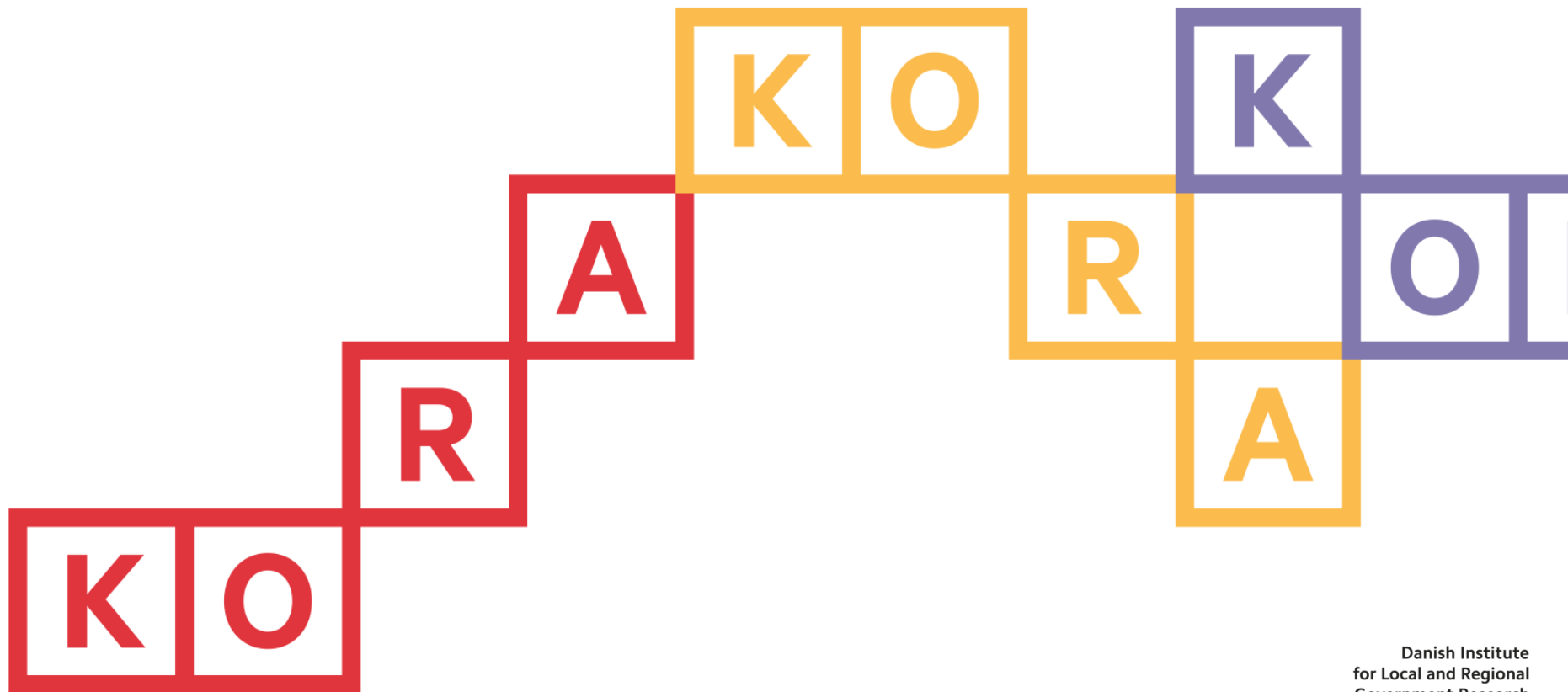


# Økonomiske og demokratiske konsekvenser av kommunalreformen i Danmark

/Kurt Houlberg, Research Director, KuHo@kora.dk



# Disposition

- Min baggrund
- Den officielle nationale evaluering af reformen
- Reformens centrale mål og indhold
- Konsekvenser af sammenlægninger:
  - (hamstrings- og krigsomkostninger)
  - For borgere og politikere
  - For økonomisk styrbarhed og effektivitet
- Konsekvenser af opgaveflytninger



## Min baggrund

- 1989-2009: ansat i konsulentbranchen og som ekstern lektor på Syddansk Universitet
  - 2007: ph.d. om 'Kommunestørrelse, økonomi og demokrati'
  - Hyppigt citeret i Strukturkommissionens betænkning 2004
- 2010-: Programchef i AKF/KORA med ansvar for det kommunaløkonomiske forskningsprogram.
  - Forskning i strukturelle og politiske faktoreres betydning for kommunernes udgifter, økonomiske styring og resultater
  - Eksperthøring i forbindelse med Regeringens evaluering af kommunalreformen



