

Kurt Houlberg

Politisk lederskab og demokrati i sammenslåtte kommuner i Danmark

Baggrundsnotat



*Politisk lederskab og demokrati i sammenslåtte kommuner i
Danmark – Baggrundsnotat*

Publikationen kan hentes på www.kora.dk

© KORA og forfatterne, 2015

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA

ISBN: 978-87-7509-927-6

Projekt: 10994

KORA

Det Nationale Institut for

Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling samt bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Forord

Dette notat er udarbejdet som et baggrundsnotat til et projekt om "Politisk lederskab og demokrati i sammenslåtte kommuner" udbudt af det norske KS (FoU-prosjekt nr. 154022).

Notatet er baseret på et litteraturstudie og opsummerer den forskningsbaserede viden om, hvilken betydning kommunalreformen i Danmark 2007¹ har haft for politisk lederskab og demokrati i de danske kommuner. Fokus er på betydningen for politisk lederskab og demokrati i *sammenlagte* kommuner, men indledningsvist gives en kort opsummering af hovedindholdet i den danske kommunalreform og de generelle udviklingstræk i den danske kommunale sektor siden 2007.

Notatet indeholder følgende tre afsnit:

- Den danske kommunalreform i 2007
- Strukturelle og økonomiske udviklingstræk i de danske kommuner efter 2007
- Politisk lederskab og demokrati i sammenlagte kommuner.

Notatet baserer sig på et litteraturstudie af forskningsbaserede analyser af den danske kommunalreforms betydning for politisk lederskab og demokrati i de danske kommuner. Søgestrategien i litteraturstudiet har taget afsæt i en brainstorm blandt projektets danske deltagere², hvor relevante forskere og konkrete artikler blev oplistet. På baggrund af denne liste er de pågældende forfatteres publikationslister på de respektive forskningsinstitutioners hjemmesider blevet screenet for andre potentielt relevante studier, de identificerede studiers litteraturlister er blevet screenet, og der er i tvivlstilfælde rettet henvendelse direkte til de pågældende forskere.

Det skal understreges, at der ikke er gennemført en sammenhængende forskningsbaseret evaluering af hverken de økonomiske eller demokratiske konsekvenser af kommunalreformen i Danmark. Indholdet i dette notat repræsenterer derfor ikke en samlet, koordineret og sammenhængende belysning af alle betydningsfulde aspekter, men baserer sig på en opsummering af de brudstykker af viden, som forskellige forskere mere eller mindre ukoordineret har bidraget med. Derfor er fokus også primært på de aspekter af politisk lederskab og demokrati i sammenlagte kommuner, som de pågældende forskere har interesseret sig for.

Kurt Houlberg
September 2015

¹ Reformen omfattede ikke blot kommunerne, og den officielle betegnelse for reformen er *Strukturreformen*. I den gængse offentlige omtale af reformen kaldes denne dog *Kommunalreformen*, og det er denne betegnelse, der benyttes i notatet.

² Ud over notatets forfatter omfatter dette Ulrik Kjær, SDU, og Eva Sørensen, RUC.

Indhold

Resumé	5
1 Den danske kommunalreform i 2007	7
2 Strukturelle og økonomiske udviklingstræk i de danske kommuner efter 2007	9
2.1 Den finansielle krise i 2008 og de nationale budgetsanktioner fra 2011	9
2.2 Strukturændringer på skole- og dagtilbudsområdet	10
2.3 Økonomiske effekter af kommunesammenlægninger	11
3 Politisk lederskab og demokrati i sammenlagte kommuner	13
3.1 Politisk og administrativ organisering	13
3.2 Politikernes rolle og råderum	15
3.3 Velfærdsledelse, politikinnovation og nye governancestrukturer	17
3.4 Borgernes deltagelse og oplevelse af demokratiet	20
Litteratur	23

Resumé

Dette notat opsummerer den forskningsbaserede viden om, hvilken betydning kommunalreformen i Danmark 2007 har haft for politisk lederskab og demokrati i de danske kommuner. Ved kommunalreformen blev 239 kommuner sammenlagt til 66 kommuner, mens 32 kommuner forblev uændrede. Notatets fokus er på kommunalreformens betydning for politisk lederskab og demokrati i de *sammenlagte* kommuner.

Kommunalreformen i 2007 i Danmark var særdeles omfattende og påvirkede kommunerne såvel som det kommunale styre betragteligt. Imidlertid indgik politisk lederskab og lokal-demokratiske processer ikke som centrale temaer i Strukturkommissionens anbefalinger, og ingen af de to temaer indgik i den danske regerings evaluering af kommunalreformen i 2013. Dette notat er baseret på et litteraturstudie af de forskningsbaserede studier, der mere eller mindre ukoordineret har undersøgt reformens konsekvenser for forskellige aspekter af politisk lederskab og demokrati.

De formelle rammer for den politiske organisering i de danske kommuner blev ikke ændret med kommunalreformen, og før som efter kommunalreformen er den politiske organisering i langt størstedelen af kommunerne baseret på udvalgstyret. Den administrative organisering har derimod undergået store forandringer både under implementeringen af og efter kommunalreformen. Hvor størstedelen af kommunerne før reformen var organiseret efter en klassisk forvaltningsmodel, er flertallet af kommuner efter reformen organiseret efter forskellige varianter af direktionsmodellen. Direktionsmodellen ændrer rammerne for det politiske lederskab, idet de danske erfaringer peger på, at modellen placerer borgmesteren mere centralt i interaktionsnetværket, bidrager til at styrke relationen mellem den politiske og administrative topledelse og til at styrke de politikere, som sidder i en koordinerende rolle på tværs af sektorer. Omvendt har formænd for de stående udvalg og menige medlemmer af byrådet mindre kontakt med topadministrationen i forhold til i den sektorbaserede model.

I kølvandet på kommunalreformen er der i de sammenlagte kommuner en oplevelse af reduceret politisk indflydelse blandt de menige kommunalbestyrelsesmedlemmer, hvorimod sammenlægningen ikke påvirker den oplevede indflydelse for de ledende politikere. Kommunesammenlægninger bidrager med andre ord til, at indflydelsen forskydes indad i det politiske beslutningssystem, og at de centrale politikere får en mere central og indflydelsesrig rolle. Kommunesammenlægningerne har på et mere generelt plan bidraget til, at kommunalpolitikken er blevet mere abstrakt og rettet mere mod overordnede politikker i stedet for direkte mod den enkelte borger. Kompetencerne til at forholde sig til, lede og træffe beslutninger vedrørende overordnede, tværgående og strategiske forhold har herved fået større betydning, mens omvendt det politiske fokus på enkeltsagsbehandling og en tæt direkte kontakt med brugerne på de kommunale velfærdsområder får mindre betydning. Samtidig oplever politikere i både sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner, at der efter kommunalreformen er sket en reduktion i enkeltsagsmængden, men at den samlede papirmængde og arbejdsbyrde som kommunalpolitikker samtidig er øget.

En vedvarende sammenlægningseffekt knytter sig til kommunalpolitikernes oplevelse af balancen mellem deres egen og forvaltningens indflydelse, idet politikere i de sammenlagte kommuner både to og seks år efter reformen i højere grad end i ikke-sammenlagte kommuner oplever det som værende vanskeligt for politikere at gennemføre deres synspunkter, hvis de går på tværs af de ledende embedsmænd. Kommunesammenlægningerne påvirker med andre ord samspillet mellem politikere og embedsmænd, så politikerne i rollen som beslutningstagere oplever, at indflydelsen forskyder sig udad i retning mod forvaltningen.

Med hensyn til kommunesammenlægningers betydning for demokratiet viser de danske erfaringer, at kommunesammenlægningerne ikke har påvirket borgernes valgdeltagelse eller interesse for lokalpolitik. Der er heller ikke belæg for at hævde, at sammenlægningerne har haft en længerevarende bred og generel effekt på borgernes politiske selvtillid og den samlede politiske tillid. Derimod ser kommunesammenlægninger ud til at have reduceret borgernes tilfredshed med den kommunale service og det lokale demokrati samt at have længerevarende negative effekter på den del af den politiske tillid, der vedrører oplevelsen af politisk responsivitet og på det delelement af den politiske selvtillid, der knytter sig til borgerens selvvalgte evne til at forstå, hvad der foregår i kommunalpolitik. Samtidig ses det, at kommunesammenlægningerne fortsat, seks år efter sammenlægningen, har en negativ effekt på borgernes affektive tilknytning til kommunen i de kommuner, der har oplevet en relativt stor stigning i kommunestørrelsen.

Omend de danske erfaringer viser, at de demokratiske omkostninger ved kommunesammenlægninger er størst i de første år efter reformen, så er den overordnede konklusion, at demokratiet i de sammenlagte kommuner er påvirket af kommunalreformen, og at kommunesammenlægninger også påvirker det politiske lederskab i kommunerne, idet såvel rammerne for det mobiliserende politiske lederskab som for det repræsentative/responsive politiske lederskab ændres i forbindelse med en kommunesammenlægning.

Efter 2009 har den finansielle krise, ændret demografi, øget urbanisering og et stærkere statsligt sanktionsregime haft stor betydning for den kommunale styringsdagsorden. Såvel sammenlagte som ikke-sammenlagte kommuner har været igennem en hård økonomisk opbremsning og har bevæget sig fra en styringskultur, hvor årlige budgetoverskridelser var hovedreglen til en styringskultur, hvor budgetunderskridelser er hovedreglen. Uafhængigt af, om kommunen er sammenlagt eller ej, har årene efter 2009 været præget af et øget politisk styringsfokus på effektiviseringer, omprioriteringer og innovation.

