

# **Politik og økonomi på det eksterne kvasimarked**



Johannes Engers Gregersen

Ph.d.-afhandling

# **Politik og økonomi på det eksterne kvasimarked**

Politica

© Forlaget Politica og forfatteren 2013

ISBN: 978-87-7335-169-7

Omslag: Svend Siune

Tryk: Sun-Tryk, Aarhus Universitet

Layout: Annette B. Andersen

Afleveret: 30. oktober 2012

Forsvaret finder sted 30. januar 2013

Udgivet januar 2013

Forlaget Politica

c/o Institut for Statskundskab

Aarhus Universitet

Bartholins Allé 7

8000 Aarhus C

Danmark

# Indhold

Forord.....	9
Kapitel 1 Indledning.....	11
1.1 Motivation og forskningsspørgsmål .....	12
1.2 Teoretisk forståelse af kvasimarkedet .....	13
1.3 Afhandlingens forskningsdesign .....	17
1.4 Afhandlingens opbygning.....	18
Kapitel 2 Det specialiserede socialområde – indretning og økonomi siden 1970.....	21
2.1 Hvad er det specialiserede socialområde? .....	22
2.2 Udvikling fra kommunalreform til strukturreform .....	29
2.3 Markedsorganiseringen siden 2007 .....	40
2.4 Botilbud til voksne – handel og udgifter .....	46
2.5 Fortsatte styringsudfordringer .....	53
Kapitel 3 Organisationsformer og styring i den offentlige sektor .....	55
3.1 Afhandlingens teoretiske fundament.....	56
3.2. Det grundlæggende PA-perspektiv .....	61
3.3. PA-teori og den offentlige sektors hierarkiske opbygning.....	70
3.4 Kvasimarkedet som løsning på offentlige styringsproblemer? .....	86
3.5 Principalroller på det interne og det eksterne kvasimarked.....	93
3.6 Implikationer af teoretisk argument .....	102
Kapitel 4 Afhandlingens forskningsdesign.....	107
4.1 Analysernes forskningsspørgsmål .....	107
4.2. Hvad er et godt forskningsdesign? .....	108
4.3. Metodetriangulering og <i>nested analysis</i> .....	111
4.4 Afhandlingens overordnede forskningsdesign .....	117
4.5 Håndteringen af metodologiske problemstillinger .....	119
4.6 Afrundende bemærkninger .....	122
Kapitel 5 Data og operationalisering – den kvantitative analyses håndværk .....	123
5.1 De kvantitative analysers datagrundlag .....	123
5.2 Operationalisering af kernevariable.....	129
5.3 Modelspecifikation og overvejelser om kontrolvariable.....	133
5.4 Opsummerende bemærkninger .....	138
Kapitel 6 Kvantitative analyser af afhandlingens hypotese.....	141
6.1. Deskriptiv statistik og bivariate analyser .....	141
6.2. <i>Fixed effects</i> -analyser .....	145
6.3. Analyse af randbetingelserne .....	156
6.4. Diskussion af de kvantitative analysers resultater.....	160

Kapitel 7 Design og gennemførelse af den kvalitative delanalyse .....	167
7.1 Forskningsspørgsmål og falsifikationskriterier i den kvalitative delanalyse.....	168
7.2 Det overordnede design og udvælgelsen af cases.....	178
7.3. Indsamling og analyse af data.....	181
7.4 Styrker og svagheder i de kvalitative delanalyser .....	185
Kapitel 8 Studier af tre danske kommuner.....	187
8.1 Ballerup Kommune og de omvendte incitamerter.....	188
8.2 Svendborg Kommune: Det er jo ikke lakridser, men mennesker.....	207
8.3 Silkeborg Kommune – kassetænkning er blevet nødvendigt.....	221
8.4 Tværgående diskussion af kausalmekanismen i de tre cases .....	236
8.5 Implikationer for placeringen af det politiske ansvar.....	243
8.6 Kommunal egen nyttemaksimering i en kompleks verden.....	246
Kapitel 9 Politik og økonomi på kvasimarkedet.....	249
9.1 Hypotesens gyldighed på tværs af de to analysetilgange.....	250
9.2 Generaliseringspotentialer.....	260
9.3 Hvem laver kassetænkning – og hvor meget? .....	262
9.4 Afhandlingens teoretiske og empiriske bidrag.....	272
Kapitel 10. Perspektiver for den videre forskningsdagsorden.....	277
10.1 Teoretiske perspektiver .....	277
10.2 Metodemæssige pointer og den videre forskningsdagsorden.....	286
10.3 Policy-implikationer af afhandlingens resultater .....	287
Litteratur.....	293
Dansk resumé.....	305
English resume.....	311

## Liste over tabeller

Tabel 2.1: Eksempler på ydelser inden for det specialiserede socialområde .....	24
Tabel 2.2: Byrde- og opgavefordelingen efter bistandsloven fra 1976.....	32
Tabel 2.3: Byrde- og opgavefordelingen 1998-2006.....	36
Tabel 2.4: Udgifter på dele af det specialiserede socialområde 1996-2006, 2009-p/l.....	38
Tabel 2.5: Opgavefordeling efter strukturreformen.....	43
Tabel 2.6 Udbuddet af døgnpladser fordelt efter driftsherre i 2010.....	51
Tabel 2.7: Udgiftsudviklingen for voksne med særlige behov, i mia. kr., 2011- p/l.....	52
Tabel 3.1: Asymmetriske præferencer – nytte og omkostninger for parterne i PA-teori .....	66
Tabel 3.2: De to principalroller i hierarkiet .....	76
Tabel 5.1: Oversigt over bruttolisten over tilbud i forhold til det endelige sample.....	127
Tabel 6.1: Deskriptiv statistik for takstudvikling og beboersammensætning.....	143
Tabel 6.2: Bivariate analyser af beboersammensætning og takster/takstvækst .....	145
Tabel 6.3: Regressionsanalyser af takstudviklingen for 2009-2010.....	147
Tabel 6.4: Regressionsanalyser af takstudviklingen for 2010-2011 .....	150
Tabel 6.5: Logistisk regression – stiger taksten mere end p/l-fremskrivning?.....	154
Tabel 6.6: Fixed effects modellering med inddragelse af 2007-takster.....	155
Tabel 6.7: Analyser af opdeltede datasæt .....	158
Tabel 6.8: Anvendelsen af tillægstakster på døgntilbud til voksne i 2009 og 2010.....	160
Tabel 7.1: Implikationer og datatyper for belysning af kausalmekanisme.....	174
Tabel 7.2: Caseudvælgelse .....	181
Tabel 7.3: Overblik over interviewpersoner i casekommuner .....	182
Tabel 8.1: Nøgletal for de to Ballerup tilbud.....	190
Tabel 8.2: Nøgletal for de to Svendborg-tilbud .....	209
Tabel 8.3: Nøgletal for de to Silkeborg tilbud .....	223
Tabel 8.4: Overblik over de tre cases – i 2009 og 2011 .....	237
Tabel 9.1. Oversigt over de empiriske resultater i kapitel 6 og 8 .....	252
Tabel 9.2: Begrænsninger på forskelsbehandling.....	266
Tabel 10.1: Kvasimarkedet som spilteoretisk dilemma .....	279

## Liste over figurer

Figur 2.1: Specialiseringsgrad inden for det specialiserede socialområde .....	25
Figur 3.1: Hierarki-marked kontinuum .....	96
Figur 3.2a: Det interne kvasimarked .....	98
Figur 3.2b: Det eksterne kvasimarked .....	98
Figur 4.1: Liebermans <i>nested analysis</i> model .....	114
Figur 4.2: Caseudvælgelse til kvalitativ analyse .....	115
Figur 7.1: Kausalkæden mellem beboersammensætning og takstudvikling .....	170
Figur 7.2: Stephen van Everas typologi for empiriske tests .....	176

## Liste over displays

Display 8.1a: Aktørernes informationsniveau .....	191
Display 8.1b: Udtryk for opfattelsen af interesser og incitamenter på området .....	194
Display 8.1c: Faktisk budgetadfærd .....	202
Display 8.2a: Hvad ved aktørerne? .....	210
Display 8.2b: Udtryk for opfattelsen af interesser og incitamenter på området .....	212
Display 8.2c: Den faktiske budgetadfærd .....	217
Display 8.3a: Aktørernes information .....	225
Display 8.3b: Udtryk for opfattelsen af interesser og incitamenter på området efter 2010 .....	227
Display 8.3c: Faktisk budgetadfærd i Silkeborg Kommune – efter 2010 .....	233
Display 8.4: Driftsherren bærer det fulde politiske ansvar .....	245



## Forord

Det var lidt et tilfælde, at jeg efter afleveret speciale i foråret 2007 endte i Aarhus Kommunes socialforvaltning. Her var det opgaverne frem for sagområdet, der trak. Men min ansættelse der var dog en øjenåbner i forhold til de styringsudfordringer, kommunerne efter strukturreformen var blevet kastet ud i på det specialiserede socialområde – udfordringer, der særligt var præsente i årene efter 2007-reformen. Min tid i Aarhus Kommune har altså inspireret dette ph.d.-projekt ganske meget. Resultatet i form af nærværende afhandling er dog knap så konkret og løsningsorienteret, som jeg i sin tid forestillede mig, men sådan er det jo ikke sjældent med ph.d.-projekter – de starter i en empirisk problemstilling og ender i et mere teoretisk funderet projekt. Jeg mener dog, at afhandlingen indeholder et væsentligt bidrag til forståelsen af de problemer, der de senere år har præget det specialiserede socialområde ved at fokusere på, at den markedslignende organisering af sektoren indebærer en delvis adskillelse af det politiske og driftsmæssige ansvar på den ene hånd og det økonomiske ansvar på den anden hånd. Dermed også antydet, hvordan man kan bidrage til en løsning af styringsproblemerne.

Det har været en spændende og lærerig proces at gennemføre en ph.d.-uddannelse. Men så sandelig også til tider særdeles svært og frustrerende. En lang række personer fortjener derfor en stor tak for deres input, hjælp og støtte undervejs. Den første og største tak skylder jeg selvfølgelig Sanne for støtte og kærlighed, både når det har været sjovt og spændende, og når det hele har været uoverskueligt. Din opbakning har været uvurderlig!

Mine vejledere Jens Blom-Hansen og Søren Serritzlew skylder jeg en stor tak for deres kompetente råd og hjælp undervejs. Jens og Søren mestrer at finde balancen mellem at lave et rigtigt solidt projekt og så faktisk at komme i mål med projektet ved at holde fokus på de store linjer og afhandlingens bredere perspektiv uden at give køb på videnskabelig kvalitet og akkurate-se. Uden de gode vejledningss møder med jer var jeg formodentlig strandet i sumpen omkring det korrekte valg af *multi level*-modellering – hvis ikke længe før. Så en stor tak for jeres vejledning gennem tre år. Det gode miljø omkring afdelingen for Offentlig Forvaltning skal også nævnes, det har været et privilegium at have fået input og kommentarer til ens spæde projekt fra så dygtige folk. Ligeledes har jeg haft et godt samarbejde med Camilla Dalsgaard, Rasmus Dørken, Simon Østergaard Møller og Torben Buse fra KREVI/KORA gennem årene – også et tak for samarbejdet til jer.

At være ph.d.-studerende ved Institut for Statskundskab indebærer også at være en del af en stærk og engageret ph.d.-gruppe. Min kontormakker

gennem tre år Henrik Jepsen skal have en stor tak for mange snakke om faglige spørgsmål på højeste abstraktionsniveau (hvad er en randbetingelse – egentlig?) og knap så faglige snakke om fodbold, kaffe, Sønderjylland og livet mere generelt. Selvom vi på skift var væk fra Aarhus, har vi hele vejen igennem haft en perfekt synkroniseret kaffetørst. Også mine andre ph.d.-kollegaer skal have en stor tak for faglige snakke, sociale arrangementer og deling af frustrationer over ph.d.-livet. Særligt vil jeg nævne Anne Heeager, Anne Mette Kjeldsen, Camilla Bjarnøe Jensen, Christian Bøtcher Jakobsen, Elias Götz, Henrikas Bartusevicius, Ingvild Olsen, Martin Bækgaard, Morten Jakobsen og Poul Aaes Nielsen.

Alle på Institut for Statskundskab ved, at en stor del af instituttets succes ligger i TAP-gruppen. Jeg skylder således også en stor tak til Annette Andersen, der med overordentlig stor effektivitet og kvalitet i flere omgange har været igennem mit manuskript. Annette var endda så effektiv, at jeg endte med at aflevere før tid – tak! Også tak til den øvrige gruppe af vise kvinder, herunder særligt Birgit og Inge, for hjælp med praktiske, økonomiske og personalemæssige spørgsmål.

Johannes Engers Gregersen,  
Aarhus, Januar 2013

# Kapitel 1

## Indledning

Det specialiserede socialområde har siden strukturreformen i 2007 været organiseret efter markedslignende principper, hvor kommunerne er ansvarlige for at visitere til og betale for de sociale ydelser og services, som deres borgere med fysisk og psykisk funktionsnedsættelse, sindslidelser eller andre særlige sociale problemer har behov for. Køb af ydelser kan ske ved egne tilbud, men for de mest specialiserede ydelser, der kræver et stort befolkningsgrundlag, sker dette køb af ydelser også ved tilbud i andre kommuner, ved regionerne og ved private leverandører. Der er dermed skabt et såkaldt kvasimarked (Le Grand, 1991; Le Grand & Bartlett (red.), 1993) – mere præcist det, der i afhandlingen vil blive betegnet som et eksternt kvasimarked, der adskiller sig fra den typiske udformning ved at indebære omfattende handel på tværs af myndighedsgrænser.

Handlen på dette marked er ganske omfattende: Ser man alene på botilbud til voksne med handicap, sindslidelser mv. købte kommunerne i 2010 13.000 døgnpladser til en samlet pris på ca. 11 mia. kr. ved eksterne leverandører i andre kommuner, ved regionerne og hos private leverandører og dækkede dermed 54 % af deres forbrug. Kommunerne både køber og sælger altså for ganske store beløb alene på dette marked, men er også involveret i køb og salg af en række andre ydelser på socialområdet.

Implicit i markedsgørelsen af området ligger en forventning om, at produktionen af ydelserne vil blive mere omkostningseffektiv, fordi modellen introducerer et element af konkurrence, der får leverandørerne til at levere mere eller bedre for pengene for at fastholde 'kunderne' (Le Grand & Bartlett (red.), 1993). Denne forventning er baseret på *New Public Management*-tankegangen (NPM) og den bagvedliggende *public choice*-teori om, at problemerne med bureaukratiske organisationer kan løses gennem konkurrence, der svækker leverandørernes informationsfordel i forhold til det politiske niveau (Boyne et al., 2003; Lane, 2000). Udviklingen på det specialiserede socialområde siden strukturreformen i 2007 har dog været ganske modsat denne NPM-forventning. Udgifterne er steget markant og med ganske omfattende budgetsikring for kommunerne (Finansministeriet, 2010a). Houlberg og Hansen (2011) opgør udgiftsvæksten i perioden 2007-2010 til hhv. 26 % for indsatserne til voksne med handicap mv., mens udgifterne til udsatte børn og unge steg med 18 % i samme periode. Området udgør nu – på trods af at det alene betjener en forholdsvis lille målgruppe i forhold til andre velfærds-

områder – det mest omkostningstunge serviceområde for kommunerne (Finansministeriet, 2010a). Denne udgiftsvækst har gjort, at området har opnået en uflatterende placering højt på den politisk-administrative dagsorden som et særligt opmærksomhedskrævende problemområde (KREVI, 2008). De stigende udgifter til handicappede, udsatte mv. har i et vist omfang betydet reduktioner på budgetterne til andre kommunale serviceområder såsom folkeskoler og ældrepleje, der ellers har en større kontakt med og støtte hos de brede vælgerskarer. Således betegnede den daværende KL-formand Erik Fabrin noget kontroversielt specialområdet som en 'gøgeunge', der vokser sig stor på bekostning af normalområderne (Klingsey, 2010). Denne budgetvækst på bekostning af mere populære sektorer kan vække undren og peger på, at budgetskreddet skyldes styringsproblemer uden for den enkelte kommunes kontrol snarere end politiske beslutninger i kommunerne. Selvom styringsproblemerne på det specialiserede socialområde ikke er af nyere dato, har opfattelsen i årene efter reformen været hos de kommunalpolitikere og administratorer, der med reformen fik det fulde ansvar for, at den markeds-lignende organisering er en væsentlig del af problemet. Mere præcist er det påpeget, at området er problematisk, fordi man som køber har beskeden mulighed for at påvirke den samlede regning for ens forbrug selv, mens man som sælger har et beskeden incitament til at holde priserne nede, når merudgifterne kan sendes videre til andre kommuner (KREVI, 2008). Betydningen af organiseringsformen for den oplevede udgiftsvækst må altså siges at være relevant at undersøge nærmere.

## 1.1 Motivation og forskningsspørgsmål

Studier af det specialiserede socialområde fylder ikke meget i den danske statskundskabs- og forvaltningslitteratur (se dog f.eks. Pallesen, 2007; Nielsen & Pallesen, 2009, Høybye-Mortensen, 2011), når man sammenligner med andre offentlige serviceområder som eksempelvis folkeskoler eller sundhedssektoren. Dette skyldes formodentlig, at sektoren er præget af en stor kompleksitet i forhold til de leverede ydelser og diversitet i målgrupperne, som kombineret med en lav grad af standardisering og en generel mangel på solide data gør, at mere generelle politologiske og forvaltningsteoretiske pointer og teorier er blevet testet og illustreret på andre og mere håndterbare sektorer – såsom netop folkeskoleområdet. Samtidig er sektoren altså tilsyneladende ikke blevet opfattet som politologisk interessant i sig selv, måske netop fordi det er et område, som færre borgere og forskere trods de store udgifter selv har en umiddelbar berøring med, hvor alle omvendt har en mere intuitiv forståelse af hvad skoler, plejehjem og hospitaler indebærer. Såle-

des har den videnskabelige behandling af sektoren ofte været af socialfaglig frem for politologisk (se f.eks. Larsen & Møller (red.), 2004).

Men givet områdets nye og større betydning for den kommunale dagsorden og de samlede udgifters størrelse og tyngde i den offentlige økonomi i det hele taget er det i stigende grad relevant at underkaste sektoren forvaltningsmæssige og politologiske analyser og dermed udvikle en teoretisk analyseramme til forståelse af sektorens udfordringer. Set i lyset af de sidste 5 års budgetvækst, er det også særdeles relevant at gå nærmere ind i analyser af denne sektors organisering, udvikling og mulighederne for at kontrollere udgiftsudviklingen. Dette kan siges at være afhandlingens rent praktiske og policy-orienterede motivation bestående af en undren over, hvorfor kommunerne efter strukturreformen har haft så svært ved at styre udgiftsudviklingen på det specialiserede socialområde, og hvilke aspekter ved den nuværende opgave- og byrdefordeling der fungerer og ikke fungerer i forhold til at styre udviklingen i udgifterne.

Denne motivation om at forstå styringsproblemerne leder til afhandlingens teoretiske ambition om at forstå mere generelt, hvad den markedslignende organisering af den offentlige sektor i form af et kvasimarked med handel på tværs af myndighedsgrænser betyder for udgifterne og effektiviteten af en given sektor, herunder hvordan det politiske og økonomiske ansvar placeres. Afhandlingens teoretiske forskningsspørgsmål, som altså vil blive prioriteret i den teoretiske diskussion og de empiriske analyser, lyder således, hvad organiseringen af et område som et eksternt kvasimarked med handel mellem myndigheder betyder for den økonomiske udvikling af den givne sektor. Vægten lægges her på en analyse af, hvilken betydning det eksterne kvasimarked og dermed andre parters medfinansiering af tilbud gennem køb af ydelser har for den drivende myndigheds budgetbeslutninger, og om den markedslignende organisering styrker eller svækker driftsherernes interesse i omkostningseffektiv drift. Også placeringen af det politiske ansvar og det økonomiske ansvar på et marked med handel af offentligt producerede og finansierede mellem politiske myndigheder er væsentlige temaer i afhandlingens analyser.

## 1.2 Teoretisk forståelse af kvasimarkedet

Julian Le Grand (1991) brugte første gang kvasimarkedsbegrebet om de reformer, som Thatcher-regeringen gennemførte i slutfirserne, hvor der blev indført markedslignende principper på en række områder i den britiske velfærdsstat såsom sundhedsvæsenet, grundskolerne, almene boliger mv. (Le Grand & Bartlett (red.), 1993; Bartlett et al. (red.), 1998). Le Grands kvasimar-

kedsbegreb blev altså fremsat samme år, som Christopher Hood (1991) introducerede *New Public Management* som et samlebegreb for de reformer af den offentlige sektor, der i løbet af 1980'erne blev gennemført i en række vestlige lande, hvor kvasimarkedet altså kan siges at udgøre en delmængde af det bredere NPM-begreb (se f.eks. Ferlie et al., 1996). De britiske kvasimarkedsreformer indebar en opdeling af store organisationer (f.eks. sundhedsvæsenet eller skolevæsenet som helheder) til mindre enheder med en vis autonomi (f.eks. hospitaler eller skoler), der skulle konkurrere om at tiltrække kunder (patienter eller elever) med et element af frit valg og aktivitetsbaseret finansiering ved at tilbyde en god og effektiv service. Det er dog stadig et offentligt finansieret marked (evt. med en vis brugerbetaling), udbyderne er som regel stadig offentligt ejede, og kvasimarkedet er på denne baggrund oftest tæt reguleret. I en dansk sammenhæng kendes sådanne kvasimarkeder også som fritvalgsordninger, taxameterordninger og bestiller-udfører-opdelte modeller (se f.eks. Christensen, 2003).

Logikken bag kvasimarkedsmodellen bygger på *public choice*-teori i sin diagnose af den offentlige sektors problemer (Boyne et al., 2003): De traditionelle, monolitiske organisationer er ineffektive, fordi disse bureaukratiske enheder har et informationsmonopol, som anvendes af budget- eller *slack*-maksimerende bureaukrater til at tilegne sig flere ressourcer end nødvendigt (Niskanen, 1971; Migué & Bélanger, 1973). Løsningen er i lyset af denne diagnose at få den offentlige sektor til at ligne det private marked mere ved at introducere markedslignende konkurrence: 'As in other public choice theories, if the diagnosis is monopoly, then the prescribed remedy is competition' (Boyne, 1998: 9). Kvasimarkedet skal altså effektivisere den offentlige sektor gennem øget konkurrence. Ikke bare ved at mindske omkostningerne pr. enhed, men også ved at øge kvaliteten og lydhørheden over for brugernes ønsker ved, at utilfredse 'kunder' har muligheden for at fravælge udbydere, der ikke leverer en god nok service.

Markedsprincipper i den offentlige sektor er som del af den internationale NPM-bølge blevet indført i en lang række lande, såsom Chile (Carnoy, 1998), Danmark (Christensen, 2003) og Finland (Kähkönen, 2005). Men hovedparten af litteraturen om kvasimarkeder er dog fokuseret på den britiske case (Le Grand, 1991, 1999; Le Grand & Bartlett (red.), 1993; Bartlett et al. (red.) (1998); Boyne, 1998; Boyne et al., 2003). Litteraturen om interne kvasimarkeder synes overordnet at vise, at kvasimarkedet faktisk i mange tilfælde har en effektiviserende effekt (f.eks. Boyne et al., 2003), men grundet svage mål for kvalitet og *outcome* af den offentlige sektor (ofte særligt før markedsgørelsen) kan der dog også sættes spørgsmålstegn ved nettoeffekten, især hvis også omstillings- og transaktionsomkostningerne inddrages

(Kähkönen, 2004, 2005). Kritikken af kvasimarkeder går dog ofte på et andet forhold, nemlig at modellen kan have skadelige effekter i forhold til særlig ligheden i ydelserne og dermed den samlede kvalitet, fordi kvasimarkedet medfører, at leverandører får en interesse i fravælge 'dårlige kunder' (*cream skimming*) – en interesse, der ikke findes i de traditionelle hierarkiske modeller (Le Grand, 1999, Boyne et al., 2003). Kvasimarkedet kan altså have andre konsekvenser end blot effektivisering. Jeg vil dog som allerede antydnet allene beskæftige mig med de økonomiske aspekter i denne afhandling, om end lydhørhed over for politikere og brugere samt lighed i adgang, service og resultater bestemt også er vigtige kriterier for reformer.

Størstedelen af litteraturen om kvasimarkeder drejer sig om modeller, der grundlæggende holder sig inden for en politisk myndighed (stat, regionalt organ eller kommune) – f.eks. 'the internal market in NHS' (Exworthy et al., 1999) eller i en dansk kontekst frit skolevalg inden for en kommune (Christensen, 2003; Serritzlew, 2003), hvor både sælgere og købere i sidste ende er underlagt samme politiske ledelse. Afhandlingen vil dog beskæftige sig med et kvasimarked karakteriseret ved en omfattende handel på tværs af myndighedsgrænser, som til gengæld er ganske ubeskrevet i litteraturen. Dette udgør et eksternt kvasimarked, hvor der handles ud over det grundlæggende politiske hierarki, og som derfor indebærer ganske andre styringsrelationer og politiske interesser, hvor en myndighed som køber finansierer en ydelse uden for eget hus, og som sælger har ansvar for ydelser, der forbruges og finansieres af andre parter. En besvarelse af forskningsspørgsmålet må derfor tage udgangspunkt i, hvordan det politiske og økonomiske ansvar er fordelt på det eksterne kvasimarked, og hvad denne fordeling betyder for omkostningseffektiviteten og udgiftsudviklingen.

### Principal-agent-perspektivet som udgangspunkt

Afhandlingen trækker på en *rational choice*-baseret teoriramme og principal-agent (PA)-perspektivet i besvarelsen af forskningsspørgsmålet. Med PA-perspektivet kan den offentlige sektor – organiseret traditionelt hierarkisk eller som et kvasimarked – ses som et sæt af kontraktrelationer mellem en betalende og kontraktfastsættende principal og en agent, der udfører en opgave under informationsasymmetri. Kontrakterne kan være mellem politikere og deres embedsmænd, mellem organisatoriske enheder og internt i organisationer. Jeg vil dog i kapitel 3 argumentere for, at det er nødvendigt at supplere den traditionelle PA-teori med en mere eksplicit anerkendelse af, at politikere som principaler er netop politisk motiverede og derfor kan være

mere interesseret i at holde sig på god fod med organiserede interessenter end i at modvirke *moral hazard* hos agenter (Moe, 1984).

Et centralt teoretisk argument i afhandlingen er således, at politiske principaler kan siges at have to roller – som økonomisk orienteret *køberprincipal*, der ønsker at få sine agenter til at levere de ønskede ydelser billigst muligt som beskrevet i den traditionelle PA-litteratur (Laffont & Martimort, 2001), og som politisk orienteret *driftsherreprincipal*, for hvem det betyder mere at sikre sig genvalg ved at holde sig på god fod med organiserede interesser (Moe, 1984). De to principalroller kan kombineres på forskellig vis. I det traditionelle hierarki er det den samme politiske aktør, der i sidste ende varetager begge roller og derfor må afbalancere politiske og økonomiske hensyn. Det samme gør sig gældende på det interne kvasimarked som beskrevet ovenfor, hvor det ligeledes trods den markedslignende organisering er samme politiske myndighed, der står politisk til ansvar for driften af f.eks. skoler, fastsætter kontrakterne og priserne på det interne marked gennem budgetprocessen og i sidste ende betaler for agenternes aktivitet på baggrund af borgernes brug af de forskellige tilbud.

### Afhandlingens teoretiske argument

Men på et eksternt kvasimarked – såsom det specialiserede socialområde efter strukturreformen – er rollerne som hhv. politisk ansvarlig driftsherreprincipal og økonomisk ansvarlig køberprincipal helt eller delvist adskilte. Når en kommunalt ejet og drevet leverandør således afsætter en stor del af sine ydelser til eksterne købere, vil det politiske og kontraktfastsættende ansvar ligge ved én principal, mens det økonomiske ansvar for at finansiere agenten ligger ved det bredere sæt af køberprincipaler, hvor den ejende kommune kan udgøre en af flere. Dermed betyder det eksterne kvasimarked altså, at det politiske ansvar for en given agent fastholdes ved driftsherreprincipalen i det lokale politiske hierarki, mens det økonomiske ansvar spredes på markedet. Salget til eksterne købere og den deraf følgende eksterne finansiering muliggør altså, at rollen som den politisk motiverede driftsherreprincipal får lov at dominere på bekostning af den økonomisk bevidste køberrolle. I budgetfastsættelsen kan driftsherren altså tage yderligere hensyn til f.eks. brugere, deres pårørende samt medarbejdergrupper, der alle har en interesse i flere ressourcer og kan være væsentlige vælgergrupper, mens tilskyndelsen til at bruge tid og politiske ressourcer på at sikre effektive agenter til glæde for eksterne købere tilsvarende er mindre. Det må altså forventes, at det eksterne kvasimarked faktisk indebærer lavere omkostningseffektivitet,



og at det særligt er ved agenter, der i høj grad er eksternt finansierede, at der tillades ekstra *slack* for andres regning.

Derfor er afhandlingens centrale teoretiske forventning, at agenter med et stort eksternt salg og dermed ekstern medfinansiering på kvasimarkedet (den uafhængige variabel) vil få en større budget- og prisvækst på markedet (den afhængige variabel) end agenter, hvor de to principalroller i højere grad er forenede. Dette er dog kun tilfældet, hvor der ikke er tilstrækkelig konkurrence til at disciplinere driftsherrer og agenter – men dette kan sjældent forventes at være tilfældet, fordi der vil være politiske interesser i regulering af udbyderne, markedskapaciteten, prisfastsættelsen mv.

### 1.3 Afhandlingens forskningsdesign

Denne forventning om budgetmæssig forskelsbehandling testes empirisk gennem analyser af markedet for botilbudspladser til voksne med fysiske eller psykiske funktionsnedsættelser, sindslidelser eller andre særligt tunge sociale problemer. Det er en ganske central del af det specialiserede socialområde, der med årlige udgifter for ca. 18 mia. kr. lægger beslag på ca. 40 % af udgifterne til det samlede specialområde (KREVI, 2012a). Det er som allerede nævnt i dette kapitels indledning også en sektor med en ganske omfattende handel – kommunerne køber som ansvarlige for området pladser for 11 mia. kr. om året ved eksterne aktører. Pladserne kan købes ved både regionale tilbud og hos private aktører, men det største pladskøb (6,9 mia. kr.) sker dog ved andre kommuners tilbud. Botilbud til voksne udgør en relativt veldefineret og stabil størrelse inden for specialområdet, hvor det er muligt at følge pladstal og døgnpriser for benyttelse af tilbuddet over tid, hvor f.eks. dagtilbud kan have mere fleksibel kapacitet og fagligt indhold, der kan skifte hurtigere. Dette gør de stabile botilbud til oplagte analyseenheder over tid. De empiriske analyser er afgrænset til de kommunalt ejede tilbud, som altså alle er underlagt samme grundlæggende rammevilkår, hvor den stedlige kommunalbestyrelse er ansvarlig for driften og sætter budgetterne som for alle andre kommunale områder. Tilbuddene varierer dog på den uafhængige variabel. Således er der nogen botilbud, hvor alle pladser benyttes af kommunens egne borgere, mens der andre steder sælges 25 %, 50 % eller endog 100 % af pladserne til andre kommuner. Der er altså en stor variation i finansieringssammensætning på botilbudsområdet, og dermed hvordan principalrollerne overlapper mellem tilbuddene. Det er således en velegnet delsektor til at teste afhandlingens teoretiske argument,

Argumentet testes mere præcist gennem en metodetrianglerende tilgang, der kombinerer statistiske analyser af sammenhængen mellem bebo-

ersammensætningen og prisudviklingen på 225 botilbud i 59 kommuner i perioden 2009-2011 med mere intensive casestudier af budgetbeslutninger vedrørende seks botilbud i tre kommuner. Forskningsdesignet baseres på Evan Liebermans ideer om *nested analysis* (Lieberman, 2005). Denne specifikke tilgang til metodetriangulering foreskriver således, at der først gennemføres statistiske analyser af ens hypotese på et stort- $n$  datasæt, der kan etablere, om den teoretisk forventede samvariation generelt kan findes. På baggrund af denne første delanalyse udvælges enheder til kvalitative analyser. Casene i de kvalitative studier er altså indlejret i det oprindelige, stort- $n$  datasæt. Disse analyser går tættere på sammenhængen og søger at afdække, om den statistiske samvariation faktisk i disse cases skyldes den teoretiske kausal mekanisme. Hvis der derimod ikke kan findes i en statistisk signifikant samvariation i den indledende analyse, anvendes de kvalitative analyser mere åbent og induktivt. Samlet set udgør dette metodetrianglerende forskningsdesign med en tæt sammenhæng mellem delanalyser en stærk test af den teoretiske forventning.

## 1.4 Afhandlingens opbygning

Afhandlingen består af 10 kapitler, hvoraf denne indledning udgør det første kapitel. I *kapitel 2* vil jeg forsøge at afgrænse, hvad det specialiserede socialområde faktisk er, samt pege på en række definerende karakteristika ved området, som har betydning for de styringsproblemer, der har præget sektoren over tid. Derefter præsenteres et historisk overblik over udviklingen på det specialiserede socialområde i perioden fra 1970 til 2012, for så vidt angår den udgiftsmæssige udvikling samt udviklingen i opgave- og byrdefordelingen af sektoren, og præsenterer i forlængelse heraf markedet for døgntilbud til voksne, der udgør afhandlingens mere snævre empiriske genstandsfelt. Men kapitlets formål er bredere end blot at præsentere det område, der underkastes empiriske analyser i den videre afhandling. Formålet er også at bidrage med et bredere historisk tilbageblik over organiseringen, styringen og udgifterne til et område, der som nævnt ovenfor må siges at have opnået en størrelse og position, hvor sektoren ikke længere kan forbigås i den forvaltningsmæssige og politologiske litteratur.

*Kapitel 3* er afhandlingens teorikapitel, hvor jeg altså med udgangspunkt i PA-perspektivet og anden, rationelt funderet teori diskuterer kvasimarkedet som en type organisering af den offentlige sektor, der indarbejder en række markedslignende træk. I kapitlet udvikler jeg argumentet om en sondring mellem de to principalroller, der kort er beskrevet ovenfor, og hvordan rollerne kombineres i hierarkiske modeller, det interne kvasimarked og det ekster-

ne kvasimarked. På denne baggrund fremsættes argumentet om, at handlen på tværs af myndighedsgrænser på det eksterne kvasimarked betyder en hel eller delvis adskillelse af det politiske og det økonomiske ansvar, hvorfor driftsherrernes politiske motiver får lov at dominere, og agenter tillades mere gunstige kontraktvilkår end ellers. Jeg argumenterer derfor for, at agenter, der er finansieret af eksterne købere på kvasimarkedet, kan sikre sig større budgetvækst end agenter, hvor de to principalroller i højere grad overlapper. Dette er den teoretiske forventning, der testes empirisk i de videre kapitler.

*Kapitel 4* diskuterer afhandlingens overordnede forskningsdesign, og hvordan dette udgør en god og omfattende empirisk test af afhandlingens centrale teoretiske argument. På baggrund af Evan Liebermans model for *nested analysis* (Lieberman, 2005) præsenterer kapitlet således, hvordan afhandlingen kombinerer statistisk stort-*n* analyse af sammenhængen mellem beboersammensætning og takstudvikling på 225 botilbud i 59 kommuner i perioden 2009-2011 med casestudier af tre kommuner og seks botilbud, hvor fokus er på, hvilken rolle beboersammensætningen har betydet for de faktiske budgetbeslutninger i disse cases.

*Kapitel 5* præsenterer det datamæssige og metodologiske grundlag for det første sæt delanalyser. Her diskuteres, hvordan det kvantitative datasæt er indsamlet, og hvordan de teoretiske kernebegreber er operationaliseret. I *kapitel 6* præsenteres de statistiske analyseresultater af sammenhængen mellem andelen af eksternt finansierede beboere på et botilbud og takst-væksten for årene 2009/10 og 2010/11. På denne baggrund drøftes den midlertidige status for hypotesetesten, og der vælges på baggrund af *nested analysis*-tilgangen spor for den videre analyse.

I *kapitel 7* præsenteres grundlaget for de kvalitative analyser. Kapitlet drøfter således caseudvælgelse, datagrundlaget i form af dokumenter og interviews samt den metodiske tilgang. I kapitlet vil jeg dog også diskutere selve kausalmekanismen nærmere og dermed fremstille et bud på, hvordan afhandlingens uafhængige variabel faktisk påvirker den afhængige variabel. Det er denne kausalmekanisme, der skal efterprøves i de kvalitative analyser. Kapitlet rummer endvidere en diskussion af, hvilke kriterier der lægges til grund for en vurdering af, om det empiriske materiale styrker eller svækker tilliden til afhandlingens teoretiske argument.

*Kapitel 8* rummer *within case*-orienterede analyser af budgetbeslutninger om seks botilbud beliggende i tre kommuner, hvor jeg forsøger at komme tæt på kausalmekanismen gennem interviews og dokumentanalyser. Spørgsmålet er altså her, hvad forskellige niveauer af eksternt betalte beboere betyder for den politisk ansvarlige driftsherres budgetbeslutninger for si-

ne botilbud, og dermed om det i disse cases faktisk er forskellen i beboersammensætning, der forårsager forskellen i takstvæksten gennem den kausalmekanisme, der blev diskuteret i kapitel 7. I kapitel 8 diskuterer jeg også, hvad de kvalitative analyser kan sige om placeringen af det politiske ansvar på et eksternt kvasimarked,

I *kapitel 9* vil jeg samle trådene og diskutere den teoretiske forventning om effekten af eksterne kvasimarkeder for udgiftsudviklingen på tværs af de to sæt empiriske analyser. Dermed vil jeg søge at give en samlet konklusion på, hvor meget vægt der kan tillægges det teoretiske argument på baggrund af de statistiske og de interviewbaserede analyser. Endvidere vil jeg i dette kapitel følge op på den mere policy-orienterede motivation for afhandlingen, der blev fremsat tidligere i dette kapitel. Kapitlet vil således også rumme en diskussion af, hvad afhandlingens teoretiske forståelse og de empiriske analyser siger om årsagerne til de omfattende styringsproblemer på det specialiserede socialområde efter strukturreformen.

I *kapitel 10* ses der derimod fremad. I dette kapitel vil jeg således pege på, hvilke alternative teoretiske perspektiver og metodologiske tilgange fremtidig forskning i forhold til det eksterne kvasimarked også kan bringe i spil. Kapitlet opsummerer også på baggrund af den samlede afhandling, hvilke implikationer det teoretiske argument og de empiriske resultater kan have for en fremtidig politik – på det specialiserede socialområde og bredere.

## Kapitel 2

# Det specialiserede socialområde – indretning og økonomi siden 1970

Formålet med dette kapitel er at afgrænse og præsentere det specialiserede socialområde som afhandlingens empiriske genstandsfelt. Kapitlet vil således beskrive den organisering og de finansieringsmekanismer, som blev indført med strukturreformen i 2007.

Denne beskrivelse af sektoren skal give en baggrund og en forståelse for den markedsmodel, der i de senere kapitler skal analyseres med henblik på at give et svar på afhandlingens teoretiske forskningsspørgsmål. Men jeg vil også søge at trække tråden længere tilbage og beskrive organiseringen, udviklingen og udgifterne i perioden fra kommunalreformen i 1970 til efter strukturreformen i 2007. Denne beskrivelse vil pege på nogle grundlæggende problemstillinger og afvejninger på området, som gør, at økonomisk styring af sektoren er særdeles problematisk, uanset valg af organisering. Dermed vil kapitlets beskrivelse af det specialiserede socialområde som et *wicked problem* bidrage til en besvarelse af afhandlingens mere policy-orienterede motivation om at finde frem til, hvorfor netop denne sektor har vist sig at være så svær at styre økonomisk for landets kommuner.

Kapitlet vil således vise, at det specialiserede socialområde nu er det næstmest omkostningstunge serviceområde i den danske velfærdsstat (kun overgået af sundhedsvæsenet) og dermed siden strukturreformen i 2007 har overhalet store udgiftsområder som ældrepleje og folkeskoler. Dette er sket på trods af politiske intentioner om at holde udgifterne til sektoren i ro, og på bekostning af de store normalområder, som umiddelbart indebærer et større niveau af vælgerstøtte. På denne baggrund er indsatserne for børn og voksne med handicap, sindslidelser eller andre særlige sociale problemer samtidig kommet højt på den politisk-administrative dagsorden, som et særligt problem der skal håndteres politisk. I statskundskabslitteraturen er området dog et forholdsvis ubeskrevet område trods de store udgifter. Dette skyldes formodentlig, at området qua dårlige datakilder, mangel på standardisering af indsatserne og uklare mål og succeskriterier er begrænset egnet til at illustrere mere generelle pointer af politologisk eller forvaltningsmæssig karakter. Men givet den omkostningsmæssige tyngde og styringsproblemerne på området kan det hævdes, at der ikke længere kan ses bort fra sektoren som et politologisk interessant område. Kapitlet vil på denne baggrund bidrage

med et historisk overblik over organiseringen af et område med stigende betydning, ligesom denne øvelse altså bidrager til at kaste lys over de styringsproblemer, kommunerne i skrivende stund står over for.

Kapitlet er inddelt i 5 afsnit ud over disse indledende bemærkninger. I afsnit 2.1 vil jeg dels søge at afgrænse sektoren fra andre dele af den danske velfærdsstat, dels påpege nogle af de særlige vilkår, der karakteriserer området. I afsnit 2.2 vil jeg oprids udviklingen af sektoren i perioden fra kommunalreformen i 1970 til strukturreformen i 2007. Fokus er på opgave- og byrdefordelingen i denne lange periode samt på udgiftsudviklingen – i de grove træk der er muligt med en svagt afgrænset sektor over 40 år. I afsnit 2.3 vendes fokus så på strukturreformen og den markedslignende organisering, der blev indført her. Afsnit 2.4 vil give et overblik over kvasimarkedet for specialiserede sociale ydelser anno 2012 med fokus på botilbud til voksne, og hvordan udgifterne fordeler sig på dette marked. Afsnit 2.5 afrunder kapitlet.

## 2.1 Hvad er det specialiserede socialområde?

Det specialiserede socialområde anvendes hyppigt i politisk og administrativ jargon, uden at der dog foreligger en helt entydig definition af, hvad dette område omfatter. Også den socialfaglige litteratur anvender begrebet uden en nærmere afgrænsning (se f.eks. Larsen & Møller (red.), 2004). Der er således et behov for nærmere at definere, hvilke områder der er en del af det specialiserede socialområde – og hvad der dermed tilhører det ikke-specialiserede socialområde (som del af 'normalområdet'). I dette afsnit vil jeg derfor indledningsvist præsentere en afgrænsning af sektoren samt give en helt overordnet karakteristik af sektoren.

Socialpolitik kan forstås som de offentlige indsatser af kontant eller servicemæssig karakter, som udgør kernen af velfærdsstaten sammen med uddannelsesområdet og sundhedsområdet (Larsen & Møller (red.), 2004). Eksempler på sociale ydelser er serviceydelser som børnepasning, støtte til personer med handicap og ældrepleje samt kontantydelse som pensioner og børnepenge. Det ikke-specialiserede socialområde er de indsatser og ydelser, der kan komme alle borgere til gode på et tidspunkt i en almindelig livscyklus som barn, ung, voksen eller ældre. Danskere får således (stort set) alle behov for i løbet af deres livstid at blive passet som børn og plejet som ældre, ligesom alle kan få behov for kontante ydelser. Jeg vil dog her fokusere på serviceydelserne. Man kan i dette lys se socialområdet som de omsorgs- og plejeindsatser af unge, gamle og svage, hvor det offentlige løser

opgaver, som førhen lå inden for familiens domæne (Olsen & Rasmussen, 2004: 63).

### Afgrænsning af det specialiserede socialområde

*Det specialiserede socialområde* kan derimod meget overordnet defineres som de velfærdsydelser, der ydes til borgere med særlige behov ud over det, der er en del af en almindelig livscyklus, i form af sindslidelser, fysisk og psykisk handicap, misbrugsproblemer eller andre særlige sociale problemer mv.<sup>1</sup> Hovedparten af disse ydelser er serviceydelser (døgntilbud, behandling, indsatser i eget hjem), men der er også enkelte kontante ydelser (merudgiftsydelser, tabt arbejdsfortjeneste). Dermed er det specialiserede socialområde noget, de færreste borgere kommer i kontakt med, men hvor kontakten til gengæld ofte vil være ganske omfattende, intensiv og/eller langvarig for dem, som omfattes af sektorens indsatser. Der er dog behov for en mere præcis afgrænsning af området, som kan ske ud fra flere parametre. Man kan foretage en afgrænsning ud fra *institutionelle forhold*, f.eks. som indsatser ydet efter specifikke dele af Lov om social service eller områder underlagt Socialministeriets ressort. Denne tilgang vil være stærk operationel men kan bygge på tilfældigheder og tradition snarere end substantielle forhold. Et andet parameter kunne være, at alle forhold, der har en *effekt* på borgere med særlige behov (f.eks. handicappede eller psykisk syge), er omfattet af det specialiserede socialområde. En sådan meget inkluderende definition vil dermed fokusere på, at den offentlige sektor har stor betydning for den samlede livssituation for f.eks. voksne udviklingshæmmede i forhold til understøttelse, bolig, beskæftigelse etc. En sådan definition vil dog netop ikke afgrænse området klart i forhold til andre service- og politikområder, der jf. det danske sektoransvarsprincip skal varetage opgaver for målgruppen (Bengtsson, 2005).

Endelig kan man afgrænse området som de ydelser, der leveres af den offentlige sektor specifikt til borgere med særlige sociale behov – altså en afgrænsning ud fra *formålet* med eller den specifikke *målgruppe* for tilbudet. Dermed fokuseres der på de offentlige aktiviteter, der er målrettet den lille gruppe, der har behov for støtte ud over den almindelige livscyklus. Denne afgrænsning er valgt i det følgende, fordi det netop indfanger de afgrænsede, specialiserede sociale indsatser til målgruppen (i modsætning til

---

<sup>1</sup> Sidstnævnte omfatter f.eks. stofmisbrug, hjemløshed og for børn og unges vedkommende problemer med/i deres familie. Det skal bemærkes, at jeg med denne afgrænsning også ser den hospitalsbaserede behandlingspsykiatri som del af området trods disse indsatsers traditionelle tilknytning til sundhedsvæsenet

effekt-afgrænsningen) uanset lovgivning eller tradition (i modsætning til den institutionelle afgrænsning). Hermed kan det specialiserede socialområde defineres som velfærdsstatens specifikke indsatser og ydelser af service-mæssig eller kontant karakter over for børn, unge og voksne med fysisk og psykisk funktionsnedsættelse, sindslidelser eller andre særlige sociale problemer. Eksempler på sådanne indsatser kan findes i tabel 2.1 nedenfor.

Tabel 2.1: Eksempler på ydelser inden for det specialiserede socialområde

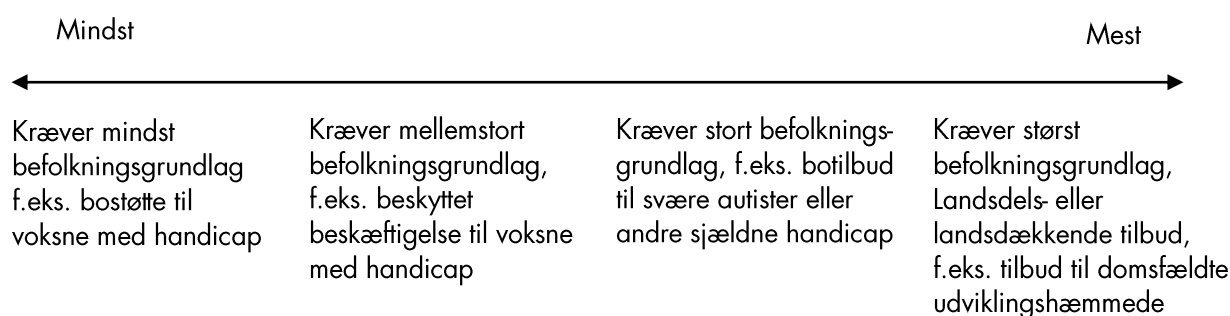
Alder	Målgruppe	Dagforanstaltninger	Døgnforanstaltninger
Børn og unge	Fysisk og psykisk handicap	Særlige klubtilbud	Døgninstitutioner
		Aflastningsordninger	Familiepleje
	Socialt udsatte	Pædagogiske indsatser i eget hjem	Sikrede institutioner
		Gadeindsatser	Familiepleje
Voksne	Fysisk og psykisk handicap	Aktivitetscentre og beskyttet beskæftigelse	Botilbud og bofællesskaber
	Socialt udsatte	Stofmisbrugsbehandling	Forsorgshjem
		Væresteder	Kvindekrisecentre

Langt hovedparten af disse indsatser leveres eller finansieres i Danmark af det offentlige, men der er også på visse områder en efter danske forhold stor andel frivillige organisationer (f.eks. Kirkens Korshærs forsorgshjem) og private aktører (f.eks. opholdssteder til unge), som dog stort set er 100 % finansierede af det offentlige, er underlagt kommunalt tilsyn, og hvor adgangen også er gennem en offentlig visitation.

Selv inden for det specialiserede socialområde er der stor variation i, hvor specialiserede indsatserne er, uanset om specialisering forstås som indsatser, der kræver et stort befolkningsgrundlag, eller som indsatser, der kræver særligt uddannet personale og metoder. Figur 2.1 nedenfor illustrerer spændvidden i specialiseringsgraden i forhold til hvor stort befolkningsgrundlag, den givne ydelse kræver, hvor det i den historiske udvikling fra 1970 til 2007 er kendetegnende, at de decentrale myndigheders kompetence over årene er gledet mod højre, så kommuner (og amter) gradvist har fået ansvar for mere specialiserede ydelser. Således har kommunerne nu ansvar for hele spændvidden i ydelserne.



Figur 2.1: Specialiseringsgrad inden for det specialiserede socialområde



Det specialiserede socialområde har en række snitflader til andre sektorer, hvor der til tider er en svag afgrænsning af områder og målgrupper. Dette gælder f.eks. daginstitutioner (hvornår skal børn i specialinstitution, og hvornår kan de integreres i normalt tilbud), hjemmehjælp (skal udviklingshæmmede have praktisk hjælp af den ordinære hjemmepleje eller af særligt personale i form af socialpædagogisk bostøtte) og plejeboliger. Disse er alle blandt de mindst specialiserede eksempler i figur 2.1, men der er også snitflader til f.eks. sundhedsvæsenet (f.eks. rehabilitering af hjerneskadede), boligområdet og kriminalforsorgen. Over de sidste mange årtier har der været en socialpolitisk udvikling mod større inklusion af personer med handicap etc. i normalindsatserne, så en målsætning i dag lyder så vidt muligt at lade personer med fysisk eller psykisk handicap bo i eget hjem og indgå i arbejdsmarkedet efter evne (Andersen, 1984; Det Centrale Handicapråd, 2005) – altså førnævnte sektoransvarsprincip. Dette kan dog skabe snitfladeproblemer og styringsudfordringer, fordi ansvaret for indsatserne ofte er placeret ved forskellige myndigheder (kommune – amt/region) eller ved forskellige dele af myndigheder (ældreforvaltning – socialforvaltning), hvilket altså øger behovet for koordination i forhold til tidligere tiders mere isolerede indsatser (særforsorgen).

### Vækst i behovet for ydelser

Det specialiserede socialområde har, som resten af dette kapitel vil vise, gennem flere årtier været præget af styringsproblemer i den forstand, at området er vokset mere, end man fra politisk side har ønsket og mere end andre offentlige udgiftsområder som skoler og dagpasning. Udgiftsvæksten beskrives i afsnit 2.2 og 2.4. Det er karakteristisk, at der kan påpeges mange forhold, der har påvirket væksten på området (Bengtsson, 2011), men det kan være svært at skelne mellem faktorerens relative vægt.

En del af væksten kan forklares med demografiske faktorer – altså at der er kommet flere, der har behov for indsatser. Medicinske fremskridt har gjort, at personer med fysisk og psykisk funktionsnedsættelse såsom Downs syndrom kan leve længere, ligesom f.eks. at meget for tidligt fødte og trafikofre overlever – men med en plejekrævende hjerneskade. Bedre overlevelse betyder flere år med behov for offentlig indsats. Samtidig er diagnosticeringen af f.eks. ADHD og Aspergers syndrom markant øget over tid, ligesom det almindelige samfund måske generelt har mindre rummelighed over for personer med milde funktionsnedsættelser og sindslidelser i f.eks. job, bolig og uddannelsessystemet, hvilket skubber disse grupper over mod mere specialiserede indsatser. Til sammen øger det *antallet af borgere* med behov for støtte over tid.

Samtidig har der været en løbende specialisering og udvikling af den faglige ekspertise, der åbner for nye tilbud og behandlingsformer, der ikke sjældent er dyrere end de mindre specialiserede tilbud, de træder i stedet for (eller supplerer), ligesom der generelt har været politisk tilslutning til at forbedre forholdene for udsatte grupper og personer med handicap. Der har således været en periode, hvor indsatserne er blevet mere målrettet særlige målgrupper frem for større enheder med en mere blandet brugergruppe. Denne udvikling af kvaliteten og specialiseringen af områdets ydelser medfører generelt *dyrere indsatser*. Betragtes området således over flere årtier, er der kommet flere, der skal have ydelser, og ydelserne er blevet dyrere og mere specialiserede over tid – hvilket naturligvis samlet set betyder markant højere offentlige udgifter over tid.

Givet at den enkelte borger ikke betaler for ydelserne fra den offentlige sektor, vil der være en stort set umættelig efterspørgsel (jf. også kapitel 3). Ledige pladser og kapacitet vil blive brugt til at dække behov, der tidligere ikke behøvede en offentlig indsats. Der er dermed en tendens til, at udbudet definerer efterspørgslen (Lipsky, 1980), hvorfor fremvæksten af specialiserede indsatser er med til at definere behovet for disse. De fire ovennævnte forklaringer – levealder, diagnosticering, specialisering, politisk besluttet opkvalificering – kan formodentligt forklare en stor del af den udgiftsvækst, området har set siden 1970.

## Styringsudfordringer på det specialiserede socialområde

I forlængelse af dette er det karakteristisk, at der ikke forefindes systematiske opgørelser over antallet af personer med forskellige former for handicap,

sindslidelser eller andre sociale problemer (jf. Bengtsson, 1997, 2005).<sup>2</sup> Der er alene opgørelser over, hvor mange der modtager forskellige former for ydelser (jf. beskrivelsen af området som et *wicked problem* nedenfor), hvor der altså har været en tendens til, at stadig bredere målgrupper får tilbud af forskellig karakter. Denne grundlæggende mangel på datagrundlag vanskeliggør ikke kun forskning i området, men gør det i sagens natur også svært at lave langsigtet planlægning og udvikling af de offentlige indsatser, hvilket altså er en selvstændig kilde til styringsudfordringerne over tid.

Endelig er det karakteristisk for det specialiserede socialområde, at der er en meget lav grad af standardisering af de ydelser, der produceres. Det er naturligvis muligt at definere en række ydelsestyper f.eks. på baggrund af deres lovhjemmel. Men et tilbud såsom længerevarende botilbud til voksne med fysisk handicap kan variere meget både i målgruppens bredde, personalets baggrund og normering, de fysiske rammer samt omkostningerne. Det er derfor ikke umiddelbart muligt at sammenligne tilbud på tværs på samme måde, som man kan sammenligne folkeskoler på tværs af kommuner på parametre som karakterer, udgifter pr elev etc. I forlængelse af dette kan påpeges, at der heller ikke er klare og målbare succeskriterier på området, som muliggør en sammenligning af tilbuddenes resultater.<sup>3</sup> Et sidste eksempel på den lavere standardisering er i forhold til metoder og pædagogiske tilgange, hvor der grundet den store diversitet i indsatser og målgrupper er meget decentral frihed i tilgangen. Dermed adskiller området sig også fra sundhedssektoren, der trods en stor ydelsesdiversitet i højere grad har professionsbaserede retningslinjer og praksis og med DRG-systemet endda har en forholdsvis fast pris for samme ydelser i hele landet – om end med regionale variationer (Dørken et al., 2012). Det specialiserede socialområde er i denne optik præget af en stor grad af informationsasymmetri (jf. kapitel 3), idet der kun er meget begrænsede muligheder for ledelsesmæssigt og politisk at sammenligne aktørerne på kvalitet og pris, hvilket altså i sig selv svækker styringen af sektoren.

---

<sup>2</sup> Bengtsson (1997) opgør antallet af personer med handicap til 250.000 personer i alderen 18-65 år, ekskl. grupper såsom blinde, døve og sindslidende. Alle sådanne opgørelser er åbne for diskussioner – hvor bevægehæmmet eller svagt seende skal man f.eks. være for at være handicappet?

<sup>3</sup> En grund til manglen på succeskriterier for visse tilbudstyper er, at man for mange målgrupper ikke kan forvente forbedringer i funktionsevne, selvhjulpethed eller andet, kun mere flydende kriterier som tilfredshed og livskvalitet.

Der er altså en række faktorer – demografisk pres, specialisering, manglende mål, standarder og sammenligningsgrundlag – der på den ene side udgør et udgiftspres på området og på den anden side svækker styringspotentialet.

### A *wicked* problem?

Indretningen af det specialiserede socialområde kan på baggrund af ovenstående karakteristik siges at udgøre det, Horst Rittel og Melvin Webber (1973) har betegnet som 'a wicked problem' – et ondt og komplekst problem, der i modsætning til 'tame problems' ikke kan løses på en god og endegyldig måde. Onde problemer defineres hos Rittel & Webber bl.a. som problemer, der ikke entydigt kan defineres og forstås og derfor heller ikke kan løses entydigt. Således vil der typisk være flere modstridende hensyn, som der skal findes en balance imellem. Samtidig kan vi ikke lære af erfaringen, for alle problemer er unikke, og når vi forsøger at løse et ondt problem, omdanner vi det oprindelige problem til et nyt, ondt problem. Politiske løsninger sætter altså spor i virkeligheden, men ikke nødvendigvis på den intenderede måde. Endvidere er disse komplekse problemer kendetegnet ved, at vi ikke kan give en definition på problemet uden at komme med et bud på løsningen. I denne kontekst kan det f.eks. være, at de indsatser, man tilbyder, definerer behovet, der skal stilles jf. ovenfor.

På baggrund af disse karakteristika kan man sige, at de fleste politikområder i et eller andet omfang er *wicked*- og at det måske er derfor, at områderne kræver en politisk løsning i første omgang. Men organiseringen af det specialiserede socialområde er i særdeleshed et 'wicked problem', fordi det er svært at definere behovet for indsatser uafhængigt af det, der faktisk allerede bliver leveret. Når man således udvikler nye metoder og tiltag, udvider man også sektorens størrelse – og giver i visse tilfælde også borgerne nye rettigheder og forventninger til, hvad der skal leveres. Samtidig rummer området en række målsætninger og ønsker, som hver for sig er gode og fornuftige, men som ikke kan afvejes på en måde, der stiller alle tilfredse – dette gælder f.eks. hensynet til en lokal forankring versus ønsket om et grundlag for høj specialisering. Snitfladeproblematikken til normalområderne kan f.eks. afhjælpes ved at sikre en lokal (kommunal) forankring, mens ønsket om faglig bæredygtighed for mere specialiserede indsatser og dermed et større befolkningsgrundlag trækker den anden vej. Begge ønsker kan ikke indfris samtidig, men den varierende afvejning af disse hensyn kan forklare en stor del af de organisatoriske ændringer, der beskrives i resten af dette kapitel.

Forståelsen af det specialiserede socialområde som et 'wicked problem' peger altså i retning af, at der ikke kan identificeres en løsning på det økonomiske styringsproblem, som har karakteriseret sektoren siden strukturreformen – i hvert fald ikke en løsning, der ikke samtidig krænker andre ønsker om f.eks. høj specialisering eller individuelt tilrettelagte indsatser. Denne forståelse af sektoren er væsentlig, ikke bare for forståelsen af udviklingen fra 1970 til 2012, men også i forhold til en vurdering af fremtidige modeller for området.

## 2.2 Udvikling fra kommunalreform til strukturreform

Med denne afgrænsning og karakterisering af det specialiserede socialområde på plads kan fokus nu rettes mod, hvordan området over tid har været organiseret: Det er altså spørgsmålene om, hvem der har haft ansvaret for at udføre de forskellige opgaver, hvem der har betalt for udførelsen – og med hvilken betydning for kvalitets- og udgiftsudviklingen på området. I dette afsnit beskrives sektoren således i perioden fra 1970-kommunalreformen til 2007-strukturreformen.

### Kommunalreformen i 1970

Ved kommunalreformen i 1970 blev ca. 1300 kommuner reduceret til 275. Af de 1300 kommuner var en beskedent andel købstadskommuner af en vis størrelse omkring bykernerne af de traditionelle købstæder, mens flertallet bestod af landlige sognekommuner af en ofte meget beskedent størrelse – kun 65 af disse havde over 2.500 indbyggere (Indenrigsministeriet, 1998a). Før kommunalreformen i 1970 var ansvaret for socialområdet delt mellem de tre niveauer med staten som driftsherre for størsteparten af de specialiserede indsatser, der på dette tidspunkt fandtes. Den delte ansvarsfordeling havde klare ulemper i form af et uigennemskueligt system for borgeren, store koordinationsproblemer mellem indsatserne samt ikke mindst et begrænset incitament til og kapacitet til (samlet set omkostningseffektiv) forebyggelse i kommunerne, da andre niveauer bar byrden ved de dyrere alternativer (Socialministeriet, 1992: 51).

Kommunalreformen gjorde primærkommunerne større, og der blev taget udgangspunkt i, at kommunerne skulle kunne drive en folkeskole med to klasser pr. årgang (ca. 5.000 indbyggere). Mange kommuner blev dog markant større, særligt omkring de større byer ud fra devisen om 'ét byområde,

én kommune' (Indenrigsministeriet, 1998a: 45).<sup>4</sup> Efter 1970-reformen var finansieringen af de kommunale og amtslige service- og kontantydelse sammensat af en blanding af skatteudskrivning, generelle tilskud fra staten samt ikke mindst en stor andel procentuelle refusioner af de kommunale og amtslige udgifter, herunder på socialområdet. Der var i politisk-administrative kredse enighed om, at denne finansieringsmodel indeholdt udgiftsdrivende incitamenter, hvor kommunerne øgede udgifterne på en række områder qua høje refusionsprocenter fra staten, der omvendt ikke kunne kontrollere udgiftsvæksten (se f.eks. Socialministeriet, 1981; Indenrigsministeriet, 1998a; Pallesen, 2007). Ved kommunalreformens implementering blev der derfor igangsat en *løbende byrdefordelingsreform*, hvor refusioner på enkeltudgifter gradvist blev ændret til generelle tilskud efter totalbalanceprincippet, så kommuner og amter i højere grad selv prioriterede ressourcerne inden for den givne budgetramme.

### Opgavesnit i 1970'erne

Parallelt hermed blev kommunalreformen fulgt op af en *løbende omlægning af opgavefordelingen* – på det sociale område samlet under betegnelsen socialreformen. Også efter kommunalreformen i 1970 var drifts- og finansieringsansvaret for socialområdet delt mellem kommuner, amter og staten. Således fastholdt man en statslig drift af de såkaldte særforanstaltninger – den specialiserede indsats over for det, man nu vil betegne som personer med fysisk og psykisk funktionsnedsættelse, som historisk havde rod i de gamle (og gammeldags!) særforanstaltninger for 'åndssvage, epileptikere, vanføre, talelidende, blinde og svagsynede' (Andersen, 1984). Amterne varetog den øvrige specialiserede institutionsdrift på socialområdet, herunder foranstaltninger til hjemløse samt døgninstitutioner for børn og unge med sociale problemer (børnehjem). Kommunerne varetog dels forebyggelsesindsatserne, dels det ikke-specialiserede område (f.eks. dagpasning af børn), hvor der dog er snitflader til de mere specialiserede indsatser. Dette afspejlede, at man ikke mente, at kommuner og amter var bæredygtige nok til de tungeste opgaver,

Samme hensyn kan ses på finansieringssiden, hvor man valgte en refusionsmodel, hvor alle tre niveauer af den offentlige sektor bidrog direkte til at finansiere indsatserne. Der var således en gennemsnitlig refusionsprocent på 67-70 i årene 1970-1976 på det sociale område fra staten til kommunerne

---

<sup>4</sup> Det skal bemærkes, at kommunerne i Københavns Amt samt København og Frederiksberg Kommuner ikke var omfattet af inddelingsreformen.

(Socialministeriet, 1981: 37; Indenrigsministeriet, 1998a: 59), mens staten finansierede den mest specialiserede indsats selv. Opgave- og byrdefordelingen på det specialiserede socialområde i årene umiddelbart efter 1970 bar samlet set præg af, at socialreformen ikke var blevet implementeret – denne kom i store træk først med bistandsloven i 1976 og særforborgens udlægning i 1980.

Bistandsloven fra 1976 udgjorde den væsentligste del af socialreformen, der ledsagede kommunalreformen. Tabel 2.2 nedenfor viser opgave- og byrdefordelingen ved bistandslovens ikrafttræden. Bistandsloven var i høj grad et resultat af socialreforms Kommissionens arbejde, der blev afsluttet med 2. betænkning i 1972. Hovedlinjen i bistandsloven var administrativ forenkling – der skulle ryddes op i det lovkompleks, der var oparbejdet siden Steinckes socialreform i 1933. Samtidig var et formål med lovpakken at gøre det sociale system 'enstrenget' med kommunerne som den samlede indgangsdør for borgere med sociale problemer. Bistandsloven cementerede den generelle arbejdsdeling mellem niveauerne, hvor kommunerne tog sig af det 'normale' socialområde (ældrepleje, daginstitutioner) samt de forebyggende sociale indsatser, mens amterne varetog de mere specialiserede indsatser (Indenrigsministeriet, 1989: 121). I perioden 1976-1980 havde staten videre en stor driftsrolle i form af særforborgen, som dog blev udlagt til amterne i 1980. I 1976 havde lovgiver ikke tillid til, at amterne havde den fornødne bæredygtighed, men det ændrede sig altså kort efter. De psykiatriske hospitaler overgik i øvrigt fra stat til amter i 1976 sammen med hovedparten af de øvrige statslige hospitaler. Med udlægningen af særforborgen i 1980 blev opgavedelingen i store træk den, at kommunerne varetog de ikke-specialiserede og forebyggende foranstaltninger, mens amterne varetog den specialiserede sociale indsats, herunder særligt døgntilbud. Amterne havde ligeledes ansvar for at vedligeholde specialiseret faglig viden og skulle rådgive både borgere og kommuner, mens primærkommunerne skulle være den overordnede 'indgangsdør' for borgere med særlige behov. Staten havde dog stadig enkelte landsdækkende specialtilbud og videnscentre.

Med bistandsloven blev finansieringsmodellen helt overordnet den, at kommunen afholdt udgifter til egne tilbud med 50 % refusion fra staten, mens amterne afholdt udgifter til egne tilbud med 50 % refusion fra den enkelte borgers hjemkommune. Refusionsprocenten blev altså reduceret mod større bloktilskud. Dermed var der i princippet samme betalingsandel for kommunen som visiterende myndighed, uanset om der blev valgt en kommunal eller amtslig løsning – en 'finansiel neutralitet' i opgave- og byrdefordelingen (Socialministeriet, 1981: 218) med enkelte undtagelser i form af statsrefusion for forsorgshjem (da hjemløse ikke nødvendigvis har en hjem-

kommune) samt vejledning og rådgivning (100 % egenfinansiering for begge niveauer). Et væsentligt forhold ved sidstnævnte type ydelser er, at der i praksis er en flydende grænse mellem rådgivningsopgaven og en egentlig behandlingsopgave.

Tabel 2.2: Byrde- og opgavefordelingen efter bistandsloven fra 1976

	Kommune	Amt	Stat
Driftsopgaver	Rådgivning og vejledning	Specialrådgivning	Særlige plejehjem for yngre (flyttes til amterne 1980)
	'Normalområdet'	Døgninstitutioner for børn og unge	Særforsorgsinstitutioner (flyttes til amterne 1980)
	Aflastning af pårørende til handicappede	Særlige daginstitutioner	Videnscentre
	Familiepleje	Mødre- og svangrehjem	Enkelte hjælpemiddelcentre
	Visitation til amtslige døgninstitutioner for børn og unge	Forsorgshjem Psykiatriske hospitaler	
Finansiering	100 % finansiering af rådgivning og vejledning	100 % finansiering af rådgivning og vejledning	100 % finansiering af særforsorg
	50 % finansiering af egne tilbud	50 % finansiering af egne tilbud	75 % refusion af udgifter til forsorgshjem
	50 % finansiering af amtslige tilbud på nær forsorgshjem	25 % finansiering af egne forsorgshjem	Refusion af 50 % af kommunale udgifter til ikke-specialiseret social service

Skal man karakterisere den struktur, der blev fastlagt med bistandsloven, må det siges at være et system med modsatrettede incitamentter for de forskellige niveauer. Kommunerne havde som helhedsaktører et incitament til at vælge mere specialiserede og dyrere tilbud med refusionsordningen, end de ellers ville have valgt ved 100 % egenfinansiering, hvilket der da også var bevidsthed om: 'Tendensen til uøkonomiske dispositioner antages i almindelighed at vokse med tilskudsprocenten' (Socialministeriet, 1981: 142). Refusionsordningen tilskyndede altså kommunerne til at vælge løsninger, hvor der tilnærmelsesvis er balance mellem kommunens egenudgift og nytten for borgeren/kommunen – hvor kommunens egenudgift altså kun var 50 % af den samlede udgift (se sammenlignelig argumentation i Opgavekommissionens betænkning vedrørende den delte finansiering, i Indenrigsministeriet, 1998: 454). Samtidig er incitamentet til at drive et tilbud effektivt mindre med refusion, da driftsherren skal afholde alle politiske/personalemæssige omkostninger ved rationaliseringer, mens gevinsten skal deles med den refunderende instans, jf. næste kapitel. For amterne som helhed var der ligeledes et meget begrænset incitament til at udbygge de specialiserede tilbud, idet de alternative primærkommunale foranstaltninger med statslig refusion var



gratis for amterne. For politiske og administrative 'entreprenører' kan der dog siges at have været en interesse i at udbygge amternes specialiserede sociale tilbud, hvor 50 % af udgifterne omvendt skulle betales af det primærkommunale led.

Opgavesnittet i 1970'erne indebar altså brud på det, der senere er blevet betegnet som ansvarshensynet (at den enhed, der kan visiteres til en ydelse, også finansierer den), neutralitetshensynet (den visiterende myndighed bør betale samme andel af udgiften uanset driftsherren) samt samordningshensynet (finansieringsreglerne bør ikke tilskynde til en adfærd, der er uhensigtsmæssig for andre myndigheder) (Socialministeriet, 1981). Refusionsprocenterne svækkede ansvars- og samordningshensynet, mens mulighederne for opgaveglidning mellem kommuner og amter var problematisk ud fra neutralitets- og samordningshensynet.

Der foreligger ikke præcise, tilgængelige data for udgiftsudviklingen i det første årti efter kommunalreformen. Socialministeriets betænkning om finansieringen af det samlede socialområde – inkl. både kontant- og serviceydelse på det ikke-specialiserede og det specialiserede socialområde – peger dog klart på udgiftsmæssige styringsproblemer på området som baggrund for kommissionsbetænkningens mere fremadrettede diskussion af mulige tilpasninger af opgave- og byrdefordelingen (Socialministeriet, 1981).

### Socialområdets organisering i 1980'erne og 1990'erne

Mens perioden 1970-1980 var karakteriseret ved gradvis, men omfattende decentralisering af opgaverne og en gradvis, men dog moderat afvikling af refusionsordningerne, var perioden 1980-1998 mere præget af omstillinger i finansieringsmodellen end i decentraliseringsgraden i forhold til opgaveløsningen. Decentraliseringen fortsatte dog i form af uddelegering af ansvar og opgaver fra amter og kommuners centrale administration til de enkelte tilbud (Indenrigsministeriet, 1998a: 85) – og en generel udvikling af den offentlige budgetstyring i retning af rammestyrt. Perioden kan siges at være præget af en stor opmærksomhed på de stigende udgifter til social- og forsørgelsesområdet generelt – dog med fokus på presset på forsørgelsesydelserne (Jonassen, 2009). De anstrengte statsfinanser gav sig videre udslag i nedsættelsen af en række kommissioner under ledelse af Jørgen Lotz (Indenrigsministeriet, 1988; 1989), hvor finansieringsmekanismerne og samspillet mellem den offentlige sektors niveauer blev behandlet indgående.

Som det fremgår af diskussionen af finansieringssystemet ovenfor, var refusionsmodellen mellem stat, kommuner og amter ikke uproblematisk og indebar tilskyndelser til kassetænkning og opgaveglidning. I 1985 og 1987

blev finansieringsmodellen derfor ændret. Fra 1985 skulle amterne således indgå i visitationen af alle anbringelser af børn og unge sammen med kommunerne og overtog samtidig statens refusionsrolle i forhold til kommunale udgifter. I 1987 blev denne finansieringsmodel udstrakt til også at gælde det øvrige specialiserede socialområde med enkelte undtagelser. Således skulle amter og kommuner efter 1987 hver især betale 50 % af en foranstaltnings udgift uanset driftsherre – den såkaldte *delt finansieringsmodel*. Amterne fik derfor en større interesse i tidlige, forebyggende indsatser. Modellen gjaldt dog ikke f.eks. psykiatriske hospitaler samt det ikke-specialiserede socialområde.<sup>5</sup> Samtidig fik kommunerne øgede muligheder for selv at etablere botilbud til voksne med handicaps (primært relativt lav-intensive bofællesskaber), der så fik 50 % amtslig refusion. Ud over den ændrede finansiering varede opgavefordelingen mellem niveauerne som angivet i tabel 2.2 helt frem til bistandsloven ophævedes i 1998.

Der er betydeligt bedre data for udgiftsvæksten efter 1980, selvom tallene stadig er fragmentariske og kan indeholde databrud. Perioden har samlet været præget af en stor udgiftsvækst på det specialiserede socialområde, større end andre offentlige serviceområder. Dette skyldes til dels, at denne sektor er udbygget senere end andre velfærdsområder, både kvantitativt (antal borgere, der får støtte) og kvalitativt (serviceniveauet) (Strukturkommissionen, 2004: 124). Den såkaldte Lotz II-betænkning (Indenrigsministeriet, 1988) giver et bud på udgiftsvæksten i starten af 1980'erne indtil den nye finansieringsmodel træder i kraft. Kommissionen opgør udgifterne til døgnindsatser til børn og unge til at stige fra 1,1 mia. kr. (i 1986-priser) i 1980 til 1.5 mia. kr. i 1986 – en vækst på 39 % på 6 år. Revisionen af bistandsloven kan dog have skabt et databrud (Indenrigsministeriet, 1988: 64), idet der alene i 1985 er opgjort en udgiftsvækst på 21,2 %. På voksenområdet sondres der ikke mellem udgifter til ældre (ikke-specialiseret socialområde) og handicappede (specialiseret socialområde). Her stiger udgifterne fra 5,5 mia. kr. i 1980 i 1986-priser til 6,4 mia. kr. i 1986 – en realvækst på 17,8 % på 6 år. I perioden har man på ældreområdet haft fokus på at omlægge indsatsen fra institution (plejehjem) til hjemmeindsats (hjemmehjælp). Den lavere udgiftsvækst i ældregruppen kan således bidrage til at overdøve en større udgiftsvækst i handicapgruppen. Opgørelserne er altså ikke helt uproblematisk. En anden måde at opgøre udviklingen på – der fokuserer mere på enhedsomkostnin-

---

<sup>5</sup> Amterne havde således en snæver interesse i at flytte psykisk syge fra 100 % amtsligt betalte hospitaler til støtte i eget hjem (med 50 % amtslig medfinansiering), mens kommunerne havde en snæver interesse i at flytte indsatser fra normal- til specialområdet og dermed opnå 50 % amtslig refusion.

gerne – er at tage udgangspunkt i personaleforbruget. Her registrerer kommissionen en stigning fra 81 medarbejdere pr. 100 børn i døgninstitutioner/pleje i 1980 til 106 personaler pr 100 børn (Indenrigsministeriet, 1988: 66). Dette område er altså blevet 31 % mere personaleintensivt på 6 år.

Modellen med delt finansiering trådte i kraft i 1987 for at bremse denne udgiftsvækst. Finansministeriet (1998) har i en budgetredegørelse forsøgt at opgøre udgiftsudviklingen på områder underlagt denne finansieringsform og sammenholdt med de øvrige serviceområder i perioden 1987-1998. I starten af perioden stiger udgifterne til sektoren meget beskedent og på niveau med andre serviceområder, hvorefter væksten stiger eksplosivt på det specialiserede socialområde i 1994/1995. Samlet set stiger udgifterne over 60 % i den 10-årige periode, hvor væksten altså særlig er stor i den sidste halvdel af perioden. Denne vækst på områderne med delt finansiering kan som beskrevet ovenfor have mange årsager (vækst i behov, højere dækning af behov, dyrere ydelser). Ministeriet har derfor søgt at isolere udviklingen i enhedsomkostninger i perioden. Denne analyse viser, at mens prisen pr døgnplads til børn og unge stort set er uændret over de ti år, så er enhedsomkostningerne til botilbud til voksne steget med ca. 50 % I samme periode bliver dagpasning af børn ca. 10 % billigere at producere, mens prisen pr folkeskoleelev stiger med omtrent 18 %. Det er oplagt at pege på en mere ensartet ansvarsfordeling (ren primærkommunal) som en del af forklaringen på en lavere udgiftsvækst på disse områder i perioden.

Opgavekommissionen peger parallelt med disse data på, at der på serviceområder med delt finansiering har været dobbelt så stor udgiftsvækst som på andre serviceområdet (Indenrigsministeriet, 1998b: 454). Dette kan ses som et udtryk for, at idet hverken amter eller kommuner er fuldt økonomisk ansvarlige for budgetterne, så er der mindre tilskyndelse til en stram økonomisk styring. Den såkaldte Lotz III-kommission (Indenrigsministeret, 1989) foreslog derfor en samling af ansvaret – også for finansiering – i ét regi, nemlig ved kommunerne. Disse kan så købe ydelser ved andre leverandører, både private, selvejende og andre offentlige instanser. Modellen er altså meget lig den, der 18 år senere blev realiseret ved strukturreformen.

Selvom ovenstående data peger på en stor udgiftsvækst på det specialiserede socialområde i perioden 1980-1998, så er det dog ikke en naturlov, at udgifterne stiger. Finansministeriet (1998) beskriver således også en relativt moderat udgiftsudvikling i de første år efter indførelsen af den delte finansieringsmodel, ligesom der er delydelser inden for sektoren, hvor enhedsomkostningerne altså ikke øges trods den enkelte driftsherres begrænsede tilskyndelse til at rationalisere, hvor der er 50 % refusion. Skal man vurdere opgave- og byrdefordelingen efter indførelsen af den delte finansiering

i 1987, må en helt overordnet konklusion være, at der er tale om et skridt i retning af større vægtning af neutralitetshensynet – altså at den besluttende enhed bærer samme andel af udgiften uanset driftsherren. Modellen mindskede altså kommuners og amters interesse i at skubbe målgrupper til den anden part for at slippe for at betale. Til gengæld fastholdt modellen alt andet lige en svækket omkostningsbevidsthed hos driftsherrerne, når kun 50 % var egenfinansiering. Dette argument behandles igen i afhandlingens øvrige kapitler.

Tabel 2.3: Byrde- og opgavefordelingen 1998-2006

	Kommune	Amt	Stat
Driftsopgaver	Rådgivning og vejledning Merudgifter og tabt arbejdsfortjeneste Forebyggende foranstaltninger til børn/unge Anbringelse uden for hjemmet i egne eller andres tilbud Behandling/vedligeholdelse/træning til personer med handicap eller særlige problemer	Rådgivning og konsulentstøtte til kommunerne og til borgere Særlige daginstitutioner og ambulante behandling til børn/unge med handicap Døgninstitutioner til børn/unge Døgninstitutioner til voksne med handicap, sindslidelse eller lign. Godkendelse/tilsyn med sociale opholdssteder og lign. Stofmisbrugsbehandling Beskyttet beskæftigelse og aktivitetstilbud	
Finansiering (først fra 2002)	100 % finansiering af rådgivning og vejledning 100 % finansiering af egne tilbud til børn og unge samt voksne under 67 år 100 % finansiering af amtslige tilbud til børn, unge og voksne under 67 år op til grundtaksten	100 % finansiering af rådgivning og vejledning 100 % finansiering af egne tilbud til børn, unge og voksne under 67 år for det beløb, der ligger ud over grundtaksten Eventuel medfinansiering af kommunale indsatser 50 % finansiering af forsorgshjem	Generelle bloktilskud til kommuner og amter 50 % refusion til forsorgshjem

### Service\_loven fra 1998

Pr 1. juli 1998 blev bilstandsloven efter 22 år erstattet af bl.a. serviceloven, der nu er den mest væsentlige lovgivning på det specialiserede socialområde. Grundlæggende fastholdt man med regelsaneringen den tidligere opgave- og byrdefordeling mellem kommuner og amter (Indenrigsministeriet 1998b: 436ff). Opgavefordelingen i perioden 1998-2007 er skitseret i tabel 2.3 ne-

denfor, om end tabellens finansieringsstruktur først blev indført i 2002. I årene 1998-2002 var den delte finansiering altså stadig gældende. Det var forsat kommunerne, der havde hovedansvaret for kontakt til og visitation af borgere til rette tilbud, ligesom kommunerne drev forebyggende og mindst specialiserede indsats såsom støtte i eget hjem. Amterne havde specialviden til rådighed for borgere og kommuner samt drev de mere specialiserede tilbud, såsom døgninstitutioner. Her havde amterne gennem delt visitation også en gatekeeper-rolle. Blandt de mindre justeringer, der dog fandt sted, var en nedjustering af de statslige refusioner til forsorgshjem fra 75 % til 50 % samt en overflytning af statslige specialister og videnscentre til amterne. Med serviceloven fra 1998 betonedes amternes rolle som fagligt specialiseret bagstopper for kommunerne yderligere, både i form af borgerrettede tilbud, men også i form af rådgivningskapacitet og videnscentre.

Socialpolitisk rummede serviceloven en væsentlig socialfaglig ændring, nemlig den formelle afskaffelse af 'institutionsbegrebet' for voksne med fysisk eller psykisk handicap eller sindslidelse. Dette betød, at såvel kommuner som amter var forpligtede til at visitere boligdelen af et døgntilbud (f.eks. ophold på en boform eller bofællesskab) adskilt fra den service, der blev leveret ind i botilbuddet (f.eks. bostøtte, træning, praktisk bistand). Dette kan siges at være en videreførelse af en tendens, der blev startet i 1950'erne og bl.a. gav sig udslag i udlægningen af særforsorgen til amterne og 'normaliseringen' af beboernes liv. Denne lovændring har dog i praksis betydet mindre, idet de fleste boformer stadig opererer med en standardnormering pr beboer. Ændringen betød dog, at de amtslige specialiserede botilbud (de nu forhenværende institutioner) og de kommunale botilbud (bofællesskaber) blev mere lig hinanden.

Ved servicelovens vedtagelse i 1998 blev det atter betonet, at ansvarlig økonomisk styring fremmes bedst ved, at ansvar og kompetence følges ad. Alligevel fortsatte man med den delte finansiering, selvom allerede Lotz-kommissionerne i slutfirserne pegede på problemerne med denne model. Den økonomiske vækst på det specialiserede socialområde fortsatte således i perioden efter 1998. Dette viser tabel 2.4 nedenfor, der samler udgiftsudviklingen for centrale dele af det specialiserede socialområde i form af forebyggende indsatser og anbringelser af børn og unge samt døgntilbud til voksne med særlige behov i perioden fra 1996 til 2006. Tabellen viser således, at udgifterne vokser markant på begge delområder: Udgifterne til botilbud til voksne vokser i reale termer med 35,4 % over årtiet, mens indsatserne til børn og unge vokser med hele 69,1 %. Den delte finansieringsmodel er altså kun gældende frem til 2002. Det fremgår klart af tabellens udgiftsoplysninger, at det særligt er i perioden frem til tilpasningen af finansieringsmo-

dellen, at udgiftsvæksten er markant, om end der på voksentilbuddene ses en reduceret vækst allerede fra 1998.

Tabel 2.4: Udgifter på dele af det specialiserede socialområde 1996-2006, 2009-p/1

		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Botilbud til voksne med særlige behov	Udgift i mia. kr.	8,2	8,7	9,3	9,0	9,3	9,8	9,8	10,0	10,3	10,6	11,1
	Realvækst (pct.)	7,5	5,8	7,0	-2,8	3,2	5,9	0,0	2,1	2,3	3,2	5,1
Anbringelser og forebyggende foranstaltninger, børn og unge	Udgift i mia. kr.	6,8	7,2	7,9	8,4	8,9	9,9	10,6	10,7	10,9	11,1	11,5
	Realvækst (pct.)	5,7	6,2	9,5	7,0	5,3	11,7	6,7	0,8	1,9	2,0	4,1

Kilde: Danmarks statistisk – kommunale og amtslige regnskabsdata (REG53).

Grundtakstmodellen blev indført fra 2002 på anbefaling fra Opgavekommissionen (Indenrigsministeriet, 1998b: 452). Modellen blev indført gennem et samarbejde mellem Finansministeriet, KL og Amtsrådsforeningen. Partsammensætningen antyder, at den primære hensigt med modellen var at sikre en strammere økonomisk styring af området – hvilket jf. tabel 2.4 kan se ud til at have haft succes (kapitlets præmis er dog, at også andre faktorer end organiseringen er bestemmende for udgiftsvæksten). Groft sagt betød grundtakstmodellen, at primærkommunerne skulle finansiere samtlige tilbud, uanset om driftsherren var kommunal, amtlig eller privat. For amtslige (inkl. selvejende institutioner inden for amternes ansvarsområde) tilbud finansierede kommunerne dog kun op til en vis beløbsgrænse – grundtaksten. Udgifterne herudover finansierede amterne som udgangspunkt selv 100 % Grundtaksterne var sat forskelligt for forskellige typer foranstaltninger, beregnet ud fra hvad de kommunale alternativer ville koste. 2002-niveauerne spændte fra 61.000 kr. for beskyttet beskæftigelse og aktivitetstilbud til 390.000 kr. for døgnophold for børn og unge. Selve opgavefordelingen mellem kommuner og amter blev ikke ændret, men den nye finansieringsmodel flyttede ansvaret mod kommunerne, der samtidig fik større mulighed for at overtage opgaver, hvis man mente at kunne gøre det bedre selv.

Modellens rationale var at forstærke ansvarshensynet ved at lade kommunerne betale fuldt ud for socialområdet uanset leverandør med en forsikringsmodel i form af grundtaksten. Kommunernes visitationsansvar for alle sager var således klart, og kommunerne betalte i udgangspunktet selv for de indsatser, der blev sat i gang. Ved anvendelsen af amtslige tilbud skulle

kommunen fremsende indstilling til det amtslige socialcenter. Amtet kunne godkende indstillingen eller foreslå en anden konkret løsning. Kommunerne kunne dog gå videre uden amterne, men dette ville være for egen regning. Amterne kunne omvendt medfinansiere kommunale indsatser ud over grundtakstniveauet, hvis man herigennem kunne undgå (endnu dyrere) amtslige løsninger. Dette skulle medføre en mere effektiv ressourceudnyttelse ud fra et amtsligt neutralitetshensyn. Reglen medførte imidlertid også en besværliggørelse af sagsbehandlingen, da modellen indbød til dobbelt sagsbehandling i kommuner og amter (DSI m.fl., 2003). Samtidig blev der mellem kommunernes og amternes interesseorganisationer indført en regel om, at kommunale indsatser til en pris over 600.000 kr. måtte anses som en del af det amtslige forsyningsansvar, hvorfor amterne altså skulle refundere udgiften over grundtaksten. Denne regel – der altså var aftalt uden om lovgiver – var i sagens natur noget problematisk, da det gav kommunerne en interesse i at øge deres udgifter for at udløse amtets refusion, og for amterne en interesse i at granske kommunale visitationer og omkostninger for at afværge refusionen (DSI m.fl., 2003).

En særlig øvelse i grundtakstmodellen bestod i at fastsætte selve grundtaksten, da den er væsentlig for senere adfærd (Indenrigsministeriet, 1998b: 456). En for lav grundtakst ville svække den kommunale interesse i forebyggelse og altså øge anvendelsen af dyrere, amtslige tilbud. En for høj takst ville være svær at håndtere for mindre økonomisk bæredygtige kommuner, ligesom grundtaksten for amtslige tilbud kunne forventes at blive mindsteprisen over tid, da amterne ikke havde incitament til effektiv drift for ydelser under grundtaksten. Denne afvejning ligger til grund for de valgte grundtakster i perioden 2002-2007.

Grundtakstmodellen var som antydnet ikke uden problemer, om end modellen tilsyneladende havde succes med at tæmme udgiftsvæksten på området jf. tabel 2.4. Grundlæggende kan problemet med grundtakstmodellen i denne sammenhæng siges at have været en uklar ansvarsfordeling mellem kommuner og amter, som svækkede ansvars- og neutralitetshensynet. Der kan altså stadig påpeges uhensigtsmæssige incitament og kassetækningsmuligheder givet det delte ansvar mellem niveauerne. Endvidere kunne der altså peges på problemer set fra en borgervinkel med sager, hvor parterne var uenige om opgaveansvaret (DSI m.fl., 2003) – hvilket kan siges at være en næsten nødvendig konsekvens af det (mere eller mindre klart) delte ansvar.

Dermed er det historiske overblik over sektoren nået frem til strukturreformen i 2007. Afsnittet har beskrevet den store udvikling, det specialiserede socialområde har gennemgået siden 1970: Udgifterne er steget mange fold

og i lange perioder markant mere end politisk ønsket. Det er der givet mange årsager til, jf. sidste afsnits beskrivelse af vækstfaktorer – og opgave- og byrdefordelingen mellem kommune, amt og stat er altså blot én faktor. Afsnittet har vist, at der har været styringsproblemer af varierende art og omfang gennem hele perioden. Styring af sektoren udgør således et 'wicked problem', der grundlæggende ikke kan løses fuldstændigt. Der har dog været perioder, hvor problemerne har været større end andre: Udgifterne kan altså givet godt holdes under kontrol, hvis man slækker på andre hensyn.

Over perioden har der generelt været en stor decentralisering med opgaver flyttet fra stat til amt og fra amt til kommune. Dette afspejler både en større tillid til bæredygtigheden på de decentrale niveauer og måske større vægt til nærhedshensynet over tid. Mod slutningen af perioden varetog kommuner således opgaver, der 25-30 år tidligere lå i den statslige særfor-sorg. Således er strukturreformen og den fulde ansvarsoverdragelse til kommunerne i 2007 en naturlig konsekvens af en udvikling, der i dette afsnit er trukket tilbage til 1970 og kommunalreformen.

## 2.3 Markedsorganiseringen siden 2007

Fra 2007 blev det kommunale landkort og den offentlige sektors opgavefordeling ændret markant med strukturreformen. Kommuner blev sammenlagt, amter erstattet af regioner, og nye opgavesnit tegnet. Reformen kom ikke bare uventet og uventet hurtigt, den fordelte også gevinster og omkostninger på en måde, som umiddelbart stillede reformens bagmænd som tabere (Christiansen & Klitgaard, 2008) – i hvert fald for så vidt angår fordelingen af borgmesterposter mv. Strukturreformens indhold og den opgavefordeling, der blev skabt med reformen, skal ikke gennemgås detaljeret her. Fokus skal i stedet være på inddelingsreformens forudsætninger om enhedernes bæredygtighed og organiseringen af det specialiserede socialområde.

### Kommunestørrelse og antal

Et centralt træk ved strukturreformen var, at reformen som dens 1970-forgænger reducerede antallet af kommuner markant og således øgede det gennemsnitlige indbyggertal ganske massivt. De 271 kommuner med i gennemsnit 20.000 indbyggere, der eksisterede i 2006, blev således til 98 kommuner i 2007 med 55.000 indbyggere i snit. Reformen havde som udgangspunkt for opgavefordelingen, at de nye kommuner har 'minimum ca. 30.000 indbyggere' (Regeringen & Dansk Folkeparti, 2004: 10). I overensstemmelse med strukturkommissionens betænkning var mindstegrænsen dog 20.000



(Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2004a) – og med den såkaldte 'kattelerm' til mindre (ø-)kommuner, der ønskede selvstændighed mod at delegerede ansvaret for en del opgaver til nabokommuner (forpligtende samarbejde). Efter reformen er der således 6 kommuner med mindre end 20.000 indbyggere, der var omfattet af forpligtende samarbejder, 19 kommuner med mellem 20.000 og 30.000 indbyggere, mens de øvrige 73 nye kommuner havde mere end 30.000 indbyggere. Reformen betød, at hvor der før var 1,9 mio. danskere bosiddende i kommuner med *under* 20.000 indbyggere, er der nu 4.9 mio. danskere i kommuner med *over* 30.000 indbyggere (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2004d: 16). 'Kattelemsordningen' betød dog, at spændet i indbyggertal stadig går fra 2.000 indbyggere (Læsø) til 500.000 (Københavns Kommune) – akkurat som før reformen.

De fem regioner, der erstattede de 14 amter, skal primært varetage sundhedsvæsenet inkl. de psykiatriske hospitaler, men fik også ansvaret for et mindre antal 'positivt afgrænsede' opgaver, nemlig regional udvikling, regionale trafikelskaber samt 'at løse større driftsopgaver for kommunerne' – i praksis sociale tilbud (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2004a: 6). Kommunerne blev i mange tilfælde større og dermed mere bæredygtige end umiddelbart forventet, hvorfor regionernes rolle som driftsherrer på vegne af kommunerne har været mindre end forudsat.

### Opgavedelingen på det specialiserede socialområde

De større kommuner øger den primærkommunale bæredygtighed markant i forhold til at varetage mere specialiserede opgaver. Dermed var strukturreformen også en god lejlighed til at fuldføre den bevægelse mod fuldt kommunalt ansvar, der som ovenfor beskrevet kan siges at have været undervejs siden reformen i 1970. På det specialiserede socialområde betød strukturreformen således, at kommunerne overtog det fulde finansierings- og myndighedsansvar for egne borgere, ligesom kommunerne har forsyningsansvaret. Hjemkommunen skal dermed sikre sig, at der er de fornødne tilbud samt visitere til og betale for tilbud til egne borgere, uanset om det er et tilbud inden for normalområdet (f.eks. daginstitutioner eller plejeboliger til ældre) eller inden for specialområdet (f.eks. særlige dagtilbud eller botilbud til personer med særlige behov). Ønsket om et enstrengt system på socialområdet med kommunerne som indgangsdøren for borgeren blev dermed gennemført.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Behandlingspsykiatrien, der i denne afhandling er defineret som en del af det specialiserede socialområde, er dog sammen med det øvrige sundhedsvæsen overført fra amter til regioner. Her har kommunerne en marginal medfinansiering for egne borgeres anvendelse af systemet i form af et aktivitetsbidrag.

Selvom kommunerne dermed fik det fulde ansvar for at sikre, at deres borgere får det rette tilbud gennem visitation og også skal betale for det, er det dog ikke ensbetydende med, at kommunerne efter strukturreformen nødvendigvis selv skal drive alle tilbud. Selv de nye, større kommuner kan altså savne befolkningsgrundlaget til de mere specialiserede indsatser såsom botilbud til tunge og/eller sjældne handicapgrupper, specialundervisningstilbud til voksne med videre – altså de områder, som før strukturreformen blev drevet af amterne. Her er der naturligt en sammenhæng mellem kommunestørrelse og mulighederne for selv at drive de nødvendige tilbud. Denne arbejdsdeling er også illustreret i figur 2.1 ovenfor. De enkelte kommuner er altså afhængig af andre aktører for at leve op til deres myndigheds- og forsyningsforpligtelse og må købe sig til de nødvendige indsatser ved egne tilbud eller ved at benytte eksterne tilbud i andre kommuner, i regionerne og ved private aktører. Der er dermed skabt et kvasimarked – en markedslignende organisering af området jf. næste kapitel – hvor kommunerne er afhængige af at købe pladser.

Kommunerne fastholdt ved strukturreformen deres hidtidige opgaver (forebyggelse, indsatser i eget hjem, mindre specialiserede døgntilbud såsom anbringelse i familiepleje), men fik disse opgaver suppleret med hovedparten af amternes driftsopgaver. De mindst specialiserede amtslige opgaver ('skal-området') skulle overføres til kommunal drift i den stedlige kommune, mens kommunerne kunne vælge, om de ville have de lokale tilbud af mere specialiseret karakter ('kan-området'). Tilbudstyperne fremgår af tabel 2.5 nedenfor. Endelig skulle regionerne overtage driften af sikrede døgninstitutioner til kriminelle børn og unge. Kommunerne var altså 'førstevælgere' på 'kan-området', mens regionerne overtog resterne af amternes portefølje. Kommunerne blev som beskrevet indbyggermæssigt større end umiddelbart forventet og overtog måske derfor også flere tilbud end forventet: 81 % af kan-tilbuddene og 88 % af pladserne på området blev således kommunale (KL & Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2006: 75). Denne andel er løbende vokset i takt med, at kommunerne har udnyttet deres ret til at overtage regionale institutioner. Regionerne er derfor i stigende grad kun marginale leverandører på området, mens kommunerne dominerer både udbuddet af pladser og efterspørgslen. De private aktører på området er underlagt kommunalt tilsyn og godkendelse. Uanset driftsherre er det altså borgerens hjemkommune, der finansierer tilbuddet. Dog er der fortsat 50 % statsrefusion for forsorghjem (en svært styrbar udgift for kommunerne), ligesom der er en vis statsrefusion for de såkaldt særligt dyre enkeltsager. Refusionsgrænsen var i 2012 her 25 % for udgifter over 950.000 kr. og 50 % for udgifter over 1,7 mio. kr. på voksenområdet og lidt lavere for børn og unge.

Tabel 2.5: Opgavefordeling efter strukturreformen

Ren kommunalt	Både kommunalt og regionalt	Kun regionalt
'Gammelt kommunalt', f.eks.:	Kan-området (ca. 90 % kommunalt):	Sikrede døgninstitutioner til unge
Forebyggende foranstaltninger	Døgninstitutioner til børn og unge med handicap	
Familiepleje	Beskyttet beskæftigelse og aktivitets- og samværstilbud til voksne	
Bofællesskaber	Midlertidige eller længerevarende botilbud til voksne	
Støtte i eget hjem		
Skal-området:	Stofmisbrugsbehandling	
Døgninstitutioner til børn og unge med sociale problemer	Forsorgshjem og krisecentre	
Stofmisbrugsbehandling efter sundhedsloven	Særlige dagtilbud til børn og unge	
	Specialundervisningstilbud til voksne med særlige behov	

Hovedparten af driftsopgaverne på det specialiserede socialområde ligger altså på det kommunale plan. Men dette er altså langt fra ensbetydende med, at kommunerne er selvforsynende på alle delydelser inden for sektoren, jf. figur 2.1. På de mindst specialiserede ydelser (forebyggelse, familiepleje, støtte i eget hjem etc.) er den enkelte kommune stort set selvforsynende, som de også var før strukturreformen. For de mere specialiserede ydelser på det tidligere amtslige område er der en større afhængighed af andre aktører.<sup>7</sup> Dette afspejler til dels også, at kommunerne overtog et sæt institutioner og tilbud fra amter, organiseret omkring og kapacitetsmæssigt tilpasset amternes samlede behov. Den enkelte kommune kan derfor være afhængig af tilbud i andre kommuner også for mellemtunge tilbudstyper. En kommune vil derfor typisk f.eks. drive botilbud til visse målgrupper (f.eks. et tilbud til unge sindslidende), men være afhængig af eksterne køb til andre målgrupper (f.eks. Downs syndrom og autistområdet).

### Organisering og regulering af kvasimarkedet

Dele af det specialiserede socialområde er altså organiseret som et kvasimarked med en udbredt handel på tværs af kommunegrænser og fra andre typer aktører. Det er dog et tæt politisk styret og reguleret marked, hvilket afspejler, at området er offentligt finansieret, hovedparten af leverandørerne er offentligt ejede, samt at brugerne – voksne med fysisk og psykisk funktions-

<sup>7</sup> Københavns og Frederiksberg Kommuner afviger grundet deres historik med amtsstatus før 2007 delvist fra dette billede.

nedsættelse, sindslidelser og andre særligt tunge sociale problemstillinger – i sagens natur ofte er svage 'forbrugere', hvorfor der kan være en berettiget forventning om at disse skal beskyttes mere end andre 'forbrugere' af offentlige ydelser.

En del af reguleringen handler om at fastsætte kapaciteten på de offentlige tilbud og dermed i stort omfang det samlede udbud. Dette sker i regi af de såkaldte rammeaftaler mellem kommunerne og de fem regioner, som dækker udviklingen af tilbuddene på 'kan-området' – altså det område, hvor kommunerne køber mange pladser af hinanden (og i princippet ikke nyere tilbud eller tilbud i Københavns, Frederiksberg og Bornholms Kommuner, der også før 2007 havde de amtslige opgaver). I perioden 2007-2011 lå opgaven hos regionerne, der på baggrund af input fra de stedlige kommuner skulle søge at afdække det samlede behov inden for de forskellige underområder samt beskrive, hvordan dette behov skulle dækkes af kommunale og regionale aktører. For regionerne udgjorde rammeaftalen dermed en 'bestillingsliste' på pladser inden for de enkelte delydelser. Fra og med 2012-udgaven ligger denne koordinationsopgave ved kommunerne i form af det kommunale kontaktråd KKR (Heeager, 2012), idet regionernes rolle i denne sektor altså efterhånden er beskednen. Aftalerne skal godkendes politisk af både regionsråd og kommunalbestyrelser senest medio oktober – altså parallelt med budgetvedtagelsen hos de enkelte købere af pladser. Rammeaftalernes funktion har været planøkonomisk at beskrive det forventede behov, og hvordan det skal dækkes. Men denne kapacitetstilpasning har været svagt fungerende, da kommunerne alene kan indmelde fremtidigt behov ud fra de kendte budgetter til pladskøb frem for faglige vurderinger af udviklingstendenser. Således har kommuner og regioner snarere forholdt sig til hhv. ledige pladser og ventelister og altså reageret på ændrede behov med nogen forsinkelse (KREVI, 2009). Det drejer sig dog ikke kun om at sikre, at det nødvendige antal pladser er til rådighed i forhold til efterspørgslen – det drejer sig i lige så høj grad også om at undgå dyre, tomme pladser (se f.eks. rammeaftalen for Midtjylland for 2007 (Region Midtjylland, 2006: 16)). Ligeledes fremgår det af Midtjyllands rammeaftale for 2009 (Region Midtjylland, 2008), at man forudsætter en videreførelse af kapaciteten fra 2008 overordnet set, på trods af at man kan konstatere såvel ventelisteproblematikker samt overbelægning på såvel børn/ungeområdet som på voksenområdet (se f.eks. Det Regionale Udviklingsråd for Midtjylland, 2009).