## Forskningsvinkel på dagens tema

- **Viden**
- Vurderinger
- Tro

## Økonomiske og demokratiske konsekvenser, kort fortalt

1. Forbedret økonomisk styringskapacitet  
- men tab på demokratikontoen
2. Øget økonomisk og faglig bæredygtighed - på de opgaveområder kommunerne havde i forvejen
3. Signifikante effektiviseringsgevinster på administrationsområdet - som ser ud til at være konverteret til øgede udgifter til sociale ydelser og udsatte børn



## **Regeringens evaluering af kommunalreformen, marts 2013**

- **“ Kommunalreformen styrkede den offentlige service, både i forhold til faglighed og økonomi. Der er dog rum for forbedringer, især hvor kommuner og regioner samarbejder om specialiserede opgaver.”**

<http://oim.dk/arbejdsomraader/kommunal-og-regionaloekonomi/kommunale-opgaver-og-struktur/opfoelgning-paa-evaluering-af-kommunalreformen/evaluering-af-kommunalreformen.aspx>



## Centrale målsætninger

- **Reduceret økonomisk sårbarhed**
- **Øget økonomisk og faglig bæredygtighed**
- **“Én indgang til den offentlige sektor”**
- (mindre statslig regelstyring, mere mål- og rammestyring)

# Centrale reformelementer

- **Kommunesammenlægninger**
  - 271 kommuner blev til 98
  - 239 → 66, +32 uberørt
  - (kvasi-eksperimentelle designmuligheder)
- **Opgaveændringer**
  - Specialiseret socialområde
  - Specialundervisning
  - Miljøopgaver, medfinansiering af sundhedsv. etc.



## Hamstrings- og krigsomkostninger

Målrettet lovgivning for at imødegå 'pengeafbrænding før lukketid', men:

- Større budgetoverskridelser i sammenlægningskommuner i 2006, både for drifts- og anlægsudgifter
- Reduktion af likvide aktiver og forøget gældssætning i sammenlægningskommuner, især i det sidste år inden sammenlægningen og især i de mindre kommuner i sammenlægningen

Blom-Hansen, J. (2010). Municipal amalgamations and Common Pool Problems. The Danish Local Government Reform in 2007. *Scandinavian Political Studies*, 33(1): 51-73.

Hansen, Sune Welling (2012). Common pool size and project size: an empirical test on expenditures using Danish municipal mergers, *Public choice* (early print).

Houlberg, Kurt (forthcoming). David og Goliat i kassen før lukketid. Danske kommuners likviditets- og gældsudvikling op til kommunesammenlægningerne i 2007. *Politica*

## Konsekvenser for borgere

- Forøget størrelse reducerer den politiske selvtillid
  - Nogle gange er kommunalpolitik så kompliceret, at personer som mig ikke rigtigt kan forstå, hvad der foregår
  - Jeg føler, at jeg har en ganske god forståelse af de vigtigste politiske spørgsmål i vores kommune
  
- Forøget størrelse reducerer den politiske tillid
  - Tillid til kommunalpolitikernes integritet, kompetencer og responsivitet
  
- Forøget størrelse reducerer tilfredshed med den kommunale service og det lokale demokrati

NB: 2009 survey

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* 105(2), 238-258.

Hansen, Sune Welling (2012). Polity Size and Local Political Trust: A Quasi-experiment Using Municipal Mergers in Denmark, *Scandinavian Political Studies*

Hansen, Sune Welling (forthcoming). The Democratic Costs of Size: How Increasing Size Affects Citizen Satisfaction with Local Government, *Political Studies*

## Konsekvenser for politikere (2009)

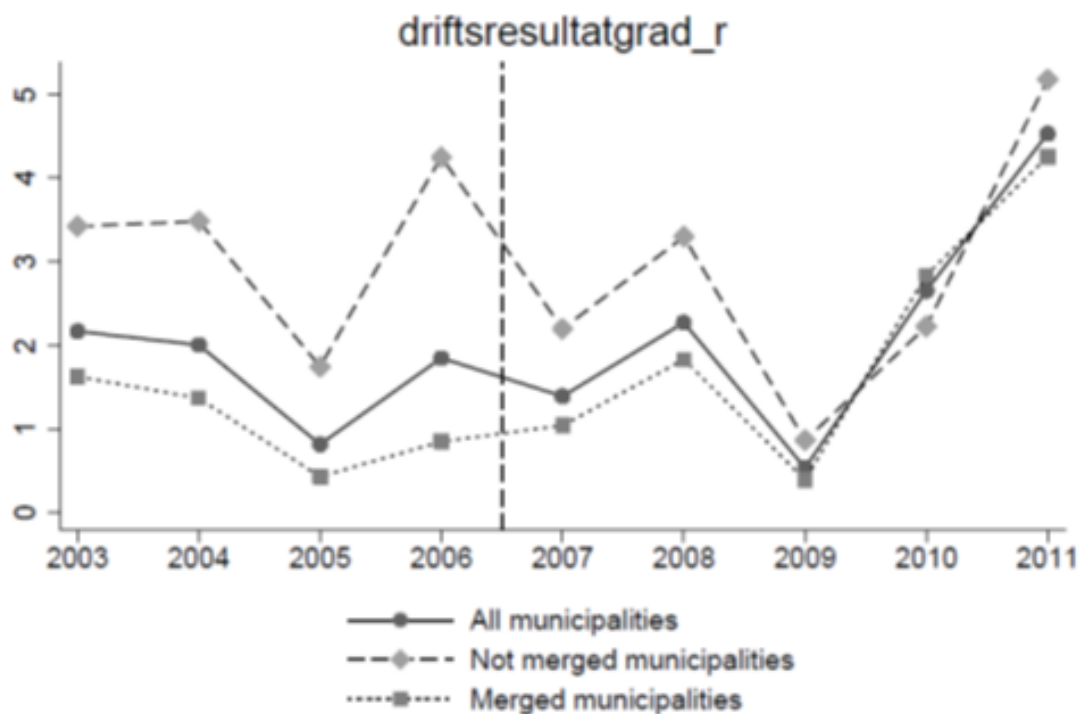
- Antal lokalpolitikere reduceret fra 4650 to 2500
- Forøget arbejdsbyrde
- Oplevelse af mere central regulering og – i sammenlagte kommuner – mere indflydelse til de lokale embedsmænd
- Oplevelse af forøget indflydelse i kommunalbestyrelsen (i ikke-sammenlagte kommuner)

NB: 2009  
survey



# Økonomisk styringskacacitet og effektivitet

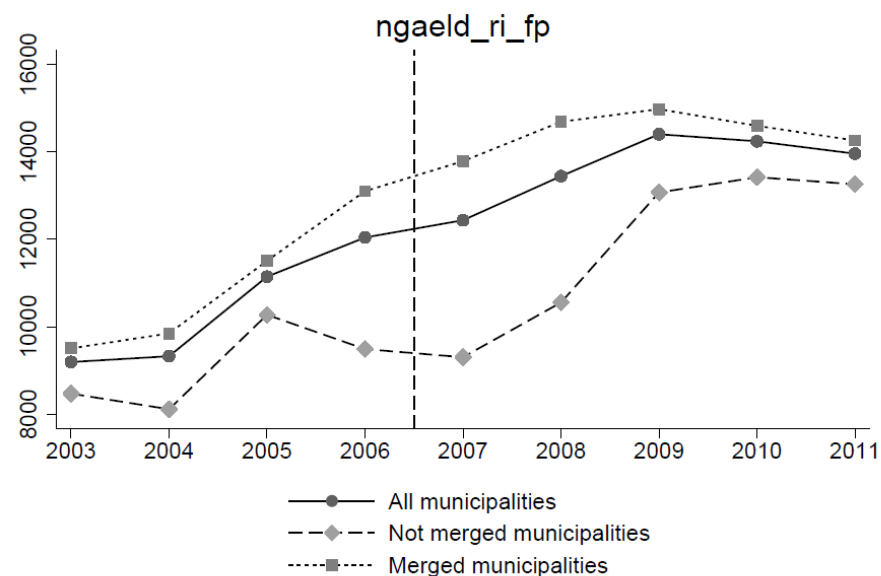
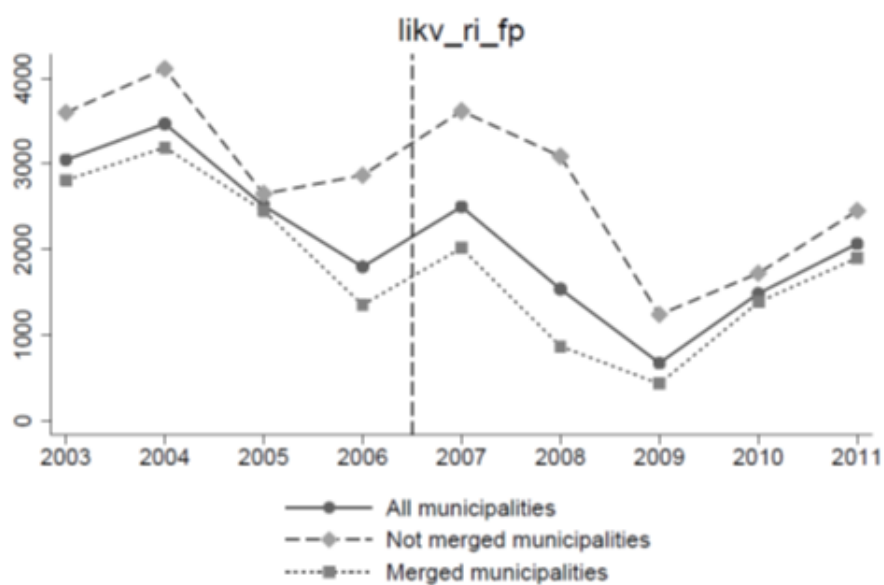
## Realised operating result



Source:

Hansen, Sune Welling, Kurt Houlberg og Lene Holm Pedersen (forthcoming). Do Municipal Mergers Improve Fiscal Outcomes?, *Scandinavian Political Studies*

# Likvide aktiver og langfristet gæld

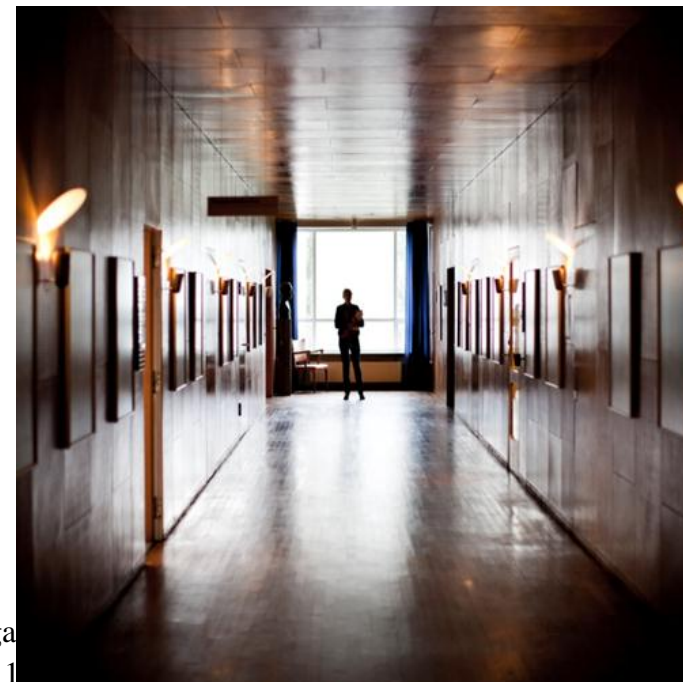
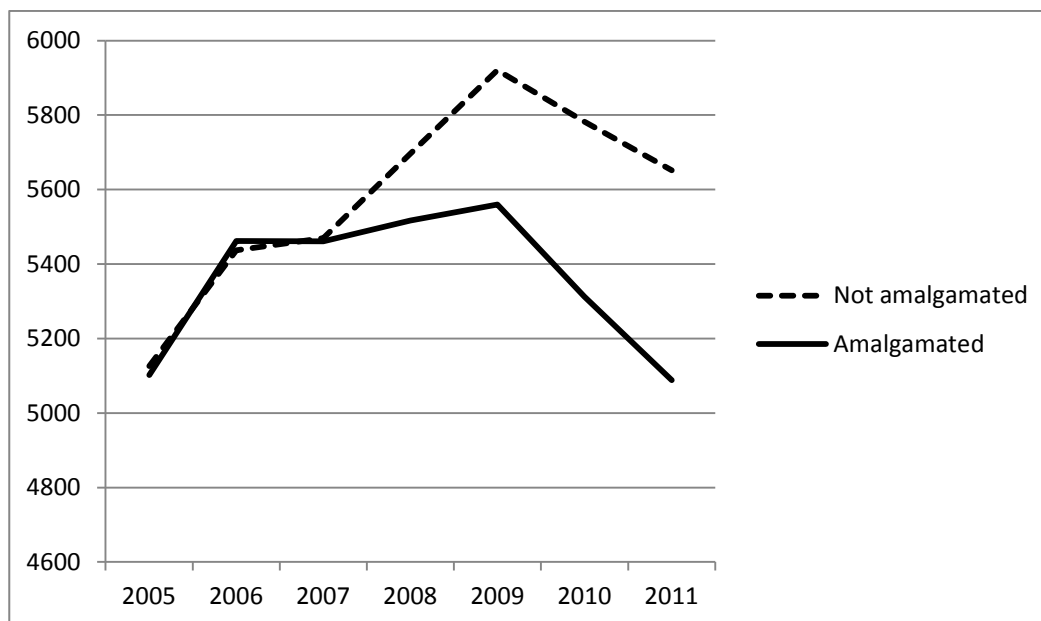


Source:

Hansen, Sune Welling, Kurt Houlberg og Lene Holm Pedersen (forthcoming). Do Municipal Mergers Improve Fiscal Outcomes?, *Scandinavian Political Studies*

# Administrative omkostninger

Figure 1: Predicted administrative spending (DKK per capita)



Note: The figure shows the predicted administrative spending per capita for the amalgamated and non-amalgamated municipalities. The predicted values are computed from model 1 in Table 3. All discrete control variables are set to sample means, while the dummy variable “Small island” is set to zero.

Source:

Blom-Hansen, Jens, Kurt Houlberg & Søren Serritzlew (forthcoming). Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System. *American Journal of Political Science*

## Supplerende foreløbige resultater

- *Positive* sammenlægnings effekter for administration og vejvæsen
  - Ingen effekter for skole, dagtilbud og ældreomsorg
  - *Negative* sammenlægnings effekter for børn/unge med særlige behov og sociale ydelser/arbejdsmarkedsområdet
- Vigtig sondring: Sker tjenesteproduktionen på kommuneniveau eller institutionsniveau?



## Konsekvenser af opgaveflytninger - indikationer

- Breder opgaveportefølje på kommunalt niveau
- Økonomisk og faglig bæredygtighed øget for gamle opgaver
- Økonomisk og faglig bæredygtighed reduceret for nye opgaver
  - ‘Hjemtagning’ af borgere med særlige behov og lukning af specialiserede institutioner
- Fortsatte udfordringer med snitfladen mellem kommuner og regioner på sundhedsområdet og for specialiserede sociale opgaver (ansvarsfordeling, samarbejde, koordination etc.)





# Væsentlige strukturelle ændringer efter kommunalreformen – som IKKE hænger sammen med kommunesammenlægningerne

- Færre og større skoler
- Færre og større daginstitutioner, specielt i urbaniserede områder
- Øget konkurrenceudsættelse
- Økonomisk krise og arbejdsløshed
- Fraflytning
- Demografiske aldersforskydninger (færre børn, flere ældre)

<http://oim.dk/arbejdsomraader/kommunal-og-regionaloekonomi/kommunale-opgaver-og-struktur/opfoelgning-paa-evaluering-af-kommunalreformen/evaluering-af-kommunalreformen.aspx>

## Økonomiske og demokratiske konsekvenser, kort fortalt

1. Forbedret økonomisk styringskapacitet  
- men tab på demokratikontoen
2. Øget økonomisk og faglig bæredygtighed - på de opgaveområder kommunerne havde i forvejen
3. Signifikante effektiviseringsgevinster på administrationsområdet - som ser ud til at være konverteret til øgede udgifter til sociale ydelser og udsatte børn



## **Fra viden til vurderinger...**

### **Kan konklusionerne overføres til Norge?**

- Forskelle i eksisterende opgavefordeling
  - Sygehuse en regional opgave i DK
  - Barnevern en kommunal opgave i NO
  - Erhvervsuddannelser en statslig opgave i DK
- Topografiske forskelle
- Spredtbygde områder



## **Fra viden til vurderinger (og tro?)... Væsentlige kriterier og spørgsmål ved kommunereform i Norge?**

- Økonomisk bæredygtighed og effektivitet
- Faglig bæredygtighed
  - Knytter økonomiske og faglige stordriftsfordele sig til: centralitet, bystørrelse eller kommunestørrelse? Kommunestørrelse eller institutionsstørrelse?
- Demokrati (deltagelse, politisk tillid, ansvarlighed, responsivitet mv.)
- Opgaverreform: større opgaveportefølje vs. faglig og økonomisk bæredygtighed
- Allokativ efficiens
- Horisontal lighed vs. lokal autonomi