1 Den danske kommunalreform i 2007

Den danske kommunalreform kom hurtigt og var radikal (Mouritzen 2010). Før 2002 spillede idéen om en centralt indført strukturreform ikke nogen rolle i debatten, og da spørgsmålet blev nævnt i en folketingsdebat i juni 2002, blev det håndfast afvist af indenrigsministeren (Christiansen & Klitgaard 2008). Men i sommeren 2002 oprettede regeringen en Strukturkommission med medlemmer udpeget af indenrigsministeren, tre sagkyndige medlemmer og repræsentanter fra kommuner og amter. I 2004 offentliggjorde Kommissionen sin rapport, som bl.a. anbefalede sammenlægninger. Mindre end seks måneder senere havde et flertal i det danske folketing vedtaget en reform med kommunesammenlægninger, der sigtede mod at skabe kommuner med minimum 30.000 indbyggere og forpligtede kommuner med under 20.000 indbyggere, der ikke indgik i en sammenlægning, til at indgå i et forpligtende samarbejde med en større nabokommune (Mouritzen 2010, Blom-Hansen, Houlberg & Serritzlew 2014). Reformen blev besluttet af et snævert flertal i Folketinget, blev hurtig og radikal (Mouritzen, 2010) og er siden blevet karakteriseret som *den utænkelige reform* (Christiansen & Klitgaard 2008). Samtidig med den danske kommunalreform var en reform af det regionale niveau på den politiske dagsorden i Norge i årene 2006-2008. I Norge blev reformambitionerne undervejs i processen neddroget, og forløbet endte med, at den regionale struktur forblev uændret, og der alene skete marginale ændringer i det regionale niveaus opgavefokus (Blom-Hansen et al. 2012). Når det i modsætning hertil endte med en omfattende reform i Danmark er dette blevet forklaret med, at den danske regering i beslutningsprocessen med succes benyttede sig af en række forvirrings-, alliancebygnings- og kompensationsstrategier i forhold til de forskellige reformaktører og -interessenter (Blom-Hansen et al. 2012).

Kommunalreformkomplekset i Danmark indeholdt mere end 50 lovændringer og reformer omfattende for eksempel også en udligningsreform og en finansieringsreform. To centrale elementer er dog inddelings- og opgavereformen.

Inddelingsreformen indebar for det første, at de 14 tidligere amter blev nedlagt og erstattet af fem regioner. For det andet blev 271 kommuner sammenlagt til 98 kommuner. Mere specifikt blev 239 kommuner sammenlagt til 66 kommuner³, mens 32 kommuner forblev uændrede. Det sidste har haft de afledte forskningsmæssige fordele, at det gennem kvasi-eksperimentelle design har været muligt specifikt at undersøge effekter af sammenlægninger ved at sammenligne udviklingen i sammenlagte kommuner med udviklingen i ikke-sammenlagte kommuner (se fx (Blom-Hansen, Houlberg & Serritzlew 2014)). Dette giver et stærkt metodisk grundlag for konklusioner om, hvorvidt der har været særlige effekter for politisk lederskab og demokrati i *sammenlagte* kommuner. Dette vender vi tilbage til. En analyse af de konkrete sammenlægningskonstellationer viser, at sammenlægningerne ikke var drevet af politisk og økonomisk homogenitet mellem de sammenlagte kommuner men i højere grad af social forbundenhed i form af pendling mellem kommunerne (Bhatti & Hansen 2011). Der er to mulige tolkninger af dette resultat, en funktionel og sociologisk. Fra et funktionalistisk perspektiv kan sammenlægningen af kommuner med større forbundenhed ses som en praktisk tilpasning af administrative grænser til et behov skabt af samfundsmæssige strukturer. Fra et sociologisk perspektiv er forklaringen snarere, at kommuner med høj forbundenhed sammenlægges, fordi de har en stærkere fælles identitet og naturligt fælleskab (Bhatti & Hansen 2011).

Opgavereformen indebar en række opgaveflytninger mellem det statslige, regionale og kommunale niveau. I praksis indebar opgaveflytningerne, at regionerne efter reformen kun

³ Inklusive Ærø Kommune, der blev skabt ved en sammenlægning af Marstal og Ærøskøbing pr. 1.1.2006.

har én økonomisk betydningsfuld opgave, nemlig ansvaret for sygehusene. Skatteopkrævning blev flyttet fra kommunerne til staten (i 2006), ligesom de tidligere amters ansvar for ungdomsuddannelser og større veje blev flyttet til staten. Samtidig blev det fulde myndigheds- og finansieringsansvar for udsatte børn/unge, handicappede, hjemløse, misbrugere og andre voksne med særlige behov flyttet fra regionalt til kommunalt niveau sammen med en række tidligere amtslige veje og myndighedsopgaver vedrørende miljøregulering. Siden da, i august 2009, er ansvaret for aktivering mv. af forsikrede ledige flyttet fra staten til kommunerne.

Forskningsanalyser af udviklingen i tiden *forud for* kommunesammenlægningerne 1.1.2007 viser, at der – til trods for en række nationale lovtiltag for at hindre netop dette – var tale om en signifikant 'pengeafbrænding før lukketid' i de kommuner, der stod foran sammenlægning. Dette kom både til udtryk ved større budgetoverskridelser i sammenlægningskommunerne i 2006, for såvel drifts- som anlægsudgifter (Blom-Hansen 2010, Hansen 2014) samt i en reduktion af de likvide aktiver og en forøget gældssætning i sammenlægningskommunerne, især i det sidste år inden sammenlægningen og især i de mindre kommuner i sammenlægningen (Houlberg 2014).

Den politiske styreform i kommunerne var eksplicit *ikke* omfattet af kommissoriet for Strukturkommissionens arbejde, og politisk lederskab indgik ikke som et tema i Strukturkommissionens overvejelser. Forskellige aspekter af demokrati og demokratisk bæredygtighed indgik i Strukturkommissionens betænkning, men fik i kommissionens samlede overvejelser begrænset vægt, da kommissionen med henvisning til en netop udgivet dansk forskningspublikation overordnet vedrørende demokrati konkluderede, "at hensynet til et velfungerende lokaldemokrati ikke i sig selv taler for at opretholde de mindre kommuner, idet lokaldemokratiet i større kommuner er ligeså velfungerende som i små" (Strukturkommissionen 2004:29). Strukturkommissionens anbefalinger vedrørende en ændret kommunal struktur var i forlængelse heraf alt overvejende baseret på overvejelser vedrørende økonomisk og faglig bæredygtighed.

Den danske regering har i marts 2013 offentliggjort resultaterne af en national evaluering af kommunalreformen. Evalueringen havde ifølge udvalgets kommissorium fokus på fire temaer: sundhedsområdet, socialområdet og de specialiserede undervisningstilbud, Natur- og miljøområdet samt regional udvikling. Evalueringen er gennemført af et embedsmandsudvalg med repræsentanter fra centraladministrationen, KL og Danske Regioner. Udvalget konkluderede overordnet, at "kommunalreformen har styrket den offentlige service, både i forhold til faglighed og økonomi. Men at der er rum for forbedringer, især hvor kommuner og regioner samarbejder om specialiserede opgaver" (Udvalget vedrørende evaluering af kommunalreformen 2013). Politisk lederskab og demokrati indgik ikke som temaer i evalueringen.

2 Strukturelle og økonomiske udviklingstræk i de danske kommuner efter 2007

I dette kapitel beskrives de overordnende strukturelle og økonomiske udviklingstræk i de danske kommuner efter 2007, da disse kontekstuelle forhold har betydning for at forstå de ændringer, der efter kommunalreformen er sket i politisk lederskab og demokrati i de danske kommuner.

2.1 Den finansielle krise i 2008 og de nationale budgetsanktioner fra 2011

Den internationale finanskrisen ramte Danmark og de fleste andre lande i den vestlige verden i 2008. Omend Danmark er blevet mindre hårdt ramt end fx de sydeuropæiske lande, er Danmark blevet hårdere ramt end Norge. Den finansielle krise er blevet fulgt af øget arbejdsløshed og pres på de offentlige finanser som følge af stigende udgifter til sociale og beskæftigelsesmæssige aktiviteter kombineret med reduceret vækst i skatteindtægter mv. Således faldt væksten i BNP markant fra 2008 til 2009, arbejdsløsheden steg, og den strukturelle saldo for den offentlige sektor blev vendt fra positiv til negativ⁴.

Som et resultat af en indbygget forsinkelse i det kommunale finansieringssystem som følge af blandt andet kommunernes mulighed for at vælge et statsgaranteret beskatningsgrundlag, blev økonomien i mange kommuner ikke påvirket signifikant af den finansielle krise indtil udgangen af 2009. Trods den finansielle krise endte 2009 med en historisk stor kommunal budgetoverskridelse, idet kommunerne under ét brugte næsten 5 milliarder kroner mere end budgetteret. I lyset af den finansielle krise, EU's stabilitetspagt og budgetoverskridelserne i kommunerne, indførte den danske regering i 2010 en forstærket sanktionslovgivning over for kommunerne (se fx (Christiansen 2014)). Det blev lovfæstet, at 3 milliarder kroner af de generelle tilskud til kommunerne er betinget af, at kommunerne ikke overstiger niveauet for udgifter aftalt i de årlige aftaler mellem regeringen og KL. Dette sanktionsregime blev gennemført i 2011 og blev med den såkaldte budgetlov gjort permanent i 2012.

