

**Kristian Bork Bech**  
**Studienr.: 20031335**  
**Specialeprojekt, oktober 2009**

**Specialets titel:           Analyse af kommunernes udgifter til sundhedsfremme og forebyggelse**

**Udarbejdet af** \_\_\_\_\_

Kristian Bork Bech

**Antal anslag: 100.842**  
**Vejleder: Per Kongshøj Madsen**

**Aalborg Universitet, Politik & Administration.**

## Indholdsfortegnelse

Kapitel 1 .....	4
Indledning .....	4
Problemformulering .....	6
Resten af opgaven .....	6
Afgræsning, karakteristik af området og baggrund for problemformuleringen.....	6
Baggrund for problemformuleringen .....	8
Tilgang til problemformuleringen.....	10
Vælgerpræference tilgangen .....	11
Politik tilgangen .....	11
Den økologiske tilgang .....	11
Bureaukrati tilgangen .....	12
Den institutionelle tilgang .....	12
Inkrementalisme tilgangen.....	12
Det politiske system – en analyseramme .....	12
Grundantagelser .....	14
Opsamling .....	15
Kapitel 2 .....	16
Teoretisk fundament .....	16
Inkrementalisme.....	16
Udbudsorienteret tilgang.....	17
Efterspørgselsorienteret tilgang .....	19
Økologisk analyse .....	20
Politics matters .....	23
Opsamling .....	23
Kapitel 3 .....	24
Oversigt over dansk forskning i kommunale udgifter .....	24
Oversigt.....	24
Opsamling .....	28
Kapitel 4 .....	29
Hypoteser .....	29
De overordnede hypoteseskabeloner .....	29
Specificering af hypoteser.....	31
Operationalisering af hypoteserne og den afhængige variabel .....	34
Kapitel 5 .....	39
Data og metode .....	39
Metode .....	39
Data .....	40
Kapitel 6 .....	42
Analyse.....	42
Den samlede analyse .....	42
Subgrouptilgangen .....	43
Analyse af udviklingen i udgifterne til sundhedsfremme og forebyggelse .....	46
Opsamling .....	47
Kapitel 7 .....	48

Konklusion.....	48
English summary.....	51
Litteraturliste:.....	52
Databaser:.....	54
Hjemmesider.....	54



# Kapitel 1

*”Den danske befolkning skal sikres gode og ligelige levevilkår, uanset hvor i landet man bor... Regeringen vil tilstræbe, at den regionale udvikling på lang sigt fører til mindre ulighed i service, beskæftigelse og økonomiske vilkår i regionerne.”*

(Vækst, velfærd – fornyelse, Regeringsgrundlag, VK Regeringen I, 2001)

*”Det er vigtigt at styrke folkesundheden gennem øget forebyggelse... Det er regeringens mål, at den gennemsnitlige levetid skal forlænges med 3 år over de næste 10 år.”*

(Mulighedernes Samfund, Regeringsgrundlag, VK III Regeringen, 2007)

## Indledning

Da Regeringen bestående af Venstre og Det Konservative Folkeparti i 2004 vedtog Strukturreformen, blev der indvarslet store forandringer i den offentlige sektor i Danmark. Amterne blev nedlagt, regionerne oprettet, kommuner blev lagt sammen og opgaver blev flyttet rundt mellem de tre lag i den offentlige sektor i Danmark: Stat, regioner og kommuner.

I denne proces fik kommunerne tilføjet en ny væsentlig opgave, nemlig sundhedsfremme og forebyggelse. I 2007 med strukturreformens ikrafttrædelse, skulle kommunerne derfor til at løfte opgaven med sundhedsfremme og forebyggelse, og Danmark fik samme år sit første ministerium for forebyggelse, Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse. Under valgkampen op til Folketingsvalget i 2007 havde det største regeringsparti Venstre lanceret en plan, der ved hjælp af bedre forebyggelse skulle forlænge danskernes levetid med 3 år på 10 år (Venstre, 2007). Der var altså tale om en opgave med høj prioritet som kommunerne nu skulle løse. Med kommunernes ansvar fulgte også en incitamentsordning, der indebar, at kommunerne skulle medfinansiere det regionale sundhedsvæsen blandt andet med et beløb pr. indlagt indbygger. Dette skulle give kommunerne et incitament til at yde en god forebyggelsesindsats (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2004).

Der var altså tale om en helt ny opgave i kommunerne på et område, som tilmed havde høj prioritet hos regeringen. Derfor rejser spørgsmålet sig naturligt: Hvordan er det så gået? Hvordan er kommunerne kommet i gang med sundhedsfremme og forebyggelse?

Ser man på, hvordan kommunerne har varetaget opgaven med sundhedsfremme og forebyggelse siden strukturreformen, viser det sig, at der er tale om store forskelle på tværs af kommunerne, både hvis man ser på antallet af aktiviteter, og hvis man ser på udgiftsniveauet (Kommunernes Landsforening, 2008; statistikbanken.dk, 2009). Nogle kommuner bruger store beløb og sætter mange initiativer i gang, mens andre ingenting har sat i gang og ikke bruger nogen penge på området.

Denne observation rejser det klassiske spørgsmål om, hvorfor der er forskel på kommunernes udgifter til et bestemt område, og det er også netop det spørgsmål, der er emnet for dette speciale, her med sundhedsfremme og forebyggelse som den konkrete case.

Samtidig kan man observere, at hvor der er stor forskel i kommunernes udgifter imellem hinanden, er den samlede udvikling på landsplan helt stabil. Man kunne forvente, at et nyt område ville udvikle sig langt mere uforudsigeligt, dette vil derfor også være en del af den problemstilling, der bliver behandlet i dette speciale.

Man kan så spørge, hvad er det, der gør det relevant at se på endnu et område, hvor der er forskel på den service, kommunerne tilbyder?

For det første er der tale om en ny politisk organisering af en central opgave i sundhedsvæsenet, som er blevet overført fra en myndighed og politisk størrelse til en anden. For det andet er det interessant at se på, hvordan kommunerne løser denne opgave, set i lyset af, at regeringen har valgt sundhedsfremme og forebyggelse som en væsentlig mærkesag. Sidst, men bestemt ikke mindst, giver en undersøgelse af kommunernes indsats indenfor sundhedsfremme og forebyggelse nogle interessante muligheder i forhold til den forskningstradition, der beskæftiger sig med, hvad der er bestemmende for offentlige udgifter. Det, at der er tale om et nyt udgiftsområde i kommunerne, gør det væsentligt at undersøge, hvordan udgifterne udvikler sig og hvorfor. Samtidig giver det også en mulighed for at se på, hvad der styrer de kommunale udgifter på et område, der ikke er styret af historiske og institutionelle bindinger. Sidst, men ikke mindst, er det selvfølgelig altid relevant at se på, hvorfor og hvordan kommunerne prioriterer deres udgifter.

## **Problemformulering**

Kerneelementet i problemstillingen er altså, hvorfor der er så stor forskel på det kommunale udgiftsniveau til sundhedsfremme og forebyggelse, men også hvorfor kommunernes udgifter samlet set udvikler sig, som de gør. Samtidig vil spørgsmålet om, hvorfor kommunerne har så store forskelle i deres udgifter til sundhedsfremme og forebyggelse selvfølgelig også indeholde et spørgsmål om, hvad der styrer udgifterne til dette område. Specialet vil bygge på den tilgang, at det er forhold i de politiske systemer, som kommunerne udgør hver for sig og i deres omgivelser, der er afgørende for udgiftsniveauet. Dette fører frem til følgende problemformulering:

*Hvorfor er der forskel på kommunernes budgetter til sundhedsfremme og forebyggelse for 2009, og hvorfor har udgifterne udviklet sig så stabilt på landsplan fra 2007 til 2009?*

Problemformuleringen er således bygget op med to spørgsmål, der skal findes svar på, hvor de to spørgsmål ikke per definition er forbundne.

## **Resten af opgaven**

Resten af opgaven vil følge denne struktur: Først vil der i kapitel 2 blive foretaget en karakteristik af sundhedsfremme- og forebyggelsesområdet, herunder dets lovgrundlag, dets placering i kommunerne og udviklingen indenfor området. I kapitel 3 vil der blive foretaget en gennemgang af relevant forskning, der beskæftiger sig med relaterede problemstillinger. I kapitel 4 vil der blive opstillet en analyseramme og beskrevet de teoretiske tilgange, og i kapitel 5 vil de teoretiske tilgange blive omsat til hypoteser, som vil blive operationaliseret, og der vil blive redegjort for den metodiske tilgang. Kapitel 6 vil være analysen, og kapitel 7 vil indeholde konklusion og perspektivering.

### ***Afgræsning, karakteristik af området og baggrund for problemformuleringen***

Når der tales om forebyggelses og sundhedsfremmeindsatsen i kommunerne, tænkes der her på den indsats, som kommunerne skal foretage i forhold til § 119 i sundhedsloven (Lovbekendtgørelse nr. 95, 2008). Det vil sige, at den kommunale sundhedstjeneste, der omfatter forebyggelsesindsatsen rettet mod børn og skolebørn ikke er en del af definitionen, der er nemlig ikke tale om nogen ny kommunal opgave.

Opgaven med sundhedsfremme og forebyggelse blev som tidligere nævnt tilført kommunerne i forbindelse med Strukturreformen. Tidligere havde opgaven påhvilet amterne, der havde pligt til at medvirke til sundhedsfremme og forebyggelse, og staten (Lovbekendtgørelse nr. 766, 2003). Med Strukturreformen blev sundhedsfremme og forebyggelse altså tilført kommunerne som en ny opgave, sammen med den patientrettede forebyggelse og de pleje- og genoptræningsopgaver, der ikke foregår under indlæggelse. Det er ikke nærmere specificeret, hvordan kommunerne skal løse denne opgave (Sundhedsloven, 2005, 2008; Indenrigs- Sundhedsministeriet, 2004).

Den nye konstruktion af sundhedsvæsenet, med ansvaret delt mellem de nye, større og færre kommuner på den ene side og de helt nye regioner på den anden side, betød også en reform af den økonomiske finansielle struktur. Hvor de tidligere amter havde haft mulighed for skatteudskrivning, var denne ret ikke fulgt med over til de nye regioner, hvis finansiering principielt skulle hvile på et bloktilskud fra staten, en aktivitetsbestemt finansieringsdel fra staten samt en kommunal medfinansieringsdel. Staten opkræver i stedet for den amtslige skat et sundhedsbidrag på otte procent, hvoraf hovedparten udbetales som et bloktilskud til regionerne og kommunerne således at regionerne modtager 80 procent og kommunerne 20 procent. Kommunernes 20 procent skal bruges til medfinansiering af det regionale sundhedsvæsen. Medfinansieringen hviler på to dele: Et grundbeløb pr. indbygger i kommunen og en aktivitetsbestemt del, hvor der betales for kommunens borgeres forbrug af regionale sundhedsydelser. Der er dog sat et relativt lavt loft over, hvor meget kommunen maksimalt kan komme til at betale for eksempelvis en indlæggelse på 4476 kr. (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2004; Pedersen, 2006).

Ifølge *Aftale om strukturreform* skal den kommunale medfinansiering give kommunerne et større incitament til at yde en indsats indenfor sundhedsfremme og forebyggelse: ”Med denne kommunale medfinansiering tildeles kommunerne en større rolle i sundhedsvæsenet. Kommunerne får i kraft af medfinansieringen en stærkere interesse i at iværksætte forebyggelse og en tilskyndelse til at aflaste sundhedsvæsenet” (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2004).

Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse varetager ikke nogen borgerrettede opgaver i forhold til sundhedsfremme og forebyggelse, men varetager udelukkende opgaver i forhold administrative funktioner og udredninger (Ministeriet for Sundhed og Forebyggelses hjemmeside, 17.6.09).

Kommunerne er således heller ikke omfattet af nogle krav og målsætninger i forbindelse med sundhedsfremme- og forebyggelsesopgaven, som de kan blive stillet til ansvar for i forhold til en senere evaluering.



Som en opsummering kan det siges, at sundhedsfremme- og forebyggelsesområdet efter strukturreformen er placeret som en kommunal opgave uden nogen konkrete krav til, hvordan opgaven skal løses.

Kommunerne har fået en aktie i sundhedsvæsenet igennem et medfinansieringsansvar for det regionale sundhedsvæsen. Dette medfinansieringsansvar skal ifølge *Aftale om Strukturreform* (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2004) give kommunerne en stærkere interesse i at løse sundhedsfremme- og forebyggelsesopgaven.

## Baggrund for problemformuleringen

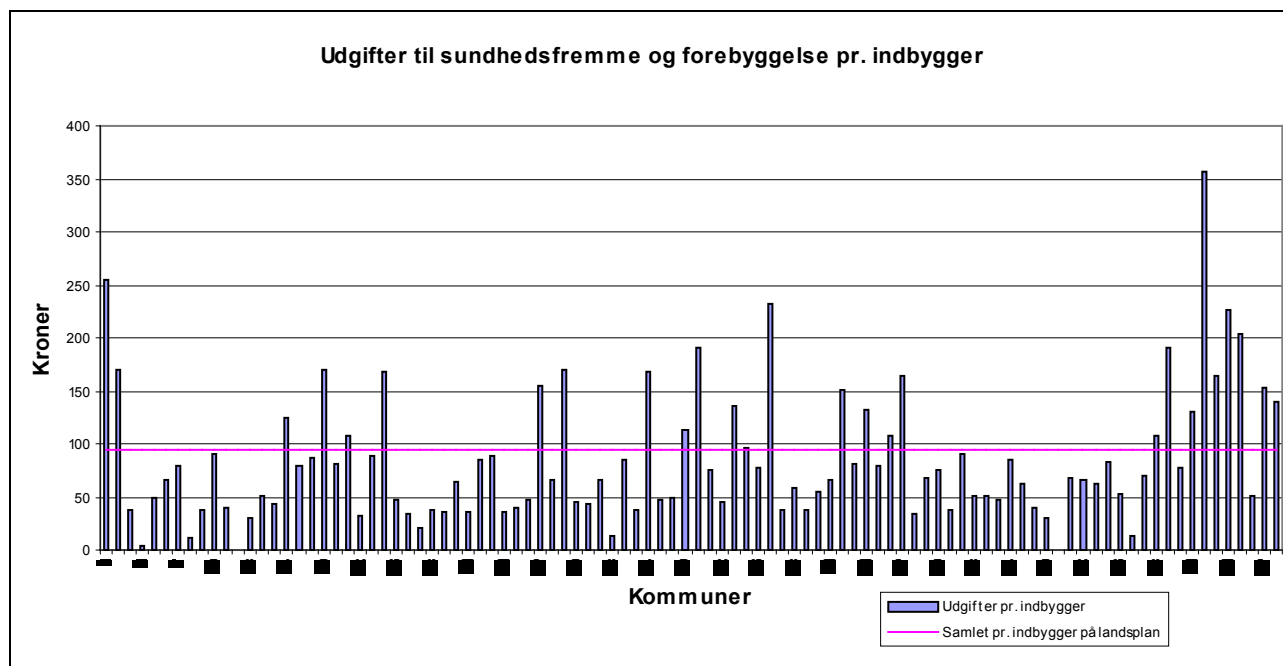
Problemformuleringen tager udgangspunkt i den observation, at der er stor forskel på kommunernes indsats i forhold til forebyggelsesindsatsen. Det ses både ved at studere Kommunernes Landsforenings egen rapport ”*Godt i gang*” (2008) og ved at analysere de kommunale budgetter. Her ser vi først på KL’s egen rapport, der tager udgangspunkt i, om kommunerne har vedtaget en sundhedspolitik, oprettet et sundhedsudvalg eller sat et konkret initiativ i gang, eksempelvis etablering af et sundhedscenter.

