

**Kommuner som interessevaretagere**  
**Et studie af danske kommuners brug af alliancer**  
**i den regionale interessevaretagelse**



Anne Heeager

Ph.d.-afhandling

**Kommuner som interessevaretagere**  
**Et studie af danske kommuners brug af alliancer**  
**i den regionale interessevaretagelse**

Politica

© Forlaget Politica og forfatteren 2012

ISBN: 978-87-7335-163-5

Omslag: Svend Siune

Tryk: Juridisk Instituts Trykkeri, Aarhus Universitet

Layout: Annette B. Andersen

Afleveret 24. januar 2012

Forsvaret finder sted 10. maj 2012

Udgivet maj 2012

Forlaget Politica  
c/o Institut for Statskundskab  
Aarhus Universitet  
Bartholins Allé 7  
8000 Aarhus C  
Danmark

# Indhold

Forord.....	11
Kapitel 1: Motivation og problemformulering .....	13
1.1 Afhandlingens problemformulering .....	13
1.2 Hvad vi ved og <i>ikke</i> ved om kommuner som interessevaretagere.....	14
Kommuners ageren indadtil.....	14
Kommuners ageren udadtil.....	16
1.3 Kommunalreformen og kommunerne som interessevaretagere.....	19
1.4 Afhandlingens centrale argumenter og antagelser .....	22
1.5 Afhandlingens opbygning .....	24
Kapitel 2: Litteraturdiskussion.....	27
2.1 Kommuners interesser .....	27
Den rationelle forvaltningslitteratur .....	27
Litteraturen om kommunale interesseorganisationer .....	31
Forståelsen af kommuners interesser .....	40
2.2 Kommuners interessevaretagelsesstrategier .....	42
Målgruppen.....	42
Indholdet.....	44
Alliancer .....	46
Forståelsen af kommuners interessevaretagelsesstrategier .....	48
2.3 Opsamling: kommuners interesser og interessevaretagelsesstrategier.....	49
Kapitel 3: Afhandlingens hypoteser.....	51
3.1 Afhandlingens brug af begrebet alliancer .....	52
3.2 Enkeltkommuners <i>strategier</i> for brugen af alliancer i forbindelse med deres interessevaretagelse.....	58
Strategier for brugen af alliancer som aktivt tilvalg.....	58
Strategier for brugen af alliancer med forskellig aktørsammensætning .....	59
Strategier for brugen af alliancer af forskellig størrelse.....	61
Strategier for brugen af alliancer med forskellig formaliseringsgrad .....	61
Strategier for brugen af alliancer med forskellig indholdsmæssig spændvidde .....	62
3.3 Afhandlingens overordnede analysemodel og 16 hypoteser .....	62
Den enkelte kommunes grad af interessesammenfald med andre aktører .....	64
Karakteristika ved den enkelte kommune – kommunestørrelse.....	68
Institutionelle spilleregler for koordination med andre aktører.....	71

Faktorer der påvirker graden af interessesammenfald: karakteristika ved den enkelte kommune og lovgivningen på helt konkrete politikområder.....	73
3.4 Afrunding.....	75
Kapitel 4: Forskningsdesign.....	77
4.1 En kvantitativ tilgang til studiet af enkeltkommuners strategier for brugen af alliancer.....	78
4.2 Et kvalitativt supplement til den kvantitative undersøgelse.....	79
4.3 Variation på de centrale uafhængige variable.....	82
4.4 Generaliserbarhed.....	85
Kapitel 5: Udvælgelse af konkrete politikområder inden for sundhedsområdet og det specialiserede socialområde.....	89
5.1 Politikområder med en høj grad af interessesammenfald imellem kommuner.....	91
Sammenhæng imellem beslutnings- og finansieringsansvar på genoptræningsområdet.....	91
5.2 Politikområder med lav grad af interessesammenfald imellem kommuner.....	93
Prisfastsættelse af tilbud på det specialiserede socialområde.....	94
Geografisk placering af sygehuse.....	96
Opgaveglidning fra region til kommuner på sundhedsområdet.....	98
Koordinering af de sociale rammeaftaler.....	100
Kapitel 6: Data, dataindsamling og analysestrategi.....	103
6.1 Dataindsamlingen i forbindelse med den kvantitative undersøgelse.....	103
6.2 Operationaliseringsovervejelser i forbindelse med den kvantitative undersøgelse.....	106
6.3 Den empiriske analysestrategi for den kvantitative undersøgelse.....	110
Karakteristika ved mit datasæt.....	111
Valg af analysemetode og statistiske sammenhængsmål.....	113
6.4 Karakteristika ved de kvalitative data.....	117
Kapitel 7: Alliancer som aktivt tilvalg.....	121
7.1 Betydningen af interessekonstellationer for brugen af alliancer.....	121
7.2 Betydningen af kommunestørrelse for brugen af alliancer.....	131
7.3 Betydningen af institutionelle spilleregler for brugen af alliancer.....	139
7.4 Afrunding.....	140
Kapitel 8: Aktørsammensætningen i alliancer og alliancers størrelse.....	145
8.1 Aktørsammensætningen i alliancer.....	146
8.2 Størrelsen på alliancer.....	153
8.3 Afrunding.....	158

Kapitel 9: Alliancers formaliseringsgrad og indholdsmæssige spændvidde.....	161
9.1 Alliancers formaliseringsgrad .....	161
9.2 Alliancers indholdsmæssige spændvidde .....	167
9.3 Afrunding.....	173
Kapitel 10: Kvalitativ undersøgelse af kommuners brug af alliancer i forbindelse med deres interessevaretagelse.....	175
10.1 Tilrettelæggelse af den kvalitative undersøgelse .....	176
10.2 Interessevaretagelse og 'det fælleskommunale ansvar' .....	179
10.3 Analyse af sammenhængen imellem interessekonstellationer og brugen af alliancer .....	181
Brugen af samarbejdsstrukturerne omkring KKR .....	181
Brugen af regionalt definerede alliancer .....	185
10.4 Analyse af sammenhængen imellem kommunestørrelse og brugen af alliancer.....	191
10.5 Analyse af sammenhængen imellem sektorområde og brugen af alliancer.....	194
10.6 Afrunding.....	196
Kapitel 11: Konklusion og perspektivering.....	201
11.1 Afhandlingens teoretiske bidrag.....	201
11.2 Afhandlingens empiriske resultater og bidrag .....	203
11.3 Generaliserbarheden af de empiriske fund.....	209
11.4 Perspektivering.....	212
Litteraturliste.....	215
Bilag 1: Materiale til brug for gennemførelse af den kvantitative undersøgelse på det specialiserede socialområde.....	229
Bilag 2: Materiale til brug for gennemførelse af den kvantitative undersøgelse på sundhedsområdet.....	239
Bilag 3: Overblik over variable og data i den kvantitative undersøgelse.....	253
Bilag 4: Frafaldsundersøgelse for spørgeskemaundersøgelser gennemført blandt danske kommuner på henholdsvis sundhedsområdet og socialområdet .....	259
Bilag 5: Oversættelse af teoretisk interessante spørgsmål til operationelle spørgsmål til brug for interviewguiden.....	265
Bilag 6: Interviewguide.....	269
Bilag 7: Kodetræ til brug for analysen af det kvalitative datamateriale.....	273

Dansk resume .....	275
English summary .....	285

## Tabeller

Tabel 2.1: Oversigt over brugen af forskellige interesselystyper i væsentlige bidrag inden for litteraturen om kommunale interesseorganisationer .....	34
Tabel 2.2: Specificeringen af indholdet i decentrale offentlige organisationers interesser .....	40
Tabel 2.3: Oversigt over forskellige parametre, som en kommunes interessevaretagelsesstrategi kan variere med .....	49
Tabel 3.1: Den konkrete forståelse af alliancebegrebet .....	57
Tabel 3.2: Overblik over afhandlingens hypoteser struktureret ud fra, hvilke karakteristika de vedrører .....	76
Tabel 4.1: Oversigt over mulige interessekonstellationer baseret på de to variable graden af interessesammenfald med andre kommuner og graden af interessesammenfald med regionen .....	84
Tabel 4.2: Oversigt over interessekonstellationer, der vil blive repræsenteret ved valget af konkrete politikområder .....	85
Tabel 5.1: Oversigt over hvorledes de udvalgte politikområder repræsenterer forskellige interessekonstellationer .....	90
Tabel 6.1: Sammenhæng imellem teoretiske begreber og spørgsmålsformuleringer i spørgeskemaer (illustreret med spørgsmål omkring den geografiske placering af sygehuse) .....	108
Tabel 7.1: Brugen af forskellige samarbejdsformer på tværs af de fem politikområder .....	122
Tabel 7.2: Brugen af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder ved forskellig brug af KKR .....	122
Tabel 7.3: Begrundelser for ikke at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder på tværs af de fem politikområder .....	122
Tabel 7.4: Oversigt over hvorledes de valgte politikområder repræsenterer forskellige interessekonstellationer .....	123
Tabel 7.5: Brugen af KKR i forbindelse med deres interessevaretagelse fordelt efter politikområder .....	125
Tabel 7.6: Brugen af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder fordelt efter politikområde .....	126



Tabel 7.7: Brug af KKR og andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder fordelt efter kommunistørrelse .....	132
Tabel 7.8. Begrundelser for ikke at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder fordelt efter kommunistørrelse .....	134
Tabel 7.9: Brugen af KKR fordelt efter kommunistørrelse.....	136
Tabel 7.10: Brugen af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder fordelt efter kommunistørrelse .....	137
Tabel 7.11: Brugen af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder og KKR fordelt efter kommunistørrelse.....	137
Tabel 7.12: Brugen af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder fordelt efter sektorområde .....	139
Tabel 8.1: Brugen af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder fordelt efter politikområde og med angivelse af eventuel gentagelse i aktørsammensætning .....	147
Tabel 8.2: Brugen af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder med udvalgte kommuner inden for regionen fordelt efter politikområde.....	149
Tabel 8.3: Brugen af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder med regionen fordelt efter politikområde.....	151
Tabel 8.4: Brugen af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder med forskellige samarbejdspartnere fordelt efter politikområde.....	152
Tabel 8.5: Antal kommuner i de alliancer, der søges indgået imellem udvalgte kommuner.....	155
Tabel 8.6: Antal kommuner, der benytter andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder af forskellig størrelse inden for de enkelte politikområder .....	157
Tabel 9.1: Vurderingen af formaliseringsgraden i de samarbejder, som kommunerne forsøger at benytte på de fem politikområder .....	162
Tabel 9.2: Regression med Indekset for alliancers formaliseringsgrad som afhængig variabel.....	165
Tabel 9.3: Vurderingen af formålet med de eventuelt mindre formaliserede samarbejder som kommunerne benytter.....	168
Tabel 9.4: Regression med Indekset for alliancers indholdsmæssige spændvidde som afhængig variabel.....	172
Tabel 10.1: Sammenhænge, som den kvalitative undersøgelse vil sætte fokus på .....	176
Tabel 10.2: Oversigt over kommuner og interviewpersoner, der indgår i den kvalitative undersøgelse .....	178

Tabel 10.3: Udtalelser om betydningen af at have regionen som en fælles modstander for kommunernes forsøg på at varetage interesser i fællesskab .....	183
Tabel 10.4: Eksempler på overvejelser om og forsøg på brugen af alliancer vedrørende den geografiske placering af sygehuse.....	186
Tabel 10.5: Brugen af alliancer på genoptræningsområdet – i samlet flok og i mindre alliancer .....	188
Tabel 10.6: Betydningen af andre forhold end kommunale interesser for, hvilke aktører kommuner forsøger at indgå alliancer med.....	189
Tabel B.4.1: Oversigt over antal gennemførte spørgeskemaer på sundhedsområdet fordelt efter kommunestørrelse .....	260
Tabel B.4.2: Oversigt over antal gennemførte spørgeskemaundersøgelser på socialområdet fordelt efter kommunestørrelse .....	261
Tabel B.4.3: Oversigt over antal gennemførte spørgeskemaer på sundhedsområdet fordelt efter regionalt tilhørsforhold .....	261
Tabel B.4.4: Oversigt over antal gennemførte spørgeskemaer på socialområdet fordelt efter regionalt tilhørsforhold.....	262
Tabel B.4.5: Oversigt over antal gennemførte spørgeskemaer på sundhedsområdet fordelt efter om svarpersonen har direktøransvar for både social- og sundhedsområdet eller ej.....	262
Tabel B.4.6: Oversigt over antal gennemførte spørgeskemaer på sundhedsområdet fordelt efter om svarpersonen har direktøransvar for både social- og sundhedsområdet eller ej.....	262

## Figurer

Figur 3.1: Afhandlingens overordnede analysemødel med enkeltkommuners interessevaretagelsesstrategi som afhængig variabel.....	64
Figur 9.1: Histogram over formaliseringsgraden i de alliancer kommunerne benytter på tværs af de fem politikområder .....	164
Figur 9.2: Histogram over den indholdsmæssige spændvidde i de alliancer kommunerne benytter på tværs af de fem politikområder .....	170

## Forord

Da jeg påbegyndte arbejdet med min ph.d.-afhandling, havde jeg været væk fra den akademiske verden i nogle år. Det var derfor også med stor spænding, da jeg i januar 2008 igen satte fødderne inden for de gule mure. I dag står jeg ved vejs ende og kan konstatere, at jeg har haft et både sjovt og enormt lærerigt ph.d.-forløb. Det har dog også været en udfordrende og ofte frustrerende tid, for det var mindre ligetil at vende tilbage til kravene om klare definitioner, et teoretisk afsæt og lange deadlines, end jeg havde forestillet mig. Beslutningen om at skrive en ph.d. er dog på ingen måde fortrudt! Dette skyldes ikke mindst nedenstående personers involvering i mit ph.d.-forløb.

Min største tak skal lyde til Jens Blom-Hansen og Lotte Bøgh Andersen, som har været vejledere på mit projekt. Jens og Lotte, I har været enormt engagerede i mit projekt, som I er det i jeres virke på instituttet generelt. I er hjælpsomme, grundige, fagligt kompetente og systematiske i højeste potens, og jeg har ofte følt det som en stor udfordring at leve op til jeres standard. Heldigvis har jeg rundt omkring på instituttet mødt en vis forståelse for denne følelse. På et tidspunkt spurgte en af mine medstuderende mig: 'Jamen, har du dem begge to som vejledere – altså, på én gang?' Og det måtte jeg jo svare bekræftende på. Men hvor er jeg glad for kombinationen af jer to. Tusind tak skal I begge have for et hyggeligt og meget, meget lærerigt vejledningsforløb.

Institut for Statskundskab rummer flere gode folk. Særligt tak til Afdelingen for Offentlig Forvaltning for mange gode råd og kommentarer i tidens løb og – ikke mindst – for megen tør og gevaldig morsom humor. Kæmpe tak til alle i ph.d.-gruppen: Det har været en stor fornøjelse at kæmpe side om side med jer. Endelig er der fire kollegaer, som jeg skylder en særlig tak. Jeg har været så heldig at dele kontor med to herlige fyre, nemlig Peter Dinesen og Michael Seeberg. Jeg kunne ikke have hygget mig bedre end med jer. Arbejdsro og snak i perfekt kombination. Tusind tak skal I have. På vores gang skal også Ingvild Olsen og Jacob Tolstrup have en kæmpe tak. Tusind tak for kaffe-hentnings-pauser og for gang-skwalder. Hvor har I da været med til at gøre disse år hyggelige!

Endelig skal nævnes, at Institut for Statskundskab er et sted, hvor tingene bare fungerer. Tak til tapperne for hjælp til stort og småt – økonomi, barselsregler, undervisningsplanlægning og så videre. Altid er jeg blevet mødt af venlige og hjælpende folk. En særlig stor tak skal her lyde til Annette Andersen, der har hjulpet mig med korrektur og opsætning af afhandlingen i den

afsluttende fase. I denne forbindelse vil jeg også sige tak til mine studentermedhjælpere, som har hjulpet med indsamling og behandling af data. Tusind tak til Aske Jeppesen, Sidsel Horsholt, Nadja Herholdt og Helene Fisker.

Uden for de gule mure er der også flere, jeg skylder tak. For det første til mine gamle arbejdspladser, KL og Aarhus Kommune. Tusind tak for medfinansiering og for kommentarer og deltagelse i mit projekt. Jeg har i jer haft en kæmpe empirisk støtte. Til Danske Regioner og til Momsfondet skal tilsvarende lyde en stor tak for medfinansiering. Herudover skal der lyde en meget stor tak til Torben Buse og til medarbejderne på KREVI. Jeg fik lov til at tilbringe nogle hyggelige måneder sammen med jer i løbet af mit ph.d.-forløb og har i den forbindelse fået mange gode råd og vejledning til mit empiriske arbejde. Herudover skal også lyde en stor tak til AKF, til Lene Holm Pedersen og medarbejderne i forvaltningssøjlen. Jeg har fået lov til at deltage i en møderække hos jer og har i den forbindelse fået mange gode kommentarer med på vejen.

Endelig vil jeg gerne sige tak til politikere og embedsmænd i kommuner og regioner, der har bidraget til mine undersøgelser. Uden jeres deltagelse havde projektet ikke været muligt.

Sidst men ikke mindst er der jer derhjemme: Morten, Freja, Erik og Vilhelm. Jeg har nu en ph.d.-grad, og det er jeg rigtig glad for. Men først og fremmest har jeg jer, og med dét måler sig intet andet!

# Kapitel 1: Motivation og problemformulering

## 1.1 Afhandlingens problemformulering

Danske kommuner indtager en central rolle som serviceleverandører og myndighedsudøvere i den offentlige sektor. Samlet set er de ansvarlige for broderparten af de opgaver, vi forbinder med vores velfærdssamfund. Inden for så forskellige områder som børnepasning, skoler, ældrepleje, sundhed, sociale forhold, arbejdsmarked, erhvervsfremme, kollektiv trafik og miljø varetager kommunerne således en række forskelligartede opgaver. De væsentligste undtagelser til den kommunale opgavevaretagelse er det regionale sundhedsvæsen, det statslige politi og de selvejende, statsligt finansierede uddannelsesinstitutioner. Hver for sig og samlet set er de 98 kommuner altså afgørende spillere i den danske offentlige sektor.

Kommunerne opererer dog ikke alene. Som en konsekvens af deres mange og meget forskelligartede opgaver har kommunerne berøringsflader og hermed interesser i forhold til mange andre offentlige og private aktører. Aktører, der på forskellig vis er involveret i varetagelsen af de samme opgaver som kommunerne, eller som sætter rammerne for, hvordan varetagelsen af de kommunale opgaver skal finde sted. Tre grupper af aktører er særligt betydningsfulde.

For det første påvirker staten igennem Folketing og centraladministration omfanget og karakteren af det selvstyre, som kommunerne med Grundlovens § 82 er givet. For det andet optræder personaleforeningerne for de store og velorganiserede medarbejdergrupper i kommunerne som stærke parter ved forhandlingerne med kommunerne om deres medlemmers løn og arbejdsvilkår. Endelig påvirker også andre kommuner og regioner den enkelte kommunes muligheder for at varetage en række af de konkrete opgaver, som denne er blevet pålagt.

Der er få studier, der beskæftiger sig med, hvordan kommuner forsøger at påvirke indflydelsen fra disse forskellige aktører. Litteraturen om kommuner som interessevaretagere er med andre ord spinkel. Særlig hvis man er interesseret i, hvordan den enkelte kommune som enhed betragtet varetager interesser i forhold til andre kommuner og regioner, er der få studier at hente viden fra. Dette underbelyste felt i litteraturen er imidlertid væsentligt at få afdækket – ikke mindst i lyset af kommunalreformen af 2007.

Som lovgivningen er, bliver de opgaver og udfordringer, den enkelte kommune står over for på en række sektorområder, påvirket af, hvordan andre kommuner og regioner agerer. Med kommunalreformen har lovgiver forsøgt at tage højde for dette ved at stille krav om et omfattende samarbejde imellem kommuner henholdsvis kommuner og regioner. Disse krav om samarbejde ændrer dog ikke ved, at den enkelte kommune vil have væsentlige interesser i at påvirke andre kommuners og regioners handlinger. Formålet med denne ph.d.-afhandling er følgelig at afdække, *hvordan individuelle danske kommuner varetager interesser i forhold til andre kommuner og regioner, herunder hvad der betinger en eventuel variation i de interessevaretagelsesstrategier, kommunerne benytter*. I denne forbindelse vil afhandlingen særligt fokusere på kommunernes forsøg på at indgå strategiske alliancer som led i deres interessevaretagelse.

For at sætte afhandlingens problemstilling ind i rette kontekst indleder dette kapitel med i afsnit 1.2 at give et kort overblik over den danske litteratur om kommunale spørgsmål. Målet er at dokumentere, at vi har et underbelyst felt, hvad angår enkeltkommuners rolle som interessevaretagere. Herefter redegør afsnit 1.3 for, hvordan kommunalreformen gør en dybere forståelse af den enkelte kommunes interessevaretagelse i forhold til netop andre kommuner og regioner relevant. Afsnit 1.4 præsenterer afhandlingens centrale argumenter og antagelser, og endelig giver afsnit 1.5 et overblik over afhandlingens kapitler.

## 1.2 Hvad vi ved og *ikke* ved om kommuner som interessevaretagere

Danske kommuner er populære analyseobjekter, og litteraturen om kommunale spørgsmål er derfor også forholdsvis fyldig. Et nærmere blik på den eksisterende litteratur viser dog, at denne primært beskæftiger sig med kommuners interne dispositioner. Hvor adskillige studier undersøger, hvorledes kommuner agerer indadtil og træffer aktive valg med hensyn til driften og organiseringen af egen virksomhed, er der således kun få studier, der beskæftiger sig med, hvordan kommuner agerer udadtil i forhold til andre offentlige og private aktører. Dette dokumenteres nedenfor.

### Kommuners ageren indadtil

Litteraturen om kommuners interne dispositioner kan inddeles i tre grupper. Der er således undersøgelser, der vedrører kommuners valg af politisk og administrativ organisering; undersøgelser der vedrører kommunernes øko-

nomiske dispositioner; og undersøgelser der vedrører kommuners policyvalg og implementeringsindsatser.

Den første gruppe studier vedrørende kommuneinterne forhold behandler spørgsmålet om, hvordan kommuner vælger at organisere sig politisk og administrativt. Motivationen bag flere af disse studier er at afdække, hvordan valg af organisationsform påvirker indflydelsesfordelingen imellem politikere og embedsværk. Med blandt andet dette udgangspunkt er der lavet flere undersøgelser, der fokuserer på karakteristika ved den *politiske* konstituering og organisering i kommunerne (Bækgaard 2010; Dahlgaard et al. 2009; Serritzlew et al. 2008; Skjæveland et al. 2007; Berg og Kjær 2005; Berg 2004; Berg og Petersen 2001; Ejersbo 1998). Tilsvarende er der studier, der fokuserer på valget af overordnet *administrativ* organisering (Klausen 2010; Bækgaard et al. 2009; Hansen og Jørgensen 2008; Ejersbo 1998; Hansen 1998, 1997). Endelig skal nævnes, at der i forhold til den administrative organisering også er undersøgelser, der fokuserer på mere specifikke spørgsmål omkring kommunernes indretning. Der er eksempelvis undersøgelser, der afdækker styringen af de decentrale institutioner (Serritzlew 2004a; Andersen og Jensen 2002; Christensen 1998a), der er studier, der vedrører udbredelsen og brugen af brugerbestyrelser ved de decentrale institutioner (Bogason 2007; Michelsen et al. 2004; Christensen og Pallesen 2001), og der er analyser, der fokuserer på anvendelsen af udlicitering og kontraktstyring som led i den kommunale opgavevaretagelse (Ejersbo og Greve 2010; Hansen 2010; Houlberg og Dahl 2010; Skou et al. 2009; Pallesen 2004, 2002; Blom-Hansen 2002a; Christoffersen og Paldam 1998).

Den anden gruppe studier, der vedrører kommuneinterne forhold, omhandler økonomiske beslutninger truffet i de enkelte kommuner. Centralt står her undersøgelser, der fokuserer på kommunernes valg af udgiftsniveauer på forskellige sektorområder (Jørgensen 2008; Blom-Hansen et al. 2006; Houlberg 2000a; Lolle 1999; Mouritzen 1991, 1982). Hertil kommer studier, der vedrører valg af budgetlægningsmetoder og betydningen heraf for de efterfølgende økonomiske dispositioner og for opgavevaretagelsen generelt (Andersen og Mortensen 2010; Serritzlew 2005, 2004b; Blom-Hansen 2002b, 2001a; Blom-Hansen et al. 2001; Houlberg 1999). Endelig er der en række studier, der vedrører eksistensen af stordriftsfordele – eller fraværet af samme – i den kommunale serviceproduktion og administration (Blom-Hansen 2005, 2004a, 2004b; Blom-Hansen og Larsen 2005; Kristensen 2002; Houlberg og Møller 2001; Lundtorp 2000b; Houlberg 2000b, 1995; Mouritzen 1999, 1991; Graversen og Heinesen 1999). Sidstnævnte litteratur omhandler dog i lige så høj grad de økonomiske konsekvenser af en given overordnet kommunal struktur, som de omhandler aktive valg truffet i de enkelte kommuner.

Studier vedrørende kommuners policyvalg og implementeringsindsatser udgør den tredje gruppe undersøgelser om kommuneinterne forhold. I disse studier er fokus rettet imod den politik, som kommuner vedtager og/eller implementerer, og som borgere og virksomheder møder. Det er muligt at identificere tre typer studier i denne gruppe: studier vedrørende de politikker, som kommuner vedtager på områder, hvor lovgivningen tillader selvstændig lokalpolitisk indflydelse på den førte politik<sup>1</sup>; studier der beskæftiger sig med markarbejderen og dennes betydning for, hvilke lokale og/eller nationale politikker de enkelte kommuner reelt set fører ud i livet (Beer et al. 2008; May og Winter 2007, 1999; Rostgaard og Thorgaard 2007; Hestbæk et al. 2006; Madsen et al. 2006; Nielsen 2006, 2002a; Stigaard et al. 2006; Andersen 2005; Winter 2005; Heinesen et al. 2004); og studier der fokuserer på, hvordan kommunestrukturen samt de forskellige politikker og organisationsmåder, som anvendes i kommunerne, påvirker forskellige grupper af borgere (Andersen 2008, 2006; Svarer 2007; Nannestad 2004b; Nielsen 2002b).

Som ovenstående gennemgang illustrerer, er der i en dansk sammenhæng gennemført adskillige undersøgelser, der fokuserer på kommuners ageren indadtil. Langt færre studier er der af kommuners ageren i forhold til omverdenen, herunder af deres rolle som interessevaretagere i forhold til forskellige eksterne aktører. Særligt hvis man som jeg ønsker at afdække, hvordan *individuelle kommuner som enheder betragtet* agerer udadtil, er der få studier at hente viden fra.

## Kommuners ageren udadtil

Litteraturen om kommuners eksterne dispositioner kan inddeles i tre grupper ud fra det aktørperspektiv, de eksisterende studier anlægger. Den første gruppe undersøgelser fokuserer på, hvordan kommuner på *aggregeret* niveau handler i forhold til aktører i deres omverden. Disse undersøgelser belyser på forskellig vis kommunernes interessevaretagelse i forhold til andre aktører igennem deres interesseorganisation, KL. Dette være sig i forhold til staten generelt (Blom-Hansen 2002c; Blom-Hansen og Serritzlew 2000; Christensen 2000; Christensen 1998a; Christensen 1984) og mere specifikt i forhold til budgetsamarbejdet med staten (Rieper og Blom-Hansen 2010a,

---

<sup>1</sup> Denne kategori går på tværs af nogle af de grupperinger, der er nævnt i det ovenstående. Undersøgelser af kommuners udgiftsniveau på forskellige sektorområder vedrører således lokalpolitiske beslutninger om serviceniveau, ligesom eksempelvis valg af udliciteringsgrad også er en lokalpolitisk beslutning. Blandt undersøgelser i denne kategori, der ikke har været nævnt i det ovenstående, kan nævnes Nannestad 2004a og Damgaard og Pallesen 1998.



2010b; Blom-Hansen 2008, 2001b, 2000, 1998, 1996; Mouritzen 2008; Lotz 2007, 2001; Agerbak og Sønderby 2000; Holdt-Olesen og Pedersen 2001, 1999). Endvidere er der undersøgelser, der belyser kommunernes interessevaretagelse igennem KL i forhold til de forskellige personaleforeninger og overenskomstforhandlingerne med disse (Due og Madsen 2005, 1996, 1988; Andersen 2005; Madsen og Navrbjerg 2003; Winther 1994; Due et al. 1993; Davidsen 1988). Endelig skal nævnes, at enkelte undersøgelser sætter fokus på de fem kommunekontakttråd (KKR), som KL i forbindelse med kommunalreformen har nedsat i hver region. Disse undersøgelser belyser blandt andet kommunernes samlede regionale interessevaretagelse igennem KKR-samarbejdet primært i forhold til regionerne (Sehested et al. 2010; Sørensen et al. 2011).

Den anden gruppe studier vedrørende kommuners udadvendte ageren sætter fokus på, hvorledes enkeltindivider inden for de enkelte kommuner handler i forhold til omverdenen. De undersøgelser, der er inden for dette felt, vedrører primært borgmesterens udadgående kontakter og relationer samt kommunaldirektørens ditto (Berg og Kjær 2005; Mouritsen og Svava 2002). Fokus i denne gruppe studier er således *disaggregeret* i forhold til den enkelte kommune.

Den tredje gruppe studier, der beskæftiger sig med kommuners ageren udadtil, fokuserer som jeg på, hvordan den enkelte kommune som enhed betragtet agerer i forhold til omverdenen. Denne gruppe studier omfatter undersøgelser af kommuners deltagelse i forskellige former for governance-netværk. Disse analyser er typisk koncentreret om at evaluere de processer, der foregår imellem de forskellige aktører i netværkene, herunder at vurdere *netværkenes* funktionalitet, demokratiske egenskaber med videre (Damgaard og Torfing 2010; Bredgaard og Larsen 2009; Damgaard 2006; Andersen og Torfing 2004). På trods af at kommunerne er en del af analyserne, og fokus således rettes mod enkeltkommuners interaktion med andre aktører, er det ikke et mål i sig selv i disse undersøgelser at vurdere enkeltkommuners interessevaretagelse igennem netværksdeltagelse. Analyseenheden er netværket, ikke den enkelte deltager.

Til den tredje gruppe undersøgelser hører endvidere undersøgelser, der fra et rationelt perspektiv fokuserer på enkeltkommuners brug af mellemkommunale driftssamarbejder. Mellemkommunale driftssamarbejder har været benyttet i forbindelse med løsningen af konkrete opgaver som renovation, integration af flygtninge og indvandrere samt erhvervs- og turismed fremme. Der gives dog også eksempler på samarbejder, hvor formålet for de deltagende kommuner har været at danne strategiske alliancer i forhold til en given modpart som eksempelvis staten eller de tidligere amter. Undersø-

gøelserne analyserer udbredelsen af kommunale samarbejder på forskellige sektorområder og peger på fordele og ulemper ved at afgive kommunal kompetence til et samarbejde. I denne forbindelse beskrives også fordele og ulemper ved forskellige typer samarbejde (Christensen et al. 2002; Lundtorp 2001, 2000a, 2000b; Lundtorp og Weber 2001).

Ovenstående overblik over de studier, der beskæftiger sig med kommuners ageren udadtil, illustrerer, at det er et begrænset antal studier, der eksplicit forholder sig til, hvordan den enkelte kommune som enhed betragtes og agerer i forhold til andre aktører. Fokus i disse studier er rettet mod kommuners deltagelse i mere eller mindre bindende mellemkommunale samarbejder samt netværk med forskellige aktører. Om end disse studier er interessante og med til at tilvejebringe et billede af kommuners eksterne dispositioner, giver de os ikke systematiske svar på, hvilke typer interesser enkeltkommuner forfølger, når de agerer i forhold til andre aktører. Ej heller giver de systematiske svar på, hvad der betinger variationen i måden, hvorpå kommuner handler, herunder hvem de går sammen med i forskellige situationer. Kommunernes interesser og interessevaretagelsesstrategier bliver med andre ord hverken behandlet specielt eksplicit eller systematisk.

I forhold til at få viden om *enkeltkommuners* ageren i forhold til eksterne aktører kan viden fra den tredje gruppe af studier omkring kommuners eksterne dispositioner dog suppleres med indsigter fra nogle af de tidligere nævnte undersøgelser, der fokuserer på kommuners interessevaretagelse igennem KL. Årsagen er, at nogle af de overvejelser, der her præsenteres vedrørende KL's handlemuligheder, er baseret på analyser af enkeltkommuner og deres interesser.

I en større undersøgelse af KL fra 2002 sætter Blom-Hansen blandt andet fokus på, hvilke muligheder og begrænsninger det giver for KL, at foreningen repræsenterer og skal varetage interesser for *alle* kommuner. I de situationer, hvor kommunerne har modsatrettede interesser, konkluderer Blom-Hansen, at KL er en svag og til tider helt passiv aktør. En lignende konklusion kan drages på baggrund af Holdt-Olesen og Pedersens undersøgelse af reformer af den mellemkommunale udligning. Her fremfører forfatterne, at KL er handlingslammet i udligningssspørgsmål, idet reformer af udligningssystemet udgør et nulsumsspil for KL's medlemmer (2001). En undersøgelse fra 2010 af Sehested et al. vedrørende de fem nyoprettede KKR'er bekræfter billedet af, at det ikke i alle tilfælde er muligt for kommuner at finde fælles fodslag i det mellemkommunale samarbejde. Undersøgelsen giver os dog ingen svar på, hvilke spørgsmål der er interessesammenfald omkring, og hvilke der ikke er. Undersøgelsen mangler desuden svar på, hvilke strategier kommunerne benytter i de tilfælde, hvor de i udgangspunktet *ikke* har fælles interesser. Set

fra den enkelte kommunes ståsted er læren fra disse studier altså, at der er situationer, hvor KL og KKR ikke kan forventes at være effektive interessevaretagere, hvorfor den enkelte kommune er henvist til at varetage sine interesser alene eller i samarbejde med udvalgte andre kommuner.

Denne afhandling bidrager til at fylde det hul, der er i litteraturen, om hvordan individuelle kommuner som enheder betraget varetager interesser i forhold til andre kommuner og regioner. Bidraget er teoretisk såvel som empirisk. Afhandlingen argumenterer således for, hvordan vi kan opstille systematiske og konkrete forventninger til kommuners interesser og interessevaretagelsesstrategier i forhold til aktører i deres omverden. Endvidere afprøver afhandlingen disse forventninger empirisk. Det sker med kvantitative og kvalitative data fra sundhedsområdet og det specialiserede socialområde, hvor kommunernes eksterne relationer både er mange og meget forskelligartede.

Inden de teoretiske og empiriske bidrag præsenteres i de følgende kapitler, skal der dog redegøres for, hvordan kommunalreformen af 2007 aktualiserer denne afhandling.

### 1.3 Kommunalreformen og kommunerne som interessevaretagere

En dybere forståelse af, hvordan enkeltkommuner forfølger interesser i forhold til andre kommuner og regioner, er med kommunalreformen blevet ganske væsentlig. På flere sektorområder indgår den enkelte kommune i opgavevaretagelsen på en måde, der gør, at den bliver påvirket af og hermed har interesser i forhold til, hvordan andre kommuner og regioner agerer. Kravene om, at kommunerne på flere sektorområder skal koordinere deres opgavevaretagelse med andre aktører, kan ses som et udtryk for dette. Det gælder eksempelvis på sundhedsområdet, det specialiserede socialområde, erhvervsområdet og området for kollektiv trafik. De aktører, som de enkelte kommuner skal samarbejde med, er primært andre decentrale, offentlige organisationer i form af andre kommuner og regioner. Hertil kommer dog, at der på nogle sektorområder stilles krav om, at samarbejdet også skal omfatte andre regionale aktører som interesseorganisationer, uddannelsesinstitutioner og erhvervsliv.

Kommunalreformen rejser ikke alene krav om, at de enkelte kommuner skal koordinere deres indsats med andre aktører. De indholdsmæssige krav til det forpligtende og lovbundne samarbejde er også ofte ganske omfattende. Et eksempel herpå finder vi på sundhedsområdet, hvor lovgivningen

stiller krav til kommuner og regioner om at koordinere deres indsats på seks obligatoriske opgaveområder. Lovgivningen opstiller ydermere inden for hver af disse opgaveområder detaljerede minimumskrav til, hvad samarbejdet og koordineringen mere konkret skal vedrøre.

Det redskab, som efter kommunalreformen skal sikre koordinering imellem de enkelte aktører på de forskellige sektorområder, er *politisk vedtagne aftaler*. Dette universalmiddel er dog indført med nogen variation på tværs af sektorområder. Det gælder i forhold til detaljeringsgraden i de indholdsmæssige krav, men også i forhold til, hvilke aktører der skal være omfattet af aftalerne, og hvordan aftalerne skal vedtages. På sundhedsområdet skal regionen og de enkelte kommuner i regionen indgå *bilaterale* sundhedsaftaler vedrørende opgaveområder, hvor opgaveansvaret på forskellig vis er overlappende. Det drejer sig eksempelvis om områder som genoptræning, forebyggelse og psykiatri (LBK nr. 829 af 2010). På socialområdet skal regionen og *kommunerne i regionen under ét* indgå sociale rammeaftaler, hvor de koordinerer udbud og efterspørgsel af tilbud på det specialiserede socialområde (LBK nr. 81 af 2011). På erhvervsområdet skal medlemmerne i vækstforaene, som blandt andet består af kommunale og regionale repræsentanter, ved *simpelt flertal* indgå regionale erhvervsudviklingsstrategier, ligesom de skal udarbejde indstillinger om medfinansiering af aktiviteter til fremme af regional erhvervsudvikling (LBK 1715 2010). Endelig skal nævnes området for kollektiv trafik, hvor der i hver region er nedsat trafikselskaber med kommunale og regionale repræsentanter. I disse selskaber skal kommuner og region indgå aftaler om den regionale og lokale kollektive trafiks udformning og finansiering (LBK 412 2010).

At der i kølvandet på kommunalreformen er et udtalt krav om samarbejde imellem forskellige decentrale, offentlige organisationer understreges af, at der er nedsat en række nye fora, der skal være omdrejningspunkter i samarbejdet imellem de aktuelle aktører. Fora, der dels er lovgivningsbestemte, dels nedsat som en del af KL's nye organisering. Blandt de nye fora, der er nedsat i lovgivningen, er kontaktudvalget formelt set det mest centrale. Kontaktudvalget er et tværsektorielt, lovfæstet kontakt- og samarbejdsorgan mellem regionen og kommunerne i regionen. Udvalget består af regionsrådets formand samt borgmestrene for kommunerne i regionen (L537 2005).

Også på de enkelte sektorområder er der kommet nye lovbestemte organer til. Som eksempel kan nævnes sundhedskoordinationsudvalget, hvis væsentligste opgave er at udarbejde et generelt udkast til de sundhedsaftaler, regionen og de enkelte kommuner efterfølgende skal indgå aftale omkring. Udvalget er sammensat af repræsentanter fra regionen, kommunerne i

regionen og praksissektoren (LBK 797 2011). Som antydnet i ovenstående kan de regionale vækstfora, som beskæftiger sig med den regionale erhvervsudvikling, også nævnes som eksempel på et sektorspecifikt samarbejdsforum. Vækstforaene består af regionale repræsentanter, kommunale repræsentanter, repræsentanter fra erhvervslivet og viden- og uddannelsesinstitutioner samt repræsentanter for arbejdsmarkedets parter (LBK 1715 2010).

Fælles for de nye lovbestemte fora er, at beslutningskompetencen fortsat ligger hos de involverede kommuner og regioner. Dette dog med undtagelse af erhvervsområdet, hvor vækstforaene på deres kompetenceområder træffer beslutninger ved flertal. At beslutningskompetencen i de øvrige tilfælde fortsat ligger hos kommuner og regioner betyder, at alle beslutninger skal godkendes i de enkelte kommunalbestyrelser og regionsråd, før der kan træffes endelige beslutninger. De nye foras gennemslagskraft vil altså afhænge af, om de enkelte aktører formår at skabe enighed om en fælles linje.

Ud over de forskellige lovbestemte fora har KL som nævnt også valgt at honorere de omfattende krav til samarbejde imellem de forskellige aktører med nedsættelsen af fem kommunekontaktråd. For hver region er der nedsat et KKR, som skal udgøre det centrale politiske mødeforum og omdrejningspunkt for den politiske koordinering mellem kommunerne i regionen. De enkelte KKR'er er sammensat af borgmestrene fra kommunerne i regionen samt et antal kommunalbestyrelsesmedlemmer, således at de afspejler den partipolitiske sammensætning af kommunalbestyrelserne i kommunerne (KL 2005).

Som ovenstående viser, skal kommunerne i mange situationer koordinere deres indsats med andre aktører igennem lovpligtige politiske aftaler. Hvem de konkrete aftalepartnere er, og hvilke beslutningskrav der er stillet til de forskellige aftaler, varierer på tværs af sektorområder. Tilsvarende er der variation i forhold til, hvor omfattende de indholdsmæssige krav til aftalerne er. Der er dog ingen tvivl om, at der på alle de nævnte sektorområder stilles krav om et omfattende samarbejde imellem de forskellige aktører. Ej heller, at disse aktører hver især har interesser involveret i de påkrævede samarbejder, givet at det er væsentlige opgaveområder der berøres. Dette grundvilkår for kommunernes virke understreger relevansen af at beskæftige sig med kommuners ageren som interessevaretagere.

Ambitionen med afhandlingen er at opstille en velegnet *teoretisk* model for, hvordan man kan analysere kommuners interessevaretagelse i forhold til andre decentrale, offentlige aktører. Hertil kommer en lige så væsentlig *empirisk* ambition om at afdække, hvordan de danske kommuner faktisk interessevaretager i forhold til andre kommuner og regioner, og hvilke systemati-

ske forskelle der er i deres adfærd. Disse dele vil i kombination give os et forbedret grundlag for at forstå og diskutere interessevaretagelse i en kommunal kontekst fremadrettet.

## 1.4 Afhandlingens centrale argumenter og antagelser

Det er væsentligt at være opmærksom på, at afhandlingen skelner interessevaretagelse fra nærliggende aktiviteter som samarbejde og koordinering. Interessevaretagelse forstås som en strategisk aktivitet, der udføres med et bestemt og på forhånd givet mål for øje under hensyntagen til andre aktørers forventede adfærd. Interessevaretagelse er interessant at beskæftige sig med på opgaveområder, hvor ikke alle involverede aktører har sammenfaldende interesser og mål. I modsætning hertil vil de nærliggende aktiviteter samarbejde og koordinering også kunne være interessante på områder, hvor de involverede aktører har sammenfaldende interesser.

Afhandlingens centrale argument er, at danske kommuner som led i deres interessevaretagelse over for andre kommuner og regioner forsøger at indgå strategiske alliancer. I mange af de tilfælde, hvor den enkelte kommune skal samarbejde med andre kommuner og med regionen, er forventningen, at de involverede aktører *ikke* har overlappende interesser. Derfor er det nærliggende at forestille sig, at alliancer med ligesindede bliver et væsentligt middel for den enkelte kommune i forhold til at skabe større gennemslagskraft for egne interesser.

Et yderligere centralt argument i afhandlingen er, at den enkelte kommunes tilbøjelighed til at forsøge at indgå alliance vil variere på systematisk vis med de interessekonstellationer, der er på forskellige politikområder. Tilsvarende forventes de institutionelle spilleregler, der er på forskellige sektorområder, at påvirke den enkelte kommunes tilbøjelighed til at indgå alliance, ligesom kommunestørrelse forventes at have en central betydning.

Endelig er et tredje argument, at karakteristika ved de alliancer, som kommuner forsøger at indgå, vil variere systematisk med de tre uafhængige variable interessekonstellationer, institutionelle spilleregler og kommunestørrelse. Det gælder i forhold til alliancers aktørsammensætning og størrelse samt deres indholdsmæssige spændvidde og formaliseringsgrad. De tre centrale argumenter om, hvordan danske kommuner vil forsøge at indgå strategiske alliancer som led i deres interessevaretagelse, bliver i afhandlingen konkretiseret i 16 teoretisk funderede hypoteser. Bag disse 16 hypoteser ligger to grundlæggende antagelser.

Når man ønsker at analysere en organisations samspil med omverdenen, er det indledningsvis nødvendigt at forholde sig til, om det giver mening at betragte organisationen som én spiller, eller om organisationen består af flere spillere, der kun delvist har sammenfaldende interesser. Denne afhandling baserer sig på den væsentlige antagelse, at det i forhold til min problemstilling er frugtbart og rimeligt at betragte kommuner som enhedsaktører. Ifølge Scharpf er der særlig tre forhold, der er afgørende for en organisations mulighed for at agere strategisk i forhold til omverdenen og hermed optræde som enhedsaktør. Det er således afgørende, at organisationens formål er defineret på kollektivt niveau; at organisationen råder over ressourcer, som den selvstændigt kan benytte i sit arbejde; og at aktøren træffer beslutninger ved flertal, således at enkeltindivider ikke kan blokere for en fælles linje (1997: 52-60). Vurderet ud fra disse forhold har danske kommuner gode *muligheder* for at agere som enhedsaktør. Min antagelse er videre, at disse muligheder bliver benyttet på de politikområder, som jeg analyserer kommunernes interessevaretagelse inden for. Denne antagelse synes rimelig, idet jeg ved udvælgelsen af politikområder har lagt vægt på, at der skulle være tale om områder af væsentlig betydning for kommunerne, som det øverste niveau i kommunerne følgelig må antages at have et ønske om at forholde sig strategisk til.

Den anden antagelse, som afhandlingen bygger på, er, at kommuner forfølger egne snævre interesser. Denne antagelse er inspireret af rationel forvaltningsteori samt litteraturen om kommunale interesseorganisationer. Antagelsen er endvidere, hvilket der vil blive argumenteret for i kapitel 2, at kommuners egeninteresser kan inddeles i tre overordnede kategorier, nemlig interesser i vækst, interesser i autonomi og interesser i overlevelse. Med denne forståelse af kommunale interesser rettes fokus mod interesstyper, der tager udgangspunkt i kommunen som enhed. Dette betyder også, at der er nogle typer interesser, der ikke inddrages – nemlig dem, der tager udgangspunkt i enkeltpersoner eller aktørgrupper inden for kommunen. Dette gælder eksempelvis partipolitiske interesser.

Påstanden i det følgende er ikke, at interesser, der knytter sig til enkeltpersoner eller aktørgrupper inden for en kommune, er irrelevante for, hvordan kommunen agerer eksternt. Derimod er argumentet, at vi med viden om de interessekonstellationer, som kommunen som enhed kan siges at have, får et fornuftigt udgangspunkt i forhold til at forudsige *en væsentlig del* af kommuners adfærd vedrørende interessevaretagelse og forsøget på at indgå alliancer med ligesindede.

Det skal fremhæves, at der stadig er masser af politik involveret i kommunernes interesser, som de forstås i denne afhandling. Tages der udgangs-

punkt i en klassisk forståelse af politik, nemlig Eastons (1953), som lyder: 'Politik er den autoritative fordeling af værdier med gyldighed for et samfund', er der i den grad politik forbundet med varetagelsen af kommunale interesser, sådan som jeg har defineret dem. Spørgsmål om eksempelvis den geografiske placering af sygehuse, udformningen af den økonomiske udligningsordning imellem kommuner og ændringen af opgaveinddelingen imellem offentlige myndigheder er *politiske* spørgsmål, som kommuner må antages at forholde sig til, og som på fornuftig vis lader sig analysere med udgangspunkt i min forståelse af kommunale interesser.

## 1.5 Afhandlingens opbygning

Nærværende kapitel har beskrevet afhandlingens mål om at skabe et forbedret grundlag for at forstå og diskutere interessevaretagelse i en kommunal kontekst fremadrettet. I denne forbindelse har kapitlet beskrevet afhandlingens *teoretiske* ambition om at opstille en model for, hvordan man kan analysere kommuners interessevaretagelse i forhold til andre decentrale, offentlige aktører, ligesom den *empiriske* ambition om at afdække, hvordan de danske kommuner faktisk interessevaretager i forhold til andre kommuner og regioner, er diskuteret.

Med kapitel 2 og 3 søger jeg at opfylde afhandlingens teoretiske ambition. For at kvalificere analysen af, hvordan enkeltkommuner varetager interesser i forhold til andre kommuner og regioner, undersøger kapitel 2, hvad der i den samfundsvidenskabelige litteratur er sagt herom. Litteratursøgningen tager udgangspunkt i to spørgsmål, nemlig hvilke interesser har kommuner, og hvilke strategier kan de benytte i deres interessevaretagelse? På baggrund af rationel forvaltningslitteratur og litteraturen om kommunale interesseorganisationer opstilles en samlet forståelse af kommunale interesser og interessevaretagelsesstrategier.

I kapitel 3 indsnævrer jeg afhandlingens fokus til den del af kommuners interessevaretagelsesstrategier, der vedrører brugen af alliancer. Begrundelsen for denne indsnævring knytter sig til den manglende teoretisering omkring dette fænomen i den gennemgåede litteratur. Samtidig vurderes alliancer – særligt efter kommunalreformen – at være et væsentligt empirisk fænomen, som følgelig er interessant at få belyst. Kapitel 3 opstiller derfor konkrete og testbare hypoteser om, hvad der betinger individuelle danske kommuners strategier for brugen af alliancer i forbindelse med deres interessevaretagelse. De forklarende variable, der inddrages, er graden af interesse-sammenfald med andre kommuner og regioner, de institutionelle spille-regler for koordination imellem aktører og kommunestørrelse.



I kapitlerne 4, 5 og 6 fremgår forskellige overvejelser om forskningsdesign, analysemetoder og data. Kapitel 4 indeholder overvejelser om valg af forskningsdesign. Der argumenteres for, at afhandlingens hypoteser vil blive undersøgt med udgangspunkt i såvel kvantitative som kvalitative data fra sundhedsområdet og det specialiserede socialområde.

Kapitel 5 udvælger de politikområder inden for sundhedsområdet og det specialiserede socialområde, som undersøgelsen mere præcist skal fokusere på. Udvalget foretages, så variation på graden af interessesammenfald med andre kommuner og regioner sikres. I forlængelse heraf fremgår en række af afhandlingens øvrige operationaliseringsovervejelser i kapitel 6. Kapitel 6 redegør endvidere for, hvordan de kvantitative data vil blive indsamlet ved gennemførelsen af to spørgeskemaundersøgelser blandt socialdirektører og sundhedsdirektører i alle danske kommuner. Kapitlet redegør endelig for afhandlingens empiriske analysestrategi og en række metodiske valg.

Analyserne af de kvantitative data fremgår af kapitlerne 7, 8 og 9. Valget af, hvorvidt man som kommune vil forsøge at indgå alliance eller ej i forbindelse med sin interessevaretagelse, er et indledende valg. Kapitel 7 gennemgår analyserne af kommunernes strategier for brugen af alliancer som aktivt tilvalg. Vælger kommunen at benytte alliancer, melder der sig en række øvrige spørgsmål, som kommunerne må forholde sig strategisk til. Kapitel 8 gennemgår analyserne af kommunernes strategier for aktørsammensætningen i alliancer og størrelsen på alliancer, mens kapitel 9 gennemgår analyserne af kommunernes strategier for alliancers formaliseringsgrad og indholdsmæssige spændvidde.

Kapitel 10 redegør for, at den kvalitative analyse vil bestå af interviews med socialdirektører og sundhedsdirektører i fem udvalgte danske kommuner. Kapitlet gennemgår endvidere resultaterne af den gennemførte analyse.

Kapitel 11 konkluderer og perspektiverer på de fundne resultater.



## Kapitel 2: Litteraturrediskussion

For at kvalificere analysen af, hvordan enkeltkommuner varetager interesser i forhold til andre kommuner og regioner, er det relevant at undersøge, hvad der i den samfundsvidenskabelige litteratur er sagt herom. Min litteraturafsøgning tager udgangspunkt i to spørgsmål, nemlig hvilke interesser har kommuner, og hvilke strategier kan de benytte i deres interessevaretagelse. Det følgende afsnit fokuserer på kommuners *interesser*, mens spørgsmålet om kommuners *interessevaretagelsesstrategier* tages op efterfølgende. Begge spørgsmål vil blive besvaret inden for rammerne af rationel forvaltningslitteratur og litteraturen om kommunale interesseorganisationer. Jeg har valgt at tage udgangspunkt i disse teoriretninger, fordi denne kombination af teorier giver mig adgang til nogle af de mest præcise og eksplicite bud på offentlige organisationers interesser og interessevaretagelsesstrategier. Den samtidige brug af disse teorier er endvidere frugtbar i forhold til at målrette mine overvejelser specifikt til *decentrale* offentlige organisationer som kommuner.

### 2.1 Kommuners interesser

Dette afsnit belyser spørgsmålet om, hvilke interesser kommuner kan siges at have. Som nævnt i kapitel 1 bygger afhandlingen på en antagelse om, at kommuner forfølger egne snævre interesser i vækst, autonomi og overlevelse. Denne antagelse er udledt fra rationel forvaltningslitteratur og litteraturen om kommunale interesseorganisationer. Den rationelle forvaltningslitteratur indeholder en række eksplicite overvejelser om, hvilke interesser offentlige organisationer i bred forstand må antages at have, mens litteraturen om kommunale interesseorganisationer er væsentlig i forhold til at indsnævre fokus til særligt at omhandle de interesser, som *kommuner* må antages at have. Dette uddybes i det følgende.

#### Den rationelle forvaltningslitteratur

Forskellige teoretikere inden for den rationelle forvaltningslitteratur har forskellige bud på, hvori offentlige organisationers interesser nærmere består. På baggrund af fem klassiske værker inden for litteraturen er det muligt at udlede tre basale interesser, nemlig interessen i overlevelse, interessen i autonomi og interessen i vækst. Den samlende kerne for de forskellige teoreti-

kere er en række grundantagelser om den enkelte aktør, som antages rationelt at forfølge et sæt velordnede interesser. Disse interesser antages endvidere at være eksogent givne og således formet før mødet og samspillet med andre aktører.

Offentlige organisationers interesse i vækst fremstår mest rendyrket hos Niskanen (1971) og Tullock (1965). Tullock (1965) påpeger, at offentlige organisationer ofte kan betragtes som imperiebyggere. Årsagen er, at der som følge af informationsasymmetri er en risiko for, at organisationens størrelse i sig selv bliver taget som udtryk for organisationens formåen. Som følge heraf er det i topbureaukraters interesse at maksimere størrelsen af deres organisation forstået som antallet af medarbejdere. Ligeledes skaber større organisationer flere og bedre karrieremuligheder, hvilket også er i topbureaukraternes interesse (1965: kap. 13).

Ifølge Niskanen (1971) har offentlige organisationer en interesse i vækst forstået som budgetmaksimering. Den væsentligste årsag hertil er, at topembedsmændenes løn, magt, anerkendelse mv. afhænger positivt af budgettets størrelse. Topbureaukraternes personlige interesser i at budgetmaksimere understøttes ifølge Niskanen af hensynet til organisationens overlevelse på to måder. For det første medvirker stigende budgetforlangender til at signalere fremgang og betydningsfuldhed i et politisk system præget af informationsasymmetri. For det andet påvirker større budgetter de ansattes løn- og arbejdsvilkår positivt, hvilket influerer på deres indsats og hermed organisationens performance. Disse forhold er væsentlige i forhold til de eksterne bevillingsgivere og er sammen med topbureaukraternes selviske interesser med til at skabe Niskanens tese om, at offentlige organisationer maksimerer deres budgetter (2007 [1971]: kap. 4).

Også Downs (1967) fremhæver, at offentlige organisationer har en iboende tendens til at ekspandere. Organisationer formodes således at være på evig jagt efter flere økonomiske ressourcer, mere personale, flere arbejdsopgaver med videre. Downs påpeger i forlængelse heraf, at offentlige organisationer kun overlever og ekspanderer, hvis de formår at demonstrere deres berettigelse i forhold til de politikere, som kontrollerer budgetter og opgaveplaceringer. Derfor bliver autonomi forstået som ekstern støtte en yderligere og selvstændig drivkraft for offentlige organisationer (1967: kap. 2). Som Niskanen og Tullock forklarer Downs organisationers interesser med selviske interesser hos de enkelte topbureaukrater vedrørende magt, indkomst, prestige, begrænset arbejdsindsats og sikkerhed. Downs nuancerer dog billedet ved at tilføje mere altruistisk prægede interesser som eksempelvis identifikation med et givet politikområde og ønsket om at tjene, hvad der opfattes som 'samfundets interesse' (1967: kap. 8). Som følge af variation i

vægtningen af de enkelte interesser hos forskellige bureaukrater fremhæver Downs, at forskellige offentlige organisationer kan forventes at forfølge de enkelte interesser med forskellig ildhu (1967: kap. 9).

Nogle af Downs' tanker vedrørende variation i vægtningen af offentlige organisationers interesser er også at finde hos Wilson (1989). Som en reaktion på de aktørantagelser og det noget forsimplede fokus på økonomiske interesser, som blandt andre Niskanen og Tullock repræsenterer, præsenterede Wilson i 1989 en anderledes opfattelse af organisationers interesser. Wilson anerkender, at offentlige organisationer har økonomiske interesser, men fremhæver, at autonomi er en mindst lige så væsentlig – og nogle gange væsentligere – interesse. Wilson er grundlæggende skeptisk over for de imperialistiske tendenser, som før nævnte forfattere tillægger offentlige organisationer, og fremhæver, at offentlige organisationer kun i nogle tilfælde kan antages at arbejde for flere økonomiske ressourcer og flere arbejdsopgaver. En mindst lige så vigtig ressource for offentlige organisationer er politisk opbakning, og denne opnås bedst, når organisationens mål er populære, dens opgaver simple, dens rivaler ikke-eksisterende og dens begrænsninger minimale. Hvad Wilson definerer som autonomi er med andre ord en væsentlig interesse hos rationelle organisationer (1989: kap. 10).

Ifølge Wilson har autonomi en intern og en ekstern dimension. Den eksterne dimension vedrører uafhængighed i forhold til det omkringliggende samfund i form af fraværet af konkurrerende organisatoriske enheder og minimale begrænsninger fastsat af politisk overordnede. Den interne dimension vedrører organisationens identitet eller mission forstået som en udbredt og anerkendt opfattelse af, hvad der er organisationens centrale opgaver. Ifølge Wilson vil der ofte være et trade-off imellem større budgetter på den ene side og større autonomi på den anden side. Eksempelvis kan man forestille sig, at der med et større budget vil følge nye opgaver, der ikke nødvendigvis passer ind i organisationens øvrige opgaver rent identitets- og arbejdsmæssigt, eller som eksempelvis vil være forbundet med en langt større politisk bevågenhed. Et større budget kan altså medføre forhold, der på sigt vil kunne true såvel den interne som den eksterne autonomi, og derfor er det ikke givet, at organisationer altid vil maksimere deres budgetter. Hvad den enkelte organisation vil ønske at maksimere vil afhænge af en afvejning af fordele og ulemper i den konkrete situation (1989: 182).

Dunleavy kommer i 1991 ind på mange af de samme tanker som Wilson. Også Dunleavy ser budgetmaksimering som en interesse, organisationer kun i nogle tilfælde vil forfølge. I hvilken udstrækning budgetmaksimering vil finde sted menes blandt andet at afhænge af organisationstypen, budgettypen og hvilken placering topbureaukraten i spidsen for organisationen har

(1991: kap. 7). En ofte lige så vigtig eller vigtigere interesse hos organisationer mener Dunleavy er opgaveporteføljens sammensætning. Ifølge Dunleavy vil topbureaukrater fokusere på at skaffe sig interessante opgaver og et godt arbejdsmiljø af de samme bagvedliggende årsager som tidligere har været i spil, nemlig af hensyn til status, karrieremuligheder, prestige og lignende. Frem for at gå efter større budgetter, mener Dunleavy altså, at et lige så hyppigt adfærdsmønster for organisationer vil være bureau-shaping, hvor opgaver, der er rutineprægede, konfliktfyldte eller har lav status, søges minimeret til fordel for mere interessante opgaver med større frihed, større udviklingspotentiale og en længere tidshorizont (1991: 200-9). En del af Dunleavys argumentation om opgavetilpasninger minder om Wilsons tanker vedrørende autonomi. Således fremhæver Dunleavy, at organisationer ved at ændre på deres opgaveportefølje kan påvirke graden af afhængighed i forhold til eksterne organisationer (ekstern autonomi) og skabe større sammenhæng i arbejdsopgaverne samt en samarbejdende tilgang (intern autonomi). Dunleavy fremhæver dog i højere grad end Wilson den enkelte topbureaukrats personlige interesser i disse forhold.

#### *Bidraget fra den rationelle forvaltningslitteratur*

Sammenfattende er det ud fra den rationelle forvaltningslitteratur muligt at udlede den påstand, at offentlige organisationer er interesserede i vækst, autonomi og overlevelse. Hvor de tre typer interesser er forholdsvis rummelige på den indholdsmæssige side, er de entydige og snævre, hvad angår deres afsæt i offentlige organisationers egne snævre behov. Ifølge den rationelle forvaltningslitteratur bliver almenvellets interesser således kun varetaget i det omfang, de er sammenfaldende med organisationernes egeninteresser.

Indholdet i interesserne kan konkretiseres yderligere på baggrund af de inddragede teoretikere. Interessen i vækst bliver af Niskanen defineret som en interesse i budgetmaksimering, men udvides af de øvrige teoretikere til at omhandle maksimering af størrelse i bredere forstand; det vil sige størrelse forstået som budget, medarbejdere eller arbejdsopgaver. Hovedparten af de refererede teoretikere inddrager desuden interessen i autonomi, om end de benytter varierende betegnelser. Interessen i autonomi behandles mest systematisk hos Wilson, som opererer med en intern og en ekstern dimension. Den eksterne dimension vedrører fraværet af konkurrerende organisatoriske enheder og et minimum af begrænsninger fastsat af politiske overordnede. Den interne dimension vedrører organisationens identitet eller mission forstået som en udbredt og anerkendt opfattelse af, hvad der er organisatio-

nens centrale opgaver. Endelig er der interessen i overlevelse, som er fundamental og synes at være bagvedliggende i forhold til de to øvrige interesser. Pointen er, at enhver organisation vil kæmpe for sin egen overlevelse; også uanset at de funktioner, som organisationen i udgangspunktet var sat i verden for at løfte, ikke længere er nødvendige (se også Peters 1995: 34-5).

Niskanen, Tullock, Downs og Dunleavy forbinder alle en given offentlig organisation med én bestemt interesse eller én bestemt kombination af interesser. Ifølge disse teoretikere er vægten af de forskellige interesser internt hos den enkelte organisation konstant, mens der kan være variation på tværs af organisationer i forhold til deres vægtning af eksempelvis vækst over for autonomi. Blandt forhold der kan betinge variation på tværs af organisationer nævnes blandt andet organisationstypen, budgettypen og karakteristika ved den enkelte organisations topbureaukrat.

Wilson adskiller sig fra de øvrige teoretikere, idet han fremfører, at den konkrete kontekst, som en offentlig organisation står i, vil være afgørende for, præcist hvilke interesser denne vil forfølge. For Wilson er det altså muligt, at en given organisation i nogle tilfælde vil forfølge sine interesser i vækst, mens den i andre tilfælde vil gå efter at maksimere eksempelvis sin eksterne autonomi. I den forbindelse fremhæver Wilson, at der ofte vil være et trade-off imellem varetagelsen af de forskellige interesser. Det betyder, at man ikke kan forvente, at offentlige organisationer altid vil forfølge deres økonomiske interesser eller altid vil forfølge deres interesser i autonomi, men at de i nogle tilfælde må vælge at forfølge én af flere interesser. Med Wilsons bidrag bliver der således åbnet op for organisationsinterne variationer med hensyn til, hvilke interesser der vil blive forfulgt. Det er dog ikke ud fra Wilsons arbejde umiddelbart muligt at opstille klare og systematiske forventninger til, hvornår en given organisation vil forfølge hvilke interesser.

I det følgende afsnit rettes fokus mod litteraturen om kommunale interesseorganisationer. Denne litteratur bidrager til at indsnævre ovenstående overvejelser om offentlige organisationers interesser i bred forstand til specifikt at vedrøre *kommuners* interesser.

## Litteraturen om kommunale interesseorganisationer

Betegnelsen kommunale interesseorganisationer anvendes om interesseorganisationer, der har subnationale, demokratisk ledede organisationer som danske kommuner, amerikanske delstater eller britiske boroughs som medlemmer. Litteraturen om kommunale interesseorganisationer giver et væsentligt bidrag til min forståelse af kommuners interesser – og senere interes-

sevaretagelsesstrategier – netop fordi fokus rettes specifikt imod decentrale, demokratisk ledede organisationer som kommuner.

I litteraturen om kommunale interesseorganisationer er det muligt at genfinde interesserne i vækst, autonomi og overlevelse, som de kommer til udtryk i den rationelle forvaltningslitteratur. Endvidere er det muligt at øge forståelsen for interessernes indhold, når det drejer sig om decentrale offentlige organisationer med en demokratisk valgt ledelse. Et væsentligt bidrag fra litteraturen er i denne forbindelse påpejningen af, at rumlige forhold kan påvirke decentrale offentlige organisationers konkrete interesser. Aktører på det samme forvaltningsniveau vil således ikke nødvendigvis have et konkret interessefællesskab, fordi de har en identisk generel interesse i eksempelvis flere økonomiske ressourcer. Årsagen er, at rumlige forhold som socioøkonomiske vilkår og erhvervsstrukturelle betingelser i mange tilfælde påvirker de interesser, som enkeltkommuner har i forhold til konkrete problemstillinger. Dette gør sig blandt andet gældende, når kommuner med forskellige socioøkonomiske vilkår udtaler sig om, hvilke kriterier der bør danne udgangspunkt for tildelingen af midler fra pulje til 'særligt vanskeligt stillede kommuner'.

Indledningsvis analyseres brugen af interessebegrebet inden for litteraturen om kommunale interesseorganisationer. Herefter konkretiseres forståelsen af interessebegrebet med eksempler. Litteraturens bidrag omkring interessers påvirkelighed af rumlige forhold bearbejdes herefter. Afsnittet afsluttes med en opsamling.

Litteraturen om kommunale interesseorganisationer skelner imellem almeninteresser og særinteresser. Ifølge Blom-Hansen giver det kun mening at tale om forfølgelse af almeninteresser i forbindelse med rene offentlige goder (2002c: 85). Et rent offentligt gode er kendetegnet ved to forhold: For det første udelukker én aktørs brug af godet ikke en anden aktørs brug; og for det andet er det umuligt at ekskludere aktører fra at bruge godet, når det først én gang er tilvejebragt. Når miljøorganisationer kæmper for renere drikkevand, er det således en almeninteresse, der forfølges, mens fagforeningers kamp for højere løn til deres medlemmer må betragtes som en særinteresse, der ikke som sådan kommer almenvellet til gode.

Blom-Hansen understreger, at kommunale interesseorganisationer typisk forfølger goder, der først og fremmest kommer deres medlemmer til gavn. Vurderingen, som blandt andre Christensen (1998b), Camissa (1995) og Gunnarson (1972) deler, er altså, at i det omfang kommunale interesseorganisationer forfølger almeninteresser og hermed rene offentlige goder, skal dette ses som et biprodukt af deres bestræbelser på at forfølge snævre medlemsinteresser (Blom-Hansen 2002c: 85-8; Christensen 1998b: 83; Camissa



1995: 24; Gunnarson 1972: 90-1). Kommunale interesseorganisationer kan altså ikke forventes at forfølge almeninteresser, bare fordi deres medlemmer er offentlige organisationer med demokratisk valgt ledelse. Der er tale om rationelle aktører, der først og fremmest er motiveret af særinteresser.

Det klare budskab i litteraturen om, at kommunale interesseorganisationer forfølger særinteresser i modsætning til almeninteresser, bliver imidlertid ikke fulgt af lige så klare svar på, hvori disse særinteresser består. Inden for litteraturen er der gennemført en række empiriske studier, som på forskellig vis undersøger, hvilken rolle kommunale interesseorganisationer spiller i det politiske system, herunder hvordan de forfølger interesser, og hvilken effekt interessevaretagelsen har. På trods af at studierne således alle kredser om forskellige aspekter af kommunale interesseorganisationers *interessevaretagelse*, er der bemærkelsesværdigt få forfattere, der definerer interessebegrebet eksplicit.

Illustrativt for ovenstående pointe er Chandlers bog fra 1988 om kommunale interesseorganisationers indflydelsesmuligheder i forhold til centraladministration og regering i Storbritannien i 1970'erne og 1980'erne. I bogen vier Chandler et fuldt kapitel til 'Local Interests', men på trods af dette, defineres interessebegrebet ikke ét sted eksplicit. I stedet diskuteres interessevaretagelsesstrategier og mulige effekter heraf, mens indholdet i interesserne må udledes mere indirekte fra bogens empiriske kapitler. Det er således snarere undtagelsen end reglen, når Blom-Hansen (2002c: kap. 5) og Nugent (2009: kap. 1) definerer deres forståelse af interesser eksplicit. Som en konsekvens heraf baserer de følgende observationer vedrørende interessers indhold sig ikke kun på klare definitioner, men også på det, der kan udledes af den empiriske brug af interessebegrebet i de inddragede studier.

Med det formål at afdække brugen af interessebegrebet inden for litteraturen om kommunale interesseorganisationer er centrale værker fra Danmark, Sverige, Storbritannien og USA udvalgt. Kommunestrukturen i disse lande er ganske forskelligartet. Hvor den kommunale struktur i Danmark og Sverige minder om hinanden, adskiller kommunestrukturen i England og USA sig væsentligt herfra. Den kommunale sektor står således traditionelt betydeligt svagere i England end i Danmark og Sverige, og USA er med sin størrelse, føderale opbygning og kommunale struktur ligeledes meget anderledes. Eventuelle ligheder i måden, hvorpå studier fra disse lande forstår decentrale offentlige aktørers interesser, vil derfor styrke formodningen om disse interessers almene gyldighed.

Tabel 2.1 giver et overblik over de enkelte studiers fokus. Overordnet set synes litteraturen om kommunale interesseorganisationer at fokusere på de samme typer interesser som den rationelle forvaltningslitteratur. Stort set alle

udvalgte forfattere inddrager således interesser i økonomi og autonomi, mens der er større variation i inddragelsen af overlevelse som selvstændig interesse. I nogle studier belyses interessen i overlevelse eksplicit og selvstændigt (se eksempelvis Pedersen 2003: 47; Blom-Hansen 2002c: 90; Leach 1997: 22; Reed 1983: 296; Rhodes 1986: 61). Andre anskuer interessen i overlevelse som en bagvedliggende interesse i forhold til interesserne i økonomi og autonomi (se eksempelvis Camissa 1995 og Nugent 2009), mens stadig andre slet ikke fokuserer på denne interesse (se eksempelvis Christensen 2000 og Chandler 1988). Sidstnævnte forfattere finder dog næppe overlevelse irrelevant. Denne formodning bestyrkes af det forhold, at flere empiriske undersøgelser viser, at kommunale interesseorganisationer ikke står lige stærkt til alle tider og alle steder, men i perioder må kæmpe for deres overlevelse (se eksempelvis Reed 1983: 290-7). Den manglende opmærksomhed på overlevelse i nogle studier kan således skyldes, at overlevelse inden for en rationel tilgang anses som værende så fundamental og selvindlysende en interesse, at fokus herpå synes overflødig.

Tabel 2.1: Oversigt over brugen af forskellige interessetyper i væsentlige bidrag inden for litteraturen om kommunale interesseorganisationer

		Økonomi	Autonomi	Overlevelse
Danmark	Christensen (1998b)	X	X	
	Christiansen (2000)	X	X	
	Blom-Hansen (2002c)	X	X	X
	Jensen (2003)	X	X	(indirekte)
	Pedersen (2003)	X	(indirekte)	X
Sverige	Odén (1921)		X	
	Lönn (1952)		X	
	Landström (1960)		X	
	Gunnarson (1972)	X	X	
Storbritannien	Rhodes (1986)	X	X	X
	Chandler (1988)	X	(indirekte)	
	Leach (1997)	X	X	X
USA	Haider (1974)	X	X	(indirekte)
	Reed (1983)	X	X	X
	Camissa (1995)	X	X	(indirekte)
	Nugent (2009)	X	X	(indirekte)

At studierne fra lande med så forskelligartet kommunestruktur i al væsentlighed fokuserer på de samme typer interesser, er interessant. Det enslydende empiriske fokus styrker formodningen om, at de inddragede interesser er alment gældende. Ud over denne forvisning er litteraturen om kommunale

interesseorganisationer nyttig i forhold til at øge forståelsen for de enkelte interessers konkrete betydning for decentrale organisatoriske enheder som eksempelvis kommuner. I det følgende vil de aspekter vedrørende interesserne i økonomi og autonomi samt overlevelse, som forfatterne hyppigst fremhæver, blive gennemgået.

Litteraturen fremhæver tre temaer i forhold til indholdet af decentrale offentlige organisationers økonomiske interesser. Offentlige organisationer menes at være interesserede i så mange ressourcer som muligt, så frie ressourcer som muligt, og i at opgaveudlægninger fra staten bliver fulgt af tilstrækkelige økonomiske midler. Disse tre interesser bliver ofte nævnt i sammenhæng og er bredere end den rationelle forvaltningslitteraturs fokus på forskellige former for vækst. Af samme grund benyttes den bredere betegnelse 'økonomiske interesser' i dette afsnit.

Det første ønske om så mange ressourcer som muligt er en helt generel interesse, der ligner den rationelle forvaltningslitteraturs fokus på budgetmaksimering. I litteraturen om kommunale interesseorganisationer bliver ønsket fremsat dels i forhold til det centrale niveau, hvorfra de decentrale organisationer ønsker så stort et bloktilskud som muligt. Interessen gælder dog også i forhold til fordelingen af centrale midler blandt de decentrale organisationer, for eksempel i forbindelse med mellemkommunale udligninger. Forventningen er altså, at decentrale offentlige organisationer i samlet flok vil kæmpe for så mange midler som muligt til deres forvaltningsniveau, men at de samtidig hver især vil forsøge at tilrane sig så stor en del af kagen som muligt. At decentrale offentlige organisationer har interesse i at få så mange ressourcer som muligt bliver nævnt af hovedparten af teoretikerne i tabel 2.1 (Nugent 2009: 41; Blom-Hansen 2002c: 114 og 148-9; Christiansen 2000: 146; Christensen 1998b: 84f; Leach 1997: 23; Camissa 1995: 51-7 og 76-8; Chandler 1988: 118-22; Rhodes 1986: 62; Haider 1974: 4).

Som en del af interessen i at få så mange ressourcer som muligt ekspliciterer litteraturen om kommunale interesseorganisationer, at decentrale offentlige aktører har interesse i, at opgaveudlægninger fra staten altid har medfølgende finansiering. Pointen er her, at decentrale offentlige organisationer ikke ønsker krav og forventninger om tiltag fra centralt hold, hvortil der ikke er anvist finansiering. Ifølge denne litteratur har decentrale offentlige organisationer altså ikke en interesse i at få flere arbejdsopgaver, medmindre der følger økonomiske midler med. Der skal således være en sammenhæng imellem de omkostninger, der stammer fra centrale programmer og politikker, og de ressourcer der tildeles. Ydermere er det væsentligt, at den centrale finansiering er forudsigelig. Dette emne inden for den økonomiske interesse er også behandlet af flere af teoretikerne i tabel 2.1 (Nugent

2009:23 og 42; Blom-Hansen 2002c: 57; Christiansen 2000: 145; Chandler 1988: 130; Gunnarson 1972: 42).

Endelig har decentrale offentlige organisationer en interesse i at få så frie ressourcer som muligt. En stor del af teoretikerne i tabel 2.1 argumenterer således for, at decentrale offentlige organisationer ønsker størst mulig fleksibilitet og færrest mulige bindinger, hvad angår tildeling og anvendelse af midler modtaget fra centralt hold. Decentrale offentlige organisationer forventes således eksempelvis at foretrække generelle bloktilskud frem for midler placeret i centrale puljer med tilhørende centralt fastsatte ansøgningskriterier og specifikke tilskudsbetingelser (Nugent 2009: 43; Blom-Hansen 2002c: 132; Camissa 1995: 51-7 og 78; Chandler 1988: 116; Haider 1974: 58 og 213).

Der er to gennemgående bidrag fra litteraturen om kommunale interesseorganisationer i forhold til offentlige organisationers interesse i autonomi. Begge bidrag falder inden for det, som Wilson benævner ekstern autonomi. For det første er decentrale offentlige organisationer interesserede i størst mulige frihedsgrader, når de skal udføre deres opgaver. Snævre lovgivningsmæssige bånd ønskes ikke, og derfor foretrækkes brede rammelovgivninger frem for detailstyring. Ud over ønsket om fleksibilitet og råderet i almindelighed fremhæves de decentrale offentlige organisationers ønske om at kunne tilpasse opgaveløsningen til lokale forhold. De fleste teoretikere i tabel 2.1 behandler denne del af interessen i autonomi (Nugent 2009: 36-7 og 45; Jensen 2003: 43; Blom-Hansen 2002c: 11 og 114; Christiansen 2000: 144; Christensen 1998b: 84f; Camissa 1995: 49; Chandler 1988: 135; Rhodes 1986: 62; Haider 1974: 49 og 58; Gunnarson 1972: 159-64).

Hvor ovenstående vedrører frihedsgrader for den enkelte offentlige organisation, når denne skal løfte sine opgaver, er der også en del af interessen i autonomi, der vedrører offentlige organisationers relationer til andre aktører. En mindre gruppe teoretikere inden for den gennemgængede litteratur fremhæver således, at offentlige organisationer ønsker at begrænse deres afhængighed af andre aktører. Dette gælder dels i forhold til det centrale niveau, hvor de decentrale aktører i videst muligt omfang ønsker at være den autoritative beslutningstager på et givet område. Men ønsket om autonomi gælder også i forhold til andre og måske konkurrerende offentlige organisationer, når ansvaret for forskellige opgaver skal fordeles (Haider 1974: 58; Camissa 1995: 21 og 72; Nugent 2009: 36-7; Odén 1921: 154).

Endelig er der interessen i overlevelse, der som tidligere nævnt bliver behandlet forskelligartet i litteraturen. Selve interessen er dog ganske åbenlys, nemlig at offentlige organisationer til enhver tid vil forsøge at sikre deres eksistensberettigelse. De forskellige studier påpeger, at dette eksempelvis kan

ske ved at sikre sig centrale samfundsmæssige opgaver og for kommunale interesseorganisationers vedkommende en institutionaliseret inddragelse i forskellige centrale beslutningsprocesser (Pedersen 2003: 45-7; Blom-Hansen 2002c: 90-1; Rhodes 1986: 61). Til dette tilføjer Reed (1983), at kommunale interesseorganisationer må tilpasse deres ydelser til medlemmerne. Interesseorganisationerne skal, uanset de vilkår de bydes, formå at tilbyde deres medlemmer en form for merværdi, eksempelvis igennem differentierede serviceydelser. I tider hvor vilkårene for en interesseorganisation ændrer sig, står valget ifølge Reed altså imellem 'adapt or die' (1983: 296). For de studier, der behandler interessen i overlevelse mere indirekte, er det klart, at en vis form for økonomisk fundament samt autonomi i opgaveløsningen er nødvendigt, for at man overhovedet kan tale om selvstændige organisatoriske enheder – og hermed overlevelse.

Som det fremstår af ovenstående bidrager litteraturen om kommunale interesseorganisationer til at øge forståelsen for de enkelte interessetypers nærmere indhold. Herudover henleder litteraturen som noget nyt opmærksomheden på, at måden, hvorpå den samme grundlæggende og generelle interesse som eksempelvis interessen i flere økonomiske ressourcer kommer til udtryk i forhold til en konkret problemstilling, kan variere imellem kommuner som følge af rumlige forhold. Karakteristika ved de enkelte organisationer som eksempelvis organisationsstørrelse, befolkningstæthed eller socio-økonomiske forudsætninger kan med andre ord påvirke organisationernes konkrete interesser.

Tilbagevendende diskussioner om indretningen af det danske kommunale udligningssystem kan illustrere, hvorledes rumlige forhold påvirker organisationers konkrete interesser. Danske kommuner antages som andre offentlige organisationer at have en generel interesse i flere økonomiske ressourcer. Denne interesse, der er identisk på tværs af kommuner, manifesterer sig dog forskelligt, når kommunerne skal forholde sig til størrelsen og udformningen af den mellemkommunale udligning. Den mellemkommunale udligning er et nulsumsspil, hvor én kommunes tab er en anden kommunes gevinst. Hvis alle kommuner antages at kæmpe for flere økonomiske ressourcer, må de pr definition have forskellige konkrete interesser i udligningssystemets indretning. Afhængigt af deres beskatningsgrundlag og deres socioøkonomisk betingede udgiftsbehov, som er udligningssystemets nøgleparametre, forventes forskellige kommuner altså at ønske et udligningssystem af varierende omfang og med forskellig udformning. En tese, der ikke overraskende finder solid empirisk støtte (se eksempelvis Madsen 1992: 52-4; Holdt-Olesen og Pedersen 2001, 1999 samt Blom-Hansen 2002c: kap. 7).

Hovedparten af de teoretikere, der er nævnt i tabel 2.1, forholder sig til, at interessers konkrete indhold kan afhænge af rumlige forhold. De mest systematiske bearbejdnings af dette fænomen findes hos Nugent (2009) og Blom-Hansen (2002c). De to forfattere nævner en række eksempler på tilfælde, hvor rumlige aspekter påvirker decentrale aktørers interesser. Ud over eksemplet med de varierende interesser i indretningen af et kommunalt økonomisk udligningssystem kan fra en dansk sammenhæng nævnes den geografiske placering af statsinstitutioner, fordelingen af flygtninge, fordelingen af statslige infrastrukturinvesteringer og finansieringen af opgaver, der har en ujævn betydning for kommuner som eksempelvis byfornyelse og kystsikring (Blom-Hansen 2002c: 89). Fra en amerikansk sammenhæng tilføjer Nugent blandt andet håndteringen af illegale indvandrere og flygtninge, tildelingen af økonomiske midler fra staten, reguleringen af forskellige erhverv, herunder eksempelvis fiskeriindustrien, og placeringen af depoter til atomaffald (2009: 33-5).