Rammeaftalemodellen har måske planlægningsmæssigt været en fiasko, men har dog skabt et (primært administrativt) forum for koordination og interessevaretagelse mellem kommuner og regioner (KREVI, 2009; Heeager, 2012). Rammeaftalemodellen har således bidraget med forskelle typer reg-

ler, politiske aftaler og hensigtserklæringer – der i varierende omfang også er blevet ført ud i livet – og dermed et væsentligt koordinationsforum mellem ligestillede parter. Mere tydelig effekt har rammeaftalerne haft på prisfastsættelsesmekanismen (beskrevet i Finansministeriet, 2010b). Det er således fastsat i lovgivningen, at der for en lang række tilbudstyper skal benyttes takster, der afspejler de langsigtede, gennemsnitlige omkostninger ved det enkelte tilbud. Dette gælder bl.a. de ydelsestyper, der tidligere var en del af amternes ansvarsområde. Den konkrete formel til at omdanne tilbudsbudgetter til tilbudstakster er rammeaftalestof og varierer altså mellem landsdelene. Taksterne beregnes med udgangspunkt i tilbuddets nettobudget (altså fratrukket indtægter fra brugerbetaling) i det givne år inkl. evt. andele af fælles driftsrammer samt en række tillæg, f.eks. kapitalomkostninger (afskrivning, forrentning af aktiver), udgifter til tjenestemandspension samt overhead til udvikling, tilsyn, dokumentation og fælles administration. I disse detaljer ligger der et stort konfliktpotentiale mellem købere og sælgere, hvor sælgerne har en naturlig interesse i høje tillæg. Ligeledes tages der hensyn til det foregående års eventuelle under/overskud, således at det for en driftsherre – f.eks. regionerne, der ikke har selvstændige indtægtskilder og budget til socialområdet – er omkostningsneutralt på længere sigt at drive tilbud for andre købere. Denne samlede bruttoudgift på et tilbud divideres nu med den forventede pladsproduktion i det kommende år for at give en døgntakst. Produktionen er givet ved pladstallet, årets dage samt den forventede belægningsprocent. Sidstnævnte faktor er ligeledes et konfliktpunkt, da et lavt krav til belægning alt andet lige giver sælgerne lidt mere luft i budgettet – men er også et ganske skarpt effektiviseringsværktøj, idet en øget forudsætning reducerer taksterne direkte, uanset om de enkelte driftsherrer reducerer grundbudgettet. Metoden er bl.a. anvendt i region Midtjylland som spareredskab, hvor belægningsprocenten er øget fra 95 % til først 98 % og siden 100 % på døgntilbud til voksne (Finansministeriet, 2010b). Selve metoden til at fastsætte markedets priser er altså et forhold, der politisk er reguleret af den gruppe aktører, der udgør både køber- og sælgersiden – men hvor rollernes relative tyngde kan variere mellem aktører. Den takst, der er slutresultatet af denne proces, skal altså dække de langsigtede omkostninger og er ens for alle beboere/brugere af tilbuddet, uanset om disse kommer fra driftskommunen eller udefra. Taksten dækker som udgangspunkt alle de sociale og omsorgsmæssige ydelser, der leveres som en pakke på det givne tilbud.

Den enkelte kommune har som beskrevet et myndigheds- og finansieringsansvar over for sine indbyggere og skal således visitere til og betale for eksempelvis et botilbud på kvasimarkedet. Her betaler beboeren selv for husleje, faste udgifter, kost og enkelte andre tjenester, mens hjemkommunen

betaler resten igennem taksten. Hjemkommunen er dermed såkaldt betalekommune. I perioden 2007-2010 var det den aktuelle bopælskommune, der havde visitationsretten og -pligten for borgeren – den såkaldte handlekommune. Når en kommune købte en døgnplads på et botilbud uden for kommunegrænsen, mistede denne kommune altså handleretten og skulle dermed betale for andre kommuners økonomiske dispositioner. Dette indebærer incitamentsmæssige ulemper jf. diskussionen tidligere om ansvarshensyn og neutralitetshensyn (om end horisontalt mellem kommuner frem for vertikalt mellem forvaltningsniveauer), hvorfor dette blev ændret fra medio 2010, så den oprindelige betalekommune nu beholder visitationsopgaven. Dette styrker købersiden, men giver ikke i sig selv handlekommunen mulighed for at ændre visitationer og f.eks. trække borgere hjem fra eksterne botilbud. Det er alene i forhold til den løbende visitation, at handlekommunen med denne regelændring klarere kompetencer og bedre styringsvilkår. En diskussion på det specialiserede socialområde har været, i hvilket omfang handlekommunerne specifikt må handle ud fra økonomiske hensyn, og hvilken vægt dette hensyn i givet fald måtte have over for faglige hensyn.<sup>8</sup> Denne diskussion betoner, at handlekommunen er forpligtet til at tage særlige hensyn til borgerne, der på dette område i sagens natur er svage, og ikke f.eks. ændre leverandør alene for at spare penge.

På botilbudsområdet er denne beskyttelse af beboerne særligt betonet af, at visitationen ikke bare sker til en social indsats, men også til en bolig. Således kræver det netop for botilbudspladser accept fra beboerne (eller værge), hvis der skal flyttes til en anden indsats. Denne regulering udgør altså en beskyttelse af 'forbrugeren' mod, at pris pr ydelse og økonomiske hensyn skal fylde for meget på kvasimarkedet. Men begrænsningen i handle- og betalekommunens handlemuligheder efter den første visitation er altså ganske stor både før og efter de ændrede handle- og betaleregler.

## 2.4 Botilbud til voksne – handel og udgifter

Det foregående afsnit har beskrevet opgave- og byrdefordelingen på det specialiserede socialområde efter strukturreformen som en markedslignende organisering. I dette afsnit vil jeg forsøge at opsummere, hvordan udgiftsudviklingen har været inden for sektoren siden reformen med fokus på døgnindsatserne til voksne med funktionsnedsættelse, samt beskrive hvilke fore-

---

<sup>8</sup> Dette er fra 2012 specifikt indskrevet i lov om social service og indebærer altså en ændret vægt i forhold til tidligere. Høringssvarene til loven opsummerer debatten (Folketinget, 2012).

løbige indikationer, der kan ses på markedsmodellens betydning for effektivitet.

Overordnet er udgifterne til det specialiserede socialområde steget markant efter strukturreformen, og særligt er det faktiske forbrug i de første år efter 2007 steget markant og mere end forudsat i de kommunale budgetter (Finansministeriet, 2010a). Hansen og Houlberg (2011) opgør realvæksten i de samlede udgifter til voksne med handicap, sindslidelser og andre særlige sociale problemer til 26 % i perioden 2007-2010. Dette dækker både udgifter til tidligere amtslige indsatser såsom botilbud, beskyttet beskæftigelse samt udgifter til områder, der også før 2007 var kommunalt ansvar i form af indsatser i eget hjem via bostøtte, støtte-kontaktpersoner etc. Udgifterne til indsatser til børn og unge på det specialiserede socialområde steg i samme periode med 18 %. Dette er en udgiftsvækst, der er markant over de andre kommunale serviceområder – de store normalområder som folkeskole og dagpasning har i denne periode haft en vækst på et par procent, mens der bruges færre penge på ældreindsatserne. Hansen og Houlberg opgør samtidig den samlede budgetoverskridelse på det specialiserede socialområde til 7,6 % – både for børne- og ungeindsatserne og for voksenområdet. Dette skred afspejler måske, at området var underbudgetteret ved overdragelsen fra amt til kommuner, men den samlede udgiftsvækst i perioden må også ses som et udtryk for, at kommunerne som finansieringsansvarlige manglede styringsmuligheder (KREVI, 2008). Finansministeriet opgjorde på den baggrund i 2010, at udgifterne til specialområdet i 2009 på samlet 44 mia. kr. – 3 mia. mere end budgetteret – gjorde sektoren til det dyreste serviceområde i kommunerne (Finansministeriet, 2010a). Fra 2011 er den samlede udgiftsudvikling dog bragt under kontrol. Dette belyses for voksenområdet nedenfor. Udgiftsudviklingen har dog langtfra været ensartet på alle udgiftsområder (Finansministeriet m.fl., 2011. 36). Tabel 2.7 nedenfor, der alene fokuserer på voksenindsatserne, peger således på, at udgiftsvæksten er størst for indsatserne i eget hjem, altså en relativt lavt specialiseret ydelse.

Det er dog en central pointe – som allerede nævnt i delkapitel 2.1 – at der er en generel mangel på solide data over tid. Det er således ikke helt klart, hvordan udviklingen i enhedsomkostningerne har været i perioden siden 2007, idet der for flere ydelser mangler klare data for antallet af modtagere af ydelser og tyngden i deres behov, ligesom der ikke er systematiske målinger af ydelsernes kvalitet (der mangler som tidligere beskrevet også succeskriterier at måle denne kvalitet ud fra). Selvom de samlede udgifter altså er steget markant, er det ikke på baggrund af de tilgængelige data muligt at sige noget entydigt om udviklingen i enhedsomkostninger (prisen

pr modtager af ydelser) eller om effektiviteten (forstået som prisen pr modtager, korrigeret for kvalitetsændringer).

## Døgnindsatser for voksne med handicap og sindslidelser

Jeg vil nu vende fokus mod indsatserne til voksne med særlige sociale behov som følge af fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse, sindslidelser eller andre særlige sociale problemer (såsom stofmisbrug eller personer, der ikke er diagnosticeret), herunder særligt døgnindsatserne, der udgør afhandlingens empiriske genstandsområde i de kommende kapitler, der analyserer kommunale botilbud og botilbudslignende indsatser. Døgnindsatserne udgøres af de indsatser, der handler om at give den enkelte person med handicap/sindslidelse en bolig – hvad enten det så er i et institutionslignende miljø (et botilbud/bofællesskab) eller i eget hjem gennem omfattende socialpædagogisk og plejemæssig støtte (bostøtte eller handicaphjælperordning). De førstnævnte typer indsatser er oftest rettet mod de mest krævende diagnoser og problemstillinger og er underlagt en anden form for styring end de indsatser, der gives i eget hjem. Som beskrevet i afsnit 2.1 har linjen i socialpolitikken i flere årtier været en inklusionstankegang med betoning af indsatser i hjemmet (Det Centrale Handicapråd, 2005), hvorfor der skal være tale om forholdsvis tunge sager, før man visiterer til botilbudsløsninger. Indsatserne i eget hjem er i større grad end de institutionslignende indsatser individuelt tildelte, således at den enkelte f.eks. visiteres til 8 eller 12 timers socialpædagogisk støtte til at bo i eget hjem (bostøtte) om ugen. Sådanne visitationer kan relativt nemt tilpasses ændrede behov hos borgeren eller serviceniveauer i handlekommunen og er ofte markant billigere end botilbud eller botilbudslignende indsatser (det skal dog bemærkes, at handicaphjælperordningen er en særdeles omkostningstung ydelse).

Omvendt tilbyder botilbud og de botilbudslignende indsatser ikke bare en støtte i eget hjem, men også en bolig i institutionslignende omgivelser med omsorg og støtte som en integreret del af opholdet. Her køber handlekommunen sig altså til en samlet pakke af indsatser og ydelser. Det er dog en væsentlig pointe i det følgende, at botilbuddet også er den enkeltes eget hjem med de rettigheder og pligter, dette indebærer. Forholdet mellem de to hovedkategorier af indsatser kan ses som parallelt til forholdet mellem relativt billig og individuelt udmålt hjemmehjælp til ældre i egen bolig og plejeboliger med en fast personalenormering.

Botilbuddene kan være baseret på to typer lovgivning og være udbudt af tre typer aktører. Botilbud kan dels gives efter servicelovens §§ 107-108 om midlertidige og længerevarende botilbud, som er en del af 'kan-



området' jf. ovenfor. Det er altså både kommuner og regioner (inkl. selvejende institutioner med driftsoverenskomst), der kan drive disse typer indsatser. Private aktører kan også drive midlertidige botilbud efter § 107 under den lokale kommunes tilsyn. Der må ikke udtrækkes profit af private tilbud, og den stedlige kommune skal godkende sammensætningen af personale samt de budgetter, som tilbuddets takster beregnes ud fra. Der er ca. 300 private botilbud til voksne (se tabel 2.6) – disse er overvejende mindre og målrettet relativt lette målgrupper i forhold til de offentligt ejede aktører. Botilbud efter §§ 107-108 kan siges at udgøre kernen i forståelsen af, hvordan døgnindsatser til voksne med handicap eller sindslidelser ser ud. De offentlige tilbud har typisk 10-30 beboere, der hver har eget værelse/lejlighed, hvortil kommer fællesarealer og servicearealer. De største botilbud som den tidligere særfor-sorgsinstitution Sølund i Skanderborg Kommune har dog over 200 beboere. På botilbud er der som hovedregel en ganske høj personalenormering (inkl. aften- og nattedækning), som står for pleje og omsorg samt visse sociale og pædagogiske indsatser. Endvidere vil der for de fleste beboere være et aktivitets- og samværstilbud eller beskyttet beskæftigelse (på samme matrikel eller på et andet tilbud), der er separat visiteret. Nogle botilbud vil være målrettet en meget specifik målgruppe – f.eks. autister med fysisk og psykisk funktionsnedsættelse – og andre kan være henvendt til en bredere målgruppe af f.eks. udviklingshæmmede.

Regioner og kommuner kan dog også udbyde kommunale botilbudslignende indsatser, hvor selve boligen er baseret på almenboligloven. Her er det altså en almen boligforening, der har opført og ejer selve boligmassen, og den offentlige driftsherre leverer den sociale indsats i form af pleje og pædagogik ind i tilbuddet – som det også er tilfældet for plejeboliger til ældre. Denne løsning er typisk valgt, fordi der i en periode har været knyttet gunstige finansieringsmuligheder til løsningen i forhold til et amtligt/kommunalt ejerskab. For den enkelte beboer vil den eneste synlige forskel mellem de to typer botilbud ofte være, hvor huslejen skal betales til – en offentlig myndighed som ejer eller en boligforening. Ud over husleje er der for begge typer botilbud egenbetaling af faste udgifter ved boligen samt kost, rengøring og vask. Samlet ligger betalingen for at bo og spise på et botilbud typisk mellem 5-8.000 kr. Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut KREVI (fra 2012 KORA) opgør disse botilbudslignende pladser til ca. 25 % af det samlede udbud af døgnpladser til voksne med handicap eller sindslidelse (KREVI, 2012a). Hertil kommer altså de indsatser, der ikke er i tilknytning til et institutionslignende botilbud.

Formelt set skal kommunerne individuelt udmåle omsorgsmæssige og socialpædagogiske indsatser (betegnet servicetilbud) i både botilbud efter

serviceloven og de botilbudslignende indsatser baseret i almenboliglovgivningen. I praksis er dette dog ikke tilfældet. Der fastsættes tværtimod som beskrevet ovenfor en enhedstakst eller et mindre antal takstgrupper for hvert tilbud (som der omvendt også er lovkrav om), ud fra de samlede servicepakker på botilbuddet. Beskrivelsen af udgifterne til botilbud nedenfor samt taksterne, som analyseres i de kommende kapitler, er altså alene for den socialfaglige og omsorgsmæssige indsats (servicetilbuddet inkl. udgifterne ved service- og fællesarealer), ikke for selve den fysiske bolig (altså selve botilbuddet, som beboeren selv betaler).

## Udbuddet af og handlen med pladser

KREVI har i 2010-2012 kortlagt udbuddet og handlen med botilbudspladser, hvor denne afhandlings statistiske datamateriale indgår som en del af kortlægningen (se kapitel 5 og 6) (KREVI, 2012a; 2012b; 2012c). Dette søger altså at rette op på manglen på data, men afdækker dog også en række gråzoner, der gør det vanskeligt at lave ensartede og sammenlignelige opgørelser af data på området. Opgørelsen i KREVI (2012a) må dog siges at give det bedst tilgængelige overblik over området givet disse udfordringer. Tabel 2.6 nedenfor beskriver udbuddet af pladser på baggrund af KREVI's data. Tabellen opgør det samlede marked til ca. 23.000 døgnpladser fordelt på over 1.500 botilbud, der til sammen kostede ca. 16,5 mia. kr. i 2010. Heraf er 77 % kommunalt drevne, 10 % regionale og resten private. De private tilbud er målrettet en lidt lettere brugergruppe end de offentlige og som udgangspunkt rettet mod midlertidige ophold på op til et par år, mens de offentlige udbydere altså driver langt hovedparten af de mere intensive og specialiserede, længerevarende botilbud (ophold over en længere årrække, ofte uden perspektiver for udflytning). Der henvises til KREVI's afrapportering (2012a) for yderligere beskrivelse.

Vendes fokus mod handlen med pladser, er det altså alene kommunerne, der køber disse på vegne af egne borgere. Dette sker både ved egne tilbud og ved andre offentlige og private leverandører. På botilbudsområdet er der en ganske omfattende handel med døgnpladser. KREVI's opgørelse viser, at kommunerne i 2010 solgte 6.654 af de 17.800 pladser, de selv drev eller havde driftsoverenskomst med. 39 % af alle kommunale pladser er altså anvendt af og finansieret af andre kommuner. På forbrugssiden opgør KREVI kommunernes forbrug til 23.785 pladser fordelt på 10.929 pladser i egne tilbud (46 %) og 12.858 ved andre aktørers tilbud (54 %), heraf altså 6.654 (28 %) ved andre kommuners tilbud (KREVI, 2012b: 11). Den samlede pris for de eksternt købte pladser var i 2010 11 mia. kr., hvoraf 6,9 mia. kr. var handel

mellem kommunerne, 2,2 mia. kr. gik til køb fra regionerne, mens de private aktører afsatte voksendøgntilbud for 1,9 mia. kr.

Tabel 2.6 Udbuddet af døgnpladser fordelt efter driftsherre i 2010

		Antal tilbud	Antal pladser	Pladser pr tilbud	Markeds- andel
Kommunal	Kommunal ejer	1074	16.521	15,4	71
	Selvejende m. driftsoverenskomst	75	1.280	17,1	6
Regional	Regional ejer	93	2.230	24,0	10
Privat	Selvejende uden driftsoverenskomst	139	1.551	11,2	7
	Andet/Privat	145	1.567	10,7	7

Kilde: KREVI (2012a: 24).

Værdien af de handlede døgnpladser er altså ganske stor. Det er dog ikke alle kommuner, der er lige store aktører på markedet. Mindre kommuner er i større omfang afhængige af køb ved eksterne aktører, mens de større kommuner selv har det fornødne befolkningsgrundlag for flere ydelser. Alle kommuner køber dog pladser. Dette afspejler som beskrevet dels varierende befolkningsgrundlag for ydelser samt altså amternes tilrettelæggelse af kapaciteten for hele amtets befolkning før 2007.

På salgssiden er sammenhængen mellem kommunestørrelse og salgsandel derfor også lidt mindre klar. Også mindre kommuner kan have overtaget store tilbud fra amterne, der sælger mange pladser, ligesom nogle kommuner kan have overtaget flere tilbud, der dækker et større geografisk område. Mindre kommuner som Tønder og Skanderborg sælger således mange pladser, fordi de har overtaget store tilbud med en fortid som statslig særforsorgsinstitution.

### Udgifter til døgntilbud til voksne

Kortlægningen har også omfattet udviklingen i udgifterne til området efter strukturreformen. Tabel 2.7 illustrerer denne udvikling ved at beskrive udgiftsudviklingen for tre typer indsatser: botilbud (efter servicelovens §§ 107-108), støtte i eget hjem (socialpædagogiske og omsorgsmæssige indsatser inkl. i botilbudslignende indsatser) samt dagtilbud (aktivitets- og samværstilbud samt beskyttet beskæftigelse – to ydelsestyper, der gives til de fleste i botilbud).

Tabel 2.7: Udgiftsudviklingen for voksne med særlige behov, i mia. kr., 2011-p/l

Ydelsestype		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Botilbud	Udgift	11,3	11,6	12,3	12,7	12,6	12,0
	Vækst (pct.)	4,0	2,7	6,1	3,3	-0,7	-4,9
Støtte i eget hjem	Udgift	2,6	3,6	4,1	5,0	5,9	6,3
	Vækst (pct.)	13,4	38,7	14,7	20,9	18,2	7,0
Samlet døgn	Udgift	13,9	15,2	16,4	17,7	18,5	18,3
	Vækst (pct.)	5,6	9,4	8,1	7,7	4,6	-1,1
Dagtilbud	Udgift	3,7	3,1	3,3	3,4	3,5	3,3
	Vækst (pct.)	2,3	-16,3	6,8	4,0	0,7	-4,7

Kilde: KREVI, 2012a: 18, KREVI (2012c) beskriver præcis kontoafgrænsning samt kontobro ift. tidligere kontoplan.

Tabellen viser, at der har været en vækst i udgifterne for samtlige de tre typer ydelser, som dog synes at være bragt under kontrol i 2011-regnskaberne. I 2011 er udgifterne samlet 4,0 mia. højere end i sidste år inden reformen – en realvækst på 22,7 %. Tabellen afslører dog også, at de forskellige ydelsestyper ikke har haft den samme udgiftsudvikling, hvor udgifterne til støtte i eget hjem særligt er steget, og udgifterne hertil er mere end fordoblet siden 2006. Dette kan dog ikke udlægges som et udtryk for, at kommunerne generelt har omlagt servicen fra (dyre) botilbudsløsninger til (billigere) indsatser i eget hjem, fordi udgifter til botilbud baseret på boliger efter almenboligloven altså her ses som støtte i eget hjem. Omvendt rapporterer KREVI (2012a) også, at der kan være konteret udgifter for servicetilbud i botilbudslignende indsatser under netop §§ 107-108-konti, fordi der ikke reelt er en forskel i indsatserne mellem de to sæt lovgrundlag (KREVI, 2012c). Det bedste mål for udgifterne er altså de samlede omkostninger til døgnforanstaltninger, som dog også inkluderer mere lavintensive bostøtteordninger, handi-caphjælperordninger mv. Omkostningerne til disse døgnindsatser er steget fra 13,9 mia. kr. i 2006 (2011-p/l) til 18,3 mia. kr. i 2011 – en vækst på 31,7 % på 5 år.

Dette er altså de samlede udgifter til sektoren, som ikke siger noget om udviklingen i omkostningerne pr leveret enhed – altså effektiviteten. KREVI's kortlægning har ganske vist afdækket både antal døgnpladser og de samlede døgnudgifter, men givet at kommunernes konteringspraksis ikke er helt konsistent, og at det ikke er muligt at sondre mellem udgifterne til bostøtte i 'eget-eget' hjem og indsatser i botilbudslignende foranstaltninger, er der kun et svagt grundlag for egentlige beregninger. Og igen ville disse ikke tage

højde for ændringer i målgruppernes tyngde og ydelsernes kvalitet over tid. Jeg vil dog i kapitel 5-6 på baggrund af afhandlingens statistiske datagrundlag prøve at belyse udviklingen i enhedsomkostningerne lidt nærmere, om end jeg der kun kan beskrive priserne ud fra basistakster, der ikke nødvendigvis indfanger samtlige udgifter.

## 2.5 Fortsatte styringsudfordringer

I dette kapitel har jeg tilstræbt at give en introduktion til det specialiserede socialområdes organisering og udvikling siden kommunalreformen i 1970. Denne beskrivelse af sektoren har haft fokus på opgave- og byrdefordelingen og dermed også på udgifter og styringsproblemer. Sektorens pædagogiske og kvalitetsmæssige udvikling er derimod i mindre grad belyst (her henvises til Jonassen, 2004 og 2009 samt Møller, 2004). Kapitlet har endvidere præsenteret det kvasimarked for døgnpladser til voksne med handicap og sindslidelser, der i de kommende kapitler analyseres nærmere, herunder introduceret ydelsernes karakter, deres produktion og den regulering, der er etableret på markedet. Dermed bidrager kapitlet til at kunne besvare afhandlingens teoretiske forskningsspørgsmål, som det blev formuleret i kapitel 1.

Det mere overordnede historiske overblik over det specialiserede socialområde har dog også identificeret nogle træk ved området, der er nødvendige for at kunne levere svar på afhandlingens mere praktisk orienterede motivation om at give et bud på, hvorfor det specialiserede socialområde har været så svært at styre efter strukturreformen. Kapitlet har vist, at sektoren i perioden helt fra 1970 er vokset betydeligt både i forhold til antallet af personer, der modtager ydelser, men bestemt også i forhold til de offentlige udgifter. Styringsproblemerne er altså ikke af nyere dato. Fra at have været et forholdsvis marginalt og afgrænset område i 1970, er sektoren således nu udgiftsmæssigt kun overgået af sundhedsområdet og er følgelig blevet et centralt emne på den politisk-administrative dagsorden. Noget af denne vækst er udtryk for politiske ønsker om at udbygge indsatsen for samfundets svageste – men bestemt ikke hele udviklingen. Sektorens organisering og styring er således blevet beskrevet som et 'wicked problem,' der aldrig helt lader sig definere, endsige løse. Sektoren rummer altså nogle uløselige problemstillinger og svære afvejninger, hvor der her har været fokus på den økonomiske styring, men andre 'onde problemer' kan identificeres i sammenhængen mellem normalområder og specialområder og i afvejningen mellem individuelle løsninger og styrbar økonomi – problemstillinger, der ikke har været berørt i dette kapitel.

I lyset af denne forståelse af området som et 'wicked problem' er det derfor også for tidligt at sige, at styringsproblemerne er blevet løst, fordi vækstkurven ser ud til at være blevet knækket i 2011, som i øvrigt var præget af en historisk opbremsning af de kommunale serviceudgifter i forlængelse af finanskrisen (Finansministeriet og Kommunernes Landsforening, 2010; Kommunernes Landsforening, 2012). Erfaringerne fra udviklingen over de sidste 40 år peger således på, at området kan holdes i kort snor i forhold til udviklingen i de samlede udgifter i perioder (f.eks. i slutfirserne, jf. Finansministeriet 1998, og til dels under grundtakstmodellen, jf. tabel 2.4), men at udgiftsvæksten uanset de afprøvede organiseringer (refusioner, delt finansiering, grundtakstmodel, kvasimarkedsmodel) over længere træk er større end på områder såsom dagpasning, folkeskole og ældrepleje. Spørgsmålet er altså ikke, om markedsorganiseringen har løst problemet, men i hvilket omfang det oprindelige problem er løst, og i hvilket omfang nye problemer er skabt.

# Kapitel 3

## Organisationsformer og styring i den offentlige sektor

I kapitel 1 definerede jeg afhandlingens forskningsspørgsmål som hvad organiseringen af et område som et eksternt kvasimarked med handel mellem myndigheder betyder for den økonomiske udvikling af den givne sektor. Dette spørgsmål er omdrejningspunkt for dette kapitel, der vil diskutere teoretisk, hvordan den markedslignende model påvirker politiske budgetbeslutninger for tilbud på kvasimarkedet. Kapitlet vil således præsentere afhandlingens centrale teoretiske bidrag i form af sondringen mellem den politiske principals to roller, og hvordan disse er kombineret i forskellige offentlige organisationsformer. Endvidere vil jeg præsentere en sondring mellem interne og eksterne kvasimarkeder, hvor der kan opstilles ganske forskellige forventninger til den politiske styring af agenterne.

Dette kapitel falder i seks overordnede dele. I afsnit 3.1 fremlægger jeg argumentet for valget af rational choice som det overordnede perspektiv for analyserne. I forlængelse heraf præsenteres den klassiske principal-agent (herefter: PA) litteratur i del 3.2, som er rammen for diskussionen af kvasimarkedet. I afsnit 3.3 diskuteres den offentlige sektors styringsproblemer i lyset af dette perspektiv, ligesom afsnittet påpeger behovene for at tilpasse de grundlæggende agentteoretiske antagelser til en bedre forståelse af den offentlige sektor. Afsnittet diskuterer de politisk styrede, hierarkiske organisationsformer og introducerer den teoretiske distinktion mellem driftsherre- og køberprincipalen. Afsnit 3.4 præsenterer kvasimarkedsmodellen som en offentlig organisationsform samt diskuterer hvilke erfaringer, der er gjort med markedsmodeller i Danmark og andre vestlige lande. Afsnit 3.5 diskuterer kvasimarkedsmodellen kritisk i lyset af PA-litteraturen og introducerer en teoretisk skelnen mellem interne og eksterne markedsløsninger. På denne baggrund diskuterer afsnittet, om man faktisk skal forvente styringsmæssige forbedringer med en model, der indebærer handel over kommunegrænser. Afsnit 3.6 præsenterer de implikationer og hypoteser, der kan fremsættes på baggrund af den teoretiske diskussion, og diskuterer grænserne for de teoretiske forventninger. Afsnittet afrunder endvidere kapitlet.

### 3.1 Afhandlingens teoretiske fundament

Dette første afsnit skal præsentere mikrofunderingen og de grundlæggende antagelser om sociale fænomener for den videre teoretiske diskussion af forskningsspørgsmålet. Dette fundament er som allerede nævnt en rationel model for individuel handling – altså en grundlæggende antagelse om, at individer søger at handle ud fra deres egeninteresse i en given valgsituation. Kapitel 2's præsentation af styringsudfordringer på socialektoren over de sidste 40 år har ellers fokuseret på strukturelle og institutionelle årsager til udgiftsudviklingen – hvordan har den demografiske udvikling været (f.eks. at handicappede lever længere), hvilke samfundsmæssige tendenser har der været i perioden (f.eks. en større forventning til en offentlig opgaveløsning) og ikke mindst, hvordan har opgave- og byrdefordelingen ændret sig gennem perioden (hvem skal løse opgaverne, og hvem betaler)? Dette er årsagstyper på et ganske højt aggregeringsniveau, men ikke desto mindre vil jeg præsentere et teoretisk argument, der er funderet i metodologisk individualisme (Elster 1989). Hovedsynspunktet er altså, at vi må forstå individuelle aktørers præferencer og interesser på området for at kunne forklare det samlede billede af udviklingen. De udgiftsmæssige effekter af en ændret opgave- og finansieringsfordeling skyldes i denne optik, at institutionelle forandringer ændrer, hvad aktørerne på området ser som deres egeninteresse, hvilket medfører individuelle adfædsændringer og ændringer på aggregeret niveau. Ligeledes er sådanne ændringer i organiseringen af sektoren ikke eksogent givne, men er netop skabt af aktører – politikere og interessegrupper – for at tilgodese visse hensyn, og vi må altså for at forstå problemstillingen tage udgangspunkt i de interesser og handlingsmønstre, der kendetegner aktørerne på området (Knight, 1992). Udgangspunktet er altså, at udviklingen er drevet af individuelle aktører, der hver især søger at fremme deres egne vilkår og interesser, og dette former den samfundsmæssige udvikling. Denne tilgang kan ikke forklare hele udviklingen, og ser f.eks. bort fra ændrede demografiske vilkår, der har betydning for udgiftsudviklingen på socialområdet. En rationel tilgang tager således et noget forsimplet og stiliseret udgangspunkt i diskussionen af politik og forvaltning, som måske ikke indfanger alle kompleksiteter og sektorspecifikke vilkår, men som til gengæld opstiller klare forventninger, der er bredt gældende.

Hvad er den grundlæggende forventning til aktørers adfærd?

Den klassiske *rational choice*-model for individuel adfærd – grundlæggende hentet fra økonomisk forbrugerteori (Marshall, 1890) – er ganske velkendt in-



den for samfundsvidenskaberne og skal ikke diskuteres uddybende her (se f.eks. Hindmoor, 2006) – men alene rides op med henblik på en diskussion af PA-teorien. Kort sagt er det grundlæggende argument i *rational choice*, at vi som individer optimerer vores egen nytte ved i en given valgsituation at vælge det handlingsalternativ, der giver os det højeste niveau af nytte givet de tilgængelige valgmuligheder og deres relative omkostninger. Nyttens ved de forskellige valg er afgjort ud fra individets præferencer, der i den givne situation ses som eksogent givne og stabile over det korte sigt. *Rational choice*-tilgangen forholder sig altså ikke til, *hvorfor* eller *hvorfra* aktørerne har de givne præferencer. Det skal dog bemærkes, at præferencerne kan være bredere end bare det enkelte menneskes materielle behov. Dele af *rational choice*-litteraturen anerkender således, at mennesker er både 'economic and social animals' (Shepsle & Bonchek, 1997: 16), der ud over egne behov også kan have mere kulturelt og socialt betingede præferencer, herunder at andre konkrete eller abstrakte personers velfærd indgår i et individs nyttefunktion.<sup>9</sup> Selvom i hvert fald dele af den rationelle litteratur er åben over for tilstedeværelsen af bredt funderede præferencer og dermed motiver for instrumentel, rationel handling, så betyder *rational choices* prioritering af deduktivt udledte, parsimoniske modeller, at der i empiriske analyser alligevel ofte anvendes mere snævre antagelser om, hvad der driver aktørerne (Hindmoor, 2006: 2f; Nielsen, 2006: 33). Således udpeges motiver og mål, som aktørerne maksimerer: Politikere går efter stemmer, bureaukrater efter budget og autonomi, og firmaer maksimerer profit (Shepsle & Bonchek, 1997: 31). Denne løsning og vægtningen af parsimoniske modeller, der betyder klare forventninger, vil også anvendes i denne afhandling, vel vidende at virkelighedens aktører er langt mere komplekse. Aktørantagelserne skal dog stadig være både realistiske og empirisk forankrede, men altså ikke udtømmende.

I dens rene form antager teorien endvidere, at vi som aktører har fuld information og er i stand til fuldstændig præcis at beregne det bedste valg for os selv. Tilgangen siger således kort sagt, at vi som *homo oeconomicus* i en given situation instrumentelt vælger den løsning, der er bedst for os selv som defineret ved vores præferencer. *Rational choice*-tilgangen sætter fokus på, at mens individers præferencer er stabile over tid, så kan 'priserne' – forstået både som faktiske markedspriser og som andre incitamenter, belønninger

---

<sup>9</sup> En berettiget kritik af dette standpunkt er, at man risikerer at udvande den teoretiske stringens, og at al adfærd kan forklares som rationelt *post hoc* (Nannestad, 1991: 423).

og sanktioner – på de forskellige alternative valgmuligheder variere over tid, hvilket har betydning for aktørernes adfærd.

*Rational choice*-tilgangen betoner, at aktører handler strategisk og opportunistisk, når de interagerer med andre aktører (Williamson, 1979). Aktører kan altså forventes at tage højde for andre aktørers forventede handlinger og reaktioner (strategisk adfærd) og vil til en vis grad også handle kynisk og f.eks. tilbageholde informationer, hvor det er til gavn for en selv – også i samarbejdsrelationer. Oliver Williamson beskriver således adfærdsforventningen som 'self-interest seeking with guile' (1979: 234). Samarbejde mellem aktører, der agerer strategisk og opportunistisk, indebærer en høj grad af usikkerhed og er derfor svært at opretholde. Dette problem er bl.a. kernen i PA-perspektivet, som drøftes nedenfor.

## Begrænsninger på rationaliteten

Den beskrivelse af *homo oeconomicus*, som er præsenteret ovenfor, er dog en abstraktion, som ofte blødes op i politologien. Således er det en forestilling om begrænset rationalitet (Simon, 1955, 1957), der anvendes i den videre diskussion.<sup>10</sup> Begrænset rationalitet medfører, at mennesker sjældent optimerer deres valg som antaget i mikroøkonomiske modeller, men med Herbert Simons præcise formulering er 'intendedly rational, but only limited so' (Simon, 1957: xxiv). Vi *prøver* altså at agere ud fra vores egeninteresse, men rammer sjældent de helt optimale løsninger grundet begrænsninger i vores rationalitet. Aktørers rationalitet er begrænset i tre henseender (Simon, 1955, 1957; Conlisk, 1996). Den væsentligste og mest principielle begrænsning er kognitiv – det er ganske simpelt ikke realistisk at antage, at vi som mennesker kan beregne det optimale valg, som den rene *rational choice*-teori foreskriver. I stedet for komplekse beregninger af marginalnytte anvender vi tommelfingerregler for, hvordan vi handler i konkrete situationer, og baserer valget af løsning på erfaringer fra tidligere situationer. For det andet må information ses som en begrænset og dermed omkostningsfuld ressour-

---

<sup>10</sup> Det kan diskuteres, om teorien om begrænset rationalitet falder inden for *rational choice*, eller om det snarere er en selvstændig teoretisk retning (f.eks. Bendor, 2010: 1; Nielsen, 2006) med andre antagelser om aktørerne og ikke mindst en markant anderledes model for, hvordan individer træffer valg. Dette sidste synspunkt har utvivlsomt noget for sig, men dette spørgsmål er mindre væsentligt her. Mit argument er, at aktører forsøger at handle ud fra deres egeninteresse og derfor også vil reagere på ændrede priser, institutioner og incitamentter – men måske ikke i samme omfang som beskrevet ud fra en ren rationel teori med aktører med fuld information.

ce, hvorfor valg ofte træffes på begrænset information – det er simpelthen ikke rationelt at indsamle eller danne sig et overblik over al information. Og for det tredje træffes valg typisk under et vist tidspres, hvilket igen begrænser og fordyrer langvarige overvejelser. Her er det aktørens opmærksomhed, der er begrænset (jf. også Jones, 2001; Baumgartner & Jones, 2005), så kun de mest væsentlige valgområder tages op til overvejelse, mens andre spørgsmål behandles mere 'på rygraden'.

Aktøren gennemgår derfor ikke alle muligheder og vælger det optimale, men vælger den første valgmulighed, der giver et *tilfredsstillende* resultat for vedkommende (Simon, 1955). En begrænset rationel aktør vil anvende tommefingerregler og hurtige valg baseret på erfaringer fra tidligere situationer og subjektive vurderinger af, hvor effektivt et givent valg er i forhold til at indfri ønsker til *outcome* – men kan øge sin investering i at træffe en god beslutning, når det drejer sig om mere væsentlige områder. For de aktører, der er interessante for denne afhandling, kan sådanne tommefingerregler være, at politikere ikke lægger sig ud med organiserede interessenter i valgår, eller at offentligt ansatte alt andet lige foretrækker et større budget frem for et mindre. Opmærksomheden hos sådanne beslutningstagere rettes eksklusivt mod de væsentligste emner, der har mest betydning for aktørens nytte, mens andet kører mere rutinepræget. Af dette følger, at rationaliteten kan ses som et gradsspørgsmål, hvor vi investerer mere i form af overvejelser og informationssøgning i væsentlige spørgsmål – f.eks. huskøb – end i mere dagligdags beslutninger – f.eks. indkøb af dagligvarer (Hindmoor, 2006: 193).

## Institutioner og organisationer

Rationelle aktører samhandler dog ikke i et institutionelt tomrum. Der er tværtimod række regler og institutioner, der definerer, hvordan samspillet mellem rationelle aktører foregår. Institutioner kan med Douglas North defineres således:

Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction. In consequence, they structure incentives in human exchange, whether political, social, or economic (North, 1990: 3).

Disse regler – formelle i form af love etc. og uformelle i form af normer og konventioner – definerer handlerummet for den enkelte aktør og opstiller belønning og straf ved forskellige handlemuligheder – altså adfærdspåvirkning gennem incitamentsstrukturer. Institutioner gør samtidig andre aktører lettere forudsigelige, hvilket letter samarbejde (North, 1990, Knight, 1992). De socia-

le regler afhjælper dermed begrænsningerne på rationalitet, da de bidrager til at indskrænke mulighedsrummet samt behovet for information og kognitive evner for alle aktører. Det bliver med andre ord mere simpelt at handle ud fra egeninteressen i en situation, hvor adfærdsmulighederne er begrænsede for alle parter. I forhold til denne afhandlings emne kan eksempler på institutioner findes i den nationale lovgivning, i rammeaftalerne og i de mere uformelle spilleregler, kommunerne handler efter.

Et samfunds regler og normer har fordelingsmæssige konsekvenser – både direkte og mere indirekte ved at definere, hvem der kan træffe beslutninger. North og Knight betoner derfor, at institutioner er formet af magtfulde aktører, der har en interesse i, at reglerne har en bestemt udfordring, og at reglerne vil blive ændret, hvis entreprenante aktører har en stærk interesse i at investere ressourcer i at søge at få regler og institutioner ændret (North, 1990: 86) – det er hele strukturreformen et udtryk for. Jack Knight peger videre på, at der ikke er grund til at forvente, at institutioner er samfundsmæssigt efficiente, da entreprenørernes fokus er på fordeling af samfundsmæssige goder til egen fordel frem for overordnet efficiens: En interesseorganisation vil f.eks. altid arbejde for, at lovgivningen ændres til dens fordel; ikke ud fra et ideal om samfundets bedste.

En rationel aktør tager dog ikke nødvendigvis en regel for gode varer – anser man det ikke som troværdigt, at de lovede gevinster uddeles, eller at regelbrud sanktioneres af andre, er man mindre tilbøjelig til at følge reglen. Dette afhænger af 'the costliness of ascertaining violations and the severity of punishment' (North, 1990: 4). Hermed introduceres transaktionsomkostningsteorien, der peger på, at samhandling mellem aktører er betinget af omkostningerne til indgåelse af aftaler, overvågning af disse samt udøvelse af straf (Coase, 1937). Tilgængeligheden af eller omkostningerne ved information er en central del af disse omkostninger, hvorfor institutioner, der definerer regler for informationsdeling mellem aktører, fremmer samarbejde (Knight, 1992: 17). Det ses altså, at institutioner er med til at afhjælpe de begrænsninger, man jf. forrige afsnit har som individ i form af begrænsede kognitive evner og begrænset information, ligesom troværdige institutioner kan overkomme kollektive handlingsproblemer.

Et andet forhold, der kan afhjælpe problemerne med begrænset rationalitet, er sammensatte aktører i form af organisationer. Organisationer som KL, Finansministeriet og Mærsk har helt banalt flere ressourcer til informationsindsamling og -behandling samt funktionelt specialiseret analysekapacitet, der øger graden af rationalitet i forhold til det enkelte individ. Sådanne sammensatte aktør kan under visse betingelser siges at udgøre en enhedsaktør (Scharpf, 1994, 1997), der er i stand til at agere strategisk ud fra sin or-

organisatoriske egeninteresse (evt. på bekostning af enkeltaktører i eller dele af den samlede organisation) i samspillet med andre aktører (Scharpf, 1994; 1997: 58). Hierarkiske organisationer som ministerier og kommuner er således eksempler på organisationer, der i mange tilfælde kan handle som én fra den organisatoriske egeninteresse i samspillet med eksterne parter.

Grundlaget for den videre diskussion af styringen af den offentlige sektor er således en forventning om, at aktørerne – både i form af enkeltaktører som politikere og bureaukrater og sammensatte aktører som kommuner – agerer ud fra deres egne interesser i en given situation og søger med blandedt held at vælge den løsning, der giver aktøren selv den bedste nytte ud fra eksogent givne præferencer. Valghandlinger er betinget af 'priserne' på forskellige handlingsalternativer og de regler, der betinger valget. Hvis en type adfærd belønnes af en ekstern part, vil den formodentlig optræde oftere – også selvom der er tale om begrænset rationelle aktører. Incitamentsstrukturer og institutioner betyder altså noget for adfærd. Da det ikke er muligt at kende de præcise præferencer hos den enkelte aktør, må vi dog som nævnt nøjes med nogle lidt forsimplede antagelser om, at forskellige typer aktører forfølger forskellige mål – stemmer, profit, budget etc. Dette drøftes i næste kapitel.

## 3.2. Det grundlæggende PA-perspektiv

Med det teoretiske fundament for diskussionen på plads kan fokus nu rettes mod den mere konkrete forståelsesramme, som PA-perspektivet giver på styring og delegationsforhold. Dette afsnit præsenterer således den generelle PA-ramme, der i tilpasset form skal strukturere diskussionen af den offentlige sektors organisering, der følger i de næste to afsnit.

### Grundprincipperne i den klassiske PA-teori

PA-teorien er oprindeligt baseret på en beskrivelse af forsikringsforhold, hvor principalen er et forsikringsselskab, der tegner en kontrakt med en kunde (agenten) om at overtage agentens risiko for skader mod en aftalt sum (Spence & Zeckhauser, 1971; Miller, 2005). Agenten betaler altså her principalen, der til gengæld skal betale erstatning for skader. Forsikringsselskaber står i denne situation over for to udfordringer: For det første kan de have svært ved at vurdere kundens individuelle risikoprofil (kunden har en informationsfordel *ex ante* kontraktindgåelsen om, hvor sandsynligt det egentlig er, at han laver skader), og for det andet kan selskabet have svært ved at vurdere, om eventuelle skader *ex post* (i løbet af kontraktperioden) faktisk

skyldes uagtsomhed eller risikopræget adfærd ved agenten, hvis risiko nu er dækket – forsikringssselskabet kan ikke overvåge agentens handlinger, men alene omfanget af skader. Dette er problemerne med hhv. *adverse selection* (*ex ante*-problemer) og *moral hazard* (*ex post*-problemer),<sup>11</sup> der til sammen medfører omkostninger for principalen (*agency costs*) i forhold til en situation med fuld information. PA-litteraturen peger nu på nogle greb, principalen kan anvende for at mindske informationsasymmetrien og derved mindske omfanget af *moral hazard*.

Denne simple beskrivelse af parterne i et forsikringsforhold er sidenhen blevet overført til andre sammenhænge, hvor det ikke er risikodeling, men arbejdsdeling, der tegnes kontrakt om. Teorirammen kan således bruges til at analysere situationer, hvor en principal uddelegerer løsningen af en opgave til en agent, der modtager betaling for sin indsats. I et funktionelt differentieret samfund vil sådan delegering typisk være til en specialiseret agent, der har en særlig fagviden om netop den uddelegerede opgave. Informationsasymmetrien er således skærpet i forhold til det oprindelige forsikringseksempel, hvor forsikringssselskabet kunne forventes at have en god indsigt i den gennemsnitlige risikoprofil for sine kunder. Det kan både være på et privat marked, men lige så vel anvendes inden for en organisation (delegation i et hierarki), hvor der er en mere eller mindre eksplicit kontrakt mellem over- og underordnede, hvor principalen aflønner agenten for at løse sine arbejdsopgaver. I delegationstilfælde ligger ekspertisen og indsigten i, hvad en given opgaveløsning gennemsnitligt kræver af ressourcer, netop ved agenterne frem for principalen. Det ved eksempelvis enhver, der har sendt sin bil til mekaniker, der har klart bedst indsigt i, både hvad problemet med bilen måtte være, og hvad en rimelig pris for reparationen er – hvilket alt andet lige øger risikoen for *moral hazard*. Delegation af specialiserede opgaver rummer altså altid et højt niveau af informationsasymmetri.

I forvaltningsstudier kan hele den parlamentariske styringskæde fra vælgkorps til folkevalgte politikere og herfra gennem forvaltningens hierarkiske opbygning til yderste markarbejder siges at være en kæde af principal-agent-relationer (Olsen, 1978; jf. også Moe, 1984: 765). PA-teorien peger her på to styringsudfordringer for principalen. Før kontraktindgåelsen er proble-

---

<sup>11</sup> I tråd med den gængse sprogbrug vil jeg anvende de oprindelige forsikringsudtryk *adverse selection* og *moral hazard* frem for danske udtryk, der måske rammer begreberne bedre, såsom skjult information og skjult handling (jf. Laffont & Martimort, 2001: 28f). Dette gælder også andre fagudtryk som *slack*, *shirking* mv., hvor de engelske udtryk rummer nogle konnotationer, der ikke genfindes i de danske udtryk som 'organisatorisk fedt' og 'pjækkeri'.

met *adverse selection*, altså at hyre en dårlig agent, der reelt ikke har evnen eller viljen til at løse opgaven på kvalificeret vis. Efter kontraktindgåelsen er problemet derimod *moral hazard*. Dette opstår, fordi agentens faktiske adfærd er skjult for principalen, hvorfor agenten kan handle ud fra egne interesser på principalens bekostning (Holmström, 1979) – herunder tage flere risici eller arbejde mindre hårdt end i en situation, hvor agentens reelle arbejdsindsats var fuldt synlig for principalen. Her er udfordringen således at designe en incitamentsstruktur med kontrol, sanktioner og aflønningsformer, der får agenten til at yde en god arbejdsindsats, så de samlede delegationsomkostninger (*agency costs*) minimeres.

PA- eller incitamentsteorien (Laffont & Martimort, 2001) bygger – som meget andet mikroøkonomisk funderet teori – på en række ganske snævre antagelser om aktører og randbetingelser, der dog med fordel kan blødes op, når teorien anvendes som diskussionsramme for styringsrelationer i den offentlige sektor (Dixit, 2002; Miller, 2005). Gary Miller (2005: 205f) peger således på 6 kerneantagelser i PA-litteraturen om kontraktforhold, som nedenfor eksemplificeres med PA-relationen internt på en skole, der kan ses som et meget typisk eksempel på en offentlig, hierarkisk organisation. Grundantagelserne er i denne situation, at:

1. Agentens arbejdsindsats har en betydning for slutresultatet, men dette skabes også af en 'tilfældig' komponent, som principalen ikke kan observere. En lærers undervisning betyder f.eks. noget, men ikke alt for karakterniveauet i en skoleklasse.
2. Der er informationsasymmetri mellem parterne – principalen kan måle slutresultatet (f.eks. elevernes karakterer), men ikke agentens bidrag hertil (eller der er prohibitivt store omkostninger ved sådan en overvågning – skoleinspektøren kan f.eks. ikke sidde med i alle klasser). Principalen kan altså grundlæggende ikke vide, om agenten har leveret den lovede indsats ved alene at observere slutresultatet. Endvidere er der *ex ante* informationsasymmetri i form af, en agent altid vil kende egne præferencer, evner og interesser bedre end en kommende arbejdsgiver.
3. Der er asymmetriske præferencer mellem parterne. En principals nyttefunktion er i grove træk nytte ved slutresultat fratrukket lønudgifter, mens agentens nytte består af løn fratrukket ulempen ved at skulle gøre en indsats. Dette uddybes nedenfor. Skoleinspektøren kan f.eks. ses som havende en interesse i, at skolens karakterniveau er bedst muligt (evt. af hensyn til egen karriere), mens lærerne ikke nødvendigvis bruger flere timer på forberedelse end højst nødvendig.

Disse tre forhold er ganske grundlæggende for kontraktrelationer og kan observeres i den offentlige sektors styringsmekanismer. Miller peger dog videre på tre antagelser fra den økonomisk dominerede del af litteraturen, der dog i højere grad er randbetingelser for en matematisk modellering af kontrakter, men som i en mindre formalistisk analyse af kontraktrelationer kan gradbøjes:

4. Der er én principal, der fremsætter ét kontraktudspil til agenten, der specificerer den uobserverede aktivitet og lønnen for denne.
5. Kontraktudspillet er baseret på perfekt information om de statistiske parametre for universet af agenter, agents evner og indsats samt om sandsynlighedsfordelingen for slutresultatet.
6. Dette kontraktudspil er ikke til forhandling, det er *take it or leave it* for agenten.

PA-tilgangen udgør dog også en god analyseramme i situationer med multiple principaler, varierende viden og forhandlinger mellem parterne (Moe, 1984; Holmström & Milgrom, 1991; Dixit, 2002; Miller, 2005: 206), som netop er forhold, der præger forvaltningsstudier. Jeg vil derfor i overensstemmelse med Miller samt den bredere forvaltningslitteratur pege på, at kun de tre første punkter nødvendigvis skal være opfyldt, for at det er meningsfuldt at analysere offentlige organisationer som i de næste to delkapitler.

Til de 6 punkter kan man føje et 7. punkt, som Miller ikke specificerer, men som er grundlæggende for PA-teorien: Agenten er mere risikoavers end principalen, hvorfor agenten ikke vil bære risikoen ved den 'tilfældige' komponent, der har betydning for slutresultatet. Aflønningen i PA-relationer kan derfor ikke afhænge alene af slutresultatet (som agenten ikke kan kontrollere fuldt ud), men principalen må aflønne agenten ud fra et løfte om en given arbejdsindsats, som principalen ikke selv kan observere (i form af en grundløn), samt evt. en marginal resultataflønning. En skolelærer vil eksempelvis næppe acceptere, at en censors karakterbedømmelser afgør lærerens løn fuldt ud – men kan acceptere bonusser for gode præstationer, der kommer oven i månedslønnen. Dette forhold begrundes ofte i, at principaler typisk have flere ressourcer end agenten (jf. forholdet mellem forsikringsselskab og kunde) og derfor kan sprede risikoen mere ud. Men en sådan fast løn skaber netop muligheden for *moral hazard*, da agenten får løn for en indsats, som principalen ikke kan verificere (Shavell, 1979). Principalen bærer altså både risikoen for den reelt tilfældige variation og agentens opportunistiske adfærd.



Principalens nyttefunktion: Mest muligt, billigst muligt

Punkt 3 på Millers liste om parternes modsatrettede interesser ovenfor fortjener en lidt mere indgående diskussion: Som allerede beskrevet står parterne forud for kontraktindgåelsen i en situation, hvor det, der giver den ene part nytte, som udgangspunkt er til ugunst for den anden part. Dette kan dog med fordel uddybes og præciseres med henblik på forståelsen af kvasimarkedet. Tabel 3.1 nedenfor opsummerer de modsatrettede præferencer og interesser i relationen mellem parterne.

Principalens helt centrale nyttekilde vedrører det slutresultat – *outcome* – som agenten er blevet bedt om at levere. Dette *outcome* antages her at være et relativt endimensionelt fænomen, men kan omfatte flere dimensioner – det er netop tilfældet for mange offentlige agents opgaver (Wilson, 1989; Dixit, 2002). Slutresultatet er altså det, der skrives kontrakt om at levere, uanset om denne kontrakt er formel eller af mere uformel karakter (Waterman & Meier, 1998). For offentlige organisationer kan kontrakten anskueliggøres i form af det årlige budget, som angiver såvel forventningerne til organisationens aktivitetsniveau (*output*) og evt *outcome* heraf, samt aflønningen af agenten i form af de afsatte ressourcer i budgettet. Principalen har altså en positiv nytte ved de varer og services, agenten leverer som del af kontrakten, om end medieret af vælgerskaren som drøftet nedenfor. Hvis slutresultatet er flerdimensionelt, kan der være neutral eller endog negativ nytte for principalen ved enkelte dimensioner, og positiv nytte ved andre (Brehm & Gates, 1999).

Omvendt har arbejdsgiveren en entydig negativ nytte til at skulle betale for at få opgaven løst. Penge kan kun bruges én gang, og en kontraktsum betalt til en agent repræsenterer således et tab af nytte i form af andre ydelser, der ikke blev råd til inden for budgettet (alternativomkostninger). Disse omkostninger omfatter primært aflønningen (eller budgetrammen) til agenten. Men også de øvrige transaktionsomkostninger (Williamson, 1985) ved kontrakten indebærer en negativ nytte. Transaktionsomkostningerne udgøres af udgifterne til at finde den rette agent, forhandling af kontrakten og opstilling af incitamentsstruktur samt overvågning og sanktionering af agenten. Samlet kan principalens udgifter ud over agentens faktiske minimumsomkostninger betegnes som delegationsomkostninger (*agency costs*). Disse omkostninger opstår som følge af, og varierer med informationsasymmetrien mellem parterne. Givet det endelige slutresultat af kontraktforholdet ønsker principalen altså at minimere de økonomiske omkostninger ved kontrakten (Banks & Weingast, 1992: 513). For principalen kan der således være en afvejning af at acceptere en højere løn til agenten fremfor

at investere yderligere i udvælgelses- og kontrolmekanismer – der er de samme alternativomkostninger knyttet til udgifterne. Det skal bemærkes, at principaler naturligvis er forskellige: De har forskellige præferencer og dermed betalingsvillighed, men ønsker trods dette alt andet lige det bedste *outcome* for pengene.

Tabel 3.1: Asymmetriske præferencer – nytte og omkostninger for parterne i PA-teori

	Principalens nytte	Agentens nytte
Gevinster ved kontrakten	Slutresultatet	Lønindtægter
Neutral nytteværdi		Transaktionsomkostninger
Omkostninger ved kontrakten	Lønudgifter Transaktionsomkostninger	Aktivitet/indsats

### Agentens nyttefunktion: Høj løn, lav arbejdsindsats

Agentens nyttefunktion kan ligeledes aflæses af tabel 3.1. Moes beskrivelse af agentens nyttefunktion lyder: ‘the agent has his own interests at heart and is induced to pursue the principal’s objectives only to the extent that the incentive structure imposed in their contract renders such behavior advantageous’ (Moe, 1984: 756). Agentens egeninteresse er her at opnå den højeste løn for den mindste indsats – der er således klart asymmetriske præferencer mellem parterne som diskuteret ovenfor (jf. også Holmström, 1979, Meier & Waterman 1998: 174). Agenten opnår således primært positiv nytte af den lønpakke, der gives fra principalen. Omvendt er agenten *effort averse* (Eisenhardt, 1985), og har altså negativ nytte ved at yde en arbejdsindsats. Denne *effort aversion* betyder, at agenten antages at foretrække at slippe af (*shirke*) fremfor at yde en indsats i det omfang, at pjækkeriet ikke opdages (Moe, 1984) – altså *moral hazard*.

I den klassiske fortolkning af PA-perspektivet er agenten primært økonomisk motiveret i forhold til at maksimere aflønningen relativt til den leverede indsats. Der er dog jf. mikrofunderingen i afsnit 3.1 intet til hinder for, at også andre hensyn kan motivere den enkelte agent. Det kan f.eks. være medarbejderes tilfredshed ved at gøre et godt stykke arbejde og hjælpe konkrete mennesker (f.eks. Le Grand, 2003). Dette er altså en situation, hvor agenten er motiveret af og opnår positiv nytte fra slutresultatet. Uanset disse forhold er agenten dog stadig *effort averse* – man arbejder altså ikke gratis, men agentens minimumsbetaling kan muligvis være lavere end i en situation, hvor man slet ingen nytte har af at yde indsatsen (Holmström &

Milgrom, 1991: 33). Den omfattende *public service motivation*-litteratur handler netop om dette (Le Grand, 2006). En agent, der deler principalens præferencer i forhold til slutresultatet, er naturligvis at foretrække – det er altså et *adverse selection*-problem. Endvidere rummer forvaltningslitteraturen en række teorier om f.eks. mangelfuld eller forvredet implementering af lovgivning og regelsæt (Lipsky, 1980; Wilson, 1989), hvor agenten har præferencer for slutresultatet, der trækker i en anden retning end principalens, og anvender sine frihedsgrader til ikke blot at *shirke*, men ligefrem sabotere principalens målsætninger (Brehm & Gates, 1999). Denne ekstreme form for *moral hazard* kan dog – jf. nedenfor – være svær at opretholde over flere kontraktperioder.

Ovenstående om motiverede agenter kan siges at udgøre en komplikation af den stiliserede PA-teori. Men som nævnt må vi af hensyn til at kunne udlede en simpel forventning om adfærd være nødt til at gøre nogle forsimplende antagelser. Tabel 3.1 opsummerer derfor den grundlæggende interessekonflikt: Principalen ønsker mest muligt af slutresultatet (delvist bestemt af agentens indsats) til den lavest mulige samlede omkostning (løn samt transaktionsomkostninger). Omvendt ønsker agenten den højest mulige løn for den lavest mulige indsats, men er i øvrigt upåvirket af de øvrige delegationsomkostninger.

### Principalens redskaber til at kontrollere agenten

De modsatrettede præferencer og interesser sættes på spidsen af agentens bedre informationsniveau – en informationsasymmetri, der findes både før kontrakten underskrives (*ex ante*) og i løbet af kontraktperioden (*ex post*). Agenten er specialist i forhold til principalen og kender ikke bare sine egne evner, præferencer og adfærd bedst, men også de generelle pris- og omkostningsforhold inden for sit arbejdsområde bedre. Dette er også en central pointe i Niskanens (1971) og Migué & Belangers (1973) beskrivelse af bureaukratiet. Agenten står altså i en stærk position informationsmæssigt og kan opportunistisk søge at øge niveauet af *moral hazard* – forstået her som forholdet mellem aktivitetskrav og aftalt betaling for arbejdet – ved at misinformere principalen om de nødvendige omkostninger. Principalen er dog ikke et sagesløst bytte, men har gennem retten til at udfærdige kontrakten med agenten mulighed for at anvende en række værktøjer, der skal begrænse agentens mulighed for *moral hazard* – og indgår kun kontrakter, hvis de kan kontrollere bureaukratiet i et sådant omfang, at de opnår en positiv nettonytte af kontraktrelationen (McCubbins, Noll, Weingast, 1989;

Banks & Weingast, 1992). Moran & Weingast (1982) afviser på denne baggrund 'the myth of runaway bureaucracy.'

Disse værktøjer inddeles i *ex ante* udvælgelsesprocedurer for at undgå *adverse selection* og kontraktlige foranstaltninger for at undgå *ex post moral hazard*. Principalens første udfordring består således i at vælge den rette agent til jobbet og dermed undgå *adverse selection*. En god agent er dygtig til at løse opgaven, er billig i drift (lav *effort aversion*) og deler så vidt muligt principalens præferencer vedrørende slutresultatet (er motiveret). Sådanne agenter kan dog være svære at finde, fordi alle har en interesse i opportunistisk at signalere disse dyder. Dixit (2002) diskuterer en række måder til at 'lokke' sand information ud af agenten inden for den offentlige sektor, så som at give agenten valg mellem flere kontrakter og derigennem afsløre agentens faktiske karakteristika. Et særligt effektivt værktøj er gentagne kontraktperioder, hvor agenter med en tilfredsstillende præstation får kontrakten forlænget. Dette kan siges at være grundstenen i den offentlige sektors meritokratiske hierarki, hvor nytten ved den langsigtede ansættelse kan få medarbejdere til modstå kortsigtede fristelser. Det andet væsentlige værktøj for principalen til at undgå *adverse selection* er konkurrence mellem flere agenter, som kan blive nødt til at være mere ærlig om de faktiske omkostninger ved opgaveløsningen for at sikre kontrakten. Dette diskuteres mere intensivt nedenfor.

Principalens udfordringer er dog ikke afsluttet ved at have valgt den (forhåbentligt) rigtige agent. Selv den bedste agent er *effort averse* og foretrækker derfor alt andet lige flere ressourcer for/til at løse den stillede opgave. På organisatorisk niveau er dette en interesse i *slack*, altså et diskretionært budget med flere ressourcer i organisationen end strengt nødvendigt til at løse opgaverne (Cyert & March, 1963: 41-49, Migue & Belanger, 1973). Dette ressourcemæssige fedtlag kan så af den enkelte medarbejder anvendes til at *shirke* og anden *moral hazard*. Dette udfoldes nedenfor i afsnit 3.3. Principalens opgave er derfor gennem kontrakten *ex ante* at opstille en incitamentsstruktur, der belønner agenten, hvis denne yder det aftalte, og straffer pjækkeri, selvom disse handlinger er skjulte for arbejdsgiveren.

Omfanget af *moral hazard* kan helt generelt siges at variere dels med principalens mulighed for at overvåge og sanktionere agentens adfærd, dels med hvor skarpe incitamentene er (Holmström, 1979; Dixit, 2002). En skarp incitamentsstruktur er dog betinget af rimelige kilder til information om agentens faktiske aktivitet. En aflønning, der er uafhængig af det præsterede resultat, vil ikke give agenten særlige incitamentener til at yde en helhjertet indsats. Omvendt vil en vis præstationsaflønning anspore til større indsats og dermed bedre resultater. Men som noteret ovenfor er agenten

risikoovers, hvorfor kontrakter ikke kan indgåes alene på baggrund af det, begge parter faktisk kan observere – slutresultatet. Derfor kræves som minimum en *moral hazard*-skabende grund aflønning, som så kan suppleres af præstationsbetingede lønelementer, der vil øge den samlede løn til agenten – men altså formodentlig også arbejdsindsatsen. Avinash Dixit (2002) diskuterer en række lønformer, der giver agenterne forskellige incitamentter til at yde en god indsats. Det er dog centralt, at der ikke kan etableres en 'optimal' aflønning med informationsasymmetri samt indsats- og risikoaverse agenter. Man må således nøjes med *second-bests* og acceptere, at delegation indebærer visse omkostninger (Jensen & Meckling, 1976: 5; Holmström, 1979).

Det rene PA-perspektiv forudsætter, at kun slutresultatet er målbart for opdragsgiveren, men det kan være en frugtbar udvidelse af perspektivet at antage, at overvågning er mulig, men omkostningsfuld. Dette åbner for, at principalen kan investere i at måle agentens aktivitet – enten konstant eller på stikprøvebasis – og koble dette til sanktioner såsom afskedigelse, lavere løn eller andet. *Ex post* udgifter til kontrol og sanktionering indgår i principalens samlede kontraktomkostninger, og skal derfor opvejes af enten bedre præstation eller lavere løn. En agent vil på sin side indregne sandsynligheden for at blive fanget i kontrollen og sanktionernes hårdhed i sit valg af adfærd, hvilket kan føre til højere lønkrav fra agentens side for at kompensere for de hårdere krav. Men alt andet lige vil tilgængeligheden af relativt billige kontrolmekanismer mindske informationsasymmetrien og styrke principalens styringsmulighed. Dette medfører igen den konklusion, at jo større kontrol- og sanktionsomkostninger, des større må delegationsomkostningerne antages at være (Banks & Weingast, 1992: 510) – og des mindre interesse har principalen i at indgå i sådanne delegationsforhold.

PA-litteraturens centrale påstand er altså, at delegationsomkostninger ikke kan undgås, da disse afspejler den uoverstigelige informationsasymmetri. Den perfekte delegation af opgaver findes ikke (Holmström, 1979), der vil altid være et tab fra principalens side i form af *moral hazard* og omkostningerne til at overvåge og sanktionere kontrakten. Men omfanget af disse omkostningsfulde, skjulte handlinger kan dog reduceres gennem velovervejede udvælgelsesprocedurer, kontrol- og overvågningsværktøjer og ikke mindst incitamentter for agenten til at præstere godt. I næste afsnit diskuterer jeg, hvilke kontrol- og sanktionsmuligheder principaler i den offentlige sektors hierarkiske opbygning har til rådighed.

### 3.3. PA-teori og den offentlige sektors hierarkiske opbygning

PA-teorien er som nævnt det dominerende perspektiv, når det gælder analysen af styringsproblemer i den offentlige sektor (Miller, 2005). Sektoren er traditionelt præget af en hierarkisk opbygning, hvor et demokratisk valgt organ i toppen delegerer sine opgaver nedad gennem hierarkiet til den yderste medarbejder i den parlamentariske styringskædes talrige led af PA-relationer. Tilgangen er altså en glimrende indgang til en forståelse af den offentlige sektors styringsproblemer. Men sidste afsnits generelle PA-teori – funderet i økonomiske analyser af kontrakter på stiliserede markeder – skal dog tilpasses en smule i forhold til den offentlige sektors særlige vilkår. Avinash Dixit fastslår således med reference til James Q. Wilsons (1989) klassiske beskrivelse af offentlige organisationer og deres arbejdsvilkår, at:

Public sector agencies have some special features, most notably a multiplicity of dimensions – of tasks, of the stakeholders and their often-conflicting interests about the ends and the means, and of the tiers of management and front-line workers. Sometimes these special characteristics explain why these agencies are in the public sector in the first place (Dixit, 2002: 697).

Som allerede hævdet kan PA-perspektivet dog også anvendes i situationer med uklare, men gentagne kontrakter samt i kontraktforhold med mange mål, agenter og principaler (Miller, 2005). Det kræver dog en diskussion og tilpasning af de specifikke forhold, der gælder i den offentlige sektor.

Dette afsnit diskuterer således den traditionelle hierarkiske opbygning af den offentlige sektor i et PA-lys. Afsnittet peger indledningsvis på, at politikere som principaler har en markant anderledes og politisk orienteret nyttefunktion end den, som den klassiske PA-litteratur henter i økonomisk teori – og dette ændrer markant på de forventninger, vi må have til omfanget af delegationsomkostninger i den offentlige sektor. Afsnittet introducerer den teoretiske sondring mellem den politiske principals to roller som hhv. driftsherre og køber, der udgør en central del af afhandlingens teoretiske bidrag. Dette leder hen til en diskussion af omfanget af *moral hazard* i hierarkiske, offentlige organisationer, som særligt påvirkes af tre forhold: agenternes monopolstatus, gentagne kontraktforhold samt uklare eller delvist modstridende mål for agenterne. Samlet set er afsnittets konklusion, at den hierarkiske model ikke nødvendigvis vil indebære større omkostninger til agenter end en eventuel markedsbaseret løsning, men i mange tilfælde faktisk vil være det effektive valg.

## Stemmemaksimerende politiske principaler, *slack*-maksimerende agenter

Som nævnt i afsnittene ovenfor, er det nødvendigt at antage nogle lidt forsimplede målsætninger ved aktørerne, når man skal modellere, hvordan et forhold mellem en principal og en agent vil udspille sig. Terry Moe påpeger, at forsimplede antagelser om aktørernes mål kan og skal gøres, men at de i sagens natur har stor betydning for, hvad de teoretiske modeller forudsiger – og i øvrigt vil lødigheden af antagelserne altid kunne diskuteres empirisk (Moe, 1984: 766). I tabel 3.1 er disse mål således reduceret til hhv. *outcome* og aflønning som den generelle forventning for PA-teorien. Men jeg vil her hævde, at disse maksimander må tilpasses, når analysen drejer sig om et politisk ledet hierarki, hvor en politisk valgt principal uddelegerer til en bureaukratisk agent. Målsætningerne diskuteres derfor nedenfor, så deres teoretiske betydning for de senere modeller kan være tydelig.

For så vidt angår agentsiden, kan den grundlæggende interesse fortsat siges at være at sikre sig en så god aflønning som muligt i forhold til de aktivitets- og resultatkrav, der stilles fra principalsiden. Dette gælder altså både for agenter på markedet, for offentlige bureaukratier som agenter og for den enkelte offentligt ansatte som agent for sin nærmeste chef i hierarkiet. Der er en grundlæggende interesse i at have så rigelige ressourcer til rådighed som muligt til at løse den stillede opgave (jf. Migue & Belanger, 1973). Som nævnt kan offentlige ansatte og organisationer godt have mere idealistiske mål, hvilket vil mindske omfanget af *moral hazard* (Dixit, 2002: 715) – men det er ikke en urimelig antagelse, at de også gerne vil have mere løn eller et større budget med flere frie ressourcer, selvom de er motiverede. Den grundlæggende antagelse er således, at bureaukratiske agenter er *slack*-maksimerende, hvor dette *slack* defineres som de ressourcer, der er tilgængelige, ud over det strengt nødvendige. *Slack* i form af frie ressourcer er altså nødvendigt for agentens *moral hazard*, hvor den enkelte ansattes private interesser i form af behagelige arbejdsvilkår kan realiseres skjult for den politiske ledelse. Dette kan opnås gennem opportunistisk budgetadfærd, hvor det reelle ressourcebehov og de faktiske minimumsomkostninger opportunistisk holdes skjult for principalen. At anvende PA-tilgangen på offentlige hierarkier kræver altså ikke megen tilpasning på agentsiden.

Mere tilpasning er nødvendig i forhold til forståelsen af den politiske principals nytte. Den parlamentariske styringskæde henleder opmærksomheden på, at den offentlige sektors agenter – skoler, hospitaler mv. – i alt overvejende omfang leverer deres ydelser til samfundet eller borgerne, der i kraft af at være vælgere også er principaler for politikerne. Ser man på PA-relationen

mellem politisk principal og bureaukratisk agent, er det altså ikke principalen, der er den direkte aftager af eller har nytte af agentens produkt. Principalens nytte ved slutresultatet er altså indirekte, idet nytten er medieret af vælgernes tilfredshed med de services og varer, de modtager. Principalens nyttefunktion altså ikke funderet på det slutresultat, agenten leverer, men på vælgernes reaktion på det producerede slutprodukt. Hvis vælgerne er tilfredse med den service og de goder, der er leveret gennem den pågældende politiske enhed (eksempelvis en kommune), vil de også ved næste valg stemme på de politikere, der er principaler for den offentlige sektor. Politiske principaler kan således ses som primært motiveret af at sikre sig stemmer og vælgerpopularitet for at maksimere deres genvalgschancer (Downs, 1957; Moe, 1984: 767; Müller & Strøm, 1999). Her er det klart, at en politiker, der gennem sin organisation kan levere mange og gode serviceydelser til vælgerkorpset, har bedre genvalgschancer, om end der altså er indsat et ekstra led mellem agentens indsats og principalens nytte. Men samtidig er der, som Moe præcist påpeger, en lang række andre aspekter, der har mindst lige så stor effekt på en politikers mulighed for at genvinde sit embede. Dette indebærer blandt andet at holde sig på god fod med vælgere med koncentrerede interesser inden for et felt, at komme til at 'klippe røde snore' på nye prestigebyggerier og at undgå at blive udsat for kritik for sager i medierne. Terry Moe beskriver den stemmemaksimerende politiker således:

[...] politicians are not primarily motivated by productive efficiency or the public interest in making such decisions. Most obviously, electoral considerations prompt concern for constituency service, pleasing interest groups, rewarding contributors, avoiding conflict, taking symbolic stands, and claiming credit for popular outcomes (Moe, 1984: 761).

En af disse koncentrerede interesser, som en politiker altså skal være særlig opmærksom på, er de offentligt ansatte selv (Moe, 2006 – jf. også Kristensen, 1987). Offentligt ansatte med en høj formel organiseringsgrad gennem fagforeningerne har en åbenlys interesse i, hvilke vilkår den politiske principal giver dem som agenter, og er i øvrigt ofte mere flittige til at stemme end andre vælgergrupper – særligt hvis de bor og arbejder i samme valgdistrikt (Bhatti & Hansen, *forthcoming*). Den parlamentariske styringskæde betyder altså også, at agenterne har indflydelse over deres egne principaler. Også andre grupper med en koncentreret interesse (Wilson, 1989) vil have en særlig indflydelse på den politiske principals genvalgschancer og dermed hans nytteniveau. Dette omfatter ikke mindst brugere af offentlige ydelser og deres pårørende – f.eks. forældre til børn i skolealderen, ældre der modtager hjemmehjælp og deres familie. Sådanne interessenter vil kunne mobilisere



mod de politisk valgte, hvis ikke den modtagne service er tilstrækkelig god. Men det er en central pointe, at disse interessenter ikke nødvendigvis er interesseret i en effektiv drift af den offentlige sektor. Brugere kan også have en interesse i dele af det, der kan betegnes som organisatorisk *slack* – i form af bedre personalenormeringer (mindre klasser, tid til at hjemmehjælperen drikker en kop kaffe) og bedre fysiske rammer end strengt nødvendigt. Således vil der ofte i praksis være et interessesammenfald mellem offentligt ansatte og brugerorganisationerne i at sikre en høj ressourcefordeling til netop deres budgetområde. For begrænset rationelle vælgere kan udviklingen i budgettildelingen til et område udgøre det signal, man handler på, så forældre til skolebørn eksempelvis belønner de politikere, der går ind for at øge udgifterne til skoleområdet, uanset om denne budgetvækst delvist anvendes til noget, der ikke direkte kommer deres børn til gode, såsom øget kursusaktivitet.

Dette fører til det lidt paradoksale resultat, at politiske principaler ikke blot opnår nytte fra agenternes *outcome*, men også af selve *inputtet* til agenterne. Politikere kan således siges at opnå popularitet ved vælgerne ved at tildele budgetmidler til populære udgiftsområder og sektorer med koncentrerede interesser (se f.eks. Moe, 2006; Müller & Murrell, 1986; Mortensen, 2006). Dette kræver, at vælgerne er mere opmærksomme på budgettildelingen end serviceniveauet – hvilket givet begrænsningerne på vælgernes rationalitet og opmærksomhed på det politiske niveau måske ikke er et urealistisk signal for vælgerne. Denne politiske nyttefunktion er i dette lys nærmest modsat af den, som den traditionelle PA-teori anvender. Litteraturen om *loss aversion* (Kahnemann & Tversky, 1979) sætter dette forhold på spidsen, fordi vælgerfeedback på budgetændringer i dette lys er asymmetrisk. Teorien påpeger, at individer reagerer kraftigere og oplever et givet tab som en større byrde, end de oplever nytte ved en tilsvarende gevinst. Dette kan også være tilfældet for vælgere, der i dette lys straffer politikere hårdere ved budgetnedskæringer af en vis størrelse, end de belønner en tilsvarende budgetudvidelse. Dette introducerer et stabiliserende element i offentlige budgetter, fordi en politikers gevinst ved at omfordele til et område ikke står mål med utilfredsheden på de nedprioriterede områder. Weaver (1986) peger parallelt med sit begreb om *blame avoidance* på en tilsvarende logik. Her ses genvalgsorienterede politikere som mere optagne af at undgå kritik for dårlige 'sager' gennem regulering og kontrolsystemer, end de orienterer sig mod at levere gode offentlige ydelser på en effektiv måde. Én dårlig sag om f.eks. omsorgssvigt på en offentlig institution straffes vælgermæssigt hårdere end adskillige års sikker drift. En genvalgssøgende principal kan alt andet lige bidrage til at mindske risikoen for sådanne mediesager ved at sikre rigelige

ressourcer (f.eks. personalenormering) og dermed holde sig på god fod med de organiserede interessenter, så sager om f.eks. omsorgssvigt sjældnere opstår og i hvert fald ikke vokser sig store i medierne.

Genvalgssøgende politiske principaler har altså en politisk egeninteresse i at bruge skattemidler, men da principalen (som kan ses som medianmandatet i en kommunalbestyrelse eller en borgmester) har et rimeligt fast samlet budget,<sup>12</sup> må der altså træffes nogle valg og afvejsninger. Budgetmidler kan kun bruges én gang, og en krone brugt på f.eks. skoleområdet har en alternativomkostning, da kronen da ikke kan anvendes på populære og genvalgsfremmende udgifter andre steder. Selvom en genvalgssøgende politiker kan siges at have nytte alene ved at bruge penge, repræsenterer forbruget samtidig spildte muligheder på andre områder. Principalen har qua alternativomkostningerne stadig en negativ nytte ved at aflønne agenter som i tabel 3.1. Forskellen er blot, at principalen ikke nødvendigvis har en stor interesse i at sikre sig effektivitet i opgaveløsningen: Det kan, som Moe (1984) påpeger, sagtens være i principalens interesse at give gode arbejds- og servicevilkår til visse grupper af hhv. medarbejdere og brugere/pårørende, men interessen er dog begrænset af, at det samlede budget skal fordeles på mange vælgergrupper, hvorfor alle udgifter repræsenterer alternativomkostninger. Ud fra grundlæggende økonomisk forbrugerteori må vi altså forvente, at den perfekt rationelle politiker fordeler budgettet sådan, at den forventede marginale vælgergevinst ved sidste krone brugt på alle udgiftsområder skal være den samme – dette maksimerer det samlede vælgerfeedback, men sikrer ikke en *moral hazard*-mindskende tilgang fra principalen.

Der er således i den bredere, rationelle litteratur en række forestillinger om, hvad der driver bureaukrater og politikere, der ikke fuldstændigt er inkorporeret i PA-teorien. Ovenstående diskussion af politikere og deres agenter motiver og interesser har dog peget på, at der ved hjælp af ganske små tilpasninger kan tegnes et billede af disse aktører, der er bedre forankret i den politologiske og forvaltningsorienterede litteratur – nemlig (en forsimplende antagelse om) *slack*-maksimerende agenter og stemmemaksimerende politikere (jf. Moe, 1984: 766).

---

<sup>12</sup> Denne antagelse er ganske rimelig for danske kommuner, der er underlagt en stram statslig styring af de samlede driftsudgifter (men ikke af deres fordeling), herunder en styring gennem både en maksimal skattesats, statslige bloktilskud og en mellemkommunal udligning (Blom-Hansen, 2011).

## Den politiske principals to roller – driftsherre og køber

Diskussionen peger på, at politiske principals nyttefunktion grundlæggende er anderledes end antaget i den rene PA-litteratur. Jeg vil derfor argumentere for, at når det drejer sig om offentlige ydelser (hvor der altså er både en gruppe af modtagere og ansatte med en positiv interesse i organisationen af og udgifterne til området), er det mere præcist at se politiske principaler som havende to sæt roller med hver sin nyttefunktion: politisk motiveret og ansvarlig driftsherreprincipal, der er interesseret i genvalg, og mere økonomisk motiveret køberprincipal, der ønsker et givet resultat billigst muligt.

Driftsherren er den part, der i sidste ende ejer og driver aktiviteterne i den offentlige sektor, og som er formelt ansvarlig for aktiviteterne. Det er således byrådet i den enkelte kommune, der ejer kommunens skoler og plejehjem, og som i sidste ende afgør og er ansvarligt for de ydelser og aktiviteter, der produceres der. Det er ligeledes også driftsherreprincipalen, der i et PA-perspektiv indgår kontrakten med agenterne og dermed fastsætter budgettet og de krav, der stilles til agenterne. Moes beskrivelse af politikere som optaget af 'constituency service, pleasing interest groups, rewarding contributors, avoiding conflict, taking symbolic stands, and claiming credit for popular outcomes' (Moe, 1984: 761) er også beskrivelsen af driftsherreprincipalen, der bærer det fulde politiske ansvar, hvis noget går galt, men som får æren, når koncentrerede interesser kan få bedre forhold. Det er altså i denne rolle, at politikerne har nytte af inputtet til og endog det organisatoriske *slack* ved agenterne, hvis dette skaber tilfredshed ved de koncentrerede interessenter. Som driftsherreprincipal har politikerne som sådan ikke nogen interesse i at mindske udgifterne til agenterne, ud over de alternativomkostninger, en budgetallokering indebærer. Så længe det ønskede resultat indfries, kan driftsherren tolerere *moral hazard*, da det er i rollen som køber, at regningen for ineffektiv drift betales.

På den anden side kan politiske ledere anskues som køberprincipaler, der faktisk finansierer agenternes aktiviteter. I denne køberrolle passer principalen i langt højere grad til idealet om politikere som nogen, der arbejder for det kollektivt bedste ved at ønske et givet resultat for vælgerne til den lavest mulige pris. Køberprincipalen er dermed – i modsætning til driftsherren – alene interesseret i det bedst mulige forhold mellem input og *outcome* (altså effektiviteten), men er omvendt ikke interesseret i det, der foregår i 'den sorte kasse' mellem disse to størrelser. Køberen ønsker ikke at betale mere end højst nødvendigt for at indfri de givne servicemål og har ingen interesse i, om ressourcetildelingen til agenten tilfredsstillende de faglige organisationer, og om

brugerne skjult kan nyde lidt bedre vilkår – denne principalrolle er alene interesseret i agentens effektivitet, så der kan opnås flest muligt ydelser og bedst mulige resultater inden for budgetrammen. Tabel 3.2 opsummerer de to principalroller.

Tabel 3.2: De to principalroller i hierarkiet

	Køberprincipal	Driftsherreprincipal
Funktion	Finansierer agenternes aktivitet	Fastsætter den overordnede kontrakt med agenten og varetager løbende styring Bærer det politiske ansvar for agentens virksomhed
Positiv nytte	<i>Outcome</i> af kontrakten, formidlet gennem vælgerfeedback	Gode relationer til organiserede interessenter <i>Outcome</i> af kontrakten formidlet gennem vælgerfeedback
Negativ nytte	Aflønning af agent samt transaktionsomkostninger	Politiske skandaler Dårlige relationer til interessenter på baggrund af f.eks. budgetnedskæringer (alternativomkostninger)

Tager man atter udgangspunkt i eksemplet med skoler, så er det driftsherreprincipalen, der antager agenterne (f.eks. ved at hyre og fyre skoleledere), afgør antallet og placeringen af skoler, fastsætter timetallet og bestemmer budgetrammen og de øvrige styringsvilkår for skolerne som agenter for kommunalbestyrelsen. Driftsherren har ansvaret for, at agenterne leverer god undervisning men er også mål for utilfredshed hos vælgerne, hvis der skal lukkes landsbyskoler, eller lærernes vilkår skal forringes. Dette er selvsagt noget, principalen så vidt muligt vil undgå, så længe det er økonomisk muligt – driftsherren har ingen selvstændig interesse i, om skolerne er effektive, så længe brugerne og de ansatte er tilfredse.

I rollen som køberprincipal finansierer politikerne skolernes budgetter. I denne sammenhæng kan man med fordel se køberprincipalen som en køber af *konkrete enkeltydelser*, f.eks. et års skolegang af en given kvalitet til en given pris. Denne pris ønsker køberen lavest mulig. Køberen er således uinteresset i politiske hensyn til eksempelvis at beholde ineffektive, små skoler, men kigger alene på prisen for ydelsen. Der er altså positiv nytte ved, at så mange som muligt får en god skolegang, og negativ nytte ved omkostningerne herved (alternativomkostninger).

Forskellige organisationsformer kombinerer de to roller forskelligt. På det rene marked findes driftsherrerollen slet ikke – det er alene i politisk ledede organisationer, denne rolle indtræder. I traditionelle hierarkiske løsninger er

de to principalroller forenet ved én samlet principal. Man kan dog hævde, at køberollen er dominerende på områder med enten en høj grad af ekstern, privat opgavevaretagelse eller på områder med lav popularitet hos vælgerne. Dette kan f.eks. siges at være tilfældet på tekniske områder eller rengøring af offentlige bygninger, hvor politiske ledere ikke kan høste mange elektorale gevinster ved at vende det blinde øje til *moral hazard*. Men oftest forener det traditionelle hierarki de to roller ved en principal – (medianmandatet i) en kommunalbestyrelse, der afvejer de modsatrettede hensyn for at maksimere sin egen genvalgsschance. Moes kyniske stemmemaksimerende politikere skal altså arbejde inden for en budgetramme, hvor større udgifter til et område betyder lavere til et andet område. De to roller må derfor afbalanceres, så genvalgssøgende politikere prøver at opnå bedst muligt vælgerfeedback (samme marginale vælgergevinst ved udgifter på alle udgiftsområder), hvor dette feedback både kommer fra agenternes leverede ydelser og fra de goder, der kan leveres til interessegrupperne.

### Gentagne kontrakter som styringsredskab

Fokus kan nu rettes mod de særlige karakteristika ved den offentlige sektor, der påvirker den politiske principals mulighed for at kontrollere agenterne, hvor første forhold er, at hierarkiet ofte anvender gentagne kontraktforhold mellem parterne.

Den klassiske beskrivelse af PA-relationer tager udgangspunkt i en ikke-gentaget kontrakt, hvor principalen udvælger en agent, indgår en kontrakt og så efter kontraktperiodens udløb kan vurdere, hvor godt agenten har præsteret – men hvor der som udgangspunkt ikke er tale om at forlænge kontrakten efter første periode. Den offentlige sektors meritokrati gør dog, at denne type 'spil' ikke er det typiske scenario. Den samme forvaltning eller organisation løser de samme opgaver budgetår efter budgetår, og den enkelte medarbejders ansættelsesperiode typisk varer flere år. Der er dermed typisk en (implicit) kontrakt mellem politisk organ og forvaltningen, hhv. mellem chef og menig medarbejder, der forlænges, så længe agenten lever op til de ikke altid helt klare forventninger.<sup>13</sup> Ud over evt. beslutninger om udliciteringer er udvælgelsen af agenter derfor ikke et væsentligt emne (jf. Dixit, 2002: 713). Principalen kender agenten fra de foregående år og har et rimeligt indtryk af agentens evner og omkostninger. Gentagne kontraktperioder gør altså *adverse selection* til et (stort set) irrelevant spørgsmål på kort sigt. Også nye opgaver og dermed nye kontrakter indplaceres relativt nemt ved

---

<sup>13</sup> Bemærk at hierarkier og organisationer kan fungere uden gentagne kontrakter.

eksisterende agenter – de amtslige opgaver og tilbud, der overgik til kommunerne i forbindelse med strukturreformen, blev relativt simpelt indplaceret i de nye kommuners forvaltninger. Men over længere tidshorisonter er udvælgelse af agenter relevant, hvor udfordringen er at rekruttere og fastholde ansatte med visse egenskaber og præferencer, samt at luge ud i dårligt præsterende agenter.

Spørgsmålet er nu, om *moral hazard* er mindre udtalt i gentagne relationer. Her kan man sige, at den rationelle litteratur giver modsatrettede svar. På organisationsniveau peger en del rationel budgetteori således på, at offentlige organisationer kan opretholde et i principalens øjne for højt budgetniveau over tid, fordi de i hver kontraktperiode kan opretholde deres informationsasymmetri og derfor opretholde et for stort budget og en kontrakt med et højt niveau af *slack*. At bruge den samme agent år efter år giver denne en monopolstatus inden for sit felt, som kan udnyttes til egen fordel. Selv ikke når parterne har mødtes til budgetprocessen over flere år, vil de ansvarlige politikere have en fuld indsigt i, hvad de faktiske minimumsomkostninger for at levere et givet serviceniveau egentligt er (Migué & Bélanger, 1973) – eller hvad behovet for ydelserne faktisk er (Niskanen, 1971).

Bengt Holmström (1979) peger dog omvendt på, at *moral hazard* mindskes i gentagne relationer, da dårlige præstationer ikke år efter år kan bortforklares med udefrakommende faktorer. Holmström antager således i tråd med PA-tilgangens grundantagelser, at principalen for så vidt kender de gennemsnitlige omkostninger ved produktionen, som dog også varierer med en (for principalen) uobserverbar, tilfældig komponent. Over tid vil agentens sande evner og indsats altså blive afsløret, hvilket anticiperes af agenten, der derfor arbejder lidt hårdere end i en ikke-gentaget relation. På individniveau er litteraturen derimod mere entydig i retning af, at gentagne kontraktperioder kan disciplinere agenten og nedbringe niveauet af *moral hazard*. For at kunne fastholde fremtidig nytte ved at få kontraktperioden forlænget, vil agenten have en interesse i at mindske den kortsigtede *moral hazard* og altså arbejde lidt mere reelt for sin løn (Holmström, [1982] 1999; Dixit, 2002). Dette karrierehensyn kan siges at være parallelt til de spilteoretiske argumenter for, at samarbejde kan lade sig gøre ved gentagne spil, fordi den langsigtede gevinst overtrumfer den kortsigtede opportunisme (Axelrod, 1984; Taylor, 1987). En embedsmand vil således have en karrieremæssig interesse i at præstere nogenlunde godt og derfor undlade at udøve *moral hazard* i samme omfang, som *one-shot* spillet ville antyde.

Gentagne kontrakter kan altså have en positiv effekt gennem disciplinering af agenten, fordi agentens *interesse* i at udnytte sin privilegerede

information til egen fordel er mindre. Men at anvende den samme agent budgetår efter budgetår kan i visse tilfælde give agenten bedre *mulighed* for at pleje egne interesser, fordi agenten som nævnt kan opnå monopolstatus inden for sit felt. Dette fører til højere informationsasymmetri, der kan veksles til bedre kontrakter for agenten. Der er altså modsatrettede effekter ved at bruge den samme agent i gentagne perioder, hvor det afgørende for den samlede nettoeffekt må være, om principalen har andre kilder end agenten selv til viden om faktiske omkostninger, aktiviteter mv.

Der er altså i den rationelle litteratur – groft beskrevet ovenfor – en overordnet opfattelse af, at gentagne kontraktperioder mindsker omfanget af *moral hazard* i den enkelte periode, fordi agenten ved at opretholde kontrakten over tid kan øge sin samlede nytte – forstået som differencen mellem aflønning og arbejdsindsats. Det er dog også klart ud fra ovenstående, at gentagne kontraktperioder ikke eliminerer informationsasymmetrien mellem parterne, så agenten kan fortsat pleje egne interesser for principalens regning – men gør det i mindre omfang end ellers i den enkelte periode.<sup>14</sup> Anvendelsen af gentagne kontrakter i hierarkiet rummer altså trods interessekonflikten og den fortsatte informationsasymmetri mellem parterne en disciplinerende effekt på agenterne, hvorved hierarkiet altså i visse situationer kan være mere effektivt end markedsmodeller (hvad teorien om transaktionsomkostninger jo også peger på (Coase, 1937)).

Hierarkiets relative 'effektivitet' må dog bedømmes ud fra diskussionen af politiske principalers mål om genvalg, jf. diskussionen ovenfor. Hierarkiske organisationer er derfor, fordi de ledes af politikere med politiske motiver, ikke nødvendigvis effektive ud fra en 'objektiv,' omkostningsorienteret målestok, men ud fra den nyttefunktion, som principalen har. Således kan et vist niveau af *slack* altså opretholdes i offentlige organisationer til glæde for primært de ansatte, men også i et vist omfang brugerne (flottere fysiske faciliteter, højere personalenormering), fordi principalens interesse i at reducere dette kan være svækket. Dette politiske hensyn vil dog også være gældende i mere markedsorienterede modeller. Den hyppige forekomst af gentagne kontraktrelationer kan altså i visse situationer give hierarkiet en vis fordel frem for den mere markedsorienterede model. Sidstnævnte model, hvor der løbende udvælges agenter, der konkurrerer om kontrakterne, kan ganske vist mindske informationsasymmetrien i den enkelte periode, men kan dels have et større niveau af transaktionsomkostninger, dels kan agen-

---

<sup>14</sup> Den forventede, diskonterede nytte ved *moral hazard* for agenten i fremtidige kontraktperioder overskygger fristelsen til den kortsigtede opportunisme, hvoraf det altså kan udledes, at hierarkiet logisk ikke kan være effektivt.

ternes tilskyndelse til at udnytte deres kontrakt, mens de har den, være større. Det er altså ikke åbenlyst, at hierarkiet er mindre effektivt end markedet.

### Uklare mål og krav i den offentlige sektor

James Q. Wilson (1989) peger i sin beskrivelse af det amerikanske bureaukrati på, at det bl.a. er karakteriseret ved at have mange og uklare mål samt mange interessenter og andre, der har indflydelse på den enkelte organisations drift. Som eksempel kan peges på en folkeskole, der både skal undervise eleverne fagligt, bidrage til deres opdragelse, inkludere svage elever, integrere indvandrergupper etc. Den enkelte skoles umiddelbare principal er den kommunale forvaltning og dermed kommunalbestyrelsen, men er også underlagt en skolebestyrelse med forældrerepræsentanter samt den nationale regulering fra ministerium og Folketinget. Offentlige organisationer er altså ofte agenter for multiple principaler (Moe, 1984; Dixit, 1996; Waterman & Meier, 1998) og skal løse flere eller flerdimensionelle opgaver (Holmström & Milgrom, 1991; Burgess & Ratto, 2003). Om end der er tale om to separate udfordringer for det klassiske PA-perspektiv, er implikationerne for så vidt ens – multiple principaler og en flerhed af opgaver vil alt andet lige svække den samlede styring, hvilket giver agenten bedre muligheder for *moral hazard*.

En agent med flere principaler vil være underlagt flere kontrakter og incitamentsstrukturer,<sup>15</sup> der hver især fokuserer på og belønner forskellige aspekter af agentens samlede aktivitet. Agenten kan her reagere selektivt på de forskellige incitamenter og lægge sin indsats der, hvor arbejdet bliver bedst belønnet eller ligger tættest på agentens egne præferencer. Principalerne kan derfor blive presset til at øge lønnen på deres delområde for at sikre sig, at agenten agerer i forhold til netop deres ønsker. Dixit (1996, 2002) viser matematisk, at antallet af principaler alt andet lige vil svække effekten af incitamenter fra den enkelte principal: 'Roughly speaking, we can say that the power of the incentive scheme becomes inversely proportional to the number of principals' (Dixit, 1996: 166). I det ovenstående skoleeksempel er det ganske vist kun en part (kommunalbestyrelsen), der konkret aflønner skolen som agent – men en skoleleder vil dog kunne navigere i de forskellige parters forskellige krav og for eksempel betone en skolebestyrelses ønske om mindre klassestørrelser over et evt. ministerielt ønske om flere klassesetimer,

---

<sup>15</sup> det omfang principalerne er enige om vilkårene og dermed laver én kontrakt, vil der ikke være et problem med multiple principaler (Bernheim & Whinston, 1986: 924).



fordi dette er i agentens egeninteresse. De multiple principaler kan altså have andre former for incitamentsstyring end blot den rent økonomiske.

Et tilsvarende problem opstår, når en organisation skal producere flere ydelser, eller hvis ydelsen har flere dimensioner i sig (f.eks. kvantitet, kvalitet og lighed i adgangen til ydelsen) (Holmström & Milgrom, 1991). Her vil det typisk være sagen, at de forskellige ydelser/dimensioner varierer i, hvor omkostningsfuldt og præcist de kan måles. Et hospital vil f.eks. have lettere ved at påvise antallet af operationer og sengedage end kvaliteten af disse ydelser. Hvis principalen giver agenten incitamenter til at øge sin performance på flere dimensioner/ydelsestyper, vil det være rationelt for agenten at fokusere sin indsats der, hvor hans arbejde bedst måles og dermed belønnes. Der bliver altså stærkere incitamenteffekter, hvor principalen kan måle resultatet relativt lettere – hvilket f.eks. vil være kvantitet over kvalitet eller mere eller mindre abstrakte indikatorer over substantielle kvalitetsmål.<sup>16</sup> Dermed kan en incitamentsstyring på målbare forhold betyde perverse incitamenter, hvor den reelle målsætning tilsidesættes. I den klassiske beskrivelse af problemstillingen skriver Bengt Holmström og Paul Milgrom:

[...] an increase in an agent's compensation in any one task will cause some reallocation of attention, away from other tasks.[...] More generally, the desirability of providing incentives for any one activity decreases with the difficulty measuring performance in any other activities that make competing demands on the agent's time and attention (Holmström & Milgrom, 1991: 26).

Ser man således kvalitet som én dimension og kvantitet som en anden, vil det stå klart, at der ofte vil være et trade-off imellem de to dimensioner (Dixit, 2002: 707). En given agent kan typisk for samme budget eller samme indsats enten producere mange enheder af lav kvalitet eller få enheder af høj kvalitet – og stadig fastholde et niveau af frie ressourcer til eget forbrug. Her vil kvantitet typisk være lettest målbart, hvorfor implikationen af Holmström og Milgroms analyse er, at man bør være varsom med at lave skarpe incitamenter på de målbare aspekter, hvis man også interesserer sig for kvaliteten.

---

<sup>16</sup> Et omtalt eksempel på en sådan pervers indikator er, at hospitaler i 2006 blev bedt om at tælle håndvaske og håndspritdispensere som et kvalitetsmål for hygiejne, hvor 'godt præsterende' sygehuse får et point i den samlede vurdering af de danske sygehuse (Rigsrevisionen, 2012).

Givet at Wilsons beskrivelse af den offentlige sektor som værende præget af mange, uklare og potentielt modstridende mål er korrekt, er implikationen altså den, at de politiske principaler vil have særdeles svært ved at incentivere den offentlige sektor på en måde, så agenterne reelt motiveres til at arbejde på at indfri den eller de mål, som den enkelte principal selv ønsker fremmet. Holmström og Milgrom noterer sig på denne baggrund, at det ofte er den mest effektive løsning helt at undlade at opstille incitamentsbaserede kontrakter (1991: 34) – en noget paradoksal konklusion på baggrund af PA-litteraturens fokus på incitamentsstyring! Givet at offentligt bestilte og betalte ydelser generelt vil være prægede af mange og uklare mål, vil det altså ofte være bedre at få dem leveret i et hierarki med langsigtede relationer og en større grad af uformel helhedsvurdering som disciplinering frem for med markedsløsninger, hvor behovet for eksplicite, men problematiske incitament er større.

### Konkurrence, information og *moral hazard*

Mens agenterne altså ofte har flere principaler, vil den enkelte principal omvendt også ofte have flere agenter, der hver især løser specialiserede opgaver på principalens vegne og regning. Hvis agenterne er konkurrenter, der tilbyder eller udfører samme stykke arbejde, kan principalen sammenligne agenternes præstation. Dette kan både være *ex ante*, hvor adskillige agenter byder ind på en kontrakt, og principalen dernæst vælger den bedste til prisen – altså en konkurrence som i udliciteringsprocesser. Som noteret ovenfor vil dette tvinge agenterne til at slække på informationsasymmetrien og melde mere reelle omkostninger ud for at vinde kontrakten. *Ex post* kan flere agenter benchmarkes, hvilket mindsker informationsasymmetrien og dermed graden af *moral hazard*, fordi den enkelte agent ikke kan gemme sig bag udefrakommende begivenheder i samme grad. Dette argument tages op i næste afsnit. Det skal dog samtidig bemærkes, at en principal med mange agenter skal dele sin opmærksomhed mellem mange kontrakter. For den enkelte agent kan dette medføre et større spillerum for *moral hazard*. Principalen – der jo er genvalgssøgende – kan forventes at rette sin opmærksomhed mod de mest saliente områder, og der hvor vælgerne oplever størst problemer med serviceniveauet. Principalen kan kort sagt miste overblikket, mens en agent, der lever stille, lever godt. I det omfang at uddelegering af opgaver til specialister er *sine qua non* for højtudviklede samfund, må principalen dog acceptere dette.

Schwartz & McCubbins (1984) peger på, at politiske principaler delvist kan løse denne udfordring ved at alliere sig med andre principal-grupper.

Politikere har således i deres optik et valg mellem to kontrolmuligheder. Man kan anvende *police patrols*, der er kontrol og sanktionsforanstaltninger på stikprøvebasis, som principalen selv står for (eller hyrer nogen til at stå for). Dette indebærer f.eks. revisionshandlinger, hvor der investeres ressourcer i at undersøge en enkelt agent nærmere, hvilket kan have en afskrækkende og forebyggende effekt på *moral hazard*. Denne form for kontrol indebærer dog omkostninger for principalen og bidrager som nævnt til de samlede transaktions- og delegationsomkostninger ved kontrakten – og kan aldrig helt opheve informationsasymmetrien.<sup>17</sup> Politipatruljering er altså et svagt og dyrt værktøj for en principal, der har talrige agenter med forskellige opgaver – derfor anvendes denne tilgang kun beskedent (Schwartz & McCubbins, 1984).

