

***Den Sociale Ankestyrelses
praksiskoordinering på
førtidspensionsområdet
- virker den?***

Gitte Lindermann & Ole Gregersen

September 2000



Socialforskningsinstituttet

Den Sociale Ankestyrelses praksiskoordinering på førtidspensionsområdet - virker den?

Gitte Lindermann & Ole Gregersen

September 2000

Socialforskningsinstituttets arbejdsrapporter indeholder foreløbige resultater af undersøgelser og forarbejder til artikler eller rapporter. Arbejdsrapporter udgives i et begrænset oplag som grundlag for en faglig diskussion, der indgår som led i forskningsprocessen. Læseren bør derfor være opmærksom på, at resultater og fortolkninger i den færdige rapport eller artikel vil kunne afvige fra arbejdsrapporten. Arbejdsrapporter er ikke omfattet af de procedurer for kvalitetssikring og redigering, som gælder for instituttets forskningsrapporter.

Om undersøgelsen

Den Sociale Ankestyrelse har siden 1994 haft flere praksiskoordinerende forpligtigelser. I det praksiskoordinerende arbejde har Styrelsen benyttet otte forskellige redskaber. I dette notat præsenteres resultaterne af en undersøgelse af effekten af disse redskaber.

Undersøgelsen er udarbejdet for Den Sociale Ankestyrelse, der også har finansieret undersøgelsen.

Gitte Lindermann og Ole Gregersen har udarbejdet rapporten, idet Ole Gregersen har skrevet kapitel 5 og Gitte Lindermann har udarbejdet resten af rapporten. Sekretærarbejdet er udført af forskningssekretær Dorrit Chris Nielsen.

Socialforskningsinstituttet, København 2000

Forskningsleder: Cand.jur. Inger Koch-Nielsen

Forskningsgruppen om Socialpolitik og Marginalisering

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1 – Sammenfatning

1.1 Konklusion	9
----------------------	---

Kapitel 2 – Førtdspensionens historik

2.1 Indledning	15
----------------------	----

Kapitel 3 – Problemfelt

3.1 Problemstilling	17
3.2 Ankestyrelsens redskaber	17
3.3 Empirisk design – Valg af amter og kommuner	19
3.4 Valg af informanter	19
3.5 Tidsperioden for interviewene	19
3.6 Gruppeinterview versus individuelt interview	20
3.7 Interviewguide	21
3.8 Kvantitative effektmål	22

Kapitel 4 – Analyse af Den Sociale Ankestyrelses redskaber

4.1 Kommunernes nemme og svære sager	23
4.2 Ej heller ved de svære sager er mønsteret broget – et klart billede viste sig	25
4.3 Ankestyrelsen yder telefonisk og skriftlig rådgivning til de Sociale Nævn og kommunerne. De Sociale Nævn yder telefonisk og skriftlig rådgivning til kommunerne	27
4.4 Regionale møder mellem Ankestyrelsen og de Sociale Nævn	30
4.5 Sociale Meddelelser	31
4.6 Afgørelsesstatistikken	34

4.7	Praksisundersøgelser	36
4.8	Sociale Nævn indsender afgørelser til Ankestyrelsen	40
4.9	Nyt fra Ankestyrelsen	41
4.10	Hindsgavlkonferencen	42

Kapitel 5 – Effekten af praksisundersøgelserne

5.1	Metode	46
5.2	Data	49
5.3	Resultater	51
5.4	Diskussion	53

Bilag 1:	Om baggrunden for valg af metode	55
-----------------	--	----

Bilag 2:	Interviewguide	61
-----------------	----------------------	----

Litteraturliste

Kapitel 1

Sammenfatning og konklusion

Baggrund

I gennem 90'erne er der sket en løbende decentralisering af kompetencen til at afgøre førtidspensionssager fra de Sociale Nævn til kommunerne. I denne forbindelse har der været bekymringer for, at decentraliseringen skulle medføre øgede geografiske forskelle i afgørelsespraksis. For at følge og forebygge denne udvikling, har Ankestyrelsen siden 1994 haft øgede praksiskoordinerende opgaver.

Denne rapport er en undersøgelse af, hvordan Ankestyrelsens redskaber til at koordinere kommunernes og de regionale nævns afgørelsespraksis virker.

I det følgende gives en kort beskrivelse af Ankestyrelsens praksiskoordinerende redskaber. For hvert redskab gives endvidere en kortfattet sammenfatning af undersøgelsens resultater vedrørende effekten af det pågældende redskab.

Effekten af Ankestyrelsens otte redskaber:

1.Redskab: Ankestyrelsen yder telefonisk og skriftlig rådgivning til de Sociale Nævn og kommunerne. De Sociale Nævn yder vejledning til kommunerne.

Rådgivningen kan være skriftlig eller mundtlig via telefonen. Sker det mundtligt og rådgivningen ikke skrives ned, vil rådgivning ikke blive tilgængelig for andre end den der er blevet rådgivet. Spredningseffekten af rådgivningen må antages at være størst hvis det sker skriftligt, så andre medarbejdere kan læse det.

Forventningen til denne effekt vil være, at rådgivning af hver sag må være i overensstemmelse med Ankestyrelsens praksis.

Effekten: Kommunerne var særdeles glade for telefonisk rådgivning. At tale med "et kendt ansigt" fra Nævnene var en god hjælp i den daglige sagsbehandling, og det var sjældent at kommunerne kontaktede Ankestyrelsen. Der var ingen tradition

for skriftlig rådgivning.

2. Redskab: Regionale møder mellem Den Sociale Ankestyrelse og de Sociale Nævn / Møder mellem kommunerne og de Sociale Nævn.

Ankestyrelsen deltager kun i møder med Nævnene, mens det er Nævnenes forpligtelse derefter at yde vejledning til kommunerne i deres region.

På de møder Ankestyrelsen holder med Nævnene, bliver der drøftet emner for fremtidige afgørelser. Det kan være konsekvenser af ny lovgivning, men det kan også være temaer, der trænger til en afklaring eller hvor der er problemer med at træffe afgørelser. Den forventede mekanisme er, at der på møderne bliver drøftet temaer, der ofte giver anledning til tvivl og derfor ofte anledning til enten decidede forkerte afgørelser eller til en forskellig praksis i forskellige dele af landet.

Effekten: Bliver af Nævnene ikke vurderet som særlig vigtig. Et nævn fremhævede at Den Sociale Ankestyrelse var venlige til at besvare spørgsmål under mødet og ved almindelig telefonisk henvendelse. Det andet Nævn fremhævede: at *“man ofte kom hjem med flere ubesvarede spørgsmål end besvarede”*. Kommunerne var der imod glade for møderne med Nævnene. Et citat præsenterer:

“...det går lettere når vi sammen kan diskutere det”.

3. Redskab: Sociale Meddelelser (SM)

Den Sociale Ankestyrelse træffer afgørelser i principelle sager. Afgørelserne publiceres i anonymiseret form i Sociale Meddelelser.

SM udgør en retskilde for kommende afgørelser og er på den måde bindende for fremtidige afgørelser af førtidspensionssager. Da SM'erne har bindende karakter, forventes disse at nå ud til enhver person, der enten udarbejder indstillinger til afgørelser eller er med til at træffe afgørelser i førtidspensionssager.

Effekten: En meddelelse alle informanter kendte. Alle udtrykte, at det var et særdeles vigtigt redskab i sagsbehandlingen.

4. Redskab: Afgørelsesstatistikken

I forbindelse med publicering af afgørelsesstatistikken publiceres resultaterne fra førtidspensionsmodellen, hvor hver kommune kan aflæse, hvor mange afgørelser af forskellige type, man skulle forvente i kommunen, hvis kommunen fulgte afgørelsesmønsteret for gennemsnittet af alle kommuner, korrigeret for den sociale struktur i kommunen. Den giver dels mulighed for at følge afgørelsesmønsteret over tid, dels for at følge spredningen i antal afgørelser.

Afgørelsesstatistikken bliver publiceret af Ankestyrelsen

Effekten: Ingen effekt i kommunerne. Kun én kommunal informant kendte afgørelsesstatistikken og den anvendte førtidspensionsmodel. I Nævnene bliver der ”holdt øje med afgørelsesstatistikken”.

5. Redskab: Praksisundersøgelser

Ankestyrelsen gennemfører praksisundersøgelser i to amter + alle kommuner i disse amter én gang årligt. Der bliver indhentet 300 sager som bliver gennemgået, hvorefter der sker en tilbagemeldning om generelle konklusioner.

Formålet med Ankestyrelsens praksisundersøgelser er en kvalitetssikring, af afgørelser efter den sociale lovgivning. Den forventede effekt af praksisundersøgelserne er, at de berørte medarbejdere/deltagere i afgørelsteams i de kommuner, hvor undersøgelserne er gennemført, ændre adfærd i overensstemmelse med anbefalingerne fra Ankestyrelsen, så der på landsbasis ikke er for stor variation i praksis.

Effekten: Ens vurdering fra kommunerne og Nævnene. Man læser de undersøgelser man selv er involveret i. Ingen informanter kunne huske en præcis sag, hvor en praksisundersøgelse kunne hjælpe videre i forløbet.

6. Redskab: De Sociale Nævn indsender afgørelser til Den Sociale Ankestyrelse.

Afgørelser af generel betydning sender de Regionale Nævn til Ankestyrelsen. Ankestyrelsen forholder sig til disse afgørelser og melder tilbage til Nævnene.

Effekten: De føler ikke, at der kommer feedback fra Ankestyrelsen. Denne procedure blev ikke vurderet som særlig vigtig.

7. Redskab: ”Nyt fra Ankestyrelsen”

Dette blad udgør ligesom Sociale Meddelelser en retskilde for kommende afgørelser. ”Nyt fra Ankestyrelsen” indeholder afklaring, vejledende, og generelle artikler om retsanvendelse og praksis på aktuelle områder.

Effekten: Et blad som ikke blev vurderet så vigtigt som Sociale Meddelelser. Specielt aktørerne i kommunerne mente ikke bladet gav så konkrete råd og anvisninger. En socialrådgiver fra et Nævn mente dog det modsatte. Bladet var godt og Nævnet var glade for de generelle artikler.

8. Redskab: Hindsgavlkonferencen

En årlig konference hvor Departementet, Den Sociale Sikringsstyrelse, Den Sociale Ankestyrelsen og alle Statsamter mødes til en generel drøftelse af bl.a. forhold i forbindelse med praksiskoordineringen.

Effekten: Det ene Nævn syntes det var en speciel god konference i år (år 2000) pga. relevante indlæg og gode diskussioner. Det andet Nævn var mere neutral i beskrivelsen. Kommunerne oplevede ikke at få feedback fra konferencen.

Opsummering af andre væsentlige perspektiver fra undersøgelsen

Det er vigtigt at fremhæve, at empirien er hentet fra to amter hvor Ankestyrelsen tidligere har gennemført praksisundersøgelser. Ankestyrelsen var dengang uenig med kommunerne og nævnene om en meget stor andel af de gennemgåede sager. Disse undersøgelser viste at gennemslagskraften ikke har været så fremtrædende. Så der er tale om to ikke repræsentative og ikke tilfældig udvalgte amter, hvor det forventes at se en effekt.

1) Der viste sig at være en dikotomi mellem de kommunale ledere og deres medarbejdere, da de Sociale Nævn havde svært ved ”at trænge igennem” med diverse skriftlig materiale til de kommunale sagsbehandlere. Materialet bliver sendt til kommunerne, men når ikke altid ud til sagsbehandler niveauet. Det blev nogen steder ”bremset” af de kommunale ledere, som sorterer og bedømmer hvilket materiale der skal videresendes til de enkelte sagsbehandlere. Nævnene havde oplevet, at materiale sendt til sagsbehandlerne ikke nåede frem. Praktisk viste det sig ved, at sagsbehandlerne ringede til Nævnet for at få diverse oplysninger – oplysninger som var sendt ud til kommunerne.

2) I den kommunale forvaltningen ses en tradition for intern mundtlig rådgivning og ligeledes mundtlig kommunikation med de Sociale Nævn. Dette står i modsætning til en juridisk tradition, som helt overvejende er skriftlig. Sagsbehandlerne i kommunerne lagde vægt på, at kommunikation med et ”kendt ansigt” var at foretrække.

