet med sagsforberedelsen til fagudvalgene er sagsforberedelsen til økonomiudvalget i højere grad et direktionsanliggende, jævnfør tabel 4. Heraf fremgår det, at i godt og vel en tredjedel af kommunerne er det direktionen, der – ofte med borgmestermedvirken – er ansvarlig for dagsordenen til

Økonomiudvalget. I de øvrige kommuner ligger ansvaret hos kommunaldirektøren eller en anden chef, formentlig typisk en sekretariatschef eller lignende.

Tabel 4. Hvem er ansvarlig for sagsforberedelsen i økonomiudvalget?

|   | Respondenter | Procent |
|---|--------------|---------|
| Den samlede direktion med borgmesterens medvirken | 18           | 20,7    |
| Den samlede direktion                             | 13           | 14,9    |
| Kommunaldirektøren                                | 47           | 54      |
| En af de øvrige chefer                            | 9            | 10,3    |
| I alt   | 87           | 100     |

I tabel 5 er der foretaget en krydstabulering af svaret vedrørende sagsforberedelsen i fagudvalg og svaret vedrørende sagsforberedelsen i økonomiudvalget.

Tabel 5. Sammenhængen mellem sagsforberedelsen i fagudvalg og økonomiudvalg. % af total.

|   | Økonomiudvalg                                     |                       |                    |                        |       |
|---|---|-----------------------|--------------------|------------------------|-------|
|   | Den samlede direktion med borgmesterens medvirken | Den samlede direktion | Kommunaldirektøren | En af de øvrige chefer | I alt |
| Fagudvalg   |   |                       |                    |                        |       |
| Den samlede direktion med borgmesterens medvirken | 5,8   | 0,0                   | 2,3                | 0,0                    | 8,1   |
| Den samlede direktion                             | 4,6   | 5,8                   | 2,3                | 0,0                    | 12,6  |
| En af direktørerne                                | 5,8   | 9,2                   | 46,0               | 5,8                    | 66,7  |
| En afdelingschef/centerchef                       | 4,6   | 0,0                   | 3,5                | 4,6                    | 12,6  |
| I alt   | 20,7  | 14,9                  | 54,0               | 10,3                   | 100,0 |

Tabellen viser, at 50 procent af kommunerne fortsat har, hvad der må betegnes som en klassisk forvaltningsmodel. Det er en (fag)direktør/afdelingschef, der forbereder fagudvalgenes møder, mens kommunaldirektøren eller en af hans/hendes håndgangne mænd/kvinder forbereder møderne i økonomiudvalget. I godt 15 procent af kommunerne tager direktionen sig af indstillinger til økonomi-

udvalget, mens en direktør står for indstillinger til fagudvalg. Det er naturligvis muligt, at de sidstnævnte indstillinger forinden er drøftet i direktionen. Hvis det er en anden chef, der indstiller til fagudvalg, men direktionen til økonomiudvalget, er der formentlig tale om, at den pågældende udfører, hvad direktionen har besluttet.

Alt i alt lever forvaltningsmodellen altså i bedste velgående. Lægger man vægt på det administrative ansvar har cirka halvdelen af kommunerne en forvaltningsmodel. Lægger man vægt på sagsforberedelsen i fagudvalg er det nærmere to tredjedele. Når det er sagt, er det værd at understrege, at udviklingen synes at være gået i retning af en stærkere tværgående koordinering. Således er kommunerne blevet spurgt om, hvordan strukturen var før den seneste organisationsændring. Af svarene (ikke vist her) fremgår det, at de ikke særligt talrige ændringer typisk går i retningen fra forvaltningsmodel til direktionsmodel.

### *Samspillet med de decentrale institutioner*

Det har i mange år været god latin, at et klart decentralt ansvar fremmer den økonomiske ansvarlighed. Derfor har institutionslederne fået større råderum, herunder større mulighed for at overføre uforbrugte bevillinger fra år til år. I den teoretiske litteratur har meningene været mere delte (Blom Hansen 2002, Dietrichson og Ellegård 2012). På den baggrund er det interessant at undersøge, i hvilket omfang de kommunale institutioner faktisk kan disponere, og hvilke styringselementer, der anvendes over for dem. Den følgende undersøgelse heraf omfatter blandt andet følgende elementer:

- a) Anvendes der målstyring?
- b) Fordelingen af budgettet – anvendes et taxametersystem eller anden fordeling efter en objektiv og produktionsrelateret nøgle?
- c) Hvor meget råder institutionslederne over budgettet – er der tale om en samlet beløbsramme, som de kan disponere indenfor, eller er der i alt fald en adskillelse mellem lønmidler og andre midler?
- d) Hvordan er mulighederne for at overføre bevillinger fra år til år?

#### *Ad a) Målstyring*

Der er stillet spørgsmål om, hvorvidt der i budgettet fastsættes mål for tre nærmere angivne områder. Resultaterne vises i tabel 6.

Tabel 6. Mål for enkelte områder, %

|   | Skoleområdet | Daginstitutionsoområdet | Ældreområdet |
|---|--------------|-------------------------|--------------|
| Nej, budgettet drejer sig alene om bevillinger  | 24,7         | 24,7                    | 25,9         |
| Ja, men målene er udtrykt i generelle vendinger | 47,1         | 51,8                    | 49,4         |
| Ja, der fastsættes konkrete mål                 | 28,2         | 23,5                    | 24,7         |
| I alt (N)                                       | 85           | 85                      | 85           |

Man kunne måske have forventet, at der ville være forskel mellem områderne. Skoleområdet har været meget i fokus, og der er her gennemarbejdede tal for resultaterne, som let kan danne grundlag for opstilling af mål. Men der er en forbløffende ensartethed mellem de tre områder. Cirka halvdelen af kommunerne holder sig til at formulere mål i generelle vendinger, en fjerdedel opstiller slet ikke mål i budgettet (hvilket ikke behøver at betyde, at de ikke findes), og den sidste fjerdedel har konkrete mål.

*Ad b) Hvordan fordeles budgettet mellem institutionerne og hvor stor råderet har lederen?*

Det er et centralt element i forestillingerne om decentralisering, at den enkelte institutionsleder bør kunne forudse sit budget, skal kunne råde frit over budgettet og skal kunne bruge mindreforbrug i efterfølgende år. Lederen vil så have en stærk tilskyndelse til at drive institutionen med det mindst mulige ressourceforbrug. Det første element i decentraliseringen er klare regler for ressourcefordelingen. Resultaterne vises i tabel 7.

Tabel 7. Fordelingen af budgettet på forskellige områder i %

|   | Skoleområdet | Daginstitutionsoområdet | Ældreområdet |
|---|--------------|-------------------------|--------------|
| Overvejende på grundlag af et taxametersystem/antal visiterede ydelser eller klienter | 91,8         | 94,1                    | 82,4         |
| På anden måde   | 8,2          | 5,9                     | 17,6         |
| I alt (N)   | 85           | 85                      | 85           |

Billedet er ganske entydigt: Langt de fleste kommuner fordeler bevillingerne efter en mere eller mindre objektiv nøgle. Det kan dog ikke udelukkes, at der ved siden af er puljer, som fordeles mere

skønsmæssigt. Det ser også ud til, at lederne i betydelig grad har rådighed over, hvordan pengene bruges, hvilket fremgår af tabel 8. Ifølge denne tabel siger næsten ni ud af ti kommuner, at lederne har fuld rådighed over budgettet, og der gælder tilsyneladende ensartede regler på alle områder.

Tabel 8. Institutionsledernes rådighed over budgettet

|   | Skoleområdet | Daginstitutionsområdet | Ældreområdet |
|---|--------------|------------------------|--------------|
| Budgettet er en samlet beløbsramme, som de har fuld rådighed over | 87,1         | 87,1                   | 87,1         |
| Budgettet er som minimum fordelt på løn og drift                  | 12,9         | 12,9                   | 12,9         |
| I alt (N)   | 85           | 85                     | 85           |

Der er noget større forskelle mellem kommuner, hvad angår reglerne om overførsel af bevillinger fra år til år, men det dominerende billede er, at lederne kan regne med at kunne bruge et eventuelt mindreforbrug i de efterfølgende år. Dette fremgår af tabel 9. Man kan spørge, om svarene på dette punkt nu også står til troende. Vurderingen er, at det gør de, blandt andet fordi udformningen af spørgsmålet gav gode muligheder for et negativt svar, for eksempel begrundet med de aktuelle økonomiske udfordringer. Tabel 9 viser, at godt to tredjedele af alle kommuner siger, at der gælder regler, som ikke fraviges (det er ikke ensbetydende med, at alle mindreudgifter kan overføres, men incitamentsvirkningen i forhold til lederne er klar). Kun ganske få har ikke overførselsadgang.

Tabel 9. Overførselsadgang

|  | Respondenter | Procent |
|--|--------------|---------|
| Der gælder regler om automatisk overførselsadgang, som aldrig fraviges   | 57           | 67,1    |
| Der gælder regler om automatisk overførselsadgang, som dog er fraveget i 12 eller 13, fordi det samlede budget var i fare for at blive overskredet | 9            | 10,6    |
| Overførselsadgangen besluttet konkret hvert år   | 17           | 20      |
| Der er ikke adgang til overførsel af mer- eller mindreforbrug fra år til år  | 2            | 2,4     |
| I alt  | 85           | 100     |

Sammenfattende ser det ud til, at der, hvad angår decentralisering, er en betydelig større ensartethed kommunerne imellem, end hvad angår den øverste ledelses udformning. Institutionslederne kan



disponere over budgettet og kan i de fleste kommuner regne med at kunne bruge mindreforbrug i efterfølgende år. Dog tegner svarene vedrørende målstyring et mere kompliceret billede, idet kun en fjerdedel har præcise mål, så budgettet – i alt fald i princippet – drejer sig om både, hvad der skal nås, og hvad det må koste.

#### 4. Gør organisation en forskel? Teoretiske overvejelser. Hittidige resultater

Der er en vis forskel mellem praktikers og mange teoretikers opfattelse af virkningen af organisationsændringer. I forvaltningen er organisationsændringer et af de hyppigst anvendte midler til realisering af overordnede politisk/administrative mål. I den teoretiske litteratur er der derimod nogen skepsis. Nogle forfattere mener, at praktikerne har ret. Således har Thomas Hammond (Hammond 1986; Hammond og Knott 1996) gennem en opstilling af en række matematiske modeller vist, at forskellige organisationsstrukturer kan have væsentlig betydning for, hvilke beslutninger der træffes i organisationen. Det betyder, at reorganiseringer antages at virke og dermed kan bruges som instrument.

Den sociologiske institutionalisme har et andet syn på sagen. Ifølge en indflydelsesrig fremstilling (March og Olsen 2006) er organisationer langt hen ad vejen drevet af normer for, hvad der anses for passende i organisationen, ritualer og gentagne handlemønstre. Reformen som for eksempel reorganiseringer er derfor et resultat af tilpasning til omgivelsernes krav. De gennemføres for at bevare organisationens legitimitet, ikke for at opnå et bestemt resultat. Bækgaard et al. (2009) fremhæver, at dette ikke er ensbetydende med, at de ikke har noget formål. Bækgaard et al. (2009) sonderer således mellem konceptformålet – det officielle mål – og sideformålet. En direktionsmodel kan for eksempel indføres med det formål at nedbringe sektoriseringen – konceptformålet. Men et sideformål kan være at få flyttet en chef.

En kritik mod den sociologiske institutionalisme er, at den har svært ved at forklare og forstå forandring. Denne kritik afbødes i nogen grad i den videreudvikling af teorien, der kaldes perspektivet om institutionelle logikker (Ryom Villadsen 2013). Institutionelle logikker defineres som ”den konfiguration af institutioner, der er dominerende i et givet rum og tid, og som giver mening til individer og deres hverdag” (Ryom Villadsen 2013, 121). Da sådanne logikker kan udskiftes, er der mulighed for forandring. Med afsæt i denne tankegang viser Ryom Villadsen (2013), at kommunale organisationsændringer kan beskrives som en diffusionsproces, hvor kommunerne i høj grad lader sig påvirke af, hvad andre gør – og dermed af, hvad der er oppe i tiden.

Det interessante ved tankegangen om institutionelle logikker er, at den ser organisationsændringer som i høj grad bestemt af omgivelserne samtidig med, at den ikke udelukker, at de kan forfølge et veldefineret formål. En ny institutionel logik kunne jo have en rationel begrundelse.

Organiseringen af den øverste administrative ledelse i kommunerne forekommer at være velegnet som genstandsfelt for, hvilken af de tre skitserede tilgange – den rationelle, den sociologisk-institutionelle og den institutionelle logik – der bedst forklarer de ændringer, der er sket. Der har utvivlsomt været tale om en fælles bevægelse i mange kommuner. Spørgsmålet er da, om der blot har været tale om en mode, eller om der er mening med galskaben?

Begrundelsen for at vælge en direktionsmodel frem for en forvaltningsmodel er som nævnt typisk, at en direktion angiveligt modvirker en sektortankegang og sikrer en bedre koordination på tværs. Med Bækgaards formulering: ”Eftersom direktionsmedlemmerne ikke har en organisatorisk tilknytning til en bestemt forvaltning, antages den administrative ledelse i højere grad at agere som udgiftsvogtere i kommuner med direktionsmodeller end i kommuner med forvaltningsmodeller” (Bækgaard 2013, 163). Med andre ord er hypotesen, at de styrbare udgifter vokser langsommere, hvis kommunen har en direktionsmodel. Samme logik fører til en forventning om, at det skattefinansierede driftsresultat bliver større med en direktionsmodel.

Flere aspekter af denne problemstilling er tidligere belyst. Martin Bækgaard (Bækgaard 2010) har undersøgt, hvordan anvendelse af ledelsesmodeller påvirker dels oplevelsen af sektorisering, dels interaktionsmønsteret mellem politikere og embedsmænd. Hans konklusion er, at der ikke er nogen sammenhæng mellem anvendelse af bestemte organisationsmodeller og politikernes grad af oplevet sektorisering. Derimod påvirkes interaktionsmønsteret, idet direktørerne har mindre kontakt med fagudvalgsfolkene og mere med borgmesteren. Det er en rimelig formodning, at dette også fører til en svækkelse af fagudvalgenes indflydelse og til en styrkelse af borgmesteren. Og måske fører det også til en styrkelse af administrationen. Bækgaard (2013) har i alt fald konkluderet, ”at politikernes udgiftspræferencer ikke har indflydelse på ændringerne i kommunernes regnskabsmæssige resultater i kommuner, der anvender direktionsmodeller, men til gengæld en markant effekt i kommuner, der anvender forvaltningsmodeller” (Bækgaard 2013, 159). Bækgaard har også vist, at der er en signifikant sammenhæng mellem den oplevede sektorisering og antallet af fagudvalg/fagforvaltninger (Bækgaard 2010).

Disse resultater giver grundlag for at formode, at hensynet til økonomistyringen vil veje tungere, når der er en direktionsmodel, og at dette også vil føre til, at det skattefinansierede driftsresultat bliver større.

## 5. Gør organisation en forskel? Empiri

### *Hypotese og variable*

Undersøgelsen af betydningen af den administrative organisation er gennemført som en del af et Ph.d-projekt om økonomistyring i danske kommuner efter den seneste kommunalreform. I undersøgelsen anvendes flere forskellige mål for økonomistyring. Her er alene gengivet resultaterne vedrørende det skattefinansierede driftsresultat. Denne størrelse er hyppigt anvendt i litteraturen. Hansen et al. (2014) fremhæver, at driftsresultatet er den vigtigste dimension i økonomistyringen, fordi den afspejler den langsigtede balance i kommunen og muligheden for at finansiere anlæg og evnen til at håndtere økonomiske udfordringer, eksempelvis et udgiftspres eller lavere indtægter. Den hypotese, der skal undersøges, er altså:

*Det skattefinansierede driftsresultat vil være større, hvis der anvendes en direktionsmodel, end hvis der anvendes en forvaltningsmodel.*

Det empiriske grundlag for at teste denne hypotese er de danske kommunale regnskaber for perioden 2011-2013. I hele denne periode var der en relativt stram statslig regulering af den kommunale budgetlægning. Der var således både loft over skatter og serviceudgifter, og der var hjemmel til at sanktionere rammeoverskridelser. Dette blev dog ikke aktuelt, da kommunerne i hvert af årene overholdt den økonomiaftale, som regeringen og Kommunernes Landsforening havde indgået. Hypoteserne undersøges ved at opstille og analysere en række modeller til forklaring af det skattefinansierede driftsresultat. I modellerne indgår flere typer af forklarende variable, der præsenteres herunder (se i øvrigt bilag 1 for definition, kilde og beskrivende statistik):

- a) Økonomiske variable og andre baggrundsvariable (omgivelsesvariable)
- b) Den politiske struktur
- c) Administrativ organisation, direktion
- d) Andre administrative variable
- e) Årsdummyer, der bl.a. kan opfattes som et mål for virkningen af den statslige regulering

*Ad a) Økonomiske og andre baggrundsvariable*

Det er velkendt, at de økonomiske vilkår har stor betydning for økonomistyringen (Mouritzen 1990, Houlberg og Kræn Jensen 2010). Her er valgt fire variable.

- Udgiftspres, defineret som udgiftsbehov per indbygger i danske kroner divideret med indtægter fra skatter og tilskud i danske kroner per indbygger. Formodningen er, at jo større udgiftsbehovet er i forhold til indtægterne, des mindre vil overskuddet alt andet lige være (variabelnavn: *Udgiftspres*).
- Ændringer af indtægter per indbygger i danske kroner, defineret som ændring i forhold til året før. Stigninger i indtægterne, især hvis de er uforudsete, vil formentlig i første omgang føre til et større overskud (variabelnavn: *Indt.ændr.*).
- Indbyggertal, idet det formodes at større kommuner vil have større kapacitet til at styre udgifterne. Sammenhængen er dog næppe lineær, så den naturlige logaritme er brugt som variabel (variabelnavn: *Lnindb.*).
- Likviditet året før per indbygger i danske kroner, idet behovet for et driftsoverskud til finansiering af anlæg med videre er mindre, jo større likviditeten er (variabelnavn: *Likv. året før.*).

#### *Ad b) Politisk struktur*

Det er et centralt tema i en stor del af litteraturen om økonomistyring, at resultaterne bliver bedre, hvis processen er centralt ledet. For så vidt angår den politiske struktur, arbejdes der her med et enkelt mål for, i hvilken grad magten er samlet. Det er borgmesterens partis mandatandel (som andel fra 0 til 1, variabelnavn: *Borgm.andel*). Formodningen er, at des stærkere borgmesteren står, des større vil det skattefinansierede driftsresultat være, jævnfør Borge (2004).

#### *Ad c) Administrativ organisation (direktionsmodel)*

På grundlag af de refererede svar fra surveyen, er der konstrueret fire modeller for kommunernes administrative organisering, der vises i tabel 10. På baggrund af denne opdeling er der herefter konstrueret en dummy, hvor ren og modificeret forvaltningsmodel er kodet 0, mens ren og modificeret direktionsmodel er kodet 1 (variabelnavn: *Direktion (dummy)*).

Tabel 10. Fire modeller for den øverste administrative ledelse

|                                    | Direktør<br>Rolle   | KD rolle   | Forelæggelse af<br>sager for fagudvalg            | Procent<br>af total |
|------------------------------------|---|--|---|---------------------|
| 1. Ren<br>forvaltningsmodel        | Chef for en fag-<br>forvalt. og/eller<br>tværg. forv.         | Chef for en<br>forv.   | -   | 12,9                |
| 2. Modifieret<br>forvaltningsmodel | Chef for en fag-<br>forvalt. og/eller<br>tværg. forv          | Reference<br>direktør eller<br>alene<br>øverste adm.<br>chef | -   | 36,9                |
| 3. Modifieret<br>direktionsmodel   | Reference<br>direktør eller<br>alene medlem af<br>direktionen | -  | En direktør er<br>ansvarlig                       | 31,8                |
| 4. Ren direktionsmodel             | Reference<br>direktør eller<br>alene medlem af<br>direktionen | -  | Direktionen eller<br>en afd. chef er<br>ansvarlig | 18,4                |
|                                    |   |  |   | 100,0               |

## Ad d) Andre organisatoriske variable (alle dummyer)

- Har kommunen en økonomisk målsætning? (1: Konkrete definerede, 0: ingen mål eller ikke kvantificerede mål) (variabelnavn: *Øk.mål (dummy)*).
- Har kommunen en økonomisk ramme for såvel de samlede udgifter som for det enkelte udvalgs udgifter (1: Ramme for både det samlede budget og de enkelte områder, 0: Ingen ramme eller kun samlet ramme) (variabelnavn: *Ramme (dummy)*).
- Decentralisering, målt ved adgangen til at videreføre bevillinger (1: Der er regler for overførsel af bevillinger som aldrig fraviges, 0: Andre svar) (variabelnavn: *Decentr. (dummy)*).
- Målstyring på institutioner (1: Der er opstillet konkrete mål i budgettet, 0: Ingen mål eller generelt formulerede mål) (variabelnavn: *Målstyring (dummy)*).

## Ad e) Årsdummyer

Indgår som mål for blandt andet virkningen af de årlige kommuneaftaler.

### *Data*

Data til at måle de beskrevne variable er hentet fra to typer kilder. De økonomiske baggrundsvariable er hentet fra officielle kilder og foreligger derfor for alle kommuner. De øvrige variable er hentet fra spørgeskemaundersøgelsen (se bilag 1).

### *Analyser*

Der er opstillet tre modeller, der estimeres med henholdsvis OLS og ”random effects” (RE), og både det budgetterede og det realiserede driftsresultat analyseres. Begrundelsen for at analysere både det budgetterede og det realiserede resultat er, at det budgetterede resultat er et direkte resultat af politiske beslutninger, mens det realiserede også beror på udefrakommende ændringer.

Model 1/1a ser på sammenhængen mellem eksistensen af en direktionsmodel og det skattefinansierede driftsresultat, når der kontrolleres for økonomiske variable og andre baggrundsvariable (omgivelsesvariable), den politiske struktur og årsummies. Foruden variablene fra model 1/1a, medtager model 2/2a indikatorer for effekten af den centrale styring, det vil sige om der findes konkrete økonomiske målsætninger, og om kommunen har en økonomisk ramme for såvel de samlede udgifter som for det enkelte udvalgs udgifter. Endelig medtager model 3/3a, foruden de samme variable som i model 1/1a, indikatorer for decentralisering i form af adgangen til at videreføre bevilninger, og om kommunen opstiller konkrete mål for de decentrale institutioner i budgettet. Tabel 11 viser resultaterne vedrørende det budgetterede skattefinansierede driftsresultat.

Det fremgår, at omgivelsesvariable (økonomiske variable og andre baggrundsvariable) og årsummyer udviser en signifikant sammenhæng med det skattefinansierede driftsresultat. Eksistensen af en direktion er også signifikant med positivt fortegn i alle tre modeller og uanset om estimationsmetoden er OLS eller RE. Om man har målstyring, rammestyring, målstyring og decentralisering synes derimod ikke at gøre den store forskel.

Tabel 12 viser tilsvarende resultaterne for så vidt angår det realiserede skattefinansierede driftsresultat.

Tabel 11. Administrativ struktur og budgetteret skattefinansieret driftsresultat 2011-13

| Model  | Model 1               | Model 1a               | Model 2               | Model 2a               | Model 3                         | Model 3a                        |
|--|-----------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| Estimation   | OLS                   | RE                     | OLS                   | RE                     | OLS                             | RE                              |
| <b>Økonomiske variable og andre baggrundvariable</b> |                       |                        |                       |                        |                                 |                                 |
| Udgiftspræs  | -8,408***<br>(-2,346) | -12,579***<br>(-2,218) | -8,644***<br>(-2,337) | -12,755***<br>(-2,238) | -7,912***<br>(-2,308)           | -12,247***<br>(-2,243)          |
| Indt.ændr.   | 0.244***<br>(0.0624)  | 0.255***<br>(0.0387)   | 0.237***<br>(0.0624)  | 0.252***<br>(0.0388)   | 0.242***<br>(0.0634)            | 0.256***<br>(0.0388)            |
| Lnindb   | 396.0***<br>(132.1)   | 516.4***<br>(131.2)    | 372.7***<br>(131.2)   | 494.8***<br>(133.0)    | 348.7**<br>(133.0)              | 480.3***<br>(136.9)             |
| Likv. året før                                       | 0.0794*<br>(0.0440)   | 0.0130<br>(0.0279)     | 0.0819*<br>(0.0446)   | 0.0139<br>(0.0282)     | 0.0785*<br>(0.0422)             | 0.0128<br>(0.0280)              |
| <b>Den politiske struktur</b>                        |                       |                        |                       |                        |                                 |                                 |
| Borgm.andel  | 672.1<br>(493.9)      | 850.2<br>(728.7)       | 746.6<br>(491.5)      | 917.9<br>(733.3)       | 515.7<br>(482.9)                | 727.6<br>(740.1)                |
| <b>Den administrative organisation</b>               |                       |                        |                       |                        |                                 |                                 |
| Direktion (dummy)                                    | 428.7**<br>(164.8)    | 348.5*<br>(181.7)      | 455.2***<br>(163.4)   | 372.5**<br>(183.3)     | 444.2***<br>(167.4)             | 361.2**<br>(182.1)              |
| <b>Andre administrative variable</b>                 |                       |                        |                       |                        |                                 |                                 |
| Øk.mål (dummy)                                       |                       |                        | 78.12<br>(203.4)      | 48.77<br>(214.6)       |                                 |                                 |
| Ramme (dummy)  |                       |                        | 191.2<br>(157.3)      | 195.4<br>(192.0)       |                                 |                                 |
| Decentr. (dummy)                                     |                       |                        |                       |                        | -43.35<br>(156.2)               | -44.84<br>(197.6)               |
| Målstyring (dummy)                                   |                       |                        |                       |                        | 268.8<br>(209.3)                | 216.4<br>(218.6)                |
| <b>Årsdummies (reference = 2011)</b>                 |                       |                        |                       |                        |                                 |                                 |
| Dummy2012  | -780.6***<br>(126.7)  | -793.3***<br>(111.1)   | -771.6***<br>(127.4)  | -791.9***<br>(111.4)   | -771.2***<br>(125.4)            | -792.3***<br>(111.4)            |
| Dummy2013  | -501.4***<br>(121.6)  | -529.3***<br>(110.6)   | -508.1***<br>(121.8)  | -534.5***<br>(111.6)   | -484.0***<br>(118.1)<br>(209.3) | -519.7***<br>(111.3)<br>(218.6) |
| Konstant   | 5,135**<br>-2,212     | 8,289***<br>-2,192     | 5,424**<br>-2,225     | 8,525***<br>-2,211     | 5,146**<br>-2,263               | 8,347***<br>-2,194              |
| N  | 255                   | 255                    | 255                   | 255                    | 255                             | 255                             |
| r2   | 0.257                 |                        | 0.267                 |                        | 0.269                           |                                 |

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1. OLS med klyngekorrigerede standardfejl.

Tabel 12. Administrativ struktur og realiseret skattefinansieret driftsresultat 2011-13

| Model   | Model 1               | Model 1a               | Model 2              | Model 2a               | Model 3               | Model 3a               |
|---|-----------------------|------------------------|----------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|
| Estimation  | OLS                   | RE                     | OLS                  | RE                     | OLS                   | RE                     |
| <b>Økonomiske variable og andre baggrundsvare</b> |                       |                        |                      |                        |                       |                        |
| Udgiftspræs                                       | -9,601***<br>(-2,317) | -13,108***<br>(-2,601) | -9,784***<br>(-2,32) | -13,275***<br>(-2,644) | -9,012***<br>(-2,287) | -12,523***<br>(-2,602) |
| Indt.ændr   | 0.404***<br>(0.0606)  | 0.385***<br>(0.0537)   | 0.402***<br>(0.0610) | 0.384***<br>(0.0538)   | 0.403***<br>(0.0608)  | 0.388***<br>(0.0537)   |
| Lnindb  | 283.6*<br>(159.8)     | 388.8***<br>(146.0)    | 270.2*<br>(155.6)    | 380.5**<br>(149.3)     | 219.7<br>(147.8)      | 329.1**<br>(150.5)     |
| Likv året før                                     | 0.138***<br>(0.0453)  | 0.0526<br>(0.0349)     | 0.142***<br>(0.0463) | 0.0519<br>(0.0355)     | 0.137***<br>(0.0431)  | 0.0537<br>(0.0346)     |
| <b>Den politiske struktur</b>                     |                       |                        |                      |                        |                       |                        |
| Borgm.andel                                       | 500.8<br>(626.6)      | 657.5<br>(801.8)       | 547.7<br>(619.6)     | 693.3<br>(814.2)       | 311.4<br>(581.1)      | 485.6<br>(802.6)       |
| <b>Den administrative organisation</b>            |                       |                        |                      |                        |                       |                        |
| Direktion (dummy)                                 | 313.6<br>(191.6)      | 204.7<br>(203.1)       | 325.6*<br>(195.4)    | 214.2<br>(206.7)       | 322.2*<br>(190.0)     | 215.1<br>(200.7)       |
| <b>Andre administrative variable</b>              |                       |                        |                      |                        |                       |                        |
| Øk. måls. (dummy)                                 |                       |                        | 89.72<br>(212.6)     | 28.08<br>(239.0)       |                       |                        |
| Ramme (dummy)                                     |                       |                        | 80.70<br>(185.9)     | 91.24<br>(213.2)       |                       |                        |
| Decentr. (dummy)                                  |                       |                        |                      |                        | 355.6*<br>(193.0)     | 357.4*<br>(214.3)      |
| Målstyring (dummy)                                |                       |                        |                      |                        | 241.0<br>(208.6)      | 206.5<br>(237.6)       |
| <b>Årsdummies (reference = 2011)</b>              |                       |                        |                      |                        |                       |                        |
| Dummy2012   | -284.3**<br>(115.9)   | -200.1<br>(123.8)      | -285.2**<br>(115.5)  | -198.4<br>(124.0)      | -285.1**<br>(117.0)   | -204.3*<br>(124.0)     |
| Dummy2013   | 227.5<br>(149.4)      | 320.7**<br>(133.1)     | 220.7<br>(149.5)     | 319.9**<br>(133.8)     | 234.2<br>(149.8)      | 325.3**<br>(133.2)     |
| Konstant  | 7,752***<br>(-2,72)   | 10,465***<br>(-2,491)  | 7,939***<br>(-2,701) | 10,641***<br>(-2,534)  | 7,616***<br>(-2,597)  | 10,274***<br>(-2,459)  |
| N   | 255                   | 255                    | 255                  | 255                    | 255                   | 255                    |
| r2  | 0.310                 |                        | 0.312                |                        | 0.334                 |                        |

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1. OLS med klyngekorrigerede standardfejl



Igen er omgivelsesvariablerne signifikante, endda med større koefficientværdier end for det budgetterede driftsresultat. Derimod er koefficienterne for variabelen ”direktion” lidt mindre og kun signifikante i to af modellerne og kun i OLS-varianterne. Derudover er der en signifikant positiv sammenhæng, hvad angår decentralisering. Dette indikerer, at såfremt institutionerne har lov til at videreføre bevillinger, bliver overskuddet større – en effekt der ikke sås i det budgetterede overskud. I beregninger, der ikke er vist her, er der da også en klar sammenhæng mellem decentralisering og budgetoverholdelse. Derimod har anvendelsen af et rammesystem eller målstyring tilsyneladende ikke nogen signifikant effekt.

