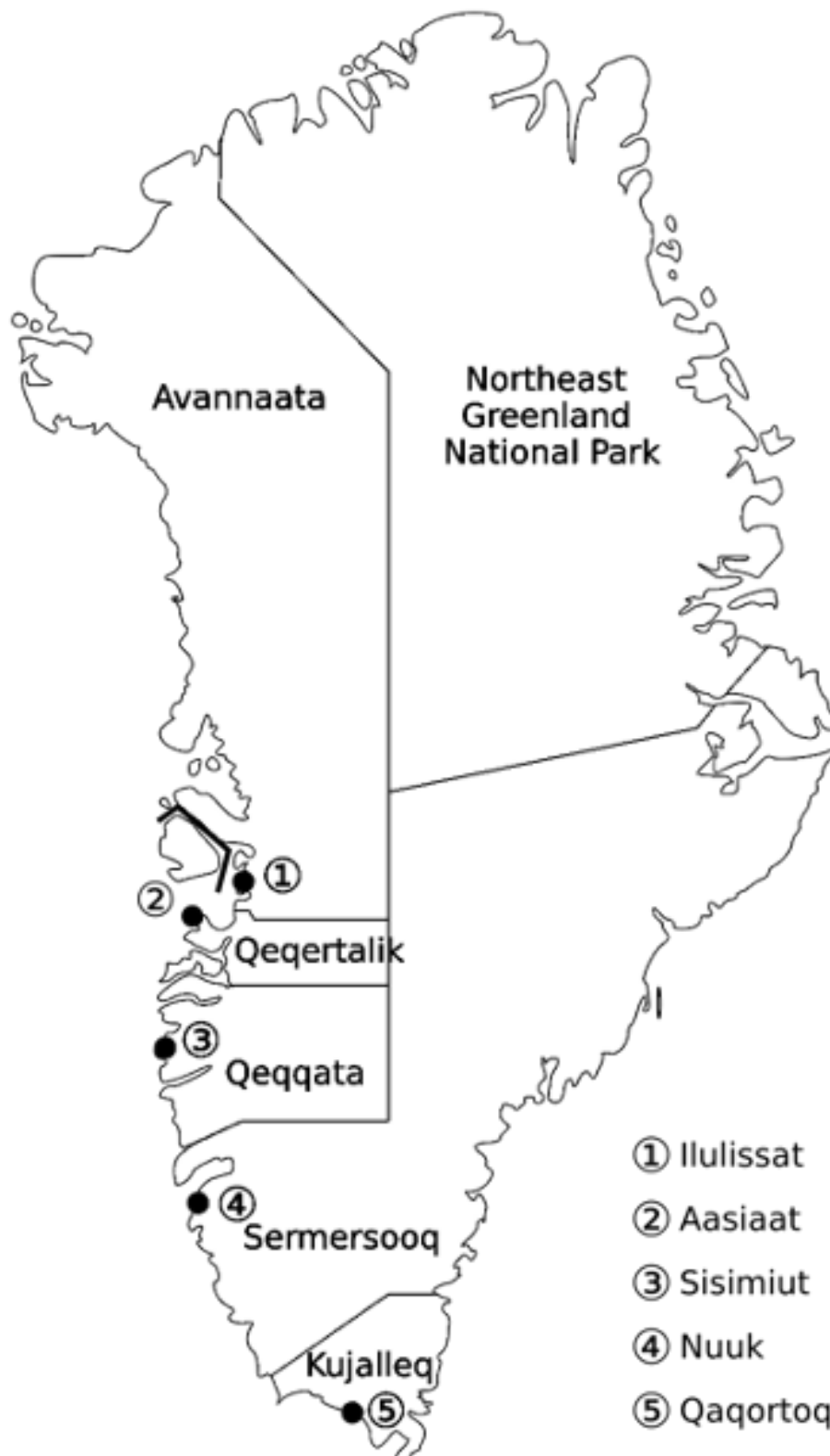


Kommunalreformen i Grønland: En succes eller en fiasko?



Abstrakt

Denne opgave undersøger de økonomiske, administrative og demokratiske konsekvenser af kommunalreformen i Grønland, som blev gennemført i 2009, med særlig fokus på to kommuner: Kommuneqarfik Sermersooq og Kommune Kujalleq. Reformen havde til formål at skabe større og mere bæredygtige kommunale enheder med bedre mulighed for selvstændig økonomistyring og beslutningstagning tættere på borgerne. Gennem en sammenlignende analyse af Kommune Kujalleq og Kommuneqarfik Sermersooq belyses det, hvordan reformen har påvirket kommunernes økonomiske bæredygtighed, administrative kapacitet og nærdemokratiske praksis.

Undersøgelsen anvender både kvantitative og kvalitative metoder og bygger på årsregnskaber, interviews med kommunale og politiske aktører samt relevante rapporter og lovgivning. Opgaven inddrager økonomisk bæredygtighedsteori, principal-agent teori og decentraliseringsteori for at analysere reformens effekter.

Analysen viser, at Kommuneqarfik Sermersooq har opnået økonomisk og administrativ stabilitet, mens Kommune Kujalleq fortsat kæmper med grundlæggende udfordringer, særlig på det sociale område. Samtidig er der i begge kommuner tegn på, at borgernes politiske indflydelse er blevet svækket som følge af centralisering. Opgaven konkluderer, at reformens resultater er blandede og foreslår, at fremtidige tiltag bør fokusere på bedre tilpasning til lokale forhold, styrket kapacitet og sikrer, at borgerne får større indflydelse i deres nærområde.

Indholdsfortegnelse

Abstrakt.....	2
Indledning.....	5
Problemstilling	5
Problemformulering.....	6
Afgrænsning	7
Metode og Empirisk Grundlag.....	7
Videnskabsteoretisk tilgang.....	7
Kvantitativ og Kvalitativ	8
Empirisk tilgang – Interviews.....	8
Datagrundlag og kildemateriale	11
Sammenhæng mellem metode og teori	12
Teoretiske Perspektiver på Kommunalreformen	12
Økonomisk bæredygtighed.....	13
Principal-Agent teori	15
Decentraliseringsteori.....	17
Historisk og Politisk Kontekst for Kommunalreformen.....	18
Empirisk Analyse af Kommunalreformen i Grønland.....	21
Økonomisk bæredygtighed i Kommune Kujalleq og Kommuneqarfik Sermersooq.....	21
Økonomisk situation før reformen.....	22
Økonomisk udvikling efter reformen	24
Sammenligning mellem Kommune Kujalleq og Kommuneqarfik Sermersooq.....	27
Økonomisk bæredygtighed efter reformen	30
Administrativ kapacitet og styring i kommunerne.....	31
Reformens intentioner og officielle forventninger til administrativ kapacitet.....	32
Begrænset kapacitet og afhængighed.....	33
Reformens betydning for nærdemokrati og borgerinddragelse	35
Borgerinddragelse i Kommune Kujalleq	35

Borgerinddragelse i Kommuneqarfik Sermersooq	36
<i>Diskussion</i>.....	38
Økonomisk bæredygtighed: Har reformen skabt stærkere kommuner?	38
Administrativ kapacitet: Har kommunerne fået bedre styring?	39
Nærdemokrati og borgerinddragelse: Har borgerne mistet indflydelse?	40
Samlet vurdering: Har kommunalreformen i Grønland været en succes eller en fiasko?	41
<i>Konklusion</i>	42
<i>Litteraturliste</i>	44
<i>Bilag</i>	46
Interviews	48
Interviewguide	50

Indledning

Grønlands kommunale struktur har gennemgået væsentlige ændringer i takt med landets politiske og økonomiske udvikling. Indtil 2009 var landet opdelt i 18 kommuner, hvoraf mange var økonomisk svage og stærkt afhængige af bloktilskud fra Selvstyret. Det førte til store forskelle i borgernes adgang til grundlæggende velfærdsydelser som uddannelse, sundhedspleje og social støtte. For at løse disse problemer blev der i 2007 vedtaget en kommunalreform, som trådte i kraft i 2009. Reformen reducerede antallet af kommuner til fire og i 2018 blev én af disse yderligere opdelt, hvilket resulterede i fem kommuner vi har i dag.¹

Reformen blev gennemført med det formål at skabe økonomisk bæredygtige kommuner med bedre administrative og finansielle forudsætninger for at håndtere deres opgaver.

Forventningen var, at større kommunale enheder ville mindske afhængigheden af bloktilskud, forbedre den økonomiske styring og sikre en mere ensartet service til borgerne. Derudover skulle større kommuner gøre det lettere at tiltrække kvalificeret personale, hvilket kunne styrke den administrative kapacitet og sikre bedre planlægning og økonomistyring.

Udover de økonomiske og administrative aspekter havde reformen også en politisk dimension. Før reformen havde borgerne lettere adgang til de lokale politikere, og beslutninger blev truffet tættere på lokalsamfundene. Med større kommuner er flere beslutninger blevet centraliseret, hvilket har givet nogle borgere en følelse af afstand til de politiske beslutningstagere.² Særligt i de mindre bygder er der bekymring for, at lokale behov ikke længere bliver tilstrækkeligt repræsenteret.

Mens reformen i nogle kommuner har ført til en stærkere økonomi og bedre koordineret administration, oplever andre stadig økonomiske udfordringer og problemer med at levere en stabil offentlig service. Dette stiller spørgsmålet om, hvorvidt reformen faktisk har medført de ønskede økonomiske og administrative forbedringer, eller om den i stedet har skabt nye uforudsete problemer.

Problemstilling

Kommunalreformen i Grønland blev gennemført for at skabe økonomisk bæredygtige og administrativt stærkere kommuner. Reformen skulle reducere afhængigheden af bloktilskud, sikre en bedre brug af ressourcer og gøre den offentlige service mere ensartet. Mere end et

¹ (Schou, 2024)

² (Departmenetet for Sociale Anliggender, Familier, Arbejdsmarked og Indenrigsanliggender, 2024, s. 33)

årti efter reformens gennemførelse er der stadig forskelle i kommunernes økonomi og administrative kapacitet. Kommuneqarfik Sermersooq har bevaret en stabil økonomi og en velfungerende administration, mens Kommune Kujalleq fortsat kæmper med økonomiske udfordringer og begrænset ressourcer. Denne forskel bringer spørgsmålet op om, hvorvidt reformen har indfriet sine mål, eller om den i visse tilfælde har skabt nye problemer. En vigtig udfordring er, hvordan befolkningstal og tilgange til kvalificeret arbejdskraft påvirker kommunernes evner til at løse deres opgaver. Mindre kommuner kan have svært ved at tiltrække og fastholde de nødvendige kompetencer til at sikre god økonomistyring og administration, hvilket kan føre til højere driftsomkostninger og begrænset service. Derudover er det relevant at undersøge, hvordan centraliseringen har påvirket nærdemokratiet, og om borgerne føler sig mere distancerede fra de politiske beslutningstagere.

Problemformulering

Hvordan har kommunalreformen påvirket den økonomiske bæredygtighed og administrative kapacitet i Grønlands kommuner, og hvilke forskelle ses mellem Kommuneqarfik Sermersooq og Kommune Kujalleq?

For at besvare dette undersøges, om reformen har ført til økonomiske besparelser og en mere effektiv forvaltning, eller om centraliseringen har medført øgede omkostninger og administrative udfordringer.

Opgaven analyserer desuden, hvordan kommunernes befolkningsgrundlag og adgang til kvalificeret arbejdskraft påvirker deres økonomiske og administrative præstationer. Endelig vurderes det, om reformen har styrket eller svækket nærdemokratiet, og om dens overordnede konsekvenser kan karakteriseres som en succes eller en fiasko i forhold til de oprindelige målsætninger.

For at besvare problemformuleringen anvendes en kombination af kvantitative og kvalitative metoder. Den kvantitative del vil analysere økonomiske data fra kommunale regnskaber, Grønlands statistik, mens den kvalitative del vil undersøge politiske dokumenter, evaluering og interviews med relevante aktører.

Teoretisk vil opgaven inddrage økonomisk bæredygtighedsteori til at vurdere, hvorvidt reformen har styrket kommunernes økonomiske stabilitet.

Decentraliseringsteori vil blive anvendt til at analysere reformens konsekvenser for nærdemokratiet, mens principal-agent teori vil blive brugt til at undersøge magtforholdene mellem Selvstyret, kommunalbestyrelserne og administrationen.

Ved at kombinere økonomiske analyser med politiske teorier giver opgaven en helhedsorienteret vurdering af reformens konsekvenser og vurdere, hvorvidt den har opfyldt sine oprindelige mål, eller om den har skabt nye udfordringer der bør overvejes i fremtidige reformer.

Afgrænsning

Denne opgave fokuserer på kommunalreformens økonomiske og administrative konsekvenser med særlig fokus på forskellene mellem Kommune Kujalleq og Kommuneqarfik Sermersooq og ikke andre kommuner. Jeg har valgt netop disse to kommuner, fordi de repræsenterer vidt forskellige forudsætninger med hensyn til befolkningstal, geografisk spredning og økonomisk kapacitet. Det giver mulighed for at undersøge, hvordan reformen har påvirket både en mindre og en større kommune.

Analysen beskæftiger sig primært med økonomisk bæredygtighed, styringsforhold og nærdemokrati. Andre aspekter, såsom sociale forhold, skolepolitik eller miljømæssige konsekvenser, bliver kun nævnt kort da det ligger uden for opgavens fokus og omfang. Opgaven koncentrerer sig desuden om perioden fra reformens vedtagelse i 2007 og frem til i dag, med særligt fokus på udviklingen efter kommunernes opdeling i 2018.

Metode og Empirisk Grundlag

I dette metodeafsnit forklarer jeg, hvordan jeg har arbejdet med at undersøge kommunalreformen i Grønland. Jeg har valgt at bruge både kvantitative og kvalitative metoder, fordi jeg gerne vil forstå reformens konsekvenser fra flere vinkler, mit særlige fokus er på forskellen mellem Kommune Kujalleq og Kommuneqarfik Sermersooq, og jeg ser på ting som økonomisk bæredygtighed, styring og nærdemokrati. Jeg bruger både statistikker og rapporter, men også interviews fra dem, der har arbejdet med reformen i praksis.

Videnskabsteoretisk tilgang

Min videnskabsteoretiske tilgang er kritisk realisme. Det betyder, at jeg anerkender, at der findes en virkelig verden, som påvirker kommunerne fx deres økonomi, lovgivning og styringsforhold. Jeg forsøger ikke kun at beskrive, hvad der er sket efter reformen, men også at forklare hvorfor nogle kommuner klarer sig bedre end andre. Kritisk realisme passer godt til denne opgave, fordi den lægger vægt på at finde de underliggende årsager til sociale og

politiske problemer, som måske ikke er synlige, men som har stor betydning for eksempel forholdet mellem Selvstyret og kommunerne, eller hvordan geografiske forskelle påvirker økonomien.³

Kvantitativ og Kvalitativ

For at kunne undersøge kommunalreformens konsekvenser har jeg valgt at kombinere kvantitativ og kvalitativ metode. Reformen har både økonomiske og administrative sider, man kan analysere det med økonomiske data, men også sociale og strukturelle forhold som kommer udtryk gennem erfaringer, vurdering og fortællinger fra folk der arbejder i eller tæt på kommunerne. Derfor er det vigtigt at bruge forskellige metoder, som tilsammen kan give en bred og nuanceret forståelse af reformens virkning.

Den kvantitative metode anvendes til at analysere økonomiske forhold i kommunerne før og efter reformen. Jeg har blandt andet undersøgt udviklingen i indtægter og udgifter, kommunernes afhængighed af bloktilskud samt deres muligheder for at investere i service og infrastruktur. Dataene er hentet fra Grønlands Statistik, kommunale regnskaber og økonomiske redegørelser fra Selvstyret. Jeg sammenligner især Kommune Kujalleq og Kommuneqarfik Sermersooq for at kunne belyse, hvordan reformen har påvirket to kommuner med meget forskellige forudsætninger.

Den kvalitative metode bruges til at analysere dokumenter og interviews. Jeg har gennemført interviews med 5 personer hvor de har delt deres erfaringer med reformens betydning for blandt andet økonomistyring, samarbejdet med Selvstyret og borgernes muligheder for at blive hørt. Derudover har jeg også forsøgt at få interviews med en person, men hun havde ikke mulighed for at deltage. Udover interviewerne har jeg inddraget politiske dokumenter, evaluering og redegørelser blandt andet *Evaluering af den kommunale struktur*⁴ og *Status på strukturreformarbejdet*.⁵ Disse bruges til at belyse, hvordan reformen er blevet vurderet fra et politisk og administrativt perspektiv.

Empirisk tilgang – Interviews

For at styrke det kvalitative grundlag i opgaven har jeg anvendt semistrukturerede interviews med nøglepersoner, der har politisk eller administrativ erfaring med kommunalreformen.⁶

³ (Bengt-Pedersen, 2014)

⁴ (Departmenetet for Sociale Anliggender, Familier, Arbejdsmarked og Indenrigsanliggender, 2024)

⁵ (Status på Strukturreformarbejdet – Foråret 2007, 2007)

⁶ (Brinkmann & Tanggaard, Kvalitative metoder: En grundbog, 2025, s. 44)

Denne interviewtype gjorde, at jeg både kunne stille nogenlunde de samme spørgsmål til alle og samtidig give plads til, at de kunne fortælle om deres egne oplevelser og mening.

Jeg har interviewet fem personer der alle har haft centrale roller i forbindelse med reformens planlægning eller implementering. Interviewpersoner har givet samtykke til, at jeg måtte bruge deres navne og udtalelser i opgaven. Fire af interviewene blev optaget med min mobil, hvorefter jeg transskriberede dem til tekst, mens en person besvarede skriftligt, fordi personen havde travlt.

Interviewene har givet indblik i, hvordan reformen har påvirket kommunernes daglige drift, økonomistyring og kontrakt med borgerne.

Interviewene er vigtige, de viser hvordan folk oplever reformen i virkeligheden. Jeg bruger svarene i analysen til at sammenligne de to kommuner og finde ud af, om reformens mål, bedre økonomi, styring og borgerinddragelse er blevet nået i praksis.

Tine Pars er kommunaldirektør i Kommune Kujalleq. Hun havde ikke mulighed for at mødes, men besvarede mine spørgsmål skriftligt da hun havde alt for travlt. I hendes svar beskrev hun nogle af de vigtigste udfordringer, som Kommune Kujalleq står over for efter reformen, herunder problemer med at rekruttere kvalificeret personale, begrænsede økonomiske ressourcer og et stort behov for støtte fra Selvstyret. Hun lagde vægt på, at geografiske og demografiske forhold har stor betydning for kommunens mulighed for at leve op til reformens mål.

Ole Jakobsen er kommunaldirektør i Kommuneqarfik Sermersooq, og vi havde et møde i hans kontor. Jeg optog samtalen med min mobil og transskriberede den bagefter. Interviewet varede 37 minutter og 41 sekunder.

Han delte sine erfaringer med at styre en stor kommune med mange forskellige lokalområder. Han fortalte blandt andet om udfordringer med at skabe balance mellem central styring og lokal inddragelse, og han talte om betydningen af god økonomisk planlægning, digitalisering og kompetencer i den kommunale ledelse. Han vurderede, at Sermersooq generelt har haft bedre forudsætninger end andre kommuner efter reformen.

Nikolaj Heinrich var borgmester under kommunalreformen i 2008. Jeg interviewede ham hjemme hos ham, hvor han fortalte om selve beslutningsprocessen og hans egen rolle i reformens gennemførelse. Interviewet blev gennemført på Grønlandsk, og jeg har optaget

samtalen med min mobil og transskriberet efterfølgende. Interviewet varede 35 minutter og 14 sekunder.

Han beskrev blandt andet de politiske forventninger til reformen, og hvordan man håbede, at færre og større kommuner ville give bedre service. Han udtrykte også bekymring over, at centraliseringen har skabt større afstand til borgerne i bygderne, og at det nærdemokratiske element er blevet svækket.

Nikolai Christensen er departementschef for finanser og skatter. Interviewet foregik i hans kontor. Samtalen blev optaget med min mobil og senere transskriberet. Interviewet varede 1 time, 2 min og 19 sekunder.

Han gav indsigt i de økonomiske mål og overvejelser bag reformen og beskrev, hvordan Selvstyret arbejder med fordelingen af bloktilskud og vurdering af kommunernes økonomi. Han fremhævede vigtigheden af økonomisk bæredygtighed og kapacitet i kommunernes administration og nævnte forskelle i evnen til at styre økonomien blandt de fem kommuner.

Jeg har også forsøgt at interviewe **Martha Abelsen**, tidligere departementschef og kandidat til borgmesterposten ved det seneste kommunalvalg. På grund af travlhed i valgperioden kunne hun ikke medvirke, og jeg har ikke modtaget svar på min opfølgende henvendelse.

Arne Ørbæk er økonomidirektør i Kommune Kujalleq. Jeg interviewede ham på mit eget kontor, da han var i Nuuk og kunne komme forbi. Jeg optog samtalen med min mobil og transskriberede den efterfølgende. Interviewet varede 30 min og 35 sekunder.

Under interviewet fortalte han om de økonomiske og administrative udfordringer, som Kommune Kujalleq oplever efter kommunalreformen. Han beskrev blandt andet, hvordan arbejdet med årsregnskaber og økonomistyring har været præget af store forsinkelser og komplekse problemer, som kræver lang tid at rette op på. Han gav sin vurdering af, hvordan reformen har påvirket kommunens økonomiske situation på lang sigt, og fremhævede udfordringer med bemanning, socialområdet og afhængighed af bloktilskud. Arne Ørbæk understregede også, at mange af de økonomiske problemer i kommunen i dag ikke kun skyldes selve reformen, men også ændringer i lovgivning og de strukturelle vilkår, kommunen arbejder under. Han fremhævede behovet for at styrke erhvervsudviklingen og skabe bedre økonomisk planlægning for at sikre bæredygtighed i fremtiden.

De gennemførte interviews bruges i analysen til at belyse forskellene mellem Kommuneqarfik Sermersooq og Kommune Kujalleq til at supplere de økonomiske og teoretiske perspektiver med erfaringer fra dem, der arbejder med reformens resultater i praksis. Deres viden bidrager til en mere virkelighedsnær vurdering af, om reformen har skabt økonomisk og administrativ forbedring – og om nærdemokratiet er blevet styrket eller svækket i kommunerne.

Datagrundlag og kildemateriale

Opgaven bygger på både kvantitative og kvalitative datakilder, da reformens konsekvenser viser sig i såvel økonomiske indikatorer som i politiske vurderinger og administrative erfaringer.

De økonomiske data stammer primært fra Grønlands Statistik, hvor jeg har anvendt tal om skatteindtægter, udgifter, bloktilskud og befolkningstal i de 2 kommuner. Derudover har jeg benyttet regnskaber fra Kommune Kujalleq og Kommuneqarfik Sermersooq, som giver et mere konkret indblik i deres økonomiske situation. Jeg har også brugt oplysninger fra Økonomisk Redegørelse, som Selvstyret offentliggør hvert år. Disse kilder giver mulighed for at vurdere, hvordan kommunernes økonomi har udviklet sig over tid, og om reformens mål om økonomisk bæredygtighed er blevet opfyldt.

Jeg har også brugt kvalitative kilder, herunder politiske dokumenter, redegørelser og evalueringer. Det gælder især rapporterne *Evaluering af den kommunale struktur*⁷ og *Status på strukturreformarbejdet*⁸, som giver indsigt i reformens politiske baggrund og hvordan den er blevet vurderet. Jeg har desuden inddraget relevante oplysninger fra Inatsisartut og Naalakkersuisut, herunder udtalelser, aftaler og lovgivning. Nogle af disse kilder er tilgængelige på www.inatsisartut.gl og www.naalakkersuisut.gl.

Derudover har jeg inddraget viden fra interviews med personer, der har erfaring med kommunalreformen, og fra skriftlige svar og dokumenter, som jeg har modtaget undervejs i min dataindsamling. Disse bidrager med praktiske erfaringer og vurderinger, som ikke fremgår af statistikker eller officielle dokumenter.

⁷ (Departmenetet for Sociale Anliggender, Familier, Arbejdsmarked og Indenrigsanliggender, 2024)

⁸ (Status på Strukturreformarbejdet – Foråret 2007, 2007)

Samlet giver kilderne et solidt grundlag for at analysere forskellene mellem de to kommuner og vurdere reformens virkning i forhold til økonomi, styring og borgerinddragelse.

Sammenhæng mellem metode og teori

De metoder, jeg har valgt, hænger tæt sammen med opgavens teoretiske ramme. Økonomisk bæredygtighedsteori anvendes i forbindelse med den kvantitative analyse af regnskaber og bloktilskud, hvor jeg undersøger de to kommunernes evner til at planlægge og opretholde en stabil økonomi. Interviews og dokumenter analyseres med udgangspunkt i principal-agent teori og decentraliseringsteori for at forstå styringsforholdene mellem Selvstyret og kommunerne samt borgernes muligheder for at få indflydelse på beslutninger. På den måde skaber samspillet mellem metode og teori en samlet ramme for analysen af reformens konsekvenser.

Teoretiske Perspektiver på Kommunalreformen

I denne opgave anvender jeg tre teorier for at belyse, hvordan kommunalreformen i Grønland har påvirket Kommuneqarfik Sermersooq og Kommune Kujalleq økonomiske stabilitet, styringsforhold og borgernes mulighed for at få indflydelse på lokale beslutninger. Teorierne, jeg har valgt er: økonomisk bæredygtighedsteori, principal-agent teori og decentraliseringsteori. Hver teori er valgt, fordi den giver mulighed for at undersøge en bestemt del af reformen og de udfordringer og resultater der er opstået i de grønlandske kommuner (Kommuneqarfik Sermersooq og Kommune Kujalleq) efter sammenlægning. En reform som denne har både økonomiske, politiske og samfundsmæssige konsekvenser. Derfor er det nødvendigt at se sagen fra flere vinkler. De teorier som jeg skal bruge kan bruges til at undersøge og forstå de forskellige aspekter i dybden. De hjælper med at stille de rigtige spørgsmål og med at finde frem til svar, som ikke bare er baseret på mavefornemmelser men på viden og systematisk tænkning.

Økonomisk bæredygtighedsteori bruges i denne opgave til at vurdere, om reformen har ført til mere stabile kommunale økonomier. Grønlands kommuner har i mange år været afhængige af bloktilskud fra Selvstyret, og et af målene med reformen var netop at skabe større, mere robuste kommuner som kunne klare sig bedre selv. Med teorien undersøger jeg, om Kommuneqarfik Sermersooq og Kommune Kujalleq efter reformen har fået en bedre balance imellem indtægter og udgifter, og om de har bedre mulighed for at planlægge økonomisk på længere sigt.

Principal-agent teori anvendes for at analysere styringsforholdene mellem Selvstyret og kommunerne. Reformen har ikke kun ændret geografien og størrelsen på kommunerne, men også deres ansvar og opgaver. Når Selvstyret giver mere ansvar til kommunerne, er det vigtigt at forstå hvordan det ansvar bliver forvaltet. Teorien kan hjælpe med at finde ud af om Kommuneqarfik Sermersooq og Kommune Kujalleq udfører de opgaver de har fået, på den måde som Selvstyret forventer. Altså hvad der sker, hvis der opstår misforståelser, konflikter eller manglende styring.

Decentraliseringsteori handler om forholdet mellem beslutningstagere og borgere. I en decentral model bliver beslutningerne truffet tæt på borgerne, mens central model samler magten længere væk. Reformen har skabt større kommuner, og derfor er det vigtigt at undersøge om borgerne stadig føler, at de bliver hørt og om der stadig er adgang til nærdemokrati og lokalpolitisk indflydelse. Teorien hjælper med at belyse, hvordan reformen har påvirket borgernes tillid, deltagelse og oplevelse af at kunne være med til at forme deres hverdag hos Kommuneqarfik Sermersooq og Kommune Kujalleq.

Jeg har valgt disse tre teorier, fordi de tilsammen kan belyse reformens konsekvenser på flere niveauer. Økonomisk bæredygtighed handler om langsigtet stabilitet, principal-agent teori handler om ansvar og styring og decentraliseringsteori handler om demokrati og inddragelse. Reformens officielle formål var netop at skabe stærkere kommuner, både økonomisk, administrativt og demokratisk. Derfor er det vigtigt at de teorier man bruger i analysen og dækker disse tre områder.

Jeg kommer til at forklare hver teori grundigt og med eksempler. Jeg viser hvad teorierne betyder, hvordan de fungerer i praksis og hvordan de senere bliver brugt i analysen af to meget forskellige kommuner: Kommuneqarfik Sermersooq og Kommune Kujalleq.

Økonomisk bæredygtighed

Jeg anvender Økonomisk bæredygtighedsteori⁹ for at undersøge, om kommunalreformen i Grønland har skabt en mere stabil og langsigtet økonomi i Kommuneqarfik Sermersooq og Kommune Kujalleq. Teorien er relevant, fordi reformens mål netop var at skabe færre, men større og stærkere kommuner, der kunne klare deres opgaver med mindre afhængighed af central støtte.¹⁰ Økonomisk bæredygtighed handler i denne sammenhæng om, hvorvidt en kommune har økonomisk kapacitet til at opretholde sine opgaver, investere i udvikling og

⁹ (Greendozer, u.d.)

¹⁰ (Status på Strukturreformarbejdet – Foråret 2007, 2007, s. 7)

samtidig bevare økonomisk balance på længere sigt også når der sker ændringer i befolkning, økonomiske vilkår eller politiske prioriteringer.¹¹

Økonomisk bæredygtighed betyder ikke kun, at en kommune balancerer sit regnskab et enkelt år. Det handler om, at kommunen har en sund økonomisk struktur, der gør den i stand til at planlægge for fremtiden, tilpasse sig ændringer og investerer strategisk.¹² En kommune er økonomisk bæredygtig, når den kan levere service, vedligeholde sin infrastruktur og gennemføre nødvendige investeringer uden at skulle hente ekstraordinær hjælp udefra eller opbygge en gæld der skubber problemerne videre til næste generation.

Teorien indeholder flere centrale elementer. Det første er forholdet mellem indtægter og udgifter. Hvis en kommune systematisk har højere udgifter end indtægter, og ikke har opsparing eller planer for at skabe balance er der tale om en ikke bæredygtig økonomi. Det andet er finansiel fleksibilitet dvs evnen til at tilpasse økonomien, fx ved ændringer i befolkning, arbejdskraft eller behov for velfærd. Det tredje er investeringskapacitet. En kommune der kun lige klarer driften, men ikke kan investere i fx nye skole, boliger eller digitalisering risikerer at komme bagud og skabe endnu større udgifter på sigt.¹³

Eksemplet kan være, at en kommune med god økonomi kan vælge at opføre en ny børnehave, hvilket skaber arbejdspladser og bedre forhold for børnene. En økonomisk svag kommune vil måske være nødt til at udskyde sådanne investeringer, selvom behovet er stort og det kan i længde føre til højere sociale og økonomiske omkostninger. Økonomisk bæredygtighed handler derfor også om at kunne investere i fremtiden, og ikke kun holde gang i det eksisterende.

I Grønland spiller bloktilskuddet en særlig rolle i økonomisk bæredygtighed. Det er et tilskud fra Selvstyret til kommunerne, som dækker den stor del af deres samlede udgifter. Selvom bloktilskuddet er nødvendigt på grund af store geografiske og demografiske forskelle, kan en meget høj afhængighed af bloktilskud betyde, at kommunen ikke har opbygget tilstrækkelig økonomisk selvstændighed. Naalakkersuisut oplyste i 2024, at bloktilskuddet til kommunerne for 2025 var fastsat til over 2 milliarder kroner. Beløbet viser hvor central støtten stadig er for mange kommuner.¹⁴

Bæredygtighed handler ikke om at fjerne tilskud helt, men om at sikre at kommunerne kan løfte deres ansvar med en rimelig grad af selvfinansiering. Økonomisk bæredygtighed

¹¹ (BDO, 2025, s. 34)

¹² (BDO, 2025)

¹³ (BDO, 2025)

¹⁴ (Departementet for Finanser og Skatter, 2024)

handler også om, hvor meget kontrol en kommune har over sin økonomi og om den selv har mulighed for at handle og prioritere.

Økonomisk bæredygtighed hænger også tæt sammen med befolkningsudvikling. En kommune med faldende befolkningstal og mange ældre har ofte et lavere skattegrundlag og større udgifter til pleje og overførelser. Det kan gøre det svært at skabe balance i økonomien og investere i fremtiden. Derfor er det en del af teorien, at bæredygtighed også skal vurderes i forhold til Kommuneqarfik Sermersooqs og Kommune Kujalleqs vilkår fx i geografi, demografi og beskæftigelse.¹⁵

De geografiske forhold har også en særlig indflydelse i den grønlandske kontekst. Store afstande, spredte besættelser og høj forsørgerbyrde gør det sværere for nogle kommuner at opnå effektivitet og økonomisk balance. Ifølge rapporten fra VIVE kræver bæredygtighed ikke kun midler, men også lokal kapacitet, fleksibilitet og vilkår der gør det muligt at tilpasse sig egne udfordringer.¹⁶

Økonomisk bæredygtighedsteori kan derfor bruges som et værktøj til at analysere, om kommunerne som følge af reformen er blevet bedre til at styre deres økonomi, planlægge for fremtiden og opretholde en økonomisk stabil drift. I analysen bruger jeg teorien til at undersøge, om de udvalgte kommuner har opnået bedre økonomisk balance, eller om de fortsat er afhængige af eksterne tilskud til at fungere. Der bliver særligt set på forskelle i deres evne til at finansiere kernevelfærdsydelser og investere i fremtiden, og dermed vurderes i hvilken grad reformen har styrket kommunernes økonomiske fundament.

Principal-Agent teori

Den anden teori jeg også vil anvende, er Principal-Agent teori for at analysere, hvordan styringsforholdet mellem Grønlands Selvstyre og kommunerne har ændret sig efter kommunalreformen. Teorien bruges til at forstå hvordan magt, ansvar og kontrol fungerer mellem en overordnet myndighed (principal) og en underlagt aktør (agent), når der overdrages opgaver og beslutningskompetencer.

I teorien kaldes den aktør, der afgør hvilke opgaver der skal løses, for principal i dette tilfælde Grønlands Selvstyre. Den aktør, der skal udføre opgaven på vegne af principalen kaldes agent, det vil sige kommunerne. Teorien antager, at principalen og agenten ikke altid har samme interesser og at agenten har mere information om, hvad der foregår lokalt end

¹⁵ (BDO, 2025)

¹⁶ (Pedersen, Mortensen, & Skytte, 2015, s. 86)

principalen har. Derfor kan agenten handle på måder, som ikke stemmer overens med principalens ønsker, med vilje eller ved fejl. Dette kaldes asymmetrisk information.¹⁷

Et typisk problem i Principal-Agent forhold er, at principalen har svært ved at kontrollere agentens handlinger fuldt ud, og derfor må bruge forskellige kontrolmekanismer fx tilsyn, afrapportering og målbare resultater for at sikre, at agenten handler i overensstemmelse med de politiske mål. Samtidig skal der være incitamenter, som motiverer agenten til at handle i overensstemmelse med principalens interesser og konsekvenser, hvis det ikke sker.

I Grønland blev kommunalreformen gennemført i 2009 med det formål at skabe stærkere kommuner, som kunne overtage flere opgaver fra Selvstyret. Opgaverne omfattede bl.a. socialområdet, børnepasning, folkeskole, ældrepleje og dele af erhvervsudviklingen.¹⁸ Det betød, at kommunerne fik en større rolle som agenter, mens Selvstyret stadig havde det overordnede politiske ansvar.

Ifølge Principal-Agent teorien er der risiko for problemer, hvis agenten (kommunen) ikke har de nødvendige ressourcer, kapacitet eller kompetencer til at udføre opgaven. Dette har også vist sig i praksis. Ifølge Økonomisk Redegørelse har flere kommuner haft svært ved at styre økonomien korrekt, hvilket bl.a. har ført til uretmæssige udgifter, manglende refusioner og fejl i personaleadministration.¹⁹ Det betyder, at principalen (Selvstyret) bliver nødt til at føre mere tilsyn og måske endda gribe ind. Disse problemer er netop hvad Principal-Agent teori forsøger at forklare, når agenten ikke kan handle korrekt, bliver det dyrt og besværligt for principalen at styre systemet.

Der burde være klare ansvarsfordelinger, og kompetencer og ansvar bør følges ad. Det vil sige, at hvis en kommune får ansvaret for fx folkeskoleområdet, skal den også have nok personale, viden og økonomisk råderum til at kunne løfte opgaven. I praksis har dette ikke altid været tilfældet. VIVE rapporten fra 2015 understreger, at kommunal decentralisering kun virker, hvis det følges af støtte til opbygning af kapacitet både administrativt og fagligt.²⁰ Et vigtigt punkt i Principal-agent teori er balance mellem tillid og kontrol. Hvis principalen ikke stoler på agenten, bliver samarbejdet præget af mistillid og kontrolsystemer som kan være dyre og bureaukratiske. Omvendt kan for lidt kontrol føre til, at agenten handler på egne vegne uden hensyn til helheden. Derfor kræver god styring en balance, noget der ofte er svært at finde i praksis.²¹

¹⁷ (Bogetoft, 2009)

¹⁸ (Status på Strukturreformarbejdet – Foråret 2007, 2007, s. 11)

¹⁹ (BDO, 2025, s. 13)

²⁰ (Pedersen, Mortensen, & Skytte, 2015, s. 86)

²¹ (Bogetoft, 2009)

Jeg vil derfor bruge Principal-agent teori i analysen for at undersøge, om Selvstyret har skabt de rette betingelser for Kommuneqarfik Sermersooq og Kommune Kujalleq til at varetage deres nye rolle. Jeg ser bl.a. om Selvstyret har givet tilstrækkelige ressourcer og vejledning, og om kommunerne har levet op til deres ansvar. Jeg ser også på, om Selvstyret fører tilsyn og evaluerer kommunernes opgaveløsning, og hvordan det fungerer i forskellige kommuner fx mellem Kommune Kujalleq og Kommuneqarfik Sermersooq. Hvis der er store forskelle i kapacitet og kontrollen ikke er tilpasset kommunernes behov, kan det skabe ineffektivitet og dårlig service.

Teorien giver derfor en ramme til at forstå, hvorfor nogle dele af reformen er lykkedes, mens andre stadig har udfordringer. Den viser, at det ikke automatisk giver bedre resultater at give kommunerne flere opgaver. For at det skal fungere, skal både Selvstyret og kommunerne være enig om, hvad målene er, og kommunerne skal have de nødvendige ressourcer og motivation til at løse opgaverne. Hvis det ikke er tilfældet, kan det føre til at borgerne oplever en usammenhængende service og bliver i tvivl om hvem der har ansvaret.²²

Decentraliseringsteori

Decentraliseringsteori handler om fordelingen af beslutningskompetence mellem centrale myndigheder og kommunale enheder. I en decentral struktur bliver beslutningstagerne truffet tættere på borgerne, ofte af lokalpolitikere eller embedsmænd, som har større indsigt i de konkrete behov og forhold. I modsætning hertil står centralisering, hvor magt og beslutningsret samles i få, centrale enheder. Teorien antager, at når beslutninger træffes tæt på dem, de vedrører, øges både effektiviteten og borgernes mulighed for indflydelse, deltagelse og tillid til de politiske systemer.²³

Kommunalreformen i Grønland havde blandt andet fremhævet i ”*Status på strukturreformarbejdet*”²⁴, at større kommunale enheder skulle give bedre forudsætninger for lokal deltagelse og planlægning. Men samtidig skabte reformen færre og større kommuner, hvilket har medført en vis grad af centralisering, især fordi beslutningskraften ofte ligger i de største byer i kommunen, langt væk fra de små bygder.

Decentraliseringsteori er derfor relevant til at analysere, om borgerne i dag reelt har fået større indflydelse, eller om afstanden mellem borger og beslutningstager er vokset. For eksempel fortalte Nikolaj Heinrich, at mange borgere i bygderne føler sig mere

²² (BDO, 2015)

²³ (Pedersen, Mortensen, & Skytte, 2015)

²⁴ (Status på Strukturreformarbejdet – Foråret 2007, 2007)

fremmedgjorte fra beslutningerne end før reformen, og at de oplever, at deres behov ikke længere bliver hørt i kommunalbestyrelsen. Dette er en central problemstilling i decentraliseringsteorien: Når beslutninger træffes for langt væk fra dem, det handler om, risikere man lavere deltagelse, utilfredshed og svækket tillid.²⁵

Decentraliseringen handler derfor ikke kun om, hvem der har ansvaret, men også om borgernes mulighed for at påvirke og blive hørt i beslutninger, der har betydning for deres hverdag. Teorien er vigtig for at forstå, hvordan strukturreformer kan have utilsigtede konsekvenser for demokratiet, hvis man ikke sikrer, at alle lokalsamfund har adgang til reel indflydelse. I analysen bruges decentraliseringsteori derfor til at vurdere, om reformen har fremmet nærdemokrati i de to kommuner, og i hvor høj grad borgerne faktisk har fået mere eller mindre indflydelse.

Historisk og Politisk Kontekst for Kommunalreformen

Fra 1721 til 1950 var Grønland under direkte dansk styre, og den grønlandske befolkning havde meget lidt at sige i forhold til deres eget land. Det startede i 1721, da Hans Egede rejste til Grønland for at omvende grønlænderne til kristendommen. Hans Egede blev sendt af Danmark, som ønskede at få større kontrol over Grønland. Senere i 1774 oprettede Danmark Den Kongelige Grønlandske Handel (KGH), der fik monopol på al handel i Grønland. Monopol betyder, at kun en virksomhed eller organisation må sælge varer, og det betød, at grønlænderne ikke kunne handle frit med andre lande. De blev tvunget til at købe varer fra KGH, og det var danske stat, der bestemte hvilke varer de kunne få, og hvad de skulle koste. Mange varer var dyre, og der var kun få muligheder for grønlænderne at tjene penge, da fiskeri og fangst var de eneste erhverv de kunne beskæftige sig med.²⁶

Den danske regering sørgede for, at Grønland var meget centraliseret styret. Det betød, at alle vigtige beslutninger blev taget i Danmark eller af danske embedsmænd i Grønland. I 1782 blev Grønland opdelt i to store områder, Nordgrønland og Sydgrønland som blev ledet af en dansk inspektør.

Inspektørerne var ansvarlige for at overvåge den grønlandske befolkning og sikre, at KGH-regler blev fulgt. Ud over inspektørerne var der også danske embedsmænd der tog sig af administrationen og bestemte, hvordan samfundet skulle styres. Der var ingen lokale

²⁵ (Heinrich, 2025)

²⁶ (Sørensen A. K., 2023)

grønlandske ledere med reel magt, og grønlænderne havde ingen stemmeret eller politisk indflydelse på deres eget land.²⁷

Den manglende indflydelse gjorde, at grønlænderne i mange år ikke kunne bestemme over deres eget liv. De kunne ikke starte deres egne virksomheder, handle frit eller påvirke de beslutninger der blev taget om deres samfund. Først i 1908 blev der indført en lille smule selvstyre, da man adskilte handle og administration. Samtidig oprettede man lokale råd, hvor grønlænderne kunne deltage, men disse råd havde næsten ingen magt. Beslutningerne blev stadig taget af de danske myndigheder og grønlænderne blev sjældent hørt.²⁸

Grønlænderne blev betragtet som en del af det danske rige, men de havde ikke de samme rettigheder som danskere. De kunne ikke frit rejse til Danmark, og de havde ikke adgang til samme uddannelse og sundhedssystem som danskerne. Grønland var isoleret fra resten af verden, fordi KGH sørgede for, at der ikke var kontakt med andre lande. Det betød, at udviklingen i Grønland gik langsomt, og befolkningen havde svært ved at forbedre deres livsvilkår. Mange levede stadig af fangst og fiskeri og der var få muligheder for at få en uddannelse eller arbejde inden for andre områder.

Mange grønlændere oplevede, at de blev behandlet som andenrangs borgere i deres eget land, fordi de ikke havde mulighed for at bestemme over deres egen fremtid. Først efter Anden Verdenskrig begyndte man at ændre dette system. Under krigen var Grønland blevet mere selvstændigt, fordi Danmark var besat af Tyskland og efter krigen begyndte grønlænderne at kræve mere selvbestemmelse. Det førte til, at Danmark i 1953 ændrede Grønlands status, så det blev en ligeværdig del af det danske rige, og grønlænderne fik flere rettigheder. Det var begyndelsen på en lang proces, hvor Grønland langsomt fik mere indflydelse på sin egen fremtid.²⁹

I 1953 blev Grønland officielt gjort til en dansk landsdel, hvilket betød at det ikke længere betragtes som en koloni, men som en ligeværdig del af Danmark. Men denne ændring fik grønlænderne dansk statsborgerskab og adgang til det danske velfærdssystem, herunder sundhedspleje, uddannelse og sociale ydelser. Samtidig iværksatte Danmark en omfattende modernisering af Grønland med investering i infrastruktur, skole og hospitaler. Landet blev desuden inddelt i 18 kommuner, som overtog ansvaret for områder som undervisning, sundhedspleje og sociale forhold. Dog var kommunerne stadig meget afhængige af

²⁷ (Sørensen A. K., 2023)

²⁸ (Sørensen A. K., 2023)

²⁹ (Sørensen A. K., 2023)

økonomiske støtte fra Danmark, og mange beslutninger blev fortsat truffet af den danske regering.³⁰

Selvom Grønland nu var en officiel del af Danmark, følte mange grønlændere stadig, at de ikke havde nok indflydelse på deres eget land. De danske myndigheder styrede fortsat de vigtigste områder såsom økonomi, infrastruktur og udnyttelse af råstoffer og Grønlandske politikere havde kun begrænset magt. Samtidig betød moderniseringen, at mange grønlændere blev tvunget til at forlade deres traditionelle livsstil som fangere og fiskere for i stedet at bo i byer og arbejde i en økonomi styret af Danmark. Dette skabte frustration og utilfredshed i befolkningen, hvilket førte til en voksende debat i Grønlands fremtid.³¹

I 1960'erne og 1979'erne voksede kravet om større selvbestemmelse. Mange grønlændere ønskede, at Grønland skulle have mere politisk kontrol over for sine egne anliggender, og at grønlændere skulle have større indflydelse på de beslutninger, der bliver truffet om deres land. Dette førte til flere reformer, hvor Grønland fik øget selvstyre på visse områder som uddannelse, kultur og socialpolitik. Kommunerne fik også mere ansvar, men økonomien var stadig afhængig af støtte fra den danske stat.³²

Hjemmestyret var dog kun et skridt på vejen mod større selvstændighed. I 2009 blev hjemmestyret erstattet af selvstyret. Dette gav Grønland endnu større magt over sine egne anliggender. Inklusive retten til at overtage kontrol over råstofudvikling og andre vigtige områder. Selvstyreloven fastslog, at Grønland kunne blive uafhængige, hvis befolkningen ønskede det, men økonomiske udfordringer har gjort dette svært.³³

Vejen mod kommunalt selvstyre har været lang, og selvom Grønland i dag har et stærkere politisk system end før, er spørgsmålet om fuld uafhængighed stadig åbent. Mange grønlændere drømmer om en dag at blive helt uafhængige fra Danmark, men økonomiske udfordringer gør det vanskeligt at tage det sidste skridt. Grønland er stadig afhængig af bloktilskud fra Danmark, og det vil kræve store forandringer i økonomien hvis Grønland en dag skal kunne stå helt på egne ben. Samtidig er der stadig en stærk debat i Grønland om, hvorvidt landet bør stræbe efter fuld uafhængighed eller fortsætte samarbejdet med Danmark inden for rigsfællesskabet.³⁴

³⁰ (Sørensen A. K., 2023)

³¹ (Sørensen A. K., 2023)

³² (Sørensen A. K., 2023)

³³ (Sørensen A. K., 2023)

³⁴ (Sørensen A. K., 2023)

Empirisk Analyse af Kommunalreformen i Grønland

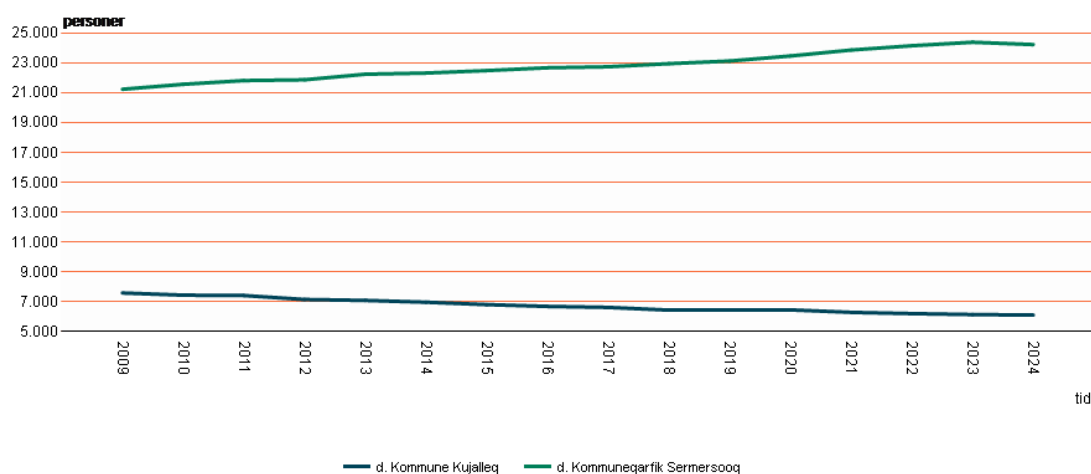
Økonomisk bæredygtighed i Kommune Kujalleq og Kommuneqarfik Sermersooq

Kommunalreformen i Grønland blev gennemført i 2009 med det klare mål at styrke de kommunale enheders økonomiske bæredygtighed. Reformen samlede de tidligere 18 kommuner i større enheder for at opnå bedre ressourceudnyttelse, mindske afhængigheden af bloktilskud og skabe mulighed for en mere effektiv drift. Ifølge Grønlands Landsstyre skulle større kommuner have en bedre økonomisk basis for at håndtere både daglig drift og langsigtede investeringer i velfærd og infrastruktur.³⁵

Økonomisk bæredygtighed i denne opgave forstås som Kommuneqarfik Sermersooq og Kommune Kujalleq evne til at opretholde balancen mellem deres løbende udgifter og indtægter, samtidig med at de kan gennemføre nødvendige investeringer uden at blive afhængige af ekstraordinært tilskud.³⁶ En økonomisk bæredygtig kommune skal ikke kun kunne klare sine forpligtelser her og nu, men også kunne tilpasse sig fremtidige ændringer i befolkningstal, skatteindtægter eller sociale behov uden at opbygge uholdbar gæld.³⁷

For at vurdere reformens konsekvenser for økonomisk bæredygtighed fokuseres analysen på to kommuner med vidt forskellige forudsætninger, Kommuneqarfik Sermersooq og Kommune Kujalleq. Kommune Kujalleq repræsenterer en mindre og geografisk udfordret kommune med en faldende befolkning og begrænset skattegrundlag:

Befolkningsregnskab efter område og tid. I alt, I alt, Ultimo-befolkning.



³⁵ (Status på Strukturreformarbejdet – Foråret 2007, 2007, s. 9)

³⁶ (BDO, 2025, s. 9)

³⁷ (Pedersen, Mortensen, & Skytte, 2015, s. 86)

(figur 1: Befolkningsudvikling i Kommune Kujalleq)³⁸, mens Kommuneqarfik Sermersooq dækker både landets hovedstad Nuuk, bygder og byer, hvilket giver en stærkere økonomisk grundlag og højere skatteindtægter.

Analysen bygger på data fra Kommuneqarfik Sermersooq og Kommune Kujalleqs årsregnskaber fra 2009 til 2023, statistik fra Grønlands statistik, udviklingen i bloktilskud samt befolkningsudvikling, beskæftigelsesgrad og gennemsnitlig indkomst.

Økonomiske nøgletal vil blive anvendt til at belyse, om reformen har bidraget til at forbedre den økonomiske situation i de to kommuner, eller om der fortsat er væsentlige udfordringer. Derudover sammenholdes udviklingen med reformens oprindelige mål, som blev formuleret i reformens forberedelserne fra 2007 og de efterfølgende evalueringer.³⁹

Ved at kombinere de økonomiske analyser med teorien om økonomisk bæredygtighed kan der drages en vurdering af, om kommunalreformen i praksis har haft den ønskede effekt på kommunernes økonomiske stabilitet og handlemuligheder.

Økonomisk situation før reformen

Inden kommunalreformen trådte i kraft i 2009, havde kommunerne store økonomiske forskelle. Ifølge *Status på Strukturreformarbejdet*⁴⁰ kæmpede særligt de mindre kommuner med at opretholde en stabil økonomi, blandt andet på grund af et begrænset skattegrundlag, faldende befolkningstal og høje sociale udgifter. De økonomiske udfordringer var en central begrundelse for, at strukturreformen blev gennemført.

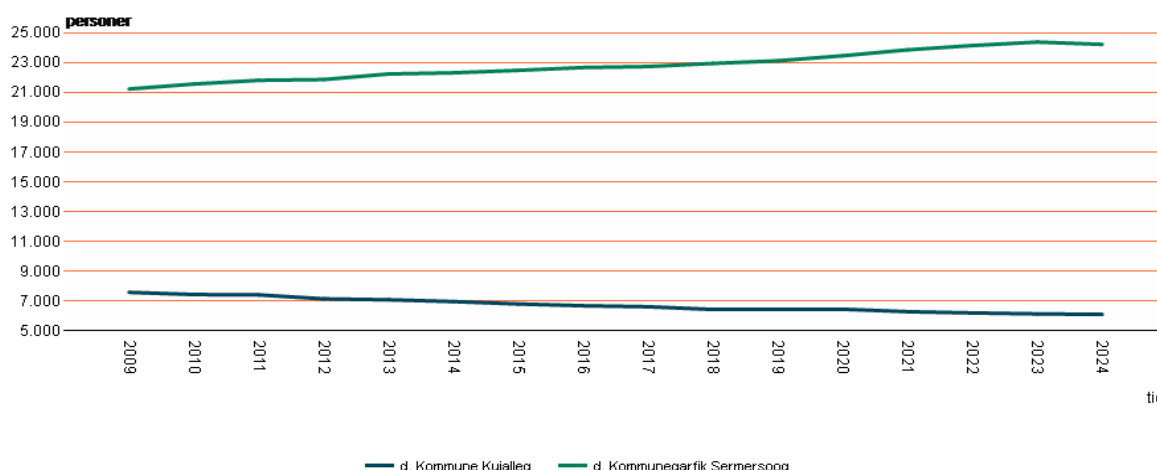
Kommune Kujalleq, som blev etableret som en sammenlægning af Nanortalik, Narsaq og Qaqortoq kommuner, var allerede før reformen præget af økonomisk sårbarhed. Regnskaber fra de tidligere kommuner viser, at flere af dem var stærkt afhængige af bloktilskud fra Selvstyret for at kunne finansiere deres nødvendige serviceydelser. Skatteindtægter var lave i forhold til de faste udgifter til blandt andet skole, ældrepleje og socialområdet. Samtidig blev de økonomiske muligheder yderligere forringet af en faldende befolkning, hvilket reducerede de skattemæssige grundlag yderligere.

³⁸ (Grønlands Statistik, 2024)

³⁹ (Status på Strukturreformarbejdet – Foråret 2007, 2007)

⁴⁰ (Status på Strukturreformarbejdet – Foråret 2007, 2007)

Befolkningsregnskab efter område og tid. I alt, I alt, Ultimo-befolkning.



(figur 1:Befolkningsudvikling i Kommune Kujalleq)⁴¹

Kommuneqarfik Sermersooq som omfattede Nuuk, Ittoqqortoormiit, Tasiilaq, Paamiut og omkringliggende bygder, havde på forhånd en langt stærkere økonomi. Især Nuuk, som er Grønlands største by, spillede en stor rolle for kommunens skatteindtægter.

Ifølge (figur 3:Beskæftigelsesgrad i Kommuneqarfik Sermersooq)⁴² var beskæftigelsesgraden højere i Kommuneqarfik Sermersooq sammenlignet med Kommune Kujalleq, og gennemsnitsindkomsten blandt borgere var markant højere end landsgennemsnittet.

Hovedbeskæftigelse og beskæftigelsesgrad blandt fastboende efter område og tid. Alle, Alle, Alle, Beskæftigelse i gennemsnit pr. måned i forhold til samlet befolkning (pct.).



Dette betød, at Sermersooq allerede ved reformens start havde bedre skattegrundlag og større muligheder for egenfinansiering af velfærdsydelser og investeringer i infrastruktur.

I perioden op til reformen var der desuden en tydelig forskel i kommunernes investeringskapacitet. Mens Sermersooq kunne gennemføre større anlægsprojekter og

⁴¹ (Grønlands Statistik, 2024)

⁴² (Grønlands Statistik, 2024)

udbygge offentlig service, måtte de mindre kommuner i Sydgrønland ofte nøjes med vedligeholdelse af eksisterende faciliteter. Ifølge *Betænkning vedrørende en strukturreform af den offentlige sektor*⁴³ var en af de væsentligste udfordringer netop, at de små kommuner ikke havde ressourcer til at forny eller udvikle deres velfærdstilbud, hvilket på sigt kunne føre til forringelser i borgernes adgang til service.

De store forskelle i økonomisk kapacitet, afhængighed af bloktilskud og evne til at tiltrække og fastholde kvalificeret arbejdskraft skabte derfor allerede før reformen pressende behov for en ny kommunal struktur. Reformens mål var at udligne nogle af disse forskelle gennem større kommunale enheder, der kunne opnå stordriftsfordele, styrke økonomistyringen og gøre det lettere at sikre en ensartet kvalitet i den offentlige service på tværs af landet.⁴⁴

Økonomisk udvikling efter reformen

Efter reformens gennemførelse i 2009 var forventningen, at de nye større kommuner vil opnå økonomisk styrke og langsigtet bæredygtighed gennem stordriftsfordele, højere faglig kapacitet og mere effektiv ressourceforvaltning.⁴⁵ Sammenligningen af Kommune Kujalleq og Kommuneqarfik Sermersooq over perioden 2009-2023 viser, at reformen ikke har haft samme effekt.

Kommune Kujalleq har gennem hele perioden været økonomisk udfordret. Ifølge årsregnskabet for 2023 var det oprindelige budget et overskud på 15,9 mio. kr, men året endte med underskud på 37 mio. kr.⁴⁶ Kommunens udgifter steg markant i løbet af året, især inden for sociale ydelser og løn. Lønomskostningerne steg med hele 18 mio.kr. i forhold til året før, og de samlede driftsudgifter steg med over 52 mio.kr. sammenlignet med 2022.⁴⁷ Denne stigning skyldtes ikke blot øget behov, men også administrative og styringsmæssige udfordringer.

Der er en overensstemmelse med interviewet med Arne Ørbæk, økonomidirektør i Kommune Kujalleq som peger på, at de økonomiske problemer ikke blot handler om indtægter og udgifter men også om manglende kapacitet og kompleks lovgivning, som kommunen skal forvalte med begrænsede ressourcer.⁴⁸

⁴³ (Indenrigsministeriet, 2005)

⁴⁴ (Status på Strukturreformarbejdet – Foråret 2007, 2007, s. 14)

⁴⁵ (Status på Strukturreformarbejdet – Foråret 2007, 2007, s. 6)

⁴⁶ (Kommune Kujalleq, 2025, s. 19)

⁴⁷ (Kommune Kujalleq, 2025, s. 2)

⁴⁸ (Andersen, 2025)

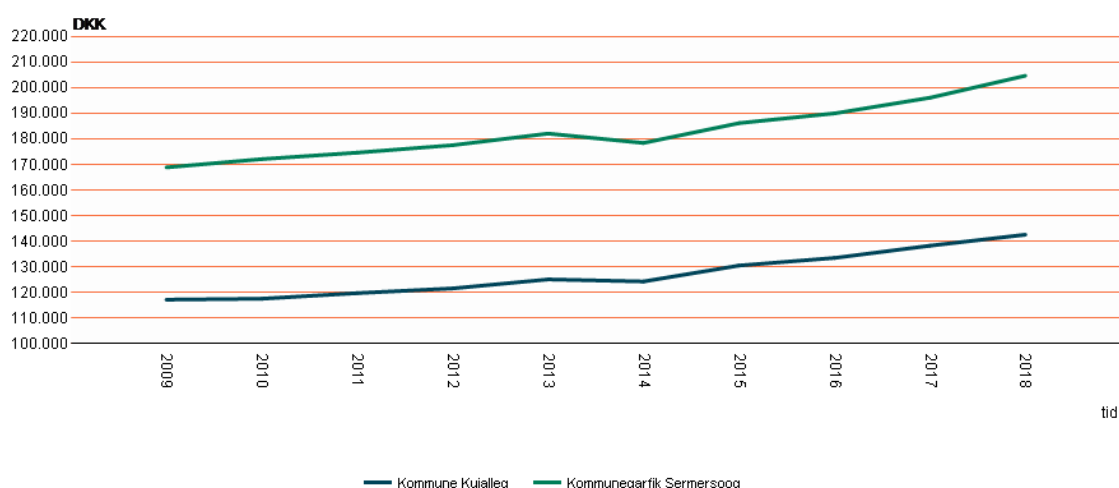
Han fremhæver, at reformen har givet flere opgaver, men ikke tilstrækkelige midler eller støtte til at løfte dem. Samtidig er kommunen afhængig af bloktilskud for at kunne opretholde helt grundlæggende service, hvilket udfordrer dens økonomiske selvstændighed.

Nøgletal (2023)	Kommune Kujalleq	Kommuneqarfik Sermersooq
Samlede indtægter	648 mio. kr.	2.200 mio. kr.
Samlede udgifter	685 mio.kr.	2.180 mio. kr.
Resultat (overskud/underskud)	-37 mio. kr.	+20 mio. kr.
Bloktilskud	268 mio. kr.	566 mio. kr.
Skatteindtægter	240 mio. kr.	1.250 mio. kr.

(Figur 5 - Regnskaber for 2023)⁴⁹

Tabellen herunder viser udvalgte nøgletal for de to kommuner i 2023. Den viser forskellene i både indtægter, udgifter, resultat, bloktilskud og skatteindtægter. Tallene viser tydeligt, at Kommune Kujalleq fortsat er økonomisk udfordret og afhængig af bloktilskud, mens Kommuneqarfik Sermersooq har et stærkere skattegrundlag og bedre økonomisk balance. Sammenlignet hermed viser regnskaberne for Kommuneqarfik Sermersooq en væsentlig mere stabil økonomisk udvikling. Kommunen har i flere år haft balance i økonomien og i nogle tilfælde overskud, også i år med høje anlægsudgifter. Allerede i årsrapporten for 2016 blev der rapporteret en sund økonomi og gode muligheder for investeringer i skoler og infrastruktur.⁵⁰ Kommunen har en stærk indtægt, primært drevet af skatteindtægter fra Nuuk, som har landets højeste beskæftigelsesgrad og gennemsnitlige indkomst:

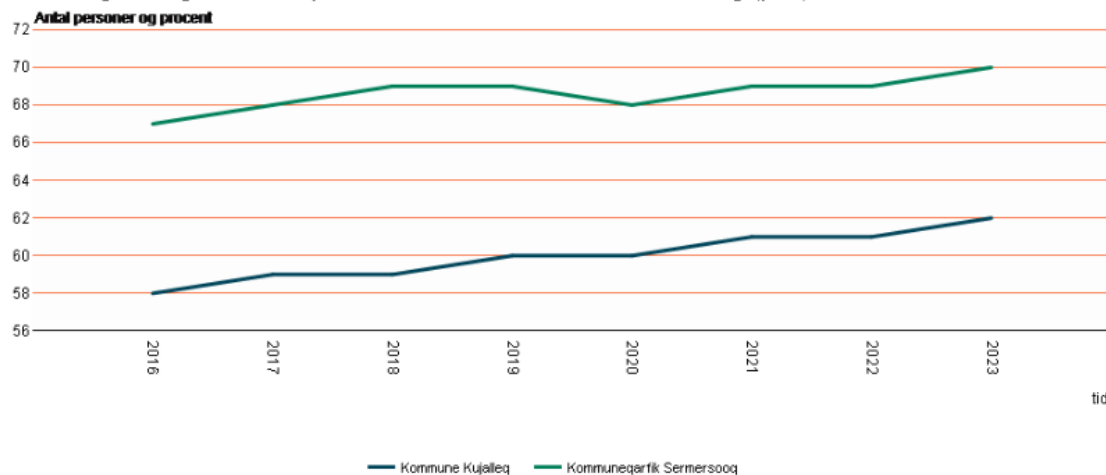
Gennemsnitlige personindkomster efter kommune og tid. Alle, Alle, Alle, Alle, Indkomst efter skat.



⁴⁹ (Kommune Kujalleq , 2025) (Kommuneqarfik Sermersooq , 2023)

⁵⁰ (Kommuneqarfik Sermersooq , 2016)

Hovedbeskæftigelse og beskæftigelsesgrad blandt fastboende efter område og tid. Alle, Alle, Alle, Beskæftigelse i gennemsnit pr. måned i forhold til samlet befolkning (pct.).



(figur 2:Udviklingen i den gennemsnitlige personlige indkomst efter skat i Kommuneqarfik Sermersooq og figur 3:Beskæftigelsesgraden i Kommuneqarfik Sermersooq).

I interviewet med Ole Jakobsen, kommunaldirektør i Kommuneqarfik Sermersooq, fremhæver han netop, at denne styrke gør det muligt for kommunen at planlægge langsigtet, ansætte kvalificeret personale og sikre god økonomisk styring.⁵¹

Forskellen mellem de to kommuner ses også tydeligt i deres afhængighed af bloktilskud. I Kommune Kujalleq dækkes en betydelig del af driftsbudgettet af tilskud fra Selvstyret, og kommunen har begrænsede egne skatteindtægter. Derimod modtager Kommuneqarfik Sermersooq også bloktilskud, men i forhold til deres samlede økonomi udgør de en lang mindre andel. Dette gør Kommuneqarfik Sermersooq i stand til at handle mere uafhængigt og selv prioritere investeringer i velfærd og udvikling.

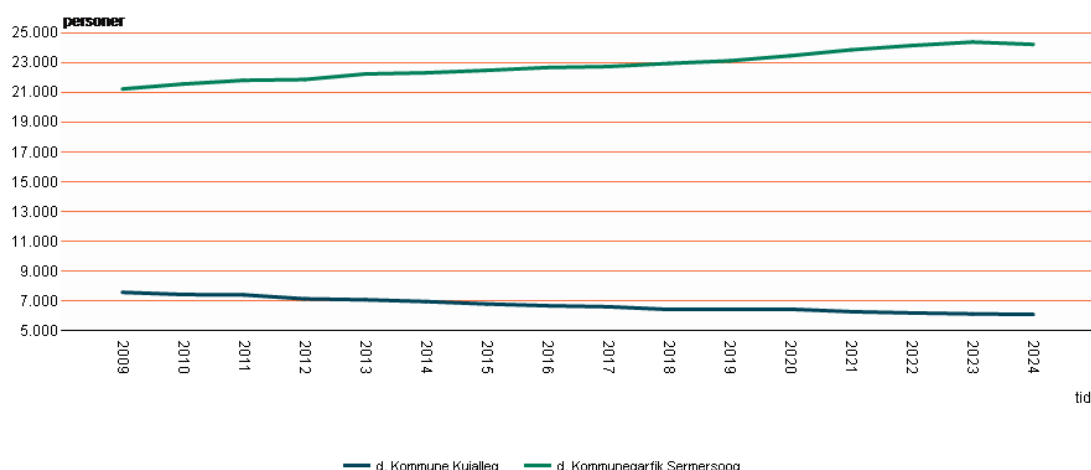
Reformens hensigt om at skabe økonomisk bæredygtige kommuner er altså kun delvist indfriet. Ifølge teorien om økonomisk bæredygtighed skal en kommune ikke blot kunne dække sine udgifter men også kunne tilpasse sig ændringer, foretage strategiske investeringer og undgå strukturel afhængighed af ekstern støtte.⁵² Kommuneqarfik Sermersooq opfylder i højere grad disse kriterier, mens Kommune Kujalleq fortsat er præget af underskud, kapacitetsmangel og lav tilpasningsevne.

Desuden spiller befolkningsudviklingen en vigtig rolle. Som vist i grafer fra Grønlands Statistik:

⁵¹ (Jakobsen, 2025)

⁵² (BDO, 2025, s. 34)

Befolkningsregnskab efter område og tid. I alt, I alt, Ultimo-befolkning.



(figur 1: Befolkningsudviklingen i Kommune Kujalleq)⁵³, er indbyggertallet i Kommune Kujalleq faldet jævnt siden reformen, hvilket har reduceret kommunens skattegrundlag og gjort det endnu sværere at opretholde et acceptabelt serviceniveau. Omvendt har Kommuneqarfik Sermersooq oplevet befolkningsvækst især i Nuuk, hvilket har skabt grundlag for højere skatteindtægter og bedre muligheder for lokal vækst.

Samlet viser den økonomiske udvikling fra 2009 til 2023, at reformen i sig selv ikke har været nok til at sikre økonomisk bæredygtighed i alle kommuner. Det er ikke kun strukturens størrelse, men også lokale forhold som befolkningstal, geografiske udfordringer, administration og lovgivning, der har betydning.

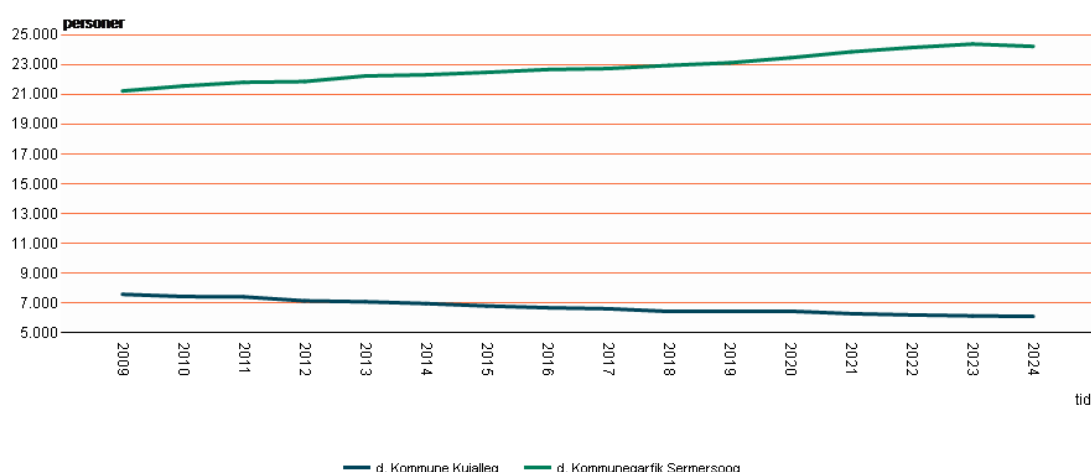
Sammenligning mellem Kommune Kujalleq og Kommuneqarfik Sermersooq

En sammenligning af Kommune Kujalleq og Kommuneqarfik Sermersooq viser tydeligt, at kommunalreformen ikke har haft ensartede effekter i hele landet. Selvom begge kommuner er underlagt samme strukturreform og har fået overdraget de samme typer opgaver, er deres økonomiske udvikling og evne til at realisere reformens mål meget forskellige. Denne forskel skyldes en kombination af befolkningsmæssige, geografiske og økonomiske forhold samt forskelle i administrativ kapacitet og ledelsesmæssige ressourcer.

Kommune Kujalleq er præget af en geografisk spredt struktur, lavt befolkningstal og en stor andel af borgere med lav indkomst. Ifølge Grønlands Statistik er befolkningstallet i kommunen faldet gradvist siden reformen:

⁵³ (Grønlands Statistik, 2024)

Befolkningsregnskab efter område og tid. I alt, I alt, Ultimo-befolkning.



(figur 1: Befolkningsudviklingen i Kommune Kujalleq)⁵⁴. Samtidig er andelen af mange borgere i kommunen, der modtager støtte fra det offentlige, og der er ikke mange, der betaler nok til at give kommunen en stærk økonomi. De seneste årsregnskaber viser gentagne driftsunderskud, og kommunen er fortsat dybt afhængig af bloktilskud for at kunne opretholde de nødvendige serviceydelser.⁵⁵ I Forslag for Finansloven 2025 kan man se, hvor mange penge Kommuneqarfik Sermersooq og Kommune Kujalleq får i bloktilskud fra Selvstyret. Her fik Kommune Kujalleq omkring 268 millioner kroner, mens Kommuneqarfik Sermersooq fik ca. 566 millioner kroner. Det viser, at begge kommuner stadig afhængige af støtte, men at Kommune Kujalleq har sværere ved at klare sig uden tilskud, fordi de har færre egne indtægter.⁵⁶

Interview med Arne Ørbæk og Tine Pars bekræfter, at kommunen kæmper med både rekruttering af personale og med at overholde centrale økonomiske og administrative krav. De peger desuden på, at kompleks lovgivning og begrænset støtte fra Selvstyret forværrer situationen.⁵⁷

Derimod har Kommuneqarfik Sermersooq særligt Nuuk, oplevet vækst i både befolkningstal og beskæftigelse. Ifølge data fra Grønlands Statistik er Kommuneqarfik Sermersooq med den højeste gennemsnitsindkomst og beskæftigelsesgrad i landet:

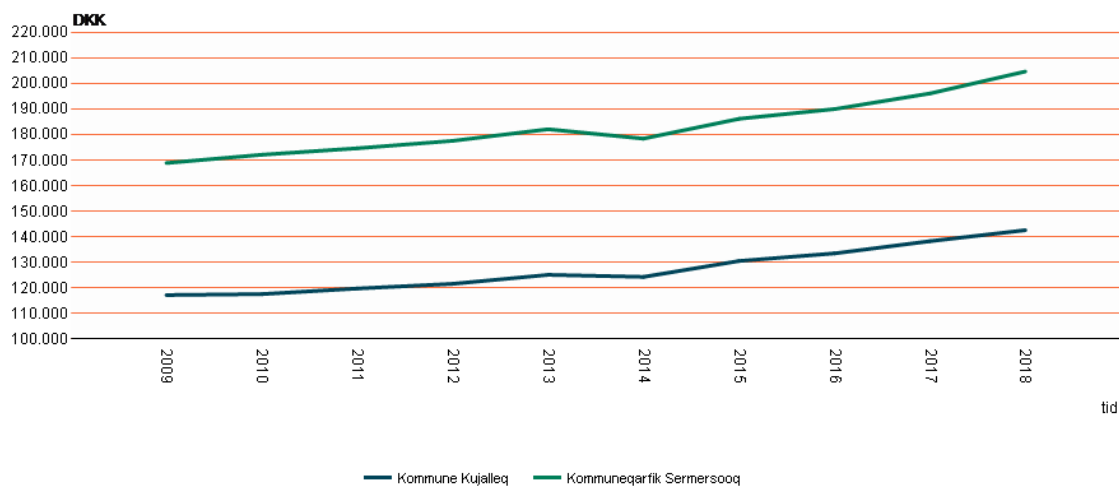
⁵⁴ (Grønlands Statistik, 2024)

⁵⁵ (Kommune Kujalleq, 2025, s. 19)

⁵⁶ (Grønlands Selvstyre, 2024, s. 240)

⁵⁷ (Andersen, 2025) (Pars, 2025)

Gennemsnitlige personindkomster efter kommune og tid. Alle, Alle, Alle, Alle, Indkomst efter skat.



(Figur 2:Udviklingen i den gennemsnitlige personlige indkomst efter skat).⁵⁸

Dette giver kommunen et langt stærkere økonomisk fundament og mulighed for selvfinansiering af både drift og udvikling. Regnskaberne viser generelt en sund økonomi, hvor budgetter i højere grad overholdes, og hvor der er plads til anlægsinvesteringer og modernisering. I interviewet med Ole Jakobsen fremhæves, at Kommuneqarfik Sermersooq har kapacitet til både planlægge langsigtet og til at styre sin økonomi effektivt, blandt andet fordi kommunen kan tiltrække og fastholde kvalificerede medarbejdere.⁵⁹ En vigtig forskel er også kommunernes evne til at håndtere decentralisering. Hvor Kommuneqarfik Sermersooq har haft mulighed for at kunne give videre til de lokale afdelinger og styrke samarbejdet internt, har Kommune Kujalleq været nødt til at samle mange opgaver centralt for overhovedet at kunne levere service. Det står i kontrast til reformens mål om at styrke den lokale forvaltning og skabe mere nærhed til borgerne.⁶⁰ I praksis ser vi, at Kommune Kujalleq har måtte prioritere overlevelsen frem for udvikling, mens Kommuneqarfik Sermersooq har kunne fokusere på strategisk styring og innovation.

Reformen har derfor haft meget forskellige konsekvenser, og analysen af de to kommuners udvikling viser, at struktur alene ikke kan sikre bæredygtighed. Hvis man ikke tager højde for, at kommunerne har forskellige vilkår som f.eks. forskelle i befolkningstal, geografiske udfordringer og adgang til fagligt personale vil nogle kommuner få svært ved at leve op til det ansvar og de mål der blev fastsat med reformen.

⁵⁸ (Grønlands Statistik, 2024)

⁵⁹ (Jakobsen, 2025)

⁶⁰ (Status på Strukturreformarbejdet – Foråret 2007, 2007, s. 6)

Økonomisk bæredygtighed efter reformen

Analysen af Kommune Kujalleq og Kommuneqarfik Sermersooq viser, at kommunalreformen haft meget forskellige økonomiske konsekvenser afhængigt af de lokale forudsætninger.

Kommune Kujalleq har siden reformen været præget af lavt skattegrundlag, faldende befolkningstal og tilbagevendende underskud. Kommunen er fortsat stærkt afhængig af bloktilskud fra Selvstyret og har ikke haft den nødvendige kapacitet til at sikre en bæredygtig økonomisk udvikling. De økonomiske problemer forstærkes af administrative udfordringer og begrænset mulighed for strategisk planlægning. Det er i overensstemmelse med økonomisk bæredygtighedsteori, som understreger, at en bæredygtig kommune ikke kun skal kunne balancere sit budget, men også have tilstrækkelig fleksibilitet og handlekraft til at håndtere forandringer, uden at det går ud over de muligheder, kommende generationer har.⁶¹ Departementschef Nikolai Christensen fremhæver i interview, at økonomiske problemer i det mindste kommuner som Kommune Kujalleq ikke nødvendigvis kan løses med større tilskud fra Selvstyret. Han peger i stedet på behovet for nye, dygtige arbejdspladser: *“Ja, det kunne hjælpe dem, at de fik nogle rigtige gode arbejdspladser. Det ville nok være allerbedste måde at hjælpe dem på, så de kunne vende den negative spiral.”*⁶² Han understreger, at kommunen er strukturelt svag, og at de mest ressourcerstærke borgere ofte flytter væk. Dette bekræfter den pointe, som økonomisk bæredygtighedsteori fremlægger: at stabildrift kræver mere end tilskud, det kræver langsigtet økonomisk grundlag og lokal værdiskabelse.

Omvendt har Kommuneqarfik Sermersooq, især Nuuk som drivkraft haft stærke skatteindtægter, høj beskæftigelse og stabile budgetter. Kommunen har i højere grad realiseret reformens mål og fremstår som økonomisk bæredygtig i kraft af sine strukturelle og demografiske fordele. Kommuneqarfik Sermersooq har kunne investere i udvikling og samtidig fastholde en balanceret drift, hvilket gør det muligt at planlægge langsigtet og uafhængigt af ekstraordinære tilskud.

Sammenfattende viser analysen, at kommunalreformen ikke i sig selv skaber økonomisk bæredygtighed. Det kræver også politiske veje, kapacitetsopbygning og støtte til de svage kommuner (Kommune Kujalleq). Uden dette risikerer reformen at forstærke eksisterende uligheder i stedet for at udligne dem.

⁶¹ (Pedersen, Mortensen, & Skytte, 2015)

⁶² (Christensen, 2025)

Administrativ kapacitet og styring i kommunerne

En velfungerende offentlig administration er afgørende for, at kommunerne kan håndtere deres opgaver effektivt, særligt efter kommunalreformen i 2009, hvor ansvaret for en række velfærdsydelser og planlægningsopgaver blev overført fra Selvstyret til kommunerne.

Reformens intention var ikke kun at opnå økonomiske besparelser, men også at skabe kommuner med større faglig og administrativ styrke.⁶³

Ved at samle de tidligere 18 kommuner i fem større enheder var håbet, at kommunerne ville få bedre forudsætninger for at ansætte kvalificeret personale, sikre strategisk planlægning og levere en mere ensartet og professionel service. Det fremgår af *Evalueringsrapport af den kommunale struktur*⁶⁴, at en af de vigtigste mål med reformen var at styrke kommunens administrative kapacitet, altså deres evne til at styre og organisere arbejdet, både teknisk, økonomisk og organisatorisk.

Men siden reformens indførelse har der vist sig store forskelle i, hvordan kommunerne har været i stand til at løfte det øgede ansvar. Nogle som Kommuneqarfik Sermersooq har haft økonomiske og organisatoriske forudsætninger for at opbygge en stærk forvaltning. Andre som Kommune Kujalleq har haft svært ved at finde nok ansatte, manglet kapacitet og haft problemer i administrationen, som har gjort det svært at få arbejdet til at fungere effektivt. Dette skaber store forskelle i borgernes adgang til velfærdsydelser og i kvaliteten af den lokale styring.

For at analysere denne forskel anvendes Principal-Agent teorien, som hjælper med at forstå forholdet mellem Selvstyret (Principalen) og kommunerne (Agenterne). Ifølge teorien opstår der udfordringer, når agenten ikke har tilstrækkelige kompetencer, ressourcer eller information til at løse de opgaver, som bliver bestemt af myndigheder højere oppe i systemet.⁶⁵ Det kan føre til manglende tillid, kontrolbehov, ineffektivitet og i sidste ende en svækkelse af den offentlige service.

I dette afsnit undersøges, hvordan den administrative kapacitet er udviklet i Kommune Kujalleq og Kommuneqarfik Sermersooq siden reformen. Målet er at vurdere, om reformen har bidraget til en mere professionel og velfungerende kommunal forvaltning og hvordan styringsforholdet mellem Selvstyret og kommunerne har udviklet sig i praksis.

⁶³ (Status på Strukturreformarbejdet – Foråret 2007, 2007, s. 7)

⁶⁴ (Departementet for Sociale Anliggender, Familier, Arbejdsmarked og Indenrigsanliggender, 2024)

⁶⁵ (Schou, 2024)

Reformens intentioner og officielle forventninger til administrativ kapacitet

Da kommunalreformen blev vedtaget i 2007 og trådte kraft i 2009, var et af de erklærede mål at skabe kommuner, der var store og stærk nok til at klare mange forskellige typer af velfærds- og udviklingsopgaver. I *Status på strukturreformarbejdet*⁶⁶ blev det fremhævet, at de tidligere 18 kommuner var for små til at kunne levere ensartet og effektiv offentlig service, og at det administrative niveau ofte var utilstrækkeligt til at løfte de opgaver, der var overdraget af Selvstyret.

Det fremgik blandt andet, at flere mindre kommuner havde problemer med at rekruttere kvalificerede medarbejdere, og at sårbarheden i organisationerne var stor. Ifølge *Betænkning vedrørende en strukturreform af den offentlige sektor* var det derfor nødvendigt at samle de kommunale enheder for at sikre, at de kunne opbygge den faglig og organisatoriske kapacitet, som er nødvendig for at løse stadig mere komplekse opgaver.⁶⁷

Et andet vigtigt aspekt var, at reformen skulle understøtte decentralisering af beslutningskompetence ikke blot formelt, men også i praksis. Kommunerne skulle have tilstrækkelig kapacitet til selvstændigt at forvalte områder som socialområdet, skolevæsenet, lokal planlægning og drift. Men som det fremgår af den senere *Evaluerings af den kommunale struktur*⁶⁸, har denne overdragelse af ansvar ikke i alle tilfælde været fulgt op af tilstrækkelig faglig og organisatorisk understøttelse. Det skaber ifølge rapporten risiko for, at nogle kommuner ikke kan løfte opgaverne på et fagligt tilfredsstillende niveau.

Et centralt problem, som fremhæves i flere officielle rapporter er, at reformen i høj grad har fokuseret på struktur altså at kommunerne blev større og fik flere opgaver men ikke har sikret, at de nødvendige kompetencer, systemer og støttefunktioner blev opbygget samtidigt. I *Evaluerings af strukturreformen – konklusioner og anbefalinger*⁶⁹ konkluderes det, at der har været ”for lidt fokus på intern kapacitetsopbygning i kommunerne”, og at det især har ramt de mindste og mest økonomisk sårbare kommuner.

Erfaringer fra andre lande viser også, at decentralisering kun fungerer, hvis kommunerne får den nødvendige støtte.

Ifølge en rapport fra *Decentralisering til kommuner – den danske case*⁷⁰ om decentralisering i de nordiske lande er det afgørende, at kommuner, der får overdraget nye opgaver, samtidig

⁶⁶ (Status på Strukturreformarbejdet – Foråret 2007, 2007, s. 18)

⁶⁷ (Indenrigsministeriet, 2005)

⁶⁸ (Departementet for Sociale Anliggender, Familier, Arbejdsmarked og Indenrigsanliggender, 2024)

⁶⁹ (BDO, 2015)

⁷⁰ (Pedersen, Mortensen, & Skytte, 2015)

får både økonomisk og organisatorisk støtte til at udvikle kapacitet. Hvis det ikke sker, forbliver de formelt decentraliserede men reelt afhængige af støtte og kontrol fra centraladministrationen, hvilket svækker reformens formål.

Disse pointer bekræftes også af udtalelser fra ledende embedsmænd i Kommune Kujalleq. Både økonomidirektør Arne Ørbæk og kommunaldirektør Tine Pars har peget på, at manglen på administrative medarbejdere og utilstrækkelige faglige kompetencer har været en væsentlig udfordrende for at kunne løfte de opgaver, kommunen er blevet pålagt. Tine Pars fremhæver blandt andet, at tilstrækkelig faglighed i opgaveløsningen er en daglig udfordring i alle forvaltninger, og at kommunen har haft brug for ekstern bistand for at skabe overblik og sikre en stabil økonomistyring.⁷¹ Disse eksempler illustrerer, at styringsstrukturen er blevet mere kompleks men ikke nødvendigvis mere effektiv i de kommuner, der mangler faglig og administrativ kapacitet.

Disse eksempler viser, at uden den nødvendige støtte til opbygning af kapacitet risikerer selv en formelt decentraliseret struktur at mangle reelt selvstyre i praksis.

Begrænset kapacitet og afhængighed

Kommune Kujalleq har stået over for betydelige udfordringer med at opbygge den nødvendige administrative kapacitet til at håndtere de opgaver, der blev overført fra Selvstyret. Særligt socialforvaltningen har været under pres, blandt andet på grund af mangel på kvalificeret personale og organisatorisk kapacitet.

I november 2024 blev det offentliggjort, at der var over 850 ubehandlede sager på børne- og ungeområdet og omkring 300 ubehandlede sager på handicapområdet. Det fik borgmester Stine Egede til at anmode Naalakkersuisut om hjælp. Naalakkersuisut valgte derfor at overtage ledelsen af disse områder midlertidigt for at sikre, at borgerne fik den nødvendige hjælp.⁷²

Disse problemer er ikke nye. Allerede i 2016 konkluderede tilsynsenheden, at der var alvorlig fejl i sagsbehandlingen i kommune, og at personalemanglen havde ført til svigt af borgernes rettigheder.⁷³

I marts 2025 blev problemerne igen sat på spidsen i et nationalt medie, hvor eksperter vurderede, at situationen i Kommune Kujalleq var blandt de værste, de nogensinde havde set

⁷¹ (Pars, 2025)

⁷² (Egede, 2024)

⁷³ (Holten-Møller & Jakobsen, 2016)

i en dansk eller Grønlands kommune. Kommunen havde blandt andet udbetalt løn til forkerte personer og begået fejl i anbringelser af børn, hvor nogen der blev kaldt “ekstraordinært alvorligt” af juridiske eksperter.⁷⁴

For at løse problemer kræves en langsigtet indsats for at styrke kommunens administrative kapacitet. Det indebærer både at ansætte kvalificerede medarbejdere og at opbygge stabile strukturer for ledelse og styring. Ifølge VIVE’s forskning fungerer decentralisering kun effektivt, hvis den ledsages af støtte og udvikling af kompetencer i de lokale enheder.⁷⁵

Kommuneqarfik Sermersooq har siden kommunalreformen haft markant bedre forudsætninger for at opbygge en stærk og velfungerende administration end Kommune Kujalleq. Dette hænger især sammen med, at kommunen omfatter hovedstaden Nuuk, hvor både befolkningstætheden, det faglige miljø og tilgangen til kvalificeret arbejdskraft er langt større end i mindre kommuner som Kommune Kujalleq.

Kommunens administrative kapacitet afspejler sig blandt andet i evnen til at opretholde stabile ledelsesstrukturer, effektiv økonomistyring og målrettet planlægning. Ifølge interviewet med kommunaldirektøren Ole Jakobsen prioriterer Kommuneqarfik Sermersooq en professionalisering af den kommunale drift og har investeret i kompetenceudvikling af medarbejderne. Dette inkluderer efteruddannelse, rekruttering af højt kvalificerede ansatte og implementering af moderne IT-systemer, der understøtter administrative processer.⁷⁶

Kommuneqarfik Sermersooq har indført elektroniske sagsbehandlingssystemer og automatiserede arbejdsgange, som har gjort både borgerbetjening og intern koordinering mere effektiv. Denne investering i teknologisk infrastruktur har samtidig skabt større gennemsnitlighed og styrket kommunens evne til at løse opgaver selvstændigt og pålideligt. Digitaliseringen af forvaltningen fremhæves derfor ofte som en af kommunens klare styrker. Sermersooq har samtidig en mere sammensat og bredt kvalificeret arbejdsstyrke og har lettere adgang til fagfolk inden for økonomi, jura og socialforvaltning. Ifølge *Evalueringsrapport om kommunale strukturer*⁷⁷ har Kommuneqarfik Sermersooq haft en mere stabil udvikling i sin kapacitet til at håndtere reformens krav, og kommunen fremhæves som et eksempel på en vellykket implementering af den administrative del af reformen.

Kommuneqarfik Sermersooqs situation viser, at geografiske og demografiske forhold spiller en væsentlig rolle for kommunernes evne til at håndtere overdragede opgaver. Når

⁷⁴ (Overgaard & Herschend, 2025)

⁷⁵ (Pedersen, Mortensen, & Skytte, 2015, s. 86)

⁷⁶ (Jakobsen, 2025)

⁷⁷ (Departementet for Sociale Anliggender, Familier, Arbejdsmarked og Indenrigsanliggender, 2024)

befolkningen er større, og arbejdsmarkedet mere dynamisk, bliver det muligt at rekruttere og fastholde de kompetencer, der er nødvendige for en professionel kommunal forvaltning. Samtidig betyder en større skattebase og færre strukturelle uligheder, at kommunen har bedre økonomiske forudsætninger for at investere i administrationen, hvilket yderligere styrker kapaciteten.

Reformens betydning for nærdemokrati og borgerinddragelse

Borgerinddragelse i Kommune Kujalleq

I interviewet med Tine Pars, kommunaldirektøren i Kommune Kujalleq, forklarer hun, at der fortsat er gode muligheder for, at borgerne bliver hørt, blandt andet gennem borgermøder i både byer og bygder. Hun understreger også, at den geografiske afstand til beslutningstagere ikke nødvendigvis er blevet større, da IT-teknologi og sociale medier gør det muligt for borgerne at komme i kontakt med politikerne.⁷⁸

Alligevel er der tegn på, at borgernes oplevelse af nærdemokrati varierer. I den *Evaluerings af den kommunale struktur* fra 2024 blev der påpeget, at tilfredsheden med borgerbetjeningen og mulighederne for lokalpolitisk indflydelse er faldet i nogle dele af landet, særligt i yderområder. Mange borgere føler sig mindre hørt, og kontakten til den kommunale ledelse opleves som fjern.⁷⁹

I *Økonomisk Redegørelse*⁸⁰ fremgår det, at flere borgere og lokalpolitikere ønsker en tilbagevenden til den tidligere struktur, netop fordi den større politiske synlighed og borgernærhed er blevet svækket efter reformen. En vigtig årsag er, at beslutningskompetencen nu er samlet i hovedbyen Qaqortoq, mens mindre byer som Narsaq og Nanortalik føler sig overset. Dette er i tråd med decentraliseringsteorien, som fremhæver at når beslutningskraften samles centralt, risikerer borgerne yderområder at miste følelsen af medbestemmelse. Det kan føre til lavere politisk deltagelse og svækket borgernes tillid til demokratiet.

Denne centralisering har skabt frustration i lokalsamfundene. Flere byer har givet udtryk for, at de gerne vil have mere selvbestemmelse, og der er kommet forslag om at oprette flere lokaludvalg eller genindføre bygdebestyrelser som får mere ansvar og indflydelse. Særligt i

⁷⁸ (Pars, 2025)

⁷⁹ (Departementet for Sociale Anliggender, Familier, Arbejdsmarked og Indenrigsanliggender, 2024)

⁸⁰ (BDO, 2025)

2023 og 2024 har der været stigende debat i både medier og lokalpolitik om risikoen for demokratisk underskud i de mindre bygder i Kujalleq.⁸¹

Der findes også eksempler på borgerinddragelse i praksis. I kommuneplaner og budgetprocesser er der i flere tilfælde afholdt åbne møder og indsamlet input fra beboere. I Narsaq og Nanortalik er der også oprettet lokale administrationer og borgerservicefunktioner, som skal gøre det lettere for borgere at få kontakt med kommunen, et tiltag som ifølge Tine Pars har haft positiv effekt.⁸²

I et interview med Nikolaj Heinrich som var borgmester under reformen, udtrykker han også kritik af, hvordan centraliseringen har fjernet borgerne fra beslutningstagerne. Han fremhæver, at reformen på papiret skulle styrke demokratiet, men i virkeligheden har skabt større afstand mellem borgerne og det politiske system.⁸³

Decentraliseringsteori forklarer, at jo tættere beslutningstagning er på borgerne, jo større er sandsynligheden for lokal tilslutning, effektivitet og tillid til systemet. Hvis borgerne oplever, at deres stemme ikke længere gør en forskel, kan det føre til lavere engagement og mistillid til det politiske system. Ud fra denne teori kan man argumentere for, at reformens struktur ikke har taget nok hensyn til behovet for nærdemokrati i Kommune Kujalleq.

Borgerinddragelse i Kommuneqarfik Sermersooq

Kommuneqarfik Sermersooq er en af Grønlands største kommuner, både målt på befolkningstal og geografisk udbredelse. Spørgsmålet er, om nærdemokratiet og borgerinddragelsen er blevet styrket eller svækket i denne proces. Særligt i yderområderne, hvor der er langt til beslutningscentret i Nuuk, har der været diskussion om, hvor godt borgerne er repræsenteret, og hvor meget de deltager i det politiske liv.

Spørgsmålet i denne sammenhæng er, hvordan det lokale demokrati fungerer i en stor og geografisk spredt kommune som Kommuneqarfik Sermersooq. Når beslutninger træffes langt fra nogle lokalsamfund, kan det blive vanskeligere for borgerne at føle sig inddraget og hørt. Derfor vurderes det, i hvor høj grad Sermersooq har været i stand til at opretholde borgernærheden og lokal indflydelse på trods af de store afstande og forskellige lokale behov. Kommunen har oprettet lokaludvalg i hver af de større byer samt bygdebestyrelser i en række bygder, med i alt 18 medlemmer fordelt på 4 bestyrelser.⁸⁴ Disse lokaler har til formål at skabe demokratisk nærhed og borgernære beslutninger og har adgang til byer og bygdepuljer,

⁸¹ (Departmenetet for Sociale Anliggender, Familier, Arbejdsmarked og Indenrigsanliggender, 2024)

⁸² (Pars, 2025)

⁸³ (Heinrich, 2025)

⁸⁴ (Kommuneqarfik Sermersooq, 2022)

som skal støtte lokale projekter og initiativer. Ifølge årsrapporterne fungerer bygdebestyrelserne med at skabe kontakt mellem borgerne og kommunalbestyrelsen, og de er tænkt som samarbejdspartnere, især i arbejdet med lokal udvikling.⁸⁵

Evalueringsrapport fra Departementet for Sociale Anliggender viser, at der fortsat er en stor usikkerhed omkring bygdebestyrelsernes rolle og betydning. Borgerne oplever dem som svagt repræsenterede, og mange føler, at de ikke har indflydelse på politiske beslutninger. I samme rapport udtrykker flere borgere, at de ville føle sig bedre repræsenteret, hvis deres område blev selvstændig kommune. Et tydeligt tegn på manglende tillid til den nuværende struktur.⁸⁶ Kommunaldirektør Ole Jakobsen mener at, Kommuneqarfik Sermersooq har arbejdet aktivt med borgerinddragelse og nærdemokrati. Han fortæller, at kommunen har involveret borgerne i udviklingsplaner og byer som Paamiut, Tasiilaq Ittoqqortoormiit, og at bygdebestyrelserne i stigende grad får ansvar og mulighed for at bestemme lokalt. *“det er dem, der bor på deres sted, der ved, eller der skal være med til at påvirke retningen af udviklingen”* udtalte han.⁸⁷ Her understøtter hans udtalelser decentraliseringsteoriens pointe om, at lokal beslutningskraft fremmer ejerskab og engagement.

Kommuneqarfik Sermersooq har lanceret en digitale borgerinddragelsesplatform som hedder Kommuneqarfiga. Ifølge årsrapporten fra 2020 giver platformen borgerne mulighed for at kommentere og deltage i kommunale beslutninger digitalt, hvilket kan være med til at mindske afstanden mellem beslutningstagere og borgere, især i bygder og områder som er langt fra byerne.⁸⁸

Selvom der er gjort flere forsøg på at styrke dialogen mellem kommune og borgere, virker tilliden til kommunalpolitikere fortsat lav, særligt i de mindre bosteder. Det handler blandt andet om oplevelser af manglende repræsentation, begrænset mulighed for deltagelse i beslutningsprocesserne. Der har gentagende gange i den offentlige debat især i forbindelse med valg og debatindlæg, der har været udtryk utilfredshed med, at centrale beslutninger om budgetter og prioriteringer tages i Nuuk uden tilstrækkelig lokal inddragelse. Dette gælder særligt i forhold til bygder og byer i Østgrønland, hvor borgerne ofte fremhæver problemer som nedslidt infrastruktur og utilstrækkelig vedligeholdelse af offentlige bygninger. Den nye driftschef i Tasiilaq, som omtalt i Sermitsiaq, skal blandt andet arbejde med at forbedre disse

⁸⁵ (Kommuneqarfik Sermersooq, 2023)

⁸⁶ (Departementet for Sociale Anliggender, Familier, Arbejdsmarked og Indenrigsanliggender, 2024)

⁸⁷ (Jakobsen, 2025)

⁸⁸ (Kommuneqarfik Sermersooq, 2020)

forhold og sikre en tættere kontakt og koordinering mellem lokalsamfundet og den kommunale administration.⁸⁹

Denne kritik viser, at decentraliseringen i praksis er begrænset. Selvom strukturer som bygdebestyrelser og lokaludvalg eksisterer, er der reelle beslutningsrum fortsat centreret omkring Nuuk. Det er netop en af udfordringerne, som decentraliseringsteori advarer imod. Kommuneqarfik Sermersooq står altså over for et dilemma. På den ene side har kommunen taget initiativer, der skal styrke nærdemokratiet, men på den anden side føler mange borgere stadig, at de ikke har reel indflydelse. For at decentraliseringen skal fungere, må kommunen sikre, at bygdebestyrelserne og lokaludvalgene ikke blot har rådgivende funktion, men reelt kan påvirke beslutninger, og at borgerne oplever, at deres stemme gør en forskel.

Diskussion

Økonomisk bæredygtighed: Har reformen skabt stærkere kommuner?

En af målene med kommunalreformen var at skabe økonomisk mere bæredygtige kommuner, der kunne håndtere deres opgaver uden at være helt afhængige af bloktilskud fra Selvstyret. Resultatet viser blandet. Kommuneqarfik Sermersooq har i høj grad formået at opbygge en økonomisk struktur med bedre balance mellem udgifter og indtægter, hvilket blandt andet kan ses i årsrapporterne fra 2015 til 2023. Kommunen har haft mulighed for at investere i både drift og udvikling, hvilket viser, at økonomien er stærk og stabil. Dette stemmer overens med principperne i økonomisk bæredygtighedsteori, som lægger vægt på evnen til at opretholde service, investere strategisk og planlægge langsigtet uden at skabe ubalance i budgettet.

I modsætning har Kommune Kujalleq haft store vanskeligheder med at opnå samme økonomiske stabilitet. Kommunens regnskaber viser et fortsat højt afhængighedsniveau af bloktilskud samt udfordringer med at styre udgifter på centrale velfærdsområder. Særligt socialområdet har belastet økonomien. Dette udfordrer bæredygtighedsbegrebet, da kommunen ikke i tilstrækkelig grad har haft fleksibilitet til at planlægge langsigtet eller investere i udvikling. Mange borgere uden arbejde, færre indbyggere og få skatteindtægter har gjort det endnu sværere for kommunen at styre sin økonomi.

Det kan diskuteres, om tanken bag reformen er at større kommuner automatisk giver en stærkere økonomi, holder i virkeligheden. Det ser i stedet ud til, at geografiske forhold,

⁸⁹ (Sørensen B. H., 2025)

befolkningstal og sociale udfordringer har langt større betydning. En ensartet kommunestruktur passer derfor måske ikke så godt til et land som Grønland, hvor der er store forskelle mellem regionerne. Målet om økonomisk uafhængighed og effektivitet er kun delvis nået, og i Kommune Kujalleq har centraliseringen ikke nødvendigvis ført til en mere bæredygtig økonomi.

Samlet set viser analysen, at kommunalreformen kun delvist har opfyldt målet om økonomisk bæredygtighed. Erfaringerne fra især Kommune Kujalleq viser, at strukturændringer i sig selv ikke er nok. Lokale forhold og kapacitet spiller en afgørende rolle.

Administrativ kapacitet: Har kommunerne fået bedre styring?

Formålet med kommunalreformen var også at styrke den administrative kapacitet ved at samle ressourcerne i større kommunale enheder. De personer, der stod bag reformen mente, at større kommuner ville være bedre i stand til at tiltrække kvalificeret personale og opbygge en professionel forvaltning, hvilket skulle føre til bedre styring og planlægning.

I kommuneqarfik Sermersooq ses der tegn på, at dette mål i høj grad er opnået. Kommunen har opbygget en administrativ struktur, der både kan håndtere teknisk komplekse opgaver og planlægge strategisk på længere sigt. Interview med kommunaldirektør Ole Jakobsen viser, at kommunen har kunne rekruttere kvalificerede medarbejdere og opbygge interne procedurer for styring, budgetopfølgning og udvikling.

I Kommune Kujalleq er situationen mere kompleks. Ifølge beslutningerne er kommunen blevet større, men i praksis har det ikke ført til den forventede styrkelse af den administrative kapacitet. Interview med Tine Pars viser, at kommunen fortsat kæmper med personalemangel, dårlig opgavedeling og en forvaltning, som har svært ved at følge med lovgivningsmæssige krav og styringsopgaver. Det gælder især på socialområdet, hvor et stort antal ubehandlede sager i 2024 førte til, at Selvstyret midlertidigt overtog ansvaret.

Derudover har den geografiske afstand mellem bygder og centraladministrationen i Qaqortoq gjort det vanskeligt at sikre en ensartet forvaltning. Kommunen har ikke de samme rekrutteringsmuligheder som Kommuneqarfik Sermersooq og har heller ikke samme adgang til netværket. Dette udfordrer ideen om, at større enheder nødvendigvis skaber bedre styring. En større geografisk kommune fører ikke automatisk til en stærkere forvaltning, hvis ikke ressourcer og faglige kompetencer følger med.

Samlet set viser analysen, at den administrative kapacitet er blevet bedre i nogle kommuner, især dem der i forvejen havde gode forudsætninger. Reformen har ikke i sig selv løst udfordringerne med ledelse og styring, og i Kommune Kujalleq er nogle problemer endda

blevet større, fordi kommunen nu har flere opgaver men færre ressourcer at løse dem med. Det viser, at reformen bør tage mere hensyn til de lokale forhold og sikre, at kommunerne har den nødvendige kapacitet til at løfte opgaverne. Derfor kan det konkluderes, at reformen kun delvist har opfyldt sit mål om at styrke den administrative kapacitet, og at lokale forhold og forudsætninger spiller en afgørende rolle for, om målet kan realiseres i praksis.

Nærdemokrati og borgerinddragelse: Har borgerne mistet indflydelse?

Et af de mest omdiskuterede resultater af kommunalreformen i Grønland er, hvordan den har påvirket nærdemokratiet, altså hvordan borgernes mulighed for at få indflydelse på lokale beslutninger. Før reformen var kommunerne mindre og borgerne havde tættere kontakt til de lokale politikere og embedsmænd, beslutninger blev ofte truffet i lokalsamfundet, hvilket gav borgerne en oplevelse af medejerskab og mulighed for reel indflydelse.

Efter kommunalreformen er beslutningskompetencen blevet mere centraliseret. I Kommune Kujalleq er administratoren samlet i Qaqortoq, hvilket har ført til kritik fra mindre byer som Narsaq og Nanortalik, hvor borgerne oplever at, deres behov og stemmer ikke længere bliver hørt. Ifølge decentraliseringsteori er nærdemokrati afhængig af, at beslutninger træffes tæt på borgerne. Når afstanden både fysisk og politisk øges, risikerer borgernes tillid og engagement at falde.

Dette kommer til udtryk i *Økonomisk Redegørelse*⁹⁰, hvor flere borgere og lokalpolitikere udtrykker ønske om at vende tilbage til den tidligere struktur, netop fordi de oplever, at deres demokratiske indflydelse er blevet svækket. En central pointe i decentraliseringsteorien er, at reformer skal tilpasses lokalsamfundenes behov og at centralisering ikke nødvendigvis er ensbetydende med effektivitet, hvis det sker på bekostning af borgernes deltagelse og oplevede repræsentation.

Kommuneqarfi Sermersooq har forsøgt at afbøde effekten af centraliseringen. Ifølge interview med Ole Jakobsen har kommunen arbejdet med at opretholde dialog med byggerne og sikre, at der stadig er lokal ansatte og mulighed for kontakt med beslutningstagere. Men selv her er der borgere, især i Østgrønland, der oplever at, det er blevet sværere at få indflydelse, da beslutningerne ofte træffes i Nuuk.

Konsekvensen er, at kommunalreformen i visse områder har svækket nærdemokratiet, særligt hvor geografiske afstande og begrænset lokal tilstedeværelse gør det vanskeligt for borgerne

⁹⁰ (BDO, 2025)

at komme i kontakt med beslutningstagere, for at genopbygge tilliden og borgerinddragelsen kræver det, at kommunerne investerer i lokale strukturer, styrker kommunikationen og skaber reelle deltagelsesmuligheder.

Samlet set kommunalreformen i flere tilfælde har svækket nærdemokratiet, særligt i mindre byer og bygder, hvor den fysiske og politiske afstand til beslutningstagere er vokset. Det viser, at større enheder og centralisering ikke nødvendigvis styrker demokratiet, hvis borgernes mulighed for reel indflydelse samtidig bliver mindre.

Samlet vurdering: Har kommunalreformen i Grønland været en succes eller en fiasko?

Når man ser på kommunalreformens overordnede mål, er det tydeligt, at reformen har haft blandede resultater. På nogle områder er der sket forbedringer, men der er også opstået nye udfordringer, som sætter spørgsmålstegn ved, om reformen har indfriet sine forventninger. Økonomisk har kommuner som Kommuneqarfik Sermersooq formået at styrke deres økonomi og opretholde en stabil drift med plads til investeringer og langsigtet planlægning. Reformens ide om, at større kommunale enheder kan opnå stordriftsfordele og dermed reducere afhængigheden af bloktilskud, har i nogen grad vist sig at være korrekt, men kun for kommuner med et stærkt skattegrundlag og adgang til kvalificeret arbejdskraft.

Omvendt viser erfaringerne fra Kommune Kujalleq, at økonomisk bæredygtighed ikke kan skabes alene gennem sammenlægninger. Her har reformen ikke formået at løfte kommunen økonomisk, i stedet har den været præget af økonomisk ustabilitet, store sociale udfordringer og afhængighed af støtte fra Selvstyret. Det viser, at geografiske og demografiske forskelle spiller en stor rolle for kommunernes muligheder, og at reformens ensartede model ikke har passet lige godt til alle dele af landet.

Administrativt har reformen i nogle kommuner ført til forbedringer i professionalisering og kapacitet, men andre steder har manglen på kvalificeret personale og organisatorisk støtte betydet, at de overførte opgaver ikke er blevet løst tilfredsstillende. Dette er særligt tydeligt i Kommune Kujalleq, hvor alvorlige problemer i socialforvaltningen har ført til, at Naalakkersuisut måtte overtage opgaverne midlertidigt.

Demokratisk har reformen medført en betydelig centralisering, hvilket i mange tilfælde har svækket nærdemokratiet. Borgerne i mindre byer og bygder føler sig ofte overhørt og langt fra de politiske beslutninger, som nu primært tages i hovedbyerne. Dette har blandt andet ført til lavere valgdeltagelse og en stigende følelse af politisk afmagt i nogle dele af landet.

Selvom de to kommuner har forsøgt at bevare kontakt til borgerne gennem lokale kontorer og møder i bygderne, er det ikke altid nok til at genopbygge tillid og få borgerne til at føle sig inddraget.

På baggrund af analysen må det konkluderes, at reformens succes er meget afhængig af de lokale forhold. For de stærkere kommuner har reformen skabt muligheder for mere effektiv styring og økonomisk selvstændighed. For de svagere kommuner har den skabt nye udfordringer, som måske ikke var forudset. Selvom reformen var den samme over hele landet, har den haft meget forskellige virkninger. Fordi kommunerne var forskellige fra start fx i økonomi, geografi og befolkning.

Derfor er det nødvendigt at se kritisk på, om en samlet kommunestruktur er det bedste for hele Grønland, eller om der bør arbejdes mod mere fleksible løsninger, der tager højde for lokale forskelle. Hvis man tilpasser støtte og ansvar efter, hvad den enkelte kommune har brug for og kan klare, kan det måske give bedre resultater både for økonomien og demokratiet.

Konklusion

Denne opgave har undersøgt, hvordan kommunalreformen i Grønland har påvirket kommunernes økonomiske bæredygtighed, administrative kapacitet og nærdemokrati med fokus udelukkende på to kommuner: Kommuneqarfik Sermersooq og Kommune Kujalleq. Reformen blev gennemført i 2009 med ambitionen om at skabe større, stærkere og mere effektive kommunale enheder. Intentionen var at klare færre kommuner skulle føre til bedre økonomi, bedre service og større lokal handlekraft. Men resultatet har været mere komplekst. Analysen viser, at økonomisk har Kommuneqarfik Sermersooq formået at skabe stabilitet og sikre udvikling gennem et stærkt skattegrundlag, tilstrækkelig kapacitet og en effektiv økonomistyring. Omvendt står Kommune Kujalleq stadig over for store økonomiske udfordringer, hvilket peger på, at reformen ikke i sig selv har skabt lige vilkår for økonomisk bæredygtighed på tværs af kommunerne.

I forhold til den administrative kapacitet har reformen ført til professionalisering i nogle kommuner, mens andre især dem, der ligger langt fra de større byer stadig kæmper med mangel på personale, svag ledelse og problemer med at løse opgaverne korrekt. Eksemplerne fra socialområdet i Kommune Kujalleq viser, hvordan manglende kapacitet har ført til direkte indgreb fra Selvstyret, hvilket viser, at der er en dårlig balance mellem de opgaver kommunen har fået, og de ressourcer den har til rådighed.

Når det gælder nærdemokrati, viser analysen, at centraliseringen har skabt større afstand mellem borgerne og beslutningstagerne. Især i bygderne føler mange borgere, at deres stemme ikke længere bliver hørt i samme grad som før. Dette svækker intentionen om at styrke det lokale demokrati, som var en del af reformens målsætning.

Set gennem teorierne om økonomisk bæredygtighed, principal-agent teori og decentralisering, viser det sig, at reformen kun delvist har opfyldt sine mål. Den har styrket Kommuneqarfik Sermersooq, men skabt store udfordringer i Kommune Kujalleq. Det betyder, at Grønland ikke nødvendigvis har brug for en fælles model for alle kommuner, men i stedet fleksible løsninger, der passer til de forskellige forhold i landet, som fx afstande, økonomi og befolkningstal.

På den baggrund konkluderer opgaven, at kommunalreformen hverken kan betegnes som en succes eller fiasko. Reformen har haft positive effekter i nogle kommuner, men har samtidig skabt store udfordringer i andre. Derfor bør fremtidige reformer fokusere på at sikre en bedre sammenhæng mellem de opgaver, kommunerne får, og de ressourcer, de har til rådighed.

Derfor peger denne opgave på, at fremtidige reformer bør tage mere højde for de store forskelle mellem Grønlands kommuner både økonomisk, geografisk og administrativt. Kun gennem fleksible løsninger og styrket lokal kapacitet kan man sikre, at reformer ikke bare bliver strukturelle ændringer på papiret, men reelle forbedringer for borgerne i hele landet.

Derudover er det vigtigt at styrke borgerinddragelsen og det lokale demokrati især i de kommuner, der er mest sårbare, og som ellers risikerer at blive overset i en centraliseret struktur.

Litteraturliste

- Andersen, A. Ø. (2025, April 23). Interview med Arne. (I. M. Abelsen, Interviewer)
- BDO. (2015). *Evaluering af strukturreformen: Konklusioner og anbefalinger*. Naalakkersuisut .
- BDO. (2025). *Redegørelse over administrative driftsomkostninger ved tilbagevenden til den tidligere kommunale struktur*. Naalakkersuisut - Departementet for Sociale Anliggender, Familier, Arbejdsmarked og Indenrigsanliggender.
- Bengt-Pedersen, C. (2014, September 12). *Lex Danmarks nationalleksikon* . From Kritisk realisme : https://lex.dk/kritisk_realisme
- Bogetoft, P. (2009, Januar 29). *LEX Danmarks Nationalleksikon* . From Den Store Danske - Asymmetrisk information : https://lex.dk/asymmetrisk_information
- Brinkmann, S., & Tanggaard, L. (2025). *Kvalitative metoder: En grundbog*. København: Hans Reitzels Forslag.
- Brinkmann, S., & Tanggaard, L. (2025). *Kvalitative metoder: En grundbog*. København: Hans Reitzels Forslag.
- Christensen, N. (2025, Marts 21). Interview med Nikolai. (I. M. Abelsen, Interviewer)
- Departementet for Finanser og Skatter. (2024, November 19). *Naalakkersuisut Government of Greenland*. From Naalakkersuisut og kommunerne giver håndslag på en ny bloktilskudsafale for 2025 : https://naalakkersuisut.gl/Nyheder/2024/11/1911_bloktilskudsafale-for-2025?sc_lang=da
- Departmenetet for Sociale Anliggender, Familier, Arbejdsmarked og Indenrigsanliggender. (2024). *Evaluering af den kommunale struktur*. Naalakkersuisut . Nuuk: Naalakkersuisut Government of Greenland.
- Egede, A. B. (2024, November 8). *Socialstyrelsen*. From Naalakkersuisut sikrer hjælp til socialområdet i Kommune Kujalleq: https://socialstyrelsen.gl/nyheder/2024/11/naalakkersuisut-sikrer-hjaelp-til-socialomraedet-i-kommune-kujalleq?sc_lang=da
- Greendozer. (n.d.). *Greendozer*. From Økonomisk Bæredygtighed : <https://greendozer.com/hvad-er-okonomisk-baeredygtighed>
- Grønlands Selvstyre. (2024). *Forslag til FINANSLOV for 2025*. Nuuk: Departement for Finanser og Skatter .

- Grønlands Statistik*. (2024). From Offentlige udgifter i Grønland 2009–2023:
<https://bank.stat.gl/pxweb/en/Greenland/>
- Heinrich, N. (2025, Marts 17). Interview med Nikolaj. (I. M. Aeblsen, Interviewer)
- Holten-Møller, C., & Jakobsen, S. K. (2016, April 29). *KNR*. From Tilsynschef: Alvorlige fejl i sagsbehandling i Kujalleq: <https://knr.gl/da/nyheder/tilsynschef-alvorlige-fejl-i-sagsbehandling-i-kujalleq>
- Indenrigsministeriet. (2005). *Betænkning vedrørende en strukturreform af den offentlige sektor*. Indenrigsministeriet.
- Jakobsen, O. (2025, Marts 21). Interview med Ole. (I. M. Abelsen, Interviewer)
- Kommune Kujalleq . (2025). *Årsregnskab 2023*. Qaqortoq : Kommune Kujalleq.
- Kommuneqarfik Sermersooq . (2016). *Årsrapport 2016*. Kommuneqarfik Sermersooq.
- Kommuneqarfik Sermersooq . (2022). *Årsrapport 2022*. Kommuneqarfik Sermersooq .
- Kommuneqarfik Sermersooq . (2023). *Årsrapport 2023*. Kommuneqarfik Sermersooq .
- Kommuneqarfik Sermersooq. (2020). *Årsrapport 2020* . Kommuneqarfik Sermersooq.
- Overgaard, M., & Herschend, S. S. (2025, Marts 28). *Nyheder.TV2*. From Udbetaler løn til de forkerte og har begået fejl i anbringelser af børn – eksperter har aldrig set noget lignende: <https://nyheder.tv2.dk/politik/2025-03-13-udbetaler-loen-til-de-forkerte-og-har-begaaet-fejl-i-anbringelser-af-boern-eksperter-har-aldrig-set-noget-lignende>
- Pars, T. (2025, April 15). Skriftligt Interview med Tine . (I. M. Abelsen, Interviewer)
- Pedersen, N. M., Mortensen, P. B., & Skytte, R. (2015). *Decentralisering til kommuner – Den danske case*. vive.dk.
- Schou, P. (2024, November 25). *LEX Danmarks nationalleksikon* . From principal-agent-teori : https://lex.dk/principal-agent-teori?utm_source
- (2007). *Status på Strukturreformarbejdet – Foråret 2007*. Grønlands Landsstyre .
- Sørensen , B. H. (2025, Februar 25). *Sermitsiaq.ag*. From Ny driftschef i Tasiilaq: <https://www.sermitsiaq.ag/erhverv/ny-driftschef-i-tasiilaq/2196547>
- Sørensen, A. K. (2023). *LEX Danmarks Nationalleksikon*. From Grønlands historie : https://danmarkshistorien.lex.dk/Gr%C3%B8nlands_historie

Bilag

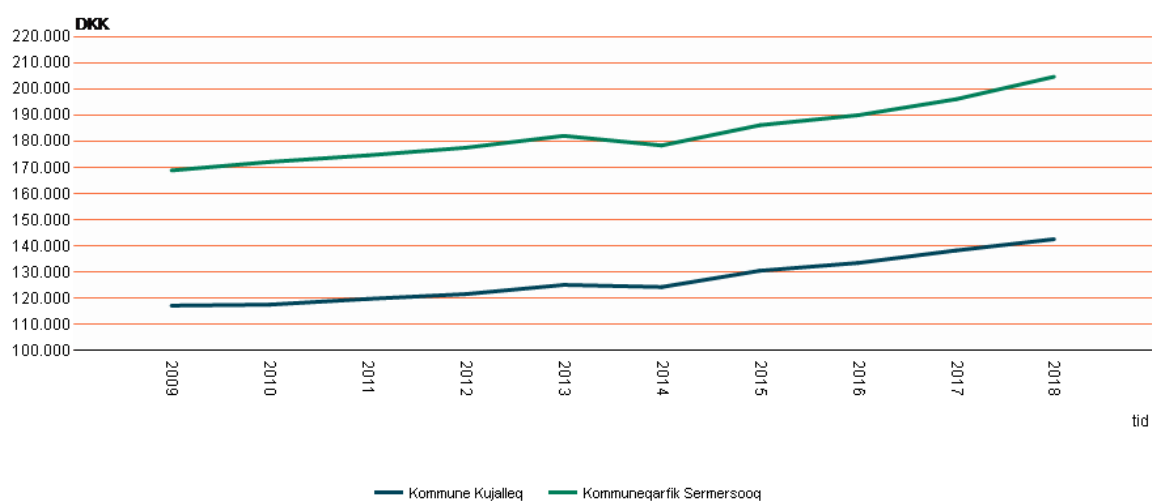
Figur 1

Befolkningsregnskab efter område og tid. I alt, I alt, Ultimo-befolkning.



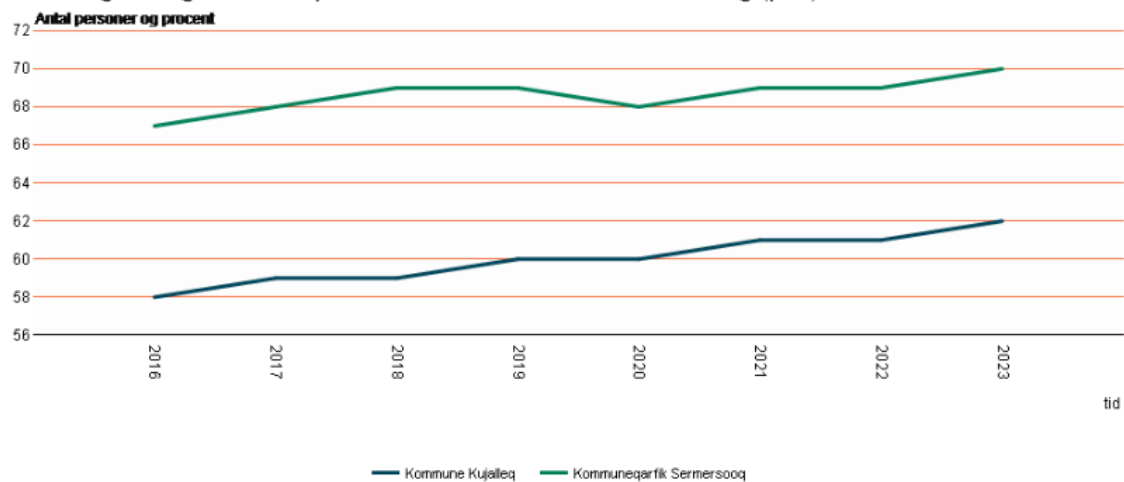
Figur 2

Gennemsnitlige personindkomster efter kommune og tid. Alle, Alle, Alle, Alle, Indkomst efter skat.



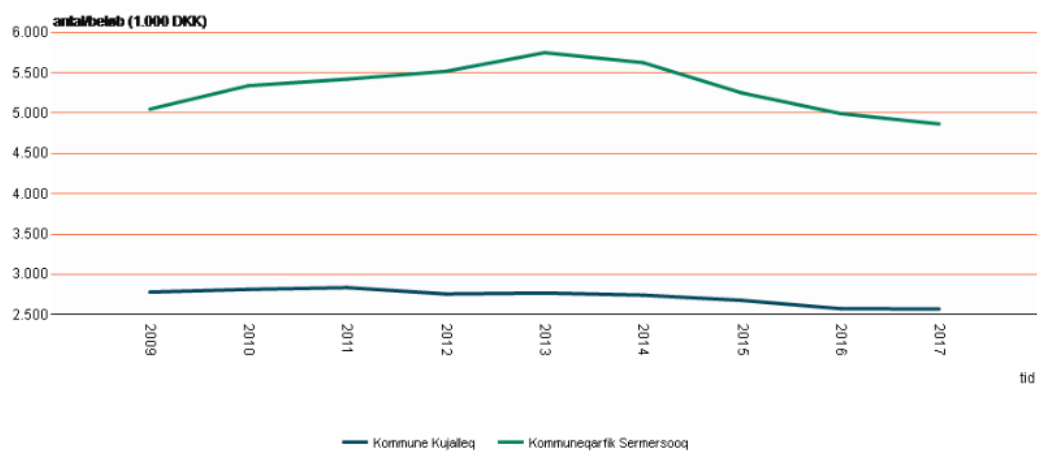
Figur 3

Hovedbeskæftigelse og beskæftigelsesgrad blandt fastboende efter område og tid. Alle, Alle, Alle, Beskæftigelse i gennemsnit pr. måned i forhold til samlet befolkning (pct.).



Figur 4

Sociale ydelser efter kommune og tid. I alt, Sociale ydelser, samlet opgørelse, Antal, I alt.



Figur 5

Nøgletal (2023)	Kommune Kujalleq	Kommuneqarfik Sermersooq
Samlede indtægter	648 mio. kr.	2.200 mio. kr.
Samlede udgifter	685 mio.kr.	2.180 mio. kr.
Resultat (overskud/underskud)	-37 mio. kr.	+20 mio. kr.
Bloktilskud	268 mio. kr.	566 mio. kr.
Skatteindtægter	240 mio. kr.	1.250 mio. kr.

Interviews

Citat 1 – Arne Ørbæk Skifte Andersen – Økonomidirektør i Kommune Kujalleq

”Hvis der har været økonomiske udfordringer, så er det ikke på grund af reformen. Så har det været ganske almindelig lovgivningsarbejde fra Inatsisartut.”

Citat 2 – Ole Jakobsen – Kommunaldirektør i Kommuneqarfik Sermersooq

”Jeg tror, det er et spørgsmål, der skal måske stilles til de øvrige kommuner, fordi vi er jo den rige kommune, og vores økonomi behøver ikke at blive styrket yderligere.

Vi skal bare lære at styre vores egen økonomi. Så er den sådan set home free.”

Citat 3 – Arne Ørbæk Skifte Andersen – Økonomidirektør i Kommune Kujalleq

”Altså jo mere man kommer ned i dybet i kommune Kujalleq, jamen hver gang man åbner et skab og regner udfordringen, så bliver man nødt til at lukke skabet igen. Fordi lad os lige færdiggøre den her udfordring, regnskaberne.”

Citat 4 – Tine Pars – Kommunaldirektør i Kommune Kujalleq

”Der er alle steder store rekrutteringsudfordringer. Kommune Kujalleq er størrelsesmæssigt for skrøbelig i forhold til en langsigtet og stabil håndtering af de mange sagsområder som en kommune skal løse.”

Citat 5 – Ole Jakobsen – Kommunaldirektør i Kommuneqarfik Sermersooq

”Vi har udfordringer, store udfordringer med at få fat i de dygtige medarbejdere, vi er især. Det er selvstyrtstyret af alle kommuner, og vi ligger og slås indbyrdes om at tiltrække og stjæle personale fra hinanden.”

Citat 6 – Nikolai Christensen – Departementschef i Finanser og Skatter

“Ja, det kunne hjælpe dem, at de fik nogle rigtige gode arbejdspladser. Det ville nok være allerbedste måde at hjælpe dem på, så de kunne vende den negative spiral.”

Citat 7 – Tine Pars – Kommunaldirektør i Kommune Kujalleq

”Det altafgørende er at der mangler stærke økonomistyringsmæssige kompetencer i alle forvaltninger, således at budgetopfølgningerne bliver troværdige. Det er først da vi tilknytter en dreven ekstern økonomikonsulent (2023) og ansætter en økonomidirektør (2024) at overblikket kommer og budgetopfølgninger bliver mere retvisende.”

Citat 8 – Ole Jakobsen – Kommunaldirektør i Kommuneqarfik Sermersooq

”Og jeg har nævnt det flere gange overfor selvstyret, at vi bliver nødt til at have nogle tidssvarende administrative systemer for at kunne frigive arbejdskraft, men også for at levere en kvalitet i vores opgaver, som er nødvendige.”

Citat 9 – Tine Pars – Kommunaldirektør i Kommune Kujalleq

”Der er masser af muligheder for at borgeren bliver hørt. Der er ikke lang afstand fra borger til politiker i små samfund. Afstanden er ikke blevet længere med den nuværende struktur. IT teknologi og sociale medier har også en vigtig andel i forhold til at borgere bliver hørt.”

Citat 10 – Tine Pars – Kommunaldirektør i Kommune Kujalleq

Synlig daglig ledelse er en udfordring, når chefniveauet er samlet i hovedbyen. Det har hjulpet at ansætte administrationschefer i Narsaq og Nanortalik. Tilstrækkelig faglighed i løsningen af opgaver er en daglig udfordring i alle forvaltninger.

Citat 11 – Nikolaj Heinrich – Tidligere borgmester i Kommuneqarfik Sermersooq i 2008

"Efter sammenlægningen mistede de nye store kommuner den lokale indsigt. Rådgivning og beslutninger blev centraliseret – og det har svækket både drift og udvikling."

” I Sermersooq Kommune skulle man pludselig styre områder som Paamiut og Ittoqqortoormiit uden at kende til deres særlige forhold. Derfor opstod der problemer. Store kommuner gør det svært at sikre lokal indsigt – og dermed god ledelse.”

” Nej, på ingen måde. Kommunerne dækker i dag alt for store områder, og det går ud over servicen til borgerne. Mange lokale ressourcer og viden bliver overset.”

Interviewguide

Interviewguide - Tine Pars Kommunaldirektør i Kommune Kujalleq

Formål: At undersøge de administrative og økonomiske konsekvenser af kommunalreformen i Kommune Kujalleq

Dato: 9. april 2025

Interviewform: Skriftlige svar via e-mail

Økonomi og administration:

1. Hvordan var Kommune Kujalleqs økonomiske situation, da du blev kommunaldirektør i 2021?
2. Hvilke økonomiske udfordringer har I arbejdet mest med siden da?
3. Hvilke faktorer har efter din vurdering haft størst indflydelse på kommunens økonomi de seneste år?
4. Er de oprindelige mål om besparelser og effektiviseringer blevet opnået – og hvorfor/hvorfor ikke?

Administrative forhold og reformens konsekvenser:

5. Hvilke administrative udfordringer har I oplevet som følge af kommunalreformen?
6. Har du set eksempler på reformer, der har virket, eller områder hvor reformen har haft utilsigtede konsekvenser?
7. Hvordan har reformen påvirket kommunens evne til at levere service til borgerne?

Borgerinddragelse og nærdemokrati:

8. Hvordan vurderer du borgernes mulighed for at blive hørt i dag sammenlignet med tidligere?
9. Er der blevet taget særlige initiativer for at styrke borgerinddragelsen i Kommune Kujalleq?

Fremtiden:

10. Hvilke områder mener du, det er vigtigst at forbedre fremadrettet ift. økonomi og administration?
11. Hvis du kunne ændre noget ved kommunalreformen, hvad skulle det så være?
12. Hvordan ser du Kommune Kujalleqs fremtidige udvikling?

Interviewguide – Arne Ørbæk Skifte Andersen, vice-økonomidirektør i Kommune Kujalleq

Formål: At undersøge økonomiske og administrative udfordringer i Kommune Kujalleq efter reformen

Dato: 23. april 2025

Sted: Mit kontor i Kommuneqarfik Sermersooq

Varighed: 30 minutter og 35 sekunder

Interviewform: Semistruktureret interview, optaget og transskriberet

Baggrund og rolle i kommunen

1. Kan du kort fortælle om din rolle som vice-økonomidirektør i Kommune Kujalleq?
2. Hvilke økonomiske udfordringer stod kommunen over for, da du tiltrådte?

Kommunalreformens økonomiske konsekvenser for Kommune Kujalleq

1. Hvordan har kommunalreformen påvirket Kommune Kujalleqs økonomi på lang sigt?
2. Kommunalreformen havde som mål at skabe økonomisk effektivitet – mener du, at det er lykkedes?
3. Hvilke besparelser har reformen skabt, og hvor har der været uforudsete udgifter?
4. Har Kommune Kujalleq haft større økonomiske udfordringer end forventet efter reformen?
5. Er der stadig økonomiske problemer, der kan spores direkte tilbage til kommunalreformen?

Indtægtskilder og budgetmæssige udfordringer

1. Hvordan har skatteindtægterne udviklet sig i Kommune Kujalleq efter reformen?

2. Er bloktilskuddene fra Selvstyret tilstrækkelige til at dække kommunens økonomiske behov?
3. Hvilke områder i kommunen er økonomisk mest udfordrede?
4. Har der været behov for store nedskæringer eller omlægninger i budgetterne siden reformen?

Fremtidsperspektiver og mulige løsninger

1. Hvad mener du skal gøres for at sikre Kommune Kujalleqs økonomiske bæredygtighed fremover?
2. Ville en ændring i bloktilskudssystemet eller en ny reform være nødvendig?
3. Hvis du kunne ændre én ting ved kommunalreformen i dag, hvad ville det være?

Interviewguide – Nikolai S. Christensen, Departementet for Finanser og Skatter

Formål: At få indsigt i de økonomiske overvejelser og finansielle rammer bag kommunalreformen

Dato: 21. marts 2025

Sted: Departementets kontor

Varighed: 1 time, 2 minutter og 19 sekunder

Interviewform: Semistruktureret interview, optaget og transskriberet

Baggrund og reformens økonomiske mål

1. Kan du kort beskrive din rolle i Departementet for Finanser og Skatter?
2. Hvad var de primære økonomiske mål med kommunalreformen?
3. Hvilke økonomiske fordele forventede man, da reformen blev gennemført?
4. Var der politisk enighed om de økonomiske forventninger til reformen?

Kommunalreformens økonomiske konsekvenser

1. Mener du, at kommunalreformen har ført til de forventede økonomiske besparelser og effektiviseringer?
2. Har de økonomiske gevinster været større eller mindre end forventet?
3. Hvilke økonomiske udfordringer er opstået som følge af reformen?
4. Har Selvstyret måttet justere sin økonomiske støtte til kommunerne som følge af reformens udfordringer?

Økonomiske forskelle mellem Kommune Kujalleq og Kommuneqarfik Sermersooq

1. Hvilke økonomiske forskelle ser imellem Kommune Kujalleq og Kommuneqarfik Sermersooq?
2. Hvad mener du er årsagen til, at Kommune Kujalleq har større økonomiske udfordringer end Sermersooq?
3. Er der en økonomisk ubalance i kommunernes ressourcer, og i så fald, hvordan arbejder Selvstyret med dette?

Bloktilskud, skatteindtægter og økonomisk bæredygtighed

1. Hvordan bliver bloktilskud og skatteindtægter fordelt mellem kommunerne?
2. Er der særlige hensyn, der bliver taget for økonomisk svagere kommuner som Kommune Kujalleq?
3. Har der været diskussioner om at ændre bloktilskudsmodellen for at mindske de økonomiske forskelle mellem kommunerne?
4. Hvordan vurderer du, om en kommune er økonomisk bæredygtig efter reformen?

Fremtidsperspektiver og potentielle løsninger

1. Har I foretaget nogen evalueringer af kommunalreformens økonomiske konsekvenser?
2. Hvis der skulle laves justeringer i kommunalreformen, hvad ville være de vigtigste økonomiske ændringer?
3. Ser du behov for en ny reform eller justering af den eksisterende kommunestruktur for at sikre økonomisk bæredygtighed?
4. Hvilke økonomiske tiltag kunne hjælpe Kommune Kujalleq i fremtiden?

Interviewguide – Ole Jakobsen, kommunaldirektør

i Kommuneqarfik Sermersooq (siden 2021)

Formål: At belyse de økonomiske, administrative og demokratiske konsekvenser af kommunalreformen fra et lokalt ledelsesperspektiv

Dato: 21. marts 2025

Sted: Kontor i Kommuneqarfik Sermersooq

Varighed: 37 minutter og 41 sekunder

Interviewform: Semistruktureret, optaget og transskriberet

Baggrund og din rolle som kommunaldirektør

1. Kan du kort fortælle om din rolle som kommunaldirektør i Kommuneqarfik Sermersooq?
2. Hvilke økonomiske og administrative udfordringer stod kommunen over for, da du tiltrådte i 2021?

Kommunalreformens langsigtede påvirkning på Kommuneqarfik Sermersooq

1. Hvordan har kommunalreformen påvirket Kommuneqarfik Sermersooq siden implementeringen?
2. Har reformen haft en varig effekt på kommunens økonomi, og i så fald hvordan?
3. Hvilke økonomiske fordele har reformen skabt for Sermersooq?
4. Har der været uforudsete økonomiske konsekvenser af reformen?

Administrativ effektivitet og struktur

1. Har kommunalreformen forbedret den administrative effektivitet, eller har den skabt nye problemer?
2. Har kommunen haft udfordringer med at håndtere en større administrativ enhed efter reformen?
3. Har reformen ført til en mere effektiv ressourcefordeling inden for kommunen?

Borgerinddragelse og nærdemokrati

1. Hvordan har borgerinddragelsen og nærdemokratiet udviklet sig i Kommuneqarfik Sermersooq efter reformen?
2. Har borgerne fået bedre eller dårligere adgang til kommunale beslutningsprocesser?
3. Er der forskelle mellem byområder og bygder i forhold til borgerinddragelse?

Nuværende udfordringer relateret til reformen

1. Hvad ser du som de største udfordringer for Kommuneqarfik Sermersooq i dag, der kan relateres til reformen?
2. Hvilke ændringer ville kunne styrke kommunens økonomiske bæredygtighed i dag?
3. Hvordan ser du kommunens fremtidige udvikling, og spiller reformens struktur stadig en rolle?

Evaluerings og fremtidsperspektiver

1. Hvis du kunne ændre noget ved den kommunale struktur i dag, hvad ville det være?

2. Er der behov for en ny reform eller justering af den nuværende kommunestruktur?
3. Hvad ville du anbefale, hvis der skulle ske en tilpasning af kommunernes økonomiske og administrative system?

Interviewguide – Nikolaj Heinrich Tidligere Borgmester (2007-2009)

Formål: At få indsigt i den politiske beslutningsproces bag reformen og dens konsekvenser

Dato: 17. marts 2025

Sted: Privat hjem

Varighed: 35 minutter og 14 sekunder

Interviewform: Semistruktureret interview på grønlandsk, optaget og transskriberet

1. 2007-imiit 2009-imut borgmesteritut akisussaaffiit qanoq inissisimava?
2. Kommunalreformi aallartinneqarmat qanoq peqataavit?
3. Kommunit kommunalreformimut atatillugu qanoq peqataatinneqarpat?
4. Kommunalreformimut atatillugu siunertat pingaarnerit suuppat?
5. Kommunalreformi aallartinneqarmat borgmesterit, politikerit naalakkersuisullu qanoq isumaqarsimappat?
6. Suut ajornartorsiutit annerit naatsorsuutigineqarpat?
7. Kommunalreformi sioqqullugu kommunit aningaasarsiornikkut qanoq sunnerneqarnissaat naatsorsuutigineqarpa?
8. Kommunit kattunnerat aningaasatigut iluanaarutaasussatut isigineqarpa?
9. Sermersooq Kujalleq-lu akornanni aningaasarsiornikkut nikingassutsit qanoq takorloorneqarpat?
10. Kommunit aningaasarsiornikkut ajornartorsiuteqalersinnaanerit ernumagineqarpa?
11. kommunalreform pimmat kommunip aqunneqarnera qanoq allanngortinneqarpa?
12. Aqutsinermi ajornartorsiutit suut unammillernartut nalaappigit?
13. Kommunalreformi kommunit angisuut mikisullu qanoq sunniuteqarfigaat?
14. Kommunalreformip anguniagai anguneqarsoraagit?
15. Taamani kommunalreformimut atatillugu naatsorsuutigineqartuniit suna pitsaanerusumik ingerlasimava?
16. Ullumikku kommunalreformip sunniutai qanoq isigaatit?

17. Ukiut 15-t matuma siorna reformi allanngortissinnaagaluarukku suna allanngortissagaluarpiuk?

18. Reformi pillugu allanik ilanngussassaqarusuppit?

19. Reformimut atatillugu suleqatigisimasatit ilai attavigineqarsinnaappat paasissutissanik allanik pissarsiniaruma?