

Decentralisering eller statsstyrning? – den danska kommunreformens innehåll och utmaningar

I Danmark håller en radikal kommunreform som ska minska antalet kommuner från 275 till färre än 100 på att genomföras. Dessutom ska landstingen skrotas och ersättas med fem sjukvårdsregioner samtidigt som kommunerna övertar flera av landstingens uppgifter. I denna artikel presenteras den danska kommunreformen, de bevekelsegrunder som ligger bakom den och de problem och möjligheter den för med sig. Mycket tyder på att de stordriftsfördelar reformen förväntats ge upphov till är mycket små. I stället är incitamentsstrukturen som kommunerna möter avgörande för hur framgångsrik reformen kommer att bli. En slutsats är att det finns långt större rationaliseringsvinster att hämta genom ett ändrat beteende inom den givna strukturen än genom att ändra beteendet.

I Danmark håller en kommunreform på att genomföras i snabbt tempo. Antalet kommuner ska minskas från 275 till färre än 100. Samtidigt får de nya kommunerna nya uppgifter från de 16 landsting som läggs ner. I gengäld skapas fem nya regioner som nästan uteslutande ska sköta sjukhusvården. Det är alltså möjligt att genomföra en omfattande strukturreform i ett svep i ett litet och tätbefolkat nordiskt land. Dessutom har allt detta skett i ett förbluffande tempo från sommaren 2002, när de första spända politiska agitationerna startade, till den 1 januari 2007, då kommunreformen träder i kraft och de nya kommunerna och regionerna ska börja fungera. Uppenbarligen sker även detta utan markant politiskt motstånd.

Reformfädernas mantra är ”medborgaren i centrum”. Kommunen ska öppna porten för medborgaren till alla offentliga sociala förmåner. Systemet ska bli enklare och mer lättöverskådligt. Inrikes- och hälsovårdsminister har utlovat stora rationaliseringsvinster: dubbeladministration undviks, stordriftsfördelar ska leda till besparingar i miljardklass och förbättrad service. Men håller verkligen dessa visioner? Finns det kanske också en annan agenda bakom retoriken? Det är dessa frågor som behandlas i denna artikel. Artikeln skisserar några av kommunreformens delar, bakgrundsresonemang, problem och ekonomi.

1. Kommunreformens delar

Uppgiftsfördelningen

Medan landstingen tidigare skötte hela hälsovårdsuppgiften, hade ansvaret för huvudvägar och offentlig trafik samt miljövard och regionsplanering, får

NILS GROES

är adjungerad professor i utbildningsekonomi vid Danmarks Pedagogiska universitet. Fram till juni 2005 var han direktör på AKF, amternas (landstingens, red) och kommunernas forskningsinstitut. Han har ingående studerat och analyserat de danska kommunernas struktur och ekonomi. nigr@dpu.dk

Översättning från danska av Gabriella Eisensee.

de nya regionerna i stort sett bara ansvar för sjukhus och specialist- och allmänpraktiserande läkare. Resten delar stat och kommuner. Kommunerna ska således sköta det förebyggande hälsovårdsarbetet, vägar och miljövård samt den geografiska planeringen (kommunplanen). Kommunerna får ansvar och utgifter för dygnet-runt handikappomsorg osv och övertar även några statliga småuppgifter. Å andra sidan övertar staten hela det kommunala beskattningsarbetet. Kommunerna kan fortfarande fastställa sina skattesatser på både inkomst och fast egendom, men staten beskattar medborgarna, håvar in pengarna och levererar därefter kommunernas andel. Staten övertar också den överordnade miljövården och kontrollerar att kommunerna i sin lokalplanering följer landets lagar.

Det går alltså på det hela taget som en röd tråd genom lagförslagen att staten vill kontrollera kommunerna mera. Bland annat därför inrättas ett statligt utvärderingsinstitut som ska granska kvaliteten på den kommunala servicen i sömmarna.

Den offentliga geografin

Fram till nyligen har Danmark haft 275 kommuner och 16 landstingskommunala enheter. Nu får vi knappt 100 kommuner och bara fem regioner. Några av de nya kommunerna får över 100 000 invånare. Å andra sidan överlever kommuner med 3–4000 själar, t ex på småöar. Även andra småkommuner har hittat en ”kattlucka” genom att ingå ett förpliktande samarbete med en större kommun. ”Kattlucksklausulen” används dock inte av många, bl a eftersom stora kommuner hellre velat införliva de små. Detta rävspel från de stora kommunernas sida lönade sig inte alltid eftersom små kommuner hellre gick samman med andra små än med den stora grannkommunen.

Finansieringen av regionerna

Regionernas rätt att kunna ta ut skatt på inkomst och fast egendom byts ut mot bidrag från stat och kommuner. Staten ger ett ramanslag (på 75 procent) och ett aktivitetsberoende anslag (5 procent), medan kommunerna ger ett grundbidrag till sjukhusverksamheten (10 procent) samt ett aktivitetsberoende bidrag (10 procent). Regionernas aktiviteter finansieras alltså indirekt genom skatterna, men staten och kommunerna har vetorätt.

Härmed har man valt att bryta med den hävdvunna principen i det danska kommunstyret att ansvaret för beslutsfattande och ekonomi skulle hänga direkt ihop. Den som beställde musiken skulle också betala – och stå direkt till svars inför medborgarna. Det är fortfarande direkta val till de regionala utskotten, men de folkvalda ska inte försvara skatteökningar – bara bristfälligt service. Denna asymmetri kan ge anledning till oro (se Blom-Hansen 2005 och Møller Pedersen 2005). Hur tar system tillvara på skattebetalarnas intressen? Kommer inte de regionala utskotten att alliera sig med läkare och sjuksköterskor för att få en allt dyrare sjukvård? Har regeringen skapat en ny utgiftsdrivande sjukvårdsmaskin?

Finansieringen av kommunerna

Kommunerna behåller principiellt rätten att utskriva skatt, men den upphävs i praktiken genom ett lagförslag om oförändrade skattesatser, tillsvidade under 2006. Dessutom kommer de nya uppgifterna att finansieras genom större ramanslag från staten. Inrikesdepartementets ämbetsmän räknar naturligtvis för fullt på hur man kan fastlägga objektiva kriterier för sådana nya anslag. Det kan röra sig om en bruttoberäkning på 50–70 miljarder (danska) kronor, så frågan är om systemet är hållbart. Oavsett vad, blir det omöjligt att hitta fördelningsnycklar som hittar de ”korrekta” belopp som objektivt täcker merkostnaderna som kommunerna får genom att åta sig nya uppgifter. En relevant fråga är hur mycket det kommer det att kosta att hålla ordning i leden? Hur många ”håll-tyst-karameller” ska kommunerna ha för att acceptera beräkningarna (se Blom-Hansen 2005)?

Omläggningen av finansiering av nya uppgifter är en sak som emellertid troligen faller på plats efter ett par års tumult. Något helt annat är den regionala fördelningen av skatter och servicenivå samt utjämningen mellan kommunerna. Utjämningen varierar idag beroende på kommunernas skattebas och socio-ekonomiskt betingade belastning mellan runt 45 procent och maximalt 85 procent. För den typiska landsortskommunen utan särskilda problem är den under 50 procent, för huvudstadskommunerna (som har inbördes utjämning) och de ansträngda kommunerna är den högre. Lyng Jensen (2005) uppskattar utjämningen till 75 procent för huvudstadskommunerna, 55 procent för landsortskommunerna (inklusive de fattiga) och därmed i genomsnitt 63 procent för alla kommuner i Danmark.