Konklusionen fra tabel 11 og 12 synes at være en forsigtig bekræftelse af hypotesen: Det gør en forskel, om man har en direktionsmodel frem for en forvaltningsmodel og effekten er i den forventede retning, således at eksistensen af en direktionsmodel giver signifikant større skattefinansierede driftsresultater.

Analyserne i tabel 11 og 12 er – for at begrænse det samlede antal variable - gennemført med en forenklet opdeling i direktionsmodel/ikke direktionsmodel. Det indsamlede data muliggør som ovenfor nævnt imidlertid en opdeling i fire typer administrativ organisation. Med henblik på en dybere forståelse af mekanismen er der derfor gennemført en supplerende analyse af model 1 og 1a, hvor der i stedet for dummyen for direktion er anvendt tre dummyer, mens den rene forvaltningsmodel er referencekategori. De tre dummyer er modificeret forvaltningsmodel, modificeret direktionsmodel og ren direktionsmodel (se tabel 10).

Der er flere interessante resultater. Således er koefficienterne positive for alle direktionsdummyer i alle modeller, og bortset fra en enkelt af modellerne (model 3) er effekten større, så at sige jo mere direktion, der er. Den modificerede direktionsmodel har en større effekt end den modificerede forvaltningsmodel, og den rene direktionsmodel har en endnu større effekt. Ikke alle sammenhængene er dog signifikante. Begge direktionsmodeller (både den rene og den modificerede) har en signifikant sammenhæng med det budgetterede resultat, men kun for den modificerede direktionsmodel, og kun estimeret med OLS, gør det samme sig gældende for det realiserede resultat.

Hertil kommer, at effekten synes at være ganske betydelig: Har man eksempelvis en modificeret direktion, er det skattefinansierede driftsresultat omtrent 600 kroner per indbygger større end hvis man har en ren forvaltningsmodel uanset om man ser på det budgetterede eller realiserede driftsresultat (gælder dog ikke model 4, hvor effekten er lidt under 400 kroner per indbygger). De 600 kroner per indbygger svarer til en tredjedel af det budgetterede og en fjerdedel af det realiserede driftsresultat.

Tabel 13. Administrativ struktur og driftsresultat. Fire administrative modeller.

| Model   | Model 1 - Budgetteret driftsres. | Model 2 - Budgetteret driftsres. | Model 3 - Realiseret driftsres. | Model 4 - Realiseret driftsres. |
|---|----------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| Estimation  | OLS                              | RE                               | OLS                             | RE                              |
| <b>Økonomiske variable og andre baggrundsva-riable</b>        |                                  |                                  |                                 |                                 |
| Udgiftspres   | -8,948***<br>(-2,55)             | -13,103***<br>(-2,292)           | -10,406***<br>(-2,253)          | -13,492***<br>(-2,707)          |
| Indtænder   | 0.239***<br>(0.0644)             | 0.251***<br>(0.0390)             | 0.397***<br>(0.0631)            | 0.383***<br>(0.0541)            |
| Lnindb  | 447.0***<br>(122.1)              | 560.5***<br>(137.8)              | 335.7**<br>(166.7)              | 423.4***<br>(154.3)             |
| Likv. året før  | 0.0991**<br>(0.0392)             | 0.0228<br>(0.0291)               | 0.156***<br>(0.0428)            | 0.0627*<br>(0.0368)             |
| <b>Den politiske struktur</b>                                 |                                  |                                  |                                 |                                 |
| Borgm.andel   | 475.0<br>(494.5)                 | 783.3<br>(735.3)                 | 474.2<br>(624.2)                | 553.5<br>(817.7)                |
| <b>Den administrative organisation(reference = Ren.forv.)</b> |                                  |                                  |                                 |                                 |
| Mod.forv. (dummy)   | 406.1<br>(339.6)                 | 341.2<br>(332.3)                 | 408.5<br>(375.0)                | 266.0<br>(373.8)                |
| Mod.dir. (dummy)  | 663.0*<br>(354.1)                | 598.5*<br>(323.3)                | 643.8*<br>(364.2)               | 372.0<br>(365.5)                |
| Ren dir. (dummy)  | 897.6**<br>(390.7)               | 658.5*<br>(343.8)                | 625.0<br>(466.4)                | 492.3<br>(390.8)                |
| <b>Årsdummies (reference = 2011)</b>                          |                                  |                                  |                                 |                                 |
| Dumm2012  | -798.8***<br>(129.5)             | -802.4***<br>(112.0)             | -290.9**<br>(120.2)             | -209.4*<br>(124.9)              |
| Dummy2013   | -560.7***<br>(131.1)             | -562.9***<br>(115.5)             | 190.1<br>(165.8)                | 292.8**<br>(137.3)              |
| Konstant  | 4,836**<br>-2,031                | 8,080***<br>-2,187               | 7,636***<br>-2,579              | 10,281***<br>-2,497             |
| N   | 255                              | 255                              | 255                             | 255                             |
| R2  | 0.273                            |                                  | 0.317                           |                                 |

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1. OLS med klyngekorrigerede standardfejl

## 6. Konklusion og diskussion. Kommunalreformen og den administrative organisation

Denne artikel har haft et tredobbelt sigte: 1) at beskrive udviklingen af den administrative organisation i kommunerne samt særligt, hvordan den er organiseret og virker efter kommunalreformen; 2) at bidrage til den teoretiske diskussion af virkninger af organisationsændringer; og 3) at diskutere i hvilket omfang ændringerne kan siges at være en følge af kommunalreformen.

Udviklingen siden 1970 kan opdeles i to faser. Lige efter den første kommunalreform blev der i langt de fleste kommuner etableret forvaltninger, knyttet til de enkelte udvalg. Forvaltningerne var ret selvstændige og den tværgående koordinering var svag. Frem til omkring årtusindskiftet skete der en konsolidering, så der blev færre forvaltninger, ligesom den administrative organisation blev løsrevet fra den politiske og koordineringen blev styrket. I tiden fra lige før den anden kommunalreform til i dag har ændringerne været koncentreret om dels den øverste ledelse (forvaltningsmodel eller direktionsmodel), dels om decentralisering.

Hvad angår organisationen i dag, kan der drages to konklusioner. Den ene er, at der fortsat er en betydelig variation. Det kan godt være, at den dominerende betegnelse for kommunernes øverste ledelsesforum i stigende grad er blevet ”direktion”. Men i mange kommuner lever forvaltningsmodellen i bedste velgående. Den anden er, at der er en betydelig decentralisering, hvis forandring over tid dog ikke er belyst.

Det næste spørgsmål er, om disse organisationsændringer har haft en effekt og om effekten svarer til hensigten. Direktionsmodellen ser i alt fald ud til at have virket som tænkt. Der er en positiv sammenhæng mellem at have en direktion og det skattefinansierede driftsresultat, i alt fald i perioden 2011-2013. Umiddelbart bekræfter dette praktikernes og de rationelt orienterede teoretikeres opfattelse: Organisation betyder noget og organisationsændringer kan faktisk bruges som instrument.

Inden man drager denne konklusion alt for vidt, bør man imidlertid overveje, om udviklingen frem mod dagens kommunale forvaltningsopbygning har noget at gøre med kommunalreformen, hvilket jo også var artiklens udgangspunkt. Med det forbehold, at der under ingen omstændigheder kan gives et helt entydigt svar, kan der alligevel skitseres nogle bidrag til en forståelse.

Først og fremmest viser gennemgangen af historien, at der i næsten 50 år har været en bestræbelse i retning af en stærkere koordinering og overordnet ledelse. I så henseende er etableringen af direktioner en fortsættelse af en udvikling, der var i gang, og som muligvis ville have fortsat, også uden reform. Men kommunalreformen kan godt have fremmet udviklingen. Om det er tilfældet, er

belyst i tabel 14, der viser, om kommunalreformskommuner med større sandsynlighed har en direktion end kommuner, hvis grænser ikke blev ændret.

Tabel 14. Direktion og kommunalreform. % lodret

|                   | Ikke kommunalreform | Kommunalreform | Sum    |
|-------------------|---------------------|----------------|--------|
| Forvaltningsmodel | 57.14               | 45.88          | 49.61  |
| Direktionsmodel   | 42.86               | 54.12          | 50.39  |
| Sum               | 100.00              | 100.00         | 100.00 |

$Chi^2=2.8517$ ,  $p=0.091$

Der er en svag og lige akkurat signifikant ( $p<0,10$ ) tendens til, at kommunalreformskommuner i højere grad anvender en direktionsmodel. En nærliggende forklaring er, at reformen gjorde det lettere at gennemføre ændringer også af organisationen, da der under alle omstændigheder skulle tages stilling til ledelsen af kommunen. Beskrivelsen af dagens organisation og den empiriske analyse viser da også en betydelig overensstemmelse med kommunalreformens hensigter om bedre overordnet styring.

Men heri ligger der også et paradoks. Hvis reformen lagde så stor vægt på styring og koordinering, og hvis der faktisk kan vises en vej til en bedre styring, hvorfor arbejder mange kommuner så stadig inden for rammerne af en forvaltningsmodel, om end den ofte er forklædt? Hvorfor har alle ikke valgt en direktionsmodel? Svaret kan hentes to steder. Det ene er hos den sociologiske institutionalisme, der heri vil se en bekræftelse af organisationers træghed over for dramatiske ændringer, initieret fra toppen. Den anden (som måske er en variant heraf) må søges i den kendsgerning, at reformen med omhu bevarede udvalgsstyret. Og hvordan man end vender og drejer det, er der – også i den teoretiske litteratur – grundlag for at formode, at en direktion vil svække udvalgene, hvilket disse næppe er begejstrede for. Den sidstnævnte tolkning bekræftes af, at det tilsyneladende har været meget lettere at decentralisere end at etablere en stærk overordnet ledelse. Decentraliseringen er ikke på samme måde nogen trussel mod udvalgene.

På denne måde er konklusionen, at kommunalreformen har præget den organisatoriske udvikling i kommunerne. Det gælder både den del af den, der betød store ændringer (størrelse og opgaver) og den del af den, der betød kontinuitet – udvalgsstyret.

## Bilag 1. Oversigt over variable.

| Variabelnavn             | Definition  | Kilde                          | Gennemsnit | Standardafvigelse |
|--------------------------|---|--------------------------------|------------|-------------------|
| <i>Intervalskalerede</i> |   |                                |            |                   |
| Budgetteret driftsres.   | Budgetteret skattefinansieret driftsresultat i danske kroner per indbygger  | KORA                           | 1671.071   | 1048.982          |
| Realiseret driftsres.    | Realiseret skattefinansieret driftsresultat i danske kroner per indbygger   | KORA                           | 2618.128   | 1283.414          |
| Udgiftspres (budget)     | Udgiftspres, budgetteret (Udgiftsbehov divideret med budgetterede indtægter fra skatter og tilskud)   | Indenrigsministeriets nøgletal | 1.000067   | .0434843          |
| Udgiftspres (regnskab)   | Udgiftspres, faktisk (udgiftsbehov divideret med de regnskabsførte indtægter fra skatter og tilskud)  | Indenrigsministeriets nøgletal | .9958674   | .0426269          |
| Indt.ændr. (budget)      | Indtægtsændringer per indb, budgetteret. Ændringer i summen af indtægter fra skatter og tilskud i forhold til året før  | KORA                           | 1385.533   | 1257.547          |
| Indt.ændr. (regnskab)    | Indtægtsændringer per indb, faktisk   | KORA                           | 1161.234   | 1097.696          |
| Lnindb                   | Ln af kommunens indbyggertal  | Indenrigsministeriets nøgletal | 10.64387   | .7895873          |
| Likv. året før           | Likviditet året før per indb  | KORA                           | 4540.894   | 2538.824          |
| Borgm.andel              | Borgmesterpartiets mandatandel mellem 0 og 1.   | Danmarks Statistik             | .3699592   | .1231124          |
| <i>Dummyvariable</i>     |   |                                |            |                   |
| Direktion (dummy)        | Ren og modificeret forvaltningsmodel er kodet 0, mens ren og modificeret direktionsmodel er kodet 1 (se tabel 10).  |                                |            |                   |
| Øk.mål (dummy)           | Har kommunen en økonomisk målsætning? (1: Konkrete definerede, 0: ingen mål eller ikke kvantificerede mål)  | Survey                         |            |                   |
| Ramme (dummy)            | Har kommunen en økonomisk ramme for såvel de samlede udgifter som for det enkelte udvalgs udgifter? (1: Ramme for både det samlede budget og de enkelte områder, 0: Ingen ramme eller kun samlet ramme) | Survey                         |            |                   |
| Decentr. (dummy)         | Decentralisering målt ved adgangen til at videreføre bevillinger (1: Der er regler for overførsel af bevillinger som aldrig fraviges, 0: Andre svar)  | Survey                         |            |                   |
| Målstyring (dummy)       | Målstyring på institutioner (1: Der er opstillet konkrete mål i budgettet, 0: Ingen mål eller generelt formulerede mål)   | Survey                         |            |                   |

## Litteratur

- Balle Hansen, Morten. 1998, Chefgruppemødet- fra informationsformidling til kollektiv ledelse? *Politica*.
- Blom-Hansen, Jens. 2002, Budget Procedures and the Size of the Budget: Evidence from Danish Local Government, *Scandinavian Political Studies*.
- Blom Hansen, Jens (red). 2012, *Fra sogn til velfærdsproducent*.
- Bækgaard, Martin; Thomas Frank og Søren Serritzlew. 2009, Ceremoni eller strategi? Reformers formål og sideformål. *Politica*, 41. årg. nr. 2 2009, 215-230.
- Bækgaard, Martin. 2010, *Udvalgsmedlemskab, organisering og præferencer*.
- Bækgaard, Martin. 2011, The Impact of Formal Organizational structure on Politico-administrative Interaction. Evidence from a Natural Experiment, *Public Administration*.
- Bækgaard, Martin. 2013, Afhænger politikernes indflydelse af den administrative organisering? Anvendelsen af direktions- og forvaltningsmodeller i de danske kommuner, *Politica*.
- Christoffersen, Henrik og Kurt Klaudi Klausen. 2012, *Den danske kommunekonstruktion*.
- Dietrichson, Jens og Lina Maria Ellegård. 2012, *Institutions promoting fiscal discipline: evidence from Swedish municipalities*, Lunds Universitet.
- Ejersbo, Niels. 1998, Kommunale strukturer – et studie i lokal variation, *Politica*.
- Flohr Nielsen, Jørn. 1985, *Kommunal organisering*.
- Grønnegaard Christensen, Jørgen. 1998, Det kommunale mikrokosmos, *Politica*.
- Hammond, Thomas. 1986, Agenda Control, Organizational Structure, and Bureaucratic Politics, *American Journal of Political Science*.
- Hammond, Thomas and Jack Knott. 1996, Who Controls the Bureaucracy? : Presidential Power, Congressional Dominance, Legal Constraint, and Bureaucratic Autonomy in a Model of Multi-Institutional Policy-Making. *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 12, No. 1
- Hansen, Karin m.fl. 2008, *Nye kommuner i støbeskeen*.
- Houlberg, Kurt og Kræn Blume Jensen. 2010, *Kommunernes økonomiske situation og udgiftspolitiske prioriteringer*. København: AKF.
- Klausen, K.K. 2014, *Strategisk ledelse i det offentlige, fremskrive, forudse, forestille*.
- March, James og Johan P. Olsen. 1989, *Rediscovering Institutions*.
- Mouritzen, Poul Erik. 1990, Den politiske cyklus, *Politica*.
- Ryom Villadsen, Anders. 2013, Når kommuner organiserer i takt. Institutionelle forklaringer på forvaltningsændringer fra 1984-2000, *Politica* nr. 2.

# Tendenser i stat-kommuneforholdet efter kommunalreformen – fokus på økonomiaftaler og sanktionssystemet

*Niels Jørgen Mau Pedersen, cand.oecon., Projektchef i KORA, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning*

Efter kommunalreformen og budgetloven er kommunernes muligheder for at forhandle udgiftsførøgelser hjem i en økonomiaftale blevet begrænset. Til gengæld er ekstra tilskudsfinansiering i forbindelse med økonomiaftalerne blevet gængs og overordnet styring ved stram likviditet trådt i baggrunden. Samtidig er systemet med kollektive og individuelle sanktioner udrullet, og kan have baggrund i afprøvning af disse styringsinstrumenter i forbindelse med kommunalreformen.

## 1. Indledning og præsentation af hypoteser

Forholdet mellem staten og kommunerne – mellem regeringen og borgmestrene, Folketinget og kommunalbestyrelserne – udvikler sig løbende over tiden. Mange faktorer påvirker dette forhold, og det ville være mærkeligt, hvis ikke også kommunalreformen, som for såvel staten som kommunerne betød meget store ændringer i struktur og opgaver, havde betydet noget for dette forhold. Når der særligt ses på de økonomisk-politiske relationer mellem niveauerne i den offentlige sektor er også et fænomen som budgetloven, som blev forberedt og gennemført forholdsvis kort tid efter kommunalreformen, en vigtig faktor, som kan have betydet ændringer. Det gælder uanset, at økonomiforhandlinger, grundelementerne i finansieringssystemet og budgetsystemerne i øvrigt 'overlevede' disse ændringer.

Spørgsmålet er på hvilke punkter, der er sket ændringer, og med hvilken styrke – og hvorfor? I denne artikel vil der blive fokuseret på de relationer mellem staten og kommunerne, som går under betegnelsen 'budgetsamarbejdet' eller synonymt 'aftalesystemet'. Dvs. proces og indhold omkring de årlige økonomiaftaler om det kommende års kommunale (og regionale) økonomi, bloktilskud, lovgivningsinitiativer, udvalgsarbejder etc., som hvert år indgås mellem regeringen og KL (og Danske Regioner), og herunder evt. opfølgning på disse aftaler.

Økonomiaftalerne og de forudgående forhandlinger er en unik dansk tradition, hvor den overordnede nationale økonomi sammenkobles med den decentrale kommunale økonomi, og hvor en række andre mere eller mindre økonomirelaterede emner drøftes. Forhandlingstraditionen med start sidst i 1970'erne er blevet en institution på det kommunaløkonomiske område, hvor aktiviteten primært gennemføres i maj og starten af juni før budgetåret. Involverede kommunalpolitikere og ministre deltager med en fast forudgående forberedelse fra embedsmænd fra begge sider, og KL bruger sammen med Finansministeriet, Indenrigsministeriet m.fl. betydelig energi og ressourcer på at gennemføre forhandlingerne. Blandt andet på grund af systemets betydning, og den politiske/faglige opmærksomhed der er på forhandlingerne, er det interessant at se på, hvordan systemet har udviklet sig i de senere år. Eventuelle afdækkede tendenser kan endvidere være en indikator på det altid aktuelle spørgsmål om styrkeforholdet mellem de centralistiske kræfter i den offentlige sektor over for den decentrale models aktuelle gennemslag.

I denne artikel vil der særligt blive fokuseret på følgende elementer i budgetsamarbejdet, jævnfør senere opstilling af hypoteser herom:

- 1) Udgiftsforøgelser i forhold til et udgangspunkt som del af en økonomiaftale
- 2) Ekstra-finansiering i form af bloktilskud/bloktilskudslignende finansiering og lånefinansiering - og forholdet i mellem disse finansieringselementer
- 3) Sanktioner i forbindelse med opfølgning på aftalen.

Punkt 1-3 repræsenterer kun nogle af de faktorer, der kan tages op til drøftelse i relation til budgetsamarbejdet, om end nogle meget centrale punkter vedr. den rent økonomiske side af forhandlingerne. Der diskuteres således ikke her aftaleelementer om ønsker til udviklingen i service, opgaveløsningen på sektorområder, fattige kommuners vilkår, moderniseringstiltag eller spørgsmålet om budgetsamarbejdet som en kanal til formidling af statens ønsker om bestemte resultater på forskellige kommunale områder. Der ses også – bortset fra punktet om sanktioner – alene på udgiftssiden, og her primært på serviceudgifterne. Der vil endvidere blive fokuseret på den kommunale side, da forholdene ikke mindst efter strukturreformen adskiller sig noget mellem kommune- og regionsiden.

I det følgende vil det, som baggrund for de senere hypoteser om forandringer, blive opridset hvad der ses som parternes grundlæggende interesser i forhandlingerne samt disses udfald og tilrettelæggelse. Herefter vil de to store institutionelle forandringer fra de senere år, kommunalreformen



og budgetloven, blive præsenteret, og endelig vil der i afsnittet blive opstillet og begrundet nogle hypoteser. Herefter vil hypoteserne blive afprøvet i forhold til den stedfundne udvikling.

*Parternes traditionelle interesser i resultatet af budgetsamarbejdet og mulige ændringer*  
Staten og kommunerne har som deltagere i budgetsamarbejdet hvert sit sæt af interesser at forfølge. Interesserne har traditionelt – dvs. før de institutionelle ændringer som præsenteres i næste afsnit – givet anledning til nogle basale forhandlingspositioner på de tre ovennævnte punkter.<sup>1</sup>

Statens interesser har oprindeligt taget udgangspunkt i behovet for koordination i den økonomiske politik og her ikke mindst den samlede udvikling i de kommunale serviceudgifter og muligheden for at kontrollere denne. Anlægssiden har også spillet en betydelig rolle men formentlig i højere grad med henblik på den finanspolitiske effekt. Derudover har det traditionelt været opfattet som statens interesse at ”slippe billigt” fra en aftale, dvs. med det lavest mulige bloktilskud og uden ekstra finansiering med yderligere tilskud (Sørensen et al. 2007, 126). For det første af hensyn til statens eget budget og DAU-saldoen<sup>2</sup>. For det andet som led i udgiftsstyringen af kommunerne at begrænse den kommunale likviditet, dvs. de midler kommunerne med forudsatte skatteindtægter mv. kan disponere over til udgifter for det kommende år. Hvis kommunerne alligevel skulle have tilført likviditet har tildeling af kommunale lånemuligheder i statsfinansiel henseende været set som mere attraktiv end tildeling af øgede bloktilskud, da tildeling af lånemuligheder ikke umiddelbart belaster statsbudgettet.<sup>3</sup> På opfølgningssiden har staten haft en interesse i, at aftalerne blev overholdt, herunder eventuelt ved at motivere og (effektivt) sanktionere kommunerne til en sådan adfærd.

Tilsvarende har kommunernes interesse været at opnå rummelighed og frihedsgrader mht. udgiftsudviklingen. Finansieringsmæssigt har det derfor set fra kommunernes side være attraktivt at opnå det størst mulige bloktilskud, også for de kommuner, som oplever en særlig stram økonomi. Lånefinansiering har også været efterspurgt, men formentlig knapt så intensivt som egentlige tilskud (’rigtige penge’). Endelig har KL traditionelt været modstander af sanktioner, såvel generelle som kommunespecifikke sanktioner, som i en eller anden grad udfordrer selvstyret (tilkendegivelser i Rieper et al. 2007, 36ff; KL 2008, 6; KL 2012).

---

<sup>1</sup> Vedr. en generel karakteristisk af systemet se Sørensen et al (2007) og Rieper et al. (2004).

<sup>2</sup> Statens Drifts- Anlægs- og Udlånsaldo, dvs. statens budgetoverskud.

<sup>3</sup> Kommunerne har som udgangspunkt ikke mulighed for at lånefinansiere deres drifts- og anlægsudgifter, jf. Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013a).

*To institutionelle forandringer i de senere år: Kommunalreformen og budgetloven*

I den seneste halve snes år er der især to institutionelle ændringer på det kommunale område, kommunalreformen og budgetloven, som kan have haft betydning for aftaleforhandlingerne på de nævnte tre fokuspunkter; udgiftsforøgelser i forhold til udgangspunktet, bloktilskudsfinansiering kontra lånefinansiering og anvendelse af sanktioner.

*a) Kommunalreformen*

Kommunalreformen var en meget omfattende politisk/økonomisk reform, hvor der blev flyttet om på opgaverne mellem de forskellige niveauer samt skete en voldsom reduktion i antallet af politiske enheder – fra 271 til 98 kommuner og fra 14 amter til 5 regioner. Samtidig blev der gennemført en finansieringsreform for kommuner og regioner. I betragtning af reformens størrelse kunne der befrygtes risiko for udgiftsglidninger ”i ly af” reformen. Erfaringerne fra den tidligere reform i 1970 var i den forbindelse afskrækkende (Blom-Hansen et al. 2004). Dette betød, at man anså det for nødvendigt med en forholdsvis intensiv styring af kommunernes økonomi, som indeholdt flere elementer af sanktioner eller sanktionslignende forhold, vel at mærke på kommunespecifikt plan, hvor sanktionen var målrettet den enkelte kommunes adfærd og den enkelte kommunes konkrete konflikt med udgiftsrammerne. Staten fik med andre ord nogle erfaringer med sanktioner i forhold til enkeltkommuner som en slags følgevirkning af reformen. Disse erfaringer betød reelt, at risikoen (omkostningerne) ved en evt. genoptagelse af sanktionerne var mindsket i forhold til situationen før kommunalreformen, fordi staten populært sagt ’var i træning’.

Samtidig betød kommunalreformen, at kommunernes økonomiske betydning i den nationale økonomi voksede, herunder også i kraft af den forøgelse af det økonomiske ansvar, der i 2009 fulgte med det såkaldt enstrengede beskæftigelsessystem. Omkostningerne ved en usikker udgiftsstyring i kommunesektoren blev med andre ord øget.

Endvidere blev tilskuds- og udligningssystemet ændret således, at fordelingsnøglen for den del af bloktilskuddet, der ikke benyttes til udligning, fra 2007 blev ændret fra kommunernes skattegrundlag til kommunernes indbyggertal. Denne omlægning medførte, at mulige sanktioner over for uønskede udgiftsstigninger eller budgetoverskridelser i kommunerne i form af en generel bloktilskudsbeskæring systematisk vil ramme kommuner med svagt beskatningsgrundlag hårdere – målt i pct. af skattegrundlaget – end kommuner med et højt skattegrundlag. Simpelthen fordi en nedsættelse af bloktilskuddet med et vist beløb pr. indbygger udgør en større andel af skattegrundlaget i en fattig kommune – målt i beskatningsgrundlag pr. indbygger – end i en rig kommune og derved ’ser

større ud' i den fattige kommune. Dette fænomen opstår ikke tilsvarende ved kommunespecifikke beskæringer af bloktilskuddet.

Endelig kan det ud fra en forandringsteoretisk vinkel anføres, at der med kommunalreformen som en såkaldt 'jordskælvreform' (Sørensen 2013) var åbnet op for større forandringer i stat-kommuneforholdet, hvis der måtte være ønsker herom. Synsvinklen er her, inspireret af Sørensen (2013) med henvisning til Pollitt et al. (2009), at gennemførelsen af store og drastiske reformer, som sættes igennem uden sædvanlig anvendelse af mere konsensusprægede forhandlingsrutiner, kan skabe et 'window of opportunity' for de politiksættende agenter, som har en bestemt dagsorden, som de ønsker gennemført. En sådan dagsorden kunne være et statsligt ønske om mere effektiv opfølgning på økonomiaftalerne.

#### *b) Budgetloven*

Budgetlovens baggrund beskrives i den politiske aftale og lovbemærkningerne. Det fremgår af lovbemærkningerne, at den del af budgetloven, der vedrørte kravene til budgetbalance indebar en gennemførelse af EU's Fiscal Compact/Finanspagten (Regeringen 2012). Selve budgetlofterne var dog, som påpeget i Suenson et al. (2015, 6) og som det også fremgår af Regeringen (2011), under overvejelse før tilslutningen til Finanspagten, bl.a. inspireret af den svenske budgetlov. Realøkonomisk kan man også pege på finanskrisens meget dramatiske virkninger på de samlede offentlige finanser, som inviterede til intervention fra regeringens side, samt det forhold, at kommunerne væsentligt overskred deres budgetter i 2009 og 2010.