Den anden, og ifølge Schwartz & McCubbins mere effektive, metode er såkaldte *fire alarms* – brandalarmer, der kan rette principalens opmærksomhed mod områder, hvor der er problemer. Disse alarmer består af grupper med en særlig interesse i de ydelser, agenten skal levere, som uden omkostninger for principalen holder øje med, om agenten leverer det ønskede resultat. Det kan f.eks. være en miljøorganisation og en industrigruppe, der fra hver sit synspunkt overvåger, om implementeringen af en given miljøregulering lever op til det, principalerne har ønsket: Den grønne gruppe vil holde skarpt øje med, om den offentlige reguleringsmyndighed (der jo er *effort averse*) lever op til antallet af inspektioner mv., mens industriproducenternes organisation vil udløse alarmen, hvis bureaukraterne (der kan have private præferencer for et rent miljø) er for nidkære i forhold til de lovrammer, der er givet politisk. Brandalarmerne er omkostningsfrie for principalerne og uddelegerer ansvaret for overvågningen til parter, der ikke er *effort averse* i overvågningen. Schwartz & McCubbins peger på en udbredt anvendelse af dette instrument i den amerikanske kongres, hvor interesseorganisationer og lobbyvirksomheder kan gøre politikerne opmærksomme på agenter, hvis aktiviteter falder for langt fra det, de er betalt for. Det skal dog bemærkes, at sådanne brandalarmer er mest effektive i forhold til agenter med reguleringsopgaver, der kan holdes i skak mellem to modsatrettede interesser, f.eks. miljøorganisationer og industriorganisationer. I en dansk kontekst, hvor størstedelen af offentlige organisationer som skoler, hospitaler mv. er serviceproducerende agenter, er der ikke samme balance i interessenternes organisation. Skolebestyrelser og forældregrupper vil udløse alarmen, hvis

---

<sup>17</sup> Desuden indebærer tilgangen endnu et PA-forhold, hvor en revisor er agent for politikerne, der rejser det klassiske spørgsmål 'who will monitor the monitor?' (Alchian & Demsetz, 1972).

deres børns skolegang er for ringe, men ikke hvis skolen er for dyr i drift. Der er altså en bias i brandalarmerne på serviceområder, så de ikke udløses af *slack*, men alene af dårlig kvalitet. Som allerede noteret, kan også brugerne have glæde af *slack* i form af gode fysiske faciliteter og høje personalenormeringer og vil altså ikke indbringe sådanne forhold til principalen.

At principalen 'installerer brandalarmer' – konkret ved at oprette brugernævn og -bestyrelser eller give særlig høringsret til visse interessegrupper for at understøtte deres organisering – er altså ikke et lige så effektivt styringsværktøj i forhold til serviceproducerende enheder, som for de klassiske amerikanske eksempler på reguleringsmyndigheder. Biasen i alarmerne giver agenterne en vis frihed til fortsat at forfølge egne interesser, så længe der leveres tilfredsstillende ydelser til brugerne og deres pårørende. Vi kan altså ikke forvente, at det er den gratis og frivillige overvågning af den offentlige sektors agenter, der sikrer omkostningseffektivitet i produktionen af velfærdsstatens serviceydelser og goder.

Men omkostningseffektivitet er netop ikke det primære for den politiske principal, hvis nyttefunktion er baseret på vælgertilfredshed og genvalg. I dette lys kan brandalarmerne dog netop siges at være effektive i at lade principalen vide, hvor der er behov for at stramme tøjlerne over for agenter, der trods rigelige budgetressourcer *ikke* leverer et tilfredsstillende resultat, og hvor niveauet af *shirking* således er blevet for stort. Brandalarmer hjælper altså politikere til at nå deres politiske mål om genvalg og er i dette lys et velegnet instrument for driftsherresiden af den politiske principal. Men selv om denne overvågningsmodel er mindre effektiv på serviceområder, end Schwartz & McCubbins har hævdet, så må betydningen af denne type kontrol ikke helt afskrives. En central pointe i PA-litteraturen er således, at mindre informationsasymmetri alt andet lige fører til lavere niveau af *moral hazard*, og her bidrager sådanne grupper, råd og bestyrelser af brugere/pårørende alt andet lige i forhold til situationen uden *fire alarms*. I hierarkiske organisationer som danske kommuner er det endvidere klart for sådanne grupper, hvor de skal henvende sig ved problemer, fordi ansvaret ultimativt er ganske tydeligt placeret i toppen af hierarkiet (i modsætning til andre organisationsformer).

Hierarkiske løsninger fordi de er effektive?

PA-perspektivet peger altså på en lang række faktorer ved det politiske ledende hierarki, der skaber styringsproblemer for principalsiden, mens de tilgængelige styringsværktøjer omvendt ganske vist kan reducere *moral hazard*, men langt fra synes perfekte. At basere organisationer på langvarige relatio-

ner mindsker den kortsigtede interesse i *moral hazard* og gør *adverse selection*-problemet markant mindre. Men de uklare mål, de mange principaler og den informationsasymmetri, der følger af at give én agent monopol på en opgave over flere år, skaber uundgåeligt delegationsomkostninger. En hierarkisk organisering med dens lange række af PA-relationer – hver især præget af informationsasymmetri og potentiale for *moral hazard* – vil altså uundgåeligt medføre et vist niveau af *slack* og ineffektivitet (Holmström, 1979).

Man kunne således få det indtryk, at det er agenterne, der *qua* deres informationsmæssige fordel styrer kontraktrelationen, og at politikere og det demokratiske system dermed bare er marionetfigurer for en bureaukratisk *de facto* selvstyring, der udnytter informationsasymmetrien til egen fordel. Diskussionen har ganske vist fokuseret på styringsproblemerne, hvilket dog ikke må overdøve den grundlæggende præmis, at også principalsiden prøver at agere strategisk ud fra sin egeninteresse: Principaler indgår derfor kun kontrakter med agenter, hvis de regner med at have en positiv nettonytte – altså at deres egen nytte overstiger de delegationsomkostninger, som de opportunistiske agenter fører med sig. Og principalerne har magt, fordi de designer de præcise kontrakter, vælger styringsværktøjer og opstiller incitamenter på en sådan måde, at principalens interesser varetages trods af omkostningerne til agenten – ‘the myth of runaway bureaucracy’ (Moran & Weingast, 1982) må afvises.

En hierarkisk organisation kan altså styres i et sådant omfang, at det i mange tilfælde kan svare sig at anvende denne type organisering frem for f.eks. køb fra private leverandører. Uklare og modstridende mål fra flere principaler vil også give styringsproblemer på en markedsbaseret model, hvor agenten endvidere har større tilskyndelse til at gå efter de kortsigtede, opportunistiske gevinster. Således har diskussionen også peget på, at et meritokratisk bureaukrati netop kan rumme en hensigtsmæssig incitamentsstruktur, fordi de langvarige og gentagne kontraktperioder kan give agenten en interesse i at opgive kortsigtet udnyttelse af informationsasymmetrien mod et længere forløb med et vist niveau af *slack* og *moral hazard*. Ligeledes kan de politiske principaler designe deres organisationer sådan, at der fra interessenter tilflyder information om agenternes præstation.

Dette afsnits diskussion af den offentlige sektors traditionelle hierarkiske organisering har peget på både styrker og svagheder ved det politisk ledede hierarki. Implicit i diskussionen af de særlige problemer ved den offentlige sektor har været et ideal om fraværet af informationsasymmetri, men også et ideal om en situation hvor principalen ikke har politiske interesser, men alene kærer sig om at få den bedst mulige ydelse til lavest mulig pris. Disse

idealer er urealistiske, både i diskussionen af hierarkiske og markedsbaserede løsninger. Alternativet til hierarkiet er altså kun sjældent et 'perfekt marked' som beskrevet i økonomiske grundbøger, men et marked med andre uperfektioner, jf. nedenfor. Samtidig må en bedømmelse af den offentlige sektor tage udgangspunkt i betydningen af de særlige karakteristika, som indledte dette delkapitel: Der er mange og uklare målsætninger og krav, der er mange principaler med konfliktende interesser (Wilson, 1989; Dixit, 2002). Som Avinash Dixit konstaterer: 'Sometimes these special characteristics explain why these agencies are in the public sector in the first place' (Dixit, 2002: 697) – underforstået, disse opgaver er en del af det offentliges opgaveportefølje, fordi de ikke let lader sig producere på markedet. Frem for at sætte markedet som målestok for effektiviteten af hierarkiske løsninger kan man omvendt sætte hierarkiets effektivitet som målestok for mere markedsorienterede løsninger som i næste delkapitel.

### 3.4 Kvasimarkedet som løsning på offentlige styringsproblemer?

Diskussionen af den traditionelle hierarkiske organisering af den offentlige sektor har altså påpeget nogle indbyggede svagheder i forhold til omkostningseffektiviteten, hvor en stor informationsasymmetri mellem politikere og deres bureaukrater giver sidstnævnte gode muligheder for at øge budgetter og frie ressourcer til glæde for sig selv. Problemet ligger bl.a. i, at offentlige organisationer er store monolitter, der har monopol inden for deres felt. Derfor opnår de en særposition, der kan udnyttes – resultatet bliver en for stor og/eller for ineffektiv offentlig sektor. Denne kritik, der stammer fra Niskanen (1971) og er videreført i den bredere *public choice*-litteratur (se f.eks. Müller, 2003, for et overblik), er en af grundstenene i den *New Public Management* (NPM) reformbølge, der ramte OECD-landene fra 1980'erne og frem (Hood, 1991; 1995, Lane, 2000). Et centralt bud på en løsning på disse effektivitetsproblemer er at importere karakteristika fra markedsmodeller til den offentlige sektor. I dette afsnit vil jeg således præsentere begrebet kvasimarked som en organisering af den offentlige sektor og diskutere de forventede fordele og ulemper ved denne model i forhold til hierarkiske modeller.

#### Hierarki, marked og ... kvasimarked?

En løsningsmodel inden for NPM-tilgangen på hierarkiets påpegede problemer er altså at nedbryde disse store organisationer til mindre enheder, øge de decentrale frihedsgrader, frigøre finansiering af ydelser fra deres

produktion, give borgerne frit valg og dermed skabe konkurrence om at levere de bedste ydelser for skattepengene. Resultatet bliver en markedsgørelse af den offentlige sektor og en organisatorisk hybrid mellem marked og hierarki, som Julian Le Grand har betegnet som kvasimarkedet (Le Grand, 1991; Le Grand & Bartlett, 1993a).

Le Grand (1991) anvendte begrebet kvasimarked første gang i 1991 om de reformer af den britiske velfærdsstat, der blev vedtaget i de sidste år af Thatchers regeringsperiode (1979-1990) – altså samme år som Christopher Hood (1991) introducerede NPM-etiketten til at samle de reformer, der i samme periode blev gennemført i Storbritannien og andre vestlige lande. Kvasimarkedsreformerne bygger som en del af NPM-bølgen ganske eksplicit på *public choice*-tankegangen om, at den offentlige sektor er dyr i drift og dårlig i kvalitet, fordi de store offentlige hierarkier har monopol på ydelserne og derfor kan sikre sig både for store budgetter og kan overleve trods ringe kvalitet (Le Grand, 1991; Boyne et al., 2003: 5). Løsningen er i lyset af denne diagnose at få den offentlige sektor til at ligne det private marked noget mere ved at introducere markedslignende konkurrence og dermed skabe en hybrid mellem de 'rene' former for hierarki og marked: 'As in other public choice theories, if the diagnosis is monopoly, then the prescribed remedy is competition' (Boyne, 1998: 9).

Kvasimarkedet er ikke et helt stramt defineret begreb i litteraturen, der ofte tager udgangspunkt i konkrete reformer af f.eks. det britiske NHS eller samme lands skolevæsen (Kähkönen, 2004, 2005). Jeg vil dog her forsøge at give en definition med udgangspunkt i Le Grand & Bartletts oprindelige diskussion af begrebet. Et kvasimarked kan således defineres som en organisering af et offentligt serviceområde, hvor en offentlig myndighed fortsat finansierer offentlige ydelser, men har adskilt produktionen af disse fra finansieringen i separate organisatoriske enheder. Endvidere er det et definerende træk, at der er flere konkurrerende leverandører inden for dette marked, og at borgerne formelt har et element af valg mellem flere udbydere i det givne område. Disse udbydere er underlagt en eller anden form for aktivitetsbaseret finansiering (Le Grand & Bartlett, 1993a: 3). På dette marked kan der være offentlige, private såvel som non-profit leverandører. Borgernes valg af leverandør kan ske direkte (f.eks. valg af skoler) eller gennem en bestillerenhed, der visiterer i samråd med borgeren (f.eks. til et socialt tilbud), hvor leverandøren efterfølgende får betaling fra den finansierende myndighed.

Et kvasimarked adskiller sig altså fra det rene hierarki ved, at der er flere mere eller mindre uafhængige leverandører med decentrale frihedsgrader inden for et givet geografisk område, at borgerne har et element af direkte

eller medieret valg mellem disse leverandører, og disses finansiering er aktivitetsbestemt. Dermed skabes der en hybridform mellem politisk ledet hierarki og konkurrencebaseret marked (Kähkönen, 2005), hvor jeg dog vil hævde, at vægten stadig ligger på det hierarkiske element, jf. også næste afsnit. Et kvasimarked er altså ikke et marked, men en markeds*lignende* organisationsform af en grundlæggende offentlig (og dermed hierarkisk) enhed, der inkorporerer elementer fra markedet, herunder ikke mindst konkurrence mellem udbydere (Le Grand & Bartlett, 1993a: 10).

Le Grand (1991) og Le Grand & Bartlett (1993a) peger således på en række forhold ved kvasimarkeder, der adskiller dem fra 'rigtige' markeder. Kvasimarkeder er markeder, fordi der på udbudssiden er leverandører, hvis overlevelse afhænger af, om de kan tiltrække 'kunder'. Disse leverandører kan være offentlige organisationer, private leverandører eller non-profit-aktører. Der er altså et niveau af konkurrence på dette marked, der tvinger udbudssiden til at levere en bedre kvalitet for pengene. Men organisationsmodellen er *kvasi* (betydende uægte eller tilsyneladende), fordi der er en række væsentlige forskelle til et ægte marked (Le Grand & Bartlett, 1993a: 10): Der er ganske vist flere udbydere på kvasimarkedet end i monopolsituationen i en hierarkisk model, men der er ikke nødvendigvis en reel konkurrence på hverken pris og kvalitet, da disse forhold er politisk regulerede. Udbydere skal som regel godkendes, ligesom der i langt de fleste tilfælde stilles meget præcise krav til indholdet af deres ydelser. Også prisen fastsættes grundlæggende af mere jordnære, politiske kræfter frem for 'markedets usynlige hånd'. Mere derom nedenfor. Derudover er antallet af udbydere og eventuelt deres kapacitet reguleret – der er altså ikke fri adgang til markedet for aktører, der mener, at de kan lave en profit på markedet. Omvendt er det kendetegnende, at (offentlige) udbydere ikke kan forventes at forlade markedet (eller gå konkurs), hvis de klarer sig dårligt i konkurrence. Ligeledes er udbydere sjældent profitmaksimerende. På mange kvasimarkeder vil en stor del af udbydere være offentlige organisationer, mens de private aktører ofte er afskåret fra profitmotivet gennem f.eks. lovgivning eller prisregulering. Sidstnævnte er dog ikke et nødvendigt træk ved kvasimarkeder.

Også på efterspørgselsiden er det værd at bemærke en række forskelle. Væsentligst er, at den enkelte slutforbruger – borgeren eller kunden – ikke betaler for sit eget forbrug af ydelsen, det gør den offentlige myndighed. Givet at prisen for kunden er 0 kr., vil kunderne have en næsten ubegrænset efterspørgsel efter ydelser – og i hvert fald markant højere end hvis den enkelte selv skulle betale for lægebesøg, skolegang, videregående uddannelser etc. Dette betyder i økonomiske termer, at den offentligt betalte marginalomkostning ofte vil være større end kundens private marginalnytte (Le



Grand, 1991; Le Grand & Bartlett, 1993b).<sup>18</sup> Her er det også centralt, at valget for borgeren/forbrugeren i langt de fleste tilfælde drejer sig om valg af leverandør, ikke af valg mellem flere forskellige ydelser. Ofte vil 'kundens' frie valg være medieret af f.eks. en fagprofessionel visitator, der hjælper borgeren med at træffe sit valg. Det kan være en henvisende læge eller en sagsbehandler på et socialcenter, der ikke bare bedømmer om borgeren har behovet, men også hjælper med at finde udbyderen. Dette betyder til sammen, at efterspørgslen efter goder på sådanne markeder er styret af en helt anden dynamik end den, der karakteriserer de 'rene markeder'.

Til Bartlett & Le Grands beskrivelse af kvasimarkeder kan man føje som karakteristika, at efterspørgslen i høj grad er betinget af lovgivning og demografi. Antallet af kunder til private og offentlige grundskoler er altså defineret ved antallet af børn i forskellige aldersgrupper samt lovgivning om, hvad den skolepligtige alder er, og stigende enhedsomkostninger pr elev vil altså ikke reducere antallet af skolebørn. Efterspørgslen afhænger omvendt kun i begrænset omfang af prisniveauet – altså en meget lav priselasticitet.

Markedskræfterne er altså stækkede på både udbuds- og efterspørgselsiden, og prisen sættes derfor heller ikke af en 'usynlig hånd', men af en politisk-administrativ beslutning. Le Grand & Bartlett (1993b) diskuterer en række muligheder, hvor det fælles er, at den enkelte leverandør ikke blot frit sætter sin pris, som kunderne så kan tage eller lade være. På afhandlingens empiriske genstandsfelt er prisfastsættelsen således, at en enheds budget tillagt en række overhead mv. divideres med det forventede aktivitetsniveau, hvor alle delene fastsættes oppefra det politiske niveau. Denne proces indebærer ikke i sig selv indebærer en effektiviseringstilskyndelse, men blot en synliggørelse af omkostningsniveauet pr enhed. En anden mekanisme er en politisk fastsat pris gældende på tværs af alle udbydere (et taxameter), hvor der ikke tages højde for den enkelte leverandørs omkostningsniveau. Her er taxameteret mere åbenlyst et politisk instrument til at regulere de samlede omkostninger og/eller serviceniveau (Barrow, 1998; Undervisningsministeriet, 1998; Buse & Smith, 1999), men udelukker omvendt konkurrence på pris.

Private leverandører vil også have forskellige prisfastsættelsesmekanismer på forskellige markeder. På nogle markeder vil det være ved at afgive bud på en pris pr ydelse eller ved at tilbyde (en procentdel) af det taxameter, der gives til offentlige aktører. På andre markeder, såsom socialområdet, sættes prisen dog også for private aktører ved at dividere deres eget budget (som evt. skal godkendes af den regulerende myndighed) med den forven-

---

<sup>18</sup> Dette at marginalnytte og marginalomkostninger er ens, er grundlæggende et krav for at markedet skaber efficiente ligevægte.

tede produktion. På nogle markeder vil der endvidere være begrænsninger på private aktørers muligheder for at udtrække profit (Finansministeriet, 2003). Fælles for de forskellige prisfastsættelsesmekanismer for private og offentlige leverandører er, at prisen altså ikke bestemmes nedefra af 'markedets usynlige hånd', men oppefra gennem politisk/bureaukratisk regulering af enhedsomkostningerne, der ikke i sig selv giver leverandørerne en tilskyndelse til at mindske deres omkostninger.

### Konsekvenserne af et kvasimarked

Et kvasimarked er altså ikke et reelt marked, men en markedslignende organisering af den offentlige sektor, hvor hierarkiet er blødt op og erstattet med en række markedselementer såsom valgfrihed og konkurrence inden for en grundlæggende politisk styret ramme. At ændre en traditionel hierarkisk organisering med en markedslignende model vil indebære nogle fordele og ulemper. Vægtningen af disse er naturligvis grundlæggende et politisk spørgsmål, ligesom valget af konkrete kriterier for evalueringen har betydning for den samlede vurdering (Boyne et al., 2003). Boyne og medforfattere (2003) peger på de tre gængse kriterier: 1) effektivitet i form af forholdet mellem input og output, 2) lydhørhed over for brugerne og 3) lighed i den service, der gives. Disse kriterier kan igen ekspliciteres på utallige måder og med forskellige vinkler. Det vil føre for vidt at diskutere disse forhold vidtgående, hvorfor jeg alene vil opridse argumenterne for og imod kvasimarkedsmodellen ud fra disse kriterier. Det skal bemærkes, at min diskussion i øvrigt i dette kapitel alene forholder sig til effektivitetskriteriet.

Fokus i NPM-reformer såsom markedsgørelse af den offentlige sektor er på effektivitet – altså at få bedre service for pengene (eller det samme for mindre). Flere mindre enheder, der konkurrerer om kunder og finansiering, vil i NPM-optikken blive mere effektive gennem højere kvalitet eller lavere priser. Parallelt med dette er den klare forventning til markedsgørelsen fra reform fortalere, at responsiviteten øges: Når 'kunden' kan fravælge en leverandør, der ikke passer til forbrugernes ønsker, må leverandørerne være mere opmærksomme på, hvad deres kunder egentlig sætter pris på. En sådan lydhørhed over for forskelligartede præferencer vil i et økonomisk perspektiv også føre til en højere nytte og dermed effektivitet, hvor forskellige leverandører målretter sig mod forskellige borgergrupper. Øget effektivitet og lydhørhed er altså kernemålene for NPM-reformer (Boyne et al., 2003: 15). Le Grand fremfører selv dette argument:

User choice and provider competition are argued to lead to higher quality of service provision and to greater efficiency in the use of resources by providers

because of the incentives they provide for competitive suppliers to improve their performance. If users who are receiving a poor quality service from particular providers can go elsewhere for the service concerned, and if, as in quasi-market systems, the money follows the choice, then the providers concerned have a strong incentive to deliver a higher quality of service; for, if they do not, they will go out of business. Similarly, all providers have an incentive to be efficient: that is, to generate as much quality as possible from a given level of resources (Le Grand, 2011: 85).

Le Grand og Bartlett (1993b: 19-33) påpeger dog selv, at der er en række kriterier, der skal være opfyldt før disse målsætninger kan indfris: en konkurrencepræget markedsstruktur, en lav grad af informationsasymmetri særligt i forhold til kvalitet og omkostninger, lave transaktionsomkostninger og producenter, der er motiverede af at tjene penge. Disse krav må siges at stå i modsætning til den karakteristik af kvasimarkeder, de selv fremstiller ud fra empiriske studier (Le Grand & Bartlett (red.), 1993, Bartlett et al. (red.), 1998).

Kritikere af kvasimarkedsreformer vil dog også teoretisk pege på, at disse forhåbninger til forbedringer ikke kan realiseres i praksis. En markedsgørelse af den offentlige sektor vil øge transaktionsomkostningerne (Williamson, 1985) ved forholdet mellem køber og sælger. Kähkönen (2005) peger således på en risiko for, at øgede omkostninger her overgår besparelserne på produktionssiden, hvilket Bartlett og Le Grand også påpeger i deres anden antologi om kvasimarkeder (Bartlett et al. (red.), 1998). Samtidig kan man, som i diskussionen af hierarkiet ovenfor, sætte spørgsmålstegn ved, om det er muligt at undgå skævvridende incitamenter, hvor producenterne særligt øger produktionen af de parametre, der umiddelbart belønnes på markedet, eller udvælger de kunder, der er mest profitable for agenten på bekostning af den samfundsmæssige effektivitet (altså et *moral hazard*-problem, der er større på kvasimarkedet end i hierarkiet). I empiriske analyser af aktivitets- og effektivitetsniveauet før og efter en markedsgørelse er det således en udfordring for målinger af aktiviteten, at markedsmodellen ikke bare giver producenterne et incitament til at øge aktiviteten, men også et markant større incitament til faktisk at være præcise i at afdække, hvad og hvor meget de har produceret, så de kan opnå betaling for dette – hvilket i sig selv kan øge produktiviteten på papiret mere end i praksis.

Kriteriet om lighed i den offentlige service kan forstås på mange måder – som lighed i udgifter for alle grupper, lige adgang til ydelser, ensartet udnyttelse af ydelser, samme resultater af anvendelsen eller endog lige effekt på livsforløb (f.eks. Boyne et al., 2003: 24ff). I NPM-tilgangen må dette hensyn siges at være sekundært, mens kritikere af markedsgørelsen netop peger på negative konsekvenser i forhold til dette kriterium (Boyne et al., 2003). Et me-

get klart eksempel er, at hvor den hierarkiske helhedsorganisation ikke har en særlig interesse i at forskelsbehandle deres klienter, så har leverandører på kvasimarkedet netop en interesse i at udvælge de gode 'kunder' (*cream skimming* (Bartlett et al., 1998)), hvilket altså skaber problemer i forhold til både efficiens og lighed. En taxameterfinansieret skole vil helst have de stærke elever fra gode hjem, som vil få gode karakterer uden at koste for meget ballade og opmærksomhed (Epple & Romano, 1998), og et hospital vil helst ikke tage patienter med risiko for mange komplikationer, hvis de kun betales for den grundlæggende behandling (Barros, 2003). Tilsvarende kan der være en tendens til, at i forvejen stærke grupper anvender deres valgmuligheder mere end svage grupper, hvilket skaber en segregering i anvendelsen af enkelte leverandører – en kritik, der dog er mest berettiget for uddannelsesmarkeder. Der er altså en risiko for, at kvasimarkedet vil øge uligheden i den offentlige velfærdsservice (Christensen, 2003; Boyne et al., 2003).

Ovenstående gennemgang af argumenterne for og imod kvasimarkedsmodeller tager udgangspunkt i rent teoretiske forståelser. Faktiske reformer vil derimod altid være indlejret i komplekse randbetingelser, der har stor betydning for konsekvenserne af en given reform – om den indfrier målene om øget effektivitet og lydhørhed uden negative konsekvenser for ligheden (Boyne et al., 2003). Der er en omfattende litteratur, der empirisk evaluerer de utallige eksempler på kvasimarkeder, der er indført de sidste 20-25 år (f.eks. de allerede citerede Bartlett & Le Grand (red.), 1993; Bartlett et al. (red.), 1998; Boyne et al., 2003). Ikke overraskende er det svært at tegne et ensartet billede på tværs af disse mange konkrete reformer af forskellige delsektorer og i forskellige lande – særligt fordi evalueringskriterierne også varierer på tværs af studierne. Dog synes der at tegne sig et billede af, at der faktisk kan opnås visse effektiviseringsgevinster ved øvelsen (jf. også næste afsnits diskussion af reduktioner i informationsasymmetrien), ligesom lydhørheden over for brugerne generelt øges ved at give dem en tydelig *exit*-mulighed. Boyne og kollegaer når således også frem til dette resultat ved deres gennemgang af britiske kvasimarkeder for sundhed, skoler og almennyttige boliger i perioden 1979-2003 (Boyne et al., 2003). Deres konklusion om en generel forbedring af effektiviteten er dog med det *aber dabei*, at når (ændringen i) kvaliteten af den offentlige service er svær at indfange, så er det også svært at bedømme ændringer i effektivitet (ibid.: 158) – ligesom det er en selvstændig pointe ved aktivitetsbaserede finansiering på kvasimarkedet, at denne i sig selv belønner *indrapportering* af aktivitet højere end rammebudgetsmodeller, hvilket indebærer en bias i sammenligningsgrundlaget. De empiriske analyser viser dog generelt også utilsigtede konsekvenser i form af øget ulighed – dette gælder særligt uddannelsesområdet, hvor der er

en øget grad af social/etnisk segregering (Levin, 1998; Bradley & Taylor, 2002; Bartlett et al. (red.), 1998).

### Kvasimarkeder – en markedslignende organisering

Markedsgørelsen af den offentlige sektor er en central del af den NPM-bølge, der siden 1980'erne har ramt den vestlige verden (Hood, 1995). Kvasimarkedsløsninger er således blevet indført i utallige tilfælde på tværs af landegrænser og sektorer, hver gang tilpasset de institutionelle og politiske forhold, der har rådet i det konkrete tilfælde. Begrebet kvasimarked er således i vid udstrækning et empirisk begreb anvendt på reformer af den offentlige sektor (f.eks. Le Grand & Bartlett (red.), 1993; Bartlett et al. (red.), 1998), frem for et stringent teoretisk begreb (Kähkönen, 2005). Jeg har i dette afsnit forsøgt at fremsætte en definition ud fra Le Grand & Bartletts (1993a) diskussion med fokus på adskillelse af produktion fra finansiering, et element af valgfrihed for borgerne og aktivitetsbaseret finansiering, men inden for en politisk reguleret ramme. Afsnittet har dog også påpeget, at der er flere ting, der adskiller modellen fra en reel markedsløsning – der er altså tale om markedslignende organiseringer af den offentlige sektor, der grundlæggende fastholder den politiske kontrol af området. Den grundlæggende teoretiske forventning om øget effektivitet ved en markedsgørelse (mindre *moral hazard*) finder ganske vist en vis empirisk støtte, men er samtidig bundet op på, om de politiske principaler faktisk ønsker at fremme dette formål. Dette diskuteres i næste afsnit.

## 3.5 Principalroller på det interne og det eksterne kvasimarked

Der kan altså konstateres en stor variation i de faktisk implementerede kvasimarkeder, og hvordan de placerer sig i det kontinuum, man kan sige eksisterer med det rene hierarki og det rene marked som modpoler (se f.eks. Exworthy et al., 1999, Kähkönen, 2004). Le Grands (1999) kritik af implementeringen af kvasimarkedsmodeller minder dog om, at de fleste sådanne organiseringer netop er markedslignende varianter af en hierarkisk model, hvorfor vi stadig bevæger os i den ene ende af kontinuummet – se figur 3.1 nedenfor. Jeg vil dog her introducere en generel skelnen mellem to typer kvasimarkeder, der placerer sig forskelligt på dette kontinuum, og som vil have påvirke effektiviteten forskelligt. Denne sondring er mellem kvasimarkeder, der hhv. er interne i forhold til en myndighed eller eksterne og dermed på tværs af flere myndigheder. I et PA-perspektiv byder de to typer kvasi-

markeder på ganske forskellige styringsvanskeligheder og ikke mindst tilskyndelser til at kontrollere agenternes niveau af *moral hazard*.

Afsnittet diskuterer markedsmodellerne med udgangspunkt i den tilpassede PA-teori, som den blev præsenteret i afsnit 3.2 og 3.3, og hvordan forskellige sammensætninger af driftsherrerollen og køberollen vil påvirke styringen af agenterne på forskellige kvasimarkedstyper. Afsnittet påpeger, at rollerne – og dermed politisk og økonomisk ansvar – er delvist adskilt på eksterne kvasimarkeder, hvilket kan være problematisk i forhold til det samlede niveau af *moral hazard* i sådanne organiseringer.

### Det interne kvasimarked

Det interne kvasimarked,<sup>19</sup> som i hvert fald i en dansk sammenhæng er den mest gængse markedslignende løsning, er altså et marked *inden for* en politisk jurisdiktion, f.eks. en kommune eller en region, hvor der er én køber af ydelserne (den stedlige kommune/region) og flere sælgere i form af de enkelte serviceproducerende enheder (såsom skoler), der er tildelt flere decentrale frihedsgrader. Ligeledes kan der være private eller non-profit-aktører, der dog primært er orienteret mod den lokale kommune/region – det kan være privatskoler, sundhedscentre, selvejende institutioner i form af plejehjem mv. Selvom udbyderne har en vis autonomi, er de dog stadig underlagt den lokale myndighed: de offentlige leverandører igennem deres ejerskab, de private og non-profit-aktører gennem godkendelses- og tilsynsprocedurer, der skal sikre, at de offentlige ressourcer bruges korrekt. Producenterne er som beskrevet ovenfor underlagt aktivitetsbaseret finansiering, f.eks. taxameterstyring, og kun én politisk enhed står for afregningen.

På efterspørgselssiden af de interne kvasimarkeder kan den enkelte borger enten have direkte frit valg af leverandør, eller dette valg kan være assisteret af fagprofessionelle, så der sker en visitation til tilbud med inddragelse af den enkelte bruger/borger. Eksempler fra en dansk kontekst på interne kvasimarkeder er de kommuner, der har suppleret det frie skolevalg med taxameterfinansiering (Christensen, 2003; Serritzlew, 2006), mens man f.eks. på ældre- og sundhedsområdet har frit leverandørvalg efter en indledende visitation ved en fagprofessionel. Denne organiseringsform betegnes i dansk kontekst som en bestiller-udfører-opdelt model (Kommunernes Landsforening, 2006), i britisk sammenhæng som et *provider-purchaser split*.

---

<sup>19</sup> Powell (2003) sonderer mellem *internal markets* – hvor producenterne er offentlige aktører, f.eks. skoler – og *external markets*, hvor sælgerne er private. Han sonderer altså mellem hvem udbyderne er (offentlige/private), og ikke som jeg mellem hvem aftagerne er (internt i hierarkiet/eksterne købere).

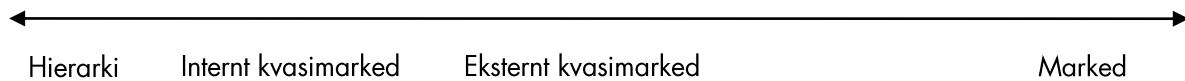
Det interne kvasimarked fastholder altså grundlæggende den hierarkiske struktur: Det er den samme principal – kommunalbestyrelsen – der fastsætter rammerne for og i stort omfang ejer markedets leverandører (agenterne), og som samtidig også betaler for sine borgeres anvendelse af leverandørernes ydelser. Den politiske principal er både køber og driftsherre, hvorfor bestiller-udfører-opdelinger altså ikke er mere opdelte, end at trådene samles inden for samme myndighed. Den hierarkiske styring af de serviceproducerende enheder er altså svækket ved større decentral autonomi, men al aktivitet sker stadig inden for en ramme, der kan manipuleres af det politiske niveau (jf. f.eks. Serritzlew, 2006, der diskuterer troværdigheden af 'markedsmekanismen', når denne kan styres politisk).

Figur 3.2a illustrerer denne pointe ved, at de to roller i sidste ende forenes i toppen af hierarkiet, så samme politisk valgte part har både det politiske og driftsmæssige ansvar for udførersiden og det finansieringsmæssige ansvar for køberrollen. I forlængelse af diskussionen ovenfor om, hvad der egentlig motiverer politikere som principaler, så har den politiske ledelse af sådanne interne markeder altså både politiske motiver (driftsherrerollen) og økonomiske interesser (køberrollen). Samlet er der altså ikke en entydig interesse i, at produktionen af velfærdsydelserne sker billigst muligt. Det interne kvasimarked ændrer altså ikke ved 'politikens primat' (Christensen, 2003). Således vil principalerne heller ikke lade konkurrencen råde alt for frit på udbudssiden. En skole, der har svært ved at tiltrække elever på et internt marked, vil næppe blive lukket af driftsherreprincipalen, som snarere vil tilpasse styringen af markedet for at undgå denne politisk omkostningstunge beslutning, som Serritzlew (2006) påpeger.

Det interne kvasimarked byder dog på strukturelle og dermed også styringsmæssige forskelle til det rene hierarki. Således kan det interne kvasimarked siges at være præget af en lavere grad af informationsasymmetri, netop fordi den monopolistiske udbyder er delt i flere dele. Dette er netop kernen i den *public choice*-logik, der som nævnt ligger under markedsgørelsen. Politikerne står altså ikke over for en stor skoleforvaltning, der beder om ét samlet budget til at levere undervisning til alle skolens børn, men kan se eller fastsætte prisen pr skoleårsværk ved forskellige udbydere og evt. regulere kontrakterne med agenterne. Denne mekanisme styrker altså principalens informationsmæssige stilling vis-a-vis agenterne, hvilket alt andet lige reducerer omfanget af *slack* og *moral hazard*. I det ganske korte rids ovenfor af de empiriske erfaringer med kvasimarkeder blev det da også noteret, at der helt overordnet synes at være en positiv effekt på effektiviteten i form af lavere omkostninger. Det er ikke urimeligt at se dette som en konsekvens af en lavere informationsasymmetri inden for en hierarkisk ramme, der styrker

principalens styringsmulighed. Samtidig giver kvasimarkedet altså agenterne incitament til at øge aktiviteten, hvilket umiddelbart øger effektiviteten af den offentlige sektor, men som nævnt særligt i forhold til de let målbare og derfor incentiverede delaspekter (såsom kvantitet frem for kvalitet).

Figur 3.1: Hierarki-marked kontinuum



Det interne kvasimarked svækker dog også andre elementer af hierarkiet, der i diskussionen ovenfor blev fremhævet som midler til at mindske *moral hazard*. I hierarkiet kan agenten således forvente, at kontrakten forlænges, så længe han præsterer rimeligt, og derfor modererer agenten sin fristelse til *moral hazard*. Men markedsgørelsen svækker netop denne sikkerhed for fremtidige kontrakter, hvorfor den mere kortsigtede *moral hazard* kan dukke op igen. Dette kan måske særligt siges at være i forhold til de mere svært observerbare aspekter, at agenterne tænker ud fra egen interesse, idet de let observerbare mål jo vil være incitamentsbelagte. Når der f.eks. kan ses en tendens til lavere kvalitet og *cream skimming* (skjult fravalg af de 'kunder', der isoleret set er en dårlig forretning for agenten) på kvasi-markeder, så kan det netop siges at være et udtryk for øget opportunistik på et internt kvasimarked i forhold til et rent hierarki, hvor denne tilskyndelse er mindre udtalt.

### Driftsherrer og købere på det eksterne kvasimarked

Det eksterne kvasimarked er en organisering af den offentlige sektor, hvor der er en udpræget handel med offentligt producerede og finansierede ydelser på tværs af myndighedsgrænser og dermed også ud over det enkelte politisk ledede hierarki. Det eksterne kvasimarked er altså altid på decentralt niveau. Her er altså både flere producenter, hver især med decentrale frihedsgrader og med aktivitetsbaseret finansiering som ovenfor, men også flere købere i form af lokale myndigheder (kommuner/regioner). Igen kan købersiden både være organiseret med direkte frit valg til den enkelte borger, hvor leverandørerne bagefter får taksten udbetalt af borgernes hjemkommuner, eller medieret gennem en bestillerenhed, der betaler for de ydelser, der visiteres til. Den enkelte offentlige serviceproducerende enhed modtager således sin finansiering både fra sin egen ejer (den stedlige kommune) i det omfang driftsherren anvender tilbuddet, men altså også udefra i det omfang, at brugere kan tiltrækkes fra andre kommuner. Leverandørerne er dog ikke hierarkisk underlagt andre myndigheder end sin egen ejer, men



indgår naturligvis på et tæt reguleret marked. For private leverandører vil det som bemærket ovenfor ofte være sådan, at den lokale kommune/region har en regulerende rolle i form af godkendelse samt tilsyn med både drift og økonomi, herunder prisfastsættelse, men godkendelsen kan også være placeret i et nationalt organ. Private aktører vil altså sælge deres goder til både den tilsynsførende myndighed og til andre parter.

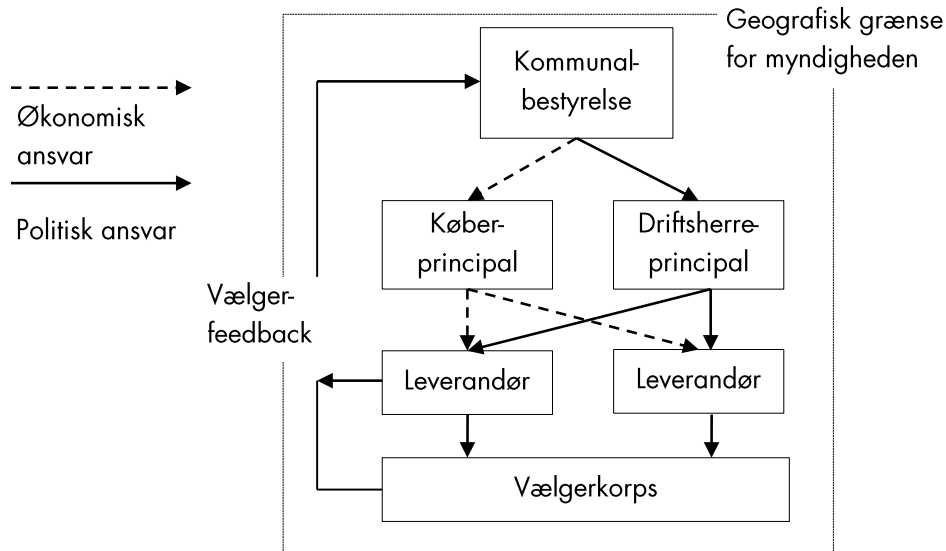
Figur 3.2b illustrerer denne organisering ved, at der kommer pengestrømme til tilbuddene fra eksterne købere uden for det politiske hierarki, som leverandørerne styringsmæssigt er indlejret i, ligesom pengestrømme går fra køberfunktionen i den illustrerede kommune til eksterne producenter. Figuren viser således, hvordan den enkelte myndighed her køber ydelser fra aktører, de ikke har politisk kontrol over – og omvendt har politisk kontrol over aktører, de ikke fuldt ud finansierer. Fra leverandørniveauet nederst går et vælgermæssigt feedback via brugerne til kommunalbestyrelsen – men altså kun til den politisk ansvarlige enhed, ikke til de betalende enheder. De eksterne kvasimarkeder markerer således et større brud med hierarkiet end de interne markeder, som vist i figur 3.1, hvor eksterne kvasimarkeder er placeret længere mod det rene marked i figurens kontinuum mellem det rene hierarki og det rene marked.

Det interne kvasimarked introducerer således markedskoncepter såsom valg af leverandør, klare priser pr ydelse og konkurrence om kunderne – men kan stadig siges at være trygt forankret i en politisk ledet, hierarkisk ramme. Denne ramme er mindre tydelig på det eksterne kvasimarked, hvor politisk og økonomisk ansvar ikke følges fuldt ud. Her bliver markedet altså mere tydeligt. Men den enkelte leverandør er dog stadig ikke mere en fri agent på markedet, end at offentlige skoler, hospitaler og sociale tilbud er underlagt en politisk ledelse, og kvasimarkedet derfor er stærkt politisk reguleret – hvilket også følger af Le Grand & Bartletts (1993a) beskrivelse af kvasimarkeder.

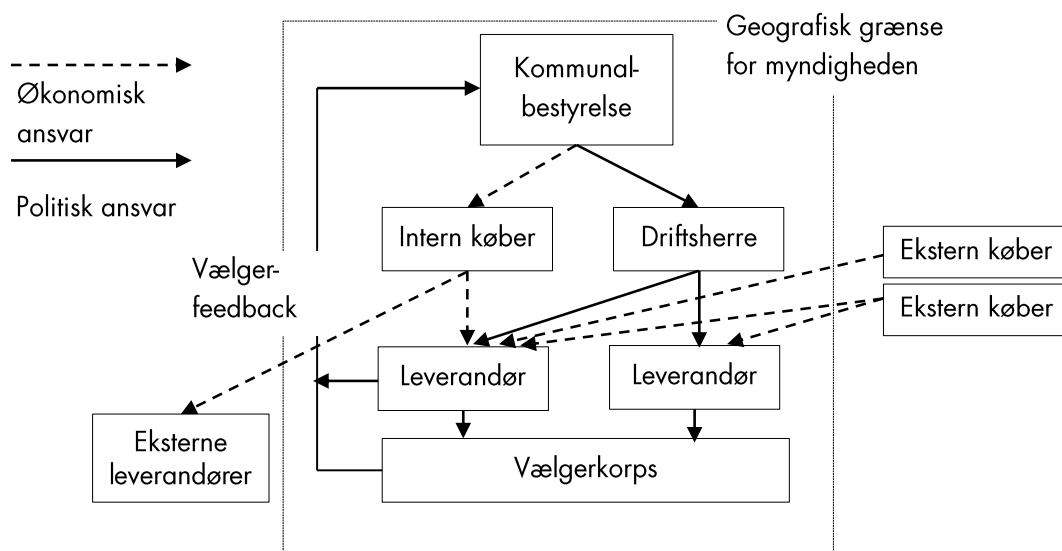
I et PA-perspektiv indebærer det eksterne kvasimarked endvidere en markant anderledes sammensætning af principalroller end det interne marked, der som sagt her ligner hierarkiet. Handel på tværs af grænser betyder således en hel eller delvis adskillelse af køber- og driftsherreprincipalrollerne. På det eksterne marked er det således alene den ejende og drivende kommunalbestyrelse (driftsherreprincipalen), der er politisk ansvarlig for agentens virksomhed, og som har alle styringsprivilegierne. Driftsherreprincipalen fastsætter kontrakten med agenten – inklusiv prisen pr ydelse, kontrolmekanismer, sanktioner etc. Her kan kontrakten anskueliggøres gennem det årlige budget, der fastsættes for en serviceproducerende organisations virke. Samtidig vil vælgerne domme over politikerne på baggrund af denne virksomhed alene vedrøre driftsherren. Utilfredshed som følge af besparelser eller pro-

blemer med driften rettes mod driftsherren, der altså må bære de politiske omkostninger, uanset om det enkelte driftstilbud faktisk anvendes af andre kommuners borgere. Finansieringsrollen ligger altså ikke ved driftsherren, men ved de kommuner, der anvender det givne tilbuds ydelser. De købende kommuner har således intet politisk ansvar og ingen styringsmæssige værktøjer at bringe i spil ud over at betale regningen.

Figur 3.2a: Det interne kvasimarked



Figur 3.2b: Det eksterne kvasimarked



For driftsherprincipalen indebærer et sådant eksternt kvasimarked dermed en beslutningsmæssig asymmetri: Driftsherren bærer på den ene side det fulde politiske ansvar og skal derfor 'betale' alle politiske omkostninger ved

f.eks. at holde en stram udgiftsstyring for agenten, men høster også vælgergevinster ved at holde sig på god fod med de organiserede interesser. På den anden side skal driftsherren alene betale for disse kontrakter i det omfang, det er egne borgere, der anvender tilbuddene – altså graden af overlap mellem principalrollerne. Da en politisk principal i denne afhandlingslogik kan siges at opnå nytte fra både agenternes output og deres input, får driftsherreprincipaler, der kun delvist betaler deres agents aktivitet, en interesse i at lade priserne for sine eksternt finansierede agenter stige relativt til de agenter, der agerer inden for hierarkiet. Hvis man kan tilgodese organiserede interessegruppers ønsker om bedre service eller f.eks. længere åbningstider på et konkret serviceproducerende tilbud og derved opnå en vælgermæssig gevinst, men i øvrigt ikke selv skal betale regningen, så er der for en stemmemaksimerende politiker en klar interesse i at øge budgetterne her.<sup>20</sup> Omvendt vil den fulde vælgerutilfredshed ved eksempelvis en budgetreduktion på et eksternt sælgende tilbud blive rettet mod driftsherren, mens gevinsten tilfalder køberprincipalrollen. Driftsherrens tilskyndelse til at kontrollere agenterne og reducere omfanget af *moral hazard* svækkes altså, når rollerne ikke overlapper.

*Moral hazard* er som defineret tidligere i dette kapitel agentens skjulte, egennyttmaksimerende adfærd for principalens regning, der i dette tilfælde vil manifestere sig i form af større budgetter og flere ressourcer end strengt nødvendigt for at løse opgaven (*slack*). Her må man dog forvente, at driftsherren har en vis indsigt i eller forståelse af, at der er mere *slack* ved eksternt finansierede agenter, hvorfor man kan spørge, om det så er *skjulte* handlinger. Det er dog *moral hazard* i forhold til køberprincipalerne, som ikke vil have samme indsigt i de reelle omkostninger, og dermed også organisatorisk *slack* i forhold til det ressourceniveau, som driftsherren havde tildelt, hvis der var fuldt overlap mellem principalrollerne.

---

<sup>20</sup> Dette kan også forstås ud fra klassisk forbrugerteori: De eksterne køberes medfinansiering af visse agenter ændrer de relative priser på 'at købe vælgertilfredshed' ved stemmemaksimerende politikere. Den rationelle forbruger vil her ændre sit forbrug mod den billigere vare (der dog ikke er billigere samlet set). Den samlede kontraktsum til eksternt betalte agenter vil altså stige. Den præcise fordeling af udgifterne varierer i sagens natur en del, og det absolutte forbrug på andre sektorer kan også samlet set stige (indkomsteffekt), selvom det relative forbrug lægger om mod det billigere gode (substitutionseffekt). En tilsvarende effekt kendes fra statslige refusioner af kommunale udgifter, der 'fordrejer' forbruget i retning af de udgifter, der modtager refusion (f.eks. Müller, 2003: 218-223, Pallesen, 2007) – hvilket dog der oftest er den intenderede effekt.

## Konkurrence på eksterne kvasimarkeder

Konsekvensen af ovenstående diskussion af adskillelsen af de to principalroller på eksterne kvasimarkeder er altså, at man kan forvente en stigning i omfanget af *moral hazard*, dvs. det modsatte af den forventning, som ligger bag NPM-reformerne. En central påstand i NPM-tankegangen bag kvasimarkeder er dog, at der er et konkurrenceelement på kvasimarkedet (Le Grand & Bartlett, 1993b), som ovenstående diskussion ikke tager højde for – og som ændrer det forventede billede. På et konkurrencepræget marked vil agenter, der tillades for gunstige kontraktvilkår, blive for dyre, og derfor vil køberprincipalerne fravælge sådanne udbydere. Dette vil driftsherrer og agenter ideelt set forudse og derfor ikke øge omfanget af *slack* ud over det, som internt betalte agenter kan oppebære. Således skriver Roberts, Le Grand & Bartlett, at '[m]arket structures should provide the external disciplinary force that propels firms to the least cost position and provide the demanded quality and range of services' (Roberts et al., 1998. 277). Et eksternt kvasimarked med et reelt konkurrenceniveau vil altså gennem en disciplinering af både driftsherrer og agenter sikre effektivitet som forudsat af NPM-fortalerne.

Selvom konkurrencen på kvasimarkeder på papiret selvfølgelig er større med flere leverandører end i en hierarkisk, monopolistisk løsning, er problemet blot, at konkurrencen er lav i praksis (Le Grand & Bartlett (red.), 1993; Bartlett et al. (red.), 1998, Le Grand, 1999; Boyne et al., 2003). Der kan identificeres flere begrænsninger på konkurrencen, som allerede Le Grand & Bartlett ((red.), 1993) påpeger i deres empiriske analyser. For det første er det samlede udbud ofte politisk reguleret ved, at der er begrænset adgang til og fra markedet. Dette gælder både for de offentligt ejede udbydere, som hverken kan gå konkurs eller udvide deres kapacitet uden politisk godkendelse. De politisk ansvarlige principaler vil typisk holde hånden under lukningstruede offentlige leverandører ved at tilpasse finansieringsmekanismer mv. (Christensen, 2003), mens private aktører kan være forhindrede i frit at komme ind på markedet eller søge profit. Politikere er altså risiko- og tabsaverse (Kahnemann & Tversky, 1979) og foretrækker derfor et stabilt udbud frem for et mere dynamisk marked, hvor leverandører åbner og lukker. Også den 'usynlige hånd' er som diskuteret erstattet af en politisk-bureaukratisk proces (Le Grand & Bartlett, 1993b: 23), ligesom efterspørgslen stort set er prisinelastisk. Der er altså en række grundlæggende forhold, der hæmmer konkurrencen på kvasimarkeder i et sådant omfang, at agenter normalt ikke behøver frygte for deres overlevelse, selvom de opnår gunstige kontraktvilkår end på et konkurrencepræget marked.

Dette betyder dog ikke, at kvasimarkeder ikke kan være konkurrenceprægede, og de vil også være det i en række tilfælde. Det vil dog i praksis for mere langvarige ydelser såsom uddannelse og socialområdet ofte kræve en overkapacitet i systemet i forhold til den efterspørgsel, som bestillersiden ønsker at finansiere, f.eks. gennem sin visitationspraksis. Er der på et givet tidspunkt ledig kapacitet ved flere leverandører, har den enkelte bruger et valg mellem flere udbydere, der derfor må konkurrere. Eksempelvis kan en kommune med faldende børnetal have ledige pladser i skolerne, der giver forældrene et reelt valg af skole til deres børn. Men sådan overkapacitet er undtagelsen snarere end reglen, fordi den politiske principal vil have en interesse i at tilpasse kapaciteten, så der snarere er ventelister end overkapacitet. Det er der to grunde til: For det første skal overkapacitet typisk finansieres enten ved højere priser eller ved direkte tilskud fra driftsherren, hvor ressourcer brugt til tomgang kan bruges bedre til at imødekomme vælgerpræferencer på andre sektorer. For det andet vil der på en række offentlige serviceområder være en tendens til, at kapaciteten fyldes op ganske hurtigt, fordi den enkelte bruger ikke betaler for sit forbrug og derfor har en nærmest uudtømmelig efterspørgsel efter offentlige goder (Le Grand & Bartlett, 1993a). Udbuddet definerer altså efterspørgslen (Christensen, 2003: 157). Insisterer man på konkurrence gennem ledig kapacitet, kan det altså have store konsekvenser for de samlede udgifter gennem en større aktivitet end ellers<sup>21</sup> – der er altså en afvejning mellem enhedsomkostningerne og de samlede udgifter.

En grundlæggende pointe i dette kapitel er således, at kvasimarkeder er intenst politisk regulerede, og givet at de ansvarlige politikere har en interesse i at undgå ledig kapacitet vil den sjældent forekomme. Kvasimarkeder – interne som eksterne – er således ikke automatisk præget af konkurrence i et omfang, der sikrer et lavt niveau af *moral hazard* eller *slack* ved agenterne. Politiske hensyn dominerer, og derfor vil den 'rå' konkurrence, der potentielt kan drive offentlige organisationer til lukning, være erstattet af regulerede forhold, ligesom det samlede udbud vil være under politisk kontrol. Men en pointe må også være, at det må etableres empirisk, om der er konkurrence på det givne kvasimarked eller ej.

---

<sup>21</sup> Socialområdet, sundhedsområdet og videregående uddannelser er sektorer, hvor ledig kapacitet kan forventes at blive fyldt. Dette gælder dog ikke ydelser såsom grundskole (hvor antallet af skolebørn er givet).

## Principalkonstellationer på interne og eksterne kvasimarkedet

Afsnittet har præsenteret en sondring mellem to forskellige slags kvasimarkeder – det interne marked, der er forankret inden for et hierarki, og det eksterne marked med handel på tværs af myndigheder og hierarkier. Jeg har i afsnittet argumenteret for, at rollerne som driftsherprincipal og køberprincipal stadig er forenede i det interne kvasimarked, hvorfor den samlede principal må afveje politiske og økonomiske hensyn på samme måde som i en ren hierarkisk model. Der er altså ikke grund til at forvente markante ændringer i, hvor meget driftsher- og køberprincipalen presser sine agenter mod effektiv drift. Overgang fra en (stor, monolitisk) agent til flere agenter (principielt i konkurrence) kan dog mindske informationsasymmetrien og dermed omfanget af *moral hazard*, men den lavere sikkerhed for fremtidige kontrakter kan omvendt fremme den mere kortsigtede, opportunistiske *moral hazard* (herunder *cream skimming*), ligesom det kan være svært at undgå perverse incitamenters i form af belønning af de målbare aspekter ved agentens opgaveportefølje på bekostning af helheden.

Omvendt betyder handlen på tværs af kommunegrænser på eksterne kvasimarkeder, at de politiske hensyn hos driftsherren helt eller delvist adskilles fra køberprincipalens økonomiske interesser i at sikre sig de billigst mulige agenter. At adskille politisk ansvar fra økonomisk ansvar vil have ganske modsatrettede konsekvenser, alt efter om det politiske eller det økonomiske aspekt kommer til at dominere. Her er det i høj grad omfanget af konkurrence, der er afgørende. På et konkurrencepræget marked, hvor de dyre udbydere ikke kan overleve, må de økonomiske hensyn altså dominere – og den markedslignende organisering må derfor forventes at føre til højere effektivitet med samme *aber dabeis* i forhold til *cream skimming* og perverse incitamenters. Er der ikke konkurrence på markedet, er forventningen modsat, at det politiske hensyn vil dominere i endnu højere grad, fordi driftsherprincipalen nu kan agere stemmemaksimerende for eksterne køberprincipalers regning, uden at disse på et konkurrencefattigt marked kan reagere. Niveaue af konkurrence på udbudssiden er således en væsentlig betingende faktor for, om det eksterne kvasimarked kan forventes at føre til mere eller mindre *moral hazard* end i hierarkiet.

### 3.6 Implikationer af teoretisk argument

De første fem afsnit af dette kapitel har præsenteret en teoretisk analyse i form af PA-teorien, der er blevet anvendt til at diskutere det forventede omfang af *moral hazard* i forskellige organisatoriske modeller for den

offentlige sektor. Dette sidste afsnit skal derfor afslutningsvis opsummere de teoretiske forventninger og diskutere disse i forhold til afhandlingens genstandsområde. Formålet med afsnittet er således at opstille en empirisk testbar hypotese om, hvad kvasimarkedsmodellen betyder for styring af agenter i den offentlige sektor og niveauet af *moral hazard* på det danske marked for specialiserede sociale ydelser.

De foregående afsnits diskussion har således peget på, at selvom hierarkiet indebærer informationsasymmetri og derfor også *moral hazard* og *slack*, så kan der ikke nødvendigvis forventes en mere omkostningseffektiv offentlig sektor ved at vælge markedslignende organisationsformer. De politiske principaler i en markedsmodel er stadig politikere, der er mere interesserede i at holde sig på god fod med organiserede vælgergrupper end at sikre lave delegationsomkostninger – ja, de politiske principaler kan faktisk selv have en interesse i at give flere penge ud end strengt nødvendigt. Og samtidig kan der være større tilskyndelser for agenterne til at gå efter de kortsigtede gevinster i en markedsmodel, hvor der er en større diskontering af fremtidige kontraktens værdi. Kvasimarkedsmodeller kan dog bidrage til et lavere niveau af *moral hazard*, hvis der er en reel konkurrence, der kan disciplinere såvel agenter som driftsherrer. Det er dog, som argumenteret for i afsnit 3.5, bare sjældent tilfældet, at den politiske regulering og ledelse af kvasimarkeder faktisk bidrager til at skabe denne konkurrence.

Kapitlets diskussion af driftsherre- og køberprincipalroller i hierarkiet, det interne kvasimarked og det eksterne kvasimarked har altså søgt at besvare afhandlingens teoretiske forskningsspørgsmål, der blev stillet i kapitel 1 – om hvad det eksterne kvasimarked betyder for et områdes økonomiske udvikling med fokus på de budgetbeslutninger, der træffes for leverandører på markedet. Svaret lyder, at det eksterne kvasimarked indebærer en delvis adskillelse af det politiske fra det økonomiske ansvar, der økonomisk set er problematisk i fraværet af konkurrence. Der skabes dermed en beslutningsmæssig asymmetri, hvor en driftsherreprincipal kan indgå kontrakter, som han ikke selv skal betale for fuldt ud. Aftager en myndighed kun halvdelen af en agents produktion, så betales der kun for denne halvdel, mens myndigheden som driftsherre har politisk ansvar for den fulde produktion. I fraværet af reel konkurrence giver denne adskillelse driftsherreprincipalerne svagere incitamenter til at arbejde for at reducere agenternes *moral hazard*, fordi dette kan indebære politiske omkostninger. Brugeres, pårørendes og ansattes ønsker om bedre budgetter kan således imødekommes for andres regning, mens driftsherren bærer de politiske omkostninger og risici ved besparelser, hvor gevinsten skal deles med eksterne købere. Eksternt sælgende agenter på kvasimarkedet kan altså sikre sig gunstige kontraktvilkår. Afsnit

3.5's diskussion af konkurrencen på kvasimarkeder pegede dog også på, at de interne politiske interesser alene kan dominere de eksterne økonomiske hensyn i det omfang, at der er mangelfuld konkurrence på markedet. Kan køberprincipalen flytte sit forbrug væk fra agenter med uacceptable niveauer af *slack*, bliver resultatet derimod mere i tråd med NPM-tilgangens forventninger om bedre effektivitet og mindre *moral hazard*.

Denne forståelse betyder altså også, at det politiske ansvar hviler fuldt ud ved driftsherreprincipalen, uanset finansieringen af den enkelte agent. Markedet har altså ingen betydning for placeringen af det politiske ansvar, ud over at det adskilles delvist fra det økonomiske ansvar. Figur 3.2b illustrerede dette ved, at det vælgermæssige feedback i styringskæden alene går til den ejende og drivende kommunalbestyrelse. De eksterne køberprincipaler vil altså ikke blive stillet til ansvar for eventuelle problemer med serviceniveauet, men høster heller ingen gevinster ved sikker drift eller populære serviceudvidelser. Det politiske ansvar er således fuldt ud forankret internt i den enkelte myndighed, uanset om der er valgt en ren hierarkisk eller en markeds-lignende model. Kvasimarkeder ændrer altså ikke den politiske ansvarsplacering, men ændrer driftsherrens økonomiske muligheder og tilskyndelser til at sikre gevinster og reducere politiske risici.

### Afhandlingens centrale teoretiske hypotese

Med dette teoretiske argument ridset op kan forventningerne vedrørende styring og effektivitet på det specialiserede socialområde stilles klart op. Indledningsvis skal det specialiserede socialområde dog præsenteres i kapitlets kvasimarkedslogik. Før strukturreformen i 2007 var ansvaret for det specialiserede socialområde delt mellem amter og kommuner, således at amterne varetog de opgaver, der krævede et større befolkningsgrundlag. De to niveauer var grundlæggende politisk ledede hierarkier, men altså med problematiske snitflader vertikalt mellem niveauerne, for så vidt angår samordning og finansiering.

Kommunerne fik med strukturreformen i 2007 det fulde finansierings- og myndighedsansvar for det specialiserede socialområde, og overtog samtidig en række amtslige tilbud, der har et befolkningsgrundlag ud over den enkelte driftsherrekommune. Det kommunale finansierings- og myndighedsansvar betyder, at den enkelte kommune har ansvar for at finde det rette tilbud til sine borgere, visitere til det og betale regningen herfor. Dette tilbud kan både være i eget, kommunalt regi, ved regionen, ved private aktører eller i andre kommuner. Socialområdet er derfor organiseret med en opdeling mellem bestiller/købersiden og udfører/driftssiden, hvor der for en række tilbud



er lovkrav om fastsættelse af omkostningsbestemte takster som beskrevet i kapitel 2. De mindre specialiserede indsatser – som også før 2007 lå i primærkommunerne – håndteres stort set internt i den enkelte kommune, mens de mere specialiserede tilbud altså også må findes uden for eget regi – særligt for de mindre kommuner.

Dette offentlige serviceområde er således indrettet som et kvasimarked, der på visse delområder kan siges at være et internt marked med både køber- og sælgersiden forankret i ét politisk styret hierarki, og på andre delsektorer snarere et eksternt kvasimarked med omfattende handel på tværs af myndighedsgrænser. Der er tale om interne kvasimarkeder for de ydelsestyper, hvor den enkelte kommune er selvforsynende, og hvor kommunerne i øvrigt også før 2007 var selvforsynende. Særligt på de tidligere amtslige ansvarsområder er der derimod tale om et eksternt kvasimarked, hvor der er en omfattende handel på tværs af kommunegrænser. Det gælder f.eks. denne afhandlings specifikke empiriske grundlag, botilbud til voksne med fysiske og psykiske funktionsnedsættelser, sindslidelser eller andre særlige sociale problemer, hvor alle kommuner køber pladser ved eksterne leverandører, og hvor de kommunale tilbud jf. kapitel 2 samlet sælger halvdelen af deres pladser til andre kommuner.

Markedet for døgnpladser til voksne er samtidig et særdeles tæt reguleret marked og lever dermed op til den karakteristik af kvasimarkeder, der blev præsenteret ovenfor med udgangspunkt i Le Grand & Bartlett (1993a, 1993b). Det er således et marked, hvor udbuddet er kontrolleret gennem rammeaftalesamarbejdet, der blandt andet regulerer det offentlige udbud af pladser, fastsættelsen af takster, og hvor profitmotivet er udelukket selv for private aktører. Efterspørgselssiden er ligeledes politisk reguleret, så borgernes valg sker gennem inddragelse i visitationsprocessen. Betegnelsen kvasimarked forstået som en markeds*lignende* organisering af en grundlæggende politisk, hierarkisk organisering er således passende.

Som diskuteret ovenfor er konkurrenceniveauet en væsentlig betingende faktor for forventningerne, som bør etableres empirisk. Ovenstående karakteristik af den politisk-administrative regulering af kvasimarkedet peger i retning af en svag konkurrence. Særligt i forhold til det samlede udbud på markedet, der søges reguleret, så der ikke er overkapacitet, der skal betales af driftsherrerne. Som et middel til at reducere udgifterne bliver den forudsatte belægning på de enkelte udbydere således hævet over tid. I region Midtjylland er den forventede belægning på døgntilbud til voksne eksempelvis øget fra 95 % til 100 %. Dette betyder, at den enkelte sælger kan have en rimelig sikkerhed for at få afsat sine pladser uanset prisniveau og prisudvikling, fordi konkurrencen er så begrænset.

Forventningen er således på baggrund af kapitlets diskussion, at udgiftsområder organiseret som eksterne kvasimarkeder uden konkurrence vil være præget af mere *moral hazard* og dermed større udgiftsvækst end områder, hvor de to principalroller er forenet ved én aktør. Mens det kan være svært stringent at sammenligne udgiftsudviklingen på sektorer med forskellige organisationsprincipper, kan udviklingen af enhedsomkostninger og budgetter på tværs af tilbud inden for samme sektor bedre sammenlignes. Inden for et eksternt kvasimarked vil andelen af ekstern finansiering og dermed overlappet mellem driftsherre- og køberprincipalrollen variere. Nogle agenter vil her være eksterne sælgere, andre vil mere være interne leverandører, hvor principalrollerne overlapper. Her er forventningen altså, at den eksternt sælgende agent vil kunne sikre sig mere gunstige kontrakter med højere mulighed for *moral hazard* og mere *slack* end en agent, der er internt finansieret. I en markedslignende model kan det testes ved, at taksterne pr ydelse stiger mere for tilbud, der anvendes af eksternt betalte brugere, end for tilbud der rettes mod brugere, der finansieres internt i myndigheden. Afhandlingens centrale teoretiske forventning kan altså formuleres i hypoteseform som:

Leverandører på kvasimarkedet, der har en høj andel eksternt finansierede brugere tillades en større vækst i budgetterne end leverandører, der i højere grad betjener internt finansierede brugere.

Det skal atter bemærkes, at der ikke på baggrund af den teoretiske diskussion kan fremsættes forventninger til de andre kriterier om lydhørhed og lighed, som Boyne et al. (2003) bringer i spil.

Det er samtidig en implikation af det teoretiske argument, at markedsgørelsen ikke svækker driftsherreprincipalens politiske ansvar for agenternes virksomhed. Man kan altså forvente en anden og lempeligere tilgang til økonomistyring og en mere gavmild budgetadfærd fra principalens side, men ikke en svækket indholds- eller kvalitetsmæssig styring. Principalens generelle ønske om at undgå kritik og 'sager' er altså uforandret. Denne implikation vil dog ikke blive prioriteret i de empiriske analyser, hvor fokus er på ovennævnte hypotese. Implikationens empiriske grundlag drøftes dog i kapitel 8 på baggrund af de kvalitative analysers datamateriale.

# Kapitel 4

## Afhandlingens forskningsdesign

Metodespørgsmål, og striden mellem kvantitative og kvalitative tilgange med deres forskelle i de underliggende epistemologiske og ontologiske standpunkter, kan siges at udgøre den væsentligste skillelinje i den samfundsvidenskabelige forskning (Gerring, 2012; jf. også King et al., 1994; Brady et al., 2006; Goertz & Mahoney, 2006). Dette til trods er der sjældent plads til at udfolde metode- og designmæssige overvejelser i et artikelformat. Dette er dog muligt i en ph.d.-afhandling i monografiform som denne. Formålet med dette kapitel er derfor at præsentere afhandlingens overordnede forskningsdesign i forhold til belysningen af den centrale teoretiske påstand om økonomisk forskelsbehandling på kvasimarkedet, herunder de valg, der er truffet for at håndtere forskellige designmæssige udfordringer – med henblik på at argumentere for, at de metodologiske og designmæssige udfordringer er håndteret på en god måde, og at dette forskningsspørgsmål er besvaret på en god måde. Kapitlet skal argumentere for, at anvendelsen af metode-triangulering med både et kvantitativt og et kvalitativt delstudie skaber en skarp test for afhandlingens teoretiske forventninger.

Kapitlet er bygget op i fem dele ud over denne indledning. Afsnit 4.1 opsummerer indledningsvis den hypotese, der skal udsættes for empirisk test. Afsnit 4.2 fremsætter nogle helt overordnede betragtninger om kriterier for godt forskningsdesign og diskuterer på baggrund heraf, hvilke metodologiske udfordringer nærværende afhandling står over for. Afsnit 4.3 præsenterer metodetriangulering som en overordnet analysestrategi og drøfter endvidere Evan Liebermans (2005) ide om *nested analysis*. Delkapitel 4.4 drøfter afhandlingens metodetrianglerende design i forhold til principperne fra 4.2 og 4.3, mens delkapitel 4.5 drøfter nogle overordnede problemstillinger ved valget af forskningsdesign. Det skal bemærkes, at jeg i dette kapitel fokuserer på de overordnede kriterier for forskningsdesignet vedrørende belysning af hypotesen. De mere konkrete operationelle spørgsmål om metode og data vendes i kapitel 5 og 7 for hhv. de kvantitative og de kvalitative analyser.

### 4.1 Analysernes forskningsspørgsmål

Et forskningsdesign består ifølge King, Keohane og Verbas indflydelsesrige *Designing Social Inquiry* (1994) af fire dele: 1) Et godt forskningsspørgsmål, der er både samfundsrelevant og bidrager til den teoretiske litteratur. 2) En

teori om det givne fænomen, der er både præcis, falsificerbar og lader sig underkaste empirisk analyse igennem klare hypoteser. 3) Et datasæt bestående af systematiske observationer af virkeligheden. 4) En metode til analytisk anvendelse af data til testning af hypoteserne. De to første punkter er blevet håndteret i afhandlingens første kapitler, mens de to sidste punkter skal drøftes i dette kapitel. Det er dog værd at ridse forskningsspørgsmålene op igen i forhold til en diskussion af de sidste punkter.

Afhandlingens forskningsspørgsmål lyder, hvad en organisering som et eksternt kvasimarked betyder for den økonomiske udvikling af et område. Vægten ligger på, hvordan handlen på kvasimarkedet påvirker budgetbeslutninger for tilbud på markedet, og om driftsherreprincipale forskelsbehandler deres agenter budgetmæssigt ud fra bruger- og dermed finansieringssammensætning. Dette kan siges at være en X/Y-fokuseret tilgang, der undersøger en kausal sammenhæng mellem to variable. Det er dette sæt af spørgsmål og emner, som forskningsdesignet skal belyse. Spørgsmålet er relevant både for at forstå eksterne kvasimarkeder generelt, men har altså i en dansk sammenhæng en særlig aktualitet og relevans grundet styringsproblemerne på det specialiserede socialområde.

Forskningsspørgsmålet kan derfor samlet set siges at leve op til King, Keohane og Verbas ovenstående kriterier om samfundsrelevans, kapitel 3s teoretiske argument om konsekvenserne ved kvasimarkeder bidrager til en teoretisk litteratur, og hypotesen er formuleret klart og falsificerbart ud fra de empiriske analyser, der beskrives i dette og senere kapitler.

## 4.2. Hvad er et godt forskningsdesign?

At definere kriterierne for god samfundsvidenskabelig forskning må siges at være en ganske omfattende øvelse, der er håndteret bedre andre steder (f.eks. King et al., 1994; Andersen et al, 2010; Gerring, 2012). John Gerring (2012: 15) oplister f.eks. 32 kriterier til god samfundsvidenskabelig forskning i sit *criteria framework*. Gerring opsummerer dog de mange krav til samfundsvidenskabelig forskning som: 'systematic, rigorous, evidence-based, falsifiable, replicable, generalizable, nonsubjective, transparent, skeptical, rational, frequently causal, and cumulative' (Gerring, 2012: 2). Et forskningsdesign skal således muliggøre, at de teoretiske påstande bliver udsat for stringente og hårde empiriske tests, der muliggør valid inferens – og forskningsdesignets præmisser skal fremsættes åbent, så gentagelse af analysen er mulig, men vigtigere, så analyseresultaternes værdi for den øvrige litteratur kan bedømmes. Samtidig er det en væsentlig erkendelse, at praktisk forskning indebærer afvejsninger af kriterierne indbyrdes, hvorfor det enkelte stu-

diums svagheder og begrænsninger må fremlægges åbent. Et godt forskningsdesign er således også et, der på bedst mulige måde håndterer disse afvigelser og problemstillinger og dermed maksimerer undersøgelsens validitet på trods af disse problemer.

Lotte Bøgh Andersen (2010) har en lidt kortere liste over kriterier for gode forskningsdesign, der kan strukturere diskussionen af forskningsdesignet. Hun vægter således definitions-mæssig validitet, reliabilitet, intern validitet samt generaliserbarhed (ekstern validitet). Jeg vil her tage udgangspunkt i denne lidt kortere liste med henblik på at påpege, hvor nærværende afhandling har designmæssige udfordringer, og hvordan de håndteres. Det første kriterium er altså målingsvaliditet, som ganske simpelt kan siges at være spørgsmålet om, hvorvidt analysens empiriske mål faktisk er gyldige udtryk for de abstrakte, teoretiske begreber (Adcock & Collier, 2001). Denne bevægelse fra det abstrakte koncept til det konkrete empiriske mål indebærer uværgeligt et vist tab af kongruens mellem teori og empiri (King et al., 1994: 111). Målingsvaliditeten er et udtryk for, hvor stort/lille dette tab er. Denne afhandling har to kernebegreber – graden af overlap mellem driftsherreprincipal og køberprincipal og udviklingen i niveauet af *moral hazard*. Det første kernebegreb lader sig ganske simpelt operationalisere – hvor stor en andel af agentens aktivitet er eksternt finansieret – og her er der altså ingen problemer med den definitions-mæssige validitet. Omvendt er den afhængige variabel et fænomen, der er svært målbart. Et centralt karakteristikum ved *moral hazard* er jo netop, at det er skjult for principalen – og dermed også svært målbart for en forsker. Her er det altså nødvendigt at definere alternative empiriske mål – såsom budgetvækst hos en agent – og diskutere grundigt, hvad denne suboptimale operationalisering betyder for gyldigheden af analyseresultaterne. I kapitel 5 diskuteres operationaliseringen i den statistiske analyse indgående, og der argumenteres for, at der er valgt det bedst tilgængelige mål for det flygtige fænomen *moral hazard*. I de kvalitative analyser, der går tættere på agenter og principaler, er der i mindre grad problemer med denne validitetstype.

Andersens (2010) andet kriterium er reliabilitet, altså spørgsmålet om hvorvidt de empiriske indikatorer på det teoretiske begreb er præcist målt, uden tilfældig variation om den sande værdi på den givne variabel. Som nævnt baserer denne afhandling sig på metodetriangulering, hvor et kvantitativt studium af takstudviklingen kombineres med casestudier, der bl.a. baserer sig på interviews og dokumentanalyse. Dette er altså to vidt forskellige tilgange med hver deres reliabilitetsmæssige udfordringer: Den kvantitative analyse bygger på data fra de kommunale regnskabssystemer og rammeaftalerne, der umiddelbart er ganske reliable (men ikke uden validitetsproble-

mer, jf. kapitel 5). Den kvalitative metodelitteratur er delt i spørgsmålet om, hvorvidt reliabilitet overhovedet er et relevant kriterium for kvalitativ metode. I lyset af afhandlingens overordnet 'positivistiske' tilgang vil jeg dog hævde, at præcision i måling også er et relevant kriterium for kvalitative studier (King et al., 1994: 25). De kvalitative analyser er præget af, at der er en tidsforskydning på 2-3 år fra beslutningstidspunktet omkring budgetudviklingen fra 2009-2010 til interviewene gennemføres. Denne tidshorisont kan indføre en kilde til reliabilitetsproblemer, hvis interviewpersonerne ikke længere kan huske de præcise forløb. Det er dog ikke et afgørende problem for de kvalitative analyser i kapitel 8.

Mens de to ovennævnte kriterier handler om deskriptiv inferens (måles de teoretiske begreber faktisk?), drejer det tredje kriterium intern validitet sig om kausal inferens, og spørgsmålet om vi faktisk observerer de teoretiserede sammenhænge (Adcock & Collier, 2001). Intern validitet er således spørgsmålet om, hvorvidt en empirisk analyse på tilstrækkelig vis har demonstreret en kausal sammenhæng mellem to eller flere variable (om end kausalmekanismen aldrig helt kan fastslås empirisk). Dette kræver en kausalteori om, *hvordan* X påvirker Y, at X kommer før Y i tid, ligesom analysen skal tage højde for andre, rivaliserende teorier (Andersen, 2010). I statistisk analyse er det således afgørende, at der er en stærk modelspecifikation, og at der inddrages relevante kontrolvariable, der kan styrke tilliden til den empiriske afprøvning af kausalmekanismen (King et al., 1994: 169). Den interne validitet vil dog generelt være stærkere i de mere intensive studier, der udgør den kvalitative delanalyse. Disse kommer tættere på aktørernes viden, motiver og adfærd og kan således mere præcist analysere de kausale mekanismer. Denne forskel i niveauet af intern validitet diskuteres i afsnit 4.3.

Det sidste kriterium er den eksterne validitet, forstået som spørgsmålet om, hvorvidt resultaterne er gyldige uden for den undersøgte delmængde af virkeligheden – enten deskriptivt til en bredere population eller kausalt i forhold til en teoretiseret kausal mekanisme. Dette kræver naturligvis, at analysen lever op til de overstående reliabilitets- og validitetskrav. Men derudover kræver generalisering, at der er en lighed mellem den undersøgte del af virkeligheden og den bredere, men ikke analyserede virkelighed. Delmængden skal altså kunne siges at repræsentere den bredere virkelighed – om end forskellige analysemetoder stiller forskellige krav til denne repræsentativitet. Basale statistiske metoder baserer sig således på, at den analyserede stikprøve er udtrukket (simpelt) tilfældigt, så antagelsen om sandsynlighedsfordelinger er opfyldt. Ved andre metodetilgange – herunder komparative metoder og kvalitative metoder – gælder naturligvis andre måder at opnå repræsentativitet på (King et al., 1994: 125ff) – Gerring (2007) diskuterer det-

te udførligt. Kort sagt vil en tilfældig udvælgelse af cases i analyser med et lille  $n$  sandsynligvis føre til mere bias end en fokuseret caseudvælgelse. I sådanne tilfælde samt ved ikke-tilfældig udvælgelse af enheder til stort  $n$ -analyser gælder det således om at kende de skævheder og *biases*, der eksisterer i forholdet mellem den observerede delmængde og universet, og analytisk søge at korrigere for dette. Det er således klart, at det er lettere at etablere den eksterne validitet ved en stort  $n$ -analyse baseret på simpel tilfældig udvælgelse, mens der altid vil kunne sættes spørgsmålstegn ved generaliserbarheden for analyser baseret på et begrænset antal observationer. Igen diskuteres dette i afsnit 4.3.

Når formålet ikke blot er deskriptiv inferens, men kausal inferens (altså en kausalmekanisme, der er mere almen gyldig inden for nogle specificerede randbetingelser), så bliver spørgsmålet om ekstern validitet til et spørgsmål om ikke bare valg af enheder inden for en population, men også om valg af en population og af et empirisk felt, der er velegnet til at afprøve de teoretiske propositioner. En test er således i en popperiansk forstand kun værdifuld, hvis den er på en gang risikabel (der skal være en reel risiko for, at hypotesen må afvises) og realistisk (det skal være muligt for hypoteserne at overleve). Casevalget i sig selv skal altså hverken af- eller bekræfte teorien. En anden indvending går på, at det ofte er uklart, hvad man egentlig kan generalisere til. Statistisk kan man inferere fra stikprøven til populationen. Men denne population er jo sjældent det faktisk interessante – samfundsvidenskaben aspirerer jo netop til at blive klogere på mere generelle forhold og ikke kun på vilkårene på specifikke subsektorer, som man trækker sin sample fra. Afhandlingens ambition er således ikke bare at sige noget om styringsproblemer på det specialiserede socialområde efter strukturreformen, men om styringsproblemer på eksterne kvasimarkeder, eksemplificeret ved den danske case. Delkapitel 4.5 diskuterer således, om markedet for døgntilbud til voksne med handicap og sindslidelser er en velvalgt case, og hvortil resultaterne i givet fald kan generaliseres. Dette afgørende spørgsmål tages op i kapitel 9.

### 4.3. Metodetriangulering og *nested analysis*

Som nævnt i kapitlets indledning kan samfundsvidenskaberne til tider siges at være præget af en *Methodenstreit* mellem kvalitativt og kvantitativt orienterede forskere (Gerring, 2012), der både bygger på forskelle i videnskabs-teoretiske, epistemologiske og ontologiske standpunkter (Mahoney & Goertz, 2006). Den påståede metodologiske fløjkrig bør dog ikke overdrives – den politologiske mainstreamposition er at anerkende både kvalitative og kvan-

titative metoder som ligeværdige, om end med hver sine styrker og svagheder (Lieberman, 2005). Den kvantitative forskning er i dette mainstreamperspektiv karakteriseret ved større ekstern validitet qua det store  $n$ , mens det altid vil være problematisk at slutte fra korrelation til kausalitet (King et al., 1994) – altså en svagere intern validitet. Omvendt kommer kvalitative, intensive studier tættere på kausalmekanismerne, men har omvendt problemer med generaliserbarheden ud over de få, sjældent repræsentative cases. Når de to overordnede metodologiske tilgange har modsatrettede styrker og svagheder, er det således oplagt at kombinere dem i et samlet design (Campbell & Fiske, 1959; Jick, 1979; Lieberman, 2005; Emmenegger & Klemmensen, 2010) – typisk betegnet metodetriangulering. Begrebet metodetriangulering trækker en analogi til navigation (Jick, 1979), hvor et punkt kan stedbependes mest præcist, hvis det kan observeres fra flere vinkler. Således også med metodetriangulering: hypotesernes validitet øges ved at blive bekræftet fra flere vinkler og med forskellige metoder, der afhjælper hinandens begrænsninger.<sup>22</sup> Kort sagt indebærer metodetriangulering således, at kvantitative studier bekræfter sammenhængen mellem to teoretisk relevante variable  $X$  og  $Y$  på tværs af et stort antal observationer, mens intensive studier af få enheder kan komme tættere på, om denne samvariation faktisk i disse udvalgte cases skyldes den teoretiske kausalmekanisme mellem  $X$  og  $Y$  – uden at den kausale inferens dog kan fastlægges helt sikkert.

Metodetriangulering er således – med god grund – fremhævet som et ideal af mange, men er samtidig praktiseret af få (Lieberman, 2005). Denne afhandling følger anbefalingen om at anvende metodetriangulering ved at kombinere et kvantitativt studium af statistiske sammenhænge mellem de teoretisk interessante variable på et forholdsvist stort antal enheder (225 botilbud i 59 kommuner), med et casestudie af et mindre antal enheder (3 kommuner med hver to botilbud) der baserer sig på dokumentarisk materiale samt interviews af et antal nøglepersoner. Med kombinationen af statistisk analyse af takstdata og interviewbaserede undersøgelser af beboersammensætningens rolle i konkrete budgetbeslutninger udgør det samlede

---

<sup>22</sup> En hypotese kan også blive styrket ved at blive testet med forskellige *teknikker* inden for samme overordnede metoderetning (f.eks. forskellige regressionsvarianter) eller med anvendelse af forskellige typer robusthedsanalyse, men denne form for *within-method*-triangulering (Jick, 1979) kan siges at fokusere på analysens interne validitet som en delmængde af det bredere validitetsbegreb diskuteret ovenfor. Denzin (1978) sonderer mere overordnet mellem datatriangulering, teoritriangulering, forskertriangulering og metodetriangulering.



forskningsdesign en stærk test af afhandlingens forskningsspørgsmål, der både søger at etablere ekstern og intern validitet. Samtidig muliggør det samlede design en bred belysning af afhandlingens praktiske motivation om at forstå årsagen til styringsproblemerne på det specialiserede socialområde. Metodetrianguleringen indebærer dog i forhold til afhandlingens forskningsspørgsmål et fravalg af andre analysestrategier, såsom komparative tilgange på tværs af lande eller sektorer, men synes samlet set at give den bedste empiriske grundlag for en besvarelse af det teoretiske forskningsspørgsmål.

### Krav til metodetriangulering

Multimetodestudier skal naturligvis være sammensat af delstudier, der hver især lever bedst muligt op til de generelle metodologiske kriterier diskuteret ovenfor. Men metodetriangulering er dog ikke noget mirakelmiddel, hvor kombinationen af kvalitative og kvantitative tilgange automatisk ophæver de validitetsproblemer, som delstudierne hver især måtte lide af. Mathison peger således på flere problemer, herunder at 'different methods produce different understandings of a social phenomenon' (1988: 14). En kvantitativ og en kvalitativ analyse vil således nødvendigvis indebære forskellige operationaliseringer af kernebegreberne, ligesom de to analyser ofte vil være på meget forskellige aggregeringsniveauer.

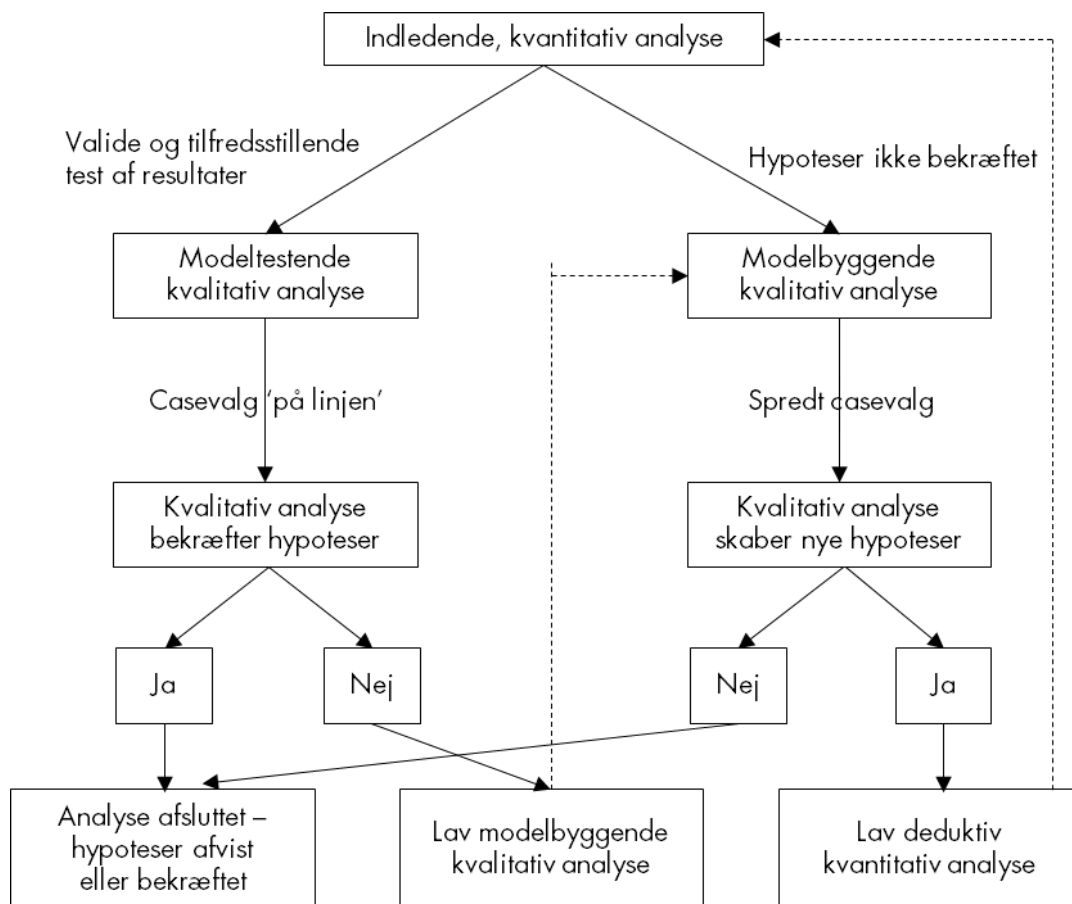
Jeg vil således pege på, at man i multimetodestudier skal leve op til et krav om det, man kan betegne som 'tværgående kongruens' i operationaliseringen af kernevariablene. Der må således være et særligt målingsvaliditetsmæssigt krav om, at de fænomener, man undersøger statistisk, er de samme, som underkastes intensive analyser. Dette kræver dels, at man undersøger de samme enheder, dels at de empiriske mål indfanger samme teoretiske begreb. Selvom det kvalitative delstudium vil være præget af mere nuancerede mål og et andet analyseniveau, må der være en sammenhæng mellem operationaliseringen af kernebegreberne på tværs af undersøgelserne. Det er naturligvis et teoretisk argument, om den tværgående kongruens er i orden, så de kvalitative studiers 'nærbilleder' af kausalmekanismerne faktisk er en delmængde af de kvantitative studiers 'vidvinkel'-billede af sammenhængene.

### Liebermans '*Nested Analysis*' model

En væsentlig pointe ved metodetriangulering er, at det ikke er uvæsentligt, hvilket delstudium der foretages først (Emmenegger & Klemmensen, 2010) – er det et kvalitativt og induktivt studium, der følges op af en hypotesetesten-

de analyse med stort  $n$ , eller er det en kvalitativ analyse, som følger op på en hypotetisk-deduktiv statistisk analyse? Ligeledes er der forskellige strategier for, hvordan man udvælger cases i andet delstudium på baggrund af første leds resultater. Evan Lieberman (2005) diskuterer dette og foreslår en typologi for det, han betegner som '*nested analysis*,' der er illustreret i figur 4.1 nedenfor (i en tilpasset udgave).

Figur 4.1: Liebermans *nested analysis* model



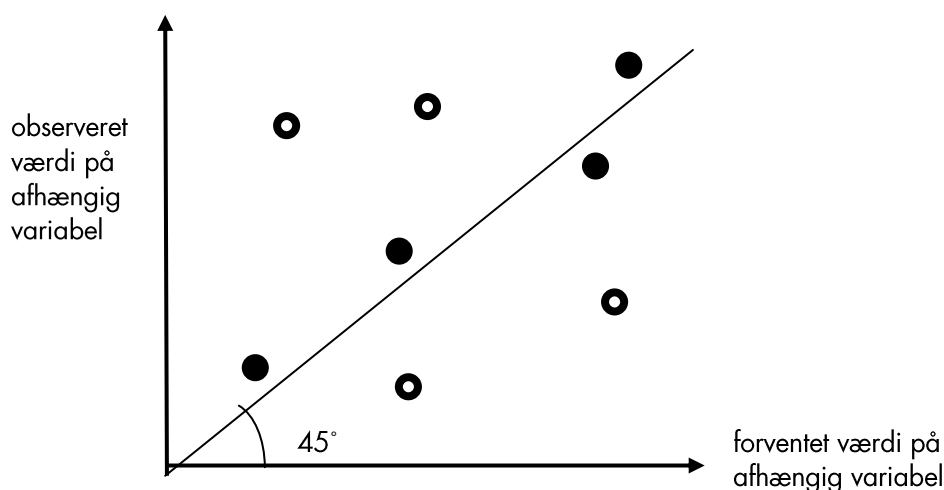
Tilpasset fra Lieberman (2005): 437.

En sådan 'indlejret analyse' har den fordel, at den ved at trække på den samme population og sample i begge delanalyser har et godt udgangspunkt for at have en tværgående kongruens. Lieberman forudsætter, at man starter med et sæt teoretisk baserede hypoteser, der testes med statistiske metoder på et stort  $n$ -datasæt. Denne kvantitative analyse skal dog primært ses som en indledende øvelse til at fastslå, om de forventede sammenhænge faktisk materialiserer sig, ligesom den eksterne validitet etableres. De kvantitative analyseresultater afgør den videre strategi, der kan følge to spor – en deduktiv analyse, hvor kausalmekanismen afdækkes nærmere, eller en induktiv strategi. Det første spor – hvor den statistiske analyse støtter hypote-

sen – indebærer en 'modeltestende' kvalitativ analyse, der altså går tættere på, om korrelationen faktisk også skyldes de påståede kausalmekanismer. Lieberman peger på, at her skal casevalget være 'på regressionslinjen' – altså observationer, der synes at bekræfte teorien.

Dette er i figur 4.2 illustreret med de kraftigt optegnede observationer, hvor de observerede værdier for den afhængige variabel ligger tæt på den forventede ud fra regressionsmodellen. Her kan det intense studium så komme tættere på, om det faktisk er den teoretiske kausalmekanisme, der har forårsaget sammenhængen. Dette vil i sagens natur være en meget stærk test af teorien med både intern og ekstern validitet. Omvendt er det naturligvis, hvis den intensive analyse ikke bekræfter hypoteserne, så den statistiske korrelation skyldes spuriøsitet. Her må man ifølge modellen tilbage til en modelbyggende analyse. Lieberman peger endvidere på, at casevalget skal ske med en stor spredning på værdierne på de centrale uafhængige variable. Det andet analysespor følges, hvis den indledende kvantitative analyse medfører en afvisning af hypoteserne. Her er det næste skridt at analysere en delmængde af de oprindelige analyseenheder for at søge at bygge en ny og forbedret teori, der efterfølgende kan testes gennem en *nested analysis*-tilgang. Da teorien ikke har fundet støtte i den statistiske analyse, kan denne heller ikke støtte casevalget. Lieberman anbefaler derfor et spredt casevalg med variation på de relevante variable. I figur 4.2 svarer det således til et valg af både kraftigt og ikke-kraftigt optegnede observationer.

Figur 4.2: Caseudvælgelse til kvalitativ analyse



Baseret på Lieberman, 2005: 445.

Det er en væsentlig pointe i Liebermans model, at det er de samme analyseenheder, der indgår i begge delanalyser (Lieberman, 2005: 440) – analyserne er som nævnt indlejrede i hinanden, hvilket bidrager til den tværgå-

ende kongruens. Liebermans eget felt er komparativ politik, hvorfor han foreslår en indledende regressionsanalyse af f.eks. alle demokratiske lande, der følges op med intensive studier af en lille håndfuld af disse lande, der alt efter resultatet af de statistiske analyser har forskellige X/Y-værdier. Liebermans krav om, at de to delanalyser skal trække på samme sæt af observationer, er noget mere vidtgående end andre beskrivelser af multimetodestudier (f.eks. Emmeneggen & Klemmensen, 2010). Men sammen med kravet om konsistens i målingen af kernebegreberne kan man sige, at dette krav skal være opfyldt, før den validitetsmæssige 'synergi'-effekt opnås (Lieberman, 2005: 440), hvor den samlede test er mere end summen af delstudierne. Jeg vil dog som påpeget nedenfor tillempe Liebermans model en anelse ved delvist at skifte analyseniveau mellem delene, men ikke observationer.

Som det vil fremgå af ovenstående, virker Liebermans *nested analysis* model som en stærk og velovervejet guide til metodetriangulering. Modellen er dog ikke fri for at have svage punkter. Fra en kvantitativ position kan man påpege, at Lieberman lægger for stor vægt på de komparative caseanalyser, som er der, hvor den reelle modeltestning eller modelbygning foregår. De statistiske analyser er dermed stort set reduceret til at være en test for generaliserbarheden af de kvalitative resultater.

Dette fokus på komparative landestudier må dog siges at være en naturlig disposition for en forsker i komparativ politik, men vægtningen mellem de to metoder i forhold til den samlede testning af teoretiske forventninger kan diskuteres. Fra en 'kvalitativ' position er kritikken modsat, at Lieberman reducerer casestudierne til en test af operationaliseringen og den interne validitet (Rohlfing, 2008). En nærlæsning af Liebermans artikel synes dog ikke at give støtte til denne påstand som antydnet ovenfor. Dog har Rohlfing en pointe, når han påpeger, at Liebermans model har et svagt punkt i, at caseudvælgelsen for den kvalitative analyse sker relativt automatisk ud fra den kvantitative analyses resultater (jf. Emmenegger & Klemmensen, 2010). Dermed kommer kvaliteten af den kvantitative analyse i høj grad til at definere kvaliteten af casestudierne, der jo afhænger af netop caseudvælgelsen (jf. også Gerring & Seawright, 2008: 294).

Opsummerende er Liebermans model dog ganske klar og ikke mindst relativt let omsættelig i praktiske forskningsdesign – men som med alle andre elementer i en forskningsproces kan operationaliseringen af variable på tværs af delanalyser samt caseudvælgelse på baggrund af indledende dataanalyse ikke ske automatisk, det kræver derimod nøje overvejelser. Dette krav skulle forskningsdesignet som beskrevet nedenfor gerne opfylde.

## 4.4 Afhandlingens overordnede forskningsdesign

Afhandlingens centrale teoretiske påstand – at driftsherreprincipaler har en tilskyndelse til at forskelsbehandle deres agenter på det eksterne kvasimarked ud fra graden af overlap mellem principalroller – testes altså gennem et forskningsdesign, der kombinerer statistisk analyse af takstdata for et stort antal observationer med intensive undersøgelser af et lille antal enheder. Som nævnt indledningsvis vil jeg først i kapitel 5 og 7 diskutere de konkrete operationelle forhold om dataindsamling, analysemetoder mv. for de to delanalyser. Jeg vil således nedenfor blot kort opridsede de to sæt analyser med henblik på at kunne diskutere kvaliteten af det samlede design.

Det første delstudium er en statistisk analyse af sammenhængen mellem beboersammensætning (andel eksternt betalte beboere) og takstudvikling på ca. 225 botilbud til voksne med funktionsnedsættelser og sindslidelser i årene 2009-2011. Disse observationer er fordelt i 59 kommuner, der udgør et hierarkisk niveau i regressionsanalyserne. Denne stort  $n$ -analyse skal ifølge Liebermans model tjene som en modeltestende analyse: Stiger taksterne mere hos de leverandører på det eksterne kvasimarked, der sælger en stor del af deres pladser til eksterne købere? Tillader driftsherreprincipalerne (kommunalbestyrelserne) større takststigninger ved agenter, der i vidt omfang er finansieret af eksterne køberprincipaler, må det alt andet lige ses som et udtryk for, at der er en anden styringstilgang til disse eksternt betalte agenter, der kan sikre sig mere *slack*. Den statistiske analyse er ikke en perfekt, endegyldig test af den teoretiske forventning. Men det er en god mulighed for at teste en væsentlig, observerbar implikation af teorien i form af en positiv sammenhæng mellem andelen af eksternt finansierede beboere og udviklingen i takster over tid.

I forhold til kriterierne for gode forskningsdesign diskuteret ovenfor, har den statistiske analyse nogle begrænsninger. Her skal der fokuseres på de mest åbenlyse kritikpunkter – den målingsmæssige validitet og den interne validitet – der dog som nævnt ofte er svagheder ved stort  $n$ -analyser. Den målingsmæssige svaghed gælder særligt den afhængige variabel, mens overlappet mellem principalroller måles præcist og dækkende af beboersammensætningen (andelen af beboere, der betales af andre kommuner). Den afhængige variabel måles altså som væksten i takst på tilbuds niveau fra budget  $t_0$  til budget  $t_1$ , korrigeret for den almindelige pris- og lønfremskrivning. Stigningen i taksterne ses altså her som et udtryk for *moral hazard* (givet at opgaverne blev løst i  $t_0$ , vil en højere pris i  $t_1$  indikere mere *slack* i denne periode, hvilket kan ses som *moral hazard*). Takststigninger kan dog også dække over reelle behov for øgede ressourcer, ligesom der kan være

rent regnskabstekniske årsager til takstændringer på tilbudsniveau (korrektio-  
on for over/underskud). Men hvis der på tværs af 225 botilbuds takster kan  
findes et mønster i, at de eksternt sælgende enheder kan opnå en større  
budgetvækst end de internt leverende enheder, må det tages som et udtryk  
for, at der sker en forskelsbehandling af agenterne, og at der tillades forskel-  
lige niveauer af *moral hazard*, alt efter hvor meget man selv skal betale. Det  
er dog et indirekte mål for den afhængige variabel – men det er trods den  
ikke helt optimale målingsmæssige validitet det bedst tilgængelige mål.

Kan der konstateres en sammenhæng mellem andelen af eksternt betal-  
te beboere og takststigningen for botilbud på kvasimarkedet, er det næste  
spørgsmål naturligvis, om korrelationen også skyldes kausalitet – altså et  
spørgsmål om analysens interne validitet. I regressionsanalyserne inddrages  
en række kontrolvariable på tilbudsniveau, ligesom kommunale forhold sø-  
ges neutraliseret gennem en *fixed effects*-tilgang. Dette styrker de kvalitative  
analysers interne validitet, og resultaterne af regressionsanalyserne udgør i  
sig selv en god empirisk test af den teoretiske forventning. Alligevel ses disse  
kun som en indledende test af afhandlingens centrale teoretiske påstand  
om kausalmekanismen.

De kvalitative delanalyser skal således sætte et mere intensivt fokus på  
selve den teoretiserede kausalmekanisme. Afhandlingens hypotese skal alt-  
så her forstås ikke som om eksternt finansierede agenter *har* gunstigere  
budgetvilkår, men som om dette *skyldes* bevidst forskelsbehandling på bag-  
grund af den eksterne finansiering. Dette sker ved at analysere tre kommu-  
ners budgetmæssige behandling af hver to botilbud – et, der sælger mange  
pladser til andre kommuner, og et, der mere betjener kommunens egne bor-  
gere. Her foretager jeg således et delvist skift i analyseniveau: Hvor den stati-  
stiske tilgang analyserer 225 botilbuds takster (og dermed budgetter) i 59  
kommuner, analyserer jeg i den kvalitative tilgang tre kommuners budget-  
mæssige (forskels)behandling af hver to botilbud. Det er de samme observa-  
tioner, der indgår i begge sæt analyser, men altså to forskellige måder at  
håndtere det hierarkiske element i analysen på. Dette er altså en tillempet  
anvendelse af Liebermans *nested analysis* model, som dog synes at falde i  
tråd med Liebermans tankegang.

Fokus er dermed i de kvalitative analyser på at afdække, hvilken rolle  
beboersammensætningen har spillet for driftsherrernes beslutninger om  
budget- og takstfastsættelsen for de to tilbud i hver kommune. Hvis de stati-  
stiske analyser viser, at der er en samvariation mellem beboersammensæt-  
ning og takstvækst for de 225 botilbud, vil de kvalitative analyser af de tre  
casekommuner kunne afdække, om det i *disse* cases faktisk er beboersam-  
mensætningen, der er afgørende for den observerede forskel i takstvækst

mellem tilbud i disse kommuner. Fokus er altså på kausalmekanismens tilstedeværelse og rolle i de enkelte kommuner. Den intensive analysetilgang og nærheden til aktørernes bevæggrunde og handlinger skal sikre god intern validitet, og *qua* den liebermanske caseudvælgelse låner den anden delanalyse af de statistiske analysers eksterne validitet. Den kvalitative tilgang sikrer endvidere, at en bred række af alternative forklaringer kan indtages og elimineres, ligesom de centrale variable af aktørerne selv behandles i deres konkrete kontekst, så evt. betingende faktorer i højere grad opfanges. De konkrete data- og metodemæssige valg er diskuteret i kapitel 7, der også rummer en diskussion af, hvordan kausalmekanismen mellem beboersammensætning og takstvækst forstås og efterprøves i de kvalitative analyser.