Det er væsentligt at være opmærksom på, at rumlige forhold medfører, at der for offentlige organisationer vil være mange forskellige alliancepartnere afhængigt af, hvilket emne der er fokus på. Således vil der afhængigt af det aktuelle spørgsmål være forskel på, om alle organisationer deler interesser; om der er en eller flere grupperinger af organisationer, der deler interesser; eller om enkelte organisationer står helt isoleret med deres interesser (Nugent 2009: kap. 1). Gunnarson (1972) fremhæver i forlængelse heraf, at de rumlige aspekter ikke slår igennem på sektorområder, men snarere i forhold til helt konkrete spørgsmål inden for de enkelte sektorområder. Dette betyder samlet set, at man kan forestille sig mange mulige interessekonstellationer imellem decentrale offentlige organisationer inden for de enkelte sektorområder (1972: 79-88).

Litteraturen påpeger endvidere, at kommunale interesseorganisationer som oftest er anderledes end andre interesseorganisationer, fordi de repræsenterer medlemmer, der varetager mange forskellige typer opgaver inden for et geografisk afgrænset område. Den brede opgaveportefølje hos medlemmerne betyder, at kommunale interesseorganisationer typisk er interesserede i et bredere spektrum af politikområder, end tilfældet er med andre interesseorganisationer (se eksempelvis Christiansen 2000: 147; Camissa 1995: 25; Madsen 1992: 9-10 og Rhodes 1986: 12). Det kan altså udledes, at bredden af organisationers interessesfære varierer, og at offentlige organisationer, der er geografisk afgrænsede i *multi-purpose* enheder, må forventes at være interesserede i et bredere spektrum af politikområder, end offentlige organisationer der er funktionelt afgrænsede (se Peters 1995: 147-61 for denne sondring). At danske kommuner således må antages at have interes-

ser på mange forskellige opgaveområder, og at deres konkrete interesser tilmed kan variere fra sag til sag, støtter formodningen om, at de vil indgå i mange forskellige interessefællesskaber.

### *Bidraget fra litteraturen om kommunale interesseorganisationer*

I den gennemgåede litteratur bliver kommunale interesseorganisationer opfattet som rationelle aktører, der forfølger særinteresser og ikke almeninteresser. På tværs af forskellige lande med forskellig kommunestruktur fokuserer litteraturen på interesser vedrørende økonomi, autonomi og overlevelse og bidrager med indsigt i, hvordan indholdet i disse interesser kan forstås i forhold til decentrale offentlige organisationer. Den økonomiske interesse bliver forbundet med ønsket om så mange og så frie ressourcer som muligt, samt med ønsket om at sikre, at opgaveudlægninger fra staten følges af en tilstrækkelig og forudsigelig central finansiering. Interessen i autonomi forbindes med ønsket om store frihedsgrader i opgaveløsningen og en begrænset afhængighed i forhold til andre aktører. Endelig bliver interessen i overlevelse af nogle af teoretikerne inden for litteraturen opfattet som en selvstændig interesse, mens andre kobler den sammen med interesserne i økonomi og autonomi.

Et centralt bidrag fra litteraturen er endvidere tesen om, at decentrale offentlige organisationers interesser ofte vil være præget af rumlige forhold. Pointen er her, at selvom offentlige organisationer har den samme generelle interesse som eksempelvis interessen i flere økonomiske ressourcer, vil denne interesse ofte lede dem til at kæmpe for forskellige ting, når de præsenteres for konkrete problemstillinger. Illustrativt er de danske kommuners forskellige interesser i den mellemkommunale udlignings udformning og størrelse. Årsagen til de varierende konkrete interesser er, at de enkelte organisationer er karakteriserede ved forskelle i størrelse, befolkningstæthed, geografisk placering, socioøkonomiske forudsætninger med videre, og at sådanne forhold i mange spørgsmål påvirker organisationernes interesser i forhold til konkrete problemstillinger.

Litteraturen om kommunale interesseorganisationer påpeger endelig, at decentrale offentlige organisationer ofte har interesser på mange forskellige politikområder. Dette gælder i særdeleshed for de decentrale offentlige organisationer, der kan karakteriseres som *multi-purpose* enheder. Den brede opgaveportefølje og den varierende betydning af rummelige forhold betyder, at den enkelte offentlige organisation kan tænkes at have interessefællesskab med mange forskellige aktører afhængigt af det emne, der diskuteres. Hvem den enkelte organisation har interessefællesskab med, vil ikke kun

afhænge af sektorområdet, men vil kunne variere fra spørgsmål til spørgsmål.

## Forståelsen af kommuners interesser

På baggrund af den rationelle forvaltningslitteratur og litteraturen om kommunale interesseorganisationer er det muligt at formulere et samlet bud på, hvilke interesser decentrale offentlige organisationer som kommuner forfølger. Udgangspunktet er, at decentrale offentlige organisationer forfølger egne snævre interesser. Den rationelle forvaltningslitteratur inddeler endvidere interesser i tre overordnede kategorier, nemlig interesser i vækst, interesser i autonomi og interesser i overlevelse. At disse interesser er alment gældende, underbygges af litteraturen om kommunale interesseorganisationer, idet de tre interessetyper genfindes i litteraturen fra forskellige lande med forskellig kommunestruktur. De tre interessetyper vil følgelig danne udgangspunkt for denne afhandlings forståelse af interesser.

Den præcise afgrænsning af interessernes indhold varierer en smule imellem de to teoriretninger. Litteraturen om kommunale interesseorganisationer anvender en bredere forståelse af økonomiske interesser, end hvad der i den rationelle forvaltningslitteratur ligger i begrebet interesser i vækst. Konsekvensen er, at den økonomiske interesse i mange tilfælde bliver umulig at adskille fra interessen i autonomi, når førstnævnte forstås som ønsket om så frie økonomiske midler som muligt, og sidstnævnte forstås som ønsket om så store frihedsgrader i opgaveløsningen som muligt. For at undgå uklarheder i begrebsanvendelsen vil interessen i vækst i denne afhandling blive forstået snævert, det vil sige som ønsket om så mange ressourcer som muligt og som ønsket om så mange arbejdsopgaver som muligt, såfremt disse følges af tilstrækkelig finansiering.

Alt hvad der vedrører ønsket om store frihedsgrader i opgaveløsningen – fagligt eller økonomisk – bliver definatorisk koblet til interessen i autonomi. Tabel 2.2 giver en oversigt over indholdet i de enkelte interessetyper.

Tabel 2.2: Specificeringen af indholdet i decentrale offentlige organisationers interesser

Vækst	Autonomi	Overlevelse
<ul style="list-style-type: none"><li>• Så mange ressourcer som muligt</li><li>• Så mange opgaver som muligt (givet tilstrækkelig og forudsigelig finansiering)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Så store frihedsgrader i opgaveløsningen som muligt</li><li>• Så frie ressourcer som muligt</li><li>• Så begrænset afhængighed af andre aktører som muligt</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sikring af egen eksistensberettigelse</li></ul>



Den rationelle forvaltningslitteratur påpeger med Wilson, at der ikke kun kan være forskelle på tværs af organisationer i forhold til, hvilke interesser de vægter højest. Også internt i den enkelte offentlige organisation kan betydningen af de forskellige interesser variere med den konkrete situation. Wilson understreger, at der kan være et trade-off imellem de forskellige interesser, hvor forfølgelsen af én interesse i nogle tilfælde vil ske på bekostning af en eller flere andre interesser. En tilsvarende pointe finder man i nogle af de empiriske eksempler i litteraturen om kommunale interesseorganisationer (se eksempelvis Blom-Hansen 2002c: 90). Der er dog ingen steds hjælp at hente i forhold til at fremsætte forventninger til, hvornår de offentlige organisationer vægter hvilke interesser højest. Dette punkt er væsentlig at holde sig for øje ved valg af forskningsdesign og i de følgende empiriske analyser.

Et centralt bidrag fra litteraturen om kommunale interesseorganisationer er påpegningen af, at decentrale offentlige organisationers interesser ofte vil være præget af rumlige forhold. Pointen er, at de decentrale offentlige organisationers identiske interesse i eksempelvis flere økonomiske ressourcer kan føre dem til at kæmpe for forskellige ting, når de præsenteres for konkrete problemstillinger. Illustrative er de danske kommuners forskellige ønsker til den mellemkommunale udlignings udformning og størrelse. Generelt skal årsagen til varierende konkrete interesser på tværs af kommuner findes i forskellige karakteristika ved de enkelte organisationer som eksempelvis forskelle i størrelse, befolkningstæthed og socioøkonomiske forudsætninger.

Eksemplet med den mellemkommunale udligning illustrerer endvidere, at kommuner og andre decentrale offentlige organisationer ikke kun har interesser i forhold til det centrale niveau. Interessebegrebet, som det er defineret her, kan være relevant i forhold til alle de aktører, som kommuner har relationer i forhold til. I tilfældet med den mellemkommunale udligning er der tale om andre aktører på det samme forvaltningsniveau, det vil sige andre kommuner.

Decentrale offentlige organisationer som de danske kommuner vil typisk indgå i mange og varierende interessefællesskaber. Tre forhold understreger denne pointe. Decentrale offentlige organisationer løser typisk mange forskellige opgaver med hertil hørende mange forskellige interesseskæringer; decentrale offentlige organisationers interesser er ofte præget af rumlige forhold; og decentrale offentlige aktører har ofte interesser i forhold til mange forskellige typer aktører. En kommune forventes altså at have interesseoverlap med bestemte aktører i én sammenhæng og at indgå i andre interessefællesskaber i andre sammenhænge. Litteraturen om kommunale interesseorganisationer og den rationelle forvaltningslitteratur siger ikke meget om, hvorledes disse interessekonstellationer varierer, eller hvornår kommuner vil

vælge at dyrke et interessefællesskab frem for et andet. Dette aspekt belyses nærmere i det nedenstående og i kapitel 3.

## 2.2 Kommuners interessevaretagelsesstrategier

Hvor ovenstående afsnit belyser, *hvilke* interesser decentrale offentlige organisationer forventes at forfølge, fokuserer dette afsnit på spørgsmålet om, *hvordan* kommuner forventes at forfølge disse interesser. Afsnittet analyserer, hvordan interessevaretagelsesstrategier kan variere og udpeger på baggrund heraf centrale parametre, der er relevante i forhold til at karakterisere decentrale offentlige organisationers interessevaretagelse. Afsnittet vil basere sig på indsigter hentet fra litteraturen om kommunale interesseorganisationer.

Ud fra den valgte litteratur er det muligt at udlede tre temaer, som er relevante i forhold til at karakterisere og klassificere interessevaretagelsesstrategier: *målgruppen* for interessevaretagelsen, *indholdet* i interessevaretagelsen og *alliancer* ved udøvelsen af interessevaretagelsen. Der er stor forskel på, hvad de enkelte forfattere fokuserer på i forhold til interessevaretagelsen. Ligeledes er der stor forskel på, med hvilken ihærdighed og systematik de enkelte forfattere arbejder med strategibegrebet. Hvor nogle er eksplicite og præcise, er andre langt mere implicite og anvender begrebet uden forudgående definition og diskussion. En sådan variation i systematikken omkring begrebsanvendelsen blev også beskrevet i forhold til interessebegrebet. Samlet set er det dog ud fra litteraturen muligt at opstille et systematisk bud på, hvilke strategier decentrale offentlige organisationer benytter, når de varetager interesser.

I det følgende vil de tre temaer blive behandlet, hvorefter den samlede typologi skitseres.

### Målgruppen

Hovedparten af de forfattere, der er nævnt i tabel 2.1, har overvejelser om, hvem kommunale interesseorganisationer varetager interesser i forhold til. Langt de fleste forfattere fremhæver, at kommunale interesseorganisationer ofte har privilegeret adgang til aktører på centralt niveau. Det være sig embedsmænd i centraladministrationen og politikere i parlament og regering (se eksempelvis Landström 1960: 89; Gunnarson 1972: 62; Haider 1974: 229; Rhodes 1995: 12; Camissa 1995: 23; Christensen 1998b; Christiansen 2000: 143-5 og Blom-Hansen 2002c: 19-23). Den privilegerede adgang til centrale beslutningstagere bliver af mange set som et særkende ved kommunale

interesseorganisationer. I dansk sammenhæng er de kommunale interesseorganisationer som følge af deres særlige position da også blevet sidestillet med et kommunalt førstekammer (Christensen 1998b) og beskrevet som den fjerde statsmagt (Blom-Hansen 2002c).

Ud fra hvilken målgruppe der er i fokus, skelner Camissa (1995) imellem tre former for strategier, som kommunale interesseorganisationer kan benytte, når de vil fremme deres interesser. Direkte strategier beskriver de situationer, hvor interesseorganisationer retter deres indsats direkte imod relevante beslutningstagere og hermed udnytter deres formelle og privilegerede adgang til centraladministration og politikere på nationalt niveau. Indirekte strategier dækker over de situationer, hvor interesseorganisationer på mere indirekte vis søger indflydelse igennem kampagner og medier. Endelig er der medlemsstrategierne, hvor medlemmer opfordres til at skrive læserbreve, deltage i demonstrationer med videre (1995: 28). Disse tre former for strategier behandles også af Haider (1974: 228).

Bidragene fra den amerikanske del af litteraturen belyser endvidere den situation, hvor kommunale interesseorganisationer opererer i et føderalt system. Føderale systemer giver interesseorganisationer mulighed for at gøre deres indflydelse gældende på flere forskellige *politiske* niveauer. Kobles denne indsigt med Camissas opdeling i strategier, bliver det tydeligt, at målgruppen for de direkte strategier kan være bredere og mere varieret end som så. Man kan eksempelvis forestille sig interesseorganisationer for de lokale counties i USA søge indflydelse hos politikere og embedsmænd på det centrale statslige niveau *eller* hos politikere og embedsmænd på det centrale føderale niveau. Der kan således i politisk forstand være flere strenge at spille på, og alt efter hvor sandsynligheden for succes vurderes at være størst, kan interesseorganisationerne henvende sig til et af de to niveauer. Dette betyder også, at der som noget særligt for de føderale systemer er mulighed for *bypass* af det statslige eller regionale niveau (Haider 1974: 215-6; Camissa 1995: kap. 4; Berman og Salant 1996: 22-4; Lowery og Gray 2010: 494).

Også Blom-Hansen (2002c) udvider den umiddelbare forståelse af, hvem der kan betegnes som relevante beslutningstagere og hermed som målgruppe for de direkte strategier. Således føjer Blom-Hansen kommunale *personale*organisationer til gruppen af relevante beslutningstagere. De kommunale personaleorganisationer er relevante beslutningstagere i et land som Danmark, hvor de kommunale interesseorganisationer fungerer som arbejdsgiverorganisationer for deres medlemmer. Årsagen er, at de kommunale personaleorganisationer i nogle situationer vil kunne påvirke det, som de kommunale interesseorganisationer er interesserede i. Det gælder eksempelvis, når man betragter kommuners interesse i autonomi i opgaveløs-

ningen, som blandt andet kan påvirkes af rummelige overenskomster for kommunalt ansatte (2002: 91-5). I USA varetager de kommunale interesseorganisationer ikke arbejdsgeveropgaver for deres medlemmer, hvorfor de kommunale personaleorganisationer ikke i dette system spiller den samme rolle (Blom-Hansen 2002c: 33). Blom-Hansens tilføjelse samt bidragene fra den amerikanske del af litteraturen vedrørende føderale systemer tydeliggør, at mængden af relevante beslutningstagere og hermed målgruppen for de direkte strategier varierer med konteksten, og at målgruppen for de direkte strategier derfor skal defineres situationsspecifikt.

Blom-Hansen (2002c) påpeger, at kommunale interesseorganisationer ofte med fordel kan forsøge at varetage interesser i forhold til flere forskellige beslutningstagere på samme tid. Årsagen er, at rammerne for offentlige organisationers virksomhed som regel bliver sat af såvel Folketing og centraladministration som af personaleorganisationer. Følgelig påvirker alle tre aktører de offentlige organisationers interesser. Til illustration kan igen nævnes interessen i autonomi, der i mange tilfælde påvirkes af de kommunalt ansattes overenskomster, men også af de lovgivningsmæssige krav til, hvorledes decentrale offentlige organisationer skal løfte deres opgaver og af centraladministrationens udmøntning af lovgivningen. I kampen for mere autonomi kan kommunale interesseorganisationer således i mange tilfælde med fordel tilrettelægge strategier målrettet flere af disse aktører på en gang (2002c: 91-5; se også Christensen 1998b). Denne mulighed for at spille på flere arenaer simultant gælder ikke kun i forhold til de direkte strategier. Der er også mulighed for at benytte forskellige former for direkte og indirekte strategier på en og samme tid, og ofte vil det være en fordel for kommunale interesseorganisationer at forsøge at fremme deres interesser på flere forskellige måder (Camissa 1995: 28).

Samlet set er kommunale interesseorganisationer altså i den særlige position, at de har en privilegeret adgang til centrale beslutningstagere. Denne privilegerede adgang kan de udnytte i deres interessevaretagelse, ligesom de kan benytte andre mere indirekte strategier. De forskellige strategier kan potentielt set bringes i anvendelse samtidig, og der vil således være mange midler til at nå det samme mål. Afhængigt af det politiske system og af det konkrete spørgsmål, der diskuteres, vil antallet af relevante beslutningstagere og størrelsen af målgruppen for de direkte strategier kunne variere.

## Indholdet

De strategier, som decentrale offentlige organisationer kan benytte i deres interessevaretagelse, varierer ikke kun i forhold til, hvem målgruppen er. Og-

så indholdet i de forskellige interessevaretagelsesstrategier er forskelligt. I litteraturen om kommunale interesseorganisationer er der forskellige bud på, hvorledes indholdet i organisationers interessevaretagelse kan kategoriseres. Nogle forfattere skelner imellem proaktive og reaktionære strategier, andre skelner imellem defensive og offensive strategier, og atter andre skelner imellem substantielle versus beredskabsopbyggende strategier. De nævnte dikotomier sætter fokus på forskellige forhold omkring interessevaretagelsen, som alle kan være relevante at få belyst alt efter undersøgelsens formål. I det følgende beskrives de nævnte dikotomier i flere detaljer.

Blom-Hansens undersøgelse fra 2002 af den danske kommuneorganisation KL illustrerer, hvorledes skellet imellem defensive og offensive strategier kan benyttes til at beskrive indholdet i kommunale interesseorganisationers interessevaretagelse. Blom-Hansen dokumenterer, at KL optræder forskelligt og har forskellige interessevaretagelsesmuligheder alt afhængigt af, om de står med politiske spørgsmål, hvor deres bagland er enigt eller ej. I situationer hvor organisationen står med et enigt bagland, kan den føre en offensiv strategi og hermed aktivt forsøge at påvirke beslutninger i den retning, som medlemskommunerne ønsker. Anderledes er mulighederne i situationer, hvor medlemmerne er delte. Her må KL være langt mere tilbageholdende og i nogle tilfælde indtage en helt passiv rolle. Det har eksempelvis været tilfældet i forhold til reformer af den mellemkommunale udligning og ved konkrete forslag til ændringer i retskredsinddelingen (2002c: 82-91 og 210-11). En tilsvarende pointe om, at interne interesseforhold er afgørende for, hvor stor en rolle man kan spille som interesseorganisation, er at finde hos Haider (1974: 218-19).

Skellet imellem proaktiv og reaktionær interessevaretagelse bliver også anvendt. Nugent opstiller i sin undersøgelse fra 2009 fire interessevaretagelsesstrategier, der tager udgangspunkt i den indholdsmæssige side af staters ageren. Den første er en reaktionær strategi, hvor stater gør modstand imod en given føderal beslutning uanset konsekvensen. De tre øvrige strategier er proaktive og handler således om den aktive mulighed for at påvirke slagets gang. Mulighederne er her: Statslig handling der gør føderal indblanding unødvendig, statslig deltagelse og påvirkning af føderale beslutninger samt offentlige kampagner der retter fokus mod staters utilfredshed med føderale tanker og handlinger (2009: kap. 2). Nugents typologi er forholdsvis situationsspecifik, men indeholder altså et væsentligt skel imellem proaktive og reaktionære strategier.

Endelig kan interessevaretagelse være møntet på at sikre konkret substantiel indflydelse eller at opbygge et generelt beredskab i form af gode relationer til væsentlige samarbejdspartnere. Ultimativt vil det altid være de

substantielle goder som eksempelvis et større bloktilskud eller flere administrative frihedsgrader, der er interessante. Arbejdet for institutionelle positioner og opbygning af andre typer indflydelsesmuligheder er dog væsentlig, idet det kan ses som et langsigtet middel til substantiel indflydelse (se eksempelvis Gunnarson 1972: 142-7 og Haider 1974: 213-14).

Samlet set er det muligt at differentiere de strategier, som decentrale offentlige organisationer benytter i deres interessevaretagelse, ud fra deres indhold. Dikotomier som proaktive og reaktionære strategier, defensive og offensive strategier samt substantielle versus beredskabsopbyggende strategier kan alle være med til at karakterisere en given interessevaretagelsesstrategi. De forskellige dikotomier vil være mere eller mindre relevante afhængigt af undersøgelsens formål.

## Alliancer

I forhold til at klassificere organisationers interessevaretagelse er det endelig relevant at se på, om organisationerne optræder individuelt eller varetager deres interesser i samarbejde med andre. Emnet er ikke velbelyst i litteraturen om kommunale interesseorganisationer, og der er således mange huller teoretisk som empirisk. I det følgende vil litteraturens påpegning af fordele og ulemper ved allianceindgåelse blive gennemgået. Herefter fremhæves to parametre, der adskiller forskellige typer alliancer og hermed forskellige typer interessevaretagelsesstrategier fra hinanden, nemlig spørgsmålet om hvem der indgår i alliancen, og spørgsmålet om hvilket ambitionsniveau der er for alliancen.

Ifølge Camissa kan kommunale interesseorganisationer være indflydelsesrige, når de optræder alene, fordi de repræsenterer mange mennesker. Camissa understreger dog, at kommunale interesseorganisationer øger deres repræsentativitet og hermed deres indflydelsesmuligheder, når de optræder sammen (1995: 30-2). Også Nugent ser fordele i kommunale interesseorganisationers allianceindgåelse og giver konkrete eksempler på, hvorledes interesseorganisationers allianceindgåelse har resulteret i en stærk forhandlingsposition over for såvel politikere som centraladministration (2009: 219). Særligt i situationer hvor en interesseorganisation kæmper for en kontroversiel sag eller interesse, kan opbakningen fra andre sider være væsentlig (Camissa 1995: 123-4).

Haider fremhæver endvidere, at interesseorganisationer kan opnå en række stordriftsfordele ved at gå sammen, eksempelvis i forbindelse med informationsindsamling og mødedeltagelse. Det betyder, at organisationer-

ne vil kunne opnå en større spændvidde i deres interessevaretagelse, fordi de ved fælles hjælp vil kunne overkomme mere (1974: 233-4).

Indgåelsen af alliancer er dog ikke altid fordelagtig – og aldrig omkostningsfri. For det første er der transaktionsomkostninger forbundet med allianceindgåelse, idet det kræver tid og ressourcer at samarbejde og koordinere med andre. Hertil kommer, at der typisk ved allianceindgåelse vil være behov for at indgå kompromisser for at kunne danne fælles front. Alliancepartnere må således fjerne sig mere eller mindre fra det, der var deres oprindelige interesse, for at kunne nå hinanden. Dette vil kun være fordelagtigt, hvis det vurderes, at sandsynligheden for at nå det næstbedste ved hjælp fra andre er større end sandsynligheden for at komme igennem med den ren dyrkede individuelle interesse (se eksempelvis Camissa 1995: 30-1; Reed 1983: 292). Endelig gælder, at interesseorganisationers profil eller identitet kan være afgørende for, med hvem og om hvad de ønsker at indgå alliancer. Hvorvidt det for en organisation vil være en fordel at indgå alliancer med andre aktører for på den måde at fremme egne interesser, vil altså afhænge af den konkrete situation.

I forhold til spørgsmålet om, hvem der indgår i alliancen, fremgår det af litteraturen, at interesseorganisationer kan indgå i permanente eller midlertidige alliancer, som samtidig kan variere i størrelse (Haider 1974: 233-6; Camissa 1995: 30-2). Alliancemulighederne vil altså variere med den konkrete sag eller interesse. Hvor der i nogle situationer vil være få mulige alliancepartnere, vil Alliancemulighederne i andre situationer være mere mangfoldige. Og hvor alliancepartnere i nogle situationer vil have et stort interessefællesskab med mulighed for samarbejde om mange sager, vil interessefællesskabet blandt andre alliancepartnere være mere afgrænset. Således er der mange variationsmuligheder, hvad angår spørgsmålet om, hvem organisationer indgår alliancer med. Et lignende billede fremkommer i forhold til, hvilket ambitionsniveau forskellige alliancepartnere kan have med en given alliance. I nogle situationer kan formålet således være at sikre 'enighed om ikke at skilte med uenighed', mens formålet i andre situationer kan være mere krævende, eksempelvis at formulere 'konkrete og specifikke fælles krav' (Camissa 1995: 122-3).

Samlet set er det muligt at karakterisere en organisations interessevaretagelsesstrategi ud fra, om organisationen optræder individuelt eller vælger at varetage interesser i samarbejde med andre. I denne forbindelse er det relevant at undersøge, hvor mange andre organisationer der indgås alliancer med, og om der er tale om flygtige forbindelser eller mere langvarige bekendtskaber. I forlængelse heraf vil også ambitionsniveauet for en allian-

ce kunne variere betydeligt, hvorfor også dette forhold er relevant at få beskrevet.

## Forståelsen af kommuners interessevaretagelsesstrategier

Decentrale offentlige organisationer som danske kommuner kan vælge at varetage interesser på forskellige måder. Litteraturen om kommunale interesseorganisationer påpeger således, at interessevaretagelsesstrategier kan variere i forhold til målgruppen for interessevaretagelsen, indholdet i interessevaretagelsen og indgåelsen af alliancer i forbindelse med interessevaretagelsen. Litteraturen tydeliggør samtidig, at valget af interessevaretagelsesstrategi vil være situationsspecifikt, således at den enkelte organisation vil varetage sine interesser forskelligt afhængigt af den konkrete situation, som denne står i. Som følge heraf kan man forvente at se variation i anvendelsen af interessevaretagelsesstrategier både internt hos den enkelte organisation og på tværs af organisationer.

I forhold til målgruppen for interessevaretagelsen påpeger litteraturen, at organisationer kan varetage interesser direkte over for de relevante beslutningstagere eller mere indirekte igennem eksempelvis medier og kampagner. Afhængigt af det politiske system og af det konkrete spørgsmål, der diskuteres, vil antallet af relevante beslutningstagere og hermed størrelsen af målgruppen for de direkte strategier variere. De forskellige strategier kan anvendes enkeltvis eller simultant, idet den enkelte organisation ofte kan benytte flere strategier for at nå det samme mål.

Strategierne kan også variere i forhold til deres indhold. Strategier kan således være proaktive eller reaktionære, defensive eller offensive, ligesom de kan være fokuseret på at skaffe konkret substantiel indflydelse eller at opbygge et generelt beredskab. Endelig er det muligt at karakterisere en organisations interessevaretagelsesstrategi ud fra, om organisationen optræder individuelt eller varetager interesser i samarbejde med andre. I tilfælde af allianceindgåelse er det endvidere relevant at vide, hvor mange organisationer der indgår i alliancen, om der er tale om en flygtig forbindelse eller et mere langvarigt bekendtskab, og hvilket ambitionsniveau der er for samarbejdet. Tabel 2.3 opsummerer de forskellige parametre, som en decentral offentlig organisations interessevaretagelsesstrategi kan variere med.

Litteraturen om kommunale interesseorganisationer opstiller enkelte klare bud på, hvad der påvirker organisationers interessevaretagelsesstrategier. Således dokumenterer Blom-Hansen eksempelvis, at graden af enighed i KL's bagland er afgørende for, om organisationen fører en defensiv eller offensiv interessevaretagelsesstrategi. At forudsætningen for at opstille for-



ventninger til organisationers interessevaretagelse er et stort kendskab til den konkrete situation, er således ikke en hindring for at opstille og generere viden om systematisk variation i interessevaretagelsesstrategierne. Dette skal være målsætningen for de følgende kapitler.

Tabel 2.3: Oversigt over forskellige parametre, som en kommunes interessevaretagelsesstrategi kan variere med

Målgruppen for interessevaretagelsen	Overordnet set kan der skelnes imellem direkte og indirekte interessevaretagelsesstrategier. De direkte strategier er målrettet relevante beslutningstagere. Der kan være tale om en eller flere relevante beslutningstagere afhængigt af, hvad vi studerer. De indirekte strategier foregår igennem medier og kampagner.
Indholdet i interessevaretagelsen	Interessevaretagelsen kan være målrettet konkret substantiel indflydelse eller beredskabsopbygning. Interessevaretagelsen kan endvidere karakteriseres ud fra, om den er defensiv eller offensiv, proaktiv eller reaktionær.
Indgåelsen af alliancer i forbindelse med interessevaretagelsen	Interessevaretagelsen kan udføres af organisationen alene eller af flere organisationer sammen. Ved brugen af alliancer kan disse endvidere variere – eksempelvis i forhold til, hvor mange organisationer der indgår i alliancen.

## 2.3 Opsamling: kommuners interesser og interessevaretagelsesstrategier

Med udgangspunkt i den rationelle forvaltningslitteratur og litteraturen om kommunale interesseorganisationer har dette kapitel givet et bud på, hvilke interesser kommuner har, og hvilke forhold der kan indgå i en typologi over de strategier, de kan benytte, når de varetager interesser.

Kapitlet har argumenteret for, at kommuner forfølger egne snævre interesser i vækst, autonomi og overlevelse. Interessen i vækst forstås som ønsket om at få så mange ressourcer og så mange arbejdsopgaver som muligt, givet tilstrækkelig finansiering. Interessen i autonomi defineres som ønsket om at have så store frihedsgrader i opgaveløsningen som muligt – fagligt som økonomisk. Endelig forstås interessen i overlevelse som sikring af egen eksistensberettigelse. Betydningen af de forskellige interesser forventes at variere med den konkrete situation. I nogle tilfælde kan kommuner tænkes at forfølge deres interesser i vækst meget målrettet, mens deres interesser i autonomi i andre tilfælde vil veje tungere. Hvilken betydning, de forskellige interesser tillægges, forventes altså ikke kun at variere på tværs af organisationer, men også at variere internt hos den enkelte organisation.

Selvom kommuner i udgangspunktet har en identisk interesse, som eksempelvis interessen i flere økonomiske ressourcer, kan rumlige forhold føre

dem til at kæmpe for forskellige ting, når de præsenteres for konkrete problemstillinger. Kommunernes forskellige ønsker til udformningen og omfanget af den mellemkommunale udligning illustrerer denne pointe. Eksemplet indikerer endvidere, at kommuner ikke kun har interesser i forhold til aktører på det centrale niveau. Interessebegrebet er relevant i forhold til alle de aktører i kommunernes omverden, som påvirker den enkelte kommunes rammer for at løse sine opgaver. Hvem disse aktører er, vil naturligvis afhænge af den specifikke problemstilling. I tilfældet med den mellemkommunale udligning er der tale om andre kommuner, det vil sige andre offentlige organisationer på det samme forvaltningsniveau.

Kapitlet argumenterer for, at kommuner kan anvende forskellige strategier, når de varetager deres interesser. De forskellige interessevaretagelsesstrategier kan karakteriseres ud fra tre parametre: målgruppen for interessevaretagelsen, indholdet i interessevaretagelsen og indgåelsen af alliancer i forbindelse med interessevaretagelsen. De enkelte kommuner forventes at varetage deres interesser forskelligt alt afhængigt af den situation, de står i. Forskelle i interessevaretagelsesstrategier forventes således ikke kun at forekomme imellem organisationer men også internt hos den enkelte organisation.

En kommunes interessevaretagelsesstrategi vil som nævnt kunne variere på forskellige parametre. Strategier kan være proaktive eller reaktionære, defensive eller offensive, fokuseret på at skaffe konkret substantiel indflydelse eller på at opbygge et generelt beredskab. Strategier kan endvidere være målrettet relevante beslutningstagere eller baseret på opnåelse af indirekte indflydelse igennem medier og kampagner. Endelig er det muligt at karakterisere en organisations interessevaretagelsesstrategi ud fra, om organisationen optræder individuelt eller varetager interesser i samarbejde med andre. I tilfælde af allianceindgåelse er det endvidere relevant at vide, hvor mange organisationer der indgår i alliancen, og hvilket ambitionsniveau der er for samarbejdet.

Den enkelte kommune kan alt afhængigt af den konkrete situation vælge at anvende én interessevaretagelsesstrategi eller flere strategier simultant. Det vil således ofte være muligt for den enkelte kommune at benytte flere forskellige strategier for at nå det samme mål. Det følgende kapitel vil se mere specifikt på de strategier, som kommuner kan benytte, hvad angår indgåelsen af alliancer.

## Kapitel 3: Afhandlingens hypoteser

Med udgangspunkt i rationel forvaltningslitteratur og litteraturen om kommunale interesseorganisationer har kapitel 2 opstillet bud på, hvilke interesser kommuner har, og hvilke strategier de kan benytte i deres interessevaretagelse. Formålet med dette kapitel er at opstille konkrete og testbare hypoteser om, hvad der betinger individuelle danske kommuners brug af forskellige interessevaretagelsesstrategier i forhold til andre kommuner og regioner. I denne forbindelse vil jeg indsnævre fokus til at analysere den del af kommuners interessevaretagelsesstrategier, der vedrører brugen af alliancer. Dette er der dels en empirisk, dels en teoretisk årsag til.

Som beskrevet i kapitel 1 forudsætter lovgivningen på flere politikområder efter kommunalreformen en høj grad af samarbejde imellem forskellige decentrale aktører. Når kommunerne i en region eksempelvis skal indgå sociale rammeaftaler, og når kommunerne i en region sammen med regionen eksempelvis skal indgå sundhedsaftaler, er den enkelte kommune direkte afhængig af, hvordan de andre aktører i samarbejdet agerer, og hvilke interesser de forsøger at fremme. I de mange tilfælde, hvor det må forudsættes, at de involverede aktører ikke har fuldstændig overlappende interesser, er det nærliggende at forestille sig, at alliancer med ligesindede bliver et væsentligt middel for den enkelte kommune til at skabe større gennemslagskraft for egne interesser. Af empiriske grunde er det derfor med kommunalreformen interessant at sætte fokus på, om og i givet fald hvordan enkeltkommuner forsøger at benytte alliancer i forbindelse med deres interessevaretagelse.

Den teoretiske begrundelse for at indsnævre fokus til at omhandle enkeltkommuners strategier for brugen af alliancer knytter sig til den sparsomme teoretisering omkring dette fænomen, der er i den gennemgåede litteratur. Idet alliancer vurderes at være et væsentligt empirisk fænomen, er det også et fænomen, der er væsentligt at forholde sig til teoretisk. I de grene af litteraturen, som jeg har gennemgået, og som generelt er relevante i forhold til at belyse decentrale offentlige aktørers virke, er der dog kun begrænset teoretisk indsigt at hente. Med denne afhandling vil jeg derfor supplere den viden, jeg har hentet fra litteraturen om offentlige interesseorganisationer og rationel forvaltningslitteratur, således at jeg kan opstille et samlet bud på, hvordan vi teoretisk skal forstå alliancebegrebet i forbindelse med analyser

af danske kommuners interessevaretagelse i forhold til andre decentrale aktører.

Dette kapitel består af fire afsnit. Afsnit 3.1 og 3.2 præciserer forståelsen af afhandlingens afhængige variabel, nemlig enkeltkommuners strategier for brugen af alliancer i forbindelse med deres interessevaretagelse. Ved at trække på forskellige grene af politologien tydeliggør afsnit 3.1, hvordan begrebet alliancer kan forstås teoretisk. I forlængelse heraf opstiller afsnit 3.2 fem strategier for brugen af alliancer, som kommuner kan benytte i forbindelse med deres interessevaretagelse. Afsnit 3.3 præsenterer afhandlingens overordnede analysemodel. Afsnittet introducerer relevante uafhængige variable og beskriver de forventede sammenhænge fra de uafhængige variable til afhandlingens afhængige variabel. I denne forbindelse formuleres 16 konkrete hypoteser. Endelig runder afsnit 3.4 kapitlet af.

### 3.1 Afhandlingens brug af begrebet alliancer

Med indsnævringen af afhandlingens fokus følger naturligvis også en indsnævring af afhandlingens afhængige variabel, som er *enkeltkommuners strategier for brugen af alliancer i forbindelse med deres interessevaretagelse*. Som nævnt er teoretiseringen i den rationelle forvaltningslitteratur og litteraturen om kommunale interesseorganisationer sparsom i forhold til fænomenet alliancer. Alliancebegrebet bliver dog brugt i mange andre sammenhænge. Eksempelvis i forbindelse med analyser af koalitioner imellem politiske partier (se eksempelvis Müller og Strøm 1999; Laver og Scofield 1998), analyser af militært samarbejde imellem lande (se eksempelvis Oest 2007; Snyder 1997; Walt 1987; Waltz 1979; Axelrod 1970) og analyser af økonomisk samarbejde imellem private virksomheder (se eksempelvis Gulati og Singh 1998; Parkhe 1993; Harrigan 1985). Der er således mange steder at hente inspiration fra, når man skal præcisere, hvad alliancebegrebet dækker over.

Indledningsvis skal det fremhæves, at der ikke er enighed om, hvordan alliancebegrebet bør defineres – hverken på tværs af politologiske discipliner eller inden for disse (Oest 2007: 11; Laver og Schofield 1998: 68; Snyder 1997: 1-3). Forskellige forfatteres brug af alliancebegrebet rummer fælles træk, men også mange forskelligheder. Eksempelvis er der stor forskel på, hvor formaliseret, hvor organisatorisk udbygget og hvor forpligtende en kontakt imellem aktører skal være, før forskellige forfattere finder det relevant at klassificere denne kontakt som værende en alliance. Dette illustrerer, at det er et gradsspørgsmål, hvornår en given kontakt eller et givet samarbejde imellem aktører skal karakteriseres som en alliance.

I det følgende fremhæves de aspekter ved alliancer, som en bred og ekstensiv litteratursøgning har åbenbaret, og som jeg finder relevante i forhold til min problemstilling. Styrken ved at ekspliciteere indholdet i alliancebegrebet på denne åbne måde er, at jeg herved får fremhævet de aspekter ved en kontakt imellem aktører, der på tværs af politologiske discipliner inddrages i diskussionen af, hvornår en given kontakt kan karakteriseres som værende en alliance. Samtidig sikrer tilgangen en generel åbenhed over for indsigter fra forskellige grene i litteraturen. De iagttagelser, der fremgår af det følgende, skal i forlængelse heraf også ses som brudstykker fra forskellige teoretiske retninger snarere end samlede redegørelser for, hvorledes alliancer bliver anskuet inden for de enkelte teoretiske discipliner.

Et samlende træk ved den på mange måder uensartede brug af alliancebegrebet er, at aktører i alliancer opfattes som selvstændige enheder, der frivilligt går sammen for at opnå et bestemt mål (se eksempelvis Oest 2007: 12; Müller og Strøm: 2000:4; Porter 1998: 339-40; Snyder 1997: 4; Parkhe 1993: 795-6; Harrigan 1985: 45). Om dette mål er regeringsmagt, politisk indflydelse, markedsfordele, R&D, militære positioner, national sikkerhed eller andet varierer med de forskellige tilgange og konkrete undersøgelser. Dette ændrer dog ikke ved, at alliancer generelt synes at blive opfattet som målrettede samarbejder eller kontakter, der har en mere eller mindre klart defineret modpart. Endvidere er det et samlende kendetegn, at aktørerne i en alliance antages at operere under gensidig afhængighed. Når aktører går sammen i alliancer, er det altså fordi, de herved forventer at øge sandsynligheden for at opnå et ønsket mål, i forhold til når de agerer alene.

Hvordan det strategiske valg om at indgå alliance skal manifestere sig, før man kan karakterisere en kontakt imellem aktører som værende en alliance, er der imidlertid ikke enighed om. Nogle forfattere opererer med krav om, at en alliance forudsætter indgåelsen af formelle og udspecificerede aftaler (Gibler og Vasquez 1998: 787; Gibler og Sarkees 2004: 212-14; Müller og Strøm 2000: 18; Snyder 1997: 4). Andre forfattere gør opmærksom på, at man i nogle tilfælde alene vil kunne se en alliance imellem givne aktører ud fra de handlinger, aktørerne foretager. Eksempelvis når et parti undlader at stemme imod en given regering og hermed reelt set vælger at holde hånden under denne. Eller når virksomhederne i et kartel undlader at lade prisen på et givet produkt følge efterspørgslen og i stedet enes om at sætte en kunstigt høj pris. Det er således ikke nødvendigvis den formelle stadfæstelse af, at der er indgået alliance, der er væsentlig for, om en kontakt imellem aktører skal defineres som en alliance eller ej. Lige så afgørende er de konkrete handlinger, som aktører foretager, der har betydning for andre aktører (Oest 2007: 14; Gray og Lowery 1998: 15; Laver og Schofield 1998:67; Waltz 1979).

Forskellige forfattere har altså forskellige krav til, hvor formaliseret indgåelsen af alliancer skal være, før en kontakt eller et samarbejde bør karakteriseres som værende en alliance.

I en situation hvor vi ved meget lidt om, hvad der karakteriserer de alliancer, danske kommuner benytter, er det fordelagtigt at tage udgangspunkt i en bred og inkluderende alliancedefinition. Årsagen er, at det øger sandsynligheden for at indfange det, der faktisk foregår. I denne forbindelse vil jeg ikke på forhånd stille krav til graden af formalisering ved de alliancer, jeg kigger på. Derimod vil jeg lade graden af formalisering indgå som en variabel, der kan karakterisere forskellige former for kommunale alliancer.

I forlængelse af det forskellige syn på, hvorvidt alliancer er at se som formaliserede samarbejder eller ej, er der også et forskelligt syn på, hvorvidt alliancer skal ses som forpligtende samarbejder. Forfattere, der lægger vægt på alliancers formaliserede karakter, synes i højere grad end andre forfattere at se alliancer som forpligtende samarbejder. Med dette menes, at det vil have konsekvenser for en given aktør, hvis denne ikke lever op til de ting, man var enige om ved indgåelsen af alliancen. Der er dog også her væsentlige forskelle på, hvad der menes med, at alliancer er forpligtende samarbejder. Nogle forfattere fremhæver primært den moralske forpligtelse, man har som deltager i en alliance (Oest 2007: 16-18; Snyder 1997: 8). Andre forfattere går videre og fremhæver, at særligt den retlige forpligtelse, der kan følge med dannelsen af en alliance, er væsentlig (se eksempelvis Claes et al. 2007: 6-8; Osborn 1990: 510).

I en dansk kommunal sammenhæng er forventningen, at kommuner sjældent vil indgå i decideret juridisk forpligtende alliancer. Som følge heraf vil jeg ikke fokusere nærmere på dette aspekt, når jeg skal undersøge kommuners strategier for brugen af alliancer.

En sidste markant forskel imellem forfattere knytter sig til, om en alliance forudsætter eksistensen af en organisatorisk overbygning eller ej. Nogle forfattere mener, at dette er tilfældet (se eksempelvis Harrigan 1985: 19-20; Claes et al. 2007: 3). Andre er af den overbevisning, at der ikke nødvendigvis skal være et organisatorisk setup omkring en gruppe af aktører, før man kan tale om en alliance – og tilsvarende, at der i nogle tilfælde godt kan være et organisatorisk setup omkring en gruppe aktører, uden at disse nødvendigvis udgør en alliance i den konkrete case (se eksempelvis Oest 2007: 12).

Sidstnævnte pointe kan illustreres med en organisation, der har været nævnt flere gange i denne afhandling, nemlig KL. I nogle tilfælde udgør KL en alliance bestående af 98 kommuner. I de tilfælde, hvor der er udbredt enighed blandt kommunerne om, hvori den fælleskommunale interesse består, har kommunerne igennem organisationen KL let ved at danne alliance

og let ved at handle, fordi det organisatoriske apparat allerede er på plads. I andre tilfælde er interesserne ikke sammenfaldende, og her må kommunerne søge andre veje. Dette gælder eksempelvis i forhold til den mellemkommunale økonomiske udligning, hvor der er flere eksempler på, at grupper af kommuner er gået sammen i alternative, større og mindre alliancer.<sup>2</sup> KL fungerer således ikke som en alliance i alle tilfælde. Ej heller selvom organisationen KL i mange sammenhænge udgør rammen om en alliance. Hvorvidt man i definitionen af en alliance bør adskille alliancebegrebet fra organisationsdelen, er der dog ikke enighed om i litteraturen.

I en undersøgelse af danske kommuners strategier for brugen af alliancer vurderes spørgsmålet om den organisatoriske overbygning ikke at være så væsentligt. Af de benyttede alliancer forventes det således primært at være KL og KKR, der har en organisatorisk overbygning. Som følge heraf vil jeg ikke forsøge at afdække dette forhold nærmere, når jeg undersøger danske kommuners strategier for brugen af alliancer. Det er dog væsentligt at slå fast, at tvisten i litteraturen omkring forståelsen af alliancebegrebet har været med til at klargøre for mig, at KL og KKR ikke i alle sammenhænge er at forstå som alliancer – deres organisatoriske setup til trods.

Ud over ovenstående begreber, der kan benyttes til at karakterisere alliancer, er der to parametre, der fremgik af kapitel 2, der også er væsentlige at inddrage i forhold til at karakterisere de konkrete alliancer, som kommuner indgår. Alliancer kan således karakteriseres ud fra, hvor mange deltagere der er i den enkelte alliance, og hvor bredt alliancen favner indholdsmæssigt. Disse to parametre vurderes at variere med kommuners forsøg på at varetage interesser i forskellige situationer, og de skal derfor beskrives i det følgende.

I forhold til alliancens størrelse er spørgsmålet, hvornår en alliance bør karakteriseres som værende stor henholdsvis lille. Hvis man ønsker at få et mål for, hvilke koordinationsudfordringer en given alliance står over for, er det relevant at betragte den numeriske størrelse på en alliance. Alt andet lige vil færre deltagere gøre det nemmere at koordinere og kommunikere, og der vil være behov for en mindre grad af formalisering, end hvis antallet af deltagere i en alliance er større. Hertil kommer, at sandsynligheden for interessesammenfald i en lille gruppe alt andet lige er større, end den er i en stor gruppe. Følgelig vil der i en lille alliance være knap så store krav til de enkelte deltagernes kompromisvillighed – alt andet lige. Også ud fra denne

---

<sup>2</sup> <http://www.svendborg.dk/pressemeddelelser/2011+pressemeddelelser++1-c8-juli++31-c8--december/%C3%A5bent+brev+fra+39+kommuner+til+regering+og+folketing> samt <http://www.dknyt.dk/sider/artikel.php?id=1300&s=F%C3%B8rlederforl%C3%B8b%20i%20Vejle%20Kommune>

betragtning kan den numeriske beskrivelse af en alliances størrelse bibringe relevant information om alliancen.

Den numeriske opgørelse af en alliance kan dog være misvisende, hvis man med størrelse ønsker at få et udtryk for, hvor stor en opbakning fra den samlede interessentgruppe alliancen repræsenterer. Netop det at øge repræsentativiteten forbundet med en given interesse kan være den centrale bevæggrund for at indgå i en alliance. Idet størrelsen på den samlede interessentgruppe vil kunne variere enormt fra sag til sag, er det nødvendigt at fokusere på, hvor stor en *andel* af de relevante interessenter, der vælger at indgå i en given alliance. Hvem og hvor mange, de relevante interessenter er, vil variere med den konkrete situation. I nogle sammenhænge kunne det eksempelvis være af antallet af kommuner i en region, mens det i andre sammenhænge eksempelvis kunne være samtlige 98 kommuner. For hvert sagsområde, der undersøges, må man således klargøre, hvem den relevante interessentgruppe er, før det er muligt at vurdere andelen af deltagere i en alliance. Samlet set vil størrelsen af en alliance altså kunne opgøres på to måder, der afhængigt af undersøgelsens formål begge vil kunne være relevante; som en numerisk opgørelse over antal deltagere og som andelen af deltagere ud af den samlede interessentgruppe.

Vurderingen af, hvor bredt en alliance favner indholdsmæssigt, knytter an til spørgsmålet om, hvor mange forskellige emner aktørerne i en alliance forsøger at håndtere inden for rammerne af den givne alliance. Nogle alliancer spænder over flere sektorområder, mens andre vedrører et enkelt sektorområde. I forhold til sidstnævnte er der dog også variationsmuligheder, idet nogle sektorspecifikke alliancer kan tænkes at vedrører ét helt specifikt spørgsmål, mens andre vedrører flere politikområder inden for det givne sektorområde. Som tidligere nævnt er der eksempler på kommuner, der har indgået indholdsmæssigt snævre alliancer i et forsøg på at påvirke udligningsordningens udformning. Tilsvarende er der eksempler på indholdsmæssigt bredere alliancer. En ofte omtalt alliance mellem kommuner, der indholdsmæssigt favner bredt, er det såkaldte 6-by-samarbejde, som er et samarbejde imellem landets seks største kommuner, nemlig København, Aarhus, Odense, Aalborg, Esbjerg og Randers kommuner.<sup>3</sup>

---

3 <http://www.kk.dk/eDoc/Sundheds-%20og%20Omsorgsudvalget/22-11-2007%2014.00.00/Dagsorden/28-11-2007%2012.41.55/Bilag%202%20Orientering%20om%206-by%20samarbejdet.pdf>



Tabel 3.1: Den konkrete forståelse af alliancebegrebet

Karakteristika ved alliancer	Beskrivelse
Alliancer som aktivt tilvalg	En alliance defineres som et samarbejde imellem to eller flere selvstændige aktører, der <i>frivilligt</i> går sammen for at opnå et bestemt mål i forhold til en given modpart. Heri ligger også, at en kommune kan vælge <i>ikke</i> at indgå alliance.
Aktørsammensætningen i alliancer	Hvem de selvstændige aktører i en alliance er, kan variere med den konkrete problemstilling, der belyses. En alliance kan således bestå af forskellige typer aktører. I forhold til kommuner kunne mulige alliancepartnere være andre kommuner, regioner, private virksomheder, uddannelsesinstitutioner mv.
Størrelsen på alliancer	Størrelsen på en kommunal alliance kan variere meget. To mål kan være relevante, når størrelsen på en alliance skal angives: En numerisk vurdering af antallet af deltagere i en alliance er relevant i forhold til at vurdere koordinationsudfordringer og behovet for kompromis i alliancen – alt andet lige. En forholdsmæssig vurdering af andel af deltagere i alliancen beregnet ud fra den samlede interessentgruppe er relevant i forhold til at vurdere, hvor stor vægt alliancen kan tale med.
Formaliseringsgraden af alliancer	Alliancer kan variere betydeligt i forhold til, hvor formaliserede de er. Nogle alliancer kan eksempelvis have nedskrevne målsætninger i forhold til en konkret problemstilling og fast mødekadence, mens dette ikke er tilfældet i andre alliancer.
Alliancers indholdsmæssige spændvidde	En alliances indholdsmæssige spændvidde kan opgøres ud fra, hvor mange sektorområder og spørgsmål alliancen danner ramme om: flere sektorområder, et enkelt sektorområde eller ét specifikt spørgsmål inden for et sektorområde.

Som det fremgår af ovenstående gennemgang er der ikke i litteraturen enighed om, hvordan alliancebegrebet skal forstås. En selvskreven årsag hertil er, at der kan være varierende fordele og ulemper ved forskellig brug af begrebet afhængigt af, hvilket empirisk spørgsmål, man ønsker at belyse. Med udgangspunkt i denne afhandlings problemstilling vælger jeg at opfatte en alliance som *et samarbejde imellem to eller flere selvstændige aktører, der frivilligt går sammen for at opnå et bestemt mål i forhold til en given modpart*. Der er tale om en bred forståelse af alliancer i den forstand, at den kan rumme mange forskellige typer *strategisk* samarbejde imellem aktører. Alliancer kan således være mere eller mindre formaliserede, de kan have en varierende størrelse, og de kan have en varierende indholdsmæssig spændvidde. Der er med andre ord store variationsmuligheder på disse parametre inden for min forståelse af alliancer. Variationsmulighederne er opsummeret i tabel 3.1.

Det er væsentligt at hæfte sig ved, at min teoretiske forståelse af alliancebegrebet er bredere, end mit empiriske fokus. Jeg definerer således alli-

ancer som et strategisk samarbejde imellem to eller flere selvstændige *aktører*. Jeg benytter den brede betegnelse *aktører* uagtet, at jeg i denne afhandling fokuserer på det strategiske samarbejde imellem kommuner henholdsvis kommuner og regioner. Årsagen er, at jeg mener, at den enkelte kommune som interessevaretager vil kunne indgå alliancer med mange forskellige typer af aktører afhængigt af den konkrete sag. Det kunne være lokale interesseorganisationer, forskellige personaleforeninger, private virksomheder eller lignende. I den teoretiske forståelse af begrebet er der således ingen grundt til at snævre begrebet ind. Derimod skal man være opmærksom på, at mit empiriske fokus har betydning for, hvilke områder jeg efterfølgende kan generalisere mine resultater til. Dette forhold behandles nærmere i senere kapitler.

### 3.2 Enkeltkommuners *strategier* for brugen af alliancer i forbindelse med deres interessevaretagelse

Ovenstående afsnit nævner eksempler på alliancer imellem kommuner vedrørende den mellemkommunale udligning og det bredere 6-by-samarbejde. Disse eksempler viser, at alliancer *bliver* benyttet i forbindelse med de danske kommuners interessevaretagelse. I det følgende vil jeg se mere systematisk på, hvilke strategier for brugen af alliancer kommuner kan have, når de varetager interesser.

Gennemgangen af alliancebegrebet tydeliggør, at der er mange parametre, som brugen af alliancer kan variere med. Følgelig kan kommuner også have forskellige strategier for brugen af alliancer med forskellige karakteristika afhængigt af den konkrete situation de står i. I det følgende fremhæves nogle af de overvejelser, der kan være forbundet med brugen af forskellige alliancetyper, hvorefter der i afsnit 3.3 formuleres konkrete hypoteser.

#### Strategier for brugen af alliancer som aktivt tilvalg

I forbindelse med en beslutning om at varetage interesser, skal den enkelte kommune indledningsvis træffe et overordnet valg om, hvorvidt den vil forsøge at indgå alliance eller ej. Som det fremgår af tabel 3.1, defineres en alliance som et samarbejde imellem to eller flere selvstændige aktører, der frivilligt går sammen for at opnå et bestemt mål i forhold til en mere eller mindre klart defineret modpart. Den sidste præcision om, at alliancer indgås i forhold til en given modpart, er væsentlig at holde sig for øje. I en dansk kontekst er der som tidligere nævnt store krav om samarbejde og koordinering

på tværs af myndigheder. At to kommuner eksempelvis samarbejder eller koordinerer i forhold til den konkrete opgavevaretagelse er imidlertid ikke ensbetydende med, at disse to kommuner har indgået alliance. Betegnelsen alliance benyttes først, når de to kommuner går sammen for at opnå et bestemt mål i forhold til en given modpart.

Vælger kommunen at gå alliancevejen, er der herefter en række øvrige spørgsmål, der melder sig. Disse spørgsmål afspejles i de fire strategier, der behandles i det nedenstående. Vælger kommunen derimod ikke at benytte sig af alliancer, kan dette skyldes et af to valg.

Frem for at indgå alliance kan den enkelte kommune vælge at varetage sine interesser i forhold til en given modpart alene. En sådan enegang vil, med den brede forståelse af alliancer som jeg tager udgangspunkt i, betyde, at kommunen ikke samarbejder med andre om at nå et givet mål – heller ikke uformelt og uforpligtende. Enegangsstrategier kan være relevante, hvor der ikke er et tæt interessesammenfald med nogen aktører, og hvor sandsynligheden for at komme igennem med de rendyrkede individuelle interesser vurderes at være til stede.

Den enkelte kommune kan alternativt vælge ikke at indgå alliance, fordi den ikke ønsker at varetage sine interesser på et givet område. Dette kan der være forskellige årsager til. En mulighed kan være, at den påkrævede indsats ikke står mål med det forventede resultat. En anden mulighed kan være, at den enkelte kommune deler interesser med andre kommuner og derfor vil forsøge at udnytte, at andre kommuner gør en indsats for at varetage de fælles interesser. Selvom engangsstrategier og passive strategier ikke direkte vedrører brugen af alliancer, er de væsentlige at have med for at give et komplet billede af de handlemuligheder, den enkelte kommune har i forhold til at varetage interesser.

## Strategier for brugen af alliancer med forskellig aktørsammensætning

Hvis den enkelte kommune vælger at indgå alliance i forbindelse med sin interessevaretagelse, er der en række spørgsmål, kommunen skal forholde sig til. Det første spørgsmål er, hvem den ønsker at indgå alliance med. I denne forbindelse er det relevant at skelne imellem lokale, regionale og nationale problemstillinger, idet den relevante aktørsammensætning i alliancerne vil variere med den problemstilling, vi har med at gøre.

Spørgsmålet om, hvorvidt en problemstilling er lokal, regional eller national, vil i det følgende blive defineret ud fra, hvilket geografisk område en problemstilling vedrører. Problemstillinger, der alene vedrører et lokalområ-

de, betragtes således som en lokal problemstilling. Et lokalområde kan være større eller mindre og er ikke nødvendigvis afgrænset til én region. Således kan man forestille sig, at tilgrænsende kommuner fra forskellige regioner kan være optaget af den samme lokale problemstilling. I forhold til sådanne problemstillinger er det oplagt, at aktørsammensætningen i en alliance består af lokale aktører.

Regionale problemstillinger kan afgrænses regionalt. Sådanne problemstillinger kan udspringe af, at lovgivningen på et sektorområde kræver koordination imellem regionale aktører, eller at én regional aktør træffer beslutninger, der påvirker andre aktører i regionen. Eksempelvis vil en beslutning på regionsniveau om at ændre den regionale hospitalsstruktur have stor betydning for kommunerne i regionen. Når den enkelte kommune står over for problemstillinger af regional karakter, vil interessevaretagelsen naturligvis også skulle foregå regionalt. Oplagte alliancemuligheder er derfor at benytte KKR som alliance eller at benytte regionalt definerede alliancer. De regionalt definerede alliancer kan variere i størrelse og i forhold til, om de er sammensat udelukkende af kommunale aktører eller af flere forskellige aktører herunder eksempelvis regionen og parter fra det private erhvervsliv. Endelig kan man forestille sig, at aktører på regionalt niveau vil forsøge at bringe en spiller som KL på banen i forbindelse med regionale problemstillinger.

Nationale problemstillinger vedrører aktører, der er spredt ud over hele landet. Et eksempel på en sådan problemstilling er den mellemkommunale udligning. Den relevante aktørsammensætning i alliancer kan variere meget ved de nationale problemstillinger. For det første kan regionale alliancer være relevante, fordi der kan være regionale interessefællesskaber forbundet med nationale problemstillinger. Dette er eksempelvis tilfældet, hvis man i en region ønsker flere statslige, trafikale investeringer i den givne region og ønsker at presse på for dette. Herudover kan den enkelte kommune bruge KL som alliance, ligesom tværregionalt definerede alliancer kan være relevante i forhold til de nationale problemstillinger. Også her kan de tværregionalt definerede alliancer variere i størrelse, ligesom de kan bestå udelukkende af kommunale aktører eller af aktører med forskellig baggrund.

I kapitel 4 vil jeg argumentere for, at afhandlingens empiriske undersøgelse afgrænses til at omhandle regionale problemstillinger. De hypoteser, der fremføres i afsnit 3.3, vil derfor fokusere på den regionale sammenhæng.

Det skal understreges, at forskellige kommuner kan benytte forskellige alliancer i forhold til en konkret problemstilling. Det er således sandsynligt, at nogle kommuner i en region kan fortælle, at de bruger KKR som alliance i forhold til at varetage deres interesser i forhold til en given problemstilling,

mens andre kommuner i den samme region kan oplyse, at de har indgået en regionalt defineret, kommunal alliance. Dette betyder ikke, at sidstnævnte kommune ikke formelt set er med i KKR. Derimod kan det være et udtryk for, at sidstnævnte kommune forsøger at supplere interessevaretagelsen i KKR med noget, som vurderes at være mere målrettet kommunens egne snævre interesser. Det interessante spørgsmål bliver derfor, i hvilket omfang de enkelte kommuner benytter KKR, og i hvilket omfang de forsøger at supplere eller erstatte KKR med andre former for samarbejde i forbindelse med deres interessevaretagelse.

### Strategier for brugen af alliancer af forskellig størrelse

I forhold til de lokalt og regionalt definerede alliancer vil størrelsen på alliancerne kunne variere betydeligt. Størrelsen af en alliance har betydning for to ting. For det første har størrelsen betydning for, hvor store koordinationsudfordringer der vil være forbundet med at drive en alliance. For det andet har størrelsen en effekt på, hvor store kompromisser med egne interesser de enkelte kommuner – alt andet lige – vil skulle lave i forhold til at sikre sammenhold i alliancen.

Som det fremgår af tabel 3.1, kan såvel en numerisk som en forholdsmæssig vurdering af antallet af aktører i alliancen være relevant. I forbindelse med de regionalt definerede alliancer vil den forholdsmæssige vurdering ske i forhold til antallet af kommuner i regionen, mens vurderingen i forhold til de tværregionale definerede alliancer, der vedrører nationale problemstillinger, *typisk* vil ske i forhold til alle 98 kommuner.

### Strategier for brugen af alliancer med forskellig formaliseringsgrad

Ud over de variationsmuligheder der er i forhold til aktørsammensætning og størrelse, kan alliancer variere i forhold til, hvor formaliserede de er. Alliancer kan således være meget forskellige med hensyn til, om der er nedskrevne målsætninger i forhold til den konkrete problemstilling, om der er et fast mødeforum og mødekadence, om de forskellige kommuner er givet forskellige forpligtigelser i forbindelse med driften af alliancen mv.

Graden af formalisering vurderes at have betydning for, hvor kraftigt et signal kommunerne i alliancen vil kunne sende til omverdenen i forhold til den interesse, de ønsker at repræsentere. Herudover kan en vis grad af formalisering være med til at tydeliggøre de enkelte kommuners ansvarsområder i forhold til hinanden. Endelig forventes graden af formalisering at binde de enkelte kommuner til alliancen, fordi de typisk har investeret tid og her-

med penge i at opnå en høj grad af formalisering. Således forventes en høj grad af formalisering at tilskynde den enkelte kommune til faktisk at blive ved med at benytte alliancen.

### Strategier for brugen af alliancer med forskellig indholdsmæssig spændvidde

Som nævnt i tabel 3.1 kan alliancers indholdsmæssige spændvidde opgøres ud fra, hvor mange sektorområder alliancen spænder over. Hvis der kun er tale om et sektorområde, kan alliancens spændvidde endvidere opgøres efter, om der håndteres flere spørgsmål inden for dette sektorområde, eller om alliancen er fokuseret på én helt konkret problemstilling.

Fordelen ved de indholdsmæssigt snævre alliancer er, at de deltagende aktører vil kunne kigge snævert på interessekonstellationerne i forhold til netop den konkrete problemstilling. Dette vil alt andet lige gøre det nemmere at sikre interessesammenfald i alliancen. Omvendt kan man i forhold til indholdsmæssigt bredere alliancer fremhæve den styrke, at de udnytter, at den enkelte kommune har investeret tid og penge i at få etableret et samarbejde med andre aktører. Det kan således være fordelagtigt at udnytte den indsats, der allerede er gjort, og hermed forsøge at benytte alliancen på andre problemstillinger også, hvis det overhovedet er muligt.

I det ovenstående har jeg beskrevet fem overordnede typer strategier for brugen af alliancer. I det følgende vil jeg kigge nærmere på de variable, der forventes at få strategierne for brugen af alliancer til at variere. I denne forbindelse vil jeg præsentere afhandlingens 16 hypoteser.

## 3.3 Afhandlingens overordnede analysemodel og 16 hypoteser

På baggrund af kapitel 2 er den overordnede forventning, at enkeltkommuner vil forfølge forskellige interessevaretagelsesstrategier afhængigt af den konkrete situation, de står i. Denne forventning gælder også i forhold til mit indsnævrede fokus: Enkeltkommuner vil forfølge forskellige strategier for brugen af alliancer fra situation til situation. Den litteratur, som kapitel 2 trækker på, indeholder flere overvejelser om, hvad der nærmere ligger i 'den konkrete situation'. Disse overvejelser er dog typisk mindre klart formulerede. Formålet med dette og det næste afsnit er derfor at *eksplicitere* de overvejelser, der er at finde i kapitel 2 om, hvilke konkrete variable der forventes at påvirke enkeltkommuners strategier for brugen af alliancer i forbindelse med deres interessevaretagelse.

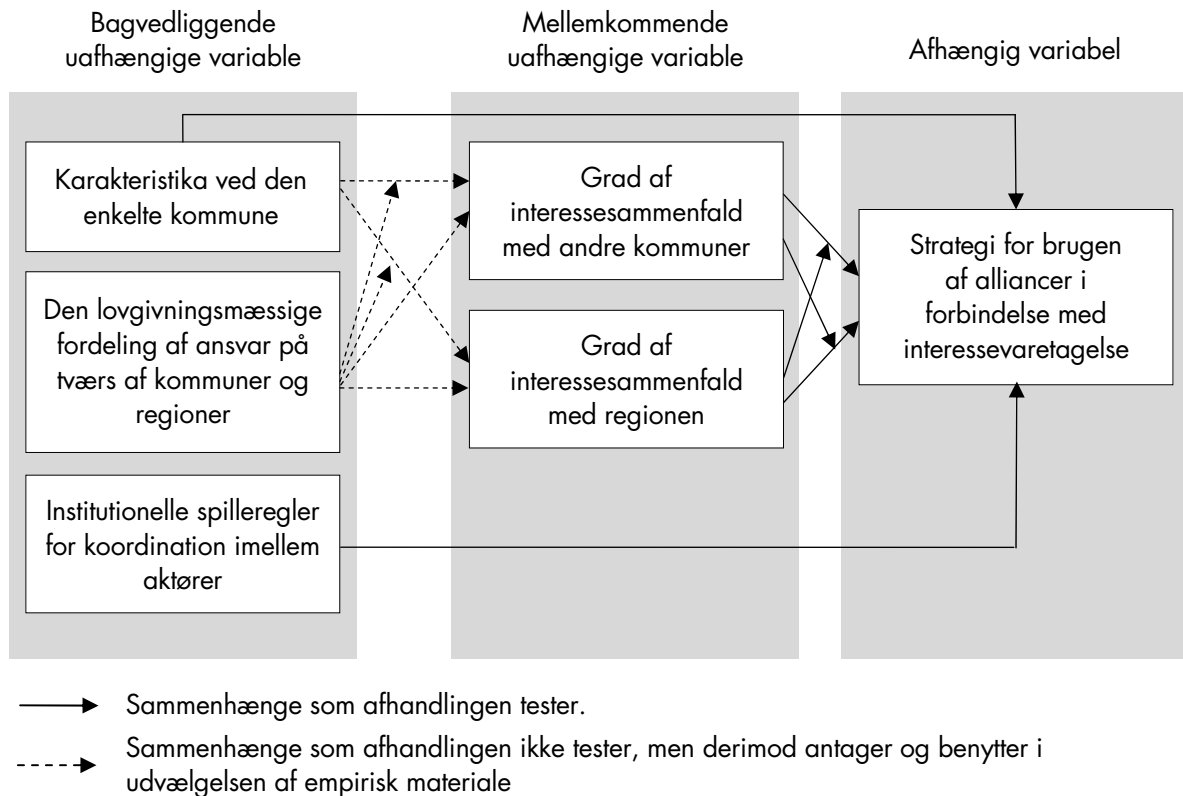
På baggrund af kapitel 2 vil dette afsnit argumentere for, at *graden af interessesammenfald* imellem den enkelte kommune og andre kommuner henholdsvis den enkelte kommune og regionen er afgørende variable, når man ønsker at forklare variation i kommuners strategier for brugen af alliancer. Tilsvarende forventes *kommunestørrelse* at påvirke kommuners brug af alliancer i forbindelse med deres interessevaretagelse. Endelig forventes *institutionelle spilleregler* for koordinationen imellem aktører på et givet sektorområde at påvirke kommunernes strategier. Det, der i denne afhandling vil karakterisere 'den konkrete situation', er altså den enkelte kommunes grad af interessesammenfald med andre aktører, den enkelte kommunes størrelse og de institutionelle spilleregler, der er gældende for koordinationen imellem aktører, på det sektorområde man kigger på.

Figur 3.1 giver et overblik over de beskrevne variable og de forventede sammenhænge imellem dem. Det skal understreges, at man kan forestille sig problemstillinger på regionalt niveau, hvor regionen ikke eller kun i begrænset omfang er en relevant spiller i forhold til de enkelte kommuner, men hvor kommunerne stadig har interesser i forhold til hinanden. Dette er eksempelvis tilfældet på opgaveområder, hvor regionen ikke i lovgivningen er givet nogen rolle på området, men hvor kommunerne stadig har brug for at koordinere visse forhold. Eksempelvis har kommunerne interesser i forhold til hinanden, når det gælder køb og salg af pladser på specialskoler, mens regionen kun er en relevant spiller i forhold til de mest specialiserede lands- og landsdelsdækkende tilbud (Finansministeriet, Undervisningsministeriet og KL 2010). I sådanne situationer vil kassen 'Grad af interessesammenfald med regionen' og de tilhørende sammenhængspile udgå af nedenstående figur.

Beskrivelsen af de uafhængige variable vil blive struktureret således, at der først fokuseres på de variable, der påvirker de enkelte kommuners strategier for brugen af alliancer direkte (jf. de fuldt optrukne pile i figur 3.1). Der skal gøres opmærksom på, at der bevidst fokuseres på alliancer, som den enkelte kommune *forsøger* at indgå. Kommunens intentionelle og strategiske handling vurderes i højere grad at blive afspejlet i deres forsøg på at indgå alliancer, end i deres faktiske indgåelse af alliancer, som kommunen kun delvis selv er herre over. Herefter sættes fokus på, hvordan karakteristika ved den enkelte kommune samt lovgivningen på det enkelte politikområde som bagvedliggende variable forventes at påvirke graden af interessesammenfald imellem aktører (jf. de stiplede pile i figur 3.1). Den gennemgang, der følger, er således struktureret ud fra de uafhængige variable. I modsætning hertil strukturerer afrundingen af dette kapitel de fremsatte hypoteser ud fra, hvilken strategi de vedrører. Tabel 3.2 giver således et overblik over,

hvorledes de uafhængige variable relaterer sig til de enkelte strategier, der blev drøftet i det foregående afsnit.

Figur 3.1: Afhandlingens overordnede analysemodel med enkeltkommuners interessevaretagelsesstrategi som afhængig variabel.



I det nedenstående fremstår de enkelte hypoteser som påstande om en række bivariante sammenhænge. Som figur 3.1 illustrerer, er disse hypoteser dog formuleret under en *alt andet lige* forudsætning. Eksempelvis vil det i det nedenstående fremgå, at såvel kommunestørrelse som graden af interessesammenfald forventes at have en direkte effekt på den del af kommunernes strategi for brugen af alliancer, der vedrører aktørsammensætningen i alliancer. I kapitel 6 vil jeg forholde mig til, hvilken betydning dette har, for måden hvorpå de enkelte hypoteser bør efterprøves.

### Den enkelte kommunes grad af interessesammenfald med andre aktører

Det følger direkte af kapitel 2, at en meget betydningsfuld faktor for en kommunes interessevaretagelsesstrategi er graden af interessesammenfald imellem kommunen og andre relevante aktører. Eksemplet med kommunernes forskellige interesser i den mellemkommunale udligning og KL's følgende handlingslammelse illustrerer på eksemplarisk vis betydningen af interes-



sesammenfald for brugen af alliancer. Idet de 98 kommuner ikke har haft sammenfaldende interesser, har KL ikke været brugt som (den eneste) alliance. Tværtimod har flere kommuner forsøgt at varetage deres interesser i forhold til udligningen igennem andre alliancer.

Graden af interessesammenfald er interessant, både hvad angår forholdet imellem den enkelte kommune og andre kommuner og forholdet imellem den enkelte kommune og regionen. Når den enkelte kommune skal vurdere, om den vil varetage interesser alene eller sammen med andre i forhold til en mere eller mindre klart defineret modpart, er forventningen, at kommunen som den væsentligste faktor vil se på, hvilke interesser disse aktører har.

Hypotese 1: I jo højere grad den enkelte kommune har sammenfaldende interesser med andre kommuner, i jo højere grad forsøger de at indgå alliance med hinanden.

Hypotese 2: I jo højere grad den enkelte kommune har sammenfaldende interesser med regionen, i jo højere grad forsøger kommunen at indgå alliance med regionen.

I det nedenstående vil der blive argumenteret for, at graden af interessesammenfald imellem kommuner henholdsvis kommuner og region varierer med rumlige forhold, det vil sige med karakteristika ved de enkelte kommuner og regioner, og med de enkelte opgaveområders lovgivningsmæssige rammer. Forventningen er derfor i forlængelse af hypotese 1 og 2, at den enkelte kommune vil ønske at indgå alliancer med forskellige aktører afhængigt af interessesammenfaldet i den konkrete sag.

Hypotese 3: Den enkelte kommune forsøger at indgå alliancer med forskellige aktører fra sag til sag afhængigt af de konkrete interessekonstellationer.

Den bevidste handling om at indgå alliance med andre aktører om at opnå et bestemt resultat kan betyde, at man som enkeltkommune i nogle tilfælde må gå på kompromis med egne interesser. Det er således sandsynligt, at der vil være situationer, hvor en kommune vælger at indgå alliance med aktører, der kun delvist deler kommunens interesser. Dette vil typisk være tilfældet, hvor en gruppe aktører, der ikke har 100 procent overlappende interesser, står over for en fælles modstander, hvis interesser de ønsker at modgå ved at danne fælles front. Der er altså tale om en situation, hvor de enkelte aktører i gruppen har større interessemødsætninger til 'den mere eller mindre klart definerede modpart', end de har til hinanden, på trods af at de ikke nødvendigvis har helt sammenfaldende interesser.

For den enkelte kommune må rationalet i en sådan situation være, at kompromis i alliancen og hermed en stærkere fælles front mod den fælles modstander øger sandsynligheden for at få en del af kommunens interesser igennem i forhold til en situation, hvor kommunen selv forsøger at fremme de rendyrkede, individuelle interesser.

Ovenstående kan præciseres i forhold til de regionale problemstillinger, som jeg har fokus på. På de mange opgaveområder hvor regionen er en relevant part i en given beslutning, er forventningen, at graden af interessesammenfald med regionen vil påvirke kommunernes tendens til at søge sammen. Således forventes sandsynligheden for en alliance imellem kommunerne at være større, når interessesammenfaldet med regionen samtidig er lavt. Dette er illustreret ved den interaktionspil, der er indsat i figur 3.1 fra graden af interessesammenfald med regionen over på sammenhængen imellem graden af interessesammenfald med andre kommuner og strategier for brugen af alliancer.

Hypotese 4: Den enkelte kommune forsøger i højere grad at indgå alliance med alle andre kommuner inden for regionen, når interessesammenfaldet med regionen er lavt, og regionen fungerer som en fælles modstander.

Tilsvarende vil tilskyndelsen for kommuner til at søge sammen i andre og mindre alliancer være større på områder, hvor der ikke er interessesammenfald imellem alle kommuner, og/eller hvor regionen ikke fungerer som en fælles modstander.

Hypotese 5: Den enkelte kommune forsøger i højere grad at indgå mindre alliancer, når der ikke er interessesammenfald imellem alle kommuner, og der ikke er en fælles modstander i kraft af regionen.

Også denne hypotese kan præciseres nærmere i forhold til de regionale problemstillinger, jeg har fokus på. Alliancer med udvalgte aktører kan således i denne sammenhæng både være alliancer med andre udvalgte kommuner og alliancer med regionen. I forhold til alliancerne med andre udvalgte kommuner er det afgørende her, at der ikke må være interessesammenfald imellem alle kommuner, ligesom regionen ikke må fungere som en fælles modstander. Årsagen er, som tidligere beskrevet, at KKR i så fald ville fungere som en oplagt alliancemulighed.

Hypotese 5a: Den enkelte kommune forsøger i højere grad at indgå alliance med udvalgte andre kommuner inden for regionen, når der ikke er interessesammenfald imellem alle kommuner, og regionen ikke fungerer som en fælles modstander.

I forhold til alliancer med regionen kan en sådan alliance forventes i de tilfælde, hvor der er interessesammenfald imellem den enkelte kommune og regionen, eventuelt sammen med flere kommuner. Også her forventes tendensen til at søge sammen at være størst, hvis disse aktører står over for en fælles modstander i form af andre kommuner. På figur 3.1 er der indsat en interaktionspil fra graden af interessesammenfald med andre kommuner over på sammenhængen imellem graden af interessesammenfald med regionen og strategier for brugen af alliancer. Det er således forventningen, at en kommune i højere grad vil forsøge at indgå alliance med regionen, hvis regionen og kommunen har en lav grad af interessesammenfald med andre kommuner, således at disse optræder som en fælles modstander. Eksistens af en fælles modstander forventes altså at være afgørende for den enkelte kommunes strategi for brugen af alliancer, uanset om den fælles modstander er regionen eller andre kommuner.

Hypotese 5b: Den enkelte kommune forsøger i højere grad at indgå alliance med regionen, når interessesammenfaldet med andre kommuner er lavt, og disse fungerer som en fælles modstander i forhold til den pågældende kommune og regionen.

I forhold til de nationale problemstillinger ville en tilsvarende forventning være, at den enkelte kommune i højere grad ville forsøge at indgå alliance med udvalgte andre kommuner – eventuelt på tværs af regioner – når kommunen og de udvalgte andre kommuner samlet set har en lav grad af interessesammenfald med en tredje gruppe af kommuner eller staten, som fungerer som fælles modstandere. Dette kunne eksempelvis være i forbindelse af prioriteringen af midler til trafikale investeringer på tværs af landet.

Graden af interessesammenfald imellem forskellige aktører og tilstedeværelsen af en fælles modstander forventes også at påvirke størrelsen af en given alliance. Forventningen er, at jo flere aktører der deler interesse, jo større en alliance vil der alt andet lige kunne dannes. I forhold til regionale problemstillinger er alliancer, der baserer sig på samarbejdsstrukturene omkring KKR, de største man kan forestille sig, fordi alle kommuner her er repræsenteret. Størrelsen på alliancer vil dog også kunne variere inden for andre regionalt definerede alliancer, som kommunerne selv tager initiativ til at etablere, idet udstrækningen af et interessesammenfald kan gå fra meget få kommuner til ganske mange kommuner. Umiddelbart kan store alliancer, målt på deres relative andel af en given interessentgruppe, som ovenfor nævnt synes fordelagtige, fordi de er mere repræsentative end små alliancer. Er sådanne alliancer samtidig numerisk store, har de dog to ulemper. For det første er der væsentlige transaktionsomkostninger, når mange aktører skal ko-

ordinere deres interesser og ønsker. For det andet er der en risiko for, at hvis interessesammenfaldet ikke er 100 pct., vil man alt andet lige skulle tilpasse sig mere for at få interesserne blandt mange aktører til at passe sammen. På baggrund af disse ulemper forventes store alliancer primært at blive brugt i situationer, hvor mange aktører står over for en fælles modstander, hvis interesser de finder det vigtigt at modgå.

Hypotese 6: Den enkelte kommune forsøger i højere grad at indgå numerisk små alliancer i situationer, hvor der ikke er en fælles modstander.

Endelig forventes graden af interessesammenfald imellem forskellige aktører at påvirke formaliseringsgraden af alliancer. Årsagen er, at en alliance kan sende et tydeligere signal til omverdenen om, at der er et seriøst krav i forhold til en konkret problemstilling, hvis alliancen har nedskrevne mål, der kan kommunikeres klart, med videre. Når den enkelte kommune oplever at have en fælles modstander, der også vil kunne presse på for givne krav eventuelt i forhold til en tredje part, vil behovet for en højere grad af formalisering hermed melde sig.

Hypotese 7: Den enkelte kommune forsøger i højere grad at indgå alliancer med en høj grad af formalisering i situationer, hvor de står over for en fælles modstander.

### Karakteristika ved den enkelte kommune – kommunestørrelse

Det kommunekarakteristikon, der kan udledes af kapitel 2, og som forventes at have en direkte effekt på den enkelte kommunes strategi for brugen af alliancer, er kommunestørrelse. Argumentationen i det følgende er inspireret af de ræsonnementer, der i kapitel 2 er fremført om, hvorledes interesseorganisationer kan have forskellige motiver for at gøre brug af alliancer.

Den første af mine fire strategier vedrører spørgsmålet om, hvorvidt den enkelte kommune vælger at indgå alliancer eller ej. En af mulighederne er her, at allianceindgåelse fravælges til fordel for en passiv strategi, hvor den enkelte kommune ikke aktivt forsøger at fremme egne interesser. Som nævnt kan passivitet være forårsaget af, at den enkelte kommune udnytter andre kommuners interessevaretagelse på området, ligesom det kan være forårsaget af kommunale kapacitetsbegrænsninger. Begge forhold taler for, at små kommuner oftere end store kommuner vil benytte passive strategier. Freeriding er for det første et fænomen, som kan forventes særligt at forekomme blandt små kommuner, fordi de i mange situationer har relativt mindre på spil. Med dette menes, at et problem, der måske i en lille kommune

kan synes begrænset, fordi det eksempelvis vedrører meget få borgere, er af større betydning i en stor kommune, hvor omfanget af problemet hurtigt kan blive et ganske andet. For det andet vil små kommuner alt andet lige have færre administrative ressourcer at gøre godt med og hermed færre ressourcer at prioritere til interessevaretagelse. Som følge heraf kan følgende hypotese formuleres:

Hypotese 8: Jo mindre kommunen er, jo oftere vil den benytte passive strategier.