Budgetloven har bundet regeringen op på en maksimal stigning/ændring i udgifterne, som ikke fandtes tidligere, i hvert fald ikke i lovsform. Ved vedtagelsen af loven blev der dog lagt vægt på, at der stadig ville være et udgiftsmæssigt spillerum i forbindelse med økonomiforhandlingerne med kommunerne, idet hele væksten/råderummet i udgifterne i forhold til sidste års budgettrammer for drifts- og serviceudgifter så at sige blev "placeret" under staten, som så i forhandlingerne med KL (og Danske Regioner) kunne flytte noget af denne vækst over på kommunerne (og/eller regionerne). I lovens § 8 er det udtrykt således, at "finansministeren med tilslutning fra Folketingets Finansudvalg i forbindelse med det årlige aktstykke om fastsættelse af statens bloktilskud til kommuner og regioner mv. kan foretage en omfordeling mellem de gældende udgiftslofter for stat, kommuner og regioner."<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Dette fremgår også af de foreliggende budgetlofter, jf. finansloven for 2016. Her øges det statslige udgiftsloft i 2016-priser fra 440,1 mia.kr. i 2016 til 458,8 mia.kr. i 2019, hvorimod det kommunale udgiftsloft er fastlagt som uændrede udgifter fratrukket omprioriteringsbidraget, dvs. 237,1 mia.kr. i 2016 faldende til 230,4 mia.kr.

Uanset denne frihedsgrad er det dog nærliggende at se budgetloven som et signal om, at udgiftsspillerummet ved forhandlingerne med kommunerne var blevet mindre, i og med at udgangspunktet var det kommunale serviceudgiftsloft ifølge budgetloven. Her var nulvækst udgangspunktet i de første år (Larsen et al. 2015, 96f).<sup>5</sup>

Loven om budgetlofter trådte i kraft pr. 1. januar 2014 men blev dog allerede vedtaget i juni 2012. Oprindeligt var der planlagt udgiftslofter allerede fra 2012 (Regeringen, 2011, 11f), men bl.a. et folketingsvalg forsinkede processen. Budgetloven var endvidere fremlagt under forudsætning om anvendelse af sanktioner. Der bliver i den forbindelse lagt vægt på, at aftalesystemet hidtil ”ikke har givet tilfredsstillende resultater i forhold til den overordnede udgiftsstyring” (Regeringen 2011, 13ff).

Derudover kan budgetlovens vægt på budgetlofterne også have betydet et vist skift i det statslige syn på bloktilskuddets udgiftspolitiske rolle. Selv om bloktilskuddet selvsagt stadig indgår i statens DAU-saldo, jf. ovenfor, samler interessen sig med budgetlovens balancekrav og budgetlofter for alle delsektorerne i den offentlige sektor formentlig mere om den samlede offentlige budgetbalance, jf. også EU-kravene til denne balance. I den samlede balance er bloktilskuddet blot en slags mellemregning mellem staten og kommunerne. Endvidere kan betænkeligheder ved den likviditetsskabende effekt af mulige ekstra bloktilskud være blevet mindre, fordi staten med baggrund i sanktionerede udgiftsrammer ikke har så stort behov som tidligere for at bruge likviditetsbegrænsninger som styringsredskab. I Finansministeriets budgetoversigter kan det observeres, at beskrivelsen af udviklingen i de samlede offentlige finanser indtager en mere fremtrædende plads, end den gjorde tidligere. Ligeledes opereres der i gennemgangen af statens finanser ikke mere med nøgletallet ”ministerfordelte udgifter”, hvor bloktilskuddet indgik, men fokuseres i stedet på ”loftsbelagte” og ”ikke-loftsbelagte” (inkl. bloktilskud) udgifter, jf. eksempelvis Finansministeriet (2014) og Finansministeriet (2011).

### *Hypoteser om ændringer i budgetsamarbejdet*

Med baggrund i beskrivelsen af parternes grundlæggende interesser i budgetsamarbejdet, de to ovennævnte institutionelle ændringer og de efterfølgende betragtninger kan der opstilles følgende tre hypoteser om ændringer i budgetsamarbejdet på de tidligere nævnte fokuspunkter. Det teoretiske udgangspunkt er i denne forbindelse, at positioner og elementer i budgetsamarbejdet vil afhænge

---

<sup>5</sup> Situationen på udgiftssiden kunne i nogen grad sammenlignes med situationen på indtægtssiden nogle år tidligere, hvor VK-regeringen indførte skattestoppet også gældende for de kommunale skatter. Skattestoppet for kommunale og amtslige skatter – om end mere rigoristisk end budgetloftet – betød reelt, at drøftelserne af det kommunale beskatningsniveau, bortset fra fastsættelse af mindre puljer til skatteforhøjelser eller –nedsættelser, blev taget ud af økonomiforhandlingerne som muligt emne.

dels af forhandlingsstyrke, dels af de omkostninger og gevinster – økonomiske såvel som politiske – som de enkelte deltagere knytter til forhandlingselementerne. Skift i styrkepositioner og 'priser' på hvad der forhandles om bliver hermed baggrunden for en dynamik i situationen.

*1) Det er vanskeligere for kommunerne at forhandle sig til et ekstra udgiftsrum efter budgetloven end før dennes ikrafttræden.*

Begrundelse: Her er den kommunale parts forhandlingsposition blevet svækket i forhold til ønsker om øgede udgifter, idet budgetlovens Folketingsvedtagne budgetlofter nu er udgangspunktet for forhandlingerne. Tilsvarende er regeringens position styrket, hvor regeringen nu i modsætning til før budgetloven har en lov vedtaget af Folketinget i ryggen. Folketingets flertal kan dog skifte og partierne ændre holdning<sup>6</sup>, og regeringen må også tage i betragtning, at 'der skal være noget at forhandle om', hvis den vil bevare den kommunale opbakning til budgetsamarbejdet som forhandlingsinstitution. Her trækker det øgede opgaveansvar for kommunerne i medfør af kommunalreformen og efterfølgende ændringer vedr. beskæftigelsesindsatsen i retning af, at budgetsamarbejdet fortsat har relevans som kommunalt forhandlingsforum for den siddende regering.

*2) Forhandlingsresultatet vil indeholde en højere grad af ekstra bloktilskudsfinansiering og mindre grad af lånefinansiering efter budgetloven end tidligere.*

Begrundelse: Set fra staten/regeringen er det i en vis forstand blevet billigere at yde ekstra bloktilskud. Dels fordi statens succesmål efter budgetloven mere er den samlede offentlige budgetbalance, hvor bloktilskuddet ikke figurerer, end DAU-saldoen, hvor bloktilskuddet indgår som statslig udgift. Dels fordi staten i højere grad forlader sig på andre styringsmekanismer i form af sanktionerede udgiftslofter (jf. nedenfor). Samtidig har ekstra bloktilskud fortsat en betydelig værdi for den kommunale side, også selv om det alene er til likviditetsstyrkelse, og kommunerne vil naturligt nok til dette brug hellere have de 'rigtige penge' i form af bloktilskud frem for at få tilbudt lån og dermed gældsopbygning.

---

<sup>6</sup> Jf. fx den såkaldte 'fredsaftale' fra juli 2015, hvor regeringen (Venstre), Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet og Dansk folkeparti lover at støtte det fremtidige aftalesystem og stemme for det såkaldte aktstykke – men vel at mærke hvis det er baseret på en aftale mellem regeringen og KL (og DR), jf. Regeringen (2015).

3) *Der vil optræde kommunespecifikke sanktioner i større grad efter kommunalreformen end før denne.*

Begrundelse: Staten har fra budgetsamarbejdets start grundlæggende haft en interesse i at kunne følge op på budgetaftalerne og hermed så vidt muligt sikre deres overholdelse. Blandt mulige instrumenter til at opnå dette er anvendelse af de kommunespecifikke sanktioner blevet mere attraktive og værdifulde. Det skyldes for det første, at risikoen – de politiske omkostninger - ved at anvende kommunespecifikke sanktioner er blevet reduceret, fordi staten var i 'træningslejr' i forbindelse med kommunalreformen og erhvervede et vist know how om en hensigtsmæssig gennemførelse af sådanne sanktioner. Samtidig blev kommunerne i et vist omfang vænnet til, at sådanne sanktioner kunne forekomme. For det andet er de potentielle økonomiske omkostninger ved usikker økonomi-overholdelse blevet øget, fordi kommunernes økonomiske tyngde er blevet (endnu) større efter tilførsel af nye opgaver. For det tredje er de politiske omkostninger ved de traditionelle generelle sanktioner blevet større, fordi de efter kommunalreformens ændringer af finansieringssystemet rammer fattige kommuner hårdere end rige. For det fjerde var kommunalreformen en meget vidtgående omkalfatring af den offentlige sektor, som set i en forandringsteoretisk sammenhæng herved åbnede et mulighedsvindue, som kunne udnyttes af regeringen fx til at indføre kommunespecifikke sanktioner.

Som en alternativ til hypotese 3 kan der opstilles denne hypotese:

4) *De kommunespecifikke sanktioner skyldes de ekstraordinært store overskridelser af budgetterne i 2009 og 2010 og reaktionerne herpå, herunder budgetloven.*

Begrundelse: Lige så vel som kommunalreformen kan også budgetoverskridelserne have åbnet et mulighedsvindue for forandringer, idet den politiske vilje til at foretage mere grundlæggende ændringer i udgiftsstyringen kan antages at være øget med disse overskridelser.<sup>7</sup> Sidstnævnte hypotese kan støttes på nogle af de udsagn, som fremkom i forbindelse med vedtagelsen af budgetloven og sanktionsregimet. Således udtrykte De Økonomiske Råd (2010, 19, 283) meget stor utilfredshed med de kommunale budgetoverskridelser, og begrundelsen er også indikeret i økonomiaftalerne for 2011 og 2012 (Finansministeriet 2010; Finansministeriet 2011). Endvidere blev overskridelserne eksplicit nævnt ved oplægget til udgiftslofter (Regeringen, 2011).

I det følgende fremlægges og fortolkes nogle observationer og karakteristika ved budgetsamarbejdet og kommunaløkonomien, som kan have relevans i relation til de tre førstnævnte hypoteser. Det vil

---

<sup>7</sup> Ifølge Suenson et al (2015, 16) skete der fra 2007 til 2015 et væsentligt skift i vælgeres præferencer i retning af lavere offentlige udgifter, hvilket ses at berede jordbunden for finanspolitiske stramninger i form af budgetlove.

fortrinsvist basere sig på en vurdering af økonomiaftalernes indhold, vel vidende at dette næppe fører frem til en fuld bekræftelse eller afvisning af hypoteserne, men snarere en sandsynliggørelse eller påvisning af indikationer for berettigelse af det ene eller det andet udsagn.

## 2. Udviklingen i budgetsamarbejdet på fire udvalgte parametre

### *Aftalte forøgelser af udgiftsrammen*

Det er vanskeligt (eller umuligt) at fastslå, om en udgiftsvækst i forhold til udgangspunktet for en økonomiaftale er et resultat af forhandlingerne, eller måske alligevel ville være blevet gennemført også uden en aftale. Det er således ret oplagt, at der allerede inden forhandlingernes påbegyndelse har været en drøftelse i regeringen af, hvad resultatet af forhandlingerne skulle være på dette centrale punkt. Samtidig kan mere forhandlingstaktiske forhold spille ind på den måde, at staten lægger udgangspunktet for servicerammen på et lavere niveau end det, der faktisk forventes at blive resultatet. På den anden side er det en væsentlig baggrund for aftaleinstitutionens *raison d'être*, at der reelt er noget at forhandle om, herunder ikke mindst udgiftsrammernes størrelse. Som allerede nævnt er det således også med de nye udgiftslofter sådan, at udgiftsvæksten er placeret under staten, men kan flyttes om mellem sektorerne som et resultat af forhandlingerne.

I nedenstående *tabel 1* er opregnet de udgiftsforøgelser, som vurderes at *kunne* være et resultat af forhandlingerne, idet de fremstår som ændringer i forhold til et 'udgangspunkt'. Dette udgangspunkt er hovedsageligt fastlagt som det, der er angivet som sådan af Finansministeriet i de officielle, ministerielle publikationer om aftalerne fra 2001-2015. Det bemærkes, at der er set bort fra udgiftsforøgelser, som skal kompensere ændringer som følge af DUT eller lignende situationer<sup>8</sup>, midtvejsregulering af bloktilskud mv. Udgiftsforøgelserne er sat i forhold til serviceudgifterne for at relatere dem til størrelsen af den samlede økonomi, der forhandles om.

I 1980'erne og 1990'erne op til årene omkring 2000 er resultatet ikke på samme måde præsenteret som ændringer i forhold til et udgangspunkt, fx fordi der styres via indtægtssiden eller der simpelthen aftales en vis, procentvis realvækst i udgifterne. De aftalte – eller evt. resulterende - stigninger er dog alligevel til sammenligning angivet i tabellen.

---

<sup>8</sup> Kompensation som følge af initiativer i medfør af trepartsforhandlinger i 2008 og 2009 er således ikke medtaget.

Tabel 1. Aftalte udgiftsforøgelser, 1980-2016, pct. af serviceudgifter/driftsudgifter.

| Aftaleår | Aftalt udgiftsforøgelse ift. udgangspunkt i pct. | Bemærkninger, herunder begrundelser for stigning   |
|----------|--|--|
| 2016     | + 0,8  | Ændringen er set i forhold til uændrede udgifter fratrukket omprioriteringsbidraget på 1 pct. <sup>1</sup> |
| 2015     | + 0,1  | Styrkelse af sundhed, omlægning af befording og beredskab  |
| 2014     | + 0,1  | Forebyggelse og sundhed, omlægning af befording  |
| 2013     | + 0,3  | Forebyggelse og sundhed, daginstitutioner  |
| 2012     | 0  | <sup>2</sup>   |
| 2011     | 0  | <sup>2</sup>   |
| 2010     | + 0,4  | Frokost i daginstitutioner, bedre service  |
| 2009     | +0,8   | Løft fra aftale til budget, løft vedr. socialområdet og bedre service <sup>2</sup>                         |
| 2008     | + 0,8  | Løft vedr. ældre, børn, socialområde, demografi, genopretning <sup>2</sup>                                 |
| 2007     | + 0,5  | Rammeløft samt ældrepuljer <sup>2</sup>  |
| 2006     | + 0,6  | Ældreområdet samt lavere daginstitutionstakster <sup>1</sup>   |
| 2005     | + 0,3  | Realvækst  |
| 2004     | + 0,7  | Realvækst  |
| 2003     | + 0,7  | Realvækst  |
| 2002     | + 1,4  | Realvækst ifølge den flerårige aftale 1999-2002 plus niveauløft på det sociale område                      |
| 2001     | + 1,0  | Realvækst ifølge den flerårige aftale 1999-2002  |
| 2000     | + 1,0  | Realvækst ifølge den flerårige aftale 1999-2002  |
| 1999     | + 1,0  | Realvækst ifølge den flerårige aftale 1999-2002  |
| 1998     | f ...  | Vækst i driftsudgifter dæmpes  |
| 1997     | ...  | Realvækst i underkanten af de senere år  |
| 1996     | ...  | Realvækst skal reduceres   |
| 1995     | ...  | Driftsudgifter afdæmpes  |
| 1994     | (+1,0) <sup>3</sup> { ...                        |  |
| 1993     | ...  | Fastholde besparelser  |
| 1992     | ...  |  |
| 1991     | ...  | Parallelitet med staten  |
| 1990     | l ...  | Kritisk vurdering af personaleforbruget  |
| 1989     | 0  | Nettodriftsudgifter uændrede ift. 1988   |
| 1988     | 0  | Uændret gnst. 86/87  |
| 1987     | 0  | Uændret gnst. 85/86  |
| 1986     | (0)  | Uændret ift. regnskab 1984 (ingen aftale)  |
| 1985     | 0  | Uændret 1983   |
| 1984     | ...  |  |
| 1983     | + 1,0  | ift. driftsudgifter  |
| 1982     | + 1,0  | ift. driftsudgifter  |
| 1981     | + 2,0  | ift. driftsudgifter  |
| 1980     | + 3,0  | ift. driftsudgifter  |

Kilder: Vedr. 2007-2016 Finansministeriet (2006-2015), vedr. 2002-2006 Finansministeriet (2001-2005), vedr. 1989-2001 Pedersen (1998), vedr. 1980-1988 Indenrigsministeriet (1989) og Lotz (1991).

<sup>1</sup> Finansministeriet nævner i dette år derimod i sin aftalepublikation uændrede udgifter som udgangspunktet.

<sup>2</sup> Der ses bort fra ekstra udgiftsrum i medfør af gensidighedsaftale mv., hvilket også gælder for andre år.

<sup>3</sup> Årlig realvækst i årene 1990-1998 i nettodriftsudgifter/serviceudgifter, opgavekorrigeret (Lotz, 2007: bilag 1)



Det kan umiddelbart være vanskeligt at se et klart mønster i tallene. Det er dog ret oplagt, at de senere års forhandlingsresultater fra budgetlovens iværksættelse i 2013/14 og frem er forholdsvis begrænsede størrelsesmæssigt sammenlignet med resultaterne fra 1999 til 2010. Også i 2011 og 2012 var der ikke meget at hente i ekstra udgiftsvækst - formentlig med baggrund i den stramme udgiftspolitik i kølvandet på genopretningspakken (Regeringen 2010) og årene under EU-henstillingen om nedbringelse af underskud (2011-2013). Det umiddelbart – set fra kommunerne – bedre forhandlingsresultat i 2016 skal vel at mærke ses på baggrund af, at der først er trukket et omprioriteringsbidrag på 1 pct., hvoraf de 0,8 pct. derefter 'tilbageleveres'.

I 1990'erne mangler der klare angivelser af udgiftsvæksten, idet styringen i væsentlig grad er lagt an på indtægtssiden. Den realiserede udgiftsvækst - som dog er en noget anden størrelse end forhandlede udgiftsforøgelser - lå på godt 1 pct. pr. år. I 1980'erne fra og med 1984 optrådte der derimod en periode med stramme aftaler med nulvækst som overskrift, hvilket indikerer, at udgiftslofter og stram udgiftspolitik har haft høj prioritet. Endelig ses de første år af aftalesystemet, 1980-83, at være ledsaget af en mere lempelig, men gradvist strammere udgiftspolitik.

Det bemærkes endvidere, at udgiftsvæksten i de senere år har "adresse" – såsom ældreområdet, normeringer i daginstitutioner etc.

Det kan således konstateres, at udgiftsforøgelser i forlængelse af økonomiforhandlingerne har kunnet identificeres, men været af forholdsvis beskeden størrelse i årene 2013-2016. Andre forklarende faktorer udover budgetloven kan dog have spillet en rolle i forhold hertil. Dette gælder for det første konjunktursituationen, som ofte anføres som begrundelse for stramme udgiftsrammer og behov for forbedring af budgetsaldoen. Konjunktursituationen for Danmark er dog lettet betydeligt i de senere år, med moderate men dog mærkbare konstaterede eller forventede reale stigninger i BNP på knap 1½ til 2 pct. årligt i 2014-2016 (Finansministeriet, 2015). En anden mulig forklaring på de beskeden udgiftsforøgelser kan være, at kommunernes regnskaber i de foregående år – fra og med 2011 – har ligget betydeligt under budgettet, hvilket kunne indikere en rummelig udgiftsramme og hermed mindre 'behov' for udgiftsforøgelser. En væsentlig del af forklaringen herpå har dog formentlig været de nye sanktionsregler (Bæk et al. 2016, 13ff.), og mindreforbruget har på den baggrund næppe hæmmet KL's bestræbelser på at forhandle sig til en større udgiftsramme. Alt i alt forekommer det derfor nærliggende at konkludere, at budgetloven og de forudgående rammer i 2013 har været med til at indskrænke det kommunale råderum i forhandlingerne.

### *Sammensætning af ekstra finansiering på bloktilskud og lån*

KL har i økonomiaftalen mulighed for at forhandle sig frem til ekstra finansiering. Det bemærkes i den forbindelse, at der allerede, med hjemmel i udligningsloven<sup>9</sup>, følges et såkaldt balanceprincip, ifølge hvilket kommunerne er sikret bloktilskudsmæssig finansiering til det aftalte udgiftsniveau. Med ekstra finansiering menes tildeling af bloktilskud og lignende ”adresseløse” tilskud, som er et tillæg til balancetilskuddet, dvs. ligger udover hvad der er nødvendigt for at balancere de aftalte udgifter og indtægter.

Ligeledes er der mulighed for at aftale lånepuljer til styrkelse af den kommunale finansiering. En større eller mindre del af disse lånepuljer vil normalt være regnet ind i finansieringsregnestykket og altså ikke være ekstra finansiering. En del af lånepuljerne vil dog sædvanligvis også være en form for ekstra finansiering, eksempelvis den såkaldte ordinære lånepulje (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2013a, 98).

I *tabel 2* nedenfor er det søgt opgjort, hvad der optræder som ekstra tilskudsfinansiering hhv. lånefinansiering. Der er alene – medmindre andet nævnes – medtaget finansiering aftalt i forbindelse med sommerens økonomiforhandlinger, og bl.a. ikke særlig ekstrafinansiering tilknyttet implementering af kommunalreformen.

Der må tages et forbehold i forhold til opgørelsen, idet der i visse tilfælde har skullet foretages en vurdering af finansieringselementernes karakter af ekstra finansiering etc.

Resultaterne synes dog på den anden side så robuste, at det kan konkluderes, at ekstra finansiering i form af bloktilskud har vundet frem fra 2013, muligvis på bekostning af lånefinansiering. Størrelsen af lånepuljer har således været mere beherskede i de senere år, uden at der dog kan tales om en egentlig udfasning eller lignende af dette finansieringsinstrument. Budgetlovens ’billiggørelse’ af ekstra bloktilskudsfinansiering, set fra et statsligt synspunkt, synes altså at være slået igennem.

Det bemærkes, at den ekstra bloktilskudsfinansiering sætter ind allerede fra 2013, dvs. et år før budgetlovens ikrafttræden. Denne ekstrafinansiering havde dog en særlig baggrund, idet etableringen af Udbetaling Danmark, ifølge skøn fra KL (jf. note til *tabel 2*), betød et likviditetstab på 6 mia. kr. Hvis indtrykket fra tabellen med en øget grad af ekstra tilskudsfinansiering er korrekt, skulle det forventes at slå igennem i kommunernes finansielle stilling. I *figur 1* er til belysning heraf afbildet udviklingen i kommunernes finansielle nettostilling, opgjort ved udviklingen i likvide beholdninger fratrukket udviklingen i den langfristede gæld. Selv om mange faktorer påvirker dette forhold,

---

<sup>9</sup> Jf. § 14, stk. 3 i udligningsloven.

skønnes det, at tallet for nettostillingen kan illustrere nogle af resultaterne fra de seneste års udvikling i dels finansieringen og dels over-/underskud i den kommunale økonomi.<sup>10</sup>

Tabel 2. Aftalt ekstra finansiering fra bloktilskud og lignende samt lånepuljer, 2002-2016.

| Aftaleår | Ekstra bloktilskud og lign. Mia.kr. | Lånepuljer Mia.kr. | Bemærkninger   |
|----------|-------------------------------------|--------------------|--|
| 2016     | 3,9                                 | 1,5                | Tilskud inkl. 0,4 mia.kr. ekstra tilskud vdr. flygtninge, heraf 0,2 mia.kr. afsat ved særskilt aftale              |
| 2015     | 3,3                                 | 1,3                | Tilskud inkl. +0,2 mia.kr. ekstra tilskud vdr. flygtninge afsat v. særskilt aftale, +0,1 mia.kr. ekstra særtilskud |
| 2014     | 3,0                                 | 1,7                |  |
| 2013     | 3,0                                 | 1,5                | Ekstraord. balancetilskud til styrkelse af likviditet (Udbetaling Danmark) <sup>1</sup>                            |
| 2012     |                                     | 2,6                | Inkl. en forhøjelse af lånepulje som følge af fuld imødekommelse <sup>1</sup>                                      |
| 2011     |                                     | 1,1                |  |
| 2010     |                                     | 6,7                | Inkl. lånepuljer afsat i finansloven nævnt i aftaler   |
| 2009     | 0,1                                 | 1,8                | Ekstra tilskud vdr. løsevne lukkedage. Lån er inkl. ekstraordinær lånepulje afsat i marts                          |
| 2008     |                                     | 1,1                |  |
| 2007     |                                     | 1,9                |  |
| 2006     |                                     | 2,1                |  |
| 2005     |                                     | 1,3                |  |
| 2004     |                                     | 1,6                |  |
| 2003     |                                     | 0,5                |  |
| 2002     |                                     | 0,5                |  |

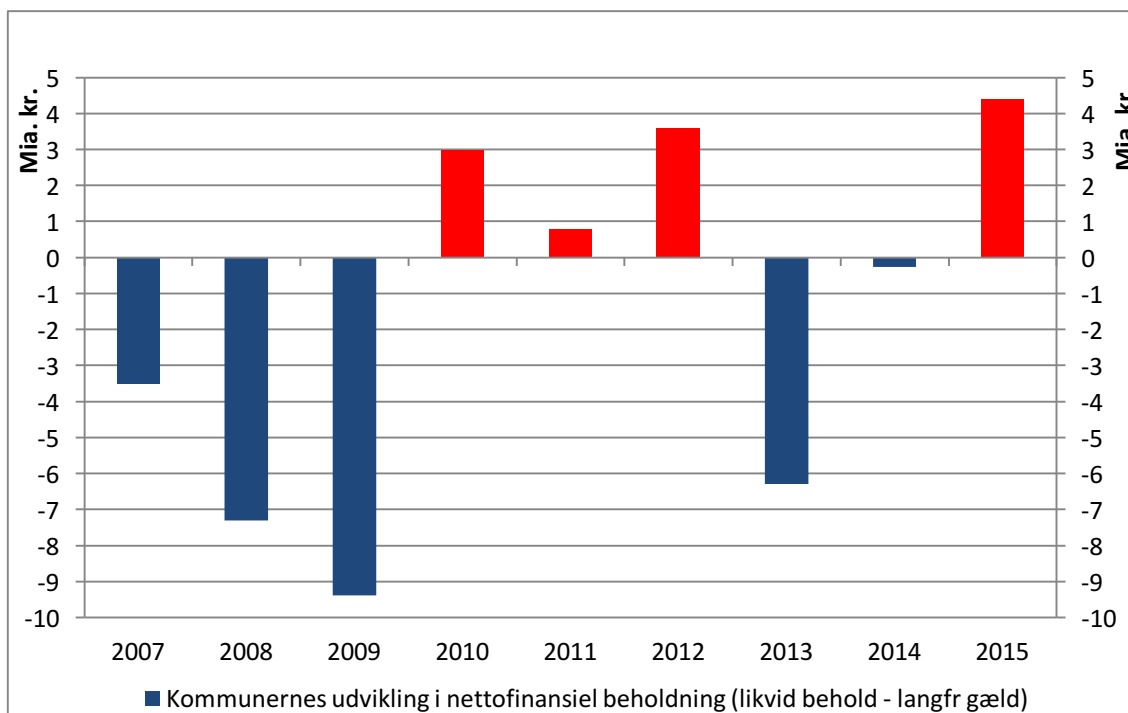
Kilder: Vedr. 2014-16: Finansministeriet (2016), Finansministeriet (2006-2015), vedr. 2004-2013: Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013a: 98), vedr. 2002 og 2003: Oplysninger i Økonomi- og Indenrigsministeriet.

<sup>1</sup> Udbetaling Danmark-omlægning nævnes ikke direkte i økonomiaftale. Ifølge KL skønnes likviditetstabet herved at udgøre 6 mia.kr. jf. A. Windinge i Danske Kommuner, 2013, nr. 8: ”Så knækkede likviditetskurven”.

Den betydelige forringelse af stillingen i 2009 kan nærliggende ses i sammenhæng med det store kommunale merforbrug i dette år, forringelsen i 2013 kan formentlig sættes i forbindelse med likviditetsdrænet ved etableringen af Udbetaling Danmark, hvorimod forbedringen af nettostillingen i 2011 og 2012 kan skyldes det store mindreforbrug i disse år. I 2015 kan forbedringen tænkes at være et resultat af den ekstra finansiering jævnfør tabel 2. Mere sikre konklusioner på disse tal kræver dog en nøjere og mere detaljeret undersøgelse.

<sup>10</sup> Således indgår også gæld vedr. ældreboliger og forsyningsvirksomhed, som ikke er en del af det skattefinansierede område.

Figur 1. Udvikling i kommunernes nettofinansielle beholdning



Kilde: Danmarks Statistik, DST, Tabel REGK64 og REGK65.

### Sanktioner

Det tredje fokuspunkt vedrører spørgsmålet om sanktioner. Sanktioner forstås i denne sammenhæng helt bredt som instrumenter i opfølgning på de årlige økonomiaftaler, som skal medvirke til at sikre overholdelse af disse i budgetlægningen og evt. også i regnskabssituationen. Sanktionerne i forbindelse med gennemførelsen af kommunalreformen vedrørte ikke nødvendigvis aftaleoverholdelse i snæver forstand men mere generelt sikring af udgiftspolitikken, men er medtaget på grund af deres sammenhæng til det statslige-kommunale budgetsamarbejde.