Budgetloven blev i 2012 vedtaget af et bredt flertal i det danske folketing og sætter de overordnede rammer for finanspolitikken i Danmark. Budgetloven introducerede bindende flerårige udgiftslofter for henholdsvis stat, kommuner og regioner. Lofterne vedtages af det danske folketing og sætter øvre grænser for de faktiske udgifter på de tre forvaltningsniveauer omfattende en bred vifte af de samlede offentlige udgifter. Budgetloven påvirker i princippet ikke hver enkelt kommunes eller regions autonomi med hensyn til at bestemme udgiftsniveauet, men det fastsætter de overordnede økonomiske rammer for både kommunerne og regionerne under ét. Hvis kommunerne kollektivt ikke holder deres udgifter i de endelige regnskaber under det udgiftsloft, der årligt vedtages af Folketinget, vil økonomiske sanktioner på op til 3 mia. kroner pålægges kommunerne. 60 procent af en sanktion vil blive pålagt de enkelte kommuner, der bidrager til overskridelse af udgiftsloftet, mens de resterende 40 procent af de økonomiske sanktioner for overskridelse af udgifterne vil blive pålagt kommunerne kollektivt.

⁴ The Danish Government (2014). Convergence Programme Denmark, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/cp2014_denmark_en.pdf

Siden 2011 har kommunerne holdt deres samlede serviceudgifter under loftet både i budgetterne og i det endelige regnskab (Christiansen 2014, KL 2015). I hvert af årene 2011-2013 har kommunerne i de endelige regnskaber brugt 4-6 mia. kroner mindre, end de havde budgetteret med. Siden 2010 har den økonomiske dagsorden i kommunerne været formet af udgiftsreduktioner og intensiveret søgen efter en mere effektiv udnyttelse af ressourcerne. Hvor *budgetoverskridelser* for kommunerne under ét var hovedreglen til og med 2010, har der fra implementeringen af det statslige sanktionsregime i 2011 været tale om en ny tid kendetegnet ved årlige "*budgetunderskridelser*". Fra de historisk store budgetoverskridelser i 2009 til "*budgetunderskridelserne*" i 2012, er de samlede kommunale serviceudgifter reduceret med 12 milliarder kroner (Finansministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet & KL 2013), svarende til ca. 5 procent af de samlede serviceudgifter. Baseret på de nyligt offentliggjorte regnskabstal for 2014 er reduktionen i de kommunale serviceudgifter 2009-2014 lig med 11,3 milliarder kroner eller 4,6 procent (KL 2015).

2.2 Strukturændringer på skole- og dagtilbudsområdet

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 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. Fra 2007 til 2013 er der i alt lukket 270 ud af 1.580 kommunale skoler, dvs. næsten hver femte skole er blevet lukket siden kommunalreformen i 2007.

Beslutninger om skolelukninger er traditionelt blevet anset for at kunne være forbundet med store politiske omkostninger, dels i form af et højere konfliktniveau i kommunalbestyrelsen som følge af interessekonflikter mellem kommunalpolitikere valgt i forskellige lokalområder, dels i form af borgernes ofte udtalte modstand, hvor politikernes beslutninger om skolelukninger langt fra altid bydes velkomne. Sammenlægningen af kommunerne i 2007 blev i forlængelse heraf også betragtet som en mulig politisk beslutningsplatform for etablering af en mere effektiv skolestruktur baseret på færre og større skoler. På den baggrund har en række undersøgelser studeret udviklingen af den danske skolestruktur efter 2007, og navnlig, om der kan identificeres en særskilt skolestruktureffekt i de sammenlagte kommuner. Men ingen af undersøgelserne finder nogen signifikant sammenlægningseffekt på udviklingen i skolestrukturen (Bækgaard 2010, Feilberg & Hovgaard Mathiasen 2012). To modsatrettede politiske virkninger kunne i princippet være i spil, involverende forskellige aspekter af økonomisk og politisk ansvarlighed (Bækgaard 2010):

1. Sammenlægning eller lukning af skoler vil kunne give stordriftsfordele. Sammenlægning af kommuner gør disse skolefusioner mulige.
2. Kommunesammenlægning kunne også give anledning til geografiske fordelingskampe, som ville begrænse antallet af skolelukninger eller fusioner.

Ingen af de to ovennævnte forudsætninger verificeres empirisk. Sandsynligheden, for at en kommunal skole lukkes ned, er ikke afhængig af, om kommunen blev sammenlagt eller ej, men 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 'børnetætheden' i form af, hvor mange børn der er i kommunen i forhold til kommunens areal.

2.3 Økonomiske effekter af kommunesammenlægninger

De forskningsbaserede analyser af økonomiske effekter af kommunesammenlægninger har fokuseret på to aspekter af den økonomiske styring i kommunerne:

- Økonomisk styringskapacitet
- Økonomiske stordriftsfordele i den kommunale administration og serviceproduktion

Disse studier er gennemført som kvasi-eksperimentelle studier baseret på et såkaldt 'Difference-in-Difference' design (DiD), hvor udviklingen i de sammenlagte kommuner fra før til efter kommunalreformen systematisk sammenlignes med den tilsvarende udvikling i ikke-sammenlagte kommuner.

Økonomisk styringskapacitet

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 (KL 2015, Foged 2015). I sammenhæng hermed er kommunernes evne til at balancere indtægter og udgifter blevet signifikant forbedret efter 2010. For kommunerne under ét er den økonomiske styringskapacitet målt ved størrelsen på driftsresultatet med andre ord blevet forbedret siden 2010 (Hansen, Houlberg & Pedersen 2014). Sammenlignes udviklingen fra før til efter kommunalreformen har de sammenlagte kommuner forbedret deres driftsresultat signifikant i forhold til de ikke-sammenlagte kommuner. Med den tilføjelse, at forbedringen ikke indtræffer umiddelbart efter sammenlægningen, men først 3-4 år efter sammenlægningen, er konklusionen med andre ord, at kommunesammenlægningerne har bidraget til at styrke den økonomiske styringskapacitet i de danske kommuner (Hansen, Houlberg & Pedersen 2014).

Økonomiske stordriftsfordele i den kommunale administration og serviceproduktion

Den danske kommunalreform var blandt andet båret af forventninger om økonomiske og faglige stordriftsfordele. Økonomisk set var der især forventninger om stordriftsfordele på det administrative område, og særligt dette område har påkaldt sig forskningsmæssig interesse. Forskningsanalyser viser, at der *er* indhøstet administrative stordriftsfordele i de sammenlagte kommuner efter kommunalreformen (Blom-Hansen, Houlberg & Serritzlew 2014, Houlberg, Blom-Hansen & Serritzlew 2015). De administrative udgifter falder i de sammenlagte kommuner i forhold til de ikke-sammenlagte. Stordriftsfordelene indfinder sig ikke umiddelbart efter sammenlægningen, men først efter 2-3 år. Efter tre år er besparelserne i de sammenlagte kommuner imidlertid både statistisk og substantielt signifikante. I kroner og ører svarer de indhøstede stordriftsfordele i de sammenlagte kommuner til 9-10 procent af de samlede administrationsudgifter i de sammenlagte kommuner (Blom-Hansen, Houlberg & Serritzlew 2014, Houlberg, Blom-Hansen & Serritzlew 2015).

Endnu ikke publicerede analyser peger på, at der i de sammenlagte kommuner også har været stordriftsfordele på vejområdet, men at kommunesammenlægningerne omvendt ikke har haft betydning for udgiftsudviklingen på de tre store klassiske kommunale velfærdsområder: folkeskole, dagtilbud og ældreomsorg (Blom-Hansen et al. 2015). Det sidste kan

hænge sammen med, at den serviceproducerende enhed på disse områder ikke er kommunen men den enkelte skole, den enkelte daginstitution og det enkelte ældrecenter. Disse serviceproducerende institutioner ændres i udgangspunktet ikke som følge af en *kommune*-sammenlægning. En ændring af størrelsen på de serviceproducerende institutioner vil kræve, at der i den nye kommune træffes eksplicit politisk beslutning om sådanne strukturændringer – og som det fremgik tidligere (jf. afsnit 2.2) har strukturændringerne i de sammenlagte kommuner på skole- og dagtilbudsområdet ikke adskilt sig fra de tilsvarende ændringer i de ikke-sammenlagte kommuner. Videre peger analyserne på, at de indhøstede stordriftsfordele på administrations- og vejområdet ikke er blevet omsat i en reduktion af de samlede udgifter i de sammenlagte kommuner (Blom-Hansen et al. 2015). De ressourcer, som de sammenlagte kommuner har sparet på administration og vejvæsen, er i stedet blevet reallokeret til andre udgiftsområder. I de første år efter kommunalreformen steg udgifterne til udsatte børn og unge således mere i de sammenlagte kommuner end i de ikke sammenlagte, mens det efter 2009 især er beskæftigelsesområdet, der er blevet allokeret flere ressourcer til i de sammenlagte kommuner. Udviklingen i kommunens samlede udgifter påvirkes som sagt ikke af, om kommunen er sammenlagt eller ikke sammenlagt (Blom-Hansen et al. 2015).