Afhandlingens teoretiske påstande om konsekvenserne af adskilte driftsherre- og køberprincipalroller på det eksterne kvasimarked testes altså gennem to sammenhængende analysetilgange – en statistisk analyse af 225 botilbud i 59 kommuner, og kvalitative analyser af seks botilbud fordelt i tre kommuner. Disse to tilgange har hver styrker og svagheder, men komplementerer altså hinandens styrker og svagheder, og jeg vil hævde, at de to dele samlet set udgør en ganske stærk test af afhandlingens teoretiske påstande.

## 4.5 Håndteringen af metodologiske problemstillinger

Som beskrevet i delkapitel 4.1, er der ganske høje krav til det gode forskningsdesign. Jeg har ovenfor præsenteret afhandlingens overordnede forskningsdesign og diskuteret en række udfordringer i forhold til de to delstudier. Der kan dog peges på to andre og mere generelle metodologiske spørgsmål, der også bør besvares i dette kapitel. Det første er spørgsmålet om, hvorvidt det specialiserede danske socialområde er en egnet case til at teste den teoretiske forventning – altså den eksterne validitet for den kausale inferens til andre eksterne kvasimarkeder. Det andet spørgsmål er det, jeg betegnede tværgående validitet – altså om de to delstudier tilsammen udgør et hele, der har en større validitet end summen af delene. Disse spørgsmål adresseres nedenfor.

Ekstern validitet: Det danske socialområde som case

Afhandlingen er i første omgang motiveret af at bidrage til en forståelse af det relativt snævre, men i en dansk sammenhæng ganske relevante

spørgsmål om, hvorfor det specialiserede socialområde har været så svært styrbart efter markedsorganiseringen i 2007. Dette afgrænser naturligt det empiriske genstandsfelt til det danske, specialiserede socialområde efter strukturreformen. Afhandlingens teoretiske forskningsspørgsmål er til gengæld bredere, og handler som defineret i kapitel 1 om kvasimarkedets betydning for den økonomiske udvikling af samt budgetbeslutninger på et givet område, hvor der er præsenteret et teoretisk argument om forskelsbehandling i sidste kapitel. Dette teoretiske *claim* er som sådan ikke afgrænset til kun at gælde i Danmark eller kun på socialområdet, men handler om en mere fundamental relation mellem økonomiske og politiske hensyn på markeds-lignende organiseringer af offentlige sektorer, der indebærer handel på tværs af myndigheder. Givet de rette randbetingelser – demokratiske valg, politisk regulering, mangelfuld konkurrence mv. – er forventningen altså, at de danske erfaringer på voksenhandicapområdet også kan være værdifulde i Sverige og Chile, på sundhedsområdet og inden for folkeskoler. Så længe der er tale om offentlige organisationer, der på et marked med et lavt niveau af konkurrence afsætter ydelser på tværs af jurisdiktioner, vil teorien være relevant. Men det specialiserede socialområde udgør til gengæld et godt eksempel på et kvasimarked med en stor bredde af udbydere, politisk regulering, en stor salgsvolumen og en god variation i den uafhængige variabel (andel ekstern salg). Den afgrænsning, der følger af den policy-orienterede motivation giver altså god mulighed for at undersøge det teoretiske forskningsspørgsmål.

I denne afhandling testes hypotesen om forskelsbehandling dog kun for et relativt beskedent kvasimarked, nemlig en delmængde af det danske socialområde i form af botilbud til voksne med funktionsnedsættelser, som trods alt kun er en del af det specialiserede socialområde jf. kapitel 2. Dette delområde er valgt, fordi det er præget af en større stabilitet i ydelserne end andre dele af sektoren – når man er visiteret til et botilbud, er det typisk for en lang årrække i modsætning til andre tiltag såsom forebyggelse og behandling. Dette muliggør, at man kan følge en organisation med en rimeligt veldefineret produktion (forstået som et antal døgnpladser) over tid. Samtidig er det en delsektor præget af meget stor handel, hvor man altså på andre områder har en større andel kommunal selvforsyning. Disse karaktertræk gør det lettere at analysere enhederne over flere år. De udvalgte døgntilbud til voksne med funktionsnedsættelser er altså ikke repræsentative for det specialiserede socialområde under et – tilbuddene adskiller sig på flere punkter fra døgnpladser til børn og unge eller dagforanstaltninger til voksne. Men døgntilbud til voksne er udvalgt, fordi de repræsenterer et særligt træk ved sektoren, der er kommet til ved strukturreformen i 2007 – nemlig en omfattende



handel på tværs af kommunegrænser, der bedst afdækkes ved at fokusere på de enheder, der kan følges over tid. Styringsproblemer på andre områder, hvor kommunerne er selvforsynende, må derimod analyseres ud fra mere traditionelle vinkler på informationsasymmetri i hierarkiske systemer, som kapitel 3 også har påpeget. Markedet for botilbud til voksne med handicaps og sindslidelser kan således anvendes til at belyse en særlig udfordring for det specialiserede socialområde generelt, selvom omfanget af salget kan variere på tværs af delsektorer.

Det er i sagens natur ikke muligt at generalisere de præcise statistiske resultater til andre kvasimarkeder. Ligeledes vil hverken en afvisning af hypotesen eller det modsatte baseret på empiriske analyser af den danske case være en endegyldig prøve for teorien – alle resultater uanset retning kan styrkes ved at gentage analyserne på andre kvasimarkeder under samme rammebetingelser. Dermed dog ikke sagt, at kvasimarkedet for botilbud til voksne med handicap ikke er en god case til at teste den overordnede teoretiske påstand på. Med den omfattende politiske regulering af markedet, der bl.a. dæmper konkurrenceniveauet og indebærer en politisk vedtaget prisstruktur, har sektoren meget til fælles med andre markedslignende organiseringer, som diskuteret i kapitel 3. Og med en stor stabilitet i ydelsesproduktionen og gennem rammeaftalerne klart definerede priser, kan man rent praktisk sammenligne mange aktører over en årrække.

Alt i alt er kvasimarkedet for botilbud til voksne med funktionsnedsættelser i Danmark altså en ganske god case at teste det teoretiske argument på, uden at man endegyldigt kan forkaste eller acceptere teorien på baggrund af denne ene empiriske test. Styrkes teorien af denne afhandlings empiriske analyser, er det altså stadig relevant at afprøve hypoteserne i andre sammenhænge. De eksakte statistiske resultater kan i sagens natur ikke generaliseres ud over det konkret undersøgt marked, men der er mulighed for analytisk generalisering til andre eksterne kvasimarkeder. Jeg vil i kapitel 9 diskutere de faktiske analyseresultater af den samlede analyse, og herunder diskutere generaliseringspotentiallet af studierne.

Tværgående kongruens – er der validitetsmæssig synergi mellem delstudierne?

Tidligere i dette kapitel introducerede jeg begrebet tværgående kongruens som et særligt krav til metodetrianglerende studier, hvor en forskningskvalitetsmæssig synergieffekt først for alvor opnås, hvor det både er de samme enheder, der undersøges i begge delanalyser, og hvor det substantielt er samme operationalisering af kernebegreberne, der anvendes i begge led i

forskningsdesignet. Det første led i dette kriterium er opfyldt gennem den Liebermanske tilgang til caseudvælgelsen, hvor de kvantitative analyser fører til valget af enheder til de kvalitative dele af forskningsdesignet. Det andet led er ligeledes opfyldt i afhandlingens design – også i de kvalitative analyser er det grundlæggende takstudviklingen, der er den afhængige variabel. I kapitel 7 præsenterer jeg således en kausalmekanisme af mellemkommende forhold, der forbinder den uafhængige til den afhængige variabel. X'et og Y'et er altså det samme i begge dele af analysen – hhv. andelen af eksternt betalte beboere for graden af overlap mellem principalroller, og den årlige, inflationskorrigerede vækst i taksterne. Den anden delanalyse kan dog tillade sig at se nærmere på selve operationaliseringens validitet (skyldes takst-væksten faktisk en tilladt *moral hazard* for andres regning?). Der er således en stærk sammenhæng mellem de to dele af det samlede design, der sikrer, at det faktisk er det samme fænomen, der analyseres i hhv. regressionsanalysernes 'vidvinkel' og interviewanalysernes 'nærbillede'.

## 4.6 Afrundende bemærkninger

I dette kapitel har jeg præsenteret det overordnede design til at teste afhandlingens centrale teoretiske forskningsspørgsmål om driftsherprincipalerens svage tilskyndelse til stram styring af sine agenter på eksterne kvasimarkeder. Med udgangspunkt i Liebermans model for metodetriangulering vil jeg i de kommende kapitler gennemføre først en række regressionsbaserede analyser af et større datasæt med takstdata, og dernæst gennemføre interviewbaserede undersøgelser af, om samvariationen mellem X og Y faktisk i tre konkrete kommuner skyldes den forventede kausale effekt. Designet sikrer qua de kvantitative analyser en solid ekstern validitet, mens de interviewbaserede analyser sikrer den interne validitet og giver mulighed for en grundig diskussion af den målingsmæssige validitet i forhold til den afhængige variabel. Da analyserne er indlejrede i hinanden efter Liebermans model, bidrager delene til en stærk samlet test af hypotesen.

Selvom der samlet er tale om en stærk empirisk test, er det dog væsentligt afslutningsvist at understrege et meget generelt forbehold. Nemlig den popperianske indskydelse om, at en teori aldrig endeligt kan bekræftes empirisk. De efterfølgende kapitlers analyser kan altså bare styrke eller svække tilliden til teorien, og selv hvis de empiriske analyser støtter det teoretiske claim, er støtten alene midlertidig, indtil andre studier følger op på resultaterne.

# Kapitel 5

## Data og operationalisering – den kvantitative analyses håndværk

Hvor sidste kapitel diskuterede afhandlingens overordnede metodetrianglerende design, er fokus i dette kapitel på, hvordan første delanalyse skal eksekveres. Der er således fokus på det håndværk, der består i en grundig dataindsamling og en solid operationalisering og specificering af de modeller, der testes i næste kapitel. Samtidig rummer kapitlet en diskussion af analysernes kvalitet med henblik på en vurdering af, hvor meget vægt vi kan tillægge de statistiske analysers resultater, der følger i næste kapitel.

Kapitlet er opbygget i fire dele: Først præsenteres og diskuteres datamaterialet i afsnit 5.1, herunder hvordan det er indsamlet og behandlet. Afsnit 5.2 diskuterer den præcise formulering af hypotesen, som skal testes, og i forlængelse heraf diskuteres operationalisering af kernevariablene samt modelspecifikationen. I afsnit 5.3 drøftes modelspecifikationerne, der testes i kapitel 6, inden afsnit 5.4 afrunder og opsummerer kapitlet.

### 5.1 De kvantitative analysers datagrundlag

De kvantitative analyser bygger på et datasæt, der er indsamlet i samarbejde med KREVI. Det primære datasæt har to kilder: Der er indsamlet data om takster (og dermed den afhængige variabel), pladstal mv. for en lang række botilbud igennem de fem regioners rammeaftaler for årene 2007-2011. Denne indsamling har denne afhandlings forfatter stået for. KREVI har suppleret dette datamateriale med en spørgeskemaundersøgelse rettet mod kommunernes administrative niveau, der bl.a. har bidraget med data om beboersammensætning på tilbuds niveau (den primære uafhængige variabel). Denne dataindsamling har også bidraget til en validering af taksterne over tid.

Datasættet tager udgangspunkt i takstbilagene fra de fem regionale rammeaftaler for årene 2007-2011. Rammeaftalerne blev som beskrevet i kapitel 2 indgået mellem regionsrådet og de stedlige kommunalbestyrelser og skulle regulere en række forhold på markedet, herunder ikke mindst kapacitet (udbud) og takstprincipper (priser). Fra 2012 er der indført et lidt ændret rammeaftalekoncept. I den første generation af rammeaftaler (2007-2011), som der fokuseres på her, aftalte parterne principperne for årets beregning af takster, som herefter anvendes til en prisfastsættelse af alle rele-

vante tilbud og ydelser for det kommende år. Prisen fastsættes i grove træk ved, at tilbuddets budget (fastsat af driftsherren i den almindelige budgetproces) tillagt administrative overheads, kapitalomkostninger og andre tillæg, bliver divideret med antal pladser gange belægningsforudsætning gange 365 dage. Dermed udtrykker taksten de samlede ressourcer givet til agenten for en plads i et døgn, tillagt et procentuelt overhead. Budgettet kan være korrigeret for et over/underskud i tidligere år, der altså påvirker prisen i senere år. Der er en vis variation mellem regioner og over tid i den præcise specifikation af formlen, herunder om den forudsatte belægningsprocent, der indgår i formlens nævner, ligesom rammeaftalerne kan indeholde hensigtserklæringer om takstudviklingen.

Taksterne, som fastsættes gennem denne proces, og som principielt set godkendes af alle politiske parter (rammeaftalerne skal være godkendt af kommunalbestyrelser og regionsråd senest 15. oktober, altså samtidig med budgetterne), er gældende for det kommende år for alle parter. Det er altså gennem denne konkrete proces, at driftsherren sætter prisen for køberne. Der kan dog forekomme mindre korrektioner efter deadline, som ikke indrapporteres til bilagsmaterialet, men dette strider grundlæggende mod principperne for rammeaftalerne og takstberegningen. Servicestyrelsen driver hjemmesiden tilbudsportalen.dk, der indeholder døgntakster for alle registrerede tilbud, som kommunerne må købe fra – tilbudsportalen afgrænser altså kvasimarkedet. Disse takster er i princippet de samme som rammeaftalernes takster. Der har dog været problemer med, at driftsherrerne ikke ajourfører taksterne fuldstændigt, hvorfor der i dataindsamlingen i stedet er taget udgangspunkt i rammeaftalernes bilag, der altså må anses som de mest 'autoritative takster' for det kommende budgetår. Det er en væsentlig pointe, at taksterne er ens for alle købere. En driftsherreprincipal må altså ikke tilbyde rabat til visse køberprincipaler – den enkelte plads' pris afspejler de gennemsnitlige, langsigtede omkostninger, og en rabataftale ville altså vælte rabatten over på andre købere. Således er det også et krav, at egne borgere har samme pris som eksterne borgere. Man kan dog bemærke, at en kommune, der dækker sine behov internt, også beholder overheadudgiften i eget system og altså ikke skal betale til andre myndigheders centrale administrative struktur.

Takstbilagene for de fem rammeaftaler for årene 2007-2011 er flettet til én takstoversigt over relevante botilbud under rammeaftalerne,<sup>23</sup> der rum-

---

<sup>23</sup> Tilbuddene, der indgår i undersøgelsen, er alle offentligt ejede tilbud samt selvejende institutioner med driftsoverenskomst. Disse er baseret på tre forskellige lovgrundlag: Servicelovens § 108 om længerevarende botilbud, samme lovs § 107 om

mer i alt 900 takster. Disse takster kan både dække over en enhedstakst for et helt tilbud, takster for forskellige afdelinger inden for et tilbud eller differentierede takster for forskellige ydelsesniveauer (med forskellige navne relateret til beboerens behovs- eller funktionsniveau) inden for tilbuddet. De 900 observationer på bruttolisten dækker således over noget færre organisatoriske enheder. Brugen af enhedstakster i forhold til differentierede takster varierer meget både på tværs af kommuner og over tid, hvilket komplicerer denne afhandlings analyse. På botilbudsområdet synes der dog at være en tendens til øget differentiering af basistaksterne, som særligt er tydelig på de største tilbud. Tilbuddet Sølund under Skanderborg Kommune med 225 pladser havde eksempelvis 13 takstgrupper i 2009 og 2010 – og 13 andre takstgrupper med andre navne og størrelser i 2011. Det er således ikke muligt at følge alle pladser takstmæssigt over tid, idet pladser nedlægges, nyoprettes eller ændres gennem ændringer i tilbuds takststruktur. Endvidere har driftsherrerne ikke været helt konsistente i navngivningen af taksterne, hvorfor det har været nødvendigt manuelt at sammensætte takstfilen af de samlet 25 takstbilag. Dette betyder også, at der i et vist omfang er anvendt skøn i matchningen af takster over tid, hvor navngivningen har ændret sig over tid, eller hvor en takstgruppe af forskellige årsager er erstattet af to takstgrupper med samme takst. Driftsherrerne er gennem spørgeskemaet blevet bedt om at validere taksterne, hvilket kun har givet ganske enkelte rettelser. Dette må ses som et udtryk for, at matchningen er udført med stor grundighed. Af de 900 takster er det kun ca. 600 observationer fordelt på 71 kommuner, der er stabile over årene 2009-2011. Endnu færre er stabile i hele perioden 2007-2011. Disse 600 botilbud udgør en bruttoliste over tilbud, hvor der er tilgængelig information om værdien på den afhængige variabel. De resterende 27 kommuner har ingen relevante tilbud (f.eks. de små 'kattelemkommuner' med under 20.000 indbyggere og andre, mindre kommuner, der ikke overtog amtslige botilbud ved strukturreformen), eller deres (få) tilbud har ikke en stabil takststruktur.

---

midlertidige botilbud samt tilbud, hvor boligdelen af finansieringstekniske årsager drives efter almenboliglovgivningen. Disse betegnes nogle steder som bofællesskaber, andre steder som botilbud. I princippet er disse paragraffer alene om boligdelen, hvor den praktiske og pædagogiske indsats skal bevilges individuelt efter andre paragraffer (Servicelovens §§ 83-87). Dette efterleves dog ikke i praksis, og taksterne i rammeaftalerne er altså for service og en del af boligudgifterne, mens der er brugerbetaling for kost, vask, tv og en del af boligudgifterne, som det også kendes fra f.eks. plejeboliger til ældre.

Forud for spørgeskemaundersøgelsen er der gennemført en omfattende pilotundersøgelse af den samlede dataindsamling, der rummer tre sæt spørgeskemaer foruden den her beskrevne indsamling (KREVI, 2012c). Igennem denne forundersøgelse blev det klart, at fokus for undersøgelsen måtte indskrænkes. Pilotkommunerne påpegede således, at der i årene umiddelbart efter strukturreformen var rod i de kommunale registreringskommuner på socialområdet, da flere kommuner skulle fusioneres, samtidig med at amtslige tilbud skulle oprettes i de nye, kommunale databaser. Der er således ikke pålidelige data om beboersammensætningen i 2007 og 2008. Driftsherrekommunerne er således alene blevet bedt om at oplyse beboersammensætning i årene 2009-2010, samt validere takstoplysninger for årene 2009-2011. Pilotkommunerne oplyste, at tallene for disse år må anses som valide.

Pilotkommunerne påpegede endvidere det store tidsforbrug forbundet med de fire delspørgeskemaer, hvorfor antallet af enheder pr. kommune blev begrænset til fem tilbud som en god afvejning mellem undersøgelsens bredde og den forventede svarprocent. Beboersammensætningen er defineret som den gennemsnitlige andel eksterne beboere over kalenderåret. Samlet blev de 71 kommuner spurgt om 279 botilbud/takstgrupper, altså knap halvdelen af tilbuddene på bruttolisten. Der er modtaget svar fra 59 kommuner angående 225 botilbud, svarende til en svarprocent på hhv. 83,1 % og 80,6 % når opgjort på kommuner og botilbud. Givet den store arbejdsbyrde (4-5 arbejdstimer pr. kommune til at besvare spørgsmålene) er dette et ganske tilfredsstillende niveau. Dataindsamlingen blev afsluttet september 2011.

Tabel 5.1 nedenfor illustrerer forholdet mellem bruttolisten og de tilbud, der er indkommet besvarelser fra. Som det fremgår af tabellen, er der en pæn lighed mellem listerne, om end tilbuddene, der indgår i samplet, er en anelse større qua udvælgelsesproceduren. Det skal bemærkes, at der mangler en del af tilbuddene fra hovedstadsområdet i 2011-bruttolisten – herunder Københavns 65 tilbud. Derfor er 2010 og 2011 ikke sammenlignelige, og derfor skal det store takstfald ikke ses som en retvisende indikation på udviklingen i populationen. Jeg har indhentet 2011-taksterne fra en række kommuner i region Hovedstaden direkte fra kommunerne til samplelisten. Det skal også bemærkes, at væksten i taksten er opgivet som vækst i den gennemsnitlige, uvægtede takst, og altså ikke siger noget om gennemsnitsprisen.

Tilbuddene på bruttolisten repræsenterer en samlet udgift i 2010 på ca. 7,1 mia. kr. (2011-tallene mangler region Hovedstadens tal), mens de samlede tilbud har en samlet omsætning på 3,4 mia. kr. pr. år. Det skal bemærkes, at taksterne generelt er faldende i den undersøgte periode. Dette dæk-

ker over reelle besparelser (særligt i form af højere belægningsforudsætninger, der sænker taksten, jf. kapitel 2), men kan også skyldes en omlægning fra enhedstakster til basistakster suppleret af tillægstakster (Finansministeriet m.fl., 2010). Anvendelsen af tillægstakster og deres relative størrelse i forhold til basistaksterne er ikke registreret, men udgør dog et relativt begrænset fænomen i forhold til de samlede udgifter.

Tabel 5.1: Oversigt over bruttolisten over tilbud i forhold til det endelige sample

		2009	2010	2011	
Bruttoliste	Antal takster	520	504	419*	
	Døgntakst i 2011-priser	Gennemsnit	1.965	1.923	1.858*
		Min-max	129 – 9.549	126 – 9.927	189 – 9.728
	Pladstal	Gennemsnit	19,3	20,3	15,6*
		Samlet antal	10.059	10.214	6.545*
	Takstvækst i faste priser	Samlet gennemsnit		- 2,2 %	-3,4 %*
Sample	Antal takster	223	224	224	
	Døgntakst i 2011-priser	Gennemsnit	1.912	1.886	1.874
		Min-max	192-9.549	194-9.927	189-9.728
	Antal pladser	Gennemsnit	21,87	21,95	21,53
		Samlet antal	4.876	4.917	4.823
	Takstvækst i faste priser	Samlet gennemsnit		- 1,4 %	- 0,6 %
	Andel udenbys		55,95 %	56,75 %	

\* Faldet i enheder skyldes bl.a., at Københavns Kommunes tilbud bortfalder, da de ikke har indberettet takster for 2011. Disse er dog indsamlet til samplet. Således kan der ikke sammenlignes direkte fra 2010 til 2011, og særligt bør der tages forbehold for ændringen i taksterne.

Det samlede datasæt må siges at være af høj kvalitet i forhold til målingen af de centrale variable (deres operationalisering diskuteres nedenfor), idet data i stor udstrækning er baseret på de kommunale regnskabs- og dokumentationssystemer fra de år, hvor pilotkommunerne har sagt god for kvaliteten, mens den afhængige variabel er udregnet af kommunerne på baggrund af fælles principper fra takstaftalerne og med udgangspunkt i de politisk vedtagne budgetter for tilbuddene. Ligeledes er der umiddelbart ikke risiko for systematiske fejl i kommunernes registreringer. Målene for de centrale variable er altså målt præcist i forhold til de empiriske indikatorer, der er tilgængelige, om end man diskutere operationaliseringerne og deres målingsvaliditet. Reliabilitetshensynet har også vejet tungt i forhold til at af-

grænse dataanalysen til årene efter 2009. Ud fra de datakilder, der er tilgængelige for en belysning af afhandlingens centrale teoretiske forventninger, er der således tale om et datasæt af en høj kvalitet.

## Fejlkilder i data

Datasættet er dog ikke perfekt. For det første kan det påpeges, at der ikke er tale om en simpel tilfældig udvælgelsesproces af enheder. De (op til) fem pladsmæssigt største takstenheder i hver kommune er udvalgt, hvorfor ikke alle enheder har samme sandsynlighed for at blive udvalgt. Skævheden i udvælgelsesproceduren er dog kompleks. På den ene side favoriseres de største tilbud i hver kommune, samtidig favoriseres de små kommuners tilbud. Således er begge Struers to enheder fra bruttolisten medtaget (100 %), mens kun 5 ud af Københavns 65 tilbud indgår (7,7 %). Samlet set betyder dette, at de små enheder i store kommuner stort set helt er fravalgt, ligesom selektionsproceduren skaber en sammenhæng mellem tilbudsstørrelse og kommunestørrelse, der ikke nødvendigvis kan genfindes i virkeligheden. Det skal dog bemærkes, at da der vælges på takstgruppeniveau, er der snarere en tendens til at overrepræsentere de mellemstore enheder med 20-40 beboere, da de store tilbud ofte er inddelt i flere grupper. Dette udvælgelsesprincip er som sådan et brud på antagelsen bag de grundlæggende statistiske metoder. Det kan dog siges at være et problem mere for den deskriptive inferens (hvordan ser alle danske botilbud ud?) end for en hård hypotesetest af den generelle forventning om sammenhængen mellem principalroller og budgetstyring, hvor der i fortolkningen kan tages højde for denne udvælgelsesproces. Det væsentlige er her, at udvælgeskriteriet ikke kan forventes at være korreleret med hverken den afhængige eller den uafhængige variabel. Givet at kommunestørrelse eller tilbudsstørrelse ikke i noget større omfang er betingende variable for sammenhængen mellem beboersammensætning og takstudvikling, vil jeg altså hævde, at denne udvælgelsesprocedure ikke er problematisk i forhold til en test af de teoretiske hypoteser.

En anden og mere substantiel problemstilling kan findes i overgangen fra samlet takstfil til bruttoliste, hvor kun tilbud/takstgrupper, der er stabile over årene 2009-2011 indgår. Her har validitetshensynet gjort, at mange tilbud er fravalgt, så bruttolisten kun består af de enheder, der kan følges over den treårige periode. Men det er også et fravalg, der kan indebære en konservativ bias, altså hvor en del af det fænomen, der skal analyseres, fravælges systematisk. Det følger således af afhandlingens overordnede argument, at tilbud med mange eksterne beboere i højere grad får lov af deres driftsherrer til at igangsætte nye udgiftsdrivende tiltag, som ikke var blevet godkendt,



hvis driftsherreprincipalen skulle afholde merudgiften selv. Sådanne tiltag vil ofte være fulgt af en højere grad af differentiering af taksten – f.eks. hvis et tilbud får lov at lave en ny takstgruppe til særligt plejekrævende beboere, som får en mere specialiseret og omkostningstung indsats. Omlægninger i tilbuds takststruktur kan altså være et udtryk for en udgiftsglidning, hvor driftsherre og agent har en informationsmæssig fordel i forhold til de køben- de principaler, som frem til 2010 ikke kunne gøre indsigelser mod ændringer i de eksternt placerede borgeres ydelsespakke. Omlægninger i takststruktu- ren kan altså være udtryk for *moral hazard*, der er særlig effektiv, hvis agenter i højere grad indstiller eksternt finansierede borgere til de dyrere og mere omfattende takster end de internt finansierede borgere, idet informati- onsasymmetrien mellem agent og køberprincipal alt andet lige er større ved de eksternt finansierede borgere, hvorved det kan være lettere at få god- kendt sådanne ændringer. Lignende argumenter kan bringes på banen i forhold til brugen af tillægstakster, der ikke kan indfanges gennem den valg- te dataindsamlingsproces (se også rapport fra Finansministeriet m.fl., 2010, der heller ikke kunne indfange dette fænomen). Dette kan ses som en paral- lel til begrebet '*DRG creep*' i sundhedssektoren (Simborg, 1981). I det om- fang alle disse fænomener kan ses som *moral hazard*, der ikke kan indfan- ges af afhandlingens måling, vil der være en konservativ bias, hvor analy- serne kun indfanger en delmængde af den afhængige variabels sande ni- veau.

Alt i alt kan der altså være grund til at forvente, at de udeladte takst- grupper – sammen med brugen af tillægstakster – rummer en del af det fæ- nomen, jeg i denne afhandling gerne vil indfange og måle, nemlig det sva- gere incitament til stram økonomisk styring af agent med høj andel ekstern finansiering på kvasimarkedet. Der kan således være en konservativ bias i datamaterialet. Dette gør, at der er tale om en hård test af tesen om, at driftsherreprincipaler forskelsbehandler deres agenter på baggrund af be- boersammensætningen ved kun at fokusere på den delmængde, hvor det som sådan er mindst sandsynligt, at forskelsbehandlingen finder sted. Sam- menfattende kan man altså sige, at jeg ikke kan sige noget om *omfanget* af en evt. forskelsbehandling, men jeg kan gennemføre en hård test af mine hypoteser, der mindsker risikoen for type II fejl.

## 5.2 Operationalisering af kernevariable

Dermed kan fokus rettes mod operationaliseringen af de centrale variable. Afhandlingen har som bekendt én central hypotese, der lyder:

Leverandører på kvasimarkedet, der har en høj andel eksternt finansierede brugere tillades en større vækst i budgetterne end leverandører, der i højere grad betjener internt finansierede brugere.

Det teoretiske argument om, at driftsherreprincipaler tillader større *moral hazard*, når de ikke selv fuldt ud også er køberprincipaler, testes altså ved denne hypotese. Spørgsmålet for de statistiske analyser er dermed, om botilbud med en høj andel eksternt betalte beboere har en højere takstvækst og dermed en højere vækst i de samlede ressourcer end tilbud, der i højere grad betjener driftskommunens egne borgere, hvilket må tages som en indikation på større *moral hazard* alt andet lige. Den modsvarende nulhypotese ( $H_0$ ) er således, at driftsherreprincipalerne ikke forskelsbehandler deres agenter budgetmæssigt. Den operationalisering af kernebegreberne, der følger af denne hypotese, diskuteres nedenfor.

De to kernebegreber er kendetegnet ved, at det ene begreb er ganske let at operationalisere præcist, mens det andet begreb er noget mere diffust og derfor ikke kan måles direkte. Afhandlingens centrale uafhængige variabel ( $X$ ) er som nævnt graden af overlap mellem driftsherreprincipal og køberprincipal. Driftsherreprincipalen er den principalrolle, der fastsætter kontrakten (budgettet og de øvrige rammevilkår) for agentens virksomhed. Det er altså i denne sammenhæng den kommune, der ejer og driver tilbuddet. Selvejende institutioner med driftsoverenskomst kan i denne sammenhæng sidestilles med offentligt ejede tilbud, hvor driftsoverenskomsten for så vidt blot fremhæver principal-agent-forholdet mellem parterne. Køberprincipalen er omvendt den kommune, der på vegne af sine borgere visiterer til og betaler for ydelser hos en konkret agent, og som accepterer agentens pris (fastsat af driftsherreprincipalen, stadfæstet gennem rammeaftalerne). Er alle beboere på et botilbud fra den stedlige kommune, er der fuldt overlap mellem køber- og driftsherreprincipal. Den part, der fastsætter kontrakten, betaler den også. Dette kan betegnes som en ren 'intern leverandør'. Omvendt er der intet overlap mellem principalrollerne i de tilfælde, hvor alle pladserne på et tilbud er afsat til andre kommuners borgere – en ren 'ekstern sælger'.

Som nævnt kan det teoretiske begreb altså ret entydigt omsættes til den empiriske indikator, nemlig andelen af det enkelte tilbuds beboere, der betales af den stedlige (ejende) kommune selv. Konkret er driftskommunerne blevet spurgt om andelen af beboere på et givent botilbud, der er hhv. 'egne borgere' og 'borgere med en anden betalingskommune' (som er kommunaladministrativ lingo for eksternt finansierede beboere), hvilket helt præcist

rammer det teoretiske begreb. Målingsvaliditeten er således høj i forhold til den centrale uafhængige variabel.

Dermed kan blikket vendes mod den afhængige og mere svært målbare variabel, hvor der er lidt lavere målingsmæssig validitet. Den afhængige variabel *moral hazard* er jo netop defineret ved at være adfærd, der er skjult for principalen og dermed også for andre eksterne observatører, ligesom man må forvente *Hawthorne*-effekter ved forsøg på direkte målinger. Særligt er det svært at indfange dette fænomen direkte i stort-*n* undersøgelser, hvorfor en idealistisk tilgang til målingsvaliditeten ikke er mulig. Jeg vil derfor i tråd med King, Keohane og Verbas (1994) diktum om at udlede og måle observerbare implikationer af teorien, anvende væksten i taksten pr. døgn fra budgetår til budgetår som udtryk for den afhængige variabel. Argumentet i kapitel 3 var som bekendt, at det er politisk omkostningsfuldt og risikabelt i forhold til ens genvalgschancer, hvis man fører en stram økonomisk kurs over for sine agenter, da man hermed kan lægge sig ud med organiserede vælgergrupper samt øger risikoen for 'sager' – f.eks. omsorgssvigt – der ender i pressen og dermed skader genvalgschancerne. Derfor vil der være et svagere incitament til stram økonomisk styring over for agenter, der delvist finansieres eksternt, som betyder, at eksternt sælgende agenter kan sikre sig mere gunstige kontrakter med en større vækst i taksten – og dermed mere *slack* og plads til *moral hazard* – end det, der var muligt med fuldt overlappende principalroller. *Moral hazard* i denne form er altså lig med *slack* (Cyert & March, 1963), hvor der er flere ressourcer tilgængelige i organisationen end strengt nødvendigt for at løse de stillede opgaver i det omfang og den kvalitet, som den finansierende principal ville have valgt, havde denne haft fuldt informationsniveau og fuld mulighed for at påvirke kontrakten. Den primære operationalisering af den afhængige variabel er således den pris- og lønkorrigerede takstudvikling pr. år – fra 2009 til 2010 og fra 2010 til 2011. Som en yderligere test er der konstrueret dikotome variable, der måler, om takstudviklingen er større eller mindre end den almindelige pris- og lønfremskrivning.

Dette er selvfølgelig ikke et perfekt mål for det abstrakte og grundlæggende ikke-observerbare begreb *moral hazard*, og der kan rettes en række indvendinger mod operationaliseringen. Takststigninger kan skyldes andet end driftsherrens svage interesse i den økonomiske styring af agenten, og måler i så tilfælde ikke en ændring i *slack*-niveauet. Stigningen kan dels skyldes en teknikalitet (korrektion for tidligere års underskud indgår i taksten eller ændrede belægningsforudsætninger, begge forhold kontrolleres statistisk) eller en reel opgradering af kvaliteten. Den første årsagstype kan siges at være støj – altså tilfældigt fordelt variation med et gennemsnit på 0, som

ikke er korreleret med den uafhængige variabel. Sådan støj vil ikke indebære en bias i resultaterne, men medfører mindre effektive estimater. Det bliver altså statistisk sværere at måle effekten af X på Y, når Y er karakteriseret ved et højt niveau af tilfældig variation. Igen altså et forhold, der gør den empiriske test mere konservativ og sværere at overleve for hypotesen. Det kan dog også tænkes, at der netop *er* en sammenhæng, så tilbud, der generelt har mange eksternt finansierede beboere har større underskud, der skal korrigeres for. I så fald vil dette jo netop være et udtryk for den generelle teoretiske forventning om svagere tilskyndelser til stram økonomisk styring, der indebærer politiske omkostninger for driftsherren.

Den anden årsagstype – at takststigninger dækker over øget kvalitet i tilbuddet, og 'alt andet' altså ikke er lige – er ligeledes netop et resultat af den teoretiske forventning. Hvis takststigninger som følge af kvalitetsforbedringer forekommer hyppigere hos eksterne sælgere, er det jo netop, fordi driftsherreprincipalerne hyppigere efterkommer ønsker fra ansatte, beboere og pårørende, når denne imødekommelse af ønsker betales af andre køberkommuner. Samtidig holder politikerne mere igen over for pres fra interessenter omkring øgede personalenormeringer eller fysiske forandringer, når alle merudgifter skal finansieres internt og prioriteres fra andre udgiftsområder. Med andre ord er denne form for budgetvækst udtryk for en aktivitet, som driftsherreprincipalen ikke selv ville betale for – det er altså udgifter ud over minimum for at opnå 'driftsherren som købers' ønsker i forhold til kvalitet og kvantitet, og dette må betragtes som *slack*. Samlet set peger disse svar på indvendingerne i retning af, at forskelle i takstudvikling mellem eksterne sælgere og interne leverandører afspejler netop det, der teoretisk er forventet, om end det teoretiske begreb om *moral hazard* kun er indirekte målt.

Udviklingen i *slack*-niveauet måles altså ved udviklingen i taksten fra år til år. Dette er en måling af, om der er en sandsynlighed for et *stigende* niveau af frie ressourcer i den enkelte organisation, men det siger ikke noget om det *absolutte* niveau af *slack* hos det enkelte tilbud. En takstvækst modsvarende inflationen siger således ikke noget om, hvorvidt det enkelte tilbud har et skrabet budget, eller om der er plads til en høj personalenormering og mange personalegoder, fordi man tidligere har sikret sig disse vilkår. Samtidig kan der forventes at være en loftseffekt, hvor en agent over en række kontraktperioder (år) har opnået et stort niveau af *slack*, der blot vedligeholdes. Dette kan altså ikke måles ved kun at se på en kortere periode på 3 år. Dette problem kan til dels løses ved at tage udgangspunkt i taksten for 2007, altså det første år efter reformen. Disse takster er beregnet på baggrund af budgetter, som de såkaldte sammenlægningsudvalg (kommunalbestyrelser til de endnu ikke sammenlagte kommuner) vedtog i efteråret 2006. De første

budgetter blev vedtaget midt i en omfattende strukturreform, hvor mange kommuners motto var 'sikker drift.' 2007-budgetterne må derfor afspejle udgiftsniveauet under amtslig drift, hvor der ikke var et tilsvarende incitament til forskelsbehandling af agenterne ud fra beboernes hjemkommune. 2007-taksterne udgør således en *slack*-neutral, men ikke *slack*-fri, baseline, hvor der ganske vist må forventes at være forskelle i mængden af frie ressourcer på tværs af enheder, men uden at være korreleret med den primære uafhængige variabel. Jeg har derfor beregnet en samlet takststigning for perioden 2007-2011. Analyser med inddragelse af 2007-taksten er dog ikke uproblematisk, da dette dels reducerer antallet af observationer til ca. det halve. En anden problemstilling er, at der over en 5-årig periode som oftest vil ske ændringer i tilbuddenes indhold, så de pladser, hvor 2007-taksten er kendt, måske ikke er helt identiske med de enheder, der observeres i 2011. Mest væsentligt er dog, at den primære uafhængige variabel faktisk kun er målt i 2009 og 2010, hvorfor det er at strække data noget at antage, at beboersammensætning er uændret fra 2007 og frem. Inddragelsen af 2007-taksterne indgår således alene som en sekundær analyse for at afprøve en evt. loftseffekt.

### 5.3 Modelspecifikation og overvejelser om kontrolvariable

Jeg vil nu vende mig mod modelspecifikationen og diskutere, hvordan de empiriske analyser kan leve op til Gerrings (2012) krav om at eliminere rivaliserende teorier. Endvidere vil jeg drøfte håndteringen af det hierarkiske element i datamaterialet.

En udfordring for en analyse af, om driftsherrerne forskelsbehandler deres agenter på baggrund af beboersammensætning og dermed graden af ekstern finansiering er, at taksterne på de enkelte tilbud kan variere fra år til år, uden at dette nødvendigvis afspejler konkrete politiske beslutninger om at tilgodese det enkelte tilbud. Værdien på den afhængige variabel kan altså være forårsaget af mange forhold (dette kan betegnes som ækvifinalitet). Den store variation i den afhængige variabel gør det nødvendigt at inddrage en række variable, der forklarer en del af den store variation i den afhængige variabel, selvom de ikke direkte er rivaliserende teorier, der skal elimineres.

Som beskrevet ovenfor afspejler taksten grundlæggende budgettet (vedtaget af driftsherreprincipalen) samt en række faktorer, der fastsættes gennem rammeaftalernes takstberegningssaftaler. Driftsbudgettet tillægges

jf. kapitel 2 kapitalomkostninger og overheadomkostninger, der varierer en del mellem regioner (højest i region Hovedstaden med 7 %, lavest i region Sjælland med 4 %), men er til gengæld stabile over tid. Der er således ikke behov for at inddrage dem til en forklaring af takstudviklingen. De samlede direkte og indirekte omkostninger divideres dernæst med den forudsatte årlige produktion af pladser i form af pladsnormeringen gange belægningsforudsætningen gange 365 dage. Denne side af brøkstregen varierer mere fra år til år med betydning for taksten. Belægningsforudsætningen øges således generelt over tid som et udtryk for kommunernes stigende behov for at kontrollere udgifterne. Eksempelvis stiger belægningsforudsætningen i region Midtjylland fra 95 % i de første år (2007-08) til først 98 % (2009) og til sidst 100 %. Dette indebærer alt andet lige nedskæringer på hhv. ca. 3 % og ca. 2 %, som pålægges alle tilbud i denne region uanset beboersammensætning. Der er derfor behov for at inddrage ændringer i forudsat belægning som en kontrolvariabel. Det skal her også bemærkes, at når man gennem den politiske regulering af kvasimarkedet sætter så høje belægningsprocenter for leverandørerne, er reel konkurrence stort set udelukket, da der vil være konstante ventelister.

Som nævnt skaber indregningen af over- eller underskud fra tidligere år også en variation i taksterne, der kan skygge for den egentlige sammenhæng. Det er desværre ikke muligt at kontrollere for over/underskud direkte, da disse data ikke findes i en systematisk form. Til gengæld er det muligt at inddrage realiserede afvigelser fra den forudsatte belægning i året før. Det skal bemærkes, at disse variable alene kan bringes i spil i analyser af takstudviklingen fra år til år og således ikke indgår i analyser med anvendelse af 2007-taksten som baseline.

Med udgangspunkt i PA-teorien er det en nærliggende antagelse, at de mest specialiserede tilbud – forstået som tilbud rettet mod en snæver målgruppe, der indebærer særlige pleje-, omsorgs- eller behandlingsindsatser – også er de agenter på markedet, der har den største grad af informationsasymmetri i forhold til deres driftsherreprincipaler og derfor kan opnå gunstigere kontrakter og et højere niveau af *moral hazard*. De mindre specialiserede tilbud er lettere at sammenligne prismæssigt med andre enheder, mens f.eks. en skærmet afdeling til udadreagerende udviklingshæmmede (evt. med en domsfældelse som baggrund) eller sindslidende med aktivt stofmisbrug kan være så specialiseret, at driftsherren har svært ved at gennemskue det faktisk nødvendige omkostningsniveau gennem sammenligning med andre tilbud. Og denne informationsasymmetri er teoretisk en kilde til *moral hazard*. Samtidig vil sådanne tilbud generelt have et større befolkningsgrundlag og derfor flere eksternt betalte beboere, hvorfor der analytisk må

sondres mellem effekten af andelen af eksternt betalte og specialiseringsgraden. Specialiseringsgraden er i denne sammenhæng et diffust begreb, der på en gang dækker over, hvor komplekse problemer beboerne på et botilbud har og målgruppens størrelse og dermed antallet af konkurrenter til det enkelte tilbud. Ingen af disse forhold kan dog indfanges af det tilgængelige datamateriale. En tilgængelig variabel er dog takst*niveauet*, som i vidt omfang afspejler, hvor intens foranstaltningen er, herunder personalenormeringen samt deres baggrund. En høj takst er således en indikator på, at der kan håndteres meget komplekse problemstillinger og/eller meget omsorgskrævende målgrupper. Indikatoren indfanger dog ikke, hvor mange konkurrenter et socialt botilbud har, men alt andet lige må de dyreste tilbud dog også være de mest specialiserede, uden at der dog bør sættes lighedstegn mellem omkostningsniveau og faglig kvalitet. Det skal bemærkes, at den afhængige variabel er takst*udvikling*, mens kontrolvariablen for specialiseringsgrad er takst*niveau*. Jeg anvender således taksten i året før budgetåret ( $t_{-1}$ ) som kontrol for specialisering.

Man kan indvende, at det ikke er uproblematisk at anvende takst*niveauet* som kontrol, da et højt niveau kan afspejle en høj vækst i tidligere perioder. Dette kan til dels være korrekt, men det kan i givet fald kun forklare en lille del af den store spændvidde, der er i variabelen (det billigste tilbud koster under 70.000 kr. om året pr. beboer, det dyreste over 3,3 mio. kr. – se tabel 6.1 nedenfor). Der vil stadig være en stor restvariation, der afspejler forskelle i, hvor intensivt – og dermed hvor specialiseret – tilbuddet er. Endelig kan man i forlængelse heraf tilføje en yderligere, modsatrettet forventning i form af en loftseffekt, så de dyreste tilbud har sværere ved at opnå yderligere budgetudvidelser.

### Håndtering af hierarkisk element

De ovennævnte kontrolvariable er alle på tilbudsniveau og forholder sig på nær specialiseringsgraden primært til korrektioner i taksten af mere teknisk karakter. Budgettet, som taksterne beregnes ud fra, vedtages dog politisk på et højere hierarkisk niveau, nemlig den ejende kommune, som ved en given budgetforhandling er underlagt nogle økonomiske rammevilkår og politiske forhold, der har ensartet betydning for takstvæksten på alle kommunens tilbud. Det er forhold som den politiske sammensætning af kommunalbestyrelsen, udgiftspres på andre sektorer etc. Særligt relevant for budgetbeslutninger er, hvor stram 'den fiskale klemme' (Mouritzen, 1991; Houlberg & Jensen, 2010) i kommunen som helhed er. Råderummet omkring en kommunes budgetforlig i et givet år er således påvirket af både strukturelle forhold (ud-

giftsbehovet overfor indtægtsgrundlaget) samt økonomiske og politiske forhold af mere kortsigtet karakter, der afgør, om budgetforhandlinger er præget af et markant sparebehov, eller om der er plads til kvalitets- og dermed budgetløft på enkelte tilbud. I budgetforlig præget af stort sparebehov kan man måske i højere grad forvente grønthøsterbesparelser, mens man i gode tider har råd til at tilgodese politisk pres fra brugere, pårørende og medarbejdere, særligt hvor regningen kan sendes videre til andre køberprincipaler. Den økonomiske baggrund for budgetspillet, der fastsætter den enkelte takst, må således forventes at have en indflydelse på takstvæksten i den enkelte kommunes tilbud på området.

Ovennævnte forhold er alle kommuneniveauvariable og kan derfor forventes at udøve en ensartet indflydelse på alle tilbud inden for den pågældende kommune: De fem takster i Aarhus Kommune anno 2010, der indgår i datasættet, er altså alle forhandlet med en socialdemokratisk borgmester i lyset af valgkampen i efteråret 2009 med samme generelle økonomiske pres på Aarhus' økonomi og i henhold til principperne i region Midtjyllands rammeaftale, som i et vist omfang begrænser kommunens handlemuligheder i forhold til rammeaftaletilbud. Der er således en hierarkisk struktur i datasættet, hvor variable på et højere (aggregeret) niveau udøver en ensartet indflydelse på variable længere nede i strukturen (Gelman & Hill, 2006). Alle observationer (botilbud), der tilhører samme gruppe (kommune), er således udsat for samme indflydelse fra gruppeniveauvariablene.

De statistiske analyser må nødvendigvis tage højde for dette hierarkiske element ved at korrigere for, at jeg har observationer fra 5 regioner, 59 kommuner og 225 botilbud. Den gængse regressionsmetode (OLS) er baseret på en antagelse om uafhængige observationer, som her brydes af den hierarkiske organisering af data. Endvidere tager tilgangen ikke højde for forskellen i antallet af observationer på hvert niveau og vil derfor underestimere standardafvigelse for regions- og kommunevariablene, hvor  $n$  er hhv. 5 og 59 frem for 225. Det er altså et klart brud på forudsætningerne for regressionsanalyse om uafhængige observationer at overse den hierarkiske struktur. Der eksisterer en række avancerede statistiske tilgange, der kan estimere effekten af niveau 1-variable på niveau 2-variable og analysere interaktionen mellem niveauerne (Snijders & Bosker, 1999; Gelman & Hill, 2006). Men jeg er her alene interesseret i en effekt på det nederste hierarkiske niveau, i effekten af beboersammensætningen på det enkelte botilbud på takstudviklingen på disse tilbud. De kommunale variable ovenfor indgår derfor alene som kontrolvariable, altså faktorer, der skal renses ud af analysen. Analytisk er observationernes afhængighed derfor '*a nuisance*' snarere end '*an interesting phenomenon*' (Snijders & Boskers, 1999: 6) – det handler



altså her om at håndtere problemerne i forhold til standardafvigelser snarere end at udforske de mellemkommunale variationer i takstudviklingen på tilbudsniveau. Derfor kan jeg her anvende en relativt simpel og robust *fixed effects*-tilgang, som fungerer ved at tilsætte en kategorisk variabel for gruppetilhørsforhold til regressionsmodeller, der ellers kun rummer variable på nederste hierarkiske niveau.

De analyser, der beskrives i kapitel 6, rummer altså de variable på tilbudsniveau, som er drøftet ovenfor, samt 59 dummy-variable for kommunerne. *Fixed effect*-modeller konstaterer altså blot, at der er forskelle på gruppernes grundværdier på den afhængige variabel, og korrigerer dette ved at tilsætte en værdi (koefficienten fra dummy-variablene) til skæringspunktet (som dermed alene er skæringspunkt for referencekategorien). Disse dummies 'opsuger' al den mellemkommunale variation, der findes i takstudviklingen. I praksis betyder det, at regressionsligningen ændres fra at være ét skæringspunkt og en hældningskoefficient til 59 skæringspunkter med parallelle regressionslinjer (Gelman & Hill, 2007: 251). Denne regressionsmetode må beskrives som ganske robust, og forudsætningerne for metoden er forholdsvis velkendte og velbeskrevne i litteraturen.

### Sammenligning af kommunegrupper

Jeg har dog en sekundær interesse i at undersøge randbetingelserne for, hvornår man kan forvente en forskelsbehandling af agenterne ud fra deres finansieringsstatus. Jeg vil således eksplorativt sammenligne analyseresultater på tværs af kommunegrupper ud fra tre forhold, der umiddelbart kan have betydning for selve X/Y-sammenhængen: Borgmesterens politiske farve (forskelsbehandler socialdemokrater mere end borgerlige?), kommunestørrelse (har det enkelte tilbud større vægt i en lille kommune) samt økonomisk pres (er det lettere at få en bedre behandling i gode tider). Der er således kodet entydige grupper af kommuner – og dermed tilbud – for borgmesterfarve samt om kommunen har over eller under 50.000 indbyggere. Det er mindre entydigt, hvordan variabelen økonomisk pres skal operationaliseres. Mouritzens (1991: 144) definition af ressourceklemme som forholdet mellem udgiftsbehov og indtægtsgrundlag kan siges at være den gængse i den danske kommunelitteratur (jf. f.eks. Houlberg & Jensen, 2010), men måler alene langsigtede, strukturelle ubalancer. Da det her er mere interessant at undersøge effekten af det mere kortsigtede pres, tager analysen udgangspunkt i grupper opdelt efter en variabel, der er baseret på 4 variable: dels væksten i en kommunes overordnede servicebudget (konto 0-6) på nær udgifterne til voksne med handicap i pr. capita-termer, dels væksten i det,

der kan afgrænses som netop dette område.<sup>24</sup> En pr. capita-ændring i budgettet, der er større end gennemsnittet, indikerer alt andet lige et større råderum, givet at de socioøkonomiske udgiftsbehov er ganske stabile på kort sigt. De to andre indikatorer er graden af budgetoverholdelse på hhv. voksenhandicapområdet og de øvrige driftsudgifter i det foregående år. Igen er tankegangen, at et stort merforbrug sætter budgetforhandlingerne under et øget pres, hvor man som politiker er mere tilbøjelig til en generelt stram økonomisk linje, hvor kommuner med bedre kontrol på udgifterne bedre kan tillade sig den selektive tilgang til agenter ud fra finansieringsandel. Samlet set er der altså fire indikatorer for økonomisk pres forstået som det råderum, budgettet vedtages under. I denne sammenhæng er det mindre væsentligt at udregne et absolut mål for økonomisk pres, der må siges at være et relativt fænomen: Nogle kommuner er mere økonomisk pressede end andre (Houlberg & Jensen, 2010: 46) og reagerer måske derfor anderledes på f.eks. agents finansieringssammensætning. Der skabes derfor et formativt indeks på baggrund af de fire variable, som omkodes til dummies med værdien 1, hvis den enkelte kommune ligger over medianværdien på pågældende item. Har man altså mindre budgetvækst og større merforbrug end mediankommunen, får man en høj værdi på indekset for økonomisk pres. I analyserne sammenlignes de ca. 20 % kommuner, der er mest presset (har scoret 3 eller 4 ud af 4), med de øvrige, mindre pressede kommuner.

## 5.4 Opsummerende bemærkninger

I dette kapitel har jeg beskrevet og diskuteret, hvordan det teoretiske argument om driftsherreprincipalers tilskyndelse til forskelsbehandling af agenter på eksterne kvasimarkeder kan testes empirisk. Kapitlets gennemgang af data og metode har fremhævet, at der er tale om solide data, der er velegnede til at teste afhandlingens centrale hypotese om driftsherreprincipalers incitament til forskelsbehandling af deres agenter ud fra beboer- og dermed finansieringsandele. Hvis tesen er korrekt, vil der kunne ses en sammenhæng mellem beboersammensætning og takstudvikling over tid. Selvom denne tilgang i sig selv udgør en god test af afhandlingens centrale hypotese, er det dog alene en indirekte test af, om driftsherreprincipaler forskelsbehand-

---

<sup>24</sup> Det drejer sig om følgende konti i den kommunale kontoplan: 5.32.32.002, 5.32.32.003, 5.32.33.003, 5.32.33.999, 5.35.001, 5.35.008, 5.35.091, 5.35.40, 5.38.50, 5.38.52, 5.38.53, 5.38.58, 5.38.59, 5.57.72.10. Afgrænsningen er hentet i KREVI (2012c). Disse ydelser dækker de primære indsatsen over for voksne med særlige behov, om end afgrænsningen til ældreudgifter ikke er helt simpel.

ler agenter budgetmæssigt. Denne svaghed er generel for stort- $n$  analyser, og kompenseres i det samlede forskningsdesign af de opfølgende kvalitative analyser i kapitel 7 og 8. Analyserne af takstdataene udgør altså samlet set en stærk, men ikke perfekt, test af afhandlingens teoretiske påstande om tilskyndelserne til forskelsbehandling af agenter på det eksterne kvasimarked.



# Kapitel 6

## Kvantitative analyser af afhandlingens hypotese

Efter at have gennemgået hhv. det overordnede, metodetrianglerende forskningsdesign samt de konkrete metoder og operationaliseringer i dybden i de to sidste kapitler, er det nu tid til at vende fokus mod den første del af den empiriske afprøvning af den centrale hypotese.. Jeg vil derfor i dette kapitel teste forventningen om, at der på det mellemkommunale marked for botilbud til voksne med handicap, sindslidelser eller andre særlige sociale problemer kan findes en positiv sammenhæng mellem andelen af et tilbuds beboere, der betales af en anden kommune end driftskommunen, og takstudviklingen fra år til år..

I dette kapitel vil jeg præsentere en række statistiske analyser, samt diskutere gyldigheden af afhandlingens centrale teoretiske bidrag i lyset af disse statistiske test. Kapitlet er opbygget i fire dele. Først præsenteres i 6.1 en række deskriptive og bivariate analyser, der illustrerer, at der er tale om en relativ beskeden forskelsbehandling på de analyserede botilbud. I delkapitel 6.2 gennemføres multivariate regressionsanalyser (med *fixed effects* for kommunevariationen) af, hvad beboersammensætningen betyder for takstudviklingen – altså den primære afprøvning af den beskrevne hypotese. I delkapitel 6.3 testes randbetingelserne for sammenhængen ved at sammenligne effekten af delte principalroller i forskellige typer kommuner, ligesom der inddrages yderligere data vedrørende brugen af tillægsydelser. Endelig diskuterer jeg i delkapitel 6.4 de statistiske analyser under et – er den centrale hypotese blevet styrket af analyserne eller ej? Dermed sender jeg i dette delkapitel bolden videre til de opfølgende, kvalitative delanalyser.

### 6.1. Deskriptiv statistik og bivariate analyser

Formålet med dette afsnit er at beskrive den empiriske variation på de to centrale variable, beboersammensætningen (X) og takstudviklingen (Y). Det billede, der tegnes af datamaterialet nedenfor, er i høj grad en kontrast til den historie om ‘det specialiserede socialområdes ustyrbarhed,’ der blev beskrevet i kapitel 2, og som også er dominerende i den aktuelle (2011/12) politiske og administrative debat om de kommunale udgifter til området. Jeg har i kapitel 2 påpeget, at udgifterne til sektoren er steget markant på både budget og regnskabssiden, herunder til botilbud til voksne med særlige be-

hov. Årsagen til de store udgiftsstigninger skal dog ikke findes blandt de tilbud, der er inkluderet i denne afhandlings datasæt. Deres pris per døgn er således faldende i den analyserede periode.

Tabel 6.1 nedenfor indeholder deskriptiv statistik for afhandlingens kernevariable beboersammensætning, takstniveau samt takstudvikling. Tabelens takster er korrigeret for pris- og lønfremskrivning (hvv. 3,1 % i 2010 og 0,8 % i 2011). Gennemsnitstaksterne pr. døgn (i 2011-priser) er faldet fra 1.912 kr. i 2009 til 1.874 kr. i gennemsnit i 2011.<sup>25</sup> Den gennemsnitlige takst er således faldet med 1,4 % fra 2009 til 2010 og yderligere 0,6 % i 2011. Dette betyder en besparelse pr. beboer i de undersøgte botilbud på 13.870 kr. på årsbasis over årene 2009-2011. Årsagen til de stigende, samlede udgifter skal altså ikke findes i denne sample af takster. Trækker man tråden helt tilbage til 2007-taksterne, der som diskuteret i sidste kapitel kan siges at udgøre en 'slack-neutral' baseline, tegner der sig det samme billede. Tabel 6.1's opgørelse af den gennemsnitlige takstændring er lidt anderledes opgjort end de ovenstående tal – her er det således gennemsnittet af ændringerne, der er fremstillet. Denne opgørelsesmetode giver et indblik i fordelingen på selve den afhængige variabel, der har en ganske stor standardafvigelse på ca. 10 %.

For de 144 takster, der kan følges over alle årene, falder taksten fra 1.966 kr. i 2007 (2011-niveau) til 1.923 kr. i 2011, altså en takstudvikling ca. 2 % under den almindelige prisudvikling. Kommunerne har altså under et formået at styre takstudviklingen på de undersøgte tilbud ganske stramt med faldende takster i gennemsnit til følge. Den 'slack-neutrale' baseline fra amternes driftsperiode var altså ikke slack-fri, idet der tilsyneladende kunne trimmes et par procent af budgetterne. Nedskæringen er i et vist omfang sket gennem en kollektiv aftalt ændring i belægningsprocenterne, hvilket har direkte betydning for taksten uafhængigt af budgetændringer. Men som tabellen også viser, er der dog en stor variation i taksterne, hvor der både kan observeres store stigninger og store fald fra år til år. Den stramme styring til trods tillader rammeaftalerne altså visse udsving.

---

<sup>25</sup> Det skal bemærkes, at ændringen i den gennemsnitlige takst (fra 1885 kr. i 2010 til 1874 kr. i 2011 = -0,6 %) er mindre end gennemsnittet af alle takstændringer i 2011 (-1,32 %).

Tabel 6.1: Deskriptiv statistik for takstudvikling og beboersammensætning

Variabel	N	Gennemsnit	Standard- afvigelse	Minimum	Maksimum
Andel eksternt finansierede beboere 2009	208	55,95 %	28,1 %	0 %	100 %
Andel eksternt finansierede beboere 2010	223	56,75 %	27,7 %	0 %	100 %
Takst 2007, 2011-priser	144	1.966 kr.	934 kr.	431 kr.	9.525 kr.
Takst 2009, 2011-priser	219	1.912 kr.	854 kr.	192 kr.	9.549 kr.
Takst 2010, 2011-priser	225	1.886 kr.	863 kr.	194 kr.	9.927 kr.
Takst 2011, 2011-priser	218	1.874 kr.	866 kr.	189 kr.	9.728 kr.
Gennemsnitlig ændring i p/l-korrigeret takst, 2009-2010	214	-1,02 %	9,93 %	-35 %	41 %
Gennemsnitlig ændring i p/l-korrigeret takst, 2010-2011	213	-1,32 %	10,4 %	-46 %	50 %

Note: I pris- og lønfremskrivningen er der taget udgangspunkt i de budgetforudsætninger, KL har fremsendt til kommunerne før budgetvedtagelserne. Der er altså ikke korrigeret for den faktiske inflation.

En nærmere visuel analyse af fordelingen af takstvæksten fra år til år (ikke vist) afslører, at der ikke er tale om normalfordelte, men leptokurtosiske fordelinger på den afhængige variabel. Målet for *excess kurtosis* er hhv. 3,5 og 5,6 i 2010 og 2011, hvilket betyder, at fordelingen på den afhængige variabel afviger fra den forventede normalfordeling (en *excess kurtosis*-værdi over 0 betyder, at fordelings 'haler' er for store i forhold til normalfordelingen<sup>26</sup>). I forhold til en normalfordeling med samme standardafvigelse er der således både for mange meget små ændringer omkring 0 og for mange meget store takstændringer på +/- 20-30 %, der bidrager til den relativt store standardafvigelse på 10 %. At takstændringerne er leptokurtosisk fordelte er et velkendt fænomen fra den mere generelle budgetlitteratur (f.eks. Jones & Baumgartner, 2005), hvilket også diskuteres i kapitel 9.

Som diskuteret indgående i sidste kapitel skal det erindres, at der sandsynligvis er en konservativ bias i datasættet (både i 'bruttolisten' i kapitel 5 og i nærværende kapitels sample), som altså kun indeholder tilbud med en stabil takststruktur over tid, hvor takststigninger kan antages delvist at blive skjult i omlægninger af takststrukturer, eller ændringer i beboersammensætning.

<sup>26</sup> Målet for *excess kurtosis* er strengt taget blot kurtosis fratrukket 3, hvorfor alle værdier over 0 er leptokurtosiske.

gen, så de mest krævende beboere flyttes ud i særligt tilrettelagte botilbud ('enkeltmandsforanstaltninger'). Ligeledes skal det fremhæves, at de faldende takster er grundtakster, der kan suppleres med en stigende anvendelse af (i hvert fald formelt set) individuelt udmålte særtakster og tillægstakster, der kan ændre på tabel 6.1's billede af faldende enhedsomkostninger. Den gennemsnitlige pris, køberprincipalerne betaler pr. døgn for voksne med psykiske og fysiske funktionsnedsættelser, sindslidelser eller andre særlige sociale problemer *kan* altså være steget over tid, når der tages højde for disse forhold, og de undersøgte tilbud kan således være bidragende til det samlede styringsproblem gennem tillægstaksterne, der dog ikke kan indfanges af de tilgængelige data.

Afhandlingens centrale uafhængige variabel – beboersammensætningen – fremgår også af tabel 6.1. Andelen af udenbys beboere er ganske stabil over de to år på ca. 56-57 %, med et spænd der går fra 0 % eksternt finansierede (rene interne leverandører) til 100 % eksterne beboere (rene eksterne sælgere). Observationerne repræsenterer altså fuld variation på den teoretiske spændvidde. Andelen af udenbys beboere er også på tilbudsniveau meget stabilt fra 2009 til 2010, da de undersøgte enheder som udgangspunkt udgør den enkelte borgers hjem i flere år. En simpel korrelationsanalyse (ikke vist) viser en stærkt signifikant bivariat korrelation mellem *takstniveau* og beboersammensætning (signifikant på 99,9 % niveauet), som også illustreres af tabel 6.2 nedenfor. Tabellen angiver for forskellige intervaller af beboersammensætningen gennemsnitsdøgnprisen. Der er altså mange beboere med en anden betalingskommune på de døgntilbud, der koster meget – disse tilbud er som argumenteret for i kapitel 5 typisk mere specialiserede og har derfor et bredere opland end de lidt billigere tilbud, der har flere interne brugere og en bredere målgruppe. Forskellen på takstniveau og takstvækst skal dog kommes i hu.

Fokus kan nu vendes mod den bivariante samvariation mellem de to teoretisk interessante variable, beboersammensætning og *takstvækst*. Et første blik på tabel 6.2 viser, at man ved alene at sammenligne yderkategorierne interne leverandører (med maksimalt 25 % eksternt betalte) og eksterne sælgere (med over 75 % fra andre kommuner) finder et vist mønster. Det er dog bemærkelsesværdigt, at i budget 2010, hvor taksterne under et falder med 1 % jf. ovenfor, der *stiger* taksten faktisk for de mest sælgende enheder – om end kun med beskedne 0,17 %. I 2010 lykkedes det altså de 66 mest eksternt sælgende tilbud i gennemsnit at sikre sig lidt bedre budgetvilkår i en situation, hvor alle andre leverandører på markedet oplever faldende priser. Dette kan udlægges som, at de politisk ansvarlige driftsherreprincipaler undlader at påføre sig politiske omkostninger ved en økonomisk styring, hvor ge-



vinsten i høj grad tilfalder andre – og faktisk kan give mindre ‘gaver’ til de eksterne sælgere. Billedet er dog mere uklart i 2011, hvor alle intervaller oplever takstfald – dog noget større blandt de tilbud med under 50 % eksternt finansierede beboere. Tabellen viser dog også, at billedet er mudret – og i begge år er det faktisk mellemgrupperne, der pålægges de største besparelser, selvom gevinsten, men ikke de politiske omkostninger, her skal deles med andre aktører.

Tabel 6.2: Bivariate analyser af beboersammensætning og takster/takstvækst

			Andel eksterne beboere på tilbuddet ( $t_i$ )			
			0 – 25 %	25,1 – 50 %	50,1 – 75 %	75,1 – 100 %
Takstniveau, 2011-priser	2010	Takst	1.595	1.576	1.766	2.229
		N	42	49	51	66
	2011	Takst	1.514	1.613	1.886	2.273
		N	45	42	64	65
Takstvækst i faste priser	2009-2010	Vækst	-1,23 %	-1,63 %	-2,15%	0,17 %
		N	40	49	50	66
	2010-2011	Vækst	-1,82	-2,52	-0,55	-0,80
		N	45	42	64	65

Som supplement til tabel 6.2 er der kørt bivariate korrelationer mellem beboersammensætning og takstvækst (der kan genfindes i tabel 6.2 og 6.3). Disse viser dog ikke en signifikant samvariation, om end fortegnet for korrelationen er som forventet. De bivariate mønstre i takstudviklingen bør dog ikke tillægges for meget vægt i bedømmelsen af den empiriske gyldighed af afhandlingens teoretiske argument: Der er som beskrevet i kapitel 5 meget ‘støj’ i datasættet, som de multivariate analyser nedenfor søger at tage højde for ved at tilføje kontrolvariable diskuteret i kapitel 5.

## 6.2. Fixed effects-analyser

Den deskriptive statistik og de bivariate analyser ovenfor kan altså alene give et første fingerpeg om gyldigheden af det teoretiske argument. Der er således behov for at introducere en mere fuldstændig modelspecifikation med kontrolvariablene fra kapitel 5 for at kunne vurdere den empiriske gyldighed af de teoretiske forventninger om forskelsbehandling. I tabellerne 6.3–6.5 nedenfor præsenteres således fire modelspecifikationer på baggrund af disse variable, hvor den mellemkommunale variation kontrolleres gennem *fi-*

*xed effects*-tilgangen. Model 1 er bivariate analyser af sammenhængen mellem beboersammensætning og takstvækst og afspejler altså resultaterne, der blev fremstillet ovenfor. I model 2 tilsættes de kontrolvariable, der er på tilbudsniveau – altså de tekniske korrektioner for belægningsforudsætninger mv., samt kontrollen for specialiseringsniveau. I model 3 er model 1 blevet suppleret med dummy-variable for driftskommune, hvorved den variation i taksterne, der skyldes de rent kommunale forhold søges neutraliseret. Endelig rummer model 4 den fulde model med kontrollerne på tilbudsniveau samt *fixed effect*-modelleringen af kommunefaktorerne i form af dummy-variablene. Analyseresultaterne fra de fire modelspecifikationer er vist i tabel 6.3 for takstvæksten i 2010 og tabel 6.4 for 2011.

### Signifikante resultater for udviklingen fra 2009 til 2010

Det første analyserede budget er 2010, hvor den afhængige variabel altså er den pris- og lønkorrigerede ændring i taksten fra 2009 til 2010. Tabel 6.3 nedenfor rummer resultaterne for de fire modelspecifikationer nævnt ovenfor. Den bivariate specifikation i model 1 alene med andel eksternt betalte beboere i det foregående år og årets takstvækst viser en svag positiv, men langt fra signifikant effekt af adskilte principalroller på takstvæksten. Dette resultat blev allerede beskrevet i foregående afsnit. Modelstatistikken nederst i tabellen afslører endvidere, at beboersammensætnings bivariate indflydelse på takstvæksten er lig nul. Model 2 tilføjer dernæst kontrolvariable på tilbudsniveau. Ved at inddrage disse svækkes den beregnede effekt af andelen af eksterne beboere en anelse. Det ses i model 2, at en ændret belægningsforudsætning har en stærk indflydelse på taksten, og det at øge den forventede belægning (hvilket giver en negativ værdi på variabelen) har altså en stærkt udgiftsdæmpende effekt. Den kollektivt aftalte grønthøsterbesparelse i rammeaftalernes belægningsforudsætninger er altså ganske effektiv. Inddragelsen af disse variable øger modellens  $r^2$  til ca. beskedne 10 %, hvilket indikerer, at de tilgængelige variable på tilbudsniveau kun kan forklare en beskedent del af den store variation, der er på den afhængige variabel.

I modellerne 3 og 4 introduceres *fixed effects*-variablene, der skal kontrollere for al den variation i takstudviklingen, der er forårsaget af forhold på kommunalt niveau, herunder ikke mindst de politiske forhold og økonomiske begrænsninger, der er i spil i selve budgetprocessen. Ved at neutralisere disse kan den teoretisk interessante sammenhæng træde klarere frem. Værdierne for de kommunale dummies er ikke rapporteret i tabellen, da de som diskuteret i kapitel 5 ikke i sig selv er interessante for belysningen af den teo-

retiske forventning. Disse koefficienter kan rekvireres fra forfatteren. Resultaterne for model 3 og 4 giver i modsætning til de tidligere analyser en stærkere støtte til afhandlingens teoretiske forventning. Når den mellemkommunale variation således er kontrolleret ud af regressionen, er der en positiv og statistisk signifikant sammenhæng (på 95 %-niveauet) mellem andelen af eksternt finansierede borgere og takstudviklingen fra 2009 til 2010. Dette resultat betyder, at inden for en kommune har tilbud med mange eksternt betalte beboere en højere takstvækst end tilbud med mange beboere, der betales af driftsherren selv – eller undgår jf. tabel 6.2 de besparelser, som de interne leverandører oplever. Fundet i model 3 og 4 er altså helt som forventet teoretisk.

Tabel 6.3: Regressionsanalyser af takstudviklingen for 2009-2010

		Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Konstant	Konstant	-2,408	-13,003	-0,013	-98,818
Andel eksterne beboere, $t_1$	Beta-koefficient	0,023	0,016	0,076*	0,071*
	p-værdi	(0,349)	(0,538)	(0,034)	(0,044)
Takst pr. døgn, $t_1$	Beta-koefficient		-0,000		-0,001
	p-værdi		(0,590)		(0,249)
Ændring i forventet belægning, $t_1 - t_0$	Beta-koefficient		1,619**		1,003
	p-værdi		(0,000)		(0,154)
Realiseret belægning, $t_1$	Beta-koefficient		0,135		0,999
	p-værdi		(0,686)		(0,143)
Afvigelse i realiseret belægning, $t_1$	Beta-koefficient		-0,325		-1,219 <sup>†</sup>
	p-værdi		(0,342)		(0,079)
Dummies for kommuner	Beta-koefficient			<i>Ikke rapp.<sup>aj</sup></i>	<i>Ikke rapp.<sup>aj</sup></i>
	p-værdi				
	R <sup>2</sup>	0,004	0,112	0,379	0,446
Modelstatistik	Adj. R <sup>2</sup>	-0,001	0,090	0,145	0,216
	n	204	204	204	204

<sup>†</sup> angiver signifikans på 90 %-niveauet, \* angiver signifikans på 95 %-niveauet, \*\* angiver signifikans på 99 %-niveauet. a. Koefficienter for disse variable kan rekvireres ved forfatteren.

Regressionskoefficienten på 0,071 kræver en substantiel fortolkning. Dette tal siger, at hvis andelen af eksterne beboere stiger med et procentpoint, så øges takstvæksten med 0,071 procentpoint. Dette er selvfølgelig i sig selv en lille effekt – men det skal her holdes for øje, at det er en vækstvariabel. End-

videre bliver denne lille forskel i væksten trods alt til en beregnet forskel – alt andet lige – i takstvæksten på omtrent 2 % mellem to tilbud, der ligner hinanden på alle måder udover en forskel i andelen af eksternt betalte borgere på en standardafvigelse (28,1 %) – hvilket kan være afgørende for budgettildelingen, når taksterne i gennemsnit reduceres med 1,02 % (jf. tabel 6.1). En forskel på 7,1 procentpoint i årlig takstvækst mellem et tilbud helt uden eksterne beboere og et tilsvarende tilbud, hvor alle pladser sælges til andre kommuner må også siges at give noget gunstigere økonomiske rammer for de eksternt sælgende tilbud. De statistiske resultater fra model 3 og 4 yder altså støtte til antagelsen om, at når driftsherre- og køberprincipalrollerne adskilles, svækkes tilskyndelsen til økonomisk styring hos den kontraktfastsættende principal. I 2010-budgetterne, der altså bød på faldende takster, er de politisk ansvarlige principaler altså gået uden om en omkostningsfuld budgetkonflikt hos de tilbud, hvor gevinsten ved besparelsen skal deles med andre parter. For agenter på eksterne kvasimarkeder ser det altså ud til at være lettere at opnå og fastholde mere gunstige kontraktvilkår, hvis man er en ekstern sælger frem for en intern leverandør.

Af tabellen fremgår det, at ingen af kontrolvariablene på tilbuds niveau er stabilt statistisk signifikante – men som det fremgår af ændringerne i den tilpassede  $r^2$ , bidrager de til en forklaring af den samlede variation i den afhængige variabel, og hjælper altså med til at isolere beboersammensætningens betydning. Det skal bemærkes, at taksten i udgangsåret – der altså er medtaget som en kontrol for specialiseringsgrad og informationsasymmetri – har en negativ, men insignifikant koefficient. Dette resultat går igen i alle analyser i tabel 6.3-6.5. Det er som udgangspunkt modsat forventningen om betydningen af informationsasymmetri, som takstniveauet dog også kun indirekte måler. Til gengæld kunne det tyde på, at driftsherreprincipalerne fokuserer deres politiske opmærksomhed på de tilbud, hvor en given procentreduktion af budgettet har størst betydning for den kommunale økonomi – altså en loftseffekt, som drøftet i kapitel 5. Variablene for belægningsprocenter har den forventede effekt: Det mindsker taksterne at øge den forventede belægningsprocent, mens tomme pladser (afvigelse i realiseret belægningsprocent) skaber et underskud, der skal dækkes i de kommende år. Dette kan siges at være et af mange tegn på, at et politisk reguleret kvasimarked fungerer efter markant andre principper end et regulært marked, hvor et fald i antallet af 'kunder i butikken' alt andet lige skulle få priserne til at falde snarere end at stige.

Inddragelsen af de kommunale dummies i model 3 og 4 betyder samlet set ganske meget for effekten af andelen af eksternt finansierede beboere og for den forklarede variation i den afhængige variabel (målt ved  $r^2$ , der

stiger markant mellem modellerne). Denne forskel i forklaret variation må udlægges som, at forholdene på kommuneniveau betyder relativt mere for takstudviklingen end de inddragede tilbudsrelaterede variable, der skal indfange de tekniske korrektioner. Værdien på den afhængige variabel er dermed primært et udtryk for den politiske budgetproces i fastsættelsen af tilbuddenes budgetter (med hvilken sats fremskrives budgetterne, er der grønthøsterreduktioner etc.), og dernæst for de korrektioner i taksten, der følger af de tilbudsrelaterede ændringer. Dummyvariablene for kommunerne indeholder endvidere den del af variationen, der skyldes rammeaftalerne, der indgås i de fem regioner (regionsvariablene kan ikke indgå i regressionen grundet komplet multikollinearitet mellem kommune- og regionsvariable). En kørsel af model 4 med regionsdummies i stedet for kommunedummies afslører, at der er ganske store (og signifikante) forskelle mellem de fem regioner, hvor takstvæksten er højest i tilbuddene i Nordjylland og hovedstaden, og lavest i Midtjylland og Sjælland. Disse store forskelle i takstudviklingen på tværs af regionsgrænser afspejler givetvis kun delvist forskelle i, hvor stramt kommunerne styrer økonomien gennem rammeaftalearbejdet, men også delvist forskelle på kommuneniveau.

Der er for modellerne gennemført test af forudsætningerne for regressionsanalyse (Stubager & Sønderkov, 2010), der ikke viste alvorlige brud på forudsætningerne. Der kan peges på to mindre afvigelser. For det første er den afhængige variabel som beskrevet leptokurtosisk, hvilket synes at afspejle sig i fordelingen af residualer. Disse er dog tilnærmelsesvis normalfordelte. De enkeltstående store budgetændringer, som altså er en del af en leptokurtosisk fordeling, kan siges at udgøre problematiske outliers, hvilket er den anden problemstilling. Disse observationer påvirker standardafvigelse - men ikke estimaterne - ganske meget. Jeg har dog valgt ikke at udelade eller ændre disse observationer, da der ikke synes at være særlige grunde til at mistro rigtigheden af de empiriske observationer *qua* kommunernes validering. Til gengæld betyder disse ekstreme værdier, er standardfejlen og dermed p-værdierne øges. Med andre ord ville sammenhængen i tabel 6.3 blive stærkere, hvis de ekstreme tilfælde udelades, men de udgør jo en stor del af den faktiske og teoretisk interessante empiri, hvorfor de ikke bør udelades af analysen. Forudsætningstestene er endvidere foretaget for analyserne i tabel 6.4 og 6.5 med samme, mindre problemstillinger med fordelingen.

## Udifferenterede besparelser i 2011-budgetterne

Fokus kan nu rettes mod det andet budgetår og ændringen fra 2010 til 2011. Analyseresultaterne for de fire modelspecifikationer er gengivet i tabel 6.4 nedenfor. Tabellen viser grundlæggende, at der ikke er en statistisk signifikant effekt af beboersammensætningen på de analyserede botilbuds takst-udvikling fra 2010 til 2011 – altså det modsatte resultat af analyserne af 2010-budgettet.

Tabel 6.4: Regressionsanalyser af takstudviklingen for 2010-2011

		Takststigning 2010-2011			
		Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Konstant	Konstant	-2,361	24,241	-1,389	-15,433
Andel eksterne beboere, $t_1$	Beta-koefficient	0,019	0,024	0,002	0,011
	p-værdi	(0,452)	(0,377)	(0,958)	(0,768)
Takst pr. døgn, $t_1$	Beta-koefficient		-0,001		-0,001
	p-værdi		(0,412)		(0,247)
Ændring i forventet belægning, $t_1 - t_0$	Beta-koefficient		1,523*		-0,222
	p-værdi		(0,040)		(0,858)
Realiseret belægning $t_1$	Beta-koefficient		-0,260		0,164
	p-værdi		(0,402)		(0,825)
Afvigelse i realiseret belægning, $t_1$	Beta-koefficient		0,348		-0,068
	p-værdi		(0,268)		(0,928)
Dummies for kommuner	Beta-koefficient			<i>Ikke rapp.<sup>aj</sup></i>	<i>Ikke rapp.<sup>aj</sup></i>
	p-værdi				
	R <sup>2</sup>	0,003	0,032	0,386	0,398
Modelstatistik	Adj. R <sup>2</sup>	-0,001	0,009	0,159	0,154
	n	215	215	215	215

\* angiver signifikans på 95 %-niveauet. A). Koefficienter for disse variable kan rekvireres ved forfatteren.

Resultaterne fra tabellens model 1 og 2 er for så vidt ganske tæt på de resultater, der er vist i tabel 6.3, ligesom kontrolvariablenes koefficienter i model 4 ligner estimerne fra tabel 6.3. Men hvor inddragelsen af de kommunale *fixed effects* i 2010-taksterne viser sig at øge estimatet og den statistiske signifikans så er resultatet ganske omvendt for 2011-taksterne. Koefficienten reduceres til ganske tæt på 0, både i absolutte tal og i forhold til signifikansni-

veauet. Hvor beta-koefficienten for andelen af eksternt betalte beboere i 2010-budgettet var 0,071, er koefficienten her 0,011 – altså en forskel i vækst på 1,1 % på tværs af spændet på den uafhængige variabel i samplet, som ikke er signifikant forskelligt fra 0. Der er med andre ord ikke empirisk støtte til den teoretiske forventning om forskelsbehandling i datamaterialet for budget 2011.

Forskellen mellem de statistiske resultater i tabel 6.3 og 6.4 er i sagens natur ganske slående. Dette rejser det svære spørgsmål om, hvorfor der er denne forskel. Der kan umiddelbart gives tre bud på et svar. Den første mulighed er, at resultatet fra 2010 er en 'falsk positiv' – altså en såkaldt type I fejl, hvor den implicitte nulhypotese om, at der ikke sker forskelsbehandling, faktisk er sand. Givet at der reelt ikke er en sammenhæng (og modellen i øvrigt er korrekt specificeret), er der ud fra analysen ca. 4,4 % sandsynlighed for at opnå tabel 6.3's resultater. Den anden mulighed er, at 2011-resultaterne faktisk er misvisende, så der er en samvariation i 2011, der bare ikke træder frem i dataanalysen, hvor 2011-resultaterne omvendt er 'falsk negative', altså en type II fejl. Den tredje mulighed er, at begge analyser som sådan er korrekte, således at der faktisk er en kausal sammenhæng i 2010-budgettet, men at den teoretiske kausalmechanisme er sat ud af spillet af uforklarede årsager i 2011-budgettet. Dette ville altså være en *omitted variable bias*. Hvilket svar der er det rigtige på dette for teorien ganske afgørende spørgsmål, kan jeg naturligvis ikke besvare endegyldigt med de foreliggende data for to år, der giver modsatrettede resultater. Delkapitel 6.4 rummer dog en mere omfattende diskussion af dette grundlæggende spørgsmål – ligesom kausalmechanismen undersøges nærmere i de kvalitative analyser i de kommende kapitler.

### Alternative analyser – poollet datasæt og logistisk regression

Analyserne ovenfor har begge positive estimater for effekten af mange eksternt finansierede beboere på takstudviklingen – om end estimatet er markant lavere og ikke statistisk signifikant for 2011-budgettet. Men datamaterialet er forholdsvis beskedent – tabellerne 6.3 og 6.4 bygger således på analyser af datasæt med hhv. 204 og 215 enheder. Samtidig er der nogle forhold ved data i form af den konservative bias samt mængden af 'støj' på den afhængige variabel (der påvirker konfidensintervaller og p-værdier), som gør det svært at indfange en statistisk signifikant sammenhæng mellem X og Y. Jeg har derfor også kørt de fire modelspecifikationer på et samlet, 'poollet' datasæt med observationer for begge budgetår, der rummer i alt 411 observationer på den afhængige variabel. Hvert botilbud indgår såle-

des med to observationer. Dette er muligt, da der ikke er en korrelation mellem takstvækst fra 2009 til 2010, og ditto fra 2010 til 2011. Observationerne i de to år er altså ikke autokorrelerede, hvorfor det er muligt at samle observationerne, uden at der er behov for at korrigere for standardfejlene. Regressionsanalyserne med *fixed effects* af det samlede datasæt er modelleret sådan, at hver observation er indlejret i et 'budgetår' – f.eks. Vejle 2010 eller Vejle 2011 (Vejle, 2010, er her referencekategori). Der kontrolleres i dette lys ikke for kommunens forhold så meget som for det enkelte års budgetforhandlinger med de rammevilkår, der er forbundet hermed.

Analyseresultaterne – der ikke er vist i tabelform – ligner i sagens natur i nogen grad et gennemsnit af de to enkelte års analyseresultater med lidt bedre signifikansniveau grundet analysens større  $n$ , der giver lavere standardfejl. Den fulde modelspecifikation i model 4 giver således et estimat for effekten på 0,049 (nogenlunde mellem estimatet på 0,071 for 2010 og estimatet 0,011 for 2011). Dette er dog med en p-værdi på 0,067 ikke signifikant på et 95 % niveau.<sup>27</sup> At poole de to budgetår i et datasæt bidrager altså ikke afgørende til en afprøvning af det teoretiske argument i forhold til tabel 6.3 og 6.4 ovenfor: Der er en effekt i 2010-budgettet, som ikke kan genfindes i 2011.

De multivariate analysers forskellige resultater i hhv. 2010 og 2011 står i modsætning til tabel 6.2's billede af takstvæksten for forskellige intervaller af den centrale uafhængige variabel – en tabel, der ganske vist ikke i sig selv udgør en streng hypotesetest, men som dog kan pege i retning af en ikke-lineær sammenhæng. De interne leverandører (under 25 % beboere med en anden betalingskommune) har en lavere takstvækst end de eksterne sælgere (mindst 75 % af beboerne er eksternt betalte), men for de to mellemgrupper er billedet mudret. Dette kunne altså pege i retning af en ikke-lineær sammenhæng, der dog ikke er iøjnefaldende ved forudsætningstest af de multivariate analyser ovenfor. Der er således gennemført visuelle analyser af såkaldte LOWESS-plots (Stubager & Sønderskov, 2010: 17f), der dog ikke umiddelbart afslører en ikke-lineær samvariation. En variabeltransformation af beboersammensætningen vil altså ikke bidrage til et bedre *fit* af den statistiske model.

I et forsøg på at tage højde for en eventuel ikke-lineær sammenhæng, har jeg dog i tabel 6.5 nedenfor forsøgt en anden kodning af den afhængi-

---

<sup>27</sup> Andre modelleringer med særskilte kommune- og årsdummies giver statistisk signifikante resultater for det poolede datasæt, men synes at være misspecificerede – taksterne er indlejret i et budgetforlig snarere end i hhv. en kommune og to årstal.



ge variabel. Tabellen rummer således resultaterne fra binære logistiske regressioner af modelspecifikation 4. Den afhængige variabel i model 4 er således omkodet til en dikotom variabel, der har værdien 1, hvis taksten stiger mere end den almindelige pris- og lønfremskrivning i det pågældende budgetår. Der er også kodet en variabel med værdien 1 for en værdi på den afhængige variabel på mere end det dobbelte af p/l-reguleringen, og værdien 0 ellers. For 2010-taksterne gives værdien 1 altså for en vækst over 3,1 %/6,2 %, mens grænseværdierne for 2011-taksterne er 0,8 %/1,6 %.

Tabel 6.5 viser analyseresultaterne af de fire logistiske regressioner af modelspecifikation 4. Regressionskoefficienter for logistiske regressioner skal tolkes, som om den enkelte forklarende variabel bidrager til at øge sandsynligheden for, at den observerede enhed antager værdien 1 på den afhængige variabel. De to første kolonner rummer analyseresultaterne for takstvæksten i budget 2010. Disse analyser bekræfter resultaterne fra tabel 6.3: Det er mere sandsynligt, at agenter med adskilte driftsherre- og køber-principalroller har en takstvækst, der er højere end den almindelige inflation. Jo flere eksterne beboere man som agent betjener, des større er sandsynligheden altså for reelle budgetudvidelser, der altså her tolkes som øget *moral hazard*. Der er samtidig en overrepræsentation af de eksternt sælgende aktører blandt de tilbud, der har en takststigning på over det dobbelte af inflationen.

Tabellens to sidste kolonner viser dog igen, at der ikke er en signifikant effekt i 2011, hvor koefficienten er svagt positiv som forventet, men ikke signifikant. Selvom tabel 6.2 kunne pege i den retning, viser tabel 6.5 altså, at det ikke øger en agents sandsynlighed for at øge sit takst- og dermed budgetniveau, at man har en høj grad af ekstern finansiering. Anvendelse af logistisk regression ændrer således ikke markant på det billede, der blev tegnet af tabel 6.3 og 6.4. Det teoretiske argument finder altså igen god empirisk støtte i det første budgetår og ingen støtte i det andet budgetår – uanset operationalisering og regressionsmetode.

Tabel 6.5: Logistisk regression – stiger taksten mere end p/l-fremskrivning?

		2009-2010		2010-2011	
		Mere end P/L	Mere end dobbelt P/L	Mere end P/L	Mere end dobbelt P/L
Konstant		-189,12	651,464	0,629	12,204
Andel eksterne beboere, $t_1$	Beta-koefficient	0,29*	0,036*	0,010	0,008
	p-værdi	(0,027)	(0,013)	(0,382)	(0,515)
Takst pr. døgn, $t_1$	Beta-koefficient	0,000	0,000	-0,001	0,000
	p-værdi	(1,00)	(0,856)	(0,160)	(0,247)
Ændring i forventet belægning, $t_1 - t_0$	Beta-koefficient	0,000	0,307	0,121	0,071
	p-værdi	(0,603)	(0,256)	(0,774)	(0,866)
Realiseret belægning, $t_1$	Beta-koefficient	0,225	0,584	0,016	-0,116
	p-værdi	(0,327)	(0,171)	(0,944)	(0,590)
Afvigelse i realiseret belægning, $t_1$	Beta-koefficient	-0,014	-0,601	0,087	0,115
	p-værdi	(0,945)	(0,158)	(0,710)	(0,598)
Dummies for kommune/år	Beta-koefficient	<i>Ikke rapporteret</i>			
	p-værdi				
Modelstatistik	Nagelkerke's $r^2$	0,636	0,618	0,666	0,672
	N	205	205	216	216

\* angiver signifikans på 95 %-niveauet. A) Koefficienter for disse variable kan rekvireres ved forfatteren.

Det empiriske grundlag for hypotesen er altså svagere end forventet. En forklaring på den svagere effekt kunne være, at der er nået en loftseffekt i årene efter strukturreformen, således at de eksternt sælgende tilbud allerede i 'de kaotiske år' efter strukturreformen har sikret sig et højt niveau af organisatorisk *slack*, som i de undersøgte år bare skal forsvares mod indhug. Her kan 2011-resultaterne af takstændringen altså skjule, at der er en stor forskel i takstniveau (der er jo i hvert fald den forskel, der blev opnået i 2010-budgettet). Som drøftet i kapitel 5 kan en inddragelse af takstniveauet i 2007 belyse denne mulighed, da 2007-niveauet kan ses som en *slack*-neutral baseline, hvor de nye driftsherrer endnu ikke har nået at agere strategisk i forhold til beboersammensætning. Givet at de enkelte budgetår udviser en leptokurtosisk fordeling, hvor driftsherreprincipalerne kun aktivt genovervejer budgettildelingen til en lille del af alle agenter i et givet år (som forventet ud fra Jones & Baumgartner, 2005), så har driftsherreprincipalerne her 4 år til at

træffe en budgetbeslutning, der indebærer positiv særbehandling af de eksternt finansierede agenter.

Tabel 6.6: Fixed effects modellering med inddragelse af 2007-takster

		Takstvækst 2007–2011			
		Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Konstant	Konstant	-1,423	3,343	-0,729	2,949
Andel eksterne beboere, 2009	Beta-koefficient	0,03	0,043	0,103	0,120
	p-værdi	(0,965)	(0,480)	(0,188)	(0,129)
Takst pr. døgn, 2007	Beta-koefficient		-0,004		-0,003
	p-værdi		(0,052)		(0,245)
Dummies for kommune	Beta-koefficient			<i>Ikke rapp.<sup>a)</sup></i>	<i>Ikke rapp.<sup>a)</sup></i>
	p-værdi				
	$r^2$	0,000	0,027	0,538	0,546
Modelstatistik	adj. $r^2$	-0,007	0,013	0,284	0,287
	n	138	138	138	138

a) Koefficienter for disse variable kan rekvireres ved forfatteren.

Det kan således give mening at analysere udviklingen i taksterne fra 2007 til 2011 som i tabel 6.6. Det skal dog bemærkes, at modelspecifikationen er lidt anderledes for disse analyser, da kontrolvariablene på tilbuds niveau på nær takstniveau alle kun har data for årene 2009 og 2010, hvorfor disse er udeladt af modelspecifikationen. Der er således kun tre forklarende variable: det absolutte takstniveau (i 2007), beboersammensætningen og driftskommunen. Beboersammensætningen er baseret på 2010-niveauet, da der ikke er data for hele perioden. Som beskrevet ovenfor er beboersammensætningen dog ganske stabil fra år til år, hvorfor denne måling er en acceptabel indikator på sammensætningen før strukturreformen. Analyserne er baseret på et noget mindre datasæt – 138 botilbud mod ca. 220 enheder i tabel 6.3 og 6.4. Samtidig er der ikke det helt samme reliabilitets- og validitetsniveau i denne analyse, idet der kan være ændret på tilbuddene over denne periode, uden at det opfanges – f.eks. kan tilbud have ændret målgruppe eller blive mere rettet mod driftskommunens borgere, som kun er målt én gang midt i perioden. Analysen skal altså alene ses som et supplement til analyserne i tabel 6.3 og 6.4 og har beskeden selvstændig vægt.

Analyseresultaterne, der er indeholdt i tabel 6.6, giver overordnet set ikke empirisk støtte til den teoretiske forventning. I alle fire modeller er der ganske

vist en positiv samvariation mellem den centrale uafhængige variabel, beboersammensætning, og den afhængige variabel, realvæksten i perioden 2007-2011. Men samvariationen er ikke statistisk signifikant forskellig fra 0. I model 4 er usikkerheden således omkring 13 % – markant højere end de 5 %, der er den almindeligt accepterede usikkerhed. Analysen af den fulde modelspecifikation giver ellers et estimat på 0,12, hvilket betyder, at for *de 138 botilbud, der er undersøgt*, har rent eksternt sælgende tilbud en takstudvikling, der er 12 % højere end rene interne leverandører, givet kontrollen for kommunale forhold og specialiseringsniveau som målt ved oprindelig takst. Denne forskel er markant, når man påtænker, at der som nævnt er risiko for en konservativ bias i samplet i forhold til alle døgntilbud, men der er grundet den store usikkerhed ikke grundlag for at strække dette resultat ud over de faktisk undersøgte tilbud (usikkerheden hænger til dels sammen med samplets mindre  $n$ ). Samlet må det dog konstateres, at der ikke kan findes empirisk støtte til de teoretiske forventninger, når man undersøger det længere tidsrum. Dette resultat er overraskende i forhold til, at man netop her har haft flere chancer til at udøve forskelsbehandlingen end i analyserne af de enkelte budgetår, hvorfor en effekt netop burde findes her.

Omvendt er der som beskrevet ikke tale om en særlig god test af hypotesen grundet den suboptimale måling af den centrale uafhængige variabel (tidsforskudt med flere år) og den konservative bias i data.<sup>28</sup> Analysen kan altså ikke give grundlag til at afvise afhandlingens hypotese, men svækker selvsagt tilliden til den teoretiske model. I afsnit 6.4 diskuterer jeg den overordnede tillid til den teoretiske model på baggrund af kapitlets statistiske analyser.

### 6.3. Analyse af randbetingelserne

Analyserne ovenfor kunne altså ikke give klar og utvetydig støtte til afhandlingens centrale hypotese. Men som jeg har argumenteret for, kan testen beskrives som ganske hård, og selv i denne hårde test blev der fundet en signifikant effekt i den forventede retning i det ene af to budgetår. Jeg vender nedenfor tilbage til diskussionen om, hvordan de empiriske analyser stiller den teoretiske model.

Men givet at driftsherreprincipalerne faktisk tillader deres agenter et højere niveau af *moral hazard*, hvis det ikke skal finansieres fuldt ud af driftsher-

---

<sup>28</sup> Således er koefficienten for andel eksternt betalte beboere ikke signifikant, hvis tabel 6.3's analyse køres alene med de 138 observationer, der også er 2007-data for.

ren selv (som i budget 2010), er det teoretisk interessant at undersøge, om denne effekt er ens for alle typer kommuner og driftsherrer. Som diskuteret i kapitel 5 analyseres dette eksplorative spørgsmål alene gennem en sammenligning af regressionskoefficienter på tværs af opdeltet datasæt. Her kan testes tre forhold, der i kapitel 5 blev defineret som teoretisk interessante: Om kommunens størrelse er betydningsfuld for effekten (et tilbud fylder alt andet lige mindre i store kommuner end i små), om det politiske flertals politiske observans betyder noget (er borgmesteren venstreorienteret, eller ikke), og endelig om kommunen er mere økonomisk presset end mediankommunen (ud fra det firepunkt indeks, der blev præsenteret i kapitel 5).

Den første opdeling ud fra kommunestørrelse viser, at dette forhold ikke betyder noget (analyseresultater ikke vist). Forskelsbehandlingen har ca. samme omfang, uanset om der er tale om store eller små kommuner. Dette afspejler givetvis, at selv 'små' kommuner er relativt store med 30.-40.000 indbyggere, hvorved det enkelte tilbud med eksempelvis 20-30 beboere og 30-40 ansatte udgør en forsvindende lille del af vælgerkorpset. De mindste kommuner inklusive 'kattelemkommunerne' driver kun få tilbud og er således ikke med i datasættet. Den anden sammenligning var mellem 'røde' og 'blå' kommuner. Her er forventningen umiddelbart, at agenterne og deres allierede i form af interessegrupper har en større indflydelse i venstreorienterede kommuner, og at de derfor i større omfang kan udnytte ekstern finansiering til at sikre sig gode kontraktvilkår. Men heller ikke denne sammenligning peger på, at der er systematiske forskelle (analyseresultater ikke vist) i effekten af ekstern finansiering, selvom de venstreorienterede kommuner generelt skåner de undersøgte botilbud for besparelser i forhold de borgerlige kommuner (taksterne falder hhv. 0,5 % og 0,6 % i røde kommuner, mod takstfald på 1,5 % og 2,3 % hos borgerlige kommuner). Når man tager højde for de kommunespecifikke forhold igennem *fixed effects*-tilgangen, er det altså ikke lettere for eksternt finansierede agenter at sikre sig gode vilkår hos en rød end hos en blå borgmester.

Mens de to første sammenligninger på tværs af grupper ikke pegede på en forskel, så viser en sammenligning af driftsherrer ud fra *deres* økonomiske vilkår, at der her er en forskel på graden af forskelsbehandling. Tabel 6.7 nedenfor viser således modelspecifikation 4 for et datasæt, der er opdelt efter scoren på indekset for økonomisk pres for driftskommunen. 20-25 % af tilbuddene ligger i kommuner, der er under størst økonomisk pres (som udtrykt ved dette mål), og har scoret mindst 3 ud af 4, hvilket indikerer, at kommunen har en lavere budgetvækst end gennemsnittet og en større ubalance i driften det foregående år. Tabellen afslører, at der i 2010-budgettet er en ganske markant forskel mellem grupperne, hvor det særligt er kommuner

under svære økonomiske rammer, der forskelsbehandler de eksternt finansierede agenter – om dette så er ved at fritage fra besparelser eller give en budgetudvidelse. Estimatet for de 50 enheder i økonomisk pressede kommuner i 2010 er således 0,142 – dette er signifikant forskelligt fra 0 (på 95 % signifikansniveau), men adskiller sig dog ikke signifikant fra estimatet på 0,058 for de tilbud, der ligger i de relativt mindre pressede kommuner. Effekten i de pressede kommuner må altså siges at være ganske substantiel. Tilbuddene i de mest pressede kommuner oplever i gennemsnit en takstreduktion på 1,6 % (mod 0,8 % i de mindre pressede kommuner), hvor der altså kun skal en ændring i den uafhængige variabel på 11 procentpoint til for at neutralisere denne effekt.

Tabel 6.7: Analyser af opdelt dataset

		Takstvækst 2009–2010		Takstvækst 2010–2011	
		80 % mindst pressede	20 % mest pressede	75 % mindst pressede	25 % mest pressede
Konstant	Konstant	-158,511	218,167	9,278	-59,202
Andel eksterne beboere, $t_1$	Beta-koefficient	0,058	0,142*	0,027	-0,013
	p-værdi	(0,158)	(0,035)	(0,508)	(0,917)
Takst pr. døgn, $t_1$	Beta-koefficient	-0,001	-0,004	-0,001	-0,003
	p-værdi	(0,297)	(0,174)	(0,352)	(0,419)
Ændring i forventet belægning, $t_1 - t_0$	Beta-koefficient	0,172	1,889*	0,614	-2,518
	p-værdi	(0,865)	(0,033)	(0,696)	(0,266)
Realiseret belægning, $t_1$	Beta-koefficient	1,559 <sup>†</sup>	-2,243	-0,195	0,661
	p-værdi	(0,052)	(0,33)	(0,832)	(0,648)
Afvigelse i realiseret belægning, $t_1$	Beta-koefficient	-1,681*	1,803	0,176	-0,470
	p-værdi	(0,040)	(0,436)	(0,851)	(0,749)
Dummies for kommuner	Beta-koefficient	<i>Ikke rapporteret<sup>f</sup></i>		<i>Ikke rapporteret<sup>f</sup></i>	
	p-værdi	<i>Ikke rapporteret<sup>f</sup></i>		<i>Ikke rapporteret<sup>f</sup></i>	
	R <sup>2</sup>	0,411	0,669	0,370	0,500
Modelstatistik	Adj. R <sup>2</sup>	0,165	0,466	0,100	0,250
	n	153	50	167	45

<sup>†</sup> angiver signifikans på 90 %-niveauet. \* angiver signifikans på 95 %-niveauet. A). Koefficienter for disse variable kan rekvireres ved forfatteren.

I dette lys kan den signifikante effekt blandt de pressede kommuner ses som et udtryk for, at disse kommuner i et valgår søger at fritage deres eksternt finansierede agenter fra besparelser, der ikke kommer driftsherren til gode – og at dette qua de generelt lavere takstfald blandt de mindre pressede

kommuner altså ikke er lige så nødvendigt i sammenligningsgruppen. Dette er dog alene *post hoc*-spekulationer om årsagerne til resultatet, og som er problematisk i forhold til den generelt fraværende effekt i 2011-budgetterne, der jo netop var karakteriserede ved et stort sparebehov. Effekten af beboersammensætning på den afhængige variabel er dog ikke til stede i det andet af de to budgetår – hverken i det samlede datasæt (tabel 6.4) eller i de to grupper i tabel 6.7. Der kan altså atter konstateres en forskel på tværs af de to budgetår.