Når kommuner vælger at varetage deres interesser aktivt, forventes kommunestørrelse også at påvirke, hvad kommunen gør. En kommunes økonomiske styrke og administrative størrelse forventes for det første at have betydning for, i hvilken grad organisationen har mulighed for at engagere sig i interaktionen med andre aktører. Jo større man er, jo lettere vil det alt andet lige være at finde ressourcer i eget regi til at kunne deltage i møder med eksterne aktører, forberede forhandlingsmateriale og lignende. Ligeledes vurderes størrelse at have en positiv effekt på kapaciteten til at vurdere og analysere forskellige problemstillinger og politiske tiltag. Samlet set er forventningen derfor, at store kommuner alt andet lige vil have mindre behov for at indgå alliancer for at sikre stordriftsfordele i interessevaretagelsen end små kommuner. Hermed forventes den store kommune også at vælge enegangsstrategier, hvis transaktionsomkostningerne forbundet med allianceindgåelse ikke vurderes at stå mål med en bedre interessevaretagelse.

Hypotese 9: Jo større kommunen er, jo oftere vil den benytte enegangsstrategier.

Realiseringen af stordriftsfordele er ikke den eneste begrundelse for, at en kommune kan ønske at indgå alliance. En anden begrundelse for at indgå alliance med andre aktører er at øge repræsentativiteten af egne ønsker i forhold til tredjepart. I denne sammenhæng forventes kommuner af alle størrelser at have et lige stort behov for at indgå alliancer. Det er således ikke kun små kommuner, der i nogle sammenhænge med fordel vil kunne tale med større vægt ved at stå sammen med andre. Dette forventes også at gælde for store kommuner. Hvor små kommuner vurderes at være interesserede i alliancer både som følge af de stordriftsfordele og den øgede repræsentativitet, alliancerne kan give, er vurderingen, at store kommuner primært vil benytte sig af alliancer, der hvor det at danne fælles front kan være væsentligt i forhold til en given modstander.

Netop i forhold til at repræsentere en given interesse i forhold til en tredje part er det afgørende, at aktørerne i alliancen rent faktisk repræsenterer en given interesse. Der hvor repræsentativitet og ikke stordriftsfordele er målet, er det derfor særligt væsentligt for de deltagende kommuner at gå sammen med netop de andre kommuner, der deler deres interesser. Dette kræver i mange tilfælde indgåelsen af alliancer, der er *skræddersyet* til formålet, det vil sige lokalt, regionalt eller tværregionalt definerede alliancer. Fordelen ved disse alliancer er således, at antallet af aktører kan variere og hermed tilpasses det præcise interessesammenfald, der måtte være på det enkelte område. Ser man på de forskellige typer alliancer gælder imidlertid, at transaktionsomkostningerne forbundet med de skræddersyede alliancer er større, end de er ved brugen af KKR og KL som alliancer.

Hypotese 10: Den enkelte kommune forsøger oftest at indgå alliancer med andre udvalgte kommuner inden for regionen, der er indholdsmæssigt snævre, så de tilpasses det præcise interessesammenfald.

Brugen af KKR som alliance har den fordel for den enkelte kommune, at organisationen omkring alliancen allerede er på plads og til dels finansieret igennem KL. Der vil dog stadig være omkostninger forbundet med at forsøge at varetage interesser igennem KKR, idet de enkelte kommuner selv ville skulle stille med broderparten af den arbejdskraft, der er påkrævet for at arbejde for en given sag. Bliver der eksempelvis nedsat en arbejdsgruppe til at belyse en given problemstilling og til at komme med forslag til, hvordan denne problemstilling kan håndteres, vil de deltagende kommuner selv skulle bemande arbejdsgruppen med medarbejdere fra egne rækker. Selvom KL har initieret det organisatoriske setup omkring KKR, vil de enkelte kommuner altså selv skulle finansiere og levere selve inputtet til interessevaretagelsen, hvilket kan være ganske ressourcekrævende. Tilsvarende vil der være betydelige omkostninger forbundet med selv at tage initiativ til at etablere andre alliancer til brug for interessevaretagelse.

Selvom behovet for repræsentativitet omkring en specifik interesse vurderes at være til stede i såvel store som små kommuner, og at små kommuner også har behov for at opnå stordriftsfordele, forventes store kommuner oftere at benytte alliancer i deres interessevaretagelse end små kommuner. Årsagen er, at de i højere grad end små kommuner vil kunne afse de nødvendige ressourcer til at dække de medfølgende transaktionsomkostninger. Argumentet er kort sagt, at de store kommuner er i en situation, hvor de kan tillade sig et andet ambitionsniveau for brugen af alliancer, end de små kommuner kan. Dette gælder for såvel KKR, som for brugen af de skrædder-

syede alliancer. Sammenhængen imellem kommunestørrelse og de skræddersyede alliancer kan dog forventes at være særligt udtalt, idet transaktionsomkostningerne her forventes at være større end ved brugen af KKR, som trods alt er initieret igennem KL.

Ser vi på regionalt afgrænsede problemstillinger, kan ovenstående opsummeres i følgende hypoteser om betydningen af kommunestørrelse for brugen af alliancer:

Hypotese 11: Jo større kommunen er, jo oftere forsøger den at indgå alliance med alle andre kommuner inden for regionen.

Hypotese 12: Jo større kommunen er, jo oftere forsøger den at indgå alliance med udvalgte andre kommuner inden for regionen.

Hypotese 13: Jo større kommunen er, jo oftere forsøger den at indgå alliancer, der er indholdsmæssigt snævre.

I forhold til lokale og nationale problemstillinger vil argumentationen være identisk. Her ville det blot være med en forventning om, at store kommuner sjældnere end små kommuner vil benytte KL som alliance. Tilsvarende, at store kommuner oftere end små kommuner vil forsøge at indgå tværregionalt definerede alliancer.

Som nævnt er det imidlertid ikke alene typen af strategi, der er afgørende for, hvilke transaktionsomkostninger, der er forbundet med indgåelsen af en given alliance. Også graden af formalisering påvirker transaktionsomkostningerne betydeligt. Derfor kan følgende hypotese formuleres:

Hypotese 14: Jo større kommunen er, jo oftere forsøger den at formalisere sine alliancer.

Kommunestørrelsen er det eneste kommunekarakteristikon, der forventes at påvirke den enkelte kommunes strategi for brugen af alliancer direkte. Der er dog en række øvrige kommunekarakteristika – eller rumlige forhold – der forventes at have en indirekte effekt (jf. de stiplede pile i figur 3.1). Betydningen af disse karakteristika gennemgås senere i dette afsnit.

### Institutionelle spilleregler for koordination med andre aktører

På mange af de opgaveområder, hvor den enkelte kommune har interesser i forhold til andre kommuner og i forhold til regionen, er der lovgivet om, hvorledes aktørerne skal koordinere deres opgavevaretagelse med hinanden. Den lovgivning, der er på de forskellige opgaveområder og vedrører

regionale problemstillinger, varierer på to væsentlige parametre, der også fremgår af de eksempler, der er nævnt i kapitel 1. For det første stiller lovgivningen varierende krav til, hvilke aktører der skal indgå i koordineringen på de forskellige politikområder. For det andet er der stor forskel på, hvordan koordineringen, der ofte skal ske igennem politiske aftaler, skal vedtages. I det følgende beskrives, hvorledes disse forhold kan påvirke enkeltkommuners strategier for brugen af alliancer.

I enhver forhandlingssituation eller beslutningsproces er det væsentligt, hvilke aktører der inddrages, fordi aktørerne repræsenterer de interesser, der vil blive hørt. Aktørsammensætningen er således bestemmende for, hvilke interesser der vil blive inddraget i samarbejdet, og hermed hvilket konfliktniveau der vil være i de påkrævede forhandlinger. Aktørsammensætningen påvirker interessekonstellationen i den samlede gruppe på to måder; dels ved at definere hvor mange aktører der samlet set skal inddrages; dels ved at definere om der inddrages aktører fra identiske eller forskellige forvaltningsniveauer og sektorer.

Hvorvidt der inddrages aktører fra forskellige forvaltningsniveauer og sektorer eller ej forventes ikke i sig selv at påvirke den enkelte kommunes strategi for brugen af alliancer. Det afgørende i denne sammenhæng er, hvilke konkrete interesser de forskellige aktører har i forhold til hinanden, og ikke hvor de kommer fra. Der er dog knyttet en klar forventning til effekten af antallet af aktører. Et stigende antal aktører i en given koordinering forventes alt andet lige at medføre flere interesser og hermed vanskeligere vilkår for enighed. Når antallet af aktører i en given koordinering er høj, er forventningen altså, at enkeltkommuner i højere grad vil forsøge at fremme deres egne interesser ved hjælp af indgåelsen af mindre alliancer.

Hypotese 15: Den enkelte kommune forsøger i højere grad at indgå alliancer med udvalgte aktører på sektorområder, hvor der er krav om, at kommunen skal koordinere sin indsats med et stort antal aktører.

I kapitel 1 blev der nævnt eksempler på, hvordan der på flere sektorområder skal ske koordinering igennem politisk vedtagne aftaler. I denne forbindelse er der stor forskel på, om aftaler skal indgås ved enighed eller eksempelvis ved simpelt flertal. I forhold til enkeltkommuners strategier for brugen af alliancer er forventningen, at beslutningsreglen ikke som sådan påvirker den enkelte kommunes strategi for brugen af alliancer. Uanset om målet er enighed eller et simpelt flertal vil den enkelte kommune skulle kæmpe for at danne alliancer, så man opnår netop det, der skal til. Beslutningsreglen forventes derimod at påvirke karakteren af de alliancer, der indgås. Den mest



vidtgående og krævende beslutningsregel er, at aftaler skal indgås ved enighed. Denne beslutningsregel er eksempelvis aktuel, når kommunerne skal indgå rammeaftaler på socialområdet. I sådanne tilfælde kan man forestille sig, at kommunerne gør deres yderste for at få så mange kommuner som muligt over på deres side ved uenighed, sådan at de kan stå med den relativt største gruppe, når aftalen skal indgås. Dette vil betyde, at de enkelte kommuner vil være relativt mere interesserede i at gå på kompromis med egne interesser, netop for at kunne mønstre den mest repræsentative alliance. Ved mindre krævende beslutningsregler vil viljen til kompromis formentlig være mindre. Her må målet for den enkelte kommune være at etablere en alliance, hvor der kun lige præcis er nok deltagere, og derfor vil de være desto mere fokuserede på at bibeholde så mange af de oprindelige interesser som muligt.

Hypotese 16: Den enkelte kommune forsøger i højere grad at varetage interesser i forholdsmæssigt store alliancer, jo mere krævende en beslutningsregel de står over for.

Det er vigtigt at gøre opmærksom på, at så længe der fokuseres på kommuners ageren i forhold til forskellige spørgsmål inden for det samme sektorområde, forventes de institutionelle spilleregler ikke at variere og hermed ikke at gøre en forskel. Det samme gør sig gældende i det omfang jeg kigger på problemstillinger af national karakter.

Faktorer der påvirker graden af interessesammenfald:  
karakteristika ved den enkelte kommune og lovgivningen  
på helt konkrete politikområder

Hvor ovenstående beskriver de variable, der forventes at have en direkte effekt på enkeltkommuners strategi for brugen af alliancer i deres interessevaretagelse, vender jeg mig nu mod de variable, der forventes at have en indirekte effekt på samme (jf. de stiplede sammenhængspile i figur 3.1). Som nævnt i kapitel 2 forventes alle decentrale offentlige aktører at have interesser i økonomi, autonomi og overlevelse. Hvordan disse interesser konkret udmønter sig, og hvordan graden af interessesammenfald imellem de forskellige aktører hermed bliver, afhænger blandt andet af de lovgivningsmæssige rammer, der er på forskellige politikområder. Herudover har rumlige forhold betydning på nogle politikområder.

Afhængigt af de lovgivningsmæssige rammer på forskellige politikområder og konkrete delområder vil kommuner have varierende økonomiske interesser i forhold til andre kommuner og i forhold til regionen. Graden af

interessesammenfald imellem aktører vil altså variere med lovgivningen på de områder, vi kigger på. Tilsvarende gælder for kommuners interesser i autonomi og overlevelse. At institutionelle forhold på denne måde vurderes at have betydning for, hvilke interesser konkrete aktører har, er i tråd med de teoretiske tilgange, der er beskrevet i kapitel 2.

Ud over de lovgivningsmæssige rammer på forskellige sektorområder og konkrete politikområder har rumlige forhold også afgørende betydning for de enkelte aktørers interesser og hermed for graden af interessesammenfald imellem kommuner henholdsvis kommuner og region. Karakteristika ved den enkelte organisation som eksempelvis organisationsstørrelse, befolkningstæthed, socioøkonomiske forudsætninger og tilbudsstruktur på de forskellige politikområder kan med andre ord påvirke organisationers konkrete interesser.

Det er ikke givet, at det er de samme rumlige forhold, der har betydning for forskellige aktørers interesser på forskellige politikområder. I kapitel 2 blev det beskrevet, hvorledes danske kommuner stiller sig forskelligt i forhold til spørgsmålet om reformer af den mellemkommunale udligning. Årsagen er, at forskellige indretninger af udligningssystemet vil være fordelagtige for forskellige typer kommuner. Kommuner med et højt beskatningsgrundlag og et begrænset udgiftsbehov vil have ganske andre interesser end kommuner med et lavt beskatningsgrundlag og store udgiftsbehov. På andre politikområder kan det dog være helt andre rumlige forhold, der er afgørende

Pointen med ovenstående er, at de lovgivningsmæssige forhold på de enkelte politikområder forventes at interagere på effekten af de rumlige forhold på graden af interessesammenfald imellem forskellige aktører. Afhængigt af hvilket opgaveområde vi kigger på, og hvordan de lovgivningsmæssige forhold på området er, vil det være forskellige rumlige forhold, der er afgørende for, hvilket interessesammenfald der bliver. Eksempelvis kan man forestille sig, at store og små kommuner i nogle sammenhænge vil have meget forskellige interesser, mens de i andre tilfælde ikke vil have forskellige interesser, fordi det primært er kommunernes erhvervsstruktur, geografiske placering eller lignende, der betinger de konkrete kommunale interesser. Graden af interessesammenfald kan altså ikke vurderes ud fra rumlige forhold alene – effekten af lovgivningen på området skal med. Dette er illustreret med interaktionspilene på figur 3.1 fra den lovgivningsmæssige fordeling af ansvar på tværs af kommuner og regioner og over på sammenhængspilene imellem karakteristika ved den enkelte kommune og graden af interessesammenfald med andre kommuner henholdsvis graden af interessesammenfald med regionen.

Formålet med denne afhandling er ikke at forklare graden af interesse-sammenfald imellem kommuner henholdsvis kommuner og regioner som sådan. Derimod skal graden af interessesammenfald benyttes til at forklare enkeltkommuners interessevaretagelsesstrategier. Dette betyder, at der ikke vil blive formuleret hypoteser om, hvorledes rumlige forhold og lovgivningsmæssige rammer påvirker graden af interessesammenfald. I stedet vil jeg med udgangspunkt i mine forventninger omkring disse forhold udvælge opgaveområder til empiriske analyser på en måde, der sikrer variation på den uafhængige variabel om interessesammenfald. Dette sker i kapitel 5. Inden da vil overvejelser omkring afhandlingens forskningsdesign dog blive præsenteret i kapitel 4.

### 3.4 Afrunding

Formålet med dette kapitel har været at opstille konkrete og testbare hypoteser om, hvad der betinger individuelle danske kommuners brug af forskellige interessevaretagelsesstrategier i forhold til andre kommuner og regioner. Indledningsvis argumenterede jeg for at indsnævre fokus til at analysere den del af kommuners interessevaretagelsesstrategier, der vedrører brugen af alliancer. I det nedenstående ses de 16 hypoteser, der er formuleret i løbet af kapitlet. Hypoteserne er struktureret efter, hvilke karakteristika ved alliancerne, de vedrører (jf. afsnit 3.2).

Kapitel 2 beskrev, hvorledes en kommunes interessevaretagelsesstrategi kan siges at indeholde tre parametre. Nemlig en indholds-, en målgruppe- og en allianceparameter. Jeg har valgt at indsnævre mit fokus, således at jeg alene analyserer strategien for brugen af alliancer. På trods af dette kan ingen af de tre parametre, jeg har beskrevet, udelades fra en konkret analyse af en given strategi. Som følge heraf er det centralt, at jeg holder de forhold, som jeg ikke kigger på, konstante. Jeg skal således sikre mig, at den variation i allianceparameteren, jeg måtte finde, ikke skyldes variation på nogle af de øvrige parametre i en kommunes interessevaretagelsesstrategi. Disse overvejelser uddybes i afhandlingens næste kapitel, der vedrører mit valg af forskningsdesign.

Tabel 3.2: Overblik over afhandlingens hypoteser struktureret ud fra, hvilke karakteristika de vedrører

Karakteristika som alliancer kan variere med	Fremsatte hypoteser
Alliancer som aktivt tilvalg	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. I jo højere grad den enkelte kommune har sammenfaldende interesser med andre kommuner, i jo højere grad forsøger kommunen at indgå alliance med disse.</li> <li>2. I jo højere grad den enkelte kommune har sammenfaldende interesser med regionen, i jo højere grad forsøger kommunen at indgå alliance med regionen.</li> <li>4. Den enkelte kommune forsøger i højere grad at indgå alliance med alle andre kommuner inden for regionen, når interessesammenfaldet med regionen er lavt, og regionen fungerer som en fælles modstander.</li> <li>5. Den enkelte kommune forsøger i højere grad at indgå mindre alliancer, når der ikke er interessesammenfald imellem alle kommuner, og der ikke er en fælles modstander i kraft af regionen.</li> <li>8. Jo mindre kommunen er, jo oftere vil den benytte passive strategier.</li> <li>9. Jo større kommunen er, jo oftere vil den benytte enegangsstrategier.</li> <li>11. Jo større kommunen er, jo oftere forsøger den at indgå alliance med alle andre kommuner inden for regionen.</li> <li>12. Jo større kommunen er, jo oftere forsøger den at indgå alliancer med udvalgte andre kommuner inden for regionen.</li> <li>15. Den enkelte kommune forsøger i højere grad at indgå alliancer med udvalgte aktører på sektorområder, hvor der er krav om, at kommunen skal koordinere sin indsats med et stort antal aktører.</li> </ol>
Alliancers aktørsammensætning	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Den enkelte kommune forsøger at indgå alliancer med forskellige aktører fra sag til sag afhængigt af de konkrete interessekonstellationer.</li> <li>5a. Den enkelte kommune forsøger i højere grad at indgå alliance med udvalgte andre kommuner inden for regionen, når der ikke er interessesammenfald imellem alle kommuner, og regionen ikke fungerer som en fælles modstander.</li> <li>5b. Den enkelte kommune forsøger i højere grad at indgå alliance med regionen, når interessesammenfaldet med andre kommuner er lavt, og disse fungerer som en fælles modstander i forhold til den pågældende kommune og regionen.</li> </ol>
Alliancers størrelse	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Den enkelte kommune forsøger i højere grad at indgå numerisk små alliancer i situationer, hvor der ikke er en fælles modstander.</li> <li>16. Den enkelte kommune forsøger i højere grad at varetage interesser i forholdsmæssigt store alliancer, jo mere krævende en beslutningsregel de står over for.</li> </ol>
Alliancers formaliseringsgrad	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Den enkelte kommune forsøger i højere grad at indgå alliancer med en høj grad af formalisering i situationer, hvor de står over for en fælles modstander.</li> <li>14. Jo større kommunen er, jo oftere forsøger den at formalisere sine alliancer.</li> </ol>
Alliancers indholdsmæssige spændvidde	<ol style="list-style-type: none"> <li>10. Den enkelte kommune forsøger oftest at indgå alliancer med andre udvalgte kommuner inden for regionen, der er indholdsmæssigt snævre, så de tilpasses det præcise interessesammenfald</li> <li>13. Jo større kommunen er, jo oftere forsøger den at indgå alliancer, der er indholdsmæssigt snævre.</li> </ol>

## Kapitel 4: Forskningsdesign

Formålet med de følgende seks kapitler er at frembringe empirisk viden om mine 16 hypoteser. Dette kapitel indeholder overvejelser om valg af forskningsdesign. Det vil sige overvejelser om, hvordan jeg på bedste vis tilrettelægger mine empiriske undersøgelser, så de kaster lys over de formulerede hypoteser.

Som det fremgik af kapitel 1, er der lavet meget få undersøgelser af enkeltkommuners ageren som interessevaretagere. Vi ved således ganske lidt om, hvordan kommuner varetager interesser i forhold til andre kommuner og regioner, herunder om og eventuelt hvordan kommuner forsøger at benytte alliancer i forbindelse med deres interessevaretagelse. Den empiriske ambition med denne afhandling er følgelig todelt. Jeg ønsker for det første at lave en *deskriptiv analyse* af kommuners brug af alliancer i forbindelse med deres interessevaretagelse. Det er således et mål i sig selv at frembringe en beskrivelse af, hvor mange kommuner der forsøger at benytte alliancer i deres interessevaretagelse, og hvad der karakteriserer de alliancer, kommunerne forsøger at indgå. Hernæst er ambitionen at gennemføre en *sammenhængsanalyse*, der viser, om kommunernes brug af alliancer – som forventet – varierer med graden af interessesammenfald med andre kommuner og regioner, de institutionelle spilleregler for koordination imellem aktører og kommunestørrelse. Den begrænsede forhåndsviden samt det dobbelte sigte med afhandlingen er væsentlig at holde sig for øje, når der skal træffes valg vedrørende afhandlingens empiriske fundament.

Overordnet set skal der ved valget af forskningsdesign tages stilling til, hvad der skal udgøre afhandlingens empiriske data, og hvordan disse data skal frembringes. Afhandlingens hypoteser vil blive undersøgt med udgangspunkt i såvel kvantitative som kvalitative data. Afsnit 4.1 argumenterer indledningsvis for, at hovedparten af min empiriske analyse vil basere sig på en kvantitativ undersøgelse af samtlige danske kommuner. Afsnit 4.2 beskriver i forlængelse heraf, hvordan målrettede kvalitative data vil blive inddraget som supplement hertil. Afsnit 4.3 diskuterer betydningen af variation på centrale uafhængige variable, og hvorledes dette sikres. Endelig diskuterer afsnit 4.4, hvilke konsekvenser mine valg af forskningsdesign har for generaliserbarheden af mit studie.

## 4.1 En kvantitativ tilgang til studiet af enkeltkommuners strategier for brugen af alliancer

Afhandlingens empiriske arbejde vil hovedsagelig basere sig på kvantitative data. Det er der flere årsager til. I forhold til den deskriptive analyse er en spørgeskemaundersøgelse, der omfatter alle landets kommuner, velegnet til at give os indblik i, i hvor høj grad kommuner forsøger at benytte alliancer i deres interessevaretagelse på de udvalgte politikområder. Herudover kan en spørgeskemaundersøgelse give os viden om, hvad der karakteriserer de alliancer, som kommunerne forsøger at benytte, og hvilke kommunetyper der forsøger at benytte alliancer mest. Det forhold, at jeg i en kvantitativ analyse vil kunne inddrage alle kommuner og hermed få et stort empirisk materiale, kan vise sig væsentligt, hvis brugen af alliancer eksempelvis begrænser sig til bestemte kommunetyper eller generelt er mindre udbredt end forventet. I det jeg har at gøre med et undersøgelsesområde, der er så uopdyrket, som tilfældet er, har jeg ingen viden om disse forhold på forhånd, og derfor er en kvantitativ undersøgelse med mange enheder fordelagtig (Nørgaard 2007: 248f).

En yderligere styrke ved en kvantitativ undersøgelse er, at resultaterne heraf forventes at kunne generaliseres på tværs af kommuner. Et design, der inddrager alle landets kommuner, har således potentiale til at frembringe viden med gyldighed for alle kommuner. Generaliserbarheden og hermed den eksterne validitet af resultaterne kan dog først vurderes endeligt, når vi kender svarprocenterne forbundet med undersøgelserne og har gennemført frafaldsanalyser (Emmenegger og Klemmensen 2010: 419; Thomsen 2010: 312f). Frafaldsundersøgelsesernes betydning for generaliserbarheden af mit studie diskuteres nærmere i kapitel 6, mens afsnit 4.4 diskuterer andre forhold ved valget af design, der har betydning for min undersøgelses generaliserbarhed.

En kvantitativ tilgang er endelig velegnet til at foretage sammenhængsanalyser og hermed tilfredsstillende afhandlingens anden empiriske ambition. I min situation vil sammenhængsanalyserne tilmed kunne give en fornuftig indikation af eventuelle kausalsammenhænge. Årsagen er, at tidsrækkefølgen imellem min afhængige og mine uafhængige variable ligger fast. En vished omkring tidsrækkefølgen imellem de inddragede variable og hermed en vished om, at påvirkningen imellem de inddragede variable sker *fra* de uafhængige variable *til* den afhængige variabel er afgørende for, at man vil kunne udtale sig om kausalitet, og at undersøgelsen har en høj intern validitet (Andersen 2010: 103f; Petersen et al. 2007: 5-9; McDonald 2005: 944-7).

Mine uafhængige variable, som er *graden af interessesammenfald med andre kommuner, graden af interessesammenfald med regionen, institutionelle spilleregler for koordinationen med andre aktører og kommunestørrelse*, bliver således ikke påvirket af, hvorvidt den enkelte kommune forsøger at bruge alliancer i sin interessevaretagelse eller ej. Som følge heraf vil jeg med udgangspunkt i mine hypoteser kunne tillade mig at tolke eventuelle statistiske sammenhænge imellem mine variable som indikationer på kausalsammenhænge.

Kapitel 6 gennemgår og begrundet de valg, jeg har truffet med hensyn til udformningen og gennemførelsen af den kvantitative undersøgelse.

## 4.2 Et kvalitativt supplement til den kvantitative undersøgelse

På trods af at der er en række fordele ved den kvantitative tilgang, er tilgangen ikke problemfri i forhold til at undersøge, om og eventuelt hvordan kommuner forsøger at benytte alliancer i forbindelse med deres interessevaretagelse i forhold til andre kommuner og regioner. De problemer – eller svagheder – der er ved tilgangen, vil dog for såvel den deskriptive analyse som kausalanalysen kunne imødegås ved at supplere den kvantitative undersøgelse med en dyberegående kvalitativ undersøgelse. At kombinere kvantitative og kvalitative undersøgelser bliver i litteraturen omtalt som metodetriangulering (Emmenegger og Klemmensen 2010: kap. 18; Gibbs 2007: 94; Tarrow 2004: 178f).

Der kan være mange fordele ved metodetriangulering. Én væsentlig fordel ved metodetriangulering er, at flere tilgange til studiet af det samme fænomen giver os forbedrede muligheder for at vurdere gyldigheden af de resultater, vi når frem til. Jo flere gange vi finder det samme resultat på tværs af metoder, datasæt og kontekster, desto mere sikre kan vi være på, at de opnåede resultater er valide. En anden væsentlig fordel er, at forskellige metoder giver os muligheder for at studere beslægtede, men alligevel forskellige aspekter ved det fænomen vi er interesseret i (Emmenegger og Klemmensen 2010: kap. 18). De væsentlige styrker ved en kvalitative tilgang i forhold til min problemstilling, vender jeg tilbage til i det nedenstående.

Det er velkendt, at brugen af forskellige metoder kan give os forskellige indsigter i et givet fænomen, og at forskellige metoder hermed også har forskellige styrker og svagheder (se eksempelvis King, Keohane og Verba 1994; Brad og Collier 2010). I forlængelse heraf følger også, at det ved metodetriangulering kan have betydning for det endelige resultat, hvilken metode der

lægges ud med (Lieberman 2005; Emmenegger og Klemmensen 2010). I mit tilfælde tager jeg udgangspunkt i den kvantitative undersøgelser og udvælger på baggrund heraf undersøgelsesenheder og mere præcise spørgsmål, som jeg ønsker at analysere nærmere i en kvalitativ undersøgelse. Også med dette udgangspunkt er der dog flere forskellige måder at tilrettelægge sin metodetriangulering på (Lieberman 2005).

Måden, hvorpå den supplerende kvalitative undersøgelse skal inddrages, vil afhænge af, hvad det præcise formål med supplementet er. Overordnet set skelner man imellem to forskellige formål, når kvantitative undersøgelser suppleres med kvalitative undersøgelser. I situationer, hvor der i den kvantitative undersøgelse er relativt god opbakning til flere af de forventede sammenhænge, er det relevant at benytte den kvalitative undersøgelse til at teste *kausalsammenhænge* i den specificerede model mere dybdegående. Fokus rettes således imod de variable, der allerede er inde i modellen, og på at få en endnu dybere forståelse af disse og af deres sammenhæng med den afhængige variabel. I situationer hvor de uafhængige variable derimod ikke synes at have den forventede effekt, er det relevant at benytte den kvalitative undersøgelse mere *eksplorativt*. Formålet vil her være at generere viden om, hvilke andre forhold end de allerede undersøgte, der kan tænkes at påvirke den afhængige variabel (Lieberman 2005: 436-7). Hvilken form for kvalitativ undersøgelse, der vil være relevant at gennemføre, vil afhænge af resultaterne af den kvantitative undersøgelse.

De kommende tre kapitler vil gøre det klart, at de teoretisk specificerede uafhængige variable i nogle, men ikke alle tilfælde har den forventede sammenhæng med kommunernes brug af alliancer. På trods af disse forskelligartede resultater er den samlede vurdering, at der er så meget opbakning til de allerede inddragede variable, at de er interessante at indhente mere viden om, ligesom sammenhænge imellem dem er værd at forfølge nærmere. Hertil kommer, at jeg ikke som sådan er interesseret i at maksimere forklaringskraften i forhold til kommunernes brug af alliancer i forbindelse med deres interessevaretagelse. Jeg ønsker snarere at forstå, hvorledes de teoretisk specificerede uafhængige variable indvirker på den kommunale brug af alliancer.

Formålet med den kvalitative undersøgelse bliver derfor at undersøge *sammenhænge* imellem de inddragede variable i flere detaljer samt at opnå et større *deskriptivt indblik* i kommunernes forsøg på at bruge alliancer. I de situationer, hvor jeg i den kvantitative undersøgelse finder de forventede sammenhænge, vil jeg fokusere på, *hvorfor* en given variabel påvirker kommuners brug af alliancer, som tilfældet er. Netop dette er vigtigt for at kunne vurdere gyldigheden af de bagvedliggende teoretiske argumenter.



Som eksempel kan nævnes, at jeg ikke forventer, at kommunestørrelse *i sig selv* påvirker en kommunes tendens til at indgå alliance med andre kommuner. Derimod er mit bagvedliggende teoretiske argument, at der vil være forskelle imellem kommuner af varierende størrelse i forhold til, hvilket behov de har for at indgå alliancer, og hvilke ressourcer de har til at bruge på at indgå og arbejde i alliancer. Et kvalitativt studium vil gøre det muligt for mig at undersøge, om denne form for argumentation kan genfindes i kommunernes udlægninger. Jeg vil således ikke alene få mulighed for at undersøge, om jeg kan identificere en sammenhæng imellem kommunestørrelse og brugen af alliancer, men også om denne sammenhæng synes at være begrundet, som gjort i kapitel 3. Tilsvarende vil jeg kunne undersøge sammenhæng imellem politikområder henholdsvis sektorområder og kommunernes brug af alliancer mere tilbunds gående, end tilfældet var med den kvantitative undersøgelse. Endelig skal nævnes, at jeg i de situationer, hvor jeg ikke finder de forventede sammenhænge, vil søge forklaring på, hvorfor effekten af nogle variable i nogle tilfælde ikke er så stærk som forudsagt.

I forhold til min ambition om at lave en *deskriptiv analyse* af kommunernes brug af alliancer skal det endelig fremhæves, at svagheden ved den kvantitative undersøgelse er, at tal ikke fortæller den fulde historie. Særligt på et område, hvor vores viden er så begrænset, kan der være brug for mere og andet (Dahler-Larsen 2007: 322; Nørgaard 2007: 250). Som en del af den deskriptive analyse ønsker jeg derfor med ord og flere detaljer at illustrere, hvilke alliancer enkeltkommuner forsøger at benytte i deres interessevaretagelse. Fra medie billedet har de fleste formentlig hørt om alliancer som Det skæve Danmark og 6-by-samarbejdet. Men hvilke former for alliancer bliver benyttet på regionalt niveau, og hvilke overvejelser gør kommunerne sig herom. Kvalitative studier af enkeltkommuner har den styrke, at de netop giver mulighed for at opnå et mere dybdegående indblik i det fænomen, man er interesseret i – i dette tilfælde kommuners brug af alliancer i forbindelse med deres interessevaretagelse. I forhold til den *deskriptive analyse* er styrken ved at lade de to tilgange supplere hinanden således, at det bliver muligt at tegne et mere komplet billede af kommunernes brug af alliancer som fænomen. Med den kvantitative analyse får vi en fornemmelse af, hvor udbredt brugen af alliancer er, mens den kvalitative analyse giver os et mere præcist indholdsmæssigt kendskab til brugen af alliancer i udvalgte kommuner.

Kapitel 6 beskriver de nærmere overvejelser omkring tilrettelæggelsen af den kvalitative undersøgelse, mens undersøgelsens resultater fremgår af kapitel 10.

### 4.3 Variation på de centrale uafhængige variable

En overordnet forventning er, at de enkelte kommuner vil have forskellige strategier for brugen af alliancer i forbindelse med deres interessevaretagelse, alt efter hvilket specifikt politikområde vi kigger på. Dette skyldes dels, at graden af interessesammenfald med andre kommuner og med regionen varierer, dels at de institutionelle spilleregler for koordination imellem aktører er forskellige. Den relevante analyseenhed i min undersøgelse bliver derfor *den enkelte kommune på det enkelte område*. I forlængelse heraf skal det besluttes, hvilke politikområder jeg skal undersøge enkeltkommuners strategier for brugen af alliancer inden for – i første omgang kvantitativt.

Et væsentligt kriterium for udvælgelsen af politikområder bliver, at mit valg skal sikre maksimal variation på mine uafhængige variable, det vil sige *graden af interessesammenfald med andre kommuner, graden af interessesammenfald med regionen og institutionelle spilleregler for koordinationen imellem aktører* (jf. figur 3.1 i kapitel 3). Ved at udvælge politikområder, der sikrer en høj grad af variation på disse variable, skaber jeg gode muligheder for at teste, om der er de forventede indikationer af kausalsammenhænge i mine data. Årsagen er, at en udvælgelse ud fra de uafhængige variable ikke begrænser den mulige variation på den afhængige variabel, som er kommuners strategier for brugen af alliancer. Som følge heraf lader kausalsammenhænge sig bedre teste (se eksempelvis Andersen et al. 2010: kap. 3 og King et al. 1994: kap. 4).

For at sikre variation på variabelen *institutionelle spilleregler for koordination imellem aktører* har jeg valgt at lade min undersøgelse gennemføre inden for to sektorområder, nemlig det specialiserede socialområde og sundhedsområdet. De institutionelle spilleregler på de to sektorområder er forskelligartede. På sundhedsområdet skal regionen og de enkelte kommuner i regionen indgå *bilaterale* sundhedsaftaler vedrørende opgaveområder, hvor opgaveansvaret på forskellig vis er overlappende. Det drejer sig eksempelvis om områder som genoptræning, forebyggelse og psykiatri (L546 2005). På det specialiserede socialområde skal kommunerne i regionen *under ét* indgå sociale rammeaftaler, hvor de koordinerer udbud og efterspørgsel af tilbud på det specialiserede socialområde (LBK nr. 81 2011). Der er dog også ligheder i koordinationen på de to sektorområder. Det specialiserede socialområde og sundhedsområdet er begge kendetegnede ved, at der ikke er en tredjepart involveret i de påkrævede forhandlinger, som tilfældet er det på eksempelvis erhvervsområdet. Dette taler for at fokusere på disse områder, idet kompleksiteten i samspillet mellem de forskellige aktører hermed holdes nede.

Som tidligere begrundet skal interessekonstellationer imellem aktører ikke undersøges på sektorniveau, men på konkrete politikområder inden for disse. Inden for såvel sundhedsområdet som det specialiserede socialområde vil jeg derfor udvælge konkrete politikområder, som min undersøgelse skal tage afsæt i. Disse politikområder vil blive udvalgt således, at jeg skaber variation på variablene *graden af interessesammenfald med andre kommuner* og *graden af interessesammenfald med regionen*. Med denne operationalisering af de to variable vil jeg i mine analysekapitler have fokus på, om kommunerne *samlet set* anvender forskellige strategier for brugen af alliancer afhængigt af, hvilket politikområde vi kigger på.

Tabel 4.1 giver en oversigt over forskellige interessekonstellationer imellem kommuner henholdsvis kommuner og regioner. Afhængigt af hvilket detaljeringsniveau man lægger for dagen, vil man kunne forestille sig et varierende antal interessekonstellationer imellem kommuner henholdsvis kommuner og region ud fra disse to variable. Ved variabelen *graden af interessesammenfald med andre kommuner* vil jeg skelne imellem situationer, hvor der er en høj grad af interessesammenfald imellem alle kommuner, og situationer hvor graden af interessesammenfald er lav. Ved variabelen *graden af interessesammenfald med regionen* vil jeg skelne imellem situationer, hvor der er en høj grad af interessesammenfald imellem regionen og (en gruppe) kommuner, situationer hvor der er en lav grad af interessesammenfald er imellem regionen og alle kommuner (og hvor regionen hermed kan siges at optræde som fælles modstander) og situationer hvor regionen ikke er en relevant spiller. På baggrund heraf kan der dannes en tabel med seks felter. Inden for disse seks felter vil man således kunne placere politikområder, der er forskellige målt ud fra de interessekonstellationer, der er imellem kommuner, henholdsvis kommuner og regioner.

Den konkrete udvælgelse af politikområder foretages i kapitel 5. Udvalget vil tage afsæt i en objektiv karakteristik af de enkelte områder, der sandsynliggør de aktuelle interesseforhold. Karakteristikken vil basere sig på lovgivningen på henholdsvis det specialiserede socialområde og sundhedsområdet. Hertil kommer dokumentarisk materiale, der beskriver de benyttede finansieringsmodeller på områderne; det være sig finansieringsmodeller fra staten til kommuner og regioner og finansieringsmodeller imellem kommuner og region. Endelig vil karakteristikken inddrage overvejelser vedrørende rumlige forhold som tilbudsstruktur og demografi på de to områder, hvor sådanne vurderes at være relevante for de enkelte aktørers interesser.

Tabel 4.1: Oversigt over mulige interessekonstellationer baseret på de to variable graden af interessesammenfald med andre kommuner og graden af interessesammenfald med regionen

Interessesammenfald imellem regionen og (en gruppe af) kommuner			
	Høj grad	Lav grad	Regionen ikke relevant
Høj grad af interessesammenfald imellem alle kommuner			
Lav grad af interessesammenfald imellem alle kommuner			

Som det fremgik af kapitel 3, er det ved udvælgelsen af politikområder relevant at skelne imellem lokale, regionale og nationale problemstillinger, idet den relevante aktørsammensætning i alliancer kan variere herudfra. I denne afhandling vil jeg afgrænse den empiriske undersøgelse til at omhandle *regionale* problemstillinger. Det vil sige, at jeg vil kigge på politikområder, som har en problemstilling knyttet til sig, der kan afgrænses regionalt. En sådan problemstilling kan udspringe af, at lovgivningen på et givet politikområde kræver koordination imellem regionale aktører, eller at én regional aktør træffer beslutninger, der påvirker andre aktører i regionen.

Det er sandsynligt, at enkeltkommuner vil varetage deres interesser forskelligt, afhængigt af om de står over for lokale, regionale eller nationale problemstillinger. Deres vurdering af, hvordan de bedst kan komme igennem med deres interesser, kan eksempelvis variere systematisk imellem de tre typer problemstillinger. Som følge heraf er det fordelagtigt at indsnævre undersøgelsen til at vedrøre enkeltkommuners strategier for brugen af alliancer i deres interessevaretagelse i forhold til regionale problemstillinger, og således holde denne faktor konstant. Jeg vil således finde politikområder med variation på de uafhængige variable *graden af interessesammenfald med andre kommuner* og *graden af interessesammenfald med regionen*, som samtidig kan karakteriseres som regionale problemstillinger. Dette valg vil have nogle konsekvenser for generaliserbarheden af mine resultater, som diskuteres sidst i dette kapitel og i kapitel 11.

Indsnævringen af undersøgelsens genstandsfelt til regionale problemstillinger samt min interesse for enkeltkommuners interessevaretagelse i forhold til andre kommuner og regioner betyder, at der er to felter i tabel 4.1, der bliver uinteressante. Disse felter er skraverede i en ny version af tabellen, tabel 4.2, og repræsenterer de situationer, hvor der er enighed imellem de relevante aktører. I kapitel 3 fremgår det af min definition af alliancebegrebet, at

indgåelsen af alliancer forudsætter en given modpart. Det er der ikke blandt kommuner og henholdsvis kommuner og regionen i disse bokse, og derfor vil jeg koncentrere kræfterne om at finde egnede politikområder inden for de fire øvrige felter i tabel 4.2.

Tabel 4.2: Oversigt over interessekonstellationer, der vil blive repræsenteret ved valget af konkrete politikområder

	Interessesammenfald imellem regionen og (en gruppe af) kommuner		
	Høj grad	Lav grad	Regionen ikke relevant
Høj grad af interessesammenfald imellem alle kommuner			
Lav grad af interessesammenfald imellem alle kommuner			

Jeg har nu beskrevet, hvorledes jeg ved udvælgelsen af politikområder kan sikre variation på de uafhængige variable *graden af interessesammenfald med andre kommuner*, *graden af interessesammenfald med regionen* og *institutionelle spilleregler for koordinationen imellem aktører*. Som det fremgik af figur 3.1 i kapitel 3 opererer jeg med én yderligere central uafhængig variabel med direkte effekt på den enkelte kommunes strategi for brugen af alliancer, og det er variabelen *kommunestørrelse*. I forbindelse med den kvantitative undersøgelse, der gennemføres i alle landets kommuner, vil der automatisk skabes mulighed for variation på denne variabel. Som det vil fremgå af kapitel 6, viser frafaldsundersøgelsen, at denne variation også sikres.

Den konkrete udvælgelse af politikområder til videre analyse diskuteres i kapitel 5. I forbindelse med udvælgelsen vil den teoretiske forståelse af kommuners og regioners interesser, der blev fremført i afsnit 2.1, blive lagt til grund.

## 4.4 Generaliserbarhed

Jeg har nu argumenteret for, at jeg vil belyse mine hypoteser ved hjælp af såvel kvantitative som kvalitative data. Jeg har endvidere argumenteret for, at måden at sikre variation på mine centrale uafhængige variable er at udvælge politikområder på systematisk vis. Disse valg har konsekvenser for, hvad mine resultater kan generaliseres til og med hvilken gyldighed. Sagt med andre ord, har valget af forskningsdesign betydning for undersøgelsens eksterne validitet (Munck og Verkuilen 2005: 388-92; Petersen et al. 2007: 10;

McDonald 2005: 946; Andersen 2010: 105-11). På samme vis har det betydning, at kommunernes brug af alliancer i forbindelse med deres interessevaretagelse kun er én af tre parametre, som kommuners interessevaretagelsesstrategier kan karakteriseres ud fra (jf. kapitel 2). Disse forhold diskuteres i det nedenstående.

Som nævnt i kapitel 3 har jeg valgt at indsnævre afhandlingens fokus til at vedrøre enkeltkommuners strategier for brugen af alliancer i forbindelse med deres interessevaretagelse. For at vurdere generaliserbarheden af mine studier, er det dog væsentligt at ihukomme de indsigter, der blev hentet fra litteraturen om kommunale interesseorganisationer og rationel forvaltningslitteratur i kapitel 2. Kapitel 2 redegjorde således for, at en kommunes interessevaretagelsesstrategi kan defineres som indeholdende en indholds-, en målgruppe- og en allianceparameter. Når afhandlingens fokus indsnævres til alene at vedrøre allianceparameteren, betyder det ikke, at de øvrige parametre kan udelades fra en konkret beskrivelse af en given strategi. En kommunes interessevaretagelsesstrategi vil altid indeholde værdier på alle parametre. Ser vi eksempelvis på den parameter, der vedrører indholdet i en kommunes interessevaretagelsesstrategi, gælder således, at indholdet *enten* kan være fokuseret på at sikre konkret substantiel indflydelse *eller* på at opbygge et generelt beredskab. Som parametrene er beskrevet i kapitel 2, er der ikke nogen 'hverken-eller' mulighed.

Betydningen af ovenstående er, at det er afgørende at holde de faktorer, som jeg ikke fokuserer på, konstante. Dette vil jeg gøre ved at se på kommuners allianceindgåelse inden for politikområder, der på den indholdsmæssige side vedrører konkret substantiel indflydelse, og som i forhold til målgruppen er målrettet den konkrete beslutningstager. På denne måde kan jeg sikre mig, at den variation i allianceparameteren, jeg måtte finde, ikke skyldes variation på nogle af de øvrige parametre i en kommunes interessevaretagelsesstrategi. Det vil sige, at forskelle i allianceindgåelsen eksempelvis ikke kan tilskrives, at der i nogle sammenhænge kigges på konkret substantiel indflydelse og i andre sammenhænge på generel beredskabsopbygning. I kapitel 5 fremgår udvælgelsen af de konkrete opgaveområder til videre analyse.

Med ovenstående valg vil jeg med mine undersøgelser kunne sige noget om en væsentlig del af kommunernes interessevaretagelsesstrategier; nemlig om kommunernes strategier for brugen af alliancer i situationer, hvor de går efter substantiel, konkret indflydelse, og hvor deres indsats er målrettet en bestemt aktør. Hermed også sagt, at jeg ikke vil kunne sige noget om kommunernes interessevaretagelsesstrategier, når værdierne på de øvrige parametre er anderledes, og ej heller om de øvrige parametre i sig selv. Så-

ledes vil jeg ikke kunne sige noget om kommunernes strategier for eksempelvis at opbygge et generelt beredskab, eller for den sags skyld, om kommuners strategier for brugen af alliancer i forbindelse med opbygningen af et generelt beredskab.

En yderligere indsnævring, som jeg har berørt i såvel kapitel 3 som 4, vedrører valget af at fokusere på regionale problemstillinger. Regionale problemstillinger kan være væsentligt anderledes end lokale og nationale problemstillinger blandt andet i forhold til, hvilke aktører der kan være involveret i interessevaretagelsen. Som følge heraf vil det bero på en konkret vurdering, hvilke resultater der vil kunne generaliseres til nationale og lokale problemstillinger.

I forbindelse med mine valg af forskningsdesign har jeg endelig valgt at undersøge kommuners brug af alliancer i forbindelse med deres interessevaretagelse inden for to sektorområder og fem mere specifikke politikområder herindenfor. Jeg vurderer dog, at det er muligt at lave en analytisk generalisering til andre sektorområder og politikområder. Med analytisk generalisering menes der, at de fundne resultater vil kunne generaliseres til andre sektorområder og politikområder, givet at de teoretisk interessante karakteristika, der kendetegner disse områder, ligner hinanden (Andersen 2010: 105ff).

Udvælgelsen af politikområder er sket på baggrund af de interessekonstellationer, der er imellem kommuner henholdsvis kommuner og regioner på de givne områder. I princippet kunne jeg have valgt andre politikområder end de fem, jeg i kapitel 5 vil argumentere for at vælge, netop fordi der er så uendelig mange politikområder at vælge iblandt. Idet det er interessekonstellationerne og ikke politikområderne som sådan, der vurderes at være centrale for de sammenhænge, jeg måtte finde, vurderes resultaterne også at kunne generaliseres til andre politikområder med tilsvarende interessekonstellationer. Jeg vurderer således, at det er muligt at generalisere mine resultater analytisk til andre politikområder end de konkret udvalgte.

På mange sektorområder har kommunerne en mulighed for at samarbejde og varetage interesser igennem allerede formaliserede netværk, som tilfældet har været det på sundhedsområdet og socialområdet med KKR, Sundhedskoordinationsudvalget mv. De enkelte kommuner har dog også, som på de udvalgte sektorområder, mulighed for at søge andre veje. Derfor vurderes resultaterne også at kunne have gyldighed på andre sektorområder, som erhvervsområdet, specialundervisningsområdet, området for kollektiv trafik mv. Det skal dog nævnes, at der på nogle af disse områder kan være flere aktører inde i billedet, og at dette naturligvis kan ændre samspillet.

Det jeg samlet set vil kunne sige noget om, *er kommunernes strategier for brugen af alliancer i situationer, hvor de går efter substantiel, konkret indfly-*

*delse, og hvor deres indsats er målrettet en bestemt beslutningstager i forbindelse med en regional problemstilling.* Hvilket politikområde og hvilket sektorområde, der er tale om, vurderes ikke at være afgørende. Jeg vil kunne generalisere ud fra de interessekonstellationer, der er på området. Endvidere gælder, at jeg forventer at få en høj generaliserbarhed på tværs af kommuner. Mine kvantitative og kvalitative data forventes således at give mig svar på de variable, som jeg forsøger at få indkredset, og dette på en måde der gør, at resultaterne kan generaliseres på tværs af landet. Hvorvidt dette er tilfældet skal dog diskuteres igen i lyset af resultatet af de gennemførte undersøgelser, hvad angår svarprocenter, frafaldsundersøgelser mv. Dette punkt vender jeg tilbage til i kapitel 6.

Som nævnt sætter det følgende kapitel fokus på udvælgelsen af politikområder til nærmere analyse. Herefter gennemgår og begrundes kapitel 6 de valg, jeg har truffet med hensyn til udformningen og gennemførelsen af den kvantitative undersøgelse, ligesom kapitel 6 beskriver nogle overordnede overvejelser i forbindelse med den kvalitative undersøgelse. De empiriske resultater af de kvantitative og de kvalitative undersøgelser fremgår af kapitlerne 7-10.



## Kapitel 5: Udvælgelse af konkrete politikområder inden for sundhedsområdet og det specialiserede socialområde

Som beskrevet i afsnit 4.1 har jeg valgt at lade min undersøgelse gennemføre inden for to sektorområder, nemlig det specialiserede socialområde og sundhedsområdet. Dette valg sikrer variation på min uafhængige variabel *institutionelle spilleregler for koordinationen imellem aktører*. For også at få variation på mine uafhængige variable *graden af interessesammenfald med andre kommuner* og *graden af interessesammenfald med regionen* vil jeg inden for såvel sundhedsområdet som det specialiserede socialområde udvælge nogle konkrete politikområder, som min undersøgelse skal tage afsæt i. Disse politikområder skal udvælgjes, således at de interessekonstellationer, der er beskrevet i tabel 4.2 i kapitel 4, bliver repræsenteret.

Formålet med dette kapitel er at udvælge de konkrete politikområder til nærmere analyse. Som beskrevet i kapitel 3 og illustreret i figur 3.1 er der særligt to forhold, der påvirker *graden af interessesammenfald med andre kommuner* og *graden af interessesammenfald med regionen*. Disse forhold er *den lovgivningsmæssige fordeling af ansvar på tværs af kommuner og regioner* og *karakteristika ved den enkelte kommune*. På baggrund af disse to forhold vil jeg udvælge politikområder således, at jeg får repræsenteret de forskellige interessekonstellationer, der fremgår af tabel 4.2. Som nævnt i kapitel 4 inddrager jeg ikke områder, hvor graden af interessesammenfald imellem kommuner er høj, samtidig med at der er interessesammenfald med eller uafhængighed i forhold til regionen. Så længe fokus er rettet imod regionale problemstillinger, ville det betyde, at alle parter var enige, og sådanne interessekonstellationer er mindre interessante givet mit fokus på brugen af alliancer. Dette gælder ikke mindst i lyset af min forståelse af alliancebegrebet, hvor alliancer bliver indgået for at opnå et bestemt mål i forhold til en given modpart (jf. kapitel 3).

Kapitlet er opbygget således, at afsnit 5.1 begrundet udvælgelsen af det ene politikområde, hvor der er en høj grad af interessesammenfald imellem kommuner og samtidig en lav grad af interessesammenfald med regionen. Afsnit 5.2 gennemgår herefter udvælgelsen af politikområder, hvor der er en lav grad af interessesammenfald imellem kommuner, og hvor rumlige forhold således har betydning for de enkelte kommuners interesser. På de fire

udvalgte områder, der her er tale om, er der variation i forhold til graden af interessesammenfald med regionen. På ét område er regionen ikke en relevant aktør, på et andet område er der ikke interessesammenfald imellem regionen og nogen af kommunerne, og endelig er der to områder, hvor der vurderes at være interessesammenfald imellem regionen og enkelte kommuner.

For overblikkets skyld er de udvalgte politikområder indsat i nedenstående tabel, som svarer til tabel 4.2 i kapitel 4. Argumentationen for udvælgelsen af de enkelte politikområder fremgår af de følgende afsnit.

Tabel 5.1: Oversigt over hvorledes de udvalgte politikområder repræsenterer forskellige interessekonstellationer

Interessesammenfald imellem regionen og (en gruppe af) kommuner			
	Høj grad	Lav grad	Regionen ikke relevant
Høj grad af interessesammenfald imellem alle kommuner		Sammenhæng imellem beslutnings- og finansieringsansvar på genoptræningsområdet	
Lav grad af interessesammenfald imellem alle kommuner	Prisfastsættelse af tilbud på det specialiserede socialområde Geografisk placering af sygehuse	Opgaveglidning fra regioner til kommuner på sundhedsområdet	Koordinering af de sociale rammeaftaler

Det skal bemærkes, at de udvalgte politikområder er af forskellig karakter. Nogle af områderne er snævert afgrænsede til at omhandle et specifikt spørgsmål inden for det enkelte sektorområde med klar reference til lovgivningen. Det gælder eksempelvis politikområdet 'Koordinering af de sociale rammeaftaler'. Andre politikområder har en mere tværgående karakter inden for det enkelte sektorområde. Det gælder eksempelvis områderne 'Opgaveglidning fra regioner til kommuner på sundhedsområdet' og 'Prisfastsættelse af tilbud på det specialiserede socialområde'. For alle udvalgte politikområder kan der dog skitseres tydelige interessekonstellationer, hvilket er det afgørende.

Der skal endvidere gøres opmærksom på, at nogle af de udvalgte politikområder rummer såvel en regional som en national problemstilling. Dette vil der blive gjort opmærksomt på løbende. Som begrundet i kapitel 4 er målet i det følgende at belyse kommuners strategier for brugen af alliancer i forbindelse med de regionale problemstillinger.

## 5.1 Politikområder med en høj grad af interessesammenfald imellem kommuner

Det politikområde, der gennemgås i det følgende, er udvalgt som repræsentant for politikområder med en høj grad af interessesammenfald imellem kommuner. Karakteristika ved de enkelte kommuner såsom størrelse, tilbudsstruktur, demografi og lignende vurderes således ikke at have betydning for, hvilke interesser de enkelte kommuner har. Derimod har lovgivningen på området, der fordeler opgaver og kompetencer på tværs af kommuner og regioner, stor betydning for, hvilke interesser kommuner og regioner har i forhold til hinanden. Hvor kommunerne vurderes at have en høj grad af interessesammenfald på det udvalgte politikområde, er der ikke interessesammenfald med regionen.

### Sammenhæng imellem beslutnings- og finansieringsansvar på genoptræningsområdet

Med kommunalreformen af 2007 har kommunerne fået en større rolle på genoptræningsområdet. Genoptræning under indlæggelse er forblevet et regionalt ansvar (dog med 70 pct. finansiering fra kommunerne), men kommunerne har fået ansvaret for den genoptræning, der finder sted efter, at en patient er blevet udskrevet fra et hospital. Ved genoptræning efter udskrivning skelner man imellem almindelig og specialiseret ambulante genoptræning. Kommunerne har ansvaret for udførelsen af den almindelige ambulante genoptræning, mens det er hospitalets folk, der forestår og har ansvaret for udførelsen af den specialiserede ambulante genoptræning. Den specialiserede ambulante genoptræning er netop defineret ved at forudsætte sygehusekspertise eller udstyr. For såvel den almindelige som den specialiserede ambulante genoptræning er det fortsat sygehusene, der skal udarbejde genoptræningsplaner, når sygehuslægen vurderer, at der er behov for genoptræning efter udskrivning. Det er dog kommunerne, der har finansieringsopgaven for både den almindelige og den specialiserede ambulante genoptræning (LBK nr. 797 af 2011; BEK nr. 805 af 2011; LBK nr. 913 af 2010; VEJ nr. 110 af 2009; Sundhedsstyrelsen 2010; Indenrigsministeriet 2010: 13-16).

Som ovenstående indikerer, er den ellers hyldede sammenhæng imellem beslutnings- og finansieringsansvar sat ud af kraft med de nye bestemmelser på genoptræningsområdet (Andersen 2010: 12; Bogason 1992: 89-90; Strukturkommissionen 2004: bind 3, 71 og bind 1, 476-7). Når regionen træffer beslutninger vedrørende tilbud om genoptræning, har det direkte effekt på udgiftsniveauet i kommunerne. Således får kommunerne regninger

vedrørende genoptræning under indlæggelse og specialiseret ambulat genoptræning, som de ingen (direkte) indflydelse har på. Regionerne kan populært sagt give sig selv opgaver og tilmed definere serviceniveauet i måden, hvorpå disse opgaver løses, uden selv at skulle betale for det (bortset fra 30 pct. regional finansiering ved genoptræning under indlæggelse). Hertil kommer, at regionerne for den del af genoptræningen, som kommunerne selv skal forestå, nemlig den almindelige ambulante genoptræning, dels foretager den første visitering, dels i deres genoptræningsplaner kan være mere eller mindre normerende over for patienten i forhold til, hvad denne kan forvente sig af den kommunale indsats.

I forlængelse af diskussionerne i kapitel 2 omkring interessebegrebet, kan opgaveinddelingen på genoptræningsområdet umiddelbart synes at være i tråd med kommunernes økonomiske interesse, idet kommunerne har fået en større økonomi og et større ansvar på genoptræningsområdet. Problemet er dog, at kommunerne ikke har mulighed for at styre denne større økonomi, fordi deres autonomi på området er så begrænset. Det vurderes følgelig at være en central interesse for kommunerne at øge deres autonomi og hermed deres styringsmuligheder på området – eventuelt på bekostning af deres større økonomi.

Interessen i en større autonomi på genoptræningsområdet bliver bekræftet, når man ser på de udviklingstendenser, der har været på genoptræningsområdet, siden de nye bestemmelser trådte i kraft: Den samlede mængde af genoptræning er øget, andelen af specialiseret ambulat genoptræning er større end forventet, og der er stor variation imellem hospitaler i forhold til, hvilke patientgrupper der visiteres til almindelig henholdsvis specialiseret ambulat genoptræning (Danske Regioner et al. 2008: 6; KL et al. 2008: 8; KL et al. 2009: 7). Disse udviklingstendenser går alle i den retning, som kommunerne af økonomiske årsager netop *ikke* kan være interesseret i. Dette kan kommunerne forsøge at påvirke på nationalt niveau, ligesom de kan gøre det på regionalt niveau.

I forhold til at varetage interesser på nationalt niveau er det centralt for kommunerne at få skabt en bedre sammenhæng imellem finansierings- og beslutningsansvar på genoptræningsområdet. Der vurderes ikke at være væsentlige interesseforskelle på tværs af kommuner i forhold til denne interesse. Graden af interessesammenfald med regionen må derimod antages at være lav, idet regionerne forventes at være tilfredse med den pågældende ordning. Regionerne har en sikker finansieringskilde og er samtidig befriet for at bære ansvar, hvis deres beslutninger på området reelt set medfører udgiftsvækst. Denne åbne pengepose med tilhørende opgaver er et gode,

som regionerne må være interesserede i at beholde, frem for selv at få budgetansvaret.

På regionalt plan må kommunerne varetage de interesser, de har, givet den eksisterende lovgivning og de heraf følgende finansieringsbestemmelser. Som på nationalt plan vurderes kommunerne at have en sammenfaldende interesse i at sikre sig, at regionen ikke udnytter den manglende sammenhæng imellem beslutnings- og finansieringsansvar. Denne sammenfaldende interesse forventes at gælde, selvom de enkelte kommuner er tilknyttet forskellige hospitaler og hermed står over for forskellige udfordringer. Eksempelvis er der variation imellem hospitaler i forhold til eksempelvis balancen imellem almindelig og specialiseret ambulans genoptræning. Dette ændrer dog ikke på, at kommunerne vurderes at have sammenfaldende interesser, idet alle kommuner vil have interesse i at fremme den praksis, der er mest lukrativ. Også på regionalt niveau vurderes der at være en lav grad af interessesammenfald imellem kommunerne og regionen.

## 5.2 Politikområder med lav grad af interessesammenfald imellem kommuner

På de politikområder, der gennemgås i det følgende, vurderes der at være en lav grad af interessesammenfald imellem kommuner. Karakteristika ved de enkelte kommuner såsom størrelse, demografi og tilbudsstruktur vurderes således at have betydning for, hvilke interesser den enkelte kommune har. Det er imidlertid ikke givet, at det er de samme rumlige forhold, der har betydning for de enkelte kommuners interesser på de forskellige politikområder. Afhængigt af hvordan de lovgivningsmæssige forhold på området er, forventes forskellige rumlige forhold at være afgørende for, hvilket interessesammenfald der bliver imellem kommuner. Graden af interessesammenfald kan altså ikke vurderes ud fra karakteristika ved de enkelte kommuner alene – effekten af lovgivningen på området skal med (jf. kap. 3).

I det følgende udvælges opgaveområder, hvor forskellige rumlige forhold forventes at påvirke interessekonstellationen imellem kommuner. I det områderne netop er kendetegnet ved, at kommunerne ikke har sammenfaldende interesser, kan man forestille sig forskellige interessekonstellationer i forhold til regionen. En mulighed er, at enkelte kommuner har sammenfaldende interesser med regionen, en anden er, at ingen af dem har det, fordi regionen er interesseret i noget helt andet end kommunerne, og en tredje er, at regionen ikke er en relevant aktør på det område, der betragtes. Disse

muligheder er alle repræsenteret med de udvalgte politikområder, der gennemgås i det følgende.

### Prisfastsættelse af tilbud på det specialiserede socialområde

Det første politikområde, hvor kommunerne ikke har sammenfaldende interesser, vedrører prisfastsættelsen af tilbud på det specialiserede socialområde. På dette område vurderes regionen at have sammenfaldende interesser med nogle, men ikke alle kommuner.

Med kommunalreformen har kommunerne fået det fulde myndigheds- og finansieringsansvar for borgere med særlige psykiske og/eller fysiske behov. Det er således den enkelte kommune, der afgør, om en borger skal visiteres til et tilbud, og i givet fald hvilket omfang tilbuddet skal have. Tilsvarende er det den enkelte kommune, der afholder udgiften ved det valgte tilbud. Endvidere gælder, at det er den enkelte kommune, der skal sørge for, at der er de nødvendige tilbud til rådighed til egne borgere. Dette forsyningsansvar kan kommunen opfylde ved brug af egne tilbud eller ved samarbejde med andre kommuner, regioner eller private tilbud (LBK nr. 81 af 2011 §§ 3, 4 og 173).

Som det indikeres med loven, vil den enkelte kommune ikke selv kunne tilvejebringe alle tilbud til borgere med særlige psykiske og/eller fysiske behov. De lovgivningsmæssige rammer på socialområdet medfører således, at kommuner skal købe og sælge pladser til hinanden på det specialiserede socialområde. Som en naturlig konsekvens heraf må kommunerne også koordinere udbud og efterspørgsel af de mest specialiserede tilbud med hinanden, ligesom de må forhandle takster for de enkelte tilbud.

De enkelte kommuner er ved lov blevet pålagt at koordinere deres brug af tilbud på det specialiserede socialområde igennem de såkaldte rammeaftaler. De årlige rammeaftaler indgås imellem regionsrådet og kommunalbestyrelserne i de enkelte regioner. Rammeaftalerne skal indeholde overvejelser omkring faglig udvikling, styring samt koordinering af kommunale og regionale tilbud. Som en del af rammeaftalerne indgås en såkaldt styringsaftale med henblik på styring af økonomi og kapacitetsudvikling. Denne styringsaftale skal blandt andet indeholde aftaler om udviklingen i taksterne for konkrete tilbud, aftaler om prisstrukturen for de omfattede tilbud og aftaler om oprettelse og lukning af tilbud og pladser (LBK nr. 81 af 2011 § 6; BEK nr. 205 af 2011).

Lovgivningen indeholder endvidere visse krav til, hvorledes taksterne for de kommunale og regionale tilbud skal fastsættes. Det fremgår blandt andet, at taksterne skal beregnes med udgangspunkt i de gennemsnitlige

langsigtede omkostninger ved levering af et tilbud, at taksterne skal omfatte direkte og indirekte driftsomkostninger, og at taksterne skal omfatte omkostninger til akutpladser og tomme pladser (LBK nr. 81 af 2011 § 174; BEK 683 af 2007).

På trods af, at lovgivningen sætter rammer for, hvorledes taksterne skal beregnes ved de kommunale, regionale og private tilbud på det specialiserede socialområde, er der fortsat et stort spillerum ved fastsættelsen af de konkrete takster. Faktorer som serviceniveau, udgifter til renovering samt spørgsmålet om, hvor mange tomme pladser og akutpladser, der forlods skal være finansieret igennem taksterne, kan variere betydeligt og give en meget forskellig økonomi i de enkelte tilbud (se eksempelvis Finansministeriet 2010: 15).

Det er sandsynligt, at de enkelte kommuner har forskellige interesser i forhold til, hvordan taksterne på de enkelte tilbud fastsættes. Endvidere er det sandsynligt, at interessesammenfaldet med regionen vil afhænge af, hvilke kommuner vi betragter. I kapitel 2 blev kommuners økonomiske interesse defineret som ønsket om at få så mange arbejdsopgaver som muligt, givet tilstrækkelig finansiering. I forhold til prisfastsættelse af tilbud på det specialiserede socialområde forventes den konkrete betydning af denne interesse at variere med rumlige forhold. Således forventes spørgsmålet om, hvorvidt man som kommune er nettokøber eller nettosælger af pladser på tilbud at have stor betydning for de konkrete interesser, man som kommune har.

En kommune, der primært opererer som udbyder af tilbud, har interesse i at sikre, at økonomien i tilbuddene fastsættes så konservativt som muligt. Eksempelvis er det oplagt, at en udbyderkommune vil ønske at benytte finansieringsmodeller med begrænset risiko, blandt andet ved at indføre finansiering af flere tomme pladser i de benyttede takster. Efterspørgerkommuner vurderes at være anderledes indstillet. Alt andet lige kan de kun være interesserede i at betale for eget forbrug og hermed betale så lidt som muligt til en buffer til finansiering af eventuelle tomme pladser. Tilsvarende vil efterspørgerkommuner være mere skeptisk indstillet over for serviceniveaustigninger, som de selv skal finansiere uden at have indflydelse på, om pengene faktisk bliver udnyttet som tiltænkt. På denne vis er der en lav grad af interessesammenfald imellem kommuner, der er henholdsvis nettokøbere og nettoudbydere af pladser.

Graden af interessesammenfald med regionen afhænger af, om vi kigger på udbyder- eller efterspørgerkommuner. Regionen har hverken myndigheds- eller finansieringsansvar for borgere, men skal alene drive de tilbud, som kommunerne i regionen beder dem om at etablere (LBK nr. 81 af

2011 § 5). Dette betyder, at regionen får samstemmende interesser med udbyderkommunerne – om end måske i en mere rendyrket version, fordi de er fri for alt finansieringsansvar. Som udbyder af tilbud har regionen således en klar interesse i at sikre, at økonomien i tilbuddene fastsættes så sikkert og gerne så gunstigt som muligt.

I forhold til denne regionale problemstilling er argumentet altså, at der er varierende interesser på tværs af kommunerne i den enkelte region og hermed en lav grad af interessesammenfald internt i kommunegruppen. Samtidig vil interessen imellem regionen og kommunerne variere, således at der vil være et interessesammenfald imellem regionen og nogle af kommunerne, mens interessesammenfaldet med de resterende kommuner vil være lavt.

## Geografisk placering af sygehuse

Det andet politikområde med en lav grad af interessesammenfald imellem kommuner vedrører den geografiske placering af sygehuse. Også her vurderes regionen at have interessesammenfald med nogle, men ikke alle kommuner i regionen.

Regeringen og Danske Regioner har i økonomiaftalerne for 2008, 2009 og 2010 tilkendegivet, at der er behov for strukturændringer i sygehusvæsenet. I denne forbindelse er der brug for investeringer i fysiske tilpasninger samt ny teknologi og apparatur for at realisere målsætningen om et tidssvarende sygehusvæsen, der sikrer kvalitet, effektivitet og tryghed. Regeringen har afsat 25 mia. kr. i en kvalitetsfond til investeringer i en ny og forbedret sygehusstruktur. Inklusiv regional egenfinansiering er der samlet fastsat en investeringsramme på 40 mia. kr. (Regeringen og Danske Regioner 2007, 2008 og 2009).

Det står imidlertid ikke regionerne frit for at bruge disse penge. For at få del i de centralt afsatte midler, har de enkelte regioner skullet ansøge herom. I denne forbindelse har der været nedsat et ekspertpanel, der skulle komme med indstillinger og anbefalinger til regeringen på baggrund af de indkomne forslag. Ekspertpanelet har vurderet de indkomne forslag i to faser. Projekter, der ikke blev indstillet til finansiering i første fase, kunne således ændres og indsendes revideret i anden fase. Flere sygehusplaner blev ændret i denne forbindelse. I november 2010 afgav ekspertpanelet sin endelige indstilling og hermed har panelet indstillet projekter for en samlet investeringsramme på 41,4 mia. kr. Disse midler er fordelt på alle fem regioner, og alle regioner er således kommet med forslag, der har kunnet møde ekspertpane-



lets kriterier (Regeringens ekspertpanel 2010; Regeringens ekspertpanel 2008).

Af kommissoriet for ekspertpanelet fremgår følgende: 'For at få overblik over investeringsbehovet i de enkelte regioner samt den samlede og overordnede sygehusstruktur for hele landet skal ekspertpanelet foretage en grundig gennemgang af de fem regioners planer for fremtidens sygehusstruktur med udgangspunkt i bl.a. *samling af funktioner på færre enheder, som vurderes at være den overordnede forudsætning for ændringerne i sygehusstrukturen i overensstemmelse med Sundhedsstyrelsens krav og anbefalinger*' (min kursivering) (Regeringens ekspertpanel 2008).

I forlængelse af ovenstående fremgår det af de regionale sygehusplaner og anlægsprojekter, som ekspertpanelet har indstillet til finansiering, at der på landsplan bliver væsentlig færre sygehuse fremadrettet. I 2020 vil somatikken være samlet på 52 matrikler mod 77 i 2010. Tilsvarende bliver psykiatrien samlet på 32 matrikler mod 45 i dag. Ud over at der vil blive lukket afdelinger, er der tilsvarende planer om at samle specialfunktioner på færre enheder, således at der bliver større forskel på, hvor specialiserede de tilbageværende sygehuse er. Der opereres således med forskellige kategorier af sygehuse fra sundhedscentre og nærsygehuse til akutsygehuse og supersygehuse – om end ordvalget i denne forbindelse varierer fra region til region (Regeringens ekspertpanel 2010).

I forhold til samarbejdet med kommunerne omkring den regionale sundhedsplan er der ikke krav om, at sundhedsplanen sendes i egentlig høring i kommunerne eller hos de privatpraktiserende sundhedspersoner. Det forudsættes dog, at den regionale sundhedsplan er udarbejdet efter drøftelser med repræsentanter i det regionale Sundhedskoordinationsudvalgt (BEK 778 af 2009 § 3). Regionsrådet er hermed relativt frit stillet i forhold til samarbejde og inddragelse af de enkelte kommuner.

Set fra den enkelte kommunes ståsted er ændringer i sygehusstrukturen langt fra ligegyldig. Spørgsmålet om, hvor sygehuse skal ligge, og hvilke funktioner de skal varetage, har stor betydning for antallet af arbejdspladser i området, der tilmed forudsætter højtuddannet arbejdskraft. For den enkelte kommune er der således en klar økonomisk interesse forbundet med at have et sygehus placeret i kommunen, og gerne et sygehus med mange funktioner. Hertil kommer, at interessen i overlevelse – ikke bare som organisatoriske enhed, men også som område – tilsiger, at enhver kommune ønsker vækst frem for tilbagegang eller stagnation. Idet alle kommuner vil have en sådan interesse, og da kravet fra regeringen samtidig er at sikre færre og mere specialiserede enheder, vil der være en lav grad af interessesammenfald imellem kommuner. De enkelte kommuner har med andre ord ikke sam-

menfaldende interesser i forhold til beslutninger om at reducere og specialisere sygehusene i deres region.

Ser vi på regionernes interesser, vil det ud fra en økonomisk betragtning være en væsentlig interesse for regionerne at få del i de centralt afsatte midler. I denne forbindelse vil det være væsentligt for de enkelte regioner at formulere en sygehusplan, der kvalificerer regionen til dette. Som følge heraf er det blandt andet væsentligt at leve op til de krav, der stilles om færre enheder. Endvidere må regionens centrale interesse være at sikre et sygehusevæsen, der samlet set er hensigtsmæssigt, givet de udfordringer regionen står over for. Som følge heraf vil regionen have sammenfaldende interesser med de kommuner, som har sygehuse placeret i områder, hvor regionen ønsker at bevare eller udvikle et givet sygehus. Graden af interessesammenfald vil derimod være lavt i forhold til kommuner, hvor nedskæringer eller lukninger af sygehuse ønskes.

### Opgaveglidning fra region til kommuner på sundhedsområdet

Det tredje politikområde, hvor graden af interessesammenfald imellem kommuner ikke er fuldstændig, vedrører opgaveglidning fra region til kommuner. Dette politikområde adskiller sig fra de to foregående derved, at kommunerne vist vurderes at være uenige indbyrdes, mens på trods af dette at stå sammen over for regionen som en fælles modstander.

I sundhedsloven findes der ikke nogen præcis definition på hospitalernes opgaver, hvilket hænger sammen med, at sundhedsvæsenet udvikler sig konstant. Ny teknologi, nye behandlingsmetoder og ændret organisering på hospitalerne muliggør i mange sammenhænge øget aktivitet, kortere indlæggelsesforløb samt en bevægelse fra stationær til ambulante behandling. Gennem årene har forskellige kommissioner da også understreget, at en løbende optimering og effektivisering af den eksisterende aktivitet er en forudsætning for at få plads til nye behandlingsmuligheder. Som led i denne proces er det nødvendigt, at der er opgaver, der bevæger sig fra et højt specialiseringsniveau på hospitalerne til et mindre specialiseringsniveau hos kommuner og almen praksis (Strukturkommissionen 2004: bind 3, 12; Samordningsudvalget for Sundhedsvæsenet 1985).

Fastlæggelsen af sektorgrænsen er dog en udfordring, der arbejdes løbende med på alle niveauer af sundhedsvæsenet, fordi den enkelte aktør har væsentlige interesser heri. Opgaver, der flytter fra hospitalerne og over i eksempelvis kommunerne, gør nemlig ikke nødvendigvis dette på en planlagt og gennearbejdet måde. Mange opgaveflytninger starter tværtimod som små ændringer i de enkelte patientforløb, og i sådanne tilfælde er det

ikke altid, at parterne får talt konsekvenserne af den opgaveglidning igennem, der reelt og samlet set finder sted. Opgaveflytninger kan således lige så ofte ske som uplanlagte og ufinansierede opgaveglidninger.

Set fra en kommunal vinkel er udfordringerne med de flydende sektorgrænser ikke snævert knyttet til et bestemt fagområde inden for sundhedsområdet eller til lovgivningen som sådan. Det er derimod en problemstilling, der går på tværs af sundhedsloven, og som kan vedrøre mange forskellige former for behandlinger og patientgrupper. Som eksempel kan nævnes psykiatriske patienter, ældre medicinske patienter og førstegangsfødende (Heeager 2009: 179).

Uanset om opgaver krydser sektorgrænser planlagt eller uplanlagt, vil der for kommunerne være to væsentlige interesser på spil. Den ene interesse er en økonomisk interesse, der knytter sig til spørgsmålet om, hvorvidt der følger ressourcer med til opgaveløsningen fra den afgivende myndighed. Er dette ikke tilfældet, kan kommunen ud fra en økonomisk betragtning ikke forventes at være interesseret i at modtage opgaven. Hertil kommer, at kommunens interesse i autonomi tilsiger, at kommunen ikke vil være interesseret i, at regionen påtvinger den opgaver, uden at kommunen har indflydelse herpå. Den enkelte kommune vil altså have en interesse i at påvirke, om og hvordan opgaveflytningen skal finde sted, herunder sikre sig, at der bliver den fornødne tid til vidensoverdragelse og oplæring.

Hvor kommunerne under ét vurderes at være enige i, at de ønsker opgaveoverdragelse med tilhørende finansiering frem for opgaveglidning, vil de ikke altid være enige om, hvilke konkrete opgaver de ønsker overdraget. Årsagen er, at nye opgaver kan have forskellige omkostninger knyttet til sig for forskellige kommuner. For det første vil store kommuner alt andet lige i højere grad kunne påtage sig nye opgaver. Årsagen er, at den store kommune blandt andet har bedre mulighed for at specialisere sit personale og hermed alt andet lige må have lettere ved at rumme nye og krævende opgaver. For det andet kan der være forskel imellem kommunerne i forhold til, hvilke opgaver de historisk har løst, og hvilke kompetencer de hermed har i udgangspunktet.

De mellemkommunale uenigheder vil i særlig grad være aktuelle i de situationer, hvor problemstillingen omkring opgaveglidning bliver rejst på regionalt niveau. Årsagen er, at diskussionerne her formentlig vil være knyttet til helt konkrete overvejelser om flytninger af helt konkrete opgaver. På nationalt niveau forventes kommunernes indbyrdes uenigheder at være mindre, fordi diskussionen her forventes at blive mere abstrakt for at rumme forskellige udviklinger i de forskellige regioner. Uanset om vi kigger på problemstillingen i dens regionale eller nationale afskygning, er vurderingen dog, at

kommunerne under ét vil stå sammen for at sikre opgaveoverdragelse med tilhørende finansiering frem for opgaveglidning. De individuelle interesser, der måtte være, vurderes altså at blive tillagt mindre vægt af kommunerne end kampen for ordentlige overdragelsesbetingelser overordnet set.

I forhold til interessesammenfaldet med regionen vil det være lavt. For regionerne er det en fordel, når opgaverne flyttes uden medfølgende økonomi, fordi der hermed frigives midler til arbejdet med andre patientgrupper. Herudover tilsiger regionernes interesse i overlevelse, at de vil have en interesse i alene at beholde specialiserede og komplicerede behandlinger på hospitalerne, idet dette vil gøre det vanskeligere for andre aktører at udfylde deres rolle. På denne vis har regionerne en klar interesse i selv at definere, hvilke patientgrupper der i højere grad skal overlades til mindre specialiserede niveauer – uanset kommunernes interesser.

### Koordinering af de sociale rammeaftaler

På det fjerde politikområde, hvor interessesammenfaldet imellem kommuner er lavt, er regionen ikke en relevant spiller. Som nævnt i det ovenstående er de enkelte kommuner ved lov pålagt at koordinere deres brug af tilbud på det specialiserede socialområde igennem indgåelsen af rammeaftaler. De årlige rammeaftaler skal omfatte en række konkrete tilbud efter serviceloven og indgås imellem regionsrådet og kommunalbestyrelserne i de enkelte regioner. Som nævnt skal rammeaftalerne indeholde overvejelser omkring faglig udvikling, styring og koordinering af kommunale og regionale tilbud (LBK nr. 81 af 2011 § 6; BEK nr. 205 af 2011). Rammeaftalerne er således et væsentligt redskab for kommunerne i forhold til at koordinere brugen af samt indholdet og økonomien i de tilbud, der er på det specialiserede socialområde.

I marts 2011 besluttede Folketinget at ændre reglerne om, hvem der skal koordinere udarbejdelsen af rammeaftalerne i de enkelte regioner (LOV nr. 201 af 2011). Tidligere har denne opgave ligget hos regionerne, men siden kommunalreformens ikrafttræden har der været fremført kritik af, at regionerne har haft koordineringsansvaret for rammeaftalerne. Dette ikke mindst fordi kommunerne i forbindelse med kommunalreformen har overtaget langt flere af de tidligere amtslige tilbud end forventet. I dag er kommunerne således driftsherrer for mere end 90 pct. af de kommunale og regionale tilbud på området (Socialministeriet 2011). Denne udvikling har været fremført som et argument for, at det også burde være kommunerne, der skulle forestå koordineringen af udarbejdelsen af rammeaftalerne. En holdning, der finder støtte i, at regionen ikke kan siges at være en neutral part i forhold til koordi-

nationen af rammeaftalerne, idet regionen har en rolle som leverandør af tilbud (KREVI 2009: 15).

Fra marts 2011 er det op til en forhandling imellem kommunerne, hvem der skal koordinere udarbejdelsen af rammeaftalerne. I henhold til lovgivningen er det således kommunalbestyrelserne i de enkelte regioner, der skal koordinere udarbejdelsen af rammeaftalen (Lov nr. 201 af 2011 § 6; BEK nr. 205 af 2011). Dette betyder, at arbejdet med rammeaftalen kan tilpasses de lokale behov for koordination og ikke tvinges ind i en foruddefineret skabelon. Med de nye bestemmelser er der altså forskellige muligheder for at løfte koordineringsopgaven. Da opgaven lå hos regionerne, havde de enkelte regioner etableret sekretariater til at forestå opgaven, ligesom der var nedsat administrative styregrupper med kommunal repræsentation (Finansministeriet 2010: 7). Fremadrettet skal de enkelte kommuner i de enkelte regioner blive enige med hinanden om, hvem der konkret skal forestå koordineringsopgaven.

I denne forbindelse er det sandsynligt, at forskellige kommuner har forskellige interesser i, hvem der skal forestå koordineringsopgaven, netop fordi de har forskellige roller som nettoudbydere og nettokøbere af pladser på tilbud (jf. afsnit 5.1). De store nettoudbydere har en interesse i at få placeret koordineringsopgaven hos en af disse kommuner, således at de sikrer, at en af de kommuner, der har direkte interesser knyttet til de konkrete tilbud, hele tiden har hånd i hanke med, hvad der sker. I modsætning hertil vil nettokøberne, som ofte vil være mindre kommuner, ønske en koordinator, som sikrer synlighed og inddragelse af alle kommuner, så alle kommuner får indflydelse på resultaterne – også de kommuner, der ikke selv har nogle tilbud.