Ovennævnte studier fokuserer på, hvor store udgifterne er på de enkelte udgiftsområder; ikke på, hvor meget service der leveres, af hvilken kvalitet og med hvilken effekt. Der findes ikke studier, der viser, om der mellem sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner er forskelle i kvaliteten af den leverede service og effektiviteten i opgaveløsningen. Som en indirekte indikator på kvaliteten i det administrative arbejde, sker der i overensstemmelse med reformintentionerne en general oprustning med jurister, økonomer og andre akademiske kompetencer i årene efter kommunalreformen (Kollin et al. 2011). Denne styrkelse af de administrationsprofessionelle kompetencer sker dog ikke specielt i de sammenlagte kommuner, men gælder i lige så høj grad de ikke-sammenlagte kommuner.

3 Politisk lederskab og demokrati i sammenlagte kommuner

Den politiske styreform i kommunerne var som tidligere nævnt *ikke* omfattet af kommisso-riet for Strukturkommissionens arbejde (se side 8), og hverken politisk lederskab eller de-mokrati indgik som centrale temaer i Strukturkommissionens anbefalinger og de politiske aftaler forud for kommunalreformen i Danmark. Den politiske ledelse, struktur, arbejdsform og beslutningsproces var ikke til debat i forbindelse med reformen, og de formelle sty-ringsmæssige rammer for den politiske ledelse ændredes ikke med kommunalreformen (Birch 2013).

Politisk lederskab og demokrati indgik heller ikke som temaer i regeringens evaluering af kommunalreformen i 2013, og da der ikke er gennemført en større sammenhængende og koordineret forskningsbaseret evaluering af kommunalreformen, er det ikke muligt at tegne et sammenhængende og dækkende billede af kommunalreformens betydning for politisk lederskab og demokrati.⁵ Forskningsmæssigt er der snarere tale om brudstykker af viden om udvalgte problemstillinger, som forskellige forskere mere eller mindre ukoordineret har viet en forskningsmæssig interesse. Hertil kommer, at en række af studierne fortæller no-get om politisk lederskab og demokrati *efter* kommunalreformen, men ikke nødvendigvis er designet med det formål at sige noget om, hvorvidt kommunalreformen er *årsag* til de fæ-nomener eller ændringer, der studeres. Eller om ændringerne i måske lige så høj grad er drevet af samtidige ændringer i fx det økonomiske pres, som kommunerne er underlagt som følge af den økonomiske krise og det forstærkede statslige sanktionsregime. Hertil kommer, at ikke alle studier har fokus på at undersøge, om der er særlige effekter i *sam-menlagte* kommuner.

Med ovennævnte forbehold in mente er der identificeret en række studier, der belyser for-skellige aspekter af politisk lederskab og demokrati. Disse præsenteres nedenfor under følgende overordnede temaer:

- Politisk og administrativ organisering
- Innovation, velfærdsledelse og nye governancestrukturer
- Kommunalpolitikernes rolle og råderum
- Borgernes deltagelse og oplevelse af demokratiet

I den udstrækning studierne muliggør det, er der i fremstillingen fokus på forholdene og udviklingen i *sammenlagte* kommuner.

3.1 Politisk og administrativ organisering

Kommunesammenlægningerne blev fra mange sider betragtet som en historisk chance for at gentænke den enkelte kommunes organisering og styring. Kommunalreformen åbner i princippet et policyvindue og gør det ikke mindst i sammenlægningskommunerne (Olsen 2010). Samtidig var der dog i fusionsprocesserne stort fokus på at sikre tryghed blandt

⁵ Det skal dog bemærkes, at der i 2013 af Økonomi- og Indenrigsministeriet blev foretaget en "tempera-turmåling" af lokaldemokratiet i kølvandet på reformen, jf. www.oim.dk/media/515502/Op_af_sofaen_anbefalinger_til_lokaldemokratiet.pdf.

medarbejderne, at få fordelt posterne uden for meget ballade og ikke mindst på at sikre en sikker drift.

Den kommunale styrelseslov og de formelle rammer omkring de danske kommuners politiske organisering blev ikke ændret i forbindelse med kommunalreformen. Dette betyder ingenlunde, at den politiske styring i kommunerne har været uberørt af kommunalreformen, men at den politiske *organisation* stort set er uberørt. Bortset fra de fire største kommuner (som uændret har magistratsstyre eller mellemformstyre) er de danske kommuner således fortsat organiseret på grundlag af udvalgsstyret, hvor der ud over det obligatoriske økonomiudvalg er en varierende række af stående udvalg for de faglige sektorer, som kommunen har besluttet politisk at organisere sig efter. Kommunesammenlægningerne har dog påvirket den politiske organisering på den måde, at der – når der er taget højde for forskelle i befolkningstal – i hvert fald her i den nye strukturs første år er et større antal fagudvalg i de sammenlagte kommuner end i de ikke-sammenlagte kommuner (Olsen 2010, Bækgaard 2008).

I modsætning til den politiske organisering har den administrative organisering undergået store forandringer både under implementeringen af og efter kommunalreformen. Hvor størstedelen af kommunerne før reformen var organiseret efter en klassisk forvaltningsmodel, er flertallet af kommuner efter reformen organiseret efter forskellige varianter af direktionsmodellen (Bækgaard 2009, Nielsen 2014a, Christoffersen & Klausen 2011). Da de konkrete udformninger af de administrative organisationsmodeller varierer fra kommune til kommune og ofte kombinerer elementer fra forskellige modeller, kan det være vanskeligt at kategorisere organisationsmodellerne i nogle få veldefinerede og dækkende modeller, ligesom kategoriseringen også vil afhænge af om datagrundlaget fx er dokumenter eller surveydata, da de organisatoriske begreber og italesættelser af modellerne vil variere fra kommune til kommune (Nielsen 2014a). Baseret på kodninger af oplysninger fra kommunale håndbøger baserer den administrative organisering i 2011 sig på *forvaltningsmodellen* i 28 procent af kommunerne, mens den i 50 procent er baseret på en *direktionsmodel* med opdelt administrativt ansvar mellem direktører og i 13 procent på en 'ren' direktionsmodel uden opdelt administrativt ansvar (Nielsen 2014a:132). Survey- og casebaserede analyser peger tilsvarende på, at blandingsmodeller er fremherskende (Bækgaard 2011), og at flere og flere kommuner bevæger sig hen imod mindre rene modeller og i højere grad kombinerer flere forskellige organisationsmodeller (Christoffersen & Klausen 2011).

I direktionsmodellen er det den administrative ledelses primære ansvar, at toppolitikernes evne til at tage beslutninger styrkes. I den sektorbaserede model skal den administrative ledelse primært stå for hver deres sektor af den administrative organisation. (Bækgaard 2011) undersøger om og hvordan disse to organisationsmodeller påvirker interaktionen mellem politikere og embedsmænd. Dette gøres ved at sammenligne de sammenlagte kommuner, der i sammenlægningsprocessen valgte direktionsmodellen, med de sammenlagte kommuner, der valgte forvaltningsmodellen. Undersøgelsen viser, at brugen af de forskellige modeller har real betydning for interaktionen mellem politik og administration i danske kommuner (Bækgaard 2011). Brugen af direktionsmodellen gør, at borgmesteren placeres mere centralt i interaktionsnetværket, og bidrager på denne måde til at styrke relationen mellem den politiske og administrative topledelse. Direktionsmodellen skærer som intenderet båndene over mellem politikere i fagudvalgene og de administrative ledere af den tilhørende fagforvaltning. Omvendt betyder direktionsmodellen generelt, at de politikere, som sidder i en koordinerende rolle på tværs af sektorer, er blevet styrket (Nielsen 2014a, Bækgaard 2011). Samtidig betyder dette, at formænd for de stående udvalg og menige medlemmer af byrådet har betydeligt mindre kontakt med topadministrationen i forhold til i den sektorbaserede model (Nielsen 2014a, Bækgaard 2011).

Udviklingen peger som sagt i retning af, at kommunerne eksperimenterer mere med deres organiseringsmodeller, og at de modeller, der blev valgt og implementeret i forbindelse med kommunalreformen ikke er statiske men under løbende tilpasning og forandring (Nielsen 2014a). I oversigtsform tales der som minimum om kommunestruktur version 2.0 (Nielsen 2014a, Nielsen 2014b). Blandt mange andre ændringer indebærer en række af omstruktureringerne i kommunestruktur version 2.0, at de sammenlagte kommuners direktioner og øverste ledelseslag slankes (Nielsen 2014a, Nielsen 2014b). I forlængelse heraf er de sammenlagte kommuners administrationer generelt blevet trimmet, og indkøb af administrative varer og tjenester blevet effektiviseret, hvilket 3-4 år efter reformen har sat sig spor ved, at de sammenlagte kommuners administrative udgifter falder i forhold til de ikke-sammenlagte kommuner (se afsnit 2.3 ovenfor).