Jämfört med t ex Sverige är utjämningen i Danmark alltså låg. Dessutom är de kommunala skattesatserna låga i de välbärgade kommunerna (som i huvudstadsregionen) men höga i de fattiga utkantkommunerna. Omvänt är servicenivån (mätt i utgifter) hög i huvudstadsområdet och låg i utkantkommunerna. Med de nya uppgifterna och regeringens ökade krav på och kontroll av kvaliteten på den kommunala servicen kan de fattiga kommunerna ha svårt att få ekonomin att gå ihop, om inte utjämningen ökas markant och inget tyder på att så kommer att ske. Hittills har de små fattiga kommunerna fått klara ekonomiska problem genom att släppa efter på kvaliteten och se genom fingrarna med statliga föreskrifter och krav på service samt dokumentation därav.

Om de nya kommunerna i de mer perifera regionerna ska följa alla statliga föreskrifter kan de ha svårt att låta skatterna vara oförändrade. En ond cirkel kan utvecklas där perifera områden som redan har det jobbigt får det ännu sämre, anställningsmöjligheterna minskar och utflyttningen ökar. Inget tyder på att regeringen planerar en större utjämning än den vi har. Tvärtom har Lyng Jensen (2005) beräknat att staten kommer att tjäna 400 miljoner danska kronor på kommunsammanslagningen eftersom små fattiga landsortskommuner går samman med rikare stadskommuner varvid den nya och större landsortskommunen går miste om den extra utjämningen. Det blir alltså några relativt fattiga nya kommuner långt från Köpenhamn

och Århus som förlorar (om man inte ingriper från centralt håll), medan huvudstadskommunerna förblir opåverkade. Regeringen hänvisar å sin sida till kommunernas besparingspotential

2. Bakgrundsresonemanget

Kommunreformen 1970 byggde på tron på decentralisering, alltså på att kommunerna både kunde och fick sköta sig själva, bara de blev stora nog att rymma en modern folkskola.

Idag verkar bakgrundsresonemanget vara ganska annorlunda. Huvudrubrikerna är ”medborgaren i centrum”, kommunen som porten till offentliga sociala förmåner, bättre service och stordriftsfördelar. Systemet blir enklare och mer lättöverskådligt – dubbeladministration i landsting och kommuner undviks. Men bakom dessa vackra ord ligger också en annan dagordning: regeringen och centraladministrationen vill ha bättre kontroll på kommunerna vilket underlättas om regeringen har färre och större kommuner att övervaka. Kontrollen av kommunernas verksamhetsmetoder och resultat ska ökas. Tron på olikheterna och kommunernas egna val av servicenivå och skattesats har ersatts av Folketingets krav på likriktning i den offentliga servicen.

3. Tidsplan och politiskt förlopp

”Bland överträffar verkligheten fantasin. Här talar resultaten för sig själva. Kommunstyrelsen har sedan i höstas gått i spetsen för en process som inom loppet av några få månader har skapat en helt ny kommunal Danmarkskarta – med större och starkare kommuner. En Danmarkskarta som i vid omfattning har lokalpolitisk äganderätt. Ett mer robust kommun-Danmark. Det är ett resultat som vi kan vara glada över.” Så sa ordföranden för danska Kommunernas Landsförening (KL) i sin berättelse på det årliga delegatmötet i april 2005 (KL 2005). Samma ord använde inrikesministern.

Sant är att utvecklingen har gått fort och att kommunerna har accepterat ministrarnas utspel. Utan att känna till vilka uppgifter kommunerna ska ha och hur finansieringen ska lösas har väldigt många frivilliga sammanslagningar ägt rum.

Allt detta startade med en debatt om kommunstyret och ”de överflödiga landstingen” sommaren 2002, mitt under röt månaden. Debatten startades av backbenchers från det stora regeringspartiet (Ventre) med Dansk Industri i kulissen. Debatten dog inte i sommarvärmen och i oktober 2002 tillsatte regeringen en ”Strukturkommission” som skulle redogöra för det offentliga nuvarande strukturer och skavanker samt komma med förslag om hur strukturen kunde förbättras. Strukturkommissionens betänkande kom i januari 2004 och redan i april samma år kom regeringen med ett mycket detaljerat utspel om en ny kommunal struktur, baserat på tusentals sidor material från de involverade fackdepartementen. I juni 2004 kom reger-

ingen överens med Dansk Folkeparti om huvudlinjerna i en reform och i oktober samma år sändes en rad lagförslag på remiss. I februari 2005 hade regeringen politiska möten med KL och Amtsrådsforeningen (Landstingsförbundet, *red*) och framställde lagförslagen. Innan sommaren förväntas diskussionerna mellan regeringen och KL om de ekonomiska konsekvenserna vara avslutade och under hösten 2005 kommer ett lagförslag till finansierings- och utjämningsreform. I november 2005 är det kommunalval där det utöver kommunfullmäktige till de gamla kommunerna (som ska finnas ännu ett år) väljs sammanslagningsnämnder för de nya kommunerna som ska förbereda strukturen i var och en av de nya kommunerna. Den första januari 2007 träder så kommunreformen i kraft.

Var har socialdemokratin hållit hus under denna process? De har spelat en underligt passiv roll, rädda för att det rörde sig om ett förlorat slag som de inte ville dras in i, men utan att själva ha något slagkraftigt alternativ. Regeringen försökte aktivt få tillstånd en överenskommelse med Socialdemokraterna. Exempelvis underströk statsministern behovet av enighet mellan de två stora ”kommunpartierna” (Venstre och Socialdemokraterna), men själv ville han inte bli inblandad i saken och hans löjtnant (inrikesministern) kommunicerade inte så bra med oppositionen. Märkligt nog slutade det hela med att den överenskommelse som regeringen nästan ingick med Socialdemokraterna och Det Radikale Venstre avgjorde regeringens utspel.

4. Politiska problem

Nedan skisseras några problem i den nya kommunala strukturen. Dessa är inte alla problem och tiden kommer kanske att visa att de heller inte var de mest väsentliga.

Sociala uppgifter

Kommunreformens konsekvenser på det sociala området är inte så våldsamma eftersom kommunerna redan har skött de flesta sociala uppgifter (Søndergaard 2005). Bara de dyraste och mest specialiserade uppgifterna inom barn- och handikappomsorgen samt uppgifter om rådgivning har legat på landstingen. De flesta av dessa uppgifter sköts av landstingsinstitutioner som har samlat stor kunskap (om de utvecklingsstörda, de fysiskt och psykiskt handikappade; alla områden som spänner över många och mycket varierande handikapp som vart och ett kräver expertis).