3) Én enkelt informant ønskede at Den Sociale Ankestyrelse kunne formidle Sociale Meddelelser elektronisk eller via Den Sociale Ankestyrelsens hjemmeside. Det vil antageligt forbedre kommunikationsvejen, så den enkelte sagsbehandler selv kan hente meddelelserne, og dermed ikke bliver afhængig af andre læsere af meddelelsen, hvor der er risiko for at meddelelsen bremses og ikke cirkuleres til resten af forvaltningen.

4) Det bør fremhæves, at i meget små kommuner er der ofte kun ansat en eller to sagsbehandlere til at varetage området. Dette medfører at der til dagligt ikke er mulighed for et interkollegialt fagligt miljø, hvor komplicerede sager kan drøftes. I den forbindelse er det også vigtigt, at bemærke at kommunerne imellem ikke samarbejder (mødes og drøfter fælles problematikker). Dette arbejdsmiljø peger ikke i retning til en faglig udvikling og diskussion, som gerne er et middel til vækst.

5) En del sagsbehandlere opfattede hver enkel sag som unik, og brugte ikke afgørelsesstatistikken som hjælpemiddel. En vicesocialchef kom med følgende citat: *"Nej, statistik. Det bruger vi ikke. Vi kører vores egen linie...hver sag er unik"*. Hvis vi antager, at denne udtalelse og holdning er tilstede i andre kommuner lukkes muligheden for at viden kan overføres. F.eks. er hele tankegangen bag Sociale Meddelelser, at man kan gå fra en principel afgørelse i meddelelsen til en konkret afgørelse i en ny sag. Afgørelsesstatistikken er en indikator for, om afgørelsespraksis er anderledes end i andre kommuner.

6) Ved undersøgelsen viste der sig, at ét af Nævnene brugte flere skriftlige meddelelser og informationer end det andet. Den konkrete Nævn skrev hvert kvartal Nyhedsbreve som blev sendt ud til kommunerne. Den samme Nævn har nu gennemført en praksisundersøgelse af tre kommuners praksis om hjælpemidler, der blev initieret november 1999 (Praksisundersøgelser 2000).

Kapitel 2

Førtidspensionens historik

2.1 Indledning

Lige fra kommunalreformens fødsel i 1970'erne er der sket en klar decentralisering i de 275 kommuner i Danmark. Flere statslige opgaver er overført til amterne og kommunerne. Blandt andet overtog kommunerne mange sociale områder, herunder både det tidligere revalidering- og mødrehjælpen. Kommunerne kom også til at spille en rolle ved blandt andet ungdomsvejledning og miljøbeskyttelse (Winter 1995).

Førtidspensionen har også haft sin egen udvikling. Frem til 1975 var invalideforsikringsretten placeret centralt. Fra 1976-91 lå hele sagsbehandlingen i de Regionale Nævn. Ny ændring kom i 1992, og frem til 1998 afgjorde de Regionale Nævn §14 stk. 1 + §14 stk. 2 i Lov om Social Pension, og hvor kommunerne afgjorde § 14 stk.3.

Siden 1998 har kommunerne haft den fulde kompetence til at afgøre alle typer førtidspensionssager.

I den generelle decentralisering af førtidspensionssager fra de 15 Amtslige Sociale Nævn til de 275 kommuner, har der i denne proces været frygt for, at decentraliseringen skulle medføre øgede geografiske forskelle i afgørelsespraksis. For at modvirke denne frygt, har Den Sociale Ankestyrelse siden 1994 haft øgede praksiskoordinerende opgaver. Ud over den praksiskoordinerende funktion, der ligger i selve ankesystemet, har Ankestyrelsen gennemført årlige praksisundersøgelser. I disse undersøgelser er der gennemgået en række sager afgjort af 1. Instans. Udover dette har Den Sociale Ankestyrelse den systematiske tilbagemeldning via SM-syste-

met ¹.

De kommuner og regionale Sociale Nævn, der har deltaget i praksisundersøgelser, får en tilbagemeldning fra Den Sociale Ankestyrelse om resultaterne.

Socialforskningsinstituttet har udviklet en model til brug for Den Sociale Ankestyrelse. Modellen bruges når der skal udvælges kommuner til deltagelse i praksisundersøgelser. Det primære formål med modellen er at indentificere de kommuner, hvor problemet – forstået som forskel mellem det forventede antal tilkendelser og det faktiske – er størst.

Ved modellen som anvendes i dag, tages der udgangspunkt i det antal tilkendelser, man skulle forvente i en kommune, hvis den ligner landsgennemsnittet, når der kontrolleres for en række objektive forhold ved kommunen. Et sekundært mål er at give kommunerne et redskab til at sammenligne sig med andre kommuner, når tallene er rensset for forskelle i den sociale struktur. Modellen gennemførtes i perioden 1994-98 udelukkende som en ét års model, men er siden udvidet til at omfatte udviklingstendensen i den enkelte kommune. Modellens opbygning er dokumenteret i Gregersen (1994; 2000).

Denne undersøgelse skal ses i sammenhæng med Den Sociale Ankestyrelses tidligere praksisundersøgelser. Her gentages undersøgelsen i Sønderjyllandsamt og Storstrøms amt - to amter hvor Den Sociale Ankestyrelse tidligere gennemførte undersøgelser.

¹ SM er Sociale Meddelelser – en publikation fra Den Social Ankestyrelse der optrykker afgørelserne inden for de forskellige lovområder. Oversigten følger lovens paragrafinddelinger. Formålet med publikationen, er at give brugerne – sagsbehandlerne i kommunerne og i de sociale ankenævn, et brugbart arbejdsredskab, der skal tjene som et væsentligt ajourført supplement til Socialministeriets generelle vejledninger (Ankestyrelsens Praksis – Social Pension 1999)

Kapitel 3

Problemfelt

Tema:

Belyse Den Sociale Ankestyrelses redskaber i praksiskoordineringen af førtidspension.

3.1 Problemstilling:

Hvorledes virker de redskaber Den Sociale Ankestyrelse tager i anvendelse i det praksiskoordinerende arbejde?

3.2 Ankestyrelsens redskaber

Her præsenteres de redskaber, Den Sociale Ankestyrelse benytter i arbejdet med at sikre en ensartet afgørelsespraksis blandt kommunerne og de regionale Sociale Nævn.

1. Ankestyrelsen yder telefonisk og skriftlig rådgivning til kommuner og nævn. Forventningen til denne mekanisme vil være, at den konkrete sag, rådgivningen måtte være afledt af, i højere grad træffes i overensstemmelse med Ankestyrelsens praksis. Desuden kan rådgivningen naturligvis tænkes at have konsekvenser for den kommunale sagsbehandlers fremtidige rådgivning/indstilling/afgørelse. Da telefonrådgivning ikke skrives ned, vil denne rådgivning ikke umiddelbart være tilgængelig for andre end lige den person, der er blevet rådgivet, og spredningseffekten vil derfor formodentlig være begrænset. Spredningseffekten kan antages at være lidt større i de tilfælde, hvor rådgivningen er sket skriftligt.

2. Ankestyrelsen holder regelmæssige møder med nævnene. På disse møder drøftes temaer af betydning for fremtidige afgørelser. Det kan være konsekvenser af ny lovgivning, men det kan også være temaer, der trænger til en afklaring eller hvor der

er problemer med at træffe afgørelser. Ankestyrelsen deltager kun i den slags møder med nævnene, mens det omvendt er nævnenes forpligtigelse derefter at yde vejledning til kommunerne i deres region. På møderne diskuteres temaer, der ofte giver anledning til tvivl og derfor anledning til eller deciderede forkerte afgørelser.

3. Sociale Meddelelser (SM) udgør et retskilde for kommende afgørelser og er på den måde bindende for kommunernes fremtidige afgørelser i førtidspensionssager.

4. Ankestyrelsen publicerer afgørelsesstatistikken. Den giver dels mulighed for at følge afgørelsesmønsteret over tid, dels for at følge spredningen mellem kommunerne i antal kendelser. I forbindelse med publicering af afgørelsesstatistikken publiceres resultaterne fra førtidspensionsmodellen, hvor hver kommune kan aflæse, hvor mange afgørelser af forskellige type, man skulle forvente i kommunen, hvis kommunen fulgte afgørelsesmønsteret for gennemsnittet af alle kommuner, korrigeret for den sociale struktur i kommunen.

5. Praxisundersøgelser. Formålet med Ankestyrelsens praksisundersøgelser er kvalitetssikring af afgørelser efter den sociale lovgivning.

6. De Regionale Nævn indsender afgørelser af generel betydning til Ankestyrelsen. Ankestyrelsen forholder sig til disse afgørelser og melder tilbage til nævnene.

7. Ankestyrelsen udsender bladet "Nyt fra Ankestyrelsen" med vejledende og afklarende artikler om retsanvendelse og praksis på aktuelle områder.

8. Den årlige "Hindsgavlkonference" hvor Ankestyrelsen, Departement, Den Sociale Sikringsstyrelse og alle Statsamter mødes til en generel drøftelse bl.a. af forhold i forbindelse med praksiskoordineringen.

3.3 Empirisk design – Valg af amter og kommuner

Udvælgelsen af de to amter er foretaget ud fra en vurdering af, om der skulle vælges to amter der var afvigende fra landsgennemsnittets afgørelsespraksis² eller ikke-afvigende fra landsgennemsnittet, eller den tredje mulighed var at vælge et amt der afveg og andet som ikke afveg.

I samarbejde med Ankestyrelsen blev der valgt to amter der var afvigende fra landsgennemsnittets afgørelsespraksis, og hvor Ankestyrelsen tidligere har gennemført praksisundersøgelser, hvor gennemslagskraften ikke har været så fremtrædende. Så der er tale om ikke repræsentative og ikke tilfældig udvælgelse af amter. Kommunerne blev udpeget efter størrelse/antal indbyggere. Tilfældigt blev der udpeget tre kommuner i hvert amt – en stor, mellem og lille.

3.4 Valg af informanter

Der er tilstræbt at få informanter der arbejder med førtidspension i kommunerne. Gerne informanter med forskellige indfaldsvinkler på området. Den egentlige udpegning har kommunerne selv foretaget. Hyppigst er kommunerne kontaktet telefonisk med henvendelse til socialchefen eller lederen af den afdeling der varetager førtidspension . Informanterne var ofte en sammensat gruppe med sagsbehandlere (socialrådgivere, HK-socialformidlere og kontorassistenter) og lederen af den afdeling der behandler førtidspension samt lægekonsulenter, vicesocialchefer, en enkelt vicekommunaldirektør samt et kommunalpolitisk valgt medlem i et afgørelsesteam.

3.5 Tidsperioden for interviewene

Der er valgt det semistrukturerede interview med de centrale aktører i den kommunale forvaltning og i de regionale Sociale Nævn. Interviewene blev udført i grupper i perioden juni/juli og september 2000. I alt indgik 24 informanter. 18 kommunale aktører og seks aktører fra de Regionale Sociale Nævn. I alt 10 interview. Gennem-

² Afvigelsen fra landsgennemsnittet korrigeret for den sociale struktur

snitlig varede de 10 interview cirka en time. De blev optaget på bånd og transskriberet i deres fulde længde, for at have et pålideligt overblik over datamængden. Begrundelsen for at anvende interview som datakilde, skal ses i sammenhæng med, at interview som samtale giver mulighed for rigdom af detaljer og kompleksitet for at opnå ny viden og ny forståelse. (Christensen 1994/2).

3.6 Gruppeinterview versus individuelt interview

Hovedkilden til den empiriske undersøgelse er interview, som er en samtale om den menneskelige livsverden, som foregår i dialog mellem interviewer og informanten (Kvale 1997). Dialogen skaber en forståelse af de studerede fænomeners mønstre og sammenhænge, og derved skabes en ny viden om dialogens emneområde, så derfor er interview ikke blot en tilfældig samtale mellem mennesker. Valget har her stået mellem gruppeinterview og individuelt interview. Og valget faldt på gruppeinterview med følgende begrundelse.

Patton (1990) fremhæver at gruppeinterview ikke har til formål at opnå konsensus mellem informanterne, men at få etableret en samtale hvor man kan dække en så adækvat variation af ideer, synspunkter og erfaringer som muligt. Sammenlignet med et individuelt interview er der i gruppeinterview synergistisk potentiale (Bojlén 1995). Deltagerne udfordrer hinandens synspunkter, svar og korrigerer både emotionelt og med faktuelle oplysninger. Gruppedynamikken forløser tidligere erfaringer fra informanterne som oftest giver den aktive lyttende interviewer ³ en bredt indsigt i informanternes livsverden.