Jeg har både i det foregående og i dette kapitel hævdet, at der er en konservativ bias i udvælgelsen af enheder ved at udelade tilbud med ændringer i den grundlæggende takststruktur, som altså svækker sandsynligheden for at indfange det teoretisk interessante fænomen. Samtidig har det været et argument, at der har været en generel udvikling i prisstrukturen på det undersøgte kvasimarked, hvor man er gået fra som udgangspunkt at have én enhedstakst for alle brugere af et tilbud til at have mere 'individuelle' takster bestående af en basistakst og et antal individuelle tillægstakster.<sup>29</sup> Tillægs- eller særtaksterne er dog ikke noget, der er registreret centralt, hvorfor det reelle omfang af denne prisomlægning er svær at afdække. Finansministeriets kortlægning fra 2010 af takster generelt på socialområdet peger dog på en stigende anvendelse af tillægstakster – både i antal og i pris pr. ydelse (Finansministeriet, 2010b: 32). Rapportens datagrundlag er dog for spinkelt til at generalisere til resten af kvasimarkedet (der indgår 27 botilbud og 80 borgersager i analysen). Brugen af tillægsydelser er ligeledes forsøgt afdækket i det fælles dataindsamlingsarbejde med KREVI. Hvor Finansministeriets analyse fokuserede på årene 2007-2009, er fokus i KREVI's analyse på årene 2009-2010 og omhandler alene døgnpladser til voksne (KREVI, 2012a). Denne dataindsamling – opsummeret i tabel 6.8 nedenfor, viser, at kommunerne i stigende grad oplever at skulle betale yderligere takster ud over basistaksten for pladser, der købes ved eksterne aktører – men også selv anvender tillægstakster i stigende omfang. Væksten i *antallet* af tillægstakster er tilsyneladende størst i tilbud rettet mod egne borgere, men tabellen siger ikke noget om *priserne* på tillægsydelserne. Der skal i øvrigt tages højde for, at det er i gennemsnit er en tungere målgruppe, der er placeret på andres tilbud end på egne tilbud, jf. også tabel 6.2.

---

<sup>29</sup> Denne udvikling er i øvrigt sket på trods af, at alle rammeaftaler har en forudsætning om at have så få takster som muligt, fordi det gør det lettere at være køber (Finansministeriet, 2010b: 16).

Tabel 6.8: Anvendelsen af tillægstakster på døgntilbud til voksne i 2009 og 2010

		2009		2010	
		Egne borgere	Andres borgere	Egne borgere	Andres borgere
Egne tilbud	Med særtakst	2,5 %	4,9 %	3,2 %	5,1 %
Andres tilbud*	Med særtakst	3,8 %		4,5 %	

\* Dette dækker både over tilbud i andre kommuner, regionerne og private tilbud.

Selvom det altså ikke er muligt at sige brugen af tillægstakster inden for de 225 kommunale botilbud, der indgår i dette kapitels analyser, peger ovenstående dog på, at det fald i basistaksterne, der blev illustreret i tabel 6.1, altså ikke nødvendigvis dækker over faldende udgifter pr. beboer, når alt er indregnet. Tallene fra KREVI giver dog ikke et klart svar på, om der faktisk er en forskel i udviklingen i de samlede omkostninger pr. enhed (basistakst plus særtakst). Datasættet har således en blind vinkel i forhold til særtakster, som kan gøre det sværere at indfange den afhængige variabel (niveauet af *slack* og *moral hazard* afhænger i sagens natur af købernes samlede betaling pr. beboer) – altså den omtalte konservative bias.

Der er således en del af det teoretisk interessante fænomen *moral hazard*, der ikke er indfanget af det tilgængelige datamateriale, og som sandsynligvis indebærer en konservativ bias, der bør tages i mente i fortolkningen af analyseresultaterne. Denne eventuelle bias bør dog ikke strækkes for vidt: Den mulige skævhed betyder, at der kan være ekstra tiltro til de signifikante resultater i 2010, men kan ikke den substantielle tolkning af 2011-resultatet, hvor sammenhængen ikke kunne genfindes.

## 6.4. Diskussion af de kvantitative analysers resultater

I dette kapitel har jeg med forskellige statistiske tilgange forsøgt at teste hypotesen om, at agenter med en høj andel ekstern finansiering på det eksterne kvasimarked tillades en højere takst- og dermed budgetvækst end de agenter, der er overvejende internt finansierede. Dette er altså en test af, hvad det eksterne kvasimarked betyder for tilskyndelserne til økonomisk styring, når der ikke er en konkurrence, der kan motivere driftsherreprincipalerne. Dette kapitel udgør dermed også den første del af det samlede forskningsdesign, der blev præsenteret i kapitel 4.

Kapitlets faktiske analyseresultater har dog været blandede. I budgetåret 2010 ses den forventede effekt ganske tydeligt: Der er en statistisk signifikant



samvariation mellem beboersammensætning og takstvækst, der kan tages som et udtryk for, at driftsherreprincipalerne forskelsbehandler deres agenter og giver gunstigere forhold til nogle agenter for andres regning, fordi de som politisk ansvarlige selv har gavn af disse bedre rammer. I en tid med stort kommunaløkonomisk pres og generelt faldende takster er analyseresultaterne dog i lige så stort omfang et udtryk for, at driftsherrerne fritager agenter for politisk omkostningsfulde besparelser, når gevinsten skal deles med nabokommunerne. Dette er dog også fuldt i tråd med det teoretiske argument. De positive resultater er robuste over forskellige modelleringer af den afhængige variabel. Størrelsen af den estimerede effekt af eksterne beboere på takstvæksten kan måske siges at være begrænset i 2010 med 0,071 procentpoint større vækst pr. procentpoint eksternt betalte beboere – men det er netop ikke muligt at foretage deskriptiv inferens på baggrund af datasættet, jf. kapitel 5. Den konservative test muliggør altså alene at belyse, om der er en signifikant samvariation. Omfanget af de samlede merudgifter som følge af driftsherreprincipalernes svækkede tilskyndelse til stram økonomisk styring kan altså ikke opgøres gennem denne analysetilgang – bl.a. fordi en stor del af denne problematiske *moral hazard* er skjult i omlægninger i takststrukturen, *de facto* ændringer i brugergrupper gennem flytning af tunge borgere til enkeltmandsforanstaltninger og en øget anvendelse af tillægstakster. Trods disse indvendinger må man også sige, at en forskel i den årlige vækst på 7,1 procentpoint mellem de to ekstremer på den uafhængige variabel er ganske meget og altså måske endda underdrevet i forhold til alle botilbud på markedet.

Men hvor der er en solid støtte til forventningerne i 2010, er der ingen empirisk støtte i den næste periode. Godt nok er estimatet af korrelationen positivt som forventet, men er langt fra statistisk signifikant og substantielt meget beskedent. Driftsherreprincipalerne behandler altså deres agenter ens i 2011 og skærer lige dybt i taksterne, uanset om denne besparelse tilfalder driftskommunen selv, eller om der er eksterne køberprincipaler, der skal have del i gevinsten.

Disse modsatrettede resultater fører til det grundlæggende spørgsmål, der allerede er rejst ovenfor – hvad betyder de modstridende empiriske resultater for gyldigheden af teorien? Falsifikationskriteriet ved de statistiske analyser er uklart, når to perioder giver modsatrettede resultater. Er korrelationen i 2010 udtryk for en type I fejl – en ‘falsk positiv’ – hvor der reelt ikke er en sammenhæng mellem variablene. Eller er 2011-resultaterne en type II fejl – en ‘falsk negativ’ – hvor den insignifikante samvariation faktisk ikke skulle have været afvist. Eller er det den tredje forklaring – at der er en god forklaring på, hvorfor den teoretiske kausalmechanisme producerer en korrelati-

on i det ene år, men ikke i det næste? Som allerede nævnt kan dette spørgsmål ikke kan besvares på baggrund af det nærværende datamateriale. Særligt kan de to første muligheder ikke udelukkes, men det kan være værd at se nærmere på, om der fra budget 2010 til budget 2011 er ændret nogle forhold, der kan påvirke den påståede kausal mekanisme, selvom dette unægteligt vil indebære et niveau af *post hoc*-argumentation, som ikke stiller hypotesetesten i et markant klarere lys. Dette vil kræve nye analyser af andre tidsperioder, af andre kvasimarkeder – eller en opfølgende analyse med en anden tilgang som i kapitel 7 og 8.

Der er således en række forhold i den kommunalpolitiske ramme for kvasimarkedet, der ændrer sig fra 2009/2010 til 2010/2011: Der er ændret i de institutionelle rammer for kvasimarked, der er en forværring af de økonomiske rammer for kommunerne, og der tages hul på en ny valgcyklus i landets kommunalbestyrelser. Den institutionelle forandring handler om de ændrede regler for, hvem der er hhv. handle- og betalekommune for den enkelte borger, der blev indført fra 2011. I perioden 2007-2010 var det således altid opholdskommunen, der havde ret og pligt til at visitere borgere til et tilbud, mens den oprindelige hjemkommune beholdt betalepligten. Driftsherreprincipalen kunne ikke bare hæve prisen, men også mængden af goder i denne periode. Dette indebærer i sagens natur en uheldig incitamentsstruktur, hvorfor handle- og betaleansvaret fra 1. august 2010 blev samlet ved den oprindelige opholdskommune, der dermed skulle godkende f.eks. tildeling af til lægsydelser (men ikke ændringer i basistakster). Selvom denne institutionelle ændring utvivlsomt har styrket køberprincipalernes mulighed for at modgå *moral hazard*, så har denne ændring dog umiddelbart kun en lille betydning for basistaksterne, der jo er dette kapitels afhængige variabel. Handlekommunen kan ikke hjemtage borgere uden deres samtykke, og kan umiddelbart blot tage prisstigninger til efterretning, selvom enkelte kommuner har forsøgt at presse deres borgere til at flytte hjem til betalingskommunen. Konkurrenceniveauet er altså ikke markant ændret.

Det andet forhold, der ændrer sig fra 2010-budgettet til 2011-budgettet, er den økonomiske situation – eller i hvert fald de offentlige myndigheders reaktion på den økonomiske situation. Begge år er ganske vist præget af den globale finanskrisen, men der sker en markant opstramning af den statslige styring af den kommunale økonomi gennem økonomiaftalen for 2011 (Finansministeriet & Kommunernes Landsforening, 2010), der faktisk viser sig effektiv. De kommunale serviceudgifter falder, og budgettet for 2011 er præget af en overordnet nulvækst i de kommunale budgetter. De budgetterede serviceudgifter for alle kommuner ender faktisk 1,2 mia. kr. under det med regeringen aftalte udgiftsloft (Kommunernes Landsforening, 2011), bl.a.

som resultat af det stærke statslige pres. I en lang række kommuner medførte denne samlede nulvækst et stort behov for skære i serviceudgifterne – dette viser eksempelvis de tre casekommuner i kapitel 8.

Budget 2011 stod således for en stor del af de danske kommuner i besparelsernes tegn, hvor der endnu i 2010-budgetterne kunne gives milde gaver og foretages forskelsbehandling af agenter ud fra egenfinansieringsandelen trods finanskrisen. En forklaring på forskellen mellem 2010- og 2011-resultaterne kunne være, at den usædvanligt stramme økonomi i 2011-budgettet har nødvendiggjort brede og dybe besparelser efter grønt-høsterprincippet, hvor der ikke kan tages hensyn til, at enkelte enheder i høj grad er finansieret af andre kommuner. Dette skulle tale for, at mens de pressede kommuner jf. tabel 6.7 fritog de eksternt sælgende enheder for besparelser, der ikke tilfaldt driftsherren, i valgåret 2009 og dermed i budgettet for 2010, så er sparekravet i 2011 så stort, at der ikke er plads til selektivt at friholde enkelttilbud fra sparekniven. Det kan – som kapitel 8 også vil vise – endda øge de politiske omkostninger ved store sparerunder, hvis alle ikke yder en 'fair share' (jf. Wildavsky, 1964), fordi utilfredsheden med besparelser på f.eks. skoleområdet vil vokse, hvis det specialiserede socialområde ikke også bidrager til at opnå sparemålene – selvom dette øger den samlede besparelse, der skal findes. Den usædvanligt stramme kommunale økonomi kan altså være en mulig forklaring på forskellen i analyseresultaterne ved at gøre det sværere at forskelsbehandle i 2011.

Dette fører til den tredje mulige forklaring på, at kausalmekanismen er 'passiv' i 2011: den kommunalpolitiske valgcyklus (Blais & Nadeau, 1992, Veiga & Veiga, 2007). Budgetterne for 2010 er således forhandlet under valgkampen op til kommunalvalget i november 2009. Her kan en stemmemaksimerende politiker altså virkelig gøre en forskel for sine genvalgschancer ved at give selektive gaver, mens de politiske omkostninger ved nedskæringer også er særdeles præsentable. Her vil den strategisk tænkende politiker derfor søge at undgå at spare steder, hvor andre kommuner ender med en stor del af gevinsten ved besparelsen. 2011-taksterne er derimod fastsat på det tidspunkt i den firårige valgcyklus, hvor der er den maksimale afstand til næste valg. De politiske omkostninger ved næste valg i 2013 er altså diskonteret mest muligt her, hvorfor det følger af den kommunalpolitiske logik, at det er her, at man kan tage de store besparelser og virkelig skære ind til benet, så der er økonomisk råderum til at give lidt flere midler til populære områder tættere på valget. I beskrivelsen af den massive kommunaløkonomiske opbremsning er det således en del af billedet, at besparelserne netop falder i 2011 – efter kommunalvalget. Men i valgåret 2009 kan kommunalpolitikerne trods den stramme økonomi tillade sig små gaver for andres reg-

ning i budget 2010 til de eksternt sælgende tilbud, og her agerer de genvalgssøgende driftsherreprincipaler altså i højere grad ud fra kausalmekanismen.

De ovenfor skitserede forklaringer kan hver især synes plausible, men er dog alene *post hoc*-argumenter for, hvorfor den teoretisk skitserede kausal mekanisme ikke kan finde empirisk støtte i den konkrete case. Deres faktiske vægt i forståelsen af, hvordan driftsherreprincipaler agerer på eksterne kvasimarkeder må derfor etableres uden for den konkrete afgrænsning af undersøgelsen – altså ved undersøgelser af andre kvasimarkeder eller andre tidsperioder. Det skal dog bemærkes, at jeg i de kvalitative analyser i de næste kapitler kan inddrage disse forhold i interview med kommunale beslutningstagere om faktiske budgetbeslutninger i tre kommuner – dette er netop styrken ved Liebermans metodetriangulering, som muliggør inddragelsen af yderligere faktorer inden for samme grundlæggende analysemodel.

De tre mulige forklaringer på, hvorfor der er en forskel mellem de to undersøgte perioder peger til sammen også på, at en beslutning om at reagere på kvasimarkedets tilskyndelse til forskelsbehandling er mere kompliceret, end en stiliseret rational choice model måske måtte forvente. Der er således påpeget nogle institutionelle, økonomiske og politiske vilkår, der danner rammerne for en sådan beslutning, og som måske giver nogle modsatrettede tilskyndelser, der trækker i en anden retning end den, som er teoretisk forventet: Hvis en positiv særbehandling af en ekstern sælger for eksempel skaber utilfredshed ved væsentlige interessenter på andre udgiftsområder, der også ønsker sådanne gunstige vilkår, vil dette måske mere end opveje det oprindelige incitament. Denne kompleksitet i rammerne omkring budgetbeslutninger tages op i kapitel 8's casestudier, ligesom diskussionen på tværs af de to delanalyser vil berøre dette i kapitel 9.

Afslutningsvis skal der trods de diskuterede uklarheder i analyseresultaterne konkluderes på, om der kan findes empirisk støtte til en teori, der har fundet støtte i ét budgetår og er blevet afvist i et andet budgetår, med henblik på at kunne vælge spor jf. Liebermans princip om *nested analysis*. Valget står således mellem undersøge den fundne X/Y-sammenhæng i 2010 nærmere i det 'modeltestende' spor, eller tage det mere eksplorative, 'modelbyggende' spor i model 4.1 Liebermans model gør det muligt at arbejde videre inden for de resultater, der er tilvejebragt af dette kapitels analyser, og underbygge den teoretiske models empiriske værdi yderligere. Dette hypotetisk-deduktive spor er umiddelbart mest teoretisk interessant, der muliggør et mere samlet svar på, om afhandlingens teoretiske bidrag har grund i virkeligheden. Jeg vil derfor i de kvalitative analyser i de næste kapitler undersøge nærmere, om der er grundlag for at sige, at samvariationen mellem X

og Y (i 2010-budgettet) i disse enkelte cases faktisk skyldes den kausalmekanisme, der er beskrevet i kapitel 3, eller om der er tale om en 'falsk positiv'.



## Kapitel 7

# Design og gennemførelse af den kvalitative delanalyse

Dette kapitel beskriver de metodiske overvejelser og valg, som ligger bag afhandlingens anden, kvalitative delanalyse, der som bekendt skal følge op på analyseresultaterne fra sidste kapitel. Delanalysen tager således udgangspunkt i, at de statistiske analyser i kapitel 6 leverede en vis, men dog ikke fuldstændig utvetydig støtte til afhandlingens centrale teoretiske *claim*, at politiske driftsherreprincipaler forskelsbehandler deres agenter ud fra graden af overlap mellem køber- og driftsherreprincipalrollerne. De kvalitative analyser tager således udgangspunkt i de signifikante 2010-resultater og skal med dette udgangspunkt undersøge nærmere, om den statistiske samvariation så faktisk også skyldes den kausalmekanisme, der blev præsenteret og diskuteret i kapitel 3. Fokus er derfor på de beslutninger, der blev truffet omkring budget 2010 i et mindre antal kommuner.

Dette sker gennem mere intensive interview- og dokumentanalyser af seks botilbud ud af de statistiske analysers 225 enheder beliggende parvist i tre kommuner. I to af disse kommuner er der den teoretisk forventede forskel i takstvækst mellem en intern leverandør (lav vækst) og en ekstern sælger (høj vækst), som antyder at deres fælles driftsherre har forskelsbehandlet budgetmæssigt på baggrund af beboersammensætning. Derudover er der valgt et par af botilbud i en kommune, hvor tilbuddene har samme takstvækst uanset beboersammensætning og altså ikke passer i modellen. Samlet er der altså tre casekommuner med to observationer af tilbud i hver, hvor der fra en *within case*-logik fokus på principalernes budgetmæssige behandling af de to botilbud og hvorfor det ene tilbud opnåede en mere gunstig budgetudvikling end det andet. Denne kvalitative tilgang øger den samlede hypoteseafprøvnings interne validitet. De tre analyser skal altså primært belyse selve kausalmekanismen: Skyldes den større takststigning ved de tilbud, der overvejende anvendes af andre kommuner, en bevidst forskelsbehandling fra driftskommunens side – og hvorfor er der ikke denne forskelsbehandling i den afvigende case? *Within case*-modellen betyder, at der fokuseres på en afprøvning af hypotesen *inden for* hver kommunes behandling af deres botilbud, mens komparationen af cases – mellem kommuner – er sat i baggrunden. Men caseformen indbyder også til en lidt bredere diskussion af, hvad adskillelsen af driftsherre- fra køberprincipalrollen egentlig betyder

for principaler såvel som for agenter, ligesom den åbne dataindsamling gennem interviews og dokumenter uundgåeligt vil pege på andre empiriske og teoretiske perspektiver, der ikke var tænkt ind i dataindsamlingen fra start, men som kan have relevans for det samlede billede af, hvordan eksterne kvasimarkeder fungerer.

Dette kapitel omhandler altså, hvordan denne kvalitative analyse skal gennemføres og er ud over denne indledning delt i fire dele. Afsnit 7.1 diskuterer de mere præcise forskningsspørgsmål, som den kvalitative analyse skal levere svar på. Dette afsnit drøfter også falsifikationskriterierne for afprøvnin-gen af den centrale hypotese. Afsnit 7.2 præsenterer udvælgelsesstrategien for cases og diskuterer, hvorfor de 6 botilbud i 3 kommuner er velegnede til at belyse forskningsspørgsmålene. Afsnit 7.3 beskriver, hvordan data i form af interviews og dokumentmateriale er indsamlet, og hvordan de er behandlet. Afsnit 7.4 afrunder og opsummerer designet, herunder forholder sig til analy-setilgangens validitetsmæssige styrker og svagheder, og hvordan delanaly-serne bidrager til afhandlingens samlede forskningsdesign.

## 7.1 Forskningsspørgsmål og falsifikationskriterier i den kvalitative delanalyse

Afhandlingens teoretiske påstand er efterhånden velkendt: Politiske princi-paler kan siges at have to roller – som økonomisk motiverede køberprinci-paler og som politisk motiverede driftsherreprincipaler. På det eksterne kvasi-marked er de to rolle helt eller delvist adskilte, hvorfor driftsherrens politiske motiver kommer til at dominere over køberens økonomisk interesser. Drifts-herren, der fastsætter kontrakten med agenten, har altså et svagere incita-ment til at reducere agenternes *moral hazard*, fordi dette har politiske om-kostninger uden økonomiske gevinster. Eksternt sælgende agenter forventes derfor at have højere takstvækst end internt sælgende agenter.

Denne hypotese fandt nogen støtte i de statistiske analyser gennemført i kapitel 6. Men man bør som bekendt være varsom med at slutte fra korrela-tion til kausalitet. Derfor er det andet led i Liebermans *nested analysis*-model for metodetriangulering (Lieberman, 2005) at undersøge selve kausalmeka-nismen nærmere gennem intensive studier af et mindre antal cases, der er forklaret godt af den statistiske model (se kapitel 4).<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Bemærk at jeg foretager et delvist skift i analyseniveau fra botilbud (i kommuner) til kommuners budgetmæssige behandling af botilbud – observationerne og case-ne er dog de samme.



Det andet led skal altså fokusere på at styrke den interne validitet af den empiriske afprøvning af hypotesen ved at teste, om den teoretiske kausalkæde mellem X (sammensætningen af beboere på tilbudsniveau) og Y (væksten i døgntaksten pr. plads) faktisk kan genfindes i de to bekræftende kommuner, samt hvorfor samvariationen ikke sker i den tredje kommune. De tre cases bearbejdes altså ud fra en *within case*-logik, hvor det skal belyses, om kausalmekanismen har fungeret som forventet, inspireret af George og Bennetts (2005) model for *process tracing*. Denne tilgang skubber altså den sammenlignende og samvarierende analysetilgang i baggrunden til fordel for et større fokus på processen – hvordan (ikke om) forårsager X Y? Den kvalitative delanalyser primære formål er således at opstille en række observerbare implikationer af den kausalkæde eller mekanisme, der forbinder de to centrale variable (van Evera, 1997: 64, George & Bennett, 2005), og lede efter denne kæde i den enkelte case. Den kvalitative analyse skal således besvare spørgsmålet, om den fundne korrelation mellem beboersammensætning og takstudvikling skyldes, at driftsherreprincipalerne bevidst forskelsbehandler deres agenter på baggrund af, hvor stor del af aktiviteten der egenfinansieres. Altså må kausalmekanismen mellem X og Y opdeles i mindre delskridt, som der kan specificeres observerbare implikationer for (van Evera, 1997: 64).

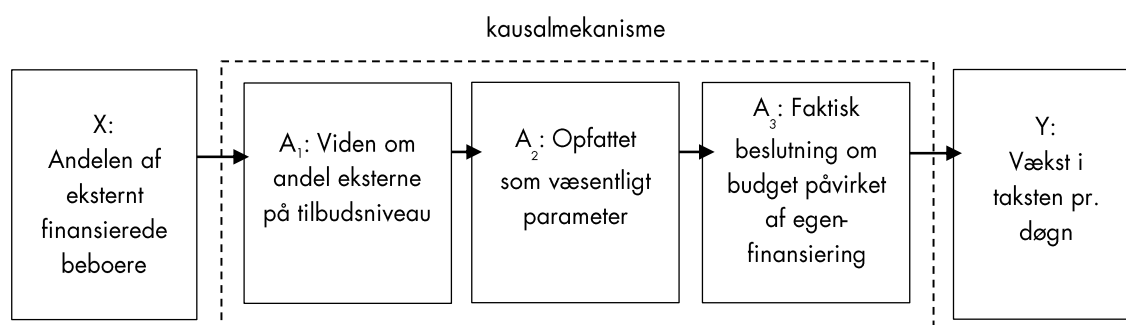
### Det primære formål – belysning af kausalmekanismen

Afhandlingens teoretiske argument baserer sig på metodologisk individualisme, altså et krav om at tage afsæt i individers motiver, mål og handlinger, når vi studerer sociale fænomener (Elster, 1989). Kausalmekanismen er helt grundlæggende, at aktørerne søger at handle ud fra det, de opfatter som deres egeninteresse. Kausalkæden for en sådan aktørorienteret teori skal derfor fokusere på, hvordan de centrale beslutningstagere handler, og hvorfor de gør dette – hvad er deres interesser? Hvor den rationelle beslutningsteori forudsætter dette som en perfekt og gnidningsfri afvejning af marginalgevinster og -omkostninger, peger den begrænset rationelle tilgang på, at beslutninger bl.a. afhænger af beslutningstagerens information, opmærksomhed, erfaringer etc. (se f.eks. Jones, 2001 for en diskussion af dette). En empirisk undersøgelse af kausalmekanismen må altså tage højde for, om beslutningstagerne faktisk har den fornødne viden og opmærksomhed mod styringsdynamikkerne på kvasimarkedet. Jeg vil derfor hævde, at denne mekanisme kan deles op i tre delelementer i form af observerbare implikationer, der er nødvendige for, at den observerede samvariation faktisk kan til-

skrives den teoretiske kausalmekanisme i den enkelte case<sup>31</sup>: At beslutningstagerne besidder den relevante information, at denne information har en betydning for det, de opfatter som deres egeninteresse, og at de slutteligt faktisk handler ud fra denne opfattede interesse. I princippet kunne kausalmekanismen inddeles i delelementer i det uendelige – der er ikke *a priori* et endeligt antal led eller observerbare implikationer i kæden. De tre led viden, motiv og målrettet handling, jeg her argumenterer for, kan siges at udgøre kriterierne for enhver egennyttmaksimerende handling hos begrænset rationelle aktører. Denne treleddede kausalkæde er illustreret i figur 7.1 nedenfor.

De relevante beslutningstagere er i denne sammenhæng politikerne i det relevante fagudvalg, der i en dansk kommunal praksis har en stor indflydelse på fordelingen af budgetmidler inden for deres budgetramme, samt den administrative ledelse af den relevante forvaltning, der bistår udvalget i denne opgave. Disse aktører forventes som diskuteret i teorikapitlet at agere på en måde, så den centrale forvaltning i de undersøgte kommuner kan ansues som en enhedsaktør. Principalsiden er altså i denne sammenhæng det politiske udvalg og den administrative ledelse af driftskommunens socialforvaltning eller handicap- og psykiatrideling, mens agentsiden er repræsenteret ved de udvalgte tilbuds ledere (forstandere), der på forskellig vis kommer med input til budgetprocessen og dermed den kontrakt, der indgås mellem principal og agent.

Figur 7.1: Kausalkæden mellem beboersammensætning og takstudvikling



Det første led  $A_1$  er, at de centrale aktører faktisk er bekendte med beboersammensætningen på de enkelte tilbud. Faktuel viden om, hvor stor andel af enhedernes drift er finansieret af egen kasse, er en nødvendig forudsæt-

<sup>31</sup> Variationen i den afhængige variabel kan have mange årsager (ækvifinalitet), hvor afhandlingens kausalmekanisme bare er én af mange årsager. Men skal afhandlingens kausalmekanisme have spillet en rolle i den enkelte case, er de tre led nødvendige betingelser for denne årsag.

ning for, at aktørerne kan handle ud fra deres egeninteresse i denne henseende. Det er i sagens natur en information, som ligger i den enkelte driftskommunes regnskabssystemer (da der sendes regninger ud til beboernes hjemkommuner) og i beboernes journaler (da køberprincipalen her vil fremgå som handle- og betalekommune). Men det er ikke nødvendigvis data, der systematiseres til ledelsesinformation, som beslutningstagerne reelt har indblik i. Det er dog et kriterium for strategisk egen nyttemaksimering, at kommunen som organisation udtrækker denne viden systematisk, og at de centrale beslutningstagerne har denne information – eller i hvert fald ved, hvor de let kan få fat i denne viden. Formidlingen fra det administrative apparat til den politiske og administrative ledelse kan være mere eller mindre formaliseret – både som en del af en fast pakke med nøgletal, som en grundoplysning om de decentrale enheder, der ligger i sagsmapper på tilbuddene, eller en viden, der kommunikeres mundtligt til beslutningstagerne. Det er dog klart, at jo mere formaliseret kommunikationen af denne viden er, des væsentligere må det vurderes at være for beslutningsgrundlaget. Samtidig er det krav til led  $A_1$ , at beboersammensætningen er et emne, der drøftes i den relevante sammenhæng – det vil sige i forbindelse med beslutninger om budgetter, styringstilgange etc. – altså det, der udgør agentens kontrakt med principalen. Den empiriske analyse afdækker det første led gennem to sæt kilder. Dels spørges de interviewede beslutningstagerne om, hvor præcist de har denne information, og i hvilke sammenhænge, det er en faktor, der indgår i beslutninger, dels gennemgås skriftligt materiale til den politiske og administrative ledelse i form af budgetmateriale mv. for, om informationen fremgår af dette.

Det andet led  $A_2$  er, at beslutningstagerne faktisk opfatter beboersammensætningen som et væsentligt parameter i deres budgetbeslutninger – altså at det er relevant for det, der kan beskrives som den kommunale egeninteresse. En del af dette led er endvidere, at beslutningstagerne i beslutningssituationer er bevidste om, at tilbuddene er takstfinansierede (i modsætning til f.eks. rammefinansieret), og at kommunekassen altså alene betaler for sit eget forbrug ved de decentrale enheder. Som jeg har argumenteret for i kapitel 3, synes der at være en rationel egeninteresse for genvalgssøgende politikere i at dele milde gaver ud over agenter, der betales af andre kommuner, og fritage disse tilbud for politisk omkostningsfulde besparelser, der ikke gavner kommunekassen i driftskommunen. Finansieringsmodellen synes altså rent objektivt at indeholde en incitamentsstruktur, der gavner de eksternt sælgende agenter i forhold til principalens interesse i at føre en økonomisk stram kurs. Men de politiske beslutningstagerne er samtidig begrænset rationelle aktører, der står over for en ekstremt kompleks beslutning i

form af en budgetvedtagelse for hele kommunens mangefacetterede opgaveportefølje (se f.eks. Baumgartner & Jones, 2005). Hvor det første led handlede om potentielt begrænset information, handler det andet kausalled altså om, hvorvidt beslutningstagerne har vendt deres begrænsede opmærksomhed mod de incitament, der objektivt synes at ligge i forhold til forskelsbehandling af agenter ud fra egenfinansieringsandele. Det er således ikke en selvfølge, at de politiske principaler overhovedet opfatter denne incitamentsstruktur som noget, der indgår i budgetbeslutningen. Ligeledes er det muligt, at denne kassetænkning overdøves af andre faktorer og interesser, der har en anden og modsatrettet effekt på, hvad de kommunale beslutningstagere opfatter som deres interesse. Led  $A_2$  om en opfattelse af en interesse i forskelsbehandling undersøges på samme måde som første led, nemlig om beboersammensætningen indgår som et eksplicit parameter i beslutningsprocessen – f.eks. i budgetdokumenter og indstillinger til byrådet – eller ved, at beslutningstagerne *ex post* kan medgive, at beboersammensætningen og dermed egenfinansieringsandelen har været et forhold, de har overvejet i forbindelse med styringen af det enkelte botilbud, placeringen af besparelser eller andre budgetmæssige forhold.

Det tredje og afgørende led  $A_3$  handler om, hvorvidt den faktiske budgetadfærd overfor de undersøgte tilbud faktisk også er betinget af deres beboersammensætning. Dette led i kausalkæden indebærer dermed for det første, at variationen i takster skyldes positive politiske og administrative beslutninger om at ændre i budgettet for decentrale enheder – og dermed ikke bare skyldes 'støj' i takstvariationen i form af regnskabstekniske ændringer i taksterne som følge af f.eks. under/overskud. Denne budgetbeslutning må videre tage udgangspunkt i tilbuddene på området enkeltvis – en opskrivning af taksterne for alle tilbud på handicapområdet (for eksempel som følge af ændringer i takstberegningen) indebærer altså ikke en forskelsbehandling ud fra beboersammensætning. Det andet og springende punkt er, at takstændringerne er betingede af, hvor stor en del af pladserne på de undersøgte tilbud, driftskommunen selv anvender og betaler for. Budgetudvidelser på de sælgende tilbud skal altså alene være blevet givet, fordi driftskommunens eget budget kun i beskedent omfang bliver påvirket af udvidelsen, hvis kausalmekanismens tredje og afgørende led skal have fundet støtte. Omvendt skal beslutningstagernes eventuelle afgørelse om ikke at placere besparelser på tilbud, der finansieres af andre kommuner, have afsæt i netop beboersammensætningen, hvis det skal tolkes som empirisk støtte til mekanismen.

Teoretisk forventes beslutningstagere at have en klar tilskyndelse til at forskelsbehandle agenterne ud fra finansieringsandele. Men i den givne

valgsituation – det vil sige i processen, der fastsætter det kommende års budget – kan der være andre tilskyndelser, der neutraliserer interessen i at forskelsbehandle, samt institutionelle bindinger på beslutningstagernes råderum. Hvis beslutningstagerne ikke agerer på den interesse, der er defineret i andet led (og som skal have fundet støtte, før analysen af  $A_3$  er interessant), er sammenhængen mellem beboersammensætningen og takstvæksten altså spuriøs, idet denne vækst i så fald er forårsaget af andre faktorer.

Den sidste del i kausalmekanismen er altså, om den faktiske budgetadfærd afhænger af beboersammensætningsvariablen. Dette afgørende led i kausalmekanismen kan i høj grad siges at handle om strategisk og opportunistisk adfærd og er derfor svært at indfange empirisk, da aktørerne vil have en interesse i at sløre deres faktiske motiver. Det vil ikke fremgå eksplicit af skriftligt materiale, at en given budgetændring alene er betinget af, at andre myndigheder skal betale regningen. Ligeledes er det ikke muligt at være 'fluen på væggen' i observationsstudier af, hvordan budgetterne egentlig bliver til, og med hvilke argumenter og overvejelser aktørerne har truffet deres beslutninger (hvis dette da overhovedet er sagt højt). Derfor hviler belysningen af denne implikation udelukkende på interviews med beslutningstagerne, som spørges direkte til deres bevæggrunde og om deres vurdering af, hvorvidt egenfinansieringsandelen har betydet noget i de konkrete valgsituationer. Analysen af dette led skal altså 'offer insight into the intentions, the reasoning capabilities, and the information processing procedures of the actors involved in a given setting' (Gerring, 2007: 45) ud fra deres egne vurderinger af budgetprocessen. Netop fordi der her tale om adfærd, der kan opfattes som illegitim kassetænkning (særligt af køberprincipalerne), skal interviewmaterialet dog også tolkes med et vist forbehold. Jeg diskuterer derfor den kvalitative analyses fortolkningsmetode i afsnit 7.3 nedenfor.

Tabel 7.1 opsummerer kausalmekanismens tre led i form af, hvilke empiriske forhold jeg i analysen af de tre cases leder efter samt i hvilke kildetyper. Som antydnet ovenfor kunne man formulere en mere kompleks kausalmekanisme med langt flere led, hvis empiriske gyldighed kan afprøves analytisk – og omvendt kunne man indskrænke mekanismen til bare ét led: Handler beslutningstagerne ud fra den teoretisk definerede incitamentsstruktur eller ej. Den her fremstillede kausalmekanisme søger at fokusere på de væsentligste aspekter ved begrænset rationel beslutningsproces og udgør således en god empirisk belysning af, om den fundne samvariation faktisk skyldes den postulerede kausalmekanisme.

Tabel 7.1: Implikationer og datatyper for belysning af kausalmekanisme

Led	A <sub>1</sub> : Information	A <sub>2</sub> : Interesse	A <sub>3</sub> : Adfærd
Implikation	<p>Beboersammensætning kendt blandt beslutningstagere</p> <p>Beboersammensætning indgår i baggrundsmateriale omkring budgetbeslutninger</p> <p>Beboersammensætning drøftes i forbindelse med fastsættelse af agentens kontrakt</p>	<p>Opmærksomhed om takstfinansieringsmodel og beboersammensætnings betydning ved budgetændringer</p> <p>Anerkender, at andel eksternt finansierede beboere har betydning for kommunal interesse</p> <p>Beboersammensætning nævnt i materiale omkring budgetændringer</p>	<p>Anerkender, at budgetadfærd er betinget af andel eksternt betalte</p>
Datatyper	<p>Dokumenter</p> <p>Interview</p>	<p>Dokumenter</p> <p>Interview</p>	<p>Interview</p>
Testtype	<i>Hoop test</i>	<i>Hoop test</i>	<i>Smoking gun test</i>

## Falsifikationskriterier

King, Keohane og Verba stiller i *Designing Social Inquiry* (1994) et centralt spørgsmål: 'One question that should be asked about any theory (or hypotheses derived from it) is simply: What evidence would falsify it?' (King et al., 1994: 100). Hvor falsifikationskriteriet for kvantitative analyser kan omsættes i signifikansniveauer og p-værdier, er det nødvendigt med en mere eksplicit diskussion af dette for de kvalitative delanalyser – hvad skal der til for at afvise kausalmekanismen som drivende for den samvariation, der er konstateret statistisk i kapitel 6? John Gerring påpeger, at 'a specific and determinate causal pathway is the smoking gun of causal analysis' men fortsætter: 'Of course, causal pathways in social research are usually considerably more ambiguous than the smoking gun metaphor suggests' (Gerring, 2007: 73). Jeg har ovenfor søgt at beskrive den kausale sti, der teoretisk forbinder X og Y. De kvalitative, *within case*-analyser af de to bekræftende cases skal altså søge at afklare, om det faktisk er denne kausale sti, der skaber samvariationen mellem X og Y, mens den tredje, afvigende case mere åbent skal afdekke, hvorfor der ingen korrelation er her.

George & Bennett (2005: 206f) anvender som falsifikationskriterium en metafor om en kæde af væltende dominobrikker, når man skal vurdere validiteten af en kausal teori igennem en *process tracing*-tilgang: Det er ikke nok at observere, at den første og den sidste brik (de uafhængige og den

afhængige variabel) er væltet – alle de mellemkommende brikker skal også være væltet og ligge på en måde, der indikerer, at de faktisk er væltet en efter en i en kædereaktion. Står en brik i midten stadig, må kausalhypotesen afvises. Ligeledes må alle alternative forklaringer inddrages og afvises, før kausalteorien kan accepteres (*ibid.*: 217). Domino-metaforen (og *process tracing*-metodologien mere generelt) tager dog udgangspunkt i deterministiske teorier med nødvendige og tilstrækkelige betingelser for den afhængige variabel, hvor denne afhandlings teoretiske argument er funderet i probabilistisk teori. Jeg hævder således alene, at en lav andel egenbetalte beboere på et botilbud *øger sandsynligheden* for, at driftsherreprincipalen giver agenten mere gunstige kontrakter i en given periode. Driftsherren kan dog undlade dette, hvis f.eks. andre hensyn taler imod. Endvidere kan takststigninger optræde af mange årsager, også uden at være betinget af afhandlingens centrale uafhængige variabel, andelen af eksternt betalte beboere. Det er altså ikke muligt at forkaste kausalhypotesen, hvis det ikke i den enkelte case er kausalmekanismen, der forårsager samvariationen.<sup>32</sup> Et sådant resultat vil dog *svække* den overordnede tiltro til hypotesen, da to af de tre cases er udvalgt netop fordi de tilsyneladende er forklaret godt af den statistiske model i kapitel 6, som altså har tilskrevet takstvæksten til bl.a. beboersammensætningen. En afvisning af kausalmekanismen i en af de kvalitative cases vil altså pege på, at den statistiske analyse er præget af *omitted variable bias*, hvilket vil svække den samlede tillid til hypotesens gyldighed. Hypotesen må dog betragtes som alvorligt svækket, hvis kausalmekanismen ikke finder empirisk støtte i nogen af de cases, der er udvalgt som bekræftende på baggrund af den statistiske model, mens en endegyldig falsifikation af en probabilistisk teori altså ikke er mulig inden for et begrænset antal cases. Omvendt vil det styrke tilliden til kausalhypotesen meget, hvis den finder støtte i både en stort *n*-statistisk analyse og mere intensive studier af kausalmekanismen (Lieberman, 2005).

Stephen van Evera (1997) har introduceret en typologi for typer af empiriske implikationer af teoretiske argumenter, der er relevant for denne diskussion. Van Evera peger med typologien på, at en teori kan have forskellige typer empiriske implikationer, som giver et varierende grundlag for at bedømme teoriens gyldighed. Typologien er baseret på to dimensioner – hvor nødvendigt det er for hypotesen, at denne implikation findes sand (*certainly*), og i hvor høj grad implikationen er unik for netop denne teori, så et fund altså ikke kan forklares af andre teorier (*uniqueness*). Hvis en implikation, der

---

<sup>32</sup> Jeg har som sådan ingen teoretiske forventninger om andelen af tilfælde, hvor kausalmekanismen skal optræde.

er nødvendig for teorien, ikke finder støtte, må teorien afvises, mens unikke fund, der ikke kan forklares af andre teorier, giver det bedste grundlag for at bekræfte en teori. Typologien er illustreret i figur 7.2.

Figur 7.2: Stephen van Everas typologi for empiriske tests

		Hvor unik?	
		Lidt	Meget
Hvor nødvendigt?	Meget	<i>Hoop test</i>	Dobbelt sikker
	Lidt	'Som vinden blæser test'	<i>Smoking gun test</i>

Baseret på van Evera (1997: 31-34) samt Beach & Pedersen (2010: 228).

Den optimale test er altså både nødvendig og unik (en dobbelt-sikker test), men disse er i praksis sjældent mulige. Man må derfor nøjes med enten *hoop test* eller en *smoking gun test*. En *hoop test* er nødvendig at bestå for teoriens overlevelse, men overlapper med andre teoriers forventninger. Man kan således afvise en hypotese på baggrund af en dumpet *hoop test*, mens en bestået test ikke bidrager med meget. Omvendt med en *smoking gun test*, som er et empirisk fænomen, der alene kan forklares af denne ene teori, men hvor en dumpet test ikke giver grundlag for at afvise hypotesen. Den ikke-nødvendige, ikke-unikke test ('som vinden blæser test') giver ikke grundlag for nogen bedømmelse af teorien. Anskues de tre kausalled viden, interesse og adfærd som tre observerbare implikationer af den samme kausalmekanisme, kan de tre sæt implikationer beskrives ud fra van Everas typologi.

At beslutningstagerne har viden om, hvor stor en andel af et tilbuds aktiviteter, der finansieres af egen kasse, udgør således en *hoop test*. Har de ikke denne viden, kan vi afvise kausalmekanismen i denne case, men det er i sig selv ikke et bevis for kausalmekanismen. At aktørerne er opmærksomme på takstfinansieringens incitamentsstruktur og erkender, at det har en påvirkning på den opfattede egeninteresse, er en implikation, der er mere unik end informationsniveauet, men som stadig ikke afviser andre forklaringer på værdien på Y. En aktør kan f.eks. opfatte incitamentet til forskelsbehandling, men undlade at gøre det af hensyn til andre kommuner eller interne vælgergrupper. Det er således en *hoop test*, der dog er stærkere end den første test. Det sidste led er som bekendt, om selve adfærden er betinget af egenfinansieringsandelen.

Den empiriske implikation er her, om beslutningstagerne vil erkende, at budgetvæksten hos den eksternt sælgende leverandør havde været anderledes ved fuld egenfinansiering. Dette er i høj grad en *smoking gun test*. Vil



interviewpersonerne indrømme denne form for opportunistisk kassetænkningens adfærd som afgørende for værdien på Y, er det i høj grad en observation, der er unik for teorien. Omvendt vil det, at beslutningstagerne ikke vil indrømme denne illegitime type adfærd, ikke i sig selv betyde en forkastning af teorien. Samlet set kan de kvalitative analyser altså hverken verificere eller falsificere kausalhypotesen endegyldigt, men de intensive casestudier kan bidrage til en mere nuanceret forståelse af gyldigheden af hypotesen.

### Åbenhed over for alternative hypoteser

Som beskrevet ovenfor er det nødvendigt at åbne *within case*-studierne over for alternative forklaringer af den afhængige variabel for at styrke tilliden til testen og undgå bekræftelsesbias (George & Bennett, 2005: 217). Der kan i forhold til variationen i takstudviklingen på forhånd defineres to helt klare alternative forklaringer på, at priserne stiger mere hos eksternt sælgende tilbud end hos interne leverandører, som skal afvises for at styrke tiltroen på kausalteorien.

Den ene forklaring er, at der er tale om ren støj, hvor taksterne rent tilfældigt stiger mere på tilbud med mange eksternt betalte beboere. Denne forklaring handler altså om ren stokastisk variation uden en substantiel, kausal forbindelse mellem X og Y. Caseanalyserne kan bidrage til at sætte denne mulige forklaring i spil. Som nævnt forudsættes netop positive beslutninger for at styrke hypotesen, hvilket klart vil falsificere støjforklaringen. Men også hvis takstvæksten skyldes det regnskabstekniske forhold, at eksternt sælgende tilbud systematisk har underskud, der tillægges taksten to år senere, må det betragtes som et fund, der styrker kausalteorien om forskelsbehandling ud fra finansieringsandel, fordi dette fund indikerer en svagere økonomisk styring af eksternt betalte agenter.

Den anden alternative forklaring er derimod mere substantiel og handler om forskel i specialiseringsgraden mellem de to tilbud, der sælger hhv. mange og få pladser til andre køberkommuner. Der er en klar tendens til, at de mest specialiserede tilbud sælger flest pladser til andre kommuner, eller omvendt at kommunerne håndterer de mere almindelige diagnosegrupper selv, men køber sig til den mere specialiserede indsats ved de tidligere amtslige tilbud i nabokommunerne. Denne forklaring blev i de statistiske analyser søgt håndteret ved at inddrage det absolutte prisniveau som proxy for specialiseringsgraden, men kunne ikke inddrages mere præcist i det kvantitative datasæt. Det skal bemærkes, at denne kontrolvariabel ikke havde en statistisk signifikant effekt og i øvrigt havde et negativt fortegn. Specialiseringsgraden kan dog tænkes at have en effekt på takstudviklingen af flere års-

ger, hvoraf to skal nævnes her. Den første årsag er, at de mest specialiserede tilbud i sagens natur typisk har et stort befolkningsgrundlag, og der derfor er færre af dem, hvorved det bliver sværere for den ansvarlige principal at sammenligne prisniveauet med alternative foranstaltninger. Den større grad af informationsasymmetri fører ud fra PA-teorien til større *moral hazard* og dermed højere priser. Den anden årsag er forbundet hermed – de mest specialiserede tilbud er mindre konkurrenceudsatte end de mindre specialiserede, *catch-all*-enheder. Som diskuteret i teorikapitlet forventes generelt en meget svag konkurrence på kvasimarkedet og dermed en lav priselastisitet – men de tilbud, der dækker hele landsdele, har en særlig gunstig markedsposition. Disse årsager er delvist overlappende med afhandlingens centrale hypotese, idet en driftsherreprincipal vil have mindre interesse i at modgå budgetønsker fra højt specialiserede tilbud, der finansieres udefra. Ud over de alternative forklaringer i form af tilfældig variation og specialiseringsgraden vil den åbne dataindsamlingsform kunne inddrage andre alternative forklaringer, der ikke er forud specificerede.

## 7.2 Det overordnede design og udvælgelsen af cases

Som nævnt er det i Liebermans model for *nested analysis* de statistiske analysers resultater, der skal være vejledende for udvælgelsen af enheder til den kvalitative analyse. Da analysen i hvert fald for 2009/2010 gav statistisk støtte til den centrale hypotese om forskelsbehandling, skal der altså vælges enheder, der i 2009/2010-analysen ligger 'på regressionslinjen', det vil sige at den partielle X/Y sammenhæng mellem beboersammensætning og takstudvikling ligner det, der er forventet teoretisk. Dette er, hvad Lieberman betegner som en modeltestende tilgang. Denne strategi for caseudvælgelse er begrundet i, at det skal sikres, at det faktisk er kausalmekanismen, der skaber samvariationen i de velbeskrevne analyseenheder, jf. diskussionen ovenfor. Men analyserne i kapitel 6 var dog ikke helt utvetydige – der kan altså være behov for at udvide forståelsen af, hvilke dynamikker der styrer takstudviklingen på det undersøgte kvasimarked. Derfor suppleres de to umiddelbart teoribekræftende cases med en tredje, afvigende case, der skal bidrage til en forståelse af, hvorfor samvariationen trods alt ikke er stærkere (det er som beskrevet i kapitel 6 noget begrænset, hvor stor del af variationen i den afhængige variabel, der faktisk kan forklares af beboersammensætning). Den tredje case vælges altså borte fra regressionslinjen i det, Lieberman kalder en modelbyggende tilgang (2005: 437). Det er dog væsent-

ligt at holde sig for øje, at resultaterne fra denne øvelse ikke kan læne sig op ad den eksterne validitet i den indledende, kvantitative analyse som de to bekræftende cases. Casen kan altså kun give et indblik i begrænsningerne for kausalmekanismen, uden at der kan generaliseres fra dette grundlag.

Det skal som drøftet i kapitel 4 bemærkes, at der delvist sker et skift i analyseniveau fra den kvantitative til den kvalitative analyse. I den statistiske analyses *multilevel*-tilgang er det det enkelte botilbud, der er den primære analyseenhed, men forankret i driftskommunen (altså en hierarkisk modellering af regressionsmodellen). I de kvalitative analyser er fokus i højere grad på, hvordan politiske og administrative beslutningstagere i en kommune har behandlet to tilbud budgetmæssigt. Analyseenheden er altså her kommuner med hver to botilbud som observationer, frem for botilbud forankret i kommuner. Jeg undersøger altså ikke, om der kovariationelt er et mønster mellem X og Y, men om forskellen på beboersammensætning (X) har været afgørende for, at driftsherren har besluttet forskellige niveauer af takstvækst (Y) mellem de to tilbud. De grundlæggende observationer af beboersammensætning og takstudvikling er dog de samme på tværs af de to analyser, selv om der sker dette skift i analyseniveau. De to første to cases, der skal udvælgendes, skal altså være velforklarede. Lieberman skriver således:

When carrying out Mt-SNA [model-testing, small-n analysis, JEG], scholars should only select cases for further investigation that are well predicted by the best fitting statistical model. [...] cases that are on, or close to, the 45-degree line (plotting actual dependent variable scores against regression-predicted scores) should be identified as possible candidates for in-depth analysis. As discussed previously, in this instance SNA provides a check for spurious correlation and can help to fine-tune a theoretical argument by elaborating causal mechanisms. (Lieberman, 2005: 444 – kursiv i original).

Men da analysen foretager et skift i analyseniveau, er det ikke to cases beliggende på eller tæt på regressionslinjen (det vil sige at den faktiske værdi for takstvækst svarer til den forventede værdi for takstvækst), men to sæt af botilbud fra samme kommune, der begge er godt forklaret af den statistiske model, men hvor botilbuddene samtidig varierer på den uafhængige variabel. Dette indskrænker antallet af velegnede cases noget. Udvælgelsen af kommuner har derfor taget udgangspunkt i følgende procedure:

1. En kommune med to tilbud, der begge er godt beskrevet af modellen (standardiseret residual mellem forventet og faktisk værdi på afhængig variabel under 0,5).

2. Tilbuddene skal have en markant variation på beboersammensætning – der vælges de to tilbud med hhv. højest og lavest andel eksternt finansierede, og disse skal have en forskel på mindst 30 procentpoint.

### De bekræftende cases: Ballerup og Svendborg

Der vælges altså også pr. automatik tilbud, hvor en eksternt sælgende enhed er tildelt en stor takststigning, mens en intern leverandør tillades en lave vækst. Tabel 7.2 nedenfor viser de tre cases, der er udvalgt til de intensive studier. Ballerup og Svendborg er valgt som bekræftende cases og giver deres eksterne sælger (hhv. Stokholtbuen med 94 % beboere fra andre kommuner og Vestereng med 79 % eksterne beboere) en klar takststigning (hhv. 8 % og 7 %), der ikke matches hos de leverandører (hhv. Måløvgård og Ryttervej), hvor man betaler en større del af regningen selv. De to udvalgte kommuner og deres enheder præsenteres nærmere i næste kapitel. Det skal bemærkes, at begge kommuner er kendetegnede ved at forskelsbehandle de eksterne leverandører lidt mere, end modellen har forventet – der er positive residualer for de sælgende enheder, og negative for de interne leverandører. Dermed overdriver disse cases det gængse billede lidt. Men det er de cases, der bedst lever op til kravene ovenfor. Enhederne er dog stadig velbeskrevne af modellen, men må i endnu højere grad end ellers beskrives som *most likely cases*. Der er altså tale om cases, hvor det må forventes, at kausalmekanismen har spillet en stor rolle.

### Afvigende case: Silkeborg

Silkeborg Kommune er udvalgt som afvigende case, idet man her i 2010-budgettet har lagt samme skrappe sparekrav ud til alle sine enheder i data-sættet, uanset andelen af solgte pladser. De to tilbud Birkeparken med 75 % silkeborgensere og Hinge med blot 13 % lokale beskæres således begge med 9 % i den p/l-korrigerede takstvækst. Denne kommune er derfor udvalgt til at give et indblik i, hvorfor kapitel 6's statistiske analyser trods alt ikke viser en mere klar sammenhæng, uden der dog kan generaliseres.

De kvalitative analyser fokuserer som nævnt på at undersøge kausalmekanismens tilstedeværelse og betydning i den enkelte case for sig, hvorfor casenes indbyrdes forhold er mindre væsentligt. Det er således ikke afgørende for forskningsdesignet, at de tre kommuner ligger i hver sin region og repræsenterer forskellige kommunetyper – den typiske hovedstadskommune Ballerup versus de fynsk-jyske provinskommuner. Dette er et tilfældigt resultat af udvælgelsesproceduren, der er foretaget med udgangspunkt alene i kriterierne ovenfor, som ingen betydning har for at gennemføre de enkelte

casestudier. Her er det afgørende, at de enkelte cases i sig selv er typiske for X/Y-sammenhængen (Gerring, 2007: 91), hvad Ballerup og Svendborg jo er jf. tabellen ovenfor. Samtidig er der umiddelbart tale om to ganske normale kommuner, der ikke er underlagt særlige forhold eller har åbenlyse karakteristika, der kan være alternative forklaringer for samvariationen. Den afvigende case Silkeborg skal ifølge udvælgelsesprocessen afvige fra X/Y-sammenhængen, men i øvrigt ikke være en afvigende case på andre forhold, f.eks. indbyggertal eller særlige økonomiske vilkår. Dette kriterium lever Silkeborg som en større jysk sammenlægningskommune fuldt ud op til, som kommunen er beskrevet i næste afsnit.

Casene er altså udvalgt med henblik på tre *within case*-studier af betydningen af forskelle i beboersammensætning i en modeltestende delanalyse efter Liebermanns (2005) model og lever således op til kravene herfor. Til gengæld er casevalget mindre egnet til at belyse betydningen af konkurrence, politisk regulering etc., men dette kan ikke prioriteres samtidig med det intensive studium af selve kausalmechanismen.

Tabel 7.2: Caseudvælgelse

Kommune	Enhed	Eksterne beboere i 2009	P/L korr. Takstvækst 2009-2010	Forventet takstvækst	Standardiseret Residual
Ballerup	Måløvgård	50 %	3 %	4,3 %	-0,147
	Stokholtbuen	94 %	8 %	5,1 %	0,33
Svendborg	Ryttervej	39 %	-1 %	3 %	-0,4
	Vestereng	79 %	7 %	6 %	0,33
Silkeborg	Birkeparken	25 %	-9 %	-7 %	-0,174
	Botilbuddet i Hinge	87 %	-9 %	-2,7 %	-0,71

### 7.3. Indsamling og analyse af data

Datamaterialet for de kvalitative analyser er dels interviewmateriale, dels dokumenter og andet skriftligt materiale fra den kommunale administration. I hver af de tre kommuner er der således foretaget interviews med tre typer aktører: den politiske ledelse som repræsenteret ved formanden for det relevante fagudvalg under kommunalbestyrelsen (socialudvalget i Svendborg og Silkeborg, udvalget for sundhed og forebyggelse i Ballerup), den administrative ledelse i form af direktør eller forvaltningschef for den relevante fagforvaltning, samt endelig lederen af de konkrete tilbud. De to førstnævnte typer interviewpersoner repræsenterer det teoretiske begreb driftsherprincip-

palen, mens tilbudslederen eller forstanderen er repræsentant for agentniveauet. Det er således den centrale administrative ledelse, der på vegne af og under ansvar til den politiske ledelse udstikker de rammer, agenterne skal virke inden for i form af budgetrammer, styringsmekanismer, tilsyn og kontrol mv. Og det er på den anden side lederne af det enkelte tilbud, der på vegne af organisationen som agent skal søge at opnå den bedste kontrakt for sine aktiviteter i form af ovennævnte rammer. Det er altså ledelsesniveauet for de organisatoriske enheder samt den politiske ledelse, der er interviewet – hvilket kan siges at være i tråd med PA-tilgangens forståelse af organisationer. I Svendborg er kredsen suppleret med næstformanden for socialforvaltningens samarbejdsudvalg, der som medarbejdernes øverste repræsentant i dette udvalg kan give et indblik i, hvordan kommunen tænker. Tabel 7.3 opsummerer interviewpersonerne fra de tre casekommuner – i parentes hvordan vedkommende i det næste kapitels analyser er angivet.

Tabel 7.3: Overblik over interviewpersoner i casekommuner

Kommune	Niveau	Person
Ballerup	Politisk	Formand for sundheds- og forebyggelsesudvalg (udvalgsformand)
	Administrativt	Chef for 'Center for Social, Sundhed og Beskæftigelse' (centerchef) Handicap- og psykiatrichef (handicap- og psykiatrichef)
	Tilbudsniveau	Leder af Stokholtbuen (forstander, Stokholtbuen) Forstander for Målvølgård (forstander, Målvølgård)
Svendborg	Politisk	Formand for socialudvalg (udvalgsformand)
	Administrativt	Socialchef (socialchef) Næstformand for MED-udvalg (MED-repræsentant)
	Tilbudsniveau	Afdelingsleder af Vestereng (forstander, Vestereng) Afdelingsleder af Ryttervej (forstander, Ryttervej)
Silkeborg	Politisk	Formand for socialudvalg (udvalgsformand)
	Administrativt	Direktør for Handicap- og Psykiatridelingen, Sundheds- og Omsorgsafdelingen samt Job og Borgerservice (direktør) Handicap- og psykiatrichef (handicap- og psykiatrichef)
	Tilbudsniveau	Områdeleder for Birkeparken og Hinge (forstander, Birkeparken og Hinge)

Interviewtilgangen er semistruktureret, det vil sige, at der på forhånd er defineret en række emner og spørgsmål, som stilles den enkelte interviewperson, men at samtalen i øvrigt får lov at udfolde sig med uddybende og op-

følgende spørgsmål. Rent praktisk er alle interviewpersoner blevet stillet spørgsmål relateret til belysningen af kausalmekanismen, mens belysningen af de sekundære forhold om betydningen af konkurrence, driftsherrens politiske ansvar etc. er blevet fordelt, så ikke alle interviewpersoner er blevet spurgt om alle emner. Interviewenes varighed er ca. 1 time hver. Interviewpersonerne er blevet tilbudt anonymitet, men har alle afslået dette. De konkrete anvendte citater er blevet fremsendt skriftligt til deres godkendelse efter transskribering, og der er foretaget mindre, sprogtekniske ændringer i citaterne, uden at det oprindelige substantielle indhold er blevet ændret. Hvor interviewpersonerne har bedt om, at et konkret citat ikke anvendes, er dette blevet efterlevet.

I anvendelsen af særligt interviews som datamateriale må man også forholde sig til, hvordan man analytisk behandler interviewpersonernes udsagn. Det er med den amerikanske politolog Jeffrey Berrys ord ikke *'the obligation of a subject to be objective and to tell us the truth'* (Berry, 2002: 680). Når interview analyseres, må man altså forholde sig til, om interviewpersonen har sagt den fulde sandhed og ikke andet.<sup>33</sup> En del af spørgsmålene – belysningen af kausalmekanismens første led om information – er overvejende af faktisk karakter: Hvad ved aktørerne, hvor ved de det fra etc. Her vil besvarelsene umiddelbart tages for pålydende. Men i forhold til den del af interviewene, hvor der spørges til mere strategisk og opportunistisk adfærd, må der af hensyn til validiteten af analysen være en ekstra bevågenhed mod dette emne. Aktørerne kan have svært ved at indrømme motiver og adfærd, der kan ses som illegitim kassetænkning og derfor betone andre og mere socialt passende træk og hensyn (dette kaldes i survey-litteraturen *social desirability*-besvarelser). Denne problematik er særlig betonet i forhold til kausalmekanismens tredje led om den faktiske budgetadfærd, der da også er defineret som en *smoking gun test*. Teorien vil ikke blive forkastet, selvom den rene kassetænkning afvises af interviewpersonerne. Erfaringer med interviews af embedsfolk i andre sammenhænge har dog vist, at der her er et lavt niveau af *social desirability*-besvarelser, man svarer her nøgternt og ærligt (se f.eks. Richards, 1996; Christiansen & Klitgaard, 2008). Der kan være grund til en lidt større forsigtighed i fortolkningen af interviewudsagnene fra de politisk valgte (og genvælgssøgende) interviewpersoner, der qua deres

---

<sup>33</sup> Dette gør sig i sagens natur også gældende i forhold til skriftligt materiale fra en offentlig myndighed, hvor man må forvente, at de reelle politiske motiver er udviskede i visse tilfælde. Jeg anvender dog ikke det skriftlige materiale til en belysning af motiverne bag adfærden, men snarere til at kortlægge et forløb mere faktisk, hvorfor hensynet til fortolkning er mindre væsentligt her.

udsathed for pressen mv. kan have en tendens til at svare mere 'politisk korrekt' end deres embedsfolk. Det er værd at bemærke sig 'retningen' af denne potentielle bias – en eventuel bias vil være imod mere normbaseret og politisk korrekt adfærd og motiver, og man kan forvente, at den strategiske og opportunistiske adfærd nedtones særligt af politikere. Skævheden vil altså bare give udtalelser om kassetænkning en ekstra analytisk vægt, jf. også diskussionen af *smoking gun test* ovenfor. Overordnet set vurderes det dog ikke, at der er tale om et afgørende problem, men særligt i forhold til led A<sub>2</sub> og A<sub>3</sub> er det nødvendigt med en særlig opmærksomhed mod dette.

Det skal påpeges, at der fra beslutningstidspunktet i 2009 til undersøgelsestidspunktet i foråret 2012 er gået 2-3 år. Dette kan have en vis betydning for, hvor præcist aktørerne kan huske begivenhederne, ligesom der er foretaget visse udskiftninger i kredsen af beslutningstagere. Dette kan indebære en fejlkilde, hvis de konkrete motiver og hensyn med tiden er blevet udviskede, men en vis afstand kan også betyde et mere klart perspektiv og en større åbenhed om begrundelserne for beslutningerne, fordi de nu er implementerede. Tidsperspektivet – som er en nødvendig konsekvens af, at case-ene udvælges ud fra de statistisk signifikante resultater i 2010-budgettet – vil blive inddraget i næste kapitels analyser.

Inden interviewene er der indsamlet en mængde forskelligt dokumentmateriale omkring den enkelte casekommunes styring af de undersøgte botilbud. Det drejer sig om budgetmateriale til kommunalbestyrelse og fagudvalg, rapporter fra det lovpligtige tilsyn med enhederne, notater og indstillinger til det politiske niveau samt andet, der kunne identificeres fra hjemmesider og fra dagsordens- og referatsystemerne for det politiske niveau. Med dette som udgangspunkt er der taget kontakt til forvaltningen i den enkelte kommune og bedt om yderligere materiale. Overordnet set har dokumentindsamlingen opsøgt alt tilgængeligt materiale, der omfatter budgetbeslutningerne, og som er rettet mod det øverste ledelseslag. Indsamlingen er dog blevet indstillet der, hvor der er en mæthed, og yderligere materiale altså ikke har givet mere viden. Dette ganske omfattende dokumentmateriale har været anvendt som udgangspunkt for interviewene, men er også anvendt i den direkte analyseproces til at belyse kausalmekanismens første og andet led som beskrevet ovenfor.



## 7.4 Styrker og svagheder i de kvalitative delanalyser

Dette kapitel har indtil videre præsenteret de metodiske og datamæssige grundlag for de kvalitative delanalyser, der følger i kapitel 8, samt diskuteret metodologiske problemstillinger enkeltvis. Afslutningsvis bør den samlede kvalitet af analyserne af de tre kommuner også diskuteres med henblik på at kunne vurdere, hvor solid den beskrevne empiriske test er af afhandlingens centrale teoretiske *claim*, samt hvordan de kvalitative analyser supplerer de statistiske analyser i kapitel 6.

En præmis, der har ligget til grund for dette kapitel samt for kapitel 4 om afhandlingens samlede forskningsdesign, er, at alle empiriske afprøvninger af teoretiske forklaringer indebærer nogle afvejninger mellem forskellige hensyn, og der derfor altid vil være styrker og svagheder ved den enkelte analyse. Analyserne af de tre kommuner i næste kapitel er således karakteriseret ved et lavt niveau af bredde i undersøgelsesfeltet, men har omvendt prioriteret dybden ved at søge at komme så tæt på selve kausalmekanismen som muligt og derved søge at bedømme, hvad mekanismen har betydet i disse cases. De to *within case*-analyser af de bekræftende cases Svendborg og Ballerup skal derfor komme så tæt som muligt på en besvarelse af, om samvariationen mellem X og Y i disse kommuner faktisk skyldes kausalmekanismen. Den kvalitative caseanalyse store styrke er altså den interne validitet, selvom der ovenfor er påpeget nogle mindre udfordringer i form af, om interviewpersonerne vil svare ærligt og præcist. Den interne validitet spiller en lidt anden rolle i den afvigende case Silkeborg, der ikke på samme måde har en hypotetisk-deduktiv tilgang. Omvendt er den eksterne validitet og mulighederne for generalisering snævert set lav. Betydningen af en stor andel eksternt betalte beboere på enkelte botilbud i Ballerup og Svendborg kan ikke umiddelbart overføres til andre kommuner og andre kvasimarkeder. Men her er den centrale pointe fra Lieberman (2005), at der er tale om en indlejret analyse, hvor de kvalitative studier af de to bekræftende cases med fire botilbud kan trække på de noget mere generaliserbare resultater, der er beskrevet i kapitel 6's analyse af 225 botilbud i 59 kommuner. De opfølgende kvalitative studier arbejder altså inden for de resultater og den validitet, der blev fremlagt i de foregående kapitler. Finder analyserne af de to enkeltkommuner, at samvariationen mellem X og Y skyldes den teoretiske forklaring, så kan man have en vis forventning om, at det også gør sig gældende i de andre velforklarede kommuner – selvom diskussionen af falsifikationskriterierne netop pegede på, at man aldrig helt kommer i mål

i forhold til hverken verifikation eller falsifikation. Det skal bemærkes, at den afvigende case Silkeborg ikke kan læne sig op ad den statistiske analyses større generaliseringspotentiale, fordi der her netop ikke er en statistisk vel-funderet kausalmodel. Denne case er altså alene induktiv i forhold til begrænsningerne på kausalmekanismen.

Det kan her være relevant at henlede opmærksomheden på det, jeg i kapitel 4 betegnede som den tværgående kongruens eller tværgående validitet – altså hvorvidt de to dele af et metodetrianglerende forskningsdesign komplementerer hinanden på en måde, så hver del reelt korrigerer for den anden dels svagheder. Jeg pegede her på, at det første trin er, at det er de samme enheder, der analyseres i både den kvantitative og den kvalitative delanalyse. Dette trin lever det næste kapitels analyser qua *nested analysis*-tilgangen op til, selvom der sker en ændring i analyseniveau fra botilbud til kommune. Det er dog stadig de samme kommuner og botilbud, der indgår i begge sæt analyser. Det andet trin, der blev fremhævet, er, at der skal være en kongruens i målingen af de centrale begreber på tværs af analyserne, så det reelt er samme sammenhæng, der undersøges i begge tilfælde. Dette krav er også efterlevet, idet X og Y grundlæggende er operationaliseret ens – graden af overlap mellem principalroller gennem andel eksternt betalte beboere og den tilladte *moral hazard* ved den tilladte takstvækst, som dog kan diskuteres mere præcist i den kvalitative del af analysen. Den målingsmæssige validitet kan således sikres i de kvalitative analyser, selvom det grundlæggende er samme måling af den afhængige variabel, der anvendes. Samlet set synes den kvalitative delanalyse at følge op på de statistiske analyser i tråd med de krav til metodetrianglering, der blev diskuteret i kapitel 4. Hverken den kvantitative analyse i kapitel 6 eller næste kapitels kvalitative studier udgør altså perfekte tests af kausalhypotesen, men udgør til sammen en ganske stærk test, hvor delene i vid udstrækning kompenserer for hinandens svagheder.

## Kapitel 8

# Studier af tre danske kommuner

I kapitel 3 præsenterede jeg argumentet om, at der for genvalgssøgende politikere er et incitament til at behandle sine decentrale enheder på eksterne kvasimarkeder forskelligt alt efter, hvor stor en del af budgettet er finansieret af egen kommunekasse. Man kan lade de botilbud til voksne handicappede, hvor man kun køber få pladser selv, få gunstigere budgetvilkår i form af ekstra ressourcer eller et fripas til en sparerunde, fordi man her har politisk ansvar uden økonomisk ansvar. I kapitel 5 og 6 præsenterede jeg en række statistiske analyser af 225 botilbud, der yder en vis, om end ikke utvetydig støtte til den teoretiske forventning. I 2010 finder forventningen støtte gennem en signifikant samvariation mellem beboersammensætning og takstvækst, men ikke i 2011. Disse analyser giver dog kun et indledende fingerpeg om hypotesens gyldighed. Den statistiske tilgang tester således kun en implikation (eksterne sælgere har højere takstvækst) af argumentet (driftsherreprincipaler har en tilskyndelse til forskelsbehandling). I dette kapitel vil jeg således prøve at komme tættere på, hvordan driftsherrer faktisk handler, og om deres budgetadfærd overfor enkelttilbud er betinget af tilbuddenes beboersammensætning. Dette sker med *within case*-analyser af tre kommuner.

Kapitlets analyser af Ballerup og Svendborg – der er udvalgt som velforklarede kommuner – viser, at aktørerne har et særdeles godt indblik i beboersammensætningen på tilbudsniveau og anser dette som et relevant parameter i beslutninger om budgetter mv. Analyserne viser også, at beslutningen om at øge budgettet på de eksternt sælgende enheder i Svendborg og Ballerup blev gjort lettere af, at andre kommuner finansierer størstedelen af merudgiften. Men kun i Ballerup var beboersammensætningen og dermed finansieringsandelen faktisk afgørende for budgetbeslutningen. Men denne kassetækningslogik står ikke alene, og den egennyttmaksimerende adfærd modereres af politiske hensyn både internt i den enkelte kommune og eksternt i forhold til andre kommuner. Man skal, som flere interviewpersoner siger, kunne stå på mål for beslutninger om budgettet. Den afvigende case Silkeborg er kendetegnet ved, at den daværende ledelse ikke var bevidst om beboersammensætningen og derfor ikke agerede ud fra egeninteressen i budgettet for 2010 – men dette ændres i budgettet for 2011, hvor en ny ledelse er tiltrådt. Samlet set konkluderer kapitlet dog, at de adspurgte kommuner faktisk handler ud fra den kausalmekanisme, der blev beskrevet i ka-

pitel 7 – men virkeligheden er (ikke overraskende) lidt mere kompleks, end det lidt stiliserede teoretiske argument tilsiger, og der kan identificeres nogle politiske bremses på den mere opportunistiske adfærd.

Ud over denne indledning består kapitlet af 6 dele. I afsnit 8.1, 8.2 og 8.3 præsenteres analyserne af de tre casekommuner Ballerup, Svendborg og Silkeborg. Hvert afsnit er bygget over samme skabelon: Efter en præsentation af kommunen og de to tilbud analyseres og diskuteres aktørernes informationsniveau (kausalmekanismens led  $A_1$ ). Dernæst vendes fokus mod aktørernes tilkendegivelser om deres motiver og interesser i forhold til budgetændringer på deres botilbud ( $A_2$ ), og hvordan de har handlet på deres opfattede interesser ( $A_3$ ). På baggrund af disse dele samt en diskussion af eventuelle alternative forklaringer opsummeres relationen mellem X og Y i den enkelte case. Afsnit 8.4 rummer en tværgående diskussion af de tre cases med henblik på en samlet vurdering af kausalmekanismens empiriske grundlag i det kvalitative datamateriale. I afsnit 8.5 diskuterer jeg, hvordan det politiske ansvar er fordelt på dette eksterne kvasimarked. Endelig rummer afsnit 8.6 en afrundende diskussion af det teoretiske argument.

## 8.1 Ballerup Kommune og de omvendte incitamenter

Den første casekommune er hovedstadskommunen Ballerup med 48.000 indbyggere. Kommunen er tæt integreret i det bredere hovedstadsområde for så vidt angår infrastruktur og arbejdspladser, er ikke en sammenlægningskommune og har uafbrudt siden kommunalreformen i 1970 haft en socialdemokratisk borgmester – den samme i perioden 1981-2012. Ballerup er således ganske typisk for kommunerne i Københavns omegn. Ved strukturreformen overtog Ballerup langt de fleste stedlige amtslige tilbud fra Københavns Amt – kun et enkelt, renoveringsmodent tilbud blev forbigået. Grundet de geografiske og infrastrukturelle forhold i det tidligere Københavns Amt var der som udgangspunkt en lav andel brugere fra beliggenhedskommunen på de overtagne amtslige tilbud, uanset specialiseringsgraden. Kommunen køber og sælger generelt flere pladser end landsgennemsnittet, da man i hovedstadsområdet i mindre grad har behov for at tage geografiske hensyn før 2007 (grundet tættere infrastruktur). Det var således ikke en skelen til kommunens egen anvendelse af tilbuddene, der lå til grund for overtagelsen fra amtet i forbindelse med strukturreformen.

Siden 2007 har den kommunale økonomi været igennem en noget turbulent tid. Ballerup har således som hjemby for flere store danske virksom-

heder grundet finanskrisen oplevet et ganske stort fald i skatteindtægterne – på ca. 180 mio. kr. årligt (Kommunernes Landsforening, 2012), og særligt budget 2011 var præget af store besparelser. Som det er tilfældet for de fleste andre kommuner, havde Ballerup ved strukturreformen endvidere underbudgetteret markant på det specialiserede socialområde, herunder særligt udgifterne til voksne med særlige behov. I 2007 var forbruget næsten dobbelt så stort som forventet (forbrug på 184 mio. kr. og budget på 94 mio. kr.), og trods budgetkorrektioner har man også i de følgende år haft en ubalance på specialområdet, idet budgettet for området konsekvent har ligget under det foregående års realiserede forbrug i faste priser.<sup>34</sup> Kommunen har i budget 2011 – altså umiddelbart efter 2009-valget – gennemført en omfattende besparelse, der rammer bredt, også de takstfinansierede tilbud.

I Ballerup Kommune fokuseres der på to tilbud. Det første er den relativt store enhed Stokholtbuen med i alt 34 døgnpladser (indtil 2012 32 pladser), et botilbud til længerevarende ophold rettet mod voksne udviklingshæmmede med autismespektrumforstyrrelser – en forholdsvis tung målgruppe. Det højt specialiserede tilbud skønner selv at have et befolkningsgrundlag på 250.000, hvorfor Ballerup Kommune kun anvender ganske få pladser på tilbuddet – i de analyserede år 2 pladser. Prisen pr. døgn på tilbuddet var 3.933 kr. i 2009, stigende i faste priser med 7,4 % til 4.249 kr. i 2010 (i 2011-priser). I 2011 falder taksten til 4.148 kr. for 28 af de 32 pladser, men der introduceres samtidig en forhøjet takt på 6.874 kr./døgn for 4 særligt skærmede pladser. Hertil kommer beboernes egenbetaling for bolig, kost og vask – ca. 5.000 kr. om måneden. Stokholtbuen har ca. 65 ansatte (i årsværk) samt 7 vikarer – dette dækker både døgn delen og det tilhørende aktivitetstilbud, der finansieres ud over botilbudstaksterne ovenfor. Tilbuddet blev i forbindelse med en inspektion fra Ombudsmandsinstitutionen i 2008 udsat for en kritik af det pædagogiske indhold samt de fysiske rammer på tilbuddet (Folketingets Ombudsmand, 2010), ligesom der var en kritisk rapport fra Arbejdstilsynet. Dette var baggrunden for takstudvidelsen i 2010, jf. nedenfor.

Det andet tilbud er den selvejende institution Måløvgård, hvis driftsoverenskomst overgik fra amt til kommune i 2007. Tilbuddet er et midlertidigt botilbud til yngre voksne (18-25 år) med sindslidelser, typisk skizofreni, lettere borderline-forstyrrelser og lignende. Tilbuddet anvendes i stort omfang som en udslusning fra psykiatriske hospitaler til egen bolig, hvor de unge har et ophold på 2-4 år på tilbuddet. Tilbuddet er noget mindre – man udvidede i 2011 fra 10 til 12 pladser. Taksten var i 2009 1.928 kr./døgn, stigende til

---

<sup>34</sup> Alle kommunale budget og regnskabstal er udtrukket fra Danmarks Statistik i statistikkerne BUDK32, BUDK53, REGK31 og REGK53 på [www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk)

1.980 kr. i 2010 (2011-p/l). I 2011 faldt taksten til 1.941 kr., hvilket bl.a. afspejler udvidelsen med to pladser, der betød at de administrative og ledelsesmæssige udgifter skulle fordeles på flere pladser. Tilbuddets takstudvikling er generelt noget lavere end Stokholtbuens siden reformen, men stedets forstander peger på, at organisationen som følge af lavere overhead i kommunen end i Københavns Amt har oplevet en bedre budgetmæssig situation efter 2007. Københavns Amt inddrog således ca. 20 % af prisen i overhead, hvor rammeaftalen for region Hovedstaden fastsætter denne overheadsatsen til 7 %. Stedet har ca. 20 ansatte, herunder miljøterapeuter, psykologer mv. Tilbuddet anvendes i stigende omfang af Ballerup Kommune selv; kommunen anvender nu omtrent halvdelen af pladserne, hvor procentdelen tidligere var lavere. Der foreligger flere positive tilsynsrapporter for tilbuddet.

Ballerup er som beskrevet udvalgt som en kommune, hvor der gives bedre budgetmæssige vilkår til de agenter, der sælger mange pladser eksternt. I tabellen fremgår det således, at Stokholtbuen tillades en ganske massiv takstudvikling på 7,4 % – en prisstigning, der i langt overvejende grad falder på de eksterne køberprincipaler. Måløvgård er også en enhed, der sælger mange pladser, men er med 50 % egne borgere dog i højere grad en intern leverandør. Tilbuddets takststigning er også lidt lavere i 2010 med 2,7 %, men taksten stiger dog mere end inflationen. Spørgsmålet er dog, om denne forskel bunder i forskellen på egenfinansieringsandelen mellem de to tilbud og en bevidst forskelsbehandling.

Tabel 8.1: Nøgletal for de to Ballerup tilbud

		2009	2010	2011
Stokholtbuen (ordinære pladser)	Pladser	32	32	28
	Pris	3933	4249	4148
	Andel eksterne	94	94	
Stokholtbuen (skærmede pladser)	Pladser			4
	Pris			6874
	Andel eksterne			
Måløvgård	Pladser	10	10	12
	Pris	1928	1980	1941
	Andel eksterne	50	55	

Note: Alle priser er i 2011-p/l.

## A<sub>1</sub>: Aktørernes informationsniveau

Det første led i kausalmekanismen, der skal afdækkes, er som beskrevet i kapitel 7 aktørernes informationsniveau: Kender de med en rimelig præcision fordelingen mellem egenfinansierede og eksternt finansierede beboere på tilbuds niveau – og hvorfra har de denne viden? Disse spørgsmål belyses gennem to kilder: dels er de fem interviewpersoner fra kommunen blevet spurgt, hvor præcist de kender beboersammensætningen på tilbuds niveau, ligesom skriftligt materiale er blevet gennemgået for henvisninger til beboersammensætningen.

Samtlige interviewpersoner i kommunen tilkendegav, at de er bevidste om fordelingen mellem egne borgere og andre kommuners borgere på tilbuds niveau, som illustreret af display 8.1a nedenfor. For de interviewede embedsfolk var kendskabsniveauet særdeles præcist – også centerchefen for beskæftigelse, sundhed og socialområdet, der med ledelsesansvar for denne brede portefølje har en vis afstand til de mere operationelle og driftsbetonede opgaver på handicap- og psykiatriområdet, ved 'fuldstændig' præcist, hvordan fordelingen er. For udvalgsformanden var detaljeringsgraden lidt mindre præcis, men hun havde dog et ganske godt indtryk – bl.a. fordi hun er udpeget til bestyrelsen for Stokholtbuen. Hendes viden er rimelig præcis i at udpege hvilke døgntilbud, der sælger mange pladser – men som politisk ansvarlig for hele driften uanset beboersammensætning er det ikke noget, der betones som væsentligt, jf. citatet i display 8.1a. Også lederne af de to tilbud har et helt præcist indtryk af, hvor betalingsansvaret ligger for den enkelte borger, og giver også udtryk for at have vidst det før de ændrede handle-/betalekommuneregler blev indført i august 2010. Begge forstandere har et klart tal for fordelingen, og som det fremgår af diskussionen nedenfor, opfatter særligt lederen af Stokholtbuen dette som en strategisk interessant information.

Display 8.1a: Aktørernes informationsniveau

---

Vidensniveau	'Ja det ved vi fuldstændigt' (centerchef).  'Det ved de (politikere, JEG) godt. De ved godt, at der er noget der hedder rene Ballerup-tilbud, og så har vi det meget specialiserede socialområde, hvor vi sælger 90 % af pladserne' (handicap- og psykiatrichef).  'Ja, jeg ved det godt. Men det kan jo have ændret sig, men det er heller ikke noget, jeg går op i' (udvalgsformand).
Hvornår omtales det?	'Det kommer jo op her, hvor vi skal levere til det nye sparekatalog – så er det klart, så kommer diskussionen op, skal de køre frihjul eller skal de ikke?' (handicap- og psykiatrichef).

---

Også i det skriftlige materiale til det politiske niveau fremgår det meget tydeligt, hvilke tilbud der er takstfinansierede, og hvilke tilbud der anvendes af eksterne borgere. Således fremgår det i 2010-budgetmaterialet for det relevante udvalgs budgetramme, hvilke tilbud der har en budgetmæssig særstatus, idet de overvejende anvendes af andre kommuners borgere: 'Størstedelen af beboerne på Stokholtbuen, Rødbo, Måløvgård og Torvevej kommer fra andre kommuner ensbetydende med, at takstfinansieringen betales af andre kommuner' (Ballerup, 2009a: 4). Ligeledes indgår oplysningen om salg i flere andre notater til det politiske niveau, f.eks. i forbindelse med budgetudvidelsen på Stokholtbuen, der drøftes nedenfor. Beboersammensætningen og de takstfinansierede tilbuds status er således udbredt, også i det formelle budgetmateriale.

Fordelingen mellem egne og andres borgere kommer op i forskellige sammenhænge, afhængig af ens funktion. For tilbudslederne er det f.eks. den løbende kontakt med sagsbehandlere og i visitationssammenhænge, det er et emne. Det er således den oprindelige hjemkommune (handlings- og betalingskommunen), der skal tages kontakt til omkring f.eks. bevilling af hjælpemidler, betaling af husleje etc. For forstanderen på Stokholtbuen er beboersammensætningen dog – jf. nedenfor – i høj grad også et emne, der drøftes i forbindelse med budgetfastsættelsen. For beslutningstagere højere oppe i hierarkiet er det bl.a. i budgetsammenhænge, at sammensætningen er et emne. Andelen af egne beboere på disse tilbud indgår i budgetmaterialet (Ballerup, 2009a, 2010) som en faktisk oplysning, og som citatet fra handicap- og psykiatrichefen i display 8.1a antyder, så har det bl.a. en relevans, når der skal placeres besparelser.

Opsamlende kan det altså konstateres, at alle interviewpersoner har kendskab til beboersammensætningen på tilbudsniveau, ligesom det skriftlige materiale også understøtter forventningerne til kausalmekanismens første led  $A_1$ .

## $A_2$ : Aktørernes opfattelser af interesser og motiver

Når samtlige adspurgte aktører i Ballerup Kommune giver udtryk for at kende til beboersammensætningen på et rimelig præcist niveau, og at denne viden blandt andet kommer frem i budgetsammenhænge, må det tages som et første udtryk for, at det faktisk er et væsentligt parameter for kommunens beslutninger – altså den teoretiske forventning om  $A_2$ . Både det skriftlige materiale og de fem interviews understøtter således kausalmekanismens andet led – at andelen af solgte pladser har en betydning for det, der opfattes som kommunens egeninteresse – men analysen nedenfor viser også, at



aktørerne har mere komplekse bevæggrunde end den snævre kassetænkning. Citater fra de fem interviews med kommunale repræsentanter er fremstillet i display 8.1b nedenfor.

Det er særligt hos de administrative chefer (centerchefen samt handicap- og psykiatrichefen), at kausalkædens andet led finder støtte. Begge administrative interviewpersoner siger således uafhængigt af hinanden, og uopfordret af interviewerens, at kommunerne ikke har et økonomisk 'incitament' til at reducere sine omkostninger på de takstfinansierede tilbud, og at man opfatter incitamentsstrukturen på området som problematisk for den samlede, samfundsmæssige udvikling i udgifterne på området. Disse beslutningstagere er meget klart bevidste om, at en takstreduktion på tilbud som Stokholtbuen ikke vil gavne kommunekassen. Der er således 'rigtig meget købmandskab' (centerchefen) i at drive tilbud for andre købere – og det gør Ballerup, da 81 ud af den samlede produktion på 130 døgnpladser til voksne sælges til andre kommuner (Ballerup, 2010).<sup>35</sup> De interviewede embedsfolk betoner særligt, at man ikke ser en logisk tilskyndelse til at reducere udgifterne på tilbud, der i stort omfang anvendes af andre kommuners borgere, såsom Stokholtbuen: 'Hvad skulle kommunens incitament være? For vi tjener jo penge på at sælge pladser' (Handicap- og psykiatrichefen). Interessen i faktisk at øge budgetterne er mindre betonet i interviewene, hvilket kan skyldes, at kommunens økonomiske klemme gør enhver tale om budgetudvidelser urealistisk på interviewtidspunktet (se dog nedenfor). De interviewede embedsfolk har altså en opfattelse af kommunens egeninteresse i forhold til deres agenter, som stemmer overens med de teoretiske forventninger. Af interviewene fremgår det tydeligt, at de interviewede embedsfolk ser disse svage/manglende incitamenters som et helt åbenlyst, objektivi faktum, man som kommune må forholde sig til.

---

<sup>35</sup> De solgte pladser er i vidt omfang koncentreret på de tidligere amtslige tilbud som Stokholtbuen og Måløvgård, jf. nedenfor.

## Display 8.1b: Udtryk for opfattelsen af interesser og incitamenter på området

Kommunal egeninteresse	Bremses på kassetækning
<p>Politikere 'Nu spørger du, om der er politisk fokus på det – jeg oplever det er meget administrativt. Også fordi – de [administrationen, JEG] ved jo, at de skal finde nogle penge til os [ved sparerunder, JEG], og hvis de peger på nogle af de steder, så får det ikke så store konsekvenser.' (Udvalgsformand)</p>	<p>'Hvor meget glæde får vi selv af det? Jamen, hvis vi vil have nogle billigere tilbud i andre kommuner, så er vi jo også nødt til at gå forrest. Så vi sænkede vores priser i indværende år.' (Udvalgsformand)</p>
<p>Administration 'Der er ikke et økonomisk incitament for den enkelte kommune til at nedsætte sine priser. Så som vi siger sådan populært sagt, så sjæler vi med arme og ben fra hinanden. Set samfundsøkonomisk henover det samlede specialområde, så er der ingen god købmandslogik i det. Men hvis man ser snævert fra den netto-sælgende kommune, så er der rigtig meget købmandskab i det.' (centerchefen)</p>	<p>'Vi har faktisk både i 2010 og i 2011 lavet 2 % besparelser på de takstfinansierede tilbud. Og politikerne, og i hvert fald den øverste administrative ledelse, ønsker også, at de skal bidrage til besparelserne. Det kan godt være at de besparelser ikke går i kommunekassen, men de skal bidrage til at sænke omkostningsniveauet. Og det skal de fordi, det skal alle øvrige kommunale institutioner, og de er en kommunal institution, om end 75 % af deres aktivitet bliver købt eller finansieret af andre kommuner.' (centerchefen)</p>
<p>'Der er intet incitament for de takstfinansierede til at arbejde med en takstnedsættelse. Det eneste incitament der er aktuelt, det er øgede konkurrencevilkår.' (Handicap- og psykiatrichefen)</p>	<p>'(..)der er pres på fra ledelsens side til, at vi skal også arbejde med taksterne, uanset at vi ikke har et logisk incitament lige nu andet end vi skal være solidariske med de andre kommuner.' (Handicap- og psykiatrichefen).</p>
<p>'Vi har institutioner som Rødbo og Stokholmbuen, hvor der venteliste, og når alle pladser bliver solgt til andre kommuner, så tjener Ballerup kommuner jo også overhead. Så hvad skulle institutionens incitament være til at sænke taksten? Vi har jo folk, der venter på at komme ind hos os, vi har et godt produkt. Hvad skulle kommunens incitament være? For vi tjener jo penge på at sælge pladser – andet end at man bidrager til den solidariske opgave det må være, generelt at få sænket taksterne på det specialiserede socialområde' (Handicap- og psykiatrichefen)</p>	<p>'Når nu Ballerup Kommune skal spare alle de her mange millioner i 2013-2016, så kan det ikke nytte noget, at vi kun sænker serviceniveauet på de rene Ballerup-tilbud – vi skal også kigge på de takstfinansierede.' (Handicap- og psykiatrichefen).</p>

Tilbudsleder 'Men rent økonomisk adskiller jeg mig rent faktisk [fra resten af kommunen, JEG], og det er de nødt til at forstå (..) Vi er to forskellige slags økonomier, og omkostningsbevidsthed og mådehold er også en del af min virkelighed, og skal også være det. Men hvis jeg reducerer i mine budgetter, så reducerer jeg også i Ballerup kommunes budgetter, i og med overhovedet bliver formindsket.' (forstander, Stokholtbuen)

---

Opfattelsen af det manglende incitament kan som nævnt også ses i det skriftlige materiale. I en benchmarking-analyse, der er udarbejdet som del af et sparekrav for budget 2012, er de tidligere amtslige tilbud udeladt. I et internt notat om spareprocessen fremgår det således:

Det skal bemærkes, at de tidligere amtslige tilbud, hvor ca. 90 % af pladserne sælges til andre kommuner, ikke har været en del af benchmarkingen (...) DVS., at evt. besparelser skal munde ud i en sænkning af taksten. En sænkning af taksten på disse tilbud vil således ikke kunne bidrage til en besparelse i Ballerup Kommune (Ballerup, 2011a: 1).

Citatet illustrerer altså ganske klart, at driftskommunen ikke ser grund til at underlægge de eksternt finansierede tilbud samme effektiviseringsøvelser, hvor de administrative, ledelsesmæssige og politiske omkostninger falder på driftskommunen, mens den økonomiske gevinst tilfalder de nabokommuner, der aftager pladserne.

Samlet set må det administrative niveau i kommunen siges at være ganske bevidst om, at der logisk set er meget svage incitamenter til besparelser på de eksternt sælgende, takstfinansierede tilbud. At den administrative ledelse er ganske klar over incitamentsstrukturen kan også aflæses i citatet fra udvalgsformanden, som peger på, at det mere er i den administrative ledelse end i den politiske ledelse, at man tænker i sådanne baner. Udvalgsformanden peger således på, at når kommunalbestyrelsen vedtager en spareplan og beder administrationen formulere forslag til et sparekatalog, så har beboersammensætningen en betydning. Formanden for udvalget afviser selv, at man skulle have en anden tilgang til effektivisering og sparerunder på tilbud betalt af andre kommuner, og betoner i stedet det væsentlige i at være et forbillede for andre kommuner, som man køber pladser af. Det skal dog her bemærkes, at udvalgsformanden som politisk valgt figur uundgåeligt vil være mere tilbøjelig til at betone 'det legitime samfundshensyn' end de interviewede administratorer, som diskuteret i kapitel 7.

Også ved tilbudslederne er der som ved den administrative del af principalen en klar forståelse af, at mange solgte pladser svækker det logiske styringsbehov ved driftskommunen. En besparelse på Stokholtbuen, der sælger 30 ud af 32 pladser til en samlet pris af ca. 46 mio. kr., vil ikke give en nettogevinst i kommunekassen, da reduktionen i overheadet (på 7 % af taksten) vil være større end udgiftsreduktionen på ens eget køb (6 % af pladserne).

For Ballerup koster det altså ud over de ikke uvæsentlige politiske omkostninger samt ledelsesmæssige og personalemæssige udfordringer, faktisk også 10.000 kr. at spare 1.000.000 kr. på Stokholtbuen (sparer 60.000 kr. i pladskøb, men mister 70.000 kr. i overhead) – og det argument bruger for-

standeren for Stokholtbuen over for forvaltningen for at prøve at afværge besparelser. Besparelser på Stokholtbuen er i hendes optik 'duksedrengsagtigt, og heroisk, og ganske hul i hovedet' (interview med centerchefen), fordi kommunen ikke selv får gavn af besparelserne – og det fortæller hun gerne sine principaler for at afværge en takstreduktion (interview med forstander, Stokholtbuen). Den takstfinansierede enhed må i tilbudslederens optik ses som en selvstændig virksomhed med en anden slags økonomi, der altså ikke kan levere til de fornødne besparelser. Forstanderen peger på, at det kan være påkrævet med besparelser på det specialiserede socialområde, men disse må i givet fald aftales kollektivt igennem rammeaftalesamarbejdet i KKR – det er ikke meningsfuldt, at den enkelte kommune pålægger sine eksternt sælgende tilbud besparelser, der ikke kommer kommunens egen pengekasse til gode. Denne argumentation må siges at være fuldt ud komplementær til den rationelle logik, der fører til kollektive handlingsproblemer – og står i modsætning til citatet fra udvalgsformanden.

Det snævre hensyn til egen kommunekasse står dog som nævnt ikke alene, når beslutningstagerne skal beskrive deres interesser og motiver i styringen af tilbuddene. Dette fremgår af højre kolonne i display 8.1b med overskriften 'bremser på kassetænkning'. Den opsamler forskellige hensyn og interesser, som interviewpersoner har peget på, der gør, at kommunen ikke bare giver kassetænkningen frit løb. Den ovenfor beskrevne opfattelse af manglende incitamenter til økonomisk styring af takstfinansierede tilbud kan ses som særligt administrationens helt nøgterne blik på organiseringen af kvasimarkedet, der dog i praksis indgår i et samspil med andre politiske og idealistiske hensyn, der bremser kassetænkningen. Disse bremser kan opdeles langs to dimensioner: Om begrænsningen er formuleret ud fra interne, kommunale forhold eller eksterne forhold og forholdet til nabokommunerne, samt om begrænsningen handler om organisationens egeninteresse, eller om der mere henvises til normer for god opførsel.

Den interne, interessebaserede begrænsning består i, at en positiv forskelsbehandling af enkelttilbud eller hele voksenhandicapsektoren i en tid, hvor Ballerup Kommune er under massivt økonomisk pres, vil øge de politiske og ledelsesmæssige omkostninger ved at spare andre steder i kommunen, f.eks. skoler og ældrepleje, hvor brugere, pårørende og medarbejdergrupper næppe vil acceptere at bære hele læsset i forhold til besparelser. Således giver de to interviewede embedsmænd udtryk for, at man ikke politisk og ledelsesmæssigt 'kan stå på mål' (centerchefen) for besparelser på andre sektorer, hvis den takstfinansierede del af det specialiserede socialområde kan køre på 'frihjul' (handicap- og psykiatrichefen) i forhold til besparelser. Dette vil uddybe forskellene i serviceniveau for borgerne mellem

f.eks. ældreplejens tilbud og handicaptilbud og skabe yderligere forskelle i arbejdsvilkår mellem f.eks. pædagoger, alt efter om man er ansat i de tidligere amtslige tilbud eller de rent kommunale tilbud på normalområdet. For en politisk ledelse, der har genvalg som et af sine væsentligste motiver, er det altså ikke hensigtsmæssigt med alt for stor forskelsbehandling. En *fair share*-tilgang til besparelser, hvor alle områder leverer nogenlunde samme procentsats (Wildavsky, 1964), vil være mindre omkostningsfuld for politikerne, hvilket kan aflæses i udtalelsen fra centerchefen, der siger, at de takstfinansierede tilbud skal bidrage til besparelser gennemført i 2011: 'Og det skal de fordi, det skal alle øvrige kommunale institutioner, og de er en kommunal institution, om end 75 % af deres aktivitet bliver købt eller finansieret af andre kommuner.' Denne *fair share*-forståelse kan samtidig siges at udgøre den mere normativt formulerede del af den interne begrænsning, men er altså sammenfaldende med mere håndfaste, politiske og ledelsesmæssige hensyn til at sikre organisationens sammenhængskraft.

Det eksterne hensyn – altså hensynet til kommunekassen hos nabokommunerne, der køber pladser ved Ballerup – kan ligeledes anskues både som et normativt hensyn om samfundssind og solidaritet med andre kommuners økonomi og som et mere interessebetonet hensyn til, at man indgår i et komplekst spil med de andre kommuner i området, som man på kvasimarkedet både sælger til og køber fra. Da Ballerup Kommune selv er en stor netkøber af pladser – 77 % af kommunens behov for døgnpladser til voksne dækkes ved køb fra eksterne leverandører, svarende til 160 pladser mod 81 solgte pladser (Ballerup, 2011b: 9) – er en stor del af kommunens budget på socialområdet ikke direkte styrbart af den politisk-administrative ledelse. Kommunen har derfor en meget stærk interesse i, at nabokommunerne også reducerer deres takster. Udvalgsformanden er således i displayet citeret for, at Ballerup Kommune skal gå foran og vise vejen med besparelser på eksternt sælgende tilbud – altså håber man selv at få glæde af, at de pladser, der købes ved naboerne, falder i pris over tid. Det normative hensyn til at være solidarisk med andre købere er altså parallelt med ens egen interesse som køber – hvilket dog ikke i en verden af rationelle aktører garanterer et kollektivt godt resultat (Olson, 1965). Igen skal man være opmærksom på tendensen til at betone de politisk korrekte motiver over den mere snævre egeninteresse i interviews, men måske særligt i kommunens skriftlige materiale om budgetbeslutningen. Den administrative ledelse taler ligeledes om at være solidarisk med nabokommunerne – fordi nabokommunernes adfærd er afgørende for en selv, så man ikke 'stjæler med arme og ben fra hinanden' (centerchefen). Interviewpersonerne påpeger, at det ikke har været muligt at blive enige om en kollektiv takstreduktion på tværs af kommu-

ner og regionen i hovedstadsområdet (dog 2 % reduktion i 2011-rammeaftalen). Ballerups takstreduktion bliver af interviewpersonerne udlagt som et forsøg på at bringe hovedstadskommunerne ud af det kollektive handlingsproblem og søge at opnå en form for samarbejde om dette, selvom man ikke politisk i rammeaftalearbejdet kan nå en målsætning for takstreduktioner (det er ikke undersøgt, om Ballerup reelt er foregangskommune for besparelser på rammeaftaletilbud inden for hovedstadsområdet, men andre kommuner foretager også generelle takstreduktioner). Interviewene blev gennemført april 2012, hvor forvaltningen er i færd med at forberede væsentlige besparelser i 2013, herunder også på det takstfinansierede område. Det er således væsentligt at være bevidst om tidsperspektivet i forhold til betydningen af den eksterne bremse, som kan være vokset i betydning i perioden mellem 2009 og 2012.

Samlet set kan der ikke være tvivl om, at også kausalkædens andet led finder empirisk støtte i Ballerup Kommune. Beslutningstagerne – særligt den centrale administrations repræsentanter og tilbudslederne (agenterne) – er meget klart bevidste om, at de eksternt sælgende, takstfinansierede tilbud indebærer en anden styringslogik end de rammestyrede dele af kommunen og de interne leverandører på kvasimarkedet. Man taler om svage incitamenter til effektivisering, og fra det politiske niveau er der også en anerkendelse af, at det ikke er tilbud som Stokholtbuen, der kan bidrage til den besparelse, kommunen skal igennem. Men denne rene kassetænkning suppleres af andre motiver og interesser, der trækker adfærden i en anden retning. En del af disse begrænsninger er ledelsesmæssige og politiske hensyn (der må forstås som rationelle bevæggrunde), men de interviewede beslutningstagere bruger også et andet sprogbrug om solidaritet og samfundssind – om end disse idealistiske hensyn flugter med egeninteressen.

### A<sub>3</sub>: Den faktiske budgetadfærd – forskelsbehandling af tilbud?

Analysen ovenfor peger altså på, at de centrale beslutningstagere har information om beboersammensætningen (A<sub>1</sub>) og i øvrigt mener, at beboersammensætningen er et væsentligt parameter for det, der kan betegnes som kommunens egeninteresse (A<sub>2</sub>), om end der også er andre hensyn i spil. Men det springende punkt er naturligvis ikke, om aktørerne har viden og kan identificere en rationel egeninteresse på området, men om de faktisk handler strategisk og opportunistisk ud fra denne interesse, eller om denne interesse er modgået af andre hensyn. Kausalkædens afgørende led er altså A<sub>3</sub>: om driftsherreprincipalen faktisk handler strategisk og egennyttmaksimerende på det incitament, der blev afdækket ovenfor, og om dette kan forkla-

re, at Måløvgårds takstvækst fra 2009 til 2010 var på 2,7 % (ud over inflation), mens Stokholtbuen blev tilladt en udvidelse på 7,4 %.

