

* Kurt Houllberg

Kurt Houllberg
AKF, Anvendt KommunalForskning,
København

Keywords: administration, economies of scale, local government reform, efficiency, improvement, size of local government

Nyckelord: Administration, stordriftsfordele, kommunalreform, effektivisering, kommunestørrelse

Offentlig förvaltning
Scandinavian Journal of
Public Administration
15 (1): 41-61

© Kurt Houllberg och Förvaltningshögskolan, 2011
ISSN: 2000-8058

Abstract

The Danish Local Government Reform in 2007 reduced the number of municipalities from 271 to 98 and the number of Regions from 14 to 5 along with major changes in tasks, finances and the equalisation scheme. One of the objectives of the reform was to realize administrative economies of scale. Measured by administrative costs, this article concludes that the amalgamated municipalities so far have not realized the expected administrative economies of scale. It is, however, also shown that the potential economies of scale prior to the Reform was inflated in a Reform legitimating process. Before as well as after the Reform, administrative economies of scale exist if analysing on administrative costs. Technically administrative costs by decentralised agencies, however, cannot be calculated and are therefore not included in the analysis. Basing the analysis instead on administrative personnel, including administrative staff employed at schools, kindergartens etc., the conclusion is that larger municipalities do not spend less resources on administration than smaller municipalities.

Resumé

Kommunalreformen i Danmark 2007 reducerede antallet af kommuner fra 271 til 98 og antallet af regionale enheder fra 14 til 5. Reformen var blandt andet båret af forventninger om realisering af administrative stordriftsfordele. I denne artikel undersøges, om de administrative stordriftsfordele er blevet realiseret, og det testes om kommunestørrelsen efter kommunalreformen har betydning for det administrative resourceforbrug. Idet det påpeges, at administrative udgifter ikke er en optimal indikator for administrativt resourceforbrug, viser analysen, at sammenlagte kommuner ikke efter reformen har realiseret de forventede administrative rationaliseringsgevinster. Analysen viser dog også, at det administrative stordriftspotentiale i en reformlegitimerende proces blev opskrevet forud for kommunalreformen. Før som efter kommunalreformen er der administrative stordriftsfordele, hvis der analyseres på administrative udgifter. Men hvis analysen derimod baseres på administrativt personaleforbrug – og decentralt administrativt personale inkluderes i analysen – har store kommuner ikke lavere administrativt resourceforbrug end små kommuner.¹

* **Kurt Houllberg**, programchef, cand.scient.pol, ph.d. Kurt Houllbergs primære forskningsområde er kommunaløkonomi, med særligt fokus på demografiske og socioøkonomiske forholds betydning for kommunernes udgiftsbehov, stordriftsfordele, økonomistyring og udgiftspolitiske prioriteringer. I forbindelse med kommunalreformen har Kurt særligt interesseret sig for kommunestørrelsens betydning for effektivitet og demokrati i kommunerne, herunder ikke mindst administrative stordriftsfordele.

Indledning

I alle nordiske lande pågår i disse år reformer eller reformdebatter vedrørende den kommunale og regionale struktur (Baldersheim & Rose 2010). Den mest radikale reform er gennemført i Danmark, hvor strukturreformen i 2007 reducerede antallet af kommuner fra 271 til 98 og antallet af regionale enheder fra 14 til 5 (Mouritzen 2010), og der knytter sig følgelig stor interesse også uden for Danmarks grænser til de demokratiske og økonomiske konsekvenser af denne reform.

Forud for kommunalreformen i Danmark i 2007 var der forventninger om, at større enheder ville give grundlag for realisering af stordriftsfordele på ikke mindst administrationsområdet. Analyser af de gamle kommuners administrative udgifter viste, at de administrative udgifter pr. indbygger faldt med stigende kommunistørrelse op til omkring 50.000 indbyggere (Indenrigsministeriet, 2000; Houberg, 2000) og gav anledning til forventning om, at kommunesammenlægninger ville give administrative stordriftsfordele. Kommunalreformen åbnede samtidig på papiret et vindue af muligheder, hvor kommunerne kunne gentænke organisation, ledelse og styring med henblik på at opbygge den økonomisk mest effektive administrative organisering (Houberg, 2008). Strukturkommissionen (2004: 97) opsummerede det samlede effektiviseringspotentiale ved større kommuner til 1,5 procent af de kommunale nettodriftsudgifter og omkring 10 procent af de administrative udgifter i de berørte kommuner. I forlængelse heraf viste en undersøgelse af kommunernes forventninger til administrative rationaliseringer, at sammenlægningskommuner forud for kommunalreformen havde ambitioner om at høste betydeligt større administrative rationaliseringsgevinster end fortsættende kommuner i første år efter reformen og med øget styrke i efterfølgende år (KREVI, 2007). En undersøgelse påpegede dog også, at udgiftsbaserede analyser af kommunernes administrative ressourceforbrug overser administrative funktioner udført decentralt, at store kommuner har decentraliseret i højere grad end små, og at der i de gamle kommuner var administrative stordriftsulemper, hvis analysen baseres på administrativt personaleforbrug (Blom-Hansen & Larsen, 2005).

Spørgsmålet er derfor for det første, om de forventede administrative stordriftsfordele i forbindelse med kommunalreformen er blevet realiseret, og for det andet om kommunalreformen med kommunesammenlægninger, større indbyggertalshomogenitet og større kommunal opgaveportefølje har givet anledning til, at kommunistørrelsen ikke som før reformen har betydning for det administrative ressourceforbrug.

Artiklen har på basis heraf to overordnede forskningsspørgsmål:

- Har sammenlagte kommuner realiseret de forventede administrative stordriftsfordele i forbindelse med kommunalreformen?
- Er der i de nye kommuner administrative stordriftsfordele? Og afhænger svaret af, om der analyseres på administrative udgifter eller administrativt personaleforbrug?

Disse spørgsmål er ikke tidligere analyseret i sammenhæng. Første spørgsmål vedrører udviklingen fra før til efter kommunalreformen, med vægt på sammenligning af sammenlagte og fortsættende kommuner. Hovedfokus er årene 2005-

2009, repræsenterende henholdsvis det sidste ”normalår” inden sammenlægningsudvalg, –processer og –omkostninger gjorde 2006 til et atypisk år, og det seneste år der foreligger regnskabstal for. 2009 er samtidig det tredje år efter kommunalreformen, hvor kommunerne må forventes at være ude af turbulensen og sammenlægningsomkostningerne, der nødvendigvis prægede kommunalreformens første år (Houlberg, 2008; KREVI, 2009). Analysen af stordriftsfordele efter kommunalreformen gennemføres på alle tre tilgængelige regnskabsår efter reformen.

De store forventninger forud for kommunalreformen

Effektivitet knytter sig definatorisk til forholdet mellem de anvendte ressourcer og den opnåede effekt i lyset af målsætningerne (Elm Larsen, 2007; Winter & Nielsen, 2008). Forholdet mellem det der i den engelsksprogede evalueringslitteratur betegnes som outcome og input. Det kan imidlertid være vanskeligt at opgøre effekterne af indsatsen i den offentlige sektor, da der ofte er tale om ”wicked problems” og komplekse, foranderlige og vanskeligt afgrænselige indsatser, resultater og kontekster – og sammenhænge herimellem. Kommunernes administrative indsats karakteriseres ved en sammensat vifte af opgaver spændende fra myndighedsudøvelse, politisk betjening og administrative støttefunktioner (KREVI, 2011: 7) til for eksempel styring af servicevirksomheder, indkøb og kommunikation samt mange, ofte diffuse, ikke-veldefinerede og modsætningsfyldte mål for den administrative opgavevaretagelse, der ikke muliggør opstilling af nogle få enkle indikatorer til måling af effekten af kommunernes administrative arbejde. Qua opgavernes diversitet, de administrative produkters forskelligartethed og ofte ikke-fysiske karakter er det i realiteten også vanskeligt at opgøre den samlede produktion i den kommunale administration og dermed at opgøre et output som grundlag for belysning af den tekniske effektivitet – produktiviteten – givet ved forholdet mellem output og input.