Tiltagene benævnes 'sanktioner' uanset, om de rent faktisk har ført til konkrete, statslige dispositioner i forhold til kommunerne. Hvis sanktionerne har haft den tiltænkte effekt – budgetoverholdelse eller begrænsning af skattestigningerne – bliver de således ikke udrullet.<sup>11</sup>

Sanktionerne kan mht. udformning variere i flere dimensioner, hvilket er søgt illustreret i *tabel 3*. Der er her også medtaget sanktioner i forhold til skattesiden, idet disse til dels var forløbere for de senere års sanktioner på serviceudgifterne. Endvidere er også anlægssiden medtaget i denne oversigt. Der er kun angivet de år, hvor der optræder eller sker ændringer i sanktionerne. Der er endelig ikke i denne oversigt sondret mellem, om sanktionerne var besluttede før økonomiforhand-

<sup>11</sup> Således er der fx ikke udløst bloktilskudsreduktioner, hverken kollektive eller individuelle, i hele perioden 2011-2016, hvorimod der på skatteområdet er manifesteret sanktioner i en del af årene (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2013b)

lingerne, dvs. indgik i årets økonomiaftale, eller blev gennemført efter aftalen eller budgetvedtagelsen.

Det fremgår, at sanktioner langt fra har været ukendt territorium inden budgetlovens ikrafttrædelse. Særligt har der været en periode i 1980'ernes midte, hvor der har været anvendt kommunespecifikke sanktioner af en type, som også kendes fra de seneste år. De makroøkonomisk vanskelige år i denne periode var karakteriserede ved økonomisk vækst men med negative virkninger på landets eksterne balance i form af betalingsbalanceunderskud samtidig med et stort statsunderskud. Dette førte således allerede i 1984 til en to-årig likviditetsbinding af noget af den stigende likviditet i kommunerne med henblik på at imødegå kommunal udgiftsvækst. Samtidig blev bloktilskuddet reduceret adskillige gange i dette og efterfølgende år – hvilket dog i dag ville være sket mere automatisk i kraft af det tidligere nævnte, nugældende balanceprincip i bloktilskudsfastsættelsen. Disse sanktioner af generel karakter, som blev kaldt konjunkturregulering, har formodentlig ikke været meget problematiske i relation til budgetsamarbejdet.<sup>12</sup>

Tabel 3. Anvendelse af sanktioner i budgetsamarbejdet, 1980-2016.

| Aftaleår                 | Individuelle sanktioner ift. regnskab/faktiske dispositioner   | Kollektive sanktioner ift. budgetter   | Likviditetsbinding  | Andre typer af bløde sanktioner, henstillinger mv.                                  |
|--------------------------|--|--|---|---|
| 2012                     | Permanentgørelse <sup>1</sup> af kommunespecifik sanktion (60%) på budgetoverskridelse af serviceudgifter  | 1) Indførelse af betinget bloktilskud på serviceudgifter på 3 mia. kr. og 1 mia. ved et anlægsloft. 2) Hjemmel til at gøre modregning individuel. <sup>2</sup> |   |   |
| 2011                     | 1) Kommunespecifik sanktion (60%) på budgetoverskridelse af serviceudgifter i 2011. 2) Skærpelse af kommunespecifikke sanktioner på skatte-stigninger  | Forøgelse af betinget bloktilskud til 3 mia.kr.  |   |   |
| 2009                     | Indførelse Kommunespecifikke sanktioner på skattestigninger  | Indførelse af betinget bloktilskud på udgiftsbudgetter 1 mia. kr.  |   |   |
| 2008                     | Kommunespecifik modregning i bloktilskud for budgetoverskridelser for serviceudgifter og anlægsudgifter vedr. 2008   |  |   |   |
| 2006-2007 kommunalreform | 1) Kommunespecifik mulighed for fastlæg. af selvbudgetterede udskrivningsgrundlag mht. indb.tal og stigning, 2006. 2) Kommunespecifik fastlæggelse af skattepct. og grundskyld 2006. Senere også 2007. 3) Adgang til kommunespeci- |  | Kommunespecifik likviditetsbinding af overskudslikviditet samt af forsyningsvirksomheders overskud vedr. 2006 | Krav om genåbning af budgetter og hjemmel til modregning i bloktilskud <sup>3</sup> |

<sup>12</sup> Der har dog været udfordringer mht. at finde et passende fordelingsgrundlag i form af niveauet for skattegrundlaget eller væksten i dette, jf. Indenrigsministeriet (1989).

|      |  |  |  |  |
|------|--|--|--|--|
|      | fik modregning i bloktilskud ved overskridelser af rev.budgetter 2006 <sup>3</sup> . |  |  |  |
| 2004 |  |  |  | Statslig godkendelsesordning på anlægsområdet, videreført kommende år                                    |
| 2003 |  |  |  | Regeringens anmeldelse af delvis kommunespecifik skattesanktion ved brud på skattestop – som for amterne |
| 2002 |  |  |  | Henstilling om reduktion af kommuners og amters driftsbudgetter  |
| 1998 |  |  |  | Indførelse af kommunal medfinansiering af skråt skatteloft fra 1999                                      |
| 1995 |  |  |  | Kommunal kompensation til pensionister for skatte­stigninger   |
| 1993 |  |  |  | Bortfald af rentefrihed på Hypotekbanklån  |
| 1988 |  |  |  | Generel bloktilskudsreduktion  |
| 1987 |  |  | 1) Midlertidigt anlægsstop.<br>2) Kommunespecifik deponering | Generel bloktilskudsreduktion  |
| 1986 | Kommunespecifik afgift på driftsudgifter og a conto på anlæg                         |  |  |  |
| 1985 |  |  |  | Generel bloktilskudsreduktion  |
| 1984 |  |  | Kommunespecifik likviditetsbinding                           | Generel bloktilskudsreduktion  |
| 1983 |  |  |  | Generel Bloktilskudsreduktion  |

Kilder: Lotz (1991), Blom-Hansen (1996), Juul et al (2003), Bæk et al. (2016) samt diverse love og lovforslag.

<sup>1</sup> Dvs. gældende for 2012 og for efterfølgende år.

<sup>2</sup> Gældende fra og med budget 2013.

<sup>3</sup> Jf. Lov 492 af 2006. Loven præsenteres som en opfølgning på økonomiaftalen for 2006, men begrundes også med henvisning til kommunalreformen.

<sup>4</sup> Indført ved en tekstanmærkning til finansloven for 2006 med udtrykkelig henvisning til strukturreformen.

Større problemer i samarbejdet har derimod udgjort de kommunespecifikke sanktioner i 1986, som var et led i den såkaldte 'Kartoffelkur'. Der var tale om afgifter, såvel på driftssiden som på anlægs­ siden, og sanktionerne var ifølge Lotz (1991) gjort kommunespecifikke af hensyn til KL, som havde stærke ønsker om, at de kommuner, der havde overholdt henstillingen om nulvækst, ikke skulle betale. Alligevel blev der tale om en periode, der "udviklede sig til at blive de sorte år i budgetsamarbejdet" (Lotz 1991, 7), og den daværende indenrigsminister blev undervejs flyttet til landbrugs­ ministerposten<sup>13</sup>. 1986 var og er således det eneste år i budgetsamarbejdet, hvor der ikke blev indgået en aftale mellem regeringen og KL.

Op gennem 1990'erne var der kun meget få og beherskede sanktioner, selv om aftalerne også i disse år hyppigt blev overskredet (Larsen et al. 2015, 102). Tilsyneladende har modstanden mod

<sup>13</sup> Daværende indenrigsminister Britta Schall Holberg.

sanktioner fra den kommunale verden/KL været meget stærk. Det kan formentlig ses som symptomatisk, at det forsøg på en skattesanktion, som den daværende indenrigsminister Thorkil Simonsen fremlagde i et lovforslag i 1998, som indebar en 25 procents afgift på kommunale skattestigninger i fire år, hvorefter afgiften bortfaldt, måtte trækkes tilbage efter fremsættelsen. Lovforslaget blev erstattet af et – set fra kommunerne – noget mere positivt forslag i form af en 25 procents præmie på *skatnedsættelser*. Desuden blev kommunerne, i overensstemmelse med årets økonomiaftale, gjort finansielt medansvarlige for omkostningerne ved det såkaldte skrå skatteloft, som skattestigninger kunne medføre. Kommunerne havde dog allerede i udgangspunktet et medansvar for finansieringen af skatteloftet, og der synes alt i alt ikke at være tale om en særligt vidtgående sanktion, hvis den overhovedet kan benævnes sådan.<sup>14</sup>

Med den borgerlige regerings skattestop fra 2002 blev der fokuseret yderligere på tendensen til skattestigninger i den kommunale og amtskommunale økonomi. Der blev således indført en amtskommunespecifik sanktion på skattestigninger, som i et enkelt år, 2003, blev anvendt i forhold til bl.a. Vestsjællands amtskommune, og som blev bebudet sat i kraft ved lovændring, hvis kommunernes skatter fortsat udviste stigninger (Pedersen 2004, 31f.). Signalet blev tydeligvis hørt i KL (KL 2003, 23), som i 2004-budgetredegerelsen til kommunerne glædede sig udtrykkeligt over, at kommunerne undgik samlede skattestigninger i 2004, og bl.a. skrev, at der i modsat fald var ”risiko for, at aftalesystemet ville blive undermineret af regeringens sanktionsmodel”.

Herefter fremgår det tydeligt, jf. tabel 3, at det er med årene omkring kommunalreformen, 2006 og 2007, at der for alvor bliver både afprøvet og anvendt sanktioner. Der har utvivlsomt været en god case for at foretage indgrebene, hvor risikoen for ’pengeafbrænding’ var overhængende (Blom-Hansen 2007), og hvor flere kommuner op til kommunesammenlægningerne måtte ’under administration’ af ministeriet på grund af et løbsk likviditetsforbrug (Pedersen 2013). Således blev der allerede iværksat en anlægsgodkendelsesordning med start i 2004, hvilket var en forsmag på de senere sanktioner i 2006-2007 (Blom-Hansen 2007). Disse sanktioner var særdeles indgribende i forhold til de enkelte kommuners dispositioner, idet de indebar (stort set) fastlåsning af skattesatser, grundskyldspromiller og dækningsafgifter, kommunespecifikke bindinger på budgetteringen af skatter og en kommunespecifik binding af kommunernes såkaldte overskudslikviditet. På det i denne sammenhæng mest interessante punkt, udgiftssiden, blev sanktionerne varslet af regeringens krav om genåbning af 2006-budgetterne med trussel om kommunespecifikke sanktioner på budgetterne (populært døbt ’Thors hammer’) og efterfulgt af indenrigsministerens lovgivning om kommu-

---

<sup>14</sup> Det oprindelige lovforslag L 111 måtte endog erstattes af et nyt lovforslag L 118 på grund af manglende ’identifikation’, jf. Folketingets forhandlinger.

nespecifik modregning i bloktilskud ved overskridelse af de herefter reviderede 2006-budgetter. Denne modregning blev rent teknisk gennemført – som hidtil første og eneste gang på udgiftssiden bortset fra 1986-afgiften – idet ministeriet udmeldte et kommunespecifikt grundlag og beregnede en afgift på ca. ½ mia. kr. Selv om afgiften senere i forløbet blev ’mildnet’ til en deponeringsordning, der yderligere blev tilbagebetalt forholdsvis hurtigt, er det nærliggende at se dette som både en øvelse og en demonstration af, at sådanne sanktioner kunne lade sig beregne og gennemføre.<sup>15</sup> Kommunalreformen kan i den forbindelse ses som den begivenhed, der åbnede det tidligere nævnte mulighedsvindue for en sådan afprøvning. Det var formentlig ret oplagt for en stor del af de involverede politikere, og ikke mindst KL, at kommunalreformen vitterlig udgjorde en betydelig styringsmæssig udfordring, der kunne berettige ekstraordinære foranstaltninger. De politiksættende agenter, som blev nævnt tidligere, var i den forbindelse de ansvarlige regeringspolitikere, som ikke kunne tillade, at kommunalreformen kørte af sporet økonomisk, sandsynligvis sekunderet af de embedsmænd fra statslig side, som havde gjort erfaringer med tidligere perioders ineffektive opfølgning på økonomiaftalerne. Netop i kraft af disse tidligere negative erfaringer med talrige aftalebrud uden effektiv opfølgning kunne der i dette statslige miljø også være opbygget et mere generelt ønske om at indhøste erfaringer med kommunespecifikke erfaringer til eventuel senere brug.

I hvert fald kan det konstateres, at den kommunespecifikke udgiftssanktion blev gentaget for 2008, og i de kommende år op til budgetloven blev sanktionerne gradvist skærpede. Det gjaldt således skattesanktionen, som nu blev sat i værk for kommunerne i 2009 og skærpet i 2011. Endvidere blev udgiftssiden grundigt omfattet af sanktioner, såvel kollektive som kommunespecifikke. De kollektive sanktioner har form af såkaldt betingede bloktilskud på nu 3 mia. kr. for serviceudgifter og 1 mia. kr. for anlæg under forudsætning af et aftalt anlægsloft. For de individuelle sanktioners vedkommende gælder disse i udgangspunktet alene på budgetoverskridelser, hvor 60 pct. af overskridelserne for den samlede kommunale sektor fordeles kommunespecifikt og 40 pct. kollektivt. Indenrigsministeren har derudover fået en hjemmel til også i en særlig situation at udmåle kommunespecifikke sanktioner på budgetter, som overskrider en godkendt aftale. Sanktionerne har vist sig meget effektive mht. at sikre overholdelse af de aftalte rammer, jf. Bæk et al. (2016). Det har således ikke været nødvendigt at benytte dem i praksis, dvs. fx udmåle konkrete sanktioner i forhold til enkeltkommuner.

Alt i alt synes der at kunne trækkes en linje fra de kommunespecifikke sanktioner fra gennemførelsen af kommunalreformen til dagens sanktionsregime.

---

<sup>15</sup> Jf. lov nr. 492, 2006, bekendtgørelse nr. 744, 2007 og skrivelse nr. 9223, 2009.



### 3. Konklusioner om sammenhænge og tendenser i budgetsamarbejdet efter kommunalreformen

I indledningen blev der begrundet og opstillet nogle hypoteser om tendenser i budgetsamarbejdet set i relation til de to institutionelle ændringer i form af kommunalreformen og budgetloven.

I forhold til den første hypotese er der tegn på, at budgetloven kan have indskrænket råderummet i forhandlingerne, fordi budgetloven har styrket statens forhandlingsposition. Dette er næppe så overraskende, og i virkeligheden er den, set fra kommunerne, positive udlægning, at det faktisk også efter budgetloven er lykkedes at få udgiftsrammen forøget i et vist omfang i forhold til udgangspunktet. Paradoksalt viser erfaringerne fra det første år (2016) efter implementeringen af omprioriteringsbidraget, at der netop i dette år er forhandlet forholdsvis meget hjem til kommunerne – men altså i forhold til et lavere udgangspunkt, hvilket unægtelig stiller gevinsten i et mere betinget lys.

Til gengæld for de forholdsvis snævre udgiftsmæssige rammer er det tydeligt, og i god overensstemmelse med hypotese nr. 2, at ekstra finansiering i form af bloktilskud og lignende tilskud er blevet et mere gængs kommunalt udbytte af forhandlingerne. Det kan ses som en bekræftelse på, at budgetloven i kombination med sanktionsregimet har mindsket omkostningerne for staten ved at give ekstra bloktilskud. De økonomiske frihedsgrader herved kan kommunerne dog ikke umiddelbart veksle til udgifter, men de kan resultere i en forbedring af den finansielle balance i den gennemsnitlige kommune. Selv om der stadig optræder lånepuljer i økonomiaftalerne vil en fortsættelse af dette mønster tendere at trække i retning af en større grad af statsfinansiering frem for ekstern finansiering af kommunerne.

Endelig synes der at være et vist belæg for den tredje hypotese om, at sanktionsregimets udfoldelse i de senere år kan have en forbindelse til kommunalreformen. Det mulighedsvindue, som reformen indebar, og som bl.a. gav sig udslag i en betydelig politisk forståelse for ekstraordinære styringstiltag omkring reformen, ser ud til at være udnyttet til at indhøste erfaringer med kommunespecifikke sanktioner. Og disse erfaringer er derefter benyttet til at gennemføre det sanktionsregime, som staten, trods spage eller mislykkede forsøg i 1990'erne, ikke kunne gennemføre tidligere.

Hvorvidt kommunalreformen også kan have dannet baggrund for budgetloven er nok at trække sammenhængen alt for vidt. Finanskrisen og til dels Finanspagten som motiv for budgetloven er således åbenbar. På den anden side er det et faktum, at Danmark adskiller sig fra andre lande derved, at budgetloven har fået virkning, ikke blot for staten men også for kommuner (og regioner).

Herved adskiller Danmark sig fra Sverige, Holland og Østrig, som ellers i et vist omfang har været forbilleder for den danske udgiftslov (Regeringen 2011).

Tilbage står derfor spørgsmålet om, hvorfor det netop i Danmark er fundet nødvendigt med den stramme sanktionsunderstøttede udgiftsloftsstyring af kommunerne. Kan de nævnte betydelige budgetoverskridelser i 2009 og 2010 forklare dette, jf. den nævnte modhypotese til kommunalreformshypotesen i foregående afsnit? Disse overskridelser har vitterligt haft meget stor bevågenhed, jf. indledningen, men det er dog et faktum, at der også i tidligere år har været meget store overskridelser. Således forekom der bl.a. i 2000 og 2001 også ganske væsentlige budgetoverskridelser, som målt i forhold til serviceudgifterne overgik 2009-2010 (jf. fx Nielsen et al., 2012).

En del af forklaringen kan måske være det faktum, at de danske kommuner samlet set er blevet så økonomisk tunge, så de så at sige er ”too big to fail” i en udgiftspolitisk sammenhæng. De økonomiske og politiske omkostninger ved at genoprette en mindre kommunes økonomi med en utilstrækkelig økonomistyring kan således være overkommelige, fx i forbindelse med at kommunen – populært sagt – ’sættes under administration’, hvorimod disse omkostninger for store kommuner kan være mere afskrækkende, fx fordi evt. nødvendige stigninger i kommunale skatter til genopretning af økonomien i den pågældende kommune rammer flere mennesker, og der evt. vil være absolut set større behov for overgangsvise særtilskud eller lånemuligheder fra staten. Her har kommunalreformen også spillet en rolle på opgavesiden, idet den betød flere opgaver og større økonomisk volumen, hvilket er blevet yderligere forstærket af nye kommunale opgaver med det enstrengede beskæftigelsessystem og allersenest et større økonomisk ansvar vedr. de arbejdsmarkedsrettede indkomstoverførsler i kraft af refusionsomlægningen med virkning fra 2016.

Derudover er det et særskilt dansk træk, at staten i særlig grad står i position til at dække den marginale risiko for kommunaløkonomiske ubalancer, der måtte opstå, jf. DUT-princip, budgetgaranti og balanceprincip. Det kan danne baggrund for ønsker om tæt styring. Endelig har KL og kommunerne i de senere år heller ikke generelt markeret særlig kraftig modstand mod sanktioner – heller ikke de kommunespecifikke, som måske tværtimod har været en forudsætning for at kunne acceptere rimeligheden i det samlede sanktionssystem.

Som en sidste pointe kan det nævnes, at tidligere tiders styring af kommunerne via likviditeten tilsyneladende synes at være på vej væk til fordel for direkte styring via udgiftsrammerne, jf. tendenserne i finansieringselementerne, hvor ekstra bloktilskud synes at være blevet gængs. Da det nuværende udgiftsbaserede budget- og regnskabssystem i vidt omfang netop er bygget op med likviditeten i fokus kan det give anledning til at sætte spørgsmål ved, om en tidligere forsøgt intro-

duktion af et omkostningsbaseret budget- og regnskabssystem kan komme på tale igen. Det henstår dog også som uafklaret, om sanktionssystemet er så robust og stærkt, at det kan undgås, at rigelig likviditet før eller siden fører til udgiftsstigninger, som ikke var ønsket fra central side, fx i form af stigende anlægsudgifter. Her må det tages i betragtning, at statsligt uønskede stigninger i anlægsudgifterne er langt vanskeligere at sanktionere kommunespecifikt og effektivt end stigninger i serviceudgifterne, idet anlægsaktiviteten er meget ujævnt fordelt på tværs af kommuner og over årene.

Er de nævnte tendenser så udtryk for en øget centralisering, jf. de indledende bemærkninger i artiklen? Herpå kan der næppe svares kategorisk, men mindre forhandlingsmæssigt spillerum, større grad af statslige bloktilskudsfinansiering frem for fremmedfinansiering via lån og endelig et system med permanente kommunespecifikke sanktioner ved budgetoverskridelser må dog trække i den centraliserende retning. Særligt kan det forekomme noget i strid med tanken om decentralt økonomisk ansvar at ét folkevalgt niveau – Folketinget og regeringen – skal sanktionere et andet folkevalgt niveau – kommunerne og kommunalbestyrelserne – for at sikre at sidstnævntes egne, lokale budgetter overholdes. Men igen: Den realøkonomiske virkelighed er, at systemet rent faktisk fungerer, og de jævnlige betydelige budgetoverskridelser, der sås tidligere, synes at være et overstået kapitel. Kommunerne kan trøste sig med de nye opgaver efter kommunalreformen på socialområdet og senere på beskæftigelsesområdet, der som allerede nævnt har øget kommunernes samfundsøkonomiske betydning og dermed centrale rolle i den økonomiske politik.

#### Litteratur

- Blom-Hansen, J 1996, 'Kan budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne forbedres?' *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 4/1996.
- Blom-Hansen, J 2007, 'Pengeafbrænding inden lukketid? Om kommunernes økonomiske dispositioner op mod kommunesammenlægningerne', i VL Nielsen og N Ploug (red.): *Når politik bliver til virkelighed. Festskrift til professor Søren Winter*.
- Blom-Hansen & J, K Houlberg 2004, 'De dyre kommunesammenlægninger'. Kronik i *Jyllands-Posten*, 2004.
- Bæk, T Astrup, MMQ Andersen, SKJ Krahn 2016, *Sanktionslovgivningen og kommunernes økonomiske styring. Centrale udviklinger i kommunernes forbrugsmønstre og serviceudgifterne 2008-2014*. KORA.

- De Økonomiske Råd 2010, 'Konjunkturvurdering. Langsigtet udvikling i de offentlige finanser', i *Dansk Økonomi*, Forår 2010.
- Finansministeriet 2001-2005, *Aftaler om den kommunale økonomi for [2002-2006]*. Årlig publikation.
- Finansministeriet 2006-2015, *Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for [2007-2016]*. Årlig publikation.
- Finansministeriet 2011, *Budgetoversigt 2*, august 2011.
- Finansministeriet 2014, *Budgetoversigt 2*, august 2014.
- Finansministeriet 2015, *Økonomisk redegørelse*, december 2015.
- Finansministeriet 2016, *Bedre rammer for at modtage og integrere flygtninge*. Aftale mellem KL og regeringen af 18. marts 2016.
- Indenrigsministeriet 1989, *Aftaler og henstillinger vedr. den kommunale økonomi i 80'erne*. Juni 1989.
- Juul, T & H Kyvsgaard 2013, *Kommunernes budget – udgifter og finansiering*. Danmarks Forvaltningshøjskole.
- KL 2003, *Kommunal budgetredegørelse 2004*.
- KL 2008, *Udviklingen i aftalesystemet mellem staten og kommunerne*. Upubliceret arbejdsgruppe-rapport.
- KL 2012, 'KL-høringssvar vedr. forslag til budgetlov', April 2012.
- Larsen, T & NJ Mau Pedersen 2015, *Den offentlige sektor*. Handelshøjskolens forlag.
- Lotz, J 1991, 'Økonomiske aftaler mellem stat og kommuner'. *Kommunal Årbog*. 1991.
- Lotz, J 2007, 'Spillet om kommunernes økonomi', i S Lundtorp og M Rasmussen (red), *Rigtigt kommunalt. Ledelse i kommuner og amter fra reform til reform*. Handelshøjskolens Forlag, København.
- Nielsen, PB & MH Rasmussen, 2012, 'Public Expenditure Management in Denmark'. *Monetary Review*, 2nd. Quarter 2012, part. 1, Danmarks Nationalbank.
- Pedersen, NJ Mau 1998, 'Aftalesystemet mellem staten og kommunerne – opgaver og udfordringer', i MH Jørgensen (red.), *Indenrigsministeriet 1848-1998*.
- Pedersen, NJ Mau 2004, *Lokal beskatning i Danmark. Nogle problemstillinger*. Undervisningsnoter 93. Københavns Universitet, Økonomisk Institut.
- Pedersen, NJ Mau 2013, 'Prevention of local government unsustainable behaviour: some danish experiences', i NJ Mau Pedersen, J Lotz og J Kim (red.), *Balance between decentralization and*

- merit*. Korea Institute of Public Finance and Danish Ministry of Economic Affairs and the Interior.
- Pollitt, C & G Bouckaert 2009, *Continuity and Change in Public Policy and Management*. Edward Elgar.
- Rieper, O, M Bengtsson, J Blom-Hansen 2004, *Aftaler mellem kommune og stat*. AKF.
- Regeringen 2010, *GenopretningsPakken. Danmark ud af krisen – regningen betalt*. Maj 2010.
- Regeringen 2011, *Bedre udgiftsstyring. Udgiftslofter for stat, kommuner og regioner*. April 2011.
- Regeringen 2012, 'Lovforslag L 174. Forslag til budgetlov'. Fremsat april 2012.
- Regeringen 2015, 'Aftale om kommuneaftaler og regionsaftaler', Pressemeddelelse 10. juli 2015.
- Suenson, E. L., Nedergaard, P., & Christiansen, P. M. 2015. 'Why Lash Yourself to the Mast? The Case of the Danish "Budget Law"'. *Public Budgeting & Finance*, Summer 2015, 1-19.
- Sørensen, E Moll, S Hovik, H Lorentzen, E Nergaard, O Rieper, 2007, *Konsultationer og aftaler mellem stat og kommuner – i Norge og Danmark*. Rapport fra AKF og NIBR. AKF Forlaget 2007.
- Sørensen, E Moll 2013, *A Window for Centralisation? The Danish 'Structural Reform' and the measurement and steering of municipal service performance*. PhD Thesis, University of Copenhagen.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet 2013a, *Arbejdsgrupperapport om modernisering af kommunernes og regionernes låne- og deponeringsregler*. Maj 2013.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet 2013b, 'Mere bevægelse i de kommunale skatteprocenter'. *Kommunaløkonomisk analyse* nr. 2.

# Hvordan gik det med lokaldemokratiet?

*Sune Welling Hansen, Lektor, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet*

I artiklen gives et review af studier, der har undersøgt de lokaldemokratiske konsekvenser af Strukturreformen. Der er fokus på studier, der har anvendt kommunesammenlægningerne, som var del af reformen, til at studere sammenhængen mellem størrelsen på politiske systemer og demokratiets tilstand. De effekter, som studierne finder belæg for, er typisk svage til moderate i styrke og negative, således at stigninger i størrelse svækker demokratiets tilstand. Det overordnede billede som fremkommer er, at studierne resultater i høj grad stemmer overens med den eksisterende litteratur.

## 1. Introduktion

Siden Strukturreformen trådte i kraft i 2007 (og i årene op til), er der blevet forsket meget i dens konsekvenser for lokaldemokratiet (såvel som andre dele af det kommunale selvstyre).<sup>16</sup> Den store opmærksomhed, som reformen har fået, er helt forventelig, da Strukturreformen var meget omfattende, og da denne slags reformer forekommer relativt sjældent i et land (hvorfor det jo gælder om at undersøge dem når muligheden byder sig).<sup>17</sup> Derfor er det nu, næsten ti år efter reformens ikrafttræden (og seks år siden et lignende review sidst blev foretaget; Olsen 2010), også et godt tidspunkt at gøre status på, hvad forskningen har fundet frem til.

Lokaldemokrati er et begreb med mange dimensioner, hvoraf nogle er nært forbundne med andre dele af det kommunale selvstyre. Skal man vurdere, hvordan det står til med lokaldemokratiet i de danske kommuner, er det selvsagt centralt at se på borgernes politiske meninger, holdninger og adfærd, men det er på ingen måde begrænset til dette. Det er for eksempel også et spørgsmål om, hvorvidt det kommunale selvstyre reelt *er* et selvstyre på økonomisk og anden vis, således at man i kommunerne kan tilpasse sig til sine borgeres lokale præferencer, hvilket er kongstanken i det danske kommunale selvstyre. Ligesom det også er et spørgsmål, om der er et egentligt lokalt partisystem, eller blot en spejling af det landspolitiske system uden den lokale særegenhed, som er tanken

---

<sup>16</sup> 'Lokalt' kan selvsagt også vedrøre andre niveauer end det kommunale, da det fx også kan bruges til at betegne byer, bydele eller sogne. Men i denne artikel anvendes førstnævnte betydning.