At de mellemkommunale interesse modsætninger kan være væsentlige i forhold til, hvor koordineringsopgaven bliver placeret, følger ikke mindst af, at uenigheder omkring indgåelsen af rammeaftaler ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed. De enkelte kommuner skal med andre ord blive enige om de rammeaftaler, de er pålagt at indgå.

Med disse valg af konkrete politikområder har jeg operationaliseres variablene *graden af interessesammenfald med andre kommuner* og *graden af interessesammenfald med regionen*. Det er nu tid til at se nærmere på, hvordan de øvrige teoretiske variable meningsfuldt kan operationaliseres, og data hermed sammenstykket.



## Kapitel 6: Data, dataindsamling og analysestrategi

Kapitel 5 har gennemgået udvælgelsen af politikområder og hermed beskrevet operationaliseringen af de to uafhængige variable *graden af interessesammenfald med andre kommuner* og *graden af interessesammenfald imellem kommuner og region*. Formålet med dette kapitel er at beskrive operationaliseringen af de øvrige variable i undersøgelsen samt at beskrive måden, hvorpå data er indsamlet. Herud over vil kapitlet redegøre for afhandlingens empiriske analysestrategi og metodiske valg. Dette gøres for den kvantitative undersøgelse i afsnit 6.1-6.3 og for den kvalitative undersøgelse i afsnit 6.4.

### 6.1 Dataindsamlingen i forbindelse med den kvantitative undersøgelse

De data, som den kvantitative undersøgelse vil basere sig på, stammer fra forskellige kilder. Som beskrevet i kapitel 5 inddrages tre af de uafhængige variable, nemlig *institutionelle spilleregler for koordination imellem aktører*, *graden af interessesammenfald med andre kommuner* og *graden af interessesammenfald med regionen* igennem valget af de fem politikområder inden for det specialiserede socialområde og sundhedsområdet. Data for disse variable indgår altså i datasættet på den måde, at jeg for hvert af de udvalgte politikområder vil få svar på de samme spørgsmål om den afhængige variabel. I kapitel 4 blev min analyseenhed da også beskrevet som *den enkelte kommune på det enkelte område*.

Den afhængige variabel *strategier for brugen af alliancer i forbindelse med interessevaretagelse* bliver afdækket ved hjælp af spørgeskemadata. Inden for hvert af de udvalgte politikområder er der således stillet spørgsmål, der kredser om de strategier, som er formuleret i kapitel 3, og som samlet set er et udtryk for min afhængige variabel. De enkelte spørgsmål, der samlet set skal afdække den afhængige variable, stilles fem gange – nemlig én gang pr. udvalgt politikområde. De enkelte spørgsmål uddybes og begrundes i afsnit 6.2. Spørgsmålene kan alle ses i bilag 1 og 2, der viser de benyttede spørgeskemaer i deres fulde længde.

Endelig indgår i datasættet enkelte data for den uafhængige variabel *karakteristika ved den enkelte kommune*. Disse data består i dataudtræk fra centrale registre. Der er her tale om kommunespecifikke oplysninger om størrelse og regionalt tilhørsforhold. Bilag 3 giver et overblik over de variable og de data, der samlet set indgår i datasættet.

Som det fremgår af ovenstående, sker afdækningen af den afhængige variabel ved hjælp af spørgeskemaundersøgelser. De to spørgeskemaundersøgelser, der er tale om, omfatter alle landets kommuner. Den ene spørgeskemaundersøgelse vedrører socialområdet og er adresseret socialdirektøren, mens den anden vedrører sundhedsområdet og er adresseret sundhedsdirektøren. I det omfang socialdirektøren og sundhedsdirektøren er en og samme person, har denne person modtaget to spørgeskemaer. Samlet set er der udsendt 196 spørgeskemaer.

Undersøgelserne er gennemført på sektordirektørniveau, idet jeg som tidligere begrundet forventer, at mange alliancer er sektorspecifikke. Den relevante viden om de enkelte alliancer vurderes derfor at være større på sektordirektørniveauet frem for på kommunaldirektørniveauet. Omvendt har jeg ikke ønsket at bevæge mig længere ned i det kommunale administrative hierarki, idet indgåelsen af alliancer er udtryk for en strategisk handling fra den enkelte kommunes side, som må forventes at blive planlagt og initieret på et forholdsvis højt niveau.

Spørgeskemaerne blev udsendt elektronisk i maj 2011 ved hjælp af dataindsamlingsprogrammet Survey XAct. I forbindelse med udsendelsen blev spørgeskemaerne fulgt af informationsskrivelser, som gjorde respondenterne eksplicit opmærksomme på undersøgelsens formål. Det blev således understreget, at formålet var at afdække kommunens *strategiske* overvejelser omkring samarbejder og interessevaretagelse i forhold til andre kommuner og regioner. Sigtet hermed var at øge sandsynligheden for, at svarpersonen faktisk blev den pågældende direktør.

Inden spørgeskemaerne blev udsendt, blev der gennemført pilottest med repræsentanter fra tre kommuner. Repræsentanterne fik på individuelle møder forelagt udkast til et eller begge spørgeskemaer afhængigt af deres respektive ansvarsområde. Formålet med at afprøve spørgeskemaerne på denne måde var at tjekke, om de enkelte spørgsmål gav mening og var forståelige for respondenterne. Resultatet har været, at nogle af spørgsmålene er blevet omformuleret og præciseret. På denne måde har pilottesten bidraget til at øge undersøgelsens målingsvaliditet, som er et spørgsmål om, at man måler det, der er hensigten i forhold til problemstillingen (Hansen 2010: 299f; McDonald 2005: 939-42; Bryman 2004: 28-9).



I forbindelse med udsendelsen af spørgeskemaerne blev der gennemført to skriftlige rykkerrunder. Af bilag 1 og 2 fremgår også de informationskrivelser og rykkerbreve, der er benyttet i forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen. Undersøgelsen blev defineret som afsluttet ved udgangen af juli 2011. Samlet set er der indkommet 53 besvarede spørgeskemaer på socialområdet og 55 besvarede spørgeskemaer på sundhedsområdet. Dette giver svarprocenter på henholdsvis 56 pct. og 54 pct.

Svarprocenter på omkring 55 pct. vurderes at være tilfredsstillende i min situation. Ideelt set ville flere svar naturligvis være at foretrække, men de indkomne data giver stadig mulighed for at undersøge data for interessante tendenser og sammenhænge samt inferere de fundne resultater til andre kommuner. Dette gælder, fordi de gennemførte frafaldsundersøgelser viser, at der ikke er systematiske mønstre i forhold til, hvilke kommuner der har svaret henholdsvis ikke svaret (Emmenegger og Klemmensen 2010: 419; Thomsen 2010: 312f; Hellevik 1991: 99f). Det har således ikke betydning for svarmønstrene, om der er tale om store eller små kommuner, eller kommuner der tilhører den ene eller den anden region. I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt respondenterne har direktøransvaret for såvel socialområdet og sundhedsområdet, viser det sig ikke overraskende, at der er en tendens til, at svarprocenten er højest for de kommuner, hvor respondenterne kun har direktøransvaret for ét område og hermed kun er blevet bedt om at svare på ét spørgeskema. Denne tendens er dog ikke så kraftig, at den giver grund til bekymring.

I forlængelse af ovenstående tyder de mails, jeg har fået fra otte social-/sundhedsdirektører, som har valgt *ikke* at deltage i undersøgelsen på, at frafaldet primært skyldes forhold, som ikke har direkte sammenhæng med min undersøgelse. Således giver seks direktører udtryk for, at de har manglende tid eller er nye i jobbet og derfor ikke har det fornødne indblik i området til at svare. En enkelt begrundet sit manglende svar med, at spørgsmålene går for tæt på kommunens strategiske overvejelser, og at han derfor ikke ønsker at medvirke. I modsætning hertil finder en sidste person, at spørgsmålene ikke er relevante. Bilag 4 gennemgår de frafaldsundersøgelser, der er lavet for de to spørgeskemaundersøgelser.

Samlet set peger ovenstående i retning af, at svarprocenten i de to undersøgelser er blevet ca. 55 pct., fordi jeg har valgt at henvende mig til personer, der er placeret på et højt niveau med heraf stort ansvar og tidspres til følge. Idet frafaldsundersøgelsen samtidig peger på, at der ikke er systematiske skævheder i forhold til, hvilke kommuner jeg har fået svar fra, vurderer jeg, at de indkomne data giver et tilfredsstillende grundlag at arbejde videre ud fra og gode muligheder for at generalisere resultaterne til de øvrige kommuner (jf. i denne forbindelse også afsnit 4.4). Tages der højde for, at

min analyseenhed er *den enkelte kommune på det enkelte område*, giver de nævnte svarprocenter mig 268 enheder at arbejde med, idet der spørges ind til fem politikområder i alt. Jeg vil således med de indkomne svar få en rimelig grad af power i de statistiske tests. I analysekapitlerne 7-9 diskuteres generaliseringspotentialer konkret i forhold til de enkelte analyser.

## 6.2 Operationaliseringsovervejelser i forbindelse med den kvantitative undersøgelse

Som nævnt i det ovenstående vil min afhængige variabel *strategier for brugen af alliancer i forbindelse med interessevaretagelse* blive afdækket ved hjælp af to spørgeskemaundersøgelser. Spørgeskemaerne er opbygget sådan, at der inden for hvert af de politikområder, der er udvalgt til nærmere analyse, stilles en række konkrete spørgsmål vedrørende kommunens strategier for brugen af alliancer i forbindelse med deres interessevaretagelse. Disse politikområder er koordineringen af de sociale rammeaftaler, prisfastsættelsen af tilbud på det specialiserede socialområde, geografisk placering af sygehuse, sammenhæng imellem beslutnings- og finansieringsansvar på genoptræningsområdet og opgaveglidning fra regioner til kommuner på sundhedsområdet.

Inden respondenten bliver præsenteret for konkrete spørgsmål, introduceres hvert politikområde med en kort hjælpetekst (se Hansen 2010: 288). Hermed sikrer jeg, at respondentens opmærksomhed og hukommelse rettes imod kommunens ageren på det konkrete politikområde, hvilket har to formål. For det første er den specifikke opmærksomhed mod det konkrete politikområde afgørende for, at respondenten kan forventes at besvare spørgsmålene med udgangspunkt i de interessekonstellationer, som jeg har udvalgt. For det andet øger det konkrete fokus på et bestemt politikområde sandsynligheden for, at respondenterne opfatter spørgsmålet identisk og får de samme associationer, end hvis spørgsmålet havde været formuleret mere generelt. På denne måde reduceres den grad af betydningskonstruktion, som overlades til respondenten (Hansen 2010: 287; Olsen 1997: 303).

Af boksen nedenfor fremgår som eksempel den hjælpetekst, der introducerer politikområdet 'geografisk placering af sygehuse'. Som teksten illustrerer, har bestræbelsen været at benytte en så konkret og kortfattet hjælpetekst som muligt. Endvidere har det været et centralt hensyn at beskrive de enkelte politikområder i et neutralt og upartisk sprog (Hansen 2010: 292).

Regeringen og Danske Regioner har i forbindelse med økonomiaftalerne for 2008, 2009 og 2010 afsat 40 mia. kr. (inklusive regional egenfinansiering) til investeringer i en ny og forbedret sygehusstruktur. For at få del i de centralt afsatte midler, har de enkelte regioner af to omgange kunnet ansøge herom. I denne forbindelse har det været et centralt krav fra regeringen, at strukturændringerne i sygehusvæsenet skulle sikre færre og mere specialiserede enheder.

De første otte spørgsmål vedrører den geografiske placering af sygehuse i din region.

Hvor hjælpe teksten er væsentlig for at lede respondentens opmærksomhed hen på det konkrete politikområde, er det i forhold til de konkrete spørgsmålsformuleringer i et spørgeskema centralt, at disse bidrager til at sikre en høj målingsvaliditet i undersøgelsen. Der skal med andre ord sikres sammenhæng fra problemstillingen og de teoretiske definitioner af centrale begreber til de konkrete spørgsmål, man stiller i spørgeskemaet. Tabel 6.1 giver et eksempel på sammenhæng imellem afhandlingens teoretiske begreber og de konkrete spørgsmålsformuleringer i spørgeskemaerne. Eksemplet er taget fra spørgeskemaet til landets sundhedschefer og vedrører politikområdet 'geografisk placering af sygehuse'.

Tabellen viser eksempelvis, hvordan det teoretiske begreb 'Alliance som aktivt tilvalg' søges besvaret ved hjælp af tre spørgsmål. Nemlig spørgsmål 1, der lyder 'Har din kommune forsøgt at benytte de formaliserede samarbejdsstrukturer omkring KKR til at påvirke regionens beslutning om, hvilke sygehuse der skal opbygges, udbygges, nedrosles eller nedlægges?'. Spørgsmål 2, der lyder 'Har din kommune forsøgt at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder med kommuner og/eller regioner til at påvirke regionens beslutning om, hvilke sygehuse der skal opbygges, udbygges, nedrosles eller nedlægges?'. Hvis respondenterne svarer nej til dette spørgsmål stilles endvidere spørgsmål 3, der lyder 'Hvad er årsagen til, at din kommune *ikke* har forsøgt at påvirke regionens beslutning om, hvilke sygehuse der skal opbygges, udbygges, nedrosles eller nedlægges igennem andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder? (sæt ét kryds)'. Ved at inkludere det sidste spørgsmål bliver det muligt at afdække, hvad årsagerne til, at alliancer eventuelt bliver valgt fra, måtte være.

For et samlet overblik over, hvordan de teoretiske variable er oversat til operationelle variable henvises til bilag 3.

Tabel 6.1: Sammenhæng imellem teoretiske begreber og spørgsmålsformuleringer i spørgeskemaer (illustreret med spørgsmål omkring den geografiske placering af sygehuse)

Strategi 1: Alliance som aktivt tilvalg	
1. Har din kommune forsøgt at benytte de formaliserede samarbejdsstrukturer omkring KKR til at påvirke regionens beslutning om, hvilke sygehuse der skal opbygges, udbygges, nedrosles eller nedlægges?	
Ja	<input type="checkbox"/>
Nej	<input type="checkbox"/>
2. Har din kommune forsøgt at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder med kommuner og/eller regioner til at påvirke regionens beslutning om, hvilke sygehuse der skal opbygges, udbygges, nedrosles eller nedlægges?	
Ja	<input type="checkbox"/>
Nej	<input type="checkbox"/>
3. Hvad er årsagen til, at din kommune <i>ikke</i> har forsøgt at påvirke regionens beslutning om, hvilke sygehuse der skal opbygges, udbygges, nedrosles eller nedlægges igennem andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder? (sæt ét kryds)	
Samarbejdsstrukturerne omkring KKR har været tilstrækkelige i forhold til at varetage min kommunes interesser	<input type="checkbox"/>
Min kommune har villet varetage sine interesser på dette område alene	<input type="checkbox"/>
Min kommune har ikke haft behov for at foretage sig noget i forhold til denne problemstilling	<input type="checkbox"/>

Ved formuleringen af de enkelte spørgsmål i spørgeskemaerne har jeg forsøgt at følge de råd, der typisk stilles til spørgsmålsformuleringer i forbindelse med kvantitative undersøgelser. Ét af de råd, der ofte fremføres er, at det er væsentligt at anvende almene termer og dagligdagssprog, herunder at undgå følelsesladede ord (Hansen 2010: 292). Dette råd har i kombination med pilottesten ført mig til *ikke* at benytte begrebet 'alliancer'. Flere af de respondenter, som jeg talte med i forbindelse med pilottesten, forbandt 'alliancer' med noget illegitimt og var desuden usikre på, hvad jeg præcist mente med begrebet. Derfor har jeg i stedet med spørgsmål 1 og 2 skitseret forskellige former for samarbejder, som kommuner kan benytte. Med spørgsmål 1 spørges der ind til kommunernes brug af KKR i forbindelse med deres interessevaretagelse. Afhængigt af hvilket konkret politikområde vi kigger på, lyder spørgsmål 2: 'Har din kommune forsøgt at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder med kommuner og/eller regioner [til at ...]'. Ud over at indhente information om kommunernes brug af KKR i sin interessevaretagelse på det konkrete politikområde, tjener spørgsmål 1 det for-

mål at gøre respondenterne opmærksom på, at det er andre og gerne mere uformelle strategiske samarbejdsformer, jeg spørger ind til med spørgsmål 2.

Et andet centralt råd ved formuleringen af spørgsmål er at overveje, hvor meget respondenterne kan huske (Hansen 2010: 292; Olsen 1997: 307). I denne forbindelse har jeg ved udvælgelsen af politikområderne været omhyggelig med at udvælge emner, der ikke ligger for langt tilbage i tid. På denne måde forventer jeg at få mere valide svar fra de enkelte respondenter. Endelig skal der nævnes to råd, der også har været centrale for mig at sikre. For det første, at der kun spørges til én ting ad gangen (derfor opsplittningen i underspørgsmål i spørgsmål 7 og 8). Endvidere har det været væsentligt for mig at operere med udtømmende svarkategorier (Hansen 2010: 292). Ved en gennemgang af de to spørgeskemaer vil man kunne konstatere, at disse råd er søgt fulgt.

Hovedparten af spørgsmålene inden for de enkelte politikområder er formuleret, så der spørges ind til faktuelle forhold, eksempelvis 'Har din kommune forsøgt at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder med kommuner og/eller regioner til at påvirke regionens beslutning om, hvilke sygehuse der skal opbygges, udbygges, nedlægges eller nedlægges?'. Respondenten bliver hermed brugt som informant (Hellevik 1991: 127). Et alternativ kunne have været at spørge til respondentens *vurdering* af, i hvilket omfang kommunen forsøgte at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder på det pågældende politikområde. Når jeg har valgt at spørge ind til de faktuelle forhold, skyldes det først og fremmest, at det er disse forhold, jeg er interesseret i.

Et andet valg, jeg har truffet ved udformningen af mine spørgsmål, er at anvende nogle let fortolkelige svarkategorier på flere af mine centrale spørgsmål. Vender vi tilbage til ovenstående spørgsmål om, hvorvidt kommunen forsøger at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder, har respondenterne eksempelvis mulighed for at svare 'Ja' eller 'Nej'. Et alternativ kunne have været at benytte svarkategorier som 'I høj grad', 'I nogen grad' og så videre. Fordelen ved dette alternativ ville være, at jeg hermed kunne få en tilnærmet intervallskaleret variabel, frem for den dikotome variabel jeg har nu. Til gengæld er min vurdering, at målingsvaliditeten ville blive mindre. For hvad vil det sige at forsøge at samarbejde 'I høj grad' i forhold til 'I nogen grad'. Her giver kommunernes faktuelle svar på, om de forsøger at samarbejde eller ej, et klarere og mere sammenligneligt billede af deres faktiske adfærd.

Spørgeskemaerne indeholder også spørgsmål, der ved hjælp af indekskonstruktioner kan behandles som intervallskalerede. Til de fire spørgsmål, der vedrører alliancers formaliseringsgrad, og de tre spørgsmål, der vedrører

alliances indholdsmæssige spændvidde, hører fem svarkategorier, der måler graden af enighed i forhold til de fremførte påstande. På en likert-skala fra 1 til 5 kan respondenterne således give udtryk for at være 'Helt enig' til at være 'Helt uenig'. Fordelen ved at måle variable på denne måde er naturligvis, at det bliver muligt at gennemføre anderledes statistiske tests, end når datamaterialet består af variable, der er nominelt eller ordinalt skalerede (Hansen 2010: 292-7). Ved at benytte flere spørgsmål til at belyse alliances formaliseringsgrad og indholdsmæssige spændvidde har jeg endvidere mulighed for at indfange flere aspekter ved de to teoretiske variable. Endelig muliggør antallet af spørgsmål konstruktionen af indeks, hvilket tjener det yderligere formål at øge reliabiliteten ved at reducere betydningen af tilfældige målefejl (Petersen 2010: 398-9; Heath og Martin 2006: 323-33; Munck og Verkuilen 2002: 15-16).

Hvilken betydning måleniveauerne på de enkelte variable og hermed formuleringen af mine spørgsmål har for de empiriske tests, jeg kan gennemføre, vil blive uddybet i det følgende afsnit om den empiriske analysestrategi for de kvantitative data. De enkelte variables måleniveauer fremgår af oversigten i bilag 3.

### 6.3 Den empiriske analysestrategi for den kvantitative undersøgelse

De hypoteser, som dette og de følgende kapitler på forskellig vis vil afprøve, er alle formuleret og begrundet i kapitel 3. Her fremstår de enkelte hypoteser som påstande om en række sammenhænge, der er formuleret under en *alt andet lige* forudsætning. Som så ofte i samfundsvidenskaberne er mit argument altså multikausalt, hvilket også fremgår af den kausalmodel, der blev præsenteret i figur 3.1, kapitel 3.

At argumentet er multikausalt kan eksemplificeres ved to af mine hypoteser, der vedrører brugen af alliances som aktivt tilvalg. Hypotese 4 siger, at kommuner, der står over for en *fælles modstander*, forsøger at indgå alliance imod denne modstander, uanset om der er fuldstændig *interessesammenfald* imellem kommunerne eller ej. Samtidig siger hypotese 12, at jo større kommunen er, jo oftere forsøger den at indgå alliances med udvalgte kommuner inden for regionen. Der er altså tale om, at både interessekonstellationer og kommunestørrelse forventes at påvirke kommuners strategi for brugen af alliances.

Den optimale test af hypoteser, der er formuleret under en *alt andet lige* forudsætning, er naturligvis multikausal. For at vurdere den isolerede effekt

af den enkelte variabel på kommunernes interessevaretagelsesstrategier er det med andre ord væsentligt at inddrage alle de forskellige variable, der menes at kunne påvirke kommunernes interessevaretagelsesstrategier i analyserne. Den forklarende ambition i min problemformulering tilsiger således, at jeg i videst muligt omfang sikrer multivariate analyser.

Ud over at teste mine hypoteser er det centralt, at mine analyser giver et solidt indblik i, hvorledes data fordeler sig på de forskellige variable og på forskellige kombinationer af variable. Som begrundet tidligere ved vi meget lidt om, hvordan kommuner varetager deres interesser i forhold til forskellige eksterne aktører, herunder om og hvordan de forsøger at bruge alliancer. For at øge denne begrænsede viden og hermed tilfredsstille den deskriptive ambition i min problemstilling skal mine analyser altså være fyldige – også på det deskriptive niveau.

I det nedenstående gennemgår jeg først, hvad der karakteriserer mit datasæt. Herefter diskuterer jeg, hvilke analysemetoder og statistiske sammenhængsmål der er relevante at benytte givet mit datasæt og de hensyn, jeg har beskrevet ovenfor.

## Karakteristika ved mit datasæt

I forbindelse med formuleringen af mine spørgeskemaer har jeg, som det fremgår af afsnit 6.1 og 6.2, prioriteret at stille relativt mange spørgsmål inden for de enkelte politikområder for på bedste vis at få afdækket de strategier, som kommunerne bruger. For ikke at belaste respondenterne unødigt, har jeg samtidig valgt at begrænse de to spørgeskemaer til at vedrøre henholdsvis to og tre politikområder. Dette udgangspunkt og de omtalte svarprocenter på ca. 55 pct. på de to spørgeskemaundersøgelser har givet mig 268 analyseenheder at arbejde videre med, hvor analyseenheden er at forstå som *den enkelte kommune på det enkelte politikområde*.

I analyserne af de enkelte spørgsmål kan det relevante antal observationer afvige fra 268. Det skyldes primært, at relevansen af nogle spørgsmål i spørgeskemaerne forudsætter bestemte svar på forudgående spørgsmål. Har man eksempelvis svaret, at man ikke benytter 'andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder' til at påvirke en given beslutning, vil man naturligvis ikke få spørgsmål om, hvad der karakteriserer disse samarbejder. Hertil kommer, at der i begrænset omfang er respondenter, der har undladt at svare på udvalgte spørgsmål, selvom de i princippet var relevante i forhold til respondentens øvrige svar.

Som eksempel på hvordan antallet af observationer kan variere imellem de enkelte variable, er det relevant at fremhæve en af de variable, der be-

nyttes til at belyse, hvorvidt kommuner bruger alliancer som et aktivt tilvalg. En central operationel variabel er her spørgsmålet: 'Har din kommune forsøgt at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder i forhold til at varetage interesser'. Dette spørgsmål er stillet på alle fem politikområder, hvorfor kommunerne *i princippet* med de nævnte svarprocenter kunne svare bekræftende på spørgsmålet i 268 tilfælde. Dette er dog ikke sket; kommunerne har svaret bekræftende på spørgsmålet i 93 tilfælde. De spørgsmål, der efterfølgende stilles i forhold til samarbejdets karakter, tager derfor udgangspunkt i 93 af mine 268 enheder.

Ud over mængden af data er et andet væsentligt karakteristikum ved mit datasæt, at det har en hierarkisk struktur (se eksempelvis Andersen 2007: 294f). Denne hierarkiske struktur kommer til udtryk ved, at jeg har 268 enheder fra 98 kommuner, jævnfør omtalen af min analyseenhed som *den enkelte kommune på det enkelte politikområde*. Mine observationer for de enkelte politikområder er altså forbundne med hinanden på den måde, at hver kommunal enhed har haft mulighed for at svare på spørgsmål inden for alle fem politikområder. Ser man på de svar, jeg har fået, har jeg svar fra 63 forskellige kommuner. Blandt disse kommuner har 45 svaret på spørgsmål for samtlige politikområder. Ti kommuner har alene svaret på spørgsmål vedrørende sundhedsområdet, og otte kommuner har alene svaret på spørgsmål vedrørende socialområdet.

Ud over den hierarkiske struktur, der kan siges at være imellem det kommunale niveau og de forskellige politikområder, er der en yderligere hierarkisk struktur i mit datasæt, der vedrører det forhold, at respondenter i nogle tilfælde er den samme på tværs af sektorområderne. Af de 45 kommuner, der har svaret på spørgsmål for samtlige politikområder, er det i 37 tilfælde den samme respondent, der har modtaget spørgeskemaerne som følge af et dobbelt direktøransvar.

Den hierarkiske struktur i data betyder, at der kan være interessant variation på tre niveauer, nemlig på tværs af politikområder, på tværs af kommuner uanset politikområde og på tværs af respondenttyper. Eksempelvis kan man forestille sig, at der er nogle kommuner på det overordnede niveau, der er mere aktive end andre, eksempelvis som følge af en størrelseseffekt. Samtidig med kan man dog forestille sig, at der stadig vil være interessante forskelle i kommunernes handlemønstre imellem politikområder. Der kan således være interessante mønstre i data, uanset om man betragter den enkelte kommune som sin enhed, eller om man ser på den enkelte kommune på det enkelte politikområde. Endvidere kan det være relevant at kontrollere for, om der er systematiske forskelle i de svar, der er givet fra kommuner, hvor



direktøransvaret er adskilt, i forhold til de kommuner, hvor direktøransvaret er samlet.

I karakteristikken af mine data er det endelig relevant at inddrage de enkelte variables måleniveauer. I afsnit 6.2 diskuterede jeg udformningen af mine spørgeskemaer og hermed også operationaliseringen af mine variable. I denne forbindelse gennemgik jeg, hvilken betydning mine valg har haft for de enkelte variables måleniveauer (jf. bilag 3). Måleniveauerne er centrale i enhver statistisk analyse, idet de har betydning for, hvilke statistiske analysemetoder og hvilke sammenhængsmål, der er relevante at benytte (se eksempelvis Agresti og Finlay 1986: kap. 7 samt Hansen og Hansen 2010: kap. 15).

En stor del af mine variable er målt på nominalskalaniveau. Dette gælder de variable, der samlet set skal måle de afhængige, teoretiske variable *Alliancen som aktivt tilvalg* og *Alliencens aktørsammensætning*. Det gælder også de uafhængige variable *Politikområde* og *Institutionelle spilleregler*. Andre variable er målt på ordinalskalaniveau. Det gælder for de afhængige, teoretiske variable *Alliencens formaliseringsgrad* og *Alliencens indholdsmæssige spændvidde*. I nogle sammenhænge bliver det dog muligt at behandle disse to variable som intervallskalerede variable givet de indeksskonstruktioner, som jeg laver. Endelig er der nogle enkelte variable på intervallskalaniveau. Den afhængige, teoretiske variabel *Alliencens størrelse* og den uafhængige variabel *Kommunestørrelse* er således intervallskalerede, som de er målt.

## Valg af analysemetode og statistiske sammenhængsmål

I karakteristikken af mit datasæt har jeg været inde på tre forhold, nemlig antallet af observationer på de enkelte variable, den hierarkiske struktur i mine data og de enkelte variables måleniveauer. Sammen med formålet med analysen vil datas karakteristika vurderet ud fra disse forhold være afgørende for, hvilke analysemetoder og hvilke statistiske sammenhængsmål der er relevante at benytte.

Formålet med de analyser, der fremgår af kapitlerne 7-9, er som nævnt at foretage multikausale tests af mine hypoteser, i det omfang det er muligt. Hertil kommer et ønske om at øge vores umiddelbare forståelse for, i hvilket omfang og eventuelt hvordan kommuner forsøger at benytte alliancer i forbindelse med deres interessevaretagelse. Dette kan solide deskriptive analyser, som gør det muligt at se fordelingen af data på forskellige variable samt fordelingen af data på forskellige variable i kombination med hinanden, bidrage til.

Ud fra en samlet vurdering af karakteristika ved data og formålet med analyserne har jeg valgt, at mine analyser skal bestå af forskellige former for tabelanalyser suppleret med regressionsanalyser, hvor muligt. Mine overvejelser i forbindelse med disse to analysemetoder beskrives sideløbende i det nedenstående.

Den store styrke ved tabelanalyser er, at de giver et solidt indblik i data. Ved tabelanalyser er det muligt at dykke ned i de enkelte variable for at se på fordeling og centrale tendenser. Samtidig bliver det muligt at få et detaljeret indblik i, hvordan data fordeler sig på forskellige variable, når man kombinerer dem med hinanden. Disse forhold er vigtige i forhold til min deskriptive ambition med afhandlingen. I forhold til målet om at foretage multivariate tests er dette dog også muligt ved hjælp af tabelanalyser. Det er således – i princippet – muligt at opstille multivariate tabeller. Antallet af observationer på de enkelte variable bliver dog hurtigt en udfordring med mit datasæt. Det vil derfor være bivariante og trivariate analyser, jeg meningsfuldt vil kunne gøre brug af.

Som ved tabelanalyserne er det også datas beskaffenhed, der sætter visse begrænsninger for brugen af regressionsanalyse i forbindelse med mine undersøgelser. Kombinationen af relativt få enheder på flere centrale variable og lave måleniveauer betyder således, at brugen af regressionsanalyser kun er relevant i forbindelse med nogle af mine analyser. Det drejer sig primært om analyserne af alliancers formaliseringsgrad og indholdsmæssige spændvidde. Regressionsanalyser ville i min situation have den fordel, at de kan styrke kontrollen for tredje variable.

Som en del af mine tabel- og regressionsanalyser vil der indgå statistiske analyser af sammenhænge og signifikans. Fordelen herved er for det første, at det bliver muligt at undersøge, om de forskelle og tendenser, der kan observeres ved tabellæsning, kan siges at være udtryk for mere og andet end statistisk tilfældighed. For det andet gør sådanne analyser det i nogle tilfælde muligt at vurdere, hvilken retning og styrke en given sammenhæng har. Endelig kan brugen af statistiske sammenhængsmål og signifikanstests fremme overblikket over data og de sammenhænge, der måtte være; særligt når der er tale om et større datamateriale og analyser af multikausale sammenhænge.

I mange situationer, hvor jeg ønsker at undersøge, om der er en statistisk signifikant sammenhæng imellem to variable i en krydstabel, eventuelt kontrolleret for en tredje variabel, vil det være relevant at benytte en Chi-i-anden test. Chi-i-anden testen kan anvendes i forhold til variable på nominal- og ordinalskala niveau samt i forhold til intervallskalerede variable, hvis informationen i sidstnævnte grupperes. Ved alle mine variable kan jeg såle-

des benytte denne test. Samtidig er der den fordel ved Chi-i-anden, at dette sammenhængsmål ikke antager, at sammenhængen imellem to variable har en bestemt form. Det er en fordel i situationer, hvor data indikerer, at det ikke vil være korrekt at antage, at to variable eksempelvis er lineært sammenhængende. Ligeledes kan det være relevant i situationer, hvor man har en hypotese om, at der er sammenhæng imellem to variable, men ikke specificerer formen for denne sammenhæng nærmere.

Begrænsningerne ved brugen af Chi-i-anden er dog, at det ikke er muligt at udtale sig om, hvilken form, retning eller styrke en eventuel sammenhæng måtte have. Chi-i-anden er alene et mål for, hvorvidt der er en statistisk signifikant sammenhæng eller forskel i det datamateriale, der undersøges. I forhold til form, retning og styrke må man supplere Chi-i-anden testen med de oplysninger, man kan få ved tabellæsning. En forudsætning for brugen af Chi-i-anden testen i forbindelse med inferens er, at mængden af data tillader, at der kan være mindst fem observationer i hver celle i krydstabelen, hvis data viser fuldstændig uafhængighed. På denne led sætter mængden af data visse begrænsninger for, hvornår en Chi-i-anden test kan benyttes (Hansen og Hansen 2010: 347-50; Agresti og Finlay 1986: 202-9).

I de tilfælde hvor jeg har to eller flere variable, der enten er ordinalskalerede, dikotome eller grupperede intervallskalerede, kan Gamma være et relevant sammenhængsmål. Gamma har den fordel, at man kan vurdere en eventuel sammenhæng imellem variable i forhold til styrke og retning. Ud over at Gamma forudsætter et højere måleniveau end Chi-i-anden-testen, er en forudsætning for brugen af Gamma dog, at data indikerer, at det er rimeligt at antage, at sammenhængen imellem variablene har en monotont stigende eller faldende karakter. Dette er netop, hvad Gamma tester for ved at udnytte, at variablene er rangordnede. Gamma kan samlet set siges at være en stærkere og mere sigende test end Chi-i-anden testen, såfremt sammenhængen er monotont stigende eller faldende (Hansen og Hansen 2010: 360-3; Agresti og Finlay 1986: 219-30).

Endelig skal det nævnes, at jeg i forbindelse med de gennemførte regressionsanalyser har anvendt Pearsonss  $r$  som sammenhængsmål. Forudsætningerne for anvendelse af Pearsonss  $r$  er, at det er rimeligt at antage, at variablene er lineært sammenhængende. Herud over er det nødvendigt, at der er tale om intervallskalerede eller dikotome variable, fordi Pearsonss  $r$  ikke som Gamma kun udnytter rækkefølgen imellem observationer, men også afstanden imellem dem. På denne led er Pearsonss  $r$  et mere krævende mål end Gamma. Mine regressionsanalyser er gennemført som OLS-regressioner, det vil sige med udgangspunkt i mindste kvadraters metode.

Som nævnt i gennemgangen af datas karakteristika er der en potentiel afhængighed imellem mine enheder i datasættet. Jeg har således oplysninger for de enkelte kommuner på det overordnede niveau, men også for de enkelte politikområder under de enkelte kommuner. Den største udfordring ved denne hierarkiske struktur i mine data opstår, når jeg ønsker at sige noget om kommunernes alliancestrategier på det overordnede niveau. Dette er eksempelvis tilfældet, når jeg ønsker at undersøge betydningen af kommunestørrelse for kommunernes forsøg på at benytte KKR i deres interessevaretagelse. Her vil den enkelte kommune blive talt med, for hver gang den har besvaret spørgsmålet inden for de enkelte politikområder. Således vil der eksempelvis være 45 kommuner, der vil blive talt med fem gange hver. Betydningen heraf er blandt andet, at den sammenhæng, man analyserer på imellem kommunestørrelse og forsøget på at bruge KKR, kan fremstå stærkere, end den reelt set er, fordi antallet af observationer er presset 'kunstigt' i vejret med de mange observationer pr. kommune (Andersen 2007: 298).

Der findes statistiske metoder, der er designet til at tage højde for en sådan hierarkisk struktur i data og hermed inddrage variation på begge niveauer. *Multilevel analyser*, der er en variant af lineære regressionsanalyser, kan nævnes som eksempel (se eksempelvis Lolle 2003 og Andersen 2007). Multilevel analyser er imidlertid relativt krævende med hensyn til antallet af observationer i datasættet. I forhold til mine regressionsanalyser har jeg derfor valgt at tage højde for den hierarkiske struktur i mine data ved at benytte klynge robuste standard fejl (se eksempelvis Zorn 2006).

I forhold til mine tabelanalyser har jeg valgt at robusthedstjekke mine resultater for afhængighed i data på anden vis. Jeg vil således kontrollere, om de sammenhænge, jeg måtte finde – eksempelvis imellem kommunestørrelse og brugen af alliancer – også er at finde inden for det enkelte politikområde. På denne måde kan jeg sikre mig, at sammenhængen analyseres under forhold, hvor der kun er én observation pr. kommune.

I forlængelse af ovenstående fremgår det indirekte, at den hierarkiske struktur i data er et mindre problem i de analyser, hvor jeg sammenligner kommunernes svar på tværs af politikområder. Her er det dog stadig vigtigt at robusthedstjekke mine analyser for de afhængigheder, der kan være på respondentniveauet. Som tidligere nævnt er det i flere tilfælde den samme respondent, der har besvaret spørgsmål for alle fem politikområder. Dette gælder for 37 af de 45 kommuner, der har svaret på spørgeskemaerne for alle fem politikområder. For at undersøge, om analyseresultaterne påvirkes af, om respondenter er den samme eller ej, sammenholder jeg svarene fra de 37 kommuner med dobbelt direktøransvar med svarene fra de kommuner, hvor respondenter ikke er den samme på tværs af de to sektorområder.

Som afslutning på dette afsnit om valg af analysestrategi vil jeg diskutere brugen af signifikanstests i mine analyser. De to spørgeskemaundersøgelser, som er kilden til langt størstedelen af mit data, er udsendt til samtlige kommuner. Det ene spørgeskema er udsendt til landets socialdirektører, mens det andet er udsendt til landets sundhedsdirektører. For hvert spørgeskema har de enkelte direktører uafhængigt af hinanden kunnet tage stilling til, om de ville deltage i undersøgelsen. Idet spørgeskemaerne er udsendt til hele populationen af kommuner, er der ikke gjort forskel på kommunerne. Respondenterne kan dog ikke siges at være udvalgt simpelt tilfældigt i statistisk forstand, ligesom de ikke kan siges at repræsentere en bagvedliggende population. Konsekvensen heraf er, at jeg må forholde mig til brugen af signifikanstests i ikke-stikprøvesituationer.

Den holdning, jeg vil læne mig op af, er, at signifikanstests kan anvendes i min situation til at give en indikation af, hvor sikre de fundne resultater er, og til at vurdere, om de sammenhænge, der måtte være i data, kan ses som udtryk for systematiske sammenhænge (Thomsen 1997: 3-4). I denne forbindelse er det dog relevant at være opmærksom på, at alle signifikanstests påvirkes væsentligt af antallet af observationer: Jo færre observationer, jo sværere er det at finde signifikante resultater – alt andet lige. Dette gælder også, jo mere avancerede analyser man vil foretage, idet der ved eksempelvis trivariate analyser i forhold til bivariante analyser kommer færre observationer i de enkelte celler.

Selvom jeg vil gøre brug af signifikanstests til at vurdere karakteren i de tendenser, der måtte være i data, er det væsentligt at slå fast, at inferens i min situation ikke vil afhænge af de statistiske signifikansberegninger alene. Signifikansberegningerne hjælper mig med at vurdere, hvilke sammenhænge der er systematiske og hermed værd at beskæftige sig mere indgående med. Mine generaliseringer vil dog blive analytisk funderet, idet mine data netop ikke stammer fra en sandsynlighedsbaseret udvælgelse fra en større population. I dette lys bliver de gennemførte frafaldsanalyser interessante (jf. afsnit 6.1). Disse analyser viser, at det ikke er bestemte typer kommuner, der har besvaret henholdsvis ikke besvaret spørgeskemaerne vurderet ud fra forskellige parametre. Betydningen heraf er, at de systematiske sammenhænge, jeg har fundet i data, i rimeligt omfang vurderes at kunne generaliseres til de kommuner, der ikke har deltaget i undersøgelsen.

## 6.4 Karakteristika ved de kvalitative data

I forbindelse med pilottesten af spørgeskemaerne udtrykte flere respondenter interesse for at få den kvantitative undersøgelse suppleret med kvalitative

data. Opfattelsen var, at særligt interviews ville kunne give et anderledes indblik i kommunernes brug af alliancer i forbindelse med deres interessevaretagelse. Som det fremgik af kapitel 4 er der i forbindelse med den empiriske undersøgelse tilrettelagt et mindre kvalitativt studium, hvor de kvalitative data er indsamlet med udgangspunkt i resultaterne fra de kvantitative undersøgelser. Ud over at øge det deskriptive indblik i, hvordan kommuner bruger alliancer i forbindelse med deres interessevaretagelse, inddrages de kvalitative data med det formål at opnå en dybere forståelse for sammenhænge mellem de uafhængige og afhængige variable i min analyse.

Der er flere forskellige typer af data, der kunne bidrage til at give en dybere deskriptiv forståelse for kommuners brug af alliancer samt bidrage til at belyse kausalsammenhænge mellem den afhængige og de uafhængige variable. En mulighed kunne være igennem dokumentstudier at undersøge, hvilke begrundelser der i en kommune bliver fremført for at bruge/ikke bruge alliancer. Dokumenter, der i denne forbindelse kunne være relevante, er referater fra debatter i kommunalbestyrelsen, indstillinger til kommunalbestyrelsen fra embedsværket, forskellige former for beslutningsdokumenter samt avisartikler. Sådanne dokumentstudier har den fordel, at det er muligt at indsamle materiale vedrørende det givne forskningsobjekt uden samtidig at risikere at påvirke dette. En yderligere fordel er, at datamaterialet vil kunne basere sig på flere forskellige kilder og aktører i de enkelte kommuner, hvilket potentielt set kunne give et stort samlet indblik i processen omkring indgåelsen af alliancer i forbindelse med interessevaretagelse.

En væsentlig ulempe ved dokumentstudier er dog, at de forudsætter eksistensen af netop dokumenter. I forhold til mit forskningsobjekt vurderes det usandsynligt, at der findes et tilstrækkeligt og dækkende antal skriftlige og officielle dokumenter om de overvejelser, kommuner har gjort sig i forhold til brugen af alliancer. Særligt i de situationer hvor kommuner *ikke* forsøger at indgå alliancer er det sandsynligt, at der ikke vil foreligge relevant skriftlig dokumentation. Årsagen er, at der ikke nødvendigvis ligger en formel beslutning bag et sådan fravær af brugen af alliancer. Endvidere gælder, at jeg i skriftlige dokumenter om alliancer, i det omfang de eksisterer, ikke nødvendigvis ville finde overvejelser om de særlige forhold, som jeg er interesseret i. Det er således muligt, at jeg igennem dokumentstudier eksempelvis ville kunne finde frem til, at der er forskel imellem store og små kommuner. Men hvis dokumenterne i højere grad bærer præg af beslutningsreferater end redegørelser for beslutninger, er det ikke givet, at det i dokumenterne også vil være muligt at få svar på, hvorvidt en sådan forskel eksempelvis skyldes forskellige ressourcemæssige muligheder.

Med disse ulemper in mente har jeg valgt at basere min kvalitative undersøgelse på interviews. Med interviews vil jeg kunne få information om emnet samtidig med, at jeg vil kunne spørge ind til de forhold omkring brugen af alliancer, der har direkte relevans for min problemstilling. Ved at interviewe personer, som må antages at have været centralt placeret i beslutningsprocessen omkring brugen af alliancer, vil jeg tilmed kunne få et anderledes indblik i denne proces, end jeg ville kunne med dokumentstudier. Hvor dokumenter typisk slår ned på de konkrete beslutninger, der er truffet på et givet tidspunkt, vil det med interviews således være muligt at indfange mere kontekst omkring de givne beslutninger.

At benytte interviews som kildemateriale er dog ikke uproblematisk. Ulempen ved brugen af interviews er primært, at jeg med min undersøgelse og tilstedeværelse risikerer at påvirke interviewpersonernes udlægninger af virkeligheden (Elklit og Jensen 2010: 139-42). Således kan man forestille sig, at interviewpersonerne ønsker at fremstille sig selv eller deres kommune i et bestemt lys. Det kunne eksempelvis være ved at nedtone forsøget på at varetage egne snævre interesser, hvis dette opfattes som illegitimt.

I forhold til brugen af interviews er det relevant at forholde sig til, hvorvidt man ønsker at arbejde med referencer på de forskellige udtalelser, eller tilbyder anonymitet til interviewpersonerne. I forbindelse med gennemførelsen af mine interviews besluttede jeg mig for ikke i udgangspunktet at love interviewpersoner og kommuner anonymitet. Min overvejelse var, at udsagn med referencer ville øge troværdigheden omkring mine analyser og datamaterialet generelt. Ved afviklingen af interviewene viste dette sig uproblematisk. Ingen af interviewpersonerne ønskede anonymitet. Dog var der to interviewpersoner, der ønskede at få de citater, som jeg ville bruge i afhandlingen, til gennemsyn. Dette fik de, uden rettelser til følge.

De mere specifikke valg omkring min kvalitative undersøgelses sigte og tilrettelæggelse, herunder udvælgelse af analyseenheder, vil jeg redegøre for i kapitel 10, når vi kender resultaterne fra den kvantitative undersøgelse. Resultaterne af den kvantitative undersøgelse fremgår af de følgende tre kapitler.





## Kapitel 7: Alliancer som aktivt tilvalg

Analyserne af de kvantitative data fremgår af kapitlerne 7, 8 og 9. Kapitel 7 gennemgår analyserne af kommunernes strategier for brugen af alliancer som aktivt tilvalg. Som beskrevet i kapitel 3 er valget af, hvorvidt man som kommune vil forsøge at indgå alliance eller ej et indledende valg. Vælger kommunen at benytte alliancer, melder der sig en række øvrige spørgsmål, der afspejler sig i de følgende strategier. Disse strategier behandles i kapitel 8 og 9. Kapitel 8 gennemgår analyserne af kommunernes strategier for brugen af alliancer med forskellig aktørsammensætning og af forskellig størrelse, mens kapitel 9 gennemgår analyserne af kommunernes strategier for brugen af alliancer med forskellig formaliseringsgrad og indholdsmæssige spændvidde. I dette kapitel rettes fokus imod det indledende valg om at forsøge at indgå alliance.

Kapitel 7 er opbygget således, at afsnit 7.1 introducerer gennemgangen af de empiriske analyser med nogle overordnede betragtninger omkring kommuners brug af alliancer. Herefter indleder afsnittet de hypotesetestende analyser, hvor fokus rettes imod betydning af interessekonstellationer for kommuners brug af alliancer. Afsnit 7.2 gennemgår betydningen af kommunistørrelse, mens afsnit 7.3 behandler de institutionelle spillereglers betydning for kommunernes brug af alliancer som alliancer. Afsnit 7.4 runder kapitlet af.

Et overblik over de forskellige hypoteser er givet i kapitel 3, tabel 3.2.

### 7.1 Betydningen af interessekonstellationer for brugen af alliancer

Det første indtryk, man får, når man studerer de indkomne data, er, at kommunerne i vid udstrækning gør brug af samarbejdet med eksterne aktører, når de varetager deres interesser på de fem politikområder. Ifølge tabel 7.1 oplyser kommunerne 75 pct. af de gange, hvor de på tværs af de fem politikområder er blevet spurgt om deres brug af alliancer, at de har forsøgt at benytte de formelle samarbejdsstrukturer omkring KKR i deres interessevaretagelse. Lige så væsentligt oplyser kommunerne 35 pct. af gangene, at de har forsøgt at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder i forbindelse med deres interessevaretagelse. Disse samarbejder er karakteri-

seret ved, at kommunerne i højere grad selv skal tage initiativ til at etablere dem end tilfældet er ved samarbejdsstrukturerne omkring KKR.

Tabel 7.1: Brugen af forskellige samarbejdsformer på tværs af de fem politikområder. Analyseenheden er den enkelte kommune på det enkelte politikområde. Pct. (antal)

	Ja	Nej	Total
Bruger KKR	75 (199)	25 (68)	100 (267)
Bruger andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder	35 (93)	65 (175)	100 (268)

Det fremgår endvidere af data, at KKR og de andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder som oftest bruges i supplement til hinanden. Som tabel 7.2 viser, har kommunerne i 87 pct. af de situationer, hvor de har forsøgt at bruge andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder, samtidig forsøgt at bruge KKR. De to samarbejdsformer er altså i højere grad at opfatte som supplement til hinanden snarere end som alternativer.

Tabel 7.2: Brugen af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder ved forskellig brug af KKR. Analyseenheden er den enkelte kommune på det enkelte politikområde. Pct. (antal)

	Bruger KKR	Bruger ikke KKR	Total
Bruger andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder	87 (81)	13 (12)	100 (93)

I de tilfælde hvor kommunerne oplyser, at de *ikke* har forsøgt at bruge andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder (65 pct.), er der også et interessant mønster. Ifølge tabel 7.3 er kommunernes primære begrundelse for ikke at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder således, at KKR har været tilstrækkelig i forhold til at få varetaget kommunernes interesser (70 pct.). Hertil kommer, at der i 23 pct. af tilfældene ikke har været et oplevet behov for en interessevaretagelse. Kun i 7 pct. af tilfældene vurderer kommunerne, at de hellere vil varetage deres interesser alene.

Tabel 7.3: Begrundelser for ikke at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder på tværs af de fem politikområder. Analyseenheden er den enkelte kommune på det enkelte politikområde. Pct. (antal)

	Ja
Samarbejdsstrukturerne omkring KKR har været tilstrækkelige	70 (119)
Min kommune har villet varetage sine interesser alene	7 (11)
Min kommune har ikke haft behov for at foretage sig noget	23 (40)
Total	100 (170)

Kommunerne forsøger således i høj grad at gøre brug af hinanden og andre eksterne aktører i forbindelse med deres interessevaretagelse. Endvidere fremgår det, at når kommunerne ikke søger udad, er det fordi, de ikke føler et behov, snarere end fordi de ønsker at løfte deres interessevaretagelse alene. Overordnet set synes der således at være god grund til at beskæftige sig med, hvordan kommuner forsøger at bruge alliancer med andre aktører i forbindelse med deres interessevaretagelse.

I kapitel 3 opstillede jeg otte hypoteser vedrørende kommuners indledende valg af at bruge alliancer i forbindelse med deres interessevaretagelse. Dette kapitel behandler disse otte hypoteser. Fire af de otte hypoteser fokuserer på, hvordan de uafhængige variable *graden af interessesammenfald med regionen* og *graden af interessesammenfald med andre kommuner* påvirker kommuners adfærd i forhold til brugen af alliancer (hypotese 1, 2, 4, og 5). I dette afsnit vil disse fire hypoteser blive belyst, mens de øvrige hypoteser behandles i de to følgende afsnit. Det spørgsmål, der sættes fokus på nu, er således om det aktive tilvalg af brugen af alliancer afhænger af de interessekonstellationer, der er imellem de forskellige aktører.

Som begrundet i kapitel 5 har jeg valgt at lade min undersøgelse gennemføre for fem politikområder inden for henholdsvis det specialiserede socialområde og sundhedsområdet. Med valget af de fem politikområder har jeg skabt variation på variabelen *graden af interessesammenfald med regionen* og på variabelen *graden af interessesammenfald med andre kommuner*. De politikområder og interessekonstellationer, der er repræsenteret, fremgår af tabel 7.4.

Tabel 7.4: Oversigt over hvorledes de valgte politikområder repræsenterer forskellige interessekonstellationer

Interessesammenfald imellem regionen og (en gruppe af) kommuner			
	Høj grad	Lav grad	Regionen ikke relevant
Høj grad af interessesammenfald imellem alle kommuner		Sammenhæng imellem beslutnings- og finansieringsansvar på genoptræningsområdet	
Lav grad af interessesammenfald imellem alle kommuner	Prisfastsættelse af tilbud på det specialiserede socialområde Geografisk placering af sygehuse	Opgaveglidning fra regioner til kommuner på sundhedsområdet	Koordinering af de sociale rammeaftaler

Med hypotese 1 og 2 blev der fremsat forventninger om, at aktører i højere grad vil forsøge at indgå alliance med hinanden, i jo højere grad de har

sammenfaldende interesser. Hvor hypotese 1 fokuserer på den enkelte kommunes grad af interessesammenfald med andre kommuner, fokuserer hypotese 2 på den enkelte kommunes grad af interessesammenfald med regionen. Med hypotese 4 følger en forventning om, at den enkelte kommune i højere grad vil forsøge at indgå alliance med alle andre kommuner inden for regionen, når kommunerne står over for en fælles modstander i form af regionen – dette uanset om kommunerne har fuldstændig sammenfaldende interesser eller ej. Disse hypoteser vil samlet set blive belyst ved hjælp af spørgsmålene om, hvorvidt kommunerne har forsøgt at benytte KKR.

Med udgangspunkt i hypotese 1 vil vi forvente, at kommunerne i særlig grad vil gøre brug af KKR på genoptræningsområdet, hvor der er interesse-sammenfald imellem kommunerne. Herudover vil vi med hypotese 2 og 4 forvente, at kommunerne også vil benytte KKR relativt meget i forhold til spørgsmålet om opgaveglidninger fra region til kommuner på sundhedsområdet. På dette politikområde forventes de enkelte kommuner i et vist omfang at have forskellige interesser, dog ikke mere end at de samlet set står over for en fælles modstander i form af regionen, hvis interesser de forventes at ville søge at modgå ved at stå sammen.

Tabel 7.5 viser, at kommunerne ganske rigtigt bruger KKR meget på disse to politikområder. 83 pct. af de deltagende kommuner giver således udtryk for, at de forsøger at benytte KKR i deres interessevaretagelse på genoptræningsområdet, mens der er tale om 87 pct. af kommunerne, når det drejer sig om opgaveglidning. Det samlede gennemsnit for de øvrige politikområder ligger på 68 pct.

Imidlertid forsøger kommunerne også at benytte sig af KKR i betydeligt omfang i forbindelse med deres interessevaretagelse i forhold til prisfastsættelse af tilbud på det specialiserede socialområde. Her angiver 85 pct. af kommunerne, at de forsøger at benytte KKR. Lidt færre, nemlig 70 pct. af kommunerne, forsøger at benytte KKR i deres interessevaretagelse vedrørende placeringen af koordineringsopgaven på det specialiserede socialområde. På disse to politikområder vurderes der ikke at være interessesammenfald imellem alle kommunerne, og kommunerne vurderes ej heller at stå over for en fælles modstander. Derfor er det overraskende, at KKR benyttes i dette omfang. Forsøget på at benytte KKR er dog som nævnt – og som forventet – knap så udtalt i forhold til spørgsmål om placeringen af koordineringsopgaven på det specialiserede socialområde, som det er på spørgsmål vedrørende genoptræningsområdet og opgaveglidning fra region til kommuner.

Tabel 7.5: Brugen af KKR i forbindelse med deres interessevaretagelse fordelt efter politikområder. Analyseenheden er den enkelte kommune på det enkelte politikområde. Pct. (antal)

Politikområde	Bruger KKR	Bruger ikke KKR	Total
Placering af sygehuse	49 (27)	51 (28)	100 (55)
Opgaveglidning	87 (46)	13 (7)	100 (53)
Genoptræning	83 (45)	17 (9)	100 (54)
Koordineringsopgaven	70 (37)	30 (16)	100 (53)
Prisfastsættelse	85 (44)	15 (8)	100 (52)
Total	74 (199)	26 (68)	100 (267)

$X^2$ -værdi for uafhængighed imellem politikområde og brugen af KKR = 28,56\*\*; \*\*:p<0,001.

Tabel 7.5 viser endelig, at kommunerne i væsentligt mindre grad end på de øvrige politikområder forsøger at benytte KKR i deres interessevaretagelse vedrørende den geografiske placering af sygehuse. På dette område vurderes der ikke at være interessesammenfald imellem kommunerne, ligesom kommunerne ikke vurderes at stå over for en fælles modstander. Derfor er den begrænsede brug af KKR på dette område som forventet ud fra de to hypoteser. Chi-i-anden testen viser, at mindst en af de forskelle, der er på brugen af KKR imellem de forskellige politikområder, er signifikant.

For at vurdere, om interessekonstellationerne målt ved de fem politikområder påvirker kommunernes forsøg på at bruge alliancer i deres interessevaretagelse, er det som nævnt vigtigt også at se på brugen af de andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder. De hypoteser, der her er relevante, er igen hypotese 1 og 2, der vedrører interessekonstellationerne imellem de enkelte aktører isoleret set. Herudover bliver hypotese 5 relevant. Hypotese 5 fremsætter en forventning om, at kommuner i særlig grad forsøger at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder på de politikområder, hvor der ikke er interessesammenfald imellem alle kommuner, og hvor der ikke er en fælles modstander i kraft af regionen. Således skal vi altså have fat på områder, hvor der netop må formodes at være behov for en interessevaretagelseskanal, der ikke inddrager alle kommuner i de enkelte regioner.

Ud fra ovenstående kriterier er det særligt i forhold til placeringen af koordineringsopgaven på det specialiserede socialområde, i forhold til prisfastsættelsen af tilbud på det specialiserede socialområde og i forhold til den geografiske placering af sygehuse, at man kan forvente, at kommuner vil forsøge at benytte andre, mindre formaliserede samarbejder i deres interessevaretagelse.

Tabel 7.6 viser, i hvilket omfang kommunerne har forsøgt at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder i deres interessevaretagelse.

se på de forskellige politikområder. Samlet set har kommunerne i 93 tilfælde svaret bekræftende på, at de har forsøgt at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder i forbindelse med deres interessevaretagelse. Dette svarer til 35 pct. af de gange, de deltagende kommuner på tværs af de fem politikområder har fået stillet spørgsmålet. En Chi-i-anden test viser, at der er mindst én signifikant forskel på brugen af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder på tværs af de fem politikområder. Det springer i øjnene, at kommunerne i særlig grad har forsøgt at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder på de tre politikområder på sundhedsområdet, nemlig i forhold til placeringen af sygehuse, opgaveglidning og genoptræning. Betydningen af sektorområde for brugen af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder vil blive taget op i forbindelse med analyserne af hypotese 15 sidst i dette kapitel.

Ser man nærmere på de enkelte politikområder, fremgår det, at kommunerne særligt i forhold til den geografiske placering af sygehuse, hvor der ikke forventes at være interessesammenfald imellem alle kommuner, og hvor der samtidig forventes at være interessesammenfald imellem regionen og enkelte kommuner, forsøger at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder. Tabel 7.6 viser således, at der er 45 pct. af de deltagende kommuner, der har forsøgt at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder på dette politikområde. Andelen af kommuner, der har forsøgt at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder er hermed størst på dette politikområde.

Tabel 7.6: Brugen af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder fordelt efter politikområde. Analyseenheden er den enkelte kommune på det enkelte politikområde. Pct. (antal)

Politikområde	Bruger andre samarbejder	Bruger ikke andre samarbejder	Total
Placering af sygehuse	45 (25)	55 (30)	100 (55)
Opgaveglidning	41 (22)	59 (32)	100 (54)
Genoptræning	44 (24)	56 (30)	100 (54)
Koordineringsopgaven	23 (12)	77 (41)	100 (53)
Prisfastsættelse	19 (10)	81 (42)	100 (52)
Total	35 (93)	65 (175)	100 (268)

$X^2$ -værdien for uafhængighed imellem politikområde og brugen af andre samarbejder = 14,83\*\*;  
\*\*: $p < 0,001$ .

Tabel 7.6 viser endvidere, at der er færrest kommuner, der forsøger at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder i deres interessevaretagelse vedrørende placeringen af koordineringsopgaven på det specialise-

rede socialområde samt prisfastsættelsen af tilbud på det specialiserede socialområde. På disse områder ville man ellers på baggrund af interessekonstellationerne forvente en aktiv brug af regionalt definerede alliancer. Således er der kun i forhold til den geografiske placering af sygehuse umiddelbart opbakning til hypoteserne.

Ovenstående billede af kommunernes brug af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder kan være sløret af, at tabel 7.6 viser kommunernes brug af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder generelt. I kapitel 8 ser jeg mere specifikt på kommunernes forsøg på at samarbejde med udvalgte kommuner henholdsvis regionen (jf. hypotese 5a og 5b). De konklusioner, der fremgår i dette kapitel vedrørende det aktive tilvalg i forhold til brugen af alliancer, ændres dog ikke nævneværdigt af dette nærmere eftersyn.

På baggrund af de bivariate analyser er det en noget blandt konklusion, der kan drages vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt det aktive tilvalg af brugen af alliancer afhænger af interessekonstellationerne imellem kommuner henholdsvis kommuner og regioner. Dette gælder både, når vi ser på kommunernes forsøg på at benytte KKR i deres interessevaretagelse, og når vi ser på deres forsøg på at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede alliancer.

I forhold til brugen af KKR var forventningen med hypotese 1, at kommunerne i særlig grad vil gøre brug af KKR på genoptræningsområdet, hvor der er interessesammenfald imellem kommunerne. Herudover var forventningen på baggrund af hypotese 4, at kommunerne også vil benytte KKR relativt meget i forhold til spørgsmålet om opgaveglidninger fra region til kommuner på sundhedsområdet, fordi kommunerne her vurderes at stå over for en fælles modstander.

De empiriske resultater viser, at kommunerne forsøger at benytte KKR i udpræget grad på genoptræningsområdet og i forhold til spørgsmål om opgaveglidning. Endvidere fremgår det, at kommunerne kun i begrænset omfang forsøger at benytte KKR i deres interessevaretagelse i forhold til placeringen af sygehuse. Disse resultater understøtter de fremsatte hypoteser. I forhold til prisfastsættelse af tilbud på det specialiserede socialområde, hvor der ikke er interessesammenfald blandt kommunerne, og kommunerne ej heller står over for en fælles modstander, har kommunerne imidlertid forsøgt at benytte KKR i samme omfang som på genoptræningsområdet og området vedrørende opgaveglidning fra region til kommuner. Dette resultat støtter ikke de fremsatte hypoteser.

I forhold til brugen af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder var forventningen på baggrund af hypotese 1, 2 og 5, at kommunerne i sær-

lig grad vil forsøge at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder på de politikområder, hvor der ikke er interessesammenfald imellem kommunerne, og hvor kommunerne ikke står over for en fælles modstander i form af regionen. Således er det særligt i forhold til placeringen af koordineringsopgaven på det specialiserede socialområde, i forhold til prisfastsættelsen af tilbud på det specialiserede socialområde og i forhold til den geografiske placering af sygehuse, at man vil forvente, at kommuner vil forsøge at benytte andre, mindre formaliserede samarbejder i deres interessevaretagelse

De empiriske resultater viser, at kommunerne primært har forsøgt at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder på de tre politikområder på sundhedsområdet. Dette resultat er som forventet i forhold til den geografiske placering af sygehuse, hvor der ikke forventes at være interessesammenfald imellem alle kommuner, og hvor der samtidig forventes at være interessesammenfald imellem regionen og enkelte kommuner. De øvrige resultater er dog ikke understøttende for de fremsatte hypoteser. Der er således færrest kommuner, der forsøger at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder i deres interessevaretagelse vedrørende placeringen af koordineringsopgaven og prisfastsættelsen af tilbud på det specialiserede socialområde. Dette gælder også, når man ser mere specifikt på kommunernes forsøg på at varetage interesser sammen med udvalgte kommuner henholdsvis regionen, hvilket jeg vender tilbage til i kapitel 8.

På den ene side er der altså resultater, der antyder, at interessekonstellationerne har betydning for, hvem de enkelte kommuner forsøger at varetage interesser sammen med. Dette gælder både i forhold til forsøget på at bruge KKR og i forhold til forsøget på at bruge andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder. På den anden side må man med de ovenstående resultater konkludere, at interessekonstellationerne ikke forklarer den fulde variation i data.

Spørgsmålet er nu, hvilke analyser ovenstående bivariate analyser burde blive suppleret med, for på bedste vis at tage højde for mit arguments multivariate karakter. For det første er det relevant at undersøge, hvilken betydning interessekonstellationer har, når man sammenligner kommuner af samme størrelse. Jeg vælger derfor at undersøge betydningen af interessekonstellationer inden for fem grupper af kommuner inddelt efter størrelse<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Kommunerne er inddelt i grupper efter størrelse, således at der tilnærmelsesvis er det samme antal kommuner i hver gruppe. Bilag 3 giver et overblik over de forskellige variable i datasættet, herunder variabelen for grupperet kommunestørrelse.



Det viser sig, at sammenhængen imellem politikområder og brugen af KKR er uforandret, når man kontrollerer for kommunestørrelse. Tilsvarende er sammenhængen imellem politikområder og brugen af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder uforandret, når man analyserer den for grupper af kommuner af forskellig størrelse. Det skal dog bemærkes, at sammenhængene imellem politikområde og forsøget på at bruge KKR henholdsvis andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder i de fleste tilfælde er insignifikante, når de undersøges inden for de enkelte kommunestørrelsesgrupperinger. Den væsentligste årsag hertil skal dog formentlig findes i, at jeg her opererer med et noget reduceret datamateriale for hver kørsel.

Ud over kontrollen for kommunestørrelse er det relevant at kontrollere for sektorområde og hermed de institutionelle spilleregler på de forskellige politikområder. Spørgsmålet er, om interessekonstellationer betyder noget, når man sammenligner kommuners ageren inden for det samme sektorområde. For at undersøge dette skulle jeg ideelt set have et politikområde fra hvert sektorområde for hver af de interessekonstellationer, der bliver fremstillet i tabel 7.4. Dette har jeg ikke. Den bedst mulige kontrol, som jeg har mulighed for at lave, er derfor at sammenligne de tre politikområder inden for sundhedsområdet, idet vi i forhold til strategien om brugen af alliancer som aktivt tilvalg har den største variation i forudsigelser her.

I forhold til spørgsmål om den geografiske placering af sygehuse forventer vi, at kommunerne kun i begrænset omfang bruger KKR, men at de til gengæld bruger andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder i betydeligt omfang. I modsætning hertil forventer vi, at kommunerne i stort omfang bruger KKR vedrørende genoptræningsområdet og spørgsmål om opgaveglidning, men til gengæld ikke på disse områder bruger andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder i nævneværdigt omfang.

Forskellene er som forventet i forhold til brugen af KKR. Anderledes ser det ud, når vi ser på brugen af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder. Her bruger kommunerne på alle tre politikområder de andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder relativt meget. Interessekonstellationerne synes altså inden for dette sektorområde at have betydning, for så vidt angår brugen af KKR, mens de ikke slår igennem, hvad angår brugen af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder. Her synes der derimod at være forskelle imellem sundhedsområdet på den ene side og det specialiserede socialområde på den anden side. Betydningen af sektorområde og hermed de institutionelle spilleregler vender jeg tilbage til i det nedenstående. Det spørgsmål, der blandt andet bliver belyst, er, om sektorområde har betydning, når vi holder interessekonstellationerne konstante.

Samlet set kan det således konkluderes, at der – også når man kontrollerer for kommunestørrelse og sektorområde – synes at være nogen opbakning til argumentet om, at interessekonstellationer har betydning for de enkelte kommuners brug af alliancer. Interessekonstellationer kan dog stadig ikke forklare den fulde variation i data.

I forbindelse med analyserne af, om interessekonstellationerne på forskellige politikområder har betydning for kommunernes brug af KKR henholdsvis andre regionalt definerede alliancer, skal også nævnes, at jeg har kontrolleret for regionalt tilhørsforhold. Det viser sig, at der helt overordnet set ikke er nogen signifikant forskel på, hvor meget kommunerne bruger KKR på tværs af de fem regioner. Anderledes ser det ud i forhold til brugen af de regionalt definerede alliancer, hvor der er signifikant forskel på kommunernes brug af alliancer imellem de fem regioner målt ved Chi-i-anden. Kommunerne i Region Midtjylland svarer i 47 pct. af tilfældene, at de forsøger at benytte regionalt definerede alliancer i deres interessevaretagelse. Hermed er de den gruppe af kommuner, der benytter regionalt definerede alliancer mest. Den tilsvarende procentsats i Region Syddanmark, hvor kommunerne er mindst tilbøjelige til at benytte regionalt definerede alliancer, ligger på 19 pct. Hvor det regionale tilhørsforhold således synes at have betydning for kommunernes overordnede brug af alliancer, er det væsentligt at tilføje, at de fundne mønstre i data imellem brugen af alliancer og interessekonstellationer ikke ændrer sig, når jeg kontrollerer for regionalt tilhørsforhold.

Endelig skal det diskuteres, om afhængigheden i data kan forventes at påvirke de resultater, jeg ovenfor har fremstillet. Som nævnt i afsnit 6.3 er afhængigheden i data i forhold til kommuneniveauet ikke det store problem i de analyser, hvor jeg som her sammenligner kommunernes svar på tværs af politikområder. I forhold til respondentniveauet er det dog stadig vigtigt at robusthedstjekke mine analyser for afhængighed. Jeg har derfor sammenlignet tabellerne i afsnittet med tilsvarende tabeller lavet for de kommuner, hvor der er dobbeltdirektøransvar henholdsvis ikke er dobbeltdirektøransvar. Det viser sig, at denne kontrol for direktøransvarets placering ikke påvirker de fundne resultater. En tilsvarende konklusion kan drages i forhold til de kommende analyser, hvor jeg også har kontrolleret for, om direktøransvarets placering indvirker på mine resultater. Idet dette ikke er tilfældet, vil jeg ikke kommentere mere på dette forhold i det nedenstående.

## 7.2 Betydningen af kommunestørrelse for brugen af alliancer

Vender vi os mod betydningen af kommunestørrelse for brugen af alliancer, blev der i kapitel 3 formuleret fire hypoteser. Nemlig hypotese 8 om, at jo mindre kommunen er, jo oftere vil den benytte passive strategier, og hypotese 9 om, at jo større kommunen er, jo oftere vil den benytte enegangstrategier. Hertil kommer hypotese 11 og 12 om, at jo større kommunen er, desto oftere vil den forsøge at benytte KKR henholdsvis andre, regionalt definerede alliancer aktivt i sin interessevaretagelse.

En kommune vurderes at benytte en passiv strategi, når den ikke forsøger at bruge KKR endsige andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder i sin interessevaretagelse og samtidig ikke begrundet dette med, at den har ønsket at varetage sine interesser alene. Ifølge hypotese 8 er forventningen, at det særligt vil være de små kommuner, der vil benytte passive strategier. Passivitet kan være forårsaget af, at den enkelte kommune udnytter andre kommuners interessevaretagelse på området, ligesom det kan være forårsaget af kommunale kapacitetsbegrænsninger. Kapitel 3 argumenterede for, at begge forhold indikerer, at små kommuner oftere end store kommuner vil benytte passive strategier.

Tabel 7.7 viser, at der på tværs af de fem politikområder har været 56 tilfælde, hvor en kommune har svaret, at den hverken benytter KKR eller andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder i deres interessevaretagelse. Ud af de 268 analyseenheder har kommunerne altså i 21 pct. af tilfældene oplyst, at de hverken har brugt KKR eller andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder i deres interessevaretagelse.

Tabellen 7.7 viser endvidere, at det primært er de helt små kommuner, der er at forstå som kommuner med op til 26.600 indbyggere, der på et eller flere politikområder har svaret, at de hverken benytter KKR eller andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder. Således svarer de små kommuner i 39 pct. af tilfældene, at de hverken benytter KKR eller andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder. Dernæst kommer de helt store kommuner på 67.000 indbyggere eller mere, som i 23 pct. af tilfældene svarer, at de hverken benytter KKR eller andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder. Blandt de mindre kommuner på 26.600-40.000 indbyggere, de mellemstore kommuner på 40.000-48.000 indbyggere og de større kommuner på 48.000-67.000 indbyggere er der en mindre udbredt tendens til hverken at benytte KKR eller andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder. Gennemsnittet her ligger på 12 pct.

Som nævnt i det ovenstående er der ikke tale om en passiv strategi, hvis en kommune samtidig med fravalget af KKR og andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder har svaret, at den har ønsket at varetage deres interesser alene. Som tabel 7.7 viser, er der kun fire tilfælde ud af de 56 tilfælde, hvor årsagen til, at en kommune hverken har forsøgt at bruge KKR eller andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder i deres interessevaretagelse, er, at kommunen ønsker at varetage interesser alene. Disse fire tilfælde fordeler sig endvidere jævnt på tværs af kommunestørrelserne. Det synes derfor rimeligt at konkludere, at det i særlig grad er de helt små og de helt store kommuner, der benytter passive strategier – og ikke kun de små, som forudsagt af hypotese 8.

Chi-i-anden testen viser, at der er mindst én signifikant forskel blandt kommunestørrelserne i forhold til brugen af KKR og alliancer. Chi-i-anden er et bedre mål end Gamma i denne situation, idet data tydeligt viser, at det ikke er rimeligt at antage, at sammenhængen imellem de to variable er monoton stigende eller faldende. Det er således netop de små og de store kommuner, der adskiller sig fra de øvrige grupperinger af kommuner.

Tabel 7.7: Brug af KKR og andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder fordelt efter kommunestørrelse. Analyseenheden er den enkelte kommune på det enkelte politikområde. Pct. (antal)

	Bruger KKR og/eller andre samarbejder	Bruger hverken KKR eller andre samarbejder		Total
		Varetager ikke interesser alene	Varetager interesser alene	
Små kommuner	62 (40)	38 (24)	1 (1)	100 (65)
Mindre kommuner	85 (46)	15 (8)	0 (0)	100 (54)
Mellemstore kommuner	89 (41)	8 (3)	3 (2)	100 (46)
Større kommuner	90 (36)	10 (4)	0 (0)	100 (40)
Store kommuner	77 (48)	22 (14)	1 (1)	100 (62)
Total	79 (211)	20 (52)	1 (4)	100 (267)

Chi-i-anden = 19,07\*\*\*; \*\*\*:p<0,001.

Ser vi nærmere på kommunernes begrundelser for, hvorfor de ikke har benyttet andre, mindre formaliserede samarbejder i deres interessevaretagelse, er det relevant også at se på det svar, der hedder 'Min kommune har ikke haft behov for at foretage sig noget i forhold til denne problemstilling'. Der er i alt 26 tilfælde, hvor en kommune har afgivet denne begrundelse. Blandt de små kommuner er der tale om 17 tilfælde, mens svaret alene forekommer i ni tilfælde på tværs af kommunerne i de fire andre grupperinger. I de situati-

oner, hvor kommunerne har oplyst, at de hverken benytter KKR eller andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder, er det altså primært de små kommuner, der begrundet det med, at de ikke har haft behov for at foretage sig noget i forhold til den givne problemstilling.

Det skal påpeges, at ovenstående oplysninger omkring kommunernes forskellige begrundelser for ikke at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder ikke summerer til 56, som er det antal tilfælde, hvor en kommune har svaret, at den på et eller flere politikområder hverken benytter KKR eller andre, eventuelt mindre formaliserede alliancer. Jeg har således alene svar i 30 af de 56 tilfælde, mens de øvrige værdier er manglende.

I forhold til ovenstående resultater for hypotese 8 er det væsentligt at være opmærksom på, at der på grund af den hierarkiske struktur i mine data er kommuner, der bliver talt med flere gange. Jeg undersøger derfor sammenhængen imellem kommunestørrelse og brugen af passive strategier inden for hvert af de fem politikområder. Dette tjener også det formål at kontrollere for betydningen af interessekonstellationer i forhold til de fundne sammenhænge. Det viser sig, at hovedkonklusionen er den samme. Inden for alle fem politikområder er det særligt de små kommuner, der hverken benytter KKR eller andre, eventuelt mindre forpligtende samarbejder. Billedet i forhold til de store kommuner er knap så udtalt, omend tendensen synes at være intakt: På tre af de fem politikområder er det de helt store kommuner, der hyppigst – næst efter de helt små kommuner – hverken benytter KKR eller andre, eventuelt mindre forpligtende samarbejder.

Det skal oplyses, at når sammenhængen imellem kommunestørrelse og brugen af passive strategier overvejes inden for hvert af de fem politikområder, er der i de fleste tilfælde tale om insignifikante resultater. Den væsentligste årsag hertil skal dog formentlig findes i, at vi her opererer med et noget reduceret datamateriale for hver kørsel.

Endelig skal nævnes, at sammenhængen imellem kommunestørrelse og brugen af passive strategier er undersøgt inden for de to sektorområder. Og så her er hovedkonklusionen den samme, idet det særligt er de helt små kommuner, der hverken benytter KKR eller andre, eventuelt mindre forpligtende samarbejder. Herefter følger de helt store kommuner. Når sammenhængen imellem kommunestørrelse og brugen af passive strategier undersøges inden for de to sektorområder, forbliver Chi-i-anden signifikant. I dette tilfælde er der da også flere enheder i de enkelte celler i tabellerne, end tilfældet er, når man kontrollerer for politikområder.

Nært beslægtet med hypotese 8 er hypotese 9 om, at jo større kommunen er, jo oftere vil den benytte enegangsstrategier. Argumentet i kapitel 3 var, at store kommuner alt andet lige vil have mindre behov for at indgå alli-

ancer for at sikre stordriftsfordele i interessevaretagelsen end små kommuner. Derimod vil de i flere sammenhænge have den fornødne kapacitet til selv at kunne varetage interesser, hvis ikke transaktionsomkostningerne forbundet med at indgå alliance forventes at stå mål med udbyttet.

Tabel 7.8 viser kommunernes begrundelser for ikke at forsøge at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder i deres interessevaretagelse. Tabellen er baseret på alle de tilfælde, hvor kommunerne har oplyst, at de ikke har forsøgt at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder i deres interessevaretagelse. Det vil sige, at det ikke har været afgørende, om kommunerne har forsøgt at benytte KKR eller ej. Tabellen baserer sig således på en større del af data end tabel 7.7. Tabellen viser, at de store kommuner ikke i højere grad end de øvrige kommuner har villet varetage interesser alene, hvilket også var resultatet, da jeg undersøgte spørgsmålet på de udvalgte data ovenfor. Data giver således ikke opbakning til hypotese 9.

Det skal fremhæves, at kun ganske få kommuner har tilkendegivet, at de vil varetage interesser alene. Således er der tale om 11 ud af 170 tilfælde, hvilket svarer til 7 pct. Som følge af det begrænsede antal observationer, der er for denne svarkategori i tabel 7.8, er det derfor også vigtigt, at man er varsom med at tolke på tabellens procentangivelser.

Tabel 7.8. Begrundelser for ikke at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder fordelt efter kommunestørrelse. Analyseenheden er den enkelte kommune på det enkelte politikområde. Pct. (antal)

	Samarbejdsstrukturene omkring KKR har været tilstrækkelige i forhold til at varetage min kommunes interesser	Min kommune har villet varetage sine interesser på dette område alene	Min kommune har ikke haft behov for at foretage sig noget i forhold til denne problemstilling	Total
Små kommuner	52 (28)	4 (2)	44 (24)	100 (54)
Mindre kommuner	86 (30)	0 (0)	14 (5)	100 (35)
Mellemstore kommuner	74 (17)	22 (5)	4 (1)	100 (23)
Større kommuner	81 (17)	5 (1)	14 (3)	100 (21)
Store kommuner	73 (27)	8 (3)	19 (7)	100 (37)
Total	70 (119)	7 (11)	23 (40)	100 (170)

Chi-i-anden = 31,67\*\*\*; \*\*\*:p<0,001.

Kommunernes tendens til at ville varetage interesser alene er undersøgt inden for de enkelte politikområder for at robusthedstjekke resultaterne for afhængighed i data og for at kontrollere for betydningen af interessekonstella-

tioner. Denne kontrol ændrer ikke på konklusionen om, at kommunestørrelse ikke synes at have nogen effekt på kommunernes enegangstrategier. De 11 tilfælde, hvor kommuner angiver, at de har villet varetage interesser alene, fordeler sig jævnt på tværs af de fem politikområder med henholdsvis to og tre tilfælde inden for hvert område. Inden for de enkelte politikområder er der endvidere aldrig mere end et tilfælde af, at kommunerne har ønsket at varetage interesser alene inden for den enkelte gruppering af kommuner efter størrelse.

Vender vi os nu imod de situationer, hvor kommunerne faktisk vælger at forsøge at benytte KKR og andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder i deres interessevaretagelse, er der fremsat to hypoteser herom. Hypotese 11 siger, at jo større kommunen er, jo oftere vil den benytte KKR som alliance, mens hypotese 12 siger, at jo større kommunen er, jo oftere vil den forsøge at indgå regionalt definerede alliancer. Argumenterne for disse hypoteser baserer sig igen på de forventede ressourcemæssige forskelle imellem små og store kommuner. Som beskrevet i kapitel 3 forudsætter den aktive brug af såvel KKR som andre, regionalt definerede alliancer et ikke ubetydeligt ressourceforbrug. Hertil kommuner, at store kommuner må antages at være i en situation, hvor de i højere grad end små kommuner vil kunne prioritere administrative ressourcer til interessevaretagelse og hermed vil kunne tillade sig et andet ambitionsniveau.

Tabel 7.9 og tabel 7.10 viser kommunernes forsøg på at benytte KKR henholdsvis andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder i deres interessevaretagelse, opgjort efter kommunestørrelse. Det fremgår, at der er en klar tendens til, at små kommuner forsøger at bruge begge former for samarbejde betydeligt mindre end alle andre kommuner. Tabel 7.9 viser således, at der er 58 pct. af de små kommuner, der oplyser, at de forsøger at benytte KKR i deres interessevaretagelse. Blandt de øvrige kommuner er gennemsnittet 82 pct. Tilsvarende viser tabel 7.10, at 15 pct. af de små kommuner oplyser, at de forsøger at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder i deres interessevaretagelse. Gennemsnittet blandt de øvrige kommuner er på 42 pct.