I praksis gennemføres analyser af størrelseseffekter i kommunal administration oftest på basis af udgiftsmodeller, hvor udgiften pr. indbygger bruges som afhængig variabel og korrigeres for forskelle i udgiftsbehov, velstand og eventuelle partipolitiske præferenceforskelle, vel vidende at den lokale befolkning ikke er et output, men de potentielle servicemodtagere (Boyne, 1995: 219). Herved abstraheres fra produktionens størrelse og effekterne af indsatsen. Begrebsligt er analyserne ”uden effekt” og muliggør ikke en entydig konklusion om, hvorvidt høje udgifter er udtryk for et højt serviceniveau eller en lav effektivitet (Houlberg, 2000: 14). Det gælder også de to udgiftsmodelbaserede analyser af størrelseseffekter, der blev gennemført af Houlberg (2000) og Indenrigsministeriet (2000) forud for nedsættelsen af strukturkommissionen, og som kom til at udgøre grundlaget for strukturkommissionens konklusioner med hensyn til økonomiske stordriftspotentialer. Resultaterne af disse to analyser er opsummeret i tabel 1 sammen med de efterfølgende fortolkninger af de to undersøgelser.

Tabel 1: Estimerede stordriftspotentialer forud for kommunalreformen

	Samlet potentiale i mia. kr.	Samlet potentiale i pct.	Potentiale for berørte kommuner	Potentiale på admini- stration, berørte kommuner	Skatte- procents- potentiale
Houberg (2000)	0,75 (1996pl)	0,7%	-	5,9% (alle komm.)	-
Indenrigs- ministeriet (2000)	0,6-1,6 (1998pl)	-	2(-4)%	10%	-
Det Øko- nomiske Råd (2002)	1-1½ mia.	½-1½%	2-4%	-	1 pct.point (= 4,6%)
Børsen (2003)	Mindst 1½ mia.	-	-	-	-
Struktur- kommissio- nen (2004)		1,5%		10%	

Houberg konkluderer, at der – hvis alle små kommuner uden geografiske hindringer kunne sammenlægges til kommuner med 30.000-50.000 indbyggere – i teorien ville kunne spares $\frac{3}{4}$ mia. kroner, svarende til 0,7 procent af de samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter (Houberg, 2000: 48). Stordriftspotentialet ligger i al væsentlighed på administrationsområdet, og udgør her 5,9 procent af administrationsomkostningerne. Houberg pointerer, at stordriftsfordelene ikke kommer automatisk, men kræver politisk mod at indhøste i form af for eksempel strukturændringer og personalereduktioner. I et tilsvarende tankeeksperiment estimerer Indenrigsministeriet under forskellige forudsætninger de teoretiske besparelser til mellem 0,6 og 1,6 mia. kroner af de samlede nettodriftsudgifter (Indenrigsministeriet, 2000: 45), og at det for sammenlægningsberørte kommuner drejer sig om 2-4 procent af nettodriftsudgifterne (Indenrigsministeriet, 2000: 45) og på administrationsområdet om ca. 10 procent (Indenrigsministeriet, 2000: 69).

I foråret 2002 tager Det Økonomiske Råd spørgsmålet om organiseringen af den offentlige sektor op og opsummerer resultaterne i ovenfor nævnte undersøgelser til besparelser på 1-1½ mia. kroner, svarende til ½-1½ procent og 2-4 procent for de pågældende kommuner (Det Økonomiske Råd, 2002: 138). Det bemærkes, at undersøgelsesresultater under 1 mia. her bliver rundet op til 1 mia. kroner. Det Økonomiske Råd (2002: 138) omregner endvidere besparelsen på 2-4 procent i de berørte kommuner til en nedsættelse af kommuneskatten på omkring 1 procentpoint. Med den i 1998 gældende landsgennemsnitlige udskrivningsprocent på 21,65 (www.noegletal.dk) svarer en nedsættelse af kommuneskatten på 1 procentpoint til en reduktion på 4,6 procent. Det Økonomiske Råds

”oversættelse” til kommuneskat opskriver med andre ord en besparelse på 2-4 procent til 4,6 procent.

I februar 2003 skriver dagbladet Børsen med arbejdsgiverorganisationen HTS som kilde en historie på baggrund af samme to undersøgelser og konkluderer, at der er besparelspotentiale på mindst 1½ mia. kroner (Børsen 6. februar 2003).

Siden konkluderer strukturkommissionen i 2004 på grundlag af de to undersøgelser, at effektiviseringspotentialer ved større kommuner med betydelig usikkerhed kan opgøres til 1,5 procent af de kommunale nettodriftsudgifter og omkring 10 procent af de administrative udgifter i de berørte kommuner (Strukturkommissionen, 2004: 97). Strukturkommissionen påpeger endvidere, at det ikke kan ”udelukkes, at de potentielle stordriftsfordele i større kommuner er større, end hvad der umiddelbart kan påvises” (Strukturkommissionen, 2004: 355). Strukturkommissionens oprunding af de to undersøgelses resultater til 1,5 mia. kroner og fokus på administrative effektiviseringspotentialer kan ses som element i en reformlegitimerende proces, hvor kommissionen har brugt et forstørrelsesglas til at vurdere potentialerne ved en reform og et formindskelsesglas til at vurdere ulemperne (Mouritzen, 2009: 175). Stordriftsargumentet indgår i dyngen af argumenter og dokumenter i strukturkommissionens arbejde og er befordrende for en reformstøttende interessekoalitions dagsordenssætning og understøttelse af et reformbehov (Christiansen & Klitgaard, 2008: 91-99). Mouritzen har i så henseende karakteriseret strukturkommissionens arbejde som ”forvaltningskunst i højeste potens med en særdeles selektiv brug af tidligere undersøgelser” (Mouritzen, 2009: 177). En forvaltningskunst der ikke bare har været reformlegitimerende men også må antages at have medvirket til at øge forventningerne til administrative stordriftsfordele forud for kommunesammenlægningerne i 2007.

Det kommunale og regionale evalueringsinstitut gennemførte i foråret 2007 en spørgeskemaundersøgelse af kommunernes forventede effektiviseringsgevinster på administrationsområdet (KREVI, 2007). Undersøgelsen afdækkede store kommunale variationer men viste overordnet, at sammenlægningskommuner i gennemsnit forventede at kunne effektivisere deres administration med 4,4 procent i 2007 stigende til 6,7 procent i 2009 og 7,9 procent i 2010, mens ikke-sammenlægningskommuner til sammenligning forventede gevinster på gennemsnitligt 1,7 procent i 2007 stigende til 2,3 procent i 2009 og 3,1 procent i 2010. Forventningerne til administrative effektiviseringsgevinster var store. Spørgsmålet er, om forventningerne er blevet indfriet.

Administrative stordriftsfordele – teoretiske argumenter og empiriske fund i forbindelse med kommunalreformen

De teoretiske argumenter for administrative skalæffekter antages at være velkendte og skal her alene opridses². Fokus rettes mod koncernspecifikke skalæffekter (Scherer & Ross, 1990), dvs. administrative stordriftsfordele knyttet til administrationen på kommuneniveau, den centrale kommunale administration. Teoretisk kan der dog også være virksomheds-specifik størrelsesøkonomi i form af, at administrationen på den enkelte skole eller daginstitution er billigere pr.

barn, jo større skolen eller institutionen er. Graden af decentralisering til institutioner og skoler kan i sig selv påvirke stordriftspotentialerne. Hvis for eksempel ansvaret for indkøb, lønudbetaling og IT-understøttelse er decentraliseret er der pr. definition mindre stordrift, end hvis disse funktioner ligger centralt i den kommunale forvaltning. Hvis der er stordriftsfordele for en given administrativ funktion, vil disse i højere grad kunne komme til udtryk ved centralisering, mens en decentral organisering i højere grad vægter hensynet til økonomisk ansvarlighed og tilpasning til decentrale behov og præferencer (Pedersen 2007).

Teoretisk er forventningen til skalaeffekter for det første, at faste omkostninger i mindre enheder vil udgøre en større andel af de samlede udgifter. På administrationsområdet vil der stort set uafhængigt af indbyggertallet være behov for en vis grundadministration i form af for eksempel rådhus, borgmester, kommunaldirektør, it-struktur, lønadministration og juridiske kompetencer. For det andet vil større kommuner i teorien have bedre forudsætninger for at udnytte de administrative ressourcer effektivt gennem arbejdsdeling, specialisering og højere grad af rutine i arbejdsopgaverne.