Ved gennemførelsen af de 10 interview var der rig mulighed for at opnå nuancer, brede perspektiver og få ny viden på feltet. Informanterne havde god tid, til en ufor-

³ I litteraturen benævnes interviewer ved gruppeinterview oftes som moderator (Bojlén 1995; Morgan 1997 og Patton 1990)

mel snak inden interviewene startede, og de blev ligeledes naturligt afrundet. Interviewene foregik uforstyrret på informanternes kontorer i deres eget miljø. Der var en afslappet stemning under interviewene, og ved emner der optog informanterne, var det tydeligt at observere deres nærhed og engagement i samtalen. En anden styrke ved metoden er at man hurtigt får mange synspunkter præsenteret på relativ kort tid, da informanterne hyppigst er meget aktive og gerne vil fortælle om deres arbejde.

Svagheden ved gruppeinterview findes hvis informanterne har forskellig information. Det kan være vanskeligt at styre gruppen, hvis der opstår undergrupper og konflikter under interviewet f.eks. blandt ledere og medarbejdere (Launsø & Rieber 1995) I et enkelt interview opstod der en situation hvor det var særdeles svært at være interviewer, da informanterne var meget forskellige, den ene var meget tavs, genert og nervøs og den anden meget udtryksfuld og vital med et dynamisk kropssprog. Deres uddannelses baggrund var vidt forskellige og jobfunktionerne ligeså. Det var en stor kunst – omvæltning - at gå fra en igangsættende rolle til den stærkt styrende rolle, så ikke den ene informant blev diskurssættende, og den anden blot bevidst eller ubevidst koblede sig på dialogen. Her havde det været en fordel at interviewe dem særskilt, da der ingen mulighed var for gruppedynamik. Spørgsmålene skulle stiles til en af personerne ellers kom svarene meget tøvende. Det var tydeligt at se, hvordan den aktive informant bevidst ikke brød ind i samtalen når den anden talte, og det omvendte skete også, den tavse ville ikke bryde ind når den aktive talte.

Der må tilstræbes et interview, hvor der skabes rum og mulighed hvor alle deltager ligeværdigt (Patton 1990)

3.7 Interviewguide

Spørgsmålene til informanterne var tematiserede og der var udarbejdet en interviewguide efter de otte redskaber Den Sociale Ankestyrelse har udarbejdet til brug i kommunerne og i de regionale Sociale Nævn (bilag 2). Alle emner blev berørt i

interviewene (se begrebsforklaring tidligere i kapitlet), men med åbenhed for, at informanterne kunne få lejlighed til at tale om de særlige forhold, der optog den enkelte. Interviewene blev indledt med at fortælle om projektets formål, hvor informanterne igen blev underrettet i at de blev citeret anonyme.

3.8 Kvantitative effektmål

Som et led i Den Sociale Ankestyrelses arbejde med at koordinere kommunernes afgørelsespraksis, udarbejdes der årligt en opgørelse for hver af de 275 kommuner over, hvor mange tilkendelser af førtidspension, man skulle forvente i kommunen, hvis den har samme afgørelsespraksis som gennemsnittet af alle kommune - og når vi korrigerer for den del af den sociale struktur i kommunen, som må antages at have betydning for antallet af tilkendelser. Dette tal sammenholdes med, hvor mange førtidspensioner, der faktisk blev tilkendt i kommunen. Sådanne opgørelser over forskel mellem faktisk og forventet antal tilkendelser for hver kommune er beregnet for hvert år fra og med 1992.

Som et led i at måle, om Ankestyrelsens praksisundersøgelser har en effekt på kommunernes adfærd er der gennemført en analyse af, om dette, at Ankestyrelsen har gennemført en praksisundersøgelse i en given kommune i et givet år betyder, at kommunen i de efterfølgende år enten tilkender færre førtidspensioner eller at afvigelsen mellem det faktiske og det forventede antal tilkendelser bliver mindre i årene derefter. Resultaterne af denne analyse præsenteres i kapitel 5.

Kapitel 4

Analyse af Den Sociale Ankestyrelses redskaber

I de første to afsnit bliver der givet et billede af, hvilke problemer der af sagsbehandlerne opleves som størst og vanskeligste i sagsbehandlingen.

4.1 Kommunernes nemme og svære sager

Opgaverne i de danske kommuner spænder vidt – lige fra funktioner på skatteområdet til ligningsopgaver, sociale ydelser og administration af en del reguleringslove. Det gælder på miljøbeskyttelses- og planlægningsområdet. Også for borgeren i lokalområdet er kommunerne indgangen til den offentlige sektor. Det stærke servicepræg er en følge af opbygningen af den danske velfærdsstat, hvor offentlige institutioner producerer og leverer en række serviceydelser til borgerne (Grønnegård Christensen & Munk Christiansen 1992). Specielt administrerer kommunerne de store sociale overførselslove, hvor feltet er normeret af en lovgivning og bundet af regler. Det er her kommunerne som skal vurdere hvor mange oplysninger der skal til, for at en beslutning kan træffes (jf. Officialmaksimen i Forvaltningsloven).

I alle interviewene viste der sig et generelt mønster i sagsbehandlingen af de behandlede sager. Det var et tydelig skel mellem hvad der var svært og nemt i sagsbehandlingen af sagerne. Der var nemme og svære sager at afgøre. Det interessante var, hvorfor det klare mønster mellem nemme og svære sager opstod? Og ligeledes hvilken rådgivning sagsbehandlerne benyttede sig af i komplicerede sager?

Alle 18 informanter i kommunerne svarede entydigt, at nemme sager er hvor borgerne har en veldiagnostiseret og velafgrænset sygdom – så som cancer i den terminale fase, hvor der ikke er mulighed for helbredelse eller rehabilitering. Informanterne beskrev det med følgende facetter:

”det afhænger af diagnosen om det er en nem eller svær sag, en kræftpatient med dårlig prognose er en nem sag, da der måske er begrænset levetid tilbage, så er indstillingen jo givet på forhånd..” Sagsbehandler

”nem sag er en kræftpatient, så er der ikke noget at rafle om, for diagnosen er klar”
sagsbehandler”

En paragraf 14 stk 3, 3⁴ er en nem sag” Sagsbehandler

En lægekonsulent udtaler:

”når der foreligger en specifik diagnose, og den er i overensstemmelse med de objektive fund og de subjektive klager”.

Udover de ovenstående citater, der karakteriserer en nem sag, findes der dybere argumenter. Behandlingen af en sag om førtidspension kan først påbegyndes på det tidspunkt, hvor det konstateres, at alle aktiverings-, revaliderings- og behandlingsmæssige samt andre foranstaltninger har været afprøvet (jf §20 a i Lov om Social pension). Jobbene kan have skiftende karakter, men ofte benyttes det lokale erhvervsliv. I nogle amter findes der revalideringsinstitutter (REVA) – et jobtræningscenter, hvor kommunerne ligeledes kan forlange at borgerne prøver forskellige job, for at finde muligheder og begrænsninger. På REVA kan jobbene bestå i:

”jeg tror, de laver noget med kreative ting som smykker, være i et træværksted, metal eller noget med mad og rengøring – samtidig kan REVA finde job til dem ude i byen, lige som vi kan her på kommunen” Sagsbehandler

⁴ Omfatter personer i alderen 50-66 år, når kun sociale forhold eller sociale forhold i kombination med helbredsmæssige forhold taler for tilkendelse. Tilkendelse forudsætter et varigt forsørgelsesbehov (Lov om social pension)

En anden sagsbehandler udtrykker:

”det kan nogen gange være svært at motivere borgerne til at prøve diverse job, men det er vi jo nød til i forhold til loven, men hos kræftpatienterne slipper vi jo for det”.

Det sidste citat er meget centralt, da alle interview peger på, at kommunerne har svært ved at aktivere borgerne, ofte er det svært at samarbejde med det lokale erhvervsliv, og få virksomhederne til at tage et socialt ansvar. På den anden side oplever mange kommuner nogle borger, som føler sig dårlig behandlet af kommunen, når de skal ud i en arbejdsprøvning, da det betragtes som om, at kommunen ikke stoler på borgernes nedsatte arbejdsevne

Så hvis vi vender tilbage til de borgere, der er ramt af cancer kan sagen glide hurtigere igennem; arbejdsprøvningen unødvendiggøres og kommunen sparer tid på en sagsbehandling. Inden de svære sager præsenteres kan det kort opsummeres at en nem sag omhandler en borger der er fysisk syg, og det er yderst sjældent, at kommunerne har brug for hjælp og rådgivning ved disse sager.

4.2 Ej heller ved de svære sager er mønsteret broget – et klart billede viste sig.

Det samme klare billede viste sig i sager, hvor borgerne ikke havde ”rene” klare velkendte og præcise diagnoser.

Informanterne fortalte:

”...de tungeste sager vi har, er de der klassiske eksempler, som man også læser om i medierne, det der whiplash og fibromyalgi og træthedssyndrom, der hvor der ikke er en klar diagnose, og hvor det ikke er målbart, det er sørme svært” Kommunal afdelingsleder

”de her sager med ryglidelser og alle de her syndromsygdomme er svært, de sager kører længe inden vi kommer frem til en afgørelse” Sagsbehandler

”jeg husker en vanskelig sag, det var om middelsvår demens....det var svært for alle parter at finde ud af hvor meget af erhvervsevnen der var tilbage” Kommunal vicesocialchef

Under interviewene var det tydeligt at mærke, at det var sygdommens karakter, der afgjorde, hvad der var nemt og svært. Derigennem kom lægernes rolle til at vægte betydeligt. Sagsbehandlerne fortalte, at en lægeerklæring fra borgernes praktiserende læge var noget af det første, de indhentede i en sag, og som gik videre til kommunens lægekonsulent, der ikke kender borgerne. En lægeerklæring var tydeligt et redskab sagsbehandlerne tillagde stor værdi, og de så den som et væsentligt hjælpemiddel i sagsbehandlingen, specielt i de situationer hvor sygdommen var udefinerbar. I langt de fleste kommuner er det sagsbehandlerne, der beslutter om og hvornår i forløbet, der skal indhentes lægelige oplysninger.

Der var tre andre - ikke sagsbehandlere - som bestemt ikke advokerede for lægeerklæringer i alle situationer. En kommunal ansat læge fremsatte perspektiverende:

”jamen jeg tror lægeoplysninger fylder for meget i syndromsagerne, der hvor vi ved, borgerne har det socialt dårligt. Her kan en speciallægeerklæring foretaget på 10-15 minutter ikke hjælpe, for jeg ved, at en ortopædkirurg skriver f.eks. jo bare, om det er noget, der kan opereres eller ej og tænker ikke i daglige funktioner som f.eks. en reumatolog med en medicinsk uddannelse gør, så de vise sten ligger ofte der, eller i hjemmeplejen eller hvis borgeren har været i kontakt med en psykiater eller psykolog – de kender personerne mere end fra de der 10 –15 minutter”

Bramfrit talte et medlem af et Socialt Nævn for:

”jeg gir ikke noget for alle de lægeerklæringer, de trykker bare folk tre gange på ryggen, og siger det ikke er så godt og bliv’ nu hjemme fra arbejde et par dage, og sådan kan man ikke hjælpe mennesker, der har det skidt. Der skal vel ikke den store eksamen til at forstå, at man kan få mavepine og ondt i ryggen, når det står skidt til derhjemme eller på arbejde”

En kommunal ansat kontorchef formidlede med et stille smil:

”vi kender jo godt de praktiserende læger...nogen er jo af den holdning, at mange borger ingen erhvervsevne har, og andre mener, at de bare skal tage sig sammen, revalideres eller omskoles og arbejde på normale vilkår igen...og vi ved såmænd også godt hvilke læger der mener det”.

Det tyder på, at der er forskel på hvornår og af hvem, samt i hvilke situationer en lægeerklæring ønskes. Der er et interessant skisma hvorfor en læge sætter spørgsmålstegn ved brugen af ”eget” arbejde og ligeledes hvorfor sagsbehandlerne modtager lægeerklæringerne med kys hånd ? En mulig tolkning kunne være, at sagsbehandlerne får nogle konkrete fysiske objektive oplysninger de kan arbejde videre med, hvor den enkelte læge efterlyste helt andre hjælpemidler i en anden og mere bred og social boldgade, hvor der ledes efter borgernes ressourcer. Dette er i øvrigt i tråd med anbefalingerne fra Socialministeriets ”Metode til god sagsbehandling på førtidspensions området 2000” hvor der er beskrevet mange teknikker til at finde borgernes dynamiske ressourcer.