Reformen innebär att finansieringen och myndighetsansvaret flyttar till kommunerna. Driften av institutionerna placeras primärt i regionerna, men de finansieras av kommunerna via ett betalningsavtal. Kommunerna övertar dock vid reformens start institutionerna för barn med sociala eller beteendeproblem och kan senare etablera institutioner även på andra områden. Det införs återbetalnings-/utjämningsavtal för dyra enskilda fall, medan stat och kommuner delar på rådgivningen. Det blir inte lätt att skydda alla kommuner mot en ökad ekonomisk börda till följd av ändringar på det

sociala området, men detta gäller även många andra områden som berörs av kommunreformen. Ett särskilt problem är de dyra enskilda fallen där varje enskild kommun förmodligen får en viss ersättning. Men den enskilda kommunen löper också en större risk än idag när landstingen tar över i de dyra enskilda fallen. De små kommunerna som blir kvar kan alltså riskera att behöva öka sin skattesats om en enskild medborgare drabbas av ett svårt handikapp – ett etiskt problem när en namngiven medborgare synliggörs i den kommunala ekonomin.

Det finns enligt Søndergaard (2005) knappast någon anledning att förvänta sig en förändring i antalet tjänster som erbjuds – det skulle så gott som aldrig uppstå en diskussion kring huruvida det ska beviljas stöd i svåra fall. Men vilken service får medborgaren och var?

Detta bestäms av kommunerna själva. Visionen i KL är att det skapas en ny och överskådlig marknad för tjänster från sociala institutioner. Regionerna (och de privata ideella leverantörerna) kan driva vidare etablerade institutioner i den omfattning som kommunerna vill använda dem. Men utöver detta kommer nya kommunala institutioner att startas. Den enskilda kommunen kan därför välja mellan egna institutioner, andra kommuners eller regioners institutioner eller privata alternativ. Om marknaden verkligen blir fri och transparent och om kommunerna handlar ekonomiskt och kompetent, dvs väljer det billigaste alternativet som tillgodoser medborgarens behov, blir den här reformen en succé. Skräckscenariot är att kommunerna upprättar egna institutioner och till varje pris stoppar egna medborgare i egna institutioner även om det varken är det billigaste eller det bästa för medborgaren.

Varför skulle då kommunerna bete sig på detta sätt? Dels för att utnyttja den kapacitet de själva har skapat (och därmed undvika omkostnader för outnyttjad kapacitet på egna institutioner). Dels därför att kommunerna i Danmark har en tendens att jämföra priset på anbud utifrån med egna marginalkostnader. De redan anställda medarbetarnas löner räknas som fasta omkostnader som därför inte alltid ingår i överläggningarna när egna resurser ska jämföras med andras tjänster. Denna hållning har motverkat att i större grad lägga ut verksamheten på entreprenad även inom områden där besparingsmöjligheterna varit uppenbara (Christoffersen och Paldam 2003).

Hälsovårdspolitiken

Som tidigare nämnts övergår ansvaret för och finansieringen av sjukhus samt specialist- och allmänpraktiserande läkare från landstingen till de fem regionerna som inte får många andra uppgifter. Regionerna styrs av folkvalda råd men de får inte (som landstingen) beskattningsrätt – de ska leva av bidrag från stat och kommuner – till största delen som ramanslag från staten baserat på objektiva utgiftsbehov. Redan här uppstår det problem för medborgarna i de delar av landet (huvudstadsregionen), som hittills har haft utgifter långt över landsgenomsnittet, eftersom det har funnits både

vilja och förmåga att betala. Ska nivån ner på nivå med övriga landet kommer det oundvikligen att uppstå sprickor i den offentliga hälsovårdssektorn och främja privata alternativ.

Kommunerna får 20 procent av de statliga ramanslagen till hälsovårdsändamål och ska dels hantera det förebyggande hälsovårdsarbetet, dels betala regionerna för sjukhusbehandling av sina medborgare – både ett grundbidrag och en betalning per behandling. Kostnaden ska vara högre för inskrivning än för öppenvårdsbehandling. Idén är att kommunerna ska ha ett incitament att förebygga livsstilssjukdomar hellre än att överlämna medborgarna i sjukhusens händer. Kommunernas möjligheter att påverka medborgarnas hälsa och väg till sjukhusen är mindre än små. Ändrad livsstil påverkar inte inskrivningarna på sjukhus här och nu. Dessutom görs undersökningarna av läkarna (som avlönas av regionerna) i samarbete med sjukhusen (som drivs av desamma). Så även om betalningarna skulle ge kommunerna incitament att hålla medborgarna borta från sjukhusen, har de inga verktyg att påverka denna trafik.

Enligt Møller Pedersen (2005) kan kommunerna i bästa fall påverka 10 procent av det de betalar för. I stället skapar betalningssystemet incitament för sjukhusen att värva patienter (hellre inskrivning än öppen vård) och de har helt olika inflytande på dessa beslut. Så i stället för att utföra förebyggande och behandlande insatser i hemmen, får sjukhusen nu incitament att lägga in patienter. Den nya finansieringsmekanismen kan alltså leda till ökade hälsovårdsutgifter, mera kassatänkande och större administrationskostnader (Møller Pedersen 2005).

Det är rimligt att involvera kommunerna i hälsovårdspolitiken och dess finansiering. Likaledes skulle en ändamålsenlig ekonomisk incitamentstruktur vara välkommen. Så låt oss se lagförslagen om kommunal medfinansiering som ett första steg mot ett bättre system. Även om systemet är ett felsteg kan man hoppas att sjukhusen fungerar utifrån det som är bäst för patienternas hälsa – trots de finansiella incitamenten. Alltså att läkares och sjuksköterskors attityd och etik kan hålla stånd mot finansiella hänsynstaganden – tills systemet ändras och blir mer genomtänkt.

Sysselsättningspolitiken

Dansk sysselsättningspolitik har hittills vilat på två pelare. En kommunal socialpolitisk pelare vars uppgift har varit att skapa sysselsättning till icke försäkrade arbetslösa (och arbetsföra) som lever på socialbidrag. Dessutom finns en statlig pelare som skulle ta hand om de försäkrade arbetslösa, dvs de som är medlemmar i en arbetslöshetskassa (vanligen ansluten till en fackförening) och lever på dagpenning. Dagpenningen är vanligen högre än socialbidrag och betalas ut av arbetslöshetskassan (som får statsbidrag). Det statliga systemet har drivits av Arbetsmarknadsstyrelsen med regionala centra och lokala arbetsförmedlingskontor, och hela apparaten har varit invävd i ett nät av löntagar- och arbetsgivarforum.

Den kommunala sysselsättningsinsatsen har fram till 2001 varit en del

av socialpolitiken, sprungen ur socialreformen för 70 år sedan och under socialministerns ansvarsområde. Under den socialdemokratiska epoken (största delen av 1900-talet) har det egentligen varit meningen att alla arbetsökanden skulle vara medlemmar i en fackförening och anslutna till en arbetslöshetskassa. Socialbidraget (med ursprung i fattighjälpen) var tänkt som ett undantag som var till för de sämst ställda medborgarna. Men så har det inte varit. Fackföreningarna har på senare år förlorat medlemmar och sedan 60-talet, då full sysselsättning rådde, har många arbetslösa levt på socialbidrag.

Således har Danmark byggt upp två parallella sysselsättningssystem med överlappande uppgifter. Båda systemen är en del av en socialdemokratisk tradition. Sysselsättningspolitiken är djupt integrerad i det korporativa systemet med Arbetsmarknadsdepartementet och arbetsmarknadens parter. Socialpolitiken är däremot förankrad i Socialdepartementet och kommunerna. Var och en av parterna ser med misstro på varandra, har byggt upp sin egen kultur och känner sig som demokratins sanna väktare. Det är emellertid ett milslångt avstånd mellan LO- och lokaldemokratien.

Till saken hör att stora sysselsättnings- och arbetsförmedlingskontor endast förmedlar arbete till ett fåtal av de många som söker och får jobb. De allra flesta kontakterna förmedlas direkt på den välfungerande danska arbetsmarknaden genom arbetsgivarnas och arbetsökarnas egna sökinsatser. Det kan tilläggas att den enda bevisade effekten av offentliga sysselsättningsåtgärder är ”skrämsleffekten” som får folk att själva hitta arbete innan de tvingas ut i en offentlig åtgärd.

När den borgerliga regeringen tog över 2001 döptes Arbetsmarknadsdepartementet om till Sysselsättningsdepartementet och de kommunala sysselsättningsåtgärderna och socialbidragen hamnade under samma huvudman. Ambitionen var att de två pelarna skulle slås samman till en. Därför ville sysselsättningsministern också lägga offentliga sysselsättningsåtgärder under de nya stora kommunerna som i gengäld skulle kontrolleras oftare av staten. Staten skulle inte längre acceptera kommunal metodfrihet, utan även styra metoderna och mäta sysselsättningsåtgärdernas kvalitet (mätt i antal arbetslösa som fick icke bidragsfinansierat arbete o dyl). Kommunerna skulle dessutom ställas under regional statlig övervakning och arbetsmarknadens parter skulle involveras i regionala och lokala sysselsättningsråd.

Tanken stötte på våldsamt motstånd från arbetsmarknadens parter som kände att ett av deras viktigaste fästen var hotad. Följaktligen tog socialdemokraterna m fl ställning mot förslaget och i kommunerna oroade man sig över statens stryptag.

Lösningen blev inte vacker. Som huvudregel ska det nu i varje kommun placeras ett sysselsättningscenter med en ledare. Däremot ska det finnas två avdelningar av dessa center: en statlig för de försäkrade arbetslösa och en kommunal för arbetslösa utan försäkring. De anställda sitter vid samma center och delar nog matsal men några är anställda och avlönade av staten, deras arbete kontrolleras särskilt av staten och IT-systemet är statligt.

Via det kan de kommunicera elektroniskt med andra statsanställda (t ex vid andra centrer), dock inte med de kommunanställda, som sitter i samma byggnad men använder ett kommunalt system. Det är alltså inte bara kulturerna som skiljer sig hos de sammanslagna instanserna.

Som undantag väljs ett tiotal kommuner ut där kommunen kommer att ansvara för hela verksamheten och bemanningen. Denna försöksverksamhet, som förefaller mer logisk, kan stöta på svårigheter under försöksperioden (och riskerar sabotage från arbetsmarknadens parter samt en rigorös kontroll från staten).

Huvudregeln i den nya ordningen med två herrar, kulturer och system i ett och samma hus förefaller inte långvarig. Den krockar också med reformens tanke om att det i varje kommun ska finnas en ingång, ett center, där medborgarnas problem i relation till det offentliga ska hanteras (i varje fall i en första vända). De som söker socialbidrag ska vända sig till kommunala centrer, men vill de ha jobb ska de till jobbcentret (där de inte kan få socialbidrag). Och ska de ha dagpenning måste de vidare till arbetslöshetskassan (och till läkaren om de blir sjuka etc).

Det tar tid att åtgärda kommunreformens skönhetsfläckar. Även om det redan idag (mitten av 2005) kan verka uppenbart att mycket måste ändras, måste reformen först få lov att fungera, visa sina skavanker, bedömmas och sedan kan man börja bygga upp ett nytt system. En optimistisk uppskattning skulle vara att det nog tar minst 10 år innan ett på förhand dödsdömt system kan få en ersättare.

Miljö- och planpolitiken

Som tidigare nämnts får kommunerna en mycket stor del i det offentliga miljö- och planuppgifter. Kommunplanen blir kärnan i hela den geografiska planeringen och regionalplaneringen skulle gärna staka ut de överordnade riktlinjerna och förhindra en kollision mellan myndigheter och hänsynstaganden.

Borta är forntidens monster regionplanen i vilken landstingen tecknade kommunernas utvecklingsmöjligheter i neon. Nu kan regionerna enbart utforma utvecklingsplaner, men de har inga befogenheter över kommunplanerna och inga medel att skapa en mer hållbar utveckling.

Den avgörande frågan för miljön och den geografiska utvecklingen blir dock hur kommunerna framöver kommer att hantera sina befogenheter inom miljö- och planområdet. Även om kommunerna har blivit större kan man frukta att lokala hänsynstaganden (t ex sysselsättningen) kommer att väga tyngre än t ex miljöhänsyn för landets alla medborgare (externalitetsproblemet). Man har förut kunnat se exempel på att kommuner har gett dispens från regler (t ex från stads- och landzonlagen) för att tillgodose små företag vilka skapar lokala anställningstillfällen samt skatteunderlag. Att landstingen inte har förhindrat detta helt och hållet beror bl a på kommunernas inflytande i landstingsområdena. Systemet har alltså varit långt ifrån fullkomligt hittills.

De som förespråkar ett större spelrum till kommunerna på plan- och miljöområdet hävdar att kommunerna blivit större och externalitetsproblemet följaktligen mindre. Miljöuppgifterna kommer att få ett större innehåll och kan koordineras i kommunplanerna. Eventuellt kommer kommunerna därför att ta uppgiften på större allvar. EU-kraven kommer att göra miljöinsatserna dyrare och kommunerna blir förmodligen bättre på att förmedla en ny politik, dvs att få medborgarna att acceptera ägarskap av miljöuppgiften. Enligt denna åsikt skulle kommunerna faktiskt vara bäst på att internalisera miljöproblemen – trots de uppenbara externaliteter som finns.

Kommunerna har redan skaffat sig kompetens att administrera stads- och landzonlagen. Hittills har det inte bevisats att det öppna landet i högre grad än tidigare är fullproppat med företag eller välbärgades bostäder (Bille m fl 2004). Det är för tidigt än att dra någon varaktig slutsats men det är knappast någon slump att miljöministern håller på att upprätta en rad regionala statskontor som ska övervaka kommunal praxis på plan- och miljöområdet.

Utbildning och integration

Det finns viktiga kommunala uppgifter som inte märkbart berörs av kommunreformen, bland andra utbildning och integration. När de ändå kommer på tal beror det dels på att de är såpass viktiga för det framtida kommunstyret och godtagandet av detsamma, dels på att statens behov att övervaka och kontrollera kommunerna också har kommit att omfatta dessa områden.

Inom *utbildningsområdet* är den enda markanta förändringen att gymnasierna (som hittills ägts och drivits av landstingen) kommer att bli oberoende institutioner som lever på taxameterbidrag, dvs statsbidrag som är beroende av antalet sökanden. Därmed jämsställs gymnasierna med yrkesskolorna. Man kan undra varför gymnasierna, som fungerar bäst av hela ungdomsutbildningen (Pilegaard Jensen m fl 1997, Andersen 1997 och 2005 samt Groes m fl 2004), ska få ändrade ägarförhållanden och en ny organisation. Å andra sidan blir ungdomsutbildningarna under ett tak mer lika och strömlinjeformade.