Indsats	Procent
Sundhedspolitik	69
Sundhedsudvalg eller sundheds- og socialudvalg	77
Sundhedsforvaltning eller sundheds- og socialforvaltning	77
Etableret sundhedscenter	42

Kilde: ”Godt i gang – en kvantitativ undersøgelse af den kommunale forebyggelsesindsats i 2008” Kommunernes Landsforening, 2008

Som det fremgår af tabellen, er det over 30 procent af kommunerne, der ikke har en vedtaget sundhedspolitik og det under halvdelen, der har etableret et sundhedscenter. Der er ifølge rapporten stor forskel på antallet af konkrete indsatser i kommunerne. Blandt de kommuner, der er med i undersøgelsen, spænder antallet af indsatser fra 3 til 74 med et gennemsnit på 28,2 (Kommunernes Landsforening, 2008). Hvor mange og hvilke indsatser kommunerne har, siger dog ikke nødvendigvis så meget om, hvor meget kommunerne gør ud af sundhedsfremme- og

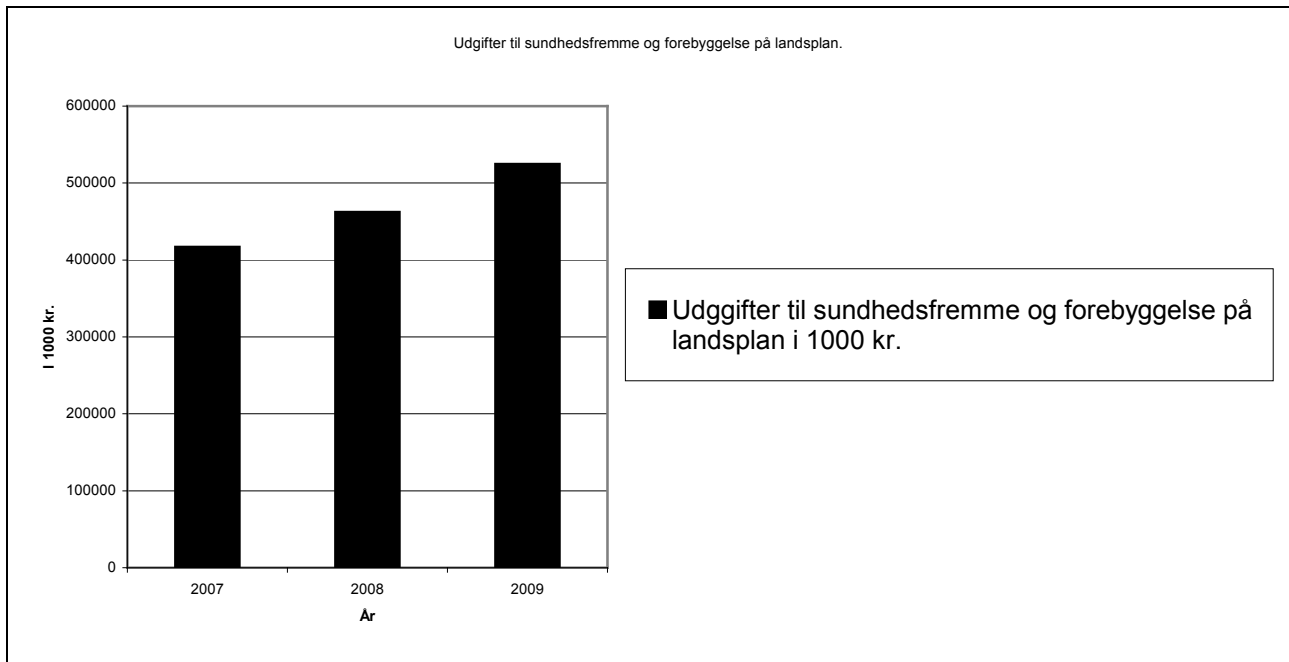
forebyggelsesindsatsen. Selvom mange har mange projekter, er det ikke nødvendigvis ensbetydende med en stor indsats, hvis der er tale om små projekter, og omvendt vidner få projekter ikke nødvendigvis om en lille indsats, hvis der er tale om få store og omfattende projekter. For at få et præcist indblik i, hvor meget kommunerne satser på forebyggelsesindsatsen, er det nødvendigt at se på, hvor meget de budgetterer med til sundhedsfremme og forebyggelse.



Kilde: Statistikbanken, Danmarks Statistik, 2009

I figuren ser vi et søjlediagram af kommunernes udgifter pr. indbygger til sundhedsfremme og forebyggelse, som de er budgetteret på budgetterne for 2009. Det illustreres her tydeligt, at der er stor forskel på, hvor meget kommunerne bruger på sundhedsfremme- og forebyggelsesindsatsen. Beløbet varierer fra over 350 kr. pr. indbygger til 0 kr. pr. indbygger (se i øvrigt bilag 1) med et gennemsnit på 95 kr. pr. indbygger.

Siden man er begyndt at opgøre budgetterne efter udgifter til forebyggelse er det samlede beløb steget støt fra 416.941.000 kr. i 2007 til 524.759.000 kr. i 2009.



Kilde: Statistikbanken, Danmarks Statistik, 2009

### *Tilgang til problemformuleringen*

I dette afsnit vil den grundlæggende tilgang til besvarelsen af problemformuleringen blive uddybet og specialets analyseramme fremlagt. Endelig vil de grundlæggende antagelser, som tilgangen hviler, på blive konkretiseret.

Dette speciale vil ikke betjene sig af en bestemt tilgang, men benytte en håndfulde tilgange, som vil blive set som komplementære. Tilgangen skal ses som det sæt briller, som problemstillingen bliver anskuet med. Dette valg er truffet ud fra en opfattelse af, at flere forskellige sæt briller giver et klarere billede af problemstillingen.

Grundlæggende kan der være seks forklaringstilgange til kommunernes udgiftspolitik på et bestemt område:

1. En vælgerpræference tilgang.
2. En politik tilgang.
3. En økologisk tilgang.
4. En bureaukrati tilgang.
5. En institutionel tilgang
6. En inkrementalisme tilgang.

(Mouritzen, 1990)

Tilgangene dækker de forskellige forklaringsfaktorer, der kan være på den udgiftspolitik en kommune fører. Nedenfor vil den enkelte tilgang blive gennemgået.

### **Vælgerpræference tilgangen**

Vælgerpræference tilgangen går ud på, at politikernes beslutninger bestemmes af vælgernes præferencer eller vælgernes efterspørgsel. Det er en tilgang, der dermed kan siges at omfatte flere forskellige teorier omkring politikeres og det politiske systems adfærd, der har det tilfælles, at vælgere og politikere anskues som rationelle og egennyttmaksimerende. Det antages, at vælgeren under fuld information og med klare præferencer stemmer på det parti, der ligger tættest på disse præferencer. Samtidig vil politikerne forsøge at udbyde de politikker, der er størst efterspørgsel efter, i dette tilfælde et bestemt udgiftsniveau til sundhedsfremme og forebyggelse.

Et centralt spørgsmål i forhold til denne tilgang er, hvorledes vælgernes præferencer og efterspørgsel repræsenteres. Her er medianvælger teorien en klassisk tilgang, hvor det antages, at politikerne vil forsøge at udbyde en politik, der ligger så tæt som muligt på medianvælgerens præferencer, udfra en forestilling om at det parti, der får medianvælgerens stemme, vil have flertal.

### **Politik tilgangen**

I modsætning til vælgerpræference tilgangen, hvor det er vælgernes efterspørgsel, der er afgørende for de politiske beslutninger, er politikerne de helt afgørende aktører i elitetilgange, hvor det antages, at politikerne træffer beslutninger, ikke på baggrund af vælgerholdninger, men på baggrund af egne holdninger og interesser. Centralt i denne tilgang står, hvad der er afgørende for politikernes holdninger og interesser, og derfor er fokus i høj grad på partipolitikken som en vigtig faktor for de politiske beslutninger.

### **Den økologiske tilgang**

Den økologiske tilgang tager udgangspunkt i, at de kommunale udgifter er styret af objektive faktorer i omgivelserne, sædvanligvis socioøkonomiske faktorer. Tilgangen kan ses som en variant af vælgerpræference tilgangen, fordi den også ser på den efterspørgsel, der er til det politiske system. Ofte bliver den økologiske tilgang dog anvendt på en måde, hvor der forventes en automatisk sammenhæng imellem de socioøkonomiske forhold og de politiske beslutninger udenom vælgere og politikere. I dette speciale vil den økologiske tilgang derfor blive anvendt i de tilfælde,

hvor der kan argumenteres for, at de socioøkonomiske forhold i en kommune har selvstændig effekt, der ikke skal artikulere som et behov af vælgerne.

### **Bureaukrati tilgangen**

Bureaukratitilgangen anskuer den offentlige administration som en afgørende faktor i den udgiftspolitiske udvikling. Det antages her, at den offentlige administration vil forsøge at øge sit budget, og derfor vil der altid være et pres mod konstant stigende udgifter. Centralt her vil altså være, hvorvidt der er en enhed i den kommunale forvaltning, der beskæftiger sig med sundhedsfremme og forebyggelse for den måde at være en motor i udgiftsudviklingen.

### **Den institutionelle tilgang**

Den institutionelle tilgang har samme udgangspunkt som bureaukrati tilgang, her er det blot kommunalbestyrelsens politikere, der er i centrum. De forventes at identificere sig med det område, som de arbejder med i deres udvalg, og forventes på denne baggrund at fungere som udgiftsadvokater for dette område.

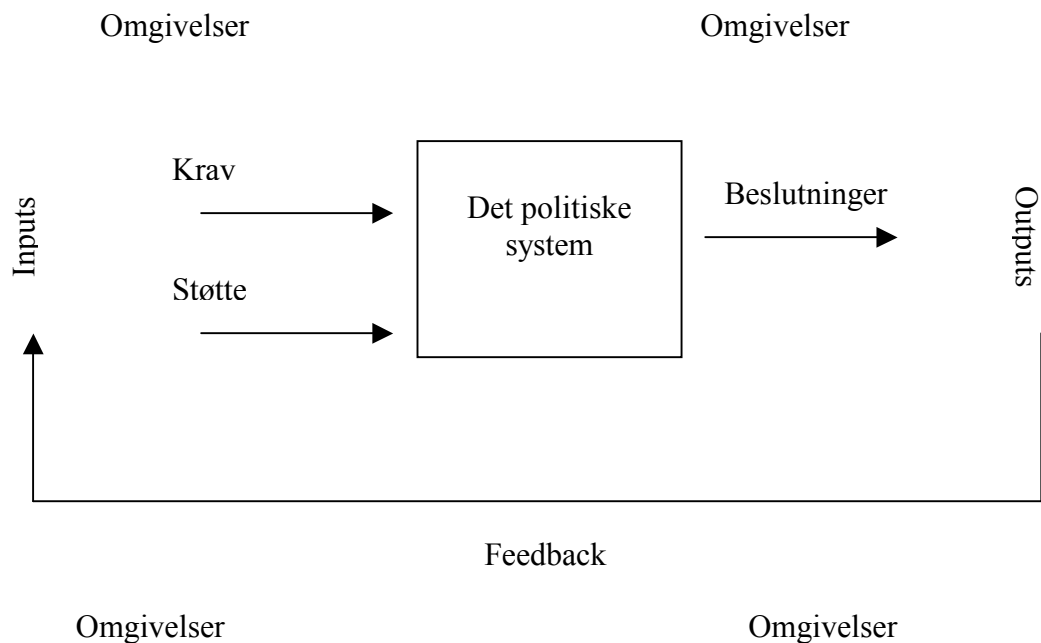
### **Inkrementalisme tilgangen**

Den inkrementalistiske tilgang til studiet af politik og i særdeleshed udgiftspolitik har som sin grundtese, at de politiske udgiftsbeslutninger kun vil variere med meget lidt fra forrige års udgiftsbeslutninger. Dette mønster opstår, fordi man, for at reducere kompleksiteten og usikkerheden i det politiske system, altid tager udgangspunkt i det eksisterende budget, når det nye budget skal lægges. Det vil betyde, at udviklingen indenfor sundhedsfremme og forebyggelse vil være bestemt af udgifterne det første år og derefter vil have en fast gradvis udvikling.

### ***Det politiske system – en analyseramme***

I dette afsnit redegøres for, hvordan det politiske system anskues i dette speciale. Der vil blive præsenteret en model for det politiske system, der også vil tjene som analyse ramme. Synet på det politiske system vil i dette speciale tage udgangspunkt i Eastons systemmodel, hvor det politiske system er en slags "black box", hvor der på den ene side kommer nogle inputs ind i form af krav eller støtte til det politiske system, og på den anden side kommer nogle outputs ud i form af politiske beslutninger, der så igen fører til feedback til det politiske system.

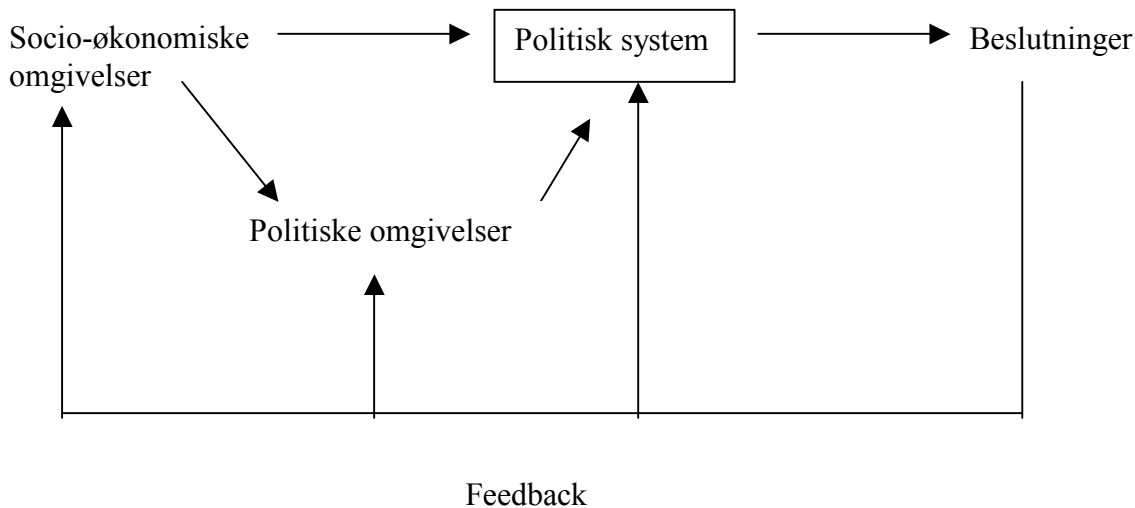
## Eastons politiske systemmodel



(Easton, 1965)

Vi vil dog her raffinere modellen lidt og også åbne den sorte boks op for at se, hvad der sker inde i det politiske system. Udgangspunktet for denne model er, at det politiske system består af de valgte politikere og deres administration samt nogle institutionelle karakteristika. Rundt omkring det politiske system er der så nogle forskellige omgivelser, der enten kan have karakter af socioøkonomiske forhold, vælgere, staten og interesseorganisationer. Omgivelserne generer krav og støtte til det politiske system.

## Analysemodel



De socioøkonomiske forhold er som omgivelser betragtet væsensforskellige fra vælgerne, staten og interesseorganisationer, da de kræver en artikulation eller fortolkning for at kunne forstås som et krav til det politiske system. Denne artikulation kan, som illustreret i modellen, ske gennem eksempelvis vælgerne eller interesseorganisationer, men kan også fortolkes af det politiske system direkte som mulighedsstruktur, der er med til at betinge, hvad der er politisk muligt.

For at opsummere modellen kan det siges, at tilgangen i dette speciale vil være en systemmodel, hvor de politiske beslutninger træffes af politikerne, men under påvirkning af de omgivelser, der er udenfor det politiske system og institutionelle faktorer, der findes indenfor det politiske system.

## Grundantagelser

Specialet rummer nogle grundlæggende præmisser eller antagelser. Først og fremmest, at de politiske beslutninger træffes af politikerne som enkeltindivider, og at vi derfor skal kigge på deres bevæggrunde, når vi vil vide, hvorfor de politiske beslutninger falder ud, som de gør.

Her antages det, at det politikerens mål er at have indflydelse på den autoritative fordeling af samfundets værdier, og at de som en konsekvens af dette vil forsøge at optimere deres muligheder for at gøre dette. Derfor vil politikere alt andet lige være interesseret i at opnå højst mulig

vælgeropbakning til et valg, da højere vælgeropbakning må forventes at give mere indflydelse. Derfor må politikerne antages at handle på en måde, så de positionerer sig bedst muligt i forhold til vælgerne. Det kan gøres ved at søge en politik, der har opbakning fra eller efterspørges af flest mulige vælgere. Samtidig antages det også, at politikerne ønsker at være med til at fordele flest mulig ressourcer eller værdier, og derfor vil søge at forstørre den andel af midler, som de har en særlig indflydelse på i deres udvalg.