<sup>17</sup> Men interessen er stadig ikke naturgiven, hvilket man så med sammenlægningerne gennemført i 1960'erne, som ikke fik meget forskningsmæssig opmærksomhed. Det eneste større projekt, som forfatteren er bekendt med, er undersøgelsen gennemført af Oluf Ingvarsen, Palle Mikkelsen, Henning Strøm og Carsten Boll, udgivet i seksbindsserien "Kommunalreformen i Danmark" i 1991 (udgivet af forlaget Kommuneinformation). Og heri siges der ikke særligt meget om lokaldemokratiet.

med selvstyret. Og hvis ingen af delene er tilfældet, kan man sætte spørgsmålstejn ved, om der reelt er lokaldemokrati i kommunerne. På samme måde er det for eksempel også centralt, at de lokale folkevalgte har arbejdsvilkår, der sætter dem i stand til at varetage deres mandat på fornuftig vis. Og på den måde kan man blive ved. Listen af relevante dimensioner er meget, meget lang, og i et review som dette kan man ikke gøre sig forhåbninger om at komme i nærheden af noget, der er fuldt dækkende. Jeg har derfor valgt et kompromis, hvor jeg først omtaler en række centrale forskningsbidrag, som – i forskellige grader – har undersøgt Strukturreformens konsekvenser for lokaldemokratiet; og dernæst giver jeg et dybdegående review af effektstudier (hvor man undersøger om et eller flere forhold påvirker andre forhold), der har undersøgt borgernes politiske meninger, holdninger og adfærd. Reviewet er opbygget således, at jeg i det følgende beskriver den ovenfor omtalte forskning i den angivne rækkefølge, hvilket efterfølges af en diskussion af resultaterne i sidstnævnte studier.

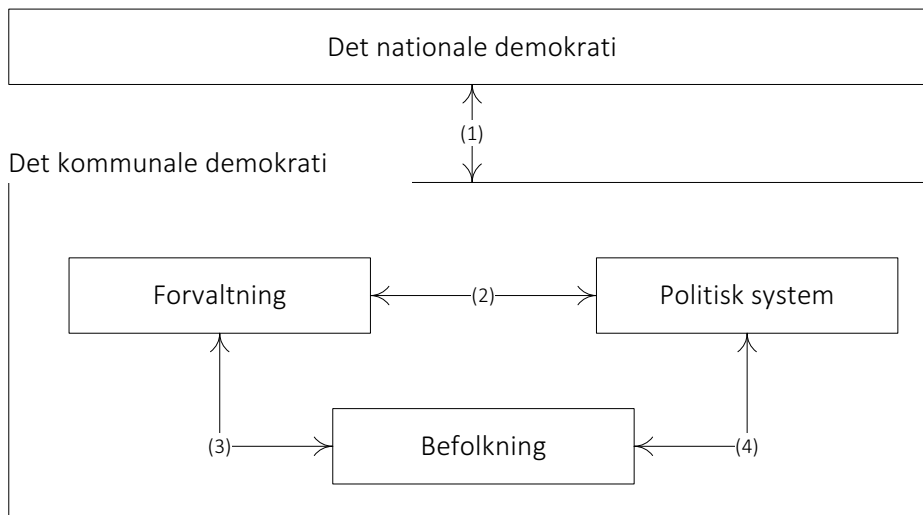
## 2. Studier af Strukturreformen og lokaldemokratiet

Der er som sagt blevet skrevet meget om Strukturreformen, og om kommunesammenlægningerne, som var en del af reformen, herunder om konsekvenserne for lokaldemokratiet. For det første er der udkommet et antal antologier, som anlægger et bredere perspektiv på Strukturreformen, og som derigennem også berører lokaldemokratiet i kommunerne. Her skal særligt nævnes Blom-Hansen et al. (2006), antologierne udgivet af Forskningsprogrammet om Strukturreformen (Buch og Elklit 2007; Elklit og Pedersen 2006; og Mouritzen 2006), og de sidste par kommunalvalgsbøger (førnævnte Buch og Elklit 2007; og Elklit og Kjær 2013).

For det andet har en række studier undersøgt problemstillinger, som i forskellig grad – men ikke nødvendigvis direkte – relaterer sig til Strukturreformens betydning for lokaldemokratiet. I det følgende nævnes en række studier, som har undersøgt forskellige problemstillinger, der kan organiseres jævnt for Figur 2; denne er inspireret af den parlamentariske styringskæde, tilpasset til en kommunal kontekst. Hvad angår forholdet mellem det kommunale og nationale demokrati, har et temanummer i *Politica* set nærmere på rammevilkårene for kommunernes virke (Udhuling af lokaldemokratiet, *Politica* nr. 2/2010); og Kjær og Elklit (2010) har undersøgt graden af nationalisering af de kommunale. Hvad angår det kommunale politiske system, har en række studier undersøgt kommunalpolitikeres repræsentation, motivation, indflydelse, holdninger og vilkår (Dahlgaard og Pedersen 2010; Jakobsen og Kjær, 2015; Kjær, Hjelm og Olsen 2010; og temanummeret i *Økonomi og Politik* nr. 4/2013), politisk konsensus i kommunalbestyrelserne (Houlberg og Pedersen 2014),

og organiseringen af de kommunale politiske systemer (Bækgaard 2008). Hansen et al. (2008) undersøger organiseringen af forvaltningen i kommunerne, og to studier har også set på oprettelsen af borgerservicecentre i de sammenlagte kommuner (Bhatti, Olsen og Pedersen 2011) samt ændringer i skolestrukturen i kommunerne (Bækgaard 2010).

Figur 2 Det kommunale demokrati



Udover disse studier er der også en række effektstudier af borgerne og deres relation til det politiske system, og til dels også forvaltningen, som undersøger hvordan Strukturreformen påvirkede borgerne lokalpolitiske meninger, holdninger og adfærd. Et fællestræk ved disse nylige studier er, at man interesserer sig for ét centralt aspekt ved sammenlægningerne: Forøgelsen af indbyggertallet, der i sagens natur følger af at blive sammenlagt. Dette skyldes, at man i den eksisterende litteratur har interesseret sig meget for kommunernes befolkningsmæssige størrelse og dets betydning for lokaldemokratiet (se særligt Kjær og Mouritzen 2003; og Denters et al. 2014). Sammenlægningerne er dermed blevet anvendt til at undersøge et mere generelt spørgsmål om sammenhængen mellem størrelsen på politiske systemer og demokratiets tilstand, eller kvalitet om man vil (et hovedværk er her Dahl og Tufte 1973).<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Det er ikke naturgivent hvad man forstår ved størrelsen på et politisk system. Ofte defineres det som den befolkningsmæssige størrelse, men andre relaterede aspekter er geografisk størrelse (areal), befolkningstæthed og urbaniseringsgrad (Dahl og Tufte 1973: 17). Når man i forskningen overvejende har valgt at fokusere på førstnævnte snarere end dem alle skyldes det blandt andet det forhold, at der ofte er en stærk sammenhæng mellem disse karakteristika; og formentlig også det forhold at det er muligt at ændre den befolkningsmæssige størrelse på kommuner, hvilket i mindre grad er tilfældet for de andre. For man får ikke en bykommune ud af at sammenlægge fem landkommuner (reformulering af Houlberg og Larsen 2000: 32).



Et første spørgsmål er her, hvordan man i disse studier har begrebsliggjort lokaldemokratiet. Først og fremmest, hvad der bør kendetegne et demokrati – nationalt og lokalt – er der på ingen måder enighed om. Og i denne artikel vil der ikke blive redegjort nærmere for de forskellige normative forståelser af demokratiet som en styreform. For at indfange den litteratur, som reviewes her, er det nødvendigt med et relativt bredt demokratibegreb som en styreform, der er i stand til at efterleve to sæt af kriterier: De *substantive* og de *procedurale*. Et demokrati skal være i stand til at levere ydelser, som stemmer overens med befolkningens præferencer, og det skal også give borgerne indflydelse på det politiske systems beslutninger (Dahl og Tufte 1973; Kjær og Mouritzen 2003, Denters et al. 2014). Hvor velfungerende et demokrati er, er derfor et spørgsmål med mange dimensioner, der – for blot at nævne nogle få – vedrører borgernes evne til at deltage i politik, hvor meget de deltager, deres tillid til de folkevalgte og hvor tilfredse de er med de leverede ydelser. Til disse politiske kompetencer, orienteringer og til adfærd tilføjer man ofte også sociale orienteringer og adfærd (herunder om man har tillid til sine medmennesker, deltagelse i foreningsliv, og om man identificerer sig med og føler sig tilknyttet til fællesskabet), der så at sige kommer før de substantive og procedurale kriterier: At borgerne opfatter sig selv som en del af fællesskabet. Dermed bliver en vurdering af et demokratis tilstand også et spørgsmål om, hvorvidt der eksisterer et fællesskab. Da genstandsområdet i denne artikel er kommunerne, skal disse dimensioner selvsagt forstås i en kommunal kontekst.

Dette bringer os til spørgsmålet om, hvorfor og hvordan størrelsen på et politisk system påvirker demokratiets tilstand. I og med at demokrati er et bredt begreb, har eksisterende studier af de forskellige dimensioner også gjort brug af forskellige forklaringer på sammenhængen. Men to bredt dækkende forklaringer, som en del studier gør brug af, argumenterer for, at størrelse kan have henholdsvis en negativ og en positiv indvirkning på demokratiet (Dahl og Tufte 1973; Denters et al. 2014; Verba og Nie, 1972). I kondenseret form er argumenterne følgende: På den ene side argumenterer 'decline of community'-modellen for, at den sociale sammenhængskraft er stærkere i mindre demokratier, hvilket også giver udslag i borgernes politiske orienteringer (såsom deres politiske interesse) og deres politiske adfærd. På den anden side argumenterer mobiliseringsmodellen for, at større demokratier er kendetegnet ved større social og politisk diversitet, hvilket vil virke fremmende for borgernes interesse for og viden om politik, ligesom det vil øge det politiske systems lydhørhed over for borgerne. Endelig kan man for det tredje fremhæve en alternativ forklaring om, at størrelse ikke har nogen indvirkning på demokratiet, ud fra et argument om at størrelse samvarierer med andre karakteristika, som påvirker demokratiet, hvor der særligt tænkes på individkarakteristi-

stika. Med andre ord kan det være, at observerede forskelle i lokaldemokratiets tilstand blandt kommuner af forskellig størrelse skyldes forskelle i *befolkningssammensætningen* i disse kommuner, snarere end at det skyldes størrelsen. Denne tredje forklaring er af metodisk karakter, som vedrører næste spørgsmål.

Det tredje spørgsmål er, hvordan studier af sammenlægningerne i 2007 kan bidrage til den eksisterende litteratur. Relationen mellem størrelsen på politiske systemer og demokratiets tilstand var i forvejen undersøgt over tidsperioder, hvor der ikke blev gennemført sammenlægninger (i en dansk kontekst er hovedværket Kjær og Mouritzen 2003; og et nyligt udgivet større komparativt studie er Denters et al. 2014). Så hvad vindes der ved også at studere sammenhængen i forbindelse med sammenlægningerne i 2007? Svaret er, at sammenlægninger under nogle omstændigheder kan betragtes som kvasi-eksperimenter, der gør det muligt at estimere mere troværdige kausale effekter af sammenhængen mellem kommunestørrelse og lokaldemokratiets tilstand (og andre lokale forhold, for den sags skyld). Det afgørende er her, om sammenlægningerne kan betragtes som eksogene, således at man kan udelukke bias fra revers kausalitet og tredjevariable. Førstnævnte er en klassisk problemstilling inden for politologien (og samfundsvidenskaben mere generelt), der vedrører, om den kausale retning nu også kun går fra den uafhængige til den afhængige variabel – eller om der også kan være en påvirkning i den modsatte retning. For nærværende er en sådan revers kausalitet en reel mulighed, da det ikke kan betragtes som tilfældigt, hvor man vælger at bosætte sig. Dermed opstår der det problem, at en observeret forskel i lokaldemokratiets tilstand mellem kommuner af forskellig størrelse ikke kun vil kunne tilskrives forskelle i størrelse, men potentielt også at borgerne bosat i kommunerne har forskellige lokaldemokratiske præferencer. Kommunesammenlægninger ændrer jo ikke noget ved dette grundlæggende problem, men de kan alligevel medvirke til at ”ensrette” den kausale retning, hvis det er plausibelt, at sammenlægningerne i sig selv er eksogene. Dette indebærer, at borgerne bosat i kommunerne ikke kunne påvirke, om deres kommune blev sammenlagt eller ej. For hvis dette er tilfældet, er det muligt at betragte stigningerne i kommunestørrelse (som følger af at blive sammenlagt) som eksogene (for en mere udførlig beskrivelse, se for eksempel Hansen og Hjelmars 2015; og Lassen og Serritzlew 2011; og en mere generel indføring i eksperimentelle designs gives af for eksempel Blom-Hansen og Serritzlew 2014).

Et andet klassisk problem er bias fra udeladte tredjevariable, hvilket i forbindelse med sammenlægninger kan komme til udtryk ved, at det jo ikke er tilfældigt om man bliver sammenlagt eller ej, eller hvem man bliver sammenlagt med (se herom Bhatti og Hansen 2011). Den traditionelle løsning på denne manglende tilfældighed er statistisk kontrol, men denne tilgang har selvsagt den be-

grænsning, at man skal kunne observere disse variable for at kunne holde dem konstante. En anden løsning på sammenlægningernes manglende tilfældighed er at bruge en før-måling til at justere for initiale forskelle mellem kommuner som oplever forskellige stigninger i størrelse, og på den måde tage højde for tredjevariable – både observerbare variable (på individ- eller kommuneniveau) såvel som uobserverbare tidskonstante variable (for mere om sidstnævnte, se for eksempel Wooldridge, 2009: 462ff). Denne løsning må siges at være den stærkeste af de to, og er da også blevet anvendt i mange af de nylige studier af sammenlægningerne i 2007.

I Tabel 3 gives en oversigt af studier der har undersøgt borgernes politiske meninger, holdninger og adfærd (samt sociale orienteringer) i forbindelse med sammenlægningerne i 2007.<sup>19</sup> Som det fremgår, er der blevet undersøgt et bredt sæt af dimensioner i lokaldemokratiets tilstand, som spænder fra sociale orienteringer (om man er aktiv i det lokale foreningsliv, og den følte/affektive tilknytning til kommunen) over procedurale kriterier, der omfatter evnen til at deltage i lokalpolitik (politisk effektivitetsfølelse), interessen for lokalpolitik og tilliden til lokalpolitikere, til tilfredsheden med lokaldemokratiet og deltagelse i kommunalvalg samt substantive kriterier som tilfredshed med lokale serviceydelser og faciliteter.

For det første er det kendetegnende for mange af studierne, at kommunesammenlægningerne studeres ud fra et argument om *kommunestørrelsens* betydning for lokaldemokratiets tilstand (undtagelserne er her Jakobsen 2009; og Kjær og Klemmensen 2014). Det er dog forskelligt, hvordan man måler ændringen i størrelse i disse studier: I dem alle anvendes en dikotomi mellem borgere bosat i sammenlagte og borgere bosat i fortsættende (altså ikke sammenlagte) kommuner. Dette er et ret groft mål for stigningen i indbyggertallet, og derfor anvender nogle af studierne også mere finkornede mål. Disse baserer sig på en yderligere opdeling af de sammenlagte kommuner, på den absolutte eller relative stigning i indbyggertallet som følge af at blive sammenlagt, eller hvor der tages højde for indbyggertallet før sammenlægningen (Hansen 2013 og 2015; Hansen og Hjelmar 2015; Lassen og Serritzlew 2011). Udover at være et mere direkte mål for stigningen i indbyggertallet, har de sidstnævnte af disse mål også den fordel, at man bedre kan isolere effekten af stigningen i indbyggertallet fra de andre effekter, som det at blive sammenlagt kan have på lokaldemokratiet (herunder harmoniseringen af serviceniveauer og den politiske og administrative reorganisering i forbindelse med sammenlægninger).

---

<sup>19</sup> Oversigten er afgrænset, så der kun medtages publicerede studier af kommunesammenlægningerne i 2007 (og dermed er der blandt andet udeladt working papers, conference-papers og specialer), som er udgivet i artikelform i akademiske tidsskrifter, og med de kommunale vælgerbefolkninger som population.

Tabel 3 Effektstudier af borgernes politiske meninger/holdninger/adfærd og sammenlægningerne i 2007

| Studie                   | Dimensioner, Y   | Data   | Estimation  | Resultater  |
|--------------------------|--|--|---|---|
| Bhatti og Hansen (2010)  | Valgdeltagelse   | Registerdata, tværsnit (2009) på individniveau og panel på kommuneniveau (1997-2009) | OLS og logistisk regression, Statistisk kontrol for tredje variable | Tvetydige, men hovedanalyse viser lidt lavere valgdeltagelse i sammenlagte kommuner   |
| Hansen (2013)            | Politisk tillid (herunder ekstern politisk effektivitetsfølelse)   | Surveydata <sup>1</sup> , panel (2001-2009)  | OLS, difference-in-differences                                      | Moderat negativ sammenhæng mellem relativ stigning i indbyggertal og politisk tillid (skyldes særligt lydørhed/ekstern politisk effektivitetsfølelse)                   |
| Hansen (2015)            | Tilfredshed med lokaldemokratiet, lokale serviceydelser, lokale faciliteter og hvor godt kommunen håndterer lokale problemer | Surveydata <sup>1</sup> , panel (2001-2009) + tværsnit (2009)                        | OLS, difference-in-differences                                      | Svag-moderat negativ sammenhæng mellem relativ stigning i indbyggertal og tilfredshed med lokaldemokratiet og serviceydelser samt evne til at håndtere lokale problemer |
| Hansen og Hjelmar (2015) | Aktiv i foreningsliv, affektiv tilknytning, intern og ekstern politisk effektivitetsfølelse, politisk interesse, politisk    | Surveydata <sup>1</sup> , tre uafhængige tværsnit (2001, 2009, 2013)                 | OLS, difference-in-differences                                      | Svag negativ sammenhæng mellem relativ stigning i indbyggertal og affektiv tilknytning, og til dels intern politisk effektivitetsfølelse (hvor                          |

<sup>1</sup> Disse survey-data er selvsagt nødvendigvis blevet kombineret med registerdata på blandt andet om kommuner blev sammenlagt eller ej, og indbyggertal.

| Studie                                   | Dimensioner, <i>Y</i>                 | Data   | Estimation  | Resultater  |
|--|---------------------------------------|--|---|---|
|  | tillid, valgdeltagelse                |  |   | godt man føler sig informeret) og politisk tillid/ekstern politisk effektivitetsfølelse (lydhørhed)     |
| Jakobsen (2009)                          | Lokal stemmeadfærd                    | Registerdata, tværsnit (2005)                                      | Multilevel-analyse  | Større lokal stemmeadfærd i sammenlagte kommuner  |
| Kjær og Klemmensen (2014)                | Vælgertilslutning til borgmesterparti | Registerdata og surveydata, tværsnit (2009)                        | OLS og (multilevel) logitisk regression, statistisk kontrol for tredje variable | Lavere vælgertilslutning til borgmesterpartier i sammenlagte kommuner                                   |
| Lassen og Serritzlew (2011) <sup>2</sup> | Intern politisk effektivitetsfølelse  | Surveydata <sup>1</sup> , to uafhængige tværsnit (2001, 2007/2008) | OLS, difference-in-differences og matching                                      | Moderat-stærk negativ sammenhæng mellem stigning i indbyggertal og intern politisk effektivitetsfølelse |
| Nielsen og Vestergaard (2014)            | Ekstern politisk effektivitetsfølelse | Surveydata <sup>1</sup> , tværsnit (2009)                          | Multilevel-analyse, statistisk kontrol for tredje variable                      | Negativ sammenhæng mellem indbyggertal (ln) og ekstern politisk effektivitetsfølelse                    |

<sup>2</sup> To nært forbundne studier er Lassen og Serritzlew (2010) og KREVI (2009).

For det andet baserer alle studierne sig hovedsageligt på survey-data med nogle få undtagelser: Bhatti og Hansen (2010), som undersøger borgernes valgdeltagelse ved hjælp af registerdata på kommune- og individniveau. Endvidere er der dele af analyserne i flere af de andre studier, som baserer sig på registerdata på kommuneniveau, herunder data fra kommunalvalgene. Det er selvsagt nødvendigt at gøre brug af survey-data for at undersøge mange af dimensionerne i lokaldemokratiet, da der ikke eksisterer registerdata på dem.<sup>1</sup> Men der er velkendte problemer med målefejl i survey-data, herunder social desirability bias (at man svarer i retning af, hvad der er socialt forventeligt) og hukommelsesfejl, som kan undgås ved i stedet at gøre brug af registerdata (mere kan læses herom i for eksempel Hansen, 2012). Når dette altså er muligt som i Bhatti og Hansens tilfælde, undgår de blandt andet de velkendte problemer med overrapportering af valgdeltagelse i surveys.

Det er for det tredje også forskelligt, hvordan studierne adresserer bias fra revers kausalitet og tredjevariable. Nogle er traditionelle tværsnitsanalyser, hvor der kontrolleres for et sæt af observerbare karakteristika på individ- og kommuneniveau, mens andre gør brug af data med tidlig variation, paneldata eller flere uafhængige tværsnit, hvor der opnås en stærkere kontrol for tredjevariable, som uddybet tidligere. En række af studierne benytter sig af den såkaldte differences-in-differences identifikationsstrategi (se for eksempel Meyer 1995), der udnytter denne tidlige variation til at kontrollere for initiale forskelle mellem kommuner, der oplever forskellige stigninger i størrelse – og som på den måde er i stand til at kontrollere for ikke kun observerbare variable, men også uobserverbare tidskonstante variable på kommuneniveau. (Og for paneldata kan man hertil tilføje, at man også kan kontrollere for sidstnævnte på individniveau).

Hvad viser studierne så for sammenhængen mellem kommunestørrelse og lokaldemokratiets tilstand? Som det fremgår af Tabel 3, finder næsten alle studier en negativ sammenhæng, således at de pågældende dimensioner af lokaldemokratiet svækkes, når kommunens indbyggertal stiger. Bhatti og Hansen (2010) undersøger kommunal valgdeltagelse på registerdata på kommuneniveau for valgene 1997-2009, og på registerdata på individniveau i 2009 – og dermed på kort sigt, to år efter sammenlægningernes ikrafttræden. De foretager en række analyser af niveauer af valgdeltagelse i forskellige år og ser også på ændringer i valgdeltagelse mellem valg – begge med statistisk kontrol med tredjevariable. De har derfor et metodisk svagere design i forhold til flere af de andre studier, om end det samtidigt skal nævnes, at det er en fordel, at en del af deres analyse baserer sig på registerdata på individniveau. Deres resultater er tvetydige, men de finder indikationer på et mindre fald i valgdeltagelsen i de kommuner, som blev sammenlagt – to år efter sammenlægningerne blev

---

<sup>1</sup> Det skal dog her bemærkes, at survey-dataene nødvendigvis må suppleres med registerdata på kommuneniveau jf. note til Tabel 3.

gennemført. I forlængelse heraf undersøger Jakobsen (2009) lokal stemmeadfærd (hvormed der menes, om vælgere stemmer på kandidater fra deres eget lokalområde). Det undersøger han ved hjælp af et komparativt casestudie samt statistiske analyser på et tværsnitsdatasæt fra 2005<sup>2</sup>, der baserer sig på oplysninger om lokalområder fra udvalgte fortsættende kommuner og næsten alle de sammenlagte kommuner. Jakobsen finder belæg for, at sammenlægningerne har forstærket tendensen til at stemme lokalt ved kommunalvalg.

Hansen (2013) bruger differences-in-differences på et panel baseret på to surveys til at undersøge, om borgernes tillid til lokalpolitikere (målt som borgernes vurdering af politikernes kompetence og integritet samt deres lydhørhed over for borgerne) blev påvirket af stigningerne i kommune-størrelse som følge af sammenlægningerne på kortere sigt (i og med at eftermålingen er foretaget cirka to år efter sammenlægningerne). Han finder belæg for en moderat, negativ effekt af stigning i størrelse på tillid (som kan tilskrives lydhørhed men ikke integritet eller kompetence). Hansen (2015) bruger samme datasæt, samt et uafhængigt tværsnit fra 2009, til at undersøge tilfredshed med forskellige input- og outputmål (lokaldemokratiet samt kommunal service og faciliteter og evne til at håndtere problemer), og finder en svag til moderat negativ effekt af stigning i størrelse på disse mål undtagen et af dem (tilfredshed med faciliteter). Hansen og Hjelmar (2015) gør ligeledes brug af differences-in-differences, men på et puljedatasæt bestående af tre uafhængige tværsnit (fra henholdsvis 2001, 2009 og 2013), og undersøger et bredt sæt af dimensioner i lokaldemokratiet. Dette er det eneste af studierne, der både undersøger de kortere- og længeresigtede effekter af stigningerne i størrelse (i 2009 og 2013, altså to og seks år efter sammenlægningerne). De finder belæg for en svag negativ effekt af stigning i størrelse på henholdsvis borgernes følte tilknytning til deres kommune på kortere og længere sigt, til dels intern politisk effektivitetsfølelse (kun indikatoren for hvor godt man føler sig informeret) på kortere sigt, og til dels politisk tillid/ekstern politisk effektivitetsfølelse (kun indikatoren for lydhørhed) på kortere og længere sigt. Den interne politiske effektivitetsfølelse undersøges også af Lassen og Serritzlew, der gør brug af et bredere sæt af indikatorer end førnævnte, og som benytter sig af differences-in-differences og matching på et puljedatasæt bestående af to uafhængige tværsnit fra henholdsvis 2001 og 2007/2008. De ser dermed på den meget kortsigtede effekt ét år efter sammenlægningernes gennemførelse, og finder – med deres meget stærke design – en moderat til stærk negativ effekt af stigning i indbyggertal på intern effektivitetsfølelse.

---

<sup>2</sup> Som var det første kommunalvalg til kommunalbestyrelserne for de nye sammenlagte kommuner, og som derfor blev afholdt godt et år før sammenlægningerne trådte i kraft.

Nielsen og Vestergaard (2014) undersøger ekstern politisk effektivitetsfølelse (lydhørhed), hvor de gør brug af et bredere sæt af indikatorer end både Hansen (2013) og Hansen og Hjelmar (2015), og deres analyser baserer sig på et tværsnit fra 2009 (multilevelanalyse med statistisk kontrol for tredjeveriable), hvorfor deres studie er metodisk svagere i forhold til de førnævnte. De finder, at indbyggertal (logaritmisk transformeret) har en negativ effekt på den eksterne effektivitetsfølelse i 2009, men dette siger ikke noget direkte om, hvorvidt stigningerne i størrelse som følge af sammenlægningerne har påvirket effektivitetsfølelsen – men blot at der to år efter sammenlægningerne er en negativ sammenhæng mellem førnævnte variable. Endelig er der Kjær og Klemmensen (2014), der ved hjælp af registerdata på kommuneniveau og en survey fra 2009 undersøger vælgernes tilslutning til borgmesterpartiet. De finder, at tilslutningen er lavere i de sammenlagte kommuner.

Hvad er så den overordnede konklusion? Det er selvsagt ikke uden vanskeligheder at formulere en sådan, i og med at lokaldemokratiet har så mange dimensioner – og i og med at det ikke er naturligt, hvornår forskelle i lokaldemokratiets tilstand i kommunerne er så store, at de må betragtes som problematiske. Men ser vi på tværs af studierne, så er det et fællestræk for dem, at man finder negative effekter, således at stigninger i størrelse svækker demokratiets tilstand. Her skal det dog samtidigt bemærkes, at effekterne typisk er svage til moderate i styrke. Disse resultater stemmer overens med den eksisterende litteratur, hvor man typisk også har fundet negative sammenhænge, men som ofte ikke er særligt stærke (Kjær og Mouritzen 2003; Denters et al. 2014).<sup>3</sup> Det skal i den forbindelse også bemærkes, at studierne anlægger en ekstensiv analysestrategi og dermed undersøger lokaldemokratiets tilstand ved hjælp af gennemsnitsbetragtninger på tværs af mange af landets kommuner – ofte dem alle eller i hvert fald de fleste af dem. Og konklusionen skal læses i dette lys.

Her skal man selvsagt også have in mente, at spørgsmålet om sammenhængen mellem kommune-størrelse og lokaldemokratiets tilstand ikke er blevet endeligt besvaret i en dansk – eller international – kontekst. Forbundet hermed er, at selvom førnævnte studier af sammenlægningerne i 2007 har vigtige metodiske fordele over tidligere studier, så er det samtidigt ikke uproblematisk at anvende kommunesammenlægninger til at studere sammenhængen mellem størrelse og demokrati. Også selvom sammenlægningerne giver overordentligt gode muligheder for at undersøge sammen-

---

<sup>3</sup> I forbindelse hermed skal man endvidere huske på, at kun en mindre andel af den danske befolkning har oplevet *store* stigninger i deres kommunes indbyggertal i forbindelse med sammenlægningerne i 2007. Langt størstedelen af landets borgere oplevede ingen – eller relativt små – stigninger. Hvilket man skal have in mente i fortolkningen af resultaterne i de studier som finder moderat til stærke effekter.



hængen mellem kommuners størrelse og lokaldemokratiets tilstand. I det følgende vil jeg beskrive nogle af de centrale udfordringer, som vi står tilbage med.

### 3. Hvad ved vi stadig mindre om?

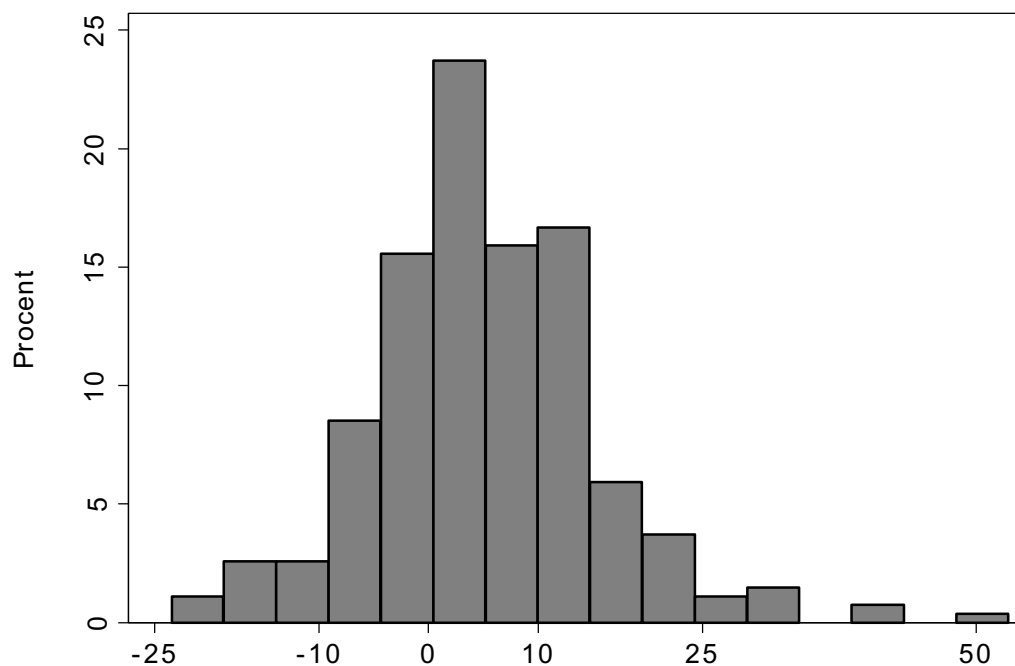
Som beskrevet tidligere er der nogle metodiske fordele forbundet med at anvende kommunesammenlægningerne i 2007 til at undersøge sammenhængen mellem størrelsen på politiske systemer og demokratiets tilstand: At vi kan estimere mere troværdige kausale effekter af sammenhængen mellem førnævnte. Dette er dog en forsimpning, som skal nuanceres. For det første var Strukturreformen en meget omfattende reform, som ændrede flere kommunale (og regionale) forhold samtidigt; og det rejser naturligvis spørgsmålet om, hvorvidt man kan isolere effekten af stigningerne i kommunernes befolkningsmæssige størrelse fra disse andre forhold, herunder den potentielle effekt som andre aspekter af sammenlægningerne kan have haft. Som beskrevet tidligere har en række af studierne prøvet at adressere dette, men spørgsmålet er, hvor godt det er lykkedes. Det kan vi selvsagt ikke vide med sikkerhed, hvilket understreger, at sammenlægninger nok kan give bedre vilkår for at undersøge betydningen af størrelse, men ingenlunde perfekte vilkår.

Forbundet hermed er for det andet det forhold, at studierne jo kun undersøger lokaldemokratiets tilstand på tilfælde, hvor kommunernes befolkningsmæssige størrelse *stiger*. For sammenlægninger medfører i sagens natur kun stigninger i indbyggertallet, ikke fald. Men hvad sker der så med lokaldemokratiet, når befolkningstallet falder i kommunerne? Det er jo en tendens, som vi ser i flere landsdele i dag, og som vi har set over en længere årrække, hvorfor der er tale om et spørgsmål med høj aktuel relevans. Problemstillingens omfang er illustreret i Figur 3, hvor man kan se, at der over den 25-årige periode fra 1979 til 2003 er sket betragtelige befolkningsændringer i nogle af landets kommuner: Fra fald i indbyggertallet på op mod 20-25 procent (i de tidligere Ravensborg, Ærøskøbing og Sydlangeland Kommuner) til stigninger på 40-50 procent (Jægerspris, Græsted-Gilleleje og Grundsø Kommuner). Desværre kan vi ikke bruge studierne af sammenlægningerne i 2007 til at besvare førnævnte spørgsmål med, for det ville svare til ekstrapolering<sup>4</sup>, hvorfor spørgsmålet stadig forbliver ubesvaret.

---

<sup>4</sup> Udtrykt i forhold til Figur 3 svarer ekstrapolering til, at man udtaler sig om konsekvenserne af *fald* i indbyggertal (variationen til venstre for nullet) på baggrund af analyser af konsekvenserne af *stigninger* i indbyggertal (variationen til højre for nullet).

Figur 3 Ændring i kommunernes indbyggertal 1979-2003 (%)



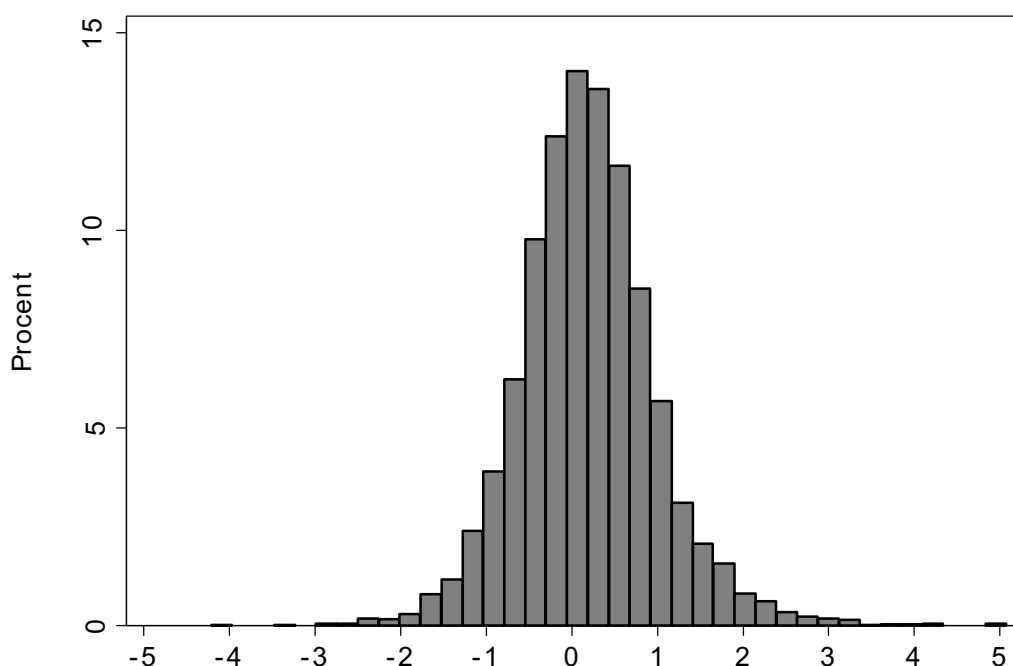
Kilde: Danmarks Statistik Statistikbanken tabel BEF1A.

For det tredje er der spørgsmålet om, hvorvidt de fundne effekter af sammenlægningerne i 2007 er udtryk for kortsigtede effekter, som måske retter sig over en årrække – eller om der i stedet er tale om mere langsigtede effekter, som har en mere blivende karakter. Først og fremmest er det generelt sværere at undersøge langsigtede effekter, blandt andet fordi kommunerne kan tænkes at reagere på eventuelle lokaldemokratiske problemer – og fordi betydningen af andre forhold udover sammenlægningerne må forventes at blive større og større over tid. Med dette in mente så er det stadig ikke et spørgsmål, som er blevet undersøgt særligt meget i en dansk (eller international) kontekst, hvilket også fremgår af Tabel 3; næsten alle studierne gør brug af data, som er indsamlet indenfor et par år efter sammenlægningerne trådte i kraft. Kun et enkelt af studierne, Hansen og Hjelmar (2015), har på nuværende tidspunkt undersøgt de længeresigtede konsekvenser af sammenlægningerne, seks år efter sammenlægningernes ikrafttræden. Der vil formentlig komme flere længeresigtede studier af kommunesammenlægningerne i 2007, så vi bliver nok klogere på spørgsmålet i de kommende år.

Spørgsmålet er, hvor godt de omtalte studier rejser over tid og sted. De særlige omstændigheder, der opstår i forbindelse med reformer, og som sætter os i stand til at estimere mere troværdige effekter, kan paradoksalt nok samtidigt gøre det svært at generalisere til andre omstændigheder. Dette blev allerede berørt ovenfor i forbindelse med overvejelserne om ekstrapolering, men et yderligere

problem er følgende: En stigning i indbyggertallet som følge af en sammenlægning indtræder jo meget *pludseligt* – og kan af den grund også tænkes at have en stærkere effekt, end hvis stigningen var sket mere gradvist over en længere årrække. Problemet er, at ændringer i kommunernes indbyggertal som oftest netop sker gradvist snarere end pludseligt, hvilket også fremgår af Figur 4. Her ser vi, at de årlige ændringer i kommunernes indbyggertal typisk er meget små (for de midterste 50 procent mellem -3 og +4 procent pro anno, over den 25-årige tidsperiode fra 1979 til 2003). Men mange bække små, som man siger – hvilket også fremgår af Figur 3, hvor vi ser, at den aggregerede stigning i indbyggertallet over de 25 år er ganske stor for nogle kommuner. Ville vi forvente at observere de samme ændringer i lokaldemokratiets tilstand i disse kommuner, som vi observerer for de pludselige befolkningsstigninger af samme størrelsesorden i forbindelse med sammenlægningerne? Vi har ikke grundlag for en sådan forventning, og derfor er der også her et ubesvaret spørgsmål. Men det er også et spørgsmål, som det vil være meget svært at besvare, i og med at der er netop tale om mindre gradvise ændringer over tid.

Figur 4 Årlige ændringer i kommunernes indbyggertal, 1979-2003 (%)



Kilde: Danmarks Statistik Statistikbanken tabel BEF1A.

Med alt dette i mente, hvad er bundlinjen så? Som det tidligere blev fremført, så er den samlede konklusion, at resultaterne fra studierne, der har anvendt sammenlægningerne til at studere sam-

menhængen mellem størrelsen på politiske systemer og demokratiets tilstand, stemmer overens med den eksisterende litteratur, der har påvist nogle negative sammenhænge. Det er konsistent med 'decline of community'-modellen, om end sammenhængene ofte ikke er særligt stærke. Selvom der er nuancer til denne hovedkonklusion, så står det i hvert fald klart, at borgernes lokaldemokratiske meninger, holdninger og adfærd bestemmes af mange andre faktorer end størrelsen på kommunen. Som tidligere forskning har vist, er det særligt karakteristika på individniveau, som er vigtige (Kjær og Mouritzen 2003; og Denters et al. 2014). Med andre ord er det i mindre grad størrelsen på fællesskabet, der har betydning for lokaldemokratiets tilstand, og i højere grad karakteristika ved individerne, som indgår i fællesskabet. Så ser man forskelle på lokaldemokratiets tilstand i små og større kommuner, skyldes det mere forskelle i, hvem der har valgt at bosætte sig i disse kommuner, end det skyldes størrelsen.

#### Litteratur

- Bhatti, Y og K M Hansen 2010, 'Kommunalreformens betydning for den kommunale valgdeltagelse', *Tidsskriftet Politik*, vol. 13, no. 3, pp. 6-16.
- Bhatti, Y og K M Hansen 2011, 'Who 'marries' whom? The influence of societal connectedness, economic and political homogeneity, and population size on jurisdictional consolidations', *European Journal of Political Research*, vol. 50, no. 2, pp. 212-238.
- Bhatti, Y, A L Olsen og L H Pedersen 2011, 'Keeping the Lights On: Citizen Service Centers in Municipal Amalgamations', *Administration in Social Work*, vol. 35, no. 1, pp. 3-19.
- Blom-Hansen, J, J Elklit og S Serritzlew (red.) 2006, *Kommunalreformens konsekvenser*, Academia, Aarhus.
- Blom-Hansen, J og S Serritzlew 2014, 'Endogenitet og eksperimenter – forskningsdesignet som løsning', *Politica*, vol. 46, no. 1, pp. 5-23.
- Buch, Roger og J Elklit (red.) 2007, *Nye kommunalvalg? Kontinuitet og forandring ved valget i 2005*. Syddansk Universitetsforlag, Odense.
- Bækgaard, M 2008, 'Politisk og administrativ organisering i danske kommuner: Strukturereformens betydning', *Politica*, vol. 40, no. 3, pp. 349-368.
- Bækgaard, M 2010, 'Skolelukninger i Kommunalreformens skygge? En analyse af Kommunalreformens policy-konsekvenser', *Tidsskriftet Politik*, vol. 13, no. 3, pp. 28-37.
- Dahl, R A og E R Tufté 1973, *Size and Democracy*, Stanford University Press, Stanford.

- Dahlgaard, J O og L H Pedersen 2010, 'Kommunesammenlægningernes betydning for kommunalpolitikernes motivation', *Tidsskriftet Politik*, vol. 13, no. 3, pp. 17-27.
- Denters, B, M Goldsmith, A Ladner, P E Mouritzen og L E Rose 2014, *Size and Local Democracy*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Elklit, J og M N Pedersen 2006, Kampen om den nye kommune. Syv fortællinger fra den kommunale valgkamp 2005, Syddansk Universitetsforlag, Odense.
- Elklit, J og U Kjær (red.) 2013, KV09. *Analysen af kommunalvalget 2009*, Syddansk Universitetsforlag, Odense.
- Hansen, K M 2012, 'Kvantitative datakilder', side 287-301 i L B Andersen, K M Hansen og R Klemmensen (red.), *Metoder i Statskundskab*, 2. udgave, Hans Reitzels Forlag, København.
- Hansen, K, B Bjørnholt, P K Jespersen, J A Nielsen og H Salomonsen 2008, *Nye kommuner i støbeskeen – om organisering og styring i de nye kommuner*, Handelshøjskolens Forlag, København.
- Hansen, S W & U Hjelmar 2015, 'Når kommuner bliver større: de korte og mere langsigtede konsekvenser for lokaldemokratiet', *Politica*, vol. 47, no. 3, pp. 464-484.
- 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 2013, 'Polity Size and Local Political Trust: A Quasi-experiment Using Municipal Mergers in Denmark', *Scandinavian Political Studies*, vol. 36, no. 1, pp. 43-66.
- Houlberg, K og H Larsen 2000, 'Er kommunerne bæredygtige ind i det næste årtusind?', side 29-49 i P Dahler-Larsen og K K Klausen (red.), *Festfyrværkeri eller gravøl? En debatbog om den danske kommune ved årtusindskiftet*, Odense Universitetsforlag, Odense.
- Houlberg, K og L H Pedersen 2014, 'Political Consensus and Fiscal Outcomes', *Local Government Studies*, vol. 41, no. 1, pp. 78-99.
- Jakobsen, M 2009, 'Når administrativ inddeling påvirker politisk adfærd: Strukturreformen og lokal stemmeadfærd ved kommunalvalget i 2005', *Politica*, vol. 41, no. 3, pp. 349-372.
- Jakobsen, M og U Kjær 2015, 'Political Representation and Geographical Bias in Amalgamated Local Governments', *Local Government Studies*, vol. 42, no. 2, pp. 208-227, DOI: 10.1080/03003930.2015.1127225.
- Kjær, U og R Klemmensen 2014, 'What are the Local Political Costs of Centrally Determined Reforms of Local Government?', *Local Government Studies*, vol. 41, no. 1, pp. 100-118.

- Kjær, U, U Hjelmar og A L Olsen 2010, 'Democratic Functioning of Local Councils: The Case of The Danish 2007 Structural Reform', *Local Government Studies*, vol. 36, no. 4, pp. 569-585.
- Kjær, U og J Elklit 2010, 'Party politicisation of local councils: Cultural or institutional explanations for trends in Denmark, 1966–2005', *European Journal of Political Research*, vol., 49, no. 3, pp. 337-358.
- Kjær, U og P E Mouritzen (red.) 2003, *Kommunestørrelse og lokal demokrati*, Syddansk Universitetsforlag, Odense.
- KREVI 2009, *Strukturreformen udfordrer nærdemokratiet*. Aarhus: KREVI.
- Lassen, D D og S Serritzlew 2010, 'Kommunalreformen og lokalpolitisk effektivitetsfølelse', *Politica*, vol. 42, no. 2, pp. 145-162.
- Lassen, D D & S Serritzlew 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.
- Meyer, B D 1995, 'Natural and Quasi-Experiments in Economics', *Journal of Business & Economic Statistics*, vol. 13, no. 2, pp. 151-161.
- Mouritzen, P E (red.) 2006, *Stort er godt. Otte fortællinger om tilblivelsen af de nye kommuner*, Syddansk Universitetsforlag, Odense.
- Nielsen, T S og C Vestergaard 2014, 'Kommunestørrelse og demokrati – effekten af kommunestørrelse på borgernes eksterne politiske effektivitetsfølelse', *Politica*, vol. 46, no. 2, pp. 219-236.
- Olsen, A L 2010, 'Kommunalreformens konsekvenser: Kommunalpolitikernes rolle, borgernes lokaldemokratiske opfattelse og den administrative organisering', *Tidsskriftet Politik*, vol. 13, no. 3, pp. 38-47.
- Verba, S og N H Nie 1972. *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, Harper & Row, New York.
- Wooldridge, J M 2009. *Introductory Econometrics: A Modern Approach*, 4. udgave, Cengage, Independence.

# Fra valgstedet til indkøbscenteret: Danskernes stigende brug af brevstemmer

*Yosef Bhatti, seniorforsker ved KORA, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning*

*Jens Olav Dahlgaard, ph.d.-studerende ved Institut for Statskundskab på Københavns Universitet*

*Jonas Hedegaard Hansen, ph.d.-studerende Institut for Statskundskab på Københavns Universitet*

*Kasper Møller Hansen, Professor ved Institut for Statskundskab på Københavns Universitet*

*Mariann Malchau Olsen, kandidatstuderende ved Institut for Statskundskab på Københavns Universitet*

## Indledning

Det bliver stadig mere populært blandt danskerne at brevstemme. Artiklen redegør for ændringer i valgloven og undersøger den empiriske udvikling i anvendelsen af brevstemmer samt hvilke grupper, der i særlig grad benytter stemmeformen.

65,8 procent af borgerne stemte til Kommunalvalget<sup>5</sup> i 2009. Det var den laveste kommunale valgdeltagelse siden 1974, og for andet valg i træk var valgdeltagelsen under 70 procent. Kommuner, regioner, Folketinget samt en række organisationer udtrykte bekymring for lokaldemokratiets sundhedstilstand og tog en række initiativer i håb om at få vendt udviklingen. Udover de mange mobiliseringskampagner (se Bhatti et al. 2014a for mere om disse), blev der også sat fokus på institutionelle rammer omkring valghandlingen. Et af de tiltag, der især blev brugt, var at gøre det lettere at stemme inden selve valgdagen. Konkret foretog man ændringer i valgloven, som formelt slækkede på kravene til, hvad der kræves for at måtte brevstemme, ligesom man littede de formelle krav til rammerne omkring brevstemmeafgivningen (Valgloven, 2015). Kommunerne opstillede ved kommunalvalget i 2013 brevstemmesteder på togstationer, i storcentre og på ungdomsuddannelser,

---

<sup>5</sup> Valgdeltagelsen til Regionalvalg er stort set identisk med den kommunale valgdeltagelse. Af praktiske hensyn skriver vi blot "kommunalvalg" i denne artikel.

så folk på den måde kunne afgive deres stemme i forbindelse med deres dagligdagsaktiviteter. Hvis vælgerne ikke vil komme til valget, må vi bringe valget til dem, syntes de visen at være.

Vi ved nu, at brevstemmeprocenten - andelen af de samlede afgivne stemmer, som er afgivet som brevstemme - steg fra 3,4 procent i 2009 til 5,3 procent i 2013 (Bhatti et al., 2014c; Bhatti et al., 2014a). De mange tiltag omkring brevstemmer aktualiserer emnet, og der er meget, der tyder på, at den øgede brug af brevstemmer ved 2013-valget ikke var en enlig svale, men en del af en større tendens til at brevstemme. Imidlertid ved vi forskningsmæssigt ganske lidt om udviklingen i Danmark, ligesom der heller ikke er skrevet meget om, hvem der egentlig brevstemmer. Det retter vi op på med denne artikel.

Konkret bidrager artiklen for det første med at beskrive nogle af de tiltag, der er taget i den seneste tid for at øge anvendelsen af brevstemmer samt at give et deskriptiv overblik over den empiriske udvikling i anvendelsen af brevstemmer i Danmark. For det andet bidrager vi med en analyse af brevstemmer på kommuneniveau og analyserer den kommunale variation ved kommunalvalget i 2013. Det tredje bidrag er på individniveau at analysere, hvilke karakteristika der kendetegner brevstemmerne, hvilket os bekendt ikke tidligere er gjort. Det er muligt at gøre i denne artikel, fordi vi anvender et datasæt med faktisk valgdeltagelse og stemmeform koblet med registerdata fra Danmarks Statistik for mere end 2 millioner danske vælgere i 2013. I forlængelse af denne deskriptive afdækning analyserer vi afslutningsvis, hvilke karakteristika, der kan forklare anvendelsen af brevstemmer, når man tager højde for en række andre variable. Ved at kende til disse forhold kan vi komme et skridt nærmere en forståelse af, hvorfor folk brevstemmer. Da der findes meget lidt forskningsviden om brevstemmer i Danmark, er artiklens formål primært af deskriptiv karakter, om end vi i enkelte delanalyser ser på multivariate sammenhænge.

Øget viden om brugen af brevstemmer er vigtig i forskningsmæssig sammenhæng, fordi det omhandler selve valghandlingens natur og har en lang række demokratiske implikationer. Det påvirker fx, om valget er en begivenhed, der foregår på ét tidspunkt eller i praksis er noget, der bliver spredt ud over flere uger. Desuden er det væsentligt for en række aktører, hvad end det drejer sig om administrationen af valghandlingen eller om fremtidige politiske kampagner. Således kan en stigning i brevstemmeafgivning påvirke planlægningen af valgets afholdelse i betydelig grad. Ligeledes er strategier for brevstemmetiltag ofte motiveret af, at det potentielt kan mobilisere sofavælgere. En øget viden om brevstemmer frembragt i en dansk sammenhæng kan således have direkte policykonsekvenser. Endeligt – og såfremt trenden i brevstemmeafgivning fortsætter – kan det have konsekvenser for de politiske kampagner, idet de muligvis skal starte og toppe tidligere end på



valgdagen for at nå at påvirke de vælgere, de ønsker at nå. Vi diskuterer disse perspektiver yderligere til sidst i artiklen.

### Brevstemmer og lovændringer for at øge brugen af brevstemmer

Inden vi analyserer udviklingen i brugen af brevstemmer over tid, giver vi en kort introduktion til, hvad brevstemmer er samt nylige ændringer i opfattelsen af brevstemmer. En brevstemme er i en dansk sammenhæng en stemme per brev, der indsendes forud for valgdagen (pt. senest to hverdage før valgdagen). En brevstemme kan omgøres indtil tidsfristen for brevstemmeafgivning.

Traditionelt har brevstemmeafgivning været for dem, der var forhindret i at møde op på valgdagen. Det kunne eksempelvis være på grund af dårligt helbred eller rejseaktiviteter. På denne måde var brevstemmen med til at sikre, at alle kunne komme til at afgive deres stemme. Det svarer til det, der på engelsk kaldes ”*absentee voting*” – nemlig at de, som er fraværende på valgdagen, også skal have mulighed for at stemme. Brevstemmen var dog en mulighed, som man ifølge lovgivningen primært kunne benytte sig af, hvis man var ”*forhindret på valgdagen*”<sup>6</sup>. Officielt var det at brevstemme altså en begrænset mulighed for de, som havde brug for den, om end der i de seneste mange år i praksis ikke har været ført krav om dokumentation for, at man var forhindret.

De seneste år har de lovgivningsmæssige rammer omkring brevstemmer undergået en række formelle ændringer for at gøre brugen af brevstemmer mere fleksibel. Med en lovændring, som trådte i kraft d. 1. januar 2013, blev det formelle krav om at være forhindret ændret, og det var nu tilladt for ”*enhver vælger*” at brevstemme (Valgloven, 2015: §53)<sup>7</sup>. I samme forbindelse ændrede man kravene til, hvor brevstemmer skulle afgives. Hvor man førhen skulle afgive sin brevstemme ”*på folkeregistre*”, kan man nu afgive sin brevstemme på ”*de steder i kommunerne, hvor enhver vælger kan brevstemme*” (Valgloven, 2015: §53). Det åbnede op for, at flere danskere kunne få muligheden for at stemme inden valgdagen – fordi der nu hverken var krav til dem eller de steder, hvor de kunne få muligheden for at brevstemme. På denne måde lægger brevstemmelovgivningen i sin nye udformning mere op til det, der på engelsk kaldes ’early voting’ – eller det svenske ’förtidsröstning’.

---

<sup>6</sup> Af samme årsag var (og er det stadig) muligt at brevstemme ved indlæggelse/ophold på en række institutioner såsom sygehuse, plejehjem, daghjem og ældreboliger, ligesom det var (og stadig er) muligt at brevstemme i fængsler, i hjemmet hvis man er syg eller har manglende førlighed samt på afsidesliggende øer.

<sup>7</sup> Teksten i Valgloven §53 ændrede sig konkret fra ”*Enhver vælger, der er forhindret i at møde frem til afstemningen på valgdagen, kan brevstemme på ethvert folkeregister her i landet*” til ”*Enhver vælger kan brevstemme i enhver kommune her i landet*”. I onlineversionen af Valgloven – som fremgår af litteraturlisten – kan man både læse den nuværende lovgivning samt finde tidligere versioner og ændringer.

Den direkte konsekvens af sådanne lovændringer er nok ret begrænset. Således skal vi ikke gøre os illusioner om, at borgerne selv går ind og læser lovændringerne. Hvis vi skal se en øget brevstemmeafgivning, kræver det nok, at borgerne i praksis oplever, at det er blevet lettere at brevstemme. Her spiller den anden store ændring en betydelig rolle. Således giver den nye lov kommunerne tilladelse til at lave brevstemmesteder væk fra folkeregistrene, og bag lovændringen ligger også et ønske fra mange kommuner om at placere brevstemmestederne der, hvor borgerne opholder sig. Det har kommunerne i høj grad gjort brug af. Udover traditionelle brevstemmesteder som borgerservice og biblioteker satte mange kommuner i forbindelse med kommunalvalget i 2013 brevstemmesteder op på utraditionelle steder som i storcentre og på stationer, ligesom en lang række uddannelsessteder fik besøg af et såkaldt mobilt brevstemmested (Bhatti et al. 2013). Ved at rykke brevstemmestederne tættere på borgernes hverdag, håbede man, at muligheden i højere grad ville blive brugt af vælgere, som ikke ville have stemt på valgdagen. På den måde kan man således argumentere for at have øget både den reelle og oplevede tilgængelighed af brevstemmesteder (Dahlberg, Oscarsson & Öhrvall, 2007: 31).

Hvorfor så stort fokus på brevstemmer?

Man kan naturligvis spørge sig selv, hvorfor offentlige myndigheder gør så meget for at lette muligheden for at brevstemme som beskrevet ovenfor. Ideen har et solidt fundament med rødder tilbage til den klassiske rationelle vælgeradfærdsteori, ifølge hvilken man vil forvente, at den øgede og lettere adgang til at brevstemme vil få flere til at stemme (Downs, 1957; Riker & Ordeshook, 1968). I det perspektiv forventes vælgerens individuelle beslutning om at stemme at blive truffet på baggrund af en overvejelse om omkostninger ved at stemme sammenholdt med, hvad hun får ud af det. Hvis den forventede belønning for at stemme overstiger omkostningerne, vil vælgeren stemme. Sænker man omkostningerne ved at stemme, er der flere, som det kan betale sig for.

For at komme et spadestik dybere, er det i denne sammenhæng brugbart at sondre mellem to typer af omkostninger. For det første er der en række praktiske omkostninger ved at stemme: Man skal hen til sit valgsted, stå i kø, sætte sit kryds og hjem igen (Gronke et al., 2008; Brady & McNulty, 2011), og man skal gøre det på en bestemt dag, som ikke nødvendigvis passer en. For det andet er der informationsomkostninger: Man skal sætte sig ind i valgets dagsordener og de muligheder, der tilbydes på stemmesedlen (Wolfinger & Rosenstone, 1980; Lassen, 2005).

Letter man adgang til brevstemmer er det primært de praktiske omkostninger, som vil blive nedbragt for vælgerne. Således skal man ikke tage et nyt sted hen for at afgive sin stemme, men man

kan i stedet stemme, imens man alligevel venter på toget eller køber ind (Bhatti et al., 2013). Omvendt sker der næppe noget ved informationsomkostningerne som følge af den lettere adgang til at brevstemme. Det kræver fortsat den samme tid at sætte sig ind i sagerne. Der kan argumenteres for, at denne proces er langt mere omkostningsfuld i tid og kognitivt ressourceforbrug end selve stemmeafgivningen (Aldrich, 1993: 248; Ladner & Pianzola, 2010: 212). Hvis den lettere adgang til at brevstemme skal have en mobiliseringseffekt forstået således, at det er nye vælgere og ikke bare valgstedsvælgere, der bruger muligheden (Gronke et al., 2008; Ladner & Pianzola, 2010), skal det således være sket som følge af, at de praktiske omkostninger ved at tage til valgstedet førhen var for store for dem (Neeley & Richardson, 2001).