4.3 Ankestyrelsen yder telefonisk og skriftlig rådgivning til de Sociale Nævn og kommunerne. De Sociale Nævn yder telefonisk og skriftlig rådgivning til kommunerne.

I de situationer hvor der foreligger tvivl i tolkningen af lovstof, giver de Sociale Nævn informationer på et generelt niveau i vanskelige sager. Den Sociale Ankestyrelse yder ligeledes rådgivning til de Sociale Nævn og kommunerne. Men hvor

ofte benytter kommunerne denne rådgivning ?

”jeg har aldrig været i kontakt med den Sociale Ankestyrelse, men de Sociale Nævn har jeg en gang kontaktet telefonisk, men jeg husker egentlig ikke hvad det drejede sig om” Kommunal ansat kontorchef

”Jeg har en gang ringet til Den Sociale Ankestyrelse om en afgørelse de havde truffet, som jeg ikke kunne forstå, og det ville jeg godt høre, men ellers er det ikke noget vi bruger” sagsbehandler

”vi er hyppigt i dialog med vores Nævn, altså vi bruger også vores Nævn som konsulenter, vi ringer til...i mindre grad kontakter vi Ankestyrelsen” Kommunal ansat afdelingsleder

”Nej, vi har aldrig kontaktet Ankestyrelsen eller Nævnet, men de sender da noget post til os.” Sagsbehandler

”jeg benytter det Sociale Nævn til råd og vejledning, for jeg kender nogen, jeg snakker med derovre, ...nu har jeg den fordel, at jeg ”spiller” lidt med i lovgivningen, jeg ”spiller” lidt med i Ankestyrelsens afgørelser, jeg kan gå ind på Schultzes love, da jeg sidder som sagsbehandler for et andet område for en anden kommune”
Kommunalpolitisk valgt medlem i afgørelsesteamet.

Ved de ovenstående svar observeres, at kommunerne ikke hyppigt rettede henvendelse til de to instanser. De fleste fortalte meget tøvende om denne mulighed, og der var ingen steder hvor tilbagemeldingen systematisk blev spredt rundt til andre ansatte i kommunen via skriftligt materiale eller oplæg, så det må antages, at spredningseffekten er begrænset. Og dog - to forskellige steder blev informationen givet videre til nærmeste kollega og argumentet var, at de delte kontorer og det andet sted var det en mindre kommune med få ansatte i socialforvaltningen.

Årsagen til den manglende søgning i forhold til de regionale Sociale Nævn og Ankestyrelsen kan muligvis tolkes i retning af, at sagsbehandlerne agerer relativt selvstændigt, og samtidig er der lagt rammer og faste procedurer for sagsbehandlingen i kommunen. Kritisk opsøgende arbejde internt i kommunen i form af mundtlige oplæg efterfulgt af diskussion i forvaltningen eller udarbejdelse af skriftlige notater, der kan indgå som et redskab i sagsbehandlingen, var der ikke tradition for.

En supplerende tolkning kan være, at rådgivningen ikke er velegnet til de problemområder, der foreligger i kommunerne, for to informanter mener:

"...men husk den rådgivning vi får fra det Sociale Nævn er jo meget generel, og ofte føler jeg, det er noget specifikt der er svært." Kommunal sagsbehandler

Om samme emne fortæller en informant fra et Socialt Nævn:

"Jeg synes vi bruger meget tid på at rådgive kommunerne, og jeg kan mærke at sagsbehandlerne er vidt forskellig udrustet rent uddannelsesmæssigt, og at mange simpelthen ikke forstår vores rådgivning. F.eks. skal vi altid gøre opmærksom på, at de fleste svar kan hentes i SM".

"Jeg hverken modtager eller ber' om hjælp fra Ankestyrelsen,...det er jo sådan noget juristeri, men selvfølgelig har min organisation sikkert noget liggende" Medlem af et Socialt Nævn.

Argumentet om, at rådgivningen var for generel, kom frem under flere interview ofte kombineret med holdningen til, at de ikke kender dem, man kommer til at tale med. Et kendt ansigt – samme person blev efterlyst.

"..de gange jeg har måtte ringe til Nævnet, har jeg altid bedt om at tale med x for ham kender jeg, og det gør det lidt nemmere" Sagsbehandler

En anden sagsbehandler argumentere på samme tunge:

4.4 Regionale møder

”jeg kan godt li’ de møder vi har med Nævnet, vi diskuterer forskellige ting som bistandsområdet, pensionsområdet, dagpengeområdet, og vi er med til at sætte dagsordenen sammen...sidste gang talte vi om Højesteretsdommen...Det går lettere når vi sammen kan diskutere det, og så lærer vi hinanden at kende, og så har vi altså lettere ved at tage telefonen senere hvis vi tvivler” Kommunal sagsbehandler.

Disse toner klinger i en skarp retning af, at de kommunale aktører får mest udbytte af mundtlig information og rådgivning - gerne i form af møder, hvor der foregår en dialog. Udover at informanterne fremhævede den form, kan det også sammenholdes med, at ingen informanter fra kommunerne har benyttet den skriftlige vej til rådgivning. At sende en mail, faxe eller skrive et brev og få skriftlig svar, der så kan videre sendes ud til alle sagsbehandlere, der arbejder med det pågældende område, var der ingen praksis for. Da telefonrådgivning ikke skrives ned, vil den rådgivning ikke umiddelbart være tilgængelig for andre end lige den person der er blevet rådgivet, og spredningseffekten vil derfor formodentligt være begrænset. Hvis informationen foregik skriftligt kunne man antage, at spredningen af budskabet vil være lidt større, da mange medarbejdere vil få den samme viden relativt hurtigt.

Vender man blikket mod aktørerne fra et af de Sociale Nævn, blev information fra Ankestyrelsen vurderet som fuldt tilfredsstillende, selvom de ikke så ofte var i kontakt med dem. Det var en naturlig del ved arbejdet, at kunne kommunikere i situationer, hvis der opstod tvivl. En kontorchef fra et regionalt Nævn så det som meget væsentligt, at de hurtigt kunne komme i dialog med Ankestyrelsen, hvis der f.eks. opstod fortolkningsproblemer ved en ny indført lov, da det Sociale Nævn er forpligtet til at yde vejledning videre til kommunerne.

Som ovenstående citerede sagsbehandler, agiterer en af de ansatte ved et Sociale

Nævn, at de løbende regionsmøder mellem kommunernes sagsbehandlere og De Sociale Nævn var af stor betydning. En betydning der grunder i, at sagsbehandlerne havde relevante spørgsmål og kommentarer til møderne. En anden gevinst ved møderne var, at der efterhånden afspejlede sig situationer, hvor sagsbehandlerne ofte havde svært ved at håndtere lovgivningen. Det gav ofte problemer, at gå fra et abstrakt niveau til den konkrete praksis. Derfor var mødeformen velegnet, da der var rige muligheder for at gennemdiskutere et emne. På baggrund af aktørens holdning i Det Sociale Nævn og sagsbehandleren ses et meget ensartet perspektiv, at det igen er den mundtlige kommunikation der fremhæves.

I et andet Nævn blev der fremhævet, at møderne med Ankestyrelsen ofte var spild af tid, da man kommer hjem med flere ubesvarede spørgsmål, end dem man havde med.

”De (Ankestyrelsen) er så tilbageholdende og vil ikke sige noget til møderne. Hvad kommer de så for? De skal sende nogen der har kompetence til at udtale sig... ikke noget med yngste mand” Men de må være bange for at få ørerne i maskinen”. Kon-torchef

Begrundelsen til denne holdning, skal ses i sammenhæng med Nævnenes forpligtigelses over for kommunerne. Aktøren her savnede opbakning og samarbejde fra Ankestyrelsen, når Nævnene stod i særdeles vanskelige problematikker. Når Nævne ne skulle rådgive kommunerne, ville det være ønskeligt at Ankestyrelsen kunne bakke mere op om den rådgivning man giver, så tvivl og fejlrådgivning mindskes.

4.5 Sociale Meddelelser

Ingen tvivl om at mundtlige budskaber bliver brugt i større grad end de nedskrevne nyheder. Og dog – redskabet Sociale Meddelelser, er et arbejdsredskab som bliver brugt i et stort omfang, både i de Sociale Nævn og i kommunerne. Alle informanter fortalte, at bladet cirkulere blandt personalet og rundt i forvaltningen, og ofte bliver

der taget kopier af bladet, så hver enkel person får netop det specifikke i forhold til de sager de forvalter. En kommunal kontorchef udtrykker malerisk:

”jeg river simpelthen ryggen af hæftet og kaster det ind i kopimaskinen...det er et must alle må læse det”

”Vi læser SM’erne sønder og sammen og trækker alle de oplysninger ud vi kan. Man må ajour føre sig selv og holde øje med hvad der sker rundt omkring.” Sagsbehandler fra et Socialt Nævn

Om så alle læser SM er et spørgsmål ?

Informanterne berettede under dette spørgsmål, at deres opfattelse var, at deres kollegaer læste bladet og var meget bevist om dets indhold og vigtighed. Det viste sig også meget tydeligt, at alle de interviewede var informeret om, at SM udgør en retskilde for kommende afgørelser, og på den måde bindende for kommunens fremtidige afgørelser. Om hver enkel læser det fra a til z var ikke entydig, men alle havde adgang til bladet. I en kommune stod alle vigtige meddelelser fremme på en centralt placeret hylde på gangen, hvor det så var op til den enkelte at holde sig ajour. Et andet sted cirkulerede diverse blade samt SM rundt i forvaltningen, og som citatet fortæller blev SM det tredje sted kopieret og sendt direkte ud til alle sagsbehandlere.

Alle informanter blev spurgt, om de kunne huske en konkret sag, hvor SM blev brugt som et hjælpeværktøj og dannede baggrund for en afgørelse ?

I kommunerne var der ingen som præcist kunne huske en bestemt sag, hvor SM pegede på en direkte løsning. Dette kunne tolkes i retning af at sagsbehandlerne ikke kunne drage perspektiverede paralleller fra SM’erne til en konkret sagsbehandling. At omsætte generel og teoretisk stof til praktisk anvendelse blev vurderet som vanskeligt.

I et Sociale Nævn var de klar over problemstillingen - en kontorchef fortalte et par

eksempler på, hvor de kommunale sagsbehandlere ikke kunne gennemskue et par SM meddelelser. Her var det en situation, hvor det vidste sig at sagsbehandlere havde begrænset træning i den juridiske metode, hvilket naturligvis gav nogle problemer, men på den anden side kunne man jo ikke forlange, at sagsbehandlere kunne håndtere den fulde juridiske metode, hvis de ikke er uddannet til det.

Samme argument findes i et andet Socialt Nævn:

”Man kan ikke forlange, at en HK kontorassistent kan gennemskue den juridiske metode, men det skyldes at lederne ude i kommunerne er for dårlige til at uddanne eller oplærer dem. Jeg har stor forståelse med den sagsbehandler der ringer til mig, og har en svær sag der brænder i bordet....hun kan jo ikke hente hjælp hos hendes leder...” Kontorchef

Her får de kommunale ledere en kommentar med på vejen. Et synspunkt som ikke er blevet præsenteret af andre informanter. De andre perspektiver peger kun i retning af, at det er sagsbehandlere der ikke er så juridisk rustet, men måske ligger der mange fremtidige visioner i denne holdning ?

Men er formidlingen og strukturen i bladet SM tilfredsstillende ?

”vi er glade for det som det er” Kommunal sagsbehandler.

“nogen gange vil jeg ønske der var flere begrundelser for, hvorfor en sag ender som den gør” Medlem af et Socialt Nævn

Samme ønske havde et Socialt Nævn:

” De er nogen gange lidt for tynde og der står for lidt.....Ankestyrelsen springer nogle problemstillinger over, hvor vi så kan fortælle kommunerne at vi tolker dette og hint. Men ofte har vi ikke Ankestyrelsen med os...de er

nogen gange "lurepassere".

"jeg kunne forestille mig, at man kunne udnytte de muligheder der er edb-mæssigt på en bedre måde, så hvis der er en borger med Menieres sygdom er 40 år og har haft 10 års erhvervstilknytning, så kunne kan søge efter de parametre" Kommunal kontorchef.

Første citat er særdeles repræsentativt for informanterne. Ingen havde de store forestillinger om, hvordan bladet eller den elektroniske form kunne forbedres eller forandres. Måske kunne det tolkes som den direkte ordlyd i citatet, at de er tilfredse med bladet og helst ikke ønsker forandringer i formidlingen eller strukturen. Som de sidste tre citater viser, var der kun tre informanter der havde et bud på eventuelle ændringsforslag. Udtalelsen fra Det Sociale Nævn kom i forbindelse med diskussionen om sagsbehandlernes juridiske kompetence. Det var her personens overbevisning at Den Sociale Ankestyrelse evt. kunne forbedre deres sproglige formidling i SM, da det kunne være svært for sagsbehandlerne, at gennemskue og tolke begrundelserne for sagernes afgørelse. Den næstsidste kommentar peger i retning af, at der ønskes yderlige argumenter.

Det sidste citat fremtrådte som en visionær tanke, der måske kunne laves med tiden, ikke som en mangel eller kritik på den nuværende udgave af SM.

4.6 Afgørelsesstatistikken

Opgørelsen "Afgørelsesstatistikken" indeholdende afgørelsesmønstret over tid, samt spredningen mellem kommunerne i antal afgørelser af forskellige slags, svæver også rundt i forvaltningen. Svæver fordi det ikke benyttes så konkret som "Sociale Meddelelser".

"Hvad skal vi bruge statistik til, det kan jo ikke bruges, for vi har jo xxx psykiatriske hospital, hvor der foregår en tårnhøj førtidspensionstilkendelse, det vil jo give

skæve tal i forhold til andre kommuner” Læge konsulent

”Jamen landsgennemsnittet for personer f.eks. i Ålborg kan se anderledes ud end her – vi er en lille kommune, og landsgennemsnittet...tja hvad er det egentligt det er... jeg tror ikke vi benytter det...” Kommunal sagsbehandler

”Nej, statistik. Det bruger vi ikke. Vi kører vores egen linie...hver sag er unik”
Vicesocialchef

Kun én informant reflekterer om afgørelsesstatistikken:

”jeg sidder typisk og sammenligner lidt med vores nabokommune, og så har vi ca. samme antal afgørelser, afslag og så videre. Og så sammenligner jeg selvfølgelig over tid, for der er jo virkelig sket noget de sidste par år.” Kommunal afdelingsleder

Ved de første udtalelser var det svært at lade være med at stille spørgsmålet – ved de præcist hvad der ligger i begrebet afgørelsesstatistikken ? Svaret må være et tungt nej, hvor alt omkring liggende er diset og tåget. Sagsbehandleren var meget usikkre i svaret og vicesocialchefen kendte ikke til den statistiske model, som netop tager højde for geografiske og sociale strukturer i kommunerne. Hermed gives mulighed for en kvantitativ sammenligning mellem kommunerne. Da den kommunale afdelingsleder berettede om afgørelsesstatistikken, var der tydeligvis ikke supplerende oplysninger fra de andre informanter der var tilstede under interviewet. Det må betyde at den overordnede brug og anvendelse af metoden ikke finder sted på kommunalt plan, men derimod i de Sociale Nævn.

I et socialt nævn bliver der perspektiveret over statistikken:

Et medlem af nævnet udtaler: *” det er godt at skæve til afgørelsesstatistikken en*

gang imellem”

En sagsbehandler og kontorchef berettede med samme tone, at det var et generelt anvendeligt værktøj der var godt at have for øje. Der viste sig blandt andet et sammenfald i den forventede overensstemmelse i brugen af modellen i kommunerne, for sagsbehandleren i det konkrete Nævn forklarede, at afgørelsesstatistikken formentlig ikke blev anvendt så meget i kommunerne som i Nævnet. En af forklaringerne var, at sagsbehandlerne i kommunerne arbejde meget konkret med enkelte sager fra borgerne og på den anden side, blev det vurderet at den overordnede samlede bedømmelse af alle sager skulle gerne følges og vurderes af Nævnet. Der var tydeligt at vurdere, at Nævnet følte en stor ansvarsfølelse i den samlede afgørelsespraksis i amtet.

En kontorchef fra et andet Nævn fremhævede:

”Det er vigtigt at lederne, både i kommunerne og Nævnene beskæftiger sig med statistikken ..vi har en konsulent, der specielt følger den”.

Ud fra ovenstående citater, kan der sammenfattes at Afgørelsesstatistikken ikke bliver anvendt i kommunerne, men har De Sociale Nævns opmærksomhed.

4.7 Praksisundersøgelser

Den Sociale Ankestyrelse har siden 1995 gennemført årlige praksisundersøgelser på førtidspensionsområdet. Ankestyrelsens pligt til at koordinere landsdækkende praksis blev skærpet ved retssikkerhedsloven indtræden den 1. juli 1998, hvor efter der i stigende grad er blevet gennemført undersøgelser, med henblik på at sikre en tilfredsstillende kvalitet i afgørelserne og en ligebehandling af borgerne – uanset hvor i landet de bor. Først fra den 1. juli 1998 havde de Regionale Sociale Nævn mulighed for, at gennemfører regionale undersøgelser i samarbejde med Den Sociale Ankestyrelse (Praksisundersøgelser 2000). Et yderlige formål er også, at Ankestyrel-

sen får en dialog med de ansatte i kommunerne og i de regionale Sociale Nævn, for at sikre kvaliteten i afgørelserne.

I "Praksisundersøgelser 2000" på side 9-10 beskriver Den Sociale Ankestyrelse at kvalitetssikringen af afgørelserne sker efter den sociale lovgivning, hvor der indgår tre omdrejningspunkter.

Legalitetskontrol:

I legalitetskontrollen tænkes på afgørelsens korrekthed i forhold til lovgivning, personkreds og Ankestyrelsens praksis. Legalitetskontrollen udgør kernen i Ankestyrelsens praksisundersøgelser og er alt afgørende for, om Ankestyrelsen kan erklære sig enig/uenig i de indsendte afgørelser

Formalitetsvurdering:

Ved formalitetsvurderingen indgår vurdering af overholdelse af forvaltningsmæssige og retssikkerhedsmæssige regler, herunder særlige krav til tidsfrister, skriftlighed, begrundelseskrav, borgernes inddragelse, hjemmelsgrundlag mv.

Vejledning:

I forbindelse med praksisundersøgelserne er den efterfølgende dialog mellem ankeinstanser og de lokale myndigheder, hvis afgørelser har været omfattet af undersøgelsen, et vigtigt element. Dialogen skal sikre en kvalitetsforbedring af de fremtidige afgørelser, der træffes efter den sociale lovgivning, og sikre ensartethed på landsplan.

Den Sociale Ankestyrelse indkalder til undersøgelser, der tilrettelægges på forhånd hvor et antal definerede sagstyper undersøges så repræsentativt som muligt. En anden metode er mere selektive undersøgelser, hvor særlige problemstillinger ligger til grund for udvælgelsen. Ankestyrelsen erklærer sig alene uenig i afgørelser, hvis den er klart i strid med lovgivningen og Ankestyrelsens praksis. Praksisundersøgel-

serne går ikke ind i bedømmelse af kommunernes forretningsgange eller det lokale serviceniveau.

Opsummeret skal vejledningen således sikre, at der træffes korrekte afgørelser, og at der på landsplan er størst mulig ensartethed i afgørelsespraksis og sagsbehandlingen.

I denne interviewundersøgelse var spørgsmålet, om de berørte kommunale medarbejder og fra de regionale Sociale Nævn ændrede adfærd i overensstemmelse med anbefalingerne fra Ankestyrelsens praksisundersøgelser.

Ved spørgsmålet omkring praksisundersøgelseernes feedback, og om hvem der modtager resultaterne i kommunen er svarene meget tåget.

”..vi udfylder mange spørgeskemaer sådan løbende, det er sjældent man egentlig får svar tilbage på, hvad det egentlig bliver brugt til, men det er jo heller ikke så tit der bliver lavet praksisundersøgelser”. Sagsbehandler

”ja, jeg tror at der nogle enkelte gange vi har været til møde i Nævnet om det, men det er meget længe siden...i forbindelse med Højesteretsdommen” Sagsbehandler

En vicesocialchef udtrykker:

”Jeg tror at SM og Nyt fra Ankestyrelsen har større betydning for praksis end en praksisundersøgelse, som jo ikke er så konkret som SM-afgørelserne og ”Nyt fra Ankestyrelsen”, fordi der får vi beskrivelsen og kan bedre gå ind og vurdere hvis jeg har en situation som kunne være analog med den afgørelse her. Men derfor reflekterer vi da alligevel over praksisundersøgelser”.

Fra interview udskrifterne ses tydeligt to verdener ude i kommunerne. Sagsbehandlernes og ledernes. De er vidt forskellig informeret om praksisundersøgelserne –

nogle af sagsbehandlerne var initialt tøvende overfor, hvad praksisundersøgelse-
rnes formål var. Ved de to ovenstående citater fra sagsbehandlerne skimtes en diset profil
...vi udfylder mange spørgeskemaer...men det tyder ikke på, at medarbejderne ved
hvor disse spørgeskemaer ender, og svarene derpå fornemmes at ligge langt ude i
horisonten. Ved det sidste citat nævner sagsbehandlere et møde med Nævnet. Igen
ses og huskes der et møde, hvor det var den mundtlige formidling der gjorde ind-
tryk. Skriftligt information savnes ikke.

Citatet vicesocialchefen leverede, ses en mere klar profil af praksisundersøgelse-
rnes effekt, og der fornemmes at de læses, men spørgsmålet er så – hvorfor spredtes under-
søgelsesresultaterne ikke frit flydende rundt i forvaltningen til sagsbehandlerne ?
Svaret skal måske findes i selve citatet, da vedkommende mener at SM érne og Nyt
fra Ankestyrelsen er mere præcise og konkrete end praksisundersøgelsene og der-
med ikke bevidst formidler dem rundt i forvaltningen. Sker der en stopklods i for-
midlingen fra lederne til medarbejderne ? Kan der spores en barriere mellem medar-
bejdere og ledere ?

I et Nævn udtaler:

” jeg bruger dem lidt ” Medlem fra et Socialt Nævn

”nej jeg læser dem ikke, de er ikke rigtigt til nogen hjælp ” Medlem fra et Socialt
Nævn

Fra et andet Socialt Nævn bliver der fremhævet på samme melodi:

*”Vi læser kun de undersøgelser vi selv er involveret i og jeg kan slet ikke huske
nogen konkret sag. Jeg tror heller ikke kommunerne sidder og læser alt dette ”.*

Disse citater viser billedligt at praksisundersøgelse-
rnes ikke bliver benyttet i så stor

en grad. Måske kan forklaringen ligge i den tidligere omtalte diskussion, at skriftligt materiale ikke har så stor en gennemslagskraft blandt sagsbehandlerne som den mundtlige via møder og telefonoplysninger. Tanken om dikotomi strejfes, da lederne måske ubevidst har en fornemmelse af, at medarbejderne arbejder og læser det samme materiale som det lederne har i hænderne og omvendt. Hvis dette gab eksisterer må det give et stort tomrum hvor der er frit spillerum til tolkning af lovstof og retspraksis.

Ved spørgsmålet om medarbejderne i kommunerne kunne huske en sag, hvor vi anvendte en praksisundersøgelses som hjælp, var svarene utvetydige:

”Nej, det synes jeg ikke. Det kan jeg ikke erindre”. Sagsbehandler

Svaret kom ikke kun fra denne aktørs tunge, men det viste sig at være et hyppigt gensvar i kommunerne. Dette var ikke overraskende for de ansatte i et Socialt Nævn, hvor deres opfattelse var, at socialformidlerne havde svært ved at tolke lovgivningen og anvende praksisundersøgelserne som et hjælpværktøj i en fortløbende kvalitetsikringsproces. På den anden side lå problematikken i, at en del sagsbehandlere ikke var uddannet og trænet til at anvende lovgivningen. Et skisma der klart vil resultere i en inkonsistent anvendelse af de sociale love. Potentielt kan sammenhængen mellem manglende juridisk træning og manglende brug af skriftligt materiale hænge sammen, da nogle af sagsbehandlerne ikke har uddannelse eller blevet socialiseret i forvaltningen til en teoretisk granskning af kildematerialet.

4.8 De regionale Sociale Nævn har pligt til at indsende deres principielle afgørelser – afgørelser af generel betydning til Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen noterer afgørelserne og formidler dem videre gennem SM og Nyt fra Ankestyrelsen samt direkte til nævnene og ved regionsmøderne.

Oplevede de involverede informanter denne feedback mekanisme ?

I et Socialt Nævn artikulerede to informanter, at de nogle gange kunne genfinde

deres afgørelser trygt i SM érne og en enkel gang blev en sag drøftet på et regionsmøde. Et medlem af samme nævn oplevede bestemt ikke nogen tilbagemelding fra Ankestyrelsen, men som vedkommende ærligt berettigede:

*” alt det der læseri overlader jeg til dem i den store borg i København ”*⁵

Da dette tema blev diskuteret, gjorde en kontorchef i et Nævn opmærksom på, at det var vigtigt at også kommunerne fik information om afgørelser af særlig betydning. Den umiddelbare holdning der kunne spores var, at kommunerne ikke var tilstrækkelig velinformeret om, hvad der foregik mellem Nævnene og Ankestyrelsen, og samtidig bemærkede informanten også, at der var stor forskel på sagsbehandlerne. Nogle var særdeles dygtige til at følge med i lovgivningen og afgørelserne, andre sagsbehandlere var ikke rustet til denne opgave

4.9 Det andet blad ”Nyt fra Ankestyrelsen” kan sammenlignes lidt med Afgørelsestatistikken. En publikation der læses, men bliver ikke opfattet som et central redskab i sagsbehandlingen. Sociale Meddelelser har forrang. Tre udtalelser viser det tydeligt.

”...håber de læser det” Kommunal afdelingsleder

*”...det kigger vi også i ”*Sagsbehandler

”...af de to blade (SM og Nyt fra Ankestyrelsen) læser jeg SM, og ind imellem det andet” Medlem af et Nævn

Citaterne taler næsten for sig selv, og det er tydeligt at se, afdelingslederen ikke gjorde de store krumspring for at motivere medarbejderne til at læse bladet. Årsagen

⁵ Her hentyder informanten til Den Sociale Ankestyrelse

til den manglende læsning var særdeles vanskelig at finde. Ingen informanter havde ønsker om forbedringer eller ændringer af bladet. Det eneste argument der kom frem var manglende tid.

En socialrådgiver fra et Nævn kom frem med et helt andet synspunkt :

”Vi er meget glade for bladet, og der er mange gode generelle artikler.....og jeg gør ofte kommunerne opmærksomme på bladet...”

Det er fristende at spørge hvorfor dette budskab ikke er faldet kommunerne i hænderne ? Og omvendt - hvorfor mener den socialrådgiver bladet er godt, når andre informanter er mere tøvende ? Et bud kunne være, at de kommunale sagsbehandlere er meget fokuseret på konkrete sager, og dermed mister overblikket overfor de generelle nyheder og informationer. Samme argument kan hentes fra Nævnene, her er aktørerne forpligtiget til at følge de seneste nyheder, da de har vejledningsforpligtelse overfor kommunerne. Måske kan den forskellige opfattelse spores hos de kommunale leder, for hvis ikke de læser det, er der stor sandsynlighed for at de heller ikke socialisere sagsbehandlerne til at læse det.

4.10 Hindsgavlkonferencen

Hindsgavlkonferencen er en årlig konference, hvor alle Statsamter, Departementet, Den Sociale Sikringsstyrelse mødes, hvor der diskuteres genrelle temaer. En aktør havde et ønske om, at kommunerne fik mere information derfra i form af fyldige referater eller lignede.⁶ Dette ønske afspejlede sig på kommunalt niveau, hvor der var mange sagsbehandlere der knap vidste hvad der foregik på den årlige Hindsgavlkonference og ingen havde observeret skriftligt feedback derfra. Men vil denne potentielle skriftlige tilbagemelding blive anvendt, når alt peger på at det er den mundtlige kultur der er fremherskende?

⁶ Det kommunale niveau er ikke repræsenteret på konferencen.

I et af Nævnene blev konferencen i år (2000) fremhævet som særlig god, da der var spændende indlæg og relevante diskussioner. Yderligere fremhævede kontorchefen, at det var et rart forum mellem Ankestyrelsen og Nævnene, hvor der var åbenhed for fri diskussion. Ved spørgsmålet om feedback til kommunerne, svarede kontorchefen:

”Hvis jeg oplever noget vores kommuner skal vide, sender jeg det ud skriftligt via vores Nyhedsbrev”

I gennem citatet skuer man en klar profil af skriftlig tradition. Nævnet her skriver Nyhedsbreve og sender dem hvert kvartal ud til kommunerne. Det samme Nævn tog ligeledes initiativ til en praksisundersøgelse af tre kommuners praksis om hjælpemidler, der blev initieret november 1999 (Praksisundersøgelser 2000).

Hvis man sammenligner citaterne fra afsnittet om effekten af ”Nyt fra Ankestyrelsen”, viser de fleste citater, at det ikke er et blad der bliver læst særlig meget. Overfører man de citater, til de udmeldninger der kommer om den manglende feedback fra Hindsgavlskonferencen hænger det sammen. For læser man ikke ”Nyt fra Ankestyrelsen” får man selvsagt ikke information om konferencen. I blad nr.3 september 2000 og blad nr. 3 august 1999 var der en kort omtale fra konferencens vigtigste programpunkter.

Kapitel 5

Effekten af praksisundersøgelserne

I de foregående kapitler er det undersøgt ved interviewmetoden, hvordan Den Sociale Ankestyrelses praksiskoordinerende redskaber virker. I dette kapitel præsenteres en kvantitativ belysning af problemstillingen med hensyn til ét af styrelsens virkemidler - praksisundersøgelserne.

Hvert år fra og med 1995 har Ankestyrelsen gennemført praksisundersøgelser i to amter. Undersøgelserne er foregået ved, at styrelsen fra hvert amt har indkaldt ca 250 sager fra kommunerne i amtet og ca 50 sager fra nævnet⁷. I alle tilfælde er der indkaldt sager, hvor der er truffet en endelig afgørelse i sagen. Sagerne er derefter blevet gennemgået i Ankestyrelsen, hvorefter styrelsen har skrevet en rapport om sine fund og har givet mundtlig tilbagemelding til de pågældende kommuner og regionale nævn. En beskrivelse af praksisundersøgelserne og en sammenfatning af resultaterne kan findes i Den Sociale Ankestyrelse (2000).

Målet med Ankestyrelsens praksiskoordinerende arbejde er at gøre afgørelsespraksis så ensartet som muligt kommunerne imellem. I det følgende anvendes en benchmarking model til at teste, om styrelsens praksisundersøgelser har en adfærdsændrende effekt på de kommunale aktører.

Ræsonnementet i analysen er følgende: Benchmarking modellen er en regressionsmodel, hvor det beregnes, hvor mange tilkendelser af førtidspension, der skulle forekomme i den enkelte kommune, såfremt kommunens afgørelsespraksis svarede til landsgennemsnittet, korrigeret for den sociale struktur i kommunen.

⁷I 1995, hvor undersøgelsen blev gennemført i Vestsjællands og Fyns amter, indgik dog alene nævnsafgørelser.

Når den enkelte kommune afviger fra det forventede antal tilkendelser (af en bestemt type), kan det skyldes tre forskellige typer af faktorer:

1. Det kan skyldes, at der er faktorer ved den sociale struktur i kommunen, som har betydning for antal tilkendelser, men som der ikke er korigeret for i modellen.
2. Det kan skyldes, at kommunen har en anden afgørelsespraksis, end landsgennemsnittet
3. Det kan skyldes tilfældigheder.

Hvis den sociale ankestyrelse påvirker kommunernes adfærd ved at gennemføre praksisundersøgelser, må det skulle vise sig ved, at kommunens afgørelsespraksis ændrer sig i tiden efter, Ankestyrelsen har gennemført en praksisundersøgelse (og i forbindelse hermed har givet kommunen råd og vejledning, der skulle korrigere uheldige elementer af den hidtidige kommunale afgørelsespraksis).

5.1 Metode

Til at analysere problemstillingen er benyttet en benchmarking model med data for årene 1992-1999. Udgangspunktet er en model, hvor der for hvert af årene 1992-99 er estimeret det forventede antal tilkendelser af førtidspension korigeret for den sociale struktur. Denne et-års model ser ud som følger:

$$y_i = \xi + \gamma x_i + \varepsilon_i, \quad i=1, \dots, 275 \quad (1)$$

hvor y_i er antal tilkendelser af (en bestemt type) førtidspension i kommune i . ξ er det fælles konstantled for alle kommuner, x_i er en vektor af faktorer, der beskriver den sociale struktur i kommune i , γ er en vektor af koefficienter hertil og ε_i er residualen for kommune i .

I et-års modellen vil residualen være sammensat af tre typer komponenter: Det vil

indeholde et element af tilfældighed, et element af forhold ved den sociale struktur, der ikke er korrigeret for i modellen og et element af en særlig kommunal praksis. Det er naturligvis håbet, at modellen nogenlunde er i stand til at kontrollere for betydningen af den sociale struktur således, at denne kun minimalt er repræsenteret i residualen. Residualen bliver derfor i et-årsmodellen fortolket som et udtryk for, hvor stor en afvigelse, den enkelte kommune har som følge af, at den kommunale afgørelsespraksis afviger fra den gennemsnitlige afgørelsespraksis. Et-års modellen er mere udførligt beskrevet i Gregersen (1994).

For at adskille den kommunale særegenhed kan man udnytte, at der eksisterer data for hver kommune for en årrække (nemlig de 8 år 1992-99). De 8 observationer for hver kommune kan udnyttes til at beskrive en udviklingstendens i hver kommune - og at udtrykke denne som en afvigelse fra landsudviklingen. Det betyder, at der for hver kommune estimeres et konstantled og en hældningskoefficient. Fler-års udgaven af benchmarking modellen ser sådan ud:

$$y_{it} = \xi + \alpha_i + \beta_i t + \lambda t + \gamma_i x_{it} + \varepsilon_{it}, \quad i=1, \dots, 275; t=1992, \dots, 1999 \quad (2)$$

hvor ξ , γ_i og x_{it} udtrykker det samme, som i et-årsmodellen (1). $\xi + \lambda t$ udtrykker tilsammen den lineære landsudvikling i antal tilkendelser af førtidspension, korrigeret for udviklingen i den sociale struktur i samtlige kommuner.

$\alpha_i + \beta_i t$ udtrykker den i 'te kommunes lineære afvigelse fra landsudviklingen, korrigeret for den sociale struktur i kommunen. α og β er estimeret på baggrund af de 8 observationer, vi har for hver kommune (én for hvert af årene 1992-99). Fler-års modellen er mere udførligt beskrevet i Gregersen (2000).

Der er nu dannet en variabel, der for hver kommune for hvert år angiver, om kommunen har deltaget i en praksisundersøgelse i et tidligere år. Hvis eksempelvis kommunen ligger i Ringkøbing amt, hvor Ankestyrelsen gennemførte en praksisunder-

søgelse i 1996, vil variablen for denne kommune have værdien 0 i årene 1992-96 og værdien 1 i årene 1997-99.

Nu kan den oprindelige hypotese om, at Ankestyrelsen via sine praksisundersøgelser påvirker kommunernes afgørelsespraksis, formuleres i to mere præcise hypoteser:

Hypotese 1: *Ankestyrelsens gennemførelse af praksisundersøgelser har den effekt på en kommunes afgørelsespraksis, at når vi korrigerer for den sociale struktur i kommunen og når vi korrigerer for den særegne afgørelsespraksis i kommunen, så vil antallet af tilkendelser i kommunen falde.*

I modellen gøres det ved at tilføje ovennævnte 0-1 variabel, der for hver kommune for hvert år angiver, om Ankestyrelsen i et tidligere år har gennemført en praksisundersøgelse i kommunen. Modellen kommer herefter til at se sådan ud:

$$y_{it} = \xi + \alpha_i + \beta_i t + \lambda t + \gamma_i \mathbf{x}_{it} + \tau z_{it} + \varepsilon_{it}, \quad i=1, \dots, 275; t=1992, \dots, 1999 \quad (3)$$

hvor z_{it} er ovennævnte 0-1 variabel, τ er koefficienten hertil og alle de andre størrelser er som i model (2). Hypotesen angiver, at vi vil forvente et negativt fortegn til τ .

Model (3) gennemføres dels for det samlede antal tilkendelser af førtidspension, dels i en separat model for hver pensionstype (højeste pension, mellemste pension og pension efter § 14, stk. 3. nr 1, nr. 2 og nr. 3)

Hypotese 2: *Ankestyrelsens gennemførelse af praksisundersøgelser har den effekt på en kommunes afgørelsespraksis, at når vi korrigerer for den sociale struktur i kommunen, så vil antallet af tilkendelser i kommunen nærme sig det forventede antal tilkendelser.*

Hypotese 2 siger, at Ankestyrelsens påvirkning af kommunerne ikke kun består i at

sænke antallet af tilkendelser, men går begge veje. Uanset, om den enkelte kommune før praksisundersøgelsen tilkendte flere eller færre førtidspensioner end forventet, vil praksisundersøgelsen påvirke kommunen til i fremtidige år at nærme sig det forventede antal tilkendelser (fordi kommunens juridiske afgørelsespraksis kommer bedre i overensstemmelse med landspraksis). Hypotese 2 kan ikke på samme måde, som hypotese 1 testes direkte ved at sætte en variabel ind i modellen. Det skyldes, at modellen estimerer antallet af tilkendelser af førtidspension, og hypotese 2 siger ikke, at Ankestyrelsens påvirkning generelt skal føre til flere eller færre tilkendelser - blot at tilkendelserne kommer tættere på det forventede.

I stedet er hypotesen testet ved i en samlet model at se på residualerne fra alle et-årsmodellerne. Hypotese 2 siger, at den numeriske værdi af residualerne skal mindskes i årene efter, Ankestyrelsen har gennemført en praksisundersøgelse.

Hypotesen testes derfor i følgende model⁸:

$$|e_{it}| = \xi + \tau z_{it} + u_i \quad (4)$$

hvor $|e_{it}|$ er den numeriske værdi af residualen fra (et-års) benchmarking modellen i kommune i i år t , ξ er et konstantled, z_{it} er den variabel, der angiver, om kommune i i år t i et tidligere år har deltaget i en praksisundersøgelse, τ er koefficienten til denne variabel og u_i er et nyt residual. Hypotese 2 siger, at τ er signifikant og negativ.

5.2 Data

Data for antal tilkendelser er hentet fra afgørelsesregisteret vedrørende førtidspensionssager for hvert af årene 1992-99, hvor der eksisterer oplysninger om hver af-

⁸Den anvendte test minder om en White test for fejlspecifikation i modellen (se fx Gujarati (1995:379-80)). I stedet for at benytte kvadratet på residualen, benyttes den numeriske værdi, fordi parameteren τ da har en nemmere fortolkning.

gørelse, der er truffet vedrørende førtidspension. På baggrund af disse individdata er der konstrueret aggregerede mål for hver kommune om antal tilkendelser af de forskellige typer førtidspension. Data om den sociale struktur i den enkelte kommune er hentet fra Kommunalstatistisk Databank (KSDB), som opretholdes af Danmarks Statistik.

Som udtryk for den sociale struktur indgår der i modellen data om:

- Aldersfordeling
- Boligmassens sammensætning med hensyn til ejerforhold
- Fordelingen af familietyper
- Befolkningstilvækst (fødselsoverskud og flyttemønster)
- Erhvervsstruktur
- Uddannelsesstruktur
- Erhvervsfrekvens
- Antal sygedagpengeuger
- Andel modtagere af kontanthjælp
- Ledighedsprocent
- Gennemsnitsindkomst

Ankestyrelsen har gennemført praksisundersøgelser i følgende amter:

Amt	År
Vestsjællands amt	1995
Fyns amt	1995
Storstrøms amt	1996
Ringkøbing amt	1996
Sønderjyllands amt	1997
Københavns amt	1997
Ribe amt	1998
Nordjyllands amt	1998
Århus amt	1999
Københavns og Frederiksberg kommuner	1999

I Vestsjællands og Fyns amter indgik alene sager fra de regionale nævn i praksisundersøgelsen.

5.3 Resultater

I tabel 1 er vist resultaterne af testen af hypotese 1. Der er gennemført separate analyser af henholdsvis alle tilkendelser og tilkendelser af hver af de fem typer førtidspension. I tabellen er kun angivet parameterestimat og signifikanssandsynlighed for den variabel, der angiver, om Ankestyrelsen har gennemført en praksisundersøgelse i den pågældende kommune i et tidligere år. Alle andre parameterestimer er af pladshensyn udeladt.

Den overordnede konklusion må være, at hvis der er en adfærdsændrende effekt af at gennemføre praksisundersøgelser, er det en meget svag effekt - i hvert fald med det anvendte effektmål. Ser vi på alle tilkendelser under ét, er fortegnet til parameteren som forventet. Den estimerede effekt er i størrelsesordenen en kvart tilkendelse færre pr. 1.000 18-66 årige indbyggere. Men parameteren er kun signifikant på 14 pct. niveau. Den eneste parameter, der er signifikant på mindst 5 pct. niveau, er parameteren i analysen af antal tilkendelser af mellemste pension. Også her er for-

tegnet til parameteren som forventet, men parameterens numeriske størrelse er dog så lille, at den estimerede effekt af at gennemføre praksisundersøgelse må siges at være forsvindende lille. I de øvrige analyser er parameteren tæt på nul og insignifikant.

Der er med andre ord kun meget svag støtte til hypotese 1.

Tabel 1 Resultat af 6 regressionsanalyser, hvor det testes, om deltagelse i praksisundersøgelser påvirker kommunens tilkendelse af forskellige typer pension. 1992-99.

Afhængig Variabel: Antal tilkendelser af den nævnte type divideret med antal 18- 66 årige i kommunen	Parameterestimat til variabelen PRAKSISUNDERSØGELSE	p-værdi
Alle tilkendelser	-0,26	0,14
Højeste	-0,000058	0,26
Mellemste	-0,0002	0,02
Par 14.3.1	0,00011	0,26
Par 14.3.2	0,000055	0,22
Par 14.3.3	0	0,99

I tabel 2 er vist resultaterne, når vi i stedet analyserer på residualerne i 6 forskellige delanalyser i benchmarking modellen. Først bemærkes, at fortegnet til parameteren i alle 6 analyser er negativt (som forventet): Hvis kommunernes afgørelsespraksis påvirkes af at have deltaget i en praksisundersøgelse, så mindsker det den numeriske værdi af residualen - det bringer altså kommunerne tættere på det forventede, uanset, om kommunen før deltagelse i undersøgelsen tilkendte flere eller færre end forventet. Dernæst bemærkes, at parameteren i 4 ud af de 6 analyser er signifikant (nemlig for alle tilkendelser under ét, for tilkendelse af højeste og for tilkendelse af pension

efter § 14, stk. 3, nr. 1 og nr. 3). Derimod findes parameteren ikke signifikant i analyserne af tilkendelse af mellemste førtidspension og af pension efter § 14, stk. 3, nr. 2.

Endelig bemærkes for det tredje, at påvirkningen er ikke voldsomt stor. For alle tilkendelser under ét falder afvigelsen fra det forventede antal tilkendelser med i størrelsesordenen 0,13 tilkendelser pr. 1.000 indbyggere i alderen 18-66 år. Af analyserne af de enkelte pensionstyper ses, at den kraftigste påvirkning tilsyneladende sker af tilkendelser af pension efter § 14, stk. 3, nr. 3. Her mindskes afvigelsen fra det forventede med omkring 0,11 pensioner pr. 1.000 18-66 årige indbyggere.

Hypotese 2 kan således bekræftes.

Tabel 2 Resultat af 6 regressionsanalyser, hvor det testes, om deltagelse i praksisundersøgelser påvirker kommunens tilkendelse af forskellige typer pension. 1992-99.

Afhængig Variabel: Numerisk værdi af residual fra analysen af følgende tilkendelser:	Parameterestimat til variabelen PRAKSISUS	p-værdi
Alle tilkendelser	-0,13	0,03
Højeste	-0,056	0,0001
Mellemste	-0,0027	0,92
Par 14.3.1	-0,078	0,0098
Par 14.3.2	-0,0053	0,71
Par 14.3.3	-0,11	0,0001

5.4 Diskussion

Analysen i dette kapitel tyder på, at Ankestyrelsens praksisundersøgelser faktisk har

en effekt - omend den er relativt svag. Det kan ikke klart bekræftes, at styrelsens praksisundersøgelser medvirker til at dæmpe antallet af tilkendelser (hypotese 1). Derimod bekræftes hypotese 2 af analysens resultater. Påvirkningen synes således mest at gå ud på at dæmpe variationen.

Der må nødvendigvis tages to forbehold i fortolkningen af analysens resultater. Det første forbehold går på, at det ikke er sikkert, Ankestyrelsen er den eneste aktør, der påvirker kommunerne i retning af en fælles afgørelsespraksis. Man kunne eksempelvis forestille sig, at kommunerne via deres netværk ad åre udviklede en fælles forståelse fx af, hvordan problemsager skal afgøres og af, hvor meget forebyggelse (revalidering, aktivering, tidlig indsats i sygedagpengesager m.m.), der skal gennemføres før det er rimeligt at anse mulighederne for udtømte og betingelserne for at tilkende pension opfyldt. Da Ankestyrelsen i 1995 gennemførte de første to praksisundersøgelser og i 1999 havde gennemført praksisundersøgelse i 10 regioner, vil en påvirkning fra praksisundersøgelserne og en påvirkning fra alle de andre kommuner samvariere - og effekten af det ene fænomen vil være svært at adskille fra effekten af det andet fænomen.

Omvendt er det ikke givet, at Ankestyrelsen ved at gennemføre en praksisundersøgelse blandt kommuner i ét amt kun påvirker afgørelsespraksis i netop disse kommuner. Det kan godt tænkes, at der sker en spredning af den information, der ligger i undersøgelsen - enten ved, at andre kommuner læser resultaterne af praksisundersøgelsen, ved at de snakker med de kommuner, der har deltaget i praksisundersøgelsen eller ved, at Ankestyrelsens medarbejdere ved at gennemføre praksisundersøgelsen er blevet opmærksomme på nogle generelle problemstillinger, som de derefter ad andre kanaler sørger for at sprede til alle kommuner. Jo mere informationerne fra den enkelte praksisundersøgelse spredes til og påvirker alle kommuner frem for bare de kommuner, der har deltaget i den, jo mindre vil effekten kunne aflæses af de variabler, der indgår i den test, der er gennemført i dette kapitel.

Bilag 1

Om baggrunden for valg af metode.

For at give en forståelse af det anvendte metodologiske design, argumenteres der i dette bilag for valg af metode.

Nogle hævder at kvalitative metoder – specielt interview er det ”rene snak”, mens andre finder den slags metoder ligeså videnskabelig som andre. I denne undersøgelse bifaldes den sidste opfattelse, idet også kvalitative undersøgelser kan bidrage til afdækning af teoretiske begreber og sammenhænge mellem disse.

Undersøgelsens valgte forskningsdesign er på baggrund af Andersen (1990) og Launsø & Rieper (1995) beskrivelser af fire forskellige forskningsdesigns.

Den beskrivende forskningstype

Den forklarende forskningstype

Den forstående forskningstype

Den handlingsrettede forskningstype

Launsø og Rieper beskriver de fire forskningsdesigns som idealtyper med hver deres særegne træk. Hver type kan have sin berettigelse i forhold til et valgte projekt og bør vurderes sammen med den valgte metodik. Det er problemstillingen, der determinerer hvilken metode og forskningsdesign, der skal vælges.

Den beskrivende og forklarende forskningstype anvendes hyppigst inden for naturvidenskabernes paradigme og ved de kvantitative surveyundersøgelser, hvor man søger efter kausale relationer. Ved kvantitative surveyundersøgelser ønsker man at beskrive, hvordan et fænomen påvirker en given genstand, ofte ud fra et eksperimen-

mentelt design. Ved begge forskningstyper er resultatpræstationen aggregerede kendsgerninger, der fremtræder som fakta og forskerens forhold til genstandsfeltet er neutralt og præget af afstand.

Er vi ovre i den forstående og handlingsrettede type, hvor studiefeltet er mennesker, organisationer, institutioner og samfund er kernespørgsmålet i den forstående forskningstype "hvad er X", hvor "er" refererer til de kvaliteter, strukturer, udviklings-træk etc. som "X" har. X bliver opfattet som en helhed forankret i en kulturel, social og historisk sammenhæng (Launsø & Rieper 1995). Generelt bliver dette design anvendt indenfor human- og samfundsvidenskaberne. Her bevæger vi os aktivt indenfor den organisation, som vi undersøger. Mødet med aktørerne er præget af et forhold, hvor interaktionen er en vekselvirkning mellem nærhed og distance. Denne meningsudveksling danner baggrund for Flyvbjergs (1998) argumentation om, at kontekstafhængig viden er sufficient og meningsfyldt. Dette betyder, at vi ligeledes bevæger os lidt ind på det handlingsrettede design, da vi indgår i dialog med aktørerne og analyserer udvikling i deres handle-mønstre.

I den handlingsorienterede forskning er der indlejret et forandringsmoment, dvs. hensigten med de undersøgelser der gennemføres, er læring og forandringer i sociale systemer (grupper, virksomheder, institutioner, lokalsamfund). Forskning er her at betragte som en del af et lærings- og forandringsforløb. Et typisk forskningsspørgsmål inden for denne retning er "hvordan udvikler aktører handlinger ud fra viden?" (Launsø & Rieper 1995).

Her i undersøgelsen lægges vægten på den forstående forskningstype som også lapper ind over det handlingsrettede felt, da det dominerede perspektiv her er dialog-præget mellem forskeren og informanterne der arbejder i et socialt system. Ligeledes er det præget af nærhed og variationsforhold – et forhold som kommer i fuld flor under et interview, da informanter under et interview både taler om generelle aspekter ved det undersøgte objekt og specifikke facetter der optager dem emotionelt.

Hermeneutikken i forhold til interview

Hermeneutikken er her nøgleordet, hvor man fortolker samtalen, for at nå en dybere forståelse af informantens livsverden. Formålet med hermeneutikken er, at man søger at nå udover en umiddelbar intuitiv indleven og frem til en fortolkning, der kan fremlægges og diskuteres i højere analytiske baner. Denne proces kaldes den hermeneutiske cirkel og betyder, at der imellem informanten og interviewerens opstår en cirkelbevægelse mellem fortolkning af delene af samtalen, og hele samtalen. Hele samtalen fortolkes, og forstås ud fra delene, men delene kan kun forstås ud fra helheden. Den nærmere bestemmelse af delenes betydning, ændrer den oprindelige betydning af helheden, hvilket igen påvirker forståelsen af delene etc. Der opstår en cirkelproces, der først afsluttes, når man opnår en gyldig mening uden indre modsigelser (Kvale 1997).

Den engelske sociolog Anthony Giddens (1982) benytter begrebet dobbelthermeneutik med henblik på at afdække en informants forståelse af egen livsverden. Den første del bygger Giddens på informantens selvfortolkninger og relationer til de studerede menneskers livsverden og kontekst, som må forstås for at indfange, hvorfor mennesker handler som de gør. Den anden vinkel er interviewerens selvforståelse og forståelse af, at informantens begreber ikke eksisterer i et tomrum, men må forstås i forhold til den verden, der undersøges. Denne verden bestemmer og bestemmes af interviewerens og informantens verdensforståelse (Giddens 1982). Giddens beskrivelse af den dobbelthermeneutiske proces karakteriseres som en moderne hermeneutisk cirkel, der forklarer cirkelbevægelsen mellem fortolkning og forståelse af modparten i dialogen, og samtidig en fortolkning og forståelse af en selv.

Generaliserbarhed, validitet og bias ved interview

Et klassiske spørgsmål der stilles til videnskabeligt arbejde er, om det er validt. Beskriver data det man ønsker de skal beskrive, kan man være sikker på at måleinstrumentet måler det, man ønsker det skal måle, lever data op til bestemte kriterier

for, hvad der er gyldig viden.

Validiteten i den kvalitative analyseproces drejer sig således om at afprøve en antagelse – her de otte redskaber som kommunerne og de regionale Sociale Nævn har. Det primære er, om interviewene kan sige noget holdbart om det felt og den kontekst, de er taget fra, og om dette er intersubjektivt acceptabelt. Spørgsmålet om gyldighed handler altså om en vurdering af forholdet mellem analysen og det i verden, som observeres, beskrives og bliver begrebsliggjort. Derfor må man i arbejdet med empirisk materiale tilstræbe at sikre sammenhæng og konsistens (Schultz Jørgensen 1995).

Ved empiriske analyser er det vigtigt at være opmærksom på, om der i brugen af informanternes udtalelser er overensstemmelse mellem den kontekst de er placeret i, og den sammenhæng informanten har givet udtalelsen i. De fleste af de anvendte citater er udvalgt, da de giver et generelt billede af redskabernes effekt. Enkelte steder er der anvendt ”high-lights” citater, hvor det har været illustrativt. Validitet afhænger derudover af såvel interviewguide som den anvendte analysetilgang.

En bias kan være at stille ledende spørgsmål. I få tilfælde er det blevet benyttet bevidst. Konsekvensen af de få ledende spørgsmål, vurderes som hensigtsmæssige, da informanterne initialt blev informeret om, at et ledende spørgsmål var på vej. Ofte gav det anledning til sjove og karikerede metaforiske beskrivelser. De ledende spørgsmål blev også benyttet til at lade informanterne verificere de fortolkninger, som undervejs finder sted i et interview. Validiteten og reliabilitet blev sikret ved, at nogle spørgsmål gentages i forskellige udgaver for at teste svarenes reproducerbarhed (Kvale 1997) Problemet vedrørende ledende spørgsmål, har tiltrukket sig stor opmærksomhed fra interviewforskernes side, da ledende spørgsmål gennem tiden kun er blevet betragtet som en bias. Til denne facet skriver Kvale:

” Den omstændighed, at problemet om ledende spørgsmål har tiltrukket sig stor

opmærksomhed ... kan skyldes en naiv empirisme. Der kan være en tro på, at neutral observation giver adgang til en objektiv, social virkelighed uafhængig af forskeren.[ifølge] et postmoderne perspektiv på videnkonstruktion, er interviewet en samtale, hvori data opstår i en mellem menneskelig relation. Viden bliver skabt og produceret af interviewer og den interviewede i fællesskab. (Kvale 1998:158).

Kvale cementerer helt eksplicit, at ledende spørgsmål har sin funktion i det semi-strukturerede interview, da det ofte fremprovokerer informanten til yderligere beskrivelse af et fænomen. Den totale benægtelse at de ledende spørgsmål er obsolet for Kvale, men dog nævner Christensen (1994/2), at ledende spørgsmål må begrænses, da man let kommer til at tillægge informanten ens egne ord og værdier. Fog (1994) advokerer ligeledes for, at ledende spørgsmål må minimeres, da de kan skyldes fordomme over for den gruppe/profession man interviewer. I de enkelte situationer hvor de ledende spørgsmål blev anvendt, var det som skrevet for at fremprovokere informanten til en analyse og fortolkning af det konkrete sagsområde, der blev diskuteret. Hvis man bevidst og konsekvent benytter ledende spørgsmål for at lede efter et bestemt svar, må man være enige med Christensen og Fog i, at det kan være bias, da man tillægger informanten ens egne normer og værdier.

Heap (1988) beskriver, at det nære forhold til kilden ved indsamling af kvalitative data som ved interview og observation kommer til udtryk ved, at undersøgeren selv vanligtvis arbejder direkte med kilden, og at dette kan opfattes som bias. Til dette plæderer Patton (1990), at det ikke er en bias, for distance garanterer ikke objektivitet; den garanterer kun distance.

Bilag 2

Interviewguide

1: Praksisundersøgelser:

Hvem deltager fra kommunerne i tilbagemeldingsmødet ?
Hvem får resultaterne – tilbagemeldingerne ?
Hvem læser praksisundersøgelserne ?
Tror du praksisundersøgelserne har en effekt på fremtidige afgørelser?
Kan du huske en sag hvor du brugte en praksisundersøgelse som hjælp ?

2: Ankesager + SM:

Hvad synes du om bladet SM ?
Læser du SM ?
Tror du dine kollegaer læser SM ? (bruges det som opslagsværk)
Hvis ja - Danner SM grundlag for diskussion i forvaltningen ? (spredes viden)
Er i nogen gange i kontakt med Den Sociale Ankestyrelse ?

3: Det Sociale Nævn yder telefonisk og skriftlig rådgivning:

Benytter du muligheden ?
Vælger du at telefonere eller skrive et brev ?
Er der nogen i forvaltningen der benytter denne rådgivning ?
Hvis ja – Hvor ofte kontakter i Det sociale nævn? Spredes denne viden så til andre i forvaltningen ?

4: Regionale møder mellem Det Sociale Nævn og Ankestyrelsen:

Hvem deltager fra nævnene ? (sp. til aktører i nævnet o.lig.)
Spredes budskabet til jer i kommunen ?
Hvad var temaet sidste gang ?

5: Afgørelsesstatistikken:

Hvordan bruges afgørelserne her i forvaltningen ?
Hvordan bruges modellen for førtidspension? (publ. sammen med afgø.stati.)

6: Møder mellem Det Sociale Nævn og Ankestyrelsen, omhandlende principielle afgørelser:

Tilbage meddelelser? Ser de noget konkret

7: Hindsgavlkonferencen:

Hvem deltager ? (kontorchef)
Hvilke temaer ?
Effekten ?

8: Bladet: "Nyt fra Ankestyrelsen"

Hvilket udbytte ?

9: Hvad er Jeres overordnede mål med afgørelserne ?

Samme afgørelsespraksis som landsgennemsnittet ?
Afgørelserne skal være tilpasset hver enkel kommune ?

Litteraturliste

Andersen, Ib (1990)

Den skinbarlige virkelighed – om valg af samfundsvidenskabelige metoder. Samfundslitteratur, København

Ankestyrelsens Praksis – Social Pension (1999)

Bojlén, Sybille (1995)

Det fokuserede gruppeinterview. I: Humanistisk Forskning inden for Sundhedsvidenskab..Red. Lunde, Inga Marie & Pia Ramhøj
Akademisk Forlag, København

Christensen, Bolette M. (1994/2)

At interviewe for at lære.
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
Undervisningsserie.

Den Sociale Ankestyrelse (2000):

Praksisundersøgelser 2000. København: Den Sociale Ankestyrelse, Analysekontoret.

Fog, Jette (1994)

Med samtalen som udgangspunkt. Det kvalitative forskningsinterview.
Akademisk Forlag, København

Flyvbjerg, Bent (1991)

Rationalitet og magt – Det konkrete videnskab. Bind I
Akademisk Forlag, Århus

Giddens, Anthony (1982)

Hermeneutics and Social Theory

In: Profiles and Critiques in Social Theory

University of California Press, Berkeley

Gregersen, Ole (1994)

Kommunernes pensionspraksis. Rangordning af kommunerne efter antal førtidspensioneringer, korrigeret for en række objektive forhold – et metodestudie
København: Socialforskningsinstituttet. Servicerapport.

Gregersen, Ole (2000)

Benchmarking af kommunernes førtidspensionspraksis.
København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdsrapport.

Gujarati, Damodar N. (1995)

Basic Econometriccs. 3. Ed. Singapore:
McGraw-Hill, Inc

Grønnegaard Christensen & Munk Christensen (1992)

Forvaltning og omgivelser
Forlaget Systime a/s, Herning

Heap, Kari Killén (1988)

Vurdering av reliabilitet og validitet ved kvalitative data.
Tidsskrift for den Norske Lægeforening nr. 34 - 35- 36; 108:3191-5

Kvale, Steinar (1997)

Interview – En introduktion til det kvalitative forskningsinterview
Hans Reitzels Forlag, København

Launsø & Rieper (1995)

Forskning om og med mennesker.

Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, København

Morgan, David L. (1997)

Focus groups as qualitative research

Second edition

Qualitative research methods series 16

A Sage – University Paper

Patton, M.Q. (1990)

Qualitative Evaluation

Methods Sage Publications, Inc. Beverly Hills.

Schultz Jørgensen, Per (1989)

Om kvalitative analyser – og deres gyldighed

Nordisk Psykologi, 41, pp. 25-41

Socialministeriet (2000)

Metode til god sagsbehandling på førtidspensionsområdet

Winter, Søren (1995)

Kommunen og kommunalreformen.

I: Kommunernes Landsforening: Kommunen og udfordringerne.

Ni bidrag til debatten om det danske kommunestyre, København