En casebaseret analyse af konkrete administrative reorganiseringer i sammenlagte kommuner viser, at reorganisering af kommunen er gennemtænkt og udført fra den administrative side, i overvejende grad af kommunaldirektørerne (Nielsen 2014b). Kommunale topledere har gode muligheder for at gennemføre forandringer af offentlige organisationer, selv efter store reformer. Kommunaldirektørerne møder dog visse barrierer som interne organisationsforhold og politiske forhold i form af eksempelvis allerede indgåede kompromiser. Metaforen om den offentlige leder som dirigent eller arkitekt giver med andre ord ikke hele billedet. På et mere generelt plan viser analysen, at når organisationer rammes af en reform, de ikke kan påvirke, så forsøger de at handle rationelt og strategisk (Nielsen 2014b). Og i de seneste år lyder vurderingen, at kommunernes organisatoriske og ledelsesmæssige modeller i stigende grad bevæger sig i retning af koncernlignede konstruktioner (Nielsen 2014a, Christoffersen & Klausen 2011).

Med hensyn til den fysiske organisering af kommunens administration holdes lyset tændt i størstedelen af de gamle rådhus efter kommunesammenlægningen, idet de gamle rådhus videreføres som forvaltninger eller borgerservicecentre i de nye kommuner. Jo flere gamle kommuner, der indgår i en kommunesammenlægning, jo flere borgerservicecentre har den nye sammenlagte kommune (Bhatti, Olsen & Pedersen 2010). Der er imidlertid her kun tale om en påvisning af en korttidseffekt – hvorvidt de mindre borgerservicecentre også vil bestå på længere sigt i de nye sammenlagte kommuner, er det endnu for tidligt at vurdere.

3.2 Politikernes rolle og råderum

Som følge af kommunesammenlægningerne i 2007 blev antallet af kommunalpolitikere i runde tal reduceret fra 4.650 til 2.500. Dette har i sig selv haft betydning for rammerne for politikernes mobiliserende lederskab, idet afstanden mellem den enkelte politiker og de enkelte borgere er øget og giver politikerne ændrede muligheder for at identificere problemer, identificere løsninger og mobilisere ressourcer gennem individuel kontakt til borgerne.

Danske kommunalpolitikere er generelt motiverede af at ville gøre noget godt for samfundet, uafhængigt af om de er valgt i en sammenlagt kommune eller ej (Dahlgaard & Pedersen 2010). Kommunesammenlægningerne ser derimod ud til at have haft betydning for, i hvilken udstrækning politikere motiveres af at hjælpe specifikke borgere af den kommunale service. Denne type borgerorientering er lavere hos de politikere, der har oplevet en stor eller mellemstor sammenlægning (Dahlgaard & Pedersen 2010). Dette kan tolkes som udtryk for, at kommunalpolitikken med kommunalreformen er blevet mere abstrakt og rettet mere mod overordnede politikker i stedet for direkte mod den enkelte borger (Dahlgaard & Pedersen 2010). Herved ændres rammerne for det politiske lederskab på en måde, hvor kompetencerne til at forholde sig til, lede og træffe beslutninger vedrørende overordnede,

tværgående og strategiske forhold får større betydning, mens omvendt det politiske fokus på enkeltsagsbehandling og en tæt direkte kontakt med brugerne på de kommunale velfærdsområder får mindre betydning.

I et andet studie undersøges det, om implementeringen af kommunalreformen har givet større politiske omkostninger ved kommunalvalget i 2009 i de sammenlagte end i de ikke-sammenlagte kommuner (Kjær & Klemmensen 2015). Studiet finder, at den siddende borgmester i de sammenlagte kommuner blev straffet ved det efterfølgende kommunalvalg. Effekten lader dog til at være mere indirekte end direkte. Dette forklares med, at partierne i de sammenlagte kommuner i langt højere grad genbrugte tidligere og mere erfarne borgmesterkandidater. Dermed fik mange af partierne ikke mulighed for en fordel af "første periode effekten". Effekten går således igennem de lokale partiafdelinger. Derudover finder studiet også en sammenhæng mellem, om borgerne opfatter servicen i kommunen som forringet, og om de stemmer på det siddende flertal. Borgerne i de sammenlagte kommuner oplever generelt et større servicefald end i de ikke-sammenlagte kommuner, og det siddende flertal kan derfor blive straffet hårdere. Artiklen konkluderer således, at vælgerne ikke blindt har straffet de siddende partier for en upopulær reform. Det er i højere grad selve implementeringen i den enkelte kommune, som har påvirket vælgernes stemme (Kjær & Klemmensen 2015).

Den overordnede ramme for kommunalpolitikernes rolle og råderum er undersøgt i en række studier på grundlag af kommunalpolitikersurveys i 2003, 2009 og 2013 (Dahlgaard et al. 2009, Kjær, Hjelmars & Olsen 2010, Olsen 2013, Pedersen et al. 2013). Disse studier viser, at kommunalpolitikerne, uafhængigt af om kommunen er sammenlagt eller ej, oplever, at der efter kommunalreformen er kommet en større arbejdsbyrde (Dahlgaard et al. 2009) og øget statslig regulering, som indskrænker det kommunalpolitiske beslutningsrum (Kjær, Hjelmars & Olsen 2010). Oplevelsen af øget statslig regulering kan næppe tolkes som en konsekvens af kommunalreformen som sådan, men skal snarere ses som en del af en mere overordnet udvikling i den statslige styringstænkning med øget fokus på horisontal lighed og krav om dokumentation af processer, kvalitet og resultater. Den ugentlige tid anvendt på at være kommunalpolitiker stiger yderligere fra 2009 til 2013 (Pedersen et al. 2013). Både i sammenlagte og ikke sammenlagte kommuner oplever kommunalpolitikerne en høj grad af konsensus i kommunalbestyrelsen om vigtige spørgsmål (Dahlgaard et al. 2009), og de har også en ensartet oplevelse af, at enkeltsagsmængden er reduceret efter kommunalreformen, uanset om kommunen er sammenlagt eller ej (Dahlgaard et al. 2009, Olsen 2013).

Kommunalpolitikerne oplever under ét at have større indflydelse i kommunalbestyrelsen efter kommunalreformen, end de havde før reformen (Kjær, Hjelmars & Olsen 2010, Olsen 2013). Dette kan tolkes i lyset af, at der som følge af de nye mere specialiserede opgaver er en større opgaveportefølje at have indflydelse på. Oplevelsen af øget indflydelse gælder dog kun i de kommuner, der *ikke* er sammenlagt (Kjær, Hjelmars & Olsen 2010, Olsen 2013). Ikke mindst i 2009, hvor kommunalreformen fortsat var under implementering, opleves en forøget indflydelse blandt kommunalpolitikerne i de ikke-sammenlagte kommuner relativt i forhold til de sammenlagte kommuner. Indflydelseseffekten aftager dog fra 2009 til 2013, og seks år efter reformen er der ikke længere signifikant forskel på oplevelsen af politisk indflydelse i sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner (Olsen 2013).

I de sammenlagte kommuner er der i kølvandet på reformen en oplevelse af reduceret politisk indflydelse blandt de menige kommunalbestyrelsesmedlemmer (*back benchers*), hvorimod sammenlægningen ikke påvirker den oplevede indflydelse for de ledende politikere (Kjær, Hjelmars & Olsen 2010). Indflydelsen forskydes med andre ord indad i det politiske beslutningssystem, og de centrale politikere får en mere central og indflydelsesrig rolle.

Den økonomiske opbremsning i de danske kommuner som følge af økonomisk krise og statslige sanktionstrusler ser ud til at være fulgt af øget politisk indflydelse, idet flere kommunalpolitikere oplever at have sat fingertafttryk på kommunens budget og at have fået gennemført deres mærkesager i 2013, end det var tilfældet i 2009 før den kommunale sparskrue blev sat i vandet (Olsen 2013, Pedersen et al. 2013:55). Udviklingen fra 2009 til 2013 viser dog også, at der i kommuner ramt af stærkt økonomisk pres sker en forskydning af politisk indflydelse fra de menige kommunalbestyrelsesmedlemmer til de centrale styringsansvarlige aktører i form af borgmesteren og de øvrige medlemmer af økonomiudvalget (Hansen, Houlberg & Pedersen 2013). Kommunesammenlægninger og økonomisk krise ser dermed på forskellig vis ud til at forskyde den politiske indflydelse i retning af de ledende og styringsansvarlige politikere og dermed forskyde epicenteret for det kommunale politiske lederskabs forankring og udøvelse.

En signifikant og vedvarende sammenlægningseffekt knytter sig til kommunalpolitikernes oplevelse af balancen mellem deres egen og forvaltningens indflydelse. I forhold til de ikke-sammenlagte kommuner sker der således i forbindelse med kommunesammenlægningerne en statistisk og substantiel stigning i andelen af folkevalgte, som oplever det som værende vanskeligt for politikere at gennemføre deres synspunkter, hvis de går på tværs af de ledende embedsmænd (Kjær, Hjelmar & Olsen 2010). En effekt, der ikke alene eksisterer to år efter reformen, men fortsat gør sig gældende seks år efter reformen (Olsen 2013). Kommunesammenlægningerne påvirker med andre ord samspillet mellem politikere og embedsmænd, så politikerne i rollen som beslutningstagere oplever, at indflydelsen forskyder sig udad i retning mod forvaltningen. Dette kan tolkes som udtryk for, at det politiske lederskab i sammenlagte kommuner udfolder sig inden for en styringsramme, hvor ikke alene det politiske systems beslutningskapacitet er blevet styrket, men hvor også administrationen er blevet større og den administrative ledelse professionaliseret.

3.3 Velfærdsledelse, politikinnovation og nye governance-strukturer

En række artikler ser bredere på udviklingstendenserne i det kommunale politiske lederskab efter reformen, uden at disse nødvendigvis knyttes an til kommunalreformen eller til eventuelle særlige effekter i de sammenlagte kommuner. De pågældende studier har fokus på henholdsvis politikernes rolle som velfærdsledere (Birch 2013), ledelse af politikinnovation (Sørensen & Torfing 2013, Agger & Sørensen 2014) og de nye kommuners rolle i nye koordinerende governancestrukturer (Sørensen & Torfing 2015).

Velfærdsledelse

Ud over en udvikling, hvor strategisk ledelse spiller en stadig større rolle i det politiske og administrative lederskab i kommunerne, (Christoffersen & Klausen 2011, Klausen 2013) er den overordnede udvikling i de danske kommuner siden 1970 blevet beskrevet som en udvikling fra sogn til velfærdsproducent (Blom-Hansen et al. 2012). Denne udvikling er blevet understøttet af kommunalreformen, og der er et stadigt stigende fokus på kommunens rolle som en effektiv servicevirksomhed og velfærdsproducent. I forlængelse heraf, er der i forbindelse med kommunalreformen sket en modernisering og professionalisering af embedsapparatet og serviceproduktionen (Birch 2013), men der peges på, at der ikke er sket en tilsvarende professionalisering af det kommunalpolitiske arbejde (Christoffersen & Klausen 2011) og kommunalpolitikernes muligheder for at udøve et politisk lederskab (Birch 2013). Birch argumenterer således for, at der er behov for at supplere den politiske 'mesterlære' fra kampen om magten i og uden for partiet med etableringen af et forum, hvor det ses

som legitimt og nødvendigt at uddanne sig i at udøve den politiske beslutningsproces (Birch 2013). Birchs tanker knytter sig ikke specifikt til de sammenlagte kommuner, men til at rammerne for den politiske proces generelt skal styrkes gennem en ændret forståelse og ændret fokus på de folkevalgtes politiske arbejde som velfærdsledere. Birch knytter velfærdslederens rolle som politisk leder an til seks overordnede hovedopgaver: Politiske visioner, retning og mål; Engagement i den politiske sag; Balancering af styrings- og repræsentationsopgaven; Balancering mellem konsensus og konflikt, Dialog med de fagprofessionelle og Håndtering af de fire lokale strategiske hovedprioriteter (udvikle kommunen på alle dimensioner, gøre opmærksom på kommunens kvaliteter og identitet, give kommunen en kollektiv identitet og skabe sikker drift) (Birch 2013).

Politikinnovation

I lighed med Birch (Birch 2013) betoner også (Sørensen & Torfing 2013) et stærkt voksende fokus på innovation i danske kommuner. Det stigende fokus på innovation kan i lyset af den økonomiske krise og det statslige sanktionsregime ses som en styringsmæssig respons på øget krydspres mellem borgernes forventninger om bedre service og kommunernes strammere budgetter, men kan også forstås som udtryk for et ønske om at finde nye måder at få løst komplekse og svært håndterbare "wicked problems" (Sørensen & Torfing 2013). I tilgift til det aktuelle fokus på serviceinnovation anbefaler (Sørensen & Torfing 2013), at der arbejdes mere systematisk med politikinnovation, hvor problemerne forstås på nye måder, politiske visioner og målsætninger reformuleres, løsningsstrategierne gentænkes osv.

Muligheden i den danske styrelseslov for at nedsætte rådgivende udvalg (såkaldte § 17, stk. 4-udvalg) ses her som en mulig arena for skabelse af samarbejdsdrevet politikinnovation (Sørensen & Torfing 2013). De rådgivende udvalg er – ud over at være rådgivende – bl.a. karakteriseret ved at være tematiske og tidsbegrænsede, samt ved at de giver mulighed for at inddrage repræsentanter fra erhvervslivet, organisationer, foreninger og andre civilsamfundsaktører. Der findes ikke opgørelser over, om der er sket en forøgelse af kommunernes brug af rådgivende udvalg efter kommunalreformen, endsize om der er en særskilt effekt i sammenlagte kommuner. En survey blandt kommunaldirektørerne i 2013 viser, at 56 procent af kommunerne i løbet af de seneste tre år har haft nedsat ét eller flere rådgivende udvalg. Af disse har 42 procent haft nedsat ét udvalg, mens 58 procent har haft to eller flere rådgivende udvalg (Sørensen & Torfing 2013).

De primære grunde til at nedsætte rådgivende udvalg anføres at være ønsket om at få sat fokus på et tværgående problem eller ønsket om at træffe mere velinformerede beslutninger. De hyppigste aktører i de rådgivende udvalg er – ud over politikere – kommunale topembedsmænd, frivillige organisationer (NGO'er) og kommunale medarbejdere, som er repræsenteret i næsten to ud af tre udvalg. Omvendt er borgere og virksomheder kun repræsenteret i knap et ud af tre udvalg (Sørensen & Torfing 2013). De rådgivende udvalg vurderes især at have bidraget positivt til at rådgive og give feedback til kommunalbestyrelsen samt til at afstemme holdningerne i kommunalbestyrelsen. Trods de positive erfaringer er der blot 7 procent af kommunerne, der har truffet strategisk beslutning om at ville anvende rådgivende udvalg mere systematisk i fremtiden. 42 procent svarer, at der er nogen opbakning til fremtidig anvendelse (Sørensen & Torfing 2013).

Et case-eksempel på anvendelsen af rådgivende udvalg er Albertslund Kommunes rådgivende udvalg for Borgerinddragelse og IT, der blev nedsat i 2010 med det formål at udvikle et forslag til en ny borgerinddragende politik (Agger & Sørensen 2014). Udvalget bestod af seks politikere og seks borgere, som primært organiserede sit arbejde på grundlag af traditionelle møder. Udvalget valgte at afvige fra det formelle setup og inddrog fx også embedsmænd og eksterne aktører i arbejdet og reformulerede udvalgets policy-mål i de indle-

dende initierings- og idéformuleringsfaser. I implementeringsfasen indsnævredes fokuset dog i retning af udvalgets formelle mål om formulering af et politikforslag, og meget af den viden og de innovative ideer, der blev skabt i de indledende faser, blev trængt i baggrunden og blev ikke afrapporteret eller spredt til kommunalbestyrelsen (Agger & Sørensen 2014). Studiet peger på, at deltagelsen af fx borgmester og kommunaldirektør kan have givet mod og autoritet til at overskride rammerne i det formelle setup og frigøre innovative potentialer i de indledende faser, men at udvalgets ambition om at efterlade de traditionelle rolleopfattelser og politiske konflikter 'uden for døren' i de sidste faser kan have været en barriere for implementeringen og spredningen af den samarbejdsdrevne innovation. Kernen i den politikinnovation, der i sidste ende blev formuleret og spredt, var det som alle kunne enes om eller så som den mindste fællesnævner (Agger & Sørensen 2014). Overordnet konkluderes det, at der ikke er nogen garanti for, at samarbejde fører til politikinnovation (Agger & Sørensen 2014).

Nye koordinerende governancestrukturer

I forlængelse af den ændrede opgavefordeling som følge af kommunalreformen blev der i hver af de fem nye geografiske regioner oprettet en række koordinerende organer med det sigte at koordinere den kommunale og regionale indsats på områder, hvor kommuner og regioner har tilstødende opgaver eller samarbejder om den samlede opgaveløsning inden for området. Disse *Kommunekontaktråd*, *Sundhedskoordinationsudvalg* og *Regionale udviklingsråd* har alle repræsentation af både kommunale og regionale politikere og – for de regionale udviklingsråds vedkommende – også andre aktører repræsenterende for eksempel erhvervsliv og interesseorganisationer (Sørensen 2014).

Disse nye koordinerende organer er blevet studeret som cases på policy koordination mellem regionalt og kommunalt niveau med flere centre, dvs. en polycentrisk koordination. Studiet baseres på en grundlæggende antagelse om, at konflikter spiller en produktiv rolle i forhold til at fremme koordination (Sørensen 2014). Konflikter betragtes som mediet, hvorigennem forskellige aktører gradvist accepterer behovet for at bevæge sig væk fra sikker havn, og mediet for at skabe nye institutionaliserede regler for spillet, som de involverede aktører anser for normale. Casestudiet viser, at de indledende konflikter mellem forskellige grupper spillede en vigtig rolle i at tvinge aktører, som ellers var mere tilbageholdende med at ændre deres tanker og handlinger, til at indse, at de måtte handle anderledes, hvis de ville have deres mål opfyldt. Analysen viser også, at denne konflikt mindskedes over tid. Dette skete ikke, fordi aktørerne blev enige, men snarere fordi konflikterne ledte til nye *guidelines* for, hvordan ting skal håndteres. Analysen viser yderligere, at konflikten efter kommunalreformen var mest intens hos politikerne, da det var dem, som skulle ændre deres verdenssyn, rolleopfattelse og procedurer mest. Kommunalreformen ledte dermed til en række nye formelle og uformelle arenaer for koordination (Sørensen 2014).

Undersøgelsen fortæller ikke noget om eventuelle forskelle mellem sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner, ligesom det overordnet er vigtigt at tolke disse nye koordinerende governancestrukturer som produkt af den ændrede *opgavefordeling* i forbindelse med kommunalreformen snarere end som et produkt af *kommunesammenlægningerne*.

De oven for refererede studier af velfærdsledelse og politikinnovation ser bredt på udviklingstendenser i det kommunale politiske lederskab efter reformen, uden at disse designmæssigt knyttes an til kommunalreformen eller til eventuelle særlige effekter i de sammenlagte kommuner. Der kan med andre ord ikke drages kausale slutninger om, hvorvidt *kommunesammenlægningerne* i 2007 har bidraget til at styrke eller svække disse elementer af det kommunale lederskab. Kun kan man sige, at det ifølge de pågældende studier er betydningsfulde elementer efter kommunalreformen i 2007.

3.4 Borgernes deltagelse og oplevelse af demokratiet

En række forskellige dimensioner af det lokale demokrati kan tænkes at være påvirket af størrelsen på det lokale demokrati. Dette gælder for eksempel borgernes aktive deltagelse, borgernes kompetencer, tiltro til og tilfredshed med det lokale politiske styre (Denters et al. 2014:12, Kjær & Mouritzen 2003:23) eller udtrykt i mere abstrakte demokratitermer det politiske systems evne til at skabe ansvarlighed (*accountability*), responsivitet (*responsiveness*) og repræsentativitet (*representativity*) (Denters et al. 2014, Kjær & Mouritzen 2003:23). De forskellige dimensioners vægt i en vurdering af, hvor velfungerende et demokrati er, vil afhænge af den normative demokratiteoretiske forståelse, der lægges til grund for vurderingen. Konkurrencedemokrater vil for eksempel lægge stor vægt på, at der er tale om fri og lige adgang til at deltage i regelmæssige valg, mens deltagelsesdemokrater vil lægge vægt på borgernes aktive deltagelse og engagement i de politiske beslutningsprocesser også mellem valgene (Kjær & Mouritzen 2003:19).

Uagtet, at der ikke er gennemført en samlet evaluering af de demokratiske konsekvenser af kommunalreformen i Danmark, er der gennemført en række forskningsstudier af kommunesammenlægningernes betydning for en vifte af demokratidimensioner:

- Valgdeltagelse
- Borgernes interesse for og viden om kommunalpolitik
- Borgernes politiske selvtillid (*internal political efficacy*)
- Borgernes politiske tillid (*political trust*)
- Borgernes tilfredshed med den kommunale service og det lokale demokrati
- Borgernes affektive tilknytning til kommunen og aktivitet i foreningslivet

Disse studier har det til fælles, at de har specifikt fokus på effekterne på *kommunesammenlægninger*. Studierne bygger på valgdata eller borgersurveys og er designet som 'Difference-in-Difference' studier (DiD), hvor udviklingen i de sammenlagte kommuner fra før til efter kommunalreformen systematisk sammenlignes med den tilsvarende udvikling i ikke-sammenlagte kommuner.

Valgdeltagelse

Kommunesammenlægningerne i Danmark har ikke haft effekt på stemmeprocenten ved de kommunale valg. Dette gælder, uanset om man ser på udviklingen i den faktiske valgdeltagelse fra 1997 til 2009 (Bhatti & Hansen 2010) eller på udviklingen i borgernes tilkendegivelse af at ville stemme ved et kommende kommunalvalg (Hansen & Hjelmars 2015). Interessen for at stemme, sammenlignet med 2001, udvikler sig ens i sammenlagte som i ikke-sammenlagte kommuner, uanset om der ses på udviklingen frem til 2009 eller til 2013 (Hansen & Hjelmars 2015).

Borgernes interesse for og viden om kommunalpolitik

Kommunesammenlægningerne har ikke haft effekt på borgernes interesse for kommunalpolitik. Udviklingen i den politiske interesse er den samme i sammenlagte og ikke sammenlagte kommuner i perioden fra 2001 til 2009 og 2013 (Hansen & Hjelmars 2015).

Borgernes politiske selvtillid (internal political efficacy)

Kommunesammenlægninger reducerer i første omgang borgernes politiske selvtillid. Den politiske selvtillid vedrører borgernes oplevelse af at kunne forstå, hvad der foregår i kommunalpolitik og oplevelsen af at have god forståelse for de vigtigste politiske spørgsmål i kommunen. I en survey gennemført cirka et år efter kommunalreformen er den politiske

selvtillid – sammenlignet med situationen før kommunalreformen – relativt set reduceret i de sammenlagte kommuner i forhold til de ikke-sammenlagte kommuner (Lassen & Serritzlew 2011). Den negative effekt på den politiske selvtillid er størst i de kommuner, der har oplevet den største stigning i kommunestørrelse (Lassen & Serritzlew 2011). Efterfølgende surveys peger imidlertid på, at effekten på den politiske selvtillid – inklusive hvor godt man føler sig informeret om kommunalpolitik – ikke er vedvarende, da forskellen mellem sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner ikke længere er signifikant i 2009 og 2013 (Hansen & Hjelmars 2015). Fokuseres på delelementet vedrørende evnen til at kunne forstå, hvad der foregår i kommunalpolitikken, er der dog fortsat i 2009 og 2013 en mindre negativ effekt af kommunesammenlægninger (Hansen & Hjelmars 2013). En mulig forklaring på forskellen over tid er, at effekten af sammenlægning aftager over tid. En anden mulig forklaring er, at de to studier benytter en forskellig operationalisering af politisk selvtillid og forskellig sampling af respondenter.

Borgernes politiske tillid (political trust)

Kommunesammenlægninger reducerer borgernes politiske tillid. Tilliden til kommunalpolitikernes integritet, kompetencer og responsivitet falder således i de sammenlagte kommuner i 2009 i forhold til de ikke-sammenlagte kommuner (Hansen 2013). Et efterfølgende studie finder dog, at den generelle kommunesammenlægningseffekt på den politiske tillid er begrænset, men at effekten til gengæld er særlig stærk for borgere i kommuner, der har oplevet en relativ stor stigning i kommunestørrelse (Hansen & Hjelmars 2015). Sidstnævnte effekt tegner til at være af mere varig karakter, da den gør sig gældende ikke blot i 2009 men også i 2013. Fokuseres der på de enkelte delelementer af den politiske tillid, er det særligt politikernes lydhørhed/responsivitet over for borgerne, der, af borgerne to og seks år efter reformen, opleves som reduceret i de sammenlagte kommuner (Hansen & Hjelmars 2013). Oplevelsen af reduceret responsivitet kan blandt andet hænge sammen med, at der som følge af det reducerede antal kommunalpolitikere i de sammenlagte kommuner er blevet større afstand og færre kontaktpunkter mellem den enkelte borger og den enkelte kommunalpolitiker. Kommunesammenlægningerne i Danmark har dermed påvirket rammerne for såvel det mobiliserende politiske lederskab som for det repræsentative/responsive politiske lederskab i kommunerne.

Borgernes tilfredshed med den kommunale service og det lokale demokrati

Kommunesammenlægninger reducerer borgernes tilfredshed med den kommunale service og det lokale demokrati. Resultaterne af et 2009-survey bekræfter med stor sikkerhed, at der er en negativ sammenhæng mellem øget kommunestørrelse og tilfredshed (Hansen 2015). Jo større ændringen i kommunestørrelse er, jo mere falder tilfredsheden. Effekten gør sig gældende for både input- og outputsiden af kommunernes virke. Inputsiden i form af tilfredsheden med den lokale beslutningsproces, og outputsiden i forhold til tilfredsheden med kommunernes performance. Effekterne er dog små til moderate og bør derfor ikke overdrives (Hansen 2015). Det er ikke undersøgt, om effekterne gør sig gældende efter 2009.

Borgernes affektive tilknytning til kommunen og aktivitet i foreningslivet

Den sidste undersøgte demokratidimension vedrører borgernes affektive tilknytning til kommunen og borgernes aktivitet i foreningslivet. Det konkluderes her, at kommunesammenlægning ikke har en generel effekt på borgernes deltagelse i foreningslivet og borgernes oplevelse af at føle sig knyttet til kommunen, men at effekten afhænger af, om der har været tale om en stor eller lille ændring af kommunestørrelsen (Hansen & Hjelmars 2015). Borgernes affektive tilknytning til kommunen og aktivitet i foreningslivet påvirkes ikke i kommuner med en relativ lille stigning i kommunestørrelse, men reduceres derimod signifikant i kommuner med en relativ stor stigning i kommunestørrelse. For aktiviteten i for-

eningslivet indtræffer effekten dog først i 2013 (Hansen & Hjelmar 2015), og det kan ikke udelukkes, at den dækker over forskelle i flyttemønstre eller andre forhold, der ikke er kontrolleret tilstrækkeligt for.

Sammenfattende om borgernes deltagelse og oplevelse af demokratiet

Sammenfattende har kommunesammenlægningerne ikke påvirket borgernes valgdeltagelse eller interesse for lokalpolitik. Der er heller ikke belæg for at hævde, at sammenlægningerne har haft en længerevarende bred og generel effekt på borgernes politiske selvtillid og den samlede politiske tillid. Derimod ser kommunesammenlægninger ud til at have reduceret borgernes tilfredshed med den kommunale service og det lokale demokrati samt at have længerevarende negative effekter på den del af den politiske tillid, der vedrører oplevelsen af politisk responsivitet og på det delelement af den politiske selvtillid, der knytter til borgerens selv vurderede evne til at forstå, hvad der foregår i kommunalpolitik. Samtidig har kommunesammenlægningerne fortsat seks år efter sammenlægningen en negativ effekt på borgernes affektive tilknytning til kommunen i de kommuner, der har oplevet en relativ stor stigning i kommunestørrelsen.