Samtidig antages det, at politikerne har et billede af vælgerne som individer, der handler rationelt i deres egeninteresse og er tilstrækkeligt oplyste til at kunne forfølge denne egeninteresse. Selvom det kan diskuteres hvorvidt vælgerne er rationelle og oplyste i hver enkelt sag (eksempelvis ønsker et flertal af vælgerne både lavere skatter og højere serviceniveau), er antagelsen helt grundlæggende for politikernes ageren. Hvis politikerne ikke antog, at vælgerne agerede i deres egeninteresse, ville det være meningsløst for dem at tilpasse deres politik til vælgernes efterspørgsel.

## **Opsamling**

Dette vil fungere som specialets analyseramme med de grundlæggende antagelser på plads. De teoretiske aspekter ved de nævnte tilgange, analyserammen og specialets antagelser vil blive behandlet i et senere afsnit.



## Kapitel 2

### *Teoretisk fundament*

I dette afsnit vil det teoretiske fundament for specialets antagelser om, hvad der har indflydelse på de politiske udgiftsbeslutninger og specialets grundlæggende teser blive specificeret. De forskellige teoriretninger vil blive gennemgået og diskuteret.

### **Inkrementalisme**

Den inkrementalistiske tilgang til offentlige udgifter har rod i Charles Lindbloms artikel *The Science of Muddling Through* (1959), hvor inkrementalismen blev introduceret som en generel teori om politiske beslutninger. Lindblom mente ikke, at politikerne levede op til forudsætningerne i den såkaldt rationelle beslutningsmodel, hvor et problem kortlægges fuldstændigt og alle policy alternativer undersøges, før en beslutning træffes. Derimod mente Lindblom, at politikerne snarere forholdt sig til et begrænset antal alternativer, og at det kun var få af disse alternativer, der i sidste ende blev genstand for en undersøgelse af konsekvenserne. I praksis ville dette ifølge Lindblom foregå ved, at man tog udgangspunkt i den eksisterende politik og kun ændrede denne politik med små skridt. For Lindblom var der ikke blot tale om en beskrivende model, men også en normativ model. Det var efter hans opfattelse ofte nødvendigt at begrænse kompleksiteten i de politiske beslutninger, hvilket man kunne gøre ved at tage i udgangspunkt i den eksisterende tilstand og på denne måde begrænse de politiske alternativer.

Lindbloms teori om inkrementalistiske beslutningsprocesser tog ikke lang tid om at finde anvendelse i studiet offentlige udgifter og budgetbeslutninger. Budgetlægningen er jo netop karakteriseret ved at være præget af blandt andet informationsfattigdom, tidsmæssige begrænsninger, kompleksitet og mange modstridende interesser (Jørgensen & Mouritzen, 2005). Her kan en inkrementalistisk tilgang være med til at sænke kompleksiteten. Det er særligt Aaron Wildavsky, der har været foregangsmand i forhold til denne anvendelse af inkrementalismen (Jørgensen & Mouritzen, 2005; Pallesen, 2008). Budgetlægningen har, udover de ovenfor nævnte karaktertræk, også den egenskab, at det er en politisk proces, der gentager sig år efter år og ikke som på mange andre policyområder kun med års mellemrum. Samtidig er der et enkelt og målbart output, nemlig det endelige budget. To elementer blandt flere, der gør budgetlægning oplagt som case, hvis man vil teste en teori som inkrementalisme.

I Wildavskys optik kræver en inkrementalistisk budgetproces, at de politiske forhandlinger drejer sig om den eksisterende base med udgangspunkt i sidste års budget, at der kun overvejes et mindre

antal alternativer i forhold, hvordan næste års budget skal se ud og at ændringerne bliver relativt små (Wildavsky, 1964; Dempster & Wildavsky 1980).

Skok (1980) opdeler den inkrementalistiske teori i tre elementer:

1. Inkrementalisme i mikroperspektiv, hvor den enkelte politiker eller embedsmand kun forholder sig til et begrænset antal alternativer for at reducere kompleksiteten og usikkerheden i budgetprocessen,
2. Inkrementalisme i makroperspektiv, hvor det er hele budgetsystemet som sådan med alle de forskellige aktører. Her mindsker det inkrementalistiske princip den enkelte aktørs usikkerhed, og budgetprocessen foregår i en atmosfære præget af stabile normer.
3. Inkrementalisme som output, hvor det er den tendens at offentlige budgetter tenderer til kun at ændre sig marginalt fra år til år.

Med Baumgartner og Jones teori om ”punctuated equilibrium” (1993) kom der en ny tilføjelse til den inkrementalistiske teori. Teorien tager udgangspunkt i en analyse af den amerikanske udgiftspolitik efter anden verdenskrig, hvor den inkrementalistiske tendens flere gange bliver afbrudt af store udsving eller ”punctuations”, som de kalder det, som de ikke kan forklare ved økonomiske skift, holdningsskift i befolkningen eller skifte i det politiske styre. Baumgartner og Jones retter derfor deres øjne mod den politiske dagsordensfastsættelse.

Generelt kan det siges omkring den inkrementalistiske teori, at den har en vis beskrivende kraft, men dog ikke udtømmende i og med, at der til tider sker store skift eller spring. Samtidig løber den inkrementalistiske teori uværgeligt ind i et operationaliseringsmæssigt problem i forhold til, hvor stort et udsving på budgettet skal være for ikke at være inkrementelt.

## **Udbudsorienteret tilgang**

De udbudsorienterede tilgange til forklaringen af de offentlige udgifter fokuserer på den offentlige sektors rolle i udgiftsudviklingen. De forskellige teorier indenfor denne tilgang fokuserer enten på cheferne eller de almindelige medarbejders betydning i forhold til at drive udgiftsudviklingen.

Centralt i den udbudsorienterede tilgang er Niskanens teori om bureaumaximation (Niskanen, 1971). Niskanen var under sin ansættelse i den amerikanske statsadministration begyndt at

interessere sig for, hvordan bureaukrater agerede. Niskanens grundlæggende og temmelig provokerende teori går i alt sin enkelthed ud på, at bureaukrater går efter at maksimere budgettet for netop deres enhed uden at skele til det reelle behov eller det fælles bedste. Denne adfærd fører til konstant stigende offentlige udgifter. Niskanen fokuserer særligt på de offentlige chefer og deres incitament til at maksimere budgettet for deres enhed. Her tager Niskanen udgangspunkt i en økonomiske rationalisme og laver en analogi til det private firma, hvor chefens mål er at maksimere profit og blive belønnet for denne adfærd. I den offentlige sektor eksisterer der ikke denne mulighed for at maksimere overskuddet og ifølge Niskanen fokuserer i de offentlige chefer i stedet for på at øge budgettet. Det gør de ifølge Niskanen fordi, at der med et større budget følger en række goder som højere løn og prestige. I Niskanens optik vil de offentlige chefer oftest have held med at øge udgifterne til deres enhed, fordi produktionen af offentlige serviceydelser ikke foregår på markedsvilkår, men snarere har en monopol lignende status, hvilket gør det vanskeligt for politikerne at gennemskue de reelle behov. Der kan dermed siges at opstå en informationsasymmetri, hvor de ansatte har mere viden end politikerne og ifølge Niskanen ofte anvender den til at presse et større budget igennem. Dertil påpeger Niskanen, at den måde, hvorpå politiske institutioner ofte er bygget i en fragmenteret struktur med en række forskellige udvalg fører til, at politikerne i budgetforhandlinger vil være bannerførere for et større budget til netop deres politikområde frem for at se på det store billede.

Niskanens teori er blevet kritiseret fra flere sider. Nogle har kritiseret antagelsen om, at offentligt ansatte skulle være motiveret af egeninteresse, mens andre har kritiseret særligt hans antagelse om, at de offentligt ansatte skulle udnytte deres informationsovertag ved at presse på for øgede budgetter (Pallesen, 2008; Jørgensen & Mouritzen, 2005). Flere teorier ser ikke på de offentlige ansatte som egennyttelige individer, men hævder i stedet at de er drevet af at varetage samfundets og borgernes interesser. Men som Pallesen (2008) gør opmærksom på, bringer det, at teorierne har forskellige anskuelser i forhold til de offentlige ansatte, dem ikke per definition på kollisionskurs i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt offentligt ansatte budgetmaksimerer. For hvorfor skulle offentligt ansatte, der stræber efter at gøre det bedst muligt for deres klienter, ikke søge af få tilført flere midler? Det andet centrale kritikpunkt er antagelsen om, at de offentlige ansatte skulle ønske større budgetter – og underforstået mere arbejde og større krav – når de i stedet kunne bevare de samme ressourcer og i stedet udnytte informationsasymmetrien til at skru ned for produktionen og skabe sig en mere behagelig dagligdag, det der kaldes organisatorisk ”slack” eller på dansk ”fedt” (Jørgens & Mouritzen, 2005; Pallesen, 2008). En tredje indvending er, at de

offentlige chefer måske hellere vil bureauhøje frem for at bureaumaksimere. Forstået på den måde, at de offentlige chefer hellere end hvert år at skulle kræve flere penge og dermed få besværet med en større organisation, vil gå efter at skære sin enhed til, så den beskæftiger sig med det som chefen finder mest interessant. Ifølge denne tilgang bliver chefernes og de offentlige ansattes interesser modstridende, fordi at de ansatte, i modsætning til cheferne, har interesse i et større budget og den medfølgende jobsikkerhed (Pallesen, 2008).

Niskanens teori har ikke fundet megen empirisk opbakning, men står dog stadig centralt i blandt teorierne omkring offentlige udgifter, blandt andet fordi der over en meget lang årrække har været en tendens til stigning i de offentlige udgifter (Mouritzen, 2005).

### **Efterspørgselsorienteret tilgang**

Den efterspørgselsorienterede tilgang til offentlige udgifter udspringer af Anthony Downs medianvælger teori (1957). Downs anskuer det politiske system som et marked, hvor politikerne er udbydere og vælgerne efterspørgerne. Politikerne forsøger som udbydere af offentlige ydelser, at ramme vælgernes udgiftsønsker ud fra devisen: "Expenditures are increased until the vote gain of the marginal spent equals the vote loss of the marginal dollar financed" (Downs, 1957). Teorien ser både vælgere og politikere som rationelle og egennyttmaksimerende. Vælgerne ønsker et udgiftsniveau, der passer til deres personlige præferencer uden tanke på det fælles bedste. Politikerne på den anden side er kun interesseret i at maksimere deres stemmetal og vil derfor forsøge ramme medianvælgerens præference. Medianvælgerens skal forstås, som den vælger der på et kontinuum ligger præcis i midten med lige mange vælgere på hver side, således forstået at det parti, der opnår medianvælgerens stemme vil opnå flertal, hvilket vil få politikerne til at opfylde medianvælgerens udgiftsønsker. Det er ikke tilfældigt, at medianvælger teorien er udviklet i USA, da den tydeligvis tager udgangspunkt i et to partisystem. Downs fremsætter i en senere artikel, at den offentlige sektor vil have en suboptimal størrelse fordi vælgerne har et forvredet billede af deres præferencer, da skatter efter hans opfattelse er langt mere håndgribelige end de serviceydelser de finansierer, hvilket får vælgerne til at foretrække lavere skatter frem for højere service (Downs, 1960). Dermed udbyder politikerne et lavere serviceniveau, fordi de ønsker at ramme vælgernes præferencer, hvilket fører til en mindre offentlig sektor end vælgerne i virkeligheden ville, hvis deres præferencer ikke havde været "forkerte". Dermed adskiller Downs sig fra den almindelige

opfattelse i forskningen, der går på, at den offentlige sektor er større end vælgerne egentligt ønsker den på grund af blandt andet fiskale illusioner (Pallesen, 2008; Kristensen, 1987).

Medianvælgerteorien er blevet kritiseret for sine meget stærke antagelser, særligt omkring analogien til markedet og at vælgerne skulle følge deres egne præferencer helt egoistisk (Jørgensen & Mouritzen). Samtidig har det været vanskeligt empirisk at finde nogen opbakning til medianvælgerteorien.

## **Økologisk analyse**

En anden variant af den efterspørgselsorienterede tilgang er den økologiske analyse. Udgangspunktet i den økologiske analyse er en antagelse om, at de offentlige udgifter kan forklares ud fra objektive faktorer snarere end partipolitisk ideologi og udgiftspræferencer hos medianvælgeren (Pallesen, 2008; Mouritzen, 1991). De faktorer, der her antages at afgøre, hvordan udgiftsudviklingen bliver, er behov på den ene side og ressourcer på den anden. Behov skal i denne sammenhæng forstås som de objektive behov, der måtte være for at bruge penge på forskellige områder. Det kunne eksempelvis være behovet for at bruge penge på daginstitutioner, der typisk ville være afhængigt af antallet af børn under skolealderen, andelen af erhvervsaktive kvinder og lignende. Ressourcerne skal som regel ses som den økonomiske formåen, eksempelvis målt ved skattegrundlaget. Den økologiske metode kan forfines på mange forskellige måder for at opnå de best mulige estimater af de faktorer, der er afgørende for udgiftsudvikling.

Den økologiske tilgang går med sit fokus på objektive faktorer i forklaringen af de offentlige udgifter op i mod den traditionelle politologiske tilgang, hvor de politiske processer, aktører og institutionelle forhold ansås for at være altafgørende (Mouritzen, 1991). Ikke desto mindre har talrige studier givet gode resultater med at forklare de offentlige udgifter ud fra objektive faktorer frem for politiske variable, der oftest kun fremstår med en marginal betydning (Mouritzen, 1991).

Kritikken af den økologiske analyse er ofte, at den på trods af de succesrige empiriske resultater har et mangelfuldt og uudviklet teoretisk grundlag (Mouritzen, 1991) eller som Jørgensen og Mouritzen udtrykker det: "...udgør en svag teori med en god empiri..." (2005: 83).

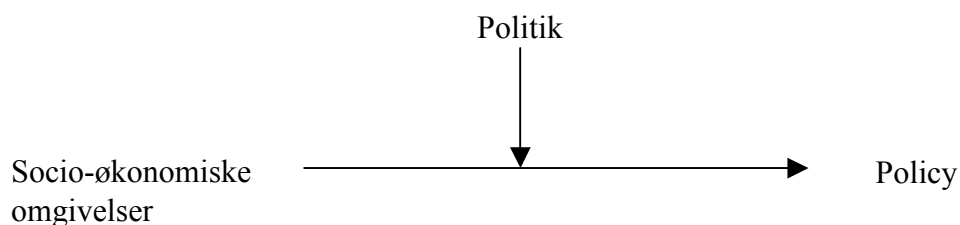
Kritikken falder særligt indenfor to områder: For det første, at der mangler en teoretisk forklaring på, hvordan de objektive behov transformeres til efterspørgsel i det politiske system, og hvordan det politiske system fortolker og forsøger at efterkomme denne efterspørgsel. For det andet har kritikken handlet om manglen på teoretisk grundlag i forhold til hvilke baggrundsfaktorer, der kan

anvendes som indikatorer på en objektiv efterspørgsel indenfor forskellige politikområder (Rakoff & Schaefer, 1970; Mouritzen, 1991; Kristensen, 1987).

Hvis vi først ser nærmere på den første del af kritikken, er der en implicit antagelse i mange økologiske analyser om, at socioøkonomiske forhold udgør objektive faktorer, der udløser et bestemt output i den offentlige sektor. Eksempelvis at den offentlige sektor i et land vokser i takt med, at det bliver mere industrialiseret og økonomien mere udviklet. Derved gør den økologiske analyse sig skyld i den synd at overse det politiske niveau, for selv om det er rimeligt at antage, at socioøkonomiske forhold kan spille en central rolle i forhold til væksten i den offentlige sektor, så er det det politiske niveau, der til enhver tid tager beslutning omkring, hvor stor den offentlige sektor skal være (Kristensen, 1987). Det er ikke urimeligt at antage, at objektive faktorer og strukturelle forhold har en indvirkning på de politiske beslutninger, men det kræver en forestilling om, hvordan de påvirker det politiske system enten som et pres eller et behov, som det politiske niveau føler sig nødsaget til at reagere på.