Tabel 7.9: Brugen af KKR fordelt efter kommunestørrelse. Analyseenheden er den enkelte kommune på det enkelte politikområde. Pct. (antal)

	Bruger KKR	Bruger ikke KKR	Total
Små kommuner	58 (38)	42 (27)	100 (65)
Mindre kommuner	85 (46)	15 (8)	100 (54)
Mellemstore kommuner	76 (35)	24 (11)	100 (46)
Større kommuner	87 (35)	13 (5)	100 (40)
Store kommuner	73 (45)	27 (17)	100 (62)
Total	74 (199)	26 (68)	100 (267)

Chi-i-anden = 15,8\*\*; \*\*:p<0,005.

Der synes således at være støtte til begge hypoteser. I forhold til hypotese 11 ses det, at de helt små kommuner sjældnere end de større kommuner forsøger at benytte KKR som alliance (tabel 7.9). Dog synes der ikke at være en monoton stigende eller faldende sammenhæng i data. Ud over den klare tendens med de helt små kommuner synes placeringen af de øvrige grupperinger af kommuner i forhold til brugen af KKR således at være mindre tydeligt. De øvrige kommuner forsøger således alle at benytte KKR væsentligt mere end de små kommuner, men fordelingen imellem dem varierer. Det er særligt de næstmindste kommuner og de næststørste kommuner, der forsøger at benytte KKR. Således er der tale om, at disse kommuner i henholdsvis 85 pct. og 87 pct. af casene forsøger at benytte KKR, hvor de tilsvarende tal for de mellemstore og store kommuner ligger på 76 pct. og 73 pct.

Hypotese 12 vedrører som nævnt kommunernes forsøg på at bruge andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder. Som det fremgår af tabel 7.10 er det imidlertid ikke som forudsagt primært den helt store kommune, der forsøger at indgå regionalt definerede alliancer. Derimod er det særligt de mellemstore og de større kommuner, der forsøger at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder i deres interessevaretagelse. For disse to kommunegrupper oplyser kommunerne i henholdsvis 50 pct. og 45 pct. af tilfældene, at de forsøger at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder. Størrelse synes dog at have betydning på den måde, at de, der forsøger at benytte de andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder mindst, er de to grupperinger med de mindste kommuner. Der synes således at være en tydeligere tendens i sammenhængen imellem størrelse og forsøget på at bruge andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder, end i sammenhængen imellem størrelse og forsøget på at bruge KKR. Dog kan sammenhængen ikke karakteriseres som monoton stigende. Af samme årsag er Chi-i-anden brugt som sammenhængsmål frem for Gamma. Chi-i-anden testen viser, at der er mindst én signifikant forskel i data.



Tabel 7.10: Brugen af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder fordelt efter kommunestørrelse. Analyseenheden er den enkelte kommune på det enkelte politikområde. Pct. (antal)

	Bruger andre samarbejder	Bruger ikke andre samarbejder	Total
Små kommuner	15 (10)	85 (56)	100 (66)
Mindre kommuner	33 (18)	67 (36)	100 (54)
Mellemstore kommuner	50 (23)	50 (23)	100 (46)
Større kommuner	45 (18)	55 (22)	100 (40)
Store kommuner	39 (24)	61 (38)	100 (62)
Total	35 (93)	65 (175)	100 (268)

Chi-i-anden = 18,24\*\*\*; \*\*\*:p<0,001.

Et interessant mønster fremgår også af tabel 7.11, der viser antallet af tilfælde på tværs af de fem politikområder, hvor kommunerne har oplyst, at de både har forsøgt at varetage interesser igennem KKR og andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder i deres interessevaretagelse fordelt på kommunestørrelse.

Tabel 7.11: Brugen af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder og KKR fordelt efter kommunestørrelse. Analyseenheden er den enkelte kommune på det enkelte politikområde. Pct. (antal)

	Bruger KKR og andre samarbejder	Bruger én eller ingen af de to samarbejdsformer	Total
Små kommuner	12 (8)	88 (57)	100 (65)
Mindre kommuner	33 (18)	67 (36)	100 (54)
Mellemstore kommuner	37 (17)	63 (29)	100 (46)
Større kommuner	43 (17)	57 (23)	100 (40)
Store kommuner	34 (21)	66 (41)	100 (62)
Total	30 (81)	70 (186)	100 (267)

Chi-i-anden = 25,64\*\*\*; \*\*\*:p<0,001.

Effekten af størrelse synes her at være endnu tydeligere end ved tabel 7.9 og 7.10, omend de helt store kommuner bryder billedet en anelse. Tabel 7.11 viser således, at hvor de helt små kommuner kun i 12 pct. af tilfældene oplyser, at de bruger begge samarbejdsformer i deres interessevaretagelse, stiger procentsatsen med kommunestørrelse frem til de større kommuner, som oplyser, at de bruger begge former for samarbejde i 43 pct. af tilfældene. For de helt store kommuner ligger det tilsvarende tal på 34 pct.

På baggrund af ovenstående tabeller synes der således ikke at være tvivl om, at kommunestørrelse påvirker kommuners brug af alliancer, og at der er opbakning til de formulerede hypoteser. Det skal dog bemærkes, at den fundne sammenhæng i højere grad synes at være kurvelineær end lineær.

Også i forhold til hypotese 11 og 12 er det væsentligt at kontrollere for afhængigheden i mine data. Inden for de enkelte politikområder undersøger jeg derfor sammenhængen imellem kommunestørrelse og brugen af KKR henholdsvis andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder. Dette tjener også det formål at kontrollere for betydningen af interessekonstellationer i forhold til de fundne sammenhænge. Det viser sig, at denne kontrol ikke ændrer på mine hovedkonklusioner. I forhold til brugen af KKR er det overordnede mønster således inden for de enkelte politikområder, at det er de helt små kommuner, der benytter KKR mindst i deres interessevaretagelse. En enkelt undtagelse er dog spørgsmålet om den geografiske placering af sygehuse, hvor de helt store kommuner har benyttet KKR mindre end de helt små kommuner.

I forhold til brugen af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder er det ligeledes inden for samtlige politikområder de helt små kommuner, der benytter de andre, eventuelt mindre forpligtende samarbejder mindst. Endvidere synes betydningen af størrelse også at fortsætte til gruppen af mindre kommuner, der inden for fire af de fem politikområder benytter andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder næstmindst. Størrelse synes således at have en betydning for de enkelte kommuners brug af KKR og andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder. Særligt adskiller de helt små kommuner sig, men i forhold til brugen af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder skiller de næstmindste kommuner sig også ud. Denne konklusion gælder også, når der kontrolleres for betydningen af sektorområde og regionalt tilhørsforhold.

Som i de ovenstående undersøgelser inden for de enkelte politikområder og sektorområder viser det sig, at betydningen af kommunestørrelse i mange tilfælde bliver insignifikant. Igen skal det dog understreges, at den væsentligste årsag hertil formentlig skal findes i, at der er få enheder i de enkelte celler i de benyttede tabeller.

## 7.3 Betydningen af institutionelle spilleregler for brugen af alliancer

Den sidste hypotese, der skal analyseres i dette kapitel, vedrører betydningen af institutionelle spilleregler. Ifølge hypotese 15 vil den enkelte kommune i højere grad forsøge at indgå regionalt definerede alliancer på sektorområder, hvor der er krav om, at kommunen skal koordinere sin indsats med et stort antal andre aktører. Argumentet er, at den enkelte kommune vil have større behov for at gå sammen med et udvalg af disse aktører i mindre og mere målrettede alliancer, fordi man med mange beslutningstagere alt andet lige må forvente, at interesse modsætningerne vil være flere.

I forhold til mine udvalgte sektorområder skal alle kommuner i de enkelte regioner indgå sociale rammeaftaler i enighed, mens de på sundhedsområdet skal indgå bilaterale sundhedsaftaler med regionen (dog med udgangspunkt i en generel sundhedsaftale, der baserer sig på alle kommuner i regionen). Umiddelbart er der således flest aktører, der skal blive enige om indgåelse af de sociale rammeaftaler, og man kan derfor forvente, at det særligt vil være på socialområdet, at kommunerne har brug for at indgå nogle mindre alliancer, hvorigennem de kan forsøge at varetage deres interesser, før de samlet skal blive enige i det store kommunale fællesskab.

For at undersøge denne tese, ser jeg på kommunernes brug af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder på tværs af de to sektorområder. Tabel 7.12 viser, at det særligt er på sundhedsområdet, at brugen af andre, eventuelt mindre formaliserede alliancer finder sted. På socialområdet oplyser kommunerne i 21 pct. af de adspurgte gange, at de har forsøgt at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder i deres interessevaretagelse, mens det tilsvarende tal på sundhedsområdet er 44 pct. Dette mønster kunne man også ane ved gennemgangen af tabel 7.6, hvor jeg så på kommunernes brug af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder inden for de enkelte politikområder.

Tabel 7.12: Brugen af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder fordelt efter sektorområde. Analyseenheden er den enkelte kommune på det enkelte politikområde

	Bruger andre samarbejder	Bruger ikke andre samarbejder	Total
Socialområdet	21 (22)	79 (83)	100 (105)
Sundhedsområdet	44 (71)	56 (92)	100 (163)
Total	35 (93)	65 (175)	100 (268)

Chi-i-anden = 14,4\*\*\*; \*\*\*:p<0,001.

I forhold til hypotese 15 er det væsentligt at kontrollere for, om forskellene imellem de to sektorområder reelt set skyldes bagvedliggende forskelle i interessekonstellationer. Den mulighed, jeg har for at holde interessekonstellationerne konstante, fremgår af tabel 7.4. Jeg har således ét felt med to politikområder fra hvert sit sektorområde, der repræsenterer de samme interessekonstellationer. På politikområdet 'Prisfastsættelse af tilbud på det specialiserede socialområde' og på politikområdet 'Geografisk placering af sygehuse' vurderer jeg således, at der ikke er interessesammenfald imellem alle kommuner samtidig med, at kommunerne ikke står over for en fælles modstander i regionen. På begge politikområder skulle man således forvente, at kommunerne vil forsøge at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder relativt meget. Hypotese 15 antyder dog, at der stadig kan være gradforskelle.

Når jeg sammenholder de to fremhævede politikområder fra tabel 7.6, finder jeg, at kommunerne i højere grad forsøger at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder i deres interessevaretagelse vedrørende 'Geografisk placering af sygehuse' end ved 'Prisfastsættelse af tilbud på det specialiserede socialområde'. Brugen af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder synes altså mere udbredt på sundhedsområdet end på socialområdet – også når man sammenligner områder med sammenlignelige interessekonstellationer. Der er således ikke i det foreliggende datamateriale støtte til hypotese 15, om at de andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder vil blive benyttet, der hvor den enkelte kommune skal koordinere sin indsats med et stort antal andre aktører. Snarere synes kommunerne at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder i deres interessevaretagelse på sundhedsområdet, hvor de formelt set skal indgå sundhedsaftaler med et mindre antal aktører.

## 7.4 Afrunding

Kapitel 7 har gennemgået analyserne af kommunernes strategier for brugen af alliancer som aktivt tilvalg. Forventningen var, at de uafhængige variable, som jeg på baggrund af kapitel 2 valgte at inddrage i mine analyser, nemlig *kommunestørrelse*, *institutionelle spilleregler* og *graden af interessesammenfald* imellem den enkelte kommune og andre kommuner henholdsvis den enkelte kommune og regionen, alle ville påvirke kommunernes valg af, hvorvidt de vil forsøge at bruge alliancer i deres interessevaretagelse eller ej. Overordnet set, har denne forventning fået nogen opbakning. Påvirkningen fra de forskellige uafhængige variable har dog ikke i alle tilfælde været som

forudsagt, ligesom de uafhængige variable ikke kan forklare den fulde variation i mine data.

Overordnet set synes kommunerne i vid udstrækning at gøre brug af alliancer med andre kommuner og med regionen i forbindelse med deres interessevaretagelse. 75 pct. af de gange, hvor kommunerne på tværs af de fem politikområder er blevet spurgt om deres brug af alliancer, svarer de, at de har forsøgt at benytte de formelle samarbejdsstrukturer omkring KKR. Tilsvarende svarer kommunerne 35 pct. af gangene, at de har forsøgt at benytte regionalt definerede alliancer – altså andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder. Endvidere viser det sig, at KKR og de regionalt definerede alliancer som oftest bliver brugt som supplement til hinanden. Hovedparten af de situationer, hvor kommunerne forsøger at benytte de regionalt definerede alliancer, har de således samtidigt forsøgt at varetage interesser igennem samarbejdsstrukturerne omkring KKR.

Analyserne viser, at brugen af KKR og de regionalt definerede alliancer kun delvist lader sig forklare med variationer i de rationelt definerede interessekonstellationer imellem kommuner henholdsvis kommuner og regioner. I forhold til brugen af KKR viser de empiriske resultater, at kommunerne forsøger at benytte KKR i udpræget grad på genoptræningsområdet og i forhold til spørgsmål om opgaveglidning på sundhedsområdet. Tilsvarende benyttes KKR væsentligt mindre i forhold til den geografiske placering af sygehuse, som man ville forvente. Disse resultater understøtter de fremsatte hypoteser 1, 2 og 4. I forhold til prisfastsættelse af tilbud på det specialiserede socialområde, hvor der ikke er interessesammenfald blandt kommunerne, og kommunerne ej heller står over for en fælles modstander, har kommunerne imidlertid forsøgt at benytte KKR i samme omfang som på genoptræningsområdet og området vedrørende opgaveglidning fra region til kommuner. Dette resultat støtter ikke de fremsatte hypoteser. Samlet set synes interessekonstellationerne, som jeg har defineret dem, dog at have betydning for kommunernes forsøg på at varetage interesser i samlet flok.

Resultaterne for kommunernes forsøg på at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder eller de såkaldte regionalt definerede alliancer viser, at dette primært finder sted på de tre politikområder på sundhedsområdet. Dette resultat er som forventet ud fra hypoteserne 1, 2 og 5 i forhold til den geografiske placering af sygehuse, hvor der ikke forventes at være interessesammenfald imellem alle kommuner, og hvor der samtidig forventes at være interessesammenfald imellem regionen og enkelte kommuner. De øvrige resultater er dog ikke understøttende for de fremsatte hypoteser. Der er således færrest kommuner, der forsøger at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder i deres interessevaretagelse

vedrørende placeringen af koordineringsopgaven og prisfastsættelsen af tilbud på det specialiserede socialområde, selvom det er områder, hvor man netop skulle formode, at der var behov for interessevaretagelseskanaler, der ikke inddrog alle kommuner i de enkelte regioner.

På den ene side er der altså resultater, der antyder, at de rationelt definerede interessekonstellationer har betydning for, hvem de enkelte kommuner forsøger at varetage interesser sammen med. Dette gælder både i forhold til forsøget på at bruge KKR og i forhold til forsøget på at bruge andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder. På den anden side må man konkludere, at interessekonstellationerne langt fra forklarer den fulde variation i data, og at der således må være mere og andet på spil. Dette gælder særligt i forhold til de regionalt definerede alliancer. I denne forbindelse skal det nævnes, at en kontrol for regionalt tilhørsforhold viser, at det har betydning for kommuners brug af særligt regionalt definerede alliancer, hvilken region de er placeret i. Det regionale tilhørsforhold synes dog ikke at påvirke sammenhængen imellem mine uafhængige og afhængige variable i øvrigt.

Betydningen af interessekonstellationer for kommuners forsøg på at indgå alliancer i forbindelse med deres interessevaretagelse vil i kapitel 10 blive undersøgt med kvalitative data. Her vil det vise sig, at nogle af de overraskende resultater, jeg har fundet i den kvantitative analyse, kan tilskrives min konkrete forståelse af interessekonstellationerne på de udvalgte politikområder.

De empiriske resultater viser videre, at kommunestørrelse har betydning for kommunernes forsøg på at bruge alliancer. For det første viser det sig, at de helt små kommuner forsøger at bruge KKR betydeligt mindre end alle andre kommuner. Sammenhængen imellem kommunestørrelse og forsøget på at bruge KKR er dog ikke monoton, idet det er de helt store kommuner, der forsøger at bruge KKR næstmindst. I forhold til de regionalt definerede alliancer er det igen de helt små kommuner, der forsøger at bruge dem mindst. Der er endvidere en tydeligere tendens i sammenhængen imellem kommunestørrelse og brugen af regionale alliancer. De næstmindste kommuner bruger således heller ikke regionalt definerede alliancer meget. Det skal dog bemærkes, at de helt store kommuner ikke forsøger at bruge regionalt definerede alliancer nær så meget som de mellemstore og større kommuner.

Et andet interessant resultat er, at der også er en størrelseseffekt, når man ser på i hvilket omfang kommunerne har benyttet KKR og regionalt definerede alliancer. De helt små kommuner placerer sig her i bunden, hvorefter den samtidige brug af de to samarbejdsformer bliver mere og mere udtalt som kommunestørrelsen stiger. Dette gælder frem til de helt store kommuner,

hvor brugen falder en anelse igen. Kommunestørrelse synes således at have betydning, og det særligt i forhold til brugen af de andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder. Der synes således at være generel støtte til hypotese 11 og 12 – dog med den præcisering, at der snarere synes at være tale en kurvelineære end en lineær sammenhæng. Disse resultater vil der blive fulgt op på i de kvalitative undersøgelser.

Endelig skal nævnes, at de institutionelle spilleregler og hermed sektorområderne synes at have påvirket kommunernes forsøg på at bruge alliancer. Påvirkningen sker dog i den modsatte retning end forventet med hypotese 15, idet kommunerne hyppigere forsøger at indgå regionalt definerede alliancer på sundhedsområdet end på det specialiserede socialområde – også når deres adfærd sammenlignes inden for politikområder med sammenlignelige interessekonstellationer.

I de følgende to kapitler sættes der fokus på de kvantitative analyser af de situationer, hvor den enkelte kommune på det enkelte politikområde *har* valgt at indgå alliancer i forbindelse med deres interessevaretagelse. I kapitel 10 vendes fokus herefter imod de kvalitative undersøgelser.





## Kapitel 8: Aktørsammensætningen i alliancer og alliancers størrelse

Beslutningen om, hvorvidt man som kommune vil forsøge at indgå alliance eller ej i forbindelse med sin interessevaretagelse, er en indledende beslutning, som blev belyst i det foregående kapitel. Dette kapitel sætter sammen med kapitel 9 fokus på de situationer, hvor den enkelte kommune på det enkelte politikområde *har* besluttet at forsøge at indgå alliancer som led i sin interessevaretagelse. Mere præcist vil kapitel 8 og 9 give os svar på, hvad der karakteriserer de alliancer, som kommunerne forsøger at indgå.

I det følgende og med de udsendte spørgeskemaer har jeg valgt at sætte særligt fokus på karakteristika ved de alliancer, som kommunerne selv skal tage initiativ til at etablere. Det betyder, at kommunernes forsøg på at benytte de formelle samarbejdsstrukturer omkring KKR ikke vil blive uddybet nærmere i de følgende to kapitler. De spørgsmål, der er stillet i de udsendte spørgeskemaer, kredser således om de situationer, hvor kommunerne har forsøgt at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder, som også i kapitel 3 er omtalt som regionalt definerede alliancer. Vi ved meget lidt om, hvordan kommunerne forsøger at bruge hinanden i denne form for alliancer, og derfor er det karakteristika ved disse, der stilles skarpt på i det følgende.

I kapitel 7 blev det klart, at kommunerne har forsøgt at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder forholdsvis ofte. 35 pct. af de gange, hvor kommunerne på tværs af de fem politikområder er blevet adspurgt om deres brug af regionalt definerede alliancer, har de svaret bekræftende på, at de har forsøgt at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder i deres interessevaretagelse. Dette svarer til 93 ja svar på tværs af de fem politikområder. Ud fra spørgeskemadataene fremgår det endvidere, at de 93 ja svar stammer fra 36 kommuner. Dette vil sige, at 36 kommuner svarende til 57 pct. af de 63 kommuner, der har deltaget i spørgeskemaundersøgelserne, har forsøgt at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder på et eller flere politikområder. Spørgsmålet er nu, hvad der karakteriserer de regionalt definerede alliancer, som disse 36 kommuner har forsøgt at indgå på de forskellige politikområder.

De karakteristika, jeg har valgt at sætte fokus på, er afspejlet i de opstillede strategier og vedrører aktørsammensætningen i alliancer, størrelsen på

alliancer, alliancers formaliseringsgrad og alliancers indholdsmæssige spændvidde. Kapitel 9 omhandler alliancers formaliseringsgrad og indholdsmæssige spændvidde, mens dette kapitel fokuserer på aktørsammensætningen og størrelsen på alliancer. Afsnit 8.1 belyser hypoteserne vedrørende aktørsammensætningen i alliancer, mens afsnit 8.2 belyser hypoteserne vedrørende størrelsen på alliancer. Afsnit 8.3 runder kapitlet af.

## 8.1 Aktørsammensætningen i alliancer

De regionalt definerede alliancer kan variere i størrelse og i forhold til deres aktørsammensætning. I kapitel 3 opstillede jeg tre hypoteser vedrørende aktørsammensætningen i de regionalt definerede alliancer, som kommuner forsøger at bruge. De tre hypoteser fokuserer på, hvordan de uafhængige variable *graden af interessesammenfald imellem regionen og graden af interessesammenfald med andre kommuner* påvirker kommuners adfærd i forhold til brugen af alliancer. Konkret er der tale om hypoteserne 3, 5a og 5b.

Hypotese 3 er ganske overordnet og vedrører betydningen af interessekonstellationer for aktørsammensætningen i alliancer. Forventningen er, at den enkelte kommune vil forsøge at indgå alliancer med forskellige aktører fra sag til sag afhængigt af de konkrete interessekonstellationer. Vi vil således på det aggregerede niveau forvente at se alliancer imellem forskellige aktører afhængigt af, hvilket politikområde vi kigger på.

I de to spørgeskemaundersøgelser er spørgsmålet om, hvorvidt kommunen har forsøgt at indgå andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder, stillet på alle fem politikområder. I de situationer, hvor respondenterne er kommet til spørgsmålet om, hvorvidt kommunen har forsøgt at indgå andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder i forhold til politikområde nummer to eller tre i spørgeskemaet, har respondenterne haft mulighed for at svare 'Ja, og det er de samme kommuner/regioner som de ovenfor beskrevne'. Det vil altså sige, at respondenterne har haft mulighed for at tilkendegive, at aktørsammensætningen i samarbejdet på det aktuelle politikområde er identisk med aktørsammensætningen i samarbejdet på det foregående politikområde, som respondenterne har svaret på.

Som nævnt i afsnit 7.2 forsøger kommunerne at bruge andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder i deres interessevaretagelse i forskelligt omfang på tværs af de fem politikområder. Tabel 7.6 viste blandt andet, at brugen af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder er mere udbredt på de tre politikområder på sundhedsområdet end på de to politikområder på socialområdet. Uanset at de andre, eventuelt mindre formaliserede

samarbejder bliver benyttet i forskelligt omfang på de forskellige politikområder, gælder dog, at i de tilfælde hvor kommunerne forsøger at bruge andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder, er det i mange tilfælde de samme aktører, som den enkelte kommune forsøger at samarbejde med.

På de tre politikområder, hvor respondenterne har fået svarmuligheden 'Ja, og det er de samme kommuner/regioner som de ovenfor beskrevne', har respondenterne således i imellem 50 og 75 pct. af tilfældene svaret, at det er de samme kommuner/regioner, der søges samarbejdet med, som på det foregående politikområde. Dette fremgår af tabel 8.1. Eksempelvis kan nævnes, at 12 af de 22 kommuner, der har oplyst, at de forsøger at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder i deres interessevaretagelse i forhold til opgaveglidning fra regioner til kommuner, oplyser, at de forsøger at samarbejde med de samme kommuner/regioner som på spørgsmålet om placering af sygehuse. Dette svarer til 55 pct.

Tabel 8.1: Brugen af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder fordelt efter politikområde og med angivelse af eventuel gentagelse i aktørsammensætning. Analyseenheden er den enkelte kommune på det enkelte politikområde

Politikområde	Antal kommuner der benytter andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder	Heraf antal kommuner der samarbejder med de samme aktører, som på det foregående politikområde	Pct. der samarbejder med de samme aktører som på det foregående politikområde
Placering af sygehuse	25	-	-
Opgaveglidning	22	12	55
Genoptræning	24	18	75
Koordineringsopgaven	12	-	-
Prisfastsættelse	10	5	50

Umiddelbart synes det af meget, at halvdelen eller mere af de kommuner, der forsøger at indgå andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder, forsøger at gøre dette med de samme aktører, som dem de forsøgte at samarbejde med i forhold til det foregående politikområde, der blev spurgt ind til i spørgeskemaet. Ser vi internt på sundhedsområdet, hvor kommunerne både i forhold til opgaveglidning og i forhold til genoptræning har kunnet svare 'Ja, og det er de samme kommuner/regioner som de ovenfor beskrevne', viser det sig endvidere, at 11 af de 12 kommuner, der har svaret, at det er de samme samarbejdspartnere på opgaveglidning som ved placering af sygehuse, også svarer, at det er de samme samarbejdsaktører på genoptræningsområdet. Omkring halvdelen af de kommuner, der tilkendegiver, at de har forsøgt at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder

på sundhedsområdet, forsøger altså at samarbejde med de samme aktører på tværs af alle tre politikområder. På socialområdet svarer 50 pct. af respondenterne, at de har forsøgt at indgå samarbejde med de samme aktører i forbindelse med prisfastsættelse af tilbud på det specialiserede socialområde, som i forhold til placeringen af koordinationsopgaven.

Kigger man på tværs af alle fem politikområder og hermed på tværs af de to sektorområder, er det dog et anderledes billede, der tegner sig. Der er alene fire kommuner, der har svaret 'Ja, og det er de samme kommuner/regioner som de ovenfor beskrevne' alle de tre gange, hvor denne mulighed har været der. Kigger man nærmere på svarene fra sundhedsområdet og socialområdet, hvor der er benyttet forskellige spørgeskemaer, viser det sig endvidere, at det ikke er de samme kommuner, der søges samarbejde med. Der er altså ikke én kommune, der har forsøgt at samarbejde med de samme kommuner/regioner på tværs af alle fem politikområder.

Der er altså som forudsagt nogen variation i forhold til, *hvem* den enkelte kommune forsøger at samarbejde med i sin interessevaretagelse. Dog er de aktørmæssige overlap så betydelige, at der vurderes at være mere og andet end interessekonstellationer på spil. Den samlede vurdering er derfor, at der kun er delvis støtte til hypotese 3 om, at aktørsammensætningen i samarbejderne varierer med de konkrete interessekonstellationer. I kapitel 7 var vurderingen, at interessekonstellationerne ikke synes at være det eneste hensyn, der tæller, når kommunerne beslutter, om de vil indgå alliancer eller ej. I forhold til hypotese 3 er vurderingen i tråd hermed, at interessekonstellationer ikke synes at være det eneste hensyn, der tæller, når kommunerne beslutter, hvem de ønsker at indgå alliance med.

De to øvrige hypoteser, der vedrører aktørsammensætningen i alliancer, er hypoteserne 5a og 5b. Forventningen på baggrund af disse hypoteser er, at der vil være systematiske forskelle imellem politikområderne i forhold til, i hvilken udstrækning den enkelte kommune forsøger at samarbejde med andre udvalgte kommuner henholdsvis regionen. Hypotese 5a siger, at den enkelte kommune i højere grad vil forsøge at indgå alliance med andre udvalgte kommuner inden for regionen, når der ikke er interessesammenfald imellem alle kommuner, og regionen ikke fungerer som en fælles modstander. Således vil vi forvente, at kommunerne særligt i forhold til placeringen af sygehuse, i forhold til prisfastsættelsen af tilbud på det specialiserede socialområde og i forhold til placeringen af koordinationsopgaven på det specialiserede socialområde vil forsøge at indgå samarbejde med udvalgte andre kommuner.

Tabel 8.2 viser en opgørelse over kommunernes samarbejde med andre udvalgte kommuner fordelt på politikområder. Ifølge tabellen er det særligt i

forhold til placeringen af koordineringsopgaven og prisfastsættelsen af tilbud på det specialiserede socialområde, at kommunerne forsøger at samarbejde med andre udvalgte kommuner. På disse politikområder forsøger alle de kommuner, der benytter sig af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder, således at alliere sig med udvalgte kommuner. Disse oplysninger støtter umiddelbart den fremsatte hypotese.

Tabel 8.2: Brugen af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder med udvalgte kommuner inden for regionen fordelt efter politikområde. Analyseenheden er den enkelte kommune på det enkelte politikområde. Pct. (antal)

Politikområde	Allierer sig med udvalgte kommuner	Allierer sig ikke med udvalgte kommuner	Total
Placering af sygehuse	72 (18)	28 (7)	100 (25)
Opgaveglidning	82 (18)	18 (4)	100 (22)
Genoptræning	63 (15)	37 (9)	100 (24)
Koordineringsopgaven	100 (12)	0 (0)	100 (12)
Prisfastsættelse	100 (10)	0 (0)	100 (10)
Total	79 (73)	21 (20)	100 (93)

$X^2$ -værdi for uafhængighed imellem politikområde og forsøget på at samarbejde med udvalgte kommuner vedrørende interessevaretagelse = 10,43\*\*, \* \*:  $p < 0,05$ .

Det er dog væsentligt at bemærke, at der *numerisk* set er flest kommuner, der oplyser, at de samarbejder med udvalgte kommuner på de øvrige politikområder, det vil sige på de tre politikområder på sundhedsområdet. Forsøget på at bruge andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder er således – også i forhold til udvalgte kommuner – bare mere udbredt på politikområderne på sundhedsområdet. En Chi-i-anden test viser, at der er mindst én signifikant forskel på brugen af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder med udvalgte kommuner på tværs af politikområder.

Hvad angår samarbejdet med udvalgte kommuner, er det endelig relevant, at kun ganske få kommuner oplyser, at de forsøger at samarbejde med udvalgte kommuner fra andre regioner end deres egen. Således oplyser to kommuner, at de forsøger at samarbejde med kommuner fra andre regioner i forbindelse med deres interessevaretagelse i forhold til opgaveglidning fra regioner til kommuner. De samme to kommuner oplyser, at de også forsøger et sådant samarbejde i forbindelse med deres interessevaretagelse på genoptræningsområdet. At forsøget på samarbejde med kommuner fra andre regioner finder sted på netop disse politikområder understøtter billedet af, at kommunerne er mere opsøgende, hvad angår samarbejde om interessevaretagelse på sundhedsområdet.

I forhold til hypotese 5a er den samlede vurdering således, at der ikke er megen støtte til denne hypotese. Der er opbakning til hypotesen, for så vidt angår den geografiske placering af sygehuse, men herudover er det på de andre politikområder på sundhedsområdet, at samarbejdet med andre udvalgte kommuner synes at være mest udtalt, og ikke som forudsagt de to politikområder på socialområdet.

Ifølge hypotese 5b vil den enkelte kommune i højere grad forsøge at indgå alliance med regionen på de politikområder, hvor der er et interesse-sammenfald imellem disse parter, og hvor der hermed ikke er interesse-sammenfald imellem alle kommuner med regionen som en fælles mod-stander. Det er altså igen i forhold til prisfastsættelsen af tilbud på det specialiserede socialområde og i forhold til den geografiske placering af sygehuse, at vi forventer at se, at kommunerne i særlig grad vil forsøge at indgå alliancer – denne gang med regionen. Som nævnt ved tabel 7.4 forventes regionen ikke at være en relevant spiller i forbindelse med koordineringsopgaven på det specialiserede socialområde.

Tabel 8.3 viser kommunernes forsøg på at samarbejde med regionen i forbindelse med deres interessevaretagelse fordelt på de fem politikområder. Tabellen viser, at kommunerne i særlig grad forsøger at samarbejde med regionen i forhold til placeringen af sygehuse. Dette er som forventet ud fra hypotese 5b. Tabellen viser dog også, at der kun er fire kommuner, der har tilkendegivet, at de har samarbejdet med regionen i forhold til prisfastsættelsen af tilbud på det specialiserede socialområde. Samtidig fremgår det, at kommunerne i relativt betydeligt omfang forsøger at samarbejde med regionen i forhold til opgaveglidning og genoptræning, hvilket ikke var forventet. På disse politikområder har kommunerne ikke interessesammenfald med regionen (jf. tabel 7.4), og det er derfor overraskende, at de i den grad forsøger at indgå samarbejde med regionen omkring deres interessevaretagelse. Resultatet giver anledning til at overveje, hvorvidt oversættelsen af begrebet 'alliere sig med' til 'forsøge at indgå samarbejde med' på alle måder har været hensigtsmæssig. Dette forhold vil blive taget op i afhandlingens konkluderende og perspektiverende kapitel.

Det skal bemærkes, at den undersøgte sammenhæng imellem politikområder og kommunernes forsøg på at samarbejde med regionen ikke er signifikant. Dette kan dog hænge sammen med, at der alene er 51 tilfælde, hvor en kommune tilkendegiver, at den har forsøgt at samarbejde med regionen på et politikområde. Den samlede konklusionen vurderet dels på de substantielle resultater, dels på signifikansniveauerne er således, at kommunernes forsøg på at samarbejde med regionen ikke giver megen støtte til hypotese 5b. Det er alene i forhold til den geografiske placering af sygehuse,

at samarbejdet er som forventet. På de øvrige politikområder understøtter data ikke den fremsatte hypotese.

Tabel 8.3: Brugen af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder med regionen fordelt efter politikområde. Analyseenheden er den enkelte kommune på det enkelte politikområde. Pct. (antal)

Politikområde	Allierer sig med regionen	Allierer sig ikke med regionen	Total
Placering af sygehuse	68 (17)	32 (8)	100 (25)
Opgaveglidning	54 (12)	46 (10)	100 (22)
Genoptræning	58 (14)	42 (10)	100 (24)
Koordineringsopgaven	33 (4)	67 (8)	100 (12)
Prisfastsættelse	40 (4)	60 (6)	100 (10)
Total	55 (51)	45 (42)	100 (93)

$X^2$ -værdi for uafhængighed imellem politikområde og forsøget på at samarbejde med regionen vedrørende interessevaretagelse = 5,0. Sammenhængen er ikke signifikant.

Tabel 8.4 viser kommunernes brug af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder med forskellige samarbejdspartnere fordelt efter politikområde. Procentsatserne angiver, hvor mange procent af de kommuner, der har svaret, at de benytter sig af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder, der samarbejder med de enkelte samarbejdspartnere.

På politikområdet placeringen af sygehuse er der eksempelvis 18 kommuner, der svarer, at de forsøger at benytte samarbejdet med udvalgte kommuner i deres interessevaretagelse. Dette svarer til 72 pct. af de kommuner, der har svaret, at de forsøger at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder i deres interessevaretagelse på dette politikområde. På politikområdet koordineringsopgaven ser tallene noget anderledes ud. Her angiver færre, nemlig 11 kommuner, at de forsøger at benytte samarbejdet med udvalgte kommuner i deres interessevaretagelse. Dette svarer dog til 92 pct. af de kommuner, der har svaret, at de forsøger at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder på dette område. Som ved de foregående tabeller kan såvel de procentuelle som de nominelle værdier altså være interessante at være opmærksomme på i denne tabel.

Tabel 8.4: Brugen af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder med forskellige samarbejdspartnere fordelt efter politikområde. Analyseenheden er den enkelte kommune på det enkelte politikområde. Pct. (antal)

Politikområde	Samarbejder med ...						I alt <sup>a)</sup>
	udvalgte kommuner	regionen	det lokale hospital	kommuner i andre regioner	andre regioner	andre	
Placering af sygehuse	72 (18)	68 (17)	40 (10)	0 (0)	0 (0)	16 (4)	100 (25)
Opgaveglidning	82 (18)	55 (12)	41 (9)	9 (2)	0 (0)	9 (2)	100 (22)
Genoptræning	63 (15)	58 (14)	45 (11)	8 (2)	4 (1)	4 (1)	100 (24)
Koordineringsopgaven	100 (12)	33 (4)	-	-	-	25 (3)	100 (12)
Prisfastsættelse	100 (10)	40 (4)	-	0 (0)	0 (0)	20 (2)	100 (10)
Total	79 (73)	55 (51)	42 (30)	5 (4)	1 (1)	13 (12)	100 (93)

$X^2$ -værdi for uafhængighed imellem politikområde og forsøget på at benytte samarbejdet med udvalgte kommuner = 10,43\*\*; \*\*:p<0,05. I forhold til de øvrige samarbejdspartnere er der ikke signifikante forskelle imellem politikområderne.

a: De enkelte rækker summerer ikke til 100 pct. Årsagen er, der er flere svarmuligheder for den enkelte kommune. Den yderste højre kolonne angiver dog, antallet af kommuner der inden for de enkelte politikområder har svaret, at de forsøger at indgå samarbejde med andre aktører. Eksempelvis er der 25 svarende til 100 pct. i forhold til placeringen af sygehuse, der har tilkendegivet, at de samarbejder med andre – heraf eksempelvis 72 pct. med udvalgte kommuner.

På baggrund af de bivariate analyser imellem politikområder og kommunernes forsøg på at indgå alliancer med forskellige aktører er konklusionen, at interessekonstellationerne på de forskellige politikområder ikke alene kan forklare, hvilke aktører kommunerne samarbejder med. I forhold til hypotese 3 var konklusionen, at kommunerne oftere end forventet samarbejder med de samme aktører på tværs af politikområder. Denne vurdering finder støtte i det materiale, der er gennemgået i forhold til hypotese 5a og 5b. Kommunernes samarbejde med såvel udvalgte kommuner som regionen synes således at være mest udbredt på de tre politikområder på sundhedsområdet. Imidlertid tilsiger hypoteserne, at dette kun skulle være tilfældet i forhold til den geografiske placering af sygehuse. Der er således kun delvis opbakning til hypoteserne om, at interessekonstellationer er afgørende for, *hvem* kommunerne forsøger at varetage interesser i samarbejde med.

I forhold til ovenstående vurdering er det relevant at kontrollere for, om kommunestørrelse har betydning for kommunernes valg af samarbejdspartner. Dette gælder både i forhold til spørgsmålet om, om det er de samme aktører, som den enkelte kommune forsøger at samarbejde med på tværs af



politikområder (hypotese 3), som i forhold til spørgsmålet om, om politikområderne har betydning for, om samarbejdet søges etableret med udvalgte kommuner og/eller regionen (hypotese 5a og 5b).

I undersøgelsen af, om der er forskelle på tværs af kommunestørrelse i forhold til, hvor mange der har svaret 'Ja, og det er de samme kommuner/regioner som de ovenfor beskrevne', viser det sig, at det alene er i ét ud af i alt 35 tilfælde, at det er en helt lille kommune, der står bag dette svar. De øvrige grupper af kommuner er alle forholdsvis jævnt repræsenteret. Det tyder således på, at kommunestørrelsen for de fleste kommuners vedkommende ikke har betydning for tendens til at samarbejde med de samme aktører. Dog gælder for de helt små kommuner, at de synes at have faste samarbejdspartnere sjældnere end de øvrige kommuner.

I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt interessekonstellationerne har betydning for kommunernes samarbejde med udvalgte kommuner henholdsvis regionen i deres interessevaretagelse, viste det sig, at kommunerne både i forhold til de udvalgte kommuner og i forhold til regionen er mest aktive på de tre politikområder på sundhedsområdet. Når man undersøger denne sammenhæng inden for de fem grupper af kommunestørrelser (jf. kapitel 7), er dette også det overordnede mønster, man finder. Dog er der ét bemærkelsesværdigt fund. Nemlig, at de helt små kommuner ikke på et eneste politikområde forsøger at samarbejde med regionen omkring deres interessevaretagelse. Den overordnede konklusion i forhold til aktørsammensætningen i alliancer er således, at der synes at være mere og andet end interessekonstellationer på spil, når kommuner beslutter, hvem de vil samarbejde med. Dette gælder for kommuner af alle størrelser. I forhold til de helt små kommuner er der dog det særlige mønster, at de i mindre omfang end de øvrige kommuner synes at samarbejde med faste samarbejdspartnere, ligesom de adskiller sig ved ikke på ét af de nævnte politikområder at have forsøgt at varetage interesser sammen med regionen.

Som tidligere nævnt udgør den hierarkiske struktur i mine data ikke det store problem i de analyser, hvor jeg som her sammenligner kommunernes svar på tværs af politikområder. Jeg har dog tjekket mine resultater i forhold til, om der er forskel i svarene afhængigt af, om der har været en eller to respondenter. Som beskrevet i kapitel 7 har der – som i forhold til de øvrige analyser – ikke været noget bemærkelsesværdigt her.

## 8.2 Størrelsen på alliancer

I forhold til de lokalt og regionalt definerede alliancer vil størrelsen på alliancerne kunne variere betydeligt. Størrelsen af en alliance har betydning for to

ting: hvor store koordinationsudfordringer der vil være forbundet med at drive en alliance og hvor store kompromisser med egne interesser de enkelte kommuner – alt andet lige – vil skulle lave i forhold til at sikre sammenhold i alliancen.

I kapitel 3 opstillede jeg to hypoteser vedrørende størrelsen af de alliancer, som kommuner forsøger at bruge. Disse hypoteser vedrører netop de situationer, hvor kommuner indgår andre, eventuelt mindre formaliserede alliancer, idet det er her, at antallet af aktører i en given alliance eller samarbejde kan variere. Den ene af de to hypoteser, hypotese 6, fokuserer på, hvordan interessekonstellationerne imellem aktører og hermed de uafhængige variable *graden af interessesammenfald imellem regionen og graden af interessesammenfald med andre kommuner* kan påvirke størrelsen af de alliancer, som kommuner forsøger at indgå. Den anden hypotese, hypotese 16, vedrører betydningen af de *institutionelle spilleregler* i forhold til størrelsen af alliancer.

Som beskrevet i kapitel 3 kan det være relevant at opgøre en alliances størrelse numerisk eller andelsmæssigt set i forhold til udbredelsen af en given interesse. I min situation har jeg ikke mulighed for at opgøre den andelsmæssige størrelse af de forskellige alliancer. Årsagen er, at jeg ikke præcist ved, hvor mange kommuner der repræsenterer hvilke interesser. Det er således den numeriske opgørelse af alliancestørrelse, der vil blive fokuseret på i det følgende.

I forhold til en opgørelse over størrelsen af alliancer er det endelig værd at bemærke, at de alliancer, som de enkelte kommuner indgår med andre kommuner inden for regionen, i princippet vil kunne variere betydeligt i størrelse. Således er der 11 kommuner i Region Nordjylland, som er mindste region ud fra antallet af kommuner, og 29 kommuner i Region Hovedstanden, som er den største region ud fra samme mål. Dette er værd at have i baghovedet, omend de empiriske resultater vil vise, at regionernes størrelse ikke synes at gøre den store forskel.

Tabel 8.5 giver et overblik over, hvor mange kommuner der er i de samarbejder, som den enkelte kommune forsøger at indgå i forbindelse med sin interessevaretagelse. Som nævnt i forbindelse med tabel 8.2 er der 73 tilfælde, hvor en kommune har oplyst, at den forsøger at samarbejde med andre udvalgte kommuner. Af disse 73 kommuner er der dog fire kommuner, der ikke har oplyst, hvem og hermed hvor mange kommuner de har forsøgt at samarbejde med. Tabel 8.5 tager følgelig afsæt i de resterende 69 tilfælde, hvor kommuner har oplyst, at de forsøger at samarbejde med andre udvalgte kommuner.

Tabel 8.5 viser, at antallet af kommuner i de samarbejder, som kommunerne forsøger at etablere, svinger fra 1 til 21. Endvidere fremgår det, at langt hovedparten af de alliancer, der bliver benyttet, tæller relativt få kommuner. Derfor er inddelingen på antallet af kommuner i samarbejdet, som den fremgår af den yderste venstre kolonne, mest finmasket ved de små værdier. Den alliancestørrelse, der er mest udbredt, er alliancer bestående af den adspurgte kommune selv og to andre kommuner. Tages der udgangspunkt i procentberegningerne, angiver respondenterne således i 28 pct. af de cases, hvor kommunerne samarbejder med udvalgte andre kommuner, at kommunen forsøger at samarbejde med to andre kommuner i forbindelse med deres interessevaretagelse. I 58 pct. af casene oplyser kommunerne, at de forsøger at samarbejde med imellem 1 og 3 andre kommuner.

I langt de fleste tilfælde, hvor kommunerne har oplyst, at de forsøger at samarbejde med udvalgte kommuner, er der altså tale om størrelsesmæssigt meget små alliancer. Ser vi på gennemsnitsberegningerne, indgår der – ud over den adspurgte kommune – i gennemsnit 5,2 kommuner i samarbejderne. Suppleres denne beregning af medianværdien, der er særligt relevant, når en fordeling som her er skæv, ligger denne på 3. Der er således noget, der tyder på, at kommunerne i mange situationer går efter mindre – og måske mere nære – alliancer.

Tabel 8:5. Antal kommuner i de alliancer, der søges indgået imellem udvalgte kommuner (antallet er opgjort eksklusiv den adspurgte kommune selv). Pct. (antal)

Antal kommuner i samarbejdet	Antal cases der er repræsenteret ved de forskellige størrelser
1	10 (7)
2	28 (19)
3	20 (14)
4-9	26 (18)
10-21	16 (11)
Total	100 (69)
Gennemsnit	5,2
Median	3

Som nævnt vil størrelsen af de enkelte regioner have betydning for, hvor mange kommuner den enkelte kommune vil kunne indgå alliance med i forhold til regionale problemstillinger. Hvis man ser nærmere på den største og den mindste region målt ud fra, hvor mange kommuner de favner, bliver billedet fra ovenstående tabel dog bekræftet i begge tilfælde. I Region Nordjylland oplyser de kommuner, der forsøger at indgå alliance, således i 60 pct. af tilfældene, at de forsøger at samarbejde med imellem 1 og 3 an-

dre kommuner. For kommunerne i Region Hovedstaden ligger det tilsvarende tal på 58 pct. Det synes således ikke at være antallet af potentielle alliancepartnere eller antallet af kommuner med tilsvarende interesser som en selv, som alt andet lige må forventes at være større i Region Hovedstaden givet det større antal kommuner, der er afgørende for størrelsen af de alliancer, som kommunerne indgår. Denne pointe samt oplysningen om, at de benyttede alliancer generelt er små, antyder, at den numeriske opgørelse er et udmærket mål for alliancers størrelse i mit tilfælde.

Ifølge hypotese 6 vil den enkelte kommune i højere grad forsøge at indgå numerisk små alliancer i situationer, hvor der ikke er en fælles modstander sammenholdt med situationer, hvor der er en fælles modstander. Dette vil sige, at vi vil forvente at se de små alliancer særligt udbredte i forhold til de politikområder, hvor kommunerne også forventedes at benytte de andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder mest. Det vil sige i forhold til prisfastsættelse af tilbud på det specialiserede socialområde, i forhold til placeringen af koordinationsopgaven på det specialiserede socialområde og i forhold til placeringen af sygehuse. Denne hypotese finder imidlertid ikke empirisk støtte.

Når man tager de relativt få observationer inden for de enkelte politikområder i betragtning, synes der ikke at være et mønster, der trækker i retning af, at kommunerne skulle benytte særligt små alliancer på nogle politikområder frem for andre. Dette fremgår af tabel 8.6. Tabellen viser endvidere, at det område, hvor der er flest kommuner, der oplyser, at de benytter små alliancer, er på området for den geografiske placering af sygehuse. Her oplyser 15 ud af 17 kommuner, at der er imellem 1 og 3 andre kommuner i de alliancer, som de forsøger at indgå i forbindelse med deres interessevaretagelse. På områderne prisfastsættelse af tilbud og placeringen af koordinationsopgaven på det specialiserede socialområde er der omvendt relativt flest, der benytter de store alliancer med imellem 4 og 21 deltagere.

Som det fremgår af tabellen, er der relativt få observationer, ligesom der ikke synes at være et klart og entydigt mønster i data. I forlængelse heraf fremgår det da også, at der ikke er signifikante forskelle på størrelsen af de alliancer, kommunerne forsøger at indgå, på de forskellige politikområder. Grundet de relativt få observationer og det forhold, at forskellene imellem politikområderne ikke er statistisk signifikante, har jeg valgt at fremstille tabellen uden rækkeprocenter. Dette gør tabellen mere overskuelig.

Tabel 8.6: Antal kommuner, der benytter andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder af forskellig størrelse inden for de enkelte politikområder. Analyseenheden er den enkelte kommune på det enkelte politikområde

Politikområde	Antal kommuner i samarbejdet					Total
	1	2	3	4-9	10-21	
Placering af sygehuse	3	7	5	2	0	17
Opgaveglidning	1	5	4	5	3	18
Genoptræning	1	4	3	4	3	15
Koordineringsopgaven	2	0	1	5	3	11
Prisfastsættelse	0	3	1	2	2	8
Total	7	19	14	18	11	69

Ifølge hypotese 16 vil den enkelte kommune i højere grad forsøge at varetage interesser i forholdsmæssigt store alliancer, jo mere krævende en beslutningsregel de står overfor. Som tidligere nævnt er den beslutningsregel, som kommunerne står over for på socialområdet, mere krævende end den beslutningsregel, de står over for på sundhedsområdet. Når de forskellige oplysninger bliver samlet på de to sektorområder, bliver mønstrene i dataene således tydeligere, end når man kigger på de enkelte politikområder, og mønstret peger i den retning, som hypotese 16 tilsiger. Der er således en tendens til, at kommunerne forsøger at indgå alliancer med flere aktører på socialområdet end på sundhedsområdet. Dette anes også i tabel 8.6. Sammenligner vi på størrelsen af de alliancer, kommunerne forsøger at indgå på de to sektorområder, er resultaterne dog ikke signifikante.

Som afslutning på dette afsnit skal det bemærkes, at resultaterne vedrørende betydningen af politikområder for størrelsen på alliancer ikke påvirkes af en kontrol for kommunistørrelse. Der synes således ikke at være systematiske forskelle på tværs af de fem politikområder i forhold til størrelsen af de alliancer, som kommuner benytter – heller ikke, når der er kontrolleret for kommunistørrelse. Interessekonstellationerne synes således ikke afgørende. I denne sammenhæng skal det dog for en god ordens skyld bemærkes, at antallet af enheder er begrænset i forhold til denne type analyse. Eksempelvis er der alene otte observationer blandt de helt små kommuner, som jeg så forsøger at opdele videre på politikområder. Resultaterne skal naturligvis ses i dette lys.

## 8.3 Afrunding

Dette kapitel har fokuseret på de situationer, hvor den enkelte kommune på det enkelte politikområde *har* besluttet at forsøge at indgå alliancer som led i sin interessevaretagelse. Mere præcist har fokus været rettet imod aktørsammensætningen og størrelsen på de alliancer, som kommunerne selv skal tage initiativ til at etablere, det vil sige aktørsammensætningen og størrelsen på de regionalt definerede alliancer.

I forhold til aktørsammensætningen i alliancerne var den overordnede forventning med hypotese 3, at kommuner ville forsøge at indgå alliancer med forskellige aktører fra sag til sag afhængigt af de konkrete interessekonstellationer. Denne forventning finder delvis støtte i det empiriske materiale. Kigger man på tværs af alle fem politikområder og hermed også på tværs af de to sektorområder, viser det sig, at der ikke er én kommune, der har forsøgt at samarbejde med de samme kommuner/regioner på tværs af alle fem politikområder.

Inden for de enkelte sektorområder er aktøroverlappene dog anderledes fremherskende. Af de kommuner, der forsøger at indgå andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder, har halvdelen eller flere forsøgt at gøre dette med de samme aktører, som dem de forsøgte at samarbejde med i forhold til det foregående politikområde, der blev spurgt ind til i spørgeskemaet. Endvidere gælder på sundhedsområdet, hvor jeg har spurgt ind til tre politikområder, at omkring halvdelen af de kommuner, der tilkendegiver, at de har forsøgt at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder, forsøger at samarbejde med de samme aktører på tværs af alle områder. Aktørsammensætningen synes således at være mere kontinuerlig på tværs af alliancer, når man betragter den inden for de enkelte sektorområder, om end der stadig er en betragtelig udskiftning. I forlængelse heraf er det interessant, at små kommuner i mindre grad end større kommuner synes at samarbejde med de samme aktører.

En yderligere forventning til aktørsammensætningen i alliancer var, at jeg ville finde systematiske forskelle imellem politikområderne i forhold til, i hvilken udstrækning den enkelte kommune har forsøgt at samarbejde med andre udvalgte kommuner henholdsvis regionen. De empiriske analyser viser, at kommunerne er mest aktive i forhold til at indgå alliancer med udvalgte andre kommuner på de tre politikområder på sundhedsområdet. Ifølge hypotese 5a var dette kun forventeligt i forhold til den geografiske placering af sygehuse. Herudover var forventningen, at den enkelte kommune særligt ville forsøge at indgå alliancer med udvalgte kommuner på de politikområder, hvor der ikke var interessesammenfald imellem kommuner og ej

heller en fælles modstander, det vil sige i forhold til prisfastsættelse af tilbud og i forhold til koordineringsopgaven på det specialiserede socialområde.

I forhold til samarbejdet med regionen viser analyserne, at kommunerne som forventet med hypotese 5b i høj grad forsøger at indgå alliancer omkring den geografiske placering af sygehuse. Herudover viser resultaterne i modsætning til forventningerne, at kommunerne også forsøger at indgå alliance med regionen på politikområderne genoptræning og opgaveglidning. Dette er overraskende, fordi kommuner og region ikke vurderes at have sammenfaldende interesser på disse områder.

Den samlede konklusion i forhold til aktørsammensætningen i alliancerne er, at interessekonstellationerne kun i begrænset omfang vurderes at kunne forklare aktørsammensætningen. Dette gælder dels i forhold til de relativt store aktøroverlap internt på de enkelte sektorområder, dels i forhold til det udprægede samarbejde med regionen og det relativt begrænsede samarbejde med udvalgte kommuner på det specialiserede socialområde. Spørgsmålet om, hvilket sektorområde man betragter, synes at være en mere afgørende faktor.

Dette kapitel har endelig haft fokus på størrelsen af de alliancer, som kommuner forsøger at indgå. Alliancestørrelsen forventes at have betydning for, hvor store koordinationsudfordringer der vil være forbundet med at drive en alliance. Hertil kommer, at størrelsen kan have en effekt på, hvor store kompromisser med egne interesser de enkelte kommuner – alt andet lige – vil skulle lave i forhold til at sikre sammenhold i alliancen. Den klare tendens på alle politikområder i forhold til at bruge små alliancer antyder, at de omtalte ulemper ved de store alliancer er væsentlige for kommunerne. Hertil skal nævnes, at kommunerne ved siden af de helt små alliancer har mulighed for at trække på KKR.

Et yderligere interessant resultat i forhold til størrelsen af alliancer er, at kommunerne ikke som forudsagt med hypotese 6 synes at benytte særligt små alliancer på nogle politikområder frem for andre. Derimod bliver mønstrene i data tydeligere, når man kigger på de to sektorområder. Her er der som forventet en tendens, der dog ikke er signifikant, til, at kommuner forsøger at indgå alliancer med flere aktører på socialområdet, hvor beslutningsreglen er mere krævende end på sundhedsområdet.





## Kapitel 9: Alliancers formaliseringsgrad og indholdsmæssige spændvidde

Dette kapitel sætter som kapitel 8 fokus på de situationer, hvor den enkelte kommune på det enkelte politikområde *har* besluttet at forsøge at indgå alliancer som led i sin interessevaretagelse. Mere præcist vil kapitel 9 give os svar på, hvad der karakteriserer de alliancer, som kommunerne forsøger at indgå i forhold til formaliseringsgrad og indholdsmæssig spændvidde. Afsnit 9.1 belyser de formulerede hypoteser vedrørende alliancers formaliseringsgrad, mens afsnit 9.2 belyser hypoteserne vedrørende alliancers indholdsmæssige spændvidde. Afsnit 9.3 runder kapitlet af.

De analyseteknikker, der anvendes i dette kapitel, adskiller sig fra de analyseteknikker, der er anvendt i kapitel 7 og 8. Som nævnt i kapitel 6 er det muligt at analysere nogle af mine data med udgangspunkt i regression efter mindste kvadraters metode. Dette vil blive udnyttet i det følgende.

### 9.1 Alliancers formaliseringsgrad

Som beskrevet i kapitel 3 kan alliancer være meget forskellige, hvad angår graden af formalisering. I nogle tilfælde kan man forestille sig, at en kommune forsøger at benytte ret formaliserede alliancer, hvor de involverede aktører eksempelvis nedskriver målsætninger i forhold til den konkrete problemstilling, indgår aftale om fast mødeforum og mødekadence samt uddelegerer forpligtelser i forbindelse med driften af alliancen. I andre situationer kan man forestille sig, at kommunerne forsøger at benytte langt mindre formaliserede alliancer i deres interessevaretagelse.

Der er flere årsager til, at en kommune kan ønske at formalisere en given alliance. For det første vurderes graden af formalisering at have betydning for, hvor kraftigt et signal kommunerne i en alliance vil kunne sende til omverdenen i forhold til den interesse, de ønsker at repræsentere. Hertil kommer, at en vis grad af formalisering kan være med til at tydeliggøre de enkelte kommuners ansvarsområder i forhold til hinanden. Endelig kan en høj grad af formalisering være med til at forpligte alliancepartnere over for hinanden, idet alternativomkostningerne ved at melde sig ud af alliancen bliver større, jo mere tid og jo flere ressourcer den enkelte aktør har investeret i at udbygge og formalisere alliancen.

Tabel 9.1 viser kommunernes vurderinger af de samarbejder, som de har forsøgt at benytte. Tallene i denne tabel viser den samlede opgørelse på tværs af de fem politikområder, og analyseenheden er den enkelte kommune på det enkelte politikområde.

Tabel 9.1: Vurderingen af formaliseringsgraden i de samarbejder, som kommunerne forsøger at benytte på de fem politikområder. Analyseenheden er den enkelte kommune på det enkelte politikområde. Pct. (antal)

	Helt enig	Enig	Hverken eller	Uenig	Helt uenig	Total
Parterne i samarbejdet har primært indgået aftaler mundtligt	14 (12)	47 (41)	18 (16)	17 (15)	4 (4)	100 (88)
Parterne i samarbejdet har på skrift formuleret fælles høringssvar eller fælles partsindlæg	15 (12)	28 (23)	14 (11)	31 (25)	12 (10)	100 (81)
Parterne i samarbejdet har afholdt møder med dette tema som det primære formål for mødet	19 (16)	41 (35)	18 (15)	19 (16)	4 (3)	100 (85)
Parterne i samarbejdet har vedtaget retningslinjer for, hvordan de træffer beslutninger	9 (7)	12 (10)	24 (19)	41 (33)	15 (12)	100 (81)

Fortolkningen af tabellen er, at det ses som et udtryk for formalisering, når kommunerne erklærer sig 'Uenig' eller 'Helt uenig' i, at parterne i samarbejdet primært har indgået aftaler mundtligt. Dette har kommunerne gjort i 21 pct. af tilfældene. Tilsvarende tages det som udtryk for formalisering, når kommunerne erklærer sig 'Enig' eller 'Helt enig' i, at parterne i samarbejdet skriftligt har formuleret fælles høringssvar eller partsindlæg, at parterne har afholdt møder med den konkrete problemstilling som det primære formål for mødet, og at parterne har vedtaget retningslinjer for, hvordan de sammen træffer beslutninger. Ud af de gange, kommunerne er blevet konfronteret med disse tre påstande på tværs af de fem politikområder, erklærer kommunerne sig 'Enig' eller 'Helt enig' i henholdsvis 43 pct., 60 pct. og 21 pct. af tilfældene. Det er således særligt mødeaktiviteten, kommunerne er meget enige i, at de har benyttet i forhold til de konkrete problemstillinger, men også den skriftlige formulering af høringssvar eller partsindlæg scorer højt.

I kapitel 3 opstillede jeg to hypoteser vedrørende formaliseringsgraden i de alliancer, som kommunerne forsøger at benytte som led i deres interessevaretagelse. De to hypoteser fokuserer på, hvordan de uafhængige variable

*graden af interessesammenfald med kommuner, graden af interessesammenfald med regionen og kommunestørrelse* påvirker formaliseringsgraden i de alliancer, som kommunerne forsøger at benytte. Konkret er der tale om hypoteserne 7 og 14, som behandles efter tur.

I forhold til at undersøge, hvad der påvirker graden af formalisering i de alliancer, som kommunerne forsøger at benytte, er det indledningsvis relevant at undersøge, om de fire spørgsmål i tabel 9.1 kan siges at afspejle en fælles bagvedliggende variabel. Jeg undersøger med andre ord, om det er relevant at danne et indeks, som afspejler formaliseringsgraden i alliancerne. Item-item korrelationerne imellem de fire variable har Gamma-værdier, der ligger imellem 0,21 og 0,57.<sup>5</sup> Korrelationen på 0,21 er den eneste korrelation, der ligger under den ofte benyttede grænseværdi på 0,3. De efterfølgende item-skala korrelationer giver alle pæne værdier på imellem 0,36 og 0,55. Hertil kommer, at den gennemførte reliabilitetstest viser, at Alpha-værdien for indekset ligger på 0,7, og at indeksets Alpha-værdi ikke forbedres nævneværdigt ved at udelukke nogle af de fire variable fra indekset. Jeg konkluderer på baggrund heraf, at det er meningsfyldt at lave et indeks, der afspejler formaliseringsgraden i alliancerne, og at alle fire variable skal indtages. Jeg danner følgelig Indeks for formaliseringsgraden i alliancer med værdi fra 4 til 20. En lav værdi svarer til en lav grad af formalisering, mens en høj værdi svarer til en høj grad af formalisering.

Figur 9.1 giver et overblik over indekset for formaliseringsgraden af de alliancer, som kommuner forsøger at benytte i deres interessevaretagelse. Værdien 20 svarer til, at en kommune har erklæret sig 'Helt uenig' i den første påstand og 'Helt enig' i de tre følgende påstande i tabel 9.1, og er således det maksimale udtryk for formalisering, man kan opnå med mine målinger. Værdien 4 svarer omvendt til, at en kommune har erklæret sig 'Helt enig' i den første påstand og 'Helt uenig' i de følgende påstande og hermed har givet udtryk for, at samarbejdet, som der refereres til, på ingen måde har været formaliseret.

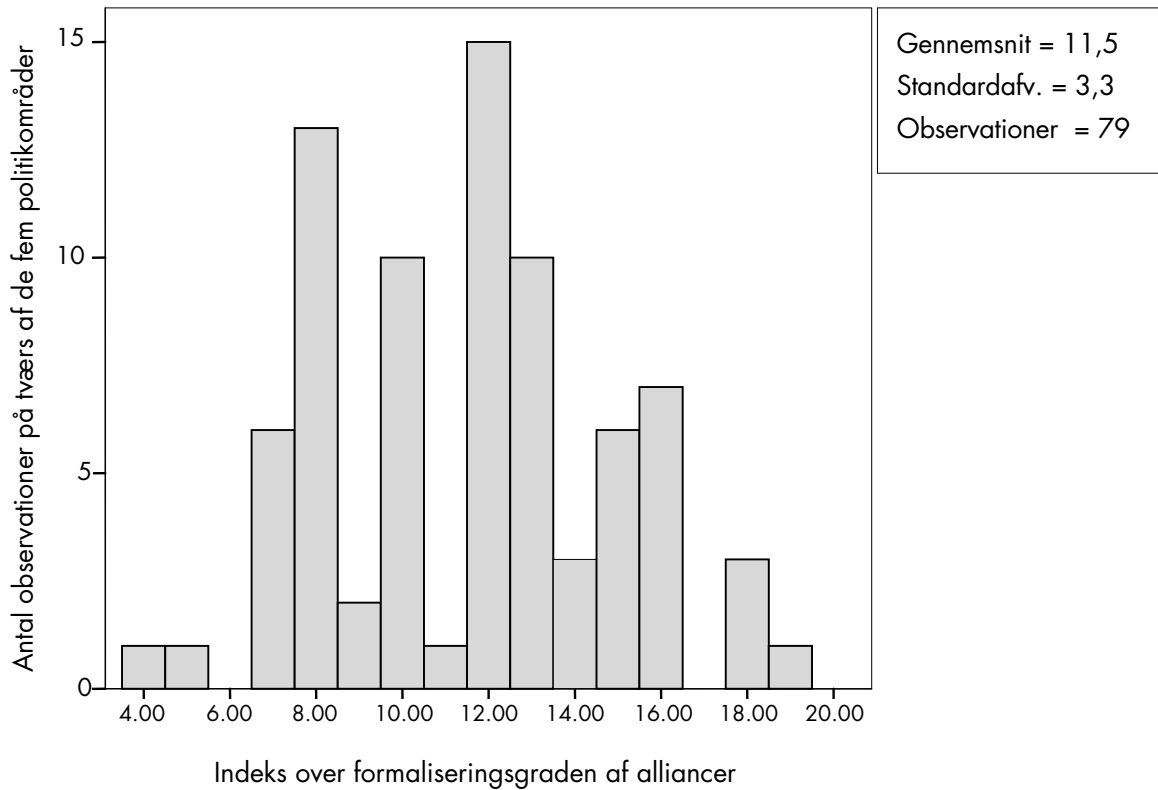
Værdierne fra 16 til 20 udtrykker, at der er målt høj eller relativ høj grad af formalisering på alle fire påstande. Som det ses af histogrammet, er der 11 tilfælde, hvor der er kommuner, der kommer med sådanne vurderinger. Dette svarer til 14 pct. af de i alt 79 tilfælde, hvor kommunerne har vurderet de fire påstande. Tilsvarende kan oplyses, at kommunerne i 27 pct. af tilfældene er kommet med vurderinger, der afspejler, at det ikke er et formaliseret sam-

---

<sup>5</sup> De fire variable er alle vendt, således at høje værdier indikerer en høj grad af formalisering og lave værdier en lav grad af formalisering.

arbejde der finder sted. Værdierne 4-8 udtrykker således en lav grad af formalisering målt på alle fire påstande.

Figur 9.1: Histogram over formaliseringsgraden i de alliancer kommunerne benytter på tværs af de fem politikområder. Analyseenheden er den enkelte kommune på det enkelte politikområde



Vender vi os imod testen af de opstillede hypoteser, er forventningen med hypotese 14, at kommunestørrelse vil påvirke formaliseringsgraden positivt. Som nævnt i kapitel 3 er argumentet bag denne hypotese, at store kommuner i højere grad end små kommuner vil have mulighed for at afse de ressourcer, det kræver at formalisere en alliance.

En regression imellem indbyggertallet i kommunerne og Indekset for formaliseringsgraden af alliancer viser, at disse variable korrelerer med hinanden på forudsagt vis. Formaliseringsgraden synes således at stige med kommunestørrelsen, og som det fremgår af tabel 9.2, forklarer kommunestørrelsen 0,063 af den samlede variation på indekset. Under model 1 fremgår det endvidere, at den ustandardiserede betakoefficient har en værdi på 0,12. Det betyder, at værdien på indekset og hermed formaliseringsgraden stiger med 0,12, for hver gang kommunestørrelsen stiger med 10.000 indbyggere. Relateres denne sammenhæng til spændet i kommunestørrelse, der går fra knap 2.000 indbyggere til knap 550.000 indbyggere, kan denne sammenhæng siges ikke kun at være statistisk signifikant, men også substantielt interessant. Model 1 giver således støtte til hypotese 14 om, at kom-

munestørrelsen påvirker formaliseringsgraden af alliancer positivt. Det skal dog bemærkes, at forklaringskraften i modellen er relativt lav, og at der derfor vil være andre forhold, der spiller ind på, hvorvidt kommuner formaliserer deres alliancer eller ej.

Kommunestørrelsen er imidlertid ikke det eneste forhold, der kan tænkes at påvirke alliancers formaliseringsgrad. I følge hypotese 7 vil den enkelte kommune i højere grad forsøge at indgå alliancer med en høj grad af formalisering i situationer, hvor der ikke er enighed imellem alle kommuner, og kommunerne ej heller står over for en fælles modstander. Det teoretiske argument er, at den enkelte kommune vil opleve et større behov for at forpligte sine samarbejdspartnere i situationer, hvor der er mange forskellige interesser på spil og hermed i princippet flere mulige alliancer. I situationer, hvor der 'bare' er to grupper aktører, der står over for hinanden, kan de forskellige alliancer i højere grad blive taget for givet, ligesom behovet for at sende klare signaler til omverdenen vurderes at være mindre udtalt.

Tabel 9.2: Regression med Indekset for alliancers formaliseringsgrad som afhængig variabel. Analyseenheden er den enkelte kommune på det enkelte politikområde (signifikansoplysningerne for de ustandardiserede betakoefficienter er beregnet med klyngekorrigerede standardfejl)

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Konstant	10,3***	11,2***	9,9***	11,1***
Indbyggertal (i 10.000)	0,12**	0,12**	0,12**	0,11*
Sundhedsområdet			1,1	
Placering af sygehuse		0,001		
Opgaveglidning		-0,43		
Genoptræningsområdet		-0,28		
Koordineringsopgaven		-2,5*		
Dobbelt direktøransvar				-0,38
R <sup>2</sup>	0,063	0,115	0,082	0,065
N	79	79	79	79

\*; p<0,1, \*\*; p<0,05, \*\*\*; p<0,01.

Reference kategorier ved dummyvariable: Prisfastsættelse for tilbud på det specialiserede socialområde er referencekategori for politikområderne. Socialområdet er referencekategori for sektorområderne. Kommuner med delt direktøransvar er referencekategori i forhold til placering af direktøransvaret.

I forhold til mine fem udvalgte politikområder forventer jeg følgende den højeste grad af formalisering ved de alliancer, der er indgået, vedrørende prisfastsættelsen af tilbud på det specialiserede socialområde, placeringen af koordineringsopgaven på det specialiserede socialområde og placeringen

af sygehuse på sundhedsområdet. Jeg laver derfor en regressionsanalyse imellem indekset og mine dummy variable for de enkelte politikområder. Denne regression fremgår af model 2 i tabel 9.2.

Ser man først på værdien af de ustandardiserede beta-koefficienter, synes der at være noget om hypotesen. Med referencekategorien Prisfastsættelse på det specialiserede socialområde vil jeg med hypotese 7 forvente, at der ville være en mindre grad af formalisering på genoptræningsområdet og på området for opgaveflytning. På disse områder ville jeg altså forvente negative dummyvariable. Som det fremgår af tabel 9.2 er dette også delvist, hvad jeg finder, når jeg betragter koefficienternes størrelse og fortegn.

Dummyvariablene for politikområderne har dog i langt de fleste tilfælde kun en begrænset effekt, som ej heller er signifikant. Den største effekt findes imellem referencekategorien og opgaveområdet for placering af koordineringsopgaven, hvor forskellen er på 2,5 point på indekset afhængigt af, hvilket politikområde vi kigger på. På de øvrige politikområder er forskellen til referencekategorien dog nede på under et halvt point. Der er altså tale om begrænsede effekter. Endvidere viser en F-test, at gruppen af dummyvariable ikke bidrager til forklaringskraften af modellen i forhold til en model, der alene inddrager indbyggertallet.<sup>6</sup> Samlet set synes der således ikke at være opbakning til hypotese 9 om, at graden af formalisering afhænger af interessekonstellationerne på de forskellige politikområder.

Tabel 9.2 indeholder endelig resultaterne for to andre regressioner. Der er tale om model 3 og model 4, som undersøger, om effekten af indbyggertallet ændrer sig, når man inddrager en variabel for, hvilket sektorområde vi kigger på, henholdsvis en variabel for, hvordan direktøransvaret er placeret. Som det ses af modellerne, synes dette ikke at være tilfældet. F-tests viser endvidere, at ingen af de to modeller øger forklaringskraften signifikant i forhold til den forklaringskraft, der er i model 1. Samlet set er det altså indbyggertallet som forventet med hypotese 14, der påvirker formaliseringsgraden i de alliancer, som kommunerne benytter.

Det skal bemærkes, at der i forbindelse med gennemførelsen af de forskellige regressionsanalyser er lavet relevante forudsætningstests (Stubager og Sønderskov 2011). Igennem kapitlet vil det være sådan, at der ikke har været problemer med forudsætningerne for regression, hvor ikke andet er nævnt. Der skal i denne forbindelse gøres opmærksom på, at samtlige regressioner i kapitlet er gennemført med brug af klyngerobuste standardfejl.

---

<sup>6</sup> Vurderingerne af, om inddragelsen af en yderligere variabel eller gruppe af variable bidrager signifikant til modellens forklaringskraft sker med udgangspunkt i et signifikansniveau på 0,05 (jf. de F-tests der bliver omtalt i dette kapitel).

Dette er sket for at sikre, at den hierarkiske struktur i mine data ikke resulterer i for lave p-værdier og hermed usikre signifikansberegninger. Taget antallet af enheder i mit datasæt i betragtning har denne metode været den mest hensigtsmæssige til at sikre valide signifikans beregninger. I de foregående kapitler forsøgte jeg at tage højde for den hierarkiske struktur i data ved at lave tabelanalyser inden for de enkelte politikområder.

## 9.2 Alliancers indholdsmæssige spændvidde

Fra at have fokuseret på formaliseringsgraden i alliancer, vender jeg mig nu imod alliancers indholdsmæssige spændvidde. En alliances indholdsmæssige spændvidde kan opgøres ud fra, hvor mange sektorområder alliancen spænder over. Hvis der kun er tale om ét sektorområde, kan alliancens spændvidde endvidere opgøres efter, om der håndteres flere spørgsmål inden for dette sektorområde, eller om alliancen er fokuseret på én helt konkret problemstilling. Som beskrevet i kapitel 3 er fordelene ved de indholdsmæssige snævre alliancer, at de deltagende aktører vil kunne kigge snævert på interessekonstellationerne i forhold til netop den konkrete problemstilling. Dette vil alt andet lige gøre det nemmere at sikre interessesammenfald i alliancen. Omvendt kan man i forhold til indholdsmæssige bredere alliancer fremhæve den styrke, at de udnytter, at den enkelte kommune har investeret tid og penge i at få etableret et samarbejde med andre aktører. Det kan således være fordelagtigt at udnytte den indsats, der allerede er gjort, og hermed forsøge at benytte alliancen på andre problemstillinger.

I kapitel 3 opstillede jeg to hypoteser vedrørende den indholdsmæssige spændvidde af de alliancer, som kommuner forsøger at bruge, nemlig hypotese 10 og 13. Hypotese 10 har en deskriptiv karakter, mens hypotese 13 fremsætter forventninger vedrørende betydningen af *kommunestørrelse* for den enkelte kommunes brug af henholdsvis indholdsmæssigt brede og smalle alliancer. Disse hypoteser behandles efter tur.

Ifølge hypotese 10 vil den enkelte kommune forsøge at gøre alliancer med andre udvalgte kommuner inden for regionen indholdsmæssigt snævre, så de tilpasses det præcise interessesammenfald. Dette skyldes ikke mindst, at det for de danske kommuner er muligt at benytte KKR i de tilfælde, hvor de gerne vil varetage interesser, der spænder mere bredt.

Som det ses i tabel 9.3, svarer kommunerne i en meget stor procentdel af casene, at formålene med de konkrete samarbejder har været at påvirke den konkrete beslutning på det konkrete politikområde, der spørges ind til (82 pct.). Kun i 1 pct. af casene har kommunerne været uenige i, at dette har været et formål, mens de i 17 pct. af casene svarer 'hverken eller'. Lige så

interessant er det dog at se på de spørgsmål, der fokuserer på, om formålet (også) har været at opbygge et samarbejde, der kan benyttes til at påvirke andre beslutninger inden for det konkrete sektorområde henholdsvis på tværs af sektorområder. Et overraskende stort antal svarer, at dette er tilfældet. Således svarer kommunerne i 67 pct. af casene, at det har været formålet at opbygge et samarbejde, der kan benyttes til andre beslutninger inden for sektorområdet, mens de i 46 pct. af tilfældene svarer, at formålet har været at opbygge et samarbejde, der kan benyttes til at påvirke beslutninger på tværs af forskellige sektorområder. Ser man på, hvor mange der er uenige i disse formål, er der tale om henholdsvis 22 pct. og 27 pct.

Tabel 9.3: Vurderingen af formålet med de eventuelt mindre formaliserede samarbejder som kommunerne benytter. Analyseenheden er den enkelte kommune på det enkelte politikområde. Pct. (antal)

	Helt enig	Enig	Hverken eller	Uenig	Helt uenig	Total
At påvirke den konkrete beslutning	51 (42)	31 (26)	17 (14)	0 (0)	1 (1)	100 (83)
At påvirke andre beslutninger inden for sektorområdet	16 (13)	51 (43)	12 (10)	16 (13)	6 (5)	100 (84)
At påvirke andre beslutninger på tværs af sektorområder	8 (7)	38 (32)	26 (22)	14 (12)	13 (11)	100 (84)

Kommunerne synes således at tænke ret bredt i forhold til de samarbejder, de forsøger at varetage deres interesser igennem. Der er ingen tvivl om, at kommunerne med de konkrete samarbejder forsøger at påvirke beslutninger på de konkrete politikområder, der spørges ind til. Ligeledes fremgår det, at dette i nogle tilfælde er det eneste formål. Således svarer kommunerne i 14 af de i alt 83 tilfælde, at de har forsøgt at etablere et samarbejde i forhold til interessevaretagelsen vedrørende den konkrete problemstilling, som ikke har haft til formål at opbygge samarbejder, der samtidig har kunnet benyttes til at varetage interesser i forhold til andre problemstillinger inden for sektorområdet eller på tværs af sektorområdet. Dette svarer til 17 pct. af tilfældene. At dette ikke er det typiske billede, fremgår da også af tabel 9.3. I en stor andel af casene forsøger kommunerne således at opbygge samarbejder, der også vil kunne anvendes i forhold til andre problemstillinger – inden for det konkrete, som inden for andre sektorområder.

I forhold til at undersøge den indholdsmæssige spændvidde i de alliancer, som kommunerne forsøger at indgå, er det endvidere relevant at se på korrelationerne imellem de tre spørgsmål, der beskrives i tabel 9.3. Det viser



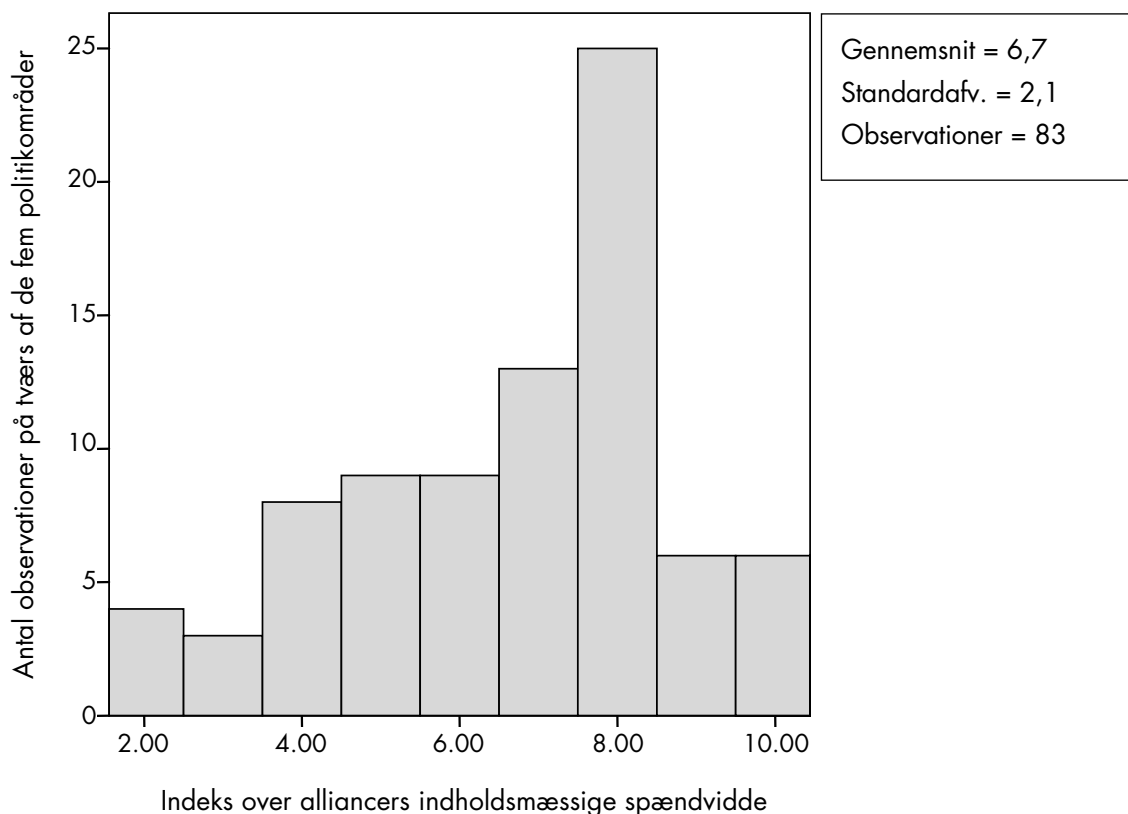
sig, at der er en høj korrelation imellem kommunernes vurdering af, om formålet med arbejdet har været at opbygge et samarbejde, der kan benyttes til at påvirke andre beslutninger inden for sektorområdet og vurderingen af, om formålet med arbejdet har været at opbygge et samarbejde, der kan benyttes til at påvirke andre beslutninger på tværs af sektorområder. De fleste af de kommuner, der tænker samarbejdet i en bredere kontekst end den konkrete problemstilling, der indledningsvist bliver spurgt ind til, synes således at tænke bredt både inden for sektorområdet og på tværs af sektorområder. Gammelværdien for korrelationen imellem disse to spørgsmål er således signifikant og ligger på 0,81. Der er imidlertid ikke høje korrelationer imellem kommunernes vurdering af, om formålet har været at påvirke den konkrete beslutning på den ene side og spørgsmålene om, om formålet også har været at påvirke andre beslutninger inden for sektorområdet og på tværs af sektorområder på den anden side. Man kan da også forestille sig, at kommuner eksempelvis kan erklære sig 'Helt enig' i, at et formål har været at påvirke den konkrete beslutning, uanset om formålet er bredere end som så eller ej.

I forhold til at få et dækkende mål for den indholdsmæssige spændvidde i de alliancer, som kommunerne benytter, vil jeg i forlængelse af ovenstående danne et indeks med udgangspunkt i kommunernes vurderinger af, om formålet har været at opbygge et samarbejde, der kan benyttes til at påvirke andre beslutninger inden for sektorområdet henholdsvis på tværs af sektorområder. Indekset er som nævnt tilfredsstillende i forhold til item-item korrelationen imellem de to inddragede variable. Alpha værdien er endvidere tilfredsstillende og ligger med en værdi på 0,8. Figur 9.2 giver en oversigt over indekset for den indholdsmæssige spændvidde i de alliancer, kommunerne forsøger at benytte på tværs af de fem politikområder. Værdien 10 svarer til, at kommunen har erklæret sig 'Helt enig' i, at formålet med samarbejdet har været at opbygge en alliance, der kan benyttes til at varetage interesser i forhold til andre problemstillinger inden for sektorområdet og på tværs af politikområder. Værdien 2 svarer omvendt til, at kommunen har erklæret sig 'Helt uenig' i, at formålet med samarbejdet har været at opbygge en alliance, der kan benyttes til at varetage interesser i forhold til andre problemstillinger inden for sektorområdet eller på tværs af politikområder.

På baggrund af figur 9.2 er det tydeligt, at kommunerne i mange tilfælde erklærer sig 'Helt enig' eller 'Enig' i, at formålet med samarbejdet har været at opbygge en alliance, der kan benyttes til at varetage interesser i forhold til andre problemstillinger inden for sektorområdet og på tværs af politikområder. Dette svarer til værdierne fra 8 til 10 på indekset. Samlet set falder 45

pct. af de afgivne svar i denne kategori. Omvendt er det kun i 18 pct. af tilfældene, at en kommune erklærer sig 'Helt uenig' eller 'Uenig' på begge spørgsmål. Samlet set synes kommunerne altså ofte at benytte alliancer, der har et bredt indholdsmæssigt sigte. Der er således ikke støtte til hypotese 10 om, at kommunerne forsøger at indgå indholdsmæssigt snævre alliancer.

Figur 9.2: Histogram over den indholdsmæssige spændvidde i de alliancer kommunerne benytter på tværs af de fem politikområder. Analyseenheden er den enkelte kommune på det enkelte politikområde



Ovenstående billede er i overensstemmelse med, at jeg kun i begrænset omfang finder den forventede sammenhæng imellem de forskellige interessekonstellationer på tværs af politikområder og brugen af alliancer. Som vist i tabel 8.1, kapitel 8, er der mange tilfælde, hvor kommunerne samarbejder med de samme aktører, som dem de samarbejder med på det foregående politikområde i spørgeskemaet. I forlængelse heraf indikerer tabel 9.3 og figur 9.2, at kommunerne i mange situationer forsøger at opbygge mere faste samarbejdsrelationer, der kan benyttes i flere forskellige sammenhænge – omend særligt inden for det aktuelle sektorområde. Samlet set antyder disse resultater, at interessekonstellationerne ikke er det eneste hensyn, der tæller, når kommunerne vælger samarbejdspartnere. Det er således på baggrund af de empiriske resultater en mulighed, at kommunerne ser mere faste samarbejder som attraktive, snarere end snævre samarbejder, der primært

er dannet for at få så stort et interessesammenfald som muligt. En mulig årsag til dette kan være, at kommunerne herved kan reducere de omkostninger, der er forbundet ved at bygge nye samarbejder op, og at nogle samarbejder kan være historisk betingede.

Den anden hypotese, der vedrører den indholdsmæssige spændvidde i de alliancer, som kommunerne benytter, er hypotese 13. Fokus rettes her imod betydningen af *kommunestørrelse*. Forventningen er, at kommunestørrelse har en negativ effekt på den indholdsmæssige spændvidde i de alliancer, kommunerne benytter. Det teoretiske argument er, at jo større kommunen er, i jo højere grad vil den kunne afse de nødvendige ressourcer til at dække de medfølgende transaktionsomkostninger, og derfor indvirker kommunestørrelse positivt på det ambitionsniveau, den enkelte kommune kan tillade sig at have for brugen af alliancer.

Undersøger man først sammenhængen imellem kommunestørrelse og mit indeks for den indholdsmæssige bredde af alliancer, viser det sig, at den sammenhæng, der er imellem disse variable, har det modsatte fortegn end forventet. Tendensen til at ville forsøge at benytte alliancer bredt stiger således med kommunestørrelsen. For hver gang kommunestørrelsen stiger med 100.000 indbyggere, stiger værdien på indekset således med 0,5. Det overordnede resultat er, at der er en signifikant sammenhæng imellem kommunestørrelse og indekset for den indholdsmæssige bredde af alliancer, og at tendensen til at ville samarbejde bredt stiger med kommunestørrelsen. Det skal dog bemærkes, at den substantielle effekt af kommunestørrelse synes begrænset. Der skal således en forandring i kommunestørrelsen på 200.000 indbyggere til for at få værdien på indekset til at flytte sig et point. Den begrænsede substantielle effekt af kommunestørrelse fremgår også af, at forklaringskraften i modellen er relativt lav. Vi kan således forklare 3,8 pct. af den samlede variation på indekset ved hjælp af kommunestørrelse. Disse resultater fremgår af model 1 i tabel 9.4.

Model 2 og 3 i tabel 9.4 viser resultaterne af de analyser, der er lavet for at kontrollere for relevante tredje variable. Model 2 inddrager betydningen af sektorområde, mens model 3 inddrager betydningen af politikområder. Betydningen af kommunestørrelse ændrer sig dog ikke ved kontrollen for disse variable. Det viser sig, at kontrolvariablene kun i meget begrænset omfang har en signifikant effekt på Indekset for alliancers indholdsmæssige spændvidde. En F-test viser endvidere, at de ikke bidrager signifikant til at øge den forklaringskraft, der er i modellen, når denne alene inddrager indbyggertallet som i model 1. Jeg bliver altså ikke i stand til at forklare en større del af variansen i Indekset for alliancers spændvidde ved at inddrage disse yderligere variable.

Tabel 9.4: Regression med Indekset for alliancers indholdsmæssige spændvidde som afhængig variabel. Analyseenheden er den enkelte kommune på det enkelte politikområde (signifikansoplysningerne for de ustandardiserede betakoefficienter er beregnet med klyngekorrigerede standardfejl)

	Model 1	Model 2	Model 3
Konstant	6,3***	6,8***	7,0***
Indbyggertal (i 100.000)	0,6**	0,5**	0,5***
Sundhedsområdet		-0,63	
Placering af sygehuse			- 1,6*
Opgaveglidning			-0,2
Genoptræningsområdet			-0,7
Koordineringsopgaven			-0,4
R <sup>2</sup>	0,038	0,056	0,116
N	83	83	83

\*; p<0,1, \*\*; p<0,05, \*\*\*; p<0,01.

Referencekategorier ved dummyvariable: Prisfastsættelse for tilbud på det specialiserede socialområde er referencekategori for politikområderne. Socialområdet reference kategori for sektorområderne. Kommuner med delt direktøransvar er referencekategori i forhold til placering af direktøransvaret.

I forbindelse med en analyse af hypotese 13, der siger, at kommunestørrelsen påvirker den indholdsmæssige bredde i de alliancer, som kommunerne indgår negativt, er det relevant også at undersøge, om kommunestørrelse påvirker kommunernes svar på, om formålet med en given alliance er at påvirke den konkrete problemstilling, der bliver spurgt ind til. Her viser det sig, at indbyggertallet ikke har nogen signifikant effekt på kommunernes vurdering af formålet med alliancen. Dette gælder også, når sammenhængen analyseres med et kvadreret indbyggertal. Dette sker, fordi den visuelle inspektion af linearitet indikerer, at der kunne være en svag kurvelineær sammenhæng i data.

At der ikke synes at være nogle interessante og signifikante sammenhænge i data i forhold til variabelen for, om formålet med alliancen har været at påvirke den konkrete problemstilling, gælder også, når jeg undersøger for betydningen af kontrolvariablene Sektorområde, Politikområde og Dobbelt-direktøransvar. Forklaringen på, at der ikke umiddelbart synes at være nogle sammenhænge at afdække i forhold til denne variabel, skal formentlig findes i den begrænsede variation på denne variabel (jf. tabel 9.3). Den samlede konklusion i forhold til hypotese 13 bliver således, at kommunestørrelse kun i begrænset omfang synes at påvirke den indholdsmæssige bredde i de alliancer, som kommunerne indgår. Den begrænsede påvirkning er endvidere positiv, hvilket vil sige, at tendensen til at benytte indholdsmæssigt bre-

de alliancer stiger med kommunestørrelse. Dette var ikke forventet med hypotese 13.

### 9.3 Afrunding

Dette kapitel har, som kapitel 8, fokuseret på de situationer, hvor den enkelte kommune på det enkelte politikområde *har* besluttet at indgå alliance. Formålet med kapitlet har været at undersøge, hvad der karakteriserer de regionalt definerede alliancer, som kommunerne forsøger at indgå i forhold til formaliseringsgrad og indholdsmæssig spændvidde. Herudover har formålet været at undersøge, hvad der kan forklare eventuelle variationer i karakteristika på tværs af alliancer.

De empiriske resultater viser, at der er en stor spredning i, hvor formaliserede de alliancer, som kommunerne forsøger at benytte, er. Samtidig står det dog klart, at de alliancer, som kommuner forsøger at benytte i deres interessevaretagelse, oftere er kendetegnet ved en lav snarere end en høj grad af formalisering.

Det viser sig, at det særligt er kommunestørrelse, der påvirker formaliseringsgraden i de alliancer, kommunerne forsøger at indgå. Som jeg forventede med hypotese 14, stiger formaliseringsgraden i alliancerne med kommunestørrelse. For hver gang kommunestørrelsen stiger med 100.000 indbyggere, stiger værdien på det opstillede indeks for formaliseringsgrad således med 1,2 point. Indbyggertallet i kommunerne kan samlet set forklare 6,3 pct. af den samlede variation på indekset. Omend dette ikke er ubetydeligt, indikerer en sådan forklaringskraft, at der er flere forhold, som er afgørende for formaliseringsgraden i de alliancer, som kommunerne benytter.

Med hypotese 7 var der formuleret en forventning om, at ét af disse andre forhold ville være interessekonstellationerne imellem kommuner henholdsvis kommuner og region. De empiriske resultater viser dog, at interessekonstellationer som målt ved de fem forskellige politikområder ikke påvirker formaliseringsgraden i de benyttede alliancer. I forbindelse med regressio-nerne blev der også kontrolleret for betydningen af institutionelle spilleregler og placeringen af direktøransvar. Disse forhold viste sig heller ikke at have nogen substantiel interessant eller signifikant effekt på formaliseringsgraden i alliancerne.

I forhold til den indholdsmæssige spændvidde i de alliancer, kommunerne forsøger at benytte, er det interessant, at nogle alliancer anvendes helt snævert i forhold til den konkrete problemstilling, mens andre benyttes bredere inden for sektorområdet og endda i flere tilfælde på tværs af sektorområder. I modsætning til den deskriptive forventning, der fremgår af hypotese

10, synes kommunerne generelt at tænke bredt i forhold til de samarbejder, de forsøger at varetage deres interesser igennem. Kommunerne synes således at se mere faste samarbejder som attraktive, snarere end snævre samarbejder der primært er dannet for at få så stort et interessesammenfald som muligt. Mulige årsager kan være, at kommunerne herved kan reducere de omkostninger, der er forbundet ved at bygge nye samarbejder op, og/eller at nogle samarbejder er historisk betingede.

Med hypotese 13 var forventningen, at kommunestørrelse ville kunne forklare en del af variationen i alliancernes indholdsmæssige bredde. Data viser imidlertid, at indbyggertallet ganske vist har en signifikant effekt på den indholdsmæssige spændvidde i alliancer, men at denne effekt substantielt set er begrænset. Endvidere er det relevant, at sammenhængen ikke har det forventede fortegn. Således stiger tendensen til at indgå indholdsmæssigt brede alliancer (en smule) med kommunestørrelse. I forbindelse med regressionerne blev der kontrolleret for betydningen af interessekonstellationer og institutionelle spilleregler. Disse forhold viste sig ikke at have nogen substantiel interessant eller signifikant effekt på den indholdsmæssige spændvidde i alliancerne.

## Kapitel 10: Kvalitativ undersøgelse af kommuners brug af alliancer i forbindelse med deres interessevaretagelse

Dette kapitel gennemgår tilrettelæggelsen og resultaterne af afhandlingens kvalitative undersøgelse, der består af en række interviews med socialdirektører og sundhedsdirektører i udvalgte danske kommuner. Den kvalitative undersøgelse supplerer de kvantitative analyser på to måder. I de situationer hvor de kvantitative analyser støtter de fremsatte hypoteser, har jeg i den kvalitative undersøgelse fokuseret på, *hvorfor* de uafhængige variable påvirker kommunernes brug af alliancer, som tilfældet er. Spørgsmålet er, om de af kommunerne fremførte argumenter for brugen af alliancer eller mangel på samme svarer til de teoretisk funderede argumenter, jeg fremsatte i kapitel 3. I de situationer, hvor de kvantitative analyser *ikke* støtter de fremsatte hypoteser, har jeg fokuseret på, hvorfor dette ikke har været tilfældet. Mit primære formål med den kvalitative undersøgelse har således været at opnå en dybere forståelse af sammenhængen imellem den afhængige variabel og de uafhængige, teoretisk specificerede variable.

Ud over at øge vores forståelse for de variable, som jeg allerede har i min analysemodel, har den kvalitative undersøgelse bragt nye og alternative forklaringsfaktorer på banen. Disse faktorer indgår naturligvis i afhandlingens analyser. Idet hovedformålet med den kvalitative undersøgelse ikke har været at afdække alternative forklaringsfaktorer, er de alternative forklaringsfaktorer, som undersøgelsen alligevel finder, ikke indsamlet så systematisk, som en decideret undersøgelse af disse forhold ville kræve. Afdækningen af alternative forklaringsfaktorer skal derfor også primært ses som en sidegevinst i forhold til det undersøgelsesdesign, jeg har valgt.

Kapitlet er opbygget som følger: Afsnit 10.1 redegør for tilrettelæggelsen af den kvalitative undersøgelse med særligt fokus på afgrænsningen af det kvalitative studium og den konkrete udvælgelse af analyseenheder. Afsnit 10.2 fremhæver afhandlingens fokus på interessevaretagelse og allianceindgåelse i modsætning til koordinering og samarbejde. Afsnit 10.3 til 10.5 gennemgår resultaterne af undersøgelsen i forhold til et udvalg af afhandlingens hypoteser. Afsnit 10.6 runder kapitlet af.

## 10.1 Tilrettelæggelse af den kvalitative undersøgelse

På baggrund af de kvantitative undersøgelser er der flere sammenhænge i data, som kunne være interessante at undersøge nærmere. For at målrette arbejdet med den kvalitative undersøgelse og sikre en tilstrækkelig dybde har jeg dog valgt at fokusere på kommunernes indledende valg af at indgå alliance – dels igennem KKR, dels igennem andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder. Kommunernes indledende valg af, om de vil forsøge at indgå alliance eller ej i forbindelse med deres interessevaretagelse, er et overordnet valg. Dette valg er afgørende for, om de øvrige strategier for brugen af alliancer overhovedet bliver relevante. Idet vores viden om kommuners brug af alliancer i forbindelse med deres interessevaretagelse er så begrænset, synes det oplagt at få dette indledende valg af brugen af alliancer undersøgt nærmere. Fokus i den kvalitative undersøgelse er derfor rettet imod sammenhængen imellem kommunernes indledende valg af at indgå alliance og afhandlingens tre uafhængige variable, nemlig *interessekonstellationer*, *kommunestørrelse* og *institutionelle spilleregler*. Disse sammenhænge fremgår af tabel 10.1.

Tabel 10.1: Sammenhænge, som den kvalitative undersøgelse vil sætte fokus på

---

1.	Sammenhængen imellem kommunestørrelse og brugen af KKR henholdsvis andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder <i>Resultat fra den kvantitative undersøgelse:</i> Generel opbakning til de fremførte hypoteser. Sammenhængen synes dog snarere kurvelineær end lineær
2.	Sammenhængen imellem interessekonstellationer (politikområder) og brugen af KKR henholdsvis andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder <i>Resultat fra den kvantitative undersøgelse:</i> Nogen opbakning til de fremførte hypoteser
3.	Sammenhængen imellem institutionelle spilleregler (sektorumråder) og brugen af KKR henholdsvis andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder <i>Resultat fra den kvantitative undersøgelse:</i> Ingen opbakning til de fremførte hypoteser

---

Idet formålet med den kvalitative undersøgelse har været at belyse de sammenhænge, der fremgår af tabel 10.1, har jeg for hver sammenhæng formuleret en række konkrete spørgsmål, som jeg har søgt svar på. Disse spørgsmål har det til fælles, at de alle forsøger at nærme sig de tre specificerede sammenhænge ud fra de teoretiske argumenter, der blev fremført i kapitel 3. Oversættelsen fra de teoretiske argumenter til operationelle spørgsmål er at finde i bilag 5. Den benyttede interviewguide fremgår af bilag 6.

De enkelte interviews er tilrettelagt som en række semistrukturerede interviews (Harrits et al. 2010: 149f). Tanken har været at holde respondenten



fast på de overordnede sammenhænge, som jeg gerne vil have uddybet (jf. tabel 10.1), men samtidig give respondenterne mulighed for at uddybe sine svar og komme med uplanlagte kommentarer.

Ud over de konkrete spørgsmål til brug for interviewene er det i bilag 6 muligt at se, hvorledes interviewpersonerne indledningsvis er blevet orienteret om formålet med interviewet og projektet mere generelt. Det har været centralt for mig at sikre, at interviewpersonerne modtog den samme orientering om formålet med projektet og hermed kunne svare på mine spørgsmål ud fra den samme forforståelse (Harrits et al. 2010: 168).

Med til tilrettelæggelsen af den kvalitative undersøgelse hører endelig overvejelser vedrørende udvælgelsen af analyseenheder. Som tidligere begrundet har jeg taget udgangspunkt i den kvantitative analyse og ladet den styre, hvilke spørgsmål der skulle udvælgelse til en dybere kvalitativ behandling (Emmenegger og Klemmensen 2010: 422-5). Der er imidlertid flere forskellige udvælgelseskriterier, man kan benytte, når man vil udvælge analyseenheder til kvalitative undersøgelser på baggrund af kvantitative undersøgelser. I nogle tilfælde vil det eksempelvis kunne være relevant at udvælge analyseenheder, der repræsenterer den fundne, overordnede sammenhæng imellem de undersøgte variable, mens det i andre tilfælde kan være hensigtsmæssigt at udvælge analyseenheder, der er ekstreme og således repræsenterer en afvigelse fra det typiske mønster (se eksempelvis Lieberman 2005 samt Seawright og Gerring 2008).

Udvælgelseskriterier som de oven for beskrevne er imidlertid ikke i praksis så relevante for mig. Årsagen er, at analyseenheden i min kvantitative undersøgelse er *den enkelte kommune på det enkelte politikområde*. En udvælgelse af flere kommuner inden for de enkelte politikområder ville forudsætte, at jeg foretog et meget stort antal interviews – særligt når jeg samtidig ønsker at sikre variation på kommunestørrelse. Dette har rammerne for afhandlingen ikke tilladt. Jeg har derfor besluttet at lade kommunestørrelse være mit centrale udvælgelseskriterium. Årsagen er, at kommunestørrelse er en af mine centrale variable (jf. også tabel 10.1), som jeg kun kan sikre variation på igennem udvælgelsen af analyseenheder. Analyser af betydningen af interessekonstellationer (politikområde) og institutionelle spilleregler (sektorumråde) søges hermed håndteret på baggrund af de analyseenheder, der udvælgelse med udgangspunkt i kommunestørrelsen. Det vil sige, at jeg aktivt i de enkelte interviews forsøger at få de andre variable inddraget, ved at spørge ind til dem.

Tabel 10.2 giver en oversigt over de udvalgte kommuner med oplysninger om indbyggertal og konkrete interviewpersoner. Jeg kontrollerer for en

eventuel betydning af regionalt tilhørsforhold ved alene at udvælge kommuner inden for Region Midtjylland.

Tabel 10.2: Oversigt over kommuner og interviewpersoner, der indgår i den kvalitative undersøgelse

Kommunenavn	Interviewperson	Indbyggertal
Struer Kommune	Social- og sundhedsdirektør	22.254
Favrskov Kommune	Social- og sundhedsdirektør	46.922
Holstebro Kommune	Socialdirektør Sundhedsdirektør	57.213
Silkeborg Kommune	Social- og sundhedsdirektør	89.050
Aarhus Kommune	Socialdirektør Sundhedsdirektør	311.235

Som det fremgår af tabellen har jeg ved gennemførelsen af den kvalitative undersøgelse valgt at henvende mig til social- og sundhedsdirektørerne i de enkelte kommuner. Disse personer vurderes at have den største viden omkring de enkelte kommuners konkrete forsøg på at indgå alliancer som led i deres interessevaretagelse på henholdsvis det specialiserede socialområde og sundhedsområdet. Samtidig har dette valg af interviewpersoner den fordel, at jeg hermed kan gå tilbage til den samme kilde og således sikre kontinuitet på tværs af de kvantitative og kvalitative undersøgelser. Som det fremgår, er der blandt de udvalgte kommuner, kommuner der har direktøransvaret for sundhedsområdet og det specialiserede socialområde samlet hos én person, lige som der er kommuner, der har spredt direktøransvaret på to personer. Denne dimension gør det muligt at kontrollere for, om placeringen af direktøransvaret synes at have betydning i forbindelse med den kvalitative analyse.

Samlet set består det kvalitative studium af materiale fra syv interviews i fem forskellige kommuner. Opgjort ud fra tankegangen i den kvantitative undersøgelse, hvor analyseenheden er *den enkelte kommune på det enkelte politikområde*, svarer dette til, at jeg har 30 analyseenheder repræsenteret i min kvalitative analyse. Jeg ønsker imidlertid at være mere frit stillet i forbindelse med afviklingen af interviewene i forhold til, hvor systematisk de fem politikområder fra den kvantitative undersøgelse inddrages. Derfor har jeg givet respondenterne mulighed for selv at bringe nogle emner på banen, som vi har snakket ud fra. Jeg vurderer således, at det er mest relevant at betragte antallet af analyseenheder for den kvalitative undersøgelse opgjort ud fra antallet af kommuner. Jeg har således fem analyseenheder i min kva-

litative analyse. For to af disse analyseenheder har jeg dog informationer fra to forskellige respondenter.

Der skal gøres opmærksom på, at de udvalgte kommuner alle har besvaret den kvantitative undersøgelse og således indgår i analyserne baseret på disse data. Hermed har jeg en forhåndsviden om, hvor de enkelte kommuner forsøger at benytte alliancer, og hvor det ikke er tilfældet.

## 10.2 Interessevaretagelse og 'det fælleskommunale ansvar'

De gennemførte interviews har en varighed på godt 5 timer samlet set og har resulteret i et transskriberet interviewmateriale på godt 100 sider. Interviewene er analyseret i to skridt. Først er data kodet systematisk ved hjælp af computerprogrammet NVivo. Dette er sket med udgangspunkt i fem teoretisk interessante og på forhånd definerede kodekategorier som eksempelvis 'Brugen af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder' og 'Betydningen af interessekonstellationer'. Herudover har jeg efter gennemførelsen af interviewene tilføjet en ekstra kodekategori, som har vist sig relevant, nemlig 'Det fælleskommunale ansvar'. De benyttede kodekategorier med tilhørende beskrivelser er opsummeret i bilag 7. I kølvandet på kodningen er svarene fra de forskellige aktører blevet sammenlignet, og det er sikret, at alle udtalelser af relevans for de aktuelle emner er omfattet. I de tabeller, der fremgår af nedenstående analyse, er de benyttede udtalelser koncentreret, således at overblikket bevares. Tabellerne viser hermed ikke samtlige udtalelser, men det er søgt sikret, at alle relevante tendenser i materialet er med.

Før materialet med direkte relevans for de enkelte hypoteser fremstilles, er der to forhold, som fortjener en særskilt kommentar. Det ene forhold vedrører den udfordring, det har været i forbindelse med interviewene at holde interviewpersonernes fokus på interessevaretagelse og allianceindgåelse frem for på koordinering og samarbejde af mindre strategisk karakter. Det andet forhold vedrører et tema, som lå flere af interviewpersonerne på sinde, og som jeg har benævnt 'Det fælleskommunale ansvar'. Disse to forhold vil jeg indledningsvis uddybe nærmere, idet de medvirker til at sætte kommunernes forsøg på at varetage deres interesser ind i en bredere kontekst.

Som diskuteret i kapitel 1 ligger interessevaretagelse som aktivitet tæt op ad aktiviteterne koordinering og samarbejde. Man kan samarbejde, koordinere og interessevaretage om det samme emne og med de samme aktører. Det karakteristiske ved interessevaretagelse og brugen af alliancer er imidlertid, at der er tale om en *strategisk adfærd*, der udføres for at opnå et *be-*

*stemt mål* i forhold til en *given modpart* (jf. definitionen af alliancebegrebet i kapitel 3). I interviewsituationen benyttede jeg bevidst ord som interesser og interessevaretagelse direkte, hvilket også fremgår af interviewguiden i bilag 6. Alligevel valgte interviewpersonerne i flere tilfælde – og formentlig ofte ubevidst – at dreje snakken over imod mindre strategiske aktiviteter. Dette kan der være flere årsager til.

En mulig årsag er, at koordinering og samarbejde af mindre strategisk karakter fylder meget for kommunerne på de politikområder, som jeg har spurgt ind til. For kommunerne på såvel sundheds- som socialområdet skal der således ske en omfattende koordinering imellem kommuner henholdsvis kommuner og regioner om en række forskellige forhold, eksempelvis hjemtagelse af borgere og udveksling af oplysninger. Tilsvarende foregår der flere forskellige former for samarbejder eksempelvis om driften af konkrete tilbud og om udviklingen af lederuddannelser for bestemte faggrupper. For samtlige kommuner har det været væsentligt at understrege, at denne koordinering og dette samarbejde foregår og har stor betydning. Samtlige kommuner har således understreget, at de som kommuner føler en forpligtigelse til at løfte i flok og til ikke at bekriige hinanden. Endvidere fremhæver kommunerne, at de finder dette i deres egen og kommunernes samlede interesse på sigt.

En yderligere årsag til, at kommunerne også har talt om koordinering og samarbejde af mindre strategisk karakter, kan være, at disse aktiviteter opfattes som mere legitime end interessevaretagelse og allianceindgåelse. Endelig for det tredje er det muligt, at man som kommune ikke nødvendigvis er så bevidst om, hvornår en aktivitet er udtryk for det ene eller det andet, så længe kommunen kan bakke op om det, der bliver arbejdet for. Hvor ikke andet fremhæves, er de udtalelser, der benyttes i det følgende, de udtalelser, der er blevet afgivet omkring interessevaretagelse og allianceindgåelse.

Om end det fælleskommunale ansvar og fællesinteressen bliver understreget, giver samtlige kommuner dog eksempler på, hvordan de på nogle politikområder forfølger deres egne snævre interesser i forhold til regionen og i forhold til andre kommuner. I denne forbindelse henviser nogle kommuner til, at der er interesser, der har en særlig betydning eller en mere legitim status end andre. Et par udtalelser kan illustrere det samtidige fokus på det fælleskommunale ansvar og den individuelle interesse.

Det primære er, at vi prøver at holde sammen på kommunerne. Prøver at se, hvordan vi som kommuner i det Midtjyske i fællesskab kan få nogle løsninger, der hjælper os alle sammen. Når det så er sagt, forfølger vi selvfølgelig også

Favrskov Kommunes interesser. Ingen er forpligtet ud over deres interesser, sådan er vilkårene (Social- og sundhedsdirektør, Favrskov Kommune)

Det ser jo ikke kønt ud, når vi sådan begynder at gå i flæsket på hinanden udadtil. Når offentlige myndigheder slås med hinanden, kan man også spørge, om det er en god måde at bruge skatteborgernes penge på. Derfor forsøger vi at få afklaret tingene imellem os – og det synes jeg, at vi kan i de fleste tilfælde. Men der er nogle enkelte tilfælde, hvor det ikke lykkes. For eksempel i spørgsmålet om placeringen af sygehuse. Der må man bare sige, at der er man sig selv nærmest, og sådan er det. Det er en legitim kamp (Social- og sundhedsdirektør, Silkeborg Kommune)

På tværs af kommunerne synes der således at være et ønske om at løfte i flok og tænke ud over egen kommunegrænse. Samtidig er der dog en erkendelse af, at dette ikke altid er en mulighed, hvor interesse modsætningerne er store og dybt følte. Prisen for et fælleskommunalt ansvar og en fælleskommunal tilgang kan med andre ord blive for høj for den enkelte kommune. Også på baggrund af interviewmaterialet synes det således relevant at beskæftige sig med enkeltkommuners interessevaretagelse og – skal det vise sig – deres brug af alliancer. De følgende tre afsnit vil analysere interviewmaterialet i forhold til kommuners brug af alliancer og sammenholde resultaterne med resultaterne fra den kvantitative analyse.

### 10.3 Analyse af sammenhængen imellem interessekonstellationer og brugen af alliancer

I dette afsnit sætter jeg fokus på, om det aktive tilvalg af brugen af alliancer afhænger af de interessekonstellationer, der er imellem de forskellige aktører. I kapitel 3 opstillede jeg fire hypoteser, der fokuserer på, hvordan de uafhængige variable *graden af interessesammenfald med regionen* og *graden af interessesammenfald med andre kommuner* påvirker kommuners adfærd i forhold til brugen af alliancer (hypotese 1, 2, 4, og 5). I dette afsnit vil disse fire hypoteser blive belyst ved hjælp af mine kvalitative data. Jeg vil samtidig sammenholde resultaterne med resultaterne fra den kvantitative analyse.

#### Brugen af samarbejdsstrukturerne omkring KKR

På baggrund af hypoteserne 1, 2 og 4 forventer jeg, at kommunerne i særlig grad vil gøre brug af KKR, hvor der er interessesammenfald imellem kommunerne, og/eller hvor kommunerne står over for en fælles modstander. Den kvantitative undersøgelse viste, at kommunerne bruger KKR meget i forhold

til genoptræningsområdet og i forhold til opgaveglidning. To områder, hvor vi netop forventer det som følge af de givne interessekonstellationer. Samtidig viste den kvantitative analyse, at kommunerne ikke i så stort omfang benytter de fælles interessevaretagelseskanaler i forhold til placeringen af sygehus, hvor kommunerne da heller ikke forventes at have fælles interesser eller at stå over for en fælles modstander.

Når man ser på de kvalitative data, bekræftes hypotesen om, at kommunerne i særlig grad forsøger at benytte samarbejdsstrukturerne omkring KKR, der hvor kommunerne har fælles interesser og/eller står over for en fælles modstander. Langt de fleste udtalelser fra kommunerne peger således i retning af, at samarbejdsstrukturerne omkring KKR primært er relevante, hvor kommunerne er enige – og har en fællesmodstander.

Tabel 10.3 samler hovedtendenserne i kommunernes udtalelser om betydningen af at have en fælles modstander. Fra fire af de fem kommuner er der udtalelser om, at en fælles modstander er en væsentlig faktor i forhold til, i hvor høj grad kommunerne forsøger at varetage interesser i fællesskab. Eksempler på sådanne udtalelser fremgår af tabellens venstre kolonne. I tabellens højre kolonne fremgår endvidere en udtalelse fra sundhedsdirektøren i Holstebro Kommune, som også kommer ind på, hvorledes tilstedeværelsen af regionen som en fælles modstander ikke altid er en tilstrækkelig forudsætning for faktisk at varetage interesser sammen. Årsagen er, at kommuner stadig står over for det kollektive handlingsproblem, det er at løfte i flok. Dette problem bliver i nogle, men ikke alle tilfælde løst ved, at enkelte kommuner tager en given interessevaretagelsesopgave på sig.

På baggrund af interviewene synes der således ikke at være tvivl om, at interessekonstellationer har betydning for, hvornår kommunerne forsøger at varetager interesser sammen. Langt de fleste udtalelser fra kommunerne peger således i retning af, at samarbejdsstrukturerne omkring KKR primært kan benyttes i forbindelse med interessevaretagelse på politikområder, der hvor kommunerne er enige *og* har en fælles modstander.

Tabel 10.3: Udtalelser om betydningen af at have regionen som en fælles modstander for kommunernes forsøg på at varetage interesser i fællesskab

Regionen som fælles modstander samler kommunerne	Regionen som fælles modstander er ikke altid en tilstrækkelig forudsætning for at samle kommunerne
<p>[Er samarbejdet imellem kommunerne særlig godt der, hvor man har regionen som en fælles modstander?]. Det billede kan du sagtens bruge (Social- og sundhedsdirektør, Favrskov Kommune)</p>	<p>Der ligger et mega arbejde bag sådan noget som indspillet omkring det nære sundhedsvæsen. Og spørgsmålet er, hvordan man får nogen til at trække læsset. Det er et kollektivt handlingsproblem, som stadig udgør en stor udfordring for kommunerne – også når regionen er der som fælles modstander. Det er tit de samme kommuner, der bliver utålmodige på, at der skal ske noget og så griber bolden (Sundhedsdirektør, Holstebro Kommune)</p>
<p>Vi har en fælles interesse i at sørge for, at kommunerne ikke bliver spillet ud imod hinanden af andre aktører – det kunne være staten, det kunne være regionen, som jo ret hurtigt ville kunne splitte kommunerne, hvis de fik lov at dominere. Så vi har sådan en slags broderskabsed om, at vi prøver at finde nogen løsninger (Social- og sundhedsdirektør, Favrskov Kommune)</p>	
<p>Kampen imellem kommuner om eksempelvis placeringen af centrale institutioner er en legitim kamp. Det er mere problematisk, hvor vi forventes at være 19 kommuner, der er enige om noget – for eksempel når vi har en relation til regionen (Social og sundhedsdirektør, Silkeborg Kommune)</p>	
<p>Det, vi har oplevet siden kommunalreformen, har været, at regionen sætter sig for bordenden. Regionen har enormt mange muskler og får på den måde stor indflydelse på, hvad der skal ske. Derfor samlede vi alle 19 kommuner og sagde, at vi bliver sgu nødt til at gøre noget ved det her. Vi bliver nødt til at lave en anden dagsorden og være mere offensive – spille bedre sammen. Og det har vi så forsøgt at gøre og er kommet et stykke af vejen (Sundhedsdirektør, Holstebro Kommune)</p>	

Interviewene indeholder endvidere udtalelser om, at kommunale interesse-modsætninger ikke bare kan have negative effekter på forsøgene på at varetage interesser i samlet flok inden for et område, men også på tværs af politikområder. Dette kan illustreres med nedenstående udtalelse:

Hele diskussionen om hospitalsstrukturen – specielt det nye hospital ude i Gødstrup – har lagt gift ud for enigheden. Det er svært at lave et konstruktivt samarbejde på fælles regionalt plan, når der ligger nogle lokale problemer, som hele tiden overskygger andre ting. I princippet kan man sige, hvad rager det alle de østjyske kommuner, om det hospital ligger det ene eller det andet sted. Vi er jo sådan set ligeglade. Vi er bare ikke ligeglade, hvis det betyder, at regionen er nødt til at pumpe en masse penge i andre ting for at få politisk fred – helikoptere, sundhedshuse, ditten og datten. De penge går jo fra den

samlede kasse. Det har ikke været godt for det kommunale fællesskab (Social- og sundhedsdirektør, Favrskov Kommune)

Interessekonstellationerne imellem kommuner henholdsvis kommuner og region synes samlet set at være væsentlige i forhold til kommunernes forsøg på at varetage interesser sammen. Interviewene indikerer dog samtidig, at der er tilfælde, hvor kommunerne formår at sætte sig ud over de kortsigtede, individuelle interesser og arbejde sammen, også selvom der ikke er en fællesmodstander. Der er således udtalelser fra samtlige kommuner, der illustrerer, at KKR faktisk bliver brugt i situationer, hvor der er interessekonflikt imellem kommunerne samtidig med, at kommunerne ikke står over for en fælles modstander. Disse udtalelser vedrører kommunernes forsøg på at bruge KKR i forhold til prisfastsættelsen af tilbud på det specialiserede socialområde. Dette emne har jeg spurgt særskilt ind til i forbindelse med interviewene (jf. bilag 5 og 6), fordi de kvantitative analyser overraskende viste, at kommunerne forsøger at benytte KKR meget, hvad angår prisfastsættelsen af tilbud, på trods af at de ikke kan forventes at have enslydende interesser på dette politikområde.

Det fremgår af interviewene, at de 19 kommuner i Region Midtjylland i forbindelse med indgåelsen af rammeaftalen for 2011 er blevet enige om en mere vidtgående aftale om prisfastsættelsen af tilbud på det specialiserede socialområde, end lovgivningen forpligtiger dem til. De aftaler således, at kommunerne skal sikre, at de enkelte tilbud, der er omfattet af rammeaftalen, gennemfører en 5 pct. takstreduktion. Undtaget fra denne regel er tilbud, hvor køber og sælger er enige om, at tilbuddet skal undtages fra besparelse, og tilbud, hvor mindre end 5 pct. af pladserne sælges til andre kommuner end beliggenhedskommunen.

Aftalen om takstreduktion er kommet i stand, på trods af væsentlige interessemodsatninger på området. Aarhus og Silkeborg kommuner fremhæver, at køber-sælger problematikken, som jeg berørte i kapitel 5, har stor betydning for, hvordan de enkelte kommuner positionerer sig i diskussionen om prisfastsættelse. Herudover giver Favrskov, Holstebro og Struer kommuner udtryk for, at omkostningsniveauerne på de forskellige tilbud er meget forskelligartede, idet nogle kommuner allerede har været igennem sparerunder. Som følge heraf opleves det ikke som rimeligt, at alle kommuner og alle tilbud mødes med de samme besparelseskraav, hvilket igen taler imod indgåelsen af en aftale, der indebærer en kollektiv omkostningsreduktion.

Kommunerne fremhæver særligt tre forhold, der har været afgørende for, at det er lykket at benytte en fælles interessevaretagelseskanal og sætte sig ud over disse modstående interesser i forhold til prisfastsættelsen af tilbud på



det specialiserede socialområde. To kommuner fremhæver det ansvar, kommunerne fik overdraget med kommunalreformen, og det prestigefulde tab, der selvfølgelig ville være, hvis ikke kommunerne formår at løfte opgaven i fællesskab. Herudover fremføres to forhold, der kan siges at være mere direkte mærkbare for den enkelte kommune. Det ene forhold er, at markedet kan øge tilskyndelserne til at finde fælles løsninger i aftalerne, fordi køberkommuner ellers har mulighed for at trække deres borgere hjem. Det andet forhold er, at kommunerne er afhængige af hinanden i deres økonomistyring. I tider hvor den kommunale økonomi er presset, og det specialiserede socialområde i flere år har oplevet udgiftsvækst, har man – på grund af den store samhandel – en interesse i at hjælpe hinanden med at sikre den fornødne opbremsning. Den enkelte kommune vil ikke alene kunne sikre dette.

Som det fremgår af ovenstående, er det muligt, at kommunerne har formået at indgå aftalen om prisfastsættelsen af tilbud på det specialiserede socialområde på trods af velkendte interesse modsætninger, fordi kommunerne har nogle – måske mere grundlæggende – fællesinteresser i den samlede økonomistyring på det specialiserede socialområde og i kommunal autonomi på sigt. Enkelte kommuner giver dog udtryk for, at det ikke er givet, at man på sigt vil kunne lave tilsvarende aftaler om prisfastsættelsen og hermed favne over de interesse modsætninger, der er på området.

Endelig er det interessant, at der er forskel på, hvordan den enkelte kommune har forsøgt at forholde sig til de eksisterende interesse modsætninger i forhold til prisfastsættelsen af tilbud på det specialiserede socialområde. Struer og Aarhus kommuner giver udtryk for, at de har forsøgt at indgå alliancer med ligesindede kommuner, for at forsøge at skubbe aftalen om prisfastsættelse i en bestemt retning. I modsætning hertil er socialdirektøren fra Holstebro Kommune meget eksplicit om, at hun har fravalgt en interesse varetagelsesstrategi, hvor man forsøger at alliere sig med andre kommuner. Direktøren understreger, at der er tale om et bevidst valg velvidende, at andre kommuner gør brug af alliancer og formøder. Synspunktet er, at en sådan adfærd ikke er til gavn for kommunernes evne til at håndtere udfordringerne på det specialiserede socialområde på sigt. En bedre strategi vurderes at være at basere sig på argumentationens magt. I det følgende vil det dog fremgå, at brugen af alliancer er en udbredt tendens på tværs af alle fem kommuner, om end en enkelt direktør ikke har ønsket at benytte sig heraf.

### Brugen af regionalt definerede alliancer

I hovedparten af interviewene bliver der talt om det at indgå alliancer, som en naturlig og selvfølgelig ting. Med hypotese 1, 2 og 5 var forventningen, at

kommuner i særlig grad vil benytte andre, eventuelt mindre formaliserede alliancer på politikområder, hvor der ikke er interessesammenfald imellem alle kommuner, og hvor der ikke er en fælles modstander i kraft af regionen. Denne forventning fik ikke megen støtte i den kvantitative undersøgelse. Her viste det sig, at kommunerne i særlig grad forsøger at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder på de tre politikområder på sundhedsområdet – placering af sygehuse, genoptræning og opgaveglidning. Imidlertid er det kun i forhold til placeringen af sygehuse, at interessemodsetningerne imellem kommuner forventes at være store, samtidig med at der ikke er en fælles modstander.

Tabel 10.4: Eksempler på overvejelser om og forsøg på brugen af alliancer vedrørende den geografiske placering af sygehuse

	Brugen af alliancer i forhold til at påvirke den geografiske placering af sygehuse
Social- og sundhedsdirektør, Silkeborg Kommune	Vi prøvede at snakke med Skanderborg og Favrskov kommuner, om vi kunne blive enige om et fælles høringssvar og sådan nogle ting. Det fandt vi aldrig fodslag i, og det kan måske hænge sammen med, at Skanderborg havde orienteret sig imod Aarhus og Horsens, mens Favrskov havde relationer i forhold til Aarhus og Randers. Men for os var det jo vores lokalsygehus. Vi havde en anden interesse i det – en interesse som arbejdspladser og penge giver. Niveaulet for interessen var simpelthen for forskellig til en alliance.
Social- og sundhedsdirektør, Struer Kommune	Både borgerne og politikerne har været meget optaget af, at vi kunne have fået et sygehus, der lå tættere på vores kommune. Altså så kørselsafstanden blev minimeret. Vi gik sammen med Lemvig og Holstebro kommuner og lavede PR-strategi, benyttede kommunikationsbureauer, lavede lobbyarbejde, lavede høringssvar – alle tangenter blev spillet. Det var et stort arbejde, og vi brugte mange ressourcer på det.
Sundhedsdirektør, Holstebro Kommune	I anden fase hvor sandsynligheden for, at sygehuset ville lukke, var ret stor, har vi kæmpet som besatte for at få del i de afsatte puljemidler. Det har vi til dels gjort sammen med Struer og Lemvig, men vi har også kæmpet meget selv. På dette tidspunkt må man sige, at solidariteten imellem kommunerne havde en vis form for begrænsning, fordi der også ligger nogle andre spændingsfelter mellem sådan tre kommuner, som blandt andet har noget med kommunestørrelse at gøre.

Den kvalitative undersøgelse giver opbakning til billedet af, at mindre alliancer bliver brugt flittigt i forbindelse med diskussioner om den geografiske placering af sygehuse. Tabel 10.4 giver eksempler på de overvejelser om brugen af alliancer samt konkrete forsøg på brugen af alliancer, som Struer, Holstebro og Silkeborg kommuner har haft. I interviewet med Favrskov Kommune blev kommunens egen interessevaretagelse i forbindelse med placeringen af sygehuse ikke berørt. I interviewet med Aarhus Kommune var

vurderingen, at der ikke var behov for interessevaretagelse og allianceindgåelse på dette område, fordi udviklingen i forvejen gik i en retning, som kommunen var interesseret i.

Ovenstående udtalelser viser, hvorledes kommuners forsøg på at varetage interesser igennem alliancer gennemløber forskellige faser. Med udtalelsen fra Silkeborg Kommune illustreres den indledende afsøgning, hvor den enkelte kommune undersøger, hvilke mulige alliancepartnere der er i forhold til den konkrete sag. I forlængelse heraf illustrerer udtalelsen fra Struer Kommune, hvilke konkrete produkter og tiltag i form af fælles PR-strategi, fælles høringsvar mv., som en alliance i nogle tilfælde vil kunne munde ud i. Med udtalelsen fra Holstebro Kommune bliver det sammen med udtalelsen fra Struer Kommune endvidere tydeligt, hvorledes dagsorden og hermed alliancer kan forandre sig over tid. Hvad der på ét tidspunkt kan være en sammentømret alliance, er det ikke nødvendigvis over tid, hvis de ting, man kæmper for, forandrer sig. Sundhedsdirektøren fra Holstebro Kommune understreger endvidere, at man ikke *bare* indgår alliancer. Så længe man taler visioner og fremtidsplaner, kan det være let nok, men når først arbejdet bliver konkret, og man skal nå til enighed om konkrete beslutninger og udmøntninger af ideer, bliver det ofte 'skide svært'.

Tages der udgangspunkt i ovenstående udtalelser, fremgår det, at kommuner bruger alliancer ganske strategisk. Til spørgsmålet om, om det er et særtilfælde, at der arbejdes så strategisk, svarer social- og sundhedsdirektøren fra Struer Kommunen da også 'Nej, nej, ikke spor'. Herefter fortæller han om indsatsen i forhold til placeringen af en ny motorvejsstrækning og om interessevaretagelsen og brugen af alliancer i forhold til at få del i en fælles regional pulje med midler til blandt andet lægehuse, lægebiler og opkvalificering af personale. Politikområder, hvor der ikke er interessesammenfald imellem kommunerne i regionen og ej heller en fællesmodstander i kraft af regionen.

De øvrige kommuner giver på tilsvarende vis eksempler på, hvordan de på konkrete politikområder har forsøgt at varetage interesser igennem alliancer. Blandt eksemplerne kan nævnes kampen for en anderledes udligningsreform, hvor Favrskov og Silkeborg kommuner er gået sammen med en mindre gruppe af andre østjyske kommuner. Hertil kommer, at de fleste kommuner nævner eksempler, der vedrører placeringen af forskellige institutioner og hermed arbejdspladser. Det være sig eksempelvis placeringen af koordinationsopgaven på det specialiserede socialområde, den konkrete inddeling i retskredse og politikredse, placeringen af TV Midtvest samt DONG's placering af en bioethanolfabrik. Endelig gives der eksempler på alliancer, der har haft til formål at påvirke nogle mere driftsmæssige beslut-

ninger, eksempelvis prisfastsættelsen af tilbud på det specialiserede socialområde.

Der er altså flere politikområder, hvor kommunerne tilkendegiver, at de har indgået alliancer med udvalgte andre kommuner for på denne vis at fremme deres egne interesser. Min forventning var, at alliancer typisk ville blive brugt der, hvor der ikke er interessesammenfald imellem alle kommuner, og hvor kommunerne ej heller står over for en fælles modstander. Dette tyder de eksempler, som kommunerne kommer med, da også på. Jeg besluttede dog også, at jeg i forbindelse med interviewene ville spørge direkte ind til det overraskende resultat i den kvantitative undersøgelse vedrørende brugen af alliancer på politikområderne 'Genoptræning' og 'Opgaveglidning' på sundhedsområdet. Her valgte jeg at fokusere på genoptræningsområdet (jf. bilag 5 og 6). Målet var at forstå, hvorfor de regionalt definerede alliancer blev brugt i så stort et omfang på et politikområde, hvor jeg forventede, at alle kommuner ville stå sammen i forhold til regionen.

Tabel 10.5 viser udvalgte udtalelser om kommunernes interessevaretagelse på genoptræningsområdet. Der skal gøres opmærksom på, at der ikke var nævneværdige forskelle imellem kommunernes udtalelser på dette punkt.

Tabel 10.5: Brugen af alliancer på genoptræningsområdet – i samlet flok og i mindre alliancer

Interessevaretagelse med alle kommuner i regionen på genoptræningsområdet	Interessevaretagelse med udvalgte kommuner på genoptræningsområdet
<p>Det, vi har sloges meget med regionen om, er, at Region Midtjylland ligger højt på den specialiserede genoptræning. I Region Midtjylland er der efter min mening sket et utilsigtet serviceløft. Den almindelig ambulante genoptræning har kommunerne fået, og samtidig er man ikke i tilstrækkelig grad på hospitalerne holdt op med at træne folk. I sundhedsaftalen har vi aftalt, at niveauet skal ned på landsniveau. Det står kommunerne i regionen sammen om (Social- og sundhedsdirektør, Favrskov Kommune)</p>	<p>Af forskellige grunde har man haft et højt niveau af genoptræning i det gamle Viborg Amt. Derfor har Viborg og Skive kommuner haft en meget omfattende dialog med deres hospital. Men det kan jeg jo ikke blande mig i, og det har jeg ingen interesse i at blande mig i som Favrskov Kommune. Så der er nogle ting, man er fælles om, mens kommunerne må kæmpe de lidt mere kommunale eller helt lokale kampe selv. Det er det, der giver mening (Social- og sundhedsdirektør, Favrskov Kommune)</p>
<p>Vi har en interesse i på tværs at arbejde for ensartet service. Vi kan ikke have nogen, der trækker et niveau op, og vi kan ikke have nogen, der sidder og leger gamle amt og beholder opgaven hos sig selv, i stedet for at kaste den ud til kommunerne. Derfor bliver sådan en sag også en fælles sag (Sundhedsdirektør, Holstebro Kommune)</p>	<p>Den specialiserede genoptræning foregår på det lokale hospital, og der kan vi se enormt store forskelle mellem hospitalerne. Hvis du tager Viborg Sygehus – de har ligget enormt højt på den specialiserede genoptræning. Så det betyder, at Viborg og Skive kommuner i fællesskab har sat en dagsorden i forhold til regionshospitalet i Viborg og sagt 'Hallo, der er noget, der ser mærkeligt ud her, der er noget, som vi skal have bragt ned' (Social- og sundhedsdirektør, Silkeborg Kommune)</p>

Udtalelserne indikerer, at min forståelse af interessekonstellationerne på politikområdet 'Genoptræning' kun har været delvis korrekt. Som jeg forventede har kommunerne i fællesskab forsøgt at danne alliance over for regionen i forhold til at ændre regionens samlede praksis. Dette har dog ikke forhindret kommunerne i samtidig at gå sammen i mindre alliancer målrettet den konkrete praksis på det hospital, de har været tilknyttet. Som følge af store udsving i hospitalernes praksis internt i de enkelte regioner, har der således været rum for såvel en fællesindsats som en indsats mere lokalt. Interessekonstellationer synes således på denne vis alligevel at ligge bag kommunernes ageren på dette politikområde. Det har altså snarere været min forståelse af politikområdet, som beskrevet i kapitel 5, der har givet anledning til uklarheder, end det har været det teoretiske rationale om, at interessekonstellationer har betydning for, om og eventuelt med hvem kommunerne danner alliancer.

Tabel 10.6: Betydningen af andre forhold end kommunale interesser for, hvilke aktører kommuner forsøger at indgå alliancer med

Andre forhold af betydning for, hvilke aktører kommuner forsøger at indgå alliancer med
<p>Spørgsmålet om, hvor koordineringsopgaven blev placeret handler også om politik – og der er prestige i det. Hvis du prøver at analysere, hvor opgaven endte henne, så se på: hvilken partifarve har den borgmester, hvor opgaven endte, hvem har den borgmester bakket op som KKR formand, hvad kan de leve med i den anden gruppe, og sådan nogle ting. Der kører forskellige spil. Et administrativt spil, hvor vi siger, hvad er fornuftigt. Altså hvad kan give mening. Og et politisk spil. Derfor endte det med Viborg. Mere kan jeg nærmest ikke sige (Social- og sundhedsdirektør, Favrskov Kommune)</p>
<p>Interessevaretagelsesprocesser foregår på rigtig, rigtig mange planer. Der er jo det politiske niveau. Det politiske niveau kan godt definere, at der er nogle steder – altså nogle kommuner – der ikke er acceptable. Det er jo også placering af arbejdspladser, det er prestige, og hvad ved jeg. Og så er der selvfølgelig også det faglige. Hvad er det for nogle faglige synspunkter, man finder væsentlige? Der var særlig én model, som man samlet set syntes om i Aarhus, og her forsøgte man så at sige, hvilke andre kommuner vil synes det. Altså, at gå strategisk til værks ved at prøve at fremme den model, som man nu selv synes er den bedste ved at gå sammen med andre, inden man samles i det store fællesskab (Socialdirektør, Aarhus Kommune)</p>
<p>Vi kunne have 40 gode projekter, som vi kunne samarbejde om, hvor det faktisk gav mening, og hvor det også var ligegyldigt, hvor det lå henne. Men klimaet er simpelthen ikke til det. Jeg har haft fornøjelsen af at sidde i en anden kommune, før jeg kom hertil, så jeg kender også den lille kommunes syn på den større kommune, og ved hvad det giver af tænkning og af bekymringer og af mistro (Sundhedsdirektør, Holstebro Kommune)</p>

På baggrund af de benyttede udtalelser i dette afsnit samt interviewmaterialet i øvrigt synes det rimeligt at konkludere, at kommunale egeninteresser i økonomi, autonomi og overlevelse, som jeg har defineret dem i kapitel 2, har betydning for, *om* kommuner forsøger at indgå alliancer og i så fald med *hvem*. Flere kommuner nævner dog også andre forhold af betydning for for-

søgene på at indgå alliancer, eksempelvis partipolitiske interesser, personlige relationer og tillid. Eksempler på sådanne udtalelser fremgår af nedenstående tabel. Hertil skal gøres opmærksom på betydningen af interesseintensiteten, som udtalelsen fra Silkeborg Kommune illustrerer i tabel 10.4.

Som nævnt indledningsvis har alle kommuner understreget behovet for, at kommunerne ud over at se på deres egeninteresse også kigger på den fælleskommunale interesse. Denne overvejelse genfindes på mere lokalt niveau, hvor nogle kommuner understreger, at kommunerne i et lokalområde vil kunne have stor nytte af at tænke langsigtet sammen. Pointen er, at det, der er i det samlede områdes interesse vedrørende eksempelvis vækst, også vil være i den enkelte kommunes interesse. Derfor *burde* det ikke være så afgørende, hvor eksempelvis forskellige institutioner bliver placeret. Udtalelserne fra kommunerne illustrerer imidlertid samtidig, at de kortsigtede interesser kan spænde ben for kommunernes evne til at varetage deres langsigtede interesser i fællesskab. Nedenstående udtalelse viser endvidere, hvorledes en strategisk adfærd på ét område kan have afsmittende negative effekter på samarbejdet på andre områder.

Vi har en konkret sag kørende med en nabokommune, hvor de er blevet sure på os. Sådanne sager kan være forhindrende for, at man på et personligt eller politisk plan kan samarbejde om andre ting efterfølgende. Det skal helst ikke være sådan, at andre kommuner sidder med en fornemmelse af, at man dybest set bare vil forsøge at snyde dem til sidst. På flere områder er man nødt til at lave alliancer, men der er meget psykologi i det – og man skal vide, at det kan have en pris. Derfor skal alliancer også kunne benyttes, hvor de er helt nødvendige (Sundhedsdirektør, Holstebro Kommune).

Ovenstående indikerer, at interessekonstellationer har stor betydning for kommuners forsøg på at indgå regionalt definerede alliancer som led i deres interessevaretagelse. Der synes også at være opbakning til hypoteserne om, at regionalt definerede alliancer primært vil blive forsøgt anvendt, på politikområder, hvor ikke alle kommuner er enige, og hvor kommunerne ikke står over for en fælles modstander. Interessekonstellationer, som jeg har defineret dem, er dog ikke den eneste interessante parameter. Forhold som partipolitiske interesser, personlige relationer og tillid spiller også ind. Endvidere tydeliggør de fremhævede udtalelser to væsentlige forhold. Nemlig, at kommuners interessevaretagelse på ét område kan have afsmittende effekter på deres interessevaretagelsesmuligheder på andre områder, og at kommunerne endvidere indgår i gentagne relationer, hvorfor man også kan hente frugtbare indsigter ved at kigge på kommunernes interessevaretagel-

sesstrategier på tværs af flere politikområder og over tid. Disse forhold vender jeg tilbage til i afhandlingens perspektivering i det følgende kapitel.

## 10.4 Analyse af sammenhængen imellem kommunestørrelse og brugen af alliancer

Dette afsnit ser nærmere på hypotese 11 og 12, der vedrører sammenhængen imellem kommunestørrelse og brugen af alliancer. Ifølge hypotese 11 benytter den lille kommune sjældnere end den store kommune KKR som alliance, og tilsvarende benytter den lille kommune ifølge hypotese 12 sjældnere end den store kommune regionalt definerede alliancer. Argumenterne bag begge hypoteser er, at den lille kommune vil have færre administrative ressourcer at prioritere til interessevaretagelse, at den lille kommune i højere grad end den store vil kunne afvente den store kommunes interessevaretagelse og at den helt store kommune i højere grad vil kunne løfte sin interessevaretagelse alene som følge af flere ressourcer og gennemslagskraft.

Som nævnt i foregående afsnit har det i nogle sammenhænge været vanskeligt at få respondenterne til at svare på interessevaretagelse adskilt fra de nærliggende aktiviteter samarbejde og koordinering. Dette gælder ikke mindst i forhold til de spørgsmål, der er stillet omkring den enkelte kommunes ressourceforbrug på interessevaretagelse og indgåelse af alliancer. Selvom der er spurgt direkte ind til ressourceforbruget i forbindelse med interessevaretagelse har det således på de efterfølgende svar i flere tilfælde været tydelig, at svaret også omfatter den bredere koordinering og det bredere samarbejde, der foregår imellem kommuner. Nedenstående analyse skal ses med dette forbehold.

Vender vi os først imod brugen af KKR som alliance, viste den kvantitative analyse, at små kommuner forsøger at bruge KKR betydeligt mindre end alle andre kommuner, mens de helt store kommuner bruger KKR næstmindst. Der er således snarere tale om en kurvelineær end en lineær sammenhæng. I den kvalitative undersøgelse er der blandt samtlige kommuner en klar vurdering af, at arbejdet i KKR og de formelle samarbejdsstrukturer, der er nedsat i denne forbindelse, er meget ressourcekrævende. Dette indikerer, at argumentet om, at små kommuner vælger at benytte KKR mindre i deres interessevaretagelse, fordi de ikke har så mange ressourcer at prioritere på sådanne aktiviteter, kunne have noget på sig. Samtlige interviewede kommuner, det vil sige store som små kommuner, vurderer dog, at de bidrager meget til samarbejdet og bruger meget tid herpå, hvilket giver et andet billede. Om store og små kommuner i *absolutte* termer bruger lige mange ressourcer

på interessevaretagelsen igennem KKR, kan jeg ikke vurdere ud fra det kvalitative materiale.

Silkeborg og Aarhus kommuner, som er den kvalitative undersøgelses største kommuner, vurderer, at de har et særligt ansvar i forhold til kommunernes fælles interessevaretagelse. Herudover giver Aarhus Kommune udtryk for, at de større kommuner kan føle et andet pres fra borgerne i forhold til at reagere på kendte problemstillinger, hvor de små kommuner i højere grad kan afvente situationen. Det teoretiske argument om, at små kommuner i højere grad har mulighed for at freeride, er således at genfinde i interviewmaterialet. Aarhus Kommune vurderer endvidere, at det særligt er de større kommuner, der er primus motor i KKR-regi. Nedenstående udtalelser illustrerer dette:

Arbejdet med det nære sundhedsvæsen har igen haft nogle af de større kommuner som drivkræfter. Og det er klart. Der er simpelthen nogle flere administrative ressourcer til at kunne levere ind til det fælles, ikke. Ellers kan det jo nemt blive en sundhedschef selv med nogle ganske få medarbejdere, der skal stå for det hele. Og så er det selvfølgelig sværere at nå. På den måde er de store kommuner selvfølgelig inde og tage mere ansvar (Sundhedsdirektør, Aarhus Kommune).

Der er ingen tvivl om, at de større provinsbyer i vores region kan se, at de har brug for en anden dagsorden og står over for nogle andre udfordringer. Altså, man har et bredere ansvar. Også for at udvikle indsattyper og tilbud. Hvis du derimod tager nogle af de strategier, som jeg tror, nogle af de mindre kommuner har valgt, så har det været at sige 'vi oplever ikke noget massivt pres fra den brugergruppe - de er så få, de har ingen gennemslag'. I vores kommune er situationen en anden, og vi bliver nødt til at handle (Socialdirektør, Aarhus Kommune)

Det er dog samtidig tydeligt, at kommunestørrelse ikke er hele historien i forhold til den enkelte kommunes brug af og bidrag til KKR. De fleste kommuner understreger således, at personligt engagement og hermed spørgsmålet om, hvilken person der konkret sidder i stolen, er vigtigt. Herudover vurderes de enkelte kommuners generelle holdning til et eksternt engagement at have stor betydning. Dette illustreres af nedenstående citat.

Jeg synes, at mange af de mellemstore kommuner har drevet meget af den kommunale udvikling, der har været. Jeg synes omvendt ikke, at Aarhus i forhold til kommunens størrelse har trukket ret meget. Det er måske ved at blive bedre nu. Og så er der selvfølgelig nogle af de helt små kommuner, der har en naturlig begrænsning. F.eks. Samsø - altså, hver gang de skal til et møde, skal



de jo sejle, ikke. Men sådan nogle som Odder – de byder ok ind. Så jeg synes, det har handlet om, om man har en politisk holdning til, at man vil det, og at det er væsentligt at prioritere (Social- og sundhedsdirektør, Silkeborg Kommune).

I forhold til det faktum, at den kvantitative undersøgelse viser, at de helt store kommuner er dem, der bruger KKR næstmindst i deres interessevaretagelse, kan det tilføjes, at det også er i den største kommune, at man finder de mest skeptiske udtalelser i forhold til brugen af samarbejdsstrukturerne omkring KKR som interessevaretagelseskanal. Tilsvarende er det her, at man i størst omfang hører udtalelser om, at kommunen på flere opgaveområder i princippet ville kunne løfte sin interessevaretagelse selv.

Vender vi os imod betydningen af kommunestørrelse for brugen af regionalt definerede alliancer, viste den kvantitative undersøgelse, at de helt små kommuner forsøger at bruge andre alliancer betydeligt mindre end alle andre kommuner. Der er en tydeligere tendens i sammenhængen imellem størrelse og brugen af andre alliancer: De helt store kommuner bruger dog ikke andre alliancer nær så meget som de mellemstore og større kommuner.

I det kvalitative materiale er det ikke nær så enkelt at danne sig et indtryk af kommunestørrelsens betydning for brugen af alliancer. I alle adspurgte kommuner – også den mindste – gives der flere eksempler på, hvordan man arbejder med brugen af alliancer i forbindelse med interessevaretagelse. Det tilkendegives samtidigt, at et sådant arbejde kan være ganske ressourcekrævende. Der er imidlertid ingen direkte udtalelser i den helt lille kommune om, at de mener at bruge alliancer mindre end store kommuner – ej heller det omvendte.

Udtalelser fra Favrskov Kommune og Aarhus Kommune understøtter dog billedet af, at mellemgruppen af kommuner bruger alliancer mere end de helt store kommuner. Udtalelsen fra Favrskov Kommune vedrørende kommunernes brug af alliancer i forhold til interessevaretagelse vedrørende den kommunale udligning. Udtalelsen fra Aarhus Kommune vedrører behovet for at benytte alliancer over for to store udbydere af tilbud på det specialiserede socialområde.

Vi er ret bevidste om, at vi ikke er verdens største kommune – vi har 47.000 indbyggere. Så hvis vi skal have indflydelse, hvis skal kunne matche det, som de større kommuner, Aarhus, Randers, Viborg kan, så bliver vi nødt til at være mere aktive. Så det er helt klart vores strategi (Social- og sundhedsdirektør, Favrskov Kommune).

I forhold til den betydning vi har både i forhold til regionen og i forhold til Skanderborg, så har vi ikke behov for at gå sammen med andre for at være stærke nok (Socialdirektør, Aarhus Kommune).

Den kvalitative analyse giver samlet set opbakning til de forskellige teoretiske argumenter for, hvorfor kommunestørrelse påvirker brugen af alliancer – dels igennem KKR, dels igennem regionalt definerede alliancer. Kommunerne absolutte brug af alliancer og af deres ressourceforbrug i denne sammenhæng kan dog ikke vurderes ud fra det kvalitative materiale.

## 10.5 Analyse af sammenhængen imellem sektorområde og brugen af alliancer

Dette afsnit belyser hypotese 15 med kvalitative data. Forventningen med hypotese 15 er, at den enkelte kommune i højere grad forsøger at indgå regionalt definerede alliancer på sektorområder, hvor der er et krav om, at kommunen skal koordinere sin indsats med et stort antal andre aktører. Argumentet er, at der vil være et større behov for at gå sammen med et udvalg af disse aktører i mindre alliancer for ad denne vej at forsøge at fremme sine interesser, fordi man med mange beslutningstagere må forvente, at interessemodsetningerne vil være flere.

Der er ikke opbakning til hypotesen i de kvantitative data. Tværtimod viser det sig, at de regionalt definerede alliancer bruges mere på sundhedsområdet, hvor der i lovgivningen stilles krav om indgåelsen af bilaterale aftaler, end på socialområdet hvor de sociale rammeaftaler skal indgås multilateralt.

Kommunerne kommer i interviewene med to begrundelser for, at vi ser dette mønster. For det første laves der et skarpt skel imellem de formelle regler om indgåelsen af bilaterale sundhedsaftaler, og det reelle behov for at fokusere hovedindsatsen på det generelle udkast til sundhedsaftalen. Det generelle udkast til sundhedsaftalen er et lovmæssigt påkrævet udgangspunkt for de videre forhandlinger imellem regionen og de enkelte kommuner omkring de bilaterale aftaler. Vurderingen af, at det særligt er det generelle udkast til sundhedsaftalen, der er væsentligt, fremgår af nedenstående udtalelser.

Det var hyggeligt, dengang vi kunne lave en lokalaf tale om ældreområdet med vores lokale hospital og vide, at 95 pct. af vores indlæggelser, ville blive deroppe. Men 50 pct. af dem, som bliver indlagt i Silkeborg i dag, går til hospitaler uden for Silkeborg. Så nytter det ikke noget, at vi siger 'Vi vil kun lave en aftale med det sygehus, der ligger heroppe på bakken'. Det giver ikke

mening. Så mister vi indflydelsen i forhold til halvdelen af de indlagte (Social- og sundhedsdirektør, Silkeborg Kommune).

Den væsentligste indsats ligger i arbejdet med den generelle aftale. Fordi det er der, du har skal-opgaverne. Det er der, krudtet bliver brugt (Social- og sundhedsdirektør, Struer Kommune).

Vurderingen er således, at det med et stadigt mere specialiseret sundhedsvæsen er begrænset, hvor stor en del af de mange væsentlige aftalepunkter, der kan aftales bilateralt. De reelle krav til antallet af besluttede aktører, er altså reelt mere identisk på de to politikområder, end jeg havde forventet ved udvælgelsen af de to sektorområder ud fra de formelle, institutionelle spilleregler. Dette fremgår af, at det generelle udkast til sundhedsaftalen udarbejdes af Sundhedskoordinationsudvalget, som er sammensat af repræsentanter for regionen, kommunerne i regionen og praksissektoren. De kommunale repræsentanter udpeges af alle kommuner i regionen. Betydningen heraf er, at det i højere grad synes at være de reelle krav til samarbejdet, der er afgørende for kommunernes valg af interessevaretagelsesstrategi, end det er de formelle institutionelle spilleregler knyttet til den endelige aftale.

Den anden begrundelse, som kommunerne fremhæver for deres højere allianceaktivitet på sundhedsområdet, er, at kommunerne særligt på sundhedsområdet står over for en stærk modpart i form af regionen. Flere kommuner understreger her, at hvis man vil gøre sig gældende på dette område, bliver man nødt til at stå sammen.

Det vil være forkert at sige, at en ydre fjende skaber indre gejst. Men hvis vi skal gøre en forskel på sundhedsområdet, bliver vi nødt til at være oppe på tæerne, og vi bliver nødt til at samarbejde. På socialområdet har vi måske dybest set den holdning, at det er den enkelte driftsherre, der i et godt sammenspil med myndighederne skal sørge for at få det her til at virke. Der behøver vi egentlig ikke at have så meget fælles. Men på sundhedsområdet er vi nødt til at have noget fælles – ellers har vi ingenting (Social- og sundhedsdirektør, Silkeborg Kommune).

De kvalitative data giver således forklaringer på, hvorfor de formelle, institutionelle spilleregler i form af krav om antallet af beslutningstagere bag de politisk vedtagne aftaler på sundhedsområdet og socialområdet, ikke har haft den forventede sammenhæng med allianceaktiviteten på de to områder.

## 10.6 Afrunding

Formålet med dette kapitel har været ved hjælp af kvalitative data at frembringe en dybere forståelse af sammenhængen imellem afhandlingens afhængige variabel, nemlig kommuners strategi for at indgå i alliancer i forbindelse med deres interessevaretagelse, og afhandlingens uafhængige, teoretisk specificerede variable. Disse er interessekonstellationer imellem kommuner henholdsvis kommuner og regioner, kommunestørrelse og institutionelle spilleregler. Den kvalitative undersøgelse har således suppleret de kvantitative analyser ved at undersøge, om de af kommunerne fremførte argumenter for brugen af alliancer eller mangel på samme svarer til de teoretisk funderede argumenter, jeg fremsatte i kapitel 3. Herudover har den kvalitative undersøgelse kapitlet i de situationer, hvor de kvantitative analyser *ikke* støtter de fremsatte hypoteser, fokuseret på, hvorfor dette ikke har været tilfældet.

Interviewmaterialet giver det indtryk, at der på tværs af kommuner er et ønske om at løfte i flok og at tænke ud over egen kommunegrænse. Der er dog en erkendelse af, at dette ikke altid er en mulighed, hvor interessemod-sætningerne er store og dybtføjte. Også på baggrund af interviewmaterialet synes det rimeligt at konkludere, at kommuner forsøger at indgå alliancer som led i deres interessevaretagelse, og at dette følgelig er et relevant og væsentligt felt at beskæftige sig med akademisk.

Det kvalitative datamateriale har endvidere givet flere interessante vinkler på betydningen af de enkelte uafhængige variables betydning for kommuners forsøg på at benytte alliancer. Vender vi os først imod betydningen af *interessekonstellationer*, bekræftes hypotesen om, at kommunerne i særlig grad forsøger at benytte samarbejdsstrukturerne omkring KKR, der hvor kommunerne har fælles interesser, og/eller står over for en fælles modstander. Kommunerne fremfører dog, at tilstedeværelsen af regionen som en fælles modstander ikke altid er en tilstrækkelig forudsætning for faktisk at varetage interesser sammen, idet kommunerne stadig står over for et kollektivt handlingsproblem.

Det overraskende resultatet fra den kvantitative analyse om, at kommunerne i betydeligt omfang forsøger at benytte KKR vedrørende prisfastsættelsen af tilbud på det specialiserede socialområde, genfindes i interviewmaterialet. Interviewene kaster endvidere lys over mulige årsager hertil. Kommunerne antyder således, at de har formået at indgå aftale om prisfastsættelsen af tilbud på det specialiserede socialområde på trods af velkendte interessemod-sætninger, fordi de har nogle mere overordnede fællesinteresser i den samlede økonomistyring på det specialiserede socialområde og i

kommunal autonomi på sigt. Enkelte kommuner giver dog udtryk for, at det ikke er givet, at man på sigt vil kunne lave tilsvarende aftaler om prisfastsættelsen og hermed favne over de interesse modsætninger, der er på området. Hvor det samlede indtryk er, at KKR primært bliver forsøgt brugt på områder, hvor kommunerne har fælles interesser, og/eller står over for en fælles modstander, er der altså fortsat dette afvigende resultat.

Interviewmaterialet har også givet interessante indsigter, hvad angår interessekonstellationernes betydning for kommunernes forsøg på at indgå regionalt definerede alliancer. Hvor forventningen om, at kommuner i særlig grad vil benytte andre, eventuelt mindre formaliserede alliancer på politikområder, hvor der ikke er interessesammenfald imellem alle kommuner, og hvor der ikke er en fælles modstander i kraft af regionen, ikke fik megen støtte i den kvantitative undersøgelse, ser det anderledes ud med interviewmaterialet.

Kommunerne tilkendegiver, at de på flere politikområder har indgået alliancer med udvalgte andre kommuner for på denne vis at fremme deres egne interesser. De eksempler, som kommunerne fremhæver, indikerer endvidere, at alliancer typisk bliver brugt, hvor der ikke er interessesammenfald imellem alle kommuner, og hvor kommunerne ej heller står over for en fælles modstander. Hertil kommer, at de overraskende resultater i den kvantitative analyse vedrørende genoptræningsområdet synes at kunne tilskrives en kun delvis korrekt forståelse af interessekonstellationerne på området. Som følge af store udsving i hospitalernes praksis på genoptræningsområdet internt i de enkelte regioner, har der været rum for interessevaretagelse på KKR niveau såvel som lokalt. Interessekonstellationer synes således ifølge den kvalitative analyse alligevel at ligge bag kommunernes ageren på dette politikområde.

Hvor der i både den kvantitative og den kvalitative undersøgelse er rimelig opbakning til hypotesen om, at kommunerne i særlig grad forsøger at benytte samarbejdsstrukturene omkring KKR, der hvor kommunerne har fælles interesser, og/eller står over for en fælles modstander, er resultaterne vedrørende kommunernes forsøg på at bruge regionalt definerede alliancer mere blandede. I modsætning til de kvantitative data synes de kvalitative data således at støtte hypotesen om, at kommunerne typisk forsøger at indgå regionalt definerede alliancer, hvor der ikke er interessesammenfald imellem alle kommuner, og kommunerne ikke står over for en fælles modstander. Betydningen af disse blandede resultater vil jeg vende tilbage til i den perspektiverende del af kapitel 11.

I forhold til betydningen af interessekonstellationer, skal det endelig nævnes, at den kvalitative analyse tydeliggør, at interessekonstellationer,

som jeg har defineret dem, ikke er den eneste interessante parameter. Forhold som partipolitiske interesser, personlige relationer og tillid spiller også ind.

Den kvalitative analyse bidrager også til en øget forståelse af, hvordan den uafhængige variabel *kommunestørrelse* spiller sammen med kommunernes forsøg på at indgå alliancer i praksis. Vender vi os først imod brugen af KKR som alliance, viste den kvantitative analyse, at små kommuner forsøger at bruge KKR betydeligt mindre end alle andre kommuner, mens de helt store kommuner bruger KKR næstmindst. Der er således snarere tale om en kurvelineær end en lineær sammenhæng. I den kvalitative undersøgelse er der blandt samtlige kommuner en klar vurdering af, at arbejdet i KKR og de formelle samarbejdsstrukturer, der er nedsat i denne forbindelse, er meget ressourcekrævende. Dette indikerer, at argumentet om, at små kommuner vælger at benytte KKR mindre i deres interessevaretagelse, fordi de ikke har så mange ressourcer at prioritere på sådanne aktiviteter, kunne have noget på sig. Samtlige interviewede kommuner, det vil sige store som små kommuner, vurderer dog, at de bidrager meget til samarbejdet og bruger meget tid herpå, hvilket giver et andet billede. Om store og små kommuner i *absolutte* termer bruger lige mange ressourcer på interessevaretagelsen igennem KKR, kan jeg ikke vurdere ud fra det kvalitative materiale.

I forhold til det faktum, at den kvantitative undersøgelse viser, at de helt store kommuner er dem, der bruger KKR næstmindst i deres interessevaretagelse, kan det tilføjes, at det også er i den største kommune, at man finder de mest skeptiske udtalelser i forhold til brugen af samarbejdsstrukturerne omkring KKR som interessevaretagelseskanal. Tilsvarende er det her, at man i størst omfang hører udtalelser om, at kommunen på flere opgaveområder i princippet ville kunne løfte sin interessevaretagelse selv. Den kvalitative analyse synes således samlet set at give opbakning til de forskellige teoretiske argumenter for, hvorfor kommunestørrelse påvirker brugen af alliancer. Kommunernes absolutte brug af alliancer og af deres ressourceforbrug i denne sammenhæng kan dog ikke vurderes ud fra det kvalitative materiale.

Endelig er der i det kvalitative datamateriale bidrag til forståelsen af, hvorfor sammenhængen imellem variabelen *institutionelle spilleregler* og kommunernes forsøg på at benytte alliancer ikke er som forventet. Kommunerne fremhæver to årsager til, at de formelle, institutionelle spilleregler i form af krav om antallet af beslutningstagere bag de politisk vedtagne aftaler på sundhedsområdet og det specialiserede socialområde, ikke resulterer i de forventede forskelle i allianceaktiviteten på tværs af de to områder. For det første nævner kommunerne, at de største sværdslag ikke tages i forbindelse med indgåelsen af de bilaterale sundhedsaftaler, men derimod i for-

bindelse med formuleringen af det generelle udkast til sundhedsaftaler. De institutionelle spilleregler vedrørende den del af de politisk vedtagne aftaler, som kommunerne opfatter som væsentligst, adskiller sig hermed mindre fra hinanden, end jeg med mit udgangspunkt ville tro. Hertil kommer udsagn om, at kommunerne oplever regionen som en stærkere modpart på sundhedsområdet end på det specialiserede socialområde, og at dette påvirker dem til at søge mere sammen på dette område end på det specialiserede socialområde.

For videre forskning i kommuners interessevaretagelse er det væsentligt, at de kvalitative analyser har tydeliggjort, at kommuners interessevaretagelse på ét område kan have afsmittende effekter på deres interessevaretagelsesmuligheder på andre områder, og at kommunerne endvidere indgår i gentagne relationer, hvorfor man også kan hente frugtbare indsigter ved at kigge på kommunernes interessevaretagelsesstrategier på tværs af flere politikområder og over tid. Disse forhold vender jeg tilbage til i det følgende, afsluttende kapitel.





# Kapitel 11: Konklusion og perspektivering

Formålet med denne ph.d.-afhandling har været at afdække, hvordan individuelle danske kommuner varetager interesser i forhold til andre kommuner og regioner, herunder hvad der betinger en eventuel variation i deres interessevaretagelsesstrategier. Disse forhold er væsentlige at få belyst. For det første bliver der med kommunalreformen stillet krav om et omfattende samarbejde imellem kommuner henholdsvis kommuner og regioner på en række sektorområder. Det betyder, at kommunal interessevaretagelse på lokalt plan forventes at spille en ikke ubetydelig rolle for kommunernes muligheder og opgavevaretagelse. For det andet er der i den akademiske litteratur om kommunale forhold begrænset viden at hente, hvad angår kommuners ageren som interessevaretager. Særlig mangelfuld er vores viden om den interessevaretagelse, som den enkelte kommune som enhed betragtet foretager i forhold til andre kommuner og regioner.

Ambitionen med afhandlingen har derfor været at opstille en velegnet *teoretisk* model for, hvordan man kan analysere kommuners interessevaretagelse i forhold til andre decentrale, offentlige aktører. Hertil kommer en lige så væsentlig *empirisk* ambition om at afdække de forskelle og ligheder, der måtte være i, hvordan de danske kommuner faktisk interessevaretager i forhold til andre kommuner og regioner. Med en teoretisk model for og en empirisk afdækning af disse forhold vil vi få et forbedret grundlag for at forstå og diskutere interessevaretagelse i en kommunal kontekst fremadrettet.

Dette afsluttende kapitel fremhæver afhandlingens bidrag og resultater og perspektiverer disse i forhold til mulig fremtidig forskning. Kapitlet indeholder fire afsnit. Afsnit 11.1 og 11.2 gennemgår afhandlingens teoretiske og empiriske bidrag. Afsnit 11.3 diskuterer generaliserbarheden af de empiriske resultater. Endelig indeholder afsnit 11.4 en afsluttende diskussion af mulige veje for kommende forskning inden for emnet.

## 11.1 Afhandlingens teoretiske bidrag

Afhandlingen indeholder en række *eksplicite* teoretiske antagelser og overvejelser om, hvordan vi kan fastlægge indholdet i kommunale interesser og interessevaretagelsesstrategier, og hvordan vi skal forstå kommunen som aktør i en interessevaretagelsessammenhæng. Disse antagelser og overvejelser bygger på rationel forvaltningslitteratur og litteraturen om kommunale

interesseorganisationer. Samlet set har afhandlingen med dette udgangspunkt opstillet en teoretisk tilgang til studiet af enkeltkommuners interessevaretagelse i forhold til andre decentrale, offentlige organisationer.

Afhandlingens to væsentlige antagelser er, at det i forhold til analyser af enkeltkommuners interessevaretagelse er frugtbart at anskue den enkelte kommune som enhedsaktør, og rimeligt at antage at den enkelte kommune forfølger egne snævre interesser. Disse antagelser er afgørende for fastlæggelsen af den enkelte kommunes interesser som værende interesser i vækst, autonomi og overlevelse. Disse interessetyper er netop baseret på, at vi kan betragte kommunen som enhedsaktør, ligesom relevansen af dem forudsætter en kommune, der er optaget af egne snævre behov og muligheder. Påstanden i afhandlingen er ikke, at der ikke kan være interesser knyttet til enkeltaktører eller aktørgrupper inden for den enkelte kommune, der påvirker kommunens ageren udadtil. Det kunne eksempelvis være partipolitiske eller professionsbaserede interesser. Argumentet er snarere, at vi med udgangspunkt i de interesser, som kommunen som enhed forventes at have, kan forudsige *en væsentlig del* af kommunens adfærd i forhold til at varetage interesser.

I forhold til fastlæggelsen af forskellige interessevaretagelsesstrategier opstiller afhandlingen et samlet bud på, hvilke forskellige strategier der kan være relevante i en decentral kommunal kontekst. En kommunes interessevaretagelsesstrategi defineres således som indeholdende en indholds-, en målgruppe- og en allianceparameter. Når afhandlingens fokus følgelig er indsnævret til alene at vedrøre allianceparameteren, betyder det ikke, at de øvrige parametre kan udelades fra en konkret beskrivelse af en given strategi. En kommunes interessevaretagelsesstrategi vil altid indeholde værdier på alle parametre. Ser vi eksempelvis på den parameter, der vedrører indholdet i en kommunes interessevaretagelsesstrategi, gælder således, at indholdet *enten* kan være fokuseret på at sikre konkret substantiel indflydelse *eller* på at opbygge et generelt beredskab. Som parametrene er beskrevet, er der ikke nogen 'hverken-eller' mulighed. Betydningen heraf er, at jeg i den empiriske undersøgelse har bestræbt mig på at holde de faktorer, som jeg ikke fokuserer på, konstante. Dette vender jeg tilbage til i afsnit 11.3.