Interviewpersonerne oplyser, at Måløvgård ikke har fået nogle deciderede takstudvidelser i perioden siden strukturreformen. Den eneste politiske beslutning om budgetudvidelse på tilbuddet sker, da socialudvalget i 2009 godkender udvidelsen af tilbuddet med to ekstra pladser, som godkendes under betingelse af, at de afsættes til eksterne købere. Af indstillingen til socialudvalget fremgår det således, at

For Ballerup Kommune vil købet og udvidelsen af personaleressourcer og servicearealer være udgiftsneutralt, da takstbetalingen fra betalingskommunerne vil dække omkostningerne til personalerelaterede udgifter – forudsat, at det ikke er Ballerup Kommune selv, der benytter pladserne (Ballerup, 2009c).

Forstanderen betoner også i et notat til udvalget, at det ikke bare vil være udgiftsneutralt, der 'vil være en indtægt på overhead fra merindskrivningen af 2-3 beboere' (Ballerup, 2009d). Stigningen i 2010-taksterne på 2,7 % er altså udtryk for takstberegningstekniske forhold snarere end en positiv politisk beslutning om at øge ressourcetildelingen pr. enhed. Har et tilbud således et underskud et år – f.eks. som følge af uventede vikarudgifter eller tomme pladser ud over det planlagte niveau – skal dette indregnes i taksten på et senere tidspunkt ud fra et hvile i sig selv-princip. Måløvgård havde umiddelbart efter strukturreformen en beboersammensætning, der ligner Stokholtbuen med 1-2 af 10 pladser besat af lokale unge, mens resten var fra andre kommuner i hovedstadsområdet. Her har incitamentet til økonomistyring altså været tilsvarende lavt, uden at taksten af denne grund er steget. Taksten er dog heller ikke reduceret, selvom forstanderen peger på, at de ved overgangen fra amtslig til kommunal driftsoverenskomst har fået en markant lavere overheadprocent (fra 20 % til 7 %), hvorfor tilbuddet kan beholde ca. 16 % mere af taksten end før 2007. Strukturreformen betød således af takstberegningsmæssige årsager et større niveau af *slack* på Måløvgård, som driftsherrekommunen ikke har gjort noget aktivt for at reducere.<sup>36</sup>

Mens Måløvgård i den undersøgte periode får lov at leve stille men godt, er der anderledes stort fokus på Stokholtbuen. Tilbuddet fik fra 2010 hævet sine takster markant med 7,4 % ud over inflationen, hvorved Ballerup i det store hele tilbagerullede en besparelse gennemført af den tidligere driftsherre, Københavns Amt. Baggrunden for takstudvidelsen var, at der i løbet af 2008 blev rettet kritik mod tilbuddet på baggrund af inspektioner fra flere

---

<sup>36</sup> Disse frie ressourcer er gået til '*mere personale, andre faggrupper*' (Forstander, Måløvgård) og en renovering af bygningerne.



kontrolorganer: Embedslægeinstitutionen, Fødevarerkontrollen, Folketingets Ombudsmand, Arbejdstilsynet samt kommunens egen tilsynsenhed (Ballerup 2008; 2009b). Disse kontrolbesøg førte til en række kritikpunkter i forhold til håndtering af magtanvendelse, medicinering, tilbuddets fysiske rammer, personalenormering og arbejdsstress, sikkerhedsforanstaltninger mv. (Ballerup, 2008). Det er særligt Ombudsmandens inspektion og den særdeles omfattende række af små og store kritikpunkter, der tages til efterretning af Ballerup. Den omfattende kritik af tilbuddet kan til sammen siges at udgøre en 'brændende platform' for kommunen, hvor det synes nødvendigt at gøre noget ganske radikalt for at løse de mange problemer. Forvaltningen beder derfor socialudvalget om flere penge:

Det vurderes, at der er behov for tilførsel af flere personalemæssige ressourcer til Helhedstilbuddet Stokholtbuen i form af antalsmæssigt flere medarbejdere samt rekruttering af mere pædagogisk faguddannet personale.

Der er tale om en betydelig og varig ændring, som ved sin gennemførelse vil få betydning for den aktuelle takst. Af tilbuddets 32 pladser betaler andre kommuner for de 30 pladser (Ballerup, 2009b)

Overordnet set er der ingen grund til at betvivle, at der er tale om fagligt vægtige grunde til at tilføre stedet ressourcer. Budgetudvidelsen – der er på i alt ca. 5 mio. kr. årligt – skal anvendes til at øge antallet af medarbejdere med 8-10 årsværk og derigennem øge både den pædagogiske kvalitet og sikre arbejdsmiljøet for de ansatte. Som drøftet i kapitel 3 (samt i kapitel 9) bærer driftskommunen det fulde politiske og administrative ansvar for sine tilbud uanset beboersammensætningen. Det er Ballerup Kommune, der skal håndtere ombudsmandssagen, arbejdstilsynet mv., men det er betalingskommunerne, der skal løfte den økonomiske merudgift (som nævnt tjener Ballerup som helhed faktisk marginalt på denne øvelse). Spørgsmålet er dog, om denne beslutning reelt skyldes den for Ballerup gunstige finansieringssituation, eller om det faglige behov for en ressourcetilførsel var så stor, at man havde måttet tilføre midlerne uanset.

En sådan diskussion bygger i sagens natur på en kontrafaktisk logik – havde Y været anderledes, hvis X havde været anderledes. Der kan i det empiriske materiale identificeres to opfattelser af forløbet, som i display 8.1c nedenfor er betegnet som hhv. 'en lettere beslutning' og 'et ufravigeligt krav'. Førstnævnte opfattelse er dog den, der i interviewpersoners opfattelse står stærkest, mens sidstnævnte ikke overraskende er betonet i det skriftlige beslutningsmateriale som citeret ovenfor (Ballerup, 2009b). Som nævnt er det dog langt fra overraskende, at det skriftlige, officielle materiale fremhæver

de legitime grunde til takstudvidelsen frem for en mere 'suspekt' egeninteresse.

Display 8.1c: Faktisk budgetadfærd

	En lettere beslutning	Et ufravigeligt krav
Forvaltning	<p>'De fik jo 8 eller 10 stillinger mere, det var jo en relativ stor opnormering. Det er jo det jeg mener, det kunne vi jo nemt. Hvis de andre køberkommuner siger OK. Vi køber 4 pladser, vi kan godt overskue det i forhold til, at så stiger taksten så meget' (centerchefen).</p> <p>'Det har været sådan 'det generer os ikke så meget, vi skal ikke betale så meget selv'' (centerchefen).</p> <p>'Men hvis det nu kun havde været Ballerupborgere, (..)så havde vi nok set lidt anderledes på det. Det havde vi – det er jeg ret sikker på' (centerchefen).</p>	<p>'Der er helt sikkert en rigtig god fag-faglig vurdering af, at der skal være en høj normering ude på Stokholtbuen, fordi ellers har de her beboere en tendens til at blive dårligere, mere selvskadende mv.' (centerchefen).</p>
Tilbud	<p>'Jeg fik lavet en takststigning i '10, fordi jeg igennem lang tid havde kæmpet med et underskud, og nogle beboere, som krævede mere og mere og mere. Og jeg kunne ikke blive ved med at få det til at hænge sammen. (...) Og der inviterede jeg alle kommunerne – det var før de blev handlekommuner – til et dialogmøde, og forklarede hvad jeg tænkte med det, og hvad ideen var med at udvikle på den måde, og hvorfor taksten skulle stige nogle procenter. Og man kan sige, at jeg sidder med en meget meget snæver målgruppe – og hvad skulle de sige? Men jeg havde en dialog med dem' (forstander, Stokholtbuen).</p> <p>'Og det [argumentet for flere midler, JEG] går de ind og støtter – men de skal som sagt heller ikke betale, og det er da helt klart, det har selvfølgelig haft en betydning, det siger sig selv' (forstander, Stokholtbuen).</p>	<p>'Det var fordi Ballerup kommune på det tidspunkt rent fagligt går ind og støtter mig. I og med vi har en ombudsmandssag kørende, i og med der er et massivt krav om at gøre mine enheder lidt mindre, og give lidt mere personale (...) (forstander, Stokholtbuen).</p> <p>'Der var nogle sagsbehandlere og ledere med på det møde, der kendte målgruppen. Og som har samarbejdet med mig i amtligt regi, som havde historien med, og som godt kunne understøtte fagligt, det jeg sagde. Fordi det var alt andet lige rigtigt, men derfor får man ikke nødvendigvis ret' (forstander, Stokholtbuen).</p>

Forklaringen om det ufravigelige krav tager udgangspunkt i, at der som nævnt er en opfattelse af, at man står på en brændende platform. Der er i 2009 et veldokumenteret fagligt behov for at sætte ind med flere pædagogiske ressourcer for at kunne håndtere kritikken fra de eksterne kontrolorganer (særligt Arbejdstilsynet og Ombudsmanden). Forstanderen får støtte i behovet fra sin administrative og politiske ledelse og beskriver behovet for flere ressourcer. Dette behov forelægges på et møde de 13 øvrige kommuner, der køber pladser på tilbuddet, ligesom det mellemkommunale koordinationsorgan KKR nikker til takstudvidelsen (interview, forstander samt centerchef). Den endelige beslutning ligger formelt alene i Ballerup, men inddragelsen af de andre betalende kommuner indikerer, at man opfatter behovet som klart. Denne opfattelse antyder, at samvariationen mellem den uafhængige og den afhængige variabel er spurios.

Men over for denne forståelse står altså en anden fortolkning af processen hos interviewpersonerne, som i det empiriske materiale har noget større vægt – og som netop passer på kausalmekanismens led  $A_3$ . Denne opfattelse handler om, at der nok var et voldsomt behov for forandringer på tilbuddet, men at beslutningen om at lave den store budgetudvidelse i høj grad også var *betinget* af, at man ikke havde den store merudgift selv. Denne logik kan findes både på det centrale niveau og på tilbuds niveau, som displayet også viser.<sup>37</sup> At give tilbuddet (andres) penge til 8-10 stillinger ekstra for at håndtere kritikpunkterne var i denne situation den lette løsning for driftsherren, hvilket også afspejles af citaterne fra interviewpersonerne fra forvaltningen i displayet. Således afviser både centerchefen og tilbuddets forstander det som ganske usandsynligt, at takstudvidelsen var givet, hvis Ballerup selv skulle finansiere det. Som forstanderen påpeger, medfører det at have et velbegrundet behov jo langt fra altid, at man får de nødvendige ressourcer.

Budgettildelingen er ikke mere altafgørende for at levere en ordentlig kvalitet i tilbuddet og dermed afværge kritikpunkterne, end at centerchefen forventer, at Stokholtbuen over de kommende år som følge af kollektive aftaler om takstreduktioner kommer ned på 2009-takstniveauet igen – altså en forudsætning om, at man faktisk kan løse sin opgave inden for den budgetramme, som var givet i 2009. Det bliver således tilsyneladende ikke afdækket i nærmere detaljer i 2009, om man kan finde en løsning på de påpegede problemer *uden* at øge taksterne med 5 mio. kr. – en model, man ud fra citaterne ovenfor formodentligt havde forsøgt, hvis driftskommunen også

---

<sup>37</sup> Den interviewede politiker sad ikke i fagudvalget i 2009 (på daværende tidspunkt socialudvalget).

havde stået med den fulde finansieringsbyrde. På denne baggrund kan beslutningen om at løse Ballerups driftsproblem for de andre kommuners regning ses som den politisk og administrativt lette løsning på et fagligt behov, som er betinget af, at man ikke selv betaler regningen. Beslutningen legitimeres ved at få budgetudvidelsen godkendt i det kommunale koordinationsforum KKR, hvor de andre kommuner dog har svært ved at sige nej til Ballerups anmodning om en takststigning (køberne har ikke formel medbestemmelse, hvorfor takststigningen snarere er til orientering). Som forstanderen fra Stokholtbuen er citeret for i displayet: 'Hvad skulle de sige?'. Forbruget af pladser er i øvrigt fordelt sådan, at ingen kommuner bruger mere end 3-4 pladser, hvor en større køberkoncentration ved en kommune måske kunne have ændret forhandlingsspillet.

Samlet set må der altså siges at være empirisk støtte til kausalmekanismens tredje og afgørende led, der udgør en kritisk *smoking gun test* for hypotesen. Interviewpersonerne kunne jf. diskussionen i kapitel 7 have valgt at dække de reelle motiver for budgetudvidelsen, men er åbne omkring det betydningsfulde i, at pengene til Stokholtbuen ikke skal findes inden for eget budget. Disse udtalelser må tillægges stor vægt i fortolkningen, fordi de netop ikke er det 'politisk korrekte' svar. Selvom den afdækkede budgetadfærd, hvor agenterne forskelsbehandles i deres takstudvidelser, ikke alene er begrundet i beboersammensætningen og muligheden for at få penge i kommunekassen gennem overheadbidrag, så synes beboersammensætningen klart at have været et afgørende parameter for den vækst i taksten, der gives i 2010 på Stokholtbuen. På tilbuddet Måløvgård – der er udvalgt som intern leverandør, men dog sælger 50 % af pladserne eksternt – ser vi en lignende budgetadfærd, hvor driftskommunen i forbindelse med overgangen til kommunal driftsoverenskomst undlader at tilpasse taksten til den lavere kommunale overheadsats og dermed bidrager til et større decentralt niveau af *slack*, som betales af køberkommunerne – som man selv senere bliver en større del af.

### Alternative forklaringer på den varierende takstvækst

I kapitel 7 blev der peget på to alternative forklaringer, der særligt bør tilbagevises for at øge tilliden til afhandlingens teoretiske *claim* – nemlig at variationen i takstudvikling alene skyldes støj, samt at det er forskelle i specialisering, der driver forskellene i takstvækst. Forklaringen om støj forårsaget af takstberegningens tekniske side – korrektioner for over/underskud, ændrede belægningsprocenter etc. – kan klart afvises: Der er her en positiv politisk be-

slutning om at tilføre Stokholtbuen ressourcer, som dokumenteret ovenfor. Værdien på Y er altså udtryk for en bevidst handling fra principalen.

Den anden væsentlige alternative forklaring er specialiseringsgraden, der som diskuteret i kapitel 7 kan forventes at have en effekt gennem øget informationsasymmetri, svagere konkurrence og anden udvikling i brugernes behov. Der er ingen tvivl om, at enheden Stokholtbuen med et anslået befolkningsgrundlag på 250.000 personer er stærkt specialiseret og har få alternative tilbud i nærområdet til sin målgruppe af svært autistiske voksne, hvor Måløvgård har en anden position på markedet med mange alternative foranstaltninger til unge, psykisk syge, herunder støtte i eget hjem. Stokholtbuens stærke specialisering gør det sværere for driftsherren at få indblik i, hvad ressourcebehovet faktisk er for denne type tilbud (høj informationsasymmetri), ligesom køberprincipalerne trods dialoggrunden ikke har realistiske alternativer til acceptere, at de købte pladser bliver dyrere (svage sanktioner ved prisstigninger). Men informationsasymmetrien er ikke afgørende – gennemgangen ovenfor har vist, at beboersammensætningen og dermed driftsherrens andel af budgetudvidelsen var det afgørende punkt for beslutningen om at imødekomme budgetønsket ifølge udtalelserne fra ledelsen i kommunen. Den høje specialiseringsgrad bør derfor alene ses som en baggrundsfaktor for den overvejelse, driftsherren har haft om at tillade budgetudvidelsen, hvor det, at køberne ikke kan reagere på prisstigninger, kan forventes at spille ind. Den observerede forskelsbehandling forklares altså bedre af kausalhypotesen end af de alternative forklaringer.

Hvad betød beboersammensætningen her?

I denne første case synes der altså at være empirisk dækning for at sige, at det er kausalkæden fra kapitel 7, der skaber samvariationen mellem X og Y. Samtlige aktører har kendskab til, hvor mange af beboerne på de enkelte botilbud, der er betalt af andre kommuner. Denne viden er nødvendig for, at kausalmekanismen kan være i spil (*hoop test*). En del af aktørerne – administration og forstandere – opfatter denne information som en væsentlig viden for at kunne agere strategisk og vedkender sig da også, at de har svagere incitament til at sikre en effektiv drift på de steder, hvor de har al driftsmæssig og politisk ansvar, men ikke har det fulde finansieringsansvar. Der er særlig på det administrative niveau en forståelse af, at her gælder andre spilleregler, men peger dog også på andre hensyn af både politisk karakter, som det kan være rationelt at inddrage for en genvalgssøgende politiker, og af mere normbaseret eller idealistisk karakter. Embedsmændene synes altså

at være mere bevidste om, hvad der er den kommunale, organisatoriske egeninteresse.

Også denne bekræftelse af, at aktørerne opfatter beboersammensætningen som væsentlig for egeninteressen er en bestået *hoop test*, der er kritisk for hypotesens overlevelse uden at kunne afvise andre teorier. Driftsherreprincipalernes viden og interesseopfattelse er altså i sig kun et svagt og indirekte indicium for forskelsbehandling. Men budgetadfærden i forhold til Stokholtbuen må siges at være om ikke bestemt af, så betinget af egenfinansieringsandelen. Flere af interviewpersonerne tilkendegiver, at budgetudviklingen for Stokholtbuen havde været anderledes, hvis driftskommunen havde skullet betale hele den store budgetudvidelse fra egen kommunekasse. Dermed er der også empirisk støtte til denne *smoking gun test*, der giver en stærk støtte til teoriens gyldighed: beboersammensætningen har givet principalen et incitament til forskelsbehandling. Kausalmekanismen med de tre led mellem beboersammensætning og takstudvikling har altså fundet empirisk støtte i casen, om end den kvalitative tilgang ikke overraskende også har tegnet et mere nuanceret billede af budgetadfærd som betinget af en lang række økonomiske, politiske og mere idealistiske hensyn<sup>38</sup>.

Det kan her være relevant at diskutere forholdet mellem det teoretiske begreb *moral hazard* – som her forstås som *slack*, flere ressourcer end principalen med fuld information ville give agenterne for at løse de stillede opgaver – og det operationelle begreb takstudvikling. I kapitel 5 blev forholdet mellem de to begreber diskuteret udførligt, hvor pointen var, at givet at agenten løste den stillede opgave i  $T_0$ , så vil en prisstigning og dermed flere ressourcer til samme opgave i  $T_1$  indebære et element af *slack* eller *moral hazard*. Man kan så i tilfældet Stokholtbuen diskutere, om budgettilførslen på 5 mio. kr. er udtryk for *moral hazard*, da der jo øjensynligt er behov for de ekstra ressourcer, og pengene bruges til et reelt løft i kvaliteten af ydelsen (herunder arbejdsmiljøet). Man kunne derfor sige, at opgaven netop ikke blev løst i 2009, og 2010-omkostningsniveauet derfor afspejlede de faktiske minimumsomkostninger. Men når driftsherren samtidig peger på, at pengene ikke var givet, hvis man selv havde skullet betale hele merudgiften, så må det netop anses som *moral hazard* – det er en budgetsum ud over det, en forenet køber- og driftsherreprincipal havde foretrukket (hvilket igen i et P/A-

---

<sup>38</sup> Det skal i øvrigt bemærkes, at casekommunen Ballerup fremadrettet – i budget 2013-2016 – forventer at reducere de takstfinansierede tilbuds budgetter med 5 % og dermed agere ud fra det samfundsmæssige motiv, der blev afdækket i display 8.1b. Oplægget til kommunens budgetforhandlinger betoner netop, at man hermed ønsker at gå forrest i løsning af kommunernes kollektive handlingsproblem.

perspektiv er over det minimale ressourceniveau ved fuld information). Dette forudsætter jo, at opgaven kunne løses inden for den oprindelige budgetramme, men dette spor blev ikke undersøgt nærmere. På baggrund af kritikken og det faglige behov blev der valgt en løsning, der ikke reducerede omfanget af *slack*. Heri ligger altså en klart anderledes budgetmæssig behandling af agenterne ud fra finansieringssammensætning. Centerchefen for beskæftigelse, social og sundhed peger selv i denne retning:

Men vi er jo altid ude i en diskussion om, at den faglige vurdering, den sker jo ikke kun ud fra heroiske intentioner om, at den enkelte borger skal have den rette behandling, tilbud eller indsats. Det vil der selvfølgelig også være et stort element af, men der er jo også en faggruppemæssig interesse i at have så gode forhold som overhovedet muligt. (...) Man skal selvfølgelig basere sit samarbejde på tillid, men man skal heller ikke være naiv og tro at disse faggrupper presser sig selv til det yderste, men det ved vi jo godt.

I dette lys synes forståelsen af takstudvidelser givet specifikt der, hvor man ikke selv finansierer så meget, og effektiviseringsøvelser der, hvor man selv får gevinsten for det hårde og omkostningsfulde arbejde, at være helt i tråd med den forståelse, der også ligger til grund for de statistiske analyser, hvor der blev sat lighedstegn mellem takstvækst og *moral hazard*. Kausalmekanismens tre led – information, motiv og adfærd – er altså blevet styrket af den empiriske analyse af Ballerup, hvor de to *hoop tests* og ikke mindst den kritiske *smoking gun test* alle blev bestået. Der er dog også identificeret en intern og en ekstern begrænsning på den rendyrkede *moral hazard* adfærd, hvor den internt kommunale begrænsning som sådan spiller fint overens med antagelsen om rationelle, stemmemaksimerende politikere, mens den eksterne begrænsnings idealistiske hensyn udfordrer teorien mere. Dette samles op i næste kapitel.

## 8.2 Svendborg Kommune: Det er jo ikke lakridser, men mennesker

Den anden casekommune er sydfynske Svendborg. Også i Svendborg findes det forventede mønster i samvariationen mellem beboersammensætning og takstudvikling, hvorfor kommunen er udvalgt til yderligere analyse. Kommunen, der blev skabt ved strukturreformen ved en fusion af Svendborg, Egebjerg og Gudme, svarer med 440 km<sup>2</sup> præcis til den geografiske gennemsnitsstørrelse for danske kommuner (og er i øvrigt 13 gange større end Ballerup) og ligger med 58.000 indbyggere også præcis på gennemsnittet for danske kommuner. Med sin placering på Sydfyn med 30-45 km til de

nærmeste andre provinsbyer (Faaborg, Nyborg og Odense) ligger Svendborg i et mindre tæt befolket og mindre infrastrukturelt integreret område end Ballerup og er mere idealtypisk for provinskommuner centreret om én større købstad med et større geografisk opland. Svendborg Kommune overtog 14 ud af de 17 stedlige amtslige tilbud ved strukturreformen. Institutionsudbuddet i området afspejler dog grundlæggende stadig det nu forhenværende Fyns Amt, således at der er en høj andel eksterne beboere på de fra amtet overtagne tilbud, ligesom Svendborg benytter tidligere amtslige tilbud særligt på resten af Fyn. Den gamle Svendborg Kommune var frem til reformen en stabil socialdemokratisk kommune igennem 50 år, mens de mindre landkommuner var Venstre-ledede. Ved 2005-valget vandt Gudmes Venstre-borgmester borgmesterposten i den nye kommune, men måtte dog aflevere kæden til en socialdemokrat i 2010.

Også Svendborg har været igennem en noget turbulent periode i forhold til den kommunale økonomi, hvor særligt en stor budgetvækst på det specialiserede socialområde (25 % siden 2007, 35 % på voksenområdet<sup>39</sup>), der dog ikke kunne følge med væksten i det realiserede forbrug, har presset den kommunale økonomi. Merforbruget på socialområdet ligger særligt i myndighedsbudgetterne, altså en stigning i antallet af og prisen på købte ydelser snarere end budgetskred på udførersiden.

I kommunen er der fokus på to tilbud: Det første er boformen Vestereng med 29 pladser, der er målrettet ældre udviklingshæmmede i alderen 45 til 85 år, nogle med demenslidelser og psykiatriske diagnoser. Vestereng blev oprettet i 2002 af Fyns Amt, og havde i 2009 79 % eksternt finansierede beboere. Grundet tilbuddets gerontologiske ekspertise er beboergruppen ganske stabil, og beboernes ophold er afhængig af levetiden i forskellige handicapgrupper ganske lang. Tilbuddet har 39 ansatte, hvilket giver en normering på omtrent det dobbelte af det personalenormeringsniveau, der er på vanlige plejeboliger til ældre. Tilbuddet er grundlæggende forholdsvis billigt for botilbud til voksne med funktionsnedsættelser. Taksten er på 1.236 kr. i 2009 (2011-pl), men tilbuddet får en ganske stor takstforøgelse i 2010 til 1.316 kr. (2011-pl) svarende til en vækst ud over p/l-fremskrivning på 6,5 %. Nøgletal for tilbuddet fremgår af tabel 8.2.

Det andet tilbud er Ryttervej med 28 pladser, der blev indviet i 2009 af Svendborg Kommune. Tilbuddet blev dog til dels planlagt af Fyns Amt og erstattede 18 pladser i et tidligere amtsligt tilbud og øgede derudover kapaciteten med 10 nye pladser. De 18 erstatningspladser har en takst omkring

---

<sup>39</sup> Det skal bemærkes, at hjemtagelse af regionale tilbud, der sælger en stor del af pladserne, medvirker til denne vækst.



1.400 kr. jf. tabel 8.2 og er til en lidt lettere målgruppe af relativt selvhjulpne udviklingshæmmede. De 10 udvidelsespladser er til en tungere målgruppe med svære funktionsnedsættelser og har en noget højere takst på ca. 1.900 kr. i døgnet. I 2010 kom 39 % af beboerne på de gamle pladser fra andre kommuner end Svendborg mod 30 % i de nye pladser. Målgruppen er som beskrevet meget bred i forhold til både diagnosegrupper og tyngden af omsorgsbehovet, ligesom aldersspredningen fra 18 til 65 år er stor. Fællesnævneren for beboerne er således snarere et ønske om en placering i Svendborg end en faglig specialisering, hvorfor tilbuddet er et udtryk for det ønske mange kommuner har om større selvforsyning. Taksten er relativt stabil for tilbuddet, hvor der dog flyttes lidt budgetandele mellem de to takstgrupper i 2010, således at den ene takst falder med 1,4 %, og den anden (relativt mindre gruppe) stiger med 3 % – det samlede budget stiger med 0,5 %.

Tabel 8.2: Nøgletal for de to Svendborg-tilbud

		2009	2010	2011
Vestereng	Pladser	29	29	29
	Pris	1.236	1.316	1.319
	Andel eksterne	79	79	
Ryttervej (lav takst)	Pladser	18	18	18
	Pris	1.407	1.387	1.389
	Andel eksterne	39	38	
Ryttervej (høj takst)	Pladser	10	10	10
	Pris	1.885	1.942	1.923
	Andel eksterne	30	30	

Note: Alle priser er i 2011-p/l.

### A<sub>1</sub>: Aktørernes informationsniveau

Analysen af kausalmekanismen starter igen ved det første led – kravet om, at aktørerne har viden om beboersammensætningen på tilbuds niveau, og at det er et parameter, der indgår i beslutningssammenhænge. Kausalmekanismen belyses ud fra interviews og budgetmateriale fra udvalgsmøder mv.

Også i Svendborg Kommune giver samtlige adspurgte aktører udtryk for, at de har et indblik i fordelingen mellem egne borgere, der finansieres af eget myndighedsbudget, og borgere med en anden betalingskommune. Både forstanderne på tilbuddene, socialchefen og udvalgsformanden kender således fordelingstallet med nogen præcision. Tilbudslederne giver

begge udtryk for, at de primært har denne viden fra den løbende kontakt med den enkelte beboers hjemkommune, hvor der skal laves aftaler om f.eks. fysioterapi eller hjælpemidler. For disse interviewpersoner udgør beboersammensætningen i mindre omfang en strategisk vigtig ledelsesinformation, men mere en praktisk begrundet viden, som dog særligt for lederen af Vestereng også har strategiske aspekter (jf. nedenfor).

Fra forvaltningen og den politiske ledelse – principalniveauet – har man derimod viden om beboersammensætningen som en ledelsesinformation, idet der på hvert tilbud ligger en oversigt over, hvordan tilbuddene bliver brugt: Hvad er belægningsprocenten, hvor kommer beboerne fra etc. Denne viden indgår, når den politiske ledelse skal introduceres for de tilbud, de har ansvaret for (typisk ved at et udvalgsmøde afholdes på et tilbud, der samtidig præsenteres for politikerne) eller når tilbuddet i øvrigt drøftes politisk. Kommunens socialchef peger også på, at fordelingen mellem egne og andres borgere er noget, han i budgetsammenhænge ajourfører sig med. Fra principalsiden er der således opmærksomhed mod denne viden i relevante sammenhænge i forhold til at fastsætte agentens kontrakt.

Display 8.2a: Hvad ved aktørerne?

Fuld information ved aktørerne	
Vidensniveau	<p>'Ja, på hvert eneste tilbud ligger der faktisk sådan en oversigt over, hvordan pladserne er besat, men det er nok mere et udtryk for, hvordan kapaciteten er fyldt ud, end om det er vores egne' (Udvalgsformand).</p> <p>'Jeg kender som regel fordelingsnøglen' (socialchef).</p> <p>'Jeg har altid vidst, hvem der er betalingskommune, og hvem der er handlekommune' (forstander, Vestereng).</p>
Hvornår omtales det?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ved præsentation af tilbud for socialudvalg (politikere og administration)</li> <li>- Budgetsammenhænge (politikere og administration)</li> <li>- Den daglige drift (tilbudsleder)</li> </ul>

Det fremgår ikke af det tilgængelige budgetmateriale, hvordan sammensætningen mellem egne og andre kommuners borgere er på tilbuds niveau, ligesom budgetmaterialet ikke markerer, hvilke enheder der er takstfinansierede.

Opsummerende kan der altså findes empirisk støtte til kausalkædens første led hos alle interviewpersonerne, ligesom dette i hvert fald på principalsiden (socialchef og socialudvalgsformand) kan siges at være strategisk væsentlig ledelsesinformation. Men det er i modsætning til den første case ikke et parameter, der eksplicit fremgår af dokumenterne fra kommunens

budgetbeslutninger. Denne første *hoop test* overlever kausalmekanismen således også i den anden case.

## A<sub>2</sub>: Aktørernes opfattelser af interesser og motiver

Det næste led i kausalmekanismen er, om denne viden påvirker det, som aktørerne opfatter som den kommunale egeninteresse i forhold til de to tilbud Vestereng og Ryttervej. Display 8.2b nedenfor illustrerer interviewpersonernes udsagn om dette. Der er ikke i det skriftlige materiale – bemærkninger til budget mv. – fundet bemærkninger om, hvad aktørerne opfatter som interesser og motiver. Dette skyldes i hvert fald delvist, at udvalget ikke politisk har behandlet budgetændringer på tilbudsniveau.<sup>40</sup> Belysningen af A<sub>2</sub> baserer sig altså alene på de gennemførte interviews. Disse peger dog på, at man også i Svendborg Kommune opfatter incitamenterne til økonomisk kontrol som påvirket af beboersammensætning, men kassetænkningen er igen begrænset af både andre politiske hensyn og mere normbaserede hensyn.

Der er for det første den klare opfattelse hos den centrale administration og til dels hos den ene forstander, at beboersammensætningen betyder noget for den rent objektive kommunale egeninteresse – altså den kassetænkning, der ligger i, at for nogle steder er en besparelse på 'en krone kun 10 øre værd' (interview, socialchef) grundet den høje andel eksternt betalte brugere og beboere. Dette faktuelle forhold må man ifølge ham som økonomisk ansvarlig chef inddrage i sine beslutninger. Når politikerne således beder forvaltningen om forslag til udmøntning af en besparelse, så er det 'indlysende' en logik, at 'man ikke bare lægger en to procents besparelse ud, og så ryger alle pengene til andre kommuner og rammer ikke Svendborg' (interview, socialchef). Man har altså i den centrale forvaltning en hel klar fornemmelse af, hvordan takstfinansieringen og opgaveløsningen for andre kommuner påvirker driftskommunens incitament til økonomisk styring i sparetider. Denne handlingslogik anskues ikke som en kynisk eller opportunistisk forskelsbehandling, men snarere som en fornuftig og forsvarlig måde for en kommunal chef at navigere på i et svært styrbart sektorområde i en økonomisk trængt kommune. Forstanderen på den store sælgerinstitution Vestereng peger også i citatet i display 8.2b nedenfor på argumentet om, at en for dem smertefuld besparelse kun giver en marginal gevinst i Svendborgs budget – og derfor burde undgås.

---

<sup>40</sup> Ændringen i budgettet på Vestereng er besluttet administrativt, jf. nedenfor, og budgetvirkningen sker indirekte gennem det store myndigheds/bestillerbudget.

Display 8.2b: Udtryk for opfattelsen af interesser og incitamenter på området

	Kommunal egeninteresse	Bremser på kassetækning
Politikere	<p>'Når vi stiller krav om at finde besparelser i den og den størrelsesorden, så skal administrationen jo realisere det. Og jeg kan jo ikke afvise, at de kan tænke sådan, at det der giver mest, det er faktisk ved at gøre det på de og de områder, og det giver faktisk ikke nogen mening herovre, for det får vi ikke noget ud af alligevel' (udvalgsformand).</p>	<p>'Vi har jo forpligtet hinanden, de 22 kommuner i Region Syddanmark til, at vi skal være lige så omkostningsbevidste på de specialinstitutioner, hvor vi gensidigt er entreprenører for hinanden. For det er jo lige så vigtigt, at de bliver kørt top-effektivt. Også for at andre kommuner vil bruge tilbuddet, og dermed sikre grundlaget [for de mest specialiserede tilbud, som Svendborg ikke selv kan fylde – JEG] – så vi har ikke skånet dem, det har vi ikke' (udvalgsformand).</p>
Administration	<p>'Hvis jeg er tvunget til at lave en besparelse, så tænker jeg lige over hvor det kan give størst gennemslagskraft. Så jeg kan præstere det provenu' (socialchef).</p> <p>'(...) når vi snakker om budgetterne, så gennemgår ledelsen herfra budgetbesparelserne for socialudvalget, de forskellige råd, og for MED-systemet. og der går man jo ind og netop kan sige, 'jamen, hvis vi sparer så og så meget, hvor mange kroner giver det så Svendborg kommune?' og der kan man jo netop se det tydeligt fx for Vestereng, hvor der er mange fra andre kommuner, at hvis vi lægger en besparelse der, så er det meget begrænset hvad vi får ud af det som kommune' (MED-repræsentant).</p>	<p>'Det er jo sådan lidt det der elastik i metermål. Det kræver meget moral at sælge' (socialchef).</p> <p>'Jeg har en 20-30 institutioner, som er kollegaer til hinanden og jeg kunne jo ikke leve med, at det ene sted der sparer man ikke, og det andet der gør man. Fordi det er en tilfældig beboersammensætning. Så det har vi ikke præsteret. Så der har altid været en objektiv grund til, at vi ikke lige har sparet på Vestereng' (socialchef).</p> <p>'Samtidigt så er vi ordentlige mennesker, der i udgangspunktet er rimeligt samfundsbevidste. Man kan aldrig sige, at det aldrig ville ske, men det ville ikke være acceptabelt. Fordi vi skal handle med hinanden. Vi mødes i alle mulige sammenhænge' (socialchef).</p>
Tilbudsleder	<p>'Sidste år blev vi pålagt en stor besparelse, selvom kommunen kun sparede en lille del af det selv. Og det gjorde rigtigt, rigtigt ondt på os. Men der sagde afdelingschefen, at det havde signalværdi, at alle skulle spare. Og det gjorde bare rigtigt ondt på os, at vi skulle med i den besparelse for symbolets skyld, for Svendborg kommune sparede i princippet ingenting jo.'</p>	

Denne administrative opfattelse af systemet er dog i mindre grad gengældt på det politiske niveau, som ifølge administrationen 'har meget svært ved at forstå takstlogikken og hele rammeaftalelogikken' (interview, socialchef). Socialudvalgsformanden i Svendborg var borgmester i dele af den undersøgte periode 2009-2010, og har måske derfor en mere overordnet erfaring med kommunal økonomistyring end sine udvalgskollegaer. Formanden kan

godt genkende, at når forvaltningen bliver bedt om at finde forslag til besparelser, der skal skabe en given effekt i kommunens budget, så er det nærliggende at fokusere sine kræfter der, hvor det giver fuldt gennemslag i den kommunale økonomi. Men det opfattes ikke som en drivende interesse. Det skal bemærkes, at denne kassetænkning alene handler om at overveje placering af besparelser – der kan ikke findes støtte til en opfattelse af, at man som driftsherreprincipal kan have en interesse i at øge budgetterne på de takstfinansierede tilbud til skade for andre køberkommuner. Dette kan dog være grundet den stramme økonomiske situation, kommunerne er underlagt i perioden og særligt på interviewtidspunktet (april 2012).

Displayets venstre kolonne med overskriften 'kommunal egeninteresse' suppleres igen af en højre kolonne med overskriften 'bremser på kassetænkningen'. Og igen kan der identificeres to sæt motiver eller interesser, der begrænser driftsherrekommunen i bare at lade milde gaver regne over de tilbud, der betales af andre kommuner – en intern bremse i form af hensynet til reaktionen ved besparelser på andre serviceområder og en ekstern bremse i form af at opretholde det gode forhold til nabokommunerne. Disse interne og eksterne begrænsninger kan igen formuleres som både idealistiske hensyn og hensyn, der også handler om kommunens og den politiske ledelses interesser.

Den internt kommunale begrænsning på kassetænkning handler også her om, at det politisk og ledelsesmæssigt vil være svært at gennemføre en så selektiv økonomisk styring, hvor de takstfinansierede tilbud med mange brugere fra andre kommuner gives bedre rammer end de rent kommunale tilbud. Denne interne begrænsning er illustreret ved, socialchefens udtalelse om at tage hensyn til de 20-30 tilbud, som er kollegaer til de takstfinansierede enheder. Det kan i Svendborgs tilfælde være gamle kommunale bofællesskaber, der i forvejen er karakteriseret ved et lavere kvalitetsniveau i indsats og fysiske rammer end de tidligere amtslige tilbud, hvorfor der er en vis misundelse. At fritage sådanne tilbud vil altså være særdeles upopulært ved andre dele af kommunen, og at pålægge de takstfinansierede tilbud visse besparelser indebærer altså en symbolværdi (interview, forstander for Vestereng) og mindsker de politiske omkostninger, selvom effekten på egen kommunekasse er beskeden. At forskelsbehandle agenterne ud fra finansieringssammensætning vil altså i denne optik indebære øgede politiske og ledelsesmæssige omkostninger, hvorfor den rationelle principal ikke vælger åbenlys forskelsbehandling – dette drøftes nedenfor.

Den eksterne bremse er igen hensynet til de øvrige fynske kommuner, som man på det eksterne kvasimarked indgår i et gensidigt afhængighedsforhold med, og som man politisk og administrativt har mange samarbejds-

flader med. Her er altså også både politiske hensyn til det gode samarbejde og mere idealistiske hensyn (man er 'ordentlige mennesker, der i udgangspunktet er rimeligt samfundsbevidste' (socialchefen)). At blive taget i ubegrundede takststigninger på eksternt sælgende tilbud vil i sagens natur gå ud over kommunens ry. Socialchefen siger således: 'Og når vi både er køber og sælger, er det faktisk en velsignelse. For så falder man ikke i grøften til at blive sådan det ene eller det andet. Vi smager jo hele tiden selv medicinen.' Denne samfundsbevidsthed kan også findes på politisk niveau. Man er forpligtet til at følge den kollektive aftale om stram økonomisk styring og takst-reduktioner, også hvor den mere snævre kommunale egeninteresse måske måtte trække i en anden retning: 'Jeg synes ikke, vi har en kommerciel intention. Det er ikke ligesom at drive en håndværksevirsomhed, som jeg gør, hvor det handler om at gøre en god forretning for dig selv' (udvalgsformanden). Fra udvalgsformanden betones ud over forpligtelsen til at honorere den fælles hensigtserklæring også et konkurrencehensyn – hvis man ikke sikrer en omkostningsbevidsthed og effektivitet ved sine agenter, vil køberprincipalerne fravælge disse tilbud på sigt, selvom denne trussel kan siges at være forholdsvist diffus inden for få år (hvor andre køberkommuner ikke kan hjemtage deres borgere til egne, billigere tilbud uden borgernes accept). Hvor den første del af den eksterne begrænsning – hensynet til det gode naboskab – kan siges at være mere normbaseret end egennyttmaksimerende, er bekymringen om ikke at kunne konkurrere på pris mere i tråd med driftsherprincipalens egen interesse. Eventuelle usolgte pladser finansieres i første omgang af agenten selv i mindre indtægt,<sup>41</sup> men kræver i anden omgang en økonomisk og politisk omkostningsfuld tilpasning af tilbuddet, hvis man ikke kan sælge det forudsatte antal pladser. Det er noteret i kapitel 7, at der kan være en *social desirability bias* i besvarelsen af de mere politisk ømtålelige spørgsmål, men hensynet til det gode samarbejde med andre kommuner synes dog at være godt rodfæstet i kommunen, uanset om dette er begrundet i rent normbaserede hensyn eller egeninteresse.

Analysen af gyldigheden af kausalmekanismens andet led  $A_2$  er altså noget blandet. På den ene hånd viser interviewene klart, at særligt embedsfolkene opfatter beboer- og dermed finansieringssammensætningen på tilbuds-niveau som et forhold, man helt indlysende inddrager i de beslutningsoplæg, man laver til den politiske ledelse i den løbende økonomiske styring og udvikling af området. Men på den anden side viser analysen også, at

---

<sup>41</sup> På mellemlangt sigt finansieres ledig kapacitet af de øvrige købere, idet underskud indregnes i taksterne med 2 års forsinkelse. På længere sigt skal driftsherren nedlægge usolgte pladser.

denne interesse i at tænke med udgangspunkt i egen kommunekasse kun er et motiv blandt flere. Der er andre, mere tungtvejende politiske hensyn, der gør, at det rationelle for beslutningstagerne er en tilnærmelsesvis lige så stram kurs over for de takstfinansierede tilbud – fordi åbenlys forskelsbehandling er upopulær i sparetider. For en politiker, der gerne vil genvælges (og her gerne vil være borgmester igen), er det rationelle forstået som stemmemaksimerende i sparetider at dele sol og vind tilnærmelsesvist lige, for så vidt angår besparelser, så man ikke støder de mange vælgere knyttet til rammefinansierede institutioner som plejehjem, daginstitutioner og skoler fra sig (en *fair share*-tilgang). Og for en embedsmand er det rationelt, forstået som karrierefremmende, at inddrage dette politiske hensyn, samtidig med at incitamentsstrukturen taler imod besparelser på tilbud, hvor 'en krone er 10 øre værd' (socialchef). Samlet set er konklusionen, at *hoop*-testen i form af kausalled  $A_2$  kan finde empirisk støtte i Svendborg, men igen er den kyniske kassetænkning begrænset af andre interesser.

### A<sub>3</sub>: Den faktiske budgetadfærd – forskelsbehandling af tilbud?

Driftsherreprincipalens interesse i forskelsbehandling af agenter ud fra beboersammensætningen er altså modereret af andre, mindre egennyttemaksimerende hensyn i Svendborg – men den faktiske budgetadfærd i forhold til de to agenter Vestereng og Ryttervej peger i retning af faktisk forskelsbehandling. Således tillades tilbuddet Ryttervej, der retter sig mod en bred målgruppe med mange Svendborg-borgere, samlet set en meget beskeden takststigning (samlet budgetvækst på 0,5 % på tværs af de to takstgrupper), mens den eksternt sælgende enhed Vestereng altså gives en budgetvækst på boligdelen på 6,5 % i 2010. Analysens afgørende *smoking gun*-test er nu, om denne budgetadfærd er helt eller delvist afgjort af beboersammensætningen på tilbudsniveau.

Ryttervej er på daværende tidspunkt et helt nyt tilbud og har på denne baggrund ikke et umiddelbart behov for en yderligere ressourcetildeling. Lederen af tilbuddet påpeger i interviewet, at man således ikke har undersøgt mulighederne for en generel ressourcetilførsel, men alene søgt om ekstra bevillinger på individniveau (særforanstaltninger) for at håndtere særligt tunge sager (interview med forstander, Ryttervej). Tilbuddets leder mener generelt ikke, at det er muligt at øge ressourcerne på tilbuddet, selvom tilbuddet med sin brede målgruppe kan være presset på personalesiden. Dette hænger sammen med kommunens økonomiske situation i årene siden oprettelsen i 2009.

Tilbuddet Vestereng har derimod fået en takststigning i 2010 på 6,5 %. Socialchefen oplyser, at denne takststigning kan henføres til to forhold – dels en beslutning om at give nogle ressourcer til at løse en arbejdsmiljømæssig udfordring (ca. 1/3 af stigningen), dels en regnskabsteknisk ændring af taksterne (ca. 2/3 af stigningen) (maillkorrespondance med socialchef). Sidstnævnte stigning skyldes, at de amtslige tilbud blev overtaget i en pæn økonomisk stand, der tillod et vist niveau luft i budgetterne. Socialchefen peger således i interviewet på, at man på Vestereng var vant til at kunne præstere et mindreforbrug på 300.000 kr. hvert år, således også i 2007 – en indikation på, at man også i hierarkiske systemer som de gamle amter tolererer et vist niveau af *s/ack*. Med de nye takstregler skal dette 2007-overskud indregnes i 2009-taksten, som derfor bliver kunstigt lavt. Derfor stiger 2010-taksten 'kunstigt' mere end ellers, da der her ikke er et 2008-overskud, der skal korrigeres for (Vestereng har altså lært de nye budgetmæssige spilleregler). Denne regnskabstekniske korrektion bidrager til en nominal takststigning på ca. 4 % – og må siges at udgøre støj, jf. kapitel 7's diskussion, snarere end *moral hazard*.

Resten af takststigningen er altså en reel udgiftsvækst, som er positivt besluttet af ledelsen i forvaltningen, men som ikke har været til politisk beslutning. Ændringen (på 23 kr. pr døgnplads eller 243.000 kr. på årsbasis for tilbuddet) er i socialforvaltningens myndighedsbudget på ca. 250 mio. kr. en megen beskedent ændring. Socialchefen skriver således: 'Der findes ingen papir på ovenstående mindre disposition ud over en bemærkning i en budgetkontrol' (maillkorrespondance, socialchef) – det er altså en beslutning i en størrelsesorden, der er røget under den politiske ledelses bagatelgrænse. Baggrunden for denne takststigning er et behov for at øge personalenormeringen i nattetimerne. Man havde indtil 2009 én nattevagt til 29 beboere, som med årene er blevet lidt sværere at håndtere. En af beboerne har overfaldet nattevagten, hvorfor forstanderen går i dialog med forvaltningen om at finde penge til at have to vågne nattevagter, svarende til en opnormering på 1½ stilling. Overfaldet giver en klar anledning til at se nærmere på, hvordan den sikkerhedsmæssige og arbejdsmiljømæssige status er for de ansatte – også selvom Arbejdstilsynet endnu ikke har reageret på hændelsen (interview, forstander).<sup>42</sup> Løsningen bliver at give flere ressourcer til tilbuddet til

---

<sup>42</sup> Antallet af sådanne hændelser – vold mod personale eller beboere, herunder voldtægt, begået af beboere – er forholdsvis almindeligt på tilbud til udviklingshæmmede og sindslidende, om end der ikke findes en central statistik for forekomsten (se f.eks. KREVI, 2012d). Det er alene den modsatte situation – personalets magtanvendelse – der registreres.



at øge bemanningen om natten. En del af finansieringen til dette findes inden for eget budget (der jo hidtil har været præget af et vist niveau af *slack*, der kunne inddrages til at bolstre kommunens overordnede økonomi, selvom besparelsen ville tilgodese alle køberkommunerne), mens resten, ca. 250.000 kr., 'betales ved en mindre takststigning' (mailkorrespondance med socialchef). Den faktuelle baggrund for den trods alt relativt beskedne takst-udvidelse på Vestereng minder altså om situationen på Stokholtbuen i Ballerup: Der er et fagligt og sikkerhedsmæssigt behov for at se på normeringen om natten, og man bliver enige mellem forstander og forvaltning om at søge problemet løst ved en ressourcetildeling. Men i modsætning til situationen i Ballerup søger man ikke kun den 'lette løsning' i form af at lægge hele byrden ved at løse problemet på købersiden (som man udgør 20 % af selv): Løsningen bliver dels en omrokering inden for eget budget på tilbuddet (la-vere personalenormering i dagtimerne), dels en takstfinansiering.

#### Display 8.2c: Den faktiske budgetadfærd

---

Et fagligt behov	<p>'Vi har 29 borgere med forskellige handicapkompleksiteter her, eksempelvis borderline relateret adfærd. Og folk med borderline, de skal jo altid udfordre personalet. Og en med bordeline angreb faktisk en nattevagt. Og der synes jeg det er uforsvarligt, at man er alene med 29. Så der sagde jeg, inden arbejdstilsynet kommer, der skal vi have to nattevagter på' (Forstander, Vestereng).</p> <p>'De gik med på det sikkerhedsmæssige argument' (Forstander, Vestereng).</p> <p>'Årsagen til dette var, at der var behov for at ansætte to ekstra nattevagter. Aftalen med Vestereng blev, at de inden for egen budgetramme skulle finde økonomi til den ene nattevagt og at en takststigning skulle finansiere den anden nattevagt. Vi taler formodentlig om en årsløn på ca. 350.000' (Socialchef, mailkorrespondance).</p>
En lettere beslutning	<p>I: 'Men tror du at en beslutning om at lægge det på taksten har været lettere, når det nu trods alt ikke har kostet Svendborg ret meget – når I kun bruger tre pladser?'</p> <p>IP: 'Ja, det kan da godt være, at det har været det. Men altså, hvis man skulle gøre det for at imødekomme nogle krav, så skulle det jo være gjort uanset... så skulle man have fundet besparelsen et andet sted. Jeg ved det ikke, men det kan jeg jo ikke afvise man kan have tænkt sådan, at ' det går jo ikke så meget ud over vores eget budget'. Det kan jeg ikke afvise' (Udvalgsformand, Svendborg).</p>

---

Spørgsmålet er igen det kontrafaktiske, om Svendborg ville have handlet anderledes, hvis Vestereng var et rent Svendborg-tilbud, hvorved ressourcerne til den ekstra nattevagt skulle findes andre steder i socialforvaltningens budget. Display 8.2c illustrerer de samme to sæt opfattelser som i Svendborg, nemlig om budgetadfærden var betinget af beboersammensætningen, eller om der var tale om et uundgåeligt, fagligt behov, der gjorde takstvæksten uundgåelig. Displayet viser klart størst støtte til den anden forklaring, der også er den mest legitime: at takstudvidelsen er funderet solidt i det faglige behov

for at øge personalets sikkerhed i nattetimerne, og man havde handlet uanset beboersammensætningen.

De interviewede beslutningstagere peger således på, at det var en nødvendig beslutning at øge bemanningen, selvom man 'jo ikke kan afvise, at man kan have tænkt sådan, at "det går jo ikke så meget ud over vores eget budget"' (udvalgsformand, Svendborg). Og netop denne bevidsthed om betydningen for eget budget er jf. analysen af andet led ovenfor til stede – men er altså næppe afgørende, hvis aktørernes begrundelser skal tages for pålydende. Der er ikke grundlag her for andet end at tro interviewpersonernes udsagn, idet ændringen på 23 kr. pr. døgn er forholdsvis beskeden, ligesom man delvist imødekommer behovet ved at flytte om på det eksisterende budget. I den kontrafaktiske situation – hvor alle beboerne var finansieret af Svendborg – må det samme udfald på den afhængige variabel (takststigning på 6,5 %) altså forventes at være indtrådt. Beboersammensætningen havde i denne udlægning af forløbet ingen betydning for takstvæksten.

I dette tilfælde er det særligt den eksterne begrænsning diskuteret ovenfor, der afholder beslutningstagerne fra at give et højere budget på agentniveau, end man selv ville have foretrukket ved fuld egenfinansiering (*moral hazard*). Socialchefen fremhæver således relationen til de øvrige fynske kommuner: 'Du kan ikke undervurdere kollegialiteten, og det at vi også er købere. Jeg køber jo hos Faaborg, som køber hos mig. Det er jo dagen efter [at Svendborg hæver taksten på et tyndt grundlag, JEG], så kunne jeg jo sige nøjagtigt det samme' (socialchef). At være storkøber af ydelser som Svendborg skærper altså kravene til ens moral som sælger. Det er således både et normbaseret hensyn til kollegaer ('kollegialitet'), der begrænser *moral hazard*-adfærden, og en mere rationelt baseret overvejelse om at undgå reaktioner fra ens handelspartnere ('Jeg køber jo hos Faaborg, som køber hos mig'). Kausalmekanismens tredje led om faktisk budgetadfærd finder altså ikke empirisk støtte i den anden case, hvis der alene ses på den konkrete behandling af Vestereng og Ryttervej i budget 2010. Men hvor de interviewede beslutningstagere nægter, at finansieringsandelen betød noget for de ekstra penge til Vestereng i 2010 (en fejlet *smoking gun test*), er der dog en anerkendelse af, at man kigger mod beboersammensætning mere generelt, når man skal udmønte besparelser, jf. analysen af led A<sub>2</sub>.

### Alternative forklaringer

Igen her må det overvejes, om de alternative forklaringer om tilfældigheder og specialisering kan forklare forskellene i takstvæksten på de to tilbud. I dette tilfælde er det eksternt sælgende tilbud godt nok rettet mod en mere

veldefineret målgruppe i form af ældre udviklingshæmmede (og kan dermed anskues som mere specialiseret end Ryttervej), men Vestereng kan ikke siges at nyde en særlig informationsfordel omkring reelt omkostningsniveau. Således findes der en række tilsvarende tilbud til ældre funktionshæmmede i andre kommuner, der tjener som sammenligningsgrundlag. Her giver den særdeles brede målgruppe snarere Ryttervej en informationsmæssig fordel over for principalen – for hvilke tilbud skal man sammenligne med? Vestereng har heller ikke en særlig konkurrencemæssig beskyttet status, som giver dem mulighed for at budgetmaksimere – faktisk står tilbuddet med den udfordring, at mange kommuner kopierer deres koncept for boliger til ældre udviklingshæmmede, hvorved de på længere sigt er presset på optaget (interview med forstander, Vestereng). Behovet for en ekstra nattevagt på Vestereng skaber altså en beslutningsanledning, der ikke er forårsaget af tilbuddets specialiseringsniveau. Der er altså ikke noget der tyder på, at det er forskellen i specialiseringsgraden, der forårsager forskellen i budgetudviklingen på de to tilbud.

Til gengæld viser gennemgangen af led  $A_3$  ovenfor, at der faktisk er en stor del af væksten på Vesterengs takstniveau, der skyldes korrektioner for overskud i tidligere budgetår frem for positive ledelsesbeslutninger om at øge budgettet. 2007-overskuddet betød midlertidigt lavere takster i 2009, hvilket giver en stigning i taksten fra 2009 til 2010, hvor den midlertidige korrektion bortfalder. Der er ikke noget, der tyder på, at dette mindreforbrug skyldes andet, end man i Fyns Amt havde en tradition for at have lidt frie resourcer decentralt (interview med udvalgsformand og socialchef) – men dette er ukorreleret med de forklarende variable. 2/3 af takstvæksten i 2010 er altså 'støj' som defineret i sidste kapitel. Men 1/3 af takstvæksten (en realvækst på ca. 2 % mod Ryttervejs 0,5 %) skyldes dog omvendt en bevidst administrativ beslutning om at give lidt ekstra personaleressourcer og 'tage det på taksten', som drøftet ovenfor.

Hvad betød beboersammensætningen i denne case?

Svendborg Kommune er som diskuteret i kapitel 7 udvalgt som en case, der er velforklaret af den statistiske model, hvor den eksterne sælger Vestereng har en større takstvækst end Ryttervej, der er mere orienteret mod Svendborg-borgere. Analysen ovenfor har dog vist, at den reelle takststigning hos den eksterne sælger alene er 2 % (altså en indikation på, at den målingsmæssige validitet i forhold til den afhængige variabel ikke er helt uproblematisk – der er en del 'støj' i målet som diskuteret i kapitel 4 og 5). De 2 %

vækst hos den eksterne sælger udgør dog stadig bedre vilkår end hos den interne leverandør.

Som i Ballerup havde alle aktørerne et kendskab til fordelingsnøglen mellem pladser, der er til eget forbrug, og pladser, der sælges til andre kommuner, og igen havde særligt forvaltningen en helt umiddelbar opfattelse af, at dette forhold har en betydning for det, der kan betegnes som den kommunale egeninteresse. Man må 'helt indlysende' skele til beboersammensætningen, når man skal finde besparelser på området. Kausalkædens led  $A_1$  og  $A_2$  finder altså empirisk støtte i casen, om end beslutningstagerne også i Svendborg betoner forhold, der begrænser den mere rene kasse-tænkning i at behandle eksternt betalte tilbud anderledes end de rent interne tilbud. Med socialchefens ord er det mennesker, ikke lakridser, der handles på dette marked. De to indledende *hoop tests*, der skal bestå af kausalteorien, men som ikke afviser andre forklaringer på  $Y$ 's variation, finder altså empirisk støtte.

Mekanismens led  $A_3$  finder derimod kun begrænset empirisk støtte, da interviewpersonerne afviser, at det er et afgørende forhold. Der er som beskrevet en markant forskel på værdien på den afhængige variabel mellem de to tilbud, og denne forskel skyldes delvist en positiv beslutning om at tildele ressourcer (mens 2/3 af effekten er 'støj' i form af tekniske korrektioner). Men som analysen ovenfor viste, så understreger socialchefen, at denne resourcetildeling i budgettet på Vestereng på 2010 ikke er afhængig af, at Svendborg kun betaler en lille del af regningen selv. Den empiriske analyse peger altså på, at led  $A_3$  faktisk ikke er aktiv her, hvorfor værdien på  $Y$  ikke er et produkt af kausalmekanismen. Dette medfører dog ikke i sig selv et behov for at afvise teorien jf. diskussionen af ækvifinalitet. Analysen peger således bl.a. på baggrund af støtten til  $A_1$  og  $A_2$  på, at kausalmekanismen i andre sammenhænge kan være aktiv – f.eks. skeles der til beboerfordelingen, når der skal udmøntes besparelser. Men det svækker som diskuteret i kapitel 7 teoriens empiriske grundlag, at kausalmekanismen er passiv i denne konkrete case, der jo netop er udvalgt som velforklaret af den statistiske model. Det afgørende led er defineret som en *smoking gun test*, hvorfor det ikke vil være kritisk, hvis der ikke kan findes empirisk dækning for kausalmekanismen – i dette tilfælde i form af en 'tilståelse' som i Ballerup. Selvom jeg i kapitel 7 har diskuteret en mulig bias i besvarelsene mod det mere 'politiske korrekte', har jeg her ikke grundlag for andet end at basere konklusionen på socialchefens udlægning, der peger på en anden årsag end den politisk bekvemme forskelsbehandling. Analysen peger altså snarere på, at kausalmekanismen har været passiv, end at dokumenterne og interviewene 'skjuler en rygende pistol' i Svendborg.

Men selv på denne baggrund er det værd at hæfte sig ved, at man særligt i administrationen har en klar opfattelse af, at man *har* en interesse i at behandle tilbud forskelligt. Kausalmekanismen kan altså eksistere i tilfældet Svendborg, men er ikke aktiv som en selvstændig forklaring her. Led A<sub>3</sub> havde altså ingen dækning i behandlingen af Ryttervej og Vestereng i budget 2010, men A<sub>2</sub> viste, at der mere generelt er en opfattelse af, at man bør inddrage beboersammensætningen og dermed egenfinansieringen i budgetovervejelserne – det er noget helt 'indlysende' (interview, socialchef), at man tager højde for dette i budgetterne helt generelt. Så også i Svendborg reagerer man altså på den incitamentsstruktur, der er skabt på markedet, om end tilskyndelsen i stort omfang neutraliseres af modgående hensyn, internt og eksternt..

### 8.3 Silkeborg Kommune – kassetænkning er blevet nødvendigt

Den tredje og sidste casekommune er Silkeborg i Region Midtjylland med 90.000 indbyggere. Denne kommune har i budgettet for 2010 behandlet alle takstfinansierede tilbud i det kvantitative datasæt ens – de er blevet beskåret med ca. 9 % i faste priser, uanset om takstfinansieringen er betalt af Silkeborg eller af nabokommunerne. I Silkeborg Kommune er der altså ikke en samvariation mellem beboersammensætning og takstudvikling på tilbudsniveau. Kommunen er derfor udvalgt som en afvigende case fra den statistiske modelspecifikation, der skal belyse, hvorfor forskelsbehandlingen af agenter ikke er mere udtalt på det danske kvasimarked for sociale ydelser.

Silkeborg Kommune er en af de forholdsvis store jyske kommuner, der opstod med kommunalreformen. Kommunen er skabt ved en sammenlægning af Silkeborg, Gjern, Them og Kjellerup kommuner på tværs af de gamle Aarhus og Viborg amter. Silkeborg er pt. ledet af en socialdemokratisk borgmester, men var i første periode efter reformen konservativt ledet. Som i Svendborg var den gamle Silkeborg Kommune overvejende socialdemokratisk, mens de mindre landkommuner Them, Kjellerup og Gjern var borgerlige. Ved strukturreformen overtog Silkeborg 22 ud af 25 amtslige tilbud i kommunen, både fra Aarhus og Viborg Amt. Brugerfordelingen på de overtagne tilbud afspejler den tidligere amtsstruktur med brugere fra hhv. Århus og Viborg Amt. Silkeborg Kommunes økonomi kan karakteriseres som noget turbulent. I årene efter strukturreformen oplevede kommunen en stærk vækst, og den har relativt gunstige vilkår i forhold til befolkningens socioøkonomiske

baggrund. Men med finanskrisen har kommunens økonomi og særligt udviklingen i beskatningsgrundlaget vist sig uholdbar, hvorfor man i 2009-2010 havde alvorlige likviditetsproblemer (interview, direktør) og både i 2011 og 2012 måtte reducere markant på tilbudsniveau. Silkeborg har været bedre til at budgettere socialområdet ved strukturreformen end de andre casekommuner, men har dog i 2008 og 2009 haft ganske omfattende merforbrug på området, der har ført til flere reduktioner på tilbudsniveau – både gennem kollektive aftaler i rammeaftaleregi (ændring af belægningsprocenter) og unilaterale budgetnedskæringer – f.eks. på 2,5 % i 2010-budgetterne. Besparelser på egne leverandører har dog en beskedent effekt, idet Silkeborg er en nettokøber-kommune. Ca. 2/3 af myndighedsbudgettet anvendes på køb ved andre aktører (interview, handicap- og psykiatrichef).

I Silkeborg er der fokus på to tilbud, der begge retter sig mod psykisk syge – det tidligere Aarhus Amt tilbud Birkeparken til yngre sindslidende med behov for korterevarende ophold, og det tidligere Viborg Amt tilbud Hinge, der tilbyder længerevarende ophold til en lidt tungere gruppe med psykiske lidelser. Birkeparken har 12 pladser til yngre (18-30 år) personer med mildsvære psykiske problemer, overvejende kvinder. En del har også misbrugsproblematikker (selvmedicinering) som komplikation til sindslidelsen. Den gennemsnitlige opholdslængde på stedet er 2-4 år. Tilbuddet minder således om Måløvgård i Ballerup Kommune i målgruppe og opholdslængde. Tilbuddet er opført i 2002 af Aarhus Amt og har 18 ansatte (16 årsværk), omfattende socialpædagoger, ergoterapeuter og støttepersonale. Taksten på Birkeparken er siden strukturreformen blevet reduceret ganske meget, hvilket delvist skyldes et stort overskud i 2007 og 2008, der altså modregnes i 2009 og 2010. Siden er budgettet dog også reduceret gennem flere takstreduktioner og ændringer i belægningsforudsætningerne. Tilbuddets nøgletal er fremstillet i tabel 8.3 nedenfor, som viser hvordan taksten (i 2011-p/l) er faldet fra 1.665 kr. i 2009 til 1.522 i 2010 og 1.459 kr. i 2011. Alene i perioden 2009-2011 reduceres taksterne altså med ca. 12 %.

Botilbuddet i Hinge er rettet mod voksne med sindslidelser, hvor diagnoserne kan være skizofreni og paranoid skizofreni samt tilstødende sociale problematikker, især stofmisbrug etc. Tilbuddet har tidligere været drevet som et psykiatrisk plejehjem, men er nu en mere ordinær boform til psykisk syge (§ 108) og har derfor også fået en lidt yngre målgruppe. Tilbuddet anvendes kun i beskedent omfang af Silkeborg Kommune, idet 13 af 15 pladser sælges til andre kommuner, heraf 8 til Viborg Kommune. Tilbuddets fysiske rammer er nedslidte og er ikke tidssvarende de gældende regler for botilbud, og da Viborg Kommune samtidig planlægger hjemtagning af sine

borgere (til støtte i eget hjem),<sup>43</sup> vil tilbuddet formodentlig blive afviklet inden for de kommende år. I den undersøgte periode 2009-2010 var dette dog ikke en aktuel trussel. Der foreligger således en positiv tilsynsrapport fra 2009 (Silkeborg, 2009a), der dog påpeger behovet for renovering af de fysiske rammer. I 2010 er afsat penge til istandsættelse, men grundet Viborgs ønske om hjemtagning i 2012 er dette sat i bero. Tilbuddet har 18 ansatte i døgntilbudsdelen, dertil kommer et aktivitetstilbud med yderligere ansatte i samme rammer. Som tabel 8.3 viser, har også Hinge været igennem en meget stram økonomisk udvikling. Hvor taksten i 2009 var 1.707 kr. pr. døgn (2011-p/l), falder taksten først med 8,9 % til 1.555 pr. døgn, og i 2011 med yderligere 5,1 % til 1.475 kr. pr. døgn. På bare to år er budgettet altså reduceret med ca. 85.000 kr. pr. plads.

Tabel 8.3: Nøgletal for de to Silkeborg tilbud

		2009	2010	2011
Birkeparken	Pladser	12	12	12
	Pris	1665	1522	1459
	Andel eksterne	25	25	
Botilbuddet i Hinge	Pladser	15	15	15
	Pris	1707	1555	1475
	Andel eksterne	87	87	

Note: Alle priser er i 2011-p/l.

Tilbuddene i Silkeborg Kommune har altså en ganske identisk udvikling på den afhængige variabel trods den store forskel i beboersammensætning. Kausalmechanismen fra kapitel 7 har altså tilsyneladende ikke haft en virkning i denne kommune.

#### A<sub>1</sub>: Aktørernes informationsniveau

Analysen af Silkeborg tager altså udgangspunkt i en søgen efter, hvilke eller hvilket led i kausalkæden fra beboersammensætning til budgetadfærd der er 'sprunget': Mangler beslutningstagerne den strategisk relevante viden (A<sub>1</sub>), opfatter de det ikke som væsentligt for den kommunale egeninteresse (A<sub>2</sub>),

<sup>43</sup> Viborgs hjemtagning er på kanten af reglerne, da der er sat spørgsmålstegn ved, om de psykisk syge beboere har følt sig presset til at acceptere flytningen.

eller har de af andre årsager ikke handlet på denne interesse ( $A_3$ ).<sup>44</sup> Analysen starter atter ved kausalmekanismens første led – om de relevante beslutningstagere besidder information om beboersammensætning på tilbudsniveau, og i givet fald hvornår dette emne drøftes.

Også i denne case er det relevant at være bevidst om tidsperspektivet, idet Silkeborg Kommune har foretaget en del udskiftninger på ledelsessiden siden den undersøgte periode 2009-2010, hvor der er kommet en ny handicap- og psykiatrichef, indsat en fælles leder for de undersøgte tilbud samt kommet ny udvalgsformand. Disse udskiftninger har betydning for ikke blot belysningen af kausalmekanismen, men også for dens gyldighed i case. Display 8.3a viser, at den nuværende ledelse i høj grad ser beboersammensætningen som en strategisk vigtig information, illustreret ved, at den nuværende handicap- og psykiatrichef bad om en oversigt over beboersammensætningen på dag 2 af hendes ansættelse. På dette tidspunkt forelå denne information ifølge interviewene ikke systematisk eller som noget, der umiddelbart kunne fremskaffes, hvoraf det kan udledes, at den tidligere ledelse ikke anså dette som en lige så vigtig viden som den nuværende. Det har ikke været muligt at interviewe den tidligere handicap- og psykiatrichef for at belyse dette mere direkte. Forud for budgetforhandlingerne for 2010, som indebar en større sparerunder for tilbuddene, har driftsprincipalen altså ikke haft en systematisk viden om beboersammensætningen. Kausalmekanismen overlevede altså ikke denne første *hoop test* og derfor ikke kan have spillet en rolle i 2009-2010. Det interessante spørgsmål bliver dog, hvorfor denne case adskiller sig fra de første to bekræftende cases.

Tilbudslederne har givet haft et klart indtryk af fordelingen grundet den daglige drift og løbende kontakt med betalingskommunerne jf. de andre cases, og de kommunale regnskabssystemer rummer denne information, da der løbende udsendes regninger til betalingskommunerne. Også i f.eks. budgetmaterialet for 2010 (Silkeborg, 2009b) fremgår det, at botilbuddet i Hinge har en indtægt på 7,9 mio. kr. ved salg til andre kommuner, mens Silkeborg kun køber for 563.000 kr., hvoraf beboersammensætningen kan udledes. Der er således under den daværende ledelse alene fokus på den samlede handelsbalance – køb og salg på tværs af kommunegrænser – men informationen er ikke ordnet på en sådan måde, at der kan trækkes data på enhedsniveau. I 2009 må kausalmekanismens led  $A_1$  altså siges at savne empirisk støtte. At der ikke findes støtte til denne *hoop test*, er en gan-

---

<sup>44</sup> Det ligger naturligvis i kausalmekanismens logik, at hvis  $A_1$  ikke finder empirisk støtte, kan vi ikke forvente  $A_2$  og  $A_3$ .



ske klar indikation på, hvorfor kausalmekanismen ikke har spillet en rolle i denne case.

#### Display 8.3a: Aktørernes information

Fuld information ved aktørerne	
Vidensniveau nu	'På dag 2 bad jeg om en oversigt over netop den fordeling' (handicap- og psykiatrichef). 'Vi snakker om det hele tiden, og hver gang vi laver om på tingene' (handicap- og psykiatrichef). 'Jeg kender ikke den konkrete, præcise fordeling i de enkelte tilbud, men vi har mange i afdelingen, der kender de tal' (direktør).
Hvornår omtales det?	'Jeg spørger administration. Det har været en del af vores drøftelse, når vi har snakket om vores strategi og udviklingsplan, hvordan det skal være for hele handicap- og psykiatri-området' (udvalgsformand). 'Det er som regel i forbindelse med budgetlægning, når vi skal have ender til at nå sammen' (udvalgsformand). 'Vi snakker om det hele tiden, og hver gang vi laver om på tingene. Vi har lige gennemført en organisationsomlægning. Og det er klart, det er hele tiden med i vores billede, i vores tanker og vores overvejelser, hvordan vores handelsbalance ser ud. Det er meget afgørende' (handicap- og psykiatrichef)

Den manglende støtte til det første led ændrer sig dog med tiltrædelsen af en ny chef for handicap- og psykiatriafdelingen, der, som det fremgår af displayets anden række, umiddelbart anser beboerfordelingen og dermed Silkeborg Kommunes egenfinansieringsandel som et væsentligt parameter for hendes ledelse, herunder håndteringen af den spareudfordring, kommunen i denne periode står over for. I perioden siden 2010 har beboersammensætningen været noget, man i kommunen snakker om 'hele tiden, og hver gang vi laver om på tingene' (handicap- og psykiatrichef). Den interviewede direktør betoner dog, at han ikke har denne viden på det mere operationelle niveau, men at det omvendt er en information, som han har let adgang til, når han har behov for at håndtere en konkret problemstilling på tilbuds niveau. Forvaltningen har denne viden og kan hurtigt støtte direktøren med dette, skulle det blive nødvendigt i en sag.

Også formanden for socialudvalget har en ganske skarp fornemmelse for, hvor mange pladser der sælges, og hvor mange pladser der forbruges selv, og har let adgang til informationen i relevante sammenhænge. Umiddelbart er formandens informationsniveau højere end politikernes i de andre casekommuner, hvilket kan hænge sammen med de spareøvelser og herunder de strategiske drøftelser omkring den fremtidige balance mellem selv-

forsyning og indkøb, kommunens politiske og administrative ledelse har været igennem. Således betoner handicap- og psykiatrichefen, at beboersammensætningen og hele takstfinansieringsområdet er noget, der faktisk skal fremlægges for det politiske niveau, for at de kan tage en beslutning omkring udmøntning af besparelser: 'Det er faktisk, vi forsøger at forklare, hvordan det fungerer, og hvilken effekt det vil have, når man ser det i sammenhæng med de øvrige besparelser, vi gennemfører' (handicap- og psykiatrichef).

Den lave informationsgrad i 2009 er således erstattet med en særdeles stor opmærksomhed om dette forhold i tiden efter – en opmærksomhed, der har 'smittet' fra det administrative til det politiske niveau. Skal analysen alene fokusere på budgettilvæksten fra 2009 til 2010, er det entydigt, at kausalmekanismen mellem andel eksternt betalte beboere og takstudviklingen falder på *hoop*-testen af det første led: beslutningstagerne har simpelt hen ikke den fornødne faktuelle viden om beboersammensætningen hos agenterne, og den videre opfattelse af organisationens egeninteresse og den faktiske budgetadfærd er altså ikke betinget af den faktiske fordeling mellem internt og eksternt finansierede beboere i 2009-2010. Dette har andre beslutningstagere så sidenhen ændret på, hvorved kausalmekanismens første led finder støtte i senere budgetperioder ud over det snævre fokus på 2010-budgettet.

Objektivt set må beboersammensætningen og dermed egenfinansieringsandelen beskrives som et væsentligt parameter for aktører, der skal træffe budgetbeslutninger inden for det eksterne kvasimarked – det afgør, hvor meget af budgetudvidelserne, der egenfinansieres, og hvilken effekt besparelser har for egen kommunekasse. Denne opfattelse er bekræftet i de to første cases. Gennemgangen af led  $A_1$  i den afvigende case Silkeborg indikerer dog, at selv sammensatte aktører trods større kognitiv kapacitet til informationsbehandling stadig kan være begrænset i deres rationalitet, hvis ikke ledelsen opfatter organisationens strategiske interesse. Den nye ledelse ændrer dette og handler således mere i tråd med det, der set fra afhandlingens og de andre caseaktørers synspunkt kan betegnes som kommunens snævre egeninteresse.

## $A_2$ : Aktørernes opfattelser af interesser og motiver

Kausalkædens første led  $A_1$  om information fandt altså ikke empirisk støtte i Silkeborg Kommune i perioden frem til 2010, fordi kommunens beslutningstagere ikke på daværende tidspunkt opfattede beboersammensætningen på tilbuds niveau som et særligt relevant forhold for det, der kan betegnes som den kommunale egeninteresse. Analysen af  $A_1$  har altså allerede af-

dækket, at led  $A_2$  heller ingen empirisk støtte har i 2009. De to led er således tæt forbundne, og det kan være svært at afgøre entydigt, om  $A_1$  nødvendigvis kommer før  $A_2$  – eller omvendt: En begrænset rationel aktør bruger kun ressourcer på informationsindsamling eller behandling af denne information til et systematisk handlingsgrundlag, hvor det opfattes som relevant for egeninteressen, men det kræver også faktisk information for at vide, hvor man har en interesse. Grundet udskiftningerne på ledelsesposterne har det ikke været muligt at afdække, hvordan man i perioden faktisk anskuede den kommunale egeninteresse, men den nuværende handicap- og psykiatrichef peger på, at man ikke tidligere havde opfattet dette som en strategisk egeninteresse.

Display 8.3b: Udtryk for opfattelsen af interesser og incitamenters på området efter 2010

Kommunal egeninteresse	<p>IP: 'Så tænker jeg, at vi er nødt til at forholde os mere til, hvad det er for nogle tilbud, vi har egne borgere i, og hvad det er for nogle tilbud, vi har primært udefrakommende borgere. For når vi skærer ned på taksten på et tilbud, vi selv bruger meget, så betyder det ikke bare at tilbuddet er billigere drevet, det betyder også, at de der skal købe – sagsbehandlerne – kan få mere for pengene'</p> <p>I: 'Så I vil målrette jeres besparelser mere mod de steder, hvor I bruger de fleste pladser selv?'</p> <p>IP: 'Ja, det bliver vi nødt til, det er jeg ret sikker på' (udvalgsformand).</p> <p>'(...) der tænkes i, hvor man overvejende udmønter reduktionen. Det er ret tydeligt, at det gør man' (handicap- og psykiatrichef).</p> <p>'Så der er flere forskellige parametre, og det er naivt at sige, at det ikke er et parameter at skele til, hvordan sammensætningen er – men det er ikke det eneste parameter. Det kan vi ikke holde til. Der er nogle forskellige ting, der vægter, der gør så samlet, at der skal Hinge tage den andel, og Birkeparken skal tage den andel, og X tilbud skal tage den andel' (direktør).</p>
Bremser på kassetænkning	<p>'Det er jo hele tankesættet om at prøve at standse væksten, og at vi alle sammen skal drifte billigere, den er jo rigtig. Og den vil vi alle gerne medvirke til. Men alt afhængig af handelsbalancen lokalt, og hvilke besparelser, der ruller henover en, ser virkeligheden jo mere speget ud' (handicap- og psykiatrichef).</p> <p>'Det har en betydning for hvordan vi tænker, at vi fremadrettet skal indrette vores tilbud på, fordi der er kommet en vis sårbarhed omkring det der med at drive tilbud for andre kommuner' (udvalgsformand).</p> <p>'Det er afgørende, når vi planlægger til, hvad vi selv skal drifte, og hvor vi skal bygge. Også fordi der hvor vi drifter for mange andre kommuner, og ikke for os selv, der er vi usikre på grundlaget på sigt' (handicap- og psykiatrichef).</p>

Det kan igen være relevant at kigge på perioden efter 2009-2010, hvor der jf. ovenfor sættes fokus på beboersammensætningen. Efter 2010 skifter billedet altså markant, da den nye administrative ledelse sætter fokus på, at det faktisk har en betydning for den ledelsesmæssige og styringsmæssige

tilgang til enheder på socialområdet, om man betaler driften på stedet fuldt ud, eller om regningen for tilbuddets aktiviteter deles med en række andre kommuner. Den nye chef opfatter altså beboersammensætningen på tilbuds niveau som strategisk vigtigt for kommunens adfærd ( $A_2$ ) og beder derfor sin forvaltning udarbejde oversigter på tilbuds niveau om fordelingen mellem internt og eksternt betalte beboere og brugere ( $A_1$ ). Ser man på udviklingen efter 2009, er der altså klar støtte også til andet led i kausalmechanismen, som vist i display 8.3b.

Der er altså efter 2010 som i de andre to cases en opfattelse af, at tilbud med mange eksternt betalte beboere indebærer en anden incitamentsstruktur, fordi effekten af budgetændringer på kommunekassen er proportional med ens egen anvendelse af tilbuddet. Denne interesse har også her overskriften kommunal egeninteresse og er illustreret i den øverste række i displayet nedenfor. Displayet viser som i de andre cases at beslutningstagerne i Silkeborg, her primært den administrative ledelse og i mindre omfang også udvalgsformanden opfatter beboersammensætningen som et strategisk relevant parameter, når der skal fastsættes budgetter. Silkeborg har gennemgået flere hårde sparerunder, og her er dette noget, som ledelsen er meget bevidst om og også forelægger den politiske ledelse. Handicap- og psykiatrichefen, der siden sin tiltrædelse har skullet forholde sig til både et problematisk merforbrug og et behov for at reducere myndighedsbudgettet, betoner, at man for at få enderne til at nå sammen økonomisk må tage højde for 'den praktiske virkelighed', og så må solidariteten med andre kommuners økonomiske interesser komme i anden række. Direktøren sammenligner tankegangen omkring udmøntningen af besparelser med kommunens indsats imod socialt bedrageri:

På samme måde som man tænker, når man driver penge ind for socialt bedrageri, at det var nu rarest, hvis vi kun fangede dem, hvor kommunen får en andel. Men selvfølgelig tager vi alle, der snyder, også dem med 100 % statsrefusion. Men man har i baghovedet, at det var nu bedst for kommunekassen, hvis ... Så jeg vil sige, ja, selvfølgelig skeler vi da til, hvilken effekt det får for kommunens budget, hvis vi gør nogle ting. Men vi gør selvfølgelig det, vi skal i forhold til det, vi aftaler [med andre kommuner i rammeaftalen, JEG].

Den kommunale egeninteresse må altså i Silkeborg ses i lyset af de økonomiske omstændigheder i kommunen, men handlingslogikken synes dog også at være ganske rodfæstet ved den nuværende ledelse. Som i de andre kommuner står den kommunale kassetænkning og interessen i forskelsbehandling dog ikke alene. De interviewede beslutningstagere har peget på en række forhold og hensyn, der holder kommunen tilbage fra at gennemfø-

re den rene, kyniske kassetænkning, hvor der særligt er fokus på samspillet med andre kommuner. Dog er de interne begrænsninger fra de andre cases i spil i Silkeborg, de fylder blot mindre. Den administrative ledelse har også her en opfattelse af, at man er forpligtet til at handle i sine medkommuners interesse, herunder overholde hensigtserklæringerne i rammeaftalen om generelle takstreduktioner. For Silkeborg Kommunes vedkommende handler dette til dels om, at de som store nettokøbere af pladser er afhængige af andre aktørers budgetbeslutninger for at indfri de ganske store sparekrav, kommunen og socialafdelingen står over for (interview med direktør). Vægtningen mellem den egeninteresse og det mere idealistiske hensyn til andre kommuners økonomi kan være svær at bedømme, særligt da der som diskuteret tidligere kan være en tendens til at nedtone den illegitime kassetænkning i interviewene. Her skal det derfor blot konstateres, at de administrative interviewpersoner i Silkeborg fuldt ud anerkender kassetænkningen som et af flere hensyn.

Men beslutningstagerne i Silkeborg peger i interviewene også stærkt på en opfattelse af, at man som leverandør på det eksterne kvasimarked er præget af en sårbarhed over for køberkommunernes dispositioner. Belært af Viborg Kommunes trussel om at trække eksistensgrundlaget væk under botilbuddet i Hinge er man blevet opmærksom på, at den markedslignende organisering skaber en kilde til politisk og driftsmæssig risiko, som man ikke har, så længe man alene agerer inden for egen linjeorganisation (interview med direktør). Driftskommunen er således meget opmærksom på, at det kan have konsekvenser at være for dyre i forhold til alternative foranstaltninger.<sup>45</sup> Det teoretiske udgangspunkt for analysen er jo ellers modsat, at driftsherrerne på et politisk reguleret marked med meget svag konkurrence kan sætte priserne relativt fri for konsekvenser (meget lav priselasticitet). Men her har en køberkommune gået til grænsen i forhold til de juridiske regler for at hjemtage borgere fra døgntilbud i andre kommuner, hvilket skærper opmærksomheden om, at det eksterne kvasimarked er noget, der ligger uden for den enkelte kommunes kontrol. Der kan altså siges at være en form for konkurrence på kvasimarkedet, som er svær for udbydersiden at håndtere. Denne risikoopfattelse er modsat det, de fleste andre aktører på markedet peger på, hvor andre typisk vil pege på det problematiske i at købe uden for egen linjeorganisation, hvor man ikke selv har kontrol over prisudviklingen. De interviewede beslutningstagere betonedede derfor, at det er væsentligt for Silke-

---

<sup>45</sup> Svendborg taler man dog en del om konkurrence som en begrænsning på takstudviklingen.

borgs økonomi, at priserne holdes på et niveau, hvor de øvrige købere ikke fristes til at teste grænserne for hjemtagning.

En samlet status for analysen af kausalmekanismens andet led i denne afvigende case kan siges at bestå af tre dele: For det første var kommunens beslutningstagere ikke bevidste om beboersammensætningen på de to tilbud frem til 2010, hvorfor  $A_2$  om betydning for opfattelsen af kommunal egeninteresse ingen empirisk støtte finder her. I 2009-2010 fejler kausalmekanismen altså *hoop*-testen. For det andet er det tydeligt, at den nye ledelse faktisk opfatter dette parameter som essentielt for den kommunale egeninteresse – når man skal udmønte besparelser, lægger man dem der, hvor det giver fuld effekt på kommunekassen. Altså en tydelig støtte til  $A_2$  fra 2010 og frem – om end denne interesse primært munder ud i placering af besparelser, ikke budgetudvidelser. Og endelig viser analysen, som i de andre cases, at den rene kassetækningslogik i høj grad modereres af andre politiske, styringsmæssige og mere idealistiske hensyn til den interne kommunale samhørighed og samspillet med nabokommunerne.

$A_3$ : Den faktiske budgetadfærd – forskelsbehandling af tilbud?

Ovenfor er det afdækket, at den tidligere ledelse i 2009 ikke havde et overblik over beboersammensætningen på tilbudsniveau ( $A_1$ ), og dette må tilskrives, at man ikke fandt dette parameter relevant i forhold til, hvordan Silkeborg kunne agere bedst muligt ( $A_2$ ). Deraf følger i sagens natur også, at kausalkædens tredje led  $A_3$  om faktisk budgetadfærd ikke finder støtte: Budgetadfærden er ikke betinget af Silkeborgs betalingsandel i 2009-2010. I Silkeborg beskæres taksterne på Birkeparken og Hinge med ca. samme procentsats – hhv. 8,5 % og 8,9 % – uanset at Silkeborg stort set ikke opnåede en gevinst ved besparelsen på Hinge. Med Hinges 87 % eksternt betalte beboere og en regionalt aftalt overheadprocent på 6,4 % er der altså en faktor 1:15 på besparelser og budgetudvidelser. Silkeborg sparer selv en krone, for hver 15 kroner Hinge mister. Dette til trods udrulles ca. samme besparelse på tværs af alle tilbud i kommunen i 2010-budgettet.

Det beskrevne fald i tilbuddenes takster har to årsager. For det første rummer rammeaftalen for Midtjylland i 2010 en ændring i den forudsatte belægningsprocent, der øges fra 98 til 100 – alle pladser forudsættes altså løbende besat på døgninstitutioner til voksne med handicaps mv. Denne ændring sænker alt andet lige taksten med ca. 2 %. Dertil kommer Silkeborgs egne reduktioner i driftsbudgettet på tilbudsniveau som følge af den store besparelse, kommunen måtte gennemgå. Summen af disse ændringer er altså en takstreduktion på ca. 8-9 % på Silkeborgs egne tilbud, uanset om

reduktionerne kommer Silkeborg eller nabokommunerne til gavn. Kausalmechanismens tredje led er altså ligeledes passivt i forhold til budgettet for 2010.

Igen kan der dog konstateres en ændring i budgetadfærden ( $A_3$ ) efter 2010, hvor den nye ledelse tiltræder og fra et tidligt tidspunkt opfatter beboersammensætningen og dermed betalings sammensætningen som et væsentligt parameter for den kommunale økonomistyring. Dette vises også i display 8.3c nedenfor, der altså alene omhandler perioden efter 2010. Denne markante ændring i budgetadfærd og motiverne herfor giver støtte til tolkningen ovenfor om at kausalmechanismen er sat ud af spillet grundet begrænsningerne i aktørernes rationalitet, hvor et skifte i kredsen af beslutningstagere har stor betydning for, hvad der anses som organisationens egeninteresse. Beboersammensætningen og dermed egenfinansieringsandelen bliver et væsentligt parameter for kommunen, som skal styre igennem en økonomisk krisesituation, hvor der er et stort behov for at reducere enhedsomkostningerne. Silkeborg må i denne periode styre sine udgifter meget hårdt, hvorfor beslutningstagerne betoner, at man er nødsaget til at målrette sine besparelser mod enheder, hvor det giver fuldt gennemslag på de kommunale budgetter. Skal købsbudgettet aflastes, må priserne altså reduceres mest der, hvor man køber flest pladser, mens de eksternt sælgende enheder kun betyder mindre for den kommunale budgetudfordring. Dette er ifølge udtalelserne fra handicap- og psykiatrichefen en nødvendighed for kommunen. Lederen af de to tilbud peger også på, at der kan være en tendens til, at de lettere styrbare, rammefinansierede indsatser – f.eks. forebyggelse og støtte i eget hjem – beskæres mere end de takstfinansierede ydelser, hvor besparelserne altid vil være afhængig af eget forbrug (interview med tilbudsleder).

I den pressede økonomi ser det altså ud til, at administrationen føler sig nødsaget til at forskelsbehandle både mellem områder (rammefinansieret vs. takstfinansieret) og mellem tilbud (overvejende interne leverandører vs. overvejende eksterne sælgere). Handicap- og psykiatrichefen siger således: 'Der tænkes i, hvor man overvejende udmønter reduktionen. Det er ret tydeligt, at det gør man.' Hun medgiver, at der er solidariske hensyn til andre kommuner, men den praktiske virkelighed (altså hensynet til egne sparekrav) må nødvendigvis dominere, når det skal besluttes, præcist hvor og hvor meget der skal reduceres. Det politiske niveau er – som citaterne fra udvalgsformanden antyder – informeret om og samtykker i budgetbeslutningerne. Men de konkrete forslag og den strategiske tænkning udspringer i høj grad fra det administrative niveau.

Citaterne om budgetadfærden i displayet nedenfor omhandler udelukkende placeringen af besparelser på decentralt niveau, hvor man altså har placeret besparelserne bredt i 2010, men fokuseret dem noget mere, hvor de giver størst effekt på eget køberbudget, senere. Men adfærden er ikke ren kassetænkning, man skal med udmøntningen af besparelserne 'kunne stå på mål for, at så skal gælde generelt' (direktøren) – særhensyn til eksternt finansierede tilbud er svære at forsvare overfor andre områder af kommunen. Ser man på den faktiske budgetadfærd i 2011-taksterne, falder de selv på det udprægede eksternt finansierede tilbud i Hinge med ca. 5 % i 2011, og enheden har fået reduceret den reelle takst med 13,6 % i årene 2009-2011 (i hele perioden 2007-2012 falder taksten dog mere på Birkeparken end på Hinge). Driftsherreprincipalen i Silkeborg kan altså ikke lastes for at vende det blinde øje til evt. *slack* i budgetterne på det tidligere amtslige tilbud, bare fordi man ikke selv betaler regningen, men dette må ses som et resultat af konkurrencepresset snarere end af driftsherrens gode vilje.

Graden af *moral hazard*-adfærd i form af at agere anderledes budgetmæssigt, end man havde gjort for egen regning, er altså mindre udtalt i denne case, også efter den nye ledelse er tiltrådt. Handicap- og psykiatrichefen vil dog som citeret i display 8.3c gerne vedgå, at man som driftsherre også kan have lettere ved at acceptere merforbrug på eksternt sælgende tilbuds drift, da disse finansieres gennem senere takstkorrektioner – en tilgang, der er forståelig set i lyset af det økonomiske pres, kommunen er under, men som netop illustrerer afhandlingens opfattelse af *moral hazard* som en adfærd, der ikke ville blive tolereret ved et fuldt overlap mellem principalrollerne. Citaterne omkring budgetadfærden efter 2010 kan således ses som en støtte til, at aktørerne faktisk handler på incitamentet til at gøre forskel.

I 2009-2010 har den daværende ledelse altså ikke opfattet interessen i at forskelsbehandle i modsætning til Svendborg og Ballerup. Men tilfældet Silkeborg adskiller sig også ved, at de decentrale tilbud ikke har haft et stort og presserende behov for at få løst et problem ved at få tilført yderligere personaleressourcer. Botilbuddet i Hinge har ganske vist et behov for at få renoveret de fysiske rammer, men der er ikke på samme måde som ved tilbudene Vestereng og Stokholtbuen et presserende behov for at løse et sikkerhedsmæssigt eller arbejdsmiljømæssigt problem. Gennemgangen af udviklingen i Silkeborg Kommune er altså karakteriseret ved, at der ikke er en beslutningsanledning, hvor driftsherreprincipalens reaktion kan være betinget af, hvordan finansieringssituationen er for den enkelte agent. En forklaring på, at kommunen er identificeret som en afvigende case kunne således også være, at der her har manglet det behov, der udløser den forskelsbehand-



lende adfærd. Betydningen af sådanne beslutningsanledninger diskuteres i næste kapitel.

Display 8.3c: Faktisk budgetadfærd i Silkeborg Kommune – efter 2010

---

Tvungen hensyntagen	
Administration	<p>'Når vi skal realisere de her 4,5 % i år [i sparekrav, JEG], så har vi selvfølgelig også været nødt til at skele til, hvad er sammensætningen på tilbuddene, og hvad er det for muligheder vi har' (direktør)</p> <p>'Man tænker: Inden for den ramme der hedder takstfinansieret, hvad har vi af muligheder for at påvirke? Vi har nogle tilbud selv, hvor vi har de fleste af borgerne. Ja, det skeler vi da til. Men ikke mere, end at vi skal kunne stå på mål for, at så skal gælde generelt. Men vi skeler selvfølgelig til at der er nogle tilbud, hvor vi har mange eller få borgere... hvis det er, at det sker ind i en kontekst, som handler om, at vi skal have nogle penge ind i eget budget, hvor er det så vi har vores egne borgere' (direktør).</p> <p>'Der tænkes i, hvor man overvejende udmønter reduktionen. Det er ret tydeligt, at det gør man' (handicap- og psykiatrichef).</p> <p>I: 'Er det tilfældigt, at Birkeparken falder relativt mere i takst over årene end Hinge – eller ligger der mere eller mindre bevidste beslutninger bag det?'</p> <p>IP: 'Altså... Jeg vil ikke sige, at det nødvendigvis er helt tilfældigt. Rammeaftalen er jo lidt en gentleman agreement, og incitamenterne vender jo forkert. Så det kan ikke udelukkes, at vi også har et øje på det.'</p> <p>I: 'Men du kan ikke huske konkrete tilfælde, hvor I har sagt, at her kan vi godt tillade et lille merforbrug, fordi det ryger på taksten to år senere?'</p> <p>IP: 'Altså, hvis jeg skal være helt ærlig, så er det med i optikken' (handicap- og psykiatrichef).</p>

---

En status af kausalmekanismens tredje led om den faktiske budgetadfærd kan igen falde i tre dele. Der er i den primære periode fra 2009 til 2010 ikke en budgetadfærd, der på nogen måde er betinget af beboersammensætningen. Birkeparken og Hinge får samme budgetreduktioner, uanset at besparelsen på Hinge kun har en marginal effekt i Silkeborgs egen kasse. Efter 2010 ændrer den nye ledelse tilgangen til budgetadfærden, idet man nu bliver meget opmærksom på effekten på egen kommunekasse ved forskellige, mulige spareøvelser. Den administrative ledelse agerer således (med den politiske ledelses accept) sådan, at besparelserne målrettes egne borgere og dermed eget myndighedsbudget. Dermed accepterer man højere omkostninger ved eksternt sælgende tilbud i forhold til den kontrafaktiske situation, at disse tilbud havde været interne leverandører – altså afhandlingens forståelse af *moral hazard*. Men i modsætning til de andre casekommuner har man ikke haft en beslutningsanledning til at øge budgetterne,

hvorfor budgetudviklingen også efter 2010 bliver relativt ens på Hinge og Birkeparken.

Hvorfor betød beboersammensætningen ikke noget i denne case?

Silkeborg Kommune blev udvalgt som en umiddelbart afvigende case i forhold til den teoretiske forventning, idet kommunen ikke passede ind i kapitel 6's statistiske modellering for 2010-budgettet. I Silkeborg behandlede principlen sine agenter ens, uanset incitamentet til forskelsbehandling begrundet i forskellige beboersammensætninger. Spørgsmålet i denne case er altså ikke, om samvariationen mellem X og Y skyldes kausalmekanismen, men om *hvorfor* der ikke ses en samvariation mellem den uafhængige og den afhængige variabel på Silkeborgs tilbud i perioden 2009-2010. Det korte svar er, at beboersammensætningen ikke betød noget for budgetadfærden, fordi driftsherprincipalen ikke opfattede en interesse i at agere på denne baggrund.

Det lidt længere svar lyder: Analysen af elementerne  $A_1$ - $A_3$  peger ganske entydigt på, at Silkeborg afviger i perioden 2009-2010, fordi man simpelthen ikke fra principalsiden har haft den fornødne viden ( $A_1$ ), og mere afgørende ikke har opfattet en kommunal interesse i forskelsbehandling ( $A_2$ ) – en interesse, der ellers teoretisk er beskrevet som en ganske objektiv incitamentsstruktur. Da beslutningstagerne i perioden 2009-2010 med de begrænsninger på opmærksomhed og kognitive evner, der blev diskuteret teoretisk i kapitel 3 tilsyneladende ikke anså finansieringsandelen som væsentlig for den kommunale egeninteresse inden for feltet, har de heller ikke bedt deres administrative støtteapparat om at udtrække systematiske oplysninger om beboersammensætningen. Kausalmekanismens første og andet led om information og opfattelsen af, hvad der er kommunens interesse, finder altså ikke støtte i selve den undersøgte periode, hvorfor det tredje led om faktisk budgetadfærd automatisk også falder. Værdien på den afhængige variabel for de to botilbud skyldes altså ikke bare, at støj i form af tekniske takstkorrektioner eller andre forhold 'overdøver' kausalmekanismen, men at begrænset rationelle aktører her ikke agerer ud fra det, der teoretisk beskrives som den kommunale egeninteresse.

I 2010 skiftes der på flere ledelsesposter, hvilket får betydning for kommunens adfærd i forhold til sine agenter. Den nye handicap- og psykiatrichef, der kommer fra et andet sagsområde i en anden kommune, ser andelen af egenbetalte beboere/brugere på kommunens egne leverandører som et væsentligt parameter for, hvordan kommunen styrer igennem en

økonomisk krise ( $A_2$ ). Derfor får hun udarbejdet en oversigt over fordelingen, og dette stykke ledelsesinformation er på interviewtidspunktet almindeligt udbredt i den administrative og politiske ledelse ( $A_1$ ). Hvor kausalmekanismen i 2009-2010 blev brudt i led  $A_1$  og  $A_2$ , hvorfor budgetadfærden ( $A_3$ ) ikke var betinget af værdien på den teoretisk set uafhængige variabel i 2010-budgettet, er der empirisk støtte til alle tre led i kausalmekanismen i perioden efter 2010: Stærkest støtte er der til de to *hoop*-tests om viden og interesse, men også til *smoking gun*-testen om, at det faktisk betyder noget for budgetfastsættelsen, hvor meget Silkeborg skal betale. Silkeborg Kommunes ledelse betoner således i interviewene, at man står i en situation med så stort økonomisk pres, at man ikke kan undlade at skele til beboersammensætning og dermed effekten på eget bestillerbudget, når man skal udmønte besparelserne på leverandørsiden. Man foretrækker altså en besparelse på et tilbud med mange Silkeborgensere frem for besparelser på enheder, hvor takstnedsættelsen primært kommer andre køberkommuner til gode. Denne opfattelse af den kommunale egeninteresse og budgetadfærd, der altså først optræder efter 2010, er helt i tråd med de teoretiske forventninger. Man kan indvende, at der ikke er tale om kassetænkning og accept af agents *moral hazard* for andre principalers regning, men om det muliges kunst i en kommune under pres. Men der er ingen begrænsninger på driftsherrens muligheder for også at pålægge disse enheder tilsvarende besparelser, hvorfor forskelsbehandlingen alene er begrundet i, at man opnår en lavere gevinst selv, men skal bære alle omkostninger selv.

Hvad fortæller Silkeborg om andre afvigende cases?

Analysen af den afvigende case Silkeborg har vist, at den incitamentsstruktur, som det eksterne kvasimarked indebærer i forhold til styring af eksternt finansierede agenter, ikke er mere klar, end at man i denne case tilsyneladende ikke har set en kommunal interesse i beboerfordelingen. At omfanget af *moral hazard* forsøgt målt i den kvantitative analyse i kapitel 6 ikke er mere omfattende, skyldes altså delvist begrænset rationelle beslutningstagere, der ikke har opmærksomhed mod denne incitamentsstruktur i den givne budgetperiode. Samtidig peger den nuværende ledelse også på nogle ganske klare begrænsninger på faktisk at forfølge den snævre egeninteresse i forhold til agenterne. I denne case betones det, at man må tage andre køberes reaktioner i betragtning, når man ændrer prisen for de solgte ydelser – altså et konkurrencehensyn. Men tilfældet Silkeborg adskiller sig også ved, at der mangler den beslutningsanledning, der skal til, før man faktisk laver forskelsbehandlingen. En skarp ekstern kritik af forholdene på Hinge fra f.eks.

Arbejdstilsynet eller Folketingets Ombudsmand og et deraf følgende udgiftsbehov *kunne* have henledt ledelsens opmærksomhed mod beboer- og finansieringssammensætningen og dermed ændret billedet.

Casen peger således på en række forhold, der hver især kan reducere omfanget af den faktiske kassetænkning. Men det skal påpeges, at der ikke kan generaliseres fra den manglende støtte til kausalmekanismens led  $A_2$  i Silkeborg til, at samme forhold gør sig gældende i de øvrige afvigende kommuner i det statistiske datasæt: Her kan der være andre forklaringer på, at den observerede budgetadfærd ikke passer overens med det forventede, herunder de interne og eksterne bremsere på adfærden, der er diskuteret i forbindelse med de tre cases i dette kapitel.

## 8.4 Tværgående diskussion af kausalmekanismen i de tre cases

De ovenstående casestudier af Ballerup, Svendborg og Silkeborg har givet tre forskellige indtryk af, hvad finansieringsandelen har betydet for budgetbeslutninger i de tre kommuner i 2010-budgettet. Analysen af den første case viste, at Ballerups beslutning om at øge budgettet på Stokholtbuen for at løse et konkret og presserende problem var betinget af, at en stor del af regningen kunne sendes videre til eksterne købere. At give andre kommuner penge var den lette løsning for Ballerup, selvom behovet var både velbeskrevet og reelt.

I Svendborg havde man i 2009 et lignende arbejdsmiljømæssigt problem på Vestereng, der ligeledes blev løst gennem en ressourcetildeling. Denne beslutning må alt andet lige have været lettere, når 80 % af regningen kunne sendes videre til køberne i de andre fynske kommuner, men analysen fandt dog på baggrund af socialchefens udtalelser, at beboersammensætningen ikke havde været afgørende. Selv ved fuld egenfinansiering havde man fundet de ekstra ressourcer. Y afhæng altså ikke af X her.

Silkeborg Kommune blev udvalgt som den tredje og umiddelbart afvigende case, og her pegede analysen på, at forskelsbehandlingen ikke fandt sted, fordi man ledelsesmæssigt ikke var opmærksom på kvasimarkedets incitamentsstruktur, hvilket understreger betydningen af begrænset rationalitet, når man ser på enkelt-cases.