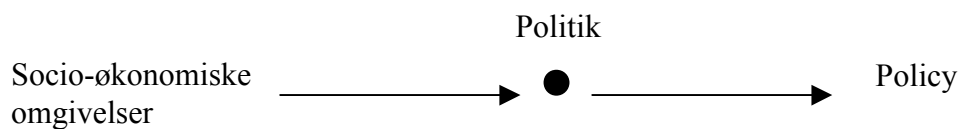
Kristensen (1987) opstiller tre mulige tilgange til, hvordan politik indvirker på forholdet mellem de socioøkonomiske forhold og det endelige output. Kristensens typologier har overskrifterne, 1) politik som betingende faktor, 2) politik som mellemkommende faktor og 3) politik som betinget faktor.

*Politik som betingende faktor* tager udgangspunkt i Eastons opfattelse af det politiske system som: "...a way of translating demands and support for a system into authoritative allocations" (Easton, 1965: 131). Her er politiske beslutninger bestemt af strukturelle faktorer dog på den måde, at det politiske system oversætter krav og støtte fra omgivelserne. Så nok er de strukturelle forhold vigtige, men hvordan de påvirker de politiske beslutninger afhænger af det konkrete politiske system.

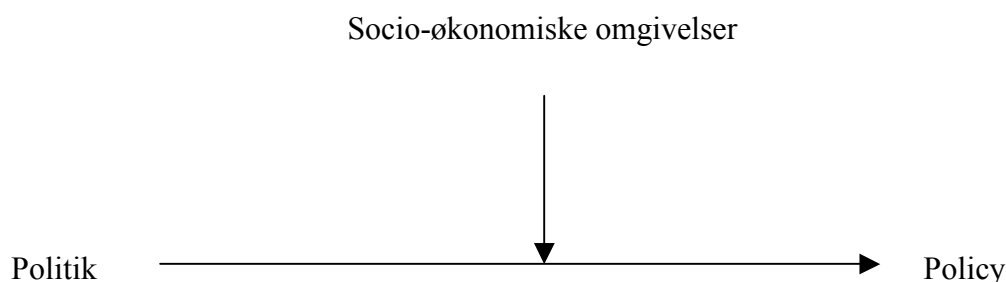


Ser man typologien *politik som en mellemkommende faktor* fungerer det politiske system som en mellemkommende variabel mellem de socioøkonomiske faktorer og de politiske beslutninger. Det

betyder ifølge Kristensen, at de socioøkonomiske faktorer påvirker det politiske systems karakter, der så fastlægger policy. Man kunne evt. tænke sig, at erhvervsstrukturen, i dette eksempel, havde indvirkning på partisystemet.



Ser man på typologien *politik som en betinget faktor* vendes den første model på hovedet i det, at der anlægges den tilgang, at politiske faktorer er afgørende for de politiske beslutninger, men at de påvirkes og betinges af de socioøkonomiske faktorer.



Schaefer og Rakoff (1970) påpeger, at det er nødvendigt med en teoretisk forestilling om, hvordan og hvorfor socioøkonomiske faktorer bliver opfattet og oversat af det politiske system for at blive til en politisk beslutning. Det er nødvendigt med en teori om, hvordan socioøkonomiske faktorer bliver til krav til det politiske system, og hvorfor nogle krav bliver til input til det politiske system og i sidste ende til output. De problematiserer derfor synet på det politiske system som en "black box", hvor der er input i den ene ende og output i den anden. De plæderer i stedet for, at relationen mellem socioøkonomiske faktorer, det politiske system og de politiske beslutninger opstilles. Her skal de socioøkonomiske faktorer i gennem to led, før de kan betragtes som input til det politiske system: Først skal de opfattes som et behov og formuleres som et krav til det politiske system. I det politiske system skal inputtet kunne indpasses som et politisk tema, der kan komme på den politiske dagsorden, det skal finde tilslutning og det skal implementeres.

## **Politics matters**

Som nævnt ovenfor har den økologiske analysetradition i høj grad medvirket til at rokke ved forestillingen om, at politik forstået som ideologi har en reel betydning. En række analyser har vist, at de politiske forhold har en lille eller ingen betydning. Spørgsmålet er selvfølgelig, om det kan passe, eller om det, som anført ovenfor, har noget at gøre med den måde man operationaliserer de politiske ideologiske forskelle på, og den måde man designer selve undersøgelsen på. Som nævnt ovenfor er der grundlæggende tre forskellige måder, hvorpå politikken kan indvirke på de politiske beslutninger i samspil med de socioøkonomiske forhold. Men det relevante spørgsmål er også, hvad vil politik og ideologi sige, og hvordan viser det sig?

Ideologi vil i denne sammenhæng sige de grundholdninger, som de valgte politikere opererer efter, det kan være et samlet ideologisk kompleks eller en mere løst struktureret værdibase, afhængigt af hvilket parti politikeren tilhører, og hvordan politikeren placerer sig indenfor dette parti. Derfor ville en undersøgelse af den politiske ideologis betydning for de politiske beslutninger i realiteten kræve en viden om, hvilken ideologi hvert enkelt kommunalbestyrelsesmedlem betjener sig af. I praksis fokuseres der dog i langt højere grad på nogle simple generelle antagelser om den partipolitiske struktur, hvor det antages, at de traditionelle arbejderpartier/socialistiske partier i udgiftsspørgsmålet vil have en mere lempelig politik end de borgerlige partier. Dermed kan det siges, at det i virkeligheden snarere er partipolitiks betydning med hvad det indeholder, end ideologis betydning, der er emnet for undersøgelsen. Det er klart, at ideologi er en del af dette, men en lang række andre faktorer, som eksempelvis traditionelle vælgergrupper og tilhørsforhold til bestemte organisationer, må også formodes at have en betydning i dette spørgsmål.

Heraf kommer også den anden side af det politiske elements betydning, nemlig konkurrencen mellem partierne. Her er den generelle antagelse, at en tæt konkurrence vil føre til øgede udgifter, fordi partierne vil forsøge at ”købe” vælgerne.

## **Opsamling**

Disse teoriretninger udgør det samlede teoretiske fundament for de tilgange og antagelser, der vil blive anvendt i dette speciale. Samtidig vil det også tjene som baggrund for udviklingen af hypoteser og senere diskussioner i analysen og konklusionen.



## Kapitel 3

### *Oversigt over dansk forskning i kommunale udgifter*

Dette afsnit skal give en kort og sikkert langtfra udtømmende oversigt og indsigt i den danske forskning i kommunale udgifter. Oversigten vil udelukkende have fokus på de studier, der kan bidrage til at belyse forskellen mellem kommuners udgifter til forskellige serviceområder.

#### **Oversigt**

I Mouritzen (1990) analyseres kommunernes udgifter udfra en lang række forskellige perspektiver her i blandt, hvad der kan forklare forskellene i kommunernes service indenfor folkeskoleområdet, daginstitutionområdet, ældreområdet, kontanthjælpsområdet, beskæftigelsesområdet, vejevæsen og administration. Mouritzen opstiller en lang række mulige faktorer, der kan påvirke de enkelte områder og lægger vægt på, at faktorerne skal være specificeret, så de kan kobles direkte til det konkrete område. Resultaterne svinger mellem  $r^2$  værdier på mellem 20 og 50. Stærkest forklaringskraft findes indenfor folkeskoleområdet, beskæftigelsespolitik og administrationsudgifter og mindst på vejevæsen og ældreområdet. Generelt er det de strukturelle variable, der har størst vægt mens de politiske variable udtrykt ved arbejderpartierne styrke kun i enkelte tilfælde har en mindre betydning - det drejer sig om folkeskoleområdet, kontanthjælp og beskæftigelsesområdet.

I Nordstrand (1980) er variationen i primærkommunernes udgifter undersøgt med henblik på at forklare de store bykommunernes økonomiske problemer. Undersøgelsen fokuserer ikke på noget bestemt kommunalt udgiftsområde, men ser i stedet på de generelle kommunale driftsudgifter i de dengang 275 primærkommuner. De uafhængige variable er udvalgt ud fra det udgangspunkt, at de dominerende kommunale opgaver findes indenfor for daginstitutioner og folkeskole. Undersøgelsen fokuserer primært på behovsfaktorer, som, udover den økonomiske formåen hos kommunernes indbyggere, tillægges den største betydning. Derudover er der også inddraget en politisk ideologisk variabel, hvor det antages, at en overvægt af ikke borgerlige partier vil føre til større udgifter end en overvægt af borgerlige partier. Behovsindikatorerne operationaliseres blandt andet som befolkningens aldersstruktur, hvor mange børn og unge må antages at øge behovet for ydelser som daginstitutioner og folkeskoler. Kommunens boligsammensætning operationaliseres også som en behovsindikator, hvor antallet af etageejendomme vil føre til højere udgifter, da etagebeboerne ikke har egen have og derfor vil forvente et højere niveau indenfor rekreative faciliteter i kommunerne, samt ud fra en antagelse om, at etageejendomme har en overhyppighed af sociale problemer. Det

forventes også, at kommuner med en stagnation i befolkningstilvæksten vil have højere udgifter, da det antages, at det er de mest udgiftskrævende borgere, der bliver boende og de mest ressourcestærke, der flytter. Behovsfaktorer som det objektive behov for udgifter til veje holdes udenfor undersøgelsen ligesom embedsmændenes rolle som udgiftsadvokater. Undersøgelsen konkluderer, at udgiftsvariationen primært kan forklares af indkomsten pr. indbygger, etageboligandelen og vækstfaktoren.

I Søndergaard (1984) undersøges udviklingen indenfor tre kommunale udgiftsområder i perioden 1978 til 1982 i 39 kommuner. Hensigten med at undersøge udgiftsudviklingen i en begrænset periode i stedet for udgiftsniveauet er at eliminere de strukturelle forudsætninger som forklarende variabel. Samtidig er hensigten med undersøgelsen blandt andet at se på, hvordan kommunerne reagerer på forandringer i den demografiske sammensætning. Formålet er således at undersøge udviklingen i kommunernes udgifter ud fra en række hypoteser om, hvad der styrer udviklingen, såsom demografisk udvikling, politiske faktorer, interessegrupperes pression, kommunaløkonomisk situation og uligevægt, forstået på den måde, at kommuner med et efterslæb i serviceudviklingen vil have en relativt stærkere vækst end andre kommuner. Problemstillingen analyseres med en regressionsanalyse, hvor de enkelte uafhængige variable optræder partielt, man arbejder derfor ikke ud fra en antagelse om, at eksempelvis det politiske system medierer efterspørgslen efter ydelser, men ud fra, at de enkelte uafhængige variable har en selvstændig forklaringskraft. I datasættet er blandt andet inddraget en interviewundersøgelse blandt politikere og embedsmænd i de 39 kommuner.

Resultatet af undersøgelsen er, at de eneste signifikante forklaringsfaktorer er efterspørgslen udtrykt som den demografiske udvikling og uligevægtsvariablen. Man når i undersøgelsen ikke op på at kunne forklare mere 59 procent af variationen.

I Mouritzen og Skovsgaard (1980) foretages en kritik og en videreudvikling af analysen i Betænkning 855 fra 1978 af Indenrigsministeriet om kommunale udgiftsbehov. Analysen foretages med henblik på at afdække om de generelle tilskud til kommunerne blev tildelt i overensstemmelse med kommunernes objektive udgiftsbehov. Derfor analyseres 12 primærkommunale udgiftsområder for at finde frem til hvilke faktorer, der er afgørende for udgiftsniveauet på det enkelte udgiftsområde. De udgiftsområder der inddrages er: Kontanthjælp, døgninstitutioner, daginstitutioner, folkeskolen, biblioteker, vejvæsen, ældre- og handicapinstitutioner, dagpenge, brandvæsen, administration, boligsikring og vandløbsvæsen. Udgifterne til de enkelte områder er normeret i forhold til forskellige faktorer. Eksempelvis er udgifterne til daginstitutioner sat i forhold til antallet 0-6-årige i kommunen og udgifterne til vejvæsen er sat i forhold til, hvor mange

kilometer vej kommunen har ansvar for. Der er til hvert udgiftsområde udvalgt en række kriterier, der kan have indflydelse på udgiftsniveauet. Udgiftsniveauet til daginstitutioner forklares eksempelvis ud fra fire kriterier: Andel børn af enlige forsørgere, kvinders erhvervsfrekvens, kommunens velstand og andelen af uddannelsessøgende. Mens udgifterne til vejvæsen forklares ud fra disse fire kriterier: Befolkningstæthed, kommunens velstand, folketal og arbejderpartierne styrke i kommunalbestyrelsen.

Metoden er i stand til at forklare over 50 procent af udgiftsvariationen på fem af de 12 områder og over 70 procent, når det gælder daginstitutioner og vejvæsen, mens metoden kun opfanger 9 procent, når det gælder udgifterne til dagpenge.

Gennemgående forsøges det i analysen at forklare udgiftsniveauet indenfor det enkelte område med nogle faktorer, der forventes at have en specifik effekt på det enkelte område og samtidig anvende en lille håndfuld kontrolvariable, der kan tilbyde alternative forklaringer, såsom kommunens velstand og kommunens præferencer, operationaliseret som kommunalbestyrelsens partimæssige sammensætning.

I Madsen (1984) er det udviklingen i kommunernes forbrug på folkeskoleområdet, der bliver analyseret. Udgangspunktet er at undersøge, hvordan kommunerne har reageret på statens sparekrav på folkeskoleområdet, og hvorfor kommunerne har reageret, som de har.

Madsen lægger, i modsætning til mange andre forskere indenfor dette felt, vægt på at fundere sig på nogle teoretiske modeller i forklaringen af kommunerne udgiftsbeslutninger. Han baserer sine hypoteser på fem forskellige modeller: 1) en rationel model, der antager, at kommunerne vil forsøge mest effektivt at udføre de beslutninger, staten har taget, 2) en inkrementel model, der antager, at udgiftsbeslutningerne tager udgangspunkt i sidste års udgifter og derfor ikke vil tilpasse sig til det reelle behov, 3) en partikonkurrencemodel, hvor det forventes, at partierne prøver at lokke vælgere til ved at foreslå øgede udgifter, det forventes her at et arbejderparti flertal vil føre til en sådan adfærd, 4) en pressionsmodel, hvor forskellige pressionsfaktorer på politikere og embedsmænd spiller en afgørende rolle for udgiftsbeslutningerne, 5) en bureaukratimodel, hvor stærke embedsmænd forventes at kunne trække flere udgifter over til deres sektor. Derudover arbejder Madsen med nogle traditionelle økologiske variable som kommunernes ressourceudvikling og urbaniseringsgrad.

Analysen foretages dog ikke på kommunernes udgifter i kr. og ører, men i stedet ses på forbruget af lærerskematimer. Analysen foretages som en regressionsanalyse i to tempi, først på alle 275

kommuner og derefter på 39 kommuner, hvor der er indsamlet yderligere data ved hjælp af en interview undersøgelse.

Resultatet af analysen er, at alle fem modeller kan tilbyde noget til forklaringen af kommunernes udgifter på folkeskoleområdet. Derfor kan det også konkluderes, at der i analysen påvises modsatrettede effekter i forhold til kommunernes udgiftsbeslutninger, når staten forsøger at styre. Hvor kommunerne på den ene side havde en tendens til i overensstemmelse med den rationelle model, at følge statens ønsker, var der på en anden side forskellige faktorer, som inkrementalisme, partikonkurrence, stærke embedsmænd og pression, som trak den anden vej.

I Heinesen (2000) undersøges hvilke faktorer, der determinerer kommunernes udgifter til folkeskoler, opgjort som udgiften per elev. Heinesen lister en række faktorer op, som potentielt kan determinere udgifterne per elev, eksempelvis andelen af børn fra dårligt socialt stillede hjem, som vil kræve højere udgifter, antallet af elever, som måske kan give lavere udgifter på grund af stordriftsfordele, urbaniseringsgraden, hvor det forventes, at en lav urbaniseringsgrad vil føre til højere udgifter på grund af behov for mange små skoler, beskatningsmuligheder og nogle andre socioøkonomiske og demografiske faktorer. Herudover inddrages også en politisk variabel, hvor andelen af venstreorienterede partier i kommunalbestyrelserne forventes at have en positiv effekt på udgifterne per elev.

Analyseformen er en form for regressionsanalyse. Resultatet er, at den største determinant er andelen af elever fra socialt dårligt stillede familier, derudover spiller skattebasen, stordriftsfordele og antallet af elever også ind i forhold til udgiftsniveauet per elev.

I Hansen (1980) er det de politiske præferencers effekt på de offentlige udgifter, der er i fokus. Hansen kritiserer de undersøgelser, der har konkluderet, at det er de objektive udgiftsbehov frem for de politiske præferencer, der er afgørende for niveauet på de offentlige udgifter. Han mener, at de fleste undersøgelser lider under, at deres modeller opererer med en fejlagtig kausalitetsforståelse, fordi de sidestiller de uafhængige behovsvariable med den uafhængige politiske variabel således, at hver variabel er en selvstændig kausal variabel. Hansen plæderer i stedet for en model, hvor man tager udgangspunkt Eastons systemmodel, hvor behov fungerer som inputs til det politiske system, som derefter transformerer dem til output, opstiller de politiske præferencer som en mellemkommende variabel mellem behovet og de egentlige udgiftsbeslutninger.

Hansen ønsker i sin undersøgelse at isolere den politiske effekt på udgiftsbeslutningerne. Det operationaliserer han ved at dele de norske kommuner op i fire kategorier store borgerlige, små borgerlige, store socialistiske og små socialistiske. Formålet er at analysere en række

behovsvariables effekt på fire forskellige udgiftsområder i hver kategori for den på den måde at finde forskellen i den måde, hvorpå borgerlige og socialistiske kommuner transformerer forskellige behov til politiske beslutninger.

De fire udgiftskategorier er udvalgt sådan, at de repræsenterer udgiftsområder, hvor kommunerne har forskellige grader af autonomi i forhold til staten. Hansen arbejder med den hypotese, at jo større beslutningsautonomi en kommune har på et område, des tydeligere vil forskellen mellem borgerlige og socialistiske kommuner fremtræde.

Undersøgelsen viser da også, at både kommunernes størrelse og de politiske præferencer har en vis betydning for, hvordan forskellige behovsfaktorer transformeres til politiske beslutninger.

I Cauchi (1984) analyseres kommunernes ressourceforbrug til beskæftigelsesindsatser overfor unge ledige. Cauchi konstaterer, at der generelt er et faldende forbrug på trods af en stigende ledighed, og at der samtidig er forskel på forbruget imellem kommunerne. Cauchi forsøger at forklare denne variation ud fra nogle traditionelle økologiske forklaringsvariable, som kommunernes ressourcer og behovet for indsats. Derudover forventer han, at kommunerne med arbejderflertal vil have højere udgifter til beskæftigelsesindsatser end kommuner med et borgerligt flertal. Derudover anvender han en variabel for den statslige styring af området, som særligt kommer til udtryk ved, at der kræves et minimumsforbrug per ung ledig. Denne variabel operationaliseres som en dummy variabel for de kommuner, som har en lav ledighed og forbrug på eller lige over minimumsgrænsen. Analysen udføres som en regressionsanalyse. Resultatet af analysen er, at der findes en negativ sammenhæng mellem behov og serviceniveau, samtidig findes der en klar sammenhæng mellem kommunernes økonomiske ressourcer og servicenive, mens de to øvrige variable ikke har nogen signifikant effekt.

## **Opsamling**

Som det kan ses oversigten over den danske forskning er de socioøkonomiske faktorer også fremherskende som forklaringsfaktorer. Dog er der enkelte eksempler på, at de partipolitiske variable har haft en betydning og også et eksempel på, hvordan man kan designe undersøgelsen, så man får bedre mulighed for at opfange de partipolitiske faktorerers betydning i forhold til fortolkning og vægtning af de socioøkonomiske faktorer.

## Kapitel 4

### *Hypoteser*

I dette afsnit vil specialets grundlæggende hypoteser blive formuleret, diskuteret og operationaliseret med udgangspunkt i de tilgange, antagelser og teorier, der er beskrevet tidligere i specialet. Helt grundlæggende for hypoteserne er selvfølgelig problemformuleringen, som hypoteserne skal repræsentere mulige svar på.

*Hvorfor er der forskel på kommunernes budgetter til sundhedsfremme og forebyggelse for 2009, og hvorfor har udgifterne udviklet sig så stabilt på landsplan fra 2007 til 2009?*

Tilgangen til opstillingen af hypoteser vil være, at der først opstilles nogle få grundlæggende hypoteseskabeloner, som herefter vil blive konkretiseret i en række underhypoteser. I opstillingen af hypoteser vil vi følge problemformuleringens opbygning, der er bygget op af to dele, og hypoteserne vil derfor også rette sig mod hvert sit spørgsmål.

### **De overordnede hypoteseskabeloner**

Hypoteserne i dette speciale vil være komplementære og funderer sig på de tilgange og det teoretiske fundament, der er beskrevet tidligere i specialet. Tilgangene indeholdt en række forskellige perspektiver på, hvorfor de kommunale udgifter udvikler sig som de gør, og hvorfor der er så stor forskel på udgiftsniveauerne blandt kommunerne. Tilgangene har en generel karakter, hvorfor det er nødvendigt også at forholde disse tilgange til den nærværende problemstilling. Samtidig vil det være gavnligt for hypoteseudviklingen at se på, om de seks tilgange kan samles i mindre grupper. De seks tilgange var:

1. En vælgerpræference tilgang.
2. En økologisk tilgang.
3. En politik tilgang.
4. En bureaukrati tilgang.
5. Den institutionelle tilgang
6. En inkrementalisme tilgang.

De seks tilgange kan umiddelbart grupperes efter, hvordan de anskuer det politiske system rolle. Grundlæggende er der nemlig to perspektiver på dette: På den ene side står de tilgange, der ser på

det politiske system som reaktivt overfor omgivelserne og på den anden side de tilgange, der ser det politiske som aktivt i forhold til omgivelserne. Hvis vi ser på den første gruppering, drejer det sig om vælgerpræferencetilgangen og den økologiske tilgang, der begge antager, at det er kræfter udenfor det politiske system, der er afgørende for de politiske beslutninger, her repræsenteret ved vælgerefterspørgsel og socioøkonomiske forhold. Den anden gruppering indeholder bureaukratitilgangen, den institutionelle tilgang, politiktilgangen og inkrementalisme tilgangen, der alle antager, at det er kræfter, der på den ene eller anden måde er en del af det politiske system, der er afgørende for de politiske beslutninger.

Som nævnt indeholder problemformuleringen to elementer, dels spørgsmålet om forskellen i udgiftsniveauet og dels spørgsmålet om udviklingen i udgifterne.

Spørgsmålet omkring forskellen udgiftsniveauet i 2009 kan anskues ud fra fem af de seks tilgange. Inkrementalisme tilgangen kan ikke anvendes til denne problemstilling, da den udelukkende kan bruges til at forklare en udvikling fra år til år indenfor et politisk system og ikke belyse forskellen mellem politiske systemer. De fem øvrige tilgange kan dog alle medvirke til at forklare forskellen mellem kommunernes udgifter. Det gælder både for vælgerpræferencetilgangen, politiktilgangen, den økologiske tilgang, den institutionelle tilgang og bureaukratitilgangen, at de alle dækker faktorer, der kan influere på udgiftsniveauet og variere fra kommune til kommune. Derfor vil hypoteserne, der gælder den første del af problemformuleringen, der handler om forskellen på kommunerne baserer sig på disse fem tilgange. Som nævnt ovenfor kan disse opdeles i to subgrupper, hvor en gruppe fokuserer på forklaringer, hvor det politiske system er reaktivt på omgivelserne krav og støtte, mens den anden gruppe fokuserer på kræfter i det politiske system, der agerer aktivt og forfølger egne interesser. Grundlæggende kan der derfor fremsættes to overordnede hypoteseskabeloner:

- Udgifterne til sundhedsfremme og forebyggelse er styret af faktorer i kommunernes politiske systems omgivelser.
- Udgifterne til sundhedsfremme og forebyggelse er styret af faktorer i det politiske system.

Det er klart, at disse hypoteseskabeloner kræver en udspecificering i konkrete underhypoteser, der vil følge i næste afsnit.

Spørgsmålet om udviklingen i udgifterne fra 2007 til 2009 kan umiddelbart vanskeligt forklares af hverken vælgerpræferencetilgangen, politiktilgangen, den økologiske tilgang, den institutionelle tilgang eller bureaukratitilgangen. Det kan den ikke ud fra den antagelse, at de faktorer, som må formodes at have en betydning indenfor disse tilgange, har været stationære i perioden. Det kan begrundes med at vælgerpræferencetilgangen og den økologiske tilgang må antages at have størst betydning, når et valg er tæt på, så politikerne er ekstra opmærksomme på de krav og den støtte, der kommer fra vælgere og interesseorganisationer. Hvad angår politiktilgangen, den institutionelle tilgang og bureaukratitilgangen er der tale om tre tilgange, der må formodes at være uforandrede indenfor samme valgperiode, hvor det vil være de samme politikere, der sidder i kommunalbestyrelsen og den samme forvaltningsstruktur i kommunen.

Derfor er det inkrementalismetilgangen, der virker som den bedst egnede tilgang til netop dette spørgsmål. Som tidligere nævnt er det kommunerne, der betragtes som den relevante politiske enhed, der træffer budgetbeslutningerne omkring udgifterne til sundhedsfremme og forebyggelse, derfor er det også på kommunalt niveau forklaringen på udviklingen i de samlede udgifter skal findes. For at udviklingen kan siges at have inkrementalistiske træk vil det kræve, at hovedparten af kommunernes budgetbeslutninger kan siges at være inkrementelle. Hypotesen lyder derfor:

- Udviklingen i de samlede udgifter er relativt stabil fra 2007 til 2009, fordi hovedparten af kommunernes budgetbeslutninger har inkrementalistiske træk.

Når der tales om inkrementalistiske træk og ikke slet og ret inkrementalistiske budgetbeslutninger, er det for at imødegå den diskussion, der uværgeligt opstår, når inkrementalisme anvendes som teori - hvad vil inkrementalisme sige? Her er flere forskellige definitionsmuligheder, derfor bruges *inkrementalistiske træk* som vil blive defineret nærmere i operationaliseringen af hypotesen.

### **Specificering af hypoteser**

I dette afsnit vil de overordnede hypoteser blive udspecificeret og konkretiseret i en række under hypoteser, der vil blive testet i analysen. Hypoteserne vil blive udarbejdet, så det står klart hvilken sammenhæng, der forventes mellem de relevante faktorer og kommunernes udgiftsbeslutninger. Vi ser først på den overordnede hypoteseskabelon, der siger, at det er det politiske systems omgivelser, der styrer kommunernes udgiftsbeslutninger, fordi de politiske systemer i kommunerne er reaktive i forhold til de krav og den efterspørgsel, der kommer fra omgivelserne. Spørgsmålet er nu, hvordan



vi forventer, at omgivelserne indvirker på det politiske system, og hvordan det omsættes til testbare hypoteser. Hvis vi tager udgangspunkt i de tilgange, der er blevet opstillet, kan omgivelserne påvirke det politiske på to måder og i form af tre kanaler. De tre kanaler er enten som krav, støtte eller mulighedsstrukturer i forhold til det politiske system. Krav eller efterspørgsel påvirker, som tidligere beskrevet, det politiske system ved, at politikerne forsøger at efterkomme kravene eller efterspørgslen for at sikre deres opbakning blandt vælgere eller interesseorganisationer. Vælgerne er egennyttige og rationelle og efterspørger den politik, i dette tilfælde udgiftspolitik, der passer dem bedst. Derfor må hypotesen være:

1. Hvis vælgerne efterspørger højere udgifter til sundhedsfremme og forebyggelse udbyder politikerne det.

Støtte virker omvendt på den måde, at den legitimerer politikerne og deres ret til at udøve autoritativ fordeling af samfundets ressourcer. Støtte til et politisk system er typisk målt ved stemmeprocenten, ud fra en antagelse om at jo højere stemmeprocent, des større støtte og dermed legitimitet til det politiske system. Umiddelbart må det dog forventes, at denne tolkning af støtte for at kunne påvirke politikernes udgiftsbeslutninger må kræve en kritisk mindste grænse for opbakningen til det politiske system, før det påvirker udgiftsbeslutningerne. Denne mindste grænse må forventes, at findes et godt stykke under 50 procent stemmeprocent, da der findes mange politiske systemer i verden, der legitimt fordeler samfundets ressourcer med stemmeprocenter på omkring de 50 procent. Da der ikke er nogen kommuner i Danmark, der har så lave stemmeprocenter, må denne tilgang til problemstillingen umiddelbart antages at være ufrugtbar. Omvendt kan støtte også ses som den støtte, der er til partierne i kommunalbestyrelsen. Her vil støtte betyde en tilslutning til de beslutninger partierne tager, som partierne også vil formode resulterer i en vælgermæssig opbakning. Derfor vil støtte føre til, at der ikke bliver truffet beslutninger, der ændrer ved den eksisterende situation. Denne tolkning af støtte er i al væsentlighed det modsatte af et krav eller en efterspørgsel blandt vælgerne, som politikerne formodes at reagere på. Støttevinklen kan derfor i sig selv ikke bidrage til at forklare forskellen i kommunernes udgifter til sundhedsfremme og forebyggelse.

Tager vi dernæst udgangspunkt i den økologiske tilgang til problemstillingen er det socioøkonomiske faktorer indvirkning på de politiske beslutninger, der er i centrum. Som tidligere nævnt differentieres der i dette speciale mellem vælgerpræference tilgangen, der også kan udtrykkes

gennem socioøkonomiske faktorer, og den økologiske tilgang. De socioøkonomiske faktorer virker som en betingende faktor på politikernes beslutninger, fordi de sætter rammerne for, hvad der kan lade sig gøre. Der vil altså i høj grad være tale om de ressourcer og de begrænsninger, der kan være både af økonomisk og anden art. Hypotesen vil derfor lyde:

2. Des flere ressourcer, der er til rådighed og des færre begrænsninger, der er i de socioøkonomiske omgivelser, desto højere vil udgifterne være til sundhedsfremme og forebyggelse.

Ser vi på politik tilgangen, er der som tidligere nævnt flere elementer, der er de grundlæggende holdninger, som politikerne forventes at agere ud fra, og der er den partimæssige konkurrence mellem partierne, samt hvordan partierne fortolker og vægter forhold i omgivelserne. Det ligger i antagelsen, at politikerne grundlæggende forfølger deres egne interesser forstået som deres egne holdninger, men er mere opmærksomme på medianvælgeren i tilfælde af tæt konkurrence mellem partierne, og at de fortolker og vægter den påvirkning, der kommer fra omgivelserne ud fra deres egne holdninger og interesser. Denne tilgang munder derfor ud i tre hypoteser, hvor den ene fokuserer på det politiske tilhørsforhold, den anden på konkurrencen mellem partierne og den tredje på, hvordan det politiske system tolker og vægter omgivelsernes behov og efterspørgsel. Den første hypotese tager sit udgangspunkt i antagelsen om at arbejderpartier/socialistiske partier vil føre en mere lempelig udgiftspolitik end borgerlige partier. Den anden tager udgangspunkt i at politikerne under tæt partikonkurrence vil begynde at tage mere hensyn til medianvælgeren og udbyde den service, som denne vælger efterspørger, hvilket vil føre til et øget udgiftsniveau. Den tredje at politikere vægter og fortolker forhold i omgivelserne forskelligt alt efter partifarve. Hypoteserne lyder derfor:

3. Hvis det er arbejderpartier/socialistiske partier, der har magten i kommunen, vil der blive brugt flere penge på service og dermed også på sundhedsfremme og forebyggelse end hvis det ikke er disse partier, der har magten.
4. Hvis der er tæt konkurrence mellem partierne, vil der blive brugt flere penge på service og dermed også på sundhedsfremme og forebyggelse.

5. Der er forskel på, hvordan forhold i omgivelserne påvirker kommunernes udgifter til sundhedsfremme og forebyggelse, alt efter om det er arbejderparti/socialistisk styret kommune eller ikke.

Bureaukratitilgangen hviler på præmissen om, at embedsmænd i de kommunale forvaltninger er interesserede i at få så mange midler som muligt til deres område, og at de derfor i sig selv bliver en motor for konstante stigninger i udgifterne. Derfor kan en forklarende faktor for forskellen mellem kommunernes udgifter til sundhedsfremme og forebyggelse være, om der er en forvaltning i kommunen, der beskæftiger sig med sundhedsfremme og forebyggelse som en af deres hovedopgaver. Hypotesen lyder derfor:

6. De kommuner, der har en forvaltning, som har sundhedsfremme og forebyggelse som en af sine hovedopgaver, vil have højere udgifter til sundhedsfremme og forebyggelse.

Den institutionelle tilgang har samme udgangspunkt som bureaukratitilgangen bortset fra, at det her er politikerne og ikke embedsmændene, der er i fokus. Tilgangen er dog den samme, at hvis der er politikere, der har sundhedsfremme og forebyggelse som et hovedområde i deres virke vil de presse på for udgifter til dette område. Derfor lyder hypotesen således:

7. De kommuner, der har et udvalg, der har sundhedsfremme og forebyggelse som en af deres hovedopgaver, vil have højere udgifter til sundhedsfremme og forebyggelse.

Inkrementalisme tilgangen behøves ikke en yderligere uddybning eller konkretisering. Vi nøjes derfor med at gentage hypotesen, der vil være den ottende og sidste:

8. Udviklingen i de samlede udgifter er relativt stabil fra 2007 til 2009 fordi hovedparten af kommunernes budgetbeslutninger har inkrementalistiske træk.

### *Operationalisering af hypoteserne og den afhængige variabel*

I dette afsnit vil hypoteserne og den afhængige variabel blive operationaliseret i forhold til analysen. Operationaliseringen vil indeholde overvejelser om, hvordan man bedst kan måle

hypotesen og samtidig også hvilke muligheder for at måle hypotesen, der er til rådighed for at nå frem til bedst mulige operationalisering.

Ser vi på hypotese 1. *Hvis vælgerne efterspørger højere udgifter til sundhedsfremme og forebyggelse udbyder politikerne det ville den optimale måleenhed for vælgernes efterspørgsel selvfølgelig være vælgernes reelle holdninger til udgifter til sundhedsfremme og forebyggelse.* Det ville dog kræve en surveyundersøgelse af vælgernes holdninger til netop dette spørgsmål med valide resultater for hver enkelt kommune. Da der ikke er nogen sådan tilgængelig undersøgelse, bliver vi nødt til at ty til det næstbedste, nemlig at udtrykke vælgernes efterspørgsel igennem objektive behovsvariable. Når man bruger behovsvariable til at udtrykke vælgernes efterspørgsel, sker det ud fra en formodning om, at vælgerne har en opfattelse af egne behov, der er i overensstemmelse med de objektive behovsfaktorer, og at de artikulerer dem til det politiske system i samspil med medier, interesseorganisationer, vælgerforeninger og lignende. Hvilke behovsvariable ville så kunne udtrykke vælgernes efterspørgsel efter sundhedsfremme og forebyggelse. Her antager vi, at det der skaber et generelt behov for sundhedsydelse også skaber et behov for sundhedsfremme og forebyggelse. Spørgsmålet er så, hvilke faktorer der skaber behov for sundhedsydelser, og som kan differentieres i kommunerne. Da der ikke kan siges at være nogen objektiv sundhedsmæssig forskel på at leve i de danske kommuner (de helt store byer måske undtaget med luftforurening og lignende) må det hvile på nogle faktorer, der bunder i befolkningssammensætningen. Hvilke befolkningsgrupper er særligt udsat sundhedsmæssigt? Her viser mange undersøgelser, at ældre, ledige og uuddannede har en dårligere sundhedstilstand end den øvrige befolkning og trækker mere på sundhedsvæsenet end andre befolkningsgrupper (Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, 2009; Heinesen, 2006; Hansen, 2006; Andersen & Smed, 2006). Derfor vil andelen af ældre, ledige og folk med folkeskolen som højeste uddannelse være udtryk for efterspørgslen efter udgifter til sundhedsfremme og forebyggelse.

Hypotese 2. *Des flere ressourcer, der er til rådighed og des færre begrænsninger, der er i de socioøkonomiske omgivelser, desto højere vil udgifterne være til sundhedsfremme og forebyggelse.* Indeholder to elementer, ressourcer og begrænsninger. Ressourcer vil naturligvis altid være en begrænsning, men man kan forestille sig politiske områder, hvor der kunne være andre begrænsninger end de strengt økonomiske, eksempelvis lægger de store afstande og den lave befolkningstæthed i nogle kommuner begrænsninger for serviceniveauet på den offentlige transport. Umiddelbart er det svært at forestille sig sådanne begrænsninger på sundhedsfremme og forebyggelsesområdet, derfor vil operationaliseringen af hypotese 2 udelukkende fokusere på

ressourcernes betydning. Ressourcer kan antage mange forskellige former, men vi vil her bruge de økonomiske ressourcer på grund af deres sammenlignelighed og tilgængeligheden af brugbar data. De økonomiske ressourcer vil blive operationaliseret som beskatningsgrundlaget pr. indbygger, fordi beskatningsgrundlaget alt andet lige vil sige noget om kommunens ressourcemæssige muligheder for at føre noget ud i livet.

*Hypotese 3. Hvis det er arbejderpartier/socialistiske partier, der har magten i kommunen vil der blive brugt flere penge på service og dermed også på sundhedsfremme og forebyggelse end hvis det ikke er disse partier, der har magten,* indeholder flere mulige operationaliseringer, for hvad vil det sige, at det er arbejderpartier/socialistiske partier, der har magten i en kommune. For det første skal vi afklare, hvad vi i dette speciale vil betegne som arbejder/socialistiske partier. De partier, der vil kunne samles under denne betegnelse er for de landsdækkende partiers vedkommende Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten, derudover kan der i de enkelte kommuner være socialistiske lokallister eller fælleslister. Den helt åbenlyse og enkle tilgang til problematikken om, hvem der har magten, er, at hvis disse partier har et mandatmæssigt flertal i kommunen, er der tale om at de har magten, men der vil også kunne findes tilfælde, hvor eksempelvis Socialdemokratiet konstituerer sig med borgerlige partier, og hvad betyder det så? Endelig er der mange kommuner, hvor arbejderpartierne/socialistpartierne ikke har flertal, men hvor der er en socialdemokratisk borgmester på grund af Det Radikale Venstres opbakning. Endelig er der spørgsmålet om, hvordan politik spiller sammen med faktorer i omgivelserne, først og fremmest de socioøkonomiske omgivelser.

Hvis vi først tager fat på de to måder, vi agter at teste hypotesen på, bliver det med en model, hvor der skal være en socialdemokratiske borgmester. Det kunne naturligvis principielt også være en borgmester fra et af de andre arbejder/socialistiske partier, men i 2009, som denne analyse omhandler, var der ikke nogen borgmestere fra disse partier. Den anden tilgang vil være et rent arbejderparti/socialistparti flertal.

Angående problematikken omkring, hvordan partipolitikken spiller sammen med omgivelserne og de øvrige faktorer, vil dette også blive testet på to forskellige måder, der vil blive beskrevet nærmere i metodeafsnittet.

*Hypotese 4. Hvis der er tæt konkurrence mellem partierne vil, der blive brugt flere penge på service og dermed også på sundhedsfremme og forebyggelse,* giver de samme vanskeligheder, som vi lige har diskuteret ved hypotese 3. Hvilke partier skal man tælle med, når man ser på, hvordan partiblokkene står overfor hinanden. Samtidig er der det andet spørgsmål, når det gælder denne

hypotese: Hvad vil tæt partikonkurrence egentlig sige? Hvis vi tager det sidste først, vil tæt partikonkurrence her blive defineret som, når partierne oplever, at der er en tæt konkurrence. Vi antager, at den oplevelse i langt de fleste kommuner vil bunde i den eksisterende mandatfordeling mellem partierne, da det nok er de færreste kommuner, hvor der bliver foretaget regelmæssige meningsmålinger i løbet af valgperioden, der kan give partierne et fingerpeg om det øjeblikkelige styrkeforhold. Samtidig betyder fokuset på den oplevede konkurrencesituation, at der i dette speciale er valgt at fokusere på den faktiske mandatfordeling som parameter for konkurrencen, frem for den procentdel mandater eller procentdel stemmer partierne har. Rationalet er her, at partierne vil opleve det som tæt konkurrence, hvis der er få mandater, der skiller kommunalbestyrelsen, ligegyldigt om der er tale om en kommune med 31 kommunalbestyrelsesmedlemmer eller en med 15 kommunalbestyrelsesmedlemmer, selvom en mandatforskel på eksempelvis 1 mandat ville betyde en større procentmæssig styrkeforskel i den lille kommunalbestyrelse i forhold til den store. Snittet i forhold til hvad, der kan defineres som tæt partikonkurrence, vil være defineret på den måde, at de kommuner, hvor flertallet vil skifte, hvis to mandater skifter blok. Det vil i praksis sige, at kommuner, hvor der er 3 mandater eller mindre mellem blokkene, vil blive defineret som kommuner med tæt partikonkurrence. Det sidste spørgsmål er så, hvordan vi definerer blokkene? Her er i realiteten to valgmuligheder: Man kan se på, hvordan der er konstitueret i hver enkelt kommune og så regne ud, hvordan borgmesterens blok står overfor resten. Det efterlader dog det problem, at man i dansk kommunalpolitik sagtens kan forestille sig, at nogle partier konstituerer sig med partier, de ikke vil støtte, hvis de havde muligheden for at danne et alternativ. Den anden mulighed er at danne blokkene efter det klassiske højre/venstre skel med arbejderpartierne/socialistpartierne på den ene side og de borgerlige på den anden side. Denne model indeholder de to problemer: At man, som tidligere nævnt, udelukker nogle cases, hvor Det Radikale Venstre temmelig sikkert vil støtte en socialdemokratisk borgmester, og samtidig er der også problemet med, hvilken blok lokallisterne skal placeres i. Når den sidste model med det klassiske højre/venstre skel vælges, er det ud fra en konservativ tilgang, hvor det ikke ønskes at placere nogen kommuner i kategorien med tæt partikonkurrence, hvor der rent faktisk ikke er tale om det. Derfor vil denne hypotese altså blive operationaliseret som arbejderpartierne/socialistpartierne overfor resten, hvor de kommuner med tre eller færre mandaters forskel i kommunalbestyrelsen vil blive kodet som *tæt partikonkurrence*.

Hypotese 5. *De kommuner, der har en forvaltning, der har sundhedsfremme og forebyggelse som en af sine hovedopgaver vil have højere udgifter til sundhedsfremme og forebyggelse*, er noget enklere

i sin operationalisering end de hypoteser, der er behandlet ovenfor. Hypotesen operationaliseres på den måde, at de kommuner, der har en forvaltning, der har sundhedsfremme og forebyggelse som en af sine hovedopgaver, bliver kodet som en sådan. Definitionen af dette er, at forvaltningen enten skal have sundhed som en del af sit navn eller nævne som en central opgave på deres eller kommunens hjemmeside.

*Hypotese 6 De kommuner, der har et udvalg, der har sundhedsfremme og forebyggelse som en af deres hovedopgaver vil have højere udgifter til sundhedsfremme og forebyggelse, vil ligesom hypotese 5 være ganske ligetil i sin definition. Der vil på samme måde som hypotese 5 være tale om de kommuner, der har et udvalg, der har sundhedsfremme og forebyggelse som en af sine hovedopgaver, hvilket enten skal fremgå af udvalgets navn eller opgavebeskrivelse.*

*Hypotese 7 Udviklingen i de samlede udgifter er relativt stabil fra 2007 til 2009 fordi hovedparten af kommunernes budgetbeslutninger har inkrementalistiske træk, indeholder lidt større rum for diskussion omkring, hvordan man definerer om udgiftsbeslutning er inkrementalistisk. På den ene side er der den almindeligt brugte tilgang, at definere en inkrementel udgiftsbeslutning som en bestemt procent budgettet kan variere med i forhold til sidste års budget, ofte omkring de 5 procent. Denne tilgang er dog blevet udfordret med den holdning, at der ikke er nogen absolut størrelse på en inkrementel budgetbeslutning (Dempster & Wildawsky, 1979). Hvis budgettet eksempelvis hvert eneste år er steget med 25 procent over en årrække kan det også være en inkrementalistisk udvikling. Her betyder inkrementalisme med andre ord ikke små ændringer, men stabile ændringer. Det vurderes dog til dette speciales formål, at det bliver vanskeligt at undersøge, hvor mange budgetbeslutninger, der er inkrementalistiske ud fra den sidste tilgang, da der kun er tale om to budgetbeslutninger per kommune. Derfor vil der i dette speciale blive brugt en fast størrelse for, hvad en inkrementalistisk budgetbeslutning vil sige. I dette speciale vil ændringer på fem procent eller mindre være at betragte som inkrementalistiske.*

## Kapitel 5

### *Data og metode*

I dette afsnit vil den metodiske tilgang til analysen blive gennemgået sammen med den data, der skal ligge til grund for analysen.

### **Metode**

Dette speciale vil betjene sig af multipel regressionsmetode, der vil blive gennemført på to måder. Først ved en almindelig multipel lineær regression og dernæst som en "subgroup" analyse. Den multiple regression giver mulighed for to relevante ting i forhold til at undersøge problemformuleringen og teste hypoteserne. For det første giver det mulighed for at teste de forskellige faktoreres samlede forklaringskraft, der bliver udtrykt med en "adjusted"  $R^2$  værdi, der udtrykker, hvor stor en procentdel af variationen i den afhængige variabel de uafhængige variable i den givne model forklarer. Samtidig er det også muligt at måle hver enkelt uafhængig variabels betydning og sammenligne dem med hinanden ved hjælp af den standardiserede Beta-koefficient (Vaus, 2002). Analysen vil blive foretaget med en model, hvor alle forklaringsfaktorerne indgår, og derefter vil der blive skilt faktorer fra, ved en backwards regressionsmetode, indtil man opnår den model, der har den højeste forklaringskraft. I praksis vil kun den første model og den stærkeste model blive vist i analyseafsnittet. Denne fremgangsmåde vil blive benyttet over to omgange - først hvor den partipolitiske forklaringsfaktor vil blive operationaliseret ved hjælp af en borgmester indikator og dernæst ved brug af flertalsindikatoren.

Herefter vil der blive foretaget en subgroupanalyse, der vil tage udgangspunkt i den partipolitiske forklaringsfaktor. En subgroupanalyse er en multipel regressionsanalyse som beskrevet ovenfor, men i subgroupanalysen deler man analyseenhederne op efter en af de uafhængige variable, i dette tilfælde den partipolitiske. Derved opnår man et nyt perspektiv, hvor man betragter de øvrige forklaringsfaktorer som beslutningskriterier for politikerne, og man kan se, hvilke kriterier arbejderparti/socialistparti styrede kommuner vægter og anvender kontra resten af kommunerne (Vaus, 2002; Mouritzen, 1990; Hansen, 1980).

Begrundelsen for at anvende disse to forskellige metoder skal findes i diskussionen omkring politikens betydning for de offentlige udgifter. Som nævnt i det teoretiske fundament og illustreret i gennemgange af den danske forskning, så har det vist sig overmåde vanskeligt at dokumentere de politiske faktoreres indvirkning på de politiske beslutninger, hvilket er blevet fortolket sådan, at de



ikke havde nogen betydning. Kritikken af denne konklusion har i høj grad fokuseret på, at den anvendte metode var forkert, da man ofte, som der også lægges op til i dette speciale, sidestiller de socioøkonomiske faktorer med de politiske, hvor kritikerne så vil sige, at de socioøkonomiske faktorer ikke kan påvirke de politiske beslutninger udenom det politiske system. Mouritzen (1990) argumenterer dog for, at man godt kan fastholde metoden med direkte effekter af socioøkonomiske faktorer blot man holder sig for øje, at der ikke kan være en direkte kausal sammenhæng mellem disse og de politiske beslutninger, når man tolker analysen. ”Subgroup” analysen tager dog højde for disse kritikpunkter, idet den som nævnt ser de socioøkonomiske faktorer som beslutningskriterier.

En multipel regressionsanalyse hviler på en forudsætning om en lineær relation mellem den uafhængige og den afhængige variabel. I dette speciale anvendes med Mouritzen som forbillede et signifikans krav på 10 procent (Mouritzen, 1990).

## **Data**

Her vil der blive specificeret, hvilke data der ligger til grund for specialets variable og hvordan de er kodet i den statistiske model:

### *Den afhængige variabel kommunernes udgifter til sundhedsfremme og forebyggelse pr. indbygger*

Den afhængige variabel er kommunernes udgifter til sundhedsfremme og forebyggelse pr. indbygger, er konstrueret ved at tage Statistikbankens (2009) oversigt over de kommunale budgetter fordelt på funktioner og vælge *sundhedsfremme og forebyggelse* for 2009. Her er det driftsudgifterne blevet udvalgt ud fra den betragtning, at de giver det bedste billede af, hvordan kommunerne prioriterer området, og fordi anlægsudgifter kan have mange udsving fra år til år. Driftsudgifterne er herefter blevet divideret med kommunernes indbyggertal fra 2009 ligeledes fra Statistikbanken (2009), for at fremkomme med udgift pr. indbygger.

### *Andel ledige*

Andel ledige er fundet ved hjælp af De Kommunale Nøgletal. Tallene er fra 2007, der var de nyeste tilgængelige i denne database.

### *Andel ældre*

Andelen af ældre er fundet ved af De Kommunale Nøgletal. Det er andelen af plus 65 årige, der er anvendt, da den gruppe er brugt i Ministeriet for Sundhed og Forebyggelses rapport fra 2009 omkring træk på sundhedsvæsenet (Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, 2009). Tallene er fra 2009.

### *Andel med kun grunduddannelse*

Andelen med kun grunduddannelse er fundet ved hjælp af De Kommunale Nøgletal. Andelen kun med grunduddannelse er defineret som dem, der kun har gennemført grundskolen. Tallene er fra 2006.

### *Sammensætningen af kommunalbestyrelserne*

Sammensætningen af kommunalbestyrelserne ligger til grund for både den partipolitiske faktor og for partikonkurrencefaktoren. Disse data er indsamlet ved hjælp af kommunernes hjemmesider i løbet af efteråret 2008. Grunden til at dataene er indsamlet i 2008, når valget har været i 2005 er for at opfange eventuelle partiskift. Samtidig med indsamlingen af kommunalbestyrelserne sammensætning er der også indsamlet data omkring borgmestrenes partifarve. Der er for både flertalsvariablen, konkurrencevariablen og borgmestervariablen tale binære såkaldte dummy variable.

### *Sundhedsforvaltninger og sundhedsudvalg*

Dataene omkring sundhedsforvaltninger og sundhedsudvalg er ligeledes indsamlet ved hjælp af kommunernes hjemmesider. Der er også her tale om dummy variable.

## Kapitel 6

### *Analyse*

I dette kapitel vil analyserne af faktorerens indvirkning på kommunernes udgifter til sundhedsfremme og forebyggelse blive gennemført og fortolket med henblik på at kunne vurdere, hvilke hypoteser der kan afkræftes, og hvilke der finder opbakning. Kapitlet vil være bygget op på den måde, at den samlede analyse vil blive behandlet først, dernæst ”subgroupanalysen” og til sidst vil analysen af budgetternes udvikling blive behandlet.

### **Den samlede analyse**

Den samlede analyse dækker over den multiple regressionsanalyse, hvor alle de forklarende faktorer indgår på lige fod med direkte påvirkning af den uafhængige variabel, kommunernes udgifter til sundhedsfremme og forebyggelse. Analysen er delt op i tre modeller, hvor de to er delt op efter den valgte operationalisering af den partipolitiske faktors betydning og den sidste er den model, der har den største forklaringskraft. De værdier, der er signifikante på 10 procents niveau er markeret med \*, mens de værdier der næsten er signifikante på 10 procents niveau er markeret med (\*).

Ser vi først på model 1 (se næste side) kan vi se, at den samlede forklaringskraft i modellen ikke er ret høj, hvilket også gælder for model 2. Begge modeller ligger med en forklaringskraft omkring de 25 procent. Ser man på, hvilke faktorer der har en indvirkning på den afhængige variabel, er det da også kun andelen af ledige, der har en signifikant effekt. Modellerne kan derfor ikke siges at give noget særligt fyldestgørende billede af, hvad der afgør kommunernes udgifter til sundhed og forebyggelse. Lader man ved backward regression SPSS udskille de variable, der ikke bidrager til forklaringskraften, når man op på en forklaringskraft på 28 procent, altså kun en marginal stigning. I denne model 3 er der dog tre signifikante forklaringsfaktorer: Ledighedsprocent, andel ældre og beskatningsgrundlag. Dog stadigvæk med ledighed som den faktor med klart den største effekt. Andelen af ældre har kun en lille effekt, mens beskatningsgrundlaget har en omvendt effekt i forhold til det antagede i hypotesen. Effekten er her, om end den er lille, at des højere beskatningsgrundlag, des lavere udgifter til sundhedsfremme og forebyggelse. Samlet kan der siges om den samlede analyse med direkte effekter af alle forklaringsfaktorerne, at der er tale om en model med en relativt svag forklaringskraft, og at der ikke findes opbakning til en række af hypoteserne.

## Analyse af kommunernes udgifter til sundhedsfremme og forebyggelse (beta-koefficienter)

Faktorer	Model 1	Model 2	Model 3
<i>Ressourcefaktor</i>			
Beskatningsgrundlag	-.131	-.130	-.155*
<i>Efterspørgselsfaktorer</i>			
Ledighedsprocent	.411*	.411*	.414*
Andel kun grundskole	.033	-.040	
Andel ældre (+65)	.158	.163	.155*
<i>Politiske faktorer</i>			
Socialdemokratisk borgmester	.073		
Arbejderparti/socialistisk flertal		.024	
Tæt partikonkurrence	-.079	-.057	
<i>Institutionel faktor</i>			
Sundhedsudvalg	.037	.038	
<i>Bureaukratifaktor</i>			
Sundhedsforvaltning	.028	.038	
R <sup>2</sup>	0.251	0.247	0.28
N	98	98	98

### Subgrouptilgangen

Her ser vi på den anden tilgang, hvor vi fokuserer på den partipolitiske opdelings betydning, og hvor de øvrige faktorer ses som beslutningskriterier.

**Analyse af kommunernes udgifter til sundhedsfremme og forebyggelse delt op i mellem kommuner med socialdemokratisk borgmester og uden socialdemokratisk borgmester (beta-koefficienter).**

Faktorer	Ikke socialdemokratisk borgmester Model 1	Ikke socialdemokratisk borgmester Model 2	Socialdemokratisk borgmester Model 1	Socialdemokratisk borgmester Model 2
<i>Ressourcefaktor</i>				
Beskatningsgrundlag	-0.175	-0.153	-0.165	-0.177
<i>Efterspørgselsfaktorer</i>				
Ledighedsprocent	.384*	.380*	.444*	.455*
Andel kun grundskole	-.006		.045	
Andel ældre (+65)	.218	.239(*)	.144	.147
<i>Politiske faktorer</i>				
Tæt partikonkurrence	-.119		-.013	
<i>Institutionel faktor</i>				
Sundhedsudvalg	-.027		.030	
<i>Bureaukratifaktor</i>				
Sundhedsforvaltning	.018		-.043	
R <sup>2</sup>	0.274	0.321	0.178	0.252
N	52	52	46	46

Starter vi med den model, hvor variablene er splittet op efter henholdsvis kommuner, hvor der ikke er en socialdemokratisk borgmester og kommuner, hvor der er en socialdemokratisk borgmester. Endnu engang ser vi, at forklaringskraften er beskeden dog lidt højere end ved den samlede analyse, specielt når vi ser på den model for de ikke socialdemokratiske kommuner, hvor de irrelevante forklaringsfaktorer er blevet elimineret, hvor forklaringskraften får sneget sig op over de 30 procent og lander på 32 procent. Ellers er det karakteristisk, at det igen er beskatningsgrundlaget, ledighedsprocenten og andelen af ældre, der er tilbage som forklaringsfaktorer i modellerne med den højeste forklaringsfaktor, dog er det kun ledighedsprocenten, der er signifikant. Umiddelbart tyder den større forklaringskraft i kommunerne, der ikke har socialdemokratisk borgmester, på, at de valgte faktorer bedre rammer de beslutningskriterier som kommuner, der er styret af borgerlige eller lokalliste borgmestere, bruger. Ser vi på vægtningen af beslutningskriterierne kan vi, at selvom det er de samme kriterier, der går igen i modellen med den største forklaringskraft, så har

ledighedsprocenten dog en større effekt i de socialdemokratiske kommuner. Det kan hænge sammen med Socialdemokratiet og de øvrige arbejderpartiers/socialistpartiers traditionelle forankring i arbejderbevægelsen, hvor de arbejdsløses behov også må forventes at blive artikulert. Den anden version af subgroupanalysen er lavet ud fra parameteret med arbejderparti/socialistparti flertal.

Faktorer	Ikke arbejderparti/ socialistisk flertal Model 1	Ikke arbejderparti/ socialistisk flertal Model 2	Arbejderparti/ socialistisk flertal Model 1	Arbejderparti /socialistisk flertal Model 2
<i>Ressourcefaktor</i>				
Beskatningsgrundlag	-.098		-.117	
<i>Efterspørgselsfaktorer</i>				
Ledighedsprocent	.264*	.256*	.570*	.634*
Andel kun grundskole	.112	.205*	-.094	
Andel ældre (+65)	.320*	.305*	.018	
<i>Politiske faktorer</i>				
Tæt partikonkurrence	.022		-.154	
<i>Institutionel faktor</i>				
Sundhedsudvalg	.017		.012	
<i>Bureaukratifaktor</i>				
Sundhedsforvaltning	-.001		-.035	
R <sup>2</sup>	0.279	0.320	0.229	.380
N	69	69	29	29

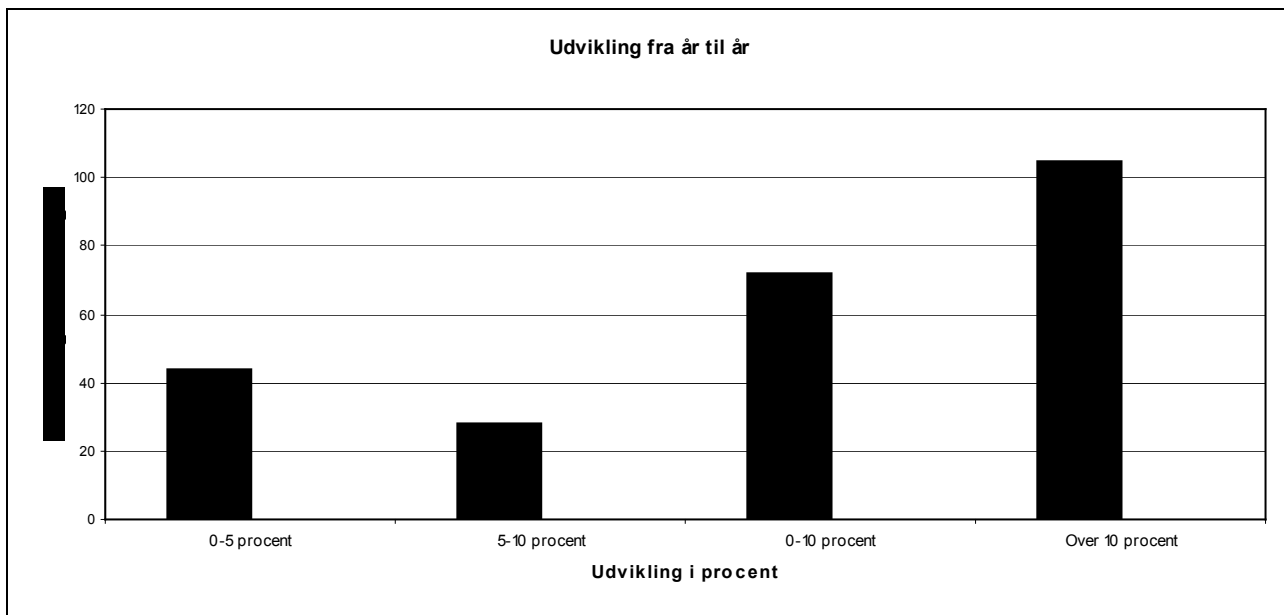
Denne model giver for de ikke arbejderparti/socialistiske kommuner ikke nogen særlig forandring, forklaringskraften er nogenlunde den samme. Hvis vi ser på model 2 for de kommuner, der ikke har arbejderparti/socialistparti flertal, er der dog tre små forandringer: For det første er de tre tilbageværende faktorer alle signifikante, og for det andet er beskatningsgrundlaget ikke med som forklaringsfaktor, men i stedet andel kun med grundskole. Sidst, men ikke mindst, er effekten af de tre faktorer noget mere ligeligt fordelt end tidligere, ledigheden har en mindre effekt, og det er faktisk andelen af ældre, der har den største effekt. Ser vi på de kommuner, der har arbejderparti/socialistparti flertal, ser vi, at det endnu engang er ledighedsprocenten, der er

afgørende for udgifterne til sundhedsfremme og forebyggelse. I model 2, som har den højeste forklaringskraft af alle modellerne med 38 procent, ser vi, at det kun er ledighedsprocenten, der har betydning i de kommuner, hvor der er arbejderparti/socialistparti flertal.

For at samle op kan det siges, at der er en politisk forskel på, hvilke beslutningskriterier kommunerne bruger. Ser vi først på modellen, hvor kommunerne er delt op efter borgmester, er der mindre udsving, hvor det blandt andet kan ses, at kommuner med socialdemokratisk borgmester vægter ledighedsprocenten højere end kommuner, der ikke har en socialdemokratisk borgmester, hvor de kommuner også vægter andelen af ældre relativt højt. Samtidig er forklaringskraften størst i de kommuner, der ikke har en socialdemokratisk borgmester. Ser vi på den model, hvor kommunerne er delt op efter flertal, får vi et lidt andet billede. Her ligger de kommuner, der ikke har arbejderparti/socialistisk flertal på nogenlunde samme forklaringsgrad som de kommuner, der ikke havde socialdemokratisk borgmester. Men på de kommuner, hvor der er arbejderparti/socialistisk flertal, har modellen en væsentlig større forklaringskraft på 38 procent, det er dog udelukkende ledighedsprocenten, der spiller ind her. De kommuner, der ikke har et arbejderparti/socialistisk flertal, har et mere varieret beslutningsgrundlag, hvor også ældre og andelen med kun en grunduddannelse har en signifikant effekt. Dette giver næring til en konklusion, der hedder, at i rent arbejderparti/socialistparti styrede kommuner er det ledighedsprocenten der er den altafgørende faktor i forhold til, hvor meget der bruges på sundhedsfremme og forebyggelse - i de øvrige kommuner er billedet mere sammensat. Der er ikke nogen stor forskel på, om borgmesteren er socialdemokratisk i forhold til, hvis han ikke er socialdemokratisk, hvis han ikke sidder på et rent arbejderparti/socialistisk flertal.

### **Analyse af udviklingen i udgifterne til sundhedsfremme og forebyggelse**

Udviklingen i kommunernes udgifter til sundhedsfremme og forebyggelse er undersøgt ved at optælle antallet af budgetbeslutninger, der kan karakteriseres som inkrementelle og dem, der ikke kan karakteriseres som inkrementelle. I søjlediagrammet (se næste side) er budgetbeslutningerne opgjort i de inkrementelle 0-5 procent udsving fra år til år, svagt inkrementelle 5-10 procent og de ikke inkrementelle over 10 procents udsving. For at hypotesen kunne godtages krævedes, at der var et flertal af budgetbeslutninger, der kunne kaldes inkrementelle. Som det fremgår af figuren er de inkrementelle budgetbeslutninger i klart undertal. Selv hvis man medtager de svagt inkrementelle, er der klart flere budgetbeslutninger, der ikke er inkrementelle. Hypotesen om at budgetbeslutninger på sundhedsfremme- og forebyggelsesområdet kan altså afkræftes.



## Opsamling

Samlet kan det siges, at kommunernes budgetbeslutninger kun i mindre grad kan forklares af de opstillede faktorer. Primært kan udviklingen i udgifterne til sundhedsfremme og forebyggelse primært tilskrives andelen af ledige og sekundært andelen af ældre i kommunen. De politiske faktorer har nogen forklaringskraft på den måde, at der er forskel på, hvilke faktorer en arbejderparti/socialistisk styret kommune lægger vægt på som beslutningskriterier i forhold til kommuner med et andet flertal. Udviklingen i kommunernes udgifter til sundhedsfremme og forebyggelse kan ikke tilskrives et inkrementalistisk beslutningsmønster i den enkelte kommune.



## Kapitel 7

### *Konklusion*

I konklusionen vil de enkelte hypoteser blive vurderet op mod analysen og sat i forhold til den teoretiske tilgang, for til sidst at blive sammenfattet i en endelig konklusion i forhold til problemformuleringen.

Den første hypoteser i specialet var, at *Hvis vælgerne efterspørger højere udgifter til sundhedsfremme og forebyggelse udbyder politikerne det*. Ser vi på resultaterne, er det netop de faktorer, som vi her i specialet har brugt som udtryk for vælgernes efterspørgsel, der har givet det største bidrag til at forklare, hvorfor der er forskel på kommunernes udgifter til sundhedsfremme og forebyggelse. Særligt ledighedsprocenten gav her en stor effekt.

Den anden hypotese, at *des flere ressourcer, der er til rådighed og des færre begrænsninger, der er i de socioøkonomiske omgivelser, desto højere vil udgifterne være til sundhedsfremme og forebyggelse* kan ikke finde opbakning i analysen. Beskatningsgrundlaget har kun en lille signifikant effekt, der samtidig er negativ og derfor modsat hypotesen, så højere beskatningsgrundlag betyder lavere udgifter til sundhedsfremme og forebyggelse. Dette er umiddelbart et overraskende resultat, men skal samtidig ikke tillægges for stor vægt, da der som sagt kun er tale om en beskedent effekt. Samtidig er det interessant at observere, at i "subgroupanalysens" resultater er der også en negativ effekt af beskatningsgrundlaget i både de kommuner, der har en socialdemokratisk borgmester og de, der har arbejderparti/socialistisk flertal. Her burde man jo især forvente, at man ville bruge et højt beskatningsgrundlag til at øge udgifterne, der er dog ikke tale om signifikante resultater.

Ser vi på specialets tredje hypotese, at *hvis det er arbejderpartier/socialistiske partier, der har magten i kommunen vil der blive brugt flere penge på service og dermed også på sundhedsfremme og forebyggelse end hvis det ikke er disse partier, der har magten*. Denne hypotese kan heller ikke finde opbakning i analysen - der er ingen effekt af, hverken borgmesterens parti eller hvilken blok, der har flertal i kommunen. Dette kan hænge sammen med at sundhedspolitik måske ikke er omfattet af en skarp partipolitisk konfliktlinje, men i stigende grad er et emne som begge fløje vægter højt.

Den fjerde hypotese, at *hvis der er tæt konkurrence mellem partierne vil, der blive brugt flere penge på service og dermed også på sundhedsfremme og forebyggelse* kan heller ikke finde nogen opbakning i analysen, hvilket enten kunne tyde på, at denne variabel er operationaliseret forkert eller at partikonkurrence ikke har nogen betydning i forhold til de offentlige udgifter.

Den femte hypotese, at *der er forskel på hvordan forhold i omgivelserne påvirker kommunernes udgifter til sundhedsfremme og forebyggelse, alt efter om det er arbejderparti/socialistisk styret kommune eller ikke* finder derimod opbakning i ”subgroupanalysen”, hvor det viser sig at især kommuner med rent arbejderparti/socialistisk flertal vægter ledigheden meget højt, hvor andre kommuner vægter ældre og andelen, der kun har en grunduddannelse, ligeså højt. Dette kan som nævnt bunde i, at disse partier traditionelt har et tilhørsforhold til arbejderbevægelsen og derfor vægter forhold, der har med arbejdsmarkedet at gøre højt. De ser sandsynligvis de mennesker, der er ledige som en del af deres traditionelle vælgermasse og er måske også mere lydhør overfor de interesseorganisationer, der varetager de arbejdsløses interesser.

Hypotese seks og syv, der siger, at *de kommuner, der har en forvaltning, som har sundhedsfremme og forebyggelse som en af sine hovedopgaver vil have højere udgifter til sundhedsfremme og forebyggelse og de kommuner, der har et udvalg, der har sundhedsfremme og forebyggelse som en af deres hovedopgaver vil have højere udgifter til sundhedsfremme og forebyggelse* finder heller ikke nogen opbakning i analysen. Dette kan selvfølgelig bero på, at strukturerne er så nye, at de ikke endnu er slået igennem i budgetbeslutningerne. Samtidig kan det også være, at disse variable kræver en mere raffineret operationalisering, hvor der ses på hvor stærke forvaltningerne og udvalgene er i forhold til de andre forvaltninger og udvalg i kommunen, som de skal slås om pengene med.

Hypotese otte, at *udviklingen i de samlede udgifter er relativt stabil fra 2007 til 2009, fordi hovedparten af kommunernes budgetbeslutninger har inkrementalistiske træk* finder ingen opbakning i analysen, stabiliteten må i stedet tilskrives andre kræfter.

I forhold til problemformuleringen: *Hvorfor er der forskel på kommunernes budgetter til sundhedsfremme og forebyggelse for 2009 og hvorfor har udgifterne udviklet sig så stabilt på landsplan fra 2007 til 2009?* Må konklusionen således være, at forskellen på kommunernes udgifter kan forklares med forskellig efterspørgsel fra vælgerne i kommunerne. De politiske forhold har ikke som sådan nogen betydning for forskellen og heller ikke ressourcefaktorer, institutionelle forhold eller bureaukratiske forhold. De politiske forhold kan dog tilskrives en betydning i forhold til hvilken efterspørgsel fra vælgerne, der bliver lagt vægt på. Forklaringskraften i de opstillede modeller er dog relativt beskedne. Dette kan enten skyldes et mangelfuldt udvalg af forklarende faktorer eller en for uraffineret operationalisering af disse. Selvom, der sikkert kan findes andre forklarende faktorer, der burde have været medtaget i specialet, hælder denne specialeskriver nu til

den anden forklaring, at de forklarende faktorer burde have været tilføjet mere raffinement og præcision i operationaliseringen. Som nævnt ovenfor kunne det være givtigt at studere udvalgene og forvaltningerne nærmere, ligesom et mere præcist udtryk for vælgernes efterspørgsel end de anvendte socioøkonomiske faktorer sikkert ville kunne tilføje analysen noget. Endelig ville de politiske variable også kunne forbedres ved at give et mere præcist indblik i, hvordan partierne samarbejder i hver enkelt kommune for derudfra at kunne danne nogle mere realistisk blokke end den temmelig grove opdeling, der er brugt i dette speciale.

Til sidst skal der dog nævnes en faktor, der kan fraskrive denne specialestuderende noget af ansvaret for den begrænsede forklaringskraft. For det første er der tale om et nyt område, der skal finde sin plads i kommunerne og politikernes bevidsthed. Dette vil kunne ses når sundhedsfremme og forebyggelse skal konkurrere med andre politikområder om midler, hvis der eksempelvis er sparetider i kommunerne er det nemmere og spare et sted, hvor borgerne ikke har vænnet sig til et bestemt serviceniveau. Endvidere kan det, at sundhedsfremme og forebyggelse i nogle kommuner tiltrækker ganske mange midler måske også tiltænkes en ildsjæls faktor, hvor en eller flere stærke politikere og/eller embedsmænd mener, at det er et område, man skal satse på, og derfor får tiltrukket nogle udgifter til området.

## English summary

The object of this project was to investigate why there was a difference in the expenses of the municipalities to the object of prevention in the health care sector and why the expenses on a national scale evolved so stable regarding that this was at new area of responsibility for the municipalities.

The municipalities was rewarded the task of prevention i the health care sector i structural reform of the Danish public sector in 2007. The reform reduced the number of municipalities from 275 to 98.

The project is making use og six different approaches:

1. Voter demand approach.
2. A political approach
3. An ecological approach
4. A bureaucracy approach
5. An institutional apparoach
6. An incremental approach.

These approaches is operationalized into eight thesis of the coherence between the independent variabelt in the analyzes and the dependent variable. The dependent variable being the municipalities spending on prevention per capita. These independent variabels was both of socioeconomic character, a political character and bureaucrativ character.

The result of the analyzes shows that main factor explaining the difference between the municipalities spending on prevention is the percentage of unemployed in the municipality.

## Litteraturliste:

*Aftale om strukturreform* (2004) Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Andersen, Laura Mørch & Sinne Smed (2006) ”Fedme fra forargelse til forebyggelse”, *AkfNYT*, side 9-12, Amternes og kommunernes forskningsinstitut

Baumgartner, Frank R. & Bryan D. Jones (1993) *Agendas and Instability in American Politics* University of Chicago Press.

*Bekendtgørelse af sundhedsloven* (2008) Lovbekendtgørelse nr. 95

Cauchi, Peter (1984) ”Kommunernes beskæftigelsespolitik” i Carl-Johan Skovsgaard (red.) *Kommunernes service under pres. Fra udbygning til omstilling*, side 143-161, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Dempster, M.A.H. & Aaron Wildavsky (1979) ”On Change: Or, There is no Magic Size of an Increment”, *Political Studies*, nr. 3, side 371-389.

*Det danske sundhedsvæsen i nationalt perspektiv* (2009) Ministeriet for Sundhed og forebyggelse

Downs, Anthony (1957) *An Economic Theory of Democracy*. Harper & Brothers.

Anthony, Downs (1960) ”Why the Government Budget is too Small in a Democracy”, *World Politics*, Vol. 12, nr. 4, side 541-563.

Easton, David (1965) *A Framework for Political Analysis*. Prentice-Hall

*Godt i gang – En kvantitativ undersøgelse af den kommunale forebyggelsesindsats i 2008* (2008) Kommunernes Landsforening

Hansen, Eigil Boll (2006) ”Udfordringer for kommunernes forebyggende indsats”, *AkfNYT*, side 12-14, Amternes og kommunernes forskningsinstitut

Hansen, Tore (1981) ”Politiske effekter på kommunale udgiftsbeslutninger” i Jørgen Lotz (red.) *De nordiske storbyers økonomiske problemer*, side 157-184, Udgivet af de nordiske hovedstæder.

Heinesen, Eskil (2000) *Local public choice of school expenditure: A dynamic data panel model*, AKF.

Heinesen, Eskil (2006) ”Sundheds og arbejdsløshed”, *AkfNYT*, side 14-17, Amternes og kommunernes forskningsinstitut

Jørgensen, Torben Beck & Poul Erik Mouritzen (2005) *Udgiftspolitik og budgetlægning 2. udgave*, Systime Academic.

Kristensen, Ole P. (1987) *Væksten i den offentlige sektor. Institutioner og politik*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Lindblom, Charles E.(1959) ”The Science of Muddling Through”, *Public Administratio Review*, Vol. 19, pp. 79-88.

Mouritzen, Poul Erik & Carl-Johan Skovsgaard (1980) ”Udgitsstruktur i væstkommuner og storbykommuner” i Jørgen Lotz (red.) *De nordiske storbyers økonomiske problemer*, side 109-156, Udgivet af de nordiske hovedstæder.

Mouritzen, Poul Erik (1991) *Den politiske cyklus*. Politica.

Madsen, Sven (1984) ”Serviceydelser på folkeskoleområdet” i Carl-Johan Skovsgaard (red.) *Kommunernes service under pres. Fra udbygning til omstilling*, side 117-143, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

*Mulighedernes Samfund* (2007) Regeringsgrundlag, VK Regeringen III

Niskanen, William A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine – Atherton.

Nordstran, Rolf (1980) ”Variationen i primærkommunale udgifter, specielt med henblik på store bykommuners økonomiske problemer” i Jørgen Lotz (red.) *De nordiske storbyers økonomiske problemer*, side 75-108, Udgivet af de nordiske hovedstæder.

Pallesen, Thomas (2008) ”Hvad siger teorierne?” I Peter Munk Christiansen (red.): *Budgetlægning og offentlige udgifter*, side 37-55, Academica.

Pedersen, Kjeld Møller (2006) ”Kommunal medfinansiering af det regionale sundhedsvæsen: Columbusæg eller misfoster” *Samfundsøkonomen* nr. 6, 2006

Rakoff, Stuart H. & Guenther F. Schaefer (1970) „Politics, Policy and Political Science: Theoretical Alternatives”, *Politics & Society* 1, side 51-77.

Skok, James E. (1980) ”Budgetary Politics and Decision-Making. Development of an Alternative Hypothesis for State Government” *Administration and Society* Vol. 11, nr. 4, side 445-460.

Søndergaard, Jørgen (1984) ”Udviklingen indenfor tre kommunale udgiftsområder 1978-1982” i Carl-Johan Skovsgaard (red.) *Kommunernes service under pres. Fra udbygning til omstilling*, side 95-116, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

*Tre år ekstra om ti år! National forebyggelsesplan med klare mål for danskernes sundhed* (2007) Venstre, Danmarks Liberale Parti

Vaus, David De (2002) *Surveys in Social Research*, 5. udgave, Routledge

*Vækst, velfærd – fornyelse* (2001) Regeringsgrundlag, VK Regeringen I

Wildavsky, Aaron (1964) *Politics of the Budgetary Process*, Little, Brown and Company.

## **Databaser:**

*Statistikbanken*, [www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk) Danmarks Statistik

*De kommunale nøgletal*, [www.noegletal.dk](http://www.noegletal.dk) Indenrigs- og Socialministeriet

## **Hjemmesider**

[www.sum.dk](http://www.sum.dk) Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse

Bilag 1: Kommunernes udgifter til sundhedsfremme og forebyggelse, samlet og pr. indbygger.

	2009	2009
Hele landet	524759	95
København	132367	255
Frederiksberg	16112	170
Albertslund	1064	38
Allerød	72	3
Ballerup	2309	49
Bornholm	2827	66
Brøndby	2669	79
Dragør	141	11
Egedal	1576	38
Fredensborg	3536	90
Frederikssund	1764	40
Furesø	0	0
Gentofte	2163	31
Gladsaxe	3268	52
Glostrup	900	43
Gribskov	5036	124
Halsnæs	2433	78
Helsingør	5278	86
Herlev	4540	170
Hillerød	3860	82
Hvidovre	5267	107
Høje-Taastrup	1480	31
Hørsholm	2157	89
Ishøj	3504	169
Lyngby-Taarbæk	2470	48
Rudersdal	1847	34
Rødovre	783	22
Tårnby	1535	38
Vallensbæk	483	36
Faxe	2285	64
Greve	1716	36
Guldborgsund	5400	85
Holbæk	6230	90
Kalundborg	1767	36
Køge	2220	39
Lejre	1240	46
Lolland	7395	155
Næstved	5363	66
Odsherred	5636	170
Ringsted	1449	45
Roskilde	3492	43
Slagelse	5075	66
Solrød	289	14
Sorø	2498	85
Stevns	822	37
Vordingborg	7783	167
Assens	2013	48



Billund	1274	49
Esbjerg	12967	113
Fanø	612	191
Fredericia	3764	76
Faaborg-Midtfyn	2354	45
Haderslev	7667	136
Kerteminde	2294	97
Kolding	6884	78
Langeland	3146	232
Middelfart	1388	37
Nordfyns	1731	58
Nyborg	1213	38
Odense	10329	55
Svendborg	3866	65
Sønderborg	11523	150
Tønder	3255	81
Varde	6623	131
Vejen	3396	79
Vejle	11371	107
Ærø	1099	164
Aabenraa	2051	34
Favrskov	3107	67
Hedensted	3429	75
Herning	3196	38
Holstebro	5165	90
Horsens	4191	51
Ikast-Brande	2050	51
Lemvig	1030	47
Norrdjurs	3244	85
Odder	1358	63
Randers	3786	40
Ringkøbing-Skjern	1738	30
Samsø	0	0
Silkeborg	6008	68
Skanderborg	3775	67
Skive	3049	63
Struer	1869	83
Syddjurs	2207	53
Viborg	1285	14
Århus	21345	71
Brønderslev	3821	107
Frederikshavn	11943	191
Hjørring	5146	77
Jammerbugt	5075	130
Læsø	710	356
Mariagerfjord	7024	164
Morsø	5000	226
Rebild	5882	204
Thisted	2313	51

Vesthimmerlands	5867	152
Aalborg	27225	139