Omvendt vil store enheder også kunne opleve bureaukratiske stordriftsulemper i form af stigende koordinations- og transaktionsomkostninger. Eksempelvis i kraft af at kommunikationsvejene bliver længere og mindre klare, behovet for samordning og koordinering stiger, og ledelsen får sværere ved at overskue organisationen og tage optimale beslutninger. Teorien tilsiger dermed, at der med en given opgaveportefølje forventes at være administrative stordriftsfordele op til en vis størrelse, hvorefter 'bureaucratic congestion' (Boyne, 1995: 215) sætter ind og giver anledning til stordriftsulemper.

De empiriske analyser af administrative stordriftsfordele før kommunalreformen viste netop en U-formet sammenhæng med optimal kommunestørrelse på omkring 40.000 indbyggere (Houlberg 2000) eller 20.000 indbyggere (Indenrigsministeriet, 2000). Sådanne tværnsnitsanalyser er i sagens natur baseret på sammenligninger af forskelle mellem eksisterende kommunestørrelser, ikke på varierende størrelse for en given enhed. Erfaringen hidtil viser, at det har været vanskeligt at overføre de tværnsnitsbaserede teoretiske forventninger om administrative rationaliseringer til den kommunale sammenlægningsvirkelighed. Analyser efter kommunalreformen viser for eksempel, at sammenlagte kommuner har øget antallet af udvalg og forvaltninger mere end fortsættende kommuner, når der er taget højde for nye opgaver og øget udgiftsbehov som følge af større indbyggertal (Bækgaard, 2008), og at der er sket en forøgelse af det administrative personaleforbrug fra 2006 til 2008 med oprustning med nye administrative kompetencer (Deloitte, 2008). Sammenlægningskommuner realiserede i 2007 administrative besparelser som følge af reduktion i antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmer, men var ikke i den nye strukturs første turbulente år i stand til at realisere større besparelser på den administrative organisation end fortsættende kommuner (KREVI, 2009). Dette hænger blandt andet sammen med en række administrative sammenlægningsomkostninger til for eksempel flytning, telefoni og it. Ud over disse engangsudgifter kan den manglende realisering af udgiftsmæssige sammenlægningsgevinster hænge sammen med personale- og lokalpolitiske hensyn i sammenlægningen, oprustning med nye administrative kompetencer, administrative smådriftsulemper på det specialiserede socialområde og

transaktionsomkostninger som følge af spredt bosætning og rådhusstruktur (KREVI, 2009: 55).

En analyse fra Finansministeriet (2010) viser, at sammenlagte kommuner fra 2007 til 2009 har haft et beskedent fald i de administrative udgifter, mens udgifterne har været stigende i fortsættende kommuner. Dette tolkes som indikation af, at ”de sammenlagte kommuner har benyttet sammenlægningen til at overveje, hvordan opgaveløsningen skulle organiseres mest effektivt” (Finansministeriet, 2010: 123). Faldet i administrationsudgifter i sammenlagte kommuner efter 2007 skal imidlertid ses i lyset af, at der i sammenlagte kommuner var en betydelig udgiftsstigning i 2007 i kraft af sammenlægningsomkostninger til ombygninger, flytninger, it-systemer med videre (KREVI, 2009). I en spørgeskemaundersøgelse gennemført af KL (2010) vurderer kommunerne, at der er i 2007 samlet blev realiseret ca. 500 mio. kr. i effektiviseringsgevinster, og at dette er øget til knap 1 mia. kr. i 2009. I 2008 regnskaberne var forskellen mellem de administrative udgifter i sammenlagte og fortsættende kommuner imidlertid den samme som i 2005, før sammenlægningsprocessen for alvor begyndte (Houlberg, 2009). Fokuseres på regnskabsførte udgifter peger det samlede billede således ikke på mere omkostningseffektiv kommunal administration i sammenlagte kommuner efter kommunalreformen.

For de nye kommuner har det imidlertid også stor betydning for vurderingen af den enkelte kommunes administrative ressourceforbrug og kommunernes indbyrdes placering, om analysen baseres på udgifts- eller personaleopgørelser (KREVI (2011)).

Metode og data

Både teoretisk og empirisk er administration en vanskelig definerbar og håndterbar størrelse. I litteraturen har administration ofte været knyttet til et mere overordnet bureaukratibegreb. I en bureaukratiforståelse er bureaukrati således knyttet til eksistensen af administrative ansatte (Jakobsen, 2009: 137). For administration gælder i lighed med bureaukrati, at der for det første ikke er tale om et entydigt begreb og for det andet, at der ofte knytter sig normative konnotationer som ineffektivitet, ufleksibilitet og lav responsivitet til begrebet (Jakobsen, 2009: 137). Administration i den kommunale sektor kan defineres som den aktivitet, der regulerer borgeres og virksomheders dispositioner, leder og styrer de offentlige institutioner og opkræver skatter (Blom-Hansen & Larsen, 2005: 8) og i sammenhæng hermed betjener det politiske niveau. Men den teoretiske afgrænsning er diffus og et entydigt administrationsbegreb eksisterer ikke. Er en institutionsleder, der bogfører bilag for indkøb af bleer, for eksempel omfattet af administrationsbegrebet? Er en indkøber, der står for fællesindkøb af bleer? En biolog, der tager prøver af vandkvaliteten? En evaluator, der arbejder med kvalitetsudvikling af den pædagogiske praksis i daginstitutionerne?

Empirisk har administrativt ressourceforbrug traditionelt været operationaliseret ved nettodriftsudgifter på Hovedkonto 6 Fællesudgifter og administration (Indenrigsministeriet, 1998; Indenrigsministeriet, 2000; Houlberg, 2000a; Blom-Hansen & Larsen, 2005). Denne operationalisering er ikke optimal. For det første spænder hovedkonto 6 over mange forskelligartede opgaver som politisk

betjening, myndighedsopgaver, it-servicering, indkøb, analyse/evaluering og administration af forvaltninger og decentrale institutioner. For det andet kan kommunerne have forskellig organisering og konteringspraksis med hensyn til, i hvilken udstrækning udgifter til for eksempel it, revision, forsikringer og elever konteres på hovedkonto 6 eller konteres på de enkelte driftsområder. For det tredje kan der være forskelle i graden af decentralisering af administrative kompetencer, og ved kun at opgøre udgifterne på hovedkonto 6 overses administration foregående på decentrale institutioner (Blom-Hansen & Larsen, 2005; KREVI, 2011). Hvis store kommuner i højere grad har decentraliseret løn- og personaleansvar til institutioner vil en opgørelse baseret på hovedkonto 6-udgifter tendere mod overvurdering af de administrative stordriftsfordele i store kommuner (Blom-Hansen & Larsen, 2005).

Alternativt kan opgørelsen baseres på antallet af kommunalt ansatte, som ud fra deres stillinger og overenskomststilknytning antages primært at beskæftige sig med administrative funktioner (Blom-Hansen & Larsen, 2005, KREVI, 2011). Validitetsmæssigt er denne metode følsom over for den konkrete afgrænsning af stillingskategorier og overenskomster. Der er argumenteret for, at socialrådgivere i kraft af deres konjunkturfølsomme myndighedsudøvelse på arbejdsmarkedsområdet ikke skal henregnes til administration (Deloitte, 2008), ligesom graden af administrativt arbejde for en daginstitutionsleder desuden vil kunne afhænge af kommunens organisering og den konkrete institutions størrelse. I en tværnsnitsanalyse spiller det dog begrænset rolle, om socialrådgivere/socialformidlere inkluderes eller ej (KREVI, 2011: 31-34). Den personalebaserede opgørelse medtager ikke administrative udgifter ud over løn og er endvidere følsom over for udlicitering (KREVI, 2011: 11), forsyningsvirksomheder og fælleskommunale samarbejder. Hvis en kommune har udliciteret løn- og personalefunktioner – eller køber ydelsen hos en anden kommune – vil den personalebaserede opgørelse ikke opfange det administrative ressourceforbrug. Kommunen vil have en udgift men intet personale. Tilsvarende vil driftskommunen i fælleskommunale samarbejder være ”belastet” af administrative medarbejdere, hvis løn betales af de øvrige kommuner i samarbejdet. Det gælder ikke bare de forpligtende samarbejder, som kommuner med under 20.000 indbyggere efter kommunalreformen har indgået med større kommuner, men også for eksempel turist- og erhvervssamarbejder.

Administrativt ressourceforbrug operationaliseres i indeværende analyse både på basis af udgifter og personale, og analytisk kombineres de to metoder. De administrative udgifter operationaliseres som nettodriftsudgifter i kommunernes regnskaber på hovedkonto 6 eksklusiv udgifter til Valg, Løn- og barselpuljer og Tjenestemandspensioner. Det administrative personaleforbrug stammer fra specialudtræk fra Det Fælleskommunale Løndatakontor (FLD) og defineres ved en række stillingskategorier i de kommunale overenskomster, omfattende både hovedkonto 6 og hovedkonto 0-5. De konkrete stillingskategorier fremgår af det tekniske appendiks. Det skal understreges, at ikke alle stillingskategorier på hovedkonto 6 pr. definition udfører administrativt arbejde, ligesom ikke alle stillinger defineret som decentrale ledere bruger den fulde arbejdstid på administrative opgaver.

Analysen af udviklingen over tid omfatter alene udviklingen i udgifter. For det første fordi årlige ændringer i overenskomster og stillingskategorier vanskeliggør skabelsen af et sammenligneligt personalebaseret datasæt over tid. For det andet fordi forventningerne om administrative rationaliseringspotentialer forud for kommunalreformen netop byggede på udgiftsbaserede analyser. På analyse-tidspunktet er senest tilgængelige regnskabsdata fra 2009, altså det tredje år efter kommunalreformen i 2007. Artiklen fokuserer dermed på effekter i reformens tre første år og ser bort fra, at det kan tage længere tid inden reformeffekter indfinder sig (se for eksempel Deloitte, 2008).

Udvikling i administrative udgifter 2005-2009

Det er tænkeligt, at kommunalreformen har givet samdriftsfordele i forbindelse med overtagelse af amtskommunale opgaver. For eksempel ved at opgaven vedrørende udsatte børn og unge ikke længere er delt mellem kommuner og amter. Men fokuseres der på potentielle stordriftsfordele ved sammenlægning af kommuner, må disse forventes alene at komme til udtryk i sammenlagte kommuner. Den kritiske test på, om der har været administrative stordriftsfordele ved kommunalreformens kommunesammenlægninger er, om de administrative udgifter har udviklet sig anderledes i sammenlagte kommuner end i fortsættende.

Det fremgår af figur 1, at kommunernes administrative udgifter fra 2002 til 2009 er steget fra 4600 kroner pr. indbygger til ca. 5000 kroner pr. indbygger, svarende til en realvækst på 9 procent. Udgiftsforløbet har været forskelligt i sammenlagte og fortsættende kommuner. Ved starten af perioden lå fortsættende kommuners administrationsudgifter på et højere niveau end sammenlagte kommuners administrationsudgifter. Dette skal ses i lyset af, at fortsættende kommuner er en heterogen gruppe omfattende både landets mindste og største kommuner (KREVI, 2009). Altså kommuner, der i de U-formede sammenhænge forud for kommunalreformen havde henholdsvis administrative smådriftsulemper og stordriftsulemper (Houlberg, 2000; Indenrigsministeriet, 2000). Op mod kommunalreformen steg udgifterne stærkest i sammenlagte kommuner og lå i sammenlægningsforberedelsesåret 2006 og sammenlægningsåret 2007 stort set på niveau med de fortsættende kommuner. Dette indikerer, at der i 2006 og 2007 har været en række sammenlægningsomkostninger knyttet til etablering af fælles bygningsmæssig, it-mæssig og organisatorisk infrastruktur, overarbejde og konsulentbistand.

Figur 1. Administrationsudgifter pr. indbygger 2002-2009 (2009 priser)



N = 95. Der er set bort fra København, Frederiksberg og Bornholm, da disse kommuner før 2007 også havde amtskommunale opgaver. Vægtede gennemsnit. Korrigeret for flytning af skatteopgaven 2006 og kommunalreform 2007. Ikke korrigeret for andre opgaveændringer.³

Efter 2007 har de administrative udgifter været faldende i sammenlagte kommuner og stigende i fortsættende. Faldet i sammenlagte kommuners udgifter fra 2007 til 2009 indikerer isoleret set, at der er realiseret stordriftsfordele (Finansministeriet, 2010: 123). Herved overses imidlertid, at udgiftsniveaet i 2007 netop var ekstraordinært højt på grund af sammenlægningsomkostninger. Sammenlignes udviklingen fra 2005, der var det sidste år inden sammenlægningsudvalgene trådte til, og sammenlægningsomkostninger meldte sig, fås et mere reelt billede af størrelsen på de realiserede stordriftsfordele. Fra 2005 til 2009 er udgifterne i sammenlagte kommuner steget med 3,8 procent mod 8,3 procent i fortsættende. Var forventningen, at der skulle komme et fald i administrationsudgifterne, har de sammenlagte kommuner ikke levet op til forventningerne. Dette kan hænge sammen med, at sammenlægningskommunerne har taget en række personalemessige og politiske hensyn ved opbygningen de nye administrative strukturer, har oprustet med nye administrative kompetencer og i kraft af rådhusspredning har haft forøgede udgifter til transport og vejtid (KREVI, 2009).

Sammenlignes udviklingen i sammenlagte kommuner med fortsættende, er konklusionen, at de sammenlagte har indhøstet administrative stordriftsfordele, idet udgifterne fra 2005 til 2009 er steget 4,5 procentpoint mindre end i fortsættende kommuner. En bagvedliggende regressionsanalyse viser, at sammenlagte kommuner har reduceret udgifterne i forhold til fortsættende kommuner, også hvis der kontrolleres for forskelle i udviklingen i udgiftsbehov og økonomiske muligheder. Konklusionen er dermed, at der er realiseret stordriftsfordele, men at disse for det første er mindre, end det kommunerne forventede forud for kommunalreformen (KREVI, 2007), og for det andet er båret af stærkt stigende udgifter i fortsættende kommuner i 2009 mere end reducerede udgifter i sammen-

lagte kommuner. Meget peger dermed på, at både fortsættende og sammenlagte kommuner er underlagt organisatoriske udviklingstræk, hvor administrative kompetencer i stigende grad opfattes som krævede for at imødegå de udfordringer, kommunerne står overfor (Houlberg, 2010b). Finanskrisen og stigende arbejdsløshed kan ikke forklare de stigende administrationsudgifter. For det første er arbejdsløsheden ikke stigende i perioden 2005-2009 men falder fra 5,1 procent til 3,6 procent (www.statistikbanken.dk, AULPO1). For det andet viser en bagvedliggende regressionsanalyse, at ændringer i arbejdsløshed ikke forklarer mellemkommunale forskelle i udgiftsudviklingen fra 2005 til 2009. En analyse af årsagerne til de stigende administrationsudgifter ligger uden for rammerne af denne artikel, men kunne tænkes at være knyttet til ændret kommunal selvforståelse (Houlberg, 2010b), øget statslig regelstyring (Jakobsen og Mortensen, 2009), bureaukratisk egendynamik med selvforstærkende bureaukratiserende tendenser (Jakobsen, 2009: 145) eller udbredelsen af nye NPM-inspirerede styringsformer, hvor den offentlige serviceleverance i højere grad organiseres på basis af markedet eller konkurrenceudsættelse på markeds lignende forhold (Christensen, 2003: 10). Markedsmodellen kræver således mere overvågning og kontrol (Christensen, 2003: 45). Både i form af administrationsprofessionelle kompetencer til gennemførelse af udbud og valg af leverandør (Houlberg & Dahl, 2010), men også i kraft af at transaktionsomkostningerne til kontrol af kontraktoverholdelse er større ved markedsorganisering end ved hierarkisk organisering, da risikoen for moralsk hasard fra leverandøren er større og den naturlige adgang til at overvåge og kontrollere mindre (Moe, 1984).

Tilbage står imidlertid spørgsmålet om, hvorvidt stordriftsfordelene ved kommunalreformen var overvurderede i kraft af, at de var baserede på udgiftsmodeller – og om der med den nye struktur og opgaveportefølje eksisterer tilsvarende administrative skalaeffekter som før kommunalreformen.

Stordriftsfordele i de nye kommuner – udgifts- og stillingsmæssigt

Mellemkommunale forskelle i administrativt ressourceforbrug kan skyldes forskelle i produktivitet, forskelle i udgiftsbehov eller forskelle i tilgængelige ressourcer. I mangel af valide mængde- og produktionsmål samler fokus sig om betydningen af finansielle ressourcer og udgiftsbehov for udgiften/personaleforbruget pr. indbygger. Som indikator for, hvor presset kommunens økonomi er, benyttes et mål for ressourcepres, der opgør hvor store kommunens udgiftsbehov er i forhold til kommunens ressourcegrundlag (Houlberg & Dahl, 2010: 181). Udgiftsbehov kan knytte sig til geostrukturelle forhold som indbyggertal og bosætningsstruktur eller til forskelle i, hvor meget forskellige befolkningsgrupper trækker på kommunens administrative ressourcer. Som proxy for udgiftsbehovenes størrelse har tidligere været anvendt kommunens samlede nettodriftsudgifter pr. indbygger ud fra tankegangen, at højere udgifts- og aktivitetsniveau kræver en større administrativ indsats (fx Indenrigsministeriet, 1998: 214). De samlede nettodriftsudgifter er imidlertid ikke en eksogen faktor. Nettodriftsudgifter er en policy-variabel og kan vanskeligt tolkes som udtryk for objektive udgiftsbehov. Hvis mange arbejdsløse i en kommune fører til øget

aktiveringsindsats, højere udgiftsniveau og større administrativt udgiftsbehov måles udgiftsbehovet mere objektivt ved antallet af arbejdsløse end ved det samlede udgiftsniveau. I analysen indgår andel boliger i boligkriteriet og andel børn af enlige forsørgere som udgiftsbehovsvariabler, idet disse efter kommunalreformen har vist sig at være gode paraplyvariabler for befolkningsgrupper, der trækker meget på kommunens administrative ressourcer (KREVI, 2009).⁴

I tabel 2 vises regressionsanalyser af kommunale nettodriftsudgifter til administration i de første tre regnskabsår efter kommunalreformen. Den stigende forklaringsgrad fra 2007 til 2009 indikerer, at 2007 var et turbulent indkøringsår, hvor den administrative praksis skulle finde sin nye form, og forskelle i højere grad kunne tilskrives ikke-modellerede eller særlige lokale forhold. På trods af øget forklaringsgrad er der bemærkelsesværdig stabilitet i parameterestimer og signifikans på tværs af de tre år.

Tabel 2. Regressionsanalyse af nettodriftsudgifter til administration pr. indbygger Regnskab 2007, 2008 og 2009 (OLS). 2009-priser. Ustandardiserede regressionskoefficienter.

	2007	2008	2009
Konstant	9615 ^{**}	11969 ^{***}	10129 ^{**}
Rejsetid	159 ^{**}	307 ^{***}	238 ^{***}
Indbyggertal (ln)	-349 ^{**}	-390 ^{***}	-378 ^{***}
Lille Ø-kommune	950 [*]	927 [*]	1266 ^{***}
Andel boliger i boligkriteriet	21,7 [*]	22,2 [*]	21,1 ^{**}
Andel børn af enlige forsørgere	78,4 ^{**}	90,3 ^{***}	98,2 ^{***}
Ressourcepres	-28,7 [*]	-52,4 ^{***}	-34,4 [*]
Sammenlagt kommune	88,5	38,9	-173
N	97	97	97
R ² (adj.)	0,467	0,610	0,640

Signifikansniveau: *= 0,10 ** = 0,05 *** = 0,01

Tårnby Kommune er outlier og ekskluderet af analysen

I modellerne er antydning af multikollinearitet, idet VIF (Variance Inflation Factor) for rejsetid, indbyggertal og økommune-dummy er 2,5 – 3,2 som udtryk for relativ tæt statistisk sammenhæng mellem disse strukturelle faktorer. For øvrige variable er VIF < 2,3.

Tabel 2 viser en signifikant positiv skalaeffekt. Jo flere indbyggere en kommune har, jo lavere er de administrative udgifter pr. indbygger. Sammenhængen mellem kommunestørrelse og administrative udgifter er ikke som før kommunalreformen U-formet (Houlberg, 2000, Indenrigsministeriet, 2000), men indikerer at stordriftsfordele efter reformen gør sig gældende op til de største kommuner. Den logaritmiske sammenhæng betyder dog også, at stordriftsfordelene flader ud med stigende kommunestørrelse.⁵ Vurderet på de administrative udgifter har den nye opgaveportefølje, struktur og organisering efter kommunalreformen ændret den optimale kommunestørrelse i opadgående retning. Samtidig er der blevet særskilt store smådriftsulemper i de små ø-kommuner, ligesom høj rejsetid giver øgede administrationsudgifter. Det sidste kan tolkes derhen, at der i kommuner

med spredt bosætning er behov for flere borgerservicecentre samt øgede transportudgifter for administrative medarbejdere.

Jo flere boliger i boligkriteriet og jo flere børn af enlige forsørgere i en kommune, jo større er de administrative udgiftsbehov og dermed de administrative udgifter. Økonomisk pres fører omvendt til, at der holdes igen på de administrative udgifter. Når der er taget højde for udgiftsbehov, stordriftsfordele, ulemper ved spredt bosætning og ressourcepresets udgiftsdæmpende effekt har det ikke signifikant betydning, om kommunen er sammenlagt eller ej. Skønt parameterestimaterne ikke er signifikante kan det noteres, at de stigende administrationsudgifter i fortsættende kommuner i 2009 (jf. figur 1) har medvirket til, at sammenlagte kommuners administrationsudgifter i 2009 er lavere end fortsættende kommuners. Men sammenhængen er som nævnt ikke statistisk signifikant. I tabel 3 gentages analysen fra tabel 2 blot med administrative stillinger som afhængig variabel og uden 2007, hvor data ikke er tilgængelige.

Tabel 3. Regressionsanalyse af administrative stillinger pr. 10.000 indbyggere 2008 og 2009 hovedkonto 0-6 (OLS). Ustandardiserede regressionskoefficienter.

	2008	2009
Konstant	183 ^{***}	123 ^{***}
Rejsetid	6,16 ^{***}	5,17 ^{***}
Indbyggertal (ln)	3,50	5,75 ^{**}
Lille Ø-kommune	-14,2	-4,2
Andel boliger i boligkriteriet	1,18 ^{***}	1,21 ^{***}
Andel børn af enlige forsørgere	1,41 ^{***}	1,51 ^{***}
Ressourcepres	-1,48 ^{***}	-1,06 ^{***}
Sammenlagt kommune	-6,07	-7,74 [*]
N	98	96
R ² (adj.)	0,519	0,567

Signifikansniveau: * = 0,10 ** = 0,05 *** = 0,01

2009 analysen er eksklusiv Hjørring (fejllindberetning) og Glostrup (outlier).

I modellerne er antydning af multikollinearitet, idet VIF (Variance Inflation Factor) for rejsetid, indbyggertal og økommune-dummy er 2,5 – 3,2 som udtryk for relativ tæt statistisk sammenhæng mellem disse strukturelle faktorer. For øvrige variable er VIF < 2,3

Når der er kontrolleret for rejsetid, udgiftsbehov og ressourcepres, har kommunestørrelsen i 2008 ingen betydning for antallet af administrative stillinger i kommunerne. I lighed med før kommunalreformen (Blom-Hansen & Larsen, 2005) er der ikke administrative stordriftsfordele i de store kommuner, når administrative stillinger uden for kommunens centrale administration tælles med i det administrative ressourceforbrug. Tværtimod stiger antallet af administrative stillinger med stigende kommunestørrelse. Sammenhængen er i 2009 statistisk signifikant. Dette indikerer, at store kommuner i højere grad end små kommuner decentraliserer administrativt ansvar og kompetencer til decentrale institutioner og ledere. En anden mulig forklaring er, at store kommuner i højere grad end

små kommuner har administrativt driftsansvar for fælleskommunale ordninger eller selskaber og dermed "belastes" af administrativt personale, skønt udgiften delvist betales af andre. Der findes i dag ikke data, der muliggør imødegåelse af denne metodiske bias. Men analysen understreger i lighed med Blom-Hansen og Larsens (2005) analyse før kommunalreformen, at tolkninger om administrative stordriftsfordele baseret alene på udgiftsmodeller kan være misvisende, idet disse overser administration foregående uden for rådhuset.

Begrænsningen i de udgiftsbaserede analyser illustreres i tabel 4, hvor analysen af administrative udgifter er udvidet med kontrol for, hvor stor andel af det administrative personale, der er ansat decentralt. Den personaleadministrative decentraliseringsgrad har som forventeligt signifikant negativ effekt på kommunens administrative udgifter. Jo større andel af de administrative medarbejdere, der er ansat decentralt, jo lavere er den centrale forvaltnings administrative udgifter.

Tabel 4. Regressionsanalyse af nettodriftsudgifter til administration pr. indbygger Regnskab 2007, 2008 og 2009 (OLS). Med kontrol for administrativt personale udenfor hovedkonto 6. 2009-priser. Ustandardiserede regressionskoefficienter.

	2007	2008	2009
Konstant	9868 ^{***}	12755 ^{***}	12454 ^{***}
Rejsetid	141 ^{**}	296 ^{***}	214 ^{***}
Indbyggertal (ln)	-198	-191	-174
Lille Ø-kommune	1183 ^{**}	1185 ^{***}	1569 ^{***}
Andel boliger i boligkriteriet	23,9 ^{**}	26,4 ^{***}	28,3 ^{***}
Andel børn af enlige forsørgere	73,4 ^{***}	81,2 ^{***}	85,4 ^{***}
Ressourcepres	-30,2 ^{***}	-60,0 ^{***}	-50,4 ^{***}
Sammenlagt kommune	27,0	-20,6	-129
Personaleadministrativ decentraliseringsgrad	-36,0 ^{***}	-45,3 ^{***}	-59,9 ^{***}
N	97	97	97
R ² (adj.)	0,501	0,653	0,691

Signifikansniveau: * = 0,10 ** = 0,05 *** = 0,01

Note: I 2007-analysen er anvendt personaleadministrativ decentraliseringsgrad 2008.

Tårnby Kommune er outlier og ekskluderet af analysen.

I modellerne er antydning af multikollinearitet, idet VIF (Variance Inflation Factor) for rejsetid, indbyggertal og økommune-dummy er 2,5 – 3,2 som udtryk for relativ tæt statistisk sammenhæng mellem disse strukturelle faktorer. For øvrige variable er VIF < 2,3.

Når der er taget højde for personaleadministrativ decentraliseringsgrad har kommune-størrelse ikke længere signifikant effekt. Fortsat har små ø-kommuner særlige smådriftsulemper, men herudover er der ikke administrative stordriftsfordele knyttet til stigende kommune-størrelse. Store kommuner decentraliserer i højere grad administrative opgaver til institutioner og andre decentrale enheder. Dette bidrager til at holde de administrative udgifter på hovedkonto 6 nede.

Konklusioner om administrative stordriftsfordele i store kommuner baseret alene på udgiftsmodeller bliver dermed misvisende, da det administrative ressourceforbrug i store kommuner undervurderes. Store kommuner har ikke administrative stordriftsfordele, men har i højere grad end de mindre kommuner placeret det administrative ressourceforbrug uden for rådhuset.

Konklusion og perspektivering

Det er for tidligt at udtale sig om de langsigtede reformeffekter. Men analysen viser, at de store forventninger om administrative rationaliseringer i forbindelse med kommunalreformen i Danmark ikke er blevet indfriet tre år efter reformen. Faldet i administrative udgifter i de sammenlagte kommuner fra 2007 til 2009 fortæller ikke hele sandheden, idet udgifterne i 2007 var ekstraordinært store som følge af sammenlægningsomkostninger. Når de store forventninger ikke er blevet indfriet, er der en række mulige forklaringer. For det første blev stordriftspotentialerne af analytikere og politikere som en del af en reformlegitimerende proces opjusteret i perioden før kommunalreformen og forventningerne derved skruet op. For det andet var de analyser, som lå til grund for vurderingen af administrative stordriftsfordele, baseret på udgiftsmodeller, der undervurderer de administrative omkostninger i store kommuner med en høj grad af administrativ decentralisering. Kontrolleres der for personaleadministrativ decentraliseringsgrad er der ikke stordriftsfordele med hensyn til administrative udgifter. For det tredje har den nye kommunale struktur også givet arealmæssigt større kommuner, og de administrative udgiftsbehov i de nye kommuner er større jo mere spredt indbyggerne bor. Spredt bosætning øger sandsynligheden for, at kommunen har udgifter til flere rådhus/borgerservicecentre og i forlængelse heraf øgede administrative udgifter til transport. For det fjerde har kommunerne i overensstemmelse med intentionerne i kommunalreformen oprustet med nye administrationsprofessionelle kompetencer (Deloitte, 2008; Houlberg, 2010b) og eventuelle administrative rationaliseringer kan være blevet vekslet til professionelle og dyrere administrative medarbejdere. Svaret på mange af de udfordringer kommunerne står overfor i disse år synes at være oprustning med administrative kompetencer. Strategisk ledelse, resultatbaseret styring, frit valg-ordninger og kvalitetskontrakter kan for eksempel vanskeligt gennemføres uden de rette administrationsprofessionelle kompetencer.

Analysernes forklaringsgrad understreger, at 2007 var et turbulent sammenlægningsår, hvor kommunernes udgiftspolitiske adfærd på det administrative område i højere grad end efterfølgende år er præget af lokale forhold, processer og kontringer og dermed statistisk mere uforklarlig. I takt med konsolideringen af de nye kommuners administrative og organisatoriske struktur i 2008 og 2009 afspejler administrationsudgifterne i højere grad forskelle i udgiftsbehov og velstand knyttet til kommunens socioøkonomiske struktur. Konsolideringen af de nye kommuner betyder også, at de strukturelle administrative ulemper i økommuner og kommuner med spredt bosætning cementeres og får større og mere signifikant betydning i 2008 og 2009 end i den nye strukturs første år.

Når udgifterne til administration i både sammenlagte og fortsættende kommuner er steget siden 2005, indikerer dette, at der uafhængigt af sammenlæg-

ningsprocesser og rationaliseringspotentialer er stigende udgifter til organisatorisk styring og videns-skabelse, dokumentation og evaluering med videre. I bredere forstand kan man sige, at de organisations- og styringsprincipper, der opfattes som moderne, legitime og rationelle (Røvik, 1998; Scott, 2003), i såvel formulering som implementering kræver akademiske kompetencer. Skabelse, organisering og deling af viden synes at være centrale elementer i de nye kommuners selvforståelse. Men indtil videre har vi begrænset viden om omkostninger ved viden. Herunder om omkostninger ved dokumentation, evaluering, kvalitetsudvikling, konkurrenceudsættelse og kommunikation.

Analysen peger på et forskningsmæssigt behov for teoretisk og empirisk udvikling af en mere nuanceret og flerdimensionel forståelse af administration. Vi har teoretisk brug for at udvikle begreber til sondring mellem forskellige typer af administration og empirisk brug for indikatorer, der i højere grad dokumenterer det administrative arbejdes omkostninger, output og effekter.

Litteratur

- Baldersheim, Harald & Lawrence E. Rose (2010) (red.). *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*. Palgrave Macmillan.
- Blom-Hansen, Jens & Brian Larsen (2005). Jo større, jo dyrere. En ny belysning af skalaeffekter i den kommunale administration. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 86(1): 5-26.
- Boyne, George A. (1995). Population Size and Economies of Scale in Local Government, *Policy and Politics*, 23(3): 213-222.
- Bækgaard, Martin (2008). Politisk og administrativ organisering i de danske kommuner. Strukturreformens betydning, *Politica*, 40(3): 349-366.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2003). *Velfærdsstatens institutioner*, Århus Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk & Michael Baggesen Klitgaard (2008). Den utænkelige reform. Strukturreformens tilblivelse 2002-2005, Syddansk Universitetsforlag.
- Deloitte (2008). "Kommunalreformens effekter." i Deloitte september 2008. http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/Kommunal_oekonomisk_fokus_sep08.pdf
- Det Økonomiske Råd (2002). *Dansk Økonomi*, forår 2002, Det Økonomiske Råd, maj 2002.
- Elm-Larsen, Rolf (2007). *Forvaltningsrevision. Begreb, teori og proces*. 2. udgave. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Finansministeriet (2010). *Budgetredegørelse 2010*. København, Finansministeriet maj 2010.
- Finansministeriet (2007). *Vejledning om Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT)*, Vejl. Nr. 63 af 09/10/2007, www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=105391.
- Houlberg, Kurt (2010a). *Municipal Size, Economy and Democracy*. I: Swianiewicz, Pawel (red.): *Territorial Consolidation*. Budapest, Local Government and Public Service Reform Initiative, 309-331.

- Houlberg, Kurt (2010b). Akademikerne indtager kommunerne, *Politiken*, 09-03-2010, s. 22.
- Houlberg, Kurt (2009). Stordriftsfordele i kommunernes administration. *Danske Kommuner*, nr. 30, 2009.
- Houlberg, Kurt (2008). Har kommunerne realiseret stordriftsfordelene i forbindelse med Strukturreformen? *Administrativ Debat*, 2008(2).
- Houlberg, Kurt (2000). Kommunale stordriftsfordele – hvor finder vi dem og hvor store er de? AKF Forlaget.
- Houlberg, Kurt (1995). Kommunale stordriftsfordele - myte eller realitet? *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 76(1): 65-88.
- Houlberg, Kurt & Poul Skov Dahl (2010). Konkurrenceudsættelse i danske kommuner - Kommunalreformen som fødselshjælper? *Politica*, 42(2):163-182.
- Indenrigsministeriet (2000). Den kommunale struktur. Størrelseeffekter i den kommunale sektor. København: Indenrigsministeriet maj 2000.
- Indenrigsministeriet (1998). Betænkning om kommunernes udgiftsbehov. Betænkning nr. 1361. København, Indenrigsministeriet oktober 1998.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2010). Kommunal udligning og generelle tilskud 2011. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet juni 2010.
- Jakobsen, Mads L.F (2009). Bureautisering som begreb: fra politisk skældsord til videnskabeligt analyseobjekt., *Politica*, 41(2):135-149.
- Jakobsen, Mads L.F & Peter B. Mortensen (2009). Bureautisering af det danske samfund, *Politica*, 41(2):150-167.
- KL (2010). De effektive kommuner. København: KL, januar 2010.
- KREVI (2011). Sammenligning af kommunale administrationsudgifter: To metoder – to resultater. Det kommunale og regionale evalueringsinstitut, www.krevi.dk, tilgået 20. februar 2010.
- KREVI (2009). Kommunernes økonomi efter kommunalreformen. Budgetoverholdelse og administrative udgifter. NIRAS Konsulenterne for KREVI. www.krevi.dk, tilgået 30. juni 2010.
- KREVI (2007). Forventede effektiviseringer på administrationsområdet, september 2007, www.krevi.dk.
- Moe, Terry M. (1984). The New Economics of Organizations. *American Journal of Political Science*, 28(4):739-777.
- Mouritzen, Poul Erik (2009). Strukturkommissionen. Mellem politik og faglighed. I Christensen, Jørgen Grønnegård, Poul Erik Mouritzen og Asbjørn Sonne Nørgaard (red), *De store kommissioner. Vise mænd, smagsdommere eller nyttige idioter*. Odense Universitetsforlag.
- Mouritzen, Poul Erik (2010). The Danish Revolution in Local Government: How and Why? I Baldersheim, Harald & Lawrence E. Rose (2010) (red.). *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*. Palgrave Macmillan.
- Pedersen, Niels Jørgen Mau (2007). Den offentlige sektor i flere niveauer. København: Ju-rist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Røvik Kjell Arne (1998). *Moderne organisasjoner*, Fagbokforlaget, Norge.

- Scherer, F.M & David Ross (1990). *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Boston, USA: Houghton Mifflin Company.
- Scott, W. Richard (2003). *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*, 5. ed. Prentice-Hall, USA.
- Strukturkommissionen (2004). *Strukturkommissionens betænkning. Betænkning nr. 1434. Strukturkommissionen januar 2004*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Winter, Søren C. & Vibeke Lehmann Nielsen (2008). *Implementering af politik*, København: Academica.

Teknisk appendiks

Operationaliseringen af analysens afhængige variable, administrative udgifter og personale, er nærmere beskrevet i dette tekniske appendiks.

Administrative udgifter

De administrative udgifter er defineret som nettodrifudsudgifter på hovedkonto 6, eksklusiv udgifter til Valg, Løn- og barselspuljer (6.52.70) og Tjenestemandspensioner (6.52.72). Regnskabsoplysningerne stammer fra Danmarks Statistikbank, tabellerne REGK31 og REG31.

I analysen af udviklingen i administrative udgifter 2002-2009 er der korrigeret for kommunalreformens udgiftsmæssige betydning på hovedkonto 6 ved, at udgifterne i 2002-2006 er omregnet til 2007-opgaveniveau. Ved korrektionen er benyttet den samme korrektionsfaktor for alle kommuner, baseret på den gennemsnitlige DUT-kompensation pr. indbygger på hovedkonto 6 for opgaveændringer i forbindelse med overtagelse af administrative opgaver fra amterne i 2007 og flytningen af skatteopgaven fra kommunerne til staten i 2005/2006. Der er ikke korrigeret for andre opgaveændringer. Den konkrete korrektion fremgår af KREVI (2009: 102).

Udgifterne er beregnet eksklusiv udgifter til tjenestemandspension. I årene 2002-2006 er dette gjort ved at fratække udgifterne på art 5.1 Tjenestemandspensioner på hovedkonto 6. I 2007-2009, hvor alle kommunens udgifter til tjenestemandspensioner i princippet konteres samlet på funktion 6.52.72, er korrektionen foregået ved at fratække nettodrifudsudgifterne på funktion 6.52.72 og udgifterne på art 5.1 Tjenestemandspensioner for de øvrige funktioner på hovedkonto 6. Dette sikrer ikke fuld korrektion for tjenestemandspensioner, idet kommuner, der har tegnet forsikring for tjenestemandspensioner, fordeler udgifterne mere ligeligt over årene og frem til og med 2006 ikke nødvendigvis konterede forsikringsudgifterne på art 5.1. Forsikrede kommuner tenderer dermed af konteringstekniske grunde at have højere administrative udgifter end selvforsikrede kommuner før kommunalreformen.

Opgørelse af administrative stillinger

Data stammer fra det Fælleskommunale Løndatakontor (FLD). Stillinger er opgjort i fuldtidsstillinger, eksklusive ekstraordinært ansatte, ansatte i fleksjob og elever. Ændringer i overenskomster, stillingskategorier og afgrænsninger betyder, at det ikke er muligt at etablere fuld sammenlignelighed fra år til år. FLD har for eksempel fra 2008 til 2009 omklassificeret en række overenskomster for ledere på BUPL/FOA og SL, så de i 2009 henregnes som decentrale ledere. Antallet af ledere løftes hermed med ca. 3500. Kommunerne har pr. 1. august 2009 overtaget det fulde jobcenteransvar, inkl. ansvaret for forsikrede ledige, hvilket øger antallet af administrative medarbejdere i kommunerne med godt 1000 i de sidste 5/12 af 2009. Idet udviklingen i personaleforbruget over tid ikke indgår i analysen, og det antages, at overtagelsen af ansvaret for forsikrede ledige har tilnærmelsesvist samme personaleadministrativ betydning på tværs af kommuner, vurderes det ikke, at ændringen påvirker validiteten af analyseresultaterne. Da kommunernes udgifter ved overtagelse af ansvaret for forsikrede ledige i 2009 er refusionsdækket påvirkes nettodriftsudgifterne til administration i modsætning til personaleopgørelsen ikke i 2009 af opgaveændringen.