Tabel 8.4 giver et overblik over de tre cases, som de er fremlagt ovenfor. Tabellen er opdelt i forhold til de konkrete budgetprocesser i forhold til de to tilbud i hver casekommune i de øverste tre rækker, og de mere generelle

opfattelser af forskelsbehandling af botilbud ud fra egenfinansiering i de næste tre rækker.

Tabel 8.4: Overblik over de tre cases – i 2009 og 2011

Case	Information ( <i>hoop</i> )	Interesse ( <i>hoop</i> )	Adfærd ( <i>smoking gun</i> )
Ballerup: Stokholtbuen og Måløvgård, 2010-budget	Information kendt, indgår i skriftligt materiale	Beboersammensætning et væsentligt parameter	Ressourcetildeling på Stokholtbuen betinget af beboersammensætning
Svendborg: Vestereng og Ryttervej, 2010-budget	Information almindeligt kendt, indgår ikke i skriftligt materiale	Beboersammensætning et væsentligt parameter	Ressourcetildeling på Vestereng afhænger ikke af beboersammensætning
Silkeborg: Birkeparken og Hinge, 2010-budget	Mangler strategisk ledelsesinformation om beboersammensætning	Andel eksterne beboere ikke set som strategisk relevant	Ingen forskelsbehandling
Ballerup: generel tilgang til økonomisk styring	Information kendt, indgår i skriftligt materiale	Sammensætning har betydning for interesse, men også andre hensyn	Der tages højde for effekt på egen kommunekasse, når besparelser udmøntes
Svendborg: generel tilgang til økonomisk styring	Information kendt, indgår ikke i skriftligt materiale	Sammensætning har betydning for interesse, men også andre hensyn	Der tages højde for effekt på egen kommunekasse, når besparelser udmøntes
Silkeborg: generel tilgang til økonomisk styring	Information kendt, indgår ikke i skriftligt materiale	Sammensætning har betydning for interesse, men også andre hensyn	Der tages højde for effekt på egen kommunekasse, når besparelser udmøntes

Kausalmekanismen har kun i en af de tre fokuserede analyser fundet støtte, men i alle tre cases kan aktørerne generelt genkende motiverne til forskelsbehandling, og tager højde for beboersammensætningen i tilgangen til den budgetmæssige behandling af agenter på området. Beslutningstagerne er altså over en bred kam efter 2010 bevidst om den teoretisk beskrevne incitamentsstruktur, og de handler også i et vist omfang på incitamentet ved f.eks. udmøntningen af besparelser i de store sparerunder – men altså ikke nødvendigvis ved alle anledninger.

Kausalmekanismens gyldighed i de tre cases

Med dette som baggrund kan gyldigheden af afhandlingens centrale forventninger og kausalmekanismen fra kapitel 7 diskuteres på tværs af dette

materiale. Caseanalyserne viste, at såvel driftsherreprincipalerne i form af politikere og den administrative ledelse som agenterne i form af tilbudslæderne har et ganske præcist indblik i, hvordan fordelingen mellem kommunens egne borgere og andre kommuners borgere er på tilbuds niveau (kaldet  $A_1$ ) – med undtagelse af Silkeborg før 2010. Særligt for de interviewpersoner, jeg har betegnet som repræsentanter fra principalniveauet, er denne viden en information af mere strategisk karakter, som kommer op i eksempelvis budgetsammenhænge. Det synes at være en ledelsesinformation, som let kan trækkes frem til beslutningstagerne. Interviewene synes at pege på, at den mest præcise viden findes på det niveau, hvor operationelle driftsbeslutninger møder det mere strategiske overblik (hvv. handicap- og psykiatrichef og socialchef). Her har man både kendskab til tilbuddenes individuelle forhold og økonomi og har en væsentlig rolle i forhold til den samlede økonomiske udvikling. Det er også dette niveau, der træffer en lang række afgørelser om f.eks. fordeling af besparelser etc. – eller i hvert fald indstiller til den politiske ledelse desangående. Undtagelsen er dog ledelsen i Silkeborg i 2009, som synes at have overset dette parameters relevans. Dette skærper opmærksomheden om, at der er tale om begrænset rationelle aktører, der trods en stor organisation bag sig ikke opfatter og reagerer på alle tilskyndelser i en kompleks beslutningssituation. Der er altså bred støtte til mekanismens første led  $A_1$ , som dog alene har karakter af en *hoop test*. Det, at aktørerne har informationen, er altså ikke i sig selv er en indikation på, at de handler opportunistisk budgetmæssigt ud fra beboersammensætningen – men at de *kan* gøre det.

Billedet på tværs af de tre analyser er det samme, når blikket vendes mod kausalmekanismens andet led  $A_2$ . De administrative ledelser (på interviewtidspunktet) i de tre casekommuner giver alle udtryk for, at beboersammensætningen på tilbuds niveau helt oplagt er noget, der har betydning for de kommunale overvejelser om ændringer i takster og budgetter. De interviewede embedsfolk er ganske klare i denne henseende: I Svendborg siger socialchefen, at man 'indlysende' må skele til effekten på egen kasse, når man overvejer budgetændringer, mens handicap- og psykiatrichefen i Ballerup klart siger, at kommunen 'intet incitament' har til at arbejde med takstnedsættelser til glæde for andre kommuners bestillerbudgetter. De administrative interviewpersoner fremlægger alle denne logik som en helt naturlig del af den kommunale tankegang, når man skal navigere en kommune igennem en økonomisk svær tid. Der er altså en klar støtte til, at incitamentsstrukturen på det eksterne kvasimarked er noget, de interviewede embedsfolk er ganske bevidste om. Varetagelsen af den organisatoriske egeninteresse er altså solidt forankret ved det administrative ledelsesniveau.

Her er Silkeborg i 2009 igen afvigelsen fra dette resultat, og denne case betoner, at det er svært tidsmæssigt at adskille det, at aktørerne har den strategisk relevante information, fra aktørernes opfattelse af, at noget har en strategisk betydning, når der er tale om begrænset rationelle aktører. Dette fund er mere unikt for afhandlingens centrale hypotese, men er dog stadig blot en *hoop test*, der ikke giver endegyldig støtte til hypotesen – at have en snæver egeninteresse er ikke nødvendigvis at agere på den. Men hvor der kan findes bred støtte til kausalledet blandt embedsfolkene, er denne opfattelse af den kommunale egeninteresse mindre udtalt blandt deres overordnede – de tre interviewede udvalgsformænd. Politikerne betoner i højere grad vigtigheden af at agere fair over for alle interessenter og dermed kræve samme omkostningsbevidsthed hos alle decentrale aktører, uanset finansieringen af disse. Her må man dog i et vist omfang tage højde for, at politikere i højere grad end deres embedsfolk kan have en tendens til at svare det politisk korrekte og dermed nedtone den mere illegitime kassetænkning. Men de interviewede politikere vil heller ikke afvise, at der tænkes ud fra eget budget, når den forvaltning, de har det politiske ansvar for, skal udarbejde budgetforslag mv. – og her har de altså muligheden for at tilsidesætte dette hensyn, hvis der for alvor er uenighed om kursen. Den tilsyneladende interessekonflikt mellem politikere og deres nærmeste embedsmænd skal altså ikke overdrives.

På driftsherreprincipalsiden kan der altså findes empirisk støtte til, at beboersammensætningen og dermed fordelingen af mer/mindreudgifter ligger i baghovedet, men suppleret af og begrænset af andre forhold. Som direktøren fra Silkeborg i analysen ovenfor er citeret for: 'det er naivt at sige, at det ikke er et parameter at skele til, hvordan sammensætningen er – men det er ikke det eneste parameter. Det kan vi ikke holde til.' Der er altså nogle hensyn af både politisk karakter og af mere idealistisk karakter, der afholder driftsherreprincipalerne fra den mere rendyrkede kassetænkning, hvor tilbud forskelsbehandles ud fra beboersammensætning. Det kan således konstateres, at casestudierne pegede ganske samstemmende på såvel interne begrænsninger (en *fair share* tilgang mindsker utilfredsheden) og eksterne begrænsninger (gensidig afhængig af nabokommunerne). Dette diskuteres mere uddybende i næste kapitel – men trods disse begrænsninger må der konstateres en empirisk støtte til kausalled  $A_2$  på principalsiden i alle cases: Beboer- og finansieringsfordelingen har betydning for, hvad embedsværket og til dels også politikerne ser som deres interesse.

Interviewene med lederne af de seks botilbud peger ligeledes på, at der blandt dem også er strategisk tænkende personer, der aktivt indgår i budgetspillet på vegne af deres organisation, og bruger beboersammensætning

gen som et kort her – uden at alle tilbudsledere kan ses som strategisk handlende aktører. Det er mere specifikt lederne af de eksternt sælgende tilbud Vestereng og Stokholtbuen, der er ganske markante her. Disse ledere argumenterer vedholdende overfor deres overordnede for, at de er i en særlig position, hvor en stram økonomisk kurs er mindre meningsfuld for kommunen samlet set, hvorfor de bør undgå store takstreduktioner. Denne argumentation har dog kun blandet succes efter 2010-budgettet. Lederne af de øvrige tilbud ser i højere grad den kommunale budgetproces som noget, de ikke kan påvirke aktivt. At enkelte af agenterne i form af tilbudsledere ser den store andel ekstern finansiering som et kort, der kan spilles i budgetspillet, er et fund, der må ses som støtte til kausalmekanismens andet led.

Vendes blikket mod det sidste og afgørende led i kausalmekanismen  $A_3$  om den faktiske budgetadfærd, giver casestudierne dog en blandet støtte, hvis der fokuseres alene på de seks tilbud i 2010-budgetterne. I de to cases, der var velforklarede i den statistiske analyse, var beboersammensætningen altså kun afgørende i den ene case – Stokholtbuen i Ballerup – mens de interviewede repræsentanter for driftsherreprincipalen i Svendborg Kommune understregede, at man havde valgt at give de ekstra ressourcer til nattebehandling på Vestereng, uanset om hele finansieringen skulle findes inden for egen ramme. Svendborg er altså problematisk for den statistiske model i kapitel 6 og antyder, at denne er underspecificeret – noget af korrelationen mellem beboersammensætning og takststudvikling synes at være spuriøs. Men det er ikke et kritisk problem for kausalhypotesens mere generelle gyldighed, at det i denne konkrete case faktisk ikke var kausalmekanismen, der forårsagede korrelationen: Afhandlingens teoretiske argument er probabilistisk ( $X$  øger sandsynligheden for  $Y$ ), og mange forhold kan forårsage et givent niveau af  $Y$  (ækvifinalitet), hvorfor der er klare grænser for, hvor meget inferens der kan trækkes af en case. Analysen af Svendborgs behandling af Vestereng og Ryttervej svækker vurderingen af teorien, men er ikke tilstrækkeligt grundlag til at forkaste afhandlingens teoretiske forståelse af kvasimarkedets effekter.

Analysen af Ballerup peger derimod på, at vi her har en *smoking gun*. De interviewede embedsmænd siger klart, at man ikke havde valgt den store takststigning, hvis pengene skulle tages fra andre dele af egen budgetramme. Det teoretiske argument forklarer altså Ballerup-casen og styrker den empiriske vurdering af afhandlingens argument, mens Svendborg-casens negative udfald ganske vist svækker, men ikke giver anledning til at forkaste teorien. Den afvigende case indebar af gode grunde heller ingen forskelsbehandling, fordi kausalmekanismen ikke var aktiv her. Det snævre fokus på budgetbehandlingen af de seks tilbud i 2010-budgetterne viste dog samlet



set, at overlagt budgetmæssig forskelsbehandling *sker* – der er altså støtte til afhandlingens centrale teoretiske påstand. Der kan ikke på baggrund af den teoretiske diskussion i kapitel 3 siges noget præcist om, hvor stort *omfanget* eller *effekten* af forskelsbehandlingen skulle være, men det afdækkede omfang er dog mindre end umiddelbart forventet og tilsyneladende også mindre end forventet ud fra den kvantitative analyse (idet Svendborg i de statistiske analyser passede i modellen).

Kan aktørerne genkende det mere generelle billede af kassetænkning?

Analyserne af de tre kommuners mere generelle opfattelse af deres interesser og budgetadfærd i forhold til leverandører på det eksterne kvasimarked har dog vist en stærkere støtte til det teoretiske *claim* end de mere fokuserede analyser af de seks konkrete tilbud. De interviewede embedsfolk tilkendegiver således alle, at det er en selvfølge og en nødvendighed at overveje beboersammensætningen, når de i den undersøgte periode nødvendige og omfattende besparelser skal udrulles. I alle tre kommuner – inklusive Silkeborg efter 2010 – tænkes der ud fra egen kommunekasse, når de svære beslutninger om nedskæringer skal tages. Denne logik er stærkest forankret i det administrative niveau, men tankegangen vækker også til dels forståelse hos den politiske ledelse (dog ikke i Ballerup), der dog også betoner det vigtige i at være fair over for samarbejdsparterne i andre kommuner. I det niveau, der teoretisk er betegnet som driftsherreprincipalerne, undgår man altså generelt set helst de ledelsesmæssigt og politisk omkostningstunge beslutninger om større reduktioner hos serviceproducerende enheder, hvis det ikke hjælper på ens egen budgetudfordring – helt i tråd med den teoretiske forventning. Analysen af den ellers før 2010 afvigende case Silkeborg pegede f.eks. ganske markant i den retning, hvor det er de interne leverandører, der må bære den største byrde i at indfri det samlede sparekrav på 4,5 %, mens de eksterne sælgere slipper lidt lettere.

Ud fra interviewene med de administrative repræsentanter synes de ikke at se dette som en opportunistisk eller illegitim adfærd, der tilgodeser egne interesser for andres regning, men snarere som en nødvendig konsekvens af, at man i kommunerne skal navigere under stramme økonomiske rammer: Der skal skabes en samlet budgetreduktion af en vis størrelse, og den kan de eksternt sælgende tilbud af gode grunde ikke bidrage til med samme effekt. Dette klare grundlag må man som ansvarlig embedsmand handle ud fra, og administrationen lægger derfor beslutningsforslag op til den politiske ledelse, der realiserer den nødvendige besparelse med færrest mulige negative kon-

sekvenser inden for eget hus, hvilket altså medfører forskellige vilkår for forskellige typer agenter. Men denne embedsmandslogik er jo netop udtryk for afhandlingens teoretiske påstand om forskelsbehandling (og i øvrigt i modstrid med den indbyrdes aftale fra rammeaftalerne om at drive alle tilbud lige omkostningseffektivt, uanset beboersammensætning). Det eneste, der afholder driftsherreprincipalerne fra at udmønte besparelser helt ens for alle agenter, er jo netop andelen af eksternt betalte borgere. Kommunerne reagerer altså klart ud fra den incitamentsstruktur, der blev diskuteret i kapitel 3 om adskillelsen af politisk og økonomisk ansvar på det eksterne kvasimarked.

Den lidt mere brede tilgang i interviewene – spørgsmålet om, om man *generelt* tager hensyn til dette forhold? – finder altså en entydig støtte i de tre casekommuner, men er ikke en lige så stringent empirisk test af kausalmekanismen som de smalle, fokuserede studier – hvor spørgsmålet var, om beboersammensætningen betød noget her på dette konkrete tilbud? Fundene her fra bærer følgelig også mindre vægt i den empiriske vurdering af teoriens gyldighed.

Men samlet giver de tre kvalitative delanalyser altså en vis støtte til afhandlingens teoretiske påstand, om end ikke i fuldt omfang, ligesom den åbne tilgang har peget på en lang række andre faktorer, der *også* er i spil. Som bemærket i kapitel 7 styrker det endvidere tilliden til en teori, hvis den empiriske efterprøvning kan afvise rivaliserende forklaringer på den observerede variation i den afhængige variabel. Den åbne tilgang til de tre cases – med vægten lagt på interviews med beslutningstagerne – har muliggjort dette, særligt med henblik på to mulige, alternative forklaringer: ren tilfældig variation i taksterne forårsaget af f.eks. regnskabstekniske forhold i takstberegningen, der tilfældigvis (og altså ikke substantielt og kausalt) er statistisk korreleret med beboersammensætning, og specialiseringsgraden i form af, at de eksternt sælgende enheder nyder en særlig gunstig informationsmæssig position vis-a-vis deres principaler qua deres højere specialiseringsgrad. Disse to forklaringer spiller en vis rolle i de to cases, men kan ikke fuldt ud forklare takstvariationen. Studiet af Svendborg viste ganske vist, at en del af takststigningen skyldtes en ren teknisk korrektion for overskud på Vestereng i 2009, men en anden del af takststigningen skyldtes altså en positiv beslutning om at imødekomme et behov. Ligeledes kan Stokholtsbuens høje specialiseringsniveau ikke siges at være en selvstændig årsag til, at Ballerup tillader budgetudvidelsen, men indgår dog som en baggrund for beslutningssituationen, fordi de qua specialiseringen står i en stærk forhandlingsposition – men selv et lavt specialiseret tilbud kan øge taksterne, uden de eksterne købere kan reagere på kort sigt. Men selv om der i de enkelte cases er en ræk-

ke forhold i spil, der ikke har eller kan indgå i den statistiske analyse af takst-udviklingen, giver disse case-specifikke forhold ikke anledning til at afvise afhandlingens kausalhypotese. Tværtimod kan teorien ikke afvises efter inddragelse af de nævnte alternative hypoteser, hvilket alt andet lige styrker teorien.

I kapitel 7 diskuterede jeg falsifikationskriterierne for den kvalitative del af det samlede forskningsdesign. Pointen herfra var, at tre *within case*-studier af betydningen af en probabilistisk teori ikke kan være grundlag for hverken at be- eller afkræfte teoriens gyldighed, men alene svække eller styrke teorien samt give anledning til nuancering af hypotesen. I kapitel 7 blev det videre fremhævet, at man kan sondre mellem *hoop* og *smoking gun tests*, som giver forskellige muligheder for at vurdere en kausalhypoteses gyldighed. Således har de kvalitative casestudier peget på, at *hoop*-testene af aktørernes informationsniveau, opfattelse af takstfinansieringssystemets incitamentsstruktur og betydningen for den kommunale egeninteresse finder støtte i de to bekræftende cases, men at den unikke, men ikke-nødvendige *smoking gun test* af, om driftsherreprincipalens beslutning om at øge budgettet faktisk var betinget af egenfinansieringsandelen, kun fandt støtte i den ene case. På trods af at mekanismen kun blev fundet aktiv i den ene kommune, giver dette resultat altså støtte til, at det teoretiske argument i kapitel 3 har empirisk bund i virkeligheden. Men det er svært at sige noget om *omfanget* af kausaleffekten, både i forhold til andelen af kommuner, der forskelsbehandler, og i forhold til omfanget af den enkelte forskelsbehandling. Den kvalitative delanalyse af Svendborg, Ballerup og Silkeborg kommuners ageren som driftsherrer på det eksterne kvasimarked har altså ikke givet anledning til at falsificere teorien om styringsproblemet med opdeltede principalroller på eksterne kvasimarkeder, men giver tværtimod anledning til at se hypotesen som styrket i lyset af delanalyserne. En samlet diskussion af teoriens stilling og empiriske gyldighed følger i kapitel 9.

## 8.5 Implikationer for placeringen af det politiske ansvar

Fokus i afhandlingen har indtil videre været på betydning af adskillelsen af det politiske og økonomiske ansvar for de budgetbeslutninger, der træffes for leverandører på markedet. Det kan dog afslutningsvist også være passende at adressere, hvad kvasimarkedet betyder for det politiske ansvar for det givne område. Den klare teoretiske forståelse, som fremstillet i kapitel 3 er, at det politiske ansvar fortsat ligger ved driftsherreprincipalen, uanset overgan-

gen fra et traditionelt hierarkisk system til en markedslignende løsning. Markedsgørelsen flytter altså nok det økonomiske, men ikke det politiske ansvar ud af det politisk ledede hierarki. En klar implikation af afhandlingens centrale argument er altså, at driftsherreprincipalerne vil stille samme indholdsmæssige og kvalitetsmæssige krav til agenterne, uanset beboer- og finansieringssammensætning.

Dette argument er som diskuteret i kapitel 3 og 4 ikke blevet prioriteret i forskningsdesignet, der har fokus på hypotesen om forskelsbehandling. Men argumentet kan dog belyses ud fra det empiriske materiale, der er indsamlet til de kvalitative delanalyser, hvor interviewpersonerne er blevet bedt om at tage stilling til, om markedsgørelsen har ændret på deres politiske ansvar, uden at dette dog udgør en stringent hypotesetest.

Den teoretiske forståelse af ansvarsplaceringen hos driftsherren finder sin berettigelse på det specialiserede socialområde i forhold til det formelle ansvar. Lovgivningsmæssigt er driftskommunens ansvar for egne tilbud klart – også for at føre tilsyn med og godkende private aktører på markedet. Men også på det uformelle og politiske niveau ligger ansvaret for et givent tilbud ved den lokale kommune, også når tilbuddet stort set ikke anvendes af lokale. Det er det tydelige billede tegnet af interviewmaterialet indsamlet ved casestudierne. Display 8.4 nedenfor illustrerer med udgangspunkt i interviewene, at både politikere og embedsmænd bekræfter, at de opfatter det entydigt som driftsherrens ansvar, at tingene fungerer godt på kommunens tilbud. Det ledelses- og personalemæssige ansvar er forankret i den organisation, som driver tilbuddet, hvorfor ansvaret let kan placeres ved problemer.

Det politisk ledede hierarki består altså i denne sammenhæng trods markedsorganiseringen. Dette illustrerede kritikken af Stokholtbuen i Ballerup (og den potentielle kritik af Vestereng i Svendborg) for så vidt også. Her reagerede man fra driftsherreprincipalside på den kritik og dermed den politiske risiko, som drifts- og sikkerhedsproblemerne på tilbuddet udgjorde for driftsherren, selvom 94 % af beboerne stammer fra andre kommuner. Denne episode illustrerer således, at driftsansvaret i modsætning til finansieringsansvaret stadig ligger indenfor hierarkiet. Interviewpersonerne tilkendegiver således også helt klart, at medierne vil stille driftsherren og ikke handlingskommunen til ansvar ved alvorlige sager med svigt, vold eller andet. Den anden side af ansvaret for problemerne er, at den politiske belønning ved at drive tilbud godt (prestige, mulighed for at imødekomme vælgerpræferencer mv.), altså også tilfalder de politikere, der leder driftskommunen – hvilket må ses som en væsentlig årsag til driftsherrernes interesse i at drive tilbuddene i første omgang, givet at der ikke er profithensyn på markedet.

#### Display 8.4: Driftsherren bærer det fulde politiske ansvar

	Ansvarsfordeling
Driftsherrens ansvar	<p>I: '(...) ændrer det på nogen måde jeres opfattelse af at have et administrativt, politisk og et driftsmæssigt ansvar for, hvad der sker på de her tilbud, at borgerne kommer fra et andet sted?'</p> <p>IP: 'Nej, det synes jeg ikke. Vi skal jo sørge for det, vi har det generelle tilsyn. En sag derude, det vil være vores sag. Selvom det er den anbringende kommune, der har det individuelle tilsyn. Så kan man jo sige, at dem, der er der hver dag, det er jo Ballerup Kommunes ansatte.'</p> <p>I: 'Så det er altid sælgeren, der har ansvaret?'</p> <p>IP: 'Ja, sådan ser jeg på det. Det tror jeg også, at vores institutionsledere gør.' (Centerchef, Ballerup)</p> <p>I: 'Falder ansvaret for sager på Svendborg kommune, og på dig og på borgmesteren som politisk ansvarlige, hvis det er en borger fra Assens eller Odense?'</p> <p>IP: 'Det mener jeg ikke, der er forskel på. Det er os, der har ansvar for driften og for ledelsen, og at der er styr på sikkerheden og bemanningen.' (udvalgsformand, Svendborg)</p> <p>I: 'Men det vil sige, at hvis der sker et eller andet. En voldtægt, et overfald, et hvad der nu sker.. så falder ansvaret ved dig?'</p> <p>IP: '100 %.. Det betyder ingenting, hvor borgeren kommer fra.' (socialchef, Svendborg)</p> <p>'Vi har ansvaret for de tilbud, vi har i vores kommune, for at drive dem ordentligt – på et forsvarligt niveau, og for indholdet og pædagogikken. Så ja, det ville jeg betragte som vores ansvar' (udvalgsformand, Silkeborg).</p>

Det er her væsentligt at sondre mellem køberkommunens ansvar for borgeren og driftskommunens ansvar for ydelsen: En borgers hjemkommune, der som køberprincipal visiterer deres borger til et tilbud, bærer det juridiske ansvar for visitationen, og vil formodentligt også pådrage sig det politiske ansvar, hvis der vælges en forkert type tilbud. Hvis en sag eksempelvis går skævt, fordi handlekommunen køber en for lidt indgribende plads til en tung sag for at spare penge (f.eks. en bolig med lav støtte til en udadreagerende, psykisk syg), så er det altså ikke driftsherren for den fejlvalgte plads, der er ansvarlig (i de fleste tilfælde må man dog forvente, at agenten vil afvise visitationen). Det er en del af handlekommunernes 'individuelle tilsyn' med borgeren at sikre, at tilbuddet kan matche behovet. Derimod er det ud fra det empiriske materiale tydeligt, at driftsherren har ansvaret for agentens drift – altså kvaliteten, sikkerheden og effekten af de aktiviteter, som agenten udfører som del af kontrakten. Dette falder under driftsherrens 'generelle tilsyn' med driften af tilbuddet.

Der er altså i det empiriske materiale opbakning til forståelsen af, at både de politiske gevinster ved at drive gode tilbud og de politiske omkostninger og risici ved problemer og mediesager tilfalder alene driftsherren. Denne

korte diskussion understøtter altså den forventning om fastholdelse af politisk ansvar i hierarkiet, der også er en implikation af afhandlingens forsknings-spørgsmål.

## 8.6 Kommunal egennyttmaksimering i en kompleks verden

Dette kapitel har omfattet *within case*-orienterede analyser af tre danske kommuner i forhold til afhandlingens centrale teoretiske *claim*. Analyserne har givet indblik i, at kommunale beslutninger om budget og økonomistyring træffes i en kompleks virkelighed, hvor forhold på mange niveauer er betydende for, om driftsherren forskelsbehandler sine agenter budgetmæssigt ud fra finansieringsandele. I Ballerup fik Stokholtbuen bedre økonomiske vilkår, fordi regningen kunne sendes videre til nabokommunerne, mens Svendborgs ledelse understregede, at deres budgetløft til Vestereng ikke var betinget af, at 80 % af pladserne sælges til andre kommuner. Endelig har undersøgelsen af Silkeborg vist, at Birkeparken og Hinge blev udsat for samme besparelse i 2010-budgettet, bl.a. fordi man ikke fra driftsherreprincipalen viede det nogen opmærksomhed, at der er stor forskel i beboersammensætningen på de to tilbud. Samlet set kan der dog på tværs af de tre analyser findes empirisk støtte til afhandlingens centrale teoretiske påstand om, at driftsherreprincipaler vil give deres agenter lempeligere økonomiske vilkår, hvis de ikke selv finansierer hele aktiviteten selv. Selvom det kun er i den ene case ud af to umiddelbart statistisk velforklarede kommuner, at kausalmekanismen fra kapitel 7 faktisk har skabt den højere takstvækst på den eksternt sælgende enhed i forhold til den interne leverandør, så kan beslutningstagerne – og særligt de interviewede embedsfolk – genkende logikken fra deres egen virkelighed. Man tager helt naturligt højde for, hvor stor effekt budgetændringer på tilbudsniveau faktisk har på ens eget køberbudget, og man kan godt indrømme, at der på det konkurrencefattige kvasimarked helt generelt mangler incitament til at arbejde for samme niveau af effektivitet på de enheder, hvor finansieringen kommer fra nabokommunerne.

Der er altså empirisk støtte til den teoretiske forventning, selvom forskelsbehandlingen måske sker mindre hyppigt end umiddelbart forventet og også mindre end forventet ud fra kapitel 6's statistiske analyser. Casestudierne har således også peget på en række forhold, der begrænser omfanget af den faktiske forskelsbehandling, både i form af modsatrettede interesser (interne og eksterne begrænsninger på kassetænkningen) og begrænsninger på adfærden funderet i aktørernes rationalitet. Denne komplekse baggrund

for budgetbeslutningerne tages op i det næste kapitel, der opsummerer diskussionen af teoriens gyldighed. De empiriske analyser har således – ikke overraskende – fundet, at konkrete kommunale budgetbeslutninger er betydeligt mere komplicerede, end det stiliserede teoretiske argument i kapitel 3 viser. En driftsherprincipal, der giver lempelige økonomiske vilkår til en eksternt finansieret agent, kan altså forvente negative reaktioner både fra andre dele af kommunen og fra andre køberprincipaler. Men hvis der som i tilfældet Stokholmbuen kan sandsynliggøres et behov for at afhjælpe et problem med flere penge, så er det altså muligt for agenten at komme ud over disse begrænsninger og sikre sig en 'kontrakt', der er mere gunstig, end hvis principalrollerne overlappede fuldstændigt. Et aspekt, der går igen på tværs af analyserne er samtidig, at det at have en stor andel eksternt finansierede beboere er et værdifuldt kort for agenterne i sparetider. Når der skal findes penge til at lukke et hul i budgettet, så kigger beslutningstagerne i alle tre kommuner i første omgang mod de områder, hvor besparelserne falder 100 % i egen kommunekasse. Dette resultat stemmer dog ikke helt overens med konklusionen af de statistiske analyser af budget 2011, der jo netop var præget af store besparelser i alle kommuner – men hvor der ikke var en signifikant samvariation mellem beboersammensætning og takstudvikling. Forholdet mellem de to analysetilganges resultater og en diskussion af den samlede vurdering af det teoretiske argument følger i kapitel 9, herunder muligheden for at generalisere fra de tre kvalitative cases til danske kommuner mere generelt.

En konklusion på tværs af de tre casekommuner lyder således, at driftsherprincipaler er mere tilbøjelige til at imødekomme fagligt begrundede behov for yderligere ressourcer, når disse ressourcer ikke skal findes inden for eget budget. Samtidig kan det konstateres, at driftsherrerne tager hensyn til beboersammensætningen og dermed effekten på egen kommunekasse, når der skal udmøntes besparelser. De kvalitative analyser viste dog også, at driftsherrerne har mange andre hensyn at tage, når de overvejer, om de skal tillade større *moral hazard* for andres regning. De danske kommuner med deres mangeartede opgaveportefølje er således præget af mange behov og ønsker, og dermed en benhård konkurrence om budgetmidlerne, hvilket altså delvist kan ses som et forhold, der ophæver de forventede negative konsekvenser for effektiviteten på eksterne kvasimarkeder. Når en driftsherprincipal overvejer kontrakten for en eksternt finansieret agent, er denne beslutning indlejret i mange spil og andre hensyn, der begrænser den rene kassetænkning, fordi virkelighedens budgetbeslutninger er ganske meget mere komplicerede end beskrevet af et stiliseret teoretisk argument. Men blandt disse mange hensyn og interesser er der altså en svækket tilskyndelse

til at pådrage sig politiske omkostninger for at mindske omfanget af *moral hazard*, når man ikke selv finansierer agenten.



## Kapitel 9

# Politik og økonomi på kvasimarkedet

I denne afhandling har jeg forsøgt at besvare det teoretiske forskningsspørgsmål om, hvad organiseringen af et område som et eksternt kvasimarked med handel mellem myndigheder betyder for den økonomiske udvikling af den givne sektor. Den teoretiske indgangsvinkel har været, at det eksterne kvasimarked adskiller det politiske ansvar fra det økonomiske ansvar, hvilket svækker tilskyndelse til at styre omkostningsniveauet for driftsherreprincipalen – med det politiske og kontraktfastsættende ansvar – når udgifterne kan overvæltes på eksterne købere. Dette forskningsemne udspringer af den mere praktiske og policy-orienterede motivation og undren over, hvorfor kommunerne har haft så svært ved at styre økonomien på det specialiserede socialområde efter strukturreformen i 2007.

Det teoretiske forskningsspørgsmål er blevet prioriteret i afhandlingens teoretiske diskussion, i forskningsdesignet og dermed i de empiriske analyser. De to sæt empiriske analyser af den teoretiske forventning om budgetmæssig forskelsbehandling af agenter ud fra andelen af eksterne brugere har begge vist en vis, men ikke helt utvetydig støtte til hypotesen om forskelsbehandling af døgntilbud ud fra beboersammensætning. Spørgsmålet er nu, om 'to halve gør en hel' – altså om der samlet set kan siges at være støtte på tværs af de to analysetilganges lidt blandede resultater. I dette kapitel vil jeg opsummere de empiriske resultater på tværs af de to analysetilgange og diskutere status og gyldighed for den centrale hypotese på baggrund af det samlede, metodetrianglerende forskningsdesign. I forlængelse heraf vil jeg diskutere, hvad generaliseringspotentialer for afhandlingens resultater er.

Kapitlet vil dog ikke kun konkludere på det teoretiske forskningsspørgsmål. Jeg vil således også i dette kapitel diskutere, hvad afhandlingens empiriske resultater i forhold til det teoretiske argument kan sige om årsagerne til kommunernes styringsproblemer på det specialiserede socialområde. Spørgsmålet i denne henseende er altså, hvad markedsorganiseringen har betydet for de økonomiske styringsproblemer, der som beskrevet i kapitel 2 har præget sektoren siden 2007.

Kapitlet er opbygget i fire afsnit ud over denne indledning. Afsnit 9.1 diskuterer den centrale hypoteses gyldighed på tværs af afhandlingens statistiske stort *n*-analyser og de kvalitative, *within case*-fokuserede delanalyser. Dette afsnit vil altså prøve at konkludere på afhandlingens teoretiske argument om konsekvenserne for økonomisk og politisk ansvar af at indføre et

eksternt kvasimarked. Afsnit 9.2 vil i forlængelse heraf behandle emnet om, hvad generaliseringspotentialer for det teoretiske argument er – gælder kapitlets konklusion for alle eksterne kvasimarkeder? Afsnit 9.3 vil give et bud på, hvor meget kassetænkningen egentligt fylder på det specialiserede socialområde, og om der kan ses et mønster i de begrænsninger på kassetænkning, der blev identificeret i kapitel 8's casestudier. På denne baggrund vil jeg diskutere, i hvor stort omfang styringsproblemerne på det specialiserede socialområde bunder i markedsorganiseringen af området. Afsnit 9.4 afrunder dette konklusionskapitel ved at opsummere afhandlingens bidrag.

## 9.1 Hypotesens gyldighed på tværs af de to analysetilgange

I kapitel 4 præsenterede jeg afhandlingens overordnede forskningsdesign, som med udgangspunkt i Evan Liebermans (2005) tanker om *nested analysis*-tilgangen til metodetriangulering har skullet efterprøve afhandlingens centrale, teoretiske påstand: at handlen på tværs af myndighedsgrænser på eksterne kvasimarkeder indebærer en hel eller delvis adskillelse af principalrollerne og dermed af det politiske og økonomiske ansvar, og at dette svækker driftsherreprincipalens tilskyndelse til at reducere agents omfang af *moral hazard*. Hvis et botilbud til voksne med handicap eller sindslidelser altså i vidt omfang anvendes af personer, der har en anden betalingskommune end driftskommunen, og rollerne som driftsherreprincipal og køberprincipal dermed er adskilte, har sidstnævnte mindre interesse i at reducere udgifterne, men kan omvendt sikre sig politiske gevinster for andres regning. Afhandlingens centrale hypotese lød således:

Leverandører på kvasimarkedet, der har en høj andel eksternt finansierede brugere, tillades en større vækst i budgetterne end leverandører, der i højere grad betjener internt finansierede brugere.

Denne hypotese er altså blevet testet med en stort *n*-analyse af sammenhængen mellem beboersammensætning og takstudvikling i årene 2009-2011. På baggrund af dette er der gennemført et sæt intensive *within case*-studier af tre danske kommuner, hvor der har været fokus på, hvad salg af pladser til eksterne købere har betydet for politiske og administrative beslutningstageres budgetadfærd over for konkrete døgntilbud. Disse analyser har altså søgt at komme tæt på den kausal mekanisme (illustreret i figur 7.1), der teoretisk skaber den samvariation, som hypotesen beskriver. Tabel 9.1 nedenfor opsummerer de overordnede resultater af de empiriske analyser, som

de blev præsenteret i hhv. kapitel 6 og 8, ligesom analysekapitlernes konklusioner kort er opridset.

## Resultater fra metodetriangulering

Tabel 9.1 viser, at der på tværs af de to sæt analyser er empirisk støtte til det centrale teoretiske argument, men resultaterne er dog ikke ganske entydige. Som tabellens øverste halvdel viser, er særligt kapitel 6's statistiske analyser tvetydige: I budgetåret 2010 er der en klar samvariation mellem beboersammensætning og takstvækst på tilbudsniveau i den forventede retning, der er statistisk signifikant på 95 %-niveauet. Konkret viser analysen af 2010-budgetterne, at mens taksterne generelt er faldende i dette budgetår, så bliver tilbud med en høj andel eksternt betalte beboere fritaget fra besparelserne eller får beskedne takststigninger. Dette resultat må udlægges som et udtryk for den forventede forskelsbehandling, og resultatet er endvidere robust i forhold til andre modelleringer af den afhængige variabel. Men hvor der er en solid støtte til forventningerne i 2010-budgetterne, kan der ikke findes støtte i 2011. Godt nok er selve estimatet af korrelationen positivt som forventet, men er til gengæld ingenlunde statistisk signifikant. Der kan altså ikke findes belæg for det teoretiske argument i anden periode.

Det afgørende spørgsmål for hypotesen er naturligvis, hvor dette blandede empiriske grundlag stiller teorien. I kapitel 6 blev dette spørgsmål formuleret som, hvorvidt 2010-resultatet er en type I-fejl (en falsk positiv i forhold til hypotesen, hvor nulhypotesen om ingen forskelsbehandling faktisk er sand), om 2011-resultatet er en type II fejl (en falsk negativ, hvor  $H_0$  accepteres, selvom den er falsk), eller om der er særlige forhold i spil i 2011-budgettet, der overdøver eller midlertidigt neutraliserer kausalmekanismen. Sidstnævnte type forklaring kan siges at være et problem med, hvordan den statistiske model er specificeret (*omitted variable bias*), som ikke umiddelbart ville kunne håndteres.<sup>46</sup> Spørgsmålet om forskellen på 2010 og 2011 kan i sagens

---

<sup>46</sup> De forhold, jeg pegede på i kapitel 6 – den markante kommunaløkonomiske opbremsning, valgcykluseffekten og de ændrede institutionelle regler for handle-/betalekommueopdelingen – varierer ikke inden for 2011-datasættet og kan følgelig ikke kontrolleres ud. Jeg kunne samle alle observationerne for både 2010 og 2011 i et datasæt og anvende budgetår som et hierarkisk niveau (over de kommunale *fixed effects*). Denne tilgang giver som nævnt i kapitel 6 statistisk signifikante resultater, men synes at være en fejlspecificeret model: Takstændringerne er som diskuteret i kapitel 6 indlejret i kommunale budgetspil som et niveau ('Aarhus 2010' og 'Aarhus 2011' som to separate klynger) snarere end i dels år og dels kommune.

natur ikke endegyldigt besvares ud fra de foreliggende statistiske data, der netop har rejst spørgsmålet. Det skal dog her bemærkes, at jeg i kapitel 5 diskuterede muligheden for, at der er en konservativ bias i både udvælgelsen af enheder (tilbud med stabil takststruktur) og fraværet af data på til-lægstakster – begge forhold, der potentielt kan være udtryk for *moral hazard*.

Tabel 9.1. Oversigt over de empiriske resultater i kapitel 6 og 8

Analyse-tilgang	Delanalyse	Analyseresultat	Konklusion i analysekapitel
Statistisk analyse (regressions-analyse)	2010-budget	Statistisk signifikant på 95 %-niveau mellem beboersammensætning og takstudvikling	Støtte til hypotesen i 2010, men ikke 2011. Hypotesen kan ikke afvises på denne baggrund, der kan være forhold i 2011, der undertrykker sammenhængen, herunder kommunaløkonomisk opbremsning, valgcyklus og ændret institutionelt setup
	2011-budget	Meget beskeden og ikke statistisk signifikant samvariation	
Kvalitativ analyse ( <i>within case</i> )	Ballerup	Konkret takstudvidelse på ekstern sælger betinget af lav egenfinansiering.	Støtte til forventet kausal mekanisme i form af <i>smoking gun</i> i en af to cases, der på forhånd bekræftede samvariation. Hypotesen kan ikke afvises på denne baggrund.
	Svendborg	Konkret takstudvidelse på ekstern sælger ikke betinget af lav egenfinansiering.	Endvidere en opfattelse i alle cases af, at beboersammensætning generelt betyder noget ved budgetbeslutninger, hvilket støtter teorien.
	Silkeborg	Tidligere ledelse ikke opmærksom på beboersammensætning og har derfor heller ikke forskelsbehandlet	

De kvalitative analyser skal ifølge Liebermans model for *nested analysis* både i forhold til casevalget og analysetilgangen tage udgangspunkt i de kvantitative analyseresultater, som altså er blandede. I kapitel 7 og 8 har jeg derfor taget udgangspunkt i den statistisk signifikante samvariation, der faktisk kunne findes i 2010-budgettet, og undersøgt nærmere, om den statistiske korrelation faktisk er udtryk for kausal korrelation: Var det i en konkret kommune afgørende for driftsherrens beslutning om takstudvidelser på konkrete tilbud, at der var en høj andel ekstern finansiering? Denne tilgang kan altså bidrage til en belysning af, om 2010-korrelationen var en 'falsk positiv', eller om kausalmekanismen faktisk kan siges at have bidraget til samvariationen. Som argumenteret for i kapitel 6, er det mindre teoretisk interessant at forfølge det induktive, 'Y-fokuserede' spor i 2011-datasættet, hvorfor det hypotesetestende ('X/Y-fokuserede') spor er valgt. To kommuner, der tilsyneladende bekræfter forventningen om forskelsbehandling, og en afvigende

kommune, der har reduceret taksterne med samme sats uanset egenfinansiering, blev udvalgt til intensive, *within case* orienterede analyser.

Kapitel 8's caseanalyser viste, at den teoretiske kausalmekanisme kunne forklare samvariationen i én af de bekræftende cases, Ballerups behandling af tilbuddet Stokholtbuen. Her fandtes en *smoking gun* (van Evera, 1997), hvor beslutningstagerne gav udtryk for, at en høj andel eksternt betalte beboere (94 %) havde været afgørende for, at man havde givet en markant budgetudvidelse finansieret af eksterne købere. Denne ressourcetildeling skulle løse et drifts- og sikkerhedsmæssigt problem på tilbuddet, der skabte politiske omkostninger internt hos driftsherren. Finansieringen påhvilede altså et sæt principaler, og det politiske og kontraktfastsættende ansvar en anden principal.

Den anden tilsyneladende bekræftende case, Svendborg, viste sig derimod at være udtryk for en spuriøs samvariation mellem andel eksternt betalte beboere og takstudviklingen. En del af takststigningen skyldtes en korrektion for tidligere overskud, mens ca. 1/3 af stigningen skyldtes en positiv beslutning om at imødekomme et behov. Her gav den administrative ledelse udtryk for, at man havde givet de ekstra penge, uanset om de skulle findes internt – der var et driftsproblem, der skulle løses. Svendborg-casen svækker isoleret set tilliden til det teoretiske arguments empiriske vægt, men da teorien anerkender, at mange faktorer kan påvirke den afhængige variabel (ækvifinalitet, hvor et udfald kan opnås ad flere veje i et 'åbent system'), er resultatet af denne enkeltcase ikke kritisk for teorien.

En videre støtte til det teoretiske argument om økonomisk forskelsbehandling kan findes i, at beslutningstagere i alle tre cases – også den i 2010-budgettet afvigende case Silkeborg – udtalte, at man generelt skeler til beboersammensætningen og dermed finansieringssammensætningen (blandt mange andre forhold), når man tager budgetbeslutninger, f.eks. om udmøntning af besparelser. Denne handlingslogik var særligt forankret i det administrative ledelsesniveau, der har et strategisk blik for organisationens egeninteresse. Her er denne tankemåde noget helt selvfølgeligt, når man skal udmønte besparelser. Det, at aktører i alle kommuner generelt kan genkende den teoretisk forventede handlingslogik om forskelsbehandling, har jeg i kapitel 8 udlagt som en støtte til teorien, om end denne støtte er baseret på en mindre stringent metodologi end de fokuserede casestudier.

Kausalmekanismen har altså en betydning for takstudviklingen på det eksterne kvasimarked for specialiserede sociale ydelser. Meget konkret kan det teoretiske argument forklare Ballerup-casen, mens logikken er mindre udtalt i de andre cases. De kvalitative analyser har således vist, at beslutningstagerne faktisk nogle gange agerer som teoretisk forventet på kvasi-

markedets tilskyndelser, men caseanalyserne viser dog også, at denne tilskyndelse til kassetænkning ikke er det eneste hensyn, beslutningstagerne må inddrage i budgetbeslutningen. På denne baggrund synes der ikke at være belæg for at hævde, at korrelationen i 2010-budgetterne er en falsk positiv.

En implikation af afhandlingens teoretiske argument om adskillelsen af de to principalroller på det eksterne kvasimarked er som diskuteret i kapitel 3, at det politiske og driftsmæssige ansvar forbliver inden for det enkelte politiske hierarki. Denne implikation – der ikke er prioriteret selvstændigt i forskningsdesignet – blev diskuteret i kapitel 8 på baggrund af de kvalitative interviews. Denne diskussion viste fuld støtte blandt politikere og embedsmænd til afhandlingens forståelse af, at handlen på kvasimarkedet nok indebærer en spredning af finansieringsansvaret, men ikke af det politiske ansvar. I denne henseende består det politisk ledede hierarki altså.

### Falsifikationskriterier

De to sæt empiriske analyser giver altså hver især nogen, men ikke fuldstændig støtte til hypotesen. Der er på den ene side ikke grundlag for at afvise afhandlingens centrale teoretiske hypotese om økonomisk forskelsbehandling på eksterne kvasimarkeder ud fra data om 2010-budgettet, mens 2011-dataene ikke støtter hypotesen. Samtidig viser caseanalyserne, at beslutningstagerne ser et incitament til forskelsbehandling, der dog helt eller delvist neutraliseres af andre tilskyndelser og interesser. Afhandlingens falsifikationskriterier kommer dermed igen i centrum, for et teoretisk argument er i poppersk forstand kun interessant, hvis det er 'risikabelt' og altså kan falsificeres (Popper, 1959 [1934]). Jeg vil hævde, at hypotesen *kan* falsificeres af den statistiske analyse og dermed af det samlede forskningsdesign – men overlever testene. I den kvantitative delanalyse er falsifikationskriteriet defineret ved det statistiske signifikansniveau på 95 %, som 2010-analysen kan leve op til i modsætning til 2011-analysen. I 2010 kan hypotesen altså ikke afvises.

I de tre caseanalyser er falsifikationskriteriet jf. diskussionen i kapitel 7 lidt mere uklart, fordi teorien grundlæggende er probabilistisk og derfor ikke kan underkastes en afgørende test i studier af enkeltcases. Isoleret set er hver caseanalyse altså en ikke-risikabel test, fordi jeg ikke kan falsificere teorien generelt, bare fordi den ikke har spillet en rolle i den enkelte case. Her kan betydningen af beboersammensætning for variationen i takstvækst i de enkelte cases alene bidrage til at styrke eller svække den vurdering af tesens gyldighed, der blev etableret i kapitel 6. Og her vægter det klare fund og den

'rygende pistol' i Ballerup-casen ganske tungt i vurderingen af, om kausalmekanismen kan have bidraget til at skabe samvariationen mellem afhandlingens variable. Der er altså ikke grund til på baggrund af de kvalitative analyser at afvise den teoretiske forventning om, at kommunerne som driftsherrer overvejer betydningen af beboersammensætning i budgetsammenhænge.

Men de ikke fuldt overbevisende empiriske resultater understreger en anden pointe ved en poppersk tilgang: nemlig at en teori altid kun har en midlertidig gyldighed. De kan altså kun betragtes som havende værdi, indtil de bliver falsificeret. Ingen af delanalyserne har kunnet falsificere hypotesen, hvorfor teorien indtil videre må siges at være i live, indtil yderligere analyser – af andre kvasimarkeder, af andre perioder eller med andre metoder – evt. vil 'aflive' det teoretiske argument. Konklusionen må således lyde, at det teoretiske argument om, at adskillelsen af driftsherrerollen fra køberollen på det eksterne kvasimarked mindsker tilskyndelsen til at kontrollere agentens *moral hazard*, ikke kan afvises på det foreliggende empiriske grundlag, men faktisk finder nogen, men ikke fuldstændig, empirisk støtte,

### Forskellen på 2010- og 2011-budgettet?

Ovenstående diskussion af den centrale hypoteses gyldighed er alene baseret på det empiriske materiale vedrørende takstudviklingen fra 2009 til 2010. Det insignifikante resultat i 2011-budgetterne er altså stadig ikke forklaret, og belysningen heraf er som beskrevet ikke prioriteret i de kvalitative analyser. Ud fra den ovenfor beskrevne logik om, at forskellen mellem årene kan skyldes en type I-fejl i 2010, en type II-fejl i 2011 eller *omitted variable bias*, kan diskussionen dog tage et skridt fremad ved, at jeg ovenfor har udelukket den første forklaring. 2010-resultatets interne validitet er således styrket af de intensive casestudier, og type I-forklaringen kan derfor slettes fra listen. Givet analyseresultaterne i tabel 6.4 (p-værdi på 76,8 %) må sandsynligheden for en type II-fejl tilsvarende siges at være ringe. Det efterlader den forklaring på forskellen, at der er noget særligt på spil i budgetprocessen i efteråret 2010, som undertrykker effekten i budgetterne for 2011.

I kapitel 6's diskussion af de blandede resultater pegede jeg på tre forhold, der hver især kan have stor betydning for, at budgetadfærden er anderledes i 2011, uden at det er muligt at kontrollere for disse forhold statistisk: Den første forklaring lyder, at budget 2010 er vedtaget umiddelbart inden kommunalvalget i 2009, hvorfor de politiske omkostninger ved at skære budgetter på tilbudsniveau i høj grad er til synlige for beslutningstagerne, som derfor kun sparer på de tilbud, hvor hele besparelsen kommer driftsher-

ren selv til gode. I budget 2011 er der derimod den maksimale afstand til næste valg, hvor den kommunalpolitiske logik lyder at skære dybt i budgetterne, så man har et råderum, når man atter nærmer sig et valgår (jf. f.eks. Blais & Nadeau, 1992, Veiga & Veiga, 2007). Den anden forklaring omhandler den massive kommunaløkonomiske opbremsning, som blev pålagt kommunerne for 2011-budgetterne som en (forsinket) reaktion på den globale finanskrise i form af den såkaldte Genopretningsaftale (Finansministeriet, 2010c). Økonomiaftalen for 2011 betød således 'en historisk hård opbremsning' i de kommunale serviceudgifter (Kommunernes Landsforening, 2011). Denne statsligt dikterede budgetopbremsning kan i sagens natur ikke ses uafhængigt af den kommunale valgcyklus, som kan siges at have muliggjort de store kommunale besparelser. Den anden forklaring på forskellen mellem 2010 og 2011 er altså, at man i kommunerne har været presset til så store budgetreduktioner, at det ikke har været muligt at forskelsbehandle på tilbudsniveau, og det selv for overvejende eksternt finansierede agenter har været særdeles svært at sikre sig yderligere ressourcer (selv tilbud med over 75 % eksternt betalte beboere har en takst udvikling på -0,8 % i 2011, mens denne gruppe som den eneste har en positiv gennemsnitlig takstvækst på 0,2 % i 2010, jf. tabel 6.2). Denne forklaring strider dog imod fundet i kapitel 6 (tabel 6.7), der viste, at det i valgåret 2009 faktisk var de kommuner med mindst budgetvækst og størst økonomisk pres, der forskelsbehandlede mest ud fra beboersammensætning. Det skal dog bemærkes, at denne effekt netop forsvinder i 2011-budgettet – måske fordi ingen kommuner her er i en position til at forskelsbehandle deres botilbud givet det omfattende sparekrav.

Den tredje forklaring, der blev bragt i spil i kapitel 6, var samlingen af handle- og betalekommuneansvaret fra 2011, så den kommune, der betaler for en eksternt placeret borger, også har myndighedsansvaret, herunder retten til at revisitere til nye ydelser hvor muligt. Denne ændring af spillereglerne på kvasimarkedet har styrket købersiden og dermed øget konkurrenceniveauet, hvorfor driftsherrerne i højere grad må forvente en reaktion fra køberne ved ubegrundede takststigninger.

Mens de kvalitative analyser ikke har haft det som et prioriteret formål at afprøve disse tre *post hoc*-forklaringer, så har den åbne dataindsamlingsform dog muliggjort, at interviewpersonerne har forholdt sig til de tre årsager, uden at dette udgør en stringent undersøgelse af årsagerne til den temporale variation. Interviewpersonernes svar peger ikke i en entydig retning. Alle tre forklaringer bringes i spil, uden at interviewpersonerne peger på alternative faktorer. Handicap- og psykiatrichefen i Silkeborg samt centerchefen i Ballerup peger på, at de nye handle-/betalekommuneregler har styrket kø-



bersiden, og at dette har betydning for, om man kan hæve taksterne uden at risikere tomme pladser. Dette spiller for så vidt godt sammen med den teoretiske forståelse af fraværet af konkurrence som en væsentlig betingelse for, at der kan ske budgetmæssig diskriminering. Men det skal understreges, at denne institutionelle ændring er ganske marginal i forhold til konkurrenceniveauet, fordi den ikke giver køberne ret til at hjemtage beboere grundet stigende priser, men er væsentlig i forhold til f.eks. tillægsydelser. Når først en køberkommune har valgt et tilbud udenfor eget regi, er der altså meget begrænsede muligheder for at reagere på prisstigninger – og dette gælder både før og efter regelændringen i 2011. Effekten på prisfastsættelsen via konkurrenceniveauet er altså ganske beskedent.

Flere andre peger på den særligt stramme budgetsituation, som kommunerne stod i ved forhandlingerne om budget 2011. I Silkeborg mener direktøren f.eks. ikke, at de nye regler for myndighedsansvar har betydet det store – det er tværtimod det store sparekrav, kommunen stod over for i dette år. Når han skal tænke tilbage på forløbet op til budget 2011, står en ting klart: 'Vi skulle spare en kvart milliard. Og det tror jeg har influeret på rigtig mange ting – også det her mønster.' Parallelt siger handicap- og psykiatrichefen i Ballerup, at 'der har ikke været det samme pres på institutionerne til at holde taksten fra 2009 til 2010, som fra 2010 til 2011. (...) Om det er valget eller finanskrisen eller økonomiaftalen med regeringen, der er årsagen.. Jeg tror mest, at det er økonomiaftalen.' Givet det store sparekrav i den anden periode har det altså i denne udlægning været politisk og ledelsesmæssigt svært at tage særlige hensyn til enkeltinstitutioner – det, der i kapitel 8's analyse blev kaldt en *fair share*-logik.

Også forklaringen om valgcykluseffekter finder en vis støtte. Socialudvalgsformanden i Svendborg – der var borgmester under forhandlingerne om 2010-budgettet – nævner, at man i starten af en valgperiode (2011-budgettet) 'tager ved' og skærer til benet, så der er et større råderum til at tilgodese udgiftsønsker tættere på valget (2010-budgettet). I denne proces er de politiske omkostninger altså mindre relevante givet den lange tid til næste valg. Denne forklaring spiller som nævnt tæt sammen med den stramme økonomiaftale for kommunerne, der i alle tre casekommuner betød et behov for grønthøsterbesparelser.

Der er altså i det empiriske materiale støtte til alle tre forklaringer, uden at det ud fra dette materiale er muligt at sige noget om de tre forklarings relative vægt. Det skal endvidere bemærkes, at de adspurgte ikke kan besvare spørgsmålet ud fra andet end opfattelsen af deres egen kommunale situation og altså ikke ud fra et aggregeret 'markedsperspektiv.' De tre forklaringer kan altså alle sammen være i spil i forhold til at udgøre væsentlige be-

grænsninger på den budgetadfærd, der afspejles i budget 2011. Men gennemgangen ovenfor peger dog i retning af, at interviewpersonerne faktisk mener, at der var noget særligt på spil, da man skulle forhandle budgetterne for 2011, og som *måske* kan forklare forskellen i de statistiske analyseresultater.

## En gradueret konklusion

Jeg har i dette afsnit forsøgt at opsummere og konkludere på, hvad de to sæt empiriske analyser kan sige om gyldigheden af afhandlingens centrale teoretiske argument. Selvom de empiriske resultater kan siges at være blandede, har jeg argumenteret for, at der samlet er empirisk støtte til den teoretiske forventning. Driftsherreprincipaler er mere tilbøjelige til at tillade større *moral hazard* og mere *slack* ved agenter på det eksterne kvasimarked, hvor de ikke eller kun delvist også har rollen som finansierende køberprincipal. Men givet den empiriske uklarhed kan det være passende at opstille en gradueret række af konklusioner, alt efter sikkerheden bag udsagnet.

Størst sikkerhed ligger der bag konklusionen om, at den handlingslogik, der er teoretisk beskrevet i kapitel 3, og som ligger bag afhandlingens hypotese, kan genfindes i det datamateriale, der er præsenteret i kapitel 7 og 8. I situationen omkring Stokholtbuen i Ballerup ses logikken klart: Man kan løse et problem, der indebærer politiske omkostninger for driftskommunen, ved en ressourcetilførsel, der er 94 % betalt af eksterne køberkommuner. Og tankegangen kan genfindes ved aktører i alle tre casekommuner på det mere generelle plan, der som beskrevet i kapitel 8 helt indlysende skeler til beboersammensætningen og dermed effekten på egen kommunekasse, når man udmønter besparelser på sociale tilbud. Opfattelsen er ganske ens i de tre kommuner – man har fra driftsherreprincipalsiden isoleret set mindre interesse i økonomien hos agenter, man ikke selv finansierer fuldt ud. Analyserne i kapitel 8 viste, at det særligt er på embedsmandsniveau, at denne tankegang kan findes – eller hvor interviewpersonerne i det mindste er mest åbne omkring denne form for kassetænkning. Ledelsesniveauet i de tre kommuner synes altså at tænke ganske strategisk ud fra kommunens organisatoriske egeninteresse.

Lidt mindre sikkerhed er der om, hvor stor betydning denne tankegang har for den faktiske budgetadfærd over for leverandører på kvasimarkedet for specialiserede sociale ydelser. I kapitel 6 viser der sig at være den forventede statistiske samvariation mellem andelen af eksternt betalte beboere og takstudviklingen i 2010, men ikke i 2011. Og i 2010 synes beboersammensætningen alene at kunne forklare en beskedent del af variationen i takster-

ne, ligesom estimatet af effekten af andelen af eksternt finansierede beboere er forholdsvis beskedent. En ændring i beboersammensætningen på 10 procentpoint eksterne brugere øger takstvæksten med 0,7 procentpoint. Som diskuteret i kapitel 5 kan der være en konservativ bias i estimerne, hvorfor der ikke kan sluttes noget præcist om effekten på hele markedet. Ligeledes har de kvalitative casestudier vist, at den forventede tankegang findes i kommunerne, men analyserne har også peget på en række begrænsende forhold, både internt i den enkelte kommune og i det eksterne samspil med andre kommuner på markedet. Det er altså ikke klart ud fra casestudierne, hvor stor en rolle den teoretisk forventede kassetænkning spiller blandt en række andre hensyn i en kompleks beslutning om kommunale budgetter.

Mindst sikkerhed og det svageste empiriske grundlag kan der siges at være bag den diskussion af, hvorfor 2010- og 2011-dataene giver så forskellige resultater. De kvalitative delanalyser har ikke prioriteret at belyse dette spørgsmål systematisk, hvorfor den ovenstående diskussions empiriske grundlag er forholdsvis spinkelt. Jeg har foreslået tre mulige forklaringer, som også de interviewede beslutningstagere kan genkende i varierende omfang, men altså uden at deres opfattelser kan tillægges for megen vægt. Det vil med andre ord kræve andre, mere fokuserede analyser for at afdække, hvorfor der kun er statistisk signifikante korrelationer i det ene år.

Der kan på baggrund af disse empirisk funderede konklusioner analytisk trækkes en yderligere konklusion: I det omfang indførelsen af et eksternt kvasimarked har betydning for niveauet af *moral hazard* og omkostningseffektiviteten på socialområdet, så er det i modsat retning af det, man kunne forvente på baggrund af markedsmodellens egen NPM-logik. Hverken de kvantitative eller de kvalitative analyser kan således udlægges som indikationer på, at markedsorganiseringen af sektoren har gjort den mere omkostningseffektiv og med et lavere niveau af *moral hazard*, som ellers er den klare forventning hos NPM-tankegangen. Dette argument for markedsgørelse af den offentlige sektor peger som beskrevet i kapitel 3 således på, at konkurrence og lavere informationsasymmetri vil reducere *moral hazard*-niveauet i forhold til en hierarkisk organisering. Jeg har i kapitel 3 argumenteret for, at denne forventning overser, at politiske principaler er mere interesserede i netop politiske hensyn end omkostningseffektivitet, og i fraværet af konkurrence på kvasimarkedet kan de politisk motiverede driftsherprincipaler netop forfølge egeninteressen på bekostning af eksterne køberes økonomi. Det empiriske materiale fremlagt i denne afhandling synes altså snarere at støtte mit argument om 'politikens primat' (Christensen, 2003) end NPM-logikkens argument om mindre *slack* på kvasimarkedet.

## 9.2 Generaliseringspotentialiet

Afsnit 9.1s diskussion af forskningsspørgsmålet er baseret på analyser af det danske kvasimarked for døgntilbud til voksne med handicap og sindslidelser i årene 2009-2011. Den teoretiske ambition med afhandlingen er dog ikke bare at sige noget om det danske socialområde, men at sige noget mere generelt om politik og økonomi på eksterne kvasimarkeder. Dette rejser altså spørgsmålet om potentialiet for generalisering af afhandlingens teoretiske konklusioner, som skal diskuteres i dette afsnit.

Afhandlingen tager udgangspunkt i en *rational choice*-tilgang, som både fortalere og kritikere vil være enige om har et ganske højt ambitionsniveau i forhold til generalisering. Tilgangen vil forklare politiske og sociale fænomener bredt (f.eks. Green & Shapiro, 1994; Cox, 1999) frem for at fokusere på de særlige forhold på et givet genstandsfelt. Således også her, hvor jeg følger Moes råd (1984: 766) om at opbygge et argument baseret på simple, men realistiske aktørantagelser, der fører til klare og testbare forudsigelser. Det argument, der blev udviklet i kapitel 3, tager således langt fra det fulde billede med alle de sektorspecifikke kompleksiteter med, hvor vægten omvendt er lagt på en mere klar forventning ud fra et simpelt argument: Jo mindre af agentens aktivitet driftsherren finansierer, des mindre tilskyndelse til at bekæmpe *moral hazard*. Handel på tværs af myndighedsgrænser svækker altså den økonomiske styring. Og denne forventning gælder grundlæggende på alle eksterne kvasimarkeder, uanset om det er på uddannelses- eller socialområdet, og uanset om kvasimarkedet er i Danmark eller Chile. Jeg har dog i den teoretiske diskussion peget på betydningen af en svag og mangelfuld konkurrence for, om driftsherren har en interesse i forskelsbehandling. Forventningen er på baggrund af kapitel 3, at de intense politiske interesser i et offentligt finansieret og drevet velfærdsområde næsten altid vil medføre et højt niveau af politisk regulering, der påvirker omfanget af konkurrence. Men dette må altså etableres empirisk – der kan være kvasimarkeder med et større konkurrenceniveau.

I kapitel 4 diskuterede jeg, om det er muligt at slutte fra analyser af det specialiserede socialområde i Danmark til eksterne kvasimarkeder generelt. Pointen her var, at det undersøgte marked i forhold til centrale faktorer såsom overvejende offentlig produktion, stærk regulering og svag konkurrence ligner det generiske kvasimarked, jeg præsenterede i kapitel 3. Det specialiserede socialområde er endvidere præget af politisk styring, velfærdsydelse uden eller kun med beskeden egenbetaling samt et behov for den politiske principal for ressourceprioritering på tværs af flere udgiftsområder – træk, der gælder for de fleste velfærdsområder på tværs af lande og sektorgrænser.

Sektoren ligner altså umiddelbart andre sektorer, der kunne organiseres som eksterne kvasimarkeder. Dette indtryk har analyserne – trods den yderlige kompleksitet, der også er peget på i de kvalitative analyser – ikke ændret ved. Der synes altså ikke at være særlige forhold på det danske marked, der tilsiger, at resultaterne herfra ikke afspejler en mere generel problematik på eksterne kvasimarkeder for serviceydelser: Hvis en politiker kan træffe beslutninger om budgettildeling, men i øvrigt ikke fuldt ud betaler for dette, vil det påvirke budgetadfærden i retning af højere udgifter. Dette diskuteres også i kapitel 10.

Man kan påpege, at markedet for døgntilbud til voksne med funktionsnedsættelser adskiller sig på en kritisk måde ved, at køberen ikke kan ændre sit køb uden forbrugerens accept – men en sådan regulering vil også være sandsynlig på kvasimarkeder for andre længerevarende ydelser som plejehjem og skoler, hvor det politisk vil være omkostningsfuldt at flytte ældre og skoleelever til nye leverandører midtvejs i et forløb, alene fordi prisen ændrer sig. Pointen er således, at langt de fleste kvasimarkeder vil være præget af sådanne regler og begrænsninger på priskonkurrencen.

Caseanalyserne i kapitel 8 har peget på en lang række forhold, der *også* betyder noget for budgetbeslutninger på kvasimarkedet, og som viser, at teoriens stiliserede billede langt fra beskriver den komplekse beslutningssituation, som politikere og embedsmænd i deres rolle som driftsherrer står i ved budgetforhandlinger fuldt ud. Dette må også siges at være ganske forventet, givet den bevidste simplificering af argumentet. Studierne har identificeret en række hensyn, der modererer eller helt overdøver driftsherrens tilskyndelse til kassetænkning i en given situation. Det er både behovet for en beslutningsanledning, hensyn internt i kommunen og eksterne hensyn til andre samarbejdspartnere samt de institutionelle begrænsninger på området. Dette diskuteres i afsnit 9.4. Alle konkrete markeder vil have deres egne specifikke kompleksiteter, men jeg vil med det stiliserede teoretiske argument fra kapitel 3 hævde, at selve det isolerede incitament til at sikre sig politiske gevinster og/eller undgå politiske omkostninger ved at udøve driftsherrens ret til at fastsætte kontrakter, der finansieres af eksterne købere, kan generaliseres bredt til eksterne kvasimarkeder. Driftsherreprincipaler vil uanset det den konkrete regulering, de øvrige politiske interesser eller ydelsens specifikke karakter have en lavere tilskyndelse til at bekæmpe *moral hazard* ved agenter, hvor regningen herfor kan sendes videre, men tilskyndelsen slår forskelligt igennem i den faktiske budgetadfærd på forskellige kvasimarkeder, alt efter hvad summen af alle de øvrige markedsspecifikke betingelser, hensyn og interesser er.

Selvom jeg altså her læner mig op af *rational choice*-tilgangens lidt skråsikre forventninger om universel gyldighed, så har jeg dog ovenfor påpeget, at det empiriske grundlag for dette kapitels konklusioner om hypotesens gyldighed ikke er uden tvetydige fund, hvilket betoner det midlertidige i teoriens gyldighed: Hypotesen har overlevet falsifikationsforsøg på det danske kvasimarked for botilbud til voksne handicappede, men dette er altså ikke en endegyldig test af hypotesen. Yderligere analyser af andre kvasimarkeder er altså nødvendig for en mere omfattende overvejelse af generaliseringspotentialer af argumentet.

### 9.3 Hvem laver kassetænkning – og hvor meget?

Hvor kapitlet indtil videre har beskæftiget sig med afhandlingens dominerende, teoretiske forskningsspørgsmål, kan fokus nu rettes mod afhandlingens mere policy-orienterede motivation og spørgsmålet om, hvorfor der er så store styringsproblemer på det specialiserede socialområde efter strukturreformen, hvor kommunerne overtog det fulde myndigheds- og finansieringsansvar for området. I kapitel 2 blev det beskrevet, at udgifterne til det specialiserede socialområde under et er steget markant siden strukturreformen, hvor der særligt i de første år efter reformen var store problemer med at holde budgetterne. Døgntilbud til voksne kostede 18,3 mia. kr. i 2011 mod 15,2 mia. kr. i 2007 (2011-p/1) (KREVI, 2012a) – en udgiftsvækst på 20,5 % på 4 år. Dette rejser et spørgsmål om, hvor meget af denne udgiftsvækst der kan tilskrives den opgave- og byrdefordeling, der blev valgt i forbindelse med strukturreformen – altså om det er 'kvasimarkedets skyld', at udgifterne er steget så meget?

Afhandlingens empiriske materiale med fokus på det teoretiske forskningsspørgsmål muliggør ikke et fuldt svar på dette politisk meget relevante spørgsmål. Men afhandlingens teoretiske forståelse og empiriske resultater kan bruges som baggrund for en diskussion af markedsmodellens hensigtsmæssighed i forhold til at styre udgiftsudviklingen. Intentionen er altså ikke at forklare udgiftsudviklingen fuldt ud, men at bidrage med en forståelsesramme for, hvilke styringsproblemer kvasimarkedet indebærer.

#### Forskelsbehandling – en blandt mange faktorer

Det specialiserede socialområde er siden strukturreformen kommet højere på den politisk-administrative dagsorden qua den ukontrollerbare udgiftsvækst på området, som har trukket ressourcer væk fra andre kommunale serviceområder. Problemet med at styre udgiftsudviklingen på området er

dog ikke af ny karakter. Også i perioden 1970-2007, hvor ansvaret var delt mellem kommuner, amter og staten, var der problemer med at styre udgifterne på området, selvom man forsøgte flere forskellige opgavesnit mellem niveauerne. Faktorer såsom den demografiske udvikling med længere levetid til handicappede, udviklingen af nye indsatser og fremvæksten af nye diagnosegrupper som ADHD, fokus på individuelle løsninger frem for lettere styrbare standardløsninger samt den almindelige samfundsmæssige udvikling, hvor der forventes større og tidligere indsats fra det offentlige, har alle bidraget til et udgiftspres på området. Samtidig har man i perioden politisk valgt at udbygge indsatsen på området, hvilket jo i sagens natur øger udgifterne. Dette er beskrevet i kapitel 2.

De forskellige modeller for opgave- og byrdefordeling har haft blandet succes med at imødegå dette pres og holde udgiftsvæksten i skak (Palleesen, 2007), men generelt har området vist sig svært styrbart. Man kan betegne det specialiserede socialområde som et *wicked problem* (Rittel & Webber, 1973), et grundlæggende uløseligt problem, hvor alle løsninger og afvejninger af modsatrettede hensyn skaber nye problemer. Dermed også sagt, at den markedslignende organisering, der har eksisteret siden 2007, langt fra kan forklare alle de styringsproblemer, kommunerne har oplevet i perioden.

Der er altså mange årsager til, at udgifterne til døgntilbud til voksne handicappede og sindslidende er steget med over 20 % siden den markedslignende model blev indført, og det er ikke umiddelbart muligt at sondre mellem deres relative betydning. Den isolerede betydning af markedsgørelsen for udgifterne kan ikke beskrives præcist med denne afhandlings datagrundlag, da hverken de kvantitative analyser i kapitel 5 og 6 eller de kvalitative analyser i kapitel 7 og 8 har prioriteret at måle omfanget af forskelsbehandlingen på kvasimarkedet. Fokus har derimod været på at teste, om der er en sammenhæng mellem beboersammensætning og takstvækst. Den kausale inferens er altså prioriteret over den deskriptive inferens (King et al., 1994).

Kapitel 6's statistiske analyser peger umiddelbart på, at beboersammensætningen alene kan forklare en lille del af den store variation i takstvæksten fra 2009 til 2010, men analyserne antyder dog, at tilbud med mange eksternt betalte beboere har bedre muligheder for at sikre sig gode kår. Og de kvalitative analyser bekræfter, at det spiller en rolle for kommunernes (og særligt embedsværkets) tilgang til økonomisk styring, om man betaler fuldt ud for et tilbud eller ej. Analyserne i både kapitel 6 og 8 peger samlet set på, at kommunerne som driftsherrer har reduceret takster og budgetter noget mere der, hvor de selv betaler for agenternes aktivitet fuldt ud, og har gjort dette som et bevidst valg. Dette må tages som et udtryk for, at effektivisering

lettere sker inden for et politisk hierarki end på et konkurrencefattigt, eksternt kvasimarked, hvor det politiske ansvar for driften og de politiske omkostninger ved styring ligger ved én aktør, mens det økonomiske ansvar er spredt mellem flere aktører.

Selvom det altså ikke er muligt at sætte et beløb eller en procentsats på, hvor meget af udgiftsudviklingen, der kan henføres til valget af en markeds-lignende model frem for en mere ren hierarkisk organisering, så synes markedsorganiseringen altså umiddelbart at bidrage til snarere end at reducere udgiftsvæksten. Kommunerne er i et vist omfang enige i denne vurdering – i hvert fald synes de at handle ud fra denne forståelse. En indirekte indikation på, at der faktisk er et substantielt omfang af budgetmæssig forskelsbehandling, er således, at kommunerne i deres rolle som køberprincipal i stort omfang søger at mindske køb af pladser ved eksterne leverandører (KREVI, 2012b). Omlægningen til større selvforsyning handler i stort omfang om selv at kunne styre udviklingen mere direkte og selv sætte et serviceniveau, mens ca. halvdelen af respondenterne i KREVI's analyse regner med at kunne gøre det billigere selv. Dette siger altså, at kommunerne som købere både mener, at de andre kommuner driver de solgte pladser så meget mere ineffektivt, at det kræver handling, men også at den økonomiske tilpasning af tilbud sker lettere internt i et politisk hierarki end på et marked. Dette stemmer overens med denne afhandlings kvalitative delanalyse, hvor flere interviewpersoner ligeledes gav udtryk for, at markedet fungerer dårligt i forhold til at sikre de rigtige enhedsomkostninger (interview, centerchef, Ballerup), og at man derfor foretrækker at klare opgaven selv inden for sin egen organisation, hvor ledelsesretten er mere direkte (interview, direktør, Silkeborg).

Det, at kommunerne faktisk ser ud til at omlægge deres forbrug mod øget selvforsyning, må tages som et udtryk for, at forskelsbehandlingen antager et ikke ubetydeligt omfang, og at markedsorganiseringen faktisk har en substantiel betydning for udgiftsudviklingen gennem det delte ansvar. Selvom jeg ikke har grundlag for at vurdere den relative vægt af de mange forklaringer, synes der altså at være grundlag for at hævde, at organiseringen med et eksternt marked ikke virker efter hensigten og er en del af problemet snarere end en del af løsningen.

### Begrænsninger på kassetænkningen

Selvom kvasimarkedet indebærer en problematisk adskillelse af politisk og økonomisk ansvar, peger det empiriske materiale fra de kvalitative analyser altså også på, at der er meget andet end rå kassetænkning på spil, når der i kommunerne skal træffes beslutninger om takstændringer. Det er således



langt fra sådan, at administrative og politiske repræsentanter fra driftsherreprincipalsiden hæver taksterne for eksternt sælgende aktører ved enhver given chance – mange andre hensyn er i spil. Dette medfører, at området i langt højere grad end tidligere indgår i den almindelige politiske ressourcetilprioritering, om end primært hvor de to principalroller overlapper. Jeg vil her pege på to sæt af forhold, der ud fra særligt de kvalitative delanalyser synes at begrænse kassetænkningen og forskelsbehandlingen: For det første er det ikke ved alle lejligheder, at driftsherren overhovedet overvejer incitamentet til at forskelsbehandle, og for det andet er der en lang række andre incitamenter og hensyn, der trækker den anden vej.

Ved langt de fleste muligheder (forstået som den årlige budgetforhandling for alle principalens agenter) handles der tilsyneladende *ikke* på det teoretisk beskrevne incitament til at tilgodese de eksterne sælgeres ønsker, selvom interviewtilgangen har vist, at embedsmændene kan genkende logikken. En beslutning om at differentiere takstudvikling på de forskellige tilbud kræver således tilsyneladende en beslutningsanledning, hvor beslutningstagerne gøres opmærksomme på det incitament, som agenternes varierende finansieringssammensætning indebærer. I fraværet af en beslutningsanledning ser det på baggrund af de to sæt analyser ud til, at den enkelte agents takstvækst fremskrives med samme sats uanset beboersammensætning. Dette er ikke en forståelse, som er udledt af det teoretiske argument, men begge sæt analyser synes at støtte denne pointe. I de kvalitative analyser ses beslutningsanledninger i både Svendborg (overfald på enlig nattevagt) og Ballerup (kritik fra ombudsmanden m.fl.) men er fraværende i Silkeborg. Den leptokurtosiske fordeling på takstvækstvariablen i de kvantitative analyser med 'for mange' meget små afvigelser omkring 0 og 'for mange' store ændringer i forhold til en normalfordeling, kan ligeledes ses som et udtryk for nødvendigheden af beslutningsanledninger (jf. Baumgartner & Jones, 2005).

Der kan umiddelbart peges på to typer situationer, der udgør en beslutningsanledning: et konkret problem på et tilbud eller et mere bredt sparebehov. Første type beslutningsanledning er altså, hvor principalens opmærksomhed rettes mod et behov, der kan løses ved en ressourcefordeling, og hvor denne beslutning bliver lettere ved, at principalen ikke selv skal betale dette. Stokholtbuen i Ballerup og til dels Vestereng i Svendborg er eksempler på sådanne situationer, hvor ledelsen bliver opmærksom på et behov og reagerer med flere penge. Dette kan siges at være udtryk for en *bottleneck of attention* (Baumgartner & Jones, 2005), hvor begrænset rationelle politikere kun reagerer budgetmæssigt på de mest åbenlyse behovsændringer. Den anden type beslutningsanledning er de sparerunder, som kommunerne de

senere år har gennemløbet, og som er markante i alle tre cases. Her er billedet ganske klart, at særligt det administrative ledelsesniveau er bevidst om, at der ikke er fuldt gennemslag ved besparelser på takstfinansierede og eksternt sælgende tilbud, hvilket påvirker den konkrete udmøntning af besparelserne. Men noget tyder dog på – både i form af 2011-resultaterne og i interviewmaterialets påpegning af begrænsninger på kassetækning – at denne logik må tilsidesættes, når sparebehovet er stort nok. Denne anden type beslutningsanledning må på baggrund af casestudierne siges at være mere hyppigt forekommende, men har måske mindre effekt på taksterne.

Endvidere har casestudierne afdækket en række hensyn og forhold, der begrænser driftsherreprincipalens interesse i faktisk at forskelsbehandle sine agenter ud fra beboersammensætning, og som kan bidrage til en forståelse af, hvorfor omfanget af forskelsbehandling trods alt ikke er større. Disse forhold udgør til sammen den yderligere kompleksitet i beslutningssituationerne, der er beskrevet ovenfor, og som det stringente teoretiske argument altså abstraherer fra. I kapitel 8 kan disse bl.a. findes i display 8.1b, 8.2b og 8.3b om den kommunale budgetmæssige interesse på området, der alle rummer eksempler på det, jeg har kaldt begrænsninger på kassetækningen. Beslutninger om eventuelle justeringer af enkelte tilbuds budgetter er i praksis indlejret i en kompleks beslutningsproces internt i kommunen, men indgår også i et komplekst spil eksternt med de andre kommuner, som ikke er beskrevet i det teoretiske argument. Tabel 9.2 søger at opsamle og kategorisere de hensyn, som interviewpersonerne har påpeget, og opdeler i forhold til, om hensynet er internt i den enkelte kommune eller eksternt, og om begrænsningen er formuleret ud fra kommunens organisatoriske egeninteresse eller henviser til normer.

Tabel 9.2: Begrænsninger på forskelsbehandling

	Interessebaseret	Normbaseret
Interne hensyn	Øger politiske omkostninger andre steder i kommunen hvis forskelsbehandling af sektor/tilbud	<i>Fair share</i> i budgetændringer
Eksterne hensyn	Gentaget samspil med nabokommunerne og frygt for 'hævn' ved ikke-samarbejde Konkurrencehensyn – man må ikke blive for dyr Hierarkiets skygge – frygt for statsligt indgreb, hvis kommunerne ikke kan løse styringsudfordringen	Solidaritet med andre kommuner med økonomiske problemer Man bør holde de aftaler, man har indgået gennem rammeaftalerne

Tabellens første felt (øverst til venstre) er de interne, interessebaserede hensyn. Dette handler primært om, at man politisk og administrativt ikke kan forsvare overfor brugere, pårørende og ansatte på andre tilbud og serviceområder, hvis der bliver for stor forskel i ressourceniveauet på tværs. I sparetider vil det øge de politiske omkostninger i form af utilfredshed og protester ved at reducere på f.eks. dagtilbud og ældrepleje, hvis andre tilbud får lov at slippe. Dette kan altså være forklaringen på de manglende resultater i 2011. I display 8.2b er Svendborgs socialchef f.eks. citeret for, at det vil give intern utilfredshed, hvis man kun sparer på de tilbud, der er rettet mod egne borgere, mens begrænsningen blev diskuteret lidt mere udførligt i kapitel 8.1 om Ballerup. Argumentet i kapitel 3 var jo ellers, at politikere opnår en positiv vælgergevinst ved at bruge penge på f.eks. et botilbud, men her kan de altså blive straffet vælgermæssigt ved at give penge til en sektor, mens andre områder oplever besparelser. Dermed er den politiske principals nyttefunktion mere kompleks end den teoretiske forventning, der blev diskuteret i kapitel 3. Det handler ikke blot om at levere gode resultater på et område og sikre opbakning ved ressourcetildeling; der er også et vælgerfeedback ud fra allokeringen på tværs af udgiftsområdet, hvor vælgerne forventer en rimelig fordeling i både gode og dårlige tider. En ressourceallokering af en given størrelse til ældreområdet giver altså varierende vælgerstøtte, alt efter hvor meget der gives til skole- og socialområdet.

I tabellens andet felt (øverst til højre) er dette formuleret med udtrykket *fair share* (Wildavsky, 1964), som altså er en mere normbaseret formulering af det interne hensyn. Fordelingen af ressourcer skal altså være retfærdig, og det ses her som urimeligt, at ikke alle bidrager til at afhjælpe kommunernes stramme økonomi. Det skal dog bemærkes, at det for den budgetfordelende myndighed handler om at blive *opfattet* som fair af modtagerne af budgetmidler, og det handler måske om en forventet reaktion fra vælgere og interessegrupper snarere end at det er en internaliseret præference. Men hos interviewpersonerne er denne begrænsning formuleret som en norm snarere end som en interesse.

Mens de interne hensyn, der blev påpeget i interviewene, er relativt ens på tværs af de tre kommuner, er der lidt større spredning i de påpegede eksterne hensyn. Også her kan der skelnes mellem, om adfærdsbremsen er formuleret ud fra en interesse og særligt en forventet reaktion fra eksterne parter (nabokommunerne eller staten), eller om det mere er et normbaseret, positivt hensyn til eksterne parter. Tabellens tredje felt (nederst til venstre) om interessebaserede, eksterne begrænsninger peger på tre distinkte hensyn: Hensynet til samarbejdet med andre kommuner om at løse et kollektivt handlingsproblem (Olson, 1965) i form af udgiftsstyring på området, overve-

jelser om, at eksterne købere vil hjemtage ved prisstigninger (altså et udtryk for konkurrencen på markedet) og endelig 'hierarkiets skygge' (Scharpf, 1997) i form af, at hvis ikke kommunerne løser styringsproblemet, er der en chance for, at staten dikterer en løsning over hovedet på kommunerne. Her vil jeg koncentrere mig om samspillet med de øvrige kommuner, som umiddelbart fylder mest i interviewmaterialet.

Den enkelte kommune indgår som beskrevet i kapitel 2 i et ganske komplekst samarbejde med de øvrige aktører om at regulere det marked, man selv er både køber og sælger på. Kommunerne er således gensidigt afhængige i et klassisk kollektivt handlingsproblem (Olson, 1965), hvor den enkelte kommune på den ene side har en klar interesse i, at andre sælgere holder deres takster nede, men ikke har en snæver interesse i selv at mindske taksterne på de pladser, man selv sælger til andre. Dette kræver altså en koordineret løsning, så alle handler ud fra en fælles interesse – en løsning, der dog med en rationel optik kan være svær at opretholde, fordi den enkelte kommunes dominerende strategi er at øge sine priser på eksternt sælgende tilbud (hvor køberne ikke kan trække købet tilbage), uanset hvad de andre gør – hvilket jo også er selve afhandlingens påstand.<sup>47</sup> Men dette argument overser altså måske, at koordination om at bidrage til en fælles løsning i nogen grad kan lykkes, idet flere interviewpersoner henviser til, at man som beslutningstager ikke bare indgår i en relation med egne agenter under hensyntagen til egne vælgere, men også indgår i et spil med eksterne aktører, der påvirker, hvad der er principalens interesse. Kommunerne tager altså højde for hinanden i deres budgetbeslutninger på kvasimarkedet – ikke ved at de som sælgere frygter andres reaktion som købere (et konkurrencehensyn), men ved at frygte deres reaktion som sælgere.

Den gensidige afhængighed mellem kommunerne i et 'spil' over flere budgetår gør, at samarbejde om en løsning af det fælles problem kan være muligt. Dette peger i retning af en forståelse, som ligger i tråd med Elinor Ostroms arbejde om mulighederne for forvaltningen af den fælles interesse gennem udviklingen af normer (1990), samt Robert Axelrods (1984) og Michael Taylors (1987) spilteoretiske analyser af muligheden for samarbejde

---

<sup>47</sup> Fremstillingen af Olsons kollektive handlingsproblemer er sat på spidsen, fordi Olson primært beskæftiger sig med store grupper, hvor det kollektive gode ikke kan realiseres uden en særlig entreprenør. Olson påpeger dog også, at *intermediate* grupper, der ikke er større, end at enkeltes bidrag bliver bemærket af alle, kan realisere det fælles gode (Olson, 1965: 49f, jf. også Taylor, 1987: 8f). De enkelte rammeaftalesamarbejder med 15-25 parter kan siges at omhandle en sådan mellemstørrelse gruppe.

frem for snæver egeninteresse. Spilteoretisk kan det således vises, at samarbejde om det fælles gode (lave priser) mellem selvinteresserede parter, der har en kortsigtet interesse i ikke at samarbejde, godt kan forekomme, såfremt der er tale om et gentaget spil uden en kendt afslutning (Axelrod, 1984). Socialchefen i Svendborg siger således om den gensidige afhængighed: 'Jeg køber jo hos Faaborg, som køber hos mig. Det er jo dagen efter [at Svendborg hæver taksten på et tyndt grundlag, JEG], så kunne jeg jo sige nøjagtigt det samme.' Snyder Svendborg i en runde, vil de blive straffet i næste runde – det er altså en *tit for tat*-strategi, som ligger bag denne begrænsning (Axelrod, 1984). Den kortsigtede interesse i at snyde må altså på Fyn vi-ge for den langsigtede gevinst ved at løse det kollektive handlingsproblem, og casene viser, at man begrænser den rene kassetænkning en smule på denne baggrund.

Men selvom citaterne fra Svendborg peger i retning af en ostromsk forvaltning af den fælles ressource, så vokser træerne dog ikke ind i himlen, når man ser på de andre cases. I Ballerup-casen er interviewpersonerne således generelt noget mere afvisende over for, at en kollektiv løsning mellem parterne (i form af ikke-sanktionerede hensigtserklæringer) reelt er mulig, bl.a. fordi der i hovedstadsområdet er en stor koncentration af solgte pladser på enkelte kommuner, der derfor ikke har en interesse i at udvise mådehold. Samtidig peger flere interviewpersoner særligt i Ballerup på, at man ikke skal være naiv på markedet og være den eneste, der følger aftalen – det, man i spilteoriens farverige sprog kalder en *sucker*. Også i Silkeborg afviser handicap- og psykiatrichefen, at man kan stole på en fælles løsning mellem de midtjyske kommuner. På baggrund af dette kan det hævdes, at kommunerne indgår i et gensidigt afhængighedsforhold med andre kommuner på det eksterne kvasimarked, som delvist begrænser tilskyndelsen til at søge politiske gevinster for andres regning. Andre kommuners reaktioner som købere og som sælgere tages derfor i betragtning, når det overvejes, om man skal forskelsbehandle på baggrund af beboersammensætning. Men analyserne peger dog også på, at de kortsigtede gevinster ved kassetænkning ofte kan overstige de langsigtede gevinster ved samarbejde,

Igen kan dette hensyn til samspillet med andre køber- og sælgerkommuner formuleres mere som en normbaseret forpligtelse som i tabellens fjerde felt (nederst til højre) ved at henvise til, at man skal være et godt eksempel for andre kommuner (se display 8.1b for Ballerup) og være en god nabo og kollega (se display 8.2b for Svendborg). Formålet med at opdele begrænsningerne på den rene kassetænkning i hhv. interessebaserede og normbaserede hensyn er at illustrere lighederne på tværs af de tre cases og *ikke* at diskutere den relative betydning af normer og egennyttelighed for menne-

skelig eller organisatorisk adfærd. Jeg har således betonet, at det snarere drejer sig om *formuleringen* af begrænsningerne i interviewene, end hvad der substantielt vægter mest i adfærden. Pointen må derfor snarere være, at det netop kan være svært at adskille det normbaserede fra det interessebaserede, fordi der stort er samme adfærdsimplikation – man holder igen og tager hensyn, fordi det kan gavne en selv, og fordi det er det 'rigtige' at gøre.

Er det kvasimarkedets skyld?

Dette afsnit har søgt at belyse det spørgsmål, som udspringer af afhandlingens motivation om at undersøge, hvorfor det specialiserede socialområde har været så svært at styre for kommunerne efter strukturreformen – med udgangspunkt i afhandlingens mere teoretisk orienterede fokus på principalroller på eksterne kvasimarkeder. Spørgsmålet kan således reduceres til det lidt mere mundrette: Er det kvasimarkedets skyld, at kommunerne ikke kan styre økonomien?

Diskussionen ovenfor har vist, at det ikke er tilfældet. De økonomiske styringsproblemer af det specialiserede socialområde er mere grundlæggende end blot den valgte opgave- og byrdefordeling, idet styringsudfordringen på området i hvert fald kan trækkes tilbage til kommunalreformen i 1970, jf. kapitel 2. Begrebet *wicked problem* (Rittel & Webber, 1973) er således helt passende for denne sektor, og man bør med dette begreb i baghovedet ikke forvente en helt tilfredsstillende løsning på dette 'onde problem', bl.a. fordi der er nogle modsatrettede hensyn, der grundlæggende ikke kan afvejes på en god måde. Alle forsøg på løsninger kan i denne optik siges at skabe nye problemer. Området kræver således på en gang forankring lokalt i den enkelte kommune med samspil med normalområder som skole, beskæftigelsesindsats og bolig, og samtidig et større befolkningsgrundlag til de specialiserede indsats til små og/eller plejekrævende grupper, specialiserede rehabiliteringsindsatser mv. De to ting kan ikke afvejes på en sammenhængende måde. Samtidig er området præget af et ønske på den ene side om individuelle, 'håndholdte' ydelser til den enkelte borger, der på den anden side betyder et stort niveau af informationsasymmetri og en lav grad af styrbarhed. Ser man alene på disse argumenter, der ikke er snævert knyttet til afhandlingens empiriske materiale, men alene bygger på karakterstikken af området i kapitel 2, må det konkluderes, at det ikke er kvasimarkedets skyld.

Søger man at besvare spørgsmålet ud fra analyseresultaterne præsenteret i kapitel 6 og 8 samt de yderligere perspektiver, der er opsummeret i tabel 9.2, må svaret på spørgsmålet være det samme: Det er ikke kvasimarkedsorganiseringen, der har skabt det markante budgetskred på området.

De statistiske analyser har peget på, at beboersammensætningen og dermed fordelingen af politisk og økonomisk ansvar kun kan forklare en lille del af variationen i takstudviklingen i budget 2010 og intet betyder i 2011. Tilsvarende har de tre *within case*-analyser peget på, at beboersammensætning ganske vist betyder noget for driftsherrernes budgetmæssige valg, men kun er et hensyn blandt mange i den komplekse beslutningssituation, som et kommunalt budget udgør.

Dette betyder, at selvom det langt fra kan konkluderes, at kvasimarkedet har forårsaget styringsproblemerne, så har markedet heller ikke løst udfordringen med at holde udgifterne nede – om noget har den markedslignende organisering bidraget til mere *slack* og dermed højere omkostninger ved, at driftsherreprincipalerne har ringe grund til at pådrage sig politiske omkostninger ved besparelser, der ikke kommer dem selv fuldt ud til gode.

Det empiriske materiale fra de kvalitative analyser peger dog også på to andre pointer, der er værd at fremhæve: For det første er der en rimelig enighed blandt interviewpersonerne om, at der er kommet et øget fokus på pris med kvasimarkedsmodellen, selvom køberne altså kun i beskedent omfang kan reagere på dette parameter efter den indledende visitation. Denne øgede prisbevidsthed – der stammer fra det økonomiske pres på området beskrevet i kapitel 2 – opleves i sagens natur meget forskelligt alt efter, om man interviewer tilbudsledere som leverandører, eller politikere og embedsmænd som (bl.a.) købere. For det andet er det parallelt med dette en pointe, at det specialiserede socialområde trods kvasimarkedsorganiseringen i større omfang end tidligere er en del af en bred, politisk ressourcetilrettelse. Budgetfastsættelsen på det eksterne kvasimarked er således indlejret i et budgetspil med flere niveauer og med mange interessenter, der ikke bare konkurrerer om at få den samme mængde knappe ressourcer, men som også kan og vil straffe principalen politisk, hvis allokeringen mellem sektorer og mellem tilbud opfattes som urimelig. Dette betyder særligt for de tidligere amtslige tilbud (som altså er denne afhandlings genstandsfelt), at de indgår i en langt mere hård ressourcekamp i primærkommunerne, som medfører besparelser i forhold til det amtskommunale niveau, som efter flere interviewpersoners udsagn var noget højere. F.eks. siger udvalgsformanden i Svendborg: 'Det var jo almindeligt kendt, at Fyns Amt havde mange penge. Også kulturen på de amtslige institutioner i forhold til de kommunale, hvad man var vant til.' Det, som af mange opleves som en markant forringelse af det specialiserede socialområde efter 2007 (jf. kapitel 6 om de gennemsnitlige takstreduktioner), ses altså af andre snarere som en normalisering af ressourceniveauet, hvor området måske i den amtslige drift kunne leve mere beskyttet, gemt bag amternes fokus på sundhedsområdet. Kommunaliseringen

af området har altså i dette lys bidraget til en mere hård prioritering inden for området, hvor niveauet af *slack* måske er faldende, selvom de samlede udgifter stiger markant. Og her peger afhandlingens teoretiske konklusioner klart i retning af, at denne tilpasning til lavere enhedsomkostninger sker hurtigere og mere gennemført på de tilbud, der i højere grad opererer internt i driftskommunens politiske hierarki end på det eksterne kvasimarked.

Diskussionen viser altså opsummerende, at kvasimarkedet ikke kan klandres for de styringsproblemer, der i årtier har karakteriseret det specialiserede socialområde. Dertil er problemerne for store og måske grundlæggende uløselige. Men organiseringen kan klandres for en del af styringsudfordringerne, fordi markedsgørelsen med adskillelsen af det politiske ansvar og det økonomiske ansvar mindsker driftsherrernes interesse i at løse problemerne. Kvasimarkedet har altså heller ikke hjulpet til at løse udfordringerne, tværtimod. Om noget har markedsløsningen selvstændigt betydet svagere styring og derfor lavere effektivitet. Til gengæld peger afsnittets afsluttende diskussion på, at kommunaliseringen af området, hvor sektoren mere klart indgår i den almindelige prioritering af velfærdsstatens ressourcer, har bidraget til en skarpere styring af området – men inden for hierarkiet, ikke på markedet.

## 9.4 Afhandlingens teoretiske og empiriske bidrag

Jeg har i denne afhandling søgt at levere et teoretisk og empirisk velunderbygget svar på forskningsspørgsmålet om, hvad eksterne kvasimarkeder med handel på tværs af myndighedsgrænser betyder for den udgiftsmæssige udvikling af sektoren og de ydelser, der leveres. Dette emne udsprang som beskrevet i kapitel 1 af den bagvedliggende motivation om at give et svar på, hvorfor det specialiserede socialområde er så svært at styre udgiftsmæssigt for de danske kommuner, efter de overtog det fulde ansvar ved strukturreformen i 2007.

I dette kapitel har jeg hidtil forsøgt at opsummere og konkludere på resultaterne af de statistiske og kvalitative analyser af det teoretiske forskningsspørgsmål, ligesom jeg på baggrund af dette har diskuteret, om kvasimarkedsorganiseringen kan siges at være skyld i styringsproblemerne på området. Kapitlet har dermed forsøgt at konkludere på tværs af de to analysetilganges lidt uklare resultater. Afslutningsvis vil jeg dog i dette afsnit opsummere afhandlingens teoretiske og empiriske bidrag.



## Afhandlingens teoretiske bidrag

Afhandlingens teoretiske fokus er altså på betydningen af at organisere et velfærdsområde som et kvasimarked med handel af offentligt producerede og finansierede ydelser på tværs af myndighedsgrænser. Dette blev diskuteret intensivt i kapitel 3. Afhandlingen leverer (mindst) tre bidrag til litteraturen om kvasimarkeder og mere bredt til den rationelle forvaltningslitteratur om forholdet mellem politik og økonomi.

Det første teoretiske bidrag består i sondringen mellem de to principalroller, som hhv. genvalgssøgende, politisk orienterede driftsherreprincipaler og som økonomisk, effektivitetsmæssigt orienteret køberprincipal. Denne sondring søger således at forene den traditionelle PA-litteraturs lidt endimensionelle beskrivelse af principalen som økonomisk motiveret med forståelsen af politikere som stemmesøgende og politisk motiverede, som de er beskrevet i den bredere rationelle litteratur. Samlet set kan politikere som principaler dermed siges at have to roller, der skal forenes. Den første rolle er den type politisk aktør, som Moe beskriver som interesseret i 'constituency service, pleasing interest groups, rewarding contributors, avoiding conflict, taking symbolic stands, and claiming credit for popular outcomes' (Moe, 1984: 761). Driftsherreprincipalen er altså som politisk aktør mere interesseret i at holde sig på god fod med organiserede interesser end i agenternes omkostninger. Den anden rolle er den mere traditionelle beskrivelse af principalen, som PA-litteraturen bygger på (Miller, 2005), hvor det handler om at opnå det ønskede resultat billigst muligt. Det er i denne køberprincipalrolle, at den faktiske finansiering af agenternes kontrakter sker. Jeg har i kapitel 3 argumenteret for, at man ikke retvisende kan beskrive politikere som kun havende den ene rolle (som i de to litteratur). En politiker vil gerne være populær hos vælgerne og øge sine genvalgschancer som driftsherreprincipal, hvor agenternes omkostningseffektivitet er irrelevant, men er samtidig i rollen som køber underlagt en mere eller mindre fast budgetbegrænsning og skal have pengene til at slå til og må derfor styre agenternes *moral hazard*. I denne rolle er vælgergruppers pression irrelevant, her opnås kun nytte ved, at agenterne opfylder deres kontrakter. De to principalroller vil have forskellig vægt på forskellige udgiftsområder, hvor den politiske rolle dominerer på områder med velorganiserede brugergrupper såsom skoler og ældreområdet, mens de økonomiske motiver givet vejer tungere på f.eks. tekniske områder, hvor der ikke er en organiseret gruppe, der modtager ydelser. Også forskellige modeller for organisering af et område vil vægte de to roller forskelligt, men i hierarkiske modeller vil de to roller skulle afbalanceres, så en politisk principal både må tænke på økonomi og politiske interesser i forholdet til den en-

kelte agent. Afhandlingens første teoretiske bidrag er altså begrebsparret driftsherprincipal og køberprincipal.

Det andet bidrag til den teoretiske litteratur er diskussionen af kvasimarkeder og sondringen mellem interne og eksterne kvasimarkeder. Hvor den hidtidige litteratur kan kritiseres for at have meget fokus på konkrete kvasimarkeder og deres specifikke forhold – f.eks. det britiske sundhedsvæsen – har jeg i kapitel 3 forsøgt at definere organiseringen på det generelle plan ved at opstille en lidt mere overordnet definition af kvasimarkeder. Kapitlet beskriver således modellen som en markedslignende organisering af et offentligt finansieret og reguleret velfærdsområde, der på nogle måder ligner et marked (mere end én leverandør af ydelser og et element af 'forbrugervalg,' aktivitetsbaseret finansiering mv.), men også på både udbuds- og efterspørgselssiden adskiller sig markant fra et 'ægte' marked (høj regulering, 'forbrugeren' betaler ikke for sit forbrug, begrænset konkurrence, ikke profit-søgende udbydere mv.). I kapitel 3 er det således understreget, at kvasimarkedet fortsat er under tæt politisk kontrol, og at markedskræfterne er stærkt begrænsede.

Afhandlingen har i forlængelse heraf introduceret en teoretisk sondring mellem interne og eksterne kvasimarkeder som to forskellige organiserings-typer. Det interne kvasimarked er således trods opdelingen i bestiller- og udførerenheder og et element af konkurrence mellem leverandører, stadig fuldt forankret i ét politisk hierarki, hvor samme politisk valgte organ i sidste ende har ansvar for både udbud og efterspørgsel og afbalancerer politiske og økonomiske hensyn i styringen af kvasimarkedet, akkurat som i en traditionel (monolitisk) hierarkisk model. Her adskiller det eksterne kvasimarked sig, fordi handlen på tværs af myndighedsgrænser også betyder finansiering på tværs af disse. Det politiske ansvar for udbyderne fastholdes i det politiske hierarki, der også fastsætter udbydernes kontrakter, mens ressourcerne til driften altså hentes ved eksterne købere. Under denne organiseringsform adskilles politisk ansvar således fra det økonomiske ansvar, hvor den myndighed, der driver udbyderne, har politisk ansvar for driften, mens finansieringen kommer fra de konkrete forbrugere.