Overordnet set bør brevstemmemuligheden altså øge valgdeltagelsen ved at sænke omkostningerne ved at stemme, om end det kan diskuteres, hvor vægtige omkostningerne reelt er. Derudover kan den øgede udbredelse af alternative brevstemmesteder medføre en øget opmærksomhed omkring valget. Det kan ske i borgernes hverdag, hvor man i forbindelse med almindelige gøremål kommer til at 'gå ind i' et brevstemmested og derved bliver tvunget til at forholde sig til valget. Derudover kan det ske ved, at medierne bringer historier om de alternative brevstemmesteder, idet de i sig selv er en nyhed. Begge disse muligheder kan tænkes at medvirke til en øget valgdeltagelse.

Man kan dog med udgangspunkt i litteraturen også nævne et potentielt negativt element ved brevstemmer i forhold til valgdeltagelsen. Den individuelle valgdeltagelsesbeslutning udgøres af mere end de blotte omkostninger og potentielle fordele ved at stemme. I denne sammenhæng er det særligt relevant at fremhæve følelsen af at udføre sin borgerpligt ved at afgive sin stemme. Her har flere studier peget på det sociale element ved at afgive sin stemme og på den måde signalere sin udførelse af borgerpligten (fx Blais, Young & Lapp, 2000; Elklit & Togeby, 2009). Ved at en stor gruppe af borgere (herunder medlemmer fra ens egen husstand) på samme dag går til stemmeurnerne, opstår der en form for socialt pres, som kan virke mobiliserende på borgere, som potentielt ville vælge sofaen. Ved en stigende overgang til brevstemmer kan man forestille sig, at det sociale pres for at deltage falder (Bhatti et al., 2013), samt at valghandlingen mister noget af sin ceremonielle karakter.

Samlet set har det øgede fokus på brevstemmer altså god grobund i valgdeltagelsesforskningen og især teorien om de potentielt lavere omkostninger ved at stemme. De fleste studier af brevstemmer viser da også små positive eller ingen effekter (Franklin, 2004; Franklin, 1999; Blais, Dobrzynska & Loewen, 2007). Samtidig skal det påpeges, at brevstemmer næppe er et vidundermiddel, der løser alle valgdeltagelsesproblemer, og at nogle af dem, der brevstemmer, sandsynligvis

ville have stemt alligevel. Ligeledes kan der være potentielle ulemper i forhold til at mindske det sociale pres til at stemme. Endelig skal det også nævnes at kommunernes udgifter pr. stemmer er væsentligt højere for en brevstemme end en fremmødestemme (Bhatti et al. 2013).

### Brevstemmer i historisk og skandinavisk perspektiv

Vi har i de foregående afsnit set, at der lovgivningsmæssigt har været en udvikling mod at lægge større vægt på brevstemmer – måske ud fra en betragtning om, at det kan øge deltagelsen generelt – men har der også over tid været en øget brug af mulighederne? Imens der findes en række udgivelser med fokus på danskernes valgdeltagelse generelt (fx Elklit et al., 2005; Bhatti & Hansen, 2010; Bhatti et al., 2014c; Bhatti et al., 2014b), findes der så vidt vi ved ingen tidligere samlede videnskabelige kortlægninger af brevstemmere i Danmark.<sup>8</sup> Figur 1 viser udviklingen i brevstemmeprocenten over tid fordelt på tre hovedtyper af valg. Brevstemmeprocenten er procentandelen af brevstemmer set i forhold til det samlede antal afgivne stemmer (fx Danmarks Statistik, 2015: 6).

Som det fremgår af figur 1, er andelen, der brevstemmer til alle typer af valg steget stødt siden 1970. KV2013 er ingen undtagelse. Brevstemmeprocenten på 5,3 var den højeste ved et kommunalvalg i den undersøgte periode. Selv om en række af de seneste valg (fx FV2015) er over trendlinjen, er stigningen på ingen måder begrænset til tiden efter de forømtalte lovændringer.

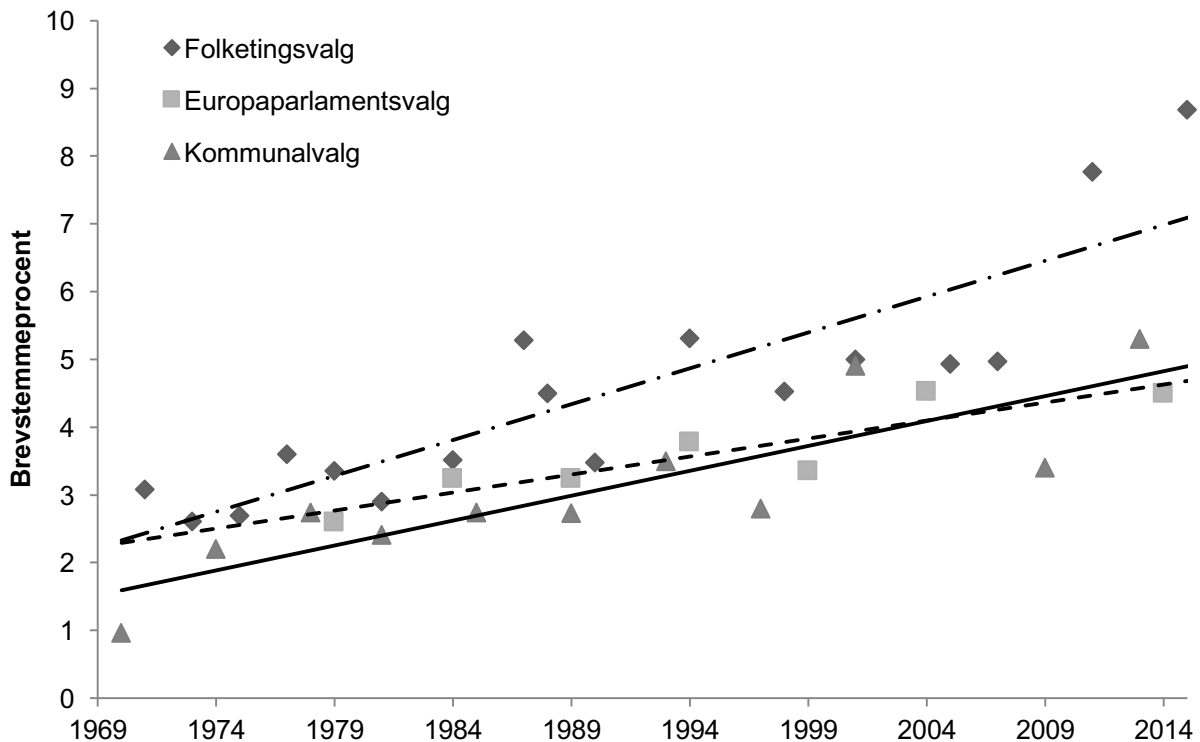
Brevstemmeprocenten er højest til folketingsvalg. Det er vigtigt at understrege, at det ikke mekanisk skyldes, at valgdeltagelsen til folketingsvalg generelt er højere, idet brevstemmeprocenten er udregnet relativt til de afgivne stemmer. På trods af den markante udvikling med mere end en fordobling i brugen af brevstemmer, står det også klart, at langt størstedelen af vælgerne stadig afgiver deres stemme på valgdagen på et valgsted. I yderligere analyser (ikke vist) finder vi en svag til moderat tendens til, at valg med højere valgdeltagelse også har højere brevstemmeprocent, hvilket kan skyldes, at vælgerne vil gøre særligt meget for at stemme i disse valg.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Se dog Bhatti et al., 2013 som i en formidrende artikel opgør udviklingen i brevstemmeprocenten over tid.

<sup>9</sup> I en regression med brevstemmeprocenten som afhængig variabel og stemmeprocenten som uafhængig variabel med kontrol for valgtype og år (kontinuer) samt interaktionen mellem de to (hvilket tillader valgspecifikke udviklingstrends), er koefficienten for stemmeprocenten 0,07 ( $p=0,059$ ). Det svarer til, at en forøgelse af stemmeprocenten på 1 procentpoint øger brevstemmeprocenten med 0,07 procentpoint.

Figur 1: Brevstemmeprocent over tid



Figur 1 baserer sig på Bhatti et al. 2013, men er opdateret med nye valg. Fuldt optrukket linje er kommunalvalg, stiptet linje (- - -) er Europaparlamentsvalg og den øverste linje (—•—) er Folketingsvalg.

Sammenligner vi med vores nabolande, ligger Danmarks brevstemmeandel lavt trods stigningen over tid. Eksempelvis har Sverige over de seneste 30 år opbygget en helt anderledes tradition for at brevstemme. Således er det langt mere udbredt at stemme forud for valg i Sverige – og handlingen omtales da heller ikke som ”at brevstemme”. I stedet bruges ordet ”förtidsröstning”, der netop understreger, at der blot er tale om, at man afgiver sin stemme før valget (Bhatti et al. 2013). Siden midten af 1980’erne har brevstemmeprocenten til de svenske Riksdagsvalg med en enkelt undtagelse været over 30 procent (Oscarsson & Holmberg, 2013: 19).<sup>10</sup> Til sammenligning er den højeste brevstemmeprocent til et valg i Danmark siden 1970 på 8,7 (FV2015), og 4,5 procent brevstemte ved EP2014, mens 5,3 procent brevstemte ved KV2013. Svenskerne har altså i en helt anden grad end danskerne taget brevstemmetraditionen til sig.

<sup>10</sup> I Sverige afholdes valg til Riksdagen, regioner og kommuner samtidigt. Opgørelser af brevstemmer er opgjort på Riksdagsvalg, men det bemærkes, at valgdeltagelsen til Riksdagsvalg var ca. tre procentpoint højere den regionale og kommunale valgdeltagelse i 2014.

Også i Norge ser man en langt større anvendelse af brevstemmer end i Danmark. I Norge hedder det ”forhåndsstemt”, hvilket 30,2 procent af vælgerne (dvs. 30,2 procent af de afgivne stemmer) gjorde ved Stortingsvalget i 2013 (Statistics Norway, 2013). Ved lokalvalget i 2015 stemte 24,3 procent af vælgerne på forhånd (Statistics Norway, 2015). I Finland er niveauet endnu højere end det norske. Således stemte 61,1 procent af vælgerne på forhånd ved det finske parlamentsvalg i 2015, og 42,4 procent af vælgerne brevstemte ved kommunalvalget i 2012 (Ministry of Justice Finland, 2015; Ministry of Justice Finland, 2012). Til sammenligning havde vi ved KV2013 trods et rekordvalg på den front som tidligere omtalt blot en brevstemmeprocent på 5,3.

Vender man til sidst blikket mod Island, hvis brevstemmeregler i høj grad minder om Danmarks, finder man også en højere brug af brevstemmer end herhjemme (Bhatti et al. 2013). Eksempelvis var der 9,9 procent af vælgerne, der brevstemte ved de lokale valg i 2010 (Statistics Iceland, 2015a). Samtidig har der været en betydelig stigning i andelen af brevstemmer ved nationale valg de seneste ti år: Fra 9,7 procent i 2003 til 16,6 procent af vælgerne i 2013 (Statistics Iceland, 2015b). Samlet set har vi altså set en kraftig stigning i brugen af brevstemmer herhjemme både til kommunalvalg og andre typer af valg. Samtidig ligger vi betydeligt under de øvrige nordiske lande.

### Brevstemmer på kommuneniveau

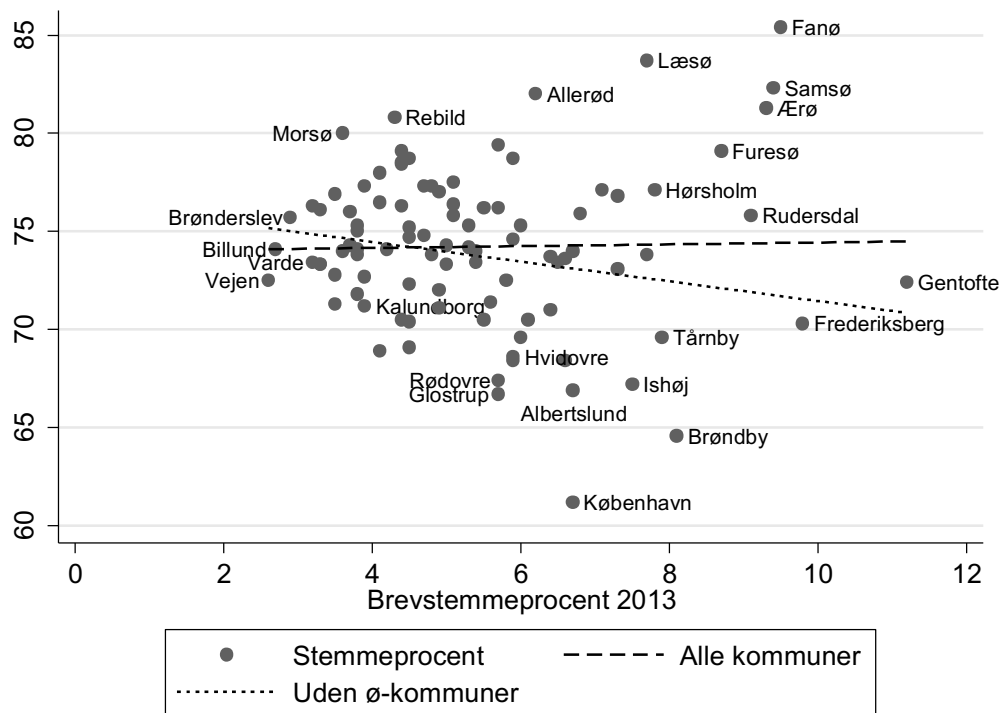
Ovenfor har vi behandlet hele landet under et. Imidlertid er det interessant, om der brevstemmes lige meget i alle kommuner, eller er kommunale forskelle. I figur 2 vises brevstemmeprocenten for kommunalvalget i 2013 opdelt på de enkelte kommuner (Danmarks Statistik, 2014)<sup>11</sup> afbilledet sammen med den samlede valgdeltagelse for den pågældende kommune. Der fremgår også en lineær regressionslinje for alle kommuner, samt en linje, hvor ø-kommunerne (dvs. Læsø, Fanø, Ærø og Samsø) ikke inddrages for at se, om der er nogen deskriptiv sammenhæng mellem de to faktorer.

Det mest bemærkelsesværdige i figur 2 er den enorme variation mellem kommunerne. I 2013 var den laveste brevstemmeprocent 2,6 procent i Vejen, mens den højeste fandtes i Gentofte med 11,2 procent. Det er også tydeligt fra figur 2, at det ikke synes at være den overordnede valgdeltagelse, der i hvert fald bivariat forklarer de forskellige brevstemmeprocenter (koefficienten er dog positiv i mange multivariate specifikationer). Modelleres sammenhængen uden de fire ø-kommuner, bliver sammenhængen faktisk svagt negativ (billedet for 2009-valget er stort set identisk med figur 2 og kan ses i appendiks figur A.1).

---

<sup>11</sup> Til sammenligning har vi inkluderet en tilsvarende figur for kommunalvalget 2009 i appendix, tabel a.1. For 2013 mangler der brevstemmeprocenter to kommuner (Lejre og Skive).

Figur 2: Brevstemmeprocent og valgdeltagelse på kommuneniveau i 2013



Men hvad kan så forklare variationen mellem kommunerne i figur 2? Uden at det skal blive en ud-tømmende forklaring, er det bemærkelsesværdigt, at ø-kommunerne ligger højt på brevstemmeprocenten. At ø-kommunerne har en høj brevstemmeprocent kan muligvis forklares ved, at man som vælger har arbejde på fastlandet og derfor har vanskeligere ved at nå hen til valgstedet på valgdagen. Derudover ligger en række relativt velstående kommuner med mange højtuddannede også på en høj brevstemmeprocent. Det kan eksempelvis skyldes borgere, som rejser meget og derfor ikke er hjemme på valgdagen. Samtidig er disse kommuner ofte sammensat af typiske højdeltagelsesborgere (for eksempel højtuddannede, højtindkomst, etniske danskere). Man kan på den måde tænke sig, at flere borgere i de velstående kommuner, der er forhindret på valgdagen, får prioriteret at afgive sin stemme på forhånd, imens borgere i mindre velstående kommuner måske blot undlader at stemme. Der synes også at være regionale forskelle. Eksempelvis var den gennemsnitlige brevstemmeprocent i 2013 næsten syv blandt kommunerne i Hovedstadsregionen, hvilket er 1,5 procentpoint højere end Region Sjælland og mere end to procentpoint højere end alle andre regioner. Det skal understreges, at en del af disse regionale forskelle er en konsekvens af regionernes socio-demografiske sammensætning (herunder velstandsniveau og uddannelsesniveau), om end der stadig er statistisk signifikante regionale forskelle, når man kontrollerer for disse faktorer.

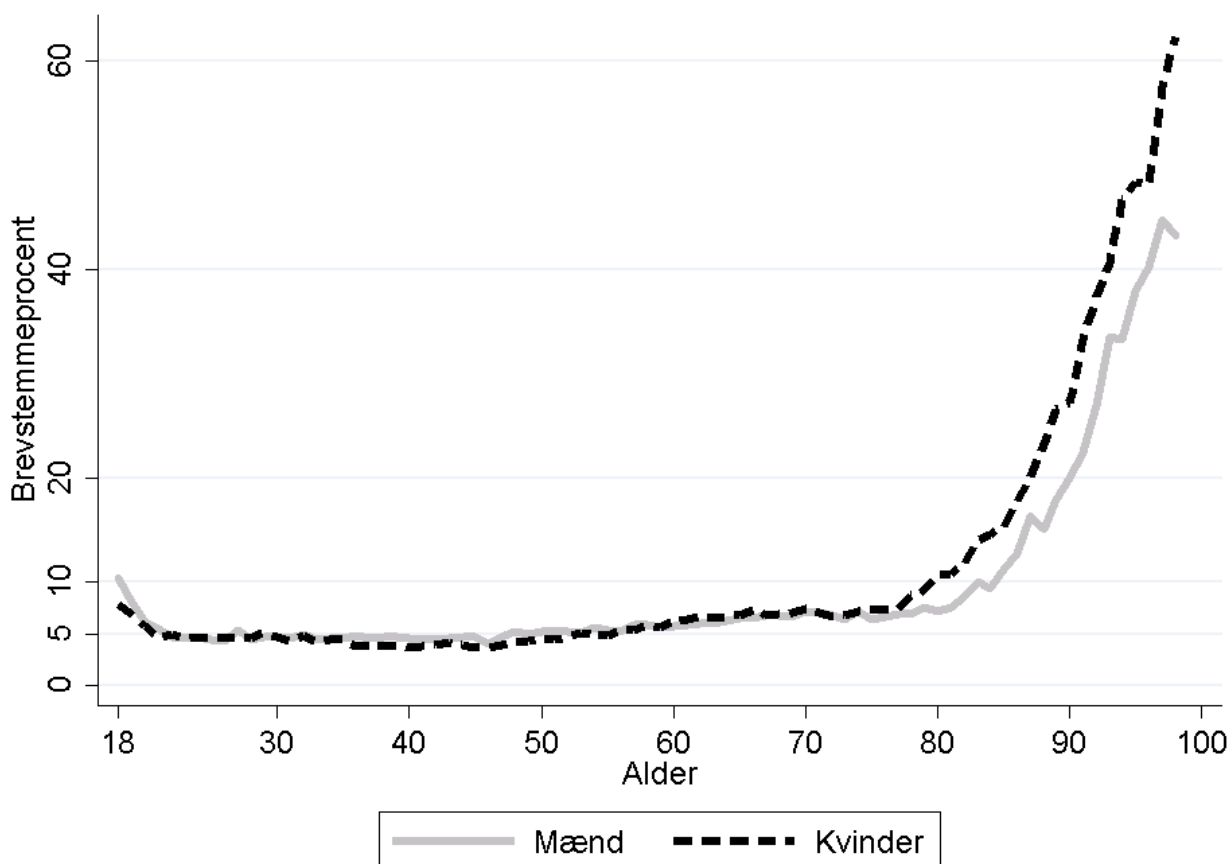
Hvad karakteriserer brevstemmere?

Vi har nu set, at der er betydelige variationer på kommunalt niveau, og at især vælgerne i Ø-kommuner, kommuner i hovedstadsområdet samt i relativt velstående kommuner brevstemmer oftere end vælgerne i andre kommuner. I dette afsnit går vi helt ned på individniveau og undersøger, hvilke karakteristika, der kendetegner brevstemmerne ved kommunalvalget i 2013. Vi ser således på, om der på tværs af alder, køn, uddannelse og oprindelse er forskel på brevstemmeprocenten. Det sker med udgangspunkt i data indsamlet for samtlige danske vælgere ved kommunalvalget i 2013, hvor alle 98 kommuner deltog i en kortlægning af valgdeltagelsen. For samtlige danske vælgere er det opgjort, om vedkommende stemte eller blev hjemme på valgdagen. I kortlægningen havde 35 kommuner fuldt digitaliserede valglister, og yderligere 25 kommuner havde digitale valglister på nogle af deres valgsteder. For vælgere, der stemte på disse valgsteder, er det muligt at se, om der er tale om en brevstemme eller en fremmødestemme på valgdagen. Vi ser altså nedenfor på de vælgere, som til kommunalvalget i 2013 stemte på et valgsted med digitale valglister (se Bhatti et al., 2014c for mere information om data).

Inden vi begynder på individanalyserne, er det relevant kort at diskutere generaliserbarheden af analyserne, idet vi som nævnt kun har adgang til information om brevstemmer for de vælgere, der stemte på et valgsted med digitale valglister. Konkret har vi adgang til brevstemmeinformation om 2.141.159 stemmeberettigede (49,1 procent af alle stemmeberettigede) og 1.699.143 vælgere på disse valgsteder, hvoraf 100.894 brevstemte. Valgdeltagelsen for den undersøgte gruppe er på 75,1 procent, hvilket er en anelse højere end de 71,9 procent for hele befolkningen. Brevstemmeprocenten på 5,9 er ikke væsentlig forskellig fra brevstemmeprocenten for alle vælgere på 5,3. Væsentligt for generaliserbarheden er, at borgerne ikke kan selekttere sig ind i de to grupper. Det minimerer en stor del af de bekymringer, man eventuelt kunne have i forhold til sammensætningen af de to grupper. Derudover ville problemer med at slutte fra de undersøgte borgere til resten af landet kræve, at borgerne tilknyttet de forskellige valgsteder er relativt forskellige fra hinanden, hvilket der ikke er tegn på er tilfældet. Samlet set vurderer vi af ovenstående årsager, at resultaterne nedenfor vil være ganske retvisende for alle landets valgsteder og kommuner.



Figur 3: Brevstemmeprocent fordelt på alder og køn

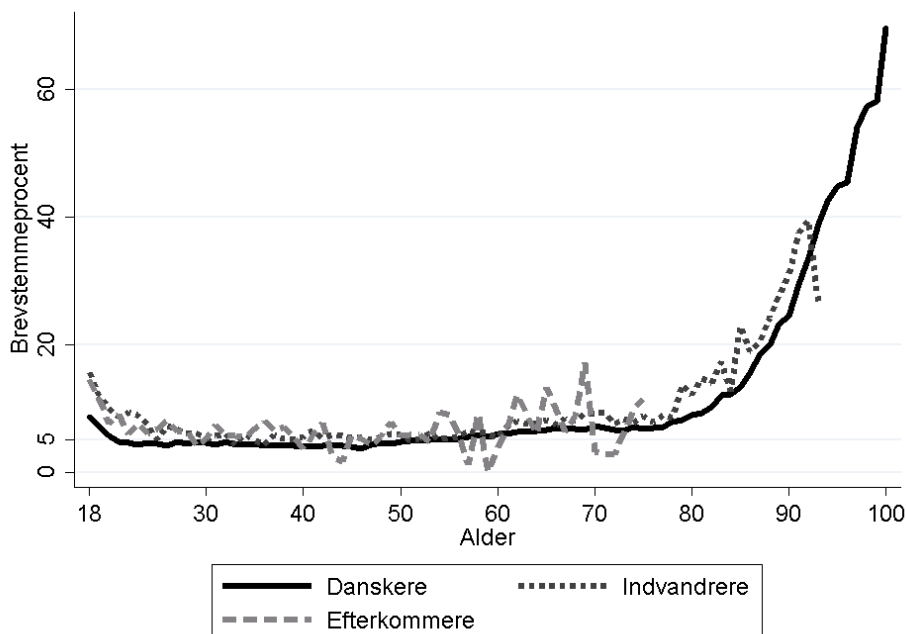


Figur 3 viser, at det i særlig grad er de ældre, som benytter muligheden for at brevstemme. Det er forventeligt, da det både er muligt at brevstemme hjemmefra, hvis der ansøges herom, eller hvis man er indlagt på et hospital eller på plejehjem. Det ses også af figuren, at mænd og kvinder i vid udstrækning brevstemte lige meget ved kommunalvalget i 2013. For de 18 til 75-årige var der således ingen forskel mellem mænds og kvinders tilbøjelighed til at brevstemme. For de 75 til 100-årige ligger kvinderne dog systematisk højere end mændene. En mulig forklaring kan være, at to tredjedele af beboerne på plejehjem er kvinder (jf. Kommission om livskvalitet og selvbestemmelse i plejebolig og plejehjem, 2012: 17), mens kun knap 60 procent af befolkningen over 75 er kvinder. Beboerne på plejehjem har ofte mulighed for at afgive deres brevstemme på plejehjemmet, og hvis kvinderne er overrepræsenteret her, kan det være med til at drive forskellen.

Samtidig viser figur 3, at også de helt unge brevstemmer mere end gennemsnittet. Tager man alle de ekstra brevstemmesteder på uddannelsesinstitutioner ved KV2013 i betragtning, virker det ikke overraskende. I mange kommuner var det muligt at brevstemme på ungdomsuddannelsesinstitutioner i frokostpausen eller i forbindelse med debatarrangementer. For at se nær-

mere på betydningen af den faktor har vi i supplerende analyser undersøgt, om folk, der er i gang med en uddannelse i højere grad anvender brevstemmemuligheden (se appendiks figur A.2), og denne supplerende analyse viser, at de yngste førstegangsvælgere, der er i gang med en uddannelse, faktisk var en del flittigere brugere af brevstemmer end unge, der ikke var i gang med en uddannelse. En oplagt implikation af det er, at de mange kommuner, der oprettede brevstemmesteder på ungdomsuddannelserne (jf. Bhatti et al., 2014a: 59) i nogen grad lykkedes med at få folk til at anvende dem. Omvendt er førstegangsvælgerne under uddannelse på 20-21 år ikke mere tilbøjelige til at brevstemme. Det giver også mening, idet de fleste af disse ikke går på en ungdomsuddannelse med deraf følgende adgang til et brevstemmested.

Figur 4: Brevstemmeprocent fordelt på alder og oprindelse



Figur 4 viser, at etniske danskere brevstemmer mindre end efterkommere og indvandrere, især i de ældste og yngste generationer. Præcis hvad det skyldes, kan være vanskeligt at afgøre. Én mulighed er, at nydanskere delvist er orienterede mod deres hjemlande og derfor rejser mere, hvorfor de ofte er forhindrede i at stemme på valgdagen. En anden mulighed er, at selve valghandlingen er forbundet med nogle ritualer og traditioner, som ikke sådan bare lader sig bryde, og som vi redegjorde for tidligere har en del lande markant højere brevstemmeprocenter end Danmark. Hvis man har en vane med at brevstemme, er der gode chancer for, at man bliver ved med det, selvom traditionen i

ens nye land er noget andet. For at undersøge denne forklaring nærmere, ser vi i tabel 1 nærmere på niveauet af brevstemmer fordelt på forskellige nordiske oprindelseslande.

Tabel 1. Brevstemmer opdelt på nordiske oprindelseslande

| Oprindel-<br>sesland | Brevstemme-<br>pct. v. KV13 | Valgdelta-<br>gelse v.<br>KV13 | Vælgere v.<br>KV13 | Brevstemmepro-<br>cent i oprindelses-<br>land | Valgdeltagelse i<br>oprindelsesland |
|----------------------|-----------------------------|--------------------------------|--------------------|---|-------------------------------------|
| Danmark              | 5,8                         | 75,1                           | 1.589.935          | -   | -                                   |
| Finland              | 8,1                         | 54,6                           | 1.191              | 42,4  | 58,3                                |
| Island               | 5,2                         | 39,9                           | 1.610              | 9,9   | 73,5                                |
| Norge                | 7,4                         | 48                             | 4.523              | 40,5  | 60                                  |
| Sverige              | 7,3                         | 56,9                           | 5.129              | 49,5  | 58,8                                |
| USA                  | 7,9                         | 53,1                           | 1.581              | 43,5  | 57,5                                |

Note: Valgdeltagelsen er for de vælgere, der er tilknyttet et digitalt valgsted, idet det er for den samme gruppe af vælgere, at brevstemmeprocenten er udregnet på baggrund af. Brevstemmeprocent i oprindelsesland er fra seneste lokale valg i det givne land. Islands tal er fra lokalvalgene i 2010. Sveriges tal er for Riksdagsvalget 2014, som afholdes samtidig med kommunalvalgene og har en anelse højere valgdeltagelse. USA er fra præsidentvalget i 2012.