Tabel 5. Overenskomstområder regnet som administrative stillinger

2008	2009
Overordnede administrative stillingskategorier	
Akademikere, Akademikere, KL	Akademikere, Akademikere, KL
Chefer, KL / Chefer, Regioner	Chefer, KL / Chefer, Regioner
Kontor og It-personale, KL/Regioner	Kontor og It-personale, KL/Regioner
Socialrådgivere og Socialrådgivere/socialformidlere	Socialrådgivere og Socialrådgivere/socialformidlere
Decentrale administrative lederstillinger	
Bibliotekarer inkl. ledere: Ledere på grundløn 44/49 og ledende bibliotekarer	Bibliotekarer inkl. ledere: Ledere, ledere grundløn 44 og ledende bibliotekarer
Ledende pers. klientværksteder: Institutionsledere grundløn 41/49 og pers. ordn.	Ledende pers. Klientværkst.: Institutionsledere, inst. ledere gr. løn 49 og pers. ordn.
Ledere/mellemledere ved kommunal ældreomsorg.	Ledere/mellemledere ved kommunal ældreomsorg.
Lærere mv. v. specialundervisning og almen voksenunderv.: Ledere ved amtscentre, 9-fuldtidsstillinger, andre ledere og ledere, personlig ordning.	Ledere mfl. Undervisningsområdet. Lærere mv. v. specialundervisning og almen voksenunderv.: Ledere amtscentre, 9-fuldtidsstillinger, låst anciennitet, andre ledere og ledere, personlig ordning samt skoleinspektører/forstandere.
Lærere og ledere mfl. i folkeskolen mv: Forstandere, Forstandere sprogcentre, forstandere ungdomskostskoler, ledende skoleinspektører afd. opgaver, ledende skoleinspektører forvaltningsopgaver, ledende skolepsykologer, ledere af vejledningscentre/UUV, skoleinspektører.	Lærere og ledere mfl. i folkeskolen mv: Skoleinspektører, forstandere, forstandere sprogcentre, forstandere ungdomskostskoler, ledende skoleinspektører afd. opgaver, ledende skoleinspektører forvaltningsopgaver, ledende skolepsykologer, ledere af vejledningscentre/UUV, skoleinspektører.
Musikskoleledere	Musikskoleledere
Plejhjemsforstandere: Forstandere/souschefer grundløn 41	Plejhjemsforstandere: Forstandere/souschefer gr. løn 41
Pædagogisk pers. daginst./klub/SFO: Ledere ved dag- og aktivitetscentre, ledere ved specialskoler, ledere grundløn 33/38/43 og personlig	Pædagogisk uddannede ledere (277). Pædagogisk pers. daginst./klub/SFO: Ledere ved dag- og aktivitetscentre, ledere ved speci-

ordning	alskoler, ledere grundløn 33/38/43 og personlig ordning
Pædagogisk pers. døgninst. mv: Centerledere, dagcenter/daghjemsledere, forstandere, institutionsledere, institutionsledere § 94-institutioner.	Pædagogisk pers. døgninst. mv: Forstandere, centerledere, dagcenter/daghjemsledere, institutionsledere, institutionsledere § 94-institutioner.
Pæd. personale på forebyggelses- og dagbehandlingsområdet: Ledere	Pæd. personale på forebyggelses- og dagbehandlingsområdet: Ledere
Pæd. pers. dagpleje: Dagplejeledere grundløn 33/38/43 og personlig ordning	Pæd. pers. Dagplejeordn.: Dagplejeledere grundløn 33/38/43 og personlig ordn.
Syge- og sundhedspersonale: Ledende ergoterapeuter, fysioterapeuter, sundhedplejersker, sygeplejersker og økonomaer	Ledere på Sundhedskartellets område (276). Syge- og sundhedspersonale: Ledende sygeplejersker, ergoterapeuter, fysioterapeuter, sundhedsplejersker, økonomaer, tandplejere
Tandlæger: Overtandlæger, grundløn 51	Tandlæger: Overtandlæger

Tabel 6. Deskriptiv statistik for variabler i multivariate analyser

	N	Mini-mum	Maksi-mum	Gen-nem-snit	Std.afvig-else
Afhængige variabler					
Administrationsudgifter pr. indb. R2007 (2009pl)	98	3181	9108	5266	932,0
Administrationsudgifter pr. indb. R2008 (2009pl)	98	3116	10904	5250	1062,0
Administrationsudgifter pr. indb., R2009 (2009pl)	98	3212	10552	5267	1084,0
Administrative stillinger pr. 10.000 indb. 2008	98	95,9	189,8	127,6	18,50
Administrative stillinger pr. 10.000 indb. 2009	97 *	103,6	205,3	135,8	19,12
Mellemkommende variabler					
Administrativ decentraliseringsgrad 2008	98	30,9	64,2	44,6	5,61
Administrativ decentraliseringsgrad 2009	98	32,2	60,7	46,7	4,79
Udgiftsbehov og velstand					
Andel boliger i boligkriteriet 2007	98	6,2	52,3	22,06	7,08
Andel boliger i boligkriteriet 2009**	98	6,2	53,1	19,98	6,75
Andel børn af enlige forsørgere 2007	98	10,6	28,4	16,77	3,51
Andel børn af enlige forsørgere 2008	98	10,2	28,1	16,65	3,58
Andel børn af enlige forsørgere 2009	98	10,7	27,8	17,08	3,48
Ressourcepres 2007 (indeks, hele landet = 100)	98	88,2	110,1	100,6	5,07
Ressourcepres 2008 (indeks, hele landet = 100)	98	87,4	110,0	100,9	5,18
Ressourcepres 2009 (indeks, hele landet = 100)	98	86,5	107,0	99,8	5,20
Strukturelle variable					
Gns. rejsetid pr. indbygger til 2000 medborgere i kommunen 2008	98	,17	13,43	2,37	1,64
Indbyggertal 2008 (naturlig log.)	98	7,60	13,14	10,63	,783
Lille Ø kommune (inkl. Langeland)	98	0	1	,05	,221
Sammenlagt kommune (dummy)	98	0	1	,67	,471

*: Administrative stillinger 2009 er eksklusiv Hjørring pga. åbenlys fejlindberetning (administrative stillinger falder angiveligt fra 96 til 43 pr. 10.000 indbyggere fra 2008 til 2009, og det samlede personaleforbrug i kommunen fra 571 til 227 pr. 10.000 indbyggere).

** : Data ikke tilgængelige for 2008. 2009 data brugt i 2008-analyser

Noter

¹ Stor tak til Poul Erik Mouritzen, Sune Welling Hansen, Jens Blom-Hansen og to anonyme referees for mange gode, frugtbare kommentarer

² For mere fyldig præsentation henvises til fx Boyne (1995), Houlberg (1995), Indenrigsministeriet (2000) eller Scherer & Ross (1990).

³ Administrative konsekvenser, hvor hovedformålet med ændringen af opgaven ikke i sig selv er at ændre på de administrative procedurer, er som hovedregel ikke omfattet af DUT (Finansministeriet 2007, afsnit 4). I bloktilskudsaktstykkerne 2008 og 2009 er der beskudne kompensationer for opgaveændringer relateret til hovedkonto 6. Fx kompensation på 0,1 mio. fra 2008 pga. ændring af sømandslov mv. og -7,2 mio. fra 2009 pga. afbureaukratisering af byggesagsbehandling mv. (bloktilskudsaktstykket 2008) samt i 2009 ca. 30 mio. som følge af fx ændring i lov om leje af almene boliger mv. samt afholdelse af folkeafstemning og valg til Europa-Parlamentet (bloktilskudsaktstykket 2009).

⁴ I forhold til KREVI's analyse (2009) er modellerne udvidet med "Andel boliger i boligkriteriet", idet denne udgiftsbehovsfaktor har vist sig at bidrage med selvstændig forklaringskraft efter opdatering af ressourcepres-variablen med data fra slutligning 2007. I en indledende modelsøgning er desuden som alternative eller supplerende udgiftsbehovsfaktorer testet et samlet socioøkonomisk indeks (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2010), arbejdsløshedsprocent, andel kontanthjælpsmodtagere og andel førtidspensionister. Disse bidrager ikke til at øge modellernes robusthed og forklaringskraft.

⁵ En supplerende regressionsanalyse med grupperede befolkningstal understreger at stordriftsfordele flader ud, idet kurven kun falder marginalt for kommuner med over 50.000-75.000 indbyggere.