Det tredje bidrag til litteraturen er det argument, der har stået så centralt i denne afhandling, og som kombinerer de to ovenstående bidrag: Nemlig at det eksterne kvasimarked indebærer en adskillelse af de to principalroller, så driftsherprincipalen i fraværet af konkurrence kan pleje sine politiske interesser ved at give gunstige kontraktvilkår til agenter, der er finansieret af eksterne køberprincipaler. Dermed har jeg med afhandlingen vist, at i det omfang indførelsen af et eksternt kvasimarked har en betydning for omfanget af *slack* og *moral hazard* på det givne serviceområde, er det i modsat ret-

ning af det, der er forventet af den NPM-tilgang, der ligger bag kvasimarkedsmodellen (Le Grand & Bartlett (red.), 1993; Lane, 2000). Hvor NPM- fortalere altså vil fremhæve den disciplinerende effekt af konkurrence, har jeg i denne afhandling teoretisk argumenteret for, at konkurrenceniveauet formodentlig vil være ganske beskedent, hvorfor omfanget af *slack* altså må forventes at øges, når driftsherreprincipalernes tilskyndelse til at pådrage sig politiske omkostninger ved at styre agenterne svækkes, fordi regningen kan overvæltet til eksterne køberprincipaler. Denne teoretiske forventning har som beskrevet tidligere i dette kapitel fundet nogen empirisk støtte og giver en ramme til at analysere og diskutere andre eksterne kvasimarkeder i forhold til konsekvenserne for effektivitet.

### Afhandlingens empiriske bidrag

Jeg vil også afslutningsvis fremhæve afhandlingens empiriske bidrag. Det specialiserede socialområde er som beskrevet i kapitel 2 et område, der i årene efter strukturreformen kom højt på den politisk-administrative dagsorden i Danmark. Udgiftsskreddet efter strukturreformen betød, at der nu bruges flere penge på indsatserne til børn og voksne med funktionsnedsættelser, sindslidelser eller andre særlige sociale problemer, end der bruges på de store normalområder som folkeskoler, ældrepleje og daginstitutioner. Det specialiserede socialområde lægger dermed et stort ressourcepres på områder, der ellers berører et langt større antal brugere, pårørende, ansatte og dermed vælgere. Når skoler lukkes, og ældrepleje reduceres for at finde ressourcer til personer med handicap og udsatte, bliver det ellers lidt oversete velfærdsområde et centralt emne i den politiske debat. Trods denne relativt nyvundne saliens må det specialiserede socialområde siges at være et relativt ubeskrevet område i dansk statskundskab. Dette skyldes formodentlig den store kompleksitet og diversitet i både ydelserne, målgrupperne og i de modeller, der over årene er blevet forsøgt anvendt til at tøjle udgifterne på området. Det specialiserede socialområde er således et område med bl.a. en lav grad af standardisering af ydelserne, et fravær af klart formulerede succeskriterier og mål samt en mangel på solide data over tid, der gør, at området ofte er fravalgt til at belyse mere generelle politologiske og forvaltningsteoretiske pointer. Men med områdets stigende saliens og økonomiske betydning er det nødvendigt at sætte området på den forvaltningsmæssige og politologiske forskningsdagsorden.

Afhandlingen har således bidraget til dette ved at give et overblik over området over 40 år i forhold til organisering, finansiering og offentlige udgifter (kapitel 2), der kan informere fremtidige forskningsprojekter inden for om-

rådet. Derudover ligger der et væsentligt empirisk bidrag i analysen af, hvad den markedslignende organisering af området har betydet for den store styringsmæssige udfordring, kommunerne står over for på området. Jeg har tidligere i kapitlet peget på, at nok er kvasimarkedet ikke den eneste årsag til styringsproblemerne, men modellen er bestemt heller ikke løsningen – adskillelsen af politisk og økonomisk ansvar er problematisk for aktørernes tilskyndelse til at investere politiske ressourcer i at løse det kollektive handlingsproblem, som udgiftsstyringen på et eksternt kvasimarked kan siges at udgøre. Afhandlingens analyser – både snævert i forhold til den centrale teoretiske hypotese og bredere i forhold til de kompleksiteter, der er påpeget i forrige afsnit – bidrager altså til en belysning af de vilkår og dynamikker, der præger den politiske styring og økonomiske udvikling af området. Jeg vil i det næste kapitel diskutere de bredere policy-implikationer af afhandlingen.

### Svar og nye spørgsmål

I dette kapitel har jeg forsøgt at opsummere de svar, som afhandlingen har givet både i forhold til det teoretiske forskningsspørgsmål, som er blevet prioriteret i afhandlingens teoretiske diskussioner og i de empiriske analyser, men også i forhold til det mere praksis- og policy-orienterede spørgsmål. Afsnit 9.1 rummer således en graderet konklusion på det teoretiske forskningsspørgsmål, hvor der kan siges at være større empirisk grundlag for, at den eksterne handel skaber en tilskyndelse til forskelsbehandling, men lidt mindre sikkerhed om, hvor stor den faktiske forskelsbehandling i budgetadfærd faktisk er. Der kan altså peges på et behov for yderligere analyser af dette, ligesom det kan være ønskeligt med yderligere analyser af dette og andre kvasimarkeder for at styrke det lidt blandede empiriske grundlag for bedømmelsen af det teoretiske arguments gyldighed.

Kapitlet har altså givet en række svar og konklusioner i forhold til de spørgsmål, der blev rejst i kapitel 1, men har samtidig peget i retning af nye spørgsmål og perspektiver, der også synes relevante for en forståelse af kvasimarkedsmodellen. Jeg vil i kapitel 10 prøve at opridse disse perspektiver i forhold til praktisk politik, en teoretisk udvikling af argumentet og den videre forskningsdagsorden.

# Kapitel 10.

## Perspektiver for den videre forskningsdagsorden

I dette sidste kapitel vil jeg opridse en række pointer af perspektiverende karakter med henblik på at give bud på en fremadrettet forskningsdagsorden. Hvor kapitel 9 altså konkluderede på afhandlingens resultater og bidrag bagudrettet i forhold til afhandlingens teoretiske forsknings spørgsmål og den mere praktiske motivation som defineret i kapitel 1, vil jeg i dette kapitel søge at perspektivere ud over selve afhandlingen og pege på nogle teoretiske og metodologiske argumenter og forhold, der peger ud over denne ramme, men som kan tages op i senere forskning. Den metodologiske perspektivering forholder sig relativt snævert til belysningen af afhandlingens forsknings spørgsmål, mens den teoretiske perspektivering i højere grad diskuterer, hvilke andre tilgange man også kunne have til en analyse af eksterne kvasimarkeder. Endelig vil jeg i kapitlet diskutere, hvilke implikationer afhandlingens empiriske og teoretiske konklusioner kan siges at have for organiseringen af den offentlige sektor fremadrettet – på det specialiserede socialområde og mere generelt.

Kapitlet er opdelt i tre afsnit ud over disse indledende bemærkninger. Afsnit 10.1 peger på fire andre teoretiske tilgange, der er interessante for forståelsen af et kvasimarked. Afsnit 10.2 forholder sig til afhandlingens forsknings spørgsmål og det centrale teoretiske argument om forskelsbehandling på baggrund af salgsandele og spørger, hvordan dette spørgsmål også kunne være blevet testet. Endelig diskuterer afsnit 10.3 altså, hvilke implikationer for den førte politik, der kan trækkes af afhandlingens konklusioner.

### 10.1 Teoretiske perspektiver

Med denne afhandling har jeg tilstræbt at opstille en relativt klar forventning om driftsherreprincipalers budgetadfærd på et eksternt kvasimarked, baseret på nogle meget simple antagelser om, hvad der motiverer principaler og agenter i den offentlige sektor, og har på denne baggrund beskrevet, hvordan handlen og dermed spredningen af det økonomiske ansvar for agenternes aktivitet på det eksterne kvasimarked påvirker driftsherreprincipalernes budgetadfærd og de kontrakter (budgetter), der indgås med agenterne. Dette kausale argument har umiddelbart en bred gyldighed, da modellen alene bygger på nogle universelle antagelser om aktørernes motiver og ad-

færd, der har fundet en vis empirisk støtte. Men en sådan ambition om at opstille et stiliseret argument betyder i sagens natur også et fravalg af de andre faktorer og teoretiske forklaringer, der *også* betyder noget for budgetadfærd på et eksternt kvasimarked. Dette blev også vist i kapitel 8's kvalitative analyser, og disse forhold er yderligere opsummeret i kapitel 9.4 som begrænsninger og yderligere kompleksiteter for driftsherreprincipalernes faktiske budgetadfærd. Man kan altså også pege på faktorer og teoretiske forklaringer, der kan bidrage til en dybere forståelse af det givne kvasimarked, men på bekostning af argumentets parsimoni samt hvor bredt argumentet gælder.

Frem for at supplere og komplicere argumentet med yderligere faktorer såsom behovet for en beslutningsanledning, de politiske interesser internt i den enkelte driftskommune samt det eksterne spil med andre politiske aktører på markedet, vil jeg derfor i dette afsnit hellere pege på andre teoretiske vinkler og tilgange, der også kan forklare adfærd og udviklingen på kvasimarkedet. Hvor jeg i denne afhandling grundlæggende har gået til analysen af kvasimarkedet som et særligt tilfælde af politiske principalers interesser og muligheder for at styre deres agenter og den deraf følgende budgetadfærd, kan det eksterne kvasimarked ligeledes siges at udgøre særlige tilfælde af andre mere brede fænomener. Nedenfor vil jeg således pege på fire helt andre vinkler på en forståelse af det eksterne kvasimarked. Tre af disse er baseret på et rationelt, metodologisk individualistisk fundament, mens afsnittets fjerde og sidste forslag til alternative tilgange baserer sig på en hel anden grundforståelse af den sociale virkelighed.

### Kvasimarkedet som et gentaget spil

Afhandlingens teoretiske vinkel har kort sagt været at se på, hvordan det eksterne kvasimarked påvirker principalernes styring og budgetbeslutninger internt i en kommune. Forholdet til andre kommuner er således reduceret til en relativ marginal begrænsning på budgetadfærd i form af konkurrenceniveauet. Den første alternative indgangsvinkel til analysen er at tage udgangspunkt i netop dette eksterne spil, som kommunerne indgår i på kvasimarkedet. Dette kan ske med udgangspunkt i den spilteoretiske litteratur om mulighederne for samarbejde (Axelrod, 1984; Taylor, 1987).

Alle kommuner køber og sælger ydelser på dette marked og er således gensidigt afhængige, men har som køber hhv. sælger modsatrettede interesser. Som køber af andre kommuners ydelser ønsker man disse billigst muligt, mens man som sælger har en interesse i høje priser. Samlet set har alle derfor en kollektiv interesse i, at priserne på kvasimarkedet holdes nede,

mens den enkelte aktør individuelt har en interesse i at sælge så dyrt så muligt på det konkurrencefattede marked. Alle håber altså, at alle andre opfører sig pænt, men man har ikke selv en interesse i at holde egne priser nede og bruge politiske ressourcer på at reducere *moral hazard* til glæde for andre – hvilket udgør et ganske klassisk eksempel på et kollektivt handlingsproblem (Olson, 1965). Dette kollektive handlingsproblem kan også ses som et fangernes dilemma-spil som i tabel 10.1 nedenfor, hvor det kollektivt bedste for alle parter er at samarbejde (felt A), men hvor den dominerende strategi for den enkelte spiller er ikke at samarbejde, fordi man ellers risikerer at blive udnyttet, hvor man selv yder til det fælles gode, mens en medspiller ikke gør (hvv. felt B og C – det såkaldte *sucker's payoff*). Spiller A evaluerer felterne som  $C > A > D > B$ , hvor A er det kollektivt bedste, mens felt D udgør en såkaldt Nash-ligevægt, hvor spillet altså vil ende (Morrow, 1994) – det næstværste resultat for spillerne.

Tabel 10.1: Kvasimarkedet som spilteoretisk dilemma

		Spiller B	
		Samarbejde (reducere moral hazard)	Ikke samarbejde (ikke reducere moral hazard)
Spiller A	Samarbejde (reducere moral hazard)	A	B
	Ikke samarbejde (ikke reducere moral hazard)	C	D

Skal interaktionen mellem kommunerne på det eksterne kvasimarked altså forstås i denne optik, bliver felt A den løsning, der består i, at alle kommunerne holder udgiftsvæksten på deres eksternt sælgende tilbud i ro og investerer i at reducere omfanget af *moral hazard*. Men for den enkelte kommune er der en fristelse til at score en politisk gevinst for andres regning ved selv at øge taksterne og håbe, at de andre samarbejder (felt C). Men da ikke at samarbejde er den dominerende strategi (den bedste strategi uanset hvad de andre gør) også for de andre spillere, bliver udfaldet nødvendigvis felt D, hvor alle lader deres takster for eksternt sælgende agenter stige, hvorfor alle bliver stillet dårligere – og de samlede udgifter til det specialiserede socialområde vil stige markant.

Dette ændrer sig dog måske, når man anskuer spillet som et, der gentager sig over flere runder mod en uendelig tidshorisont, som Axelrod (1984) og Taylor (1987) blandt andet har vist. Axelrod har f.eks. vist, at en 'tit for tat-strategi' – hvor man samarbejder, så længe de andre samarbejder, og straf-

fer frafald – er den bedste i gentagne spil. Dermed er samarbejde om det fælles gode muligt, fordi man som spiller tør vælge samarbejdsløsningen (altså – at holde egne takster i ro) i en runde, når man kan hæve dem i næste runde (næste budgetår), hvis de andre spillere ikke samarbejder. Taylor (1987) udvider dette til gentagne spil med flere aktører (et *supergame*), hvor samarbejde ligeledes er muligt – men ikke nødvendigvis også forekommer – hvis nogle af spillerne er villige til at samarbejde, betinget af at andre også gør dette. Dermed kan spillet på kvasimarkedet altså under nogle omstændigheder blive præget af samarbejde (kollektiv aftale om lav takstvækst for alle tilbud) snarere end et kollektivt handlingsproblem.

Dette teoretiske perspektivs empiriske relevans blev også antydet i de to sidste kapitler med udgangspunkt i de kvalitative analyser, hvor flere administrative og politiske beslutningstagere antyder, at man indgår i et komplekst spil på kvasimarkedet. F.eks. er socialchefen i Svendborg citeret for, at hvis man hæver priserne på de eksternt sælgende tilbud 'i dag' (runde 1), vil Faaborg hæve i morgen (runde 2) – altså en *'tit for tat'*-strategi for gentagne spil. Her er samarbejde altså muligt og begrænser den forventede forskelsbehandling. Men som jeg også betonedede i sidste kapitel, er der dog også meget i casestudierne, der taler imod en samarbejdsløsning – bl.a. i hovedstadsområdet og Midtjylland, hvor der er mere skepsis i forhold til muligheden for kollektive løsninger. Dette ligger i tråd med Taylors egen konklusion:

It plainly cannot be concluded [...] that the 'dilemma' in the Prisoner's Dilemma is resolved upon the introduction of time and the interdependence of choice over time [...] Nevertheless, it has been shown that *under certain conditions* the Cooperation of some or all of the players *could* emerge in the supergame *no matter how many players there are*. The question arises, whether these conditions are likely to be met in practice (Taylor, 1987: 104 – kursiv i original).

En spilteoretisk tilgang til analysen af eksterne kvasimarkeder vil altså fokusere på, under hvilke betingelser (antal aktører, muligheder for sanktionering, aktørernes nyttefunktioner etc.) samarbejde er sandsynligt, og dermed under hvilke betingelser dette spil bliver præget af hhv. konflikt og samarbejde.

### Kvasimarkedet som et spil på flere niveauer

Kvasimarkedet kan altså ses som en arena eller et spil mellem rationelle, egennyttmaksimerende enhedsaktører i form af kommunerne, der overvejer, om de skal være tilbageholdende eller gå efter de kortsigtede gevinster. Denne tilgang ignorerer altså de kommune-interne forhold, som afhandlingen ellers har fokuseret på – og som afhandlingen har vist som væsentlige.



Selvom det kan være fordelagtigt at reducere teoretiske modeller til et håndterbart, parsimonisk niveau, kan der også være fordele i at inddrage den fulde kompleksitet. En alternativ tilgang er således at kombinere de to niveauer, så den politisk-administrative ledelse anskues som en rationel aktør, der agerer på to niveauer eller arenaer samtidig (Tsebelis, 1990): Man er på den ene side kontraktfastsættende principal for sine egne agenter som beskrevet i denne afhandling. Her handler aktøren altså på en intern kommunal arena, hvor der er nogle interesser og incitament, der betinger aktørens budgetadfærd – man har et incitament til at forskelsbehandle ud fra finansieringssammensætning, men er også begrænset af andre interne forhold (f.eks. *fair share*-tilgangen). Men samtidig opererer kommunen som helhed i et eksternt spil som køber og sælger af ydelser på et kvasimarked, hvor reguleringen af kapacitet og prisfastsættelsen er endogent bestemt gennem rammeaftaler mv. mellem aktørerne, og hvor den kommunale aktør handler på baggrund af et mandat og nogle begrænsninger på handleområdet fra den interne arena (Keohane, 1988). De to arenaer eller spil er sammenhængende i den forstand, at en given handling har betydning og et pay-off i begge spil samtidig, hvorfor det for den givne aktør er det samlede udbytte eller nytteniveau på tværs af arenaer, der er afgørende for aktørens valg af handling.

Dette er Tsebelis' centrale bidrag med hans begreb om *nested games* (Tsebelis, 1990), der inddrager en aktørs handlemuligheder og nyttefunktion i alle arenaer på en gang i analysen. Dermed kan handlinger, der tilsyneladende kan beskrives irrationelle eller suboptimale, når man fokuserer på kun et af flere spil, forstås som samlet set rationelle på tværs af alle spil. Når driftsherrerne i afhandlingens analyser således ikke handler oftere på det incitament til forskelsbehandling, som den eksterne finansiering udgør, kan det ud fra afhandlingens teoretiske model med fokus på den interne arena opfattes som en suboptimal beslutning: Der er en potentiel politisk gevinst ved at give gunstige budgetvilkår for andres regning, som den ellers rationelle aktør ikke henter i en række tilfælde. Og omvendt kan der være situationer på den eksterne arena, hvor en kommune som aktør vælger en strategi i forhold til rammeaftaleforhandlingerne, der kan synes suboptimal i forhold til egeninteressen, såsom ensidige takstreduktioner på eksternt sælgende tilbud. Tsebelis betoner altså her, at man må inddrage den fulde kompleksitet og spillene i alle arenaer i bedømmelsen af aktørens adfærd. Således afholder driftsherprincipalerne sig i mange tilfælde fra at forskelsbehandle sine eksternt sælgende agenter budgetmæssigt, fordi en sådan adfærd vil blive straffet på den eksterne arena.

Der foreligger altså en teoretisk indfaldsvinkel, der potentielt kan forene de hensyn, der blev diskuteret i kapitel 9.4, hvor en driftsherreprincipals interesse i at give gunstige budgetvilkår til eksternt betalte agenter er begrænset af hensyn både internt i kommunen og eksternt mellem kommuner. I tabel 9.2 antydes endvidere et spil mellem stat og kommuner, der skal finde en koordineret løsning i 'hierarkiets skygge' (Scharpf, 1997) – altså at kommunerne indgår i et spil på det eksterne kvasimarked, der ikke blot er sammenhængende med kommunernes interne forhold, men også spilles under truslen om, at staten kan ændre spillereglerne eller diktere løsninger, såfremt kommunerne ikke på kvasimarkedet selv finder bæredygtige løsninger om at reducere udgiftsvæksten.

En tilgang til analyser af eksterne kvasimarkeder, der med udgangspunkt i Tsebelis' analyseramme eksplicit inddrager dette dobbelte spil og integrerer afhandlingens fokus på interne forhold i kommunen med spilteoriens modellering af det eksterne spil på markedet, vil således kunne bidrage til en dybere forståelse af kvasimarkedet med interaktioner og nyttehensyn på flere arenaer. Det synes dog også klart jf. dette afsnits indgangsbøn, at en sådan tilgang i høj grad vil være forbundet med et givet kvasimarkeds sektorspecifikke forhold, og at der derfor vil være begrænset mulighed for at overføre f.eks. indsigter fra det rammeaftaleregulerede danske kvasimarked for botilbud til voksne til kvasimarkeder underlagt andre reguleringsforhold eller involverende andre typer myndigheder.

### *Fiscal federalism* og handel vertikalt mellem kommuner

Det tredje teoretiske perspektiv, der skal fremhæves som en alternativ tilgang til en analyse af kvasimarkeder, er litteraturen om fiskal føderalisme (Oates, 1972, 1999; Mau Pedersen, 2007; Boadway & Shah, 2009). Denne litteratur beskæftiger sig med, hvordan fordelingen af opgaver og kompetencer på den ene hånd og finansieringsopgaver på den anden kan ske vertikalt mellem forvaltningsniveauer (føderalt niveau vs. delstatsniveau eller statslige opgaver vs. kommunale opgaver). Det er dermed også en teoretisk forståelsesramme, der har været central for de ændringer i byrde- og opgavefordelingen, der blev beskrevet i kapitel 2, hvor principperne om neutralitetshensyn, ansvarshensyn og samordningshensyn kan siges at være direkte udtryk for de problemstillinger og afvejninger, som den fiskale føderalisme beskæftiger sig med (Mau Pedersen, 2007: 271ff). Tilgangen forsøger at håndtere de dilemmaer, som decentraliseringen af offentlige opgaver udgør. Velfærdsøkonomisk er der således en generel fordel ved at håndtere opgaver og fastsætte serviceniveauer på det lavest mulige niveau (Oates,

1972), så det offentlige tilbud svarer mere til de lokale vælgerpræferencer end en national *one size fits all*-pakke. Dette generelle synspunkt kompliceres dog af både eksternaliteter af positiv og negativ karakter (effekter der rækker ud over myndighedens geografiske grænse) samt af hensynet til at sikre skalafordele og dermed produktionsmæssig efficiens (altså spørgsmålet om det rette befolkningsunderlag) (Mau Pedersen, 2007: 30).

Men dertil kommer altså en finansieringsmæssig udfordring, hvor litteraturen peger på, at det ofte vil være nødvendigt, at den centrale myndighed indsamler og fordeler skatteressourcer for at undgå en uhensigtsmæssig skattekonkurrence eller for at omfordele ressourcer på tværs af kommuner. Dette kan ses som en hierarkisk løsning på et kollektivt handlingsproblem mellem de decentrale enheder. Der kan peges på en række forskellige metoder til at overføre penge fra centralt til decentralt niveau, hvor valget af disse instrumenter vil have betydning for de decentrale niveaus samlede udgifter og udgiftsfordelingen. Overførsler fra stat til kommune er altså et styringsinstrument, hvor f.eks. refusioner giver en helt anden budgetadfærd decentralt end bloktilskud ved at stimulere aktivitet, men altså også svækker det decentrale niveaus interesse i at producere den givne ydelse effektivt og i den rette mængde.

Litteraturen om fiskal føderalisme og dens forståelse af konsekvenserne ved forskellige modeller for opgave- og byrdefordeling kan være interessant for en analyse af det eksterne kvasimarked, da denne organisering jo netop byder på en speciel form for opgave- og byrdefordeling. Med det eksterne kvasimarked decentraliserer man således opgaveansvaret til et niveau, der ikke har det fornødne befolkningsgrundlag (og derfor må købe sig til en del af ydelserne). Litteraturens begrebsapparat kan således bidrage til en diskussion af, hvornår det eksterne kvasimarked kan være en god måde at sikre et decentralt opgaveansvar med fokus på den rolle, eksternaliteter og potentialet for skalafordele spiller for opgavefordelingen (Oates, 1999).

Samtidig er der en klar parallel mellem denne afhandlings betoning af, at salg af pladser og dermed ekstern finansiering har betydning for budgetadfærden og den fiskale føderalisms forståelse af betydningen af refusioner. I kapitel 2 har jeg således citeret en 30 år gammel kommissionsbetænkning, der påpeger at 'tendensen til uøkonomiske dispositioner antages i almindelighed at vokse med tilskudsprocenten' (Socialministeriet, 1981: 142). I dette lys kan de styringsproblemer og øgede udgifter, jeg i denne afhandling har beskrevet som konsekvenser af adskillelsen af politisk og økonomisk ansvar horisontalt mellem kommuner, ses som et særtilfælde af de problemstillinger, den fiskale føderalisme påpeger, kan eksistere vertikalt mellem forvaltningsniveauer. Det eksterne kvasimarkeds styringsvanskeligheder kan

altså ses som et eksempel på de problemer, den fiskale føderalisme beskriver, blot lagt på siden.

## Kvasimarkedet og sociologisk institutionalisme

Afslutningsvis vil jeg pege på et perspektiv, der ikke har et rationelt fundament, men baserer sig på nogle helt andre grundantagelser om den sociale virkelighed, nemlig den udgave af den sociologiske institutionalisme som March & Olsen (1989, 2004; Olsen, 2007) har udviklet. Hvor de ovenfor diskuterede alternative teoretiske tilgange baserer sig på et metodologisk individualistisk fundament, giver den sociologiske institutionalisme lidt mere selvstændigt liv til sociale normer og institutioner som betydende for individers og organisationers adfærd. March & Olsen argumenterer således for, at menneskelig adfærd overvejende bundes i, at vi gerne vil optræde passende ud fra den rolle, vi indtager i en given situation. Dette er altså handling baseret på *logic of appropriateness* frem for en egennytte- eller interessebaseret *logic of consequentiality*, som ovenstående, rationelle tilgange baserer sig på. I en given situation – såsom fastsættelse af budgetter og takster for tilbud på et kvasimarked – stiller individer sig selv følgende spørgsmål: Hvad er dette for en situation? Hvilken type person er jeg? Hvad gør personer som jeg i denne situation? På denne baggrund vælger man ud fra normlogikken det mest passende handlingsalternativ, så man lever op til forventningerne til rollen (March & Olsen, 1989).

Dette perspektiv kan være interessant for analyser af kvasimarkedet, fordi det kan siges, at det ikke er helt klart, hvad der egentlig er passende adfærd her, og hvor rollerne og normerne måske ikke er ganske faste og stabile. Det er måske ikke helt så indlysende, hvad den passende opførelse er i en organiseringsmodel, der placerer sig et sted imellem politik og marked, der har ganske modsatrettede idealer og adfærdsforventninger. På markedet er det at tjene penge på andre ikke bare legitimt, men idealet, og et vist niveau af strategisk, opportunistisk adfærd måske endda forventet. Omvendt er demokratisk styrede organisationer stort set præget af de modsatte idealer og normer (March & Olsen, 2004), og det er ikke nødvendigvis givet, hvilke rolle- og normsæt, der vil dominere og være 'passende'.

De kvalitative analyser afdækker da også til dels en sådan spænding mellem den kassetænkning, der ud fra afhandlingens teoretiske fundament var forventet (og som er et udtryk for en *logic of consequentiality*), der ikke bare er begrænset af interne og eksterne interesser, men også af normer om, hvordan man som ansvarlig politiker og embedsmand bør opføre sig – altså en rollebaseret opførelse. I forbindelse med interviewene henviser en række

beslutningstagerne således til, hvad 'man bør gøre' som ansvarlig for et område: Man 'bør' gå forrest med et godt eksempel i samhandlen med andre kommuner, og man 'bør' ikke handle ud fra snævre kassetækningsinteresser. De normbaserede begrænsninger på kassetænkningen kan således ses som udtryk for, at de interviewede beslutningstagere ønsker at handle ud fra forventningerne til den rolle, de indtager som ansvarlige politikere/embedsfolk – give gode tilbud til borgerne uanset deres hjemstavn, sikre effektivitet og undgå spild i opgaveløsningen, behandle alle fair og ud fra et sagligt grundlag. Samtidig blev det dog også påpeget, at man kunne blive fristet til at handle ud fra en mere snæver egeninteresse – og analysen i kapitel 8 og 9 viste da også, at den faktiske adfærdsimplikation kunne ses som udtryk for både interesser og normer.

Samtidig er det en selvstændig pointe ved forståelsen af kvasimarkeder, at det måske faktisk er en forudsætning for et effektivt kvasimarked, at i hvert fald nogle af aktørerne er profitmotiverede (Le Grand, 1991: 1263). Skal effektiviseringsgevinsterne forbundet med markedsmodellen indfries, må der altså tænkes på en anden måde end i det monolitiske bureaukrati, kvasimarkedet erstatter. Dette peger i retning af, at det ikke bare individuelt men også kollektivt er bedst, hvis aktører handler ud fra en *logic of cosequentiality* i forhold til at opnå en profit – altså at overføre markedets rolleforventninger. Umiddelbart er der altså en stor forskel i adfærdsnormerne mellem de to sfærer, men disse er ikke nødvendigvis stabile over tid, hvis et område flyttes fra hierarki mod marked. Denne tilgang med fokus på, hvordan normerne for passende adfærd udvikler sig inden for denne hybridform mellem marked og hierarki, kan altså give et interessant indblik i og forståelse af, hvordan kvasimarkeder fungerer, og hvordan forholdet mellem politik og økonomi udvikler sig inden for denne organisationsform.

Jeg har ovenfor præsenteret og diskuteret fire yderligere teoretiske perspektiver for en analyse og forståelse af, hvad et eksternt kvasimarked egentlig er. Disse fire tilgange har andre svar på det grundlæggende spørgsmål, 'hvad er dette et eksempel på?' (King, Keohane & Verba, 1994) – nemlig eksempler på hhv. muligheden for samarbejde i gentagne spil, spil på flere niveauer, udgiftsmæssige konsekvenser af opgave- og byrdefordeling samt betydningen af normer og roller, når den offentlige sektor markedsføres. Disse teoretiske perspektiver kan altså give andre blik på afhandlingens genstandsområde og dermed bidrage med andre, spændende forståelser af, hvad det eksterne kvasimarked betyder for politik og økonomi.

## 10.2 Metodemæssige pointer og den videre forskningsdagsorden

Jeg vil nu vende fokus tilbage til afhandlingens forskningsspørgsmål og mulighederne for empirisk at belyse det teoretiske argument. I kapitel 4 diskuterede jeg afhandlingens forskningsdesign, herunder hvilke fordele en meto-detrianglerende tilgang har i forhold til at teste afhandlingens centrale teoretiske hypotese. Denne *nested analysis*-model har givet mig mulighed for både at etablere en statistisk sammenhæng på tværs af et forholdsvist stort antal enheder og efterfølgende gå tættere på kausalmekanismen i tre cases. Dette udgør – trods de ikke helt utvetydige analyseresultater, der blev diskuteret i kapitel 9 – et ganske stærkt forskningsdesign. Men ethvert valg indebærer i sagens natur også fravalg. En fremtidig forskningsdagsorden kan således anvendes til at styrke det teoretiske arguments stilling ved at teste hypotesen om budgetmæssig forskelsbehandling på andre data og med andre metoder og tilgange.

Det mest åbenlyse behov for at styrke afhandlingens empiriske materiale er ved at undersøge, om driftsherreprincipalernes interesse i og faktiske budgetmæssige forskelsbehandling af agenterne på baggrund af brugersammensætning kan genfindes på andre eksempler på eksterne kvasimarkeder. Som diskuteret tidligere i afhandlingen er den umiddelbare forventning, at kausalmekanismen også ville kunne identificeres på markedslignende organiseringer for skole- eller sundhedsydelser, og både i Danmark, Chile og Sverige. Derfor er det oplagte råd for den videre forskningsdagsorden at finde andre kvasimarkeder med omfattende handel horisontalt på tværs af myndighedsgrænser og gentage studiet der. Dette vil ikke bare styrke (eller svække) tilliden den kausale hypotese, men vil også bidrage til en bedre forståelse af betydningen af de reguleringsmæssige og strukturelle rammer for det givne marked.

Men også i forhold til det danske marked for botilbud til voksne med handicap og sindslidelser kan der peges på mulige analysetilgange, der kan kaste nyt lys over betydningen af kvasimarkedsmodellen. Hvor jeg i denne afhandling har fokuseret på betydningen af forskelsbehandling ved at se på *tilbud inden for markedet* og altså har sammenlignet eksterne sælgere med interne leverandører, er der en oplagt analysemulighed i forhold til at sammenligne udgifts- og effektivitetsudviklingen på delsektorer inden for det specialiserede socialområde, hvor omfanget af handel på tværs af myndighedsgrænser varierer. Det vil altså sige en sammenligning af et internt kvasimarked for f.eks. socialpædagogisk støtte i eget hjem eller handicaphjæl-

perordninger, hvor der typisk anvendt en BUM-model, med områder, hvor der er handel på tværs af kommunegrænser, såsom det eksterne kvasimarked for botilbudspladser. Her kan der altså foretages en sammenlignende analyse af et internt og et eksternt kvasimarked. Man må dog afgrænse sammenlignelige målgrupper, hvor der er en reel substitutionsmulighed til botilbud ved indsatser i eget hjem. Dermed vil sammenligningen af delområder og ydelsestyper ske inden for samme sektor og med delvist samme målgruppe (jf. kapitel 2), om end der naturligvis vil være andet end ydelsestype og kvasimarkedsmodel, der varierer mellem sektorerne.

En anden oplagt analysemulighed er den diakrone komparation ved at sammenligne budgetter og budgetudvikling på tidligere amtslige botilbud (som i denne afhandling) hhv. før og efter strukturreformen. Her er sammenligningen altså mellem tilbud indlejret i et politisk hierarki med overlappende principalroller (i hvert fald for enheder over niveauet for grundtaksterne) før reformen, med samme tilbud efter reformen som sælgere på et eksternt kvasimarked med delvist adskilte principalroller. Her er forventningen altså, at adskillelsen af de to principalroller har givet bedre muligheder for *slack*-maksimerende adfærd. Her skal det dog bemærkes, at der er andet end organisationsformen, der forklarer udgiftsudviklingen over tid – som kapitel 2 har argumenteret for. Ligeledes synes selve kommunaliseringen af området, hvor tilbuddene indgår i en mere hård politisk prioritering end under amtslig drift, at have en selvstændig effekt på omkostningsniveauet.

Der kan således peges på flere alternative forskningsdesign til en analyse af betydningen af kvasimarkeder for politisk og økonomisk ansvar, og der er således rig mulighed for, at en fremtidig forskningsdagsorden arbejder videre med at belyse konsekvenserne af den markedslignende organisering. Ligeledes kan det være relevant for fremtidig forskning at belyse det eksterne kvasimarkeds betydning for andre parametre, såsom kvaliteten af ydelserne, lydhørheden over for brugernes ønsker og ligheden i den ydede service (jf. Boyne et al., 2003).

### 10.3 Policy-implikationer af afhandlingens resultater

Denne afhandling har ud over den teoretiske ambition, der er udtrykt ved forskningsspørgsmålet, også været motiveret af en mere snæver, praktisk funderet undren over, hvorfor det specialiserede socialområde er så svært at styre økonomisk efter strukturreformen. Dette spørgsmål blev diskuteret i kapitel 9.4. Jeg vil dog gerne afslutningsvis vende tilbage til denne motivation

ved at diskutere, om afhandlingens teoretiske argumenter og empiriske analyser giver anledning til at foreslå ændringer af opgave- og byrdefordelingen på området. At drage policy-mæssige implikationer af et teoretisk baseret arbejde i forhold til indretningen af den offentlige sektor kræver dog ikke bare, at der er fundet signifikante effekter mellem den uafhængige og den afhængige variabel, men også at der er tale om en substantiel påvirkning. På baggrund af det sidste kapitels diskussion er begge disse kriterier opfyldt: Kvasimarkedsmodellen betyder faktisk noget for udgiftsudviklingen i den danske case, og afhandlingens teoretiske apparat peger også på, hvad problemet er – adskillelsen af politisk og økonomisk ansvar. Der er altså mulighed for at pege på nogle fremadrettede pointer om, hvordan man kan styrke mulighederne for omkostningseffektiv drift på grundlag af afhandlingens teoretiske argumenter og empiriske analyse – både om indretningen af det specialiserede socialområde og den offentlige forvaltning mere generelt.

### Implikationer for indretningen af det specialiserede socialområde

Det specialiserede socialområde kan som tidligere diskuteret beskrives som et *wicked problem*. I dette lys opnår man aldrig en helt tilfredsstillende organisering og opgavedeling af sektoren, kun løsninger der i varierende grad tilfredsstillende de forskellige hensyn og interesser. Dette betyder i sagens natur også, at det er lettere at finde fejl ved en eksisterende løsning end at definere en bedre løsning. Med det specialiserede socialområdes behov for både at kunne tilbyde meget specialiserede løsninger (der fordrer et stort befolkningsgrundlag) og et tæt samspil med velfærdsstatens øvrige arbejdsområder (der fordrer en kommunal forankring), er snitfladeproblematikker og derfor afledt kassetænkning umulige helt at undgå, hvilket årtiers udgiftsvækst beskrevet i kapitel 2 også vidner om. Det er altså ikke kvasimarkedsmodellens skyld, at sektoren er så svær at styre økonomisk, og at udgifterne derfor er steget siden 2007, men markedsmodellen bidrager heller ikke til en løsning, da den svækker de kommunale driftsherrers interesse i at tage politisk ansvar for at styre området.

Jeg har derfor på baggrund af analyserne påpeget, at den økonomiske styring og kontrollen med agenternes niveau af *moral hazard* tilsyneladende bedst sker inden for det enkelte politiske hierarkis rammer. Når kommunerne selv har det fulde ansvar for at finansiere botilbuddene, er de langt mere villige til at pådrage sig politiske omkostninger og risici ved at reducere *slack*-niveauet. Men omvendt er den teoretiske forventning, at en reel konkurrence



på kvasimarkedet også vil mindske både driftsherreprincipalers og agents interesse i *slack* og *moral hazard*.

Den valgte løsning i form af et tæt reguleret og konkurrencefattigt, eksternt kvasimarked kan dermed siges at være en model, der sætter sig mellem to stole: Den hierarkiske model med overlappende driftsherre- og køberprincipalroller er svækket af handlen på tværs af myndighedsgrænser, fordi driftsherrerne bærer et politisk ansvar for en sektor, de kun delvist selv finansierer. Og den markedsbaserede disciplinering af sælgerne (på principal- og agentniveau) fungerer omvendt heller ikke, fordi den frie konkurrence er hindret af en omfattende regulering og politiske interesser. Fra argumentet om at sidde mellem to stole kan også udledes løsningen: at vælge én stol, markedet eller hierarkiet. Den første mulighed er altså at øge den reelle konkurrence og bevæge sektoren mod en ren markedsløsning, der forventeligt vil have højere effektivitet med de fordele og ulemper, denne model i øvrigt indebærer i forhold til f.eks. lighed i ydelserne, *cream skimming* og mulighederne for at kontrollere det samlede forbrug, givet at der må forventes en næsten umættelig efterspørgsel efter ydelser, som brugeren ikke betaler for. Den anden mulighed er at styrke mulighederne for hierarkisk styring ved at ændre sektoren mod et mere rent hierarki eller et internt kvasimarked, med de konsekvenser dette medfører. Givet afhandlingens teoretiske forståelse af, hvad der driver politiske aktører, er et reelt konkurrencepræget marked måske et urealistisk mål, så længe der er tale om offentligt finansierede og producerede ydelser til en sårbar målgruppe, der trods alt kan mobilisere en vis vælgerskare af pårørende og ansatte.

Dermed er den logiske policy-implikation af afhandlingens argument også at overveje at styrke den hierarkiske model, det vil sige at samle driftsopgaven og finansieringsopgaven ikke bare på et forvaltningsniveau, men også samle de to typer ansvar i samme forvaltningsmyndighed. Dermed vil den politiske myndighed, der fastsætter udgiftsniveauet for en given serviceproducerende enhed, også være den myndighed, der betaler for dette, og dermed have en klar interesse i agentens omkostningsniveau og *moral hazard*. Dette vil være et udtryk for det såkaldte ansvarshensyn i opgave- og byrdefordelingen, der fordrer, at den politisk ansvarlige myndighed også betaler for opgaven (Indenrigsministeriet, 1981).

Givet de danske kommuners indbyggertal – der trods større gennemsnitsstørrelse efter 2007-reformen har samme spændvidde fra Læsøs 2.000 indbyggere til Københavns 500.000 indbyggere som før reformen – er der dog ikke grundlag for, at de nuværende kommuner løfter den fulde opgaveportefølje inden for et eget regi (medmindre man afspecialiserer udbuddet) – hvilket jo netop førte til behovet for det eksterne kvasimarked. Skal princippet

om, at kommunerne kun får drifts- og finansieringsansvar for de ydelser, de selv har befolkningsgrundlag til, udledes, må det kræve en selvstændig rolle for det regionale niveau for i hvert fald visse opgaveydelser – altså en vertikal opgavedeling mellem forvaltningsniveauer efter samme model som før 2007, om end kommunerne formodentlig vil kunne bære en større opgavebyrde end før. Her vil økonomisk ansvarlighed på regionalt niveau også kræve selvstændige indtægtskilder (i modsætning til en kommunal takstfinansiering). Det præcise opgavesnit og behovet for finansieringsmekanismer, der fremmer neutralitets- og samordningshensynet (altså hensynet til, at der er samme finansieringsandele for alle substituerbare ydelser (fx støtte i eget hjem vs. en døgnplads) og hensynet til, at et niveau ikke bør kunne påføre andre niveauer udgifter), vil kræve yderligere analyser – men her kan skeles til erfaringerne med grundtakstmodellen, der i hvert fald i forhold til den samlede udgiftsudvikling var forholdsvis effektiv.

En mindre radikal policy-implikation vil være at fastholde det eksterne kvasimarked mellem kommunerne, men at overføre drifts- og finansieringsansvaret for en delmængde af de mest specialiserede indsatser og målgrupper til regionerne, således at omfanget af den mellemkommunale handel mindskes. Hvis de mest specialiserede indsatser og ydelser, der kræver et stort befolkningsgrundlag, flyttes til regionalt regi, og andelen af eksternt finansierede beboere/brugere på de tilbageværende kommunale tilbud på kvasimarkedet derved reduceres fra over 50 % (jf. kapitel 2 og 6) til f.eks. 25 %, vil dette alt andet lige øge overlappet mellem principalroller og dermed tilskyndelsen til at sikre en omkostningseffektiv drift. Det skal bemærkes, at i det statistiske datasæt for 2009/10 havde 32 % af tilbuddene over 75 % eksternt betalte beboere, og driftsherrens interesse i omkostningseffektivitet var altså tilsvarende begrænset.

Det må dog også stå klart ud fra forståelsen af det specialiserede socialområde som et *wicked problem*, at denne model for fordeling ikke vil løse alle de nuværende problemer, men tværtimod skabe nye muligheder for kassetænkning og snitfladeproblematikker. Samtidig er det klart, at ovenstående implikation udelukkende er formuleret på baggrund af mulighederne for at sikre en effektiv opgaveløsning, hvor den enkelte myndighed har et stort incitament til at pådrage sig politiske og ledelsesmæssige omkostninger for at kontrollere agenternes *moral hazard*-niveau. Lighed, kvalitet og sammenhængen til andre områder er i sagens natur også væsentlige hensyn at tage. Summen af snitflader er så at sige konstant, og denne opgavedeling vil altså genoplive de problemer med afgrænsningen af amtslige og kommunale opgaver, der prægede perioden før strukturreformen.

## Bredere pointer for fremtidig politik

Ovenstående pointe om det specialiserede socialområde har en bredere gyldighed om indretningen af den offentlige sektor, der som sådan baserer sig på den fiskale føderalisme og de dertil knyttede teorier om decentralisering af politisk og økonomisk ansvar til mindste bæredygtige enhed. Det eksterne kvasimarked er således et forsøg på at omgå kravet til bæredygtighed inden for den enkelte forvaltningsenhed ved at forudsætte handel horisontalt mellem enheder. Således kan kommunerne samlet set løfte opgaven i denne optik, selvom den enkelte kommunes eget afgrænsede befolkningsgrundlag kun har den rette størrelse til en faglig bæredygtig og økonomisk effektiv opgaveløsning for en delmængde af opgaveporteføljen. Det fulde kommunale myndigheds- og finansieringsansvar, uanset at opgaven må løftes gennem køb af ydelser ved aktører uden for det politiske hierarki, er således i overensstemmelse med neutralitetshensynet (kommunerne betaler for egne borgere uanset om det er i egne tilbud) og samordningshensynet (den fulde kommunalisering har minimeret dette hensyns betydning). Men denne model betyder altså et brud på ansvarshensynet ved at adskille det politiske og det økonomiske ansvar, som altså er afhandlingens centrale påstand. Hvis en politiker kan træffe afgørelser om budgettildeling, men i øvrigt ikke betaler fuldt ud for budgetforhøjelser eller opnår den fulde besparelse ved budgetreduktioner, vil dette alt andet lige påvirke budgetadfærden i retning af højere udgifter. Dette er en helt central forståelse i litteraturen om fiskal føderalisme. Det har således været 'god latin' i dansk forvaltningspolitik at prioritere ansvarshensynet, som f.eks. kan ses i, at man i løbet af 1970'erne og 1980'erne forlod høje statslige refusionsprocenter til fordel for bloktilskud. Den horisontale handel og pengestrømmene på tværs mellem myndigheder på et forvaltningsniveau har altså samme effekt som refusioner vertikalt mellem forvaltningsniveauer og bidrager til en lavere omkostningseffektivitet (i fraværet af en disciplinerende konkurrence). Man kan altså ikke uden at bryde med ansvarshensynet give decentrale myndigheder ansvaret for en opgaveportefølje, der kræver et større befolkningsgrundlag end den enkelte myndighed har, ved at forudsætte et delt ansvar gennem en tværgående handel. Det er således en generelt gældende implikation af afhandlingens teoretiske og empiriske grundlag, at ønsker man en høj prioritering af økonomisk ansvarlighed, må man sikre, at enhederne på det forvaltningsniveau, der tildeles opgaveansvaret, også har det rette befolkningsgrundlag for faglig og økonomisk bæredygtighed. En decentraliseret opgave- og byrdefordeling baseret på et eksternt kvasimarked må altså alt andet lige ses som udgiftsdrivende i det forventede fravær af konkurrence, og denne diskussion

peger på, at denne markedslignende model ikke muliggør decentralisering af opgaver til mindre enheder end det forudsatte befolkningsniveau uden at skabe (andre) styringsproblemer.

### Opsummerende bemærkninger

I dette kapitel har jeg forsøgt at ridse linjerne for en potentiel fremtidig forskningsdagsorden op, både for så vidt angår alternative teoretiske perspektiver på det eksterne kvasimarked og modellens konsekvenser, men også ved at pege på alternative tilgange i forhold til metode og forskningsdesign. Det eksterne kvasimarked er i lyset af kapitlets diskussioner ikke bare et interessant studieobjekt ud fra denne afhandlings fokus på effekterne af markedet på budgetadfærden, men kan også ses som udtryk for andre politologisk og samfundsmæssigt interessante fænomener, såsom mulighederne for samarbejde om et kollektivt gode mellem strategiske, rationelle aktører, spil på flere niveauer etc. Der er altså en række muligheder og interessante problemstillinger vedrørende det eksterne kvasimarked, som fremtidige forskningsprojekter kan tage udgangspunkt i.

Samtidig har afhandlingen generelt vist, at det eksterne kvasimarked som organiseringsform indebærer en problematisk adskillelse af politisk og finansieringsmæssigt ansvar, som man må tage højde for, hvis man overvejer at organisere et offentligt serviceområde efter markedslignende principper. Det er altså en væsentlig policy-implikation af afhandlingens teoretiske og empiriske analyser, at det eksterne kvasimarked betyder et brud på ansvarsprincippet og derfor må forventes at føre til flere uøkonomiske dispositioner og en lavere grad af omkostningseffektivitet snarere end det modsatte resultat, som man ud fra en NPM-optik kunne forvente. En yderligere implikation er, at modellen ganske vist muliggør en videre decentralisering af opgaveansvaret (hvilket kan være nyttigt i forhold til neutralitets- og samordningshensyn), men at sådanne løsninger indebærer et brud på ansvarshensynet og dermed også økonomiske styringsproblemer.

## Litteratur

- Adcock, Robert & David Collier (2001): 'Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research'. *The American Political Science Review*, 95 (3): 529-546.
- Alchian, Armen & Harold Demsetz (1972): 'Production, Information Costs, and Economic Organization'. *The American Economic Review*, 62 (5): 777-795.
- Andersen, Dines (1984): *Særforsorgens udlægning. Situationen for psykisk handicappede og døve*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Andersen, Lotte Bøgh (2010): 'Forskningskriterier' i Andersen, Lotte Bøgh, Kasper Møller Hansen & Robert Klemmensen (red.): *Metoder i statskundskab*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Andersen, Lotte Bøgh, Kasper Møller Hansen & Robert Klemmensen (red.) (2010): *Metoder i statskundskab*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Axelrod, Robert (1984): *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Ballerup Kommune (2008): *Redegørelse til Socialudvalget, dok-nr 2009-51376*. Ballerup: Ballerup Kommune.
- Ballerup Kommune (2009a): *Mål og rammebeskrivelse for 50.54 - Tilbud til voksne med særlige behov*. Ballerup: Ballerup Kommune.
- Ballerup Kommune (2009b): *Referat af Socialudvalgsmøde 12. maj 2009*. Ballerup: Ballerup Kommune
- Ballerup Kommune (2009c): *Indstilling til socialudvalget: Udbygning af Måløvgård - køb af naboejendom, dok-nr. 2009-99542*. Ballerup: Ballerup Kommune.
- Ballerup Kommune (2009d): *Notat til Connie Hartz Måløv den 21. juli 2009*. Ballerup: Ballerup Kommune.
- Ballerup Kommune (2010): *Mål og rammebeskrivelse for 55.10 Tilbud til voksne med særlige behov*. Ballerup: Ballerup Kommune.
- Ballerup Kommune (2011a): *Dialog med lederne af bo- og beskæftigelsestilbud på det specialiserede voksenområde i Ballerup Kommune, november 2011*. Ballerup: Ballerup Kommune.
- Ballerup Kommune (2011b): *Notat til Sundheds- og Forebyggelsesudvalget - Budgetudfordringer i 2011 på området for voksne med særlige behov, ramme 55.10, og forslag til plan for at imødekomme udfordringer. Dok.nr. 2011-3255*. Ballerup: Ballerup Kommune
- Banks, Jeffrey & Barry Weingast (1992): 'The Political Control of Bureaucracies under Asymmetric Information'. *American Journal of Political Science*, 36 (2): 509-524.
- Barros, Pedro Pita (2003): 'Cream-skimming, Incentives for Efficiency and Payment Systems'. *Journal of Health Economics*, 22 (3): 419-443.
- Barrow, Michael (1998): 'Financing of Schools: A National or Local Quasi-Market?' i Will Bartlett, Jennifer Roberts og Julian Le Grand (red.): *A revolution in Social Policy*. Bristol: The Policy Press.

- Bartlett, Will, Jenny Roberts & Julian Le Grand (red.) (1998): *A Revolution in Social Policy: Lessons from Developments of Quasi-Markets in the 1990s*. Bristol: The Policy Press
- Baumgartner, Frank & Bryan Jones (2005): *The Politics of Attention. How Government Prioritizes Problems*. Chicago: University of Chicago Press.
- Beach, Derek & Rasmus Brun Pedersen (2010): 'Process tracing: metode, design og forskningslogik' i Andersen, Lotte Bøgh, Kasper Møller Hansen & Robert Klemmensen (red.): *Metoder i statskundskab*. København : Hans Reitzels Forlag.
- Bendor, Jonathan (2010): *Bounded Rationality and Politics*. Berkeley: University of California Press.
- Bengtsson, Steen (1997): *Handicap og funktionshæmning i 1990'erne*. København: SFI rapport 97:1.
- Bengtsson, Steen (2005): *Princip og virkelighed. Om sektoransvar i handicappolitikken*. København: SFI.
- Bengtsson, Steen (2011): *Vækstfaktorer på det specialiserede socialområde*. København: SFI.
- Bernheim, Douglas and Michael D. Whinston (1986): 'Common Agency'. *Econometrica*, 54 (4): 923-942.
- Berry, Jeffrey (2002): 'Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing'. *PS: Political Science and Politics*, 35 (4): 679-682.
- Bhatti, Y. and K.M. Hansen (forthcoming): 'Public employees lining up for the polls – the conditional effect of living and working in same district'. *Public Choice*.
- Blais, André & Richard Nadeau (1992): 'The electoral budget cycle'. *Public Choice*, 74 (4): 389-403.
- Blom-Hansen, Jens (2011): 'Statens styring af kommunernes økonomi: Hvad vil den nye regering?' *Administrativ Debat*, Nr. 3: 12-14.
- Boadway, Robin & Anwar Shah (2009): *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge: Cambridge UP.
- Boyne, George A. (1998): *Public Choice Theory and Local Government. A Comparative Analysis of the UK and the USA*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Boyne, George, Cathrine Farrell, Jennifer Law, Martin Powell & Richard M. Walker (2003): *Evaluating Public Management Reforms*. Buckingham: Open UP.
- Bradley, Steve & Jim Taylor (2002): 'The Effect of the Quasi-Market on the Efficiency-Equity Trade-off in the Secondary School Sector'. *Bulletin of Economic Research*, 54 (3): 295-314.
- Brady, Brady, David Collier & Jason Seawright (2006): 'Toward a Pluralistic Vision of Methodology'. *Political Analysis*, 14 (3): 353-368.
- Brehm, John & Scott Gates (1999): *Working, Shirking, and Sabotage. Bureaucratic Response to a Democratic Public*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Burgess, Simon & Marissa Ratto (2003): 'The Role of Incentives in the Public Sector: Issues and Evidence'. *Oxford Review of Economic Policy*, 19 (2): 285-300.
- Buse, Torben og Mikkel Sune Smith (1999): 'Taxameterstyring som budgetmodel – incitament og fristelser.' *Politica*, 31 (3): 272-285.

- Campbell, Donald T & Donald W. Fiske (1959): 'Convergent and Discriminant Validation by the Multitrait-Multimethod Matrix'. *Psychological Bulletin*, 56 (2): 81-105
- Carnoy, Martin (1998): 'National Voucher Plans in Chile and Sweden: Did Privatization Reforms Make for Better Education?' *Comparative Education Review*, 42 (3): 309-337
- Christiansen, Peter Munk & Michael Baggesen Klitgaard (2008): 'Strukturreformens vej til den politiske beslutningsdagsorden'. *Administrativ Debat*, Nr.1: 5-8.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2003): *Velfærdsstatens institutioner*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Coase, Ronald (1937): 'The Nature of the Firm'. *Economica*, 4 (16): 386-405.
- Conlisk, John (1996): 'Why Bounded Rationality?' *Journal of Economic Literature*, 34 (2): 669-700.
- Cox, Gary (1999): 'The Empirical Content of Rational Choice'. *Journal of Theoretical Politics*, 11 (2): 147-169.
- Cyert, Richard & James March (1963): *A Behavioral Theory of the Firm*. Oxford: Blackwell.
- Danmarks Statistisk: Statistikbanken. Online på [www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk)
- Denzin, Norman (1978): *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. New York: McGraw-Hill
- Det Centrale Handicapråd (2005): *Dansk handicappolitiks grundprincipper*. København.
- De Samvirkende Invalideorganisationer, Dansk Socialrådgiverforening, HK/Kommunal og Socialpædagogernes Landsforbund. (2003): *Grundtakstmodellen i praksis - en tilstandsrapport*. København.
- Dixit, Avinash (1996): *The Making of Economic Policy - a Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge: MIT Press.
- Dixit, Avinash (1997): 'Power of Incentives in Private versus Public Organizations'. *The American Economic Review*, 87 (2): 378-382.
- Dixit, Avinash (2002): 'Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review'. *The Journal of Human Resources*, 37 (4): 696-727.
- Downs, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Drazen, Paul (2008): 'Political Business Cycles,' online artikel på *New Palgrave Encyclopedia of Economics*.
- Dunleavy, Patrick (1991): *Democracy, Bureaucracy, and Public Choice*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Dunleavy, Patrick, Helen Z. Margetts, Simon Bastow, and Jane Tinkler (2006): 'New Public Management Is Dead - Long Live Digital-Era Governance'. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3): 467-494.
- Dørken Rasmus, Simon Feilberg, Torben Buse, Mads Leth Felsager Jakobsen, Thomas Pallesen, Xenia Brun Hansen, Søren Rud Kristensen og Mickael Bech (2012): *Takster i faste rammer*. Aarhus: KREVI

- Eisenhardt, Kathleen (1989): 'Agency Theory: An Assessment and Review'. *The Academy of Management Review*, 14 (1): 57-74.
- Elster, Jon (1989): *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge UP.
- Emmenegger, Patrick & Robert Klemmensen (2010): 'Kombination af kvalitative og kvantitative metoder' i Lotte Bøgh Andersen, Kasper Møller Hansen & Robert Klemmensen (red.) *Metoder i statskundskab*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Epple, Dennis & Richard Romano (1998): 'Competition between Private and Public Schools, Vouchers, and Peer-Group Effects'. *American Economic Review*, 88 (1): 33-62.
- van Evera, Stephen (1997): *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca: Cornell UP.
- Exworthy, Mark, Martin Powell & John Mohan (1999): 'Markets, Bureaucracy and Public Management: The NHS: Quasi-market, Quasi-hierarchy and Quasi-network?' *Public Money & Management*, 19 (4): 15-22.
- Ferlie, Ewan, Lynn Ashburner, Louise Fitzgerald & Andrew Pettigrew (1996): *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford UP.
- Finansministeriet (1998): *Budgetredegørelse 1998*. København: Finansministeriet
- Finansministeriet (2003): *Frit valg og kvalitet – afregningsmodeller på de kommunale serviceområder*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2009a): *Det specialiserede socialområde – redskaber til styring og prioritering*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2009b): *Aftale om satspuljen på det sociale område 2010-2013*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2010a): *Massiv budgetoverskridelse i kommunerne i 2009*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2010b): *Analyse af takstudviklingen og incitamentsstrukturer på det specialiserede socialområde*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2010c): *Aftale om genopretning af dansk økonomi*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet og Kommuners Landsforening (2010): *Aftale om kommunernes økonomi for 2011*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Kommunernes Landsforening og Socialministeriet (2011): *Det specialiserede socialområde – en analyse af den statslige regulering og ankesystemet*. København: Finansministeriet.
- Folketinget (2012): 'L 140 – Forslag til lov om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område,' online på [www.ft.dk/samling/20111/lovforslag/1140/bilag/1/index.htm#nav](http://www.ft.dk/samling/20111/lovforslag/1140/bilag/1/index.htm#nav).
- Folketingets Ombudsmand (2010): *Inspektion af Stokholtbuen den 26. juni 2008*. København: Folketingets Ombudsmand.
- Gelman, Andrew & Jennifer Hill (2006): *Data Analysis Using Regression and Multi-level/Hierarchical Models*. Cambridge, New York: Cambridge UP.



- George, Alexander L. & Andrew Bennett (2005): *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Belfer Center for Science and International Affairs.
- Gerring, John (2007): *Case Study Research – Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge UP.
- Gerring John (2012): *Social Science Methodology – A Unified Framework*. Cambridge: Cambridge UP.
- Gerring, John & Seawright (2008): 'Case Selection Techniques in Case Study Research – A Menu of Qualitative and Quantitative Options'. *Political Research Quarterly*, 61 (2): 294-308.
- Green, Donald & Ian Shapiro (1994): *Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science*. New Haven: Yale UP.
- Hammond, Thomas & Gary Miller (1994): 'Why Politics Is More Fundamental Than Economics: Incentive-Compatible Mechanisms Are Not Credible'. *Journal of Theoretical Politics*, 6 (1): 5-26.
- Hansen, Sune Welling & Kourt Houlberg (2011): 'Ustyrige udgifter udfordrer kommunernes selvstyre'. *AKF Nyt* 3: 6-8.
- Heeager, Anne (2012): *Kommunerne som interessevaretagere*. Aarhus: Politica.
- Hindmoor, Andrew (2006): *Rational Choice*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Holmström, Bengt (1979): 'Moral Hazard and Observability'. *The Bell Journal of Economics*, 10 (1): 74-91.
- Holmström, [1982] (1999): *Managerial Incentive Problems: A Dynamic Perspective*. NBER Working Paper No. w6875, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=227626](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=227626).
- Holmström, Bengt & Paul Milgrom (1991): 'Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design'. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 7: 24-52.
- Hood, Christopher (1991): 'A Public Management for All Seasons?' *Public Administration*, 69: 3-19.
- Hood, Christopher (1995): 'The 'new public management' in the 1980s: Variations on a theme'. *Accounting, Organizations and Society*, 20: 93-109.
- Houlberg, Kurt & Kræn Blume Jensen (2010): *Kommunernes økonomiske situation og udgiftspolitiske prioriteringer*. København: AKF.
- Høybye-Mortensen, Matilde (2011): *Velfærdsstatens dørvogtere. Procesregulering af visitationer på socialområdet*. København: Institut for Statskundskab; Københavns Universitet.
- Indenrigsministeriet (1988): *Kommunalt udgiftspres og styringsmuligheder. Betænkning nr. 1143*. København: Indenrigsministeriet.
- Indenrigsministeriet (1989): *De kommunale opgavers fordeling og finansiering. Betænkning nr. 1168*. København: Indenrigsministeriet.
- Indenrigsministeriet (1998a): *Fordelingen af opgaver i den offentlige sektor. Betænkning I*. (Betænkning nr. 1366). København: Indenrigsministeriet.

- Indenrigsministeriet (1998b): *Fordelingen af opgaver i den offentlige sektor. Betænkning II*. (Betænkning nr. 1366). København: Indenrigsministeriet.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004a): *Strukturkommissionens betænkning, nr. 1434*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004b): *Strukturkommissionens betænkning, nr. 1434. Bilag II – baggrundskapitler*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004c): *Strukturkommissionens betænkning, nr. 1434. Bilag III – sektorkapitler*. København: Indenrigs- og Socialministeriet.
- Jensen, Michael & William H. Meckling (1976): 'Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure'. *Journal of Financial Economics*, 3 (4): 305-360.
- Jick, Todd D (1979): 'Mixing Qualitative and Quantitative Methods: Triangulation in Action'. *Administrative Science Quarterly*, 24 (4): 602-611.
- Jonassen, Viggo (2004): 'Ændringer i den socialpolitiske dagsorden fra 1960 til 2003' i Larsen, Jens Lind & Iver Hornemann Møller (red.): *Socialpolitik*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Jonassen, Viggo (2009): *Dansk Socialpolitik 1708-2008. 10. Udgave*. Online på [www.viggojonassen.dk](http://www.viggojonassen.dk).
- Jones, Bryan (2001): *Politics and the Architecture of Choice: Bounded Rationality and Governance*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kahnemann, Daniel & Amos Tversky (1979): 'Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk'. *Econometrica*, 47 (2): 263-292.
- Kähkönen, Lisa (2004): 'Quasi-markets, competition and market failure in local government services'. *Kommunal økonomi och politik*, 8 (3): 31-47.
- Kähkönen, Lisa (2005): 'Costs and Efficiency of Quasi-Markets in Practice'. *Local Government Studies*, 31 (1): 85-97.
- Keohane, Robert (1988): 'Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games'. *International Organization*, 42 (3): 427-460.
- King, Gary, Robert Keohane & Sidney Verba (1994): *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton UP.
- Klingsey, Mette (2010): 'Handicappede er blevet den nye tids indvandrere'. *Information*, 28/6 2010, første sektion, s. 1.
- Knight, Jack (1992): *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge UP.
- Kommunernes Landsforening (2006): *Den modificerede BUM-model. Nye udfordringer på social- og sundhedsområdet*. København: Kommunernes Landsforening.
- Kommunernes Landsforening (2011): *Budgetoversigt 2011*. København: Kommuneforlaget.
- Kommunernes Landsforening (2012): 'Sparekniven har ramt hele landet' i *Momentum*. Online på <http://www.kl.dk/Momentum/Sparekniven-har-ramt-hele-landet-id96755/>

- Kommunernes Landsforening & Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2006): *Strukturreformens gennemførelse – en status*. København: Kommunernes Landsforening.
- KREVI (2008): *Udfordringer for kommunal økonomistyring*. Aarhus: KREVI.
- KREVI (2009): *Samarbejde på formel – en analyse af de sociale rammeaftaler*. Aarhus: KREVI.
- KREVI (2012a): *Botilbudsområdet: HVEM – HVAD – HVOR*. Aarhus: KREVI.
- KREVI (2012b): *Markedsanalyse – Botilbudsområdet*. Aarhus: KREVI.
- KREVI (2012c): *Metodisk Appendiks – botilbudsområdet. Fremgangsmåde for dataindsamling til KREVI's undersøgelsesrække på området for botilbud og støtte til voksne handicappede og sindslidende*. Aarhus: KREVI.
- KREVI (2012d): *Evaluering af utilsigtede hændelser på det sociale område*. Aarhus: KREVI.
- Kristensen, Ole P (1987): *Væksten i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Laffont, Jean-Jacques & David Martimort (2001): *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*. Princeton: Princeton UP.
- Lane, Jan Erik (2000): *New Public Management*. Oxon: Routledge.
- Larsen, Jens Lind & Iver Hornemann Møller (red.) (2004): *Socialpolitik*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Le Grand, Julian (1991): 'Quasi-Markets and Social Policy'. *The Economic Journal*, 101 (408): 1256-1267.
- Le Grand, Julian (1999): 'Competition, cooperation, or control? Tales from the British National Health Service'. *Health Affairs*, 18 (3): 27-39.
- Le Grand, Julian (2003): *Motivation, Agency and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*. New York: Oxford UP.
- Le Grand, Julian (2011): 'Quasi-Market versus State Provision of Public Services: Some Ethical Considerations'. *Public Reason* 3 (2): 80-89.
- Le Grand, Julian & Will Bartlett (red.) (1993): *Quasi-Markets and Social Policy*. Houndsmill: MacMillan Press.
- Le Grand, Julian & Will Bartlett (1993a): 'The Theory of Quasi-Markets' i Le Grand & Bartlett (red.): *Quasi-Markets and Social Policy*. Houndsmill: MacMillan Press.
- Le Grand, Julian & Will Bartlett (1993b): 'Introduction' i Le Grand & Bartlett (red.): *Quasi-Markets and Social Policy*. Houndsmill: MacMillan Press.
- Levin, Henry M. (1998): 'Educational Vouchers: Effectiveness, Choice, and Costs'. *Journal of Policy Analysis and Management*, 17 (3): 373-392.
- Lieberman, Evan (2005): 'Nested Analysis a Mixed-Method Strategy for Comparative Research'. *American Political Science Review*, 99 (3): 435-452.
- Lipsky, Michael (1980): *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Mahoney, James & Gary Goertz (2006): 'A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research'. *Political Analysis*, 14 (3): 227-249.
- Marshall, Alfred (1890): *Principles of Economics*. London: Macmillan and Co.

- March, Richard & Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions*. New York: Simon and Schuster.
- March, Richard & Johan P. Olsen (2004): 'The Logic of Appropriateness'. *ARENA Working paper 09/2004*. Inst. for Statsvitenskap, Universitet i Oslo.
- Mathison, Sandra (1988): 'Why Triangulate?' *The Educational Researcher*, 17 (2): 13-17.
- Mau Pedersen, Niels Jørgen (2007): *Den offentlige sektor i flere niveauer*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- McCubbins, Matthew D., Roger G Noll & Barry Weingast (1989): 'Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies'. *Virginia Law Review*, 75 (2): 431-482.
- Migué, Jean-Luc & Gérard Bélanger (1973): 'Towards a General Theory of Managerial Discretion'. *Public Choice*, 17 (1): 27-47.
- Miller, Gary (2005): 'The Political Evolution of Principal-Agent Models'. *Annual Review of Political Science*, 8: 203-225.
- Moe, Terry (1984): 'The New Economics of Organization'. *American Journal of Political Science*, 28 (4): 739-777.
- Moe, Terry (2006): 'Political Power and the Political Power of Agents'. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 22 (1): 1-29.
- Moran, Mark J. & Barry Weingast (1982): 'The Myth of the Run Away Bureaucracy: The Case of the FTC'. *Regulation*, 6: 22-28.
- Morrow, James (1994): *Game Theory for Political Scientists*. Princeton: Princeton UP.
- Mortensen, Peter Bjerre (2006): *The Impact of Public Opinion on Policy Policy*. Aarhus: Politica.
- Mouritzen, Poul Erik (1991): *Den politiske cyklus – en undersøgelse af vælgere, politikere og bureaukrater i kommunalpolitik under stigende ressourceknaphed*. Aarhus: Politica
- Müller, Dennis (2003): *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge UP.
- Müller, Dennis C. & Peter Murrell (1986): 'Interest Groups and the Size of Government'. *Public Choice*, 48 (2): 125-145.
- Müller, Wolfgang & Kaare Strøm (1999): 'Political Parties and Hard Choices', i Wolfgang C. Müller & Kaare Strøm (red.): *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Choices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Møller, Iver Hornemann (2004): 'De fire socialreformer i moderne tid' i Larsen, Jens Lind & Iver Hornemann Møller (red.): *Socialpolitik*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Nannestad, Peter (1991): 'Rational choice-teori og studiet af økonomisk politik – en oversigt'. *Politica*, 23: 418-430.
- Nielsen, Helle Ørsted (2006): *Shortcuts to pride and profit*. Ph.d.-afhandling fra Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Nielsen, Vibeke Lehmann & Thomas Pallesen (2009): 'Procesregulering af indsatsen overfor udsatte børn og unge'. *Politica*, 41 (2): 199-214.

- Niskanen, William (1971): *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldin-Atherton.
- North, Douglas (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge UP.
- Oates, Wallace E. (1972): *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, Wallace E (1999): 'An Essay on Fiscal Federalism'. *Journal of Economic Literature*, 37 (3): 1120-1149.
- Olsen, Claus B & Niels Rasmussen (2004): 'Socialpolitikken – et bud på en definition' i Jørgen Elm Larsen & Iver Hornemann Møller (red.): *Socialpolitik* (anden udgave). København: Hans Reitzel.
- Olsen, Johan P (1978): *Politisk organisering*. Oslo: Universitetsforlaget
- Olsen, Johan P (2007): *Understanding Institutions and Logics of Appropriateness: Introductory Essay*. Working Paper fra Arena, Universitetet i Oslo.
- Olson, Mancur (1965): *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard UP.
- Ostrom, Elinor (1990): *Governing the Commons*. Cambridge: Cambridge UP.
- Pallesen, Thomas (2007): 'Virker økonomiske incitamenter på offentlige myndigheder? Dansk socialfinansiering som case'. Paper fremlagt ved den XIV Nordiske Kommunalforskerkonference i Göteborg.
- Popper, Karl [1934] (1959): *The Logic of Scientific Discovery*. [*Logik der Forschung*] London: Routledge.
- Powell, Martin (2003): 'Quasi-markets in British Health Policy: A Longue Durée Perspective'. *Social Policy & Administration*, 37 (7): 725-741.
- Propper, Carol (1993): 'Quasi-Markets, Contracts and Quality in Health and Social Care: The US Experience' i Le Grand, Julian & Will Bartlett (red.): *Quasi-Markets and Social Policy*. Houndsmill: MacMillan Press
- Propper, Carol, Julian Le Grand & Will Bartlett (1998): 'Lessons from the Experience Quasi-Markets in the 1990s' i Will Bartlett *et al.* (red.): *A Revolution in Social Policy*. Bristol: The Policy Press
- Regeringen & Dansk Folkeparti (2004): *Aftale om strukturreformen*. København.
- Region Midtjylland (2006): *Rammeaftale 2007*. Viborg: Region Midtjylland.
- Region Midtjylland (2008): *Rammeaftale 2009*. Viborg: Region Midtjylland.
- Det Regionale Udviklingsråd for det sociale område samt specialundervisningsområdet (2009): *Udviklingsrådets redegørelse for 2008*. Ringkøbing: Statsforvaltningen Midtjylland.
- Richards, David (1996): 'Elite Interviewing: Approaches and Pitfalls'. *Politics*, 16 (3): 199-204.
- Rigsrevisionen (2012): *Beretning til Statsrevisorerne om kvalitetsindsatser på sygehuse*. København: Rigsrevisionen.
- Rittel, Horst & Melvin Webber (1973): 'Dilemmas in a General Theory of Planning'. *Policy Sciences*, 4: 155-169.
- Roberts, Jennifer, Will Bartlett & Julian Le Grand (1998): 'Lessons from the Experience of Quasi-Markets' i Will Bartlett, Julian Le Grand & Jennifer Roberts (red.):

- A Revolution in Social Policy: Lessons from Developments of Quasi-Markets in the 1990s*. Bristol: The Policy Press
- Rohlfing, Ingo (2008): 'What You See and What You Get – Pitfalls and Principles of Nested Analysis in Comparative Research'. *Comparative Political Studies*, 41 (11): 1492-1514.
- Sartori, Giovanni (1970): 'Concept Misformation in Comparative Politics'. *The American Political Science Review*, 64 (4): 1033-1053.
- Scharpf, Fritz (1994): 'Games Real Actors Could Play – Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations'. *Journal of Theoretical Politics*, 6 (1): 27-53.
- Scharpf, Fritz (1997): *Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder: Westview Press.
- Schwartz, T & M McCubbins (1984): 'Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms'. *American Journal of Political Science*, 28: 165-179.
- Serritzlew, Søren (2006): 'Linking Budgets to Activity: A Test of the Effect of Output-Purchase Budgeting'. *Public Budgeting & Finance*, 26 (2): 101-120.
- Shavell, Steven (1979): 'On moral hazard and insurance'. *Quarterly Journal of Economics*, 93 (4): 541-562.
- Shepsle, Kenneth & Mark Bonchek (1997): *Analyzing Politics: Rationality, Behavior and Institutions*. New York: W. W. Norton & Company.
- Silkeborg Kommune (2009a): *Tilsynsrapport for varslet tilsyn 2009 – Botilbuddet i Hinge, og Støttecentret Fuglemosevænget, Kjellerup*. Silkeborg: Silkeborg Kommune.
- Silkeborg Kommune (2009b): *Budget 2010*. Silkeborg: Silkeborg Kommune.
- Silkeborg Kommune (2009c): *Bevillingsaftale for bevilling 58 – handicapinstitutioner*. Silkeborg: Silkeborg Kommune.
- Simborg, Donald W. (1981): 'DRG creep: a new hospital-acquired disease'. *New England Journal of Medicine*, 304: 1602-4.
- Simon, Herbert A (1955): 'A Behavioral Model of Rational Choice'. *Quarterly Journal of Economics*, 69: 99-188.
- Simon, Herbert (1957): *Models of Man – Social and Rational*. New York: John Wiley
- Snijders, Tom & Roel Bosker (1999): *Multilevel Analysis: An Introduction to Basic and Advanced Multilevel Modeling*. London: Sage Publications Ltd, 1999
- Socialministeriet (1981): *Rapport om finansiering*. (Betænkning nr. 940.) København: Socialministeriet.
- Socialministeriet (1992): *De sociale opgavers fordeling. Beretning fra Landsudvalget vedrørende den sociale opgavefordeling*. København: Socialministeriet.
- Spence, Michael and Richard Zeckhauser (1971): 'Insurance, Information, and Individual Action'. *The American Economic Review*, 61 (2): 380-387.
- Strukturkommissionen (2004): *Strukturkommissionens betænkning – bind III. Betænkning nr. 1434*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Strukturkommissionen (2004): *Strukturkommissionens betænkning – bind III*. København: Indenrigsministeriet.

- Stubager, Rune & Kim Sønderkov (2010): *Forudsætninger for lineær regression og variansanalyse efter mindste kvadraters metode*. Aarhus: Institut for Statskundskab.
- Søgaard, Hans Jørgen (2005): 'Strukturdebatten: Psykiatri som en del af sundhedsvæsenet'. *Ugeskrift for Læger*, 167 (3).
- Taylor, Michael (1987): *The Possibility of Cooperation*. Cambridge: Cambridge UP.
- Tsebelis, George (1990): *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press.
- Undervisningsministeriet (1998): *Rapport om taxameterstyring*. København: Undervisningsministeriet.
- Veiga, Linda & Francisco Veiga (2007): 'Political business cycles at the municipal level' i *Public Choice*, 131, no 1): 45-64.
- Waterman, Ronald & Kenneth Meier (1998): 'Principal-agent models: An expansion?' *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8: 173-202.
- Weaver, R. Kent (1986): 'The Politics of Blame Avoidance'. *Journal of Public Policy*, 6: 371-398.
- Weingast, Barry (2002): 'Rational Choice Institutionalism', i Ira Katznelson & Helen V. Miller (red.): *Political Science: The State of the Discipline*. New York: W.W. Norton & Co.
- Wildavsky, Aaron B. 1964 *Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little.
- Williamson, Oliver (1979): 'Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations'. *Journal of Law and Economics*, 22 (2): 233-261.
- Williamson, Oliver (1985): *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
- Wilson, James Q (1989): *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.





## Dansk resumé

Det specialiserede socialområde har siden strukturreformen i 2007 været organiseret som et eksternt kvasimarked. Kommunerne har det fulde ansvar for at visiterer til og betale for ydelser til børn, unge og voksne med handicap, sindslidelser eller andre særlige sociale problemer, men køber en del af disse ydelser såsom døgninstitutionspladser til børn og unge og botilbudspladser til voksne ved eksterne leverandører, placeret i andre kommuner, regionerne eller ved private tilbud. Dette indebærer altså samtidig, at kommunerne er blevet sælgere af ydelser. Alene inden for afhandlingens empiriske genstandsfelt, området for døgntilbud til voksne med sindslidelser eller fysisk eller psykisk funktionsnedsættelser, købte kommunerne i 2010 13.000 pladser ved eksterne leverandører til en samlet pris på ca. 11 mia. kr., mens de omvendt solgte for 6,9 mia. kr. Dette køb dækker 54 % af kommunernes behov på området.

Denne kvasimarkedsløsning kan siges at være et forsøg på at afbalancere to forskellige hensyn: dels ønsket om at kunne levere specialiserede ydelser, hvilket kræver et stort befolkningsgrundlag, dels ønsket om at kunne skabe en forankring til de øvrige primærkommunale services såsom skoler, beskæftigelsesområdet og boligområdet. Kvasimarkedet er altså et forsøg på at forene de to modsatrettede hensyn ved at placere myndigheds- og finansieringsansvaret og dermed efterspørgslen ved den enkelte kommune i samspil med de øvrige kommunale indsatser, men at sprede forsyningen og dermed udbuddet af ydelser blandt alle kommuner, regionerne og de private leverandører, som dermed har et stort befolkningsgrundlag for specialiserede tilbud på tværs af kommuner. Samtidig ligger der en implicit forventning i anvendelsen af en NPM-inspireret markedsløsning, at den vil bidrage til en øget effektivitet i opgaveløsningen gennem konkurrence og prisbevidsthed.

Markedsgørelsen af det specialiserede socialområde har dog ikke indfriet denne forventning. Udgifterne til sektoren er således steget markant og ukontrolleret med store budgetoverskridelser i mange kommuner siden markedsmodellen blev indført. Den samlede udgift til døgntilbud til voksne er i perioden 2007 til 2011 steget fra 13,9 til 18,3 mia. kr. – eller 32 %. Selvom det skal påpeges, at styringsproblemerne på sektoren ikke er af nyere dato grundet snitfladeproblemer ved tidligere modeller for opgave- og finansieringsdelingen mellem stat, amter og kommuner, har der i perioden efter markedsmodellens indførelse været et øget udgiftstryk. Området er på denne baggrund kommet højt på den politisk-administrative dagsorden som et

særligt problemfelt, og styringsudfordringerne aktualiserer behovet for forvaltningsmæssig og politologisk forskning i områdets problemer. Særligt kan det siges at være relevant at få en bedre forståelse af, hvad den markedsorienterede organisering faktisk betyder for udgifts- og omkostningsudviklingen på sektoren.

Afhandlingen stiller på denne baggrund spørgsmålet om, hvad kvasimarkedet betyder for den økonomiske udvikling på et givet område, og om et eksternt kvasimarked med handel på tværs af myndighedsgrænser kan forventes at fremme omkostningseffektiviteten. Der tages i afhandlingen udgangspunkt i, hvordan markedsgørelsen påvirker budgetbeslutninger omkring de offentlige tilbud.

### Afhandlingens teoretiske argument

Afhandlingens teoretiske diskussion af dette spørgsmål tager udgangspunkt i en principal-agent (PA) teoretisk analyseramme. PA-tilgangen beskriver den offentlige sektor som et kompleks af kontrakter mellem principaler som opdragsgivere og agenter, der mod betaling løser en opgave. Forholdet mellem principal og agent er dels præget af informationsasymmetri til agentens fordel, dels af en grundlæggende interessekonflikt, hvor principalen ønsker den billigst mulige kontrakt til at indfri det givne mål, mens agenten omvendt ønsker bedre betaling. Dette giver agenten mulighed for skjult at forfølge egne interesser på arbejdsgiverens bekostning (*moral hazard*), hvilket principalen gennem overvågning, sanktioner og incitament er ønsker at reducere. Afhandlingen argumenterer imidlertid for, at denne simple beskrivelse ikke tager højde for, at principalen i den offentlige sektor i sidste ende er en politisk valgt og genvælgssøgende aktør med politiske motiver. Effektivitet i den offentlige opgaveløsning er her en sekundær prioritet, hvis man kan imødekomme vælgergrupper i form af brugere, pårørende og ansatte ved at tillade lidt *slack* inden for den givne budgetbegrænsning – altså ressourcer, der kan anvendes til *moral hazard*. Afhandlingen peger derfor på, at man kan sondre mellem to roller for den politiske principal: på den ene side som økonomisk motiveret *køberprincipal* som i den traditionelle PA-litteratur, der ønsker billigst mulige kontrakter med agenterne og derfor er interesseret i effektiviteten af den offentlige sektor, og på den anden side som politisk motiveret og ansvarlig *driftsherreprincipal*, der er mere motiveret af at holde sig på god fod med væsentlige vælgergrupper, såsom brugere og ansatte, som beskrevet i den bredere rationelle litteratur.

Afhandlingen anvender denne begrebsramme til en diskussion af kvasimarkedet. Et kvasimarked kan karakteriseres som en markedslignende or-

ganisering af en offentlig opgave, hvor en myndighed fortsat finansierer offentlige ydelser, men hvor produktionen er adskilt herfra og opdelt på flere, mindre enheder med en vis decentral autonomi. Disse kan være offentlige, private eller non-profit organisationer. På kvasimarkedet har borgerne som brugere et element af valg mellem flere leverandører, der har en aktivitetsbaseret finansiering. Afhandlingen sonder mellem interne og eksterne markeder, hvor førstnævnte fylder mest både i den førte politik og i litteraturen. Det interne kvasimarked er en markedslignende organisering internt i en myndighed, hvor der altså kun er én køber af alle ydelser, og hvor de to principalroller er forenet i og skal afbalanceres af én politisk ledelse som i en traditionel hierarkisk model.

Det eksterne kvasimarked indebærer derimod en handel med offentligt producerede ydelser på tværs af myndighedsgrænser som på det specialiserede socialområde efter strukturreformen. Her adskilles de to principalroller helt eller delvist ved, at den myndighed, der ejer og driver en leverandør i form af f.eks. et botilbud eller et hospital, er den politisk ansvarlige og kontraktfastsættende driftsherreprincipal, mens rollen som betalende køberprincipal spredes mellem de aktører, der faktisk anvender agentens ydelser. Afhandlingen argumenterer for, at denne adskillelse fører til en større vægtning af driftsherrens politiske motiver på bekostning af køberprincipalerne, fordi kvasimarkeder som politisk ledede organiseringer typisk vil være præget af et meget lavt konkurrenceniveau. Køberprincipalerne har derfor begrænset reaktionsmulighed på prisstigninger, hvilket giver driftsherren mulighed for at pleje egne interesser gennem budgetstigninger til eksternt betalte agenter, eller ved selektivt at fritage disse for politisk omkostningsfulde nedskæringer, der ikke tilfalder den ejende myndighed selv.

På det konkurrencefattige kvasimarked for specialiserede sociale ydelser betyder dette således, at priserne vil stige mere på tilbud, der anvendes af borgere fra andre kommuner, fordi den stedlige kommunes interesse i at mindske *moral hazard* og organisatorisk *slack* varierer med andelen af egenfinansiering. Denne påstand testes på markedet for botilbud til voksne med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse, sindslidelser eller andre særlige sociale problemer. Afhandlingens hypotese lyder således:

Leverandører på kvasimarkedet, der har en høj andel eksternt finansierede brugere tillades en større vækst i budgetterne end leverandører, der i højere grad betjener internt finansierede brugere.

## Forskningsdesign og empiriske analyser

Denne hypotese testes igennem et metodetrianglerende forskningsdesign inspireret af Evan Liebermanns *nested analysis*, der anbefaler statistiske analyser med en god ekstern validitet fulgt op af kvalitative studier med en høj intern validitet, hvor enhederne til anden delanalyse udtrækkes på baggrund af den første analyses resultater og af samme datagrundlag. Afhandlingens indledende analyser er således *fixed effects* regressionsanalyser af data om takster og beboersammensætning for 225 botilbud indlejret i 59 kommuner i årene 2009-2011. Data er indsamlet i samarbejde med KREVI. Her analyseres det, om andelen af eksternt betalte beboere på et botilbud medfører en større vækst i taksterne og de bagvedliggende budgetter. De statistiske analyseresultater viser, at den forventede positive sammenhæng mellem den eksterne finansieringsandel og prisudviklingen kan findes i udviklingen fra 2009 til 2010 på et statistisk signifikant niveau (95 %). Her stiger taksterne altså mere, når det ikke er den budgetfastsættende part, der skal stå for merudgiften når kontrolleret for en række variable på tilbuds niveau samt kommunen som *fixed effect*. Effekten kan imidlertid ikke genfindes på et statistisk signifikant niveau i den anden periode fra 2010 til 2011. Forskellen mellem de to budgetårs analyseresultater diskuteres, og flere faktorer bringes i spil – herunder muligheden for hhv. en type I- og type II-fejl i 2010 og 2011. Der er dog også en række væsentlige rammevilkår, der ændrer sig: 2011-budgetterne er de første i en fireårig valgcyklus og er præget af en markant kommunaløkonomisk opbremsning forårsaget af finanskrisen, hvor der måske er skåret ind til benet uanset beboersammensætning for at håndtere krisen. Samtidig er konkurrenceniveauet øget en smule qua ændrede regler for betalings- og visitationsansvar.

Samlet konkluderes det dog, at der på tværs af de to statistiske analyser kan findes en vis, men ikke utvetydig støtte til den teoretiske model, som via det metodetrianglerende forskningsdesign kan undersøges nærmere. Dermed kan analysen bevæge sig videre til de kvalitative delanalyser, som består af interview- og dokumentstudier af budgetbeslutninger i tre kommuner i forhold til samlet seks botilbud. Her tages der altså udgangspunkt i det statistisk signifikante resultat for 2009-2010 analyserne i caseudvælgelsen, hvor fokus ud fra Liebermanns logik er at afdække, om samvariationen skyldes den teoretiserede kausalmechanisme. Denne udspecificeres til, at repræsentanterne for driftsherren kender beboersammensætningen på agentniveau, at de anser dette som væsentligt for den organisatoriske egeninteresse og endelig, at den faktiske budgetadfærd er betinget af, hvor stor andel af bud-

getændringer, der skal finansieres af kommunen selv. Analytisk tages der udgangspunkt i en *within case*-logik.

Tabel 1: Oversigt over afhandlingens analyseresultater

Analyse-tilgang	Delanalyse	Analyseresultat	Konklusion i analysekapitel
Statistisk analyse (regressions-analyse)	2010-budget	Statistisk signifikant på 95 %-niveau mellem beboersammensætning og takstudvikling	Støtte til hypotesen i 2010, men ikke 2011. Hypotesen kan ikke afvises på denne baggrund, der kan være forhold i 2011, der undertrykker sammenhængen, herunder kommunal-økonomisk opbremsning, valgcyklus og ændret institutionelt setup
	2011-budget	Meget beskeden og ikke statistisk signifikant samvariation	
Kvalitativ analyse ( <i>within case</i> )	Ballerup	Konkret takstudvidelse på ekstern sælger betinget af lav egenfinansiering.	Støtte til forventet kausalmekanisme i form af <i>smoking gun</i> i en af to cases, der på forhånd bekræftede samvariation. Hypotesen kan ikke afvises på denne baggrund.
	Svendborg	Konkret takstudvidelse på ekstern sælger ikke betinget af lav egenfinansiering.	
	Silkeborg	Tidligere ledelse ikke opmærksom på beboersammensætning og har derfor heller ikke forskelsbehandlet	Endvidere en opfattelse i alle cases af, at beboersammensætning generelt betyder noget ved budgetbeslutninger, hvilket støtter teorien.

Der vælges to kommuner hver to tilbud, der i de statistiske analyser synes at bekræfte den teoretiske model – Ballerup og Svendborg. Grundet de uklare resultater suppleres med to enheder i Silkeborg, der giver samme takstreduktioner til alle botilbud uanset beboersammensætning. Analyseresultaterne er igen blandede: I Ballerup Kommune peger beslutningstagerne således på, at en større budgetudvidelse for at løse et drifts- og sikkerhedsmæssigt problem kun var muligt, fordi 94 % af merudgiften betales af eksterne købere, hvilket man var meget bevidst om. I den anden bekræftende case mener beslutningstagerne derimod ikke, at beboersammensætningen var afgørende for, at man gav et budgetløft, men man var dog opmærksom på beboersammensætningen og betydningen af denne for kommunens økonomiske interesse. I den tredje case var beslutningstagerne i 2009/2010 ikke opmærksomme på beboersammensætning som et strategisk vigtigt parameter og handlede følgelig ikke på dette. Dette understreger, at aktørerne trods alt er begrænset rationelle. I alle tre cases kunne beslutningstagerne dog på det mere generelle plan – ud over de konkrete budgetbeslutninger for de seks enheder i 2010 – godt erkende, at andelen af eksternt betalte beboere har

betydning for budgetbeslutninger, herunder i forhold til placering af besparelser, hvor eksternt finansierede tilbud kan få mere gunstige vilkår. De kvalitative analyser peger altså på, at driftsherrerne kan genkende den handlingslogik om budgetmæssig forskelsbehandling, som følger af det teoretiske argument, men ikke altid handler på denne interesse.

### Afhandlingens konklusioner

Afhandlingen konkluderer på baggrund af de to sæt empiriske delanalyser, at der er empirisk støtte til afhandlingens teoretiske forståelse af betydningen af delte principalroller på det eksterne kvasimarked, selvom analyserne ikke er helt utvetydige. De kvalitative analyser viser, at aktørerne kan genkende handlingslogikken, der udspringer af modellen, og de to sæt analysers resultater antyder også, at driftsherreprincipalerne i et vist omfang handler på den tilskyndelse, der ligger i at give mere gunstige vilkår til de agenter, hvor man ikke selv varetager køberprincipalrollen fuldt ud – men måske i mindre omfang end teoretisk forventet. Det eksterne kvasimarked adskiller altså det økonomiske ansvar fra det politiske ditto, hvilket i fraværet af konkurrence giver driftsherren mulighed for at forfølge egne politiske mål og interesser på købernes bekostning. Den markedslignende organisering med handel på tværs af myndighedsgrænser medfører derfor mere *moral hazard* og mere *slack* frem for at betyde en højere omkostningseffektivitet som umiddelbart forventet ud fra en NPM-logik. Markedsmodellen løser altså ikke de økonomiske styringsproblemer på det specialiserede socialområde, men bidrager snarere til øget udgiftsvækst. En implikation af afhandlingens teoretiske og empiriske analyser er på denne baggrund, at en opgave- og byrdefordeling, der gennem en kvasimarkedsmodel giver decentrale myndigheder ansvar for at levere ydelser, der grundlæggende kræver et større befolkningsgrundlag end den enkelte enhed, vil indebære en styringsmæssig problematisk adskillelse af politisk og økonomisk ansvar, der svækker snarere end styrker mulighederne for en omkostningseffektiv offentlig sektor.

## English resume

Since the Danish local government reform of 2007, the provision of specialized social services has been organized as a quasi-market. The Danish municipalities are thus responsible for referring to and paying for the needed services for their citizens with mental or physical disabilities, mental illness or other severe social problems such as substance abuse and homelessness. The providers on the quasi-market can be in-house municipal providers, but can also be providers from other municipalities, the regions or private and non-profit providers. This quasi-market model tries to reconcile two competing concerns for a specialized social sector that is both locally rooted at the municipal level and able to provide the most specialized services requiring a larger population base. On the demand side, municipalities have a comprehensive responsibility to provide or refer to the full range of welfare services (excluding health care) for their citizens, while the specialized providers on the supply side can cater to a larger market across municipal boundaries, allowing for specialized services. In contrast to most other examples of quasi-markets, this version of the model thus relies on trade across municipal boundaries, making it an example of what is termed an external quasi-market. The volume of trade is quite significant. Looking only at care homes for adults – the field of research for the dissertation – more than half of the places bought are at external providers for a total of DKK 11 billion in 2010. DKK 6.9 billion were spent at other municipalities' units, making the local governments large-scale sellers as well as buyers.

From an NPM-oriented point of view, the introduction of the quasi-market should improve cost efficiency in the provision of public goods by increasing competition. The Danish experience, however, is the contrary: Since the 2007 reform, municipalities have found it difficult to contain costs with expenditures on services to adults with disabilities and mental illness increasing by 32 % from 2007 to 2011. This raises the question of the effects of external quasi-markets on efficiency. The research question of the dissertation is thus, what are the effects of an external quasi-market on expenditure and cost efficiency for a given sector? The dissertation thus studies how the market-like organization of the specialized social services affects budgetary decisions taken about municipal providers selling their services to external purchasers.

## The Theoretical Framework

The research question is discussed in a principal-agent (PA) framework. PA theory sees the public sector as a complex of contracts between principals as employers and agents, who are paid to make an effort towards a given goal. The principal wants to pay less for higher outcome, while the agent wants to maximize his salary relative to the expected effort. Also, there is asymmetrical information between the parties in favor of the agent, giving him the opportunity to act in his interest at the expense of the principal (moral hazard).

The dissertation argues that the description of the principal in the traditional PA literature as being primarily economically motivated (minimizing pay, maximizing outcome) is too narrow when we discuss public sector organizations. Drawing on a wider rational literature about what motivates politicians as principals, the dissertation argues that principals should be modeled as being politically motivated and as vote seekers. In this view, the principal can overlook some moral hazard if this improves his electoral chances by pleasing important voter groups such as users of public services and public employees by allowing some organizational slack. The principal still has a budget constraint, though, and has to balance the political and the financial motives. On this background, the dissertation argues that one can distinguish between two roles for the politician as a principal: the politically motivated *owner-principal* setting the contract with the agents with a view to the electoral consequences, and as an economically motivated *buyer-principal* paying the agent as if on a fee-for-service basis, wishing the prices to be minimized. In the traditional hierarchical model for the public sector, the roles are united at one actor. For example, the city council is responsible for the operation of the city schools and sets the budgets for the schools in the role of owner-principal with an eye on pleasing organized interests and the teachers' union, while paying for pupils' education as the buyer-principal, the council is concerned with cost efficiency. The two roles are thus traded off by one actor.

The distinction between the two roles of the political principal is used as a framework for a discussion of the quasi-market as an alternative to a hierarchical organization of a given sector. The quasi-market can be defined as a market-like model, where funding of public services is separated from the production, and where there are several (primarily public, but also regulated private-sector) providers with some local managerial autonomy. The citizens have a measure of choice between providers, who are subject to some model of activity based financing. Services on the quasi-market are still pub-



licly financed, most providers are public entities, and the political interest and regulation are therefore typically high. This also implies low levels of competition, as entry to market is limited and providers need approval to receive public funding for their services. Most examples of quasi-markets in practice and in the literature have been internal quasi-markets in the sense that there is only one buyer acting on behalf of the same political authority as the one setting the contracts and budgets for the providers. The roles of the political principal are therefore united at one actor – e.g. the city council – on the internal quasi-market as in a hierarchical model.

The external quasi-market, on the other hand, involves several political authorities as buyers and thus a trade of publicly produced and financed services across jurisdictions. This is the case of the specialized social services in Denmark after 2007. On this type of market, the roles of owner and buyer are separated; municipalities buy services from providers outside their political sphere of responsibility, while being politically liable for providers who are financed through external buyers. The dissertation argues that this separation of political and economic responsibility for a given provider leads to a greater emphasis on the political motives of the owner-principal. On a market with restricted competition and low price elasticity of demand, the owner-principal can tend to his political interests by actually letting moral hazard and organizational slack at the agent level increase if a given budget increase could make the principal more popular with concentrated voter groups such as users, relatives and employees. Alternatively, the owner-principal could exempt externally financed agents from budget cuts which would hurt the owner politically with the savings going to other parties.

Thus, the central argument of the dissertation is that contrary to the NPM-based expectations, the market-like organization is likely to lead to lower levels of cost efficiency as the owner-principals have reduced incentives to contract political costs to reduce moral hazard that are paid for by external buyers. The incentive to cost control varies inversely with the share of places sold to external buyers at a given provider. In the context of the Danish market for care homes for adults with physical or mental disabilities and mental illness, this theoretical argument about the effect of separated principal roles leads to the following hypotheses:

Providers on the quasi-market with a high share of externally financed users are allowed a greater budgetary growth than providers who primarily are used by internally financed users.

## Research Design and Empirical Analyses

The empirical test of the hypothesis is based on a mixed-method research design inspired by Evan Lieberman's concept of *nested analysis*. I thus combine a set of large- $n$  analyses dataset with in-depth case studies of a small subset of the dataset. The dissertation analyzes the correlation between the share of externally sold places at 225 municipal care homes in 59 municipalities and the price growth from 2009 to 2010, and from 2010 to 2011. The data are collected in cooperation with KREVI. The regression model is specified as a fixed effect model with care homes nested in municipalities, with controls for a number of variables at the care home level.

The statistical analyses show a significant, positive correlation between share of external users and price growth in the 2010 budget. The effect may be viewed as relatively small; predicting a 7 percent difference in budget growth in 2010 between fully internally funded providers and fully externally funded providers. For a provider, these extra 7 percent do make a difference for the level of resources, slack and the possibility of moral hazard. This is taken as support for the hypothesis, as prices and budgets increase more when the contract-setting principal does not pay for the increases himself. However, a significant correlation cannot be identified in the second budget year from 2010 to 2011, as the regression estimates drop to very near zero. The marked differences in the regression results are discussed in the dissertation, including the possibility of either a type I error in the 2010 results or a type II error in the 2011 results. The dissertation also points to a number of changed circumstances between the years: The 2011 budgets are the first in the four-year electoral cycle, and are further characterized by the state setting tight limits for the municipal budgets as a reaction to the financial crisis. Thus, budgets are cut across the board with apparently very little regard to user mix and political consequences. Further, the institutional rules for the quasi-market are slightly changed in 2011, strengthening buyers relative to sellers and thus increasing completion.

On the basis of these mixed empirical findings, the dissertation argues that the hypothesis cannot be falsified with the evidence from the 2010 budgets providing support for the hypothesis. The dissertation thus proceeds with a model-testing, small- $n$  approach focusing on the 2010 budgets to analyze the causal claim here. The second set of empirical analyses thus consists of three within-case studies of municipalities, in each case contrasting the owner-principal's budgetary decisions regarding two care homes, one selling most places to external buyers, the other being used primarily by the owner-principal. Two municipalities which are well explained by the statisti-

cal model are chosen to further investigate whether the statistical correlation is caused by the causal model of the dissertation. The question in these cases is whether the varying share of externally funded users is the reason for the varying share in price and budget growth, that is, if external funding has led the owner-principal to allow more resources at some care homes while keeping internally funded units on a shorter leash. A third municipality that does not fit the expectations is added, allowing for a wider view on how owner-principal reasons and sets prices on the external quasi-market. The case analyses are based on interviews and document studies, looking at the level of information of the actors, if they see the level of external funding as relevant for the municipal self-interest and as the crucial third step, if they act on this interest.

The qualitative approach also produces somewhat mixed evidence. In one of the confirmatory cases, it is found that the decision to increase budgets by about 8 % for a provider was contingent on the fact that it sells 94 % of its long-term places to external buyers. If the roles as owner-principal and buyer-principal had overlapped, the decision would not have been made. This is interpreted as clear evidence of the causal claim of the dissertation. However, the second case does not support the claim, as most of the price increase on the external seller relative to the internally funded provider was actually caused by an accounting technicality adjusting for a surplus in an earlier year – implying a spurious correlation. The rest of the price increase *was* a positive decision to increase funds to solve a problem, but the department head insists that the decision would have been made regardless of the level of external funding. In the third, deviant case, the analysis shows that the administrators at the time were not aware of the level of external funding, therefore not acting on the interest. This underscores the bounded rationality of actors, but a change in management leads to a greater attention to the variation in internal funding and what that means for the municipal self-interest. In all three cases, the administrative interviewees agree in general that the share of sold places at care homes is of strategic relevance to the organization, and that they act on this interest on occasion, for example by exempting care homes with a high level of external funding from budget cuts that will not benefit the owner-principal's finances.

In sum, the qualitative studies show that the interviewed politicians and administrators recognize the logic of the dissertation in the sense that they are aware of the varying share of internal funding for providers on the external quasi-market. Also, they see this as of strategic relevance for them as owner-principals, but the cases also show that they do not act on this interest in all instances.

## Conclusion and perspectives for further research

On the basis of the two sets of empirical analyses, the dissertation concludes that there is some empirical support for the theoretical model and the claim of the dissertation – that trade among municipalities on the external quasi-market separates the political and financial responsibility for the providers on the market, letting the owner-principals tend to their political interests at the expense of the buyer-principals. This leads to higher expenditure and lower cost efficiency, as externally funded agents are allowed more room for moral hazard if this has electoral benefits for the owner-principal. Thus, the quantitative regression analysis showed a significant correlation between the level of externally sold places in care homes and price growth in 2010 (but not in 2011). The case studies showed that administrators and politicians recognize that the level of places sold to external buyers affects the organizational self-interest, and that they sometimes act on that interest in their budgetary decisions. The evidence is not unequivocal, however, and both sets of analyses point to other parameters also influencing budgetary decisions, reducing or eliminating the extent of budgetary discrimination. Thus, the regression analysis does not yield a significant correlation in the 2011 data, and the case studies reveal some spuriousity within the 2010 results. Nonetheless, there is a firm empirical basis for claiming that the share of externally sold and funded places in care homes matters for how owner-principals think about setting budget for providers on the market, and also to some extent, for the decisions that owner-principals make regarding budgets and prices on the quasi-market. In the absence of competition, this leads to more slack and moral hazard rather than less, as expected by the NPM-approach.

This conclusion has important policy implications. One is that the external quasi-market does not improve efficiency relative to a traditional hierarchical solution if there is no real competition – which is unlikely on a market of public producers and public funding. Another implication is that the analysis of the external quasi-market shows that this type of organization for the public sector is not an unproblematic short-cut to decentralize responsibility for specialized services to a level of local government, where the individual entity does not have a sufficient population base for providing the given services. The market-like organization with trade among municipalities separates the political and financial responsibilities, weakening incentives to cost control.