Afhandlingen definerer forståelsen af alliancebegrebet i en decentral, kommunal kontekst. Herefter præsenteres en *eksplicit* teoretisk model for, hvilke forhold kommuners strategier for brugen af alliancer forventes at variere med. Disse forhold er interessekonstellationerne imellem kommuner henholdsvis kommuner og region, kommunestørrelse og institutionelle spilleregler på det sektorområde, som kommunens interessevaretagelse studeres inden for. Ud over disse uafhængige variable, der forventes at påvirke kom-

munernes strategier direkte, påpeges nogle bagvedliggende variable, der netop vurderes at have betydning for interessekonstellationerne imellem de forskellige aktører. Disse variable er karakteristika ved den enkelte kommune og lovgivningen på det konkrete politikområde, der studeres.

Den danske akademiske litteratur om kommuners ageren udadtil er sparsom – teoretisk som empirisk. Det teoretiske bidrag til denne litteratur kan derfor på baggrund af ovenstående siges at være en teoretisk platform, som fremtidige undersøgelser af enkeltkommuners rolle som interessevaretagere kan tage afsæt i.

Den teoretiske model er dog ikke landespecifik, og derfor vil den også kunne anvendes af forskere i andre lande til undersøgelser af decentrale, offentlige organisationers interessevaretagelse. Rationel forvaltningslitteratur og litteraturen om offentlige interesseorganisationer er generelt frugtbare til at analysere offentlige organisationers interesser og interessevaretagelse, og i kombination giver de relevante bud på *den enkelte, decentrale* organisations interesser og interessevaretagelsesstrategier. Så vidt vides har de dog ikke tidligere været anvendt som udgangspunkt for undersøgelser af enkeltkommuners ageren som interessevaretagere. Heri ligger et bidrag, ligesom der ligger et bidrag i ekspliciteringen af flere af de implicite antagelser om interesser og årsagssammenhænge, der er at finde inden for disse teoretiske retninger.

## 11.2 Afhandlingens empiriske resultater og bidrag

Dette afsnit gennemgår afhandlingens empiriske resultater og bidrag. Afsnittet er struktureret ud fra afhandlingens tre centrale argumenter, der blev præsenteret i kapitel 1 og siden har været behandlet i flere detaljer i løbet af afhandlingen.

Afhandlingens *første centrale argument* er, at danske kommuner som led i deres interessevaretagelse over for andre kommuner og regioner forsøger at indgå strategiske alliancer. Argumentet er, at den enkelte kommune kan bruge alliancer med ligesindede som middel til at skabe gennemslagskraft for egne interesser, i de situationer hvor ikke alle involverede aktører har sammenfaldende interesser.

Overordnet set synes kommunerne i vid udstrækning at gøre brug af alliancer i forbindelse med deres interessevaretagelse. I den kvantitative undersøgelse svarer kommunerne 75 pct. af de gange, hvor de på tværs af de fem politikområder er blevet spurgt om deres brug af alliancer, at de har forsøgt at benytte de formelle samarbejdsstrukturer omkring KKR som led i deres interessevaretagelse. Tilsvarende svarer kommunerne 35 pct. af de adspurgte

gange, at de har forsøgt at benytte regionalt definerede alliancer, altså andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder. Endvidere bliver KKR og de regionalt definerede alliancer som oftest brugt som supplement til hinanden. Det typiske billede er således, at kommunerne, i de situationer hvor de forsøger at benytte regionalt definerede alliancer, samtidig har forsøgt at varetage interesser igennem samarbejdsstrukturene omkring KKR.

At brugen af alliancer er udbredt bekræftes i den kvalitative undersøgelse. De adspurgte kommuner giver således flere eksempler på, hvordan de forsøger at benytte alliancer i deres interessevaretagelse. Dette være sig igennem de formelle samarbejdsstrukturer omkring KKR, som igennem mindre, regionalt definerede alliancer. Kommunerne fremhæver dog, at der er et ønske om at løfte i flok og at tænke ud over egen kommunegrænse, om end det ikke altid er muligt, hvor interesse modsætningerne er store.

Afhandlingens *andet centrale argument* er, at den enkelte kommunes tilbøjelighed til at forsøge at indgå alliance vil variere systematisk med de interessekonstellationer, der er på forskellige politikområder. Tilsvarende forventes de institutionelle spilleregler, der er på forskellige sektorområder, at påvirke den enkelte kommunes tilbøjelighed til at indgå alliance, ligesom kommunestørrelse forventes at have central betydning.

Resultaterne vedrørende betydningen af interessekonstellationer er blandede. Vender vi os først mod kommunernes forsøg på at bruge de formelle samarbejdsstrukturer omkring KKR som alliance, viser de kvantitative analyser, at kommunerne forsøger at benytte KKR i udpræget grad på genoptræningsområdet og i forhold til spørgsmål om opgaveglidning, hvor kommunerne står over for en fælles modstander i kraft af regionen. Tilsvarende forsøger kommunerne at benytte samarbejdsstrukturene omkring KKR mindst i forhold til den geografiske placering af sygehuse, hvor der ikke er interessesammenfald imellem kommunerne, og kommunerne ej heller står over for en fælles modstander. Den kvalitative undersøgelse bekræfter, at kommunerne i særlig grad forsøger at benytte samarbejdsstrukturene omkring KKR, der hvor kommunerne har fælles interesser, og/eller står over for en fælles modstander. Kommunerne uddyber dog i denne forbindelse, at tilstedeværelsen af regionen som en fælles modstander ikke altid er en tilstrækkelig forudsætning for faktisk at varetage interesser sammen, idet kommunerne stadig står over for et kollektivt handlingsproblem.

Ovenstående bekræftende resultat, hvad angår betydningen af interessekonstellationer for kommunernes forsøg på at bruge KKR, bliver dog suppleret af ét overraskende resultat. Det drejer sig om kommunernes forsøg på interessevaretagelse igennem KKR i forhold til prisfastsættelsen af tilbud på det specialiserede socialområde. På dette politikområde er der ikke interes-

sesammenfald imellem kommunerne, og kommunerne står ej heller over for en fælles modstander. Alligevel oplyser kommunerne, at de har forsøgt at benytte KKR i samme omfang som på genoptræningsområdet og området vedrørende opgaveglidning fra region til kommuner. Dette overraskende resultat fra den kvantitative undersøgelse bekræftes i de gennemførte interviews. Kommunerne antyder her, at de har formået at indgå aftale om prisfastsættelsen af tilbud på det specialiserede socialområde på trods af velkendte interessemodsetsninger, fordi de har nogle mere overordnede fællesinteresser i den samlede økonomistyring på det specialiserede socialområde og i kommunal autonomi på sigt. Enkelte kommuner giver dog udtryk for, at det ikke er givet, at man på sigt vil kunne lave tilsvarende aftaler om prisfastsættelsen og hermed favne over de interessemodsetsninger, der er på området. Hvor det samlede indtryk er, at KKR primært bliver forsøgt brugt på områder, hvor kommunerne har fælles interesser, og/eller står over for en fælles modstander, er der altså samtidig dette afvigende resultat.

De kvantitative og kvalitative undersøgelser giver ikke enslydende resultater i forhold til, hvilken betydning interessekonstellationer har for kommuners forsøg på at indgå regionalt definerede alliancer som led i deres interessevaretagelse. Forventningen i forhold til kommunernes forsøg på at indgå regionalt definerede alliancer var, at dette typisk ville ske på politikområder, hvor der ikke er interessesammenfald imellem alle kommuner, og hvor der ikke er en fælles modstander i kraft af regionen. Denne forventning får ikke megen støtte i den kvantitative undersøgelse, men betydelig støtte i den kvalitative analyse. Den kvalitative analyse kaster samtidig lys over mulige årsager til nogle af de overraskende resultater fra den kvantitative analyse.

Den kvantitative analyse viser, at kommunerne primært forsøger at benytte regionalt definerede alliancer på de tre politikområder på sundhedsområdet. Dette resultat er som forventet i forhold til den geografiske placering af sygehuse, hvor der ikke er interessesammenfald imellem alle kommuner, og hvor der samtidig forventes at være interessesammenfald imellem regionen og enkelte kommuner. Det er dog overraskende, at kommunerne også i så høj grad forsøger at benytte alliancer på de to øvrige politikområder på sundhedsområdet – og tilsvarende, at brugen af alliancer ikke er mere udpræget på de to politikområder på det specialiserede socialområde, hvor man netop skulle formode, at der var behov for interessevaretagelseskanaler, der ikke inddrog alle kommuner i de enkelte regioner.

I de gennemførte interviews tilkendegiver kommunerne, at de på flere politikområder har indgået alliancer med udvalgte andre kommuner for på denne vis at fremme deres egne interesser. De eksempler, som kommunerne fremhæver, indikerer endvidere, at alliancer typisk bliver brugt, hvor der ikke

er interessesammenfald imellem alle kommuner, og hvor kommunerne i regionen ej heller står over for en fælles modstander. Hertil kommer, at den kvalitative analyse giver forklaringer på nogle af de overraskende resultater i den kvantitative analyse. Således spørges der ind til kommunernes omfattende forsøg på at benytte alliancer på genoptræningsområdet, som overraskede. Årsagen til kommunernes adfærd synes at kunne tilskrives en kun delvis korrekt forståelse af interessekonstellationerne på området. Som følge af store udsving i hospitalernes praksis på genoptræningsområdet internt i de enkelte regioner, har der været rum for interessevaretagelse på KKR-niveau såvel som lokalt. Interessekonstellationer synes således ifølge den kvalitative analyse alligevel at ligge bag kommunernes ageren på dette politikområde.

Ud over interessekonstellationer forventes også kommunestørrelse at påvirke kommuners forsøg på at bruge alliancer i deres interessevaretagelse. Denne forventning finder empirisk støtte. Vender vi os først imod brugen af KKR som alliance, viste den kvantitative analyse, at de helt små kommuner forsøger at bruge KKR betydeligt mindre end alle andre kommuner, mens de helt store kommuner bruger KKR næstmindst. I forhold til de regionalt definerede alliancer er det igen de helt små kommuner, der forsøger at bruge dem mindst. Der er endvidere en tydeligere tendens i sammenhængen imellem kommunestørrelse og brugen af regionale alliancer end ved brugen af KKR som alliance. De næstmindste kommuner bruger således heller ikke regionalt definerede alliancer meget. Igen bryder de helt store kommuner dog forestillingen om en lineær sammenhæng. De helt store kommuner forsøger således ikke at bruge regionalt definerede alliancer nær så meget som de mellemstore og større kommuner.

I forlængelse af disse resultater skal nævnes, at der også er en størrelses-effekt, når man ser på kommunernes samtidige brug af KKR og regionalt definerede alliancer. De helt små kommuner placerer sig her i bunden, hvorefter kommunernes forsøg på at bruge de to samarbejdsformer bliver mere og mere udtalt som kommunestørrelsen stiger. Dette gælder frem til de helt store kommuner, hvor allianceaktiviteten falder en anelse igen. Kommunestørrelse synes således at have betydning, og det særligt i forhold til brugen af de andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder. Det er i denne sammenhæng et interessant resultat, at der snarere synes at være tale om en kurvelineær end en lineær sammenhæng.

Den kvalitative undersøgelse giver opbakning til flere af de bagvedliggende teoretiske argumenter for betydningen af kommunestørrelse. Der er blandt samtlige kommuner en klar vurdering af, at arbejdet i KKR og de formelle samarbejdsstrukturer, der er nedsat i denne forbindelse, er meget res-

sourcekrævende. Dette indikerer, at argumentet om, at små kommuner vælger at benytte KKR mindre i deres interessevaretagelse, fordi de ikke har så mange ressourcer at prioritere på sådanne aktiviteter, kunne have noget på sig. Samtlige interviewede kommuner, det vil sige store som små, vurderer dog, at de bidrager meget til samarbejdet og bruger meget tid herpå, hvilket giver et andet billede. Om store og små kommuner i *absolutte* termer bruger lige mange ressourcer på interessevaretagelsen igennem KKR, kan jeg ikke vurdere ud fra det foreliggende materiale.

I forhold til det faktum, at den kvantitative undersøgelse viser, at de helt store kommuner er dem, der bruger KKR næstmindst i deres interessevaretagelse, kan det tilføjes, at det også er i den største kommune, at man finder de mest skeptiske udtalelser i forhold til brugen af samarbejdsstrukturerne omkring KKR som interessevaretagelseskanal. Tilsvarende er det her, at man i størst omfang hører udtalelser om, at kommunen på flere opgaveområder i princippet ville kunne løfte sin interessevaretagelse selv. Den kvalitative analyse synes således samlet set at give opbakning til de forskellige teoretiske argumenter for, hvorfor kommunestørrelse påvirker brugen af alliancer.

Endelig skal nævnes, at de institutionelle spilleregler og hermed sektorområderne synes at have påvirket kommunernes forsøg på at bruge alliancer. Påvirkningen sker dog i den modsatte retning end forventet, idet kommunerne hyppigere forsøger at indgå regionalt definerede alliancer på sundhedsområdet end på det specialiserede socialområde – også når deres adfærd sammenlignes inden for politikområder med sammenlignelige interessekonstellationer. I de gennemførte interviews fremhæver kommunerne to årsager til, at de formelle, institutionelle spilleregler i form af krav om antallet af beslutningstagere bag de politisk vedtagne aftaler på sundhedsområdet og det specialiserede socialområde ikke resulterer i de forventede forskelle i allianceaktiviteten på tværs af de to områder. For det første nævner kommunerne, at de største sværds slag ikke tages i forbindelse med indgåelsen af de bilaterale sundhedsaftaler, men derimod i forbindelse med formuleringen af det generelle udkast til sundhedsaftaler. De institutionelle spilleregler vedrørende den del af de politisk vedtagne aftaler, som kommunerne opfatter som væsentligst, adskiller sig hermed mindre fra hinanden, end jeg med mit udgangspunkt ville tro. Hertil kommer udsagn om, at kommunerne oplever regionen som en stærkere modpart på sundhedsområdet end på det specialiserede socialområde, og at dette påvirker dem til at søge mere sammen på dette område end på det specialiserede socialområde.

Dette afsnit skal endelig sammenfatte de empiriske resultater vedrørende afhandlingens *trede centrale argument* om, at karakteristika ved de regionalt definerede alliancer, som kommuner forsøger at indgå, vil variere

systematisk med de tre uafhængige variable kommunestørrelse, interessekonstellationer og institutionelle spilleregler. Overordnet set er der kun begrænset opbakning til denne forventning. Det gælder både i forhold til alliancers aktørsammensætning og størrelse, og i forhold til deres indholdsmæssige spændvidde og formaliseringsgrad. Den kvantitative analyse viser således, at der er betydelig variation i forhold til nævnte karakteristika ved alliancerne, men at disse kun i begrænset omfang lader sig forklare med de uafhængige variable, som jeg inddrager. I denne afsluttende sammenfatning af resultaterne vil jeg derfor fokusere på de interessante deskriptive resultater omkring karakteristikkene af alliancerne, som jeg fandt, uagtet at disse kun i begrænset omfang lader sig forklare med de inddragede uafhængige variable.

Det første interessante resultat i forhold til karakteristikaene ved de regionalt definerede alliancer, som kommuner forsøger at benytte, vedrører aktørsammensætningen i alliancerne. Kigger man på tværs af alle fem politikområder og hermed også på tværs af de to sektorområder, viser det sig, at der ikke er én kommune, der har forsøgt at samarbejde med de samme kommuner/regioner på tværs af alle fem politikområder. Inden for de enkelte sektorområder er aktøroverlappene dog anderledes fremherskende. Af de kommuner, der forsøger at indgå andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder, har halvdelen eller flere forsøgt at gøre dette med de samme aktører, som dem de forsøgte at samarbejde med i forhold til det foregående politikområde, der blev spurgt ind til i spørgeskemaet. Endvidere gælder på sundhedsområdet, hvor jeg har spurgt ind til tre politikområder, at omkring halvdelen af de kommuner, der tilkendegiver, at de har forsøgt at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder, forsøger at samarbejde med de samme aktører på tværs af alle områder. Aktørsammensætningen synes således at være mere kontinuerlig på tværs af alliancer inden for de enkelte sektorområder, om end der stadig er en betragtelig udskiftning.

Et andet væsentligt resultat er en klar tendens på alle politikområder til at forsøge at indgå numerisk små alliancer. Alliancestørrelsen forventes at have betydning for, hvor store koordinationsudfordringer der vil være forbundet med at drive en alliance. Hertil kommer, at størrelsen kan have en effekt på, hvor store kompromisser med egne interesser de enkelte kommuner – alt andet lige – vil skulle lave i forhold til at sikre sammenhold i alliancen. Den klare tendens på alle politikområder i forhold til at bruge små alliancer antyder, at de omtalte ulemper ved de store alliancer er væsentlige for kommunerne. Hertil skal nævnes, at kommunerne ved siden af de helt små alliancer har mulighed for at trække på KKR.



Det tredje resultat vedrører alliancernes formaliseringsgrad. De empiriske resultater viser, at der er en stor spredning i, hvor formaliserede de alliancer, som kommunerne forsøger at benytte, er. Samtidig står det dog klart, at de alliancer, som kommuner forsøger at benytte i deres interessevaretagelse, oftere er kendetegnet ved en lav snarere end en høj grad af formalisering.

Endelig skal det i forhold til alliancernes indholdsmæssige spændvidde fremhæves, at kommunerne forsøger at benytte såvel alliancer, der er tænkt helt snævert i forhold til den konkrete problemstilling, som alliancer der benyttes bredere inden for sektorområdet og endda i flere tilfælde på tværs af sektorområder. Kommunerne synes generelt at tænke bredt i forhold til de samarbejder, de forsøger at varetage deres interesser igennem. Kommunerne synes således at se mere faste samarbejder som attraktive, snarere end snævre samarbejder der primært er dannet for at få så stort et interesse-sammenfald som muligt. En mulig årsag hertil kan være, at kommunerne herved kan reducere de omkostninger, der er forbundet ved at bygge nye alliancer op.

Som ovenstående gennemgang illustrerer, indeholder afhandlingen flere interessante empiriske resultater. Nogle af disse resultater bekræfter de teoretiske forventninger, mens andre ikke gør. Under alle omstændigheder er der tale om resultater, der ud fra en deskriptiv vinkel bidrager med ny viden omkring den måde, kommunerne bruger alliancer på i forbindelse med deres interessevaretagelse. Det følgende afsnit vil diskutere, hvilke muligheder der er for at generalisere de empiriske indsigter til andre sammenhænge end de undersøgte.

### 11.3 Generaliserbarheden af de empiriske fund

Den empiriske del af denne afhandling har fokuseret på enkeltkommuners strategier for brugen af alliancer i forbindelse med deres interessevaretagelse. I denne forbindelse har jeg truffet flere valg omkring afgrænsningen af det empiriske undersøgelsesområde. Resultatet er, at jeg har undersøgt enkeltkommuners strategier for brugen af alliancer i situationer, hvor de går efter *substantiel, konkret indflydelse*, og hvor deres indsats er *målrettet den konkrete beslutningstager* i forbindelse med *en regional problemstilling*. Spørgsmålet er nu, hvilke muligheder jeg har for at generalisere mine resultater ud over de undersøgte områder og de inddragede analyseenheder.

Det er indledningsvis væsentligt at slå fast, at der er flere ting omkring en kommunes interessevaretagelse, som jeg ikke vurderer at kunne sige noget om. Min beslutning om at undersøge kommuners allianceindgåelse inden for politikområder, der på den indholdsmæssige side vedrører konkret substan-

tiel indflydelse, og som i forhold til målgruppen er målrettet den konkrete beslutningstager, har medført en sikkerhed i forhold til, at den variation i allianceparameteren, som jeg har afdækket, ikke skyldes variation på nogle af de øvrige parametre i en kommunes interessevaretagelsesstrategi. Det vil sige, at forskelle i allianceindgåelsen eksempelvis ikke kan tilskrives, at der i nogle sammenhænge kigges på konkret substantiel indflydelse og i andre sammenhænge på generel beredskabsopbygning. Mine valg betyder dog samtidig, at jeg ikke vil kunne sige noget om kommunernes strategier for brugen af alliancer, når værdierne på de øvrige parametre er anderledes, og ej heller om de øvrige parametre i sig selv. Således vil jeg ikke kunne sige noget om kommunernes strategier for eksempelvis at opbygge et generelt beredskab, eller for den sags skyld, om kommuners strategier for brugen af alliancer i forbindelse med opbygningen af et generelt beredskab. Der er altså flere forhold omkring enkeltkommuners interessevaretagelsesstrategier, der forbliver ubesvarede med denne afhandling.

Et yderligere ubesvaret spørgsmål vedrører kommuners forsøg på at indgå alliancer med andre aktører end kommuner og regioner. Med afhandlingens problemstilling valgte jeg at fokusere på den enkelte kommunes ageren i forhold til andre kommuner og regioner. Det empiriske felt af mulige alliancepartnere er imidlertid bredere end som så. Således kan man forestille sig kommuner indgå alliancer med lokale interesseorganisationer, lokale personaleforeninger, private virksomheder, forskellige uddannelsesinstitutioner mv. – alt afhængigt af den konkrete problemstilling man kigger på. Jeg vurderer ikke, at jeg med mit fokus kan generalisere afhandlingens resultater til denne gruppe af potentielle alliancepartnere. Alliancer med sådanne andre aktører er dog centrale at få belyst i forhold til at få et mere dækkende billede af kommunerne som interessevaretagere.

En yderligere indsnævring, som jeg har foretaget, vedrører valget af at fokusere på regionale problemstillinger. Regionale problemstillinger kan være væsentligt anderledes end lokale og nationale problemstillinger blandt andet i forhold til, hvilke aktører der kan være involveret i interessevaretagelsen, og hvilken rolle medierne spiller. Det overordnede resultat om, at enkeltkommuner i betydeligt omfang forsøger at benytte sig af alliancer i forbindelse med deres interessevaretagelse, ser jeg dog ingen grund til skulle være anderledes i forhold til nationale og lokale problemstillinger. På samme vis forventer jeg, at interessekonstellationerne vil være afgørende for, i hvilket omfang enkeltkommuner forsøger at indgå alliancer, uanset hvilken kontekst vi kigger på. Betydningen af kommunestørrelsen for brugen af alliancer kan dog tænkes at variere med den anderledes kontekst, hvorfor jeg ikke mener, at resultaterne vedrørende denne variabel kan generaliseres med samme

styrke. Eksempelvis kan man forestille sig, at de helt store kommuner får en anderledes rolle i forhold til nationale problemstillinger, hvor de måske får et større behov for at alliere sig med andre kommuner, end de har på regionalt niveau. Tilsvarende vurderer jeg, at de deskriptive resultater vedrørende alliancers karakteristika kan tænkes at variere med den kontekst, der betragtes, hvorfor ej heller disse vurderes at kunne generaliseres ud over den regionale kontekst.

I forbindelse med mine valg af forskningsdesign har jeg endelig valgt at undersøge kommuners brug af alliancer i forbindelse med deres interessevaretagelse inden for fem politikområder fordelt på to sektorområder. Resultaterne omkring betydningen af sektorområde var ikke som forventet, og vores viden om, hvad der er afgørende i denne sammenhæng, er stadig begrænset. Som følge heraf mener jeg ikke, at der på baggrund af afhandlingen er basis for at fremsætte systematiske forudsigelser imellem forskellige sektorområder på overordnet niveau. Derimod vurderer jeg, at man vil kunne sige noget interessant ud fra de forskellige politikområder, der betragtes. Min vurdering er således, at jeg vil kunne lave en analytisk generalisering af afhandlingens resultater til andre politikområder.

Udvælgelsen af politikområder er sket på baggrund af de interessekonstellationer, der er imellem kommuner henholdsvis kommuner og regioner på de givne områder. Idet det er interessekonstellationerne og ikke politikområderne som sådan, der vurderes at være centrale for de sammenhænge, jeg har fundet, vurderes resultaterne også at kunne generaliseres til andre politikområder med tilsvarende interessekonstellationer. I denne forbindelse skal også nævnes, at mit fokus har været rettet imod politikområder, der er blevet særligt væsentlige for kommunerne med kommunalreformen. Hvornår og under hvilke omstændigheder kommunerne har fået ansvaret for et givet politikområde, vurderes dog ikke at være afgørende. Afhandlingens resultater vurderes at gælde på tværs af forskellige politikområder, givet at interessekonstellationerne imellem de inddragede aktører kan skitseres, som jeg har gjort det.

I forbindelse med generalisering af resultaterne på tværs af politikområder er det væsentligt at fremhæve, at den empiriske analyse har tydeliggjort, at det kan være en vanskelig opgave at fastlægge interessekonstellationerne på de enkelte politikområder. Det er derfor væsentligt med et stort empirisk indblik i de områder, der udvælges, så det sikres, at interessekonstellationerne faktisk er som forventet. Endvidere er det væsentligt, at forskeren har blik for, at interessekonstellationerne på det konkrete politikområde kan være indlejret i nogle mere overordnede interessekonstellationer på det konkrete sektorområde, der betragtes (jf. også afsnit 11.4). Givet håndteringen af

disse forhold vil undersøgelsens resultater kunne generaliseres til andre politikområder på baggrund af de identificerede interessekonstellationer.

I forhold til mulighederne for at generalisere afhandlingens resultater skal endelig nævnes, at jeg vurderer, at resultaterne kan generaliseres til andre kommuner end de konkrete kommuner, der har deltaget i undersøgelserne. For det første gælder, at der er tilfredsstillende svarprocenter og et fravær af systematiske skævheder i forhold til, hvilke kommuner der har deltaget i den kvantitative undersøgelse. For det andet har jeg i forhold til den kvalitative undersøgelse udvalgt kommuner ud fra en objektiv parameter, nemlig kommunestørrelse. Betydningen heraf er, at de systematiske sammenhænge, jeg har fundet i data, i rimeligt omfang vurderes at kunne generaliseres til de kommuner, der ikke har deltaget i de to undersøgelser.

## 11.4 Perspektivering

Denne afhandling har påpeget, at vores viden om kommuners rolle som interessevaretagere er ganske mangelfuld. Særligt er der i den danske litteratur om kommunale forhold et underbelyst felt, hvad angår den enkelte kommunes interessevaretagelse i forhold til andre kommuner og regioner. Dette er utilfredsstillende i en situation, hvor enkeltkommuners interessevaretagelse må forventes at spille en ikke ubetydelig rolle for de vilkår, som kommunerne skal løfte deres opgaver under. Viden om kommuners interessevaretagelse er derfor et væsentligt fænomen, og afhandlingen har bidraget til at udfylde det eksisterende hul i vores viden, teoretisk som empirisk.

Som det fremgår af min diskussion af resultaternes generaliserbarhed, er der dog fortsat mange steder at tage fat. Yderligere bidrag til vores forståelse af kommuners rolle som interessevaretagere kan derfor komme fra flere forskellige kanter og med udgangspunkt i flere forskellige underliggende problemstillinger. I det følgende vil jeg argumentere for, at det for fremtidig forskning kunne være interessant at gå mindre fragmentarisk til værks i forhold til forventningerne om, hvilke kommunale interesser der påvirker valget af interessevaretagelsesstrategier, end jeg med denne afhandling har gjort. Dette uddybes i det følgende.

Udgangspunktet for afhandlingen har været, at vi med viden om de interessekonstellationer, som kommunen som enhed kan siges at have, får et fornuftigt udgangspunkt i forhold til at forudsige *en væsentlig del* af kommuners interessevaretagelse, herunder kommuners forsøg på at indgå alliancer med ligesindede. Dette udgangspunkt vurderes stadig at være fornuftigt i forhold til at frembringe ny og interessant viden om kommuners rolle som interessevaretagere. I denne forbindelse kunne det dog være interessant at

undersøge, hvordan interesser på forskellige politikområder og over tid griber ind i hinanden, når kommuner varetager interesser. Det kunne således være interessant at udvikle den teoretiske model, så den tager højde for, at det ikke nødvendigvis alene er de konkrete interesser inden for det enkelte politikområde, der påvirker kommuners interessevaretagelsesstrategier her. Interesser i en bredere forstand kan spille ind.

Uden at kopiere den formalistiske tilgang fra spilteorien vil man her kunne hente inspiration i forhold til, hvilke yderligere elementer der kunne være relevante at inddrage i en mere kompleks analysemodel over kommuners interessevaretagelsesstrategier. Spilteorien bidrager med tre særligt interessante perspektiver. For det første påpeger spilteorien, at det har betydning for den valgte interessevaretagelsesstrategi, om vi betragter enkeltstående spil eller gentagne spil. Dette aspekt vil sandsynligvis være relevant i en kommunal kontekst, hvor de relevante aktører – som i denne afhandling har været kommuner og regioner – møder hinanden gentagne gange – og også ofte om de samme emner (se eksempelvis Morrow 1994). For det andet fremhæver spilteorien, at forhandlinger i ét spil vil kunne indgå i forhandlingerne i andre spil, givet at aktørerne har flere forskellige forhandlingspositioner i forhold til hinanden (se eksempelvis Buchanan og Tullock 1962). Også dette synes relevant i en kommunal kontekst, hvor kommunerne i deres interessevaretagelse vil have mulighed for at handle med hinanden på tværs af politikområder. Man kan således forestille sig en kommune give køb på en interesse på et område for så til gengæld at få mere på et andet område, end det det rene spil der ville tilsige. Endelig påpeger spilteorien, at kommunerne i nogle sammenhænge vil kunne varetage deres interesser i flere forskellige arenaer med forskellige aktører, hvilket også vil kunne påvirke deres interessevaretagelsesstrategier (se eksempelvis Tsebelis 1990). Dette forhold er til dels inde i den teoretiske model igennem påpegningen af de variationsmuligheder, der er i forhold til målgruppen i en given interessevaretagelsesstrategi. Det kunne dog være relevant også at udbygge denne pointe teoretisk samt at afdække den empirisk. Samlet set ville disse udviklingsmuligheder være interessante at forfølge i en kommunal kontekst – teoretisk som empirisk – idet de alle har potentiale til at kunne præcisere forudsigelserne omkring kommuners brug af alliancer på det enkelte politikområde.

I overensstemmelse med ovenstående indspark fra spilteorien i forhold til, hvordan man kunne udvikle modellen for kommuners interessevaretagelse og brug af alliancer, er en empirisk lære fra denne afhandling, at det kan være ganske vanskeligt at fastlægge, hvilke interesser kommuner har, og hvilke interesser de forsøger at forfølge i den konkrete sag. Dette skyldes netop, at forfølgelsen af interesser nogle gange ses i et bredere perspektiv,

end jeg med min teori og undersøgelsestilgang har forventet. Eksempelvis tyder resultaterne omkring prisfastsættelsen af tilbud på det specialiserede socialområde på, at kommunernes interesser i forhold til den konkrete sag har været indlejret i et større sæt af interesser knyttet til kommunernes opgavevaretagelse på det specialiserede socialområde i bredere forstand. Disse interesser har jeg ikke haft blik for, men de kan være væsentlige at holde sig for øje.

Uagtet at der i afhandlingen er belæg for, at vi stadig kan lære meget ved at betragte kommuner som enhedsaktører, kunne det også være interessant at åbne denne boks op. Med min forståelse af kommunale interesser er fokus rettet mod interessetyper, der tager udgangspunkt i kommunen som enhed. Dette betyder også, at der er nogle typer interesser, der ikke inddrages – nemlig dem, der tager udgangspunkt i enkeltpersoner eller aktørgrupper inden for kommunen. Dette gælder eksempelvis partipolitiske interesser. Den kvalitative undersøgelse indikerer dog, at partipolitiske interesser, personlige relationer og tillid også spiller ind. I denne forbindelse kunne det være interessant at undersøge mere præcist, under hvilke omstændigheder partipolitiske interesser eksempelvis kommer på banen, og hvordan personlige relationer imellem kommunale aktører påvirker kommunernes ageren samlet set.

Som en afsluttende anvisning til videre studier i kommuners interessevaretagelse og brug af alliancer vil jeg fremhæve, at beslutningen om at benytte metodetriangulering viste sig ganske frugtbar. Dette gælder i forhold til målet om at opnå en solid deskriptiv forståelse af kommuners forsøg på at indgå alliancer som led i deres interessevaretagelse. Tilsvarende gælder det i forhold til sammenhængsanalyserne, hvor målet var at vurdere og forstå betydningen af interessekonstellationer, kommunestørrelse og institutionelle spilleregler for kommuners brug af alliancer. På begge fronter har de to tilgange suppleret hinanden og bidraget med forskellige indsigter. Hertil kommer, at den kvalitative analyse som en sidegevinst pegede på nye potentielle forklaringsfaktorer. En lignende tilgang forventes også at kunne være frugtbar for fremtidige studier.

## Litteraturliste

- Agerbak, Hanne og Søren Sønderby (2000). Det kollektive handlingsdilemma i det danske budgetsamarbejde. Specialeopgave, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Agresti, Alan og Barbara Finlay (1986). *Statistical Methods for the Social Sciences*. Dellen Publishing Company.
- Andersen, John og Jacob Torfing (2004). *Netværksstyring af kommunernes arbejdsmarkedsrettede indsats*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Andersen, Lotte Bøgh (2010). Forskningskriterier, pp. 97-116 i Lotte Bøgh Andersen, Kasper Møller Hansen og Robert Klemmensen (red.), *Metoder i statskundskab*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Andersen, Lotte Bøgh (2005). *Offentligt ansattes strategier. Aflønning, arbejdsbelastning og professionel status for dagplejere, folkeskolelærere og tandlæger*. Aarhus: Politica.
- Andersen, Lotte Bøgh, Anne Skorkjær Binderkrantz og Kasper Møller Hansen (2010). Forskningsdesign, pp. 66-96 i Lotte Bøgh Andersen, Kasper Møller Hansen og Robert Klemmensen (red.), *Metoder i statskundskab*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Andersen, Lotte Bøgh, Mads Leth Felsager Jakobsen, Thomas Pallesen og Søren Serritzlew (2010). *Økonomiske incitamenter i den offentlige sektor*. København: Via System.
- Andersen, Lotte Bøgh og Rikke Skou Jensen (2002). Medarbejderne: Virkelighedens institutionsledere?, pp. 67-91 i Jens Blom-Hansen, Finn Bruun og Thomas Pallesen (red.), *Kommunale Patologier*. Aarhus: System.
- Andersen, Simon Calmar (2008). The Impact of Public Management Reforms on Student Performance in Danish Schools. *Public Administration* 86, 2: 541-58.
- Andersen, Simon Calmar (2007). Multilevel-modeller: en introduktion og et eksempel. *Politica* 39, 3: 294-316.
- Andersen, Simon Calmar (2006). Når New Public Management møder uddannelsessystemet. *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 87, 2: 121-36.
- Andersen, Simon Calmar og Peter Bjerre Mortensen (2010). Policy Stability and Organizational Performance: Is There a Relationship? *Journal of Public Administration Research and Theory* 20, 1: 1-22.
- Axelrod, Robert M. (1970). *Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals with Application to Politics*. Chicago: Markham Pub. Co.
- Beer, Frederikke, Søren C. Winter, Mette H. Skou, Mads V. Stigaard, Annemette C. Henriksen og Nina Friisberg (2008). *Statslig og kommunal beskæftigelsesindsats. Implementering af 'Flere i arbejde' før Strukturreformen*. København: SFI.
- Berg, Rikke (2004). Kommunale styreformer – erfaringer fra ind- og udland. *Politologiske Skrifter* 5/2004. Odense: Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.

- Berg, Rikke og Ulrik Kjær (2005). *Den danske borgmester*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Berg, Rikke og Steffen Petersen (2001). *Fra små kongedømmer til moderne republik? – en evaluering af mellemformstyrets indførelse i København, Odense og Ålborg*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Berman, David R. og Tanis J. Salant (1996). The Changing Role of Counties in the Intergovernmental System, i Donald C. Menzel (red.), *The American County. Frontiers of knowledge*. The University of Alabama Press.
- Blom-Hansen, Jens (2008). Er budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne afgået ved døden? *Administrativ Debat* 3: 1-3.
- Blom-Hansen, Jens (2005). Stordriftsfordele i den kommunale verden. *Økonomi & Politik* 78, 2: 11-20.
- Blom-Hansen, Jens (2004a). Stordriftsfordele i den kommunale serviceproduktion? Skoleområdet som eksempel, pp. 260-74 i Jens Blom-Hansen, Asbjørn Sonne Nørgaard og Thomas Pallesen (red.), *Politisk ukorrekt*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Blom-Hansen, Jens (2004b). Stordriftsfordele i den kommunale serviceproduktion? Børnepasning som eksempel. *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 85, 4: 277-93.
- Blom-Hansen, Jens (2002a). Hvorfor ikke bruge den private sektor til løsning af kommunale opgaver? Erfaringer fra vejområdet, pp. 188-206 i Jens Blom-Hansen, Finn Bruun og Thomas Pallesen (red.), *Kommunale Patologier*. Aarhus: Systime.
- Blom-Hansen, Jens (2002b). Budget Procedures and the Size of the Budget: Evidence from Danish Local Government. *Scandinavian Political Studies* 25, 1: 85-106.
- Blom-Hansen, Jens (2002c). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Blom-Hansen, Jens (2001a). Budgetprocessen og budgettets størrelse: Kommunale erfaringer. *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 82, 2: 131-50.
- Blom-Hansen, Jens (2001b). Aftalesystemet mellem staten og kommunerne, pp. 269-83 i Rolf Norstrand og Nils Groes (red.), *Kommunestyrets fremtid*. København: AKF Forlaget.
- Blom-Hansen, Jens (2000). Budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne – en samfundskontrakt i opløsning?, pp. 51-63 i Peter Dahler-Larsen og Kurt Klaudi Klausen (red.), *Festfyrværkeri eller gravøl? En debatbog om den danske kommune ved årtusindskiftet*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Blom-Hansen, Jens (1998). *Studier i statens styring af den kommunale sektors økonomi*. Aarhus: Politica.
- Blom-Hansen, Jens (1996). Kan budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne forbedres? *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 77: 329-53.
- Blom-Hansen, Jens Monkerud og Lise Binderup (2001). Kan økonomien styres? Prioriteringsinstrumenter i den kommunale budgetlægning. *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 82, 4: 349-65.



- Blom-Hansen, Jens og Brian Larsen (2005). Jo større, jo dyrere: En belysning af skæleffekter i den kommunale administration. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 86, 1: 5-27.
- Blom-Hansen, Jens, Lars Christian Monkerud og Rune Sørensen (2006). Do Parties Matter for Local Revenue Policies? A Comparison of Denmark and Norway. *European Journal of Political Research* 45, 3: 445-65.
- Blom-Hansen, Jens og Søren Serritzlew (2000). *Stikprøveundersøgelse af kommunalpolitikere. Design og svarfordelinger*. Aarhus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Bogason, Peter (2007). *Fragmenteret forvaltning. Demokrati og netværksstyring i decentraliseret lokalstyre*. Aarhus: Academica.
- Bogason, Peter (1992). *Offentlig forvaltning i Danmark*. Gylling: Systime.
- Brad, Henry E. og David Collier (2010). *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc: UK.
- Bredgaard, Thomas og Flemming Larsen (2009). *Regionale og lokale beskæftigelsesråd: i spændingsfeltet mellem stat og kommune*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Bryman, Alan (2004). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Buchanan, James og Gordon Tullock (1962). *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bækgaard (2010). *Udvalgsmedlemskab, organisering og præferencer: Analyser af sektorisering i danske kommuner*. Aarhus: Forlaget Politica.
- Bækgaard, Martin, Thomas Frank og Søren Serritzlew (2009). Ceremoni eller strategi? Reformers formål og sideformål. *Politica* 41, 2: 215-30.
- Camissa, Anne Marie (1995). *Governments as Interest Groups. Intergovernmental Lobbying and the Federal System*. Westport, CT: Praeger.
- Chandler, J.A. (1988). *Public Policy-Making for Local Government*. London: Groom Helm
- Christensen, Jesper (1984). Kommunernes Landsforening: Interesseorganisation og serviceorgan, pp. 167-85 i Poul Erik Mouritzen og Henrik Toft Jensen (red.), *Samspillet mellem staten og kommunerne*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1998a). Institutioner, politikere og brugere, pp. 146-94 i Jens Blom-Hansen, Jørgen Grønnegård Christensen, Jens Bejer Damgaard, Peter Nannestad, Thomas Pallesen og Lars Dahl Pedersen. *Offentligt og effektivt? Institutionelle valg i den offentlige sektor*. København: Gyldendal.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1998b). Det kommunale førstekammer, pp. 81-95 i Opgavekommissionen (red.), *Fordelingen af opgaver i den offentlige sektor. Debatindlæg*. København.
- Christensen, Jørgen Grønnegård og Thomas Pallesen (2001). Institutions, Distributional Concerns and Public Sector Reform. *European Journal of Political Research* 39: 179-202.

- Christensen, Anne Heeager, Jørgen Grønnegård Christensen og Morten Holm Jensen (2002). Farven grå: Kommunale selskaber mellem demokrati og marked, pp. 119-38 i Jens Blom-Hansen, Finn Bruun og Thomas Pallesen (red.), *Kommunale Patologier*. Aarhus: Systime.
- Christiansen, Peter Munk (2000). De er ikke som de andre: De kommunale organisationer, pp. 143-51 i Peter Dahler-Larsen og Kurt Klaudi Klausen (red.), *Festfyrværkeri eller gravøl? En debatbog om den danske kommune ved årtusindeskiftet*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Christoffersen, H. og M. Paldam (1998). Markets and Municipalities. A Study of the Behaviour of Danish Municipalities. *Working Paper 1998-3*. Aarhus: Økonomisk Institut, Aarhus Universitet.
- Claes, Björn, Oksana Koryak og Ángel Díaz (2007). Control as a Key Success Factor in Supply Chain Alliances. *Working Paper*.
- Dahler-Larsen, Peter (2007). Kvalitativ metode: status og problemer. *Politica* 39, 3: 317-34.
- Dahlgaard, Jens Olav, Ulf Hjelmar, Asmus Olsen og Lene Holm Pedersen (2009). *Kommunalpolitikeres rolle og råderum*. *Working Paper*. København: AKF.
- Damgaard, Bodil (2006). Do Policy Networks lead to Network Governing? *Public Administration* 84, 3: 673-91.
- Damgaard, Bodil og Jacob Torfing (2010). Network Governance of Active Employment Policy: the Danish Experience. *Journal of European Social Policy* 20, 3: 248-62.
- Damgaard, Jens Bejer og Thomas Pallesen (1998). Kommunalt selvstyre og organisering, pp. 122-45 i Jens Blom-Hansen, Jørgen Grønnegård Christensen, Jens Bejer Damgaard, Peter Nannestad, Thomas Pallesen og Lars Dahl Pedersen. *Offentligt og effektivt? Institutionelle valg i den offentlige sektor*. København: Gyldendal.
- Danske Regioner, KL, Finansministeriet, Sundhedsstyrelsen, Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse (2008). *Incitamentsstrukturer og styringsmuligheder på genoptræningsområdet*. [http://www.im.dk/Tal-og-analyser/~media/Billeder%20-%20Publikationsbilleder/2008/genoptraeningsomraadet/Genoptrning\\_maj\\_2008.ashx](http://www.im.dk/Tal-og-analyser/~media/Billeder%20-%20Publikationsbilleder/2008/genoptraeningsomraadet/Genoptrning_maj_2008.ashx)
- Davidsen, Erik Lohmann (1988). *Kommunale overenskomstpolitik. Debatoplæg til konferencen den 14. oktober 1988 på Den kommunale Højskole i Grenaa*. Kommunernes Lønningsnævn.
- Downs, Anthony (1967). *Inside Bureaucracy*. New York: Harper Collins Publication.
- Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (2005). OK2005 i den offentlige sektor: Lokal løndannelse med variationer. *Ugebrevet Mandag Morgen*, 21. februar. <http://www.sociology.ku.dk/faos/artikler05.html>.
- Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (1996). *Forligsmagerne. De kollektive forhandlingers sociologi. Bag de lukkede døre i det offentlige aftalesystems overenskomstforhandlinger 1987-95*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.

- Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (1988). *Når der slås søm i. Overenskomstforhandlinger og organisationskultur*. København: Jurist- og Økonomiforbundets forlag.
- Due, Jesper, Jørgen Steen Madsen og Carsten Strøby Jensen (1993). *Den danske model. En historisk sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem*. København: Jurist- og Økonomiforbundets forlag.
- Dunleavy, Patrick (1991). *Democracy, Bureaucracy, and Public Choice. Economic Explanations in Political Sciences*. UK: Prentice Hall.
- Easton, David (1953). *The Political System*. New York: Knopf.
- Ejersbo, Niels (1998). Kommunale strukturer – et studie i lokal variation. *Politica* 30: 284-97.
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2010). Kontrakter i kommunerne. *Politica* 42, 2: 202-17.
- Emmenegger, Patrick og Robert Klemmensen (2010). Kombination af kvalitative og kvantitative metoder, pp. 417-30 i Lotte Bøgh Andersen, Kasper Møller Hansen og Robert Klemmensen (red). *Metoder i statskundskab*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Finansministeriet (2007). *Aftale om den kommunale og regionale økonomi for 2007*. Albertslund: Schultz Distribution.
- Finansministeriet (2008). *Aftale om den kommunale og regionale økonomi for 2008*. Albertslund: Schultz Distribution.
- Finansministeriet (2009). *Aftale om den kommunale og regionale økonomi for 2009*. Albertslund: Schultz Distribution.
- Finansministeriet (2010). *Analyse af takstudviklingen og incitamentsstrukturer på det specialiserede socialområde*. Albertslund: Rosendahls-Schultz Distribution.
- Finansministeriet og Indenrigs- og sundhedsministeriet (2010). *Kommunal medfinansiering af sundhedsområdet*. [http://www.sum.dk/Aktuelt/Publikationer/Publikationer/~media/Filer%20-%20Publikationer\\_i\\_pdf/2011/Tal%20og%20analyser/kommunal%20medfinansiering%20p%C3%A5%20sundhedsomr%C3%A5det.ashx](http://www.sum.dk/Aktuelt/Publikationer/Publikationer/~media/Filer%20-%20Publikationer_i_pdf/2011/Tal%20og%20analyser/kommunal%20medfinansiering%20p%C3%A5%20sundhedsomr%C3%A5det.ashx)
- Finansministeriet, Undervisningsministeriet og KL (2010). *Specialundervisning i folkeskolen – veje til en bedre organisering og styring*. Albertslund: Rosendahls-Schultz Distribution.
- Gibbs, Graham (2007). *Analyzing Qualitative Data*. SAGE.
- Gibler, Douglas og Meredith Reid Sarkees (2004). Measuring Alliances: The Correlates of War Formal Interstate Alliance Dataset, 1816-2000. *Journal of Peace Research* 41, 2: 211-22.
- Gibler, Douglas og John Vasquez (1998). Uncovering the Dangerous Alliances, 1495-1980. *International Studies Quarterly* 42, 4: 785-807.
- Graversen, Brian Krogh og Eskil Heinesen (1999). *Ressourceforbruget i folkeskolen: Forskelle imellem kommunerne*. København AKF Forlaget.

- Gulati og Singh (1998). The Architecture of Cooperation: Managing Coordination Costs and Appropriation Concerns in Strategic Alliances. *Administrative Science Quarterly* 43, 4: 781-814.
- Gunnarson, Jan (1972). *Svenska Kommunförbundet. Beslutsfattande relationer till kommunerna. Förhållande till staten*. Stockholm: Kommunaktiebolaget.
- Haider, Donald H. (1974). *When Governments Come to Washington. Governors, Mayors, and Intergovernmental Lobbying*. New York: The Free Press.
- Hansen, Eigil Boll og Thea Suldrup Jørgensen (2008). *Organisering af forebyggelse og sundhedsfremme – Erfaringer fra kommunernes første år*. AKF
- Hansen, Kasper Møller (2010). Spørgeskemadesign, pp. 282-303 i Lotte Bøgh Andersen, Kasper Møller Hansen og Robert Klemmensen (red). *Metoder i statskundskab*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Hansen, Kasper Møller og Sune Welling Hansen (2010). Bivariat analyse, pp. 244-363 i Lotte Bøgh Andersen, Kasper Møller Hansen og Robert Klemmensen (red). *Metoder i statskundskab*. København: Hans Reitzels Forlag..
- Hansen, Morten Balle (2010). Privatisering, demokrati og magt i de danske kommuner. *Politica* 42, 2: 183-201.
- Hansen, Morten Balle (1998). Chefgruppemødet – fra informationsformidling til kollektiv ledelse? *Politica* 30, 3: 270-84.
- Hansen, Morten Balle (1997). *Kommunaldirektøren – Marionet og Dirigent. En organisations sociologisk undersøgelse af struktureringen af kommunaldirektørens arbejde med udgangspunkt i et aktør-struktur perspektiv*. Odense: Institut for Offentlig Organisation og Politik.
- Harrigan, Kathryn R. (1985). *Strategies for Joint Ventures*. Columbia University. Lexington Books.
- Heath, Anthony og Jean Martin (2006). Why Are There So Few Formal Measuring Instrument in Social and Political Research?, pp. 317-35 i Lars Lyberg, Paul Biemer, Martin Collins, Edith de Leeuw, Cathryn Dipppo, Norbert Schwarz og Dinnis Trewin (red.), *Survey Measurement and Process Quality*. New York: Wiley.
- Heeager, Anne (2009). Vil de nye sundhedsaftaler imellem kommuner og regioner kunne tjene deres formål? *Politica* 41, 2: 168-86.
- Heinesen, Eskil, Søren C. Winter, Ina Risom Bøge og Leif Husted (2004). *Kommunernes integrationsindsats og integrationssucces*. AKF og SFI. København: AKF Forlaget.
- Hellevik, Ottar (1991). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hestbæk, Anne-Dorthe, Andreas Lindemann, Vibeke Lehmann Nielsen og Morgens Nygaard Christoffersen (2006). *Nye regler – ny praksis. Ændringer i børneregler 2001. Afslutningsrapport*. Odense: Styrelsen for Social Service.
- Holdt-Olesen, Peter og Ole Bech Pedersen (2001). Når Robin Hood skeler. Fordelekskampen i det kommunale udligningssystem. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 82: 66-85.

- Holdt-Olesen, Peter og Ole Bech Pedersen (1999). *Når Robin Hood skeler. Forde-  
lingskampen i det kommunale udligningssystem*. Speciale opgave ved Institut  
for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Houlberg, Kurt (2000). Udgiftspolitiske isomorfisme. De danske kommuner i nøgle-  
tallenes vold? *Politica* 32, 3: 262-82.
- Houlberg, Kurt (2000). *Kommunale stordriftsfordele. Hvor finder vi dem og hvor sto-  
re er de?* København: AKF Forlaget.
- Houlberg, Kurt (1999). Budgetoverskridelsernes autonomi – en analyse af forskelle i  
danske kommuners overholdelse af budgetterne. *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 80: 200-33.
- Houlberg, Kurt (1995). Kommunale stordriftsfordele – Myte eller realitet? *Nordisk  
Administrativ Tidsskrift* 76: 65-88.
- Houlberg, Kurt og Poul Skov Dahl (2010). Konkurrenceudsættelse i danske kommu-  
ner – Kommunalreformen som fødselshjælper? *Politica* 42, 2: 163-82.
- Houlberg, Kurt og Inge Lene Møller (2001). 'Kommunestørrelse og udgiftsniveau – er  
der en sammenhæng?' pp. 141-56 i Rolf Nordstand og Nils Gros (red.), *Kom-  
munestyrets fremtid*. København: AKF Forlaget.
- Indenrigsministeriet (2010). *Sundhedsvæsenet i nationalt perspektiv*. København:  
Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Jensen, Rune Juul (2003). *Decentralisering på det socialpolitiske område. En analy-  
se af KL og Amtsrådsforeningens strategier for opgavevaretagelse og finansie-  
ring*. Speciale opgave ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Jørgensen, Sanne (2008). *Kontrol eller anarki? – En analyse af udviklingen i kom-  
munernes udgiftspolitiske prioriteringer i forbindelse med kommunalreformen i  
2007*. Speciale, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.
- King, Gary, Robert O. Keohane og Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry.  
Scientific Inference in Qualitative Research*. New Jersey: Princeton University  
Press.
- King, Joel og Randolph M. Siverson (1980). Attributes on National Alliance Member-  
ship and War Participation, 1815-1965. *American Journal of Political Science*  
24: 1-15.
- KL (2005). Forretningsorden for KL's kommunekontaktråd. København: KL.
- KL, Danske Regioner, Finansministeriet, Sundhedsstyrelsen, Ministeriet for Sundhed  
og Forebyggelse (2009). *Status for genoptræningsområdet. Monitorering og  
status for anbefalinger på området*. København: Ministeriet for Sundhed og Fo-  
rebyggelse.
- KL, Danske Regioner, Sundhedsstyrelsen, Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse  
(2008). *Monitorering af genoptræningsområdet*. København: Ministeriet for  
Sundhed og Forebyggelse.
- KL og Dansk Sygeplejeråd (2010). *Overenskomst for syge- og sundhedsplejersker.  
O.08: 70.01*. [http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id\\_32298/ImageVaultHan-  
dler.aspx](http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_32298/ImageVaultHan-<br/>dler.aspx)

- Klausen, Kurt Klaudi (2010). Koncernledelse i det offentlige – nu også i kommunerne? *Ledelse og Erhvervsøkonomi* 75, 2: 7-24.
- KREVI (2009). *Samarbejde på formel. En analyse af de sociale rammeaftaler*. KREVI: Aarhus.
- Kristensen, Thomas Balle (2002). Kommunestrukturens konsekvenser – politik, økonomi eller politisk økonomi?, pp. 47-66 i Jens Blom-Hansen og Thomas Pallelsen (red.), *Kommunale patologier*. Aarhus: Systime.
- Landström, Sten-Sture (1960). Kommunforbund i Sverige och i utlandet. *Statsvetenskaplig Tidskrift* 63: 84-92.
- Leach, Steve (1997). The Local Government Review: An Inter-organizational Perspective. *Public Administration* 75: 21-34.
- Lieberman, Evan S. (2005). Nested Analysis as a Mixed-Method Strategy for Comparative Research. *American Political Science Review* 99, 3: 435-52.
- Lolle, Henrik (2003). *Multilevel analyse i SPSS 11.5*, Aalborg: Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Lolle, Henrik (1999). *Serviceudgifter og brugertilfredshed i danske kommuner*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Lotz, Jørgen (2007). Spillet om kommunernes økonomi, i Svend Lundtorp og Max Rasmussen (red.), *Rigtigt kommunal. Ledelse i kommuner og amter fra reform til reform*. København: Handelshøjskolens Forlag.
- Lotz, Jørgen (2001). Styrer staten kommunernes valg af skat og service, pp. 284-97 i Rolf Norstrand og Nils Groes (red.), *Kommunestyrets fremtid*. København: AKF Forlaget.
- Lowery, David og Virginia Gray (2010). 'The Comparative Advantage of State Interest Organization Research', pp. 485-501 i L. Sandy Maisel og Jeffrey M. Berry (red.), *The Oxford Handbook of American Political Parties and Interests Groups*. New York: Oxford University Press.
- Lönn, Gunnar (1952). Svenska landskommunernas forbund. *Statsvetenskaplig Tidskrift* 55: 331-50.
- Lundtorp, Svend (2001). Samarbejde eller sammenlægning, pp. 352-63 i Rolf Norstrand og Nils Groes (red.), *Kommunestyrets fremtid*. København: AKF Forlaget.
- Lundtorp, Svend (2000a). *Kommunalt samarbejde*. København: Kommunernes Landsforening.
- Lundtorp, Svend (2000b). *Kommunernes bæredygtighed – stordrift, demokrati og kommunalt samarbejde*. København: Kommunernes Landsforening.
- Lundtorp, Svend og Michel Weber (2001). *Kommunalt samarbejde. Nu og i fremtiden*. København: Kommunernes Landsforening.
- Madsen, Mads Gabel (1992). Selvstyret og Kommunernes Landsforening – skønheden og udyret? Specialeopgave ved institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Madsen, Jørgen Steen og Steen E. Navrbjerg (2003). Aftaleretten i en gråzone. Problemer og muligheder ved glidningen mellem aftalesystemet og samarbejds-

- systemet i amter og kommuner. Effekter af decentralisering af aftalesystemet. Notat til Det Kommunale Kartel. Københavns Universitet, Sociologisk Institut. <http://www.sociology.ku.dk/faos/fnotat40.pdf>
- Madsen, Mikkel Bo, Marie Dam Mortensøn og Anders Rosdal (2006). *Arbejdsmarkedsparat eller ej? En kvalitativ undersøgelse af visitationen af kontanthjælpsmodtagere i ti kommuner*. København: SFI.
- May, Peter J. og Søren C. Winter (2007). Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats, Influences on Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory* 19, 3: 453-76.
- May, Peter J. og Søren C. Winter (1999). Regulatory Enforcement and Compliance: Examining Danish Agro-Environmental Policy. *Journal of Policy Analysis and Management* 18, 4: 625-51.
- McDonald, Michael P. (2005). Validity, data sources. *Encyclopedia of Social Measurement* 3: 939-48. Elsevier.
- Michelsen, J, K.K. Klausen og C.S. Pedersen (2004). Kommunernes styring af de store institutionsområder – en spørgeskemaundersøgelse af et repræsentativt udvalgt af danske kommuner. *Politologiske Skrifter 2/2004*. Odense: Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.
- Morrow, James (1991). Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances. *American Journal of Political Science* 35, 4: 904-33.
- Morrow, James (1994). *Game Theory for Political Scientists*. New Jersey: Princeton University Press.
- Morrow, James (2000). Alliances: Why Write Them Down? *Annual Review of Political Science* 3: 63-83.
- Mouritzen, Poul Erik (2008). Budgetsamarbejdet ved en skillevej. *Administrativ Debat* 3: 14-18.
- Mouritzen, Poul Erik (1999). *De små kommuner. De er ikk' så ringe endda*. København: AKF Forlaget.
- Mouritzen, Poul Erik (1991). *Den politiske cyklus. En undersøgelse af vælgere, politikere og bureaukrater i kommunalpolitik under stigende ressourceknaphed*. Aarhus: Forlaget Politica.
- Mouritzen, Poul Erik (1982). *Local Resource Allocation: Partisan Politics or Sector Politics?* University of Odense: Institute of Social Science.
- Mouritzen, Poul Erik og James H. Svara (2002). *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Munck, Gerardo L. og Jay Verkuilen (2005). Research Designs. *Encyclopedia of Social Measurement* 3: 385-95. Elsevier.
- Munck, Gerardo L. og Jay Verkuilen (2002). Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices. *Comparative Political Studies* 35: 5-34.

- Müller, Wolfgang C. og Kaare Strøm (1999). Coalition Governance in Western Europe. An Introduction, pp. 1-31 i Wolfgang C. Müller og Kaare Strøm *Coalition Governments in Western Europe*. New York: Oxford University Press Inc.
- Nannestad, Peter (2004a). Arbejdsmarkedsintegration af flygtninge og indvandrere fra tredjelande. Hvad forklarer forskellen mellem kommunerne? pp. 159-75 i Jens Blom-Hansen, Asbjørn Sonne Nørgaard og Thomas Pallesen (red.), *Politisk ukorrekt*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Nannestad, Peter (2004b). Hvorfor opnår nogle kommuner bedre resultater end andre? Kommunestørrelse og karakterer, pp. 231-9 i Nils Groes (red.), *Brudstykker eller sammenhæng?* København: Fokus.
- Nielsen, Vibeke Lehmann (2006). Are Street-Level Bureaucrats Compelled or Enticed to Cope? *Public Administration* 84, 4: 861-89.
- Nielsen, Vibeke Lehmann (2002a). *Dialogens Pris. Uformelle spilleregler, ressourcenasymmetri og forskelsbehandling i offentligt tilsyn*. Aarhus: Forlaget Politica.
- Nielsen, Vibeke Lehmann (2002b). Offentligt tilsyn og forskelsbehandling – en kommunal og amtskommunal lidelse?, pp. 92-118 i Jens Blom-Hansen, Finn Bruun og Thomas Pallesen (red.), *Kommunale Patologier*. Aarhus: Systime.
- Niskanen, William A. (2007 [1971]). *Bureaucracy and Representative Government*. US: Transaction Publishers.
- Nugent, John D. (2009). *Safeguarding Federalism. How States Protect Their Interests in National Policymaking*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (2007). Statskundskab: heksekunst eller håndværk? – standarder for god forskning. *Politica* 39, 3: 233-55.
- Odén, Sven (1921). Om kommunalforvaltning och kommunförbund i Sverige. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 2: 147-62.
- Oest, Kajsa Ji Noe (2007). The End of Alliance Theory? *Institut for Statskundskab. Arbejdsrapport*. København.
- Olsen, Henning (1997). Tal taler ikke uden ord: Et metodeeksperiment om danske respondents sprogsensitivitet i politologiske og sociologiske surveyundersøgelser. *Politica* 29, 3: 295-310.
- Osborn (1990). Forms of Interorganizational Governance for Multinational Alliances. *Academy of Management Journal* 33, 3: 503-19.
- Pallesen, Thomas (2004). A Political Perspective on Contracting Out: The Politics of Good Times. Experiences from Danish Local Governments. *Governance* 17, 4: 573-87.
- Pallesen, Thomas (2002). Udlicitering – den paradoksale kommunale patologi, pp. 207-24 i Jens Blom-Hansen, Finn Bruun og Thomas Pallesen (red.), *Kommunale Patologier*. Aarhus: Systime.
- Parkhe (1993). Strategic Alliance Structuring: A Game Theoretic and Transaction Cost Examination of Interfirm Cooperation. *Academy of Management Journal* 36, 4: 794-829.
- Pedersen, Kjeld Møller (2005). *Kommunal medfinansiering af sundhedsvæsenet – en idé på sandgrund?* Odense: Syddansk Universitetsforlag.



- Pedersen, Lise Graae (2003). Amtsrådsforeningen og amterne – spiller de samme spil? En analyse af Amtsrådsforeningens interessevaretagelse afhængig af splittelse eller sammenfald i medlemmernes interesser. Specialeopgave, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Peters, B. Guy (1995). *The Politics of Bureaucracy*. New York: Longman.
- Petersen, Michael Bang (2010). Indekskonstruktion, pp. 393-413 i Lotte Bøgh Andersen, Kasper Møller Hansen og Robert Klemmensen (red). *Metoder i statskundskab*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Petersen, Michael Bang, Rune Slothuus, Rune Stubager og Lise Togeby (2007). 'Eksperimenter: Et redskab i politologens værktøjskasse?' *Politica* 39, 1: 5-13.
- Porter, Michael E. (1998). *On Competition*. Boston: Harvard Business School Publishing.
- Reed, B.J. (1983). The Changing Role of Local Advocacy in National Politics. *Journal of Urban Affairs* 5: 287-98.
- Regeringens ekspertpanel vedr. sygehusinvesteringer (2008). *Regionernes investerings- og sygehusplaner – screening og vurdering*. København: Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse.
- Regeringens ekspertpanel vedr. sygehusinvesteringer (2010). *Regionernes investerings- og sygehusplaner – screening og vurdering II*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Rhodes, R.A.W. (1986). *The National World of Local Government*. London: Allen & Unwin.
- Rieper, Olaf og Jens Blom-Hansen (2010a). Aftalesystemet – et Columbusæg med indbyggede problemer. *AKF Nyt* 3: 18.
- Rieper, Olaf og Jens Blom-Hansen (2010b). Kommunernes økonomiaftaler under pres. *AKF Nyt* 3: 15-17.
- Rostgaard, Tine og Camilla Thorgaard (2007). *God kvalitet i ældreplejen*. København: SFI.
- Samordningsudvalget for Sundhedsvæsenet (1985). *Samordning i sundhedsvæsenet. Betænkning fra det af Indenrigsministeren nedsatte udvalg for sundhedsvæsenet*. (Betænkning nr. 104).
- Sandler, Todd (1993). The Economic Theory of Alliances: a Survey. *Journal of Conflict Resolution* 37, 3: 446-83.
- Scharpf, Fritz W. (1997). *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Oxford. Westview Press.
- Sehested, Karina, Dorthe Hedensted Lund og Marianne Rosenbak (2010). *Kommunekontakttråd (KKR) som ny regional styringsaktør. En evaluering af kommunekontakttråd i de fem regioner*. København: Skov og Landskab, KU.
- Serritzlew, Søren (2005). Breaking Budgets: An Empirical Examination of Danish Municipalities. *Financial Accountability & Management* 21, 4: 413-35.
- Serritzlew, Søren (2004a). Taxameterbudgettering, incitament og effektivitet, pp. 126-39 i Jens Blom-Hansen og Asbjørn Sonne Nørgaard (red.), *Politisk ukorrekt*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

- Serritzlew, Søren (2004b). Ritualer og realiteter i den kommunale budgetlægning, pp. 139-62 i Jens Blom-Hansen, Finn Bruun og Thomas Pallesen (red.), *Kommunale Patologier*. Aarhus: Systime.
- Serritzlew, Søren, Asbjørn Skjæveland og Jens Blom-Hansen (2008). Explaining Oversized Coalitions: Empirical Evidence from Local Governments. *Journal of Legislative Studies* 14: 421-50.
- Skjæveland, Asbjørn, Søren Serritzlew og Jens Blom-Hansen (2007). Theories of Coalition Formation: An Empirical Test Using Data from Danish Local Government. *European Journal of Political Research* 46: 721-45.
- Skou, Mette H., Søren C. Winter og Frederikke Beer (2009). *Udllicitering af sagsbehandling*. København: SFI.
- Snyder, Glenn H. (1997). *Alliance Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Socialministeriet (2011). Socialudvalget 2010-11. Svar på Spørgsmål 27 (ad L 100).
- Sundhedsstyrelsen (2010). *Takstsystem 2010. Vejledning*. Albertslund: Schultz Information.
- Sundhedsstyrelsen (2006). *Vejledning om sundhedskoordinationsudvalg og sundhedsaftaler*. København: Sundhedsstyrelsen.
- Stigaard, Mads V., Søren C. Winter, Mette Fjord Sørensen, Nina Friisberg og Annettemette C. Henriksen (2006). *Kommunernes beskæftigelsesindsats*. København: SFI.
- Strukturkommissionen (2004). *1 Strukturkommissionens betænkning. Hovedbetænkningen*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Strukturkommissionen (2004). *3 Strukturkommissionens betænkning. Bilag sektor kapitler*. Indenrigs- og Sundhedsministeriet. København.
- Stubager, Rune og Kim Mannemar Sønderskov (2011). Forudsætninger for lineær regression og variansanalyse efter mindste kvadraters metode. Notat, 5. udgave, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Svarer, Michael (2007). The Effects of Sanctions on the Job Finding Rate: Evidence from Denmark. *IZA Discussion Papers 3015*, Institute for the Study of Labor (IZA). Bonn.
- Sørensen, Eva, Karina Sehested og Anne Reff (2011). *Offentlig styring som pluri-centrisk koordination*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Tarrow, Sidney (2004). Bridging the Quantitative-Qualitative Divide, pp. 171-9 i Brady og Collier (red.) *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Thomsen, Søren Risbjerg (2010). Stikprøveudvælgelse, pp. 304-18 i Lotte Bøgh Andersen, Kasper Møller Hansen og Robert Klemmensen (red). *Metoder i statskundskab*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Thomsen, Søren Risbjerg (1997). Om anvendelse af signifikanstests i ikke-stikprøve situationer. Upubliceret manuskript, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Tsebelis, George (1990). *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. California: University of California Press.

- Tullock, G. (1965). *The Politics of Bureaucracy*. Washington DC: Public Affairs Press.
- Walt, Stephen M. (1987). *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.
- Walt, Stephen M. (1997). Why Alliances Endure or Collapse'. *Survival* 39, 1: 156-79.
- Waltz, Kenneth (1979). *Theory of International Politics*. Random House. New York.
- Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do It*. US: Basic Books.
- Winter, Søren C. (2005). Effekter af sagsbehandlingen. Relationen mellem implementering og effekter i dansk integrationspolitik. Paper til Nordisk Statskundskabsforbunds (NOPSA) XIV. Forskningskonference. Reykjavik, SFI.
- Winther, John (1994). Fra detailstyring til kontrolleret frihed. Fra centralt løn tilsyn til voksende decentralisering, pp. 29-38 i Lennart Konow (red.), *Kommunernes Lønningsnævn i 25 år*. København: Kommunernes Lønningsnævn.
- Zorn, Christopher (2006). Comparing GEE and Robust Standard Errors for Conditionally Dependent Data. *Political Research Quarterly* 59, 3: 329-41.

## LOVGIVNING

- BEK nr. 683 af 2007. Bekendtgørelse om omkostningsbaserede takster for kommunale tilbud.
- BEK nr. 778 af 2009. Bekendtgørelse om sundhedskoordinationsudvalg og sundhedsaftaler.
- BEK nr. 205 af 2011: Bekendtgørelse om rammeaftaler m.v. på det sociale område og på det almene ældreboligområde.
- BEK nr. 805 af 2011. Bekendtgørelse om opgørelsen af øvre grænse for regionernes indtægter fra kommunal aktivitetsbestemt medfinansiering af sundhedsvæsenet for 2012.
- LBK nr. 412 af 2010. Bekendtgørelse af lov om trafiksselskaber.
- LBK nr. 913 af 2010. Bekendtgørelse af sundhedsloven.
- LBK nr. 1715 af 2010. Bekendtgørelse af lov om erhvervsfremme.
- LBK nr. 81 af 2011. Bekendtgørelse af lov om social service (serviceloven).
- LBK nr. 797 af 2011. Bekendtgørelse af lov om regionernes finansiering.
- LOV nr. 537 af 2005. Lov om regioner og om nedlæggelse af amtskommune, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab.
- LOV nr. 201 af 2011. Lov om ændring af lov om social service, lov om almene boliger mv. og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Rammeaftaler m.v.).
- VEJ nr. 110 af 2009. Vejledning om træning i kommuner og regioner.
- VEJ nr. 9698 af 2009. Vejledning om sundhedskoordinationsudvalg og sundhedsaftaler.



# Bilag 1: Materiale til brug for gennemførelse af den kvantitative undersøgelse på det specialiserede socialområde

Bilaget indeholder: Informationskrivelse, spørgeskema og rykkerbreve brugt ved indsamlingen af de kvantitative data på det specialiserede socialområde.

Undersøgelsen er gennemført elektronisk.

Følgebrev til socialdirektører

Kære (navn)

På flere politikområder er den enkelte kommune afhængig af at samarbejde med andre kommuner og regioner for at kunne løfte sine opgaver. Dette gælder blandt andet på det specialiserede socialområde, sundhedsområdet, erhvervsområdet og området for kollektiv trafik. Vores viden om, hvordan de enkelte kommuner og regioner indgår strategiske samarbejder og varetager interesser i forhold til hinanden, er imidlertid begrænset.

I forbindelse med færdiggørelsen af min ph.d.-afhandling på Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet om ovenstående emne gennemfører jeg pt. to spørgeskemaundersøgelser – en på det specialiserede socialområde og en på sundhedsområdet. Idet jeg er interesseret i at afdække de enkelte kommuners strategiske overvejelser omkring samarbejder og interessevaretagelse i forhold til andre kommuner og regioner, henvender jeg mig til dig på direktørniveauet. Jeg håber, at du – på trods af en travl hverdag – vil bidrage til denne undersøgelse!

I det vedhæftede spørgeskema stiller jeg spørgsmål vedrørende din kommunes interessevaretagelse på *det specialiserede socialområde*. Mere præcist vedrører spørgsmålene forankringen af de sociale rammeaftaler og prisfastsættelsen af tilbud på det specialiserede socialområde. Jeg håber, at du vil give dig tid til at besvare disse spørgsmål. En pilottest har vist, at det tager ca. 10 minutter.

Dit navn vil ikke blive nævnt i min afhandling, men hvis du sidst i spørgeskemaet giver tilladelse hertil, vil jeg gerne have mulighed for at nævne din kommune ved navn i forbindelse med gennemgangen af resultaterne af spørgeskemaundersøgelserne.

Du besvarer spørgeskemaet ved at klikke på dette link:

Hvis du ønsker at modtage en papirudgave af spørgeskemaet sammen med en frankeret svarkuvert, frem for at besvare spørgeskemaet via linket, er det muligt. I så fald bedes du kontakte mig.

Jeg vil være taknemlig for at modtage dit svar senest onsdag d. 1. juni 2011.

Hvis det har interesse, vil jeg med glæde sende dig en elektronisk version af den færdige afhandling. Du har mulighed for at tilkendegive et sådan ønske sidst i spørgeskemaet.

Har du spørgsmål til ovenstående, er du velkommen til at kontakte mig.

Venlig hilsen – og på forhånd mange tak for din hjælp!

Anne Heeager

Ph.d.-stipendiat ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Mail: [heeager@ps.au.dk](mailto:heeager@ps.au.dk); Tlf: 40964839

## Spørgeskema til socialdirektører i danske kommuner

I marts 2011 besluttede Folketinget at ændre reglerne for, hvem der skal koordinere udarbejdelsen af de sociale rammeaftaler. Tidligere lå opgaven hos regionen, men med lovændringen er det kommunalbestyrelserne i de enkelte regioner, der skal forestå koordineringen. Dette betyder, at kommunerne i de enkelte regioner har skullet blive enige med hinanden om, hvem der konkret skal forestå koordineringsopgaven omkring de sociale rammeaftaler.

De første syv spørgsmål vedrører forankringen af de sociale rammeaftaler.

1. Har din kommune forsøgt at benytte de formaliserede samarbejdsstrukturer omkring KKR til at påvirke beslutningen om, i hvilken kommune(r) koordineringsopgaven skal ligge fremadrettet?  
Ja   
Nej
  
2. Har din kommune forsøgt at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder med kommuner og/eller regionen til at påvirke beslutningen om, i hvilken kommune(r) koordineringsopgaven skal ligge fremadrettet?  
Ja   
Nej

Hvis du har svaret 'Nej' i spørgsmål 2, besvares spørgsmål 3 og herefter spørgsmål 8. Hvis du har svaret 'Ja', bedes du springe til spørgsmål 4 og fortsætte herfra.

3. Hvad er årsagen til, at din kommune *ikke* har forsøgt at påvirke beslutningen om, i hvilken kommune(r) koordineringsopgaven skal ligge fremadrettet igennem andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder? (sæt ét kryds)  
Samarbejdsstrukturerne omkring KKR har været tilstrækkelige i forhold til at varetage min kommunes interesser   
Min kommune har villet varetage sine interesser på dette område alene   
Min kommune har ikke haft behov for at foretage sig noget i forhold til denne problemstilling
  
4. Hvem har din kommune forsøgt at indgå andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder med i forsøget på at påvirke beslutningen om, i hvilken kommune(r) koordineringsopgaven skal ligge fremadrettet? (sæt gerne flere krydser)  
Udvalgte kommuner inden for regionen   
Regionen   
Andre

4a. Hvis andre, hvem så?

---

5. Hvis din kommune har forsøgt at samarbejde med *udvalgte kommuner inden for regionen* i forhold til at påvirke beslutningen om, hvor koordineringsopgaven skal ligge fremadrettet, hvilke kommuner er der da tale om? (sæt gerne flere krydser)

Favrskov Kommune	<input type="checkbox"/>
Hedensted Kommune	<input type="checkbox"/>
Herning Kommune	<input type="checkbox"/>
Holstebro Kommune	<input type="checkbox"/>
Horsens Kommune	<input type="checkbox"/>
Ikast-Brande Kommune	<input type="checkbox"/>
Lemvig Kommune	<input type="checkbox"/>
Norddjurs kommune	<input type="checkbox"/>
Odder Kommune	<input type="checkbox"/>
Randers Kommune	<input type="checkbox"/>
Ringkøbing Kommune	<input type="checkbox"/>
Samsø Kommune	<input type="checkbox"/>
Silkeborg Kommune	<input type="checkbox"/>
Skanderborg Kommune	<input type="checkbox"/>
Skive Kommune	<input type="checkbox"/>
Struer Kommune	<input type="checkbox"/>
Syddjurs Kommune	<input type="checkbox"/>
Viborg Kommune	<input type="checkbox"/>
Aarhus Kommune	<input type="checkbox"/>

Obs: spørgsmål 5 er eksemplificeret med kommunenavne fra Region Midtjylland.

6. Hvor enig er du i nedenstående påstande om det samarbejde, igennem hvilket din kommune har forsøgt at påvirke beslutningen om, i hvilken kommune(r) koordineringsopgaven skal ligge fremadrettet?

	Helt enig	Enig	Hverken eller	Uenig	Helt uenig
Parterne i samarbejdet har primært indgået aftaler mundtligt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Parterne i samarbejdet har på skrift formuleret fælles høringssvar eller fælles partsindlæg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Parterne i samarbejdet har afholdt møder med dette tema som det primære formål for mødet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Parterne i samarbejdet har vedtaget retningslinjer for, hvordan de sammen træffer beslutninger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



7. Hvor enig er du i nedenstående påstande om, hvad formålet med det eventuelt mindre formaliserede samarbejde har været for din kommune?

	Helt enig	Enig	Hverken eller	Uenig	Helt uenig
Formålet har været at påvirke beslutningen om, hvor koordineringsopgaven skal ligge fremadrettet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Formålet har været at opbygge et samarbejde, der kan benyttes til at påvirke andre beslutninger inden for det specialiserede socialområde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Formålet har været at opbygge et samarbejde, der kan benyttes til at påvirke andre beslutninger på tværs af forskellige sektorområder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Som en del af den årlige sociale rammeaftale, skal kommuner og region indgå en såkaldt styringsaftale. Denne aftale skal blandt andet indeholde aftaler om udviklingen i takster for konkrete tilbud samt aftaler om prisstrukturen for konkrete tilbud.  
De følgende otte spørgsmål vedrører prisfastsættelsen af tilbud på det specialiserede socialområde.

8. Har din kommune forsøgt at benytte de formaliserede samarbejdsstrukturer omkring KKR til at påvirke priserne og/eller måden at fastsætte priserne på for tilbud på det specialiserede socialområde?

Ja

Nej

9. Har din kommune forsøgt at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder med kommuner og/eller regioner til at påvirke priserne og/eller måden at fastsætte priserne på for tilbud på det specialiserede socialområde?

Ja, og det er de samme kommuner/regioner som de ovenfor beskrevne

Ja, men det er nogle andre kommuner/regioner end de ovenfor beskrevne

Nej

Hvis du har svaret 'Nej' i spørgsmål 9, besvares spørgsmål 10 og herefter hoppes til afslutningen. Hvis du har svaret 'Ja, og det er de samme kommuner/regioner som de ovenfor beskrevne' hoppes til afslutningen. Hvis du har svaret 'Ja, og det er nogle andre kommuner/regioner end de ovenfor beskrevne', bedes du springe til spørgsmål 11 og fortsætte herfra.

10. Hvad er årsagen til, at din kommune *ikke* har forsøgt at påvirke priserne og/eller måden at fastsætte priserne på for tilbud på det specialiserede socialområde igennem andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder? (sæt ét kryds)

Samarbejdsstrukturene omkring KKR har været tilstrækkelige i forhold til at varetage min kommunes interesser

Min kommune har villet varetage sine interesser på dette område alene

Min kommune har ikke haft behov for at foretage sig noget i forhold til denne problemstilling

11. Hvem har din kommune forsøgt at indgå andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder med i forsøget på at påvirke priserne og/eller måden at fastsætte priserne på for tilbud på det specialiserede socialområde? (sæt gerne flere krydser)

Udvalgte kommuner inden for regionen

Regionen

Udvalgte kommuner fra forskellige regioner

Andre regioner end den, hvori din kommune ligger

Andre

11a. Hvis andre, hvem så?

---

12. Hvis din kommune har forsøgt at samarbejde med *udvalgte kommuner inden for regionen* i forhold til at påvirke priserne og/eller måden at fastsætte priserne på, hvilke konkrete kommuner er der da tale om? (sæt gerne flere krydser)

Favrskov Kommune

Hedensted Kommune

Herning Kommune

Holstebro Kommune

Horsens Kommune

Ikast-Brande Kommune

Lemvig Kommune

Norddjurs kommune

Odder Kommune

Randers Kommune

Ringkøbing Kommune

Samsø Kommune

Silkeborg Kommune

Skanderborg Kommune

Skive Kommune

Struer Kommune

Syddjurs Kommune

Viborg Kommune

Aarhus Kommune

Obs: spørgsmål 12 er eksemplificeret med kommunenavne fra Region Midtjylland

13. Hvis din kommune har forsøgt at samarbejde med *udvalgte* kommuner fra *andre regioner* end din egen, hvilke kommuner er der da tale om? (Skriv kommunenavn(e))

---

14. Hvor enig er du i nedenstående påstande om det samarbejde, igennem hvilket din kommune har forsøgt at påvirke priserne og/eller måden at fastsætte priserne på for tilbud på det specialiserede socialområde?

	Helt enig	Enig	Hverken eller	Uenig	Helt uenig
Parterne i samarbejdet har primært indgået aftaler mundtligt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Parterne i samarbejdet har på skrift formuleret fælles høringssvar eller fælles partsindlæg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Parterne i samarbejdet har afholdt møder med dette tema som det primære formål for mødet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Parterne i samarbejdet har vedtaget retningslinjer for, hvordan de sammen træffer beslutninger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

15. Hvor enig er du i nedenstående påstande om, hvad formålet med det eventuelt mindre formaliserede samarbejde har været for din kommune?

	Helt enig	Enig	Hverken eller	Uenig	Helt uenig
Formålet har været at påvirke priserne og/eller måden at fastsætte priserne på for tilbud på det specialiserede socialområde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Formålet har været at opbygge et samarbejde, der kan benyttes til at påvirke andre beslutninger inden for det specialiserede socialområde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Formålet har været at opbygge et samarbejde, der kan benyttes til at påvirke andre beslutninger på tværs af forskellige sektorområder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Nedenfor stilles to afsluttende spørgsmål, ligesom der gives mulighed for at skrive kommentarer til spørgeskemaet eller uddybe svar

Jeg ønsker at modtage en elektronisk version af den færdige ph.d.-afhandling

Ja

Nej

Hvis du ønsker den elektroniske version tilsendt på en anden mailadresse, end den her benyttede, så angiv venligst adressen her:

---

Jeg giver tilladelse til, at min kommunes navn må blive nævnt i afhandlingen, så længe min kommune alene inddrages som eksempel på nogle generelle tendenser, der er at finde blandt flere kommuner

Ja

Nej

Kommentarer/uddybende svar:

---

---

**Tak for din besvarelse af spørgeskemaet.**

Din besvarelse er registreret, som gennemført, når du trykker på krydset herunder i højre side af skærbilledet.

Aarhus Universitet 6. juni 2011

Rykkerbrev 1 til socialdirektører

Kære (navn)

Jeg skriver til dig, fordi jeg endnu ikke har modtaget dit svar i spørgeskemaundersøgelsen om kommuners samarbejde og interessevaretagelse på det specialiserede socialområde. Kvaliteten af undersøgelsen afhænger direkte af, at jeg får svar fra et højt antal kommuner. Jeg håber derfor, at du vil have mulighed for at deltage i undersøgelsen. En pilottest har vist, at det tager ca. 10 minutter.

Du besvarer spørgeskemaet ved at klikke på dette link:

I spørgeskemaet stiller jeg spørgsmål omkring forankringen af de sociale rammeaftaler og prisfastsættelsen af tilbud på det specialiserede socialområde. Idet jeg er interesseret i at afdække de enkelte kommuners *strategiske* overvejelser omkring samarbejder og interessevaretagelse i forhold til andre kommuner og regioner, henvender jeg mig til dig på direktørniveauet. Jeg håber, at du – på trods af en travl hverdag – vil bidrage til undersøgelsen!

Har du spørgsmål til ovenstående, er du velkommen til at kontakte mig.

Venlig hilsen – og på forhånd mange tak for din hjælp!

Anne Heeager, Ph.d.-stipendiat ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Mail: [heeager@ps.au.dk](mailto:heeager@ps.au.dk); Tlf: 40964839

Aarhus Universitet 16. juni 2011

Rykkerbrev 2 til socialdirektører

Kære (navn)

Jeg skriver til dig, fordi jeg endnu ikke har modtaget dit svar i spørgeskemaundersøgelsen om kommuners samarbejde og interessevaretagelse på det specialiserede socialområde. Svarprocenten fra Region Midtjylland er generelt rigtig god, og jeg håber derfor, at også du vil have mulighed for at deltage. Kvaliteten af undersøgelsen afhænger direkte af, at jeg får svar fra et højt antal kommuner – også inden for de enkelte regioner.

En pilottest har vist, at det tager ca. 10 minutter at deltage i undersøgelsen.

Du besvarer spørgeskemaet ved at klikke på dette link:

Har du spørgsmål til ovenstående, er du naturligvis velkommen til at kontakte mig.

Venlig hilsen

Anne Heeager, Ph.d.-stipendiat ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Mail: [heeager@ps.au.dk](mailto:heeager@ps.au.dk); Tlf: 40964839

## Bilag 2: Materiale til brug for gennemførelse af den kvantitative undersøgelse på sundhedsområdet

Bilaget indeholder: Informationsskrivelse, spørgeskema og rykkerbreve brugt ved indsamlingen af de kvantitative data på sundhedsområdet. Hertil kommer den ekstra informationsskrivelse, der er sendt til de direktører, der har dobbelt direktøransvar.

Undersøgelsen er gennemført elektronisk.

Følgrebrev til sundhedsdirektører

Kære (navn)

På flere politikområder er den enkelte kommune afhængig af at samarbejde med andre kommuner og regioner for at kunne løfte sine opgaver. Dette gælder blandt andet på det specialiserede socialområde, sundhedsområdet, erhvervsområdet og området for kollektiv trafik. Vores viden om, hvordan de enkelte kommuner og regioner indgår strategiske samarbejder og varetager interesser i forhold til hinanden, er imidlertid begrænset.

I forbindelse med færdiggørelsen af min ph.d.-afhandling på Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet om ovenstående emne gennemfører jeg pt. to spørgeskemaundersøgelser – en på det specialiserede socialområde og en på sundhedsområdet. Idet jeg er interesseret i at afdække de enkelte kommuners strategiske overvejelser omkring samarbejder og interessevaretagelse i forhold til andre kommuner og regioner, henvender jeg mig til dig på direktørniveauet. Jeg håber, at du – på trods af en travl hverdag – vil bidrage til denne undersøgelse!

I det vedhæftede spørgeskema stiller jeg spørgsmål vedrørende din kommunes interessevaretagelse på *sundhedsområdet*. Mere præcist vedrører spørgsmålene din kommunes interessevaretagelse i forhold til den geografiske placering af sygehuse i din region, opgaveflytninger fra hospitaler til kommuner i din region og regionens beslutninger på genoptræningsområdet. Jeg håber, at du vil give dig tid til at besvare disse spørgsmål. En pilottest har vist, at det tager ca. 10 minutter.

Dit navn vil ikke blive nævnt i min afhandling, men hvis du sidst i spørgeskemaet giver tilladelse hertil, vil jeg gerne have mulighed for at nævne din kommune ved navn i forbindelse med gennemgangen af resultaterne af spørgeskemaundersøgelserne.

Du besvarer spørgeskemaet ved at klikke på dette link:

Hvis du ønsker at modtage en papirudgave af spørgeskemaet sammen med en frankeret svarkuvert, frem for at besvare spørgeskemaet via linket, er det muligt. I så fald bedes du kontakte mig.

Jeg vil være taknemlig for at modtage dit svar senest onsdag d. 1. juni 2011.

Hvis det har interesse, vil jeg med glæde sende dig en elektronisk version af den færdige afhandling. Du har mulighed for at tilkendegive et sådan ønske sidst i spørgeskemaet.

Har du spørgsmål til ovenstående, er du velkommen til at kontakte mig.

Venlig hilsen – og på forhånd mange tak for din hjælp!

Anne Heeager

Ph.d.-stipendiat ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Mail: [heeager@ps.au.dk](mailto:heeager@ps.au.dk); Tlf: 40964839



## Spørgeskema til sundhedsdirektører i danske kommuner

Regeringen og Danske Regioner har i forbindelse med økonomiaftalerne for 2008, 2009 og 2010 afsat 40 mia. kr. (inklusiv regional egenfinansiering) til investeringer i en ny og forbedret sygehusstruktur. For at få del i de centralt afsatte midler, har de enkelte regioner af to omgange kunnet ansøge herom. I denne forbindelse har det været et centralt krav fra regeringen, at strukturændringerne i sygehusvæsenet skulle sikre færre og mere specialiserede enheder. De første otte spørgsmål vedrører den geografiske placering af sygehuse i din region.

16. Har din kommune forsøgt at benytte de formaliserede samarbejdsstrukturer omkring KKR til at påvirke regionens beslutning om, hvilke sygehuse der skal opbygges, udbygges, nedrosles eller nedlægges?

Ja

Nej

17. Har din kommune forsøgt at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder med kommuner og/eller regioner til at påvirke regionens beslutning om, hvilke sygehuse der skal opbygges, udbygges, nedrosles eller nedlægges?

Ja

Nej

Hvis du har svaret 'Nej' i spørgsmål 2, besvares spørgsmål 3 og herefter spørgsmål 8. Hvis du har svaret 'Ja', bedes du springe til spørgsmål 4 og fortsætte herfra.

18. Hvad er årsagen til, at din kommune *ikke* har forsøgt at påvirke regionens beslutning om, hvilke sygehuse der skal opbygges, udbygges, nedrosles eller nedlægges igennem andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder? (sæt ét kryds)

Samarbejdsstrukturerne omkring KKR har været tilstrækkelige i forhold til at varetage min kommunes interesser

Min kommune har villet varetage sine interesser på dette område alene

Min kommune har ikke haft behov for at foretage sig noget i forhold til denne problemstilling

19. Hvem har din kommune forsøgt at indgå andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder med i forsøget på at påvirke regionens beslutning om, hvilke sygehuse der skal opbygges, udbygges, nedrosles eller nedlægges? (sæt gerne flere krydser)

Udvalgte kommuner inden for regionen

Regionen (regionsrådet og/eller administrationen)

Det lokale hospital

Udvalgte kommuner fra forskellige regioner

Andre regioner end den, hvori din kommune ligger

Andre

4a. Hvis andre, hvem så?

---

20. Hvis din kommune har forsøgt at samarbejde med *udvalgte* kommuner *inden for regionen* i forhold til at påvirke regionens beslutning om, hvilke sygehuse der skal opbygges, udbygges, nedrosles eller nedlægges, hvilke konkrete kommuner er der da tale om? (sæt gerne flere krydser)

- |                      |                          |
|----------------------|--------------------------|
| Favrskov Kommune     | <input type="checkbox"/> |
| Hedensted Kommune    | <input type="checkbox"/> |
| Herning Kommune      | <input type="checkbox"/> |
| Holstebro Kommune    | <input type="checkbox"/> |
| Horsens Kommune      | <input type="checkbox"/> |
| Ikast-Brande Kommune | <input type="checkbox"/> |
| Lemvig Kommune       | <input type="checkbox"/> |
| Norddjurs kommune    | <input type="checkbox"/> |
| Odder Kommune        | <input type="checkbox"/> |
| Randers Kommune      | <input type="checkbox"/> |
| Ringkøbing Kommune   | <input type="checkbox"/> |
| Samsø Kommune        | <input type="checkbox"/> |
| Silkeborg Kommune    | <input type="checkbox"/> |
| Skanderborg Kommune  | <input type="checkbox"/> |
| Skive Kommune        | <input type="checkbox"/> |
| Struer Kommune       | <input type="checkbox"/> |
| Syddjurs Kommune     | <input type="checkbox"/> |
| Viborg Kommune       | <input type="checkbox"/> |
| Aarhus Kommune       | <input type="checkbox"/> |

Obs: spørgsmål 5 er eksemplificeret med kommunenavne fra Region Midtjylland

21. Hvis din kommune har forsøgt at samarbejde med *udvalgte* kommuner fra *andre regioner* end din egen, hvilke kommuner er der da tale om? (Skriv kommunenavn(e))

---

22. Hvor enig er du i nedenstående påstande om det samarbejde, igennem hvilket din kommune har forsøgt at påvirke regionens beslutning om, hvilke sygehuse der skal opbygges, udbygges, nedrosles eller nedlægges?

	Helt enig	Enig	Hverken eller	Uenig	Helt uenig
Parterne i samarbejdet har primært indgået aftaler mundtligt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Parterne i samarbejdet har på skrift formuleret fælles høringssvar eller fælles partsindlæg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Parterne i samarbejdet har afholdt møder med dette tema som det primære formål for mødet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Parterne i samarbejdet har vedtaget retningslinjer for, hvordan de sammen træffer beslutninger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

23. Hvor enig er du i nedenstående påstande om, hvad formålet med det eventuelt mindre formaliserede samarbejde har været for din kommune?

	Helt enig	Enig	Hverken eller	Uenig	Helt uenig
Formålet har været at påvirke regionens beslutning om, hvilke sygehuse der skal opbygges, udbygges, nedrosles eller nedlægges	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Formålet har været at opbygge et samarbejde, der kan benyttes til at påvirke andre beslutninger inden for sundhedsområdet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Formålet har været at opbygge et samarbejde, der kan benyttes til at påvirke andre beslutninger på tværs af forskellige sektorområder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Ny teknologi, nye behandlingsmetoder og ændret organisering på hospitalerne muliggør i mange sammenhænge øget aktivitet, kortere indlæggelsesforløb samt en bevægelse fra stationær til ambulat behandling. Som led i denne udvikling er der opgaver, der kan blive flyttet, således at de ikke længe skal varetages i regionerne, men i stedet skal varetages i kommunerne.  
Nu stilles otte spørgsmål vedrørende opgaver, der flytter fra hospitalerne i din region til kommunerne.

24. Har din kommune forsøgt at benytte de formaliserede samarbejdsstrukturer omkring KKR til at påvirke beslutninger i regionen, der medfører, at opgaver flytter over i kommunerne?

Ja   
Nej

25. Har din kommune forsøgt at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder med kommuner og/eller regioner til at påvirke beslutninger i regionen, der medfører, at opgaver flytter over i kommunerne? (sæt ét kryds)

Ja, og det er de samme kommuner/regioner som de ovenfor beskrevne

Ja, men det er nogle andre kommuner/regioner end de ovenfor beskrevne

Nej

Hvis du har svaret 'Nej' i spørgsmål 10, besvares spørgsmål 11 og herefter hoppes til spørgsmål 17. Hvis du har svaret 'Ja, og det er de samme kommuner/regioner som de ovenfor beskrevne' hoppes til spørgsmål 17. Hvis du har svaret 'Ja, og det er nogle andre kommuner/regioner end de ovenfor beskrevne', bedes du springe til spørgsmål 12 og fortsætte herfra.

26. Hvad er årsagen til, at din kommune *ikke* har forsøgt at påvirke beslutninger i regionen, der medfører, at opgaver flytter over i kommunerne igennem andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder? (sæt ét kryds)

Samarbejdsstrukturerne omkring KKR har været tilstrækkelige i forhold til at varetage min kommunes interesser

Min kommune har villet varetage sine interesser på dette område alene

Min kommune har ikke haft behov for at foretage sig noget i forhold til denne problemstilling

27. Hvem har din kommune forsøgt at indgå andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder med i forsøget på at påvirke beslutninger i regionen, der medfører, at opgaver flytter over i kommunerne? (sæt gerne flere krydser)

Udvalgte kommuner inden for regionen

Regionen (regionsrådet og/eller administrationen)

Det lokale hospital

Udvalgte kommuner fra forskellige regioner

Andre regioner end den, hvori din kommune ligger

Andre

12a. Hvis andre, hvem så?

---

28. Hvis din kommune har forsøgt at samarbejde med *udvalgte kommuner inden for regionen* i forhold til at påvirke beslutninger i regionen, der medfører, at opgaver flytter over i kommunerne, hvilke konkrete kommuner er der da tale om? (sæt gerne flere krydser)

Favrskov Kommune	<input type="checkbox"/>
Hedensted Kommune	<input type="checkbox"/>
Herning Kommune	<input type="checkbox"/>
Holstebro Kommune	<input type="checkbox"/>
Horsens Kommune	<input type="checkbox"/>
Ikast-Brande Kommune	<input type="checkbox"/>
Lemvig Kommune	<input type="checkbox"/>
Norddjurs kommune	<input type="checkbox"/>
Odder Kommune	<input type="checkbox"/>
Randers Kommune	<input type="checkbox"/>
Ringkøbing Kommune	<input type="checkbox"/>
Samsø Kommune	<input type="checkbox"/>
Silkeborg Kommune	<input type="checkbox"/>
Skanderborg Kommune	<input type="checkbox"/>
Skive Kommune	<input type="checkbox"/>
Struer Kommune	<input type="checkbox"/>
Syddjurs Kommune	<input type="checkbox"/>
Viborg Kommune	<input type="checkbox"/>
Aarhus Kommune	<input type="checkbox"/>

Obs: spørgsmål 13 er eksemplificeret med kommunenavne fra Region Midtjylland.

29. Hvis din kommune har forsøgt at samarbejde med *udvalgte kommuner fra andre regioner* end din egen, hvilke kommuner er der da tale om? (Skriv kommunenavn(e))

---

30. Hvor enig er du i nedenstående påstande om det samarbejde, igennem hvilket din kommune har forsøgt at påvirke beslutninger i regionen, der medfører, at opgaver flytter over i kommunerne?

	Helt enig	Enig	Hverken eller	Uenig	Helt uenig
Parterne i samarbejdet har primært indgået aftaler mundtligt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Parterne i samarbejdet har på skrift formuleret fælles høringssvar eller fælles partsindlæg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Parterne i samarbejdet har afholdt møder med dette tema som det primære formål for mødet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Parterne i samarbejdet har vedtaget retningslinjer for, hvordan de sammen træffer beslutninger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

31. Hvor enig er du i nedenstående påstande om, hvad formålet med det eventuelt mindre formaliserede samarbejde har været for din kommune?

	Helt enig	Enig	Hverken eller	Uenig	Helt uenig
Formålet har været at påvirke beslutninger i regionen, der medfører, at opgaver flytter over i kommunerne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Formålet har været at opbygge et samarbejde, der kan benyttes til at påvirke andre beslutninger inden for sundhedsområdet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Formålet har været at opbygge et samarbejde, der kan benyttes til at påvirke andre beslutninger på tværs af forskellige sektorområder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Når regionen træffer beslutninger vedrørende tilbud om genoptræning, har det direkte effekt på udgiftsniveauet i kommunerne. Årsagen er, at det er sygehusene og hermed regionerne, der visiterer til genoptræning, mens det er kommunerne, der har finansieringsopgaven. Kommunerne finansierer således både den almindelige og den specialiserede ambulante genoptræning, ligesom de finansierer 70 pct. af den genoptræning, der foregår under indlæggelse. Afslutningsvis stilles otte spørgsmål vedrørende sammenhængen imellem beslutnings- og finansieringsansvar på genoptræningsområdet.

32. Har din kommune forsøgt at benytte de formaliserede samarbejdsstrukturer omkring KKR til at påvirke regionens beslutninger på genoptræningsområdet, hvad angår omfang og karakter?

- Ja
- Nej

33. Har din kommune forsøgt at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder med kommuner og/eller regioner til at påvirke regionens beslutninger på genoptræningsområdet, hvad angår omfang og karakter?

- Ja, og det er de samme kommuner/regioner som de ovenfor beskrevne
- Ja, men det er nogle andre kommuner/regioner end de ovenfor beskrevne
- Nej

Hvis du har svaret 'Nej' i spørgsmål 18, besvares spørgsmål 19 og herefter hoppes til afslutningen. Hvis du har svaret 'Ja, og det er de samme kommuner/regioner som de ovenfor beskrevne' hoppes til afslutningen. Hvis du har svaret 'Ja, og det er nogle andre kommuner/regioner end de ovenfor beskrevne', bedes du springe til spørgsmål 20 og fortsætte herfra.

34. Hvad er årsagen til, at din kommune *ikke* har forsøgt at påvirke regionens beslutninger på genoptræningsområdet igennem andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder? (sæt ét kryds)

- Samarbejdsstrukturerne omkring KKR har været tilstrækkelige i forhold til at varetage min kommunes interesser
- Min kommune har villet varetage sine interesser på dette område alene
- Min kommune har ikke haft behov for at foretage sig noget i forhold til denne problemstilling

35. Hvem har din kommune forsøgt at indgå andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder med i forsøget på at påvirke regionens beslutninger på genoptræningsområdet? (sæt gerne flere krydser)

- Udvalgte kommuner inden for regionen
- Regionen (regionsrådet og/eller administrationen)
- Det lokale hospital
- Udvalgte kommuner fra forskellige regioner
- Andre regioner end den, hvori din kommune ligger
- Andre

36. Hvis din kommune har forsøgt at samarbejde med *udvalgte kommuner inden for regionen* i forhold til at påvirke regionens beslutninger på genoptræningsområdet, hvad angår omfang og karakter, hvilke konkrete kommuner er der da tale om? (sæt gerne flere krydser)

- Favrskov Kommune
- Hedensted Kommune
- Herning Kommune
- Holstebro Kommune
- Horsens Kommune
- Ikast-Brande Kommune
- Lemvig Kommune
- Norddjurs kommune
- Odder Kommune
- Randers Kommune
- Ringkøbing Kommune
- Samsø Kommune
- Silkeborg Kommune
- Skanderborg Kommune
- Skive Kommune
- Struer Kommune
- Syddjurs Kommune
- Viborg Kommune
- Aarhus Kommune

Obs: spørgsmål 21 er eksemplificeret med kommunenavne fra Region Midtjylland.

37. Hvis din kommune har forsøgt at alliere sig med *udvalgte* kommuner fra *andre regioner* end din egen, hvilke kommuner er der da tale om? (Skriv kommunenavn(e))

---

38. Hvor enig er du i nedenstående påstande om det samarbejde, igennem hvilket din kommune har forsøgt at påvirke regionens beslutninger på genoptræningsområdet, hvad angår omfang og karakter?

	Helt enig	Enig	Hverken eller	Uenig	Helt uenig
Parterne i samarbejdet har primært indgået aftaler mundtligt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Parterne i samarbejdet har på skrift formuleret fælles hørings svar eller fælles partsindlæg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Parterne i samarbejdet har afholdt møder med dette tema som det primære formål for mødet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Parterne i samarbejdet har vedtaget retningslinjer for, hvordan de sammen træffer beslutninger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

39. Hvor enig er du i nedenstående påstande om, hvad formålet med det eventuelt mindre formaliserede samarbejde har været for din kommune?

	Helt enig	Enig	Hverken eller	Uenig	Helt uenig
Formålet har været at påvirke beslutninger i regionen på genoptræningsområdet, hvad angår omfang og karakter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Formålet har været at opbygge et samarbejde, der kan benyttes til at påvirke andre beslutninger inden for sundhedsområdet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Formålet har været at opbygge et samarbejde, der kan benyttes til at påvirke andre beslutninger på tværs af forskellige sektorområder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Nedenfor stilles to afsluttende spørgsmål, ligesom der gives mulighed for at skrive kommentarer til spørgeskemaet eller uddybe svar

Ønsker du at modtage en elektronisk version af den færdige ph.d.-afhandling?

Ja

Nej



Hvis du ønsker den elektroniske version tilsendt på en anden mailadresse, end den her benyttede, så angiv venligst adressen her:

---

Jeg giver tilladelse til, at min kommunes navn må blive nævnt i afhandlingen, så længe min kommune alene inddrages som eksempel på nogle generelle tendenser, der er at finde blandt flere kommuner

Ja

Nej

Kommentarer/uddybende svar:

---

---

**Tak for din besvarelse af spørgeskemaet.**

Din besvarelse er registreret, som gennemført, når du trykker på krydset herunder i højre side af skærmbilledet.

Rykkerbrev 1 til sundhedsdirektører

Kære (navn)

Jeg skriver til dig, fordi jeg endnu ikke har modtaget dit svar i spørgeskemaundersøgelsen om kommuners samarbejde og interessevaretagelse på sundhedsområdet. Kvaliteten af undersøgelsen afhænger direkte af, at jeg får svar fra et højt antal kommuner. Jeg håber derfor, at du vil have mulighed for at deltage i undersøgelsen. En pilottest har vist, at det tager ca. 10 minutter.

Du besvarer spørgeskemaet ved at klikke på dette link:

I spørgeskemaet stiller jeg spørgsmål omkring den geografiske placering af sygehuse i din region, opgaveflytninger fra hospitaler til kommuner i din region og regionens beslutninger på genoptræningsområdet. Idet jeg er interesseret i at afdække de enkelte kommuners *strategiske* overvejelser omkring samarbejder og interessevaretagelse i forhold til andre kommuner og regioner, henvender jeg mig til dig på direktørniveauet. Jeg håber, at du – på trods af en travl hverdag – vil bidrage til undersøgelsen!

Har du spørgsmål til ovenstående, er du velkommen til at kontakte mig.

Venlig hilsen – og på forhånd mange tak for din hjælp!

Anne Heeager, Ph.d.-stipendiat ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Mail: [heeager@ps.au.dk](mailto:heeager@ps.au.dk); Tlf: 40964839

Rykkerbrev 2 til sundhedsdirektører

Kære (navn)

Jeg skriver til dig, fordi jeg endnu ikke har modtaget dit svar i spørgeskemaundersøgelsen om kommuners samarbejde og interessevaretagelse på sundhedsområdet. Svarprocenten fra Region Hovedstaden er generelt ret lav, og jeg håber derfor, at du vil have mulighed for at deltage. Kvaliteten af undersøgelsen afhænger direkte af, at jeg får svar fra et højt antal kommuner – også inden for de enkelte regioner.

En pilottest har vist, at det tager ca. 10 minutter at deltage i undersøgelsen.

Du besvarer spørgeskemaet ved at klikke på dette link:

Har du spørgsmål til ovenstående, er du naturligvis velkommen til at kontakte mig.

Venlig hilsen

Anne Heeager, Ph.d.-stipendiat ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Mail: [heeager@ps.au.dk](mailto:heeager@ps.au.dk); Tlf: 40964839

Aarhus Universitet 25. maj 2011

Ekstra følgebrev til direktører med dobbelt direktøransvar

Kære

Jeg har netop sendt dig to emails, hvori jeg anmoder dig om at deltage i to forskellige spørgeskemaundersøgelser. Dette skyldes, at du har direktøransvaret for såvel socialområdet som sundhedsområdet i XX Kommune, som er de opgaveområder, min undersøgelse omhandler.

Jeg håber, at du har mulighed for at deltage i disse undersøgelser, selvom du bliver omfattet af to. En pilottest har vist, at det tager ca. 10 minutter at besvare hver undersøgelse.

Jeg vil på forhånd gerne sige dig tak for din tid og indsats!

Venlig hilsen  
Anne Heeager

## Bilag 3: Overblik over variable og data i den kvantitative undersøgelse

Der skal indledningsvist gøres opmærksom på, at nogle af de operationelle variable kan benyttes til at belyse aspekter af flere af de teoretiske variable. Som følge heraf er der i nedenstående tabel nogle gang nævnt flere teoretiske variable ved den enkelte operationelle variabel.

Teoretisk variabel	Operationel variabel	Mulige værdier	Måleniveau	Kilde
<i>Graden af interessesammenfald imellem kommuner</i>	Politikområde	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Koordineringsopgaven vedrørende rammedaftaler</li> <li>• Pristfastsættelse af tilbud</li> <li>• Placering af sygehuse</li> <li>• Opgaveglidning</li> <li>• Genoptræning</li> </ul>	Nominal (samt dikotom ved brug af dummyer for de enkelte politikområder)	Udvælgelse af politikområder
<i>Graden af interessesammenfald imellem kommuner og region</i>	Sektorområde	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Socialområdet og sundhedsområdet</li> </ul>	Nominal (dikotom)	Udvælgelse af sektorområder
<i>Kommunestørrelse</i>	Indbyggertal i kommunen	0 – 600.000	Interval	Danmarks Statistikbank
<i>Regionalt tilhørsforhold</i>	Regional placering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Region Nordjylland</li> <li>• Region Midtjylland</li> <li>• Region Syddanmark</li> <li>• Region Sjælland</li> <li>• Region Hovedstaden</li> </ul>	Nominal	<a href="http://www.kl.dk">www.kl.dk</a>

Variable, der er besvaret for hvert enkelt politikområde					
<i>Allianceindgåelse vs. enegang og passivitet</i>	Har din kommune forsøgt at benytte de formaliserede samarbejdsstrukturer omkring KKR til at påvirke ...	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ja</li> <li>• Nej</li> </ul>	Nominal (dikotom)	Spørgsmål 1 og 8 i spørgeskemaet på socialområdet	
<i>Alliances aktørsammensætning</i>	Har din kommune forsøgt at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder med kommuner/og eller regioner til at påvirke ....	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ja*</li> <li>• Nej</li> </ul>	Nominal (dikotom)	Spørgsmål 1, 9 og 17 i spørgeskemaet på sundhedsområdet	
<i>Allianceindgåelse vs. enegang og passivitet</i>	Hvad er årsagen til, at din kommune ikke har forsøgt at påvirke ... igennem andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samarbejdsstrukturerne omkring KKR har været tilstrækkelige</li> <li>• Min kommune har villet varetage interesser alene</li> <li>• Min kommune har ikke haft behov for at foretage sig noget</li> </ul>	Nominal	Spørgsmål 2, 10 og 18 i spørgeskemaet på sundhedsområdet	
<i>Allianceindgåelse vs. enegang og passivitet</i>	Hvem har din kommune forsøgt at indgå andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder med i forsøget på at påvirke ...?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Udvalgte kommuner inden for regionen</li> <li>• Regionen (regionsrådet og/eller administrationen)</li> <li>• Det lokale hospital</li> <li>• Udvalgte kommuner fra forskellige regioner</li> <li>• Andre regioner end den, hvori din kommune ligger</li> <li>• Andre</li> </ul>	Nominal	Spørgsmål 3 og 10 i spørgeskemaet på socialområdet Spørgsmål 3, 11 og 19 i spørgeskemaet på sundhedsområdet	
<i>Alliances aktørsammensætning</i>				Spørgsmål 4 og 11 i spørgeskemaet på socialområdet Spørgsmål 4, 12 og 20 i spørgeskemaet på sundhedsområdet	

			OBS: Ovenstående er en bruttoliste. Svarmulighederne er lidt færre på politikområderne på socialområdet		
<i>Alliancens aktørsammensætning</i>	Hvis andre, hvem så?				Spørgsmål 4a og 11a i spørgeskemaet på socialområdet Spørgsmål 4a, 12a og 20a i spørgeskemaet på sundhedsområdet
<i>Alliancens aktørsammensætning</i>	Hvis din kommune har forsøgt at samarbejde med udvalgte kommuner inden for regionen i forhold til at påvirke ... hvilke konkrete kommuner er der da tale om?	Konkrete kommuner fra den pågældende region		Nominal	Spørgsmål 5 og 12 i spørgeskemaet på socialområdet Spørgsmål 5, 13 og 21 i spørgeskemaet på sundhedsområdet
<i>Alliancens aktørsammensætning</i>	Hvis din kommune har forsøgt at samarbejde med udvalgte kommuner fra andre regioner end din egen, hvilke kommuner er der da tale om?	Åben svarkategori OBS: Denne variabel indgår ikke i forhold til politikområdet Koordineringsopgaven af de sociale rammeaftaler		Nominal	Spørgsmål 13 i spørgeskemaet på socialområdet Spørgsmål 6, 14 og 22 i spørgeskemaet på sundhedsområdet

<p><i>Alliancens formaliseringsgrad i forhold til den konkrete problemstilling</i></p>	<p>Parterne i samarbejdet har primært indgået aftaler mundtligt</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Helt enig</li> <li>• Enig</li> <li>• Hverken eller</li> <li>• Uenig</li> <li>• Helt uenig</li> </ul>	Ordinal	<p>Spørgsmål 6 og 14 i spørgeskemaet på socialområdet</p> <p>Spørgsmål 7, 15 og 23 i spørgeskemaet på sundhedsområdet</p>
	<p>Parterne i samarbejdet har på skrift formuleret fælles høringssvar eller fælles partsindlæg</p>			
	<p>Parterne i samarbejdet har afholdt møder med dette tema som det primære formål for mødet</p>			
<p><i>Alliancens indholdsmæssige spændvidde</i></p>	<p>Parterne i samarbejdet har vedtaget retningslinjer for, hvordan de sammen træffer beslutninger</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Helt enig</li> <li>• Enig</li> <li>• Hverken eller</li> <li>• Uenig</li> <li>• Helt uenig</li> </ul>	Ordinal	<p>Spørgsmål 7 og 15 i spørgeskemaet på socialområdet</p> <p>Spørgsmål 8, 16 og 24 i spørgeskemaet på sundhedsområdet</p>
	<p>Formålet med samarbejdet har været at påvirke regionens beslutning om ...</p>			
	<p>Formålet med samarbejdet har været at opbygge et samarbejde, der kan benyttes til at påvirke andre beslutninger inden for social/sundhedsområdet</p>			
	<p>Formålet med samarbejdet har været at opbygge et samarbejde, der kan benyttes til at påvirke andre beslutninger på tværs af forskellige sektorer</p>			



Variable, der er konstrueret ud fra ovenstående			
Kommunestørrelse	Kommunestørrelse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Små kommuner (0-26.600)</li> <li>• Mindre kommuner (26.601-40.000)</li> <li>• Mellestore kommuner (40.001-48.000)</li> <li>• Større kommuner (48.001-67.000)</li> <li>• Store kommuner (67.001-600.000)</li> </ul> Kommunerne fordeles sig med ca. lige mange kommuner i hver kategori	Dannet ud fra den operationelle variabel: Indbyggertal
Alliencens størrelse	Antal kommuner i alliancen	0-29	Dannet ud fra den operationelle variabel: Hvis din kommune har forsøgt at samarbejde med udvalgte kommuner inden for regionen i forhold til at påvirke ... hvilke konkrete kommuner er der da tale om?

Alliancens formaliseringsgrad	Indeks bestående af fire variable	4–20, hvor 4 indikerer den laveste grad af formalisering, mens 20 indikerer den højeste grad af formalisering	Tilnærmet interval	Dannet ud fra de operationelle variable: Parterne i samarbejdet har primært indgået aftaler mundtligt, Parterne i samarbejdet har på skrift formuleret fælles høringssvar eller fælles partsindlæg, Parterne i samarbejdet har afholdt møder med dette tema som det primære formål for mødet, og Parterne i samarbejdet har vedtaget retningslinjer for, hvordan de sammen træffer beslutninger.
Alliancens indholdsmæssige spændvidde	Indeks bestående af to variable	2–10, hvor 2 indikerer den smalleste spændvidde, mens 10 indikerer den bredeste spændvidde	Tilnærmet interval	Dannet ud fra de operationelle variable: Formålet med samarbejdet har været at opbygge et samarbejde, der kan benyttes til at påvirke andre beslutninger inden for sektorområdet henholdsvis på tværs af sektorområder

\* Ved dette spørgsmål har respondenterne ved de politikområder, der ikke har været nævnt først, haft mulighed for at uddybe et eventuelt ja-svar. De har således kunnet svare 'Ja, og det er de samme kommuner/regioner som de ovenfor beskrevne' eller 'Ja, men det er nogle andre kommuner/regioner end de ovenfor beskrevne'. I de tilfælde hvor den første svarmulighed er benyttet, har respondenterne kunnet springe en række spørgsmål over. Disse spørgsmål har jeg udfyldt ud fra respondents svar på det foregående politikområde.

## Bilag 4: Frafaldsundersøgelse for spørgeskemaundersøgelser gennemført blandt danske kommuner på henholdsvis sundhedsområdet og socialområdet.

Denne afhandlings afhængige variabel belyses ved hjælp af data fra to spørgeskemaundersøgelser, der er gennemført blandt alle landets kommuner. Den ene spørgeskemaundersøgelse vedrører socialområdet og er adresseret socialdirektøren, mens den anden vedrører sundhedsområdet og er adresseret sundhedsdirektøren. I det omfang socialdirektøren og sundhedsdirektøren er en og samme person, har denne person modtaget to spørgeskemaer. Samlet set er der udsendt to gange 98 spørgeskemaer, det vil sige 196 spørgeskemaer.

Spørgeskemaerne er udsendt elektronisk i maj 2011 ved hjælp af dataindsamlingsprogrammet Survey XAct. Samlet set er der ved udgangen af juli 2011, hvor undersøgelsen blev defineret som afsluttet, indkommet 53 besvarede spørgeskemaer på socialområdet og 55 besvarede spørgeskemaer på sundhedsområdet. I forbindelse med opgørelsen over antal besvarede spørgeskemaer har jeg manuelt skullet forholde mig til de kommuner, der i Survey XAct er blevet registreret med 'Nogen svar'. Denne registrering giver Survey XAct automatisk til kommuner, der som minimum har logget sig ind på et givet spørgeskema, men som ikke ved afkrydsning har tilkendegivet, at besvarelsen er gennemført. På socialområdet var 13 kommuner registreret med 'Nogen svar'. Hovedparten af disse kommuner har kun i meget begrænset omfang eller slet ikke besvaret spørgeskemaet. To kommuner har dog besvaret spørgsmålene vedrørende det første politikområde, mens én kommune har besvaret alle spørgsmål uden at registrere sine svar som gennemført. Jeg har manuelt registreret spørgeskemaerne fra disse tre kommuner som gennemførte. Hermed kommer jeg fra 50 til 53 gennemførte spørgeskemaer. På sundhedsområdet var otte kommuner registreret med 'Nogen svar'. Af disse har jeg manuelt registreret en enkelt som gennemført, hvor spørgsmålene for hele det første politikområde var besvaret. Hermed kommer jeg på sundhedsområdet fra 54 til 55 gennemførte spørgeskemaer. Samlet set giver de indkomne svar mig på svarprocenter på 56 pct. sundhedsområdet og 54 pct. på socialområdet.

Spørgsmålet er nu, om der er systematik i, hvilke kommuner der har besvaret henholdsvis ikke besvaret spørgeskemaerne. Et eventuelt systematisk mønster i frafaldet blandt kommuner vil nemlig have betydning for generaliserbarheden af undersøgelsens resultater. Særligt er jeg interesseret i, om der er sammenhæng imellem kommunernes svarmønstre og variablene kommunestørrelse, regionalt tilhørsforhold og spørgsmålet om, hvorvidt respondenter har dobbelt direktøransvar eller ej. Jeg forventer nemlig, at kommuner af forskellige størrelse, med forskelligt regionalt tilhørsforhold og med forskellig organisering vil kunne svare systematisk forskelligt på de spørgsmål, jeg stiller i spørgeske-

mærne. Netop af denne grund, vil det være kritisk for generaliserbarheden, hvis der var systematiske forskelle i, hvilke kommunetyper, vurderet ud fra disse variable, jeg har svar fra.

Frafaldsundersøgelsen kan for en stor dels vedkommende udføres ved almindelig tabellæsning. De nedenstående tabeller viser svarfordelingerne for kommuner af forskellig størrelse, i forskellige regioner og med forskellig organisering hvad angår direktøransvar. Ud fra de enkelte tabeller er det muligt at vurdere, om der synes at være et mønster i forhold til, hvilke kommuner der har besvaret spørgeskemaerne, og hvilke der ikke har. En eventuel systematik vil være problematisk uanset, om den eksempelvis er lineær, kurvelinær eller blot er udtryk for, at én kategori af kommuner ikke har svaret. Det er altså spørgsmålet om, hvorvidt der er en sammenhæng eller ej, jeg er interesseret i at afgøre, snarere end spørgsmålet om hvilken form en sådan sammenhæng eventuelt måtte have.

Den almindelige tabellæsning kan derfor med fordel suppleres af en  $\chi^2$ -test, som viser, om der er en signifikant forskel i det undersøgte datamateriale. En  $\chi^2$ -test fokuserer ikke på, hvilken form en given sammenhæng eventuelt måtte have, men 'blot' på, om der kan siges at være en systematisk sammenhæng i datamaterialet eller ej. Som nedenstående tabeller viser, er der gennemført  $\chi^2$ -tests ved alle tabeller, og der er kun fundet én svagt signifikant forskel.

De første to tabeller viser sammenhængen imellem kommunestørrelse og antallet af gennemførte spørgeskemaundersøgelser på henholdsvis sundhedsområdet og socialområdet. Tabellerne viser, at der ikke synes at være systematiske forskelle på tværs af kommuner inddelt i grupper efter størrelse og gennemførelsesprocenten. Denne tolkning understøttes af de gennemførte  $\chi^2$ -tests, der ikke viser signifikante forskelle. Ved læsningen af samtlige tabeller er det væsentlig at være opmærksom på, at enheden her er den enkelte kommune, hvorfor vi for de to undersøgelser hver for sig har at gøre med et forholdsvist lille antal observationer.

Tabel B.4.1: Oversigt over antal gennemførte spørgeskemaer på sundhedsområdet fordelt efter kommunestørrelse. Pct. (antal)

	Gennemført	Ikke gennemført	Total
Små kommuner (0-26.600)	70 (14)	30 (6)	100 (20)
Mindre kommuner (26.601-40.000)	55 (11)	45 (9)	100 (20)
Mellemstore kommuner (40.001-48.000)	50 (10)	50 (10)	100 (20)
Større kommuner (48.001-67.000)	42 (8)	58 (11)	100 (19)
Store kommuner (67.001-600.000)	63 (12)	37 (7)	100 (19)
Samlet	56 (55)	44 (43)	100 (98)

$\chi^2$  værdi for uafhængighed = 3,78 (ikke signifikant ved et  $p < 0,1$ -niveau eller lavere).

Tabel B.4.2: Oversigt over antal gennemførte spørgeskemaundersøgelser på socialområdet fordelt efter kommunestørrelse. Pct. (antal)

	Gennemført	Ikke gennemført	Total
Små kommuner (0-26.600)	60 (12)	40 (8)	100 (20)
Mindre kommuner (26.601-40.000)	55 (11)	45 (9)	100 (20)
Mellemstore kommuner (40.001-48.000)	45 (9)	55 (11)	100 (20)
Større kommuner (48.001-67.000)	42 (8)	58 (11)	100 (19)
Store kommuner (67.001-600.000)	68 (13)	32 (6)	100 (19)
Samlet	54 (53)	46 (45)	100 (98)

$\chi^2$ -værdi for uafhængighed = 3,62 (ikke signifikant ved et  $p < 0,1$ -niveau eller lavere).

De næste to tabeller viser, at der ej heller synes at være systematisk sammenhæng imellem regionalt tilhørsforhold og antal gennemførte spørgeskemaer. Dog skal det siges, at  $\chi^2$ -testen viser, at der er en signifikant sammenhæng (ved et  $p < 0,1$ -niveau) på sundhedsområdet. Tabellæsningen på dette område viser dog, at der er et rimeligt antal observationer i alle kategorier af regioner. Antallet af besvarelser spænder således fra syv besvarelser i Region Nordjylland, svarende til at 64 pct. af kommunerne der har svaret, til 16 i Region Hovedstaden, svarende til at 55 pct. af kommunerne der har svaret. Procentvis er der færrest kommuner der har svaret i Region Syddanmark, hvor otte ud af 22 kommuner har svaret. Idet der er et rimeligt antal observationer i de enkelte regioner, vurderes der ikke at være et problem i forhold til generaliserbarheden.

Tabel B.4.3: Oversigt over antal gennemførte spørgeskemaer på sundhedsområdet fordelt efter regionalt tilhørsforhold. Pct. (antal)

	Gennemført	Ikke gennemført	Total
Region Nordjylland	64 (7)	36 (4)	100 (11)
Region Midtjylland	79 (15)	21 (4)	100 (19)
Region Syddanmark	36 (8)	64 (14)	100 (22)
Region Sjælland	53 (9)	47 (8)	100 (17)
Region Hovedstaden	55 (16)	45 (13)	100 (29)
Samlet	56 (55)	44 (43)	100 (98)

$\chi^2$ -værdi for uafhængighed = 7,84 (signifikant ved et  $p < 0,1$ -niveau).

Tabel B.4.4: Oversigt over antal gennemførte spørgeskemaer på socialområdet fordelt efter regionalt tilhørsforhold. Pct. (antal)

	Gennemført	Ikke gennemført	Total
Region Nordjylland	45 (5)	55 (6)	100 (11)
Region Midtjylland	68 (13)	32 (6)	100 (19)
Region Syddanmark	54 (12)	46 (10)	100 (22)
Region Sjælland	53 (9)	47 (8)	100 (17)
Region Hovedstaden	48 (14)	52 (15)	100 (29)
Samlet	56 (53)	44 (45)	100 (98)

$\chi^2$  værdi for uafhængighed = 2,31 (ikke signifikant ved et  $p < 0,1$ -niveau eller lavere).

Endelig viser de to sidste tabeller, at der heller ikke er signifikant forskel på antallet af gennemførte spørgeskemaer alt efter om svarpersonen har direktøransvaret for både social- og sundhedsområdet eller kun én af de to. Der er i data en tendens til, at der er indkommet flere svar på spørgeskemaer der er sendt til svarpersoner, der ikke har haft dobbelt direktøransvar. Denne tendens har dog ikke været så kraftig, at den har givet sig udslag i signifikante forskelle.

Tabel B.4.5: Oversigt over antal gennemførte spørgeskemaer på sundhedsområdet fordelt efter om svarpersonen har direktøransvar for både social- og sundhedsområdet eller ej. Pct. (antal)

	Gennemført	Ikke gennemført	Total
Kommuner med forskellig social- og sundhedsdirektør	61 (11)	39 (7)	100 (18)
Kommuner med samme social- og sundhedsdirektør	55 (44)	45 (36)	100 (80)
Samlet	56 (55)	44 (43)	100 (98)

$\chi^2$  værdi for uafhængighed = 0,22 (ikke signifikant ved et  $p < 0,1$ -niveau eller lavere).

Tabel B.4.6: Oversigt over antal gennemførte spørgeskemaer på sundhedsområdet fordelt efter om svarpersonen har direktøransvar for både social- og sundhedsområdet eller ej. Pct. (antal)

	Gennemført	Ikke gennemført	Total
Kommuner med forskellig social- og sundhedsdirektør	67 (12)	33 (6)	100 (18)
Kommuner med samme social- og sundhedsdirektør	51 (41)	49 (39)	100 (80)
Samlet	54 (53)	46 (45)	100 (98)

$\chi^2$  værdi for uafhængighed = 1,4 (ikke signifikant ved et  $p < 0,1$ -niveau eller lavere).

Samlet set vurderes frafaldsundersøgelsen at være gunstig i forhold til at kunne generalisere undersøgelsens resultater til de kommuner, der ikke har deltaget i undersøgelsen. Der er

således ingen eller kun meget svage sammenhænge imellem kommunestørrelse, regionalt tilhørsforhold samt spørgsmålet om, hvorvidt svarpersonen har dobbelt direktøransvar på den ene side og antallet af indkomne svar på den anden side.





# Bilag 5: Oversættelse af teoretisk interessante spørgsmål til operationelle spørgsmål til brug for interviewguiden

TEORETISK ARGUMENT	KVANTITATIV EMPIRI	SPØRGSMÅL TIL BRUG FOR INTERVIEWGUIDE
<p>Sammenhæng imellem kommunestørrelse og brugen af alliancer</p> <p>Hypotese 1 1: Jo større kommune er, jo oftere forsøger den at benytte KKR som alliance</p> <p>Argument: Den lille kommune kan udnytte andre kommuners ageren på området (freeriding). Hertil kommer, at den lille kommune vil have færre administrative ressourcer at prioritere til interessevaretagelse. Endelig forventes den helt store kommune i højere grad at kunne løfte sin interessevaretagelse alene, hvilket trækker i den modsatte retning.</p>	<p>Små kommuner forsøger at bruge KKR betydeligt mindre end alle andre kommuner. Hernæst kommer de helt store kommuner. Sammenhængen med kommunestørrelse er således at finde, og den synes at have en kurvelinær karakter.</p> <p>Blandt de øvrige kommuner er sammenhængen med størrelse mindre tydelig</p>	<p>Vil du indledningsvist fortælle, hvordan I som kommune bruger samarbejdsstrukturene omkring KKR?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• På socialområdet</li> <li>• På sundhedsområdet</li> </ul> <p>Hvad kan I som kommune opnå ved at bruge samarbejdsstrukturene omkring KKR aktivt?</p> <p>Hvor ressourcekrævende vurderer I det er at benytte KKR i jeres interessevaretagelse?</p> <p>Kommunerne synes at bruge KKR meget i forhold til pristasættelse af tilbud på det specialiserede socialområde. Hvad kan ligge bag dette mønster?</p>

<p>Hypotese 12: Jo større kommunen er, jo oftere forsøger den at indgå regionalt definerede alliancer</p> <p>Argument: Som ved hypotese 11. Dog kan sammenhængen her forventes at være kraftigere, fordi de regionalt definerede alliancer vurderes at være mere omkostningsfulde at starte op</p>	<p>Små kommuner forsøger at bruge andre alliancer betydeligt mindre end alle andre kommuner.</p> <p>Der er en tydeligere tendens i sammenhængen imellem størrelse og brugen af andre alliancer: De næstmindste kommuner bruger heller ikke andre alliancer meget.</p> <p>De helt store kommuner bruger dog ikke andre alliancer nær så meget som de mellemstore og større kommuner.</p> <p>Det er primært de helt små kommuner, der har svaret, at de hverken benytter KKR eller andre alliancer. Hernæst kommer de helt store kommuner.</p>	<p>Vurderer du, at I til fider har brug for en interessevaretagelseskanal, der ikke inddrager alle kommuner i regionen?</p> <p>Kan du nævne et eksempel – på socialområdet og på sundhedsområdet?</p> <p>Hvad kan I som kommune opnå ved at bruge sådanne andre, mindre formaliserede samarbejder?</p> <p>Hvor ressourcekrævende vurderer du, det er at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder i jeres interessevaretagelse?</p> <p>Afholder brugen af ressourcer jer nogen gange fra at benytte sådanne samarbejder mere aktivt?</p>
<p>Sammenhæng imellem politikområder og brugen af alliancer</p>		
<p>Hypotese 1,2 og 4: Kommuner vil i særlig grad gøre brug af KKR, hvor der er interessesammenfald imellem kommunerne og/eller hvor kommunerne står over for en fælles modstander</p>	<p>Kommunerne bruger KKR meget i forhold til genoptræningsområdet og i forhold til opgaveglidning.</p> <p>Kommunerne bruger dog også KKR meget i forhold til prisfastsættelsen af tilbud – som ikke var forventet.</p> <p>Kommunerne bruger som forventet ikke KKR meget i forhold til placeringen af sygehuse.</p>	<p>Når I som kommune vælger at søge meget aktiv del i KKR samarbejdet, er det så i forhold til problemstillinger, hvor I typisk er enige med de andre kommuner?</p> <p>Er det på områder, hvor kommunerne samlet set står over for regionen?</p> <p>Hvordan håndterer man uenigheder imellem kommunerne, når kommunerne forsøger at benytte KKR i deres interessevaretagelse?</p> <p>Kommunerne synes at bruge KKR meget i forhold til prisfastsættelse af tilbud på det specialiserede socialområde.</p> <p>Hvad kan ligge bag dette mønster?</p>

<p>Hypotese 1, 2 og 5: Kommuner vil i særlig grad benytte andre, eventuelt mindre formaliserede alliancer på politikområder, hvor der ikke er interessesammenfald imellem alle kommuner og hvor der ikke er en fælles modstander i kraft af regionen.</p>	<p>Kommunerne forsøger i særlig grad at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder på de tre politikområder på sundhedsområdet – placering af sygehuse, genoptræning og opgaveglidning. Dette er kun delvist som forventet.</p> <p>På de to områder på socialområdet, hvor kommunerne ikke må forventes at være enige, bruges alliancer mindre.</p>	<p>Vurderer du, at I til tider har brug for en interessevaretagelseskanal, der ikke inddrager alle kommuner i regionen?</p> <p>Når man ser på de samarbejder I har haft med udvalgte aktører, hvad er da afgørende for, hvem I går sammen med?</p> <p>Hvad betyder interessesammenfaldet imellem aktører for, hvem I går sammen med?</p> <p>I min kvantitative undersøgelse svarer kommunerne ofte, at de benytter interessevaretagelseskanaler, der ikke inddrager alle kommuner i regionen på genoptræningsområdet. Hvorfor mon det?</p>
<p>Sammenhængen imellem sektorområde og brugen af alliancer</p>		
<p>Hypotese 1.5: Den enkelte kommune vil i højere grad forsøge at indgå regionalt definerede alliancer på sektorområder, hvor der er et krav om, at kommunen skal koordinere sin indsats med et stort antal andre aktører.</p> <p>Argument: Der er større behov for at gå sammen med et udvalg af disse aktører i mindre alliancer, fordi man med mange beslutningstagere må forvente, at interessesmodstæningerne vil være flere.</p>	<p>Der er ikke opbakning til hypotesen.</p> <p>Regionalt definerede alliancer bruges mere på sundhedsområdet (bilaterale aftaler) end på socialområdet (multilaterale aftaler).</p> <p>Kontrol i forhold til betydningen af politikområder:</p>	<p>Er der forskel på, hvor meget i forsøger at benytte alliancer med andre aktører i jeres interessevaretagelse på forskellige sektorområder.</p> <p>Hvad er det, der er afgørende for, hvor I bruger alliancer mest?</p> <p>I min kvantitative undersøgelse synes andre, mindre formaliserede samarbejder at blive brugt mere på sundhedsområdet end på socialområdet. Hvorfor mon det?</p>



# Bilag 6:

## Interviewguide

Dette bilag indeholder overvejelser om, hvad der skal siges til interviewpersonerne i den indledende briefing før gennemførelsen af de enkelte interviews. Herudover ses selve interviewguiden med konkrete spørgsmål, jeg vil søge svar på.

### Indledende briefing

- Tak fordi du ville tage dig tiden til at deltage i dette interview. Før vi går i gang med selve interviewet vil jeg gerne fortælle dig lidt om baggrunden herfor.
- Interviewet kommer i kølvandet på en spørgeskemaundersøgelse, der er udsendt til alle landets social- og sundhedsdirektører. Materialet fra begge undersøgelser skal indgå i en ph.d.-afhandling, som jeg for øjeblikket er ved at afslutte på Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Afsættet for min afhandling er en konstatering af, at der i dag er flere politikområder, hvorpå den enkelte kommunes muligheder for at løfte sine opgaver bliver påvirket af, hvad andre kommuner og regionen gør. Dette gælder blandt andet på det specialiserede socialområde, sundhedsområdet, erhvervsområdet og området for kollektiv trafik.
- Det, jeg er interesseret i at afdække, er, hvordan den enkelte kommune forsøger at varetage sine interesser i forhold til andre kommuner og regionen, der hvor kommunen ønsker at opnå noget bestemt eller at skubbe udviklingen i en bestemt retning. Særligt er jeg interesseret i kommunens interessevaretagelse på socialområdet og sundhedsområdet.
- Som nævnt ønsker jeg at benytte interviewet i forbindelse med min ph.d.-afhandling.
- Det, jeg allerhelst vil, er selvfølgelig at kunne citere dig for det, du har sagt. Og meget gerne med navn, idet det øger troværdigheden af oplysningerne.
- Jeg kan dog også behandle de oplysninger, du giver mig anonymt.
- Du behøver ikke at tage stilling til det nu. Ved afslutning af interviewet – når du ved, hvad vi har været inde på – kan du tage stilling til spørgsmålet om anonymitet.

### Spørgsmål

De fremsatte spørgsmål er struktureret ud fra de fire overordnede spørgsmål, der blev fremsat i tabel 10.1. I bilag 5 er de teoretisk interessante spørgsmål opsat overfor empirien fra den kvantitative undersøgelse og spørgsmål til brug for interviewet. Her kan man altså få overblik, hvad de enkelte spørgsmål i interviewguiden skal bidrage til at belyse. I forbindelse med afviklingen af interviewene bliver spørgsmålene dog præsenteret i en anden rækkefølge end i bilag 5. Det sker, fordi det vurderes at give det bedste flow i interviewet først at spørge ind til brugen af samarbejdsstrukturerne omkring KKR for herefter at spørge ind til brugen af eventuelle regionalt definerede alliancer. Spørgsmålene, som de er tænkt til brug for interviewet ses nedenfor.

## Brugen af samarbejdsstrukturerne omkring KKR:

- Vil du indledningsvist fortælle lidt om, hvordan I som kommune bruger samarbejdsstrukturerne omkring KKR i forbindelse med jeres interessevaretagelse?
  - På socialområdet
  - På sundhedsområdet
- Hvad kan I som kommune opnå ved at bruge samarbejdsstrukturerne omkring KKR aktivt?
- Hvor ressourcetrækkende vurderer du det er at benytte KKR i jeres interessevaretagelse?
- Afholder ressourcetrækket jer nogen gange fra at benytte KKR mere aktivt?
  - Kan du give et eksempel?
- Evt. har det konsekvenser for jer, at I ikke er så aktive?
- Når I som kommune vælger at tage aktiv del i samarbejdsstrukturerne omkring KKR, er det så i forhold til problemstillinger, hvor I typisk er enig med de andre kommuner i regionen?
- Er det på områder, hvor kommunerne samlet set står over for regionen?
- Hvordan håndterer man uenigheder imellem kommunerne, når kommunerne forsøger at benytte KKR i deres interessevaretagelse?
- Kommunerne synes at bruge KKR meget i forholdt til prisfastsættelse af tilbud på det specialiserede socialområde. Hvad kan ligge bag dette mønster?
- Er der stor forskel på de enkelte kommuners engagement i samarbejdsstrukturerne omkring KKR? Hvorfor mon?

## Brugen af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder

- Nu har vi snakket om jeres brug af KKR. Vurderer du, at I til tider har brug for en interessevaretagelseskanal, der *ikke* inddrager alle kommuner i regionen?
  - Kan du give et eksempel? – på sundhedsområdet og på socialområdet
- Hvad kan I som kommune opnå ved at bruge sådanne andre, mindre formaliserede samarbejder?
- Hvor ressourcetrækkende vurderer du det er at benytte sådanne samarbejder?
- Afholder ressourcetrækket jer nogen gange fra at benytte andre, mindre formaliserede samarbejder?
  - Kan du give et eksempel?
- Evt. har det konsekvenser for jer, at I ikke er så aktive?
- Når man ser på de samarbejder I har haft med udvalgte aktører, hvad er da afgørende for, hvem I går sammen med?
  - Kan du give et eksempel?
- Hvad betyder interessesammenfaldet imellem aktører for, hvem I går sammen med?
- I min kvantitative analyse svarer kommunerne i mange tilfælde, at de benytter interessevaretagelseskanaler der ikke inddrager alle kommuner i regionen på genoptræningsområdet. Hvorfor mon det?
- Er der forskel på, hvor meget I forsøger at benytte alliancer med andre aktører i jeres interessevaretagelse på forskellige sektorområder?

- I min kvantitative undersøgelse bliver mindre formaliserede samarbejder brugt mere på sundhedsområdet end på socialområdet. Hvorfor mon det?
- Er de samarbejder I indgår med andre kommuner/regioner typisk snævert afgrænset til en konkret problemstilling?
- Eller kan et sådan samarbejde også favne bredere?
- Er der nogen kommuner, som I gentagne gange går sammen med?
  - Kan du give et eksempel?
- Hvis så, hvorfor varetager I ofte interesser sammen med netop disse kommuner?
- Er der særlige fordele ved at forsøge at samarbejde med de samme aktører?
- Når du ser på kommuner i regionen, er der så nogle kendetegn ved de kommuner, der er meget aktive i forhold til at varetage interesser igennem samarbejder med udvalgte aktører i forhold til de kommuner, som ikke er så aktive?

### Afsluttende spørgsmål

Må jeg citere dig for de oplysninger, du er kommet med i løbet af interviewet?

Tak for din tid. Hvis du er interesseret, sender jeg dig gerne en udgave af afhandlingen, når den er færdig.





## Bilag 7:

# Kodetræ til brug for analysen af det kvalitative datamateriale

Analysen af det kvalitative datamateriale er foretaget med NVivo. Inden jeg tog hul på kodningen af interviewmaterialet, definerede jeg fem overordnede kodekategorier. Dette skete med udgangspunkt i formålet med den kvalitative undersøgelse. De fem kodekategorier er: brugen af KKR, brugen af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder, betydningen af kommunestørrelse, betydningen af interessekonstellationer og betydningen af institutionelle spilleregler. Inden for nogle af disse kodekategorier har jeg opstillet nogle underpunkter, som også vil blive benyttet under kodningen.

Ud over de fem overordnede kodekategorier, som jeg definerede inden analysearbejdet gik i gang, har jeg i forbindelse med arbejdet med interviewene fundet det relevant at inddrage en sjette kodekategorier, nemlig Det fælleskommunale ansvar.

De kodekategorier med underpunkter fremgår af nedenstående kodetræ.

Navn på kodekategori samt eventuelle underpunkter	Beskrivelse
Brugen af KKR	Udtalelser om, hvordan kommunen forsøger at bruge samarbejdsstrukturerne omkring KKR, og hvad de forventer at kunne opnå.
Brugen af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder	Udtalelser om, hvordan kommunen forsøger at bruge andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder, og hvad de forventer at kunne opnå.
Betydningen af kommunestørrelse	Udtalelser om, hvilken betydning kommunestørrelse har, og hvorfor kommunestørrelse har betydning for brugen af alliancer. Herunder også udtalelser der vedrører ressourceforbruget ved den aktive brug af alliancer.
Betydningen af interessekonstellationer <ul style="list-style-type: none"> <li>• For brugen af KKR</li> <li>• For brugen af andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder</li> <li>• For brugen af alliancer på genoptræningsområdet</li> <li>• Andre forklaringsfaktorer</li> </ul>	Udtalelser om, hvilken betydning interessekonstellationer har – generelt og for de specificerede underpunkter.
Betydningen af institutionelle spilleregler <ul style="list-style-type: none"> <li>• Den fælles modstander</li> <li>• De institutionelle spilleregler i sig selv</li> </ul>	Udtalelser om, hvilken betydning institutionelle spilleregler har – generelt og for de specificerede underpunkter.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Det fælleskommunale ansvar</li> </ul>	Udtalelser om, hvordan kommunen oplever at have et fælleskommunalt ansvar



## Dansk resume

*Kapitel 1* dokumenterer, at litteraturen om kommuners rolle som interessevaretagere er spinkel. Særligt spinkel er litteraturen, hvis man er interesseret i *den enkelte kommunes interessevaretagelse i forhold til andre kommuner og regioner*. I kølvandet på kommunalreformen kan den enkelte kommunes interessevaretagelse i forhold til andre kommuner og regioner imidlertid forventes at have stor betydning for de vilkår, hvorunder kommunen skal varetage en række af de konkrete opgaver, som denne er blevet pålagt. Dette gælder eksempelvis på det specialiserede socialområde, på sundhedsområdet, på erhvervsområdet og på området for kollektiv trafik. Der er således et underbelyst felt i den eksisterende litteraturen, der givet den empiriske udvikling, er central at få afdækket. Formålet med denne ph.d.-afhandling er følgelig at undersøge, *hvordan individuelle danske kommuner varetager interesser i forhold til andre kommuner og regioner, og hvad der betinger en eventuel variation i de benyttede interessevaretagelsesstrategier*.

*Kapitel 2* diskuterer på baggrund af rationel forvaltningslitteratur og litteraturen om kommunale interesseorganisationer, hvilke interesser kommuner kan siges at have, og hvilke forskellige interessevaretagelsesstrategier de har mulighed for at benytte. På baggrund af teorien argumenterer kapitlet for, at kommuner kan antages at forfølge egne snævre interesser i økonomi, autonomi og overlevelse. Kapitlet argumenterer endvidere for, at kommuner må forventes at anvende forskellige interessevaretagelsesstrategier, når de varetager deres interesser, afhængigt af den situation de står i. Forskelle i strategier forventes således ikke kun at forekomme imellem kommuner, men også internt hos den enkelte kommune. Kommunale interessevaretagelsesstrategier kan karakteriseres ud fra, hvem målgruppen for interessevaretagelsen er, hvad indholdet i interessevaretagelsen er, og hvorvidt interessevaretagelsen foretages af en enkelt kommune alene eller af kommunen i alliance med andre aktører.

*Kapitel 3* indsnævrer afhandlingens fokus til at vedrøre kommunernes brug af alliancer i forbindelse med deres interessevaretagelse. Kapitlet diskuterer alliancebegrebet og tydeliggør, at der er mange parametre, som brugen af alliancer kan variere med. Følgelig kan kommuner også have forskellige strategier for brugen af alliancer med forskellige karakteristika afhængigt af den konkrete situation de står i. Tabellen nedenfor opsummerer forståelsen af alliancebegrebet.

Tabel 3.1: Den konkrete forståelse af alliancebegrebet

Karakteristika ved alliancer	Beskrivelse
Alliancer som aktivt tilvalg	En alliance defineres som et samarbejde imellem to eller flere selvstændige aktører, der <i>frivilligt</i> går sammen for at opnå et bestemt mål i forhold til en given modpart. Heri ligger også, at en kommune kan vælge <i>ikke</i> at indgå alliance.
Aktørsammensætningen i alliancer	Hvem de selvstændige aktører i en alliance er, kan variere med den konkrete problemstilling, der belyses. En alliance kan således bestå af forskellige typer aktører. I forhold til kommuner kunne mulige alliancepartnere være andre kommuner, regioner, private virksomheder, uddannelsesinstitutioner mv.
Størrelsen på alliancer	Størrelsen på en kommunal alliance kan variere meget. To mål kan være relevante, når størrelsen på en alliance skal angives:  En numerisk vurdering af antallet af deltagere i en alliance er relevant i forhold til at vurdere koordinationsudfordringer og behovet for kompromis i alliancen – alt andet lige.  En forholdsmæssig vurdering af andel af deltagere i alliancen beregnet ud fra den samlede interessentgruppe er relevant i forhold til at vurdere, hvor stor vægt alliancen kan tale med.
Formaliseringsgraden af alliancer	Alliancer kan variere betydeligt i forhold til, hvor formaliserede de er. Nogle alliancer kan eksempelvis have nedskrevne målsætninger i forhold til en konkret problemstilling og fast mødekadence, mens dette ikke er tilfældet i andre alliancer.
Alliancers indholdsmæssige spændvidde	En alliances indholdsmæssige spændvidde kan opgøres ud fra, hvor mange sektorområder og spørgsmål alliancen danner ramme om: flere sektorområder, et enkelt sektorområde eller ét specifikt spørgsmål inden for et sektorområde.

Kapitel 3 opstiller endvidere 16 konkrete, teoretisk funderede hypoteser om, hvilke forhold der påvirker den enkelte kommunes forsøg på at bruge alliancer i deres interessevaretagelse. Overordnet set er pointen, at den enkelte kommunes strategi for brugen af alliancer påvirkes af den enkelte kommunes grad af interessesammenfald med andre aktører, den enkelte kommunes størrelse og de institutionelle spilleregler, der er gældende for koordinationen imellem aktører, på det sektorområde man kigger på. Det er således disse forhold, der udgør afhandlingens uafhængige variable. Den afhængige variabel består af kommunernes forskellige strategier for brugen af alliancer. Dette gælder i forhold til, hvorvidt kommunen vil forsøge at benytte alliancer i sin interessevaretagelse eller ej. I de tilfælde, hvor en kommune *har* valgt at indgå alliancer, vil analyserne endvidere fokusere på, hvilken form for alliance, der er tale om. Min samlede analysemodel fremgår nedenfor.



Tabel 3.2: Overblik over afhandlingens hypoteser struktureret ud fra, hvilke karakteristika de vedrører

Karakteristika som alliancer kan variere med	Fremsatte hypoteser
Alliancer som aktivt tilvalg	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. I jo højere grad den enkelte kommune har sammenfaldende interesser med andre kommuner, i jo højere grad forsøger kommunen at indgå alliance med disse.</li> <li>2. I jo højere grad den enkelte kommune har sammenfaldende interesser med regionen, i jo højere grad forsøger kommunen at indgå alliance med regionen.</li> <li>4. Den enkelte kommune forsøger i højere grad at indgå alliance med alle andre kommuner inden for regionen, når interessesammenfaldet med regionen er lavt, og regionen fungerer som en fælles modstander.</li> <li>5. Den enkelte kommune forsøger i højere grad at indgå mindre alliancer, når der ikke er interessesammenfald imellem alle kommuner, og der ikke er en fælles modstander i kraft af regionen.</li> <li>8. Jo mindre kommunen er, jo oftere vil den benytte passive strategier.</li> <li>9. Jo større kommunen er, jo oftere vil den benytte enegangsstrategier.</li> <li>11. Jo større kommunen er, jo oftere forsøger den at indgå alliance med alle andre kommuner inden for regionen.</li> <li>12. Jo større kommunen er, jo oftere forsøger den at indgå alliancer med udvalgte andre kommuner inden for regionen.</li> <li>15. Den enkelte kommune forsøger i højere grad at indgå alliancer med udvalgte aktører på sektorområder, hvor der er krav om, at kommunen skal koordinere sin indsats med et stort antal aktører.</li> </ol>
Alliancers aktørsammensætning	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Den enkelte kommune forsøger at indgå alliancer med forskellige aktører fra sag til sag afhængigt af de konkrete interessekonstellationer.</li> <li>5a. Den enkelte kommune forsøger i højere grad at indgå alliance med udvalgte andre kommuner inden for regionen, når der ikke er interessesammenfald imellem alle kommuner, og regionen ikke fungerer som en fælles modstander.</li> <li>5b. Den enkelte kommune forsøger i højere grad at indgå alliance med regionen, når interessesammenfaldet med andre kommuner er lavt, og disse fungerer som en fælles modstander i forhold til den pågældende kommune og regionen.</li> </ol>
Alliancers størrelse	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Den enkelte kommune forsøger i højere grad at indgå numerisk små alliancer i situationer, hvor der ikke er en fælles modstander.</li> <li>16. Den enkelte kommune forsøger i højere grad at varetage interesser i forholdsmæssigt store alliancer, jo mere krævende en beslutningsregel de står over for.</li> </ol>
Alliancers formaliseringsgrad	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Den enkelte kommune forsøger i højere grad at indgå alliancer med en høj grad af formalisering i situationer, hvor de står over for en fælles modstander.</li> <li>14. Jo større kommunen er, jo oftere forsøger den at formalisere sine alliancer.</li> </ol>
Alliancers indholdsmæssige spændvidde	<ol style="list-style-type: none"> <li>10. Den enkelte kommune forsøger oftest at indgå alliancer med andre udvalgte kommuner inden for regionen, der er indholdsmæssigt snævre, så de tilpasses det præcise interessesammenfald</li> <li>13. Jo større kommunen er, jo oftere forsøger den at indgå alliancer, der er indholdsmæssigt snævre.</li> </ol>

*Kapitel 4* redegør for valget af forskningsdesign. Afhandlingen bygger på kvantitative undersøgelser af enkelte kommuners strategier for brugen af alliancer i deres interessevaretagelse suppleret med en mindre kvalitativ undersøgelse af samme. I forhold til den kvantitative undersøgelse er der udsendt spørgeskemaer til alle socialdirektører og alle sundhedsdirektører i de danske kommuner, med efterfølgende svarprocenter på ca. 55 pct. på begge undersøgelser. Jeg har valgt at udsende spørgeskemaer til såvel socialdirektører som sundhedsdirektører for at sikre variation på den uafhængige variabel 'institutionelle spilleregler for koordination'. Herudover har jeg valgt at stille spørgsmål inden for nogle udvalgte politikområder for på denne måde at sikre variation på variablene 'graden af interessesammenfald imellem kommuner' og 'graden af interessesammenfald imellem kommuner og region'. Valget af de konkrete politikområder begrundes i kapitel 5.

Den kvalitative undersøgelse er tænkt som supplement til den kvantitative analyse. Hvorledes dette supplement mest hensigtsmæssigt tilrettelægges, kan dog først afklares, når de kvantitative data er bearbejdet. De nærmere valg omkring den kvalitative undersøgelse træffes derfor først i kapitel 10.

*Kapitel 5* argumenterer for, at jeg kan skabe variation på mine to uafhængige variable 'graden af interessesammenfald imellem kommuner' og 'graden af interessesammenfald imellem kommuner og region' ved systematisk udvælgelse af konkrete politikområder til nærmere analyse. Udvalgelsen af mine politikområder er baseret på 'den lovgivningsmæssige fordeling af ansvar på tværs af kommuner og regioner' og 'karakteristika ved den enkelte kommune', som er de to forhold, der menes at have størst betydning for, hvordan interessekonstellationerne imellem forskellige aktører tager sig ud.

De spørgsmål, der stilles til landets socialdirektører, tager på baggrund af ovenstående udvælgelse afsæt i politikområderne 'koordineringen af de sociale rammeaftaler' og 'pristilførelsen af tilbud på det specialiserede socialområde'. Spørgsmålene til sundhedsdirektørerne tager afsæt i politikområderne 'geografisk placering af sygehus', 'sammenhæng imellem beslutnings- og finansieringsansvar på genoptræningsområdet' samt 'opgaveglidning fra regioner til kommuner på sundhedsområdet'. Ved valget af disse politikområder har jeg repræsenteret de forskellige interessekonstellationer imellem kommuner henholdsvis kommuner og regioner, som jeg er interesseret i (se tabellen nedenfor).

Tabel 5.1: Oversigt over hvorledes de valgte politikområder repræsenterer forskellige interessekonstellationer

	Interessesammenfald imellem regionen og (en gruppe af) kommuner		
	Høj grad	Lav grad	Regionen ikke relevant
Høj grad af interessesammenfald imellem alle kommuner		Sammenhæng imellem beslutnings- og finansieringsansvar på genoptræningsområdet	
Lav grad af interessesammenfald imellem alle kommuner	Prisfastsættelse af tilbud på det specialiserede socialområde Geografisk placering af sygehuse	Opgaveglidning fra regioner til kommuner på sundhedsområdet	Koordinering af de sociale rammeaftaler

*Kapitel 6* diskuterer mine (øvrige) operationaliseringer af variable i forbindelse med den kvantitative undersøgelse og beskriver endvidere, hvorledes data er indsamlet. Min afhængige variabel *strategier for brugen af alliancer i forbindelse med interessevaretagelse* bliver afdækket ved hjælp af spørgeskemadata. Inden for hvert af de udvalgte politikområder er der således stillet spørgsmål, der kredser om de strategier, som er formuleret i kapitel 3, og som samlet set er et udtryk for min afhængige variabel. De enkelte spørgsmål, der samlet set skal afdække den afhængige variable, stilles fem gang – nemlig én gang pr. udvalgt politikområde. Jeg vil således kunne sammenligne værdierne på den afhængige variabel for forskellige værdier på de uafhængige variable. Min analyseenhed er således også at forstå som *den enkelte kommune på det enkelte politikområde*.

*Kapitel 7* gennemgår analyserne af kommunernes strategier for brugen af alliancer som aktivt tilvalg. Overordnet set synes kommunerne i vid udstrækning at gøre brug af samarbejdet med eksterne aktører i forbindelse med deres interessevaretagelse. 75 pct. af de gange, hvor kommunerne på tværs af de fem politikområder er blevet spurgt om deres brug af alliancer, svarer de, at de har forsøgt at benytte de formelle samarbejdsstrukturer omkring Kommunekontakttrådene (KKR). Tilsvarende svarer kommunerne 35 pct. af gangene, at de har forsøgt at benytte regionalt definerede alliancer – altså andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder. Endvidere viser det sig, at KKR og de regionalt definerede alliancer som oftest bliver brugt som supplement til hinanden. Hovedparten af de situationer, hvor kommunerne forsøger at benytte regionalt definerede alliancer har de således samtidigt forsøgt at varetage interesser igennem samarbejdsstrukturerne omkring KKR.



I forhold til betydningen af mine uafhængige variabel er de empiriske resultater i kort form følgende: Kommunestørrelse synes at være en væsentlig variabel. For det første viser det sig, at de helt små kommuner forsøger at bruge både regionalt definerede alliancer og KKR mindre end andre kommuner. For det andet er der også en størrelseseffekt, når man ser på kommunernes samtidige brug af KKR og regionalt definerede alliancer. De helt små kommuner placerer sig her i bunden, hvorefter den samtidige brug af de to samarbejdsformer bliver mere og mere udtalt som kommunestørrelsen stiger. Dette gælder frem til de helt store kommuner, hvor allianceaktiviteten falder en anelse igen. Der synes således snarere at være tale om en kurvelinær end en lineær sammenhæng imellem kommunestørrelse og allianceaktiviteten. Ud over kommunestørrelse synes interessekonstellationer at have nogen betydning. Interessekonstellationerne kan dog ikke forklare den fulde variation i brugen af KKR henholdsvis andre, eventuelt mindre formaliserede alliancer. De institutionelle spilleregler synes at påvirke brugen af alliancer – men med modsat fortegn end forventet.

*Kapitel 8* sætter sammen med *kapitel 9* fokus på de situationer, hvor den enkelte kommune på det enkelte politikområde *har* besluttet at forsøge at indgå regionalt definerede alliance som led i sin interessevaretagelse. *Kapitel 8* fokuserer mere præcist på aktørsammensætningen og størrelsen af de benyttede alliancer.

Det første interessante resultat i forhold til karakteristikaene ved de regionalt definerede alliancer, er, at der på tværs af de fem politikområder og hermed også på tværs af de to sektorområder ikke er én kommune, der har forsøgt at samarbejde med de samme kommuner/regioner på tværs af alle fem politikområder. Inden for de enkelte sektorområder er aktøroverlappene dog anderledes fremherskende. Af de kommuner, der forsøger at indgå andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder, har halvdelen eller flere forsøgt at gøre dette med de samme aktører, som dem de forsøgte at samarbejde med i forhold til det foregående politikområde, der blev spurgt ind til i spørgeskemaet. Endvidere gælder på sundhedsområdet, hvor jeg har spurgt ind til tre politikområder, at omkring halvdelen af de kommuner, der tilkendegiver, at de har forsøgt at benytte andre, eventuelt mindre formaliserede samarbejder, forsøger at samarbejde med de samme aktører på tværs af alle områder. Aktørsammensætningen synes således at være mere kontinuerlig på tværs af alliancer inden for de enkelte sektorområder, om end der stadig er en betragtelig udskiftning.

Et andet væsentligt resultat er en klar tendens på alle politikområder til at forsøge at indgå numerisk små alliancer. Alliance størrelsen forventes at have betydning for, hvor store koordinationsudfordringer der vil være forbundet

med at drive en alliance. Hertil kommer, at størrelsen kan have en effekt på, hvor store kompromisser med egne interesser de enkelte kommuner – alt andet lige – vil skulle lave i forhold til at sikre sammenhold i alliancen. Den klare tendens på alle politikområder i forhold til at bruge små alliancer antyder, at de omtalte ulemper ved de store alliancer er væsentlige for kommunerne. Hertil skal nævnes, at kommunerne ved siden af de helt små alliancer har mulighed for at trække på KKR.

*Kapitel 9* fokuserer på variationer i alliancernes formaliseringsgrad og indholdsmæssige spændvidde. Overordnet set gælder, at de inddragede uafhængige variable kun i begrænset omfang kan forklare de variationer, der er i disse karakteristika. De deskriptive oplysninger om alliancers formaliseringsgrad og indholdsmæssige spændvidde er dog stadig interessante. Det viser sig her, at der er stor spredning i, hvor formaliserede de alliancer, kommunerne forsøger at benytte, er. Alliancerne er dog oftere kendetegnet ved en lav snarere end en høj grad af formalisering. I forhold den indholdsmæssige spændvidde i de alliancer, som kommunerne forsøger at benytte, anvendes nogle alliancer helt snævert i forhold til den konkrete problemstilling, mens andre benyttes bredere inden for sektorområdet og endda i flere tilfælde på tværs af sektorområder. Kommunerne synes generelt at tænke bredt i forhold til de samarbejder, der forsøger at varetage deres interesser igennem.

*Kapitel 10* gennemgår resultaterne af den kvalitative undersøgelse. Den kvalitative undersøgelse har suppleret de kvantitative analyser ved at undersøge, om de af kommunerne fremførte argumenter for brugen af alliancer eller mangel på samme svarer til de teoretisk funderede argumenter, jeg fremsatte i kapitel 3. Herudover har den kvalitative undersøgelse kapitlet i de situationer, hvor de kvantitative analyser *ikke* støtter de fremsatte hypoteser, fokuseret på, hvorfor dette ikke har været tilfældet.

Interviewmaterialet giver det indtryk, at der på tværs af kommuner er et ønske om at løfte i flok og at tænke ud over egen kommunegrænse. Der er dog en erkendelse af, at dette ikke altid er en mulighed, hvor interessemodsetningerne er store og dybtføjte. Også på baggrund af interviewmaterialet synes det rimeligt at konkludere, at kommuner forsøger at indgå alliancer som led i deres interessevaretagelse, og at dette følgelig er et relevant og væsentligt felt at beskæftige sig med akademisk.

Ét af de interessante resultater af den kvalitative undersøgelse er endvidere, at kommunerne tilkendegiver, at de på flere politikområder har indgået alliancer med udvalgte andre kommuner for på denne vis at fremme deres egne interesser. De eksempler, som kommunerne fremhæver, indikerer endvidere, at alliancer typisk bliver brugt, hvor der ikke er interessesammen-

fald imellem alle kommuner, og hvor kommunerne ej heller står over for en fælles modstander. Hertil kommer, at de overraskende resultater i den kvantitative analyse vedrørende genoptræningsområdet synes at kunne tilskrives en kun delvis korrekt forståelse af interessekonstellationerne på området. Som følge af store udsving i hospitalernes praksis på genoptræningsområdet internt i de enkelte regioner, har der været rum for interessevaretagelse på KKR niveau såvel som lokalt. Interessekonstellationer synes således ifølge den kvalitative analyse alligevel at ligge bag kommunernes ageren hvad angår indgåelsen af regionalt definerede alliancer.

*Kapitel 11* fremfører mine konklusioner, opsummerer afhandlingens bidrag og angiver mulige veje for videre forskning i kommunernes rolle som interessevaretagere.



## English summary

This PhD project investigates the role of Danish municipalities as safeguards of interests in a regional context. Danish municipalities are important actors in the Danish public sector in so far as they handle the majority of the tasks in the welfare state. However, the individual municipality's room of maneuver is influenced by many other actors and the municipality therefore has interests vis-à-vis these actors. The project investigates how the municipalities look after their interests in situations where they do not have identical interests with other municipalities and/or the region.

The literature on Danish municipalities is comprehensive, but it says very little about how the individual municipality can be expected to safeguard its interests vis-à-vis other municipalities and regions. Nor is there any literature on how a municipality can be expected to enter into alliances as part of its strategy for safeguarding interests. With the 2007 local government reform these issues are, however, important. Firstly, even though the reform places the majority of tasks with the municipalities, there are policy areas where municipalities and regions share responsibility and where the handling of tasks in one tier greatly affects the possibilities in the other tier. Secondly, there are externality problems also among municipalities in several policy areas and therefore the individual municipality has interests in other municipalities' actions. In this way, knowledge of how the individual municipality safeguards its interests is very relevant.

The project contributes to our knowledge of Danish municipalities as safeguards of interests, theoretically and empirically. Theoretically the project sets out by explicating various assumptions and considerations about the content of municipalities' interests and the definition of different safeguarding strategies municipalities can use. These assumptions and considerations stem from a discussion of rational public administration literature and the literature on public interest organizations. Next, the project defines the concept of alliances in a decentralized public sector context and discusses with which factors municipalities' interest safeguarding strategies can be expected to vary. The theoretical contribution of the project consists of a theoretical model for analyzing the individual Danish municipality's strategies for safeguarding interests.

Empirically the project offers information on three aspects. First of all, it shows that Danish municipalities to a great extent enter into alliances as part of their strategies for safeguarding interests. Secondly, it analyzes how the municipalities' tendency to enter into alliances varies with interest formations

in different policy areas, municipality size and institutional rules for coordination in different policy areas. Finally, it offers information about the characteristics of different alliances that municipalities enter into in terms of size, degree of formalization etc. and discusses the determinants of these characteristics.