Den overordnede konklusion er, at der er på en række punkter er demokratiske omkostninger ved kommunesammenlægninger, men at disse er stærkest i de første år efter reformen og derefter aftager eller delvist forsvinder. Et tilsvarende demokratibillede tegnedes i forbindelse med den kommunesammenlægning, der fandt sted på Bornholm fem år før den store kommunalreform pr. 1.1.2007 (Kjær 2006).

Litteratur

Agger, A. & Sørensen, E. 2014, "Designing collaborative policy innovation" in *Public Innovation through collaboration and design*, eds. C. Ansell & J. Torfing, Routledge, London, pp. 188-208.

Bækgaard, M. 2011, "The impact of formal organizational structure on politico-administrative interaction. Evidence from a natural experiment", *Public Administration*, vol. 89, no. 3, pp. 1063-1080.

Bækgaard, M. 2010, "Skolelukninger i Kommunalreformens skygge? En analyse af Kommunalreformens policy-konsekvenser", *Politik*, vol. 13, no. 3, pp. 28-37.

Bækgaard, M. 2009, "Organizational Change in Local Governments: The Impact of the Danish Local Government Reform", *World Political Science Review*, vol. 5, no. 1.

Bækgaard, M. 2008, "Politisk og administrativ organisering i danske kommuner. Strukturreformens betydning", *Politica*, vol. 40, no. 3, pp. 349-368.

Bhatti, Y. & Hansen, K.M. 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, pp. 212-238.

Bhatti, Y. & Hansen, K.M. 2010, "Kommunalreformens betydning for valgdeltagelsen", *Politik*, vol. 13, no. 3, pp. 6-16.

Bhatti, Y., Olsen, A.L. & Pedersen, L.H. 2010, "Keeping the Lights On: Citizen Service Centers in Municipal Amalgamations", *Administration in Social Work*, vol. 35, no. 1, pp. 3-19.

Birch, J.C. 2013, "Nye politikerroller efter Strukturreformen – fokus på kommunalt velfærdslederskab", *Økonomi & Politik*, vol. 86, no. 4, pp. 60-73.

Blom-Hansen, J. 2010, "Municipal amalgamations and Common Pool Problems. The Danish Local Government Reform in 2007", *Scandinavian Political Studies*, vol. 33, no. 1, pp. 51-73.

Blom-Hansen, J., Christiansen, P.M., Fimreite, A.L. & Selle, P. 2012, "Reform Strategies Matter: Explaining the Perplexing Results of Regional Government Reforms in Norway and Denmark", *Local Government Studies*, vol. 38, no. 1, pp. 71-90.

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, pp. 790-803.

Blom-Hansen, J., Houlberg, K., Serritzlew, S. & Treisman, D. 2015, *Jurisdiction Size and Local Government Spending: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation*. Upubliceret manuskript.

Blom-Hansen, J., Ibsen, M., Juul, T. & Mouritzen, P.E. 2012, *Fra sogn til velfærdsproducent. Kommunestyret gennem fire årtier*, Syddansk Universitetsforlag, Odense.

Christiansen, P.M. (red.) 2014, *Budgetlægning og offentlige udgifter*, 2. udg., Hans Reitzel, København.

- Christiansen, P.M. & Klitgaard, M.B. 2008, *Den utænkelige reform. Strukturreformens tilblivelse 2002-2005*. Syddansk Universitetsforlag, Odense.
- Christoffersen, H. & Klausen, K.K. 2011, *Den danske kommunekonstruktion. Kommunedannelsen med og efter strukturreformen: professionalisering, organisering og performance*, Syddansk Universitet, Odense.
- Dahlgaard, J.O., Hjelm, U., Olsen, A. & Pedersen, L.H. 2009, *Kommunalpolitikeres rolle og råderum*, AKF, København.
- Dahlgaard, J.O. & Pedersen, L.H. 2010, "Kommunesammenlægningernes betydning for kommunalpolitikernes motivation", *Politik*, vol. 13, no. 3, pp. 17-27.
- Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P.E. & Rose, L.E. 2014, *Size and Local Democracy*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Feilberg, S. & Hovgaard Mathiasen, A. 2012, *Kommunernes skolestruktur – analyse af udviklingen 2004-2011* KORA. Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning, København.
- Finansministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet & KL 2013, *God økonomistyring i kommunerne - sammenfatning*, Finansministeriet; Økonomi- og Indenrigsministeriet; KL, København.
- Foged, S.K. 2015, "En effektevaluering på danske kommuners regnskaber, 2010-2013", *Økonomi & Politik*, vol. 88, no. 1, pp. 57-75.
- 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. 372-389.
- Hansen, S.W. 2014, "Common pool size and project size: an empirical test on expenditures using Danish municipal mergers", *Public Choice*, vol. 159, pp. 3-21.
- 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.
- 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. & Hjelm, U. 2013, *Kommunesammenlægninger og borgernes opfattelse af lokaldemokratiet – en status 6 år efter kommunalreformen*, Upubliceret konferencepapir.
- 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.
- Hansen, S.W., Houlberg, K. & Pedersen, L.H. 2013, *Where does political influence go when austerity sets in? – A study of the redistribution of influence on who gets what, when and how when the economy gets tighter*, Upubliceret konferencepapir, XXIII (23.) Nordiske Kommuneforskningskonference (NORKOM), Odense 27.-29. november 2014.
- Houlberg, K. 2014, "David og Goliath i kassen før lukketid. Danske kommuners gælds- og likviditetsudvikling op til kommunesammenlægningerne i 2007", *Politica*, vol. 46, pp. 237-257.

Houlberg, K., Blom-Hansen, J. & Serritzlew, S. 2015, *Giver større kommuner administrative stordriftsfordele?* Tilgængelig: <http://www.altinget.dk/kommunal/artikel/giver-stoerre-kommuner-administrative-stordriftsfordele> [28. jan. 2015].

Kjær, U. 2006, *Bornholmere og demokratiet efter kommunesammenlægningen*, AKF, København.

Kjær, U., Hjelm, U. & Olsen, A.L. 2010, "Municipal Amalgamations and the 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. & Klemmensen, R. 2015, "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. & Mouritzen, P.E. (Red.) 2003, *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*, Syddansk Universitetsforlag, Odense.

KL 2015, *Styr på økonomien*. Tilgængelig: <http://www.kl.dk/Okonomi-og-dokumentation/Styr-pa-okonomien-id178699/> [8. juni 2015].

Klausen, K.K. 2013, "Political Leadership - Future Challenges " in *Public Management in the Twenty-first Century: Trends, Ideas and Practices*, eds. T. Busch, A. Heichlinger, E. Johnsen, K.K. Klausen & J.O. Vanebo, Universitetsforlaget, Oslo, pp. 288-297.

Kollin, M.S., Olesen, S.H., Sørensen, J.T. & Jensen, L.E. 2011, *Kommunernes administrative ressourcerforbrug. Udviklingen 2006-2010*, KREVI, Aarhus.

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, Houndsmills, pp. 21-41.

Nielsen, D.B. 2014a, *Kommunale reorganiseringer: En analyse af danske kommuners administrative reorganiseringer efter strukturreformen*, Syddansk Universitet. Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Odense.

Nielsen, D.B. 2014b, "Reformerne i reformen: Kommunale reorganiseringer i tiden efter kommunalreformen", *Økonomi & politik*, vol. 87, no. 4, pp. 58-72, 96.

Nøhr, K., Meldgaard, J., Dalsgaard, C. & Bækgaard, M. 2012, *Udviklingen i strukturen på dagtilbudsområdet i 2004-2011*, KORA, København.

Olsen, A.L. 2013, "Kommunalpolitikeres syn på statslig styring, enkeltsager, embedsmænd og egen indflydelse i perioden 1995-2013", *Økonomi & Politik*, vol. 86, pp. 18.

Olsen, A.L. 2010, "Kommunalreformens konsekvenser. Kommunalpolitiskernes rolle, borgernes lokaldemokratiske opfattelse og den administrative organisering", *Politik*, vol. 13, no. 3, pp. 38-47.

Pedersen, L.H., Houlberg, K., Olsen, A.L. & Bordacconi, M.J. 2013, *Lokalpolitikeres rolle og råderum*, KORA, København.

Sørensen, E. 2014, "Conflict as driver of pluricentric coordination", *Planning Theory*, vol. 13, no. 2, pp. 152-169.

Sørensen, E. & Torfing, J. 2015, "Enhancing policy innovation by redesigning representative democracy", *Politics & policy*, available online: 19. aug. 2015: <http://dx.doi.org/10.1332/030557315X14399997475941>, pp. 1-16.

Sørensen, E. & Torfing, J. 2013, "Kommunalpolitikere som ledere af politikinnovation", *Økonomi & Politik*, vol. 86, no. 4, pp. 33-47.

Strukturkommissionen 2004, *Strukturkommissionens betænkning* nr. 1434-2004, Indenrigs- og sundhedsministeriet, København.

Udvalget vedrørende evaluering af kommunalreformen 2013, *Evaluering af kommunalreformen. Afrapportering fra udvalget om evaluering af kommunalreformen*, Økonomi- og Indenrigsministeriet, København.



**Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00