För kommunerna blir den stora frågan hur de ska förbättra *grundskolan*. Faktum är att Danmark spenderar mer på grundskolan än andra länder men resultaten är långt ifrån bättre. Flera PISA-undersökningar kommer fram till att danska skolelever klarar sig sämre än elever från andra länder såsom Finland (Meiding 2004). En PISA-undersökning från Köpenhamn visar att det är en enorm spridning mellan skolornas resultat, även om man tar hänsyn till socio-ekonomiska skillnader (Egelund m fl 2005). Några privatskolor ligger högt i topp (tillsammans med en enda kommunalskola). Andra (och ganska många) kommunala skolor i Köpenhamn presterar resultat som är sämre än genomsnittet i Brasilien.

Man ska se upp med den typen av jämförelser, men även OECD (2005) påpekar att kvaliteten på undervisningen i danska skolor är låg jämfört

med resursåtgången. Denna slutsats har både regeringen och kommunerna (KL) tagit till sig – frågan är bara hur man ska tackla det. Regeringen verkar vara splittrad och saken har till och med lett till ministeromflyttning. Frågan är hur mycket och på vilket sätt man ska kontrollera kommunerna och grundskolorna. Det har uppstått en attityd hos danska grundskolelärare att motsätta sig all inblandning i vad som försiggår i det enskilda klassrummet. Dessutom vill man förbehålla undervisningsmonopolet i grundskolan (samt ledarjobb) för lärare utbildade vid lärarhögskolan. Ledningen vid den enskilda skolan har inte heller mycket att leda med. De kan inte anställa eller avskeda lärare, de kan inte använda ekonomiska incitament och miljön på skolorna är verkligen emot dylika åtgärder. Lärarnas allt lägre (relativa) löner och anseende förvärrar ytterligare problemet. Dessvärre har vi inte evidensbaserad kunskap om hur vi ska förbättra undervisningen. Att bara skjuta till mer resurser räcker inte.

Integrationspolitiken i Danmark har inte heller lyckats så bra. Även om vi under en lång period har haft en låg arbetslöshet har den danska arbetsmarknaden haft svårare att ta in invandrare från tredje världens länder än våra grannländer, för att inte tala om Storbritannien och USA. På senare år har den hårda kriminaliteten bland unga andra generationens invandrare också ökat alltmer. Ofta har denna sitt ursprung i bostadsområden dominerade av invandrare som lever på offentliga transfereringar.

Kommunreformen kommer inte i grunden att ändra på detta även om landstingsstödet till de hårt drabbade unga försvinner. Det debatteras ivrigt hur stor roll den geografiska koncentrationen av invandrare spelar. Här har kommunerna givetvis ett stort medansvar eftersom de på sin tid bestämde huruvida en ny byggnad skulle vara privat (bostadshus) eller social. Beslutet fattades dock långt innan integrationen blev ett problem. De allmännyttiga bostäderna byggdes i stor omfattning åt danska arbetare av vilka många sedermera flyttade till egenköpta bostäder. De som levde på transfereringar (av dansk eller utländsk härkomst) flyttade in i så kallade allmänna kvarter.

Den avgörande frågan har varit den danska bostadspolitiken där hyrorna verkar vara politiskt fastlåsta och bestämda av de historiska byggnadskostnaderna (Groes 2003). De stora kommunerna, som särskilt drabbas av problemen, kan sällan bygga sig ut ur misären då både de och deras välbärgade grannar vanligtvis redan är fullt bebyggda. För övrigt finns det inte längre många kommuner som gärna vill hysa allmännyttiga bostäder nu när de är kända som flugfångare av sociala problem.

5. Ekonomin

Kort sikt

På kort sikt blir det stora omställningskostnader för de kommuner som ska slås samman. Många frestas att leva över sina tillgångar före domedagen. Flera erfarenheter talar för ett ökat lättsinne före sammanslagningen. Det finns också exempel på kommuner som har spenderat vilt av kassapengarna.

De dödsdömda landstingen har incitament att tillgodose de egna medborgarnas behov och önskemål i stället för att låta pengarna hamna i främmande fickor. Regeringen har emellertid hållit ett vakande öga på att ekonomin inte skenar iväg. Den har även skapat en ekonomisk tvångströja för de regionala och de lokala aktörerna fram till 2007. I detta sammanhang har skattestoppet som den borgerliga regeringen införde 2001 när den tillträdde, varit en bra hjälp för finansministern. Denna stärks nu genom lagstiftning som låser fast skattesatsen i varje enskild kommun under 2006. Regeringen har också infört en sträng statskontroll av alla större kommunala investeringar fram till 2007.

Den täta kontrollen av kommunerna kommer säkert att fortsätta under 2007 och de närmaste åren för att servicenivån inte ska glida (uppåt) eller dyra investeringar genomföras. Regeringen och KL har dock kommit överens om att kommunerna får låna till produktivetsfrämjande investeringar.

Längre sikt

Kan de nya kommunerna skörda ekonomiska stordriftsfördelar? Det finns utan tvekan rationaliseringsmöjligheter, men de dokumenterade ekonomiska vinsterna har hittills varit försumbara. Det avgörande blir vem som efter kommunreformen bestämmer dagordningen – finansministern med krav på ekonomisk tillbakahållning eller fackministrarna med flera kvalitetskrav på den offentliga servicen och ökad kontroll av densamma. Det är även en öppen fråga vilka mål de nya kommunerna ställer upp?

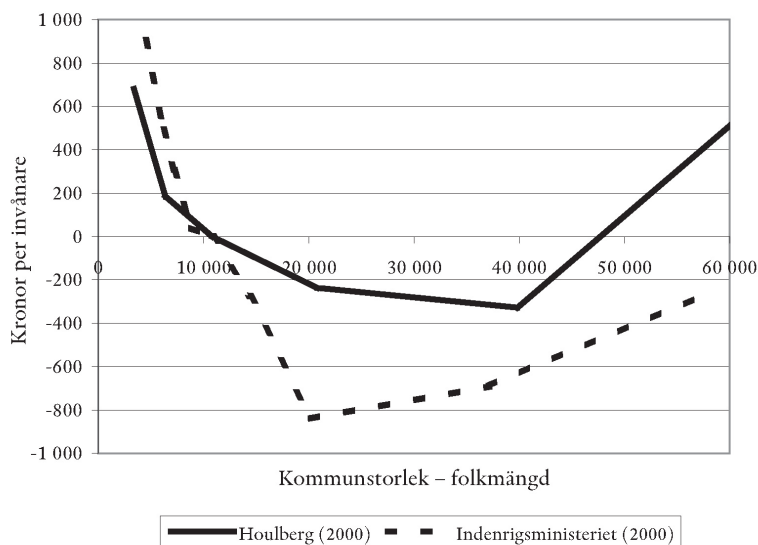
Hittills verkar det finnas möjligheter att skörda ekonomiska stordriftsfördelar utan att förlora vinsterna. Men lätt blir det inte.

Ekonomiska stordriftsfördelar och nackdelar

Det råder, som nämnts, knappast någon tvekan om att stordriftsfördelarna existerar. Ingen tvekan råder emellertid heller om att de (som idag kan mätas) särskilt gäller för kommuner med under 10 000 invånare och bara i begränsad omfattning (om alls) för kommuner med över 18–25 000 invånare, se figur 1. För kommuner med över 40 000 invånare verkar det enligt Houlberg och Møller (2001) finnas direkta stordriftsnackdelar, dvs ökade driftskostnader per invånare (korrigerat för servicebehov, inklusive ålder och socio-ekonomiska faktorer).

På Inrikesdepartementet beräknas storlekseffekten vid sammanslagning (år 2001) av kommuner med upp till 18–25 000 invånare till ca 650 miljoner danska kronor, eller en halv procent av alla kommunernas samlade nettodriftskostnader och cirka 2 procent av de involverade kommunernas nettodriftskostnader. Vid en sammanslagning av kommuner med upp till 18–25 000 invånare skulle effekten bli ungefär 1,65 miljarder danska kronor, men denna grupp har också de lägsta beräknade utgifterna enligt samma källa – större kommuner har större omkostnader per invånare.

Houlberg och Møller (2001) påvisar också att det är si och så med stordriftsfördelarna inom många driftsområden – t ex verkar det finnas



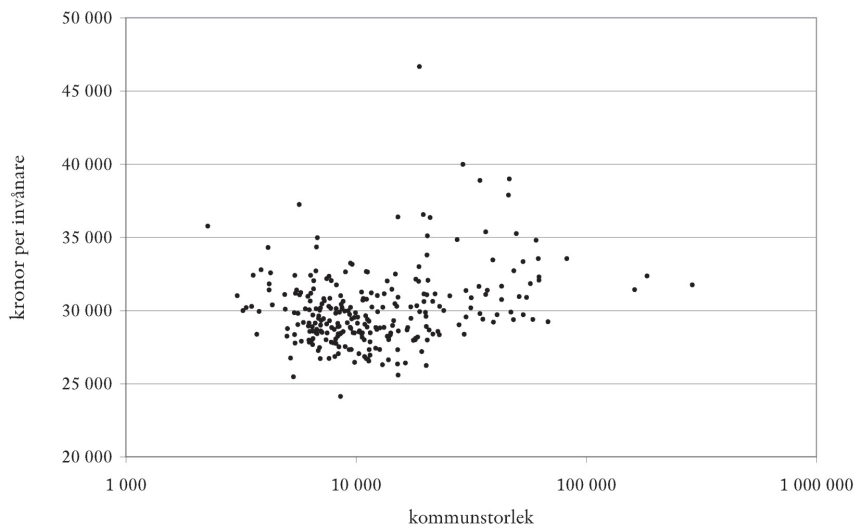
Figur 1
Storlekseffekten i
skattefinansierade
nettodriftskostnader
och totala nettodrifts-
kostnader relativt till
kommuner med cirka
12 000 invånare

klara stordriftsnackdelar inom äldreområdet – kostnaderna per person över 65 år stiger oavbrutet för kommuner med över 10 000 invånare. Däremot har det i de tidigare analyserna konstaterats stordriftsfördelar inom administrationsområdet. Houlberg (2004) finner att resultatet av de samlade driftskostnaderna i stort sett motsvarar det för enbart administrationskostnaderna – det skulle alltså kunna vara dessa som förklarade det samlade resultatet. Blom Hansen och Larsen (2005) finner emellertid att stordriftsfördelarna inom administrationsområdet är en illusion som kan bero på skillnader i organisation och budgetering av administrationsutgifter. I små kommuner konteras de centralt, i de större läggs många administrativa uppgifter ut på institutioner osv och konteras därför som områdesspecifika utgifter (barnomsorg, äldreomsorg etc). Blom Hansen och Larsen drar faktiskt slutsatsen att administrationskostnaderna ökar med kommunstorleken. Det kan dock finnas mätproblem i både gamla och nya undersökningar.

Som Christoffersen och Larsen (2003) visat är det för övrigt besvärligt att jämföra kommunernas kostnadsstruktur område för område. Eftersom det har varit en stor press på kommunerna att hålla alltmer likartade skatter, blir de som har det besvärligt tvungna att skära ner inom de områden där det är möjligt. Så när små fattiga kommuner vill försöka undvika högre skatter än i de större, anpassar de sin äldreomsorg därefter, t ex med färre förmåner till äldre än i större kommuner. Resultatet blir då också att kommunernas skattesats inte är beroende av deras storlek.

Christoffersen och Larsen (2003) har uppenbarligen visat att de administrativa stordriftsfördelarna är av förhållandevis nytt datum. 1970 kunde man enligt dessa analyser inte spåra några medan de därefter har blivit allt större. Detta stämmer väl överens med Groes (2004) som visar att de små

Figur 2
Kommunernas
driftsutgifter 2002



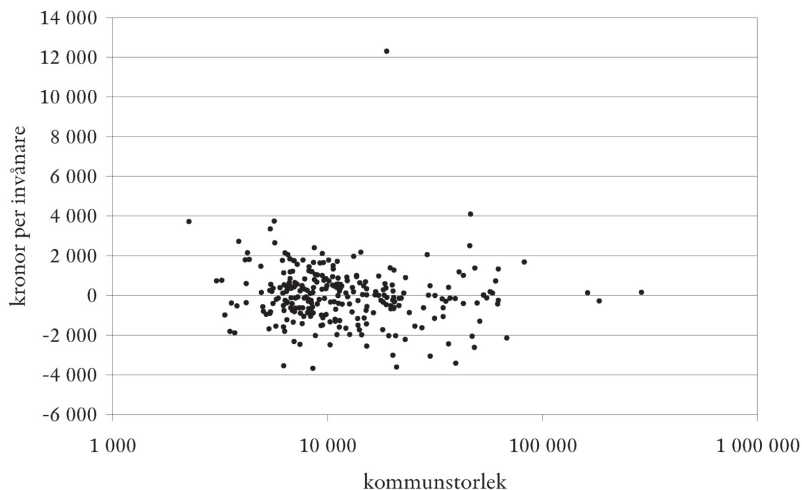
kommunerna 2002 uppenbarligen hade de högsta serviceutgifterna, liksom de har haft relativt stigande omkostnader sedan 1985 (relativt de större). 1985 fanns det inga stordriftsfördelar enligt tvärsnittsanalyserna medan de var signifikanta 2002!

Om det faktiskt finns administrativa stordriftsfördelar, skulle en förklaring vara den nya teknologin (IT mm) som har gjort administrationen billigare i stora enheter. En annan aspekt kan vara den ökande marknadsanpassningen. Som nämnts av Christoffersen och Paldam (2003) verkar trender som t ex att lägga ut verksamhet på entreprenad börja i stora kommuner varefter de sprids vidare till de andra. Att lägga ut verksamhet på entreprenad är både dyrt och besvärligt att genomföra, men besparingspotentialen kan vara stor (Christoffersen 2004).

Kostnaderna för att lägga ut verksamhet på entreprenad skiljer sig inte väsentligt i stora och små kommuner. Græsted-Gilleleje kommun har tre kontor för att lägga ut verksamhet på entreprenad: inom det tekniska området, äldreården samt barnpassning och skolor. Detta är nödvändigt eftersom varje område kräver fackexpertis. Dessa kontor skulle var för sig mycket väl kunna hantera uppgifterna för flera grannkommuner.

De små kommunerna med små utgifter (i kronor och öre) kan också ha svårt att skapa en marknad. Sålunda finner Boll Hansen (2004) att de små kommunerna har svårare att erbjuda valmöjligheter inom äldreområdet än de större. Det kan dock bero på att en del små kommuner ligger i gleset befolkade områden där privata leverantörer kanske inte skönjer några vinstmöjligheter.

Figur 1 illustrerar att det finns stordriftsfördelar för kommuner med under 20 000 invånare – och nackdelar för dem med över 40 000 invånare. Varför satsar då många kommuner på en storlek långt över 50 000? Kanske handlar det om helt andra saker som makt och regionalt inflytande.



Figur 3
Skillnader i drifts-
kostnader korrigerat
för sociala skillnader
2002

Not: Märk att skillnaderna mellan kommunerna i Figur 3 är mindre (cirka 10 000 kronor mellan den billigaste och dyraste) än i Figur 2 (där det var cirka 16 000 kronor). Korrigeringen för sociala skillnader har alltså minskat avståndet mellan dyra och billiga kommuner.

Figur 2 ger en osminkad bild av sambandet (eller bristen på detsamma) mellan kommunernas storlek och driftskostnader. Figuren liknar ett kladdpapper och stordriftsfördelarna/nackdelarna är svåra att urskilja. Korrigerar vi för socio-ekonomiska skillnader kommunerna emellan (figur 3) blir bilden inte mycket klarare. Läsaren ska ha klart för sig att på grundval av siffror från Figur 2 och 3 kan vi också bygga ett samband som i figur 1. De illustrerar bara hur svagt sambandet i verkligheten är.

Samtidigt illustrerar figur 3 hur stor potential för besparingar som finns i kommunerna. Även om det knappast är praktiskt genomförbart antyder figuren att kommunerna normalt kunde spara 3–4000 kronor per invånare om de blev lika kostnadsmedvetna som den mest ekonomiska under 2002 (med dagens teknologi). Många skulle kunna spara mer – ända upp till 10 000 kronor.

Andra fördelar och hänsynstaganden

Att vi inte finner större ekonomiska stordriftsfördelar kan, som nämnts, bero på flera saker. För det första kan det bero på att de siffror vi har (Inrikesdepartementets) inte i tillräckligt hög grad avslöjar kvalitetsskillnaderna. Som nämnts av Christoffersen (2004) kan större kommuner erbjuda bättre kvalitet utan att det registreras i tillgängliga data. Å andra sidan är belåtenheten i de stora kommunerna absolut inte större än i de små. Men kanske är belåtenheten i små samhällen generellt större än i stora, också med polisen, postväsendet och kungahuset?

Christoffersen och Larsen (2003) påpekar skillnaderna i kommunernas hantering av de statliga föreskrifterna: de små har på goda grunder inte möjlighet att hantera föreskrifterna lika professionellt som de stora. Här

handlar det nog om administrativa kvalitetsskillnader som inte kommer fram i Houlbergs och andras analyser.

För det andra finns det inom många fält outnyttjade rationaliseringsmöjligheter som skulle kunna förverkligas genom att ändra kommunernas incitamentstruktur och beteende. Allt tyder på att det också skulle kunna genomföras besparingar på andra områden än det administrativa, se nedan och Christoffersen (2003). *Det finns långt större rationaliseringsvinster att hämta genom ett ändrat beteende i den givna strukturen än genom att ändra strukturen utan att ändra beteendet.*

En undersökning av Paldam och Christoffersen (2004) illustrerar detta. Kostnaderna för skolstädning beror på skolans storlek – ju större skola desto mindre enhetskostnader. Det gäller särskilt om städningen ligger på entreprenad. Privata företag med ett incitament att minimera omkostnaderna uppnår större stordriftsfördelar än kommunerna. Detta är en illustration av outnyttjade stordriftsfördelar i kommunerna.

Detsamma gäller undersökningarna av kommunstorlekens betydelse för barnens framgång i grundskolan (Christofferson 2004). Varken Nannestad (2004) eller Pillegaard Jensen och Schindler (2004) kan finna belägg för stordriftsfördelar (mätt i prov och läsfärdighet). Detta trots att Utbildningsdepartementet i sitt upplägg till Strukturkommissionen finner ett samband mellan elevernas färdigheter och lärarnas kvalifikationer (om de undervisar i sina ämnen). Men även om de stora kommunerna har bättre möjlighet att se till att eleverna får kvalificerad undervisning blir det i slutändan inte så. Andra hänsynstaganden verkar förhindra det optimala utnyttjandet av skolernas resurser.

Ett annat exempel på outnyttjade stordriftsfördelar finns i Boll Hansen och Vested (2004). I en frågeenkät finner de inga tecken på storleksskillnader i specialiserade instrumentella vårduppgifter eller viljan att åta sig flera sådana uppgifter. I de flesta stora kommuner har man ordnat med sjuksköterskor i distrikt. Kvaliteten i varje distrikt beror i hög grad på den enskilda sjuksköterskans kompetens och motivation – precis som i mindre kommuner. Författarna fann i sin undersökning hösten 2003 bara två stora kommuner där man inrättat specialiserade team som ryckte ut i komplicerade fall. Sedan dess verkar siffran dock ha ökat.

I övrigt visar Dilling-Hansen (2004) att det i bästa fall existerar mycket begränsade tekniska stordriftsfördelar i kommunerna. Men det råder knappast någon tvekan om att potentialen existerar.

Heinesen och Husted (2004) finner inget signifikant samband mellan kommunernas storlek och deras framgång med integrationen av invandrare. Nielsen Arendt (2004) finner heller inga tecken på stordriftsfördelar i kommunernas arbetsmarknadsinsatser gentemot bidragsmottagarna – en intressant slutsats då ökade arbetsmarknadsinsatser (i ett ensträngt system) tvärtom skulle vara en viktig motivation för större kommuner.

Ett väsentligt problem är enligt Groes (2004) att kommunerna är under press att både behålla en enhetlig servicenivå och enhetliga skattesatser,

även om deras intäktsunderlag (medborgarnas skattepliktiga inkomster) är mycket varierande och utjämningen mellan kommunerna är långt ifrån 100 procent. Fattiga perifera kommuner kommer att få det allt svårare att leverera de efterfrågade tjänsterna. Detta problem löses enbart i mycket begränsad omfattning genom en strukturreform – det är mestadels en fråga om utjämning. Den enskilda kommunen kan göra väldigt lite för att ändra den lokala näringsutvecklingen.

Ett särskilt argument för en ökad kommunstorlek skulle vara den kommande bristen på arbetskraft och de resulterande rekryteringsproblemen för kommunerna. En genomgång av Groes m fl (2004) ger dock inte intrycket att det offentliga kommer att få oöverstigliga rekryteringsproblem, kanske med undantag av de sjukvårdsutbildade. Men även om det inte är allvarligt på makroplanet, kan den enskilda lilla kommunen i ett utkantsområde kanske komma att uppleva svårigheter med att rekrytera kvalificerade medarbetare. Frågan är bara hur mycket det hjälper att slå ihop fler utkantskommuner – om det inte är ett regionalt fenomen? Om små centralt belägna kommuner överhuvudtaget skulle ha svårt att rekrytera goda medarbetare?

6. Avslutning

I vårdsektorn finns det ett mantra att all behandling ska vara evidensbaserad. Så ser inte verkligheten ut och absolut inte i hela den offentliga servicen. Kommunreformens nyskapelser bygger ingalunda på solid empirisk erfarenhet. Det finns många lösa trådar och brister i vår kunskap. Därför kan det vara lämpligt att fatta ett beslut nu – det är ett politiskt val. Här ska det inte diskuteras om kommunerna ska vara stora eller små, påvisbara stor-driftsfördelar är svåra att finna. Det är emellertid klart att om kommunerna ska handha många och svåra uppgifter så måste de ha en viss storlek. Små kommuner kan enbart hantera begränsade uppgifter. Nu har man bestämt något annat i en hastig omarbetning av den offentliga sektorn. Som Mouritsen skrev (1999): ”Ju längre debatten lider desto mer cementerad blir tron på att kommunsammanslagningar är oundvikliga – det handlar om en självuppfyllande process – saker har kommit i självsvängning.” Eller som inrikesministern sa i januari 2004: ”Det är inte en fråga om vi ska ha en strukturreform – den är redan igång.”

De stora dragen i den nya strukturen kan nog finnas kvar i 35 år (som varit fallet med föregångaren). Men på många områden behövs det justeringar. Därför skulle det vara bra för samhället och det offentliga i Danmark om det fortsatta förloppet följs nära och evalueras grundligt. Vi får så en mer solid kunskap om livets gång i de offentliga kontoren, korridorerna, förskolorna, klassrummen, sjukhusen, vårdhemmen och samspelet mellan dem.

Om attityd, beteende och incitament i kommuner och regioner har en större betydelse för servicen och ekonomin än kommunstrukturen i sig, är det viktigt att vi följer dessa förhållanden noggrant, inklusive utvecklingen av kvalitet och effektivitet i den offentliga servicen och vad som påverkar

denna. Det finns områden där inte alla kommuner fungerar optimalt och fält där nya samarbetsformer inte förefaller ändamålsenliga. Det blir viktigt att följa alltsamman med avseende på löpande korrigeringar för att utnyttja de offentliga resurserna optimalt.

Politiska val på ofullkomliga grunder är nödvändiga. Utvecklingen ska inte gå i stå, även om några föreställningar inte kan dokumenteras bergfast. Men det skulle inte skada om vi var ännu klokare när nästa beslut ska fattas.

REFERENSER

- Andersen, D (1997), *Uddannelsesvalg efter 9. klasse*, Socialforskningsinstituttet.
- Andersen, D (2005), *4 år efter grundskolen – 10-årige om valg og veje i ungdomsuddannelserne*, Akf forlaget, København.
- Arendt, J N (2004), ”Kommunestørrelse og indsatsen over for kontanthjælpsmodtagere”, i Olsen, L och N Groes (2004).
- Bille, T, H Christoffersen och E Wulff (2004), *Udviklingen i landzone efter ændringerne i planlovens landzonebestemmelser*, Akf forlaget, København.
- Blom-Hansen, J och B Larsen (2005), ”Jo større, jo dyrere. En ny belysning af skalaeffekter i den kommunale administration”, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, vol 86, nr 1.
- Blom-Hansen, J (2005), ”Kommunalreformens økonomiske konsekvenser”, Akf-nyt, juni, nr 2.
- Christoffersen, H (2004), ”Stordriftsfordele og andre økonomiske fordele – de første erfaringer fra kommunesammenlægningen på Bornholm”, i Olsen, L och N Groes (2004).
- Christoffersen, H och K B Larsen (2003), ”Central government regulation in an inhomogenous Danish local government structure”, Akf Working paper.
- Christoffersen, H och M Paldam (2003), ”Markets and Municipalities. A study of the behaviour of the Danish municipalities”, *Public Choice*, vol 114, s 79-102.
- Dilling-Hansen, M (2004), ”Kommunal effektivitet og struktur”, i Olsen, L och N Groes (2004).
- Egelund, N och B Schindler Rangvid (2005), *PISA-København 2004 – kompetencer hos elever i 9. klasse i København*, Akf forlaget, København.
- Groes, N och K Brink (2005), *Skatteprocenter, servicemål og udligninger i danske kommuner*, Akf forlaget, København.
- Groes N (red) (2003), *Salg af almene boliger – Vejen frem?*, Akf forlaget, København.
- Groes, N (2004), ”Skatteprocenter, serviceniveau og udligning i kommunerne”, i Olsen, L och N Groes (2004).
- Groes, N, A Holm och F Groes (2004), ”Manglen på arbejdskraft i amter og kommuner – kommer der et problem?”, i Olsen, L och N Groes (2004).
- Groes, N och A Kaag Andersen (2004), ”Den regionaløkonomiske udvikling og kommunalstrukturen i Danmark”, i Olsen, L och N Groes (2004).
- Groes, N, A Holm, F Groes, T Honoré Kongsø och K Brink (2004), *Akademikernes arbejdsløshed og indtjening – brikker til et mønster*, Akf forlaget, København.
- Hansen, E Boll och S Hovgaard Vested (2004), ”Kommunernes udførelse af specielle plejeopgaver”, i Olsen, L och N Groes (2004).
- Hansen, E Boll (2004), ”Mulighed for frit valg af leverandør”, i Olsen, L och N Groes (2004).
- Heinesen, E (2004), ”Kommunestørrelse og elevernes uddannelsesforløb efter grundskolen”, i Olsen, L och N Groes (2004).
- Heinesen, E och L Husted (2004), ”Kommunernes succes ved hensyn til integration af indvandrere omfattet af integrationsloven”, i Olsen, L och N Groes (2004).
- Houlberg, K och I L Møller (2001), ”Kommunestørrelse og udgiftsniveau – er der en sammenhæng?”, i Norstrand, R och N Groes (red), *Kommunestyrets fremtid*, Akf Forlaget, København.
- Houlberg, K (2004), ”Demokratiske og økonomiske perspektiver ved en ny kommunal struktur”, i Olsen, L och N Groes (2004).
- Jensen, C Lyng (2005), ”Regional omfordeling: konsekvenser af kommunalreformen”, Akf-nyt nr 3.
- Jensen, T Pilegaard, K Blix Mogensen och A Holm (1997), *Valg og veje i ungdomsuddannelserne*, Akf forlaget, København.
- Jensen, T Pilegaard och B Schindler Rangvid (2004), ”Elevernes læsefærdigheder og

kommunestørrelse”, i Olsen, L och N Groes (2004).

Meiding, J (red) (2004), *PISA 2003 – Danske unge i en international sammenligning*, DPU's forlag, København.

Mouritsen, P E (1999), *De små kommuner. De er ikk' så ringe endda?*, Akf forlaget, København.

Nannestad, P (2004), ”Hvorfor opnår nogle kommuner bedre resultater end andre? Kommunestørrelse og folkeskolekarakterer” i Olsen, L och N Groes (2004).

Olsen, L och N Groes (red) (2004), *Brudstykker eller sammenhæng? En antologi om forudsæt-*

ningerne for en offentlig strukturreform, FOKUS, København.

Paldam, M och H Christoffersen (2004), ”Markedsgørelse under usikkerhed”, i Olsen, L och N Groes (2004).

Pedersen, K Møller (2005), ”Kommunal medfinansiering og økonomiske incitamenter”, Akf-nyt nr 2.

Strukturkommissionen (2004), Strukturkommissionens betænkning, Betænkning nr 1434.

Søndergaard, J (2005), ”Økonomiske konsekvenser af kommunalreformen inden for socialområdet”, Akf-nyt nr 2.