Det fremgår af tabel 1, at der er relativt mange med oprindelse fra de andre nordiske lande, der brevstemmer set i forhold til etniske danskere (kolonne 1). Det sker samtidig med, at deres valgdeltagelse er betydelig lavere end borgerne med dansk oprindelse (kolonne 2). For at undersøge nærmere, om det skyldes rejser til hjemlandet, der gør, at man er forhindret i at møde op på valgdagen, har vi inkluderet USA i oversigten. I USA anvendes brevstemmer på samme niveau som i Finland, Norge og Sverige (U.S. Election Assistance Commission, 2013). Til gengæld er det markant mere omkostningsfuldt og tidskrævende at rejse til USA, hvilket minimerer sandsynligheden for hyppige besøg. Hvis vælgere med amerikansk oprindelse i samme grad anvender brevstemmer som vælgerne fra de nordiske lande, kan det ses som en løs indikation på, at der ligger mere end praktiske forhold bag adfærden. Det skal i den forbindelse nævnes, at der også kan være andre ting, der varierer mellem USA og de øvrige landes brug af brevstemmer, så tolkningen skal tages med forbehold. Som det fremgår af tabel 1, er de herboende amerikanere markant flittigere brevstemmere end etniske danskere. Deres stemmemønster følger således nogenlunde vælgerne fra de nordiske lande.

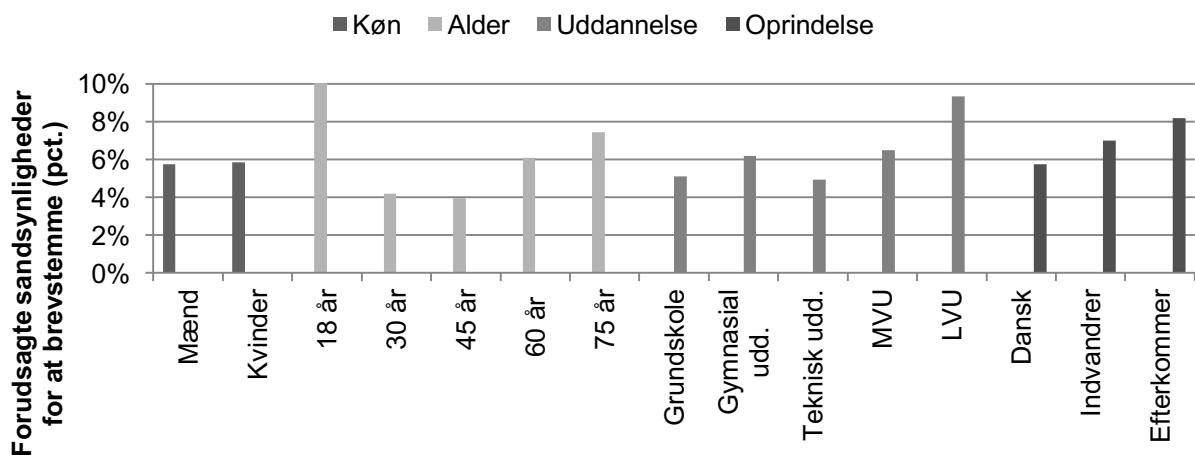
Den anden mulige forklaring er som nævnt, at en del af borgerne tager deres vaner omkring måden at stemme på med sig. Denne forklaring bestyrkes af, at islændinge har den laveste brevstemmeprocent af nydanskerne fra de nordiske lande. Som tidligere nævnt kan valghandlingen ses

som et ritual, hvor man gentager den adfærd, man gjorde ved det seneste valg. Er der tradition for at brevstemme i ens oprindelsesland, vil nogen i så fald have en tendens til fortsat at brevstemme, selvom de går til valg i et land uden en brevstemmetradition. Det er dog vigtigt at understrege, at det ikke er en deterministisk sammenhæng. Som det fremgår af tabel 1 (kolonne 1 og 4) er brevstemmeprocenten for alle grupperne betydeligt lavere end niveauet i oprindelseslandet. Det kunne tyde på, at der finder en læring og tilpasning sted forstået på den måde, at mange vælger at følge den fremgangsmåde omkring valghandlingen, som deres omgivelser gør.

### Multivariat analyse af sandsynligheden for at brevstemme

I den sidste del af analysen undersøger vi, hvilke individkarakteristika som kan være med til at forudsige sandsynligheden for at brevstemme. Det gør vi ved først at lave en multivariat logistisk regressionsanalyse og herefter udregne forudsagte sandsynligheder for at brevstemme, når en række andre variable (køn, alder, uddannelse, oprindelse og indkomst) holdes på deres gennemsnit. Figur 5 viser de forudsagte sandsynligheder for fire variable, hvor de øvrige variable holdes på deres gennemsnit.

Figur 5. Forudsagte sandsynligheder for at brevstemme



Note: Figuren baserer sig fra forudsagte sandsynligheder fra en logistisk regression med brevstemme som afhængig variabel og køn, alder (årsdummies op til 90 år), uddannelse (5 kategorier), indkomst og oprindelse som uafhængige variable. De forudsagte sandsynligheder er udregnet, hvor de øvrige variable er fastholdt ved deres faktiske værdi.

Ud fra figur 5 kan vi eksempelvis se, at der er næsten dobbelt så stor sandsynlighed for, at en 75-årig, der stemmer, vælger at brevstemme sammenlignet med en 30-årig, når køn, uddannelse, indkomst og oprindelse holdes konstante. Ligeledes ser vi, at de teknisk uddannede i mindre grad brev-

stemmer end andre uddannelsesniveauer. Endeligt står det klart, at borgere med dansk oprindelse også er mindre flittige til at brevstemme end indvandrere og ikke mindst efterkommere – også når der tages højde for de øvrige variable. Mænd og kvinder brevstemmer stort set lige hyppigt. Samlet set fortæller figuren os, at det især er det at være ung og ældre, at have en lang videregående uddannelse samt at være efterkommer, der trækker sandsynligheden for at brevstemme op.

### Konklusioner og implikationer

Som vi har vist i denne artikel, har der været en vis udvikling i brevstemmers status på det lovgivningsmæssige plan, hvor kravet om, at man skal være forhindret i at møde op på valgdagen for at brevstemme nu er fjernet fra lovgivningen, ligesom kommunerne har fået yderligere fleksibilitet i forhold til placeringen af brevstemmesteder. På det empiriske plan er brevstemmeandelen steget stødt siden 1970. Samtidig står det også klart, at danske vælgere brevstemmer markant mindre end vælgerne i de øvrige nordiske lande, og stigningerne er selv efter de nylige ændringer langt fra et niveau, der kan udfordre dette mønster på kort og mellemlagt sigt. I den forbindelse er det værd at bemærke, at der er andre traditioner forbundet med at brevstemme i de øvrige lande. Således ”*forhåndsstemmer*” man i Norge, og man ”*förtidsröstar*” i Sverige – i begge lande ord, som simpelthen indikerer, at man blot foretager stemmehandlingen inden valgdagen.

Ser man på det kommunale niveau er der betydelig variation i brevstemmeprocenten. Der er ikke nogen klar sammenhæng mellem høj valgdeltagelse og høj brevstemmeprocent, men derimod synes særligt borgere i ø-kommuner, rige kommuner samt kommuner i hovedstadsområdet at gøre hyppigt brug af brevstemmer. For ø-kommunernes vedkommende kan det skyldes, at mange arbejder væk fra øerne, mens der for de rige kommuners vedkommende kan være stor rejseaktivitet.

Når vi fokuserer på individniveau og anvender et detaljeret datasæt for over to millioner vælgere fra Kommunalvalget i 2013 viser analysen, at det især er de ældste borgere, som benytter sig af brevstemmerne. Det er ikke overraskende, idet et svigtende helbred med alderen kan gøre turen til valgstedet vanskeligere samtidig med, at der i mange kommuner laves tiltag for at hjælpe de ældre borgere ved eksempelvis at lade dem brevstemme på plejehjem eller ved at afhente deres brevstemmer. I den modsatte ende af aldersspektret så vi til gengæld noget mere opsigtsvækkende. Således var de yngste vælgere en del mere flittige brevstemmere end andre vælgere. Faktisk er de yngste vælgere ligeså hyppige brevstemmere som pensionister. En mulig forklaring på dette kan være, at en række kommuner gjorde en særlig indsats ved kommunalvalget for at få de unge til at stemme. Et hyppigt anvendt initiativ var at opstille brevstemmesteder på ungdomsuddannelserne,

og på en del uddannelser blev der afsat undervisningstid til at brevstemme. Analyserne viser da også, at de 18-19 årige, der er under uddannelse, brevstemte betydeligt mere end den tilsvarende aldersgruppe uden for uddannelsessystemet. Der kan således være fordele forbundet med at udbrede brugen af alternative stemmesteder, hvis det, ved eksempelvis at øge opmærksomheden om valget, kan være med til at øge den samlede valgdeltagelse. Hvorvidt dette faktisk er tilfældet, kan vi dog ikke sige på nuværende tidspunkt.

På længere sigt er det værd at interesse sig for, hvordan de unge, der fik mulighed for at stemme på deres uddannelsesinstitution ved deres første valg, forholder sig ved de kommende valg. Således kan én bekymring være, at man gør de unge forvente. Når der så ikke er et valgsted foran deres næse ved næste valg, risikerer man, at de vælger sofaen i stedet for valglokalet. På den måde er der en risiko for, at den kortsigtede strategi med at gøre det lettere at stemme for de unge vil have en boomerangeffekt på længere sigt. En anden mulighed er, at de fortsætter med at brevstemme til de kommende valg og dermed får indlejret andre traditioner for stemmeafgivningen. Endeligt kan det være, at de simpelthen får etableret valgdeltagelsesvanen og stemmer uanset, hvor ubekvem det måtte være ved de kommende valg. Hvis det er tilfældet, vil deltagelsen på både kort og langt sigt øges for dem, der har fået lettere adgang til brevstemmesteder.

Den øgede brug af brevstemmer ved danske valg samt de seneste års tiltag for at gøre det lettere at brevstemme er værd at holde øje med ved de kommende valg. Således kan en mere udbredt brevstemmebrug have væsentlige perspektiver for administrationen af valg, for aktørerne i valgkampene og for vælgerne.

For det første kan de administrative aspekter fremhæves. Imens valgstederne på valgdagen i høj grad bemandes af frivillige, er det kommunalt ansatte, der varetager brevstemmerne. Samtidig skal det hele foregå på en ordentlig måde, hvilket kræver gode administrative procedurer. En overslagsberegning fra Århus Kommune fra Kommunalvalget i 2009 viste, at en almindelig stemme koster ca. 50 kroner at administrere, imens en brevstemme koster ca. 100 kroner. Hvis vi antager, at ca. tre millioner stemmer til et valg, er prisen således 1,5 millioner kroner pr. procentpoint vælgere, der skifter til brevstemmer frem for almindelige stemmer (Bhatti et al., 2013). Sådanne beregninger er naturligvis behæftet med visse usikkerheder, men ikke desto mindre er det værd at tage med, da det p.t. er de bedste estimater, vi har. Derudover kan det have konsekvenser for planlægningen af valg, når kommunalt ansatte skal klædes på til at tage imod flere brevstemmer. Det kræver ordentlig forberedelse at lave sådan et skift.

For det andet er det værd at tænke over, at valgkampens natur kan ændre sig. Hvis flere og flere vælgere stemmer inden valgdagen, kan det være, at partierne vil begynde at føre valgkamp tidligere eller lægge en større del af indsatsen tidligt i valgkampen. For medierne og de andre aktører, der er interesserede i valget, kan dette også have betydning for, hvordan de skal forholde sig i tiden op til et valg. Om det er godt eller skidt, hvis valgkampens natur og timing ændres, er der ikke noget entydigt svar på. Og vi er heller ikke i en situation, hvor det for alvor er tilfældet. Men i kommuner med en relativ høj brevstemmeprocent og et tæt valgresultat, kan det være væsentlig at overveje, om valgkampen blev ført og dækket ordentlig i den periode, hvor brevstemmerne besluttede sig.

Det leder os videre til det tredje perspektiv, nemlig vælgerne. Hvis vælgere får en vane med at brevstemme eller det i stigende grad forventes af dem, vil det stille nye krav til dem. Som brevstemmere må de søge den nødvendige information tidligere, og sager, der opstår i de sidste dage i valgkampen, vil ikke komme i betragtning. Vælgerne kan trods alt stadig gå ned og stemme på ny og dermed annullere den gamle stemme, men det er for det første en stor indsats og for det andet kan det være, at deres politiske opmærksomhed daler, når de har afgivet deres stemme. Præcis hvad mekanismerne vil være, er svært at sige, men situationen som vælger kan ændre sig som konsekvens af den øgede brug af brevstemmer.

Samlet set har denne artikel bidraget med ny viden om brevstemmer i Danmark samt i sammenligning med nordiske lande og USA. Det er vores håb, at vi ved at tilvejebringe denne viden kan hjælpe med en mere oplyst debat om brugen af brevstemmer. Formålet med dette studie er deskriptivt. Det næste skridt for fremtidige studier kunne være det mere kausale spørgsmål omkring, hvorvidt der er en kausal effekt af at gøre det lettere at brevstemme på den samlede valgdeltagelse. Forhåbentlig vil fremtidige undersøgelser gøre os klogere på dette spørgsmål.

## Litteratur

- Aldrich, John H 1993. Rational choice and turnout. *American Journal of Political Science*: 246-278.
- Bhatti, Yosef, Dahlgaard, Jens Olav, Hansen, Jonas Hedegaard & Hansen, Kasper Møller 2014a. *Kan man øge valgdeltagelsen? Analyse af mobiliseringstiltag ved kommunalvalget den 19. november 2013* København: Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Bhatti, Yosef, Dahlgaard, Jens Olav, Hansen, Jonas Hedegaard & Hansen, Kasper Møller 2014b. *Hvem stemte til EP-valget 2014? Valgdeltagelsen ved Europa-Parlamentsvalget 25. maj 2014.*

- Beskrivende analyser af valgdeltagelsen baseret på registerdata*, København: Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Bhatti, Yosef, Dahlgaard, Jens Olav, Hansen, Jonas Hedegaard & Hansen, Kasper Møller 2014c. *Hvem stemte og hvem blev hjemme? Valgdeltagelsen ved kommunalvalget 19. november 2013. Beskrivende analyser af valgdeltagelsen baseret på registerdata*, København: Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Bhatti, Yosef, Dahlgaard, Jens Olav, Hansen, Jonas Hedegaard, Hansen, Kasper Møller & Olsen, Mariann Malchau. 2013. Kommunalvalgets stemmekrise: Ingen garanti for at flere brevstemmer er løsningen. Available: <http://raeson.dk/2013/kommunalvalgets-stemme Krise-ingen-garanti-for-at-flere-brevstemmer-er-losningen/>.
- Bhatti, Yosef & Hansen, Kasper Møller 2010. Valgdeltagelsen ved kommunalvalget 17. november 2009. *Beskrivende analyser af valgdeltagelsen baseret på registerdata. Arbejdspapir Københavns Universitet, Institut for Statskundskab*, 2010(3).
- Blais, André, Dobrzynska, Agnieszka & Loewen, Peter 2007. *Potential Impacts of Extended Advance Voting on Voter Turnout*. Elections Canada.
- Blais, André, Young, Robert & Lapp, Miriam 2000. The calculus of voting: An empirical test. *European Journal of Political Research*, 37(2): 181-201.
- Brady, Henry & McNulty, John 2011. Turning out to vote: The costs of finding and getting to the polling place. *American Political Science Review*, 105(1): 115-134.
- Dahlberg, Stefan, Oscarsson, Henrik & Öhrvall, Richard 2007. Förtidsröstning. Förtidsröstningsreformens effekter på individers röstningsbenägenhet vid de allmänna valen 2006. *Göteborgs Universitet*. Göteborg / Stockholm: Göteborgs Universitet.
- Danmarks Statistik 2010. *Valgene til kommunalbestyrelser og regionsråd 17. november 2009. Befolkning og valg 2010:4*, København Ø: Danmarks Statistik.
- Danmarks Statistik 2014. *Valgene til kommunalbestyrelser og regionsråd 19. november 2013. Befolkning og valg 2014:2*, København Ø: Danmarks Statistik.
- Danmarks Statistik 2015. *Folketingsvalget den 18. juni 2015. Befolkning og valg 2015:3*, København Ø: Danmarks Statistik.
- Downs, Anthony 1957. *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row.
- Elklit, Jørgen, Møller, Birgit, Svensson, Palle & Togeby, Lise 2005. *Gensyn med sofavælgerne. Valgdeltagelse i Danmark*, Århus: Århus Universitetsforlag.



- Elklit, Jørgen & Togeby, Lise 2009. Where turnout holds firm: the Scandinavian exceptions. s. 83-105 I: Debardeleben, Joan & Pammett, Jon H (red.) *Activating the Citizen: Dilemmas of Citizen Participation in Europe and Canada*.
- Franklin, Mark N 1999. Electoral engineering and cross-national turnout differences: what role for compulsory voting? *British Journal of Political Science*, 29(01): 205-216.
- Franklin, Mark N. 2004. *Voter turnout and the dynamics of electoral competition in established democracies since 1945*, Cambridge.
- Gronke, Paul, Galanes-Rosenbaum, Eva, Miller, Peter A & Toffey, Daniel 2008. Convenience voting. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 11: 437-455.
- Kommission Om Livskvalitet Og Selvbestemmelse I Plejebolig Og Plejehjem 2012. Livskvalitet og selvbestemmelse på plejehjem. I: Ældrekommissionen (ed.). Social- og Integrationsministeriet.
- Ladner, Andreas & Pianzola, Joëlle 2010. Do Voting Advice Applications Have an Effect on Electoral Participation and Voter Turnout? Evidence from the 2007 Swiss Federal Elections. s. 211-224 I: Tambouris, Efthimios, Macintosh, Ann & Glassey, Olivier (red.) *Electronic Participation*. Springer Berlin Heidelberg.
- Lassen, David Dreyer 2005. The effect of information on voter turnout: Evidence from a natural experiment. *American Journal of Political Science*, 49(1): 103-118.
- Ministry of Justice Finland. 2012. *Participation* [Online]. Ministry of Justice Finland, <http://tulospalvelu.vaalit.fi/K2012/e/aaanaktiivisuus/aaanestys1.htm> (24-11 2015).
- Ministry of Justice Finland. 2015. *Voter turnout* [Online]. Ministry of Justice Finland, <http://tulospalvelu.vaalit.fi/E-2015/en/aaanestys1.html> (24-11 2015).
- Neeley, Grant W & Richardson, Lilliard E 2001. Who is early voting? An individual level examination. *The Social Science Journal*, 38(3): 381-392.
- Oscarsson, Henrik & Holmberg, Sören 2013. *Nya Svenska Väljare*, Stockholm: Norstedts Juridik.
- Riker, William H. & Ordeshook, Peter C. 1968. A Theory of the Calculus of Voting. *American Political Science Review*, 62(01): 25-42.
- Statistics Iceland. 2015a. *Local government elections* [Online]. Statistics Iceland, <http://old.statice.is/Statistics/Elections/Local-government-elections> (24-11 2015).
- Statistics Iceland. 2015b. *General elections* [Online]. Statistics Iceland, <http://old.statice.is/Statistics/Elections/General-elections> (24-11 2015).
- Statistics Norway. 2013. *Stortingsvalet, 9. september 2013* [Online]. Statistics Norway, <http://www.ssb.no/valg/statistikker/stortingsvalg> (24-11 2015).

Statistics Norway. 2015. *Kommunestyre- og fylkestingsvalget, 2015* [Online]. Statistics Norway, <http://www.ssb.no/valg/statistikker/kommvalg> (24-11 2015).

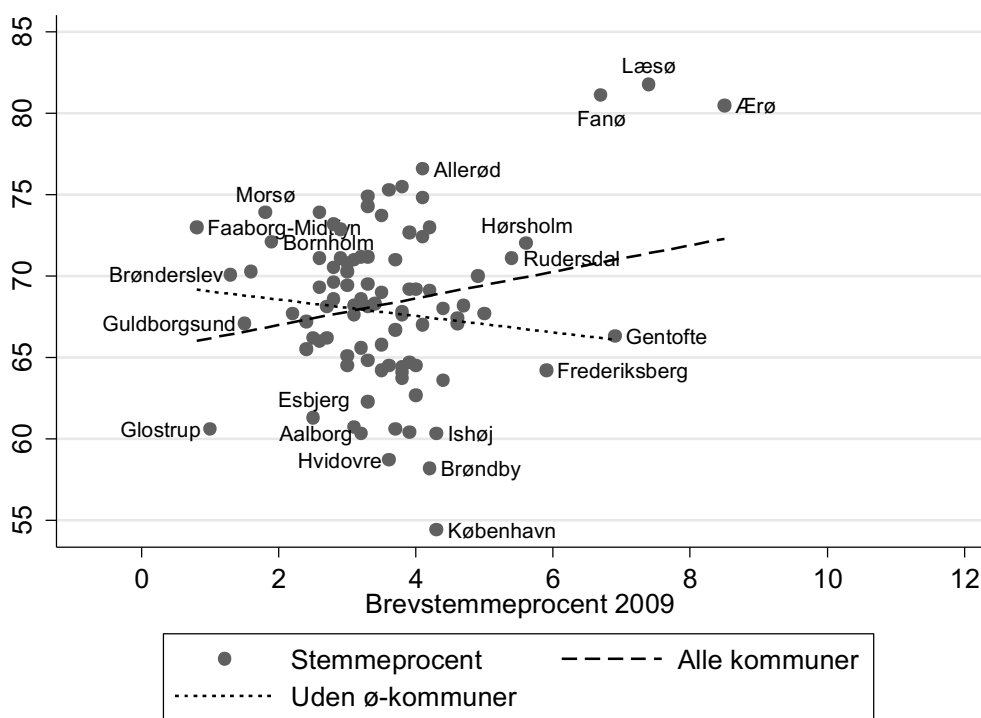
U.S. Election Assistance Commission 2013. *The 2012 Election Administration and Voting Survey*. U.S. Election Assistance Commission.

Valgloven 2015. Valgloven.

Wolfinger, Raymond E & Rosenstone, Steven J 1980. *Who Votes?*, New Haven, CT: Yale University Press.

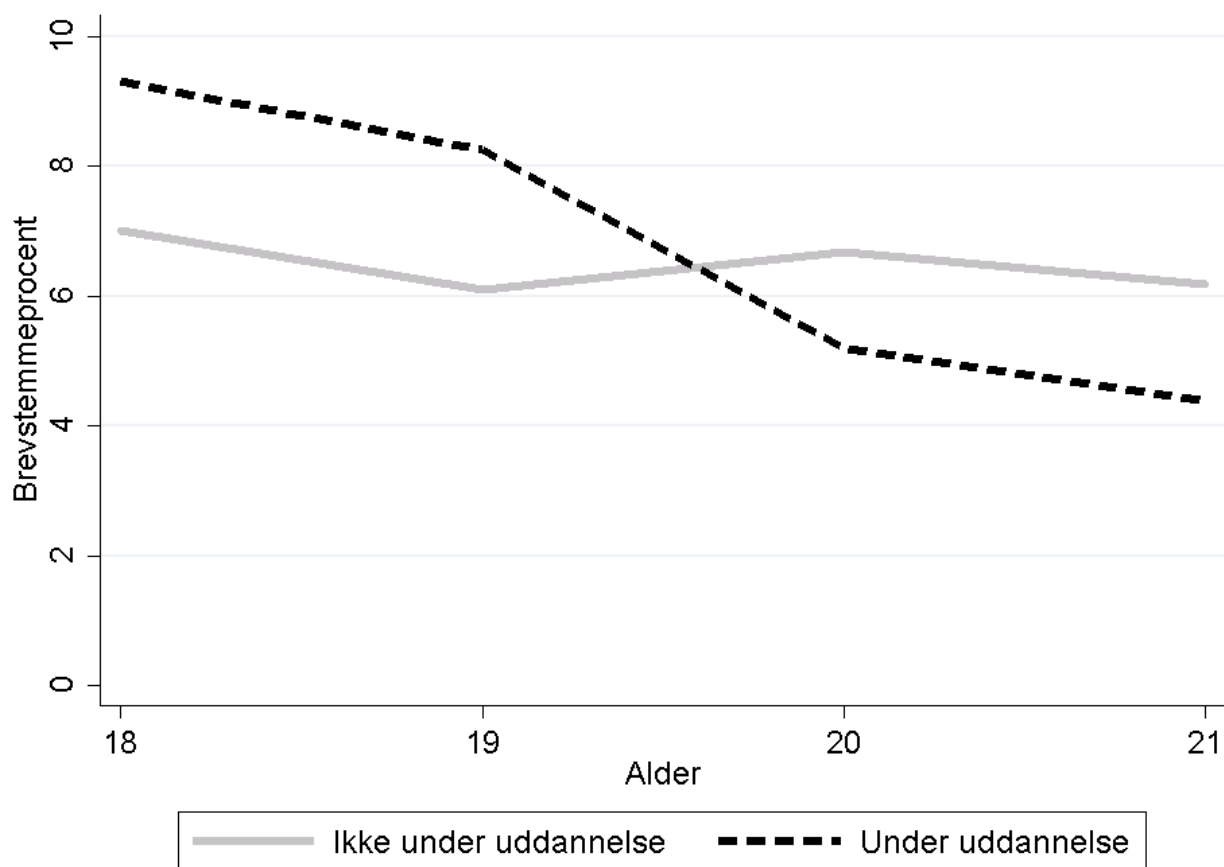
Appendiks

Figur A.1: Brevstemmeprocent og valgdeltagelse på kommuneniveau i 2009



Note: Der mangler brevstemmeprocenter for seks kommuner i 2009 (Lejre, Samsø, Syddjurs, Vejen, Ikast-Brande og Mariagerfjord). Data fra (Danmarks Statistik, 2010).

Figur A.2: Førstegangsvælgernes brevstemmeprocent i 2013 opdelt på igangværende uddannelse



## ABSTRACTS

### Økonomiske konsekvenser af kommunalreformen

*Kurt Houlberg*

As part of the Danish Structural Reform of 2007, 239 municipalities were amalgamated to 66 municipalities, while 32 municipalities were left untouched. Evaluations based on difference-in-difference designs show that economic steerability has increased in amalgamated municipalities and that *economies of scale* regarding administration and maintenance of roads have been realised. The savings on administration and roads, however, have been reallocated to other policy areas, and no economies of scale for total expenditures can be identified. For major municipal policy areas such as day care, schools and eldercare – where the producing unit is at plant level rather than at municipal level – no economies of scale are seen. The efficiency of the service provision seems to be unaffected by the amalgamations. No valid conclusions can be drawn regarding cost-effectiveness effects of amalgamations and *economies of scope* related to an increased task portfolio.

### Local Government Reform and Organizational Change

*Marius Ibsen*

When local government in Denmark was reformed almost 10 years ago, the political and administrative organization was left unchanged. By law Danish municipalities must have a committee form of government, but each municipality is free to organize its administration as it sees fit. This had led to a great deal of diversity in the way the municipal administration is organized but also to a wave of locally directed reform. One of the themes of these reforms has been the organization of top management. Should each department be run more or less on its own, subject to coordination, or should there be a top management team collectively responsible for the whole enterprise. The article describes the variation in administrative organization and makes an attempt to analyze the effects of the various forms of top management organization with respect to economic results. The conclusion is that having a top management team leads to a bigger surplus, confirming an often-stated assumption. It is shown that municipalities that were reformed in 2007 are slightly more likely to have a top management team than the non-reformed municipalities. So it seems that the reform contributed to organizational change, although that was not the official intention.

## Trends in Danish State-Municipal relations after the Municipal Reform - Focusing on the Economic Agreements and the System of Sanctions

*Niels Jørgen Mau Pedersen*

This article aims at presenting trends in the state-local budget-cooperation system in Denmark, following the local government reform in 2007 and the fiscal rules in the budget law from 2012. The article investigates some of the characteristics of the development from 1980 until 2016. Evidence gives support to the hypothesis that the possibility for the municipalities' organization to negotiate increasing expenditures has been narrowed, however accompanied by more liberal grant financing. The local government reform seems to have opened a window of opportunity for an elaborated system of collective and especially individual central government sanctions to strengthen the macroeconomic management of service expenditures of local governments. The identified trends in the Danish state-local relations may indicate that the decentralized model of local governments in Denmark is increasingly under pressure. However, the Danish municipal sector is still growing with respect to economic significance.

## Hvordan gik det med lokaldemokratiet?

*Sune Welling Hansen*

The article reviews studies that have examined the local democratic consequences of the Danish Structural Reform, with focus on studies that have used the municipal amalgamations (which were part of the aforementioned reform) to study the relationship between the size of political systems and the quality of democracy in those systems. The reviewed studies tend to find negative effects of municipal size on the quality of local democracy, although the effects are weak to moderate in size. These results are consistent with the existing local government literature on the relationship between size and democracy, which also has shown that size does not matter much for the quality of democracy. If there indeed are differences between local democracies of different sizes then this has more to do with the characteristics of those who choose to live in these communities, than it has to do with size.

## From the Polling Station to the Shopping Center: The Danes' Increasing Use of Early Voting

*Yosef Bhatti, Jens Olav Dahlgaard, Jonas Hedegaard Hansen, Kasper Møller Hansen & Mariann Malchau Olsen*

It is becoming increasingly popular among Danes to use early voting. The article describes the changes that have been made in the electoral law to accommodate the use of early voting and describes the historical development in the use of early voting. In addition, we show that there is considerable variation in the use of early voting at the municipal level, and that it is especially the citizens of the island municipalities, rich municipalities and metropolitan municipalities that use early voting. In the third part of the analysis, we examine individual differences in the use of early voting with the help of a data set with over two million Danish voters in the municipal elections in 2013. We show that early voting is primarily used by the oldest citizens and citizens with a non-technical education – two groups that traditionally have turned out at high rates. Finally, we analyze the characteristics that can help to predict which citizens use early voting.