

Bestemmer forvaltningen om du får førtidspension?

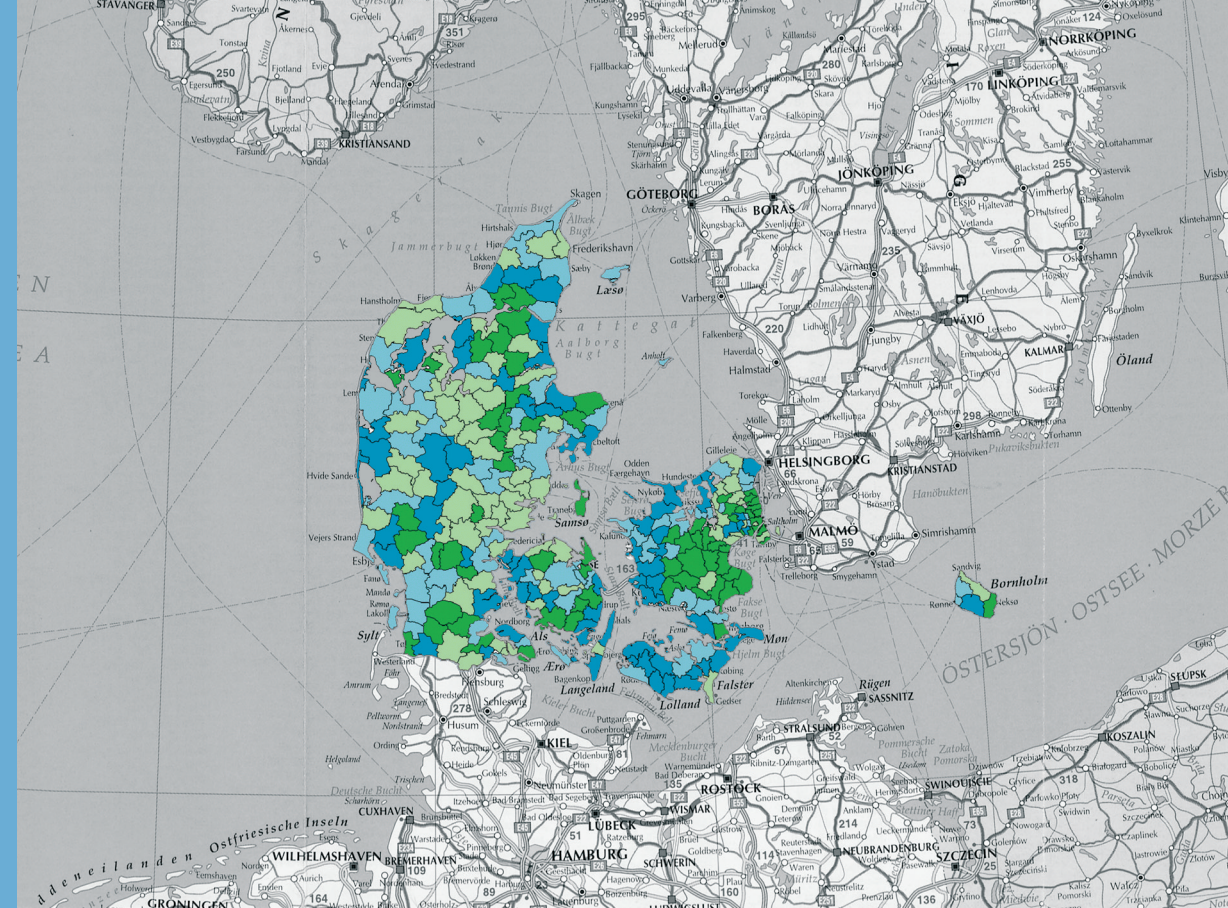
Siden Socialforskningsinstituttets undersøgelser i 80'erne viste, hvad kommunens indsats betyder for førtidspension, er det lykkedes at nedbringe antallet af tilkendelser fra ca. 28.000 til ca. 13.000 årligt. Faldet er sket i takt med, at kommunerne har fået flere muligheder for at aktivere og revalidere dem, der på grund af helbredsproblemer eller sociale problemer har vanskeligt ved at finde beskæftigelse. Men også i takt med, at kommunerne i 1998 har fået et stærkere økonomisk incitament til at undgå førtidspension.

Der er store variationer i det antal førtidspensioner, der tilkendes i forskellige kommuner. Forskelle, der ikke udelukkende hænger sammen med aldersfordeling og sociale forskelle, men som kan forklares ved de enkelte kommunernes håndtering af sagerne.

Rapporten ser på, hvordan forskellige styringsmetoder i kommunerne virker. Nogle af dem gavner aktiveringen, men det viser sig, at de også betyder en risiko for, at der pensioneres flere.

De betyder dermed, at praksis bliver mere uforudsigelig set fra centralt hold. Den eneste metode, der både betyder et mindre antal pensioner og en mere gennemsnitlig praksis, er den, der består i at medinddrage klienten i beslutningsprocessen.

02:15 Bestemmer forvaltningen om du får førtidspension?



Bestemmer forvaltningen om du får førtidspension?

– kommunens forvaltningspraksis og tilkendelse af førtidspension

Steen Bengtsson



Bestemmer forvaltningen om du får førtidspension?

***– kommunens forvaltningspraksis
og tilkendelse af førtidspension***

Steen Bengtsson

***Bestemmer forvaltningen om du får førtidspension?
– kommunens forvaltningspraksis og tilkendelse af førtidspension***

Forskningsleder Ole Gregersen
Forskningsgruppen om socialpolitik og marginalisering

ISSN 1396-1810

ISBN 87-7487-692-9

Sats og tilrettelæggelse: Socialforskningsinstituttet efter principlayout af Bysted A/S

Omslag: Collage af forfatteren

Oplag: 1.000

Trykkeri: Holbæk Center-Tryk A/S

Socialforskningsinstituttet

Herluf Trolles Gade 11

DK-1052 København K

Tlf. 33 48 08 00

Fax 33 48 08 33

E-mail sfi@sfi.dk

www.sfi.dk

Socialforskningsinstituttets publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden. Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser til eller gengiver Socialforskningsinstituttets publikationer, bedes sendt til instituttet.

Forord

I de senere år er der blevet tilkendt mindre end halvt så mange førtidspensioner, som der blev 10 år tidligere. Det er nok først og fremmest et resultat af den aktivpolitik, der blev gennemført i løbet af 1990'erne.

Udgangspunktet for aktivpolitikken var en konstatering af, at der var store forskelle fra sted til sted i, hvor mange førtidspensioner der blev tilkendt, og gennem undersøgelser en påvisning af, at det havde stor betydning, hvordan kommunerne agerede i disse sager. Der er imidlertid stadig store forskelle mellem kommuner.

Denne undersøgelse forklarer en betydelig del af disse forskelle. Det viser sig, at kommunernes indsats på områderne kontanthjælp og aktivering, sygedagpenge, revalidering og førtidspension har stor betydning. Endvidere belyser den virkningen af flere af de styringsmetoder, der har vundet indpas på det kommunale område.

Materialet til undersøgelsen er dels statistikken for tilkendelse af førtidspension for året 2000, dels et spørgeskema, som er udsendt til kommunerne samme år for at kortlægge administrationen af sager om kontanthjælp og aktivering, sygedagpenge, revalidering samt førtidspension. Forskningsassistent Hans Helmuth Bruhn har udformet spørgeskemaet og forestået denne del af dataindsamlingen. Analysen af materialet er foretaget af seniorforsker Steen Bengtsson, og den databehandling, der har været nødvendig i den forbindelse, er udført af stud.polit. Peter Pico Geerdsen.

Lektor ved Økonomisk Institut, Københavns Universitet, Axel Mossin har været ekstern referee. Han takkes for værdifulde kommentarer og kritik.

Undersøgelsen er finansieret af Socialministeriet.

København, oktober 2002

Jørgen Søndergaard

Indhold

Kapitel 1

Undersøgelsen og dens resultater 7

Bestemmer forvaltningen om du får førtidspension? 7

Metoden i denne undersøgelse 9

Den passive og den aktive forvaltning 11

Kapitel 2

Førtidspension og forskningen heri 17

Forsøgelse og selvforsøgelse 17

Udviklingen i antallet af modtagere af førtidspension 18

Forsøg på at begrænse antallet af førtidspensioner. 25

Undersøgelser i tresserne og tidligere 33

Undersøgelser af invalidepensionister fra halvfjerdserne 34

Undersøgelser af førtidspensionering i firserne 45

Undersøgelser af førtidspensionering med mere i halvfemserne. 51

Status over forskningen i førtidspension og anvendelsen af denne. 57

Specielt om forskelle mellem kommuner 62

Kapitel 3

En analyse af antal tilkendelser af førtidspension i 2000 63

Problemstilling for undersøgelsen af antal tilkendelser 63

Modellen for førtidspension 64

Beslutningsprocessen før førtidspension – og omfanget af pensionering 67

Kan sagsbehandling forklare om der pensioneres flere eller færre? 76

Strategi for sociale sager 97

Litteratur. 103

Socialforskningsinstituttets udgivelser siden 1.1.2001 109

Undersøgelsen og dens resultater

Bestemmer forvaltningen om du får førtidspension?

Det korte svar, som denne undersøgelse giver på spørgsmålet er, “Ja!”. Dette svar skal uddybes i det følgende og begrundes med analyser, så det bliver tydeligt, hvad det mere præcis indeholder og på hvilket grundlag det gives. Vi skal komme nærmere ind på, hvad det er ved forvaltningen der gør, at der pensioneres flere eller færre. Men for at forstå disse resultater er det nødvendigt først at gå nærmere ind på, hvilken plads førtidspension indtager i det sociale system i dag.

Mange vil sikkert mene, det er helt urimeligt, hvis egenskaber ved forvaltningen skal være med til at bestemme, om folk kan få førtidspension. Men det kan man slet ikke slutte, for der er sket noget med handicapbegrebet, som gør disse spørgsmål komplicerede. I 1970'erne forestillede man sig, at invaliditet – som man sagde dengang – var en egenskab ved personen, som man kunne konstatere og bedømme objektivt. Hvis ikke du og jeg kunne gøre det, så kunne en læge med en vis erfaring i hvert fald. Sådan skrev man om invaliditet og invalidepension i 1970'erne. Det var derfor ikke mærkeligt, at man mente, disse sager kunne bedømmes klart og afgøres retfærdigt. Man kunne i en meget firkantet forstand tale om en ret til førtidspension.

Siden da har handicapbegrebet imidlertid ændret sig fundamentalt, en udvikling der har været drevet frem af handicaporganisationerne. De har opponeret mod det medicinske handicapbegreb, der gjorde handicap til en egenskab ved den enkelte person, og slået til lyd for et relationelt begreb om handicap, hvor handicap bliver en relation mellem person og samfund (Wiederholt, 1998). Derfor bruger man også betegnelsen den sociale model for handicap (The social model of disability). Denne model betyder, at handicap ikke er en given størrelse, men det er noget, der udvikler sig. Handicap har både

at gøre med, hvor rummeligt samfundet er, og med den udvikling, som den enkelte person med funktionshindringer går igennem.

Derved kommer situationen for personen med handicap til at minde om situationen for enhver anden person. Man kan ikke sige, at man er kommet til at havne på den "hylde", hvor man er, fordi det er det, man har fortjent, eller det, man er værd, og ingen forestiller sig, det kunne vurderes på forhånd. Det er åbenlyst, at det enkelte menneskes skæbne er afhængig af utrolig mange begivenheder, både om mulighederne kommer, når man har forudsætninger for at gribe dem, og om man har selvtillid, energi og overblik til at gribe dem. I det tilfælde hvor en person har funktionshæmninger, og samfundet derfor vil give en ekstra støtte, handler det også netop om at finde de rigtige muligheder og give de udfordringer, der er nødvendige.

Hele denne tankegang som understreger, at den handicappede fungerer lige som alle andre og ikke skal gives en særstatus, men søges integreret i de almindelige sammenhænge, er i løbet af firserne og halvfemserne trængt ind i lovgivning og praksis omkring førtidspension. Lidt af den var der i forvejen, for loven har altid understreget, at alle revalideringsmuligheder skulle være udtømte, før tilkendelse af førtidspension kunne komme på tale. Men det er ikke forkert at hævde, at det mere dynamiske syn på revalidering, der ligger i det relationelle handicapbegreb, er blevet mere fremtrædende i forbindelse med førtidspensionen. Den udvikling er især sket i halvfemserne.

Selv om de sociale rettigheder med det relationelle handicapbegreb ikke er så firkantede som tidligere, findes de stadig. De er snarere blevet styrket end svækket. Blot drejer det sig ikke længere om ret til at få en status udenfor eller i marginen til det almindelige samfund, men om en ret til at deltage. Sociale afgørelser kan ikke foretages vilkårligt, der er stadig mening i at anke og dermed i at tale om, at der træffes den rigtige afgørelse i den enkelte sag. Man kan imidlertid argumentere for, at sociale rettigheder med det relationelle handicapbegreb også bliver et kollektivt fænomen. Det er baggrunden for, at Danmark ikke som mange andre lande har fået en antidiskriminationslovgivning på området, men har valgt at klare disse problemer ved at støtte sig på den kortlægning af proble-

merne, der foretages af Center for Ligebehandling af Handicappede (Bengtsson, 2001).

En langvarig forsørgelsessag er i dag en proces, hvor det handler om at finde og udvikle evnerne til at arbejde, enten i et ordinært arbejde, eller hvis det ikke er muligt, i en form for fleksjob. Det er klart, at nogle kommuner kan være bedre til det end andre, og derfor er der ikke nødvendigvis noget forkert i, at vi finder store forskelle i, hvor meget kommunerne pensionerer. Men der er selvfølgelig også den mulighed, at nogle kommuner "parkerer" langvarigt forsørgede på kontanthjælp og aktivering, hvor de får et større bidrag fra staten til at afholde udgifterne. I det omfang dette sker, kan man ikke sige, at myndighederne opfylder de sociale rettigheder, som folk har. Undersøgelser af praksis i førtidspension og langvarig forsørgelse har derfor en betydning for sikringen af, at de sociale rettigheder gennemføres i praksis.

Metoden i denne undersøgelse

Den mest direkte måde at undersøge tilkendelsen af førtidspension ville være at følge et antal sager og indsamle et omfattende materiale om disse. Da de forskellige langvarige forsørgelsesydelse hænger sammen, ville det være nødvendigt at få viden også om sager, der handler om sygedagpenge, kontanthjælp og aktivering og revalidering. Der er i dag en mulighed for at få en del af denne viden gennem registre, og undersøgelser af den art er også blevet foretaget (Weatherall, 2002).

Her er der valgt en tilgang, der udnytter, at sagerne om førtidspension og de øvrige langvarige forsørgelsesydelse behandles af nogle hundrede kommuner. Vi har derfor sammenstillet statistikken om tilkendelser af førtidspension i kommunerne med en række andre statistiske data, der foreligger for kommuner, og sammenholdt dette med svarene på et spørgeskema om forvaltningen af sager om langvarig forsørgelse, som er sendt til samtlige kommuner i sommeren 2000. Efter at der er taget hensyn til aldersfordeling og sociale forskelligheder, har vi således mulighed for at se, hvad den ene eller den anden type forvaltning kan betyde for det antal førtidspensioner, der tilkendes fra kommunen. Hertil benyttes en lineær regres-

sion. En række tidligere undersøgelser har vist, at det er muligt at få meget ud af denne metode (Knudsen, 1975; Bengtsson, 1987, 1989; Gregersen, 1995).

Konkret er vi gået ud fra de modeller for førtidspension, der er udviklet i de nævnte undersøgelser og indført i årsstatistikken af Gregersen (1995). Disse modeller giver sammenhængen mellem tilkendte førtidspensioner og en række statistiske oplysninger, der karakteriserer den enkelte kommune. Disse modeller er så suppleret med variable fra det nævnte spørgeskema til socialforvaltningerne, hvorefter der er foretaget trinvis regressionsanalyser.

Fordelen ved denne metode er, at der allerede foreligger en omfattende statistik, samt at det er forholdsvis let at få indsamlet en masse supplerende oplysninger om de enkelte forvaltninger. Set i forhold til anvendelse af resultaterne har det også en betydning, at det netop er kommunerne, der administrerer disse sager. Der er imidlertid også svagheder ved denne metode. Således kan man spørge, hvor dækkende besvarelserne af spørgeskemaet kan være for realiteterne i kommunerne. Svarene gives vel typisk af nogle få medarbejdere, hvis opfattelse sagtens kan være anderledes end andres. Denne fejlkilde vil typisk give en tilfældig variation, der er med til at udviske de mønstre, der ellers ville være. En anden svaghed er, at kommunerne tæller lige meget i analysen. Resultatet af denne bliver derfor præget mere af de små kommuner end af de store, selv om størstedelen af befolkningen bor i de sidstnævnte. Det er en fejlkilde, der kan give en systematisk afvigelse fra det billede, man ville få, hvis forholdene i store kommuner slog mere igennem.

Endvidere lider metoden af den svaghed, at mange af de forhold vi får belyst, varierer tæt sammen. Det kan derfor være lidt tilfældigt, om den ene eller den anden størrelse kommer med, når man leder efter den bedste forklaring. Nogle af spørgeskemaets variable hænger måske sammen med sociale baggrundsfaktorer fra modellen, hvilket vanskeliggør belysningen af deres betydning. Det må man tage hensyn til, når man fortolker resultaterne. Det enkelte resultat kan sagtens være præget af tilfældigheder, så man må lede efter det samlede billede, som alt i alt danner sig på baggrund af analyserne. Dette

sidste er således et forhold, som man må tage særlig hensyn til i analysen af resultaterne.

Det viser sig ved analysen, at der kun kommer få sammenhænge frem. Årsstatistik (2000), kapitlet om kommunernes pensionspraksis, viser, at der er betydelige forskelle, også efter at en del af dem er forklaret med SFI-modellen. Det lykkes imidlertid at forklare en stor del af variationen med de regressionsmodeller, der anvendes i denne undersøgelse. Endvidere er det værd at bemærke, at en stor del af disse forklaringer lader sig fortolke i sammenhæng, således at der tegner sig et klart billede af aktiveringspolitikken og styringen af denne i forbindelse med førtidspension. Det er dog også sandsynligt, at der er andre faktorer på spil som skemaet ikke dækker. Et bud kunne være forskelle, som har at gøre med de sagsbehandlere og mellemledere, der har med sagerne at gøre.

Den passive og den aktive forvaltning

Som der redegøres nærmere for i rapporten, har halvfemserne været præget af en aktivpolitik, der blandt andet har betydet, at antallet af tilkendelser af førtidspension er faldet fra omkring 30.000 sidst i firserne til omkring 13.000 sidst i halvfemserne. Man har ved forskellige midler søgt at motivere kommunerne til at gøre en indsats for at revalidere og få placeret sine langvarigt forsørgede i en eller anden form for arbejde snarere end at tilkende dem pension. Det har man gjort ikke alene for at spare pensioner, men også ud fra en forestilling om, at det tjente den enkelte bedst. Denne forestilling er i øvrigt bekræftet gennem undersøgelser (Hohnen, 2000).

I lyset af denne aktivpolitik vil det have interesse at se nærmere på, hvad der karakteriserer de forvaltninger, hvor man tilkender forholdsvis mange førtidspensioner, og hvad der karakteriserer de forvaltninger, hvor man tilkender forholdsvis få. Dette naturligvis set i forhold til, hvor mange pensioner der ville blive tilkendt, hvis kommunen pensionerede sådan, som man skulle forvente, når man tager de sociale forhold og kommunens alderssammensætning i betragtning. I det følgende skal man huske på, at det kan være lidt tilfældigt, hvilke spørgsmål der slår ud i den enkelte analyse, og derfor hæfte sig mere ved de billeder, der tegnes af analyserne tilsam-

men. De vil tegne et samlet billede af, hvilke karakteristika ved forvaltningerne der bidrager til, at disse fører en passiv henholdsvis aktiv linie i førtidspension, og derved vise sig ganske meningsfulde.

Det første store mønster, som man kan se i resultaterne, er, at *en handlingsorienteret tilgang* til sagerne fører til færre tilkendelser, mens *en regelorienteret forvaltning* fører til flere.

Hvis sagsbehandlingen er lagt i stive regler, vil det i sig selv betyde flere førtidspensioner, og en formaliseret forvaltning har samme virkning. Ifølge Crozier (1967) fører regelorientering ofte til, at strata og faggrupper i organisationen isoleres, og mål og normer bliver sat i en lukket verden. Netop det forhold, at ny normer på revaliderings- og aktiveringsområdet bliver fastsat af socialudvalg eller ledende embedsmænd uden at andre udvalg eller politikere inddrages, fører også i sig selv til, at der tilkendes flere førtidspensioner. Det sidstnævnte forhold betyder i den udviklede model en forskel af størrelsesorden 10% på det samlede antal tilkendte førtidspensioner. Hvor regelorientering indgår i modeller for typer af førtidspensioner, kan effekten være større, således er den 16% i modellen for førtidspension fra kontanthjælp og aktivering.

Omvendt kan en ledelse, der kan skabe det, Crozier kalder en "dynamisk organisation" med økonomisk ansvarlighed og det relevante tværfaglige samarbejde, der skal til for at løse problemerne, opnå en betydelig reduktion af antallet af tilkendte førtidspensioner efter de modeller, der er udviklet her. Fællesmøder med økonomiudvalg i planlægningsfasen og inddragelse af socialforvaltningens medarbejdere ved budgetlægningen er nogle af de ting, der skal til, ligesom inddragelse af andre af kommunens afdelinger, når dette er relevant. Elementer af dynamisk organisation indgår i flere af de opstillede modeller, og i modellen for førtidspension fra kontanthjælp og aktivering kan denne faktor betyde en forskel på 14% af de tilkendte pensioner, mens der er tale om en effekt på 22% i modellen for førtidspension fra sygedagpenge.

Som det skal uddybes nedenfor, er tanken, om at den offentlige leder skal være mere leder og mindre administrator, altså mere hand-

lingsorienteret, vokset frem gennem de senere årtier. Den nye, mere professionelle og stærkere ledelse har man ofte sat i modsætning til tidligere tiders bureaukrat, der først og fremmest gik op i at overholde regler. Nogle hævder imidlertid, at bureaukratiet lever i bedste velgående og det er alt for tidligt at begrave det (Kragh Jespersen, 1996). Vi ser måske i disse år både en udvikling af den nye handlingsorienterede ledelsesstil og samtidig af regelsæt og bureaukrati. Derfor kan der være grund til at se lidt mere nuanceret på de mange variable fra analyserne, der netop er blevet sammenfattet i begrebsstøttet handlingsorienteret-regelorienteret.

Under overskriften “en handlingsorienteret tilgang” gemmer sig både den aktive politiker og den aktive administrative leder, to figurer der måske kan sammenfattes under betegnelsen handlingsorienterede ledere. Selv om der kan være interesseforskelle mellem politikere og det administrative ledelsesplan, giver det nok mening at se disse under et. Men en aktiv rolle og en vis selvstændighed for sagsbehandleren er unægtelig noget helt andet. Det er jo netop sagsbehandlerens handlinger, som politikere og administrativ ledelse er der for at få styr på. En selvstændig sagsbehandlerrolle kan være en saglig nødvendighed, fordi det drejer sig om et meget komplekst og situationsbestemt arbejde, men der er også den fare at “græsrodsbureaukraten” misbruger dette råderum (Lipsky, 1980).

Endelig er inddragelse af klienten noget helt tredje eller fjerde, selv om det også kan gå ind under den brede hat: handlingsorientering. Reglen i paragraf 20a i Lov om Social Pension blev netop indført, fordi man ville undgå, at klienten definerede en sag som førtidspensionssag, før alle muligheder for revalidering var gennemprøvet og udtømt. Derfor skulle forvaltningen beslutte, om der kunne være tale om en førtidspensionssag. Nu viser det sig så, at inddragelse af klienten i denne beslutning fører til, at der tilkendes færre pensioner! Det er i det hele taget bemærkelsesværdigt, at alle de nævnte former for handlingsorientering får denne effekt.

Også ordet regelorientering dækker over flere ting, i hvert fald to. Den ene kunne måske lige så godt kaldes *rutineforvaltning* eller *formel forvaltningsstil*. Det er noget med at have rutiner for at

udsende et spørgeskema til alle nye klienter eller samarbejde om et bestemt antal pladser. Den anden del af indholdet i udtrykket rege-
lorientering dækkes mere af ordet kontrol. Det er der tale om, hvis
forvaltningen er revisionsorienteret, og hvis der foregår en kontrol
af sagsgangen helt ned i de konkrete enkeltheder. Alle disse forhold
betyder tilkendelse af flere førtidspensioner, og de indgår i flere af de
opstillede modeller.

Man kan også tale om kontrol af klienten med tidlig indsats og
opfølgninger. Vi fandt allerede i en undersøgelse 12 år tidligere,
at tidlig indsats i sager om sygedagpenge hang sammen med, at
der blev tilkendt flere førtidspensioner (Bengtsson, 1989). Trods
ihærdige bestræbelser på at vise, at sammenhængen var falsk, lyk-
kedes det ikke dengang. Det er imod al etableret visdom på revalide-
ringsområdet dengang som nu. Nu finder vi så i en af de opstillede
modeller, at jo længere tid der går mellem opfølgningerne i de mere
komplicerede sager om sygedagpenge, des færre af de laveste førtids-
pensioner bliver der tilkendt. Når man nu gang på gang finder
resultater af denne art, undgår man vel ikke at stille spørgsmålet, om
tidlig indsats i sygedagpengesager nu også altid er sådan en god idé,
som det hævdes, hvis målet er at klienten helst skal i arbejde igen?

Sammenhængen er på kommuneniveau, det er altså sådan, at kom-
muner, der følger hyppigt op i sygedagpengesager, også tilkender
flere pensioner. Grunden til det er måske, at jo mere kommunen
følger op, des mere vil klienten tilskyndes til at danne sig en forestil-
ling om fremtiden. Hvis det så sker på et tidspunkt, hvor klienten
endnu ikke er kommet til kræfter, bliver denne forestilling meget
nemt til noget med pension. Hvis sammenhængen var på person-
niveau, kunne man også forestille sig en helt anden tolkning: nemlig
at kommunen simpelthen valgte at følge oftere op i sager, hvor der
var større mulighed for, at de endte i førtidspension. Den sidste tolk-
ning er imidlertid udelukket med den metode, der er benyttet her.

Det andet store mønster er, at hvis man har et *netværk for placering*
af revalidender, pensionerer man færre, mens man pensionerer flere,
hvis forvaltningen arbejder isoleret. Et udbygget netværk betyder, at
forvaltningen er i stand til at mobilisere de instanser, der skal til

for at løse et problem, mens en forvaltning, der mere arbejder i sit eget rum, står dårligere rustet, når det handler om at finde en aktiv løsning for den enkelte. Betydningen af netværk viser sig i adskillige af de analyser, der er gennemført. Der er tale om samarbejde med arbejdsgivere, arbejdsformidlingens regionskontor, uddannelsessteder og praktiserende læger. Der er typisk tale om effekter af størrelsesorden 10-20% på antallet af tilkendelser. Betydningen af, at forvaltningen arbejder isoleret, viser sig især i form af svarene på spørgsmålet om, hvilke aktører der inddrages ved fastsættelse af ny normer på revaliderings- og aktiveringsområdet. Dette forhold kommer med i flere analyser, og man ser typisk en effekt på 10-15%.

Hvis man skal prøve at forstå de hidtil nævnte resultater fra klientens synsvinkel, drejer de sig nok hovedsageligt om, at der med handlingsorientering og netværk skabes flere muligheder for at komme i uddannelse eller arbejde. Netværk kan slet ikke tænkes at fungere på andre måder. Nogle af de nævnte former for handlingsorientering kan måske godt, således kan en sagsbehandler måske fås til at opbevare klienter på kontanthjælp, hvis der er resultatløn knyttet til at undgå førtidspension, og man kunne måske forestille sig, at en enkelt ryggesløs politiker går ind for at kommunen skal føre en sådan politik for at redde lidt hjem til budgettet. Men som spørgsmålene er formuleret er der grund til at antage, at det først og fremmest handler om reel aktiv-orientering. I det følgende skal der imidlertid komme eksempler på, at også andre forhold kan ligge bag et lille antal pensioner.

I modellen for tilkendelser af helbredsbebet førtidspension viser det sig, at hvis *lægekonsulenten har en rolle*, pensioneres der flere. Det gælder specielt, hvis denne har indflydelse på, om revalidering skal iværksættes. Omvendt viser modellen for såkaldt "blandet" førtidspension, at hvis *sagsbehandler har kontakt til klientens egen læge*, pensioneres der færre. Det sidste resultat handler specielt om tilkendelser af blandede pensioner fra kontanthjælp og aktivering, det vil sige førtidspensioner efter § 14.3.2, hvor både helbred og sociale forhold spiller en rolle for tilkendelsen, en pension der i modsætning til den rent behovsbestemte kan tilkendes også til under 50-årige.

Det handler således om en gruppe yngre førtidspensionister, der har været genstand for så megen debat, at der på et tidspunkt blev gennemført særlige undersøgelser (Bengtsson, 1991; Juul, 1992). Faldet i tilkendelser af førtidspension har været meget mere dramatisk for blandet og rent behovsbestemt pension, end det har været for den helbredsbedingede. Enten man mener, denne gruppe skal have flere pensioner eller ej, synes sagsbehandlers kontakt til egen læge at begrænse antallet af førtidspensioner til denne gruppe, uden at det har nogen relation til, om gruppen aktiveres mere eller mindre. Her er således tale om, at antallet af tilkendelser reduceres, uden at det har nogen sammenhæng med en aktiv linie.

Lægekonsulentens rolle må tolkes i samme retning. Her er tale om en figur, som er ansat af kommunen, for at man kan have en slags modpart til speciallæger og klientens egen læge, og som ofte beskyldes for at have til hovedopgave at omfortolke disses udsagn med det formål, at der skal tilkendes færre pensioner. Når lægekonsulentens rolle så betyder, at der pensioneres flere, kan tolkningen næsten kun være, at det handler om en gruppe, som, hvis lægekonsulenten ikke havde medvirket, ville havne på andre langvarige forsørgelsesyndelser end førtidspension.

Førtidspension og forskningen heri

Forsørgelse og selvforsørgelse

Traditionelt er det offentlige forpligtet til at sikre forsørgelsen for alle samtidig med at det søger at motivere den enkelte for at gøre en indsats. De to ting hænger naturligt sammen, for uden det arbejde, der præsteres af de samfundsmedlemmer, der er i stand til dette, er der ingen midler til at forsørge de øvrige med. I begyndelsen af 1900-tallet fungerede denne gensidige forpligtelse på den måde, at begrebet “værdig trang” spillede en stor rolle i socialvæsenet. Kun den, der levede op til de strenge krav, der var til værdigt trængende, kunne modtage offentlig støtte uden fattighjælps virkninger, som det hed. “Straffen” for at ligge det offentlige til last uden gyldig grund bestod blandt andet i at man mistede valgretten og retten til at gifte sig.

Steincke angreb værdighedsbegrebet og advarede mod at dømme mennesker som uværdigt trængende. Almisserprincippet skulle erstattes af retsprincippet, men i sin begrundelse for det sidstnævnte princip holdt han fast i den nære forbindelse mellem samfundets forpligtelser til at forsørge sine medlemmer og den enkeltes pligt til at forsørge sig selv. Steincke begrundede nemlig retten til en ydelse i veldefinerede trangssituationer med, at det var den bedste måde at bevare arbejdsevnen og motivationen hos folk for at gøre en indsats. Hvis arbejderen ikke havde ret til et socialt minimum, i tilfælde af at han var ude af stand til at skaffe en arbejdsindtægt, blev han let klientgjort eller vænnede sig til et liv som tigger, og det betød, at han for altid ville være tabt for arbejdsstyrken (Steincke, 1920). Men det er der ikke råd til, for der er brug for ham igen, når konjunkturerne vender.

Socialreformkommissionen som sad 1965-72 gik et skridt videre. Den ville ikke blot støtte i særlige situationer på et socialt minimum for at bevare arbejdskraften til bedre konjunkturer, den ville yde

støtte, når der var behov for det og på det hidtidige levestandard, og samtidig gennem revalidering give arbejderne muligheder for at kvalificere sig til at klare sig selv i fremtiden (Socialreformkommissionen, 1969). Da disse tanker blev omsat i lovgivning hævdede mange, at de kom til kort over for massearbejdsløsheden i firserne. Sådan kan det også se ud, når man tænker på, at der snart måtte slækkes på ambitionerne om at yde efter behov og om at bevare levestoden. I stedet indførte man faste takster, men der var dog stadig tale om forsørgelse på et højere niveau end tidligere. I en periode, hvor man mange andre steder i Europa så store grupper falde uden for systemet, bevarede vi et bredt dækkende socialt sikringssystem og udbyggede det endda (Goul Andersen, 2001).

Firsernes socialpolitik kan tolkes som, at man undgik at sætte en gruppe i en situation, hvor de hverken havde en arbejdsindkomst eller ret til en social ydelse, med det sigte at bevare arbejdsevnen hos flest mulig i en periode, hvor arbejdsløsheden var stor. Man søgte at bevare en tilknytning til arbejdsmarkedet gennem arbejdstilbud til forsikrede ledige og tilbud om projekter eller kortvarige job med løntilskud til unge. Med denne politik lykkedes det at fastholde et engagement i samfundet i gruppen af ledige. I mange tilfælde var tilknytningen til arbejdsmarkedet dog i realiteten svag, og situationen kunne godt opleves således, at der i realiteten var mulighed for at oppebære en borgerløn. Det der skulle sikre og bevare arbejdskraften kunne man nu frygte blev baggrund for skabelsen af en ny klasse af permanent offentlig forsørgede.

Udviklingen i antallet af modtagere af førtidspension

Den første lov om invaliderente er fra 1921. Loven ligger tæt op ad det forslag som K.K. Steincke fremsatte i sit omfattende socialpolitiske skrift, "Fremtidens Forsørgelsesvæsen", fra året før. Steincke argumenterede for, at pensionen kun skulle ydes til personer med et betydeligt tab af erhvervsevne, og grænsen derfor skulle sættes nede ved en resterhvervsevne på en tredjedel, fordi man dermed sikrede sig, at alle der overhovedet kunne præstere et arbejde, også kom til det. Steinckes argumenter for en sådan pension hang sammen med det socialpolitiske princip, som han betegnede "retsprincippet". Det gik ud på, at der skulle støttes i situationer, hvor den enkelte helt

klart ikke havde mulighed for at forsørge sig selv og sin familie, og støtten skulle svare til et socialt minimum.

Begrundelserne herfor var, at med klare regler og minimal støtte sikrede man sig på den ene side, at arbejderen ikke sank ned i dyb armod og gik tabt for arbejdsmarkedet, på den anden side, at der stadig var en motivation for at komme i arbejde, og reglernes simpelhed skulle gøre at man ikke kom til at "uddanne" folk til støttesøgere. Den stærke vægt på kontrol, der følger med anvendelsen af dette princip, betød, at invalidepensionen kom til at arbejde med et handicapbegreb, der var meget *medicinsk*. Skønt der taltes om erhvervsevne, var det i realiteten diagnosen og tilstanden, der blev vurderet. Indtil halvtredserne var invaliderenten den eneste førtidige pension, men her kom enkepensionen og den førtidige folkepension til.

I årene fra 1922 til 1939 voksede antallet af modtagere af førtidige pensioner jævnt fra 4.000 til omkring 40.000 (Danmarks Sociale Lovgivning, p. 42). I løbet af fyrrerne og halvtredserne voksede antallet derefter til godt 100.000. Det lyder som en kraftig tilvækst, men en analyse af Poul Westergaard (1977) viste, at procentdelen af invalidepensionister i befolkningen næsten ikke steg i denne periode, og det var først og fremmest tilkomsten af de nye førtidige pensioner i halvtredserne, der gav den nævnte udvikling. Fra 1960 er udviklingen i de pensioner, der senere bliver slået sammen til førtidspension, beskrevet i detaljer. Den går betydelig hurtigere i tresserne end i de foregående årtier, stadig i høj grad på grund af tilvæksten i modtagere af de nye førtidige pensioner.

Den første lov om revalidering fra 1960 skal nævnes her af flere grunde. Med denne lov blev der introduceret et *socialt handicapbegreb*, idet det ikke var nogen betingelse for støtte, at der var tale om handicap i medicinsk forstand. I realiteten benyttedes denne lov dog helt overvejende i forhold til fysisk handicappede i de første mange år. Revalideringsstøtten til forsørgelse var i øvrigt den samme som socialhjælpen, og den var ligesom denne behovsvurderet. Revalidering indebar dog den fordel, at udgifterne til uddannelse såsom materialer, transport og lignende blev afholdt fuldt ud ved

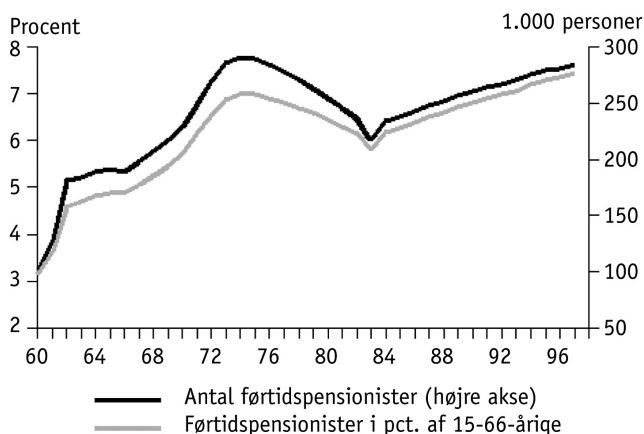
siden af. Det bredere handicapbegreb var imidlertid kommet ind i loven, og dermed var der en mulighed for gradvis at udvide dens anvendelsesområde. En anden vigtig side ved revalideringen var, at der hermed var introduceret et system til social behandling. Hvor man hidtil kun havde støttet dem, der ikke kunne sørge for sig selv og søgt at motivere dem til at arbejde med en minimal støtte og med klare regler, begyndte man nu at bygge et system op, hvor det handlede om at støtte den enkelte personligt med et socialt arbejde såsom at uddanne, finde praktiksteder og lignende. Denne erfaring blev en af de vigtigste inspirationskilder for Socialreformkommissionen (1969, 1972).

Selv om man med revalideringsloven søgte at få flere mennesker med begrænset erhvervsevne ind på arbejdsmarkedet, er udviklingen i den følgende periode samtidig præget af, at flere grupper får ret til de permanente pensionsydelser. I 1961 lempes enkepensionsloven, så sociale forhold får større betydning ved afgørelsen af dispensationsansøgninger for enlige kvinder over 50 år, og i 1967 sker der en lignende lempelse af reglerne for tilkendelse af førtidig folkepension. Hvor man hidtil havde krævet svigtende helbred, blev der nu tilføjet ordene “eller andre særlige omstændigheder taler derfor” – en vending der rummer brede fortolkningsmuligheder. Det er vanskeligt at sige, hvor meget sådanne mindre ændringer har betydet for udviklingen i antal pensionister, men de har givet et bidrag.

I 1965 sker der en mere omfattende reform af invaliderenten, som nu får betegnelsen invalidepension. Hvor loven hidtil havde krævet en nedsættelse af erhvervsevnen med mindst to tredjedele, gik man nu over til at operere med tre grader af invalidepension: højeste, mellemste og laveste invalidepension. Laveste invalidepension krævede en nedsættelse af erhvervsevnen med halvdelen, men den sats, der blev udbetalt, var kun en brøkdel af de øvrige pensioner og denne pension forudsatte dermed, at personen havde deltidsjob eller anden forsørgelse ved siden af. Mellemste invalidepension svarede til den hidtidige lovs krav på en erhvervsevnenedsættelse med mindst to tredjedele, mens man for at få den højeste invalidepension kun måtte have en ubetydelig erhvervsevne tilbage.

Figur 2.1.

Udviklingen i antal førtidspensionister 1960-98



Danmark som foregangsland. Indkomstoverførsler – færre på passiv forsørgelse.

1965-reformen betød, at en betydelig større kreds af personer kom ind i billedet som potentielle ansøgere til førtidspension. I de følgende år skete en udvikling i pensionernes størrelse. Mens pensionerne hidtil havde fulgt forbrugerpristallet ret nøje, blev de i årene 1965-71 forøget med ca 80% i realværdi. Det er vanskeligt at sige, om denne vækst i pensionernes størrelse har betydet noget for tilskyndelsen til at søge invalidepension, men man kan vel gå ud fra, at den i hvert fald ikke er blevet mindre af det. Virkningen af de nævnte forhold kan aflæses i kurven over udviklingen i antallet af førtidspensionister. Først i tresserne ses en stejl stigning som følge af de nye pensioner der var indført i halvtredserne, men i de sidste år op til 1966 var denne stigning så godt som hørt op. Derefter ses i de følgende år en stigning i antallet, som har at gøre med den lavere erhvervsevnegrænse og muligvis tillige med de øgede takster. Denne stigning varer fra midt i tresserne til midt i halvfjerdsene.

Der skete fortsat nogle lovændringer i halvfjerdsene på området førtidspension, men de var kun af mindre betydning for udviklingen. I 1974 blev den selvstændige ret til pension for kvinder i alderen 62-66 år, der er gift med en pensionist, afløst af et hustrutillæg, der blev beregnet på grundlag af ægtefællernes samlede indtægter. For pensionister uden andre indtægter var dette tillæg dog af samme

størrelse som en pension. Dette betød formelt set et fald i antallet af førtidspensionister på næsten 40.000, men i figuren fra "Danmark som foregangsland" er der korrigeret for dette forhold, og her regnes hustrutillæggene med som pensioner. Figuren angiver dels antal førtidspensionister (øverste kurve), dels dette tal set i forhold til antallet af 15-66-årige (nederste kurve). Før 1984 drejer det sig om de førtidige pensioner, der da fandtes: invalidepension, enkepension, førtidig folkepension og hustrutillæg. Måske havde det været rigtigere at sætte antal førtidspensionister i forhold til antallet af 50-66-årige i befolkningen, da mere end to tredjedele af førtidspensionisterne kommer fra denne aldersgruppe. Hvis man havde gjort det, ville stigningen have været knap så stor.

Antallet af førtidige folkepensionister gik imidlertid ned i de følgende år fra knap 100.000 i 1974 til godt 50.000 i 1983. Da de førtidige folkepensionister indgår som en delgruppe af det samlede antal af førtidspensionister, giver det sig udslag i, at antallet i den periode falder – på figuren ovenfor kan man se, at det også er tilfældet, det falder endda med nogenlunde det dobbelte antal. Gruppen af kvinder mellem 62 og 66, der var gift med en pensionist, var ligeledes skrumpet ind til 15.000, da hustrutillægget i 1984 igen blev afløst af selvstændige pensioner til kvinderne. Denne nedgang skete, til trods for at det i 1977 blev muligt at få førtidig folkepension allerede fra det 55. år, når særlige sociale og arbejdsmæssige forhold gjorde sig gældende, det vil sige, når personen af sociale grunde ikke kunne genplaceres på arbejdsmarkedet. I 1976 skete desuden en administrativ reform, idet kompetencen til tilkendelse af invalidepension og de øvrige førtidige pensioner blev overført fra Invalideforsikringsretten – et centralt organ som til trods for sit navn havde været rent administrativt – til femten statslige nævn som dækkede hvert sit geografiske område, de fjorten amter plus Københavns og Frederiksberg kommune.

I forbindelse med udviklingen i antallet af førtidspensionister må man nødvendigvis også komme ind på efterlønsordningen, da der jo er en mulighed for at de to ordninger i et vist omfang kan substituere hinanden. Efterlønnen blev indført fra 1979 hvor 35.000 personer allerede valgte den, og antallet af efterlønsmodtagere steg

derefter hurtigt til godt 90.000 i 1984 og 100.000 2 år efter, hvorefter tallet holder sig nogenlunde konstant de næste 5 år. I halvfemserne er der så en langsom stigning i tallet. Dette udviklingsmønster peger nærmest på, at efterlønnen har tiltrukket en helt anden kreds af personer end førtidspensionen. Den første vækstperiode for efterlønnen ser ikke ud til at have påvirket udviklingen i antallet af førtidspensionister det mindste, her fortsætter den trend, der har hersket siden midt i halvfjerdserne ganske uforandret. Efter 1984-reformen har vi til gengæld en jævn vækst i antallet af førtidspensionister både i perioder, hvor antallet af efterlønsmodtagere er konstant, og i perioder, hvor der er en vækst. Så selv om man må sige, at efterlønsmodtagerne i en vis forstand er førtidige pensionister, så ser det ikke ud til at denne ordning i noget væsentligt omfang har substitueret førtidspensionen. Der er jo også den væsentlige forskel, at efterlønnen er noget man planlægger, mens førtidspensionen er resultatet af en sag i det sociale system.

Reformen i 1984 sætter på ny gang i væksten i antallet af førtidspensionister. Med denne reform erstattes begreberne invalidepension, enkepension, førtidig folkepension, folkepension til 62-66-årige enlige kvinder og hustrutillæg af det ene begreb førtidspension. Indholdet mindede dog på mange måder om indholdet i de tidligere pensioner, for det tilsyneladende simple begreb dækkede over et kompliceret system af ordninger. Højeste og mellemste førtidspension var næsten uændrede videreførelser af højeste og mellemste invalidepension. Laveste invalidepension blev erstattet af en pension med betegnelsen "almindelig førtidspension", hvor satsen var omkring tre gange så høj så der nu var tale om en egentlig forsørgelsesydelse. Denne type almindelig førtidspension blev betegnet som helbredsbetinget. Den almindelige førtidspension blev forhøjet (og så betegnet "forhøjet almindelig førtidspension"), hvis den blev tilkendt, før personen var 60 år. Også de førnævnte pensioner blev påvirket af denne grænse, idet de rykkede et trin ned: de betingelser, der ellers gav højeste, gav kun mellemste for over 60-årige. De der ellers gav mellemste, gav kun almindelig.

Almindelig førtidspension kom desuden til at rumme efterfølgeren for førtidig folkepension og til dels enkepension i form af den så-

kaldte behovsbestemte førtidspension, hvor det var en betingelse, at der ikke var en husstandsindkomst som oversteg et niveau som maksimale dagpenge. Nu blev det imidlertid muligt at få den behovsbestemte pension allerede fra 18-års-alderen. Der kom to typer behovsbestemt pension: for det første den såkaldte blandede behovs- og helbredsbestemte pension til personer i alderen 18-66 år, hvis erhvervsevne er nedsat med mindst halvdelen, og hvor denne nedsættelse skyldes en blanding af helbredsmæssige og sociale forhold. Og for det andet en rent behovsbestemt pension til personer i alderen 50-66 år, som kan tilkendes, hvis personens sociale og helbredsmæssige forhold taler herfor. Overgrænserne på 66 år er med nedsættelserne af pensionsalderen siden blevet til 64 år. Der var således ikke længere tale om særlige rettigheder for kvinder til disse pensioner. Også den behovsbestemte almindelige førtidspension var forhøjet, hvis den blev tilkendt før personen blev 60 år.

Reformen i 1984 betød en udvidelse af den kreds af personer, der kunne komme i betragtning til at få førtidspension. Især betød det meget, at aldersgrænsen for den behovsbestemte pension kom så langt ned som 18 år for den blandede pensions vedkommende. Endvidere blev den tidligere laveste invalidepension til en egentlig forsørgelsesydelse, som ligeledes kunne tilkendes fra 18-års-alderen. Disse ændringer betød, at udviklingen fra begyndelsen af firserne blev vendt, og der igen kunne konstateres en stigning i antallet af førtidspensionister. Da de nye pensioner blev tilkendt yngre personer, som havde mulighed for at blive i førtidspensionssystemet i 15 år eller mere, blev der denne gang tale om en stigning, som varede ved gennem en længere periode. Siden 1984 har man i øvrigt kunnet se en udvikling, hvor der tilkendes førtidspension til en stadig større del af de under 50-årige. Dette betyder isoleret betragtet en tendens til, at antallet af førtidspensionister vil stige yderligere i flere år frem.

Et fællestræk ved reformerne i 1984 og 1965 var, at vi begge gange var i en situation, hvor stigningen i antallet af pensionister som følge af tidligere lovgivning var hørt op eller afløst af fald, således at der var lagt låg over bekymringen herover, samt at reformerne i begge tilfælde førte til, at der igen kom en stigning i antallet

af pensionister i de følgende år. Nogenlunde det samme kan siges om halvtredsernes reform som bestod i indførelsen af enkepension og førtidig folkepension. Det begynder at ligne en lovmæssighed, at perioder med stigende førtidig pensionering og deraf følgende bekymring afløses af perioder med konstant eller faldende pensionering, hvor et politisk pres for udvidede ordninger og bredere social dækning kan gøre sig gældende.

Fra 1997 er antallet af førtidspensionister igen mere konstant, efter at det er steget fra 225.000 i 1984 til 275.000 nu. Umiddelbart kunne man forestille sig flere årsager til det. Arbejdsforholdene har ændret sig således, at der ikke længere er så meget fysisk hårdt arbejde, men til gengæld er der nok samtidig sket en intensivering af mange lettere arbejdsprocesser. Konjunkturerne har ændret sig således, at det er blevet lettere at få og at fastholde et arbejde i halvfemserne. Det er ikke nærmere undersøgt, og også vanskeligt, hvis ikke umuligt i det hele taget at vurdere, hvor meget sådanne forhold hver for sig betyder for den førtidige pensionering. Men nedslidning i sig selv skaber ikke pension, og efterspørgsel efter arbejdskraft i sig selv skaber ikke job. Der er tale om betingelser, som kan gøre det vanskeligere eller lettere for mennesker, der tager konkrete beslutninger. Disse aktører er dels de personer der søger at blive på arbejdsmarkedet eller at få en pension, dels de offentlige myndigheder og virksomheder som de kommer i kontakt med. Igennem halvfemserne er der gjort mange bestræbelser med det sigte at reducere antallet af mennesker på varig offentlig forsørgelse siden sidst i firserne, og det fortæller næste afsnit nærmere om.

Forsøg på at begrænse antallet af førtidspensioner

Som det er fremgået af det foregående har udviklingen i antallet af førtidspensionister ikke været jævn, men den har tværtimod været præget af de lovmæssigt definerede rettigheder og de ændringer, der har været foretaget heri. Der har også fra tid til anden været udtrykt bekymring over det store antal personer, der har fået pension. Således var der først i halvfjerdsene en debat om den omfattende pensionering, som af flere blev opfattet som et tegn på udstødning (Scocozza, 1977). På det tidspunkt havde antallet af pensionister været stærkt stigende i årene siden lovændringen i 1965. Samtidig

med at denne debat om invalidepensionen var i gang, steg antallet af afslag på ansøgninger, og dette antal lå højt i nogle år. Der blev derefter tilkendt færre førtidspensioner, men hvor meget debatten og det store antal afslag først i halvfjerdserne havde indflydelse på udviklingen, er dog uvist. Det meste af de følgende års fald i antallet af pensionister hænger som ovenfor nævnt sammen med det mindre antal førtidige folkepensioner.

Reformen i 1984 gav som nævnt større grupper ret til pension, men allerede få år efter ser vi igen en bekymring brede sig over det voksende antal førtidspensionister. Nu stiller man spørgsmålet, om der gøres nok for at revalidere de mange, der søger om førtidspension, og om man pensionerer en gruppe, som i virkeligheden godt kunne komme i arbejde, men som blot ikke har fået den mulighed på grund af den udbredte ledighed i disse år. Specielt kunne der være tvivl, om kommunerne gjorde nok for at revalidere i betragtning af, at de statslige refusioner var indrettet sådan, at de i høj grad favoriserede førtidspension. Der var således 50% statsrefusion på de kommunale udgifter til kontanthjælp, 75% refusion på udgifterne til sygedagpenge og 100% refusion på udgifterne til førtidspension. Skønt kommunerne, når de blev direkte adspurgt, for de flestes vedkommende mente, at de ikke tog dette forhold i betragtning i deres sager, var det alligevel en nærliggende tanke, at det kunne betyde noget. Den første ændring, man foretog med det sigte at begrænse den førtidige pensionering, var derfor at harmonisere refusionssatserne således, at de blev 50% på alle forsørgelsesydelse. Dette skete som følge af forhandlinger mellem Socialministeriet og Kommunernes Landsforening og det blev gennemført fra 1992 (Den Sociale Ankestyrelse, 2000).

Refusionsomlægningen gjorde kommunerne medansvarlige for udgifterne til førtidspension. Sigtet hermed var at motivere dem for at revalidere, fordi det nu ville koste kommunen nogenlunde det samme at have en person på førtidspension som at betale en hvilken som helst anden forsørgelsesydelse. Kommunerne mente ganske vist selv, at de ikke spekulerede i at få tilkendt førtidspension. Tværtimod havde de en stor gruppe på langvarig kontanthjælp,

som de mente ikke kunne revalideres, og før refusionsomlægningen mente de ikke, at en sådan ville få særlig betydning for omfanget af revalidering. 43% af kommunerne mente slet ikke, at ens refusioner for kontanthjælp og andre forsørgelsesydelse ville få betydning for, hvor meget der blev revalideret, mens kun 6% mente, det ville få stor betydning (Bengtsson, 1989). Den kommunale sagsbehandler oplevede som regel ikke, at refusionsreglerne havde en betydning. Men da de blev ændret, betød det, at kommunerne skulle til at se på statistikken over, hvor mange førtidspensionister man egentlig havde. Det havde aldrig været nødvendigt før, og denne bevidsthed om antallet var en af de afgørende forudsætninger for at det med tiden kunne lade sig gøre at begrænse tilkendelsen af førtidspension og satse mere på revalidering som alternativ.

I de følgende år gøres forsøg med at overføre tilkendelseskompetencen fra det regionale nævn til en kommune, og først i halvfemserne sker dette generelt i flere tempi. Samtidig stilles større krav til kommunernes sagsbehandling på dette felt. En lovændring i 1990 strammer op på revalideringen. Mens revalidering tidligere havde været en behovsbestemt ydelse på størrelse med en kontanthjælp, hvor man samtidig dækkede dokumenterede udgifter til uddannelse, indførte man nu en revalideringsydelse på størrelse med maksimale dagpenge, som var uafhængig af husstandsindkomst. Til gengæld kræves der så en revalideringsplan. Et af motiverne til at gøre revalidering til en dagpengeagtig ydelse uden husstandstrangsvurdering var, at en stor gruppe gifte kvinder hidtil havde vist lille interesse for at gå ind i et revalideringsforløb, fordi de ikke kunne få familiens økonomi til at hænge sammen med en kontanthjælp, mens det meget bedre lod sig gøre med dagpenge eller pension. Med en dagpengeydelse var der større muligheder for at få denne gruppe revalideret. Den kommunale kompetence til at tilkende førtidspension kombineret med de ens refusionssatser for alle forsørgelsesysdelser og de bedre muligheder for revalidering skulle motivere kommunerne til at revalidere mere og tilkende færre førtidspensioner. Lige i øjeblikket udløstes dog snarere en tendens i modsat retning, idet flere af disse ændringer fremkaldte et stort antal ansøgninger, som man søgte at få ekspederet under de gamle ordninger.

I 1994 lancerede regeringen en kampagne med mottoet “der er plads til alle – om virksomhedens sociale ansvar”. Det var meningen, at både virksomhederne og det offentlige system skulle til at tænke mere i at fastholde så mange medarbejdere i arbejde, som det var muligt, og spores ind på at ansætte medarbejdere med handicap. Herved kunne der skabes et reelt alternativ til førtidspension for en gruppe personer, så man kunne få antallet af tilkendelser yderligere ned. Det var bestemt realistisk at få mennesker med handicap i arbejde, for Socialforskningsinstituttets interviewundersøgelse af mennesker med handicap i 1995 viste at en stor gruppe handicappede allerede var i arbejde på almindelige vilkår. Dette forhold havde ikke ændret sig afgørende siden handicappede første gang blev interviewet i 1962, til trods for at mulighederne for at få førtidspension var blevet større ved reformerne i 1965 og 1984 og den forsøgelse man kunne opnå ad denne vej betydelig bedre i kraft af den nævnte udvikling 1965-70 og 1984. I 1995-undersøgelsen (Bengtsson, 1997a) spurgte man desuden de mennesker med handicap, som ikke var i arbejde, og som ønskede dette, hvad der skulle til, for at det kunne lade sig gøre. Det viste sig, at det, der efter disse menneskers mening manglede, var, at der kunne tages specielle skånehensyn, såsom at man kunne have lejlighed til at hvile sig, tage flere sygedage eller holde længere ferie. I tråd med dette resultat indførtes i 1998 den såkaldte fleksjobordning, hvor der gives et permanent løntilskud på 33%, 50% eller 67% og til gengæld forventes en dertil svarende arbejdsindsats.

Samtidig gik man bort fra princippet om, at den refusion, der udbetales fra Staten, var den samme for alle ydelser, idet løntilskuddet til fleksjob blev en ren statsudgift. Med finansloven for 1999 skete der yderligere den ændring, at refusionsprocenten for førtidspensioner blev sat ned til 35%. Nu var der således en kommunal interesse i at revalidere alle personer, som modtog overførselsydelser fra det offentlige. Refusionsprocenterne gav et klart signal om, at det var aktivlinien, man ville have gennemført. Fra de midlertidige ydelser som sygedagpenge eller kontanthjælp med en refusion på 50% skulle kommunen have så få som muligt over på den permanente forsørgelsesydelse førtidspension med en refusion på kun 33%. Så var det bedre for den kommunale økonomi, hvis der blev gjort en

indsats fra sagsbehandlernes side og eventuelt ydet lidt ekstra i en periode med revalidering – hvor refusionen stadig er på 50% – for at man senere måske kunne være så heldig, at man fik personen i arbejde enten på almindelige vilkår eller i et fleksjob. Her er der ganske vist et offentligt tilskud til lønnen på 33, 50 eller 67%, men dette tilskud betales fuldt ud af staten, så udgiften for den kommunale kasse er nul. Kommunen kan dog risikere, at fleksjobberne mister deres arbejde og bliver ledige, og i så fald skal de have ledighedsydelse, hvor der er 50% statsrefusion.

Ret hurtigt efter at man havde udfoldet alle disse bestræbelser på at begrænse førtidspensioneringen, kan vi konstatere, at der kom et betydeligt fald i antallet af tilkendelser. I 1990-92 blev der tilkendt over 27.000 førtidspensioner hvert år, og dette tal holdt sig nogenlunde de næste par år, selv om kommunerne ikke længere havde den samme interesse – snævert kommunaløkonomisk set – i at overføre deres indbyggere på en pension, de nu selv var med til at finansiere. Efter at kampagnen om virksomhedens sociale ansvar var gået i gang og revalideringsloven fra 1990 begyndt at virke for alvor, ser vi en nedgang til et niveau på omkring 20.000 tilkendelser årligt i årene op til 1998. Med fuld kommunal kompetence til tilkendelse og indførelse af fleksjobordningen dette år og med de nye refusionssatser, som kom året efter, ser vi en meget hurtig nedgang i antallet af tilkendelser af førtidspension til et niveau omkring 13.000 om året i de sidste par år.

På dette tidspunkt var antallet af nyoprettede fleksjob på godt 2.000 om året (Lighedstegn nr. 1, 1999), så kun en lille del af det bratte fald kan forklares med, at et større antal ansøgere blev tilbudt denne form for beskæftigelse. Er det så omlægningen af refusionssatserne, der får kommunerne til at revalidere i et helt andet omfang, end de tidligere har gjort, og gøre alt for at undgå førtidspensioner? Det kunne man umiddelbart forledes til at tro, men inden man drager den slutning, er det klogt at se tilbage på, hvad der skete i 1992: Da var der som nævnt tale om en refusionsomlægning af mindst de samme dimensioner, uden at det førte til særlig dramatiske ændringer i antallet af tilkendelser i de følgende år. Så alt i alt er det nok rigtigt at forestille sig, at det er den samlede virkning af alle

de initiativer, der er foretaget i løbet af halvfemserne for at styrke aktivlinien og begrænse tilkendelsen af en permanent forsørgelsesydelse som førtidspension, der efterhånden slår igennem og kommer til at præge statistikken for tilkendelser af førtidspension. Nedgangen synes især at hænge sammen med den seneste ændring i refusionssatser. Det er imidlertid ikke de ændrede refusionssatser i sig selv, der betyder et mindre antal tilkendelser af førtidspension, men som følge af de mange aktivtiltag gennem halvfemserne kan man forestille sig, at den enkelte kommune gør en stadig større indsats for at revalidere og finde job til deres klienter, eventuelt fleksjob.

Tabel 2.1.
Antal nytilkendelser af førtidspension 1990-1999

	1990	1992	1994	1996	1997	1998	1999	2000
Højeste	3.357	3.241	5.014	2.441	2.308	2.205	1.806	2.114
Mellemste	8.878	7.801	7.884	7.189	6.868	6.900	5.140	6.034
Almindelig helbred	7.392	8.440	8.026	8.621	8.714	6.843	4.155	3.698
Almindelig blandet	3.403	3.830	2.599	2.354	2.240		1.838	1.16039
Almindelig rent behov	4.507	4.397	2.952	2.527	1.798	1.339	711	698
I alt	27.537	27.709	26.475	23.132	21.919	19.125	12.975	13.474

Årsstatistik, 2000.

Man ser af tabellen, at tilkendelsen af helbredsbetingsede pensioner er reduceret med to femtedele, mens tilkendelsen af behovsbestemte pensioner er reduceret med fire femtedele. Inden for de helbreds- betingsede pensioner er der den forskel, at tilkendelsen af højeste og mellemste førtidspension er reduceret med en tredjedel, mens tilkendelsen af den almindelige helbreds- betingsede pension er redu- ceret med halvdelen. Inden for de behovsbestemte pensioner er der den forskel, at tilkendelsen af blandede pensioner er reduceret med tre fjerdedele, mens tilkendelsen af de rent behovsbestemte førtidspensioner er reduceret med hele fem sjettedele. Det er således ved de pensioner, hvor helbred betyder mindst, at tilkendelsen er mest reduceret. I sig selv er dette fint foreneligt med, at reduktionen i tilkendelser er kommet ved en øget aktivorientering.

For at opsummere den nævnte udvikling i lovgivning og i omfanget af førtidig pensionering siden halvtredserne: I tresserne med den

stærke økonomiske vækst, hvor den sociale lovgivning i det hele taget blev styrket, blev også mulighederne for at få tilkendt en førtidig pension større, ligesom de beløb, der blev udbetalt, blev øget væsentligt. Dette førte til en kraftig vækst i antallet af mennesker på førtidig pensionering igennem tresserne og begyndelsen af halvfjerdserne. En stor del af denne vækst skete i den førtidige folkepensionering og derunder i de særlige pensionsformer for kvinder, man dengang havde. Fra midten af halvfjerdserne præges udviklingen af, at afgang fra disse pensionsformer er betydelig større end tilgangen, så resultatet bliver et fald i antallet af førtidig pensionerede. Reformen i 1984 åbnede mulighed for førtidspension til en ny stor aldersgruppe, og tendensen til at der pensioneres en stadig større andel af de yngre grupper, giver en tendens til fortsat vækst i antallet af førtidspensionister.

Bestræbelserne på at begrænse den varige offentlige forsørgelse og i stedet revalidere flere og skabelsen af job for begrænset arbejdsføre med varige løntilskud i halvfemserne fører i den sidste halvdel af dette årti til, at antallet af tilkendelser af førtidspension halveres. Dette betyder, at den førnævnte tendens til fortsat vækst i antallet af førtidige pensionister opvejes af en tendens i modsat retning, således at vi har set et svagt faldende antal. Sammenligninger med andre lande, som i øvrigt minder om Danmark, viser, at den førtidige pensionering her antager nogenlunde samme omfang, i Sverige er den dog lidt større, og i Holland er den betydelig større. I disse to lande har man igennem halvfemserne – og i Holland allerede fra firserne – gennemført en række, ofte ret drastiske reformer med sigte på at vende udviklingen. Det drejer sig om at genindføre rent medicinske kriterier for tilkendelse af førtidspension, revurdere tidligere tilkendte pensioner og give arbejdsgiverne et økonomisk ansvar i forbindelse med, at deres ansatte må pensioneres. En analyse af disse reformer (Bengtsson & Høgelund, 1999) viser imidlertid, at der kun er opnået små resultater. Man må således konstatere, at de midler, der her i landet er taget i brug til at begrænse omfanget af førtidig pensionering ved at satse på aktive tiltag, har vist sig at være meget mere effektive, end nogle af de mest restriktive tiltag man kan forestille sig.

De midler, der har været taget i brug, har først og fremmest været, at der er skabt de nødvendige instrumenter, for at man kan revalidere, og job til begrænset arbejdsføre, samtidig med at man har søgt at åbne det almindelige arbejdsmarked for revalidender, og ikke mindst gøre de kommunale forvaltninger økonomisk interesseret i at benytte sig af disse muligheder ved at indrette refusionerne således, at det går ud over kommunens kasse, hvis der tilkendes pensioner, men den friholdes, når man når frem til en aktiv løsning. Den danske politik til at begrænse førtidig pensionering har således som sit omdrejningspunkt, at den kommunale medarbejder er blevet motiveret til at tænke i revalidering i stedet for i pension. Denne politik videreføres med den reform, der er vedtaget til at træde i kraft i 2003. Her erstattes erhvervsevnekriteriet med arbejdssevnekriteriet. Det betyder, at personens evne til at arbejde, også i fleksjobs, bliver afgørende for retten til en førtidspension. Niveaueet for en pension bliver for enlige det samme som dagpenge, for samle-vende eller gifte dog kun 85% heraf. Det bliver en skattepligtig forsørgelsesydelse, mens de handicapkompenserende ydelser flyttes fra pensionslovgivningen til serviceloven og dermed gøres uafhængige af, om der er tilkendt pension. Samtidig skal refusionsprocenterne for fleksjob og ledighedsydelse reduceres til henholdsvis 65% og 35%, mens refusionsprocenten for forsørgelsesydelser ved virksomhedsrevalidering skal øges fra 50% til 65%.

Skønt et af de væsentlige udgangspunkter for en kritik af førtidspensionen og for bestræbelserne for at reformere denne var, at der var store uforklarlige variationer fra kommune til kommune i, hvor mange der blev pensioneret, har halvfemsernes reformer af førtidspensionen holdt sig til at anvende generelle midler, der virker over hele linien, både der hvor der pensioneres mange, og der hvor der pensioneres få. Som det skal uddybes i næste afsnit, har der siden midt i halvfemserne været produceret en statistik, der fortalte, hvor meget hver enkelt kommune benyttede sig af at tilkende førtidspension, og hvor tallene var reduceret for de forskelle, som kunne antages at være betinget af forskellig social struktur. Denne statistik synes imidlertid ikke at have påvirket kommunernes brug af førtidspension væsentligt. Med reformen, der træder i kraft i 2003, følger en bemyndigelsesbestemmelse, efter hvilken socialmi-

nisteren kan fastsætte krav til sagsbehandlingen. Der er udviklet en sagsbehandlingsmetode på førtidspensionsområdet, og det er tanken, at denne skal tilpasses, så den også kan anvendes i den arbejdsmarkedsrettede del af sagsbehandlingen (Aktuelt fra Socialministeriet, april 2001). Kravet til metode begrundes med, at retssikkerheden skal styrkes, og det er muligt, at det vil betyde en mere ensartet administration i kommunerne.

Undersøgelser i tresserne og tidligere

En af de første undersøgelser fra Socialforskningsinstituttet drejede sig om fysisk handicappede i Danmark. Det var en mangesidet belysning af denne gruppes forhold baseret på interview med et tilfældigt udvalg. Det i denne forbindelse interessante er, at et af hovedemnerne for undersøgelsen netop var fysisk handicappedes erhvervsaktivitet. Det viste sig at en stor del af gruppen var i job, det drejede sig om 79% af mændene og 33% af kvinderne, mens 30% af mændene og 34% af kvinderne med fysisk handicap modtog invalidepension (Rold Andersen, 1964).

Materialet om fysisk handicappede blev underkastet et stort antal analyser, ikke mindst med henblik på at belyse forholdene med hensyn til arbejde og erhverv (Rold Andersen, 1966). Man forsøgte at opstille et mål for arbejdshæmningsgrad, ud fra hvor mange job en person ville kunne klare, men for at operationalisere dette lod man blot læger skønne dette. Man forsøgte endvidere at måle et stort antal psykologiske variable, men her viste det sig, at de alle hang tæt sammen, så man konkluderede, at der var tale om et mål for "selvtillid". Ikke overraskende fandt man en sammenhæng mellem arbejdshæmningsgraden og hyppigheden af erhvervsmæssig beskæftigelse. Det viste sig imidlertid, at denne sammenhæng var afhængig af personens selvtillid og uddannelse, således at en højere selvtillid og en højere uddannelse øgede mulighederne for erhvervsmæssig beskæftigelse.

Dette sidste resultat blev der lagt stor vægt på i publiceringen af undersøgelsen. I dag kan det synes en selvfølge, men her er vi et par årtier, før man begyndte at tage selvtillid op i aktiveringsprojekter. Resultatet fik stor betydning for Socialreformkommissionen, som

netop gik i gang, mens undersøgelsen var ved at blive publiceret. Her blev revalidering med styrkelse af selvtillid en af modellerne for en social indsats. Man kan nok stadig finde eksempler på, at der anvendes foranstaltninger som ikke styrker, men snarere svækker selvtilliden hos revalidenderne.

Fra samme periode har vi en af de første cost benefit-analyser af beskyttet beskæftigelse (Hornemann Møller, 1968). Den baserer sig på spørgeskemaer til en række institutioner. Der udtrykkes en betydelig usikkerhed med hensyn til de modtagne oplysninger, blandt andet fordi administrationen i flere af disse virksomheder forekommer utilstrækkelig. Det ser dog ud til, at der gennemgående er tale om positive bidrag til samfundshusholdningen, de eneste undtagelser herfra er virksomheder, der beskæftiger mentalt handicappede. Endvidere bemærkes det, at de virksomheder, der bidrager mest til nationalproduktet, har relativt meget administrativt personale. Det er derfor muligt, at det er en utilstrækkelig administration, mere end den handicappede arbejdskraft, der gør, at bidraget fra flere af de andre er relativt lavt.

Undersøgelser af invalidepensionister fra halvfjerdserne

Det voksende antal førtidspensionstilkendelser fra sidst i tresserne gav hurtigt anledning til analyser og teorier. En af de første, som var af Lone Scocozza og Kirsten Søndergaard, blev publiceret i Ugeskrift for Læger i 1973. Deres analyse dækkede årene 1967-72, netop den årrække hvor man kunne konstatere den største vækst i antallet af pensionerede. Den omfattede dog kun invalidepensionen, det med at slå alle de førtidige pensionsformer sammen i analysen blev først almindeligt, efter at de var blevet forenet i lovgivningen under betegnelsen førtidspension med reformen i 1984.

Scocozza og Søndergaard skelnede mellem tre typer af mulige årsager til, at der blev pensioneret flere: individuelle, administrative og socioøkonomiske årsagshypoteser. Den første type årsager kunne være narkomani, vold og trafikulykker. De kan imidlertid afvises ved at se nærmere på aldersfordelingen af de nye pensionister og på udviklingen i diagnoser. Af administrative hypoteser nævner de

kommunalreformen 1970 som ifølge samtidige avisartikler skulle have ført til, at man opdagede en del socialhjælpsklienter som for længst burde have fået en invalidepension. Endvidere nævner de tjenestemandreformen – også 1970 – som skulle betyde, at en række tjenestemænd fik en grund til at søge invalidepension. Endelig nævnes en forandring i Invalideforsikringsrettens praksis, som man mener er blevet mere lempelig. Scocozza og Søndergaard argumenterer dog også mod, at disse administrative hypoteser kan forklare noget særligt af udviklingen.

Tilbage bliver de socioøkonomiske hypoteser, eller hypoteserne om afskrælning og udstødning fra arbejdslivet, som også var blevet fremført i en svensk afhandling om “utslagningen på arbejdsmarkedet” året før (Berglind & Lindquist, 1973). Det drejer sig både om, at arbejdslivet er blevet mere hårdt, og om, at der er blevet mindre plads til medarbejdere som ikke er fuldt arbejdskraft. Nogle socialmedicinske undersøgelser i de følgende år fandt på lignende vis frem til, at det var arbejdet, specielt det ikke-faglærte arbejde med den nedslidning, der foregik her, der var årsag til, at så mange blev invalidepensioneret, selv om det kun var i en mindre del af tilfældene, der var tale om arbejdsulykker eller anerkendte erhvervs-sygdomme (Jeune & Ibsen, 1974; Olsen, Moltesen & Sejr, 1975).

En svaghed i Scocozza og Søndergaards argumentation mod de administrative hypoteser er dog, at de behandler de enkelte administrative forhold hver for sig og ikke ser dem i sammenhæng med reformen af invalidepensionen i 1965 med indførelsen af tre takster og forhøjelsen af taksterne og hele den lancering af invalidepension som ydelse, som denne reformproces var udtryk for. Dette forhold kommer ellers tydeligt til udtryk i det citat af Viggo Kampmann som Scocozza (1977) gengiver: “Fejlen begik vi for få år siden, da vi med stolthed fra alle partier forhøjede invalidepensionen, så den blev gjort virkelig attraktiv. Derefter har folk “anlagt” sig lændesmerter og ryglidelser i helt uanet omfang: jeg har selv kendskab til et sogn i landet, hvor en trediepart af alle erhvervsaktive har skaffet sig invalidepension”. En svaghed i deres argumentation for hypotesen om arbejdslivets nedslidning er, at de ikke gør nogle

forsøg på at måle denne. Noget tilsvarende gælder hypotesen om øget udstødning, som vel forholdsvis nemt skulle kunne lade sig belyse i det omfang, det ikke er en tautologi.

Hillestrøm og Ibsen (1973) argumenterer i en artikel i *Socialt Tidsskrift* for at en ændring i byrdefordelingen mellem stat og kommune kan have været medvirkende til, at der kom særlig mange ansøgninger om førtidspension. Indtil kommunalreformen refunderede staten nemlig kun 91,4% af udgifterne til invalidepension, mens kommunerne i fællesskab måtte udrede resten. I lyset af erfaringerne fra de senere år kan denne hypotese måske have noget for sig – men det var dog ikke den enkelte kommune, der skulle betale, så det er et spørgsmål, hvor meget man har tænkt på det.

Da antallet af tilkendte invalidepensioner igen begyndte at falde, tog Lone Scocozza og Kirsten Søndergaard (1975) problemet op på ny. Det er bemærkelsesværdigt, at når det nu handler om at forklare et fald, vælger de nogle helt andre hypoteser end i den første artikel. Nu peger de på både individuelle og administrative hypoteser. Den individuelle hypotese går ud på, at diskussionen i dagspressen og den kampagne, de mener, der er ført mod sociale udgifter og især invalidepension, har skræmt mange mennesker fra at søge pension. De har også en administrativ hypotese med samme udgangspunkt, idet de forestiller sig den mulighed, at Invalideforsikringsretten har ladet sig påvirke af debatten – det mener de afspejler sig i de højere afslagsprocenter i 1974 og 1975. Endelig kan dagpengereformen 1973 have betydet, at et antal personer bliver længere på sygedagpenge, hvor der nu ikke længere er varighedsbegrænsning.

Fra samme periode har vi en enkelt analyse, der søger efter årsager til invalidepensionering på grundlag af regionale forskelle, nemlig Ole Knudsen (1975). Ole Knudsen tager sit afsæt i debatten om den voldsomme vækst i antallet af invalidepensionister og i tilkendelser af invalidepension, som vi så i begyndelsen af 1970'erne, specielt den ovennævnte artikel af Scocozza og Søndergaard (1973) som bl.a. anvender fordelingen af invalidepensionister mellem amter i sin argumentation. Der er flest invalidepensionister i Københavns kommune, Bornholm, Nordjylland og Viborg amter, hvor det overalt

er mere end 30 pr. 1.000 indbyggere, og færrest i Københavns og Frederiksborg amter hvor det kun er 15. Det kan man forsøge at fortolke, men Ole Knudsen søgte at forklare disse forskelle mere detaljeret gennem at inddrage en række andre sociale oplysninger om amterne.

For det første tager han hensyn til den forskellige aldersfordeling i amterne. Man kunne kun modtage invalidepension, når man var mellem 15 og 66 år, så man skal naturligvis ikke se antallet af pensionister i forhold til hele befolkningen, men kun i forhold til nævnte aldersgruppe. Den yngre del af denne gruppe pensioneres imidlertid kun sjældent. Det tager Knudsen hensyn til gennem en standardisering, som viser sig at reducere forskellene mellem amter betydeligt. Vi ved imidlertid udmærket, at invalidepension hænger sammen med alder, så denne del af forklaringen er ikke den mest interessante. For at komme videre inddrager Knudsen så nogle sociale statistiske oplysninger om amterne: Andel erhvervsaktive som er i landbruget, andel erhvervsaktive som er arbejdere i byerhverv, gifte kvinders erhvervsfrekvens, befolkningens vækst, nettotilflytning, andel af befolkningen som bor i bymæssig bebyggelse, andel af befolkningen som bor i byer, skattepligtig indkomst og arbejdsløshedsprocent. Da nogle af disse ni størrelser oplyses for forskellige tidspunkter (typisk 1965 og 1970), bliver det i alt til 15 variable.

Knudsen foretager derefter en række multiple regressionsanalyser med de standardiserede andele af pensionister og tilkendelse af pensioner til mænd og kvinder som afhængige variable, og de netop nævnte sociale tal som de uafhængige variable. Analyserne viser, at både andele og tilkendelse til de to køn afhænger stærkt af de sociale forhold, således kan tre af de sociale variable forklare 85% af variationen i tilkendelse til mænd og 90% til kvinder, og forklarenskraften er endnu større, når det gælder andele af pensionister. Tilkendelsen af pensioner til mænd i årene 1971 og 72 hænger især sammen med befolkningsvæksten sidst i tresserne, samt med den arbejdsløshed og den andel af arbejdere, der var i amtet midt i tresserne. Tilkendelsen af pensioner til kvinder de samme år hænger især sammen med arbejderandel, bybefolkning og indkomst i amtet.

Disse tal var oplyst for 1970-71, men kun hvad angår arbejderandel, indgik tilsvarende oplysninger for tidligere år i analysen.

De 15 sociale variable, som Knudsen arbejder med, hænger imidlertid indbyrdes sammen, og der er mange andre sæt af variable, som giver en næsten lige så god forklaring på tilkendelse af invalidepension til mænd og kvinder. Det gælder generelt, at sociale variable knyttet til geografiske områder viser stor indbyrdes sammenhæng. Det betyder ikke, at analyser baseret på områder er værdiløse, men derimod at man må være opmærksom på, at der er flere muligheder for at tolke dem. De sociale variable må i denne forbindelse opfattes som indikatorer for nogle af de forhold, som i virkeligheden er årsagerne til, at der tilkendes invalidepension. Flere af disse indikatorer kan tolkes i den retning, at det især er arbejde, og måske specielt ikke-faglært arbejde, der "producerede" invalidepensionister. Desuden ser det ud til at arbejdsløshed spillede en rolle. Begge disse forhold virker rimelige. Pensionen var der jo netop for at tilgodese mennesker, der var slidt ned, foruden dem der var født med handicap, og loven sagde direkte, at der skulle tages hensyn til mulighederne for beskæftigelse.

Knudsens analyse må siges at være den første, der på en seriøs måde anvender empiriske oplysninger til at sige noget om baggrunden for tilkendelsen af invalidepension. Han understreger, at der med hans analyser ikke er udpeget egentlige årsager til invaliditet, men at de alligevel peger på et fåtal af erhvervsstrukturbetingede faktorer. Knudsen nævner i sin indledning til artiklen, at inspirationen til at behandle netop dette hjørne af invaliditetsproblematikken var den debat, der var sat i gang af Scocozza og Søndergaard (1973), og hans resultater må i samtiden uden tvivl være blevet læst som en støtte af Scocozza og Søndergaards konklusion fra 1973. Han er dog omhyggelig med ikke selv at udlægge det sådan i artiklen, og det er der også god grund til. Med de data, han har, er metoden nemlig ikke egnet til at tage det, som Scocozza og Søndergaard kaldte de administrative hypoteser i betragtning. Selv om han viser, de socioøkonomiske forhold har en betydning, kan metoden ikke sige noget om, hvad der er baggrund for udviklingen i antallet af pensionstilkendelser, den kan jo lige så godt ligge blandt de forhold,

han ikke dækker. I øvrigt ser det ud til, at Knudsen ikke har været særlig bevidst om den betydning, som behandlingen af sagerne i det offentlige kunne have. Han bruger udtrykkene "invaliditet" og "invaliddepension" lidt i flæng og inddrager overhovedet ikke bedømmelsesprocessen og kriterierne i sin problematik.

Knudsens undersøgelse er vigtig, fordi den viser med et klart empirisk materiale, at de sociale forhold har en betydning for, hvor mange der pensioneres fra et område. Der er tale om en bemærkelsesværdig stor forklaringskraft. I første omgang var det dog vanskeligt at benytte disse resultater til noget i praksis. Grunden hertil var formentlig, at man hang så meget fast i den diskurs, der var indledt med Scocozza og Søndergaard (1973), så de fleste uden videre drog den slutning, at når den sociale baggrund havde en betydning, så kunne administrative forhold sikkert ikke betyde noget. Tankegangen var i den grad struktureret efter et enten-eller at man sjældent så det ret indlysende, at der lige så godt kunne være tale om et både-og. I stedet for at benytte den sociale sammenhæng til at udelukke andre sammenhænge, er det mere konstruktivt at tage den med og kontrollere for den, sådan at det bliver muligt at se de eventuelle øvrige ting, der spiller ind. Derfor blev Knudsens resultater i den næste periode en vigtig forudsætning for at få mere viden om, hvad der betinger pensionering før tiden.

Poul Westergaard (1977) gennemgår i en artikel i Socialt Tidsskrift de forskellige forklaringer, der er nævnt i artiklerne fra halvfjerdserne, og påpeger, at selv om nedslidningen i arbejdslivet givetvis er en vigtig baggrund for invalidepension, er det ikke givet, at den kan forklare den særlige udvikling, der har været sidst i tresserne, og specielt den særlig store mængde ansøgninger og tilkendelser, der var i 1972 og 1973. Det eneste rimelige at forestille sig er, at det primært drejer sig om administrative forklaringer, som der da også er givet flere af. Foruden de ovenfor nævnte har lovændringen 1965 og den derefter følgende opjustering af satserne betydet, at invalidepensionen har fået en helt anden status i det sociale system. Den nævnte udvikling i afslagsprocenter – som var mere end fordoblet i de par år, hvor de lå højest – kunne da også tyde på, at Invalideforsikringsretten i en periode efter reformen var usikker på,

hvilken linie den skulle lægge. En senere udgivet analyse, som er foretaget i regi af De Samvirkende Invalideorganisationer, bekræfter i øvrigt i flere detaljer, at det meste af udviklingen i antallet af førtidige pensionister kan sættes i forbindelse med ændringer i lovgivning eller administrativ praksis (Vilhelmsen, 1991). Vilhelmsen viser, at en stor del af udviklingen i antallet siden 1980 hænger sammen med en ændret aldersfordeling. Desuden gør han meget ud af at vise rent statistik-teknisk, hvordan man kan forklare de spring i mange af tallene der optræder omkring førtidspensionsreformen i 1984.

Westergaards ovennævnte artikel var et led i Socialforskningsinstituttets invalidepensionistundersøgelser 1975-80. Baggrunden for disse undersøgelser var netop det stigende antal invalidepensionister i den sidste del af tresserne og den første del af halvfjerdserne. Dette nævnes allerede i den første publikation fra undersøgelserne (Hübbe, 1976), men uddybes i den sjette (Martini, 1980, p. 10), hvor det anføres, at stigningen medførte en til tider intens offentlig diskussion, dels om årsagerne til at visse mennesker kommer i den situation, at de må tildeles pension, dels om invalidepensionisternes levevilkår. Gennem den debat blev det klart, at der kun forelå sparsomme oplysninger om disse forhold, og kravet om at fremskaffe viden udkrystalliseredes i to forskningsinitiativer, et fra amtssygehuset i Gentofte og et fra Socialforskningsinstituttet. Undersøgelsesrækken kom i stand gennem et samarbejde mellem disse to miljøer og førte – foruden den førnævnte artikel af Westergaard – til syv publikationer fra Socialforskningsinstituttet.

En forundersøgelse af Per Hübbe (1976) giver resultaterne af en lægelig undersøgelse af ansøgerårgangen 1971. Studiet viser at Invalideforsikringsretten til en afgørelse har et materiale, der er velegnet til at give en beskrivelse af den medicinske og sociale status hos en ansøger til invalidepension. Imidlertid er rettens begrundelse for kendelsen af meget varierende kvalitet og i mange tilfælde mangler den helt. Invalideforsikringsrettens vurdering af omfanget af den nedsatte erhvervsevne er ofte i uoverensstemmelse med den vurdering, der gives af speciallæger. 14 af 38 ansøgere der af speciallæge var fundet ikke-berettiget til invalidepension, fik således tildelt

denne af retten. Ved en efterundersøgelse 5 år efter tilkendelse af pensionen havde handicappet kun ændret sig i få tilfælde. En stor del af invalidepensionisterne havde normal eller næsten normal fysisk formåen, når der ikke blev stillet krav om erhvervsarbejde. Alt i alt må man sige, at denne forundersøgelse mere end antydede en kritik af Invalidforsikringsrettens praksis i 1971 i retning af, at man tilkendte pension til en betydelig del af de ikke-berettigede ansøgere, og at en stor gruppe fik tilkendt invalidepension, skønt de ikke fejlede noget. Og 1971 var netop et af de år, hvor der blev pensioneret særlig mange.

Når Hübbe (1978) skal redegøre for resultatet af hovedundersøgelsen (Hübbe & Westergaard, 1978) er kritikken af Invalidforsikringsretten – som ellers forekom rimelig nok – gledet ud. Her hedder det tværtimod, at den havde en forholdsvis ensartet praksis med vægten lagt på ansøgerens helbredsmæssige tilstand som målestok for, hvor meget erhvervsevnen var nedsat og med lægerne placeret som de egentlige udmålere. Nu er der af en eller anden grund udviklet en ny dagsorden, som bliver den der kommer til at præge invalidepensionsundersøgelserne. Den handler om at erstatte den medicinske definition af handicap med en social. Hübbe udtrykker tvivl om medicinske kriterier er særlig hensigtsmæssige i betragtning af det store medicinske og medicotekniske apparat, der må stilles til rådighed for at få sagerne afgjort. Efter at Invalidforsikringsretten i 1976 er blevet erstattet af femten regionale nævn, er der endvidere sket en ændring i lægernes stilling i bedømmelsesproceduren, da der nu ikke er lægelige medlemmer af nævnene. Heri ser Hübbe en intention om at få en mindre medicinsk præget holdning til invaliditet og få ændret invaliditetsbegrebet, så det bedre kommer til at dække personer med manglende erhvervsevne. Denne intention modarbejdes af, at de regionale nævn søger at videreføre Invalidforsikringsrettens praksis med henvisning til at loven ikke er ændret. Men da loven er en rammelov, mener Hübbe ikke, at det forhindrer, at man ændrer praksis, så vægten mere lægges på sociale kriterier.

Hübbe (1979) ser på, hvordan forholdene for dem, der fik tilkendt invalidepension i 1971, har udviklet sig 5 år efter tilkendelsen. Denne sammenligning underbygger yderligere hans betragtninger

i publikationen året før om, at man ikke blot bør lægge vægt på medicinske forhold, men også inddrage sociale for at kunne vurdere, om ansøgere til invalidepension i realiteten er i stand til at arbejde. Det viser sig nemlig, at fire femtedele af dem, der fik afslag på deres ansøgning om invalidepension i 1971, for en stor del ikke har fungeret erhvervsmæssigt i den følgende periode, og 5 år efter havde de en erhvervsevne, der var nedsat i betydelig grad. De, der fik tilkendt pension i 1971, havde næsten alle en erhvervsevne der svarede til kendelsen eller som var yderligere forringet. Idet vurderingskriterierne næsten udelukkende var helbredsmæssige, konkluderer Hübbe, at disse ikke er tilstrækkelige. Med disse konklusioner kan man sige, at argumentationen for at droppe kritikken mod pensionssystemet for at være for let tilgængeligt, som forundersøgelsen fra 1976 gav udtryk for, er bragt på plads. Selv om der blev tilkendt pensioner til mange, der ikke var formelt berettigede i 1971, var de alligevel ikke for "flinke" til at uddele pensioner – vi kan jo se, at de der får afslag, ikke kommer i job af den grund. En svaghed ved denne argumentation er dog, at det ikke tages i betragtning, hvad der er gjort for denne gruppe i den mellemliggende tid. Har der været reelle forsøg på revalidering, eller har de været "opbevaret" i systemet og fået en forventning om, at de nok skulle få pensionen på et senere tidspunkt? En anden svaghed ved argumentationen, når man betragter publikationerne sammen, er at den tydeligt nok kommer, efter at slutningen er draget tidligere.

Med dette sidste resultat – at den der først har søgt pension sandsynligvis aldrig kommer i job, men hvis der kommer afslag, bare vil søge flere gange og til sidst få den – har vi en god begrundelse for at lægge vægten på en kritik af den medicinske model for handicap snarere end en kritik af de bevilgende myndigheders mangelfulde sagsbehandling. Det er uklart, om Hübbe har kendt til disse resultater, da han ændrede signaler, eller om det er den administrative omlægning i 1976 fra en central myndighed for tilkendelse af invalidepensionen til femten regionale statslige nævn, der gør kritikken af Invalideforsikringsretten uaktuel. Men i alle tilfælde er det et vigtigt resultat. Det kan imidlertid føre til to meget forskellige konklusioner, når man vil forsøge at omsætte det til praktisk anvendelse.

Enten kan man drage den slutning, at man lige så godt kan tilkende pension til så godt som alle dem, der søger, med det samme, for de vil alligevel aldrig komme i job, men tværtimod blive ved med at belaste systemet med deres ansøgninger. Det ville nok være den mest nærliggende slutning at drage, da disse undersøgelser blev foretaget. Eller også kan man drage den slutning, at det gælder om at undgå, at det overhovedet kommer til en pensionssag. Det er den praktiske konsekvens, der senere bliver omsat til lov sidst i halvfemserne og stadfæstes med pensionsreformen 2003.

De sidste publikationer i serien brød ikke med denne tankegang. Sten Martini (1980) så nærmere på invalidepensionisternes levevilkår og fandt alt i alt, at pensionen opfyldte sit formål med at give denne gruppe en rimelig forsørgelse. Det hovedresultat, der fremhæves, er imidlertid, at lovgivningens intentioner med tre pensionsgrader ikke opfyldes i praksis, idet pensionister med mellemste og laveste pension kun i ringe grad udnytter deres resterhvervsevne til at have supplerende erhverv. Inger Koch-Nielsen (1980) fandt, at invalidepensionisterne havde en mere belastet opvækst end andre, specielt med hårdt arbejde i barndommen, og de havde også en erhvervsbaggrund, der adskilte sig fra gennemsnittet. Således havde tre fjerdedele af de mandlige invalidepensionister haft en beskæftigelse, hvor de skulle løfte tunge byrder. Der er således god grund til at tro, at en langsom fysisk nedslidningsproces var baggrunden for et stort antal pensioner. Koch-Nielsens analyse med data på individniveau støtter dermed Knudsens ovennævnte artikel, som byggede på geografiske områder, og er vel på samme måde i samtiden blevet opfattet som en støtte for Scocozza og Søndergaards konklusioner fra 1973. Stadig må man dog sige, at resultater af den art på ingen måde modsiger, at også administrative forhold kan have en væsentlig betydning. Selv om man pensionerer de dårligste, betyder det ikke, at resultatet af processen ikke kunne være blevet et andet, hvis sagen havde været grebet anderledes an i de offentlige myndigheder.

Halvfjerdsernes undersøgelser om invalidepension udsprang af den kraftige stigning i antallet af pensionister fra midten af tresserne og til først i halvfjerdserne og den debat, som denne stigning havde

afstedkommet. Stigningen blev fra nogle sider søgt forklaret med nedslidningen og udstødningen i arbejdslivet, mens andre lagde vægt på det, man kaldte administrative forklaringer, det vil sige at stigningen var fremkaldt af ændringer i lovgivning og administration. På grund af diskussionens ideologiske eller "religiøse" karakter overså man, at begge dele for så vidt kunne være sandt på en gang, og måske endda hænge sammen. En mere attraktiv ordning for de begrænset arbejdsføre kunne betyde, at det blev lettere for virksomhederne at skille sig af med dem og derved skubbe grænsen for, hvad der skulle motivere for en pension.

Debatten førte imidlertid også til en bredere interesse for invalidepension, som igen gav anledning til Socialforskningsinstituttets invalidepensionistundersøgelser. De gav en bred beskrivelse af invalidepensionen som social foranstaltning og en række vurderinger på grundlag heraf. Det stod efter disse undersøgelser klart, at pensionen måske nok blev givet på et medicinsk grundlag, men at man alligevel kunne påvise en række belastningsfaktorer, som havde været medvirkende til at producere denne tilstand. Det generelle indtryk, som blev formidlet af disse undersøgelser, er at nok måtte det være lovændringer og administrative reformer, der gav anledning til den særlige stigning omkring 1970, men det betød ikke at invalidepensionen blev uddelt helt tilfældigt. Der var tale om en gruppe, som stort set ikke havde erhvervsevne tilbage, og dette gjaldt endda også majoriteten af dem, der søgte, men fik afslag. Derfor gik man ind for et bredere erhvervsevnebegreb end det rent medicinske. Ydelsen blev beskrevet som dækkende, bortset fra at den resterhvervsevne, man forestillede sig ved nogle af pensionerne, enten ikke var der eller ikke lod sig udnytte.

Socialforskningsinstituttets invalidepensionistundersøgelser havde godt nok taget udgangspunkt i en kritik af lemfældig sagsbehandling og tilkendelse af pensioner der ikke var baggrund for, men de var hurtigt kommet ind på et andet spor, hvor kritikken gik på de medicinske kriterier. Dermed kan de betragtes som oplæg til den pensionsreform, der fandt sted i 1984. Skridtet bort fra de medicinske kriterier bliver dog først taget fuldt ud ved den kommende reform i 2003.

Undersøgelser af førtidspensionering i firserne

Inden halvfjerdsernes debat om invalidepensionen var ebbet ud, var den stærke vækst i førtidig pensionering imidlertid, som vi har set, erstattet af et fald, og der var således ikke længere det samme grundlag for at se et problem. Konjunkturerne havde også ændret sig markant i den sidste del af halvfjerdserne. Mange års høj økonomiske vækst og høj beskæftigelse var blevet erstattet af lav vækst og høj arbejdsløshed. Massearbejdsløsheden blev i Danmark tacklet ved, at arbejdsløses muligheder for at leve af offentlige ydelser blev forbedret. Mens firsernes og halvfemsernes store sociale problem i mange andre europæiske lande var fattigdom, blev det derfor hos os, hvordan velfærden kunne finansieres. Dette spørgsmål blev bestemmende for den retning som studierne af førtidig pensionering tog i firserne og halvfemserne.

Da førtidspension igen midt i firserne blev taget op som emne af Socialforskningsinstituttet, var anledningen dog i første omgang en anden. Det var nemlig spørgsmålet om de regionale forskelle i administrationen af lovgivningen, der var opstået, efter at afgørelsen i sager om invalidepension og andre førtidige pensioner i 1976 var blevet decentraliseret fra Invalideforsikringsretten til femten regionale nævn. Specielt var der store forskelle i afslagsprocenter, som det første år varierede mellem 7% og 32% ved ansøgning om invalidepension. Selv om nogle af nævnene derefter nærmede sig til gennemsnittet, var der stadig 8 år efter en variation fra 7% til 26% i afslag på ansøgning om førtidspension. Problemstillingen for Bengtsson (1987) var derfor, om der var tale om forskelle, som kunne forklares ved forskellige forhold i de femten regioner, eller ved at man i nogle af regionerne havde været særlig konstruktive i administrationen af loven og således havde udnyttet decentraliseringen på en positiv måde. Den blev belyst gennem en regressionsanalyse ligesom hos Knudsen (1975), nu var dataanalyse imidlertid blevet så meget lettere, at man kunne tage kommunen som den enhed om hvilken de enkelte oplysninger om ansøgninger, tilkendelser, afslag og sociale forhold forelå.

Nogle af de regionale forskelle viste sig at have at gøre med at lovgivningen administreredes forskelligt, men denne forskel lå i kom-

munerne og ikke i nævnene. Der hvor kommunerne benyttede sig mest af revalidering, kom der færre ansøgninger om førtidspension. I en enkelt region kom der til gengæld særlig mange ansøgninger fra under 50-årige, tilsyneladende fordi man der havde besluttet sig til at rydde op i gruppen af langvarige kontanthjælpsmodtagere ved at tilkende almindelig førtidspension. Forskellene i afslagsprocenter var imidlertid de mest markante, og det var ikke så simpelt, at en høj afslagsprocent hang sammen med et stort antal ansøgere, der var tværtimod slet ingen sammenhæng.

Det nævntes ovenfor, at lige fra de regionale revaliderings- og pensionsnævn var oprettet i 1976, havde afslagsprocenten været meget forskellig fra nævn til nævn, men at enkelte af nævnene havde nærmet sig gennemsnittet. Dette var udpræget tilfældet for et af nævnene. Her oplyste man direkte, at efter at man havde set nævnet lå højt i afslagsprocent de første år, blev dette drøftet og man besluttede at lægge sig på gennemsnittet. Det havde man så gjort. I det pågældende amt holdt nævnets sekretariat derefter øje med, hvor mange der blev pensioneret fra de enkelte kommuner. Hvis tallet afveg betydeligt fra gennemsnittet, tog man ud i den pågældende kommune for at få nærmere belyst, hvad der kunne være baggrunden for dette. Denne procedure, mente man, havde ført til, at sagerne blev behandlet mere ensartet. En sådan metode til at skabe ensartet administration ved "statistisk retfærdighed" var langt de fleste nævnsformænd dog meget imod, idet de ikke mente, den kunne forenes med en rimelig behandling af den enkelte sag.

På baggrund af interview i nævnene tegnedes et billede af, hvordan man opnåede en høj henholdsvis en lav afslagsprocent. En lav afslagsprocent kunne selvfølgelig opnås ved at tilkende mange pensioner – derunder måske også nogle, der ikke ville kunne holde til en ankesag. Men det viste sig, at man i nogle af regionerne søgte at opnå en lav afslagsprocent ved at nævnet havde et tæt samarbejde med kommunerne og med de praktiserende læger og gav tilbagemelding om sagernes behandling, så disse aktører fik et nøje kendskab til regelsættet og de mest chanceløse ansøgninger derved kunne undgås. Selv om det var relativt få ansøgninger, der blev sorteret fra på denne måde, betød det meget for afslagsprocenten.

En høj afslagsprocent kunne man selvfølgelig opnå ved at tilkende få pensioner, men det viste sig, at nogle af nævnene nærmest opfordrede til at benytte afslag på ansøgning som en del af revalideringsprocessen. De holdt nemlig på, at et afslag på en ansøgning om førtidspension kunne motivere ansøgeren til at gå ind i et revalideringsforløb, det blev direkte betegnet et “motiverende afslag”. Også her var der tale om ret få ansøgninger, således at de her nævnte forhold ikke kom til at påvirke antallet af ansøgninger nævneværdigt. Samarbejdet mellem nævn og kommune om revaliderings- og pensionsager havde altså en betydning for, hvor stor afslagsprocenten blev.

Bengtsson (1987) viste således, at der var regionale forskelle i tilkendelsen af førtidspension, som det blev udtrykt i rapportens titel “En lov – femten nævn”. Den viste imidlertid også, at forskellene i afslagsprocenter ikke blot var et udtryk for, hvor svært det var at få en pension, men samarbejdet om sagen mellem nævnsssekretariat og kommune havde også betydning. Det vigtigste resultat af undersøgelsen var imidlertid den store uforklarede variation mellem kommuner, som blev afsløret. Denne variation viste sig, fordi det nu var muligt at gå ned til mindre enheder end Knudsen (1975) havde gjort i sin tidligere analyse. Det er altså en variation mellem kommuner, der jævner sig ud, når man summerer op for flere kommuner. Det bemærkelsesværdige er, at denne forskel viser sig på et tidspunkt, hvor kommunerne formelt ikke havde nogen indflydelse på afgørelsen af førtidspensioner. De skulle blot forberede sagen som så skulle afgøres af et af de statslige regionale nævn. Undersøgelsen pegede dermed på betydningen af den proces, der skete i kommunen med sagerne, før de blev til førtidspensionssager. Desuden pegede den på vigtigheden af en tidlig indsats i form af revalidering, et område som der kom fornyet interesse for på denne tid (Valbak & Wamsler, 1986). Problemstillingen blev således udvidet fra kun at handle om ensartethed i afgørelseskriterier til også at handle om alternativer til det store antal tilkendelser af førtidspension.

Det var oprindelig tanken, at undersøgelsen skulle have stået alene, men de nye perspektiver gjorde, at den blev starten på en serie af undersøgelser om førtidspension. De store uforklarede forskelle mellem kommuner kaldte på en forklaring, og det var derfor naturligt at

interessere sig mere for, hvordan kommunerne agerede i de forskellige typer af sager, der kunne udvikle sig til sager om førtidspension. Den næste rapport i serien, Bengtsson (1989), starter med overskriften "Administrativ invalidering?", og det spørgsmål blev hovedoverskriften over firsernes og halvfemsernes studier i førtidspension. Her er hovedmetoden igen en regressionsanalyse med kommuner som enheder, men problematikken er udvidet til også at gælde kommunens sagsbehandling. Denne ses ikke længere som blot en forberedelse af sagen til afgørelse, som det skulle være rent formelt, men som en proces der i realiteten kan være med til at bestemme udfaldet af en sag. Man finder naturligvis igen, at en del af de meget store forskelle fra kommune til kommune på, hvor mange man førtidspensionerer, hænger sammen med sociale variable som erhvervsstruktur og ledighed, men der er også forskelle, som har at gøre med den måde, som kommunen administrerer lovgivningen på. Afgørelsen af en sag ligger således ikke kun i nævnet, som den formelt skulle gøre, men det reelle udfald bestemmes også af kommunen.

Ansøgninger fra personer, der har modtaget sygedagpenge, fra personer med kontanthjælp og fra personer uden foregående sociale ydelser analyseres hver for sig, ligesom en særlig analyse foretages for unge ansøgere til førtidspension. Det viser sig på flere punkter, at de holdninger man har i kommunen i forbindelse med disse sager betyder noget for, hvor mange der pensioneres. Som man umiddelbart kunne vente, pensioneres der færre fra sygedagpenge i kommuner, hvor man mener, man godt kan revalidere personer over 55 år, og der pensioneres færre unge fra kommuner, hvor man mener mulighederne for at revalidere 25-39-årige er store. Der pensioneres flere kontanthjælpsmodtagere i kommuner, hvor man er tilbøjelig til at råde til bistand og også flere yngre i kommuner, hvor man råder disse til at søge førtidspension med den bagtanke, at de så kan få et såkaldt "motiverende afslag". Spørgsmålene om kommunens holdninger og administration var udarbejdet som resultat af et tæt samarbejde med en række kommuner, og det er måske grunden til, at en del af dem viste sig at give udslag på, hvor mange pensioner der tilkendes.

Andre resultater var imidlertid overraskende, idet de viste, at bredt anerkendte midler i revalidering enten ikke kunne påvises at have

nogen effekt eller syntes at have en virkning, der var den modsatte af den tiltænkte. Således kunne man ikke se nogen effekt af, at der var specialiserede revalideringsmedarbejdere i kommunen, at man tog de obligatoriske opfølgninger af sygedagpengesager hver tredje måned alvorligt (hvilket langt fra alle kommuner dengang gjorde), hvor godt samarbejde, man mente at have med arbejdsformidlingen, eller hvor godt man mente, forholdet mellem politikere og forvaltning var. Endnu mere besynderligt kunne det umiddelbart virke, at brugen af ekspertise i disse sager syntes at føre til, at flere blev pensioneret. Kommuner med lægekonsulent pensionerede således flere fra sygedagpenge og flere yngre, kommuner med beskæftigelsessekretariat (en funktion man i disse år oprettede i flere og flere kommuner, nu kaldes det oftest jobcenter eller arbejdsmarkedsafdeling) pensionerede flere yngre, kommuner der benyttede sig af de regionale nævns ekspertise, pensionerede flere kontanthjælpsmodtagere, og kommuner, der begyndte en sag om revalidering eller pension tidligt i sager om sygedagpenge, pensionerede også flere. Alle disse resultater kunne pege på, at der var noget fundamentalt i vejen med det arbejde, man på det tidspunkt gjorde med revalidering. Dette arbejde var på mange måder i sig selv med til at øge antallet af tilkendelser af pension. I hvert fald syntes det at blive sat ind på at begrunde pensioner i højere grad end på at revalidere.

Kommunerne blev desuden bedt om at vurdere, hvor stor en del af deres ansøgere til førtidspension som de mente kunne klare et 40/60 job, hvis man kunne tilbyde et sådant. Et 40/60 job var en slags fleksjob, som fandtes dengang, hvor der var et permanent løntilskud på 40%, og man følgelig forudsatte, at personen havde en resterhvervsevne på 60%, og ansøgeren skulle dermed i teorien ikke være berettiget til førtidspension. Ud fra kommunernes oplysninger kunne det beregnes, at det svarede til, at ca 4.000 af de dengang omkring 30.000 tilkendelser af førtidspension kunne erstattes af sådanne fleksjob. På baggrund heraf konkluderedes det, at man ikke skulle regne med nogen drastisk reduktion i antallet af tilkendelser af førtidspension selv om revalideringssystemet blev forbedret og relevante jobtilbud etableret, så man blev i stand til at undgå alle unødvendige tilkendelser. På baggrund af de ovenfor nævnte indikeringer af, at der var tale om en social indsats på dette felt, som på mange

måder gav resultater, der var modsatte af de tilsigtede, kunne man imidlertid udmærket på baggrund af denne undersøgelse have foresat den formodning, at der med en helt anden type revalideringsindsats kunne opnås et markant lavere antal pensionstilkendelser.

Spekulerede kommunerne i førtidspension, ekspederede de så mange langvarige kontanthjælpsmodtagere, som de kunne, over på en almindelig førtidspension, fordi staten så ville betale det hele? Som nævnt mente de selv helt overvejende, at de ikke tænkte på økonomien, når de behandlede disse sager, og de havde jo heller ikke selv tilkendelseskompetencen. Men i betragtning af, at regnskabet samfundsøkonomisk set er positivt for revalidering, er det, at man ikke tænker på økonomien, vel også i sig selv en forvridning. I det hele taget tænkte man ikke så meget over konsekvenserne af, at de statslige refusionssatser var forskellige. Da vi ville belyse dette forhold i undersøgelsen og spurgte om refusionssatserne i Socialministeriet, var det heller ikke noget, man umiddelbart var klar over, men man brugte et par uger til at skrive et notat om, hvor store de var på forskellige ydelser.

De sammenhænge, som man fandt i undersøgelsen, kunne tolkes på flere måder. En måde var, at mange flere i virkeligheden var berettiget til førtidspension, end det blev afspejlet i tallet for tilkendelser, og det var det, der viste sig, når ekspertisen blev mobiliseret. En anden mulig tolkning var, at man ved at ansætte eksperter fik "opfundet" en masse problemer, der ellers ikke havde været, fordi det var sygdomme og mangler eksperterne havde lært at se. Begge disse teorier kunne virke lige absurde, og grunden til det er, at berettigelse til førtidspension ikke kan anses for en objektiv størrelse, der eksisterer, uafhængigt af hvad mennesker gør og vil. Indgangsspørgsmålet "Administrativ invalidering?" må nok besvares med et ja. Hvis man ser invalidering som et mere subjektivt fænomen, og gør sig klart, at man kan lede efter mangler og finde sådanne, lige som man kan lede efter potentialer og finde dem, bliver sammenhængene mere naturlige.

Det de viser er så, at man på dette tidspunkt overvejende benyttede ekspertisen til at finde mangler og sygdomme, og i mindre grad til at finde muligheder. Det kan der være en meget enkel forklaring på.

Førtidspensionssystemet var jo oprindelig bygget op som et system af kontrol. Det skulle sikre, at mennesker med væsentlig nedsat erhvervsevne fik en ydelse, men det var mindst lige så vigtigt, at det sikrede, at ikke en med en vis erhvervsevne i behold også slap med ind i varmen. Ekspertterne var først og fremmest kommet med som grænsevogtere. Dette forhold havde bestemt kulturen fra starten, og selv om revalideringen var kommet til i tresserne, havde den endnu ikke formået at påvirke sagsbehandlingen af pensionssager afgørende. Ekspertisen var stadig indrettet til at bevise, at der var de og de mangler. Det, der skulle have været en dørvogterfunktion, havde dermed udviklet sig til i realiteten at fungere som det modsatte.

En støtte til den tankegang, at den dørvogterfunktion, som betjener sig af medicinske kriterier, ikke kan fungere i praksis, kan i øvrigt hentes af erfaringerne med førtidspensionsreformer i Holland og Sverige (Bengtsson & Høgelund, 1999). I de to lande forsøgte man netop at begrænse tilgangen af førtidspensionister ved at genindføre strengt medicinske kriterier for at få pension, og begge steder med meget begrænset resultat.

Det må imidlertid pointeres, at selv om de nævnte undersøgelser med rimelighed kan tolkes derhen, at der var en sammenhæng mellem brug af ekspertise og førtidspensionering sidst i firserne, kan man ikke deraf slutte, at der vil være den sammenhæng til enhver tid. Det vil naturligvis være en mulighed, at man på et senere tidspunkt lærer at bruge eksperterne på en anden måde, hvor det handler om at finde og udvikle muligheder. I firserne havde kommunerne alle mulige incitamenter til at pensionere flest muligt. Senere er der ændret dramatisk på det, så meget taler for, at man har gjort en hel del for at bruge det kommunale apparat på en helt anden måde i dag.

Undersøgelser af førtidspensionering i halvfemserne

Halvfemserne er ligesom firserne præget af debatten om, hvordan vi kan finansiere velfærden. De netop nævnte undersøgelser kunne pege på, at en del af den førtidige pensionering havde sin baggrund i en uhensigtsmæssig indsats i kommunen, og at der følgelig var store muligheder for at nedbringe antallet af førtidige pensioneringer. Den sociale indsats i forbindelse med revalidering og førtidspension

kommer dermed i centrum. Set i bakspejlet kan det undre, at man ikke gik i gang med mange flere undersøgelser, der kunne belyse den sociale indsats, der blev gjort i sager, som ender med førtidspension, når man tænker på, at der var blevet sat spørgsmålstegn ved nogle af de mest anerkendte sandheder på dette felt. Man ser imidlertid, at samtidig med at det politiske system omsætter resultaterne af firsernes undersøgelser i praktisk forandring, samler interessen sig i første omgang om at evaluere de helt aktuelle tiltag, mens der går nogle år, før forskningen for alvor begynder at tage de spørgsmål, der er stillet ved den sociale indsats, op.

En række undersøgelser i de første år af halvfemserne går ind på særlige socialpolitiske aspekter ved førtidspension. Bengtsson (1990) belyser husmorvurderingen og vurderer, hvor meget det vil koste, hvis man skulle afskaffe denne ordning, som måske kan betragtes som kønsdiskriminerende, og finder frem til, at det formentlig ikke vil være nær så dyrt, som tidligere anslået. Bengtsson (1991) ser på førtidspension til unge og mulighederne for at forebygge og dermed reducere antallet af disse. Det viser sig imidlertid, at førtidspension til unge set i dette lys kan betragtes som en "billig" ordning: omkostningerne ved de pensioner, der tilkendes til under 50-årige er i virkeligheden ikke store, når de ses i forhold til de midler, der i forvejen gives til forebyggelse, så det er et spørgsmål, hvor meget længere man kan komme ved at øge denne type af indsats. Det giver næppe de store resultater, før det lykkes at finde metoder til at øge kvaliteten af den forebyggende indsats væsentligt. Juul (1992) ser på, hvad der kan gøres for denne gruppe i retning af revalidering og arbejdstilbud. Han finder, at halvdelen af de unge førtidspensionister ikke har deltaget i revalideringsforanstaltninger inden for de 5 år, der gik forud for tilkendelsen, og en stor gruppe ønsker arbejdsmæssig beskæftigelse, hvis det er noget, de kan klare. Da der var blevet sat fokus på kommunens behandling af sager om førtidspension, kom der også et frikommuneforsøg i gang, hvor en kommune fik kompetencen til at tilkende pensionen. Det blev evalueret af Gregersen (1990, 1992) som konkluderede, at kommunen godt kunne klare disse sager.

Efter at det i 1994 er blevet muligt for kommunerne helt at overtage kompetencen til at tilkende førtidspension, videreudvikler Greger-

sen (1995) modellen, som blev benyttet i Bengtsson (1987, 1989), så den indeholder et stort antal baggrundsforhold for kommunerne. Modellen bliver derefter benyttet i afgørelsesstatistikken, hvor kommunerne bliver rangordnet, efter hvor mange de pensionerer førtidigt, når der er kontrolleret for forskelle i social struktur. Det bliver således muligt at følge udviklingen i regionale forskelle i pensionspraksis direkte uden at foretage omfattende analyser og beregninger. Hver enkelt kommune kan fra 1995 se i statistikken, om de pensionerer mere, og om de eventuelt pensionerer meget mere, end flertallet af de andre, når der tages hensyn til de sociale forhold i kommunen. Rangordningen kunne så eventuelt benyttes af kommunerne på den måde, at de kommuner, der pensionerer mange, kunne blive mere opmærksomme på, om man ikke kunne finde alternativer. Som tidligere nævnt har det dog ikke fået den virkning, at disse kommuner har nærmet sig gennemsnittet, selv om statistikken ved lejlighed har været trukket frem i debatten, fx i Jyllands Posten 06.07.01, som allerede i hovedoverskriften peger på det forhold, at forskellene fra kommune til kommune ikke kan forklares.

I den sidste førtidspensionsundersøgelse, der blev foretaget i halvfemserne, sammenligner Bengtsson og Høgelund (1999) de reformer, der er sket af førtidspensionsordningerne i Holland og Sverige, med den udvikling, der har været i Danmark sidst i firserne og i halvfemserne. Holland er det land, hvor førtidspensioneringen har udviklet sig mest, og man talte der allerede i firserne om, at systemet led af "den hollandske syge" (Bengtsson, 1995). Omfanget af pensionering var mere end dobbelt så stort, som i de fleste øvrige europæiske lande. I Sverige havde man derimod ikke førtidspensioneret væsentlig flere, end man kunne se andre steder, men her havde den kraftige økonomiske krise først i halvfemserne gjort besparelser på sociale udgifter aktuelle. I begge de nævnte lande havde man gennemført en række gennemgribende reformer i løbet af halvfemserne, men man havde erfaret, at det ikke var enkelt at ændre på pensionsmønsteret. I Holland havde arbejdsmarkedets parter fra starten den afgørende magt over systemet, og det var først, da denne blev væsentlig beskåret, at reformerne fik nogen effekt. Man gik meget drastisk til værks, med revurdering af alle tidligere tilkendte pensioner og økonomisk ansvar hos arbejdsgiverne for pensioneringen. Høgelund (2000) vurderer, at dette ansvar

er blevet så tungt, at det har medført ulemper, såsom at personer med marginal tilknytning til arbejdsmarkedet får vanskeligere ved at komme ind. I Sverige styrker man revalideringen og giver i den forbindelse arbejdsgiverne et ansvar, ligesom der bliver visse muligheder for at revurdere tidligere tilkendelser. I begge landene går man i forbindelse med reformerne tilbage til et rent medicinsk tilkendelses-kriterium. Man må derfor sige, at reformerne begge steder er gennemgribende og spektakulære. Det er derfor interessant at notere, at de ikke har haft større effekt på udviklingen i førtidspensionering end de tiltag, der i den samme periode har været gennemført i Danmark.

I halvfemserne skete en udvikling af midlerne til at forebygge og undgå førtidspension, hvilket også afspejler sig i forskningen. I 1990 indførtes revalideringsydelsen, og allerede efter at have virket et år blev den gjort til genstand for en slags evaluering (Gregersen, 1993). Formålet med dette studie var at undersøge kommunernes brug af de forskellige former for revalideringshjælp og undersøge, i hvilket omfang revalideringspraksis i kommunerne havde ændret sig efter lovændringen. Det viste sig, at mens op mod 90.000 personer modtog en eller anden form for revalideringshjælp, var det kun ca. 15.000 af dem, der fik den nye bruttorevalideringsydelse. Andre store grupper modtog kontanthjælp eller sygedagpenge, eller hjælp til optræning og oplæring. Det kan anslås, at ca. 34.000 begyndte på et revalideringsforløb året før lovændringen, og dette tal var året efter lovændringen 6-9% større. Undersøgelsen skulle desuden finde frem til organisatoriske faktorer af betydning for kommunernes anvendelse af revalideringsbestemmelserne. Ud fra en surveyundersøgelse af samtlige socialforvaltninger, hvortil der er lagt oplysninger om kommunerne fra registre, analyserede Gregersen sig frem til, at anvendelsen af revalideringsydelsen var bestemt af tre slags forhold: dels af antallet af personer der modtog overførselsindkomster af forskellig slags, dels af forvaltningens samarbejde med arbejdspladser hvor revaliderende kan komme i praktik og optræning, dels af det der betegnes forvaltningsinterne forhold. I forvaltningen er det en systematisk førstegangsvisitation, diskussion af sagerne og en specialiseret revalideringsfunktion, der hænger sammen med, at der er mange revalideringer.

Kommunernes behandling af sager, der kan føre til førtidspension, var også genstand for undersøgelsen med titlen “Langvarige sociale sager – klienternes holdninger” (Gregersen & Christoffersen, 1999). Her sammenlignedes fem kommuner med en meget aktivorienteret socialpolitisk praksis med fem kommuner med en mere passivorienteret praksis. Aktivorienteringen blev defineret ved, at kommunen tilkendte få førtidspensioner, når der var kontrolleret for baggrundsfaktorer, at den aktiverede eller revaliderede en stor del af ansøgerne, og at den havde få langvarige kontanthjælpssager set i forhold til ledigheden. Man fandt klare tegn på, at aktivpolitikken havde fået flere ud af hjælpesystemet, idet der var flere af ydelsesmodtagerne, der kunne klare et almindeligt arbejde i de passive end i de aktive kommuner. Det kunne også påvises, at de aktive kommuner tog initiativ i sygedagpengesager, før de passive kommuner gjorde. I en del tilfælde lykkedes det imidlertid ikke at få klienten selv med for de aktive kommuner. Her var handlingsplanerne i noget færre tilfælde et resultat af klientens egne ideer, og her mente betydelig flere af klienterne, at det slet ikke var nogen fordel at få lavet en handlingsplan. Dette kunne godt tydes i retning af, at en del af de langvarige sociale sager handler om mennesker, som direkte stiler efter at blive pensioneret.

Siden 1999 har Socialforskningsinstituttet udgivet Årbog for Virksomheders sociale engagement, og i den første af disse er der en analyse af overgangen til førtidspension, hvor man ved hjælp af en registerundersøgelse har set på personer, der er overgået til førtidspension i 1996 (Larsen & Weise, 1999). Det viser sig, at over en fjerdedel af gruppen har været uden for arbejdsstyrken eller arbejdsløs allerede 10 år, inden de får pensionen, mens halvdelen stadig er registreret som beskæftigede året før, de får den. Da det som regel tager et år at behandle en sag om pension, er dette sidste tal så forskelligt fra det, der fremgår af Den sociale Ankestyrelses statistik – hvor kun 14% af ansøgerne var beskæftigede, da de søgte pensionen – at det kan give en mistanke om, at mindst én af disse registreringer er behæftet med fejl. Larsen & Weise ser endvidere på aldersfordelingen for personer, der overgår til pension gennem firserne og halvfemserne. Det ses, at i den første del af halvfemserne var andelen af tilkendelser til yngre personer stigende, især i grup-

pen under 40 år. Det har været med til at øge antallet af pensionister. Det vises endvidere, at der er store forskelle mellem erhvervsgrupper i sandsynligheden for at få tilkendt en førtidspension. Mange pensioner tilkendes specialarbejdere, kvindelige arbejdere og malersvende, men også folkeskolelærere og statstjenestemænd bliver ofte pensioneret. Set på brancher er social- og sundhedsområdet mest udsat. Endelig ses på førtidspensionisters beskæftigelse. Godt 30% er beskæftiget, de fleste på deltid, og dette tal er efter en nedgang midt i firserne igen gået op i halvfemserne.

Årbogen for 2000 omfatter blandt andet en holdningsundersøgelse blandt medarbejdere, som viser, at langt den overvejende del mener, at deres virksomhed udviser et socialt engagement (Høgelund & Kruhøffer, 2000). 80% mener, at virksomheden tager menneskelige hensyn til de ansatte, og 70% mener, at den vil gøre noget for at fastholde dem, hvis de selv får helbredsproblemer. 60% mener, at der tages særlige hensyn til ansatte med sygdom. Det er bemærkelsesværdigt, at forståelsen for denne problematik synes at være større end for ansvaret for den nye generation, idet kun 54% mener, at virksomheden tager særlige hensyn til ansatte med mindre børn.

En sammenligning mellem arbejdsmarkedets rummelighed i 1998 og 2000 (Kruhøffer & Høgelund, 2001) viser, at der i de 2 år er førtidspensioneret 12.000 færre personer sammenlignet med niveauet for pensionering i årene før. Samtidig er antallet af mennesker, der ifølge undersøgelserne er fastholdt i arbejde, vokset fra 29.000 til 35.000, det vil sige med 6.000 personer. Antallet af uformelle skånejob er over de 2 år vokset fra 16.000 til 29.000, det vil sige med 13.000, men de førnævnte 6.000 kan godt være en del heraf. Antallet af fleksjob er vokset over de 2 år fra 6.500 til 11.000, det vil sige med 4.500, og ansatte efter sociale kapitler er vokset fra 1.000 til 2.000, altså med 1.000. Til sammen giver de 13.000 + 4.500 + 1.000 i alt 18.500, altså rigeligt til at opsuge de 12.000 færre tilkendelser af førtidspensioner. Programmet om et mere rummeligt arbejdsmarked har således skabt rigeligt med rum til at tage den nedgang i tilkendelsen af førtidspension, som er konstateret. Al- ligevel betyder det ikke nødvendigvis, at vi ville have set den samme

nedgang, hvis elementet af refusionsændring ikke havde været med i programmet. De to sider må betragtes under et, der er på en gang skabt incitament for kommunen til at revalidere, og samtidig muligheder for at placere de personer, det handler om.

Endelig skal nævnes en undersøgelse, som ligeledes er udgivet i dette årti, men også knytter sig til evalueringerne fra halvfemserne. Det drejer sig om Lindermann & Gregersen (2001), der stiller spørgsmålet, om Den Sociale Ankestyrelses praksiskoordinering virker. Som tidligere omtalt fik Ankestyrelsen i 1994 udvidede praksiskoordinerende beføjelser, i anledning af at det blev muligt for kommunerne at tilkende førtidspensioner, hvis de ønskede dette. Efter tilkendelseskompetencen er overført endeligt til kommunerne i 1998, er denne funktion endnu vigtigere. Ankestyrelsen har otte redskaber til at anvende i denne praksiskoordinering. Det drejer sig om 1) telefonisk og skriftlig rådgivning til sociale nævn og kommuner, hvilket suppleres af, at de sociale nævn også rådgiver kommunerne, 2) møder med de sociale nævn som så holder møder med kommunerne, 3) Sociale Meddelelser, de såkaldte SM, 4) afgørelsesstatistikken, 5) praksisundersøgelser, 6) de sociale nævn indsender afgørelser af generel betydning til Den Sociale Ankestyrelse, 7) bladet "Nyt fra Ankestyrelsen, og 8) en årlig konference for nævnene med deltagelse af departementet, Sikringsstyrelsen og statsamtterne. Flere af disse redskaber bedømmes positivt af nævn og kommuner, og det kan også påvises, at praksisundersøgelserne har en svag effekt, idet de påvirker antallet af tilkendelser hen i retning af det, der skulle forventes i den enkelte kommune efter Socialforskningsinstituttets model.

Status over forskningen i førtidspension og anvendelsen af denne

Samfundsforskningen har helt tilbage i tresserne produceret resultater, som har haft betydning for, hvilke politiske tiltag der er taget i brug for at nå målet, om at flest mulig mennesker skal kunne forsørge sig selv. Et af de første vigtige resultater er det, der kommer fra undersøgelse af fysisk handicappede, hvor det viste sig, at selvtilid i høj grad kunne kompensere for det handicap med hensyn til beskæftigelse, som ofte var følgen af en fysisk funktionshæmning. Dette re-

sultat var en af forudsætningerne for den fortsatte satsning på revalidering, som kom til at præge halvferdsernes socialreform og dermed de muligheder, som systemet gav i de følgende perioder. Skønt en passiv linie dominerede i de første år efter bistandsloven, var mange af instrumenterne til at indlede en aktiv politik derfor til stede.

Forskningen i tilkendelse af førtidspension hænger uden tvivl sammen med den store samfundsmæssige indsats, der er foretaget på dette felt, som afspejler sig i de betydelige offentlige udgifter, der er på området. Diskussionerne om, hvorfor så mange fik tilkendt førtidspensioner først i halvferdserne, satte en forskning i gang med baggrund i spørgsmålet, om den mere generøse praksis havde givet denne eksplosion i tilkendelsen af invalidepensioner, eller om baggrunden var, at arbejdslivet var blevet så meget mere opslidende og udstødende i disse år. Mange af de første diskussioner forekommer lidt primitive i dag, fordi man stillede spørgsmålet som et enten-eller. Med den tids sprog: var det administrative eller socioøkonomiske grunde, der lå bag det store antal invalidepensioner, der pludselig blev tilkendt? Det er også påfaldende, at selv de mest seriøse forskere i halvferdserne kunne finde på at benytte ordene "invaliditet" og "invalidepension" som mere eller mindre synonymmer. Det er vanskeligt at forestille sig i dag, hvor bevidstheden om "systemernes" betydning er stærkere. Sidst i halvferdserne nåede man frem til en kritik af de medicinske kriterier for tilkendelse af invalidepension, som blev støttet på erkendelsen af, at afslagene alligevel før eller siden blev til pensioner.

I årene omkring førtidspensionsreformen 1984 lå forskningen på dette område stille, men allerede et par år efter er der igen nogle forhold i den offentlige indsats på feltet, som gøres til genstand for forskning. Udgangspunktet var nu problemet, om de daværende femten regionale statslige nævn behandlede ansøgerne så forskelligt, som den betydelige variation i afslagsprocenter kunne tyde på. Det kunne man konstatere, at de gjorde, men samtidig gav undersøgelsen heraf anledning til, at man blev opmærksom på den betydning, som sagens forberedelse i kommunen havde. Det var her, længe før der var tale om en førtidspensionssag, der reelt var mulighed for at styre udviklingen i en mere aktiv retning.

Undersøgelserne viste, at kommunernes forvaltning og sociale indsats i sagerne havde en betydning, men samtidig gav de også det indtryk, at de faglige ressourcer blev rettet mere mod pensionering end mod revalidering. De daværende regionale statslige nævn havde ganske vist fået betegnelsen "Revaliderings- og pensionsnævn", men i realiteten var de kun udstyret med magten til at tilkende eller afslå førtidspensioner. Det var naturligt at anvende resultaterne som baggrund for at sammenkæde ansvaret for revalidering og førtidspension ved at gøre den samme myndighed ansvarlig. Med hele indretningen af socialsystemet var den eneste myndighed, der så kunne blive tale om, kommunen. Det første skridt var at gøre de statslige refusionsprocenter ens for alle forsørgelsesydelse, og derefter fulgte kommunens kompetence til at tilkende førtidspension hurtigt efter.

Det kan umiddelbart forekomme ulogisk, at en forskning der tog sit udgangspunkt i spørgsmålet, om der var forskelle mellem praksis i de femten regionale statslige nævn, og som derefter påviste, at der faktisk var sådanne forskelle, og hvis problemstilling og resultater derfor godt kunne ses som læggende op til en styrket central styring eller kontrol, tværtimod endte med at blive brugt som argument for en yderligere decentralisering af tilkendelseskompetencen til kommunerne. Men grunden hertil ligger i det uventede resultat, at kommunerne, som ikke havde noget formelt at skulle have sagt ved afgørelsen af sagerne, alligevel viste sig at have stor indflydelse på, hvad resultatet af dem blev. Det er således ikke kun de spørgsmål, der stilles og forventes belyst ved en undersøgelse, men mindst lige så meget de indsigter, som uventet dukker op, som giver forskningen på dette område sin værdi.

Forskningen i halvfemserne er præget af, at aktivlinien nu vinder frem i socialpolitikken. Interessen rettes først mod unge, der tilkendes førtidspension, deres potentielle for at yde en aktiv indsats, og hvad der kan gøres for at fremme dette. Endvidere er der en fortsat interesse for forskellene mellem kommuner, i hvor meget der pensioneres. Socialforskningsinstituttets model kommer ind i statistikken, således at hver kommune fra 1995 kan se direkte, hvor meget den pensionerer, set i forhold til hvor højt niveauet skulle være på baggrund af de generelle sociale forhold. Som Årsstatistik 2000

siger, kan afvigelsen fra det generelle mønster foruden et element af tilfældighed skyldes enten forhold som fx arbejdsmiljøet på de lokale arbejdspladser eller en anden afgørelsespraksis end den gennemsnitlige. Tanken med at offentliggøre denne statistik var, at den enkelte kommune så kunne se, om den eventuelt pensionerede mere, end man skulle forvente, og hvis det var tilfældet gøre noget for at udvikle en mere aktiv politik. Imidlertid kan det konstateres, at der stadig er betydelige forskelle mellem kommunerne, selv om denne statistik nu har været offentliggjort gennem en årrække.

Ændringen af refusionssatserne i 1992 skulle betyde, at kommunen ikke havde nogen økonomisk fordel af at pensionere, og med ændringen i 1998 (som finjusteres ved ændringen i 2003) fik man et graderet system af refusioner, således at mere aktive muligheder betaler sig bedst for den kommunale kasse. Et sådant system skaber selvfølgelig ikke i sig selv en mere aktiv politik, det forudsætter, at der sidder intelligente aktører ude i kommunerne, som kan handle fornuftigt på disse betingelser og blive motiveret til at udvikle og vælge aktive alternativer. Det er tydeligt at se på udviklingen – fra over 30.000 tilkendelser af førtidspension da tallet nåede sit maksimum i 1989 til omkring 13.000 10 år senere – at det kommunale ansvar har haft en betydning. Når der blev sat fokus på alternativer til førtidspension i kommunerne, har man kunnet finde dem. Det har ikke betydet, at flere mennesker er kommet på andre kontantydelse. Tværtimod har en undersøgelse som nævnt vist, at passive kommuner har mere arbejdsduelige kontantydelsesmodtagere, end aktive har.

Man må også sige, at aktivpolitikken med det rummelige arbejdsmarked alt i alt har været effektiv med hensyn til førtidspension, idet der nu pensioneres mindre end halvt så mange som ved halvfemsernes begyndelse. Vi ved dog ikke mere præcist, hvordan det går for enkelte personer med dette system. Der er ganske vist god plads til inden for aktivpolitikens rammer, at det kan være de personer, som ville have fået en førtidspension, hvis vi havde bibeholdt det gamle system, som nu bliver rummet i det mere rummelige arbejdsmarked. Med den forskning vi har i dag, er det dog umuligt at sige, i hvor høj grad dette er tilfældet, og i hvor høj

grad den øgede rummelighed på arbejdsmarkedet kun har været en illusion. Der mangler derfor en forskning, som systematisk følger enkeltpersoners vej gennem systemet, så man på det grundlag kan vurdere, i hvor høj grad de samles op og i hvor høj grad de blot kommer over på andre offentlige ydelser.

Det vigtigste resultat af forskningen i førtidspension er vel, at spørgsmålet om pension eller ej i den enkelte sag – dermed omfanget af pensionering – ikke først og fremmest er et spørgsmål om, hvor strengt eller mildt der vurderes af den myndighed, der til sidst afgør sagen, eller om der anvendes strengt medicinske kriterier eller et mere socialt handicapbegreb, men det helt afgørende er, om der lægges en aktiv eller passiv linie i behandlingen af de sager, der typisk fører til førtidspension. Den aktive linie er tilsyneladende med stort held blevet anlagt blandt andet med anvendelsen af et stærkt differentieret system af refusioner, der tilskynder kommunen til at satse på de mest aktive muligheder. Denne effekt er slået igennem i lige høj grad i aktivt og passivt orienterede kommuner. Vi mangler imidlertid viden om, hvori denne aktivorientering mere præcis består, således at man kunne fremme den specielt i de mere passivt orienterede kommuner.

Den hidtidige forskning har belyst førtidspensionering i kommunen som helhed set i relation til de sociale forhold og til kommunens linie i store omrids, det vil sige, om der er tale om en aktiv eller en passiv linie. Forskningen er anvendt til at gøre kommunen bevidst om, hvor mange personer der egentlig bliver førtidspensioneret, og om, at der er store muligheder for at dreje sagsforløbene i en mere aktiv retning. Disse muligheder er gjort vedkommende for det kommunale system, ved at statsrefusionerne er indrettet sådan, at de er størst for den mest aktive mulighed. Da førtidspension var en udgift med 100% statsrefusion, var lovgivningen stort set den samme som i dag, og man skulle specielt også dengang udtømme alle muligheder for revalidering, før der kunne blive tale om pension. Men disse muligheder kom til at stå svagere, som noget man “egentlig burde”, skønt det var lidt besværligt, snarere end som noget der var indarbejdet i dagligdagen.

Der er god grund til at tro, at en øget bevidsthed om sagsbehandlingen, den sociale metode der anvendes, de forskellige tilbud der er til rådighed og den kommunale organisation der er bygget op som støtte for rådgivernes arbejde på dette felt, kan være med til at fremme aktiv orienteringen i de kommuner, der stadig er passivt orienteret. Der er imidlertid endnu ikke nogen forskning, der knytter sagsbehandling, rådgiverens metode, de tilbud der benyttes såsom afklaring, arbejdsprøvning og praktik, de institutioner der medvirker som revalideringsinstitutioner, klinikker, daghøjskoler og virksomheder, eller sagsbehandlingens kvalitet og graden af inddragelse af brugeren, sammen med, om resultatet bliver mere eller mindre aktivt. I det hele taget må man sige, at forskningen i social metode er meget sparsom.

Specielt om forskelle mellem kommuner

Forskelle mellem kommuner i praksis for førtidspension indgik som metodeelement i Bengtsson (1987) og blev derefter tematiseret i Bengtsson (1989), hvor disse forskelle blev koblet sammen med et spørgeskema til forvaltningerne ligesom i denne undersøgelse.

SFI-modellen blev som nævnt taget op i førtidspensionsstatistikken fra 1995. I de første år blev det beregnet, hvor langt fra modellen den enkelte kommune befandt sig. Fra 2000 er beregningsmåden ændret, således at man nu beregner to koefficienter. Alfa angiver, hvor mange flere eller færre pensioner der tilkendes i kommunen pr. 1.000 indbyggere, mens beta angiver, hvor meget dette ændrer sig fra år til år. Som grundlag for disse beregninger benyttes pensionsstatistikken for en årrække.

Årsstatistik (2000) viser at adskillige kommuner stadig tilkender dobbelt så mange eller flere pensioner end SFI-modellen angiver, ligesom mange andre kommuner kun tilkender halvt så mange eller færre. Der er således tale om betydelige variationer i forhold til modellen. Statistikken viser endvidere, at udviklingen ikke peger i retning af udjævning. Tværtimod, de fleste af de kommuner, der tilkender få, er på vej nedad i antal tilkendelser, mens de fleste af de kommuner, der tilkender mange, er på vej op.

En analyse af antal tilkendelser af førtidspension i 2000

Problemstilling for undersøgelsen af antal tilkendelser

“Ingen kan forklare forskel i pension” siger Jyllands-Posten i en overskrift hen over side 4 den 6. juli 2001. Det er forskellene fra kommune til kommune, der tænkes på. Helt ret har avisen nu ikke, for vi har forklaret en del af disse forskelle med en model, som Socialforskningsinstituttet udviklede i firserne og halvfemserne. Alligevel må man indrømme, at avisen har fat i det væsentlige. Langt den største del af forskellene står stadig uden nogen som helst forklaring. En nærmere betragtning af disse tal kan kun efterlade det indtryk, at borgerne, når det handler om mulighederne for at komme tilbage i arbejde efter langvarig sygdom, ulykker eller helbredsproblemer eller efter en periode med belastende sociale problemer, er udsat for en mere eller mindre vilkårlig behandling. Mulighederne afhænger af, hvilken kommune man bor i.

Den forskel i pensionspraksis mellem kommuner, som kunne konstateres på et tidspunkt sidst i firserne, hvor kompetencen til at afgøre sagerne lå i de regionale statslige nævn, henledte opmærksomheden på hele den proces, der går forud for en tilkendelse af førtidspension. Statsrefusionen til kommunerne var et andet forhold, som forskningen på den tid kastede lys på. Af disse elementer skabtes den politik, som prægede halvfemserne, hvor refusions-satserne blev justeret, således at de kunne motivere kommunerne til at revalidere frem for at tilkende førtidspension, mens de til gengæld fik kompetencen til at tilkende. Med denne politik kom antallet af tilkendelser af førtidspension ned på under halvdelen af, hvad det havde været sidst i firserne. De forskelle mellem kommunernes praksis, som går langt ud over, hvad der kan forklares, blev dog opretholdt. Det ser således ud til, at det er lykkedes med forskellene i refusionssatser at få kommunerne under et til at føre en mere aktiv

politik, men det er ikke lykkedes specielt at præge praksis de steder, hvor den er mest passivt orienteret.

Derfor har det interesse at se nærmere på, hvilke forhold i behandlingen af sager om sygedagpenge og langvarig forsørgelse der eventuelt kan få indflydelse på, hvor mange førtidspensioner der tilkendes i en kommune. Gennem et spørgeskema til alle kommuner har vi søgt at belyse et stort antal forhold omkring sagsbehandlingen i den type sager. Dette spørgeskema belyser i detaljer sagsbehandlingen på områderne kontanthjælp og aktivering, sygedagpenge, revalidering og førtidspension. Spørgsmålene angår planlægning, strategi og rutiner, politikeres, administrative ledes, sagsbehandlers og andre professionelles rolle samt klientens rolle i den proces, der er tale om.

Vi har ved konstruktionen af skemaet søgt at medtage alle forhold ved administration og organisation, som vi af den ene eller den anden grund havde en mistanke om kunne have betydning for sagernes forløb og dermed i sidste ende for tilkendelse af førtidspension. Da undersøgelsens problemstilling ikke koncentrerer sig om en metode eller nogle få metoder inden for offentlig organisation, er ingen specifik organisationsmetode søgt belyst konsekvent. Skemaet indeholder dog mange spørgsmål, som belyser centrale elementer af flere af de metoder, der har spillet en rolle i de senere årtier. For at belyse problematikken sammenholdes svarene med statistikken for tilkendelse af førtidspensioner i de enkelte kommuner i 2000.

Modellen for førtidspension

Udgangspunktet for denne undersøgelse er Ankestyrelsens statistik over tilkendelse af førtidspension (Årsstatistik, 2000), som bygger på en model af Gregersen (1995). Modellen er en lineær regression, hvor tilkendte førtidspensioner er den afhængige variabel, mens en række forhold, der karakteriserer den enkelte kommune, optræder i rollen som uafhængige variable. De udvalgte baggrundsvARIABLE omfatter følgende forhold:

- boligmassens sammensætning med hensyn til ejerforhold
- befolkningens sammensætning med hensyn til familieforhold
- fødselsoverskud

- befolkningsvækst
- flyttemønster
- modtagere af kontanthjælp
- modtagere af sygedagpenge
- erhvervsstruktur
- befolkningens sammensætning med hensyn til
erhvervsuddannelse
- erhvervsfrekvens
- ledighedsprocent
- gennemsnitlig indkomst

De fleste af disse pinde er beskrevet med mere end et tal, således at den samlede model omfatter over 40 uafhængige variable. Ankestyrelsens model er forfinet i 1999, hvor man begyndte at tage hensyn til antallet af mennesker, der allerede var blevet tilkendt en pension, samt til antallet af personer med udenlandsk statsborgerskab i kommunen. På et enkelt punkt afviger analysen, der er foretaget her, imidlertid fra årsstatistikens model: mens Ankestyrelsen har taget kommunens alderssammensætning med som uafhængig variabel, er der her foretaget en standardisering af antallet af førtidspensioner i forhold til alder. Det forventes at give en lidt bedre model.

I Årsstatistikken er der foretaget både en analyse med etårsmodel, dvs. hvor tilkendelserne for året 2000 er benyttet, og flerårsmodel, hvor tilkendelserne fra årene 1992-2000 er benyttet. I Bengtsson (1989) blev der ligeledes benyttet antal tilkendelser gennem flere år for at udjævne de udsving, der er fra år til år. I denne analyse er der imidlertid benyttet udelukkende antal tilkendelser fra år 2000. Det er gjort, fordi spørgeskemaet til forvaltningerne angår året før, og nu til dags kan forholdene i en forvaltning ændres hurtigt. Desuden opnås, at man kan vurdere betydningen af en ting, som at der er en afgang af sagsbehandlere i årets løb.

Regressionsanalysen giver som resultat, at et mindre antal af de nævnte baggrundsvARIABLE kan forklare en del af variationen i tilkendelser af førtidspension. En betydelig del af variationen kan imidlertid ikke forklares på den måde. Modellen giver for hver kommune et forventet antal førtidspensionstilkendelser, som er det

antal tilkendelser, man ville have, hvis disse kun var bestemt af baggrundsvariablene. Det observerede antal førtidspensioner afviger mere eller mindre fra det forventede. Forskellen mellem disse to størrelser betegnes residual. Det er således, at kommuner, der tilkender mange førtidspensioner, også som regel har et observeret antal tilkendelser, der ligger over det forventede. Årsstatistikken nævner tre mulige årsager, til at det observerede antal tilkendelser adskiller sig fra det forventede:

“For det første kan der være tale om systematiske forhold, som man ikke har data om. Et eksempel er arbejdsmiljøet på de arbejdspladser, som personer bosat i kommunen arbejder på. Alt andet lige kan man forvente flere tilkendelser af førtidspension i kommuner, hvor mange af kommunens borgere arbejder på arbejdspladser med et belastende arbejdsmiljø.

For det andet kan der være tale om, at kommunen har en anden afgørelsespraksis, end den “gennemsnitlige afgørelsespraksis”.

Endelig vil der *for det tredje* være et element af tilfældighed. Det betyder, at selvom man har taget højde for alle de forhold, der har betydning for behovet for førtidspensioner, og selvom alle kommuner måtte have nøjagtig samme afgørelsespraksis, så vil der alligevel være lidt variation; altså en afvigelse fra det forventede antal tilkendelser”.

Den variation, vi finder, er dog langt større end den, der kan forklares ved tilfældigheder, når man går ud fra, at den enkelte tilkendelse er uafhængig af de andre. Mindst en af de første to faktorer må derfor også spille en betydelig rolle: lokale koncentrationer af belastende forhold som fx arbejdspladser, der betyder stor nedslidning, og forskellig praksis i kommunerne. Der er dog grund til at pege på, at det ikke kun behøver at dreje sig om afgørelsespraksis, men forhold i hele forløbet af de sager, der kan føre til førtidspension kan have en betydning.

Forskelle i afgørelsespraksis kan belyses gennem et spørgeskema til socialforvaltningerne, såfremt det drejer sig om forskelle, som kan

formuleres i begreber og modeller. Begreber og modeller er der mange af inden for offentlig administration. Af retninger, der har haft indflydelse gennem de senere årtier, kan nævnes Public Choice, New Public Management, Service-management, Governance, Værdiledelse, Brugerindflydelse og Videnskabeliggørelse af den sociale indsats. Disse slagord kan ikke siges at dække over syv helt forskellige metoder, for en del elementer går igen i flere af de nævnte retninger. Ikke alle sider af dem har relevans for langvarige forsørgersager. Men det har alligevel vist sig, at skemaet til forvaltningerne giver en god belysning af, hvorledes centrale elementer fra alle de nævnte metoder virker i forhold til tilkendelse af førtidspension.

Nogle forskelle i afgørelsespraksis afspejles derimod ikke så godt i et spørgeskema til forvaltningerne. Det gælder fx, hvis der er tale om, at evner, arbejdsstil og holdninger er vidt forskellige fra den ene sagsbehandler til den anden, og sådanne rent personlige, ubeskrivelige forhold er afgørende for, hvordan sagerne udvikler sig. Meget af det samme kan siges, hvis der er tale om forskelle i kultur fra den ene forvaltning til den anden, bortset fra at hvis det sidste er tilfældet, kunne der være en chance for, at det afspejlede sig i generelle holdningsspørgsmål.

Beslutningsprocessen før førtidspension – og omfanget af pensionering

Førtidspension er ikke et fænomen, der opstår af sig selv, men tilkendelsen af en førtidspension er en beslutning, som tages som slutpunkt på et langt forløb, hvor kommunen på forskellig måde har været inde i billedet undervejs. Det, der kaldes førtidspensionsager, har som regel tidligere været betegnet som sygedagpengesager, revalideringssager eller kontanthjælpssager. Er der forhold i kommunernes behandling af disse typer af sager, der på et eller andet tidspunkt muligvis vil føre til en sag om førtidspension, der kan være med til at forklare de store forskelle, man finder i tilkendelsen af førtidspension mellem kommunerne? Det er problemstillingen for denne undersøgelse.

Enheden i undersøgelsen er kommuner, og variablene er tilkendte førtidspensioner i året 2000, de nævnte sociale baggrundsfaktorer,

samt en lang række oplysninger om sagsforløb på de relevante områder i kommunerne. Materialet er for det første den ovenfor nævnte statistik over tilkendte førtidspensioner og den tidligere udviklede model for disse. For det andet indgår resultaterne af et spørgeskema, som er sendt til alle kommuners socialforvaltning i sommeren 2000. Dette skema er blevet besvaret af 218 kommuner, hvilket svarer til 79% af kommunerne.

Spørgeskemaet indeholder 127 spørgsmål, men da mange af dem indeholder adskillige underpunkter bliver det i alt til over 600 punkter (dvs. underspørgsmål, i kapitel 1 blot betegnet "spørgsmål" eller "variable") med særskilte oplysninger. 40 punkter handler om kommunens budgetteringsmetode, 198 punkter om behandlingen af kontanthjælp og aktiveringssager, 243 punkter om behandlingen af sygedagpengesager, 165 punkter om behandling af revaliderings-sager og 32 punkter om behandlingen af selve førtidspensions-sagerne. En serie spørgsmål sigter endelig til at belyse sagsopdeling generelt. I det følgende ser vi nærmere på skemaets punkter og giver en oversigt over, hvilke af dem der viser en sammenhæng med omfanget af førtidspensionering i kommunen, når dette er reduceret for den effekt som modellens baggrundsfaktorer er ansvarlig for. Det har vi undersøgt ved at korrelere skemaets godt 600 punkter med residualerne fra SFI-modellen for tilkendelser af førtidspension. Dette er gjort både for det samlede antal tilkendelser af førtidspension og for en række undergrupper af tilkendelser.

Spørgeskemaet indeholder for det første noget om *kommunens budgetteringsmetode*. Svarene viser, at i knap 60% af kommunerne kommer første udspil i en ny budgetlægningsrunde fra økonomiudvalget, og i resten kommer det fra fagudvalget. I de fleste kommuner indgår der eksplicit angivne normtal, fx personale per institutions-plads. Ledende embedsmænd og socialudvalg inddrages i høj grad ved fastsættelse af ny norm på revaliderings- og aktiveringsområdet, medarbejdere i nogen grad og økonomiudvalg i mindre eller ingen. Elementer af planlægningsorientering og temabudgettering indgår i nogen grad, elementer af blokbudgettering i mindre eller ingen grad. Planer udarbejdes i høj grad af ledende embedsmænd.

Budgetterne for revalidering og aktivering er i høj eller nogen grad udarbejdet ud fra de konkrete tiltag, der ønskes gennemført, men kun i nogen eller mindre grad residuelt bestemt i forhold til lovbundne udgifter vedrørende sygedagpenge og kontanthjælp. Budgetterne lægges på grundlag af regnskaber for det foregående år, og arbejdet forestås i knap halvdelen af tilfældene af en økonomiansvarlig for hele socialforvaltningen, mens medarbejderne indtages i høj eller nogen grad. To tredjedele af forvaltningerne kan i større eller mindre omfang overføre midler mellem konti. I fire femtedele af kommunerne er der dobbelt medlemskab af økonomi og socialudvalg, og i knap halvdelen deltager socialchefen i økonomiudvalgets budgetmøder.

Desuden er der spurgt om forvaltningens holdning til budgetstrategi: om det mest gælder om at sikre sig midler, eller mest om at få det samlede budget til at hænge sammen. I alt udgør de til nu refererede spørgsmål 40 punkter. Det er bemærkelsesværdigt, at ud af disse 40 punkter finder vi kun et, der viser en sammenhæng med kommunens tilkendelse af førtidspension (efter korrektion som ligger i modellen der er omtalt ovenfor). Det er mindre end man skulle vente ved ren tilfældighed, så man skal være yderst varsom med at give sig til at tolke på en sådan sammenhæng. Det må derfor konkluderes, at kommunens budgetteringsmetode ikke her kan vises at have nogen selvstændig indflydelse på, hvor meget der pensioneres førtidigt.

Den fundne sammenhæng fremkommer med spørgsmålet, om socialudvalget inddrages ved fastsættelse af ny norm på revaliderings- og aktiveringsområdet. Når man ser på tilkendelsen af de enkelte typer af førtidspension, viser nogle få andre variable også en samvariation. Det drejer sig blandt andet om, at ledende embedsmænd inddrages ved fastsættelse af ny norm på revaliderings- og aktiveringsområdet, at medarbejdere i socialforvaltningen inddrages ved dennes budgetlægning, om der afholdes fællesmøder mellem sektorudvalg og økonomiudvalg, og om en budgetansvarlig i socialforvaltningen forestår budget- og regnskabsopgaverne. De nævnte punkter handler dels om den formelle form for planlægning og kontrol, dels om de kontakter og netværk, der aktiveres for at etablere denne.

Spørgeskemaet indeholder for det andet knap 200 punkter om kommunens behandling af sager om *kontanthjælp og aktivering*. Her viser svarene, at 40 punkter benyttes til at belyse, hvilke oplysninger der indhentes om klienten til registrering i database, hvordan de indhentes, og hvilke visitationskriterier der anvendes for så vidt angår nye sager. I så godt som alle kommuner retter klienten personlig henvendelse til forvaltningen, og i 60% af dem besvarer denne et spørgeskema. Man interesserer sig mest for klientens alder, køn, tidligere kontakt med forvaltningen, med arbejdsmarkedet samt om der er andre problemer end ledighed. Specielt belyses, om der skelnes mellem straksaktivering og andre sager, hvilket 75% af kommunerne gør.

Med 30 punkter belyses, hvem der inddrages, når klienterne kategoriseres ved en sags start og ved opfølgningen, og hvem der fører kontrol med sagsgangen. Det gør altid sagsbehandler, næsten altid klient, og i mange tilfælde tillige aktiveringskonsulent. Der spørges desuden, om man har kontanthjælpsmodtagere, der kategoriseres med særlige problemer og følges mindre op på. Sådanne findes i en fjerdedel af kommunerne, og de udgør typisk 10% eller 25% af klienterne. Det ser imidlertid ikke ud til at have selvstændig betydning for omfanget af førtidig pensionering. Ikke et eneste af disse 30 punkter eller af de 40 ovennævnte viser nogen sammenhæng med omfanget af førtidspensionering.

Nogle enkelte af disse punkter viser dog en samvariation med tilkendelsen af nogle af de enkelte typer af førtidspension. Det drejer sig om, hvem der inddrages i opfølgningerne af en sag om førtidspension og aktivering, specielt om fagforening eller A-kasse inddrages, og om andre afdelinger i forvaltningen inddrages.

Godt 60 punkter handler om tilrettelæggelsen af aktiveringsindsatsen. Socialudvalget formulerer normalt de overordnede strategier, og indtager ofte undersøgelser og statistik, i nogle tilfælde byrådet. Samarbejdet med private arbejdsgivere foregår normalt som uformelle tosidede kontakter, som varetages af aktiveringskonsulenter eller virksomhedskonsulenter, og disse figurer varetager i de fleste tilfælde også de formelle kontakter. Til at indgå bindende aftaler skal man

dog i de fleste tilfælde inddrage ledende medarbejdere. Inddragelsen af ledende medarbejdere er det eneste af disse forhold, der viser en sammenhæng med førtidspensionering. Jo stærkere de ledende medarbejdere er inddraget i at indgå bindende aftaler med arbejdsgivere, og især jo stærkere de er inddraget i at varetage de formelle kontakter med arbejdsgivere, des færre pensioneres der fra kommunen.

Andre godt 60 punkter handler om forvaltningen af kontanthjælp og aktivering mere generelt. De fleste kommuner laver prognoser over antal klienter, ofte fordelt på typer. Et større behov end forudset imødegås oftest ved at udvide antallet af aktivitetstilbud uden at ændre den indholdsmæssige sammensætning eller kvaliteten af disse. De fleste mener, de ville kunne få mere ud af flere ressourcer til arbejdet, men de kan ikke garantere dette, eller de finder det er umuligt at få det. Hvis de fik flere ressourcer, ville de fleste udvide antallet af aktivitetstilbud til de svageste klienter og udbygge samarbejdet med de lokale arbejdsgivere. Mange ville også uddanne deres personale bedre, ansætte flere og udvikle aktivitetstilbud generelt. Der er endvidere nogle spørgsmål, som handler om, hvor meget de forskellige parter deltager i de lokale koordinationsudvalg.

Der er en sammenhæng mellem, om der udarbejdes prognoser for antallet af klienter på kontanthjælp og aktivering, og antallet af tilkendelser af førtidspension i alt, idet der førtidspensioneres flere personer fra kommuner, hvor der udarbejdes sådanne prognoser. Ligeledes førtidspensioneres der flere personer fra kommuner, hvor man inddrager kommunale undersøgelser ved formuleringen af overordnede strategier omkring aktiveringsindsatsen. Andre punkter viser sammenhæng med tilkendelsen af nogle af de enkelte typer førtidspension. Det gælder således, om arbejdsgivere medvirker til at formulere overordnede strategier for aktiveringsindsatsen.

Endvidere gælder det, at kommuner, der ville ansætte mere personale til sagsbehandling, hvis de havde råd til det, tilkender flere førtidspensioner end andre kommuner. Ligeledes tilkendes der flere førtidspensioner i kommuner, der gerne ville udvikle aktivitetstilbud generelt, og i kommuner, der gerne vil udvikle deres samarbejde med interesseorganisationer omkring forvaltningen af området kon-

tanthjælp og aktivering. For tilkendelsen af enkelte typer førtidspension spiller det blandt andet en rolle, om forvaltningen samarbejder med AF-regionskontorerne og med Praktiserende Lægers Organisation (PLO).

Endelig stilles der nogle meget generelle spørgsmål til, hvordan afdelingen opfatter sin rolle: opfatter den sin rolle som serviceorgan eller som myndighedsudøver, mener den aktiveringen primært skal afhjælpe sociale problemer eller føre til ordinært job eller uddannelse, og i hvor høj grad er sagsbehandlingen på dette felt revisionsorienteret. Her er der tæt på at være en signifikant sammenhæng med det sidste af disse spørgsmål: Jo mere sagsbehandlingen er revisionsorienteret, des flere personer får tilkendt en førtidspension.

Omkring 230 af skemaets punkter handler om *sygedagpengesager*. Det fremgår af kommunernes besvarelser, at der i en ny sag fokuseres på arten af sygdom og den formodede varighed af denne. Desuden fokuseres der på klientens alder (specielt når man venter, at sygdommen bliver længerevarende), tidligere kontakt til forvaltningen og til arbejdsmarkedet. De nævnte forhold belyses gennem knap 140 af skemaets punkter. De fleste af disse forhold betyder intet for omfanget af pensionering, men hvis klientens alder og tilknytning til arbejdsmarkedet bliver oplyst i spørgeskema, førtidspensioneres der lidt færre i kommunen.

En 45 punkter handler om, hvordan sygedagpengesager kategoriseres, og hvem der har indflydelse på kategoriseringen af den enkelte sag, ved oprettelsen og i opfølgningen. I begge tilfælde inddrages sagsbehandleren altid, og klienten inddrages især ofte i opfølgningen. Kommunal lægekonsulent og gruppe/team i forvaltningen inddrages også ofte. Andre spørgsmål belyser, hvordan man samarbejder med de praktiserende læger. Sagsbehandleren har næsten altid den direkte kontakt, to tredjedele af kommunerne afholder temamøder med de praktiserende læger, og halvdelen har et formaliseret samarbejde.

Andre ca. 45 spørgsmål handler om styringsværktøjer, om hvor lang tid der går mellem opfølgninger, om hvordan begrebet "glat sag" anvendes og hvem der har kontrol med sagsgangen. Det sidste har

den enkelte sagsbehandler altid, mens ledelsen inddrages i omkring halvdelen af kommunerne. Tiden mellem opfølgninger i ikke-glatte sager viser en sammenhæng med antallet af tilkendte førtidspensioner, som nok ikke er lige det de fleste ville forvente. Det forholder sig nemlig sådan, at jo længere tid der går mellem disse opfølgninger, des færre førtidspensioneres der fra kommunen. For glatte sager er den tilsvarende sammenhæng ikke signifikant, men den går dog i samme retning.

Samarbejdet med lokale arbejdsgivere varetages mest af sagsbehandlere eller af virksomhedskonsulent. Hvis samarbejdet udmønter sig i særlige projekter med lokale arbejdsgivere, er der en tendens til, at der pensioneres flere. Fire spørgsmål kaster lys over forvaltningens generelle holdninger på området: Her spørges igen, om denne afdeling er revisionsorienteret, om den er serviceorgan – myndighedsudøver, og desuden om det vigtigste ved sygdom er, at klienten får ro til at komme sig, eller om det er tidlig indsats, samt om den praktiserende læge bør være helhedsorienteret eller rent medicinsk orienteret. I en fjerdedel af kommunerne har lægekonsulenten den direkte personlige kontakt til praktiserende læge.

Sagsbehandling ved *revalidering* er emnet for 165 af skemaets punkter. De overordnede strategier for indsatsen i revalidering formuleres af socialudvalget, som dertil især benytter undersøgelser og statistik samt Sociale Meddelelser fra Ankestyrelsen. Der er stor forskel mellem kommunerne, i hvor meget de benytter virksomhedsrevalidering. En fjerdedel af kommunerne benytter det for op til 10% af revalidenderne, den næste fjerdedel for mellem 10 og 20%, den tredje fjerdedel for mellem 20 og 33%, og den sidste fjerdedel benytter virksomhedsrevalidering for mere end 33%. Det kan måske virke overraskende, at dette forhold, i lighed med strategierne, ikke har nogen sammenhæng med omfanget af førtidspensionering i kommunen. Hvis sagsbehandlingen er revisionsorienteret, er der en tendens til, at der tilkendes flere førtidspensioner, mens det andet holdningsspørgsmål der stilles her, om afdelingen er et serviceorgan, der skal støtte og hjælpe klienten, eller om den er en myndighedsudøver, der må foretage beslutninger på tværs af klientens ønsker, ikke har den ringeste sammenhæng med antallet af tilkendelser.

Spørgsmålene omkring revalidering giver i øvrigt lidt flere sammenhænge end andre dele af skemaet. Her finder vi ottepunkter med signifikante sammenhænge med omfanget af førtidspensionering i kommunerne.

24 punkter går på omkostningerne ved forskellige typer af revalidering set i forhold til uddannelse, hvor lang tid forskellige typer revalidering varer, hvor stor en del af klienterne man skønner bliver helt eller delvis selvforsørgende som følge af forskellige typer af revalidering, og på hvilket grundlag dette skønnes. Det fremgår, at i knap en fjerdedel af kommunerne får man udskrifter eller laver oversigter over dette. Denne registrering kan dog ikke ses at betyde noget for omfanget af pensionering i kommunerne. Derimod er der den sammenhæng, at hvis frafaldet er stort på uddannelsesrevalidering, pensioneres der færre fra kommunen. Det er vanskeligt at se, hvordan en sådan sammenhæng skal fortolkes.

Ved afgørelsen af, om der skal iværksættes revalidering, og hvilken type af revalidering det skal være, ses der især på art af sygdom og omfanget af erhvervsevnetab. Desuden ser man på tidligere uddannelse og alder, mens familiesituationen spiller en meget mindre rolle. Sagsbehandler og klient har hovedindflydelsen på, om der skal iværksættes revalidering, og hvilken type det skal være. Gruppe/team i forvaltningen spiller også en rolle, og først derefter lægekonsulenten – hvis indflydelse imidlertid som tidligere omtalt betyder noget for førtidspensioneringen. Blandt de her nævnte 43 punkter viser i alt fire en signifikant sammenhæng med førtidspensionering, det er dobbelt så mange, som hvis svarene havde været rent tilfældige. De handler om, hvilken rolle køn spiller for, om der iværksættes revalidering, og hvilken rolle art af sygdom og omfanget af erhvervsevnetab spiller ved afgørelsen af, hvilken type revalidering der skal iværksættes.

Omkring 40 punkter drejer sig om budgetterne vedrørende revalidering. I et flertal af kommuner kan man mere eller mindre frit overføre midler mellem konti, og lidt over halvdelen mener, de i nogen eller høj grad kunne hjælpe klienterne bedre, hvis de havde flere midler til rådighed. Det er det imidlertid vanskeligt at få,

blandt andet fordi det er svært at dokumentere en virkning. Hvis man fik flere midler, ville man især udvikle samarbejdet med lokale arbejdsgivere og aktivitetstilbud til den svagere del af klientmassen. Man ville desuden uddanne personale og ansætte mere til sagsbehandling og til særlige opgaver, ligesom man ville udvikle aktivitetstilbudene generelt. Kun to af de 40 punkter hænger sammen med omfanget af førtidig pensionering. Kommuner, der ville bruge ekstra ressourcer til mere personale, til sagsbehandling eller til at udvikle analyseværktøjer, herunder opkobling til Kommunedata, pensionerer flere end forventet.

Godt en snes spørgsmål handler om samarbejdsparter og pladser til revalidering, og her finder vi ingen signifikante sammenhænge.

Endelig handler godt 30 punkter om selve *førtidspensionssagen*. Med indførelsen af § 20a i Lov om Social Pension i 1998 blev det umuligt at rejse en sag om førtidspension. En sag handler nu om revalidering, indtil det ved en såkaldt § 20a-afgørelse (som kan ankes) er konstateret, at alle revalideringsmuligheder er udtømt. Først når dette er fastslået, er der tale om en sag om førtidspension. Vurderingen af, om der skal rejses sag om førtidspension, foretages især af sagsbehandleren, og i de fleste tilfælde er gruppe/team i forvaltningen også i høj grad med. Lægekonsulenten er i halvdelen af tilfældene i høj grad med, mens klienten er det samme i en tredjedel. Kompetencen til at rejse en pensionssag ligger i to tredjedele af kommunerne hos sagsbehandleren, og ligeledes meget ofte hos gruppe/team, mens afdelingslederen har denne kompetence i godt halvdelen af kommunerne.

De fleste mener, at § 20a har betydet en væsentlig bedre belysning af sager, og at der rejses færre sager. Der bliver endvidere spurgt om, i hvor mange tilfælde det mindre antal førtidspensionssager har betydet styrket opfølgning i sygedagpengesager, tilbud om fleksjobs eller længerevarende forløb med afprøvning af § 20a. Endelig hvor mange tilskud man yder til fleks- og skånejob, og hvad holdningen er til førtidspension: om det er vigtigt at undgå for i stedet af opnå selvforsørgelse, eller om man skal afklare til førtidspension af hensyn til forvaltning og klient. Ingen af disse 30 punkter kan imidlertid ses

at have nogen sammenhæng med omfanget af førtidspensionering i kommunerne.

Nogle af dem hænger derimod sammen med tilkendelsen af enkelte typer førtidspension. Det gælder således spørgsmål om kompetencen til at rejse en førtidspensionssag samt spørgsmål, om klienten inddrages, når man skal vurdere, om en sådan sag skal rejses.

Når vi således gennemgår de enkelte spørgsmål i spørgeskemaet, er der ikke mange af dem, der viser sammenhæng med antallet af tilkendelser af førtidspension. Hvis kommunerne havde sat krydserne i skemaet helt tilfældigt, ville der være fremkommet lige så mange sammenhænge. Men da spørgsmålene er besvaret af ansatte i kommunerne med et grundigt kendskab til forholdene og med en ansvarlig holdning til deres arbejde, kan vi godt gå ud fra, at det tilfældige element i besvarelsene er langt fra at være dominerende.

Besvarelsene giver indtryk af, at mange forhold i forvaltningernes administration, og derunder mange forhold, som man på forhånd ville have ventet skulle have betydning for om sagerne udvikler sig i den ene eller anden retning, ikke kan påvises at have nogen indflydelse på, hvor mange førtidspensioner man ender med at tilkende. Andre forhold har vi set viser en sammenhæng som ikke umiddelbart lader sig fortolke, og som i nogle tilfælde går i en retning, der er modsat af den, man ville have ventet. For de punkter, der kommer med i de følgende regressionsanalyser er det dog lykkedes at give en sammenhængende tolkning, der i høj grad giver mening og som med en organisationssociologisk tolkning giver et entydigt svar på, i hvilken retning den offentlige organisation skal udvikles for at blive i stand til at komme videre med et mål som aktivering.

Kan sagsbehandling forklare om der pensioneres flere eller færre?

Hvis man vil se, om sagsbehandlingen i kommunerne betyder noget for, hvor mange førtidspensioner der tilkendes, og om der kan ses et mønster i billedet, er det nødvendigt at se på de forhold, vi har belyst i spørgeskemaet under ét. Det vil ske i form af lineære regressionsanalyser, dels af tilkendelsen af førtidspension i alt, dels

af tilkendelsen af enkelte typer førtidspension, som kan defineres på forskellige måder. De anvendte mål for tilkendelsen af pensioner er standardiseret med hensyn til alder, således at forskellen mellem alderssammensætningen i kommunerne ikke spiller nogen rolle. Standardiseringen tager endvidere højde for forskelle i kommunernes størrelse, så de forhold, vi finder frem til, ikke blot er udtryk herfor. De sociale baggrundsvARIABLE fra SFI-modellen bliver også taget med i regressionsanalysen. Derved får vi et billede af forhold, som uafhængigt af hinanden har indflydelse på, om kommuner pensionerer mere eller mindre, og der er dermed et udgangspunkt for at tolke disse forhold i sammenhæng.

Som man altid oplever med spørgeskemaer, er der spørgsmål der giver udslag, mens andre spørgsmål, som i indhold synes at minde om dem ikke giver nær det samme. Der er detaljer gemt i svarene, som kan være vanskelige at få hold på, og forhold, man først forstår, når man ser mere detaljeret på den enkelte kommune og relaterer dens situation til det generelle mønster, som en undersøgelse som denne afdækker. Her skal vi se de punkter fra spørgeskemaet, der er kommet med i de foregående regressionsanalyser i sammenhæng og lede efter generelle træk ved dem.

I analysen af det samlede antal tilkendelser finder vi først fra spørgeskemaet til forvaltningerne punktet om, hvorvidt socialudvalget inddrages ved fastsættelse af ny norm på revaliderings- og aktiveringsområdet. Dette punkt optræder desuden i analyserne af tilkendelser fra sygedagpenge, tilkendelser af helbredsbestemt pension, tilkendelser på somatisk grundlag og tilkendelser af mellemste førtidspension, mens punktet om, hvorvidt ledende embedsmænd inddrages ved fastsættelse af en sådan ny norm, optræder i analysen af rent behovsbestemt førtidspension. I alle tilfælde betyder en inddragelse i høj grad af socialudvalg, at der pensioneres en 9-14% flere, end hvis det blot er sket i nogen grad. De ledende embedsmænd, som er med i regressionen for den rent behovsbestemte pension, betyder derimod mange flere af disse. Alternativet til, at disse aktører, er, inddraget er at økonomiudvalget eller politikere uden for socialudvalget er med. Deres medvirken betyder færre pensioner, men denne effekt har ikke været stor nok til, at punkterne er kommet med i regressionsanalyserne.

Inddragelse i høj grad af socialudvalg eller af ledende embedsmænd i normfastsættelsen kan fortolkes på den måde, at det er socialsektorens repræsentanter, der sætter normen, uden at der er et modspil fra andre sektorer. Disse punkter er i skemaerne betegnet med et I som står for, at det er de institutionelle strukturer der har angivet normerne.

Det andet punkt, som vi træffer på i analysen af det samlede antal tilkendelser, er spørgsmålet, om der i forvaltningen udarbejdes prognoser for antallet af klienter på området kontanthjælp og aktivering. Dette punkt dukker senere op i regressionen af tilkendelser på psykisk grundlag. I begge tilfælde betyder det en halv snes procent flere tilkendelser. Hvis vi forstår det at udarbejde prognoser for antallet af klienter som noget med at formalisere administrationen (FA) med forventninger og regler, således at indholdet af den sociale indsats kommer i baggrunden, kan vi finde nogle flere punkter i de øvrige analyser, som kan komme med under samme hat.

I analysen af (tilkendelser fra kontanthjælp og aktivering) finder vi således spørgsmålet, om klienten i en ny sag om sygedagpenge automatisk får tilsendt et spørgeskema. I analysen af almindelig helbredsbetaget pension finder vi punktet om, hvorvidt sagsbehandlingen er revisionsorienteret, og i analysen af tilkendelser på psykisk grundlag finder vi spørgsmålet, om der føres kontrol med sagsgangen, ved at man i regelmæssige møder mellem sagsbehandlere og ledere ser på status i de enkelte sager. Det mest forekommende alternativ til det sidstnævnte er, at sagsbehandleren selv varetager kontrollen. Disse former for formaliseret administration giver, alt andet lige, betydelig flere førtidspensioner.

Det tredje punkt, som vi træffer på i analysen af det samlede antal tilkendelser, er spørgsmålet, om kommunen har et godt samarbejde med Praktiserende Lægers Organisation (PLO). Med dette samarbejde skal man forvente 11% færre førtidspensioner. Et lignende spørgsmål om samarbejde med PLO om aktivering, hvor det sociale koordinationsudvalg er nævnt som eksempel på, hvor dette samarbejde kan ske, optræder i analysen af tilkendelser af højeste pension. Det må være rimeligt at klassificere disse spørgsmål som punkter,

der handler om netværk (N). Et aktivt orienteret arbejde kan ikke holde sig inden for kommunens kontorer og regelsæt, men forudsætter for at være effektivt, at der er kontakter til de instanser i samfundet, der i øvrigt har med tingene at gøre.

Der træffes flere andre punkter i regressionerne, som kan klassificeres som havende at gøre med netværk. I analysen af tilkendelser fra sygedagpenge har vi således spørgsmålet, om kommunen vil samarbejde med uddannelsessteder, hvis den får råd til det, hvilket ligeledes i sig selv betyder, at man kan forvente 11% færre tilkendelser af denne art. I analysen af tilkendelser fra aktivering har vi spørgsmålet, om man samarbejder med AF regionskontoret om aktivering, hvilket betyder en reduktion af tilkendelserne af cirka samme størrelse, og i analysen af "blandet" pension dukker dette spørgsmål op igen med en meget stor effekt. I analysen af højeste førtidspension har vi spørgsmålet, om arbejdsgiverne inddrages ved formuleringen af overordnede strategier for aktiveringsindsatsen, hvad der kan betyde 15-30% færre tilkendelser af disse pensioner.

I analysen af "blandet" pension ser vi desuden spørgsmålet, om sagsbehandler har direkte kontakt til klientens læge. Hvis det ikke er tilfældet, er effekten i sig selv et betydeligt større antal tilkendelser af blandede pensioner end i de 94% af kommunerne, hvor denne kontakt findes. Her er det klassificeret med et N, men der er så få kommuner i den anden gruppe, at det er muligt der bag disse svar gemmer sig helt andre forhold. I analysen af tilkendelser af behovsbestemt pension i alt finder vi endelig spørgsmålet, om man samarbejder med uddannelsessteder om et bestemt antal uddannelsespladser. Det kunne klassificeres som N for netværk, men man kunne også opfatte det som FA for formel administration. Også her er der tale om meget få kommuner, så heller ikke dette forhold har større praktisk betydning.

Hvis vi skal gøre analysen af det samlede antal tilkendelser færdig, så finder vi til sidst i den spørgsmålet, om køn spiller en rolle for, om der iværksættes revalidering. I sig selv lyder dette spørgsmål lidt underligt, men man kan vælge at tolke det som, at der tages hensyn til konkrete forhold (K). Punktet genfindes i analysen af

rent behovsbestemt pension, analysen af behovsbestemt pension i alt og analysen af tilkendelser på somatisk grundlag, og der er en betydelig effekt i, at køn spiller en lille rolle. Det skal bemærkes, at der ikke er nogen kommuner, hvor køn spiller nogen større rolle for, om revalidering iværksættes. Spørgsmålet er ikke specificeret, men et oplagt bud på noget af det konkrete, man kan tage hensyn til, er, om det område, man revaliderer til, er et, hvor kvinder eller mænd i almindelighed arbejder

I analysen af almindelig helbredsbeholdning før førtidspension støder vi på to andre punkter, der ligeledes kan opfattes som, at man tager hensyn til konkrete forhold, og som derfor også kan klassificeres K. Det første er punktet om tid mellem opfølgninger på ikke glatte sager. Jo længere tid, des færre tilkendes der af disse pensioner. Det kan undre, hvis man opfatter lang tid mellem opfølgninger som rent sløseri, men hvis man opfatter det sådan, at der tages hensyn til de konkrete omstændigheder giver det mening. Desuden har vi punktet om klienten er med til at afgøre, om der skal rejses sag om førtidspension. Det må betegnes som den ultimative hensyntagen til konkrete forhold og betyder, at der kan forventes 21% færre tilkendelser, hvor klienten i høj grad er med til det. Endelig finder vi i analysen af behovsbestemt pension i alt spørgsmålet, om den forventede varighed af sygdom har betydning for, hvilke elementer der fokuseres på i sygedagpengesager.

I analysen af tilkendelser fra sygedagpenge har vi endnu ikke klassificeret de sidste fire punkter. Punktet, om kommunen vil samarbejde med frivillige organisationer, kunne man måske overveje at klassificere som havende at gøre med netværk. Man kan imidlertid også vælge at hæfte sig ved, at frivillige organisationer kan fungere i forbindelse med interessekamp (IK). Vi finder dette punkt igen i analysen af tilkendelser på somatisk grundlag. Et andet punkt, der kunne klassificeres på samme måde, træffer vi på i analysen af højeste førtidspension, det handler om, hvorvidt kommunen vil samarbejde med fagforeninger. Endelig finder vi i analysen af "blandet" pension spørgsmålet, om fagforening inddrages i opfølgning af sag om kontanthjælp. I alle tilfælde er effekten af at inddrage disse organer for interessekamp, at der tilkendes betydelig flere førtidspensioner.

De sidste tre punkter i analysen af tilkendelser fra sygedagpenge har alle at gøre med socialforvaltningens organisation. Det første handler om, hvorvidt kommunen benytter en visitationskategori, der indebærer, at en sag skal køres hurtigt igennem til en pension. Det andet og tredje har at gøre med, hvem der har kompetencen til at rejse en sag om førtidspension, om det er gruppe/team i forvaltningen eller om det er afdelingslederen. Det mest almindelige alternativ er, at sagsbehandleren har kompetencen. Hvis man tror på systemer og kontrol, vil man givetvis synes, at den "rigtige aktivpolitik" ville være, at man ikke skulle have en sådan visitationskategori, og at kompetencen i hvert fald ikke skulle ligge hos sagsbehandleren. Analyserne siger imidlertid, at det er en rigtig passivpolitik. Spørgsmålene om kompetencen kan også ses i et lidt andet lys. De sikrer ikke alene kontrol, men også at beslutningen bliver taget inden for hierarkiet og faget, og der er benyttet betegnelsen FM for fagmagt.

Andre spørgsmål, som også er kategoriseret som FM, er det sidste spørgsmål fra analysen af tilkendelser fra kontanthjælp og aktivering, om art af sygdom spiller en rolle for, hvorvidt der skal iværksættes revalidering. I analysen af almindelig helbredsbetingset førtidspension finder vi punktet, at kommunen gerne ville udvikle aktivitetstilbud, hvis den havde råd. Det samme punkt kommer med i analysen af "blandet pension" og i analysen af behovsbestemt pension i alt. I analysen af tilkendelser af helbredsbetingset førtidspension i alt finder vi punktet, at lægekonsulenten har indflydelse på, om revalidering skal iværksættes. De almindeligste alternativer er sagsbehandler eller klient. I analysen af behovsbestemt pension i alt finder vi endelig punktet, om omfanget af erhvervsevnetab spiller en rolle for, hvilken type af revalidering der skal iværksættes. For alle disse punkter kan man sige, at de handler om forhold, som giver faggruppen en rolle, eller hvor der forudsættes en faglig vurdering, og de er derfor klassificeret som FM.

Hos Michel Crozier (1967) fremstilles regelstyre, formaliseret administration, isolation i strata og faggrupper og stivnede institutionelle forhold som nært forbundne ting, der alle er karakteristiske for bureaukratier. En af ulemperne er at fag, viden og erfaring ikke kombineres sammen på den måde, som ville give den mest effektive

produktion, og at man således ikke får nok ud af at arbejde sammen, og derfor heller ikke er så glade for det. Men de er ikke nødvendige onder, for med en passende ledelsesmagt kan man godt modvirke disse tendenser og nå frem til den dynamiske organisation. Den er karakteriseret ved, at fag og erfaring blandes sammen på den rigtige måde, og at man indretter sig mere efter arbejdets krav end efter regler. De fleste af de punkter, som endnu ikke er klassificeret kan faktisk ses som noget, der har at gøre med dynamisk organisation (DO) af den sociale forvaltning.

Et punkt gælder spørgsmålet fra analysen af tilkendelser fra sygedagpenge, om man bruger kategorien hurtige pensionssager. Ligesådan gælder det punktet fra analysen af tilkendelser fra kontanthjælp og aktivering, om andre afdelinger inddrages ved opfølgning i sag om kontanthjælp. I analysen af almindelig helbredsbetings pension finder vi spørgsmålet, om medarbejdere inddrages i socialforvaltningens budgetlægning. Endelig finder vi tre punkter i analysen af tilkendelser på psykisk grundlag. Det første af disse drejer sig om, hvorvidt der afholdes fællesmøder mellem sektorudvalg og økonomiudvalg, det andet om, hvorvidt en økonomiansvarlig forestår budget- og regnskabsopgaverne i socialforvaltningen. Det tredje er et holdningsspørgsmål som går på, om man mener, det er vigtigt, at forvaltningen straks går ind og modarbejder at en person bliver pacificeret af sygdom. Klassificeringen af det sidste af disse spørgsmål kan måske diskuteres, men den er sket, fordi denne holdning skønnes at være naturlig for en dynamisk organisation.

Kun et af punkterne har ikke kunnet klassificeres. Det drejer sig om det andet punkt i analysen af behovsbestemt pension i alt om frafald for virksomhedsrevalidender. De øvrige punkter har kunnet klassificeres i grupper, der indeholder enten kun plusfaktorer eller kun minusfaktorer. Derved er det muligt at give en karakteristik af den aktive og den passive forvaltning.

Den aktive forvaltning er en dynamisk organisation som har en økonomiansvarlig. I planlægningen er der fællesmøder mellem socialudvalg og økonomiudvalg, og medarbejderne i forvaltningen inddrages, når der skal lægges budget. I arbejdet inddrages andre

afdelinger. Man har aktivorienterede holdninger og ikke stive dogmer, der hindrer, at man bruger indlysende begreber, der afspejler den praksis, man kender. Man tager desuden hensyn til konkrete forhold, forstyrrer ikke folk med for mange unødige opfølgninger, men inddrager dem som aktive parter i sagerne. Endelig er den aktive forvaltning også åben over for sine omgivelser og opbygger netværk. Den inddrager arbejdsgiverne, arbejdsformidlingens regionskontor og uddannelsessteder, og den samarbejder med de Praktiserende Lægers Organisation.

Den passive forvaltning er en mere bureaukratisk organisation. Den udsender automatisk spørgeskema til nye klienter og laver prognoser over deres antal, og sagsbehandlingen er revisionsorienteret. Sagsgangen kontrolleres gennem faste møder, hvor den enkelte sag diskuteres med leder, og samarbejdet med andre er lagt i faste rammer. Den er lukket omkring sig selv som institution i den forstand, at normer for aktiviteten sættes af eget udvalg eller egne ledende embedsmænd. Den passive forvaltning er desuden tilbøjelig til at lade faggruppen spille en stor rolle. Når spørgsmål om revalidering og revalideringstype skal afgøres, spiller faglige vurderinger og fagfolks indflydelse en stor rolle. Desuden er den indstillet på at samarbejde med interesser som fagforeninger og frivillige. Men med hensyn til det sidste punkt er det måske forkert at tale om den passive forvaltning, der er det måske passive organisationer, det handler om.

En trinvis regressionsanalyse af antallet af tilkendelser i alt efter de nævnte retningslinier giver en forklaring på 65% af variansen, som vist i skema 3.1. De øverste otte variable er sociale baggrundstørrelser fra SFI-modellen. De er taget med i analyserne, for at det kan vises, at kommunernes forvaltning har en effekt, også når der tages højde for disse sociale forskelle. De skal ikke kommenteres yderligere, da de ikke i sig selv har nogen interesse her. Betegnelserne for dem er de samme som i Den Sociale Ankestyrelses Årsstatistik, hvor der er redegjort for SFI-modellen.

Foruden de otte variable fra SFI-modellen er fire punkter fra spørgeskemaet til forvaltningerne kommet med i den endelige model fra den trinvis procedure. Det drejer sig for det første om, at socialud-

Skema 3.1.
Regression af tilkendelser af førtidspension i alt.

Variabel	Tolkning	Parameter	p
<i>Enlige kvinder over 18 år</i>		2,70	0,04
<i>Samlevende over 18 år</i>		16,8	0,00
<i>Fraflyttede plus tilflyttede</i>		-2,70	0,00
<i>Familier med kontanthjælp til underhold</i>		7,19	0,00
<i>Under 67-årige med lang videregående uddannelse</i>		-3,82	0,00
<i>Ledighedsprocent blandt forsikrede på 16-19 år</i>		-0,40	0,02
<i>Ledighedsprocent blandt forsikrede mænd</i>		-0,12	0,00
<i>Ledighedsprocent blandt forsikrede kvinder</i>		0,10	0,00
Socialudvalg – normer for revalidering og aktivering	I	+0,10	0,00
Laver prognoser over antal på kontanthjælp	FA	+0,08	0,00
Samarbejde med PLO	N	-0,04	0,05
Køn spiller en rolle for revalidering	K	-0,20	0,00

$R^{*2} = 0,65$.

valgets vurdering inddrages ved fastsættelse af ny norm på revaliderings- og aktiveringsområdet. Her svarer 43% af kommunerne i høj grad, mens 22% svarer i nogen grad. For de sidste kommuner skulle vi i overensstemmelse med analysen forvente, at der – alt andet lige – pensioneres 10% færre. Dernæst drejer det sig om, at der i forvaltningen udarbejdes prognoser over antallet af klienter på området kontanthjælp og aktivering. 30% af kommunerne laver ikke sådanne prognoser, hvilket i sig selv skulle betyde 8% færre tilkendelser af pensioner i forhold til kommuner, der gør det.

Det betyder også noget, om kommunen har et godt samarbejde med Praktiserende Lægers Organisation (PLO). 19% af kommunerne mener, de i høj grad har det, mens 30% i den anden ende mener, at de slet ikke har noget. Det betyder for de førstnævnte kommuners vedkommende isoleret set, at der pensioneres 11% færre, end hvis man slet ikke samarbejder. Endelig optræder det forhold, at køn spiller en rolle ved afgørelsen om, hvorvidt revalidering skal sættes i værk. Det oplyser 18% af kommunerne, at det gør i mindre grad, mens 76% siger, det gør det slet ikke. Af en eller anden grund viser regressionen en forventning om, at der pensioneres 20% færre i de kommuner, hvor det trods alt spiller en mindre rolle.

Det er stadig vanskeligt at tolke disse forskelle, ud over at de viser, at forvaltningen har en betydning. Socialudvalgets normer er måske ikke så aktive som de normer, andre kræfter kunne stå for. En forvaltning med prognoser er måske noget med formalisering af administrationen. Samarbejdet med PLO skal måske ses som noget med netværk, og det sidste punkt repræsenterer muligvis noget med at tage hensyn til de konkrete forskelle, man oplever i virkeligheden. Men man kunne gætte på meget andet. Det er vanskeligt at komme videre, så længe man kun har enkelte punkter. Derfor skal den dybere tolkning af de fundne sammenhænge vente, til vi har set på 11 regressioner mere, hvor vi skal betragte enkelte typer af førtidspension.

En sag, der kan udvikle sig til førtidspension, kan begynde flere steder. De to mest almindelige måder er som sag om sygedagpenge og som sag om kontanthjælp og aktivering. Den Sociale Ankestyrelses Årsstatistik viser, at godt 40% af ansøgerne til førtidspension modtog sygedagpenge på tidspunktet for ansøgning, mens godt 30% modtog kontanthjælp. Godt 10% havde arbejdsindkomst og godt 10% anden indkomst. Sygedagpenge og kontanthjælp er dog ikke kun interessante, fordi det er de to største grupper. Det er også grupper som forvaltningen i høj grad handler i forhold til, og hvor man derfor på forhånd kunne forvente, at indsatsen i sagerne havde en vis betydning for, hvor mange af dem der endte med en førtidspension.

Skema 3.2.

Regression af tilkendelser af førtidspension fra sygedagpenge.

Variabel	Tolkning	Parameter	p
<i>Samlevende over 18 år</i>		30,23	0,00
<i>Fødselsoverskud</i>		-33,76	0,00
<i>Fraflyttede plus tilflyttede</i>		-2,19	0,01
<i>Under 67-årige med lang videregående uddannelse</i>		-5,8	0,00
<i>Ledighedsprocent blandt ikke forsikrede på 16-19 år</i>		0,12	0,04
<i>Ledighedsprocent blandt forsikrede mænd</i>		-0,12	0,00
<i>Udenlandske statsborgere</i>		4,78	0,00
Socialudvalg – normer for revalidering og aktivering	I	+0,14	0,00
Vil samarbejde med uddannelsessteder	N	-0,11	0,03
Vil samarbejde med frivillige sociale organisationer	IK	+0,29	0,00
Bruger kategorien: hurtige pensionssager	DO	-0,22	0,02
Team har kompetence til at rejse pensionssag	FM	+0,21	0,00
Afdelingsleder har kompetence til at rejse pensionssag	FM	+0,19	0,01

$R^{*2} = 0,59$.

Vi ser først på tilkendelser af førtidspension fra sygedagpenge. Her viser en trinvis lineær regressionsanalyse efter de retningslinier, der er skitseret ovenfor, sig at forklare 59% af variansen. Den endelige model medtager syv af de sociale baggrundsvariable fra SFI-modellen, og kommer desuden til at indeholde seks punkter fra spørgeskemaet til forvaltningerne. Det første af punkterne fra spørgeskemaet er en genganger fra analysen af tilkendelser i alt. For sygedagpenge viser det sig, at hvis socialudvalget fastsætter normerne for revalidering og aktivering i høj grad, skal man forvente 14% flere førtidspensioner fra sygedagpenge, end hvis det kun gør det i nogen grad. Hvis kommunen gerne ville udbygge samarbejdet med uddannelsessteder, pensionerer den færre. Det vil 39% af kommunerne i nogen grad, og derfra skal man forvente 11% færre tilkendelser, end fra de 35% af kommunerne der kun vil det i mindre grad. Kommunens vilje til at samarbejde med frivillige sociale organisationer synes at have den modsatte virkning. 26% af kommunerne vil samarbejde med dem i nogen grad, og disse kommuner forventes at pensionere 29% flere, end 53% af kommunerne der kun vil dette i mindre grad.

Hvis kommunen benytter en visitationskategori, der indebærer at en sag skal køres hurtigt igennem til pension, som 88% af kommunerne gør, betyder det, at man pensionerer 22% færre end vi skal vente i de 11% af kommunerne, som ikke benytter en sådan kategori. Endelig er der et par punkter, som vedrører kompetencen til at rejse en sag om førtidspension. I 58% af kommunerne oplyser man, at gruppe/team i forvaltningen har denne kompetence. Det skulle betyde 21% flere pensioner fra sygedagpenge, end i de 42% af kommunerne hvor gruppe/team ikke har denne kompetence. En effekt af samme størrelsesorden kan iagttages, hvis der er tale om, at afdelingslederen har denne kompetence.

En trinvis lineær regression af tilkendelser af førtidspension fra konthjælp og aktivering efter de ovennævnte retningslinier forklarer 53% af variansen. Den kommer til at indeholde ni af størrelserne fra SFI-modellen, som vi ikke skal interessere os nærmere for her da de blot tjener til at neutralisere de sociale forskelle. Desuden kommer den til at indeholde fire variable fra spørgeskemaet til forvaltningerne. Det første af disse forhold er, om andre afdelinger i

Skema 3.3.

Regression af tilkendelser af førtidspension fra kontanthjælp og aktivering.

Variabel	Tolkning	Parameter	p
<i>Gifte over 18 år</i>		-4,39	0,00
<i>Samboende over 18 år</i>		-15,65	0,01
<i>Befolkningsvækst for 18-66-årige</i>		12,42	0,00
<i>Familier med kontanthjælp til underhold</i>		12,50	0,00
<i>Under 67-årige med kort videregående uddannelse</i>		-29,85	0,00
<i>Under 67-årige med mellemlang videregående uddannelse</i>		19,23	0,00
<i>Under 67-årige med lang videregående uddannelse</i>		-14,88	0,00
<i>Ledighedsprocent blandt ikke forsikrede på 16-19 år</i>		-0,35	0,00
<i>Ledighedsprocent blandt ikke forsikrede på 20-24 år</i>		0,11	0,01
Andre afdelinger inddrages ved opfølgning			
i sag om kontanthjælp	DO	-0,14	0,00
Samarbejder med AF regionskontor om aktivering	N	-0,10	0,01
Spørgeskema ved ny sygedagpengesag	FA	+0,16	0,00
Art af sygdom spiller rolle for revalidering	FM	+0,18	0,01

$R^{*2} = 0,53$.

i forvaltningen inddrages i en sag om kontanthjælp og aktivering. Det gør de slet ikke i 28% af kommunerne, i mindre grad i 43% og i nogen grad i 23%. Hvert af disse trin skulle betyde omkring 14% færre tilkendelser af pensioner fra kontanthjælp. Det indgår dernæst, om man samarbejder med AF-regionskontoret om aktivering. Det gør 25% af kommunerne i mindre grad, 48% i nogen grad og 24% i høj grad. Her skulle hvert trin betyde en 10% færre tilkendelser af pensioner fra kontanthjælp.

Fra sygedagpengeområdet får vi repræsenteret det forhold, at i en ny sag om sygedagpenge får klienten automatisk tilsendt et spørgeskema. Dette er tilfældet i 45% af kommunerne, og det giver anledning til en forventning om, at der tilkendes 16% flere pensioner fra kontanthjælp, end hvad der er tilfældet i de 55% af kommunerne, hvor man ikke automatisk sender et spørgeskema ud. Endelig ser vi fra revalideringsområdet det punkt, at sygdommens art spiller en rolle for, hvorvidt der skal iværksættes revalidering. Det gør det i høj grad i 69% af kommunerne, hvilket betyder, at man pensionerer 18% flere fra kontanthjælp end i de 29% af kommunerne, hvor det oplyses, at sygdommens art kun i nogen grad spiller en rolle herfor.

I det følgende skal vi se på regressioner for tilkendelser af højeste, mellemste og almindelig helbredsbestemt førtidspension. Disse pensioner er alle rent helbredsbetingsede og forudsætter efter loven, at erhvervsevnen er nedsat til nær 0, 33% henholdsvis 50% af den normale af helbredsgrunde. Vi skal desuden se på antallet af tilkendelser af helbredsbetingsede pensioner i alt, det vil sige summen af de tre typer helbredsbetingset førtidspension. For de helbredsbetingsede førtidspensioner i alt forklarer regressionen 59% af variansen, vi får altså en forklaringsgrad på linie med dem, vi har set i det foregående. For de tre typer bliver forklaringsgraden af regressionerne lidt mindre. Det gælder især for mellemste førtidspension og almindelig helbredsbetingset førtidspension, hvor den i begge tilfælde er under 40%. Det hænger måske sammen med, at grænsen mellem de tre typer pension ikke er så markant som afgrænsningen af helbredsbetingsede pensioner i alt.

Skema 3.4.
Regression af tilkendelser af højeste førtidspension.

Variabel	Tolkning	Parameter	p
<i>Enlige kvinder over 18 år</i>		-32,98	0,00
<i>Enlige mænd</i>		-40,90	0,00
<i>Gifte over 18 år</i>		-38,84	0,00
<i>Samboende over 18 år</i>		-40,80	0,00
<i>Fraflyttede plus tilflyttede</i>		-4,26	0,00
<i>Sygedagpengeuger, kvinder</i>		-1,26	0,01
<i>Beskæftigede i primære erhverv</i>		3,72	0,03
<i>Personer uden erhvervsuddannelse</i>		6,96	0,01
<i>Under 67-årige med kort videregående uddannelse</i>		28,48	0,01
<i>Ledighedsprocent blandt forsikrede på 20-24 år</i>		-0,34	0,00
<i>Ledighedsprocent blandt forsikrede på 25-66 år</i>		-2,01	0,00
<i>Ledighedsprocent blandt ikke forsikrede på 20-24 år</i>		-0,21	0,00
<i>Ledighedsprocent blandt forsikrede mænd</i>		1,34	0,00
<i>Ledighedsprocent blandt forsikrede kvinder</i>		1,06	0,00
<i>Ledighedsprocent blandt ikke forsikrede kvinder</i>		0,31	0,05
Arbejdsgivere med til at formulere aktivering	N	-0,15	0,01
Vil samarbejde med fagforeninger	IK	+0,12	0,04
Samarbejder med PL0 om aktivering	N	-0,09	0,02

$R^{*2} = 0,45$.

Regressionen af tilkendelser af højeste førtidspension indeholder 15 af størrelserne fra SFI-modellen og tre punkter fra spørgeskemaet til forvaltningerne. Det første af disse tre punkter er, om arbejdsgiverne inddrages ved formuleringen af overordnede strategier omkring aktiveringsindsatsen. Det gør de slet ikke i 26% af kommunerne, i mindre grad i 38%, og i nogen grad i 32%. Hvert af disse trin skulle betyde, at der tilkendes 15% færre af de højeste førtidspensioner. Det andet er, om kommunen ville samarbejde med fagforeninger, hvis den havde flere ressourcer. Det siger 31% af kommunerne, at de ville i mindre grad og 41% ville i nogen grad. For disse sidstnævnte kommuner skulle vi vente 12% flere tilkendelser af højeste førtidspension. Endelig er der et spørgsmål, der skal belyse, om kommunens behov for samarbejde med Praktiserende Lægers Organisation (PLO) er opfyldt, eventuelt gennem koordinationsudvalget. Det er det slet ikke i 30% af kommunerne, men det er det i nogen grad i 28%. Det skulle gøre en forskel således, at man skulle forvente 18% færre højeste førtidspensioner for de sidstnævnte.

Skema 3.5.

Regression af tilkendelser af mellemste førtidspension.

Variabel	Tolkning	Parameter	p
<i>Enlige kvinder over 18 år</i>		3,10	0,02
<i>Familier med kontanthjælp til underhold</i>		9,72	0,00
<i>Beskæftigede i tertiære erhverv</i>		-2,84	0,00
Socialudvalg – normer for revalidering og aktivering	I	+0,09	0,03

$R^{*2} = 0,36$.

Regressionen af tilkendelser af mellemste førtidspension indeholder meget få uafhængige variable. Der kommer kun tre af SFI-modelens variable med, mens der kun er et af punkterne fra spørgeskemaet til forvaltningerne. Det drejer sig om et punkt, der allerede optrådte i den første af de mange regressionsanalyser, der foretages her, nemlig om socialudvalgets vurdering inddrages ved fastsættelse af ny norm på revaliderings- og aktiveringsområdet. Her svarer 43% af kommunerne i høj grad, mens 22% svarer i nogen grad. I de sidstnævnte kommuner skulle vi forvente 9% færre af de mellemste førtidspensioner end i de førstnævnte.

Skema 3.6.

Regression af tilkendelser af almindelig helbredsbetiget førtidspension.

Variabel	Tolkning	Parameter	p
<i>Enlige mænd</i>		7,43	0,01
<i>Samlevende over 18 år</i>		25,49	0,00
<i>Fødselsoverskud</i>		-20,72	0,03
Medarbejdere med i socialforvaltningens budgetlægning	DO	-0,18	0,01
Tid mellem opfølgninger på ikke glatte sager	K	-0,015	0,00
Sagsbehandlingen er revisionsorienteret	FA	+0,08	0,01
Vil gerne udvikle aktivitetstilbud	FM	+0,21	0,00
Klienten med til at afgøre om der skal rejses førtidspensionssag	K	-0,21	0,00

$R^{*2} = 0,39$.

Regressionen af tilkendelser af almindelig helbredsbetiget førtidspension indeholder tre variable fra SFI-modellen og fem punkter fra spørgeskemaet til forvaltningerne. Det første af disse handler om, at medarbejderne i socialforvaltningen inddrages ved dennes budgetlægning. Det er i nogen grad tilfældet i 41% af kommunerne, mens det i høj grad er tilfældet i 42% af dem. I den sidste gruppe viser analysen, at man skal forvente 18% færre af de almindelige helbredsbetingede pensioner. Det andet punkt handler om, hvor mange uger der i gennemsnit er mellem opfølgningerne i sager om sygedagpenge, som ikke kan betragtes som glatte. 22% af kommunerne siger 4 uger, mens 44% siger 8 uger. I de sidste kommuner skal der forventes 12% færre af de almindelige helbredsbetingede førtidspensioner.

Det betyder også noget, om sagsbehandlingen ved revalidering er revisionsorienteret. Her er der angivet et antal svarmuligheder som ikke har fået betegnelser, men forskellen kan nemt være 16 eller 24% flere af de almindelige helbredsbetingede førtidspensioner i en mere revisionsorienteret kommune. Kommuner, der gerne vil udvikle aktivitetstilbud, hvis de får råd til det, tilkender mange flere af de almindelige helbredsbetingede førtidspensioner. De 27% af kommunerne, der i høj grad vil det, tilkender 21% flere af disse pensioner, end de 39% der kun i nogen grad vil det. Endelig er der et forhold fra spørgeskemaets afsnit om selve førtidspensionssagen, der spiller en rolle. Det er, om klienten selv er med til at afgøre om

der skal rejses førtidspensionssag. Det er klienten i høj grad i 35% af kommunerne, hvilket i sig selv skulle betyde 21% færre af de almindelige helbredsbedingede førtidspensioner, end i de 33% af kommunerne hvor klienten kun i nogen grad er inddraget.

Skema 3.7.

Regression af tilkendelser af helbredsbedinget førtidspension i alt.

Variabel	Tolkning	Parameter	p
<i>Enlige kvinder over 18 år</i>		6,81	0,01
<i>Giftede over 18 år</i>		4,54	0,02
<i>Samlevende over 18 år</i>		20,43	0,00
<i>Fødselsoverskud</i>		-23,41	0,00
<i>Familier med kontanthjælp til underhold</i>		9,04	0,01
<i>Beskæftigede i primære erhverv</i>		-3,61	0,01
<i>Beskæftigede i tertiære erhverv</i>		-2,30	0,00
<i>Personer uden erhvervsuddannelse</i>		3,48	0,01
<i>Ledighedsprocent blandt forsikrede på 20-24 år</i>		-0,08	0,02
Socialudvalg – normer for revalidering og aktivering	I	+0,13	0,00
Lægekonsulent har indflydelse på om revalidering skal iværksættes	FM	+0,08	0,01

$R^{*2} = 0,59$.

Regressionen af helbredsbedingede førtidspensioner i alt medtager ni af variablene fra SFI-modellen samt to punkter fra spørgeskemaet til forvaltningerne. Det første af disse er det snart velkendte, om at socialudvalgets vurdering inddrages ved fastsættelse af ny norm på revaliderings- og aktiveringsområdet. Her svarer 43% af kommunerne i høj grad, mens 22% svarer i nogen grad. Fra de sidstnævnte kommuner skal vi forvente 13% færre helbredsbedingede førtidspensioner. Det andet punkt er, om lægekonsulenten har indflydelse på, om der skal iværksættes revalidering. Det har lægekonsulenten ind imellem i 28% af kommunerne og ofte i 49% af dem. Denne ekstra indflydelse for lægekonsulenten skulle alt andet lige betyde, at der førtidspensioneres 8% flere af helbredsbedingede grunde. Et bemærkelsesværdigt resultat i betragtning af, at lægekonsulenten undertiden beskyldes for at være kommunens advokat med den opgave at sørge for at antallet, af tilkendelser af førtidspension bliver det mindst mulige.

Skema 3.8.
Regression af tilkendelser af blandet førtidspension.

Variabel	Tolkning	Parameter	p
<i>Samlevende over 18 år</i>		-41,06	0,00
<i>Ledighedsprocent blandt forsikrede på 25-66 år</i>		-0,39	0,02
<i>Ledighedsprocent blandt forsikrede kvinder</i>		0,52	0,00
Fagforening inddrages i opfølgning af sag om kontanthjælp	IK	+0,34	0,00
Vil gerne udvikle aktivitetstilbud	FM	+0,21	0,02
Samarbejder med AF regionskontor om aktivering	N	-0,25	0,00
Sagsbehandler har direk-te kontakt til klientens læge	N	-1,12	0,00

$R^{*2} = 0,28$.

I det følgende skal vi se på de to behovsbestemte førtidspensioner, den “blandede” og den rent behovsbestemte, samt på tilkendelser af behovsbestemt førtidspension i alt. Den sidstnævnte regression giver en forklaring på 51% af variansen. Regressionerne af den “blandede” og den rent behovsbestemte førtidspension giver derimod kun forklaringer på 28% og 25%.

Regressionen af tilkendelser af den såkaldte “blandede” førtidspension, hvor der skal være nogle helbredsmæssige forhold men også tages hensyn til sociale forhold, ender op med tre variable fra SFI-modellen og fire punkter fra spørgeskemaet til forvaltningerne. Det første af punkterne fra spørgeskemaet er, om fagforeninger og A-kasse inddrages ved opfølgningerne i en sag om kontanthjælp og aktivering. Det er slet ikke tilfældet i 29% af kommunerne, men i mindre grad tilfældet i 52% af dem. Denne inddragelse skulle betyde hele 34% flere blandede pensioner. Det skal dog bemærkes at der i det hele taget tilkendes få af disse førtidspensioner, så i denne regression skal man ikke hæfte sig så meget ved effekterne.

Et andet punkt, der kommer med, er spørgsmålet om kommunerne ville udvikle aktivitetstilbud på området kontanthjælp, hvis der var råd. 29% ønsker det i høj grad, 38% i nogen grad. Fra de sidstnævnte kommuner skulle vi vente 21% færre blandede pensioner. Samarbejde med AF-regionskontor om aktivering skulle også spille en rolle. Dette punkt optrådte også i regressionen af førtidspensioner fra aktivering. Dette samarbejde skulle også betyde færre blandede førtidspensioner. Endelig optræder punktet, om sagsbehandleren

Skema 3.9.

Regression af tilkendelser af rent behovsbestemt førtidspension.

Variabel	Tolkning	Parameter	p
<i>Almennyttige boliger</i>		2,41	0,04
<i>Samlevende over 18 år</i>		36,15	0,04
<i>Befolkningsvækst for 18-66-årige</i>		-23,16	0,02
<i>Sygedagpengeuger, kvinder</i>		2,44	0,02
<i>Personer uden erhvervsuddannelse</i>		-10,26	0,03
<i>Under 67-årige med kort videregående uddannelse</i>		-49,36	0,05
<i>Ledighedsprocent blandt ikke forsikrede på 25-66 år</i>		2,12	0,01
<i>Ledighedsprocent blandt forsikrede mænd</i>		-0,20	0,04
<i>Ledighedsprocent blandt ikke forsikrede mænd</i>		-1,59	0,04
Ledende embedsmænd – normer for revalidering og aktivering	I	+0,44	0,05
Køn spiller en rolle for revalidering	K	-0,35	0,02

$R^{*2} = 0,25$.

i sygedagpengesag har direkte kontakt til klientens læge. Det har sagsbehandleren imidlertid i 94% af kommunerne, så den meget høje parameter, der optræder her, har ikke den store betydning.

Regressionen af den rent behovsbestemte førtidspension indeholder ni variable fra SFI-modellen og to punkter fra spørgeskemaet til forvaltningerne. Det første af disse spørgsmål handler om, hvorvidt ledende embedsmænd inddrages ved fastsættelse af norm på revaliderings- og aktiveringsområdet. Det gør de i høj grad i 75% af kommunerne, og i nogen grad i 23%. Det sidstnævnte betyder ifølge regressionen en forventning om, at der tilkendes 44% færre af de rent behovsbestemte førtidspensioner. Det andet punkt er, om køn spiller en rolle for, om der iværksættes revalidering. Dette punkt optrådte også i den første af regressionerne, for tilkendelser i alt. Det oplyser 18% af kommunerne, at det gør i mindre grad, mens 76% siger, det gør det slet ikke. Her viser regressionen en forventning om, at der pensioneres 35% færre i de kommuner, hvor det trods alt spiller en mindre rolle.

Regressionen af behovsbestemt førtidspension i alt ender med at indeholde syv variable fra SFI-modellen og seks punkter fra spørgeskemaet til forvaltningerne. Først om der i sygedagpengesager er forskel på, hvilke elementer der fokuseres på alt efter den forventede

Skema 3.10.

Regression af tilkendelser af behovsbestemt pension i alt.

Variabel	Tolkning	Parameter	p
<i>Gifte over 18 år</i>		-4,06	0,01
<i>Beskæftigede i primære erhverv</i>		-6,60	0,00
<i>Under 67-årige med kort videregående uddannelse</i>		-41,57	0,00
Under 67-årige med mellemlang videregående uddannelse		31,60	0,00
<i>Under 67-årige med lang videregående uddannelse</i>		-16,49	0,00
<i>Ledighedsprocent blandt forsikrede på 25-66 år</i>		0,53	0,00
<i>Ledighedsprocent blandt forsikrede mænd</i>		-0,62	0,00
Forventet varighed af sygdom har betydning i sygedagpengesag	K	-0,68	0,00
Frafald for virksomhedsrevalidender i procent	?	-0,0083	0,01
Køn spiller en rolle for revalidering	K	-0,27	0,00
Erhvervsevnetab spiller rolle for type revalidering	FM	+0,24	0,01
Vil gerne udvikle aktivitetstilbud	FM	+0,21	0,00
Samarbejder med uddannelsessteder om et antal pladser	FA	+0,59	0,02

$R^{*2} = 0,51$.

varighed af sygdommen. Det er der i 90% af kommunerne, og det betyder 68% færre behovsbestemte førtidspensioner i forhold til de 10%, hvor man oplyser, der ikke er det. Dernæst optræder punktet frafaldsprocent for virksomhedsrevalidender. Denne er 0 i 21% af kommunerne og 10 i 19%, og de øvrige fordeler sig nogenlunde ligeligt under og over 10. De 10% større frafald betyder, at der tilkendes 8% færre behovsbestemte førtidspensioner. Hvis man skal finde en fornuftig forklaring på dette, kan det være, at dette frafald indikerer en forskel mellem forskellige typer revalideringspladser i kommunerne. Ud for denne variabel er der i skema 3.10 sat et ?, fordi det ikke har været muligt at klassificere den

Igen ser vi punktet, at køn spiller en rolle for, om der iværksættes revalidering, her betyder det 27% færre af de behovsbestemte pensioner. Hvis omfanget af erhvervsevnetab spiller en rolle for, hvilken type revalidering der iværksættes, som det i høj grad gør i 63% af kommunerne, betyder det 24% flere behovsbestemte førtidspensioner end i de 33%, hvor det kun i nogen grad spiller en rolle. Ligesom i regressionen af tilkendelser af almindelig helbredsbetingset førtidspension ser vi punktet, at kommunen gerne ville udvikle aktivitetstilbud, hvis den havde råd. Her kan det betyde 20-40% flere af de behovsbestemte pensioner. Endelig finder vi punktet, at der er etableret et samarbejde

Skema 3.11.

Regression af tilkendelser af førtidspensioner på somatisk grundlag.

Variabel	Tolkning	Parameter	p
<i>Samlevende over 18 år</i>		16,20	0,01
<i>Fødselsoverskud</i>		-16,81	0,00
<i>Fraflyttede plus tilflyttede</i>		-3,35	0,00
<i>Familier med kontanthjælp til underhold</i>		8,87	0,00
<i>Personer uden erhvervsuddannelse</i>		3,04	0,00
<i>Ledighedsprocent blandt forsikrede på 20-24 år</i>		-0,10	0,04
<i>Ledighedsprocent blandt forsikrede på 25-66 år</i>		-0,21	0,02
<i>Ledighedsprocent blandt forsikrede kvinder</i>		0,19	0,03
Socialudvalg – normer for revalidering og aktivering	I	+0,14	0,00
Vil samarbejde med frivillige sociale organisationer	IK	+0,13	0,01
Køn spiller en rolle for revalidering	K	-0,17	0,00

$R^{**2} = 0,55$.

med uddannelsesinstitutioner så forvaltningen kan disponere fast over et givet antal uddannelsespladser. Det er imidlertid kun 5% af kommunerne, der har etableret et sådant samarbejde, så dette punkt betyder ikke meget i det samlede billede.

Regressionen af tilkendelser af førtidspension på somatisk grundlag ender med otte variable fra SFI-modellen og tre punkter fra skemaet til forvaltningerne. Det første er det efterhånden velkendte, at socialudvalgets vurdering inddrages ved fastsættelse af ny norm på revaliderings- og aktiveringsområdet. Her svarer 43% af kommunerne i høj grad, mens 22% svarer i nogen grad. For de sidste kommuner skulle vi i overensstemmelse med analysen forvente, at der – alt andet lige – tilkendes 14% færre førtidspensioner på somatisk grundlag. Det andet, som vi tidligere har set i regressionen af tilkendelser fra sygedagpenge, handler om, at samarbejde med frivillige sociale organisationer. 26% af kommunerne vil samarbejde med dem i nogen grad, og disse kommuner forventes at pensionere 13% flere end de 53% af kommunerne der kun vil dette i mindre grad. Det tredje punkt har vi tidligere truffet på flere gange. Det drejer sig om, hvorvidt køn spiller en rolle ved afgørelsen af, om revalidering skal sættes i værk. Det oplyser 18% af kommunerne, at det gør i mindre grad, mens 76% siger, det gør det slet ikke. Her ser vi, at der pensioneres 17% færre i de kommuner, hvor køn spiller en mindre rolle i denne forbindelse.

Skema 3.12.

Regression af tilkendelser af førtidspension på psykisk grundlag.

Variabel	Tolkning	Parameter	p
<i>Samlevende over 18 år</i>		18,21	0,00
<i>Fødselsoverskud</i>		-37,99	0,00
<i>Befolkningsvækst for 18-66-årige</i>		27,03	0,02
<i>Fraflyttede minus tilflyttede</i>		-30,89	0,02
<i>Familier med kontanthjælp til underhold</i>		9,86	0,00
Afholder fællesmøder mellem sektorudvalg og økonomiudvalg	D0	-0,09	0,01
Økonomiansvarlig forestår budget og regnskabsopgaver	D0	-0,06	0,02
Laver prognoser over antal på kontanthjælp	FA	+0,11	0,01
Kontrol med sagsgang ved faste møder mellem sagsbehandlere og ledelse	FA	+0,27	0,00
Vigtigt at forvaltningen straks går ind og modarbejder at klient bliver pacificeret af sygdom	D0	-0,02	0,00

*R**2 = 0,42.*

Endelig ser vi regressionen af tilkendelser af førtidspension på psykisk grundlag. Den ender op med fem variable fra SFI-modellen og fem punkter fra spørgeskemaet til forvaltningerne, og forklarer 42% af variansen. Det første punkt handler om, hvorvidt der afholdes fællesmøder mellem sektorudvalg og økonomiudvalg i den fase, hvor der lægges op til budgetlægning. Det gør der slet ikke i 38% af kommunerne, i mindre grad i 24%, i nogen grad i 28 % og i 11% i høj grad. Hvert af disse trin betyder omkring 9% færre tilkendelser af førtidspension på psykisk grundlag. Det andet punkt går på, om en økonomiansvarlig i socialforvaltningen forestår budget- og regnskabsopgaverne. Dette er tilfældet i 46% af kommunerne, mens 37% oplyser at forvaltningen ikke har nogen økonomichef. Det koster den 12% flere førtidspensioner på psykisk grundlag.

Et tredje punkt er det tidligere sete, om der i forvaltningen udarbejdes prognoser for antallet af klienter på området kontanthjælp og aktivering. 30% af kommunerne laver ikke sådanne prognoser, hvilket i sig selv skulle betyde 11% færre tilkendelser af psykiske pensioner i forhold til kommuner, der gør det. Det fjerde punkt drejer sig om, hvorvidt der føres kontrol med sagsgangen, herunder om opfølgninger finder sted, som de skal, ved at man i faste møder mellem sagsbehandlere og ledelse ser på status for enkeltsager. Denne

form for kontrol foretages i 55% af kommunerne, og den ser ud til at koste disse kommuner 27% ekstra tilkendelser af førtidspensioner på psykisk grundlag set i forhold til de 45% af kommunerne, der klarer sig på anden vis.

Endelig er der et punkt, der går på den holdning, at det i en sygedagpengesag er vigtigt, at forvaltningen straks går ind og aktivt modarbejder, at klienten bliver vedvarende pacificeret grundet sygdomsforløbet. Her kan man tilkendegive otte grader af denne holdning, men det store flertal af kommuner fordeler sig jævnt over de tre øverste. Det betyder, at forskelle i denne holdning typisk har en effekt på 2% eller 4% færre tilkendelser af førtidspension på psykisk grundlag. Selv om denne sammenhæng er klart signifikant, er den altså ikke så kraftig, at den har den store betydning.

Strategi for sociale sager

Hvilke strategier kan en kommunal forvaltning lægge for behandling af sager med langvarig forsørgelse, hvis den vil opnå at give folk alle muligheder for en aktiv tilværelse og samtidig sikre, at de sociale rettigheder opretholdes? For en menneskealder siden talte man ikke om strategi for behandling af den ene eller anden type sager i det offentlige, da så man offentlig forvaltning som et spørgsmål om at overholde loven og holde sig til de mange regler, der findes. Samtidig sikrede det demokratiske system, at dette blev gjort på en måde, der var i overensstemmelse med et flertals ønsker, såvel i staten som i kommunen.

Siden 1983 er der imidlertid søsat en række moderniseringstiltag og litteraturen inden for forvaltning er blevet fyldt med forskellige ideer om, at offentlig ledelse er mere end administration af regler. Denne undersøgelse har ikke været designet til at belyse disse ledelsesfilosofier i deres helhed. Det har imidlertid vist sig ved analysen, at man kan finde enkelte centrale elementer fra en række af disse moderetninger blandt de spørgsmål om forvaltningen, som har en betydning for praksis og omfang af førtidspensionering.

Public Choice retningen pegede på faren ved, at professionelle på forskellige områder fik for meget magt, for den kunne de bruge til

at få deres områder til at ekspandere, eventuelt i alliance med andre interessenter på de felter, det handler om (Pedersen & Petersen, 1980). Den såkaldte asymmetriteori siger, at der altid er nogen til at varetage et enkeltområdes interesser, men ikke nogen der specifikt tager sig af helhedens. For at modvirke denne skævhed så balancen kan blive opretholdt, må ledelse og generalister i en offentlig myndighed gøre sig mere gældende i forhold til de professionelle grupper, man har ansat.

De danske moderniseringstiltag svarer på mange måder til den retning i moderne forvaltning, der har fået betegnelsen *New Public Management*. New Public Managements hovedbudskab er, at offentlig virksomhed er præget af for meget hierarki og for lidt marked (Klaudi Klausen & Ståhlberg, 1998). Det resulterer i ugenomsigtighed, fordi aktørerne skjuler deres egentlige præferencer, og stilstand, fordi initiativ ikke opmuntres. For at komme ud af denne sump skal det offentlige indføre markedslignende forhold og incitamentstrukturer. Desuden lægger New Public Management vægt på, at det offentlige kommer til at blive præget mere af ledelse end af administration. Den offentlige leder skal være mere leder og mere handlingsorienteret, end man traditionelt har forestillet sig. Det er ikke nok at holde sig inden for reglerne, man skal også være orienteret mod at opnå resultater.

Service-management har ikke haft nær det samme gennemslag som begreb. Ordet bruges af Bent Rold Andersen (1999) som betegnelse for enhver form for management metoder, der benyttes i social service. Men i den oprindelige betydning som fx defineret af Normann (1985), hvor service-management i høj grad handlede om at give serviceproducenten meget frie hænder til at tackle de enkelte situationer, fordi disse indeholder så mange elementer, som en ledelse aldrig ville kunne overskue, er metoden nærmest overset. Klaudi Klausen (1998) anfører, dog at mange elementer af service-management alligevel er dukket op inden for offentlig service, fordi man har erfaret, at de var hensigtsmæssige.

En fjerde retning i nutidens politologi er den, der betegnes *Governance*. Governance teorier peger på, at selv om det offentlige er byg-

get op som hierarkier med en entydig magtstruktur oppefra og ned, foregår en betydelig del af den virkelige styring gennem horisontale forbindelser i netværk (Bogason, 2001). Teorien er egentlig ment som en beskrivelse af virkeligheden, men ligesom de førnævnte teorier kan den vendes om og bruges som en model for, hvordan styring kan designes, hvis den skal være effektiv.

En forholdsvis ny retning i offentlig organisation er det, man kalder *Værdiledelse*. Derved forstår man, at organisationen gennem en proces finder frem til en værdi, eller et sæt af værdier, der siger noget centralt om dens funktion og om grunden til, at den er der, og at man derefter gør "dyrkelsen" af denne værdi til en vigtig ledestjerne for organisationens arbejde (Thyssen, 2000). Humlen ved værdiledelse er, at værdien på en gang bliver en retningsgiver for arbejdet og en sammenholdsfaktor og motivationsfaktor for de mennesker, der udfører det. Den kan også have den funktion at gøre organisationen forståelig for folk uden for den.

Der er også tendenser i udviklingen af offentlig organisation, som ikke kan betegnes som styringsfilosofier. En sjette tendens i det offentlige udgøres af den brug af evaluering og resultatmåling, som er blevet mere og mere omfattende gennem de senere år. Det ses ofte som udtryk for, at man ønsker den offentlige virksomhed mere forskningsbaseret, at man altså ønsker en *Videnskabeliggørelse* af den offentlige indsats. En syvende tendens er *Brugerindflydelse*, en mere aktiv rolle til brugeren og vægt på dialog mellem bruger og system (Bengtsson, 1997b).

Når man ser disse moderne modeller for styring af det offentlige og de nye idealer de stiller op, om mere overblik over helheden af indsatsen i forhold til de enkelte fagspecialer, en mere risikovillig offentlig leder, mere smidighed i forhold til de hierarkiske strukturer og mere solid basis for at vælge den ene eller den anden politik, kan man godt en gang imellem få en fornemmelse af, at dette måske nok er nogle udmærkede tanker, men at man begår en fejl, hvis man på baggrund af teoriernes popularitet drager den slutning, at det er den vej udviklingen af det offentlige går.

På mange måder ser man det modsatte: at måling af lederes præstationer måske ikke gør deres resultater bedre, men i hvert fald gør, at de ikke tør løbe en risiko og der bliver sat grænser for, hvor handlingsorienterede de tør være. At netværk måske nok betyder noget, men hierarkiet slår tilbage, som man nu udtrykker det, og at evaluering nok bliver en del af hverdagen, men samtidig stivner i en rituel form som magtfulde aktører har fuld kontrol over (Dahler Larsen, 1998).

Tilbage bliver den gamle *Regelorientering*, som næres af en strøm af love og regler hvert år, der langt overgår, hvad de efterhånden regelmæssigt tilbagekommende regelsaneringer formår at rydde op i. De fem typer styring, der er fremhævet i det foregående, kan i praksis væves sammen på meget forskellig vis. Her har det været hensigten af fremhæve det mest karakteristiske træk ved hver af dem.

Hvad kan undersøgelsen så sige om disse seks typer styring? Lad os først se på det gammeldags *Regelstyre*. Resultaterne fra dette studie peger på, at det leder til en mere passiv forvaltning af langvarig forsøgelse, så det er næppe instrumentet til at øge aktivorienteringen. Dette resultat er mere aktuelt end det måske umiddelbart lyder, for der er netop udfoldet en del aktiviteter for at lægge sagsbehandlingen på disse områder i mere faste rammer. Den metode som er blevet udviklet i de seneste år er undertiden blevet karakteriseret som så detaljeret, at man i princippet kunne sætte et edb-program til at administrere.

Som nævnt har vi her under betegnelsen “regelstyre” også inkluderet noget, der måske bedre kunne kaldes formel forvaltningsstil eller rutineforvaltning. Disse begreber mødes i forestillingen om regler, der er så klare, at et edb-program kan klare forvaltningen, men kan i andre konkrete udgaver være meget forskellige. Imidlertid viser det sig, at alle disse traditionelle styringsprincipper får den samme virkning i denne undersøgelse, når eksempler på dem kommer med i de spørgsmål, der giver udslag i analyserne. Det er således ikke nødvendigt i denne forbindelse af være mere nuanceret omkring de traditionelle styringsmidler.

Lad os dernæst betragte *Public Choice*. Den professionelle gruppe, der har haft en stor betydning for tilkendelse af førtidspension, er lægerne, idet en betingelse for tilkendelse af helbredsbe-
tinget pension er, at erhvervsevnen er nedsat med mindst 50% af helbreds-
mæssige grunde. Dette forhold belyses typisk med speciallægeer-
klæringer, som der kan foreligge flere af i en sag. Endvidere spiller
klientens egen læge ofte en rolle, og det er en almindelig opfattelse,
at klientens egen læge ofte er den, der først taler om førtidspension,
og at hun eller han undertiden fungerer som en slags "advokat" for
klienten i forsøget på at få tilkendt en sådan.

Fra sidst i firserne er kommunerne i stort tal begyndt at ansætte
lægekonsulenter, som har den funktion at læse de lægelige papirer
i sagen, først og fremmest speciallægeerklæringerne, og "oversætte"
indholdet af disse for forvaltningen. Lægekonsulenten betragtes ofte
som kommunens "advokat" i sagen om førtidspension. Det er da
også muligt, at de har haft en rolle for halvfemsernes fald i antallet
af tilkendelser af førtidspensioner, som er omtalt ovenfor. I denne
undersøgelse ser vi imidlertid, at en aktiv rolle til lægekonsulenten
fører til en mere passiv linie med hensyn til førtidspension.

Vi kan dog ikke heraf slutte, at *Public Choice* i administrationen
fører til en passiv linie, for en aktiv rolle til lægekonsulenten står
i modsætning til en form for administration, hvor kommunens
sagsbehandlere og andre generalister har den direkte kontakt til
klientens egen læge. Denne form for administration fører klart til
en mere aktiv linie.

Lad os så se, hvad *New Public Management* kan give administratio-
nen af langvarige forsørgelsesydelse. Hovedpunktet i *New Public*
Management er markedslignende forhold og incitamentsstrukturer.
Udviklingen i tilkendelsen af førtidspension gennem halvfemserne
følger netop, som vi skal se i kapitel 2, disse retningslinier, idet
kommunen gennem omlægning af refusionsordninger tilskyndes til
at nå frem til den mest aktive løsning af langvarige forsørgessager,
mens klienten gennem ændringer i revalidering og løntilskud til-
skyndes til beskæftigelse. Selv om udviklingen også kan være præget
af en bedre beskæftigelse generelt gennem halvfemserne, tyder me-

get dog på, at denne politik har haft sin store andel i den reduktion af antal tilkendelser, der har fundet sted.

En anden vigtig side ved New Public Management er, at den lægger op til, at der skal ledes og ikke blot administreres, det vil sige, at den offentlige leder skal være handlingsorienteret. Klaudi Klausen (1998) mener ganske vist, at denne handlingsorientering hos lederne nok er slået igennem på overfladen i form af sproglige formuleringer, men kun i begrænset omfang reelt. I denne undersøgelse ser vi imidlertid, at en handlingsorienteret sagsbehandling har klare konsekvenser for tilkendelse af førtidspension. Handlingsorientering fører til en mere aktiv linie med hensyn til førtidspension. Det gælder uanset, om der er tale om handlingsorientering hos administrative ledere, sagsbehandlere eller klient.

Governance principperne illustreres også af undersøgelserne og de giver ligeledes meget entydige resultater. Anvendelsen af netværk i administrationen betyder klart, at forvaltningen af førtidspension bliver mere aktivt orienteret.

Det er nok alt for meget sagt, at man kan illustrere, hvilken virkning *Værdiledelse* har på administrationen af området førtidspension, men vi har da et enkelt spørgsmål om en holdning, som har at gøre med, at det er vigtigt, at forvaltningen straks går ind og modarbejder, at klienten bliver pacificeret af sygdom. Det er værd at bemærke, at det ikke handler om at kontrollere eller være over klienten, for vi så jo netop, at der bliver pensioneret flere, der hvor man følger meget hyppigt op.

Det sidste styringsprincip vi skal betragte i forhold til undersøgelsens resultater er princippet om *Videnskabeliggørelse* af forvaltningen, som fx giver sig udslag i den omfattende brug af evaluering og af resultatmåling. Det ser ikke ud til at videnskabeliggørelse af forvaltningen betyder særlig meget for, hvor mange der tilkendes førtidspension, men hvis man kan se antydning af en virkning, går den i retning af en mere passiv linie.

Litteratur

Aktuelt fra Socialministeriet, april 2001.

Bengtsson, Steen (1987)

En lov – femten navn. Regionale forskelle i ansøgning, tilkendelse og afslag på førtidspension. København: Socialforskningsinstituttet. Publikation 167.

Bengtsson, Steen (1989)

Førtidspension eller...? København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 89:11.

Bengtsson, Steen (1990)

Husmorvurderingen ved førtidspension. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 90:3.

Bengtsson, Steen (1991)

Førtidspension til unge – i socialpolitisk belysning. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 91:11.

Bengtsson, Steen (1995)

“Den hollandske syge” – en invalidepension på slankekur. København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdsnotat 95:7.

Bengtsson, Steen (1997a)

Handicap og funktionshæmning i halvfemserne. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 97:1.

Bengtsson, Steen (1997b)

Kvalitet gennem brugerindflydelse. København: Socialforskningsinstituttet. 97:27.

Bengtsson, Steen & Høgelund, Jan (1999)

Reform af førtidspensionen – hvad kan vi lære af erfaringerne fra Holland og Sverige. København: Socialforskningsinstituttet. 99:15.

Bengtsson, Steen (2001)

A truly European type of disability struggle. Disability policy in Denmark and the EU in the nineties, i: Van Oorschot & Hvinden (eds.): *Disability Policies in European Countries*. The Hague: Kluwer Law International. (Oprindeligt i: *European Journal of Social Security*, (2000) 2, 4.

Berglind, Hans & Lindquist, Anna Lena (1973)

Utslagningen på arbetsmarknaden: omfattning och utvecklingstendenser.
Lund: Studentlitteratur.

Bogason, Peter (2001)

Fragmenteret forvaltning: demokrati og netværksstyring i decentraliseret lokalstyre. Århus: Systime.

Crozier, Michel (1967)

The Bureaucratic Phenomenon. Chicago: University of Chicago Press.

Dahler-Larsen, Peter (1998)

Den rituelle refleksion: om evaluering i organisationer. Odense: Odense Universitetsforlag.

Danmark som foregangsland. Indkomstoverførsler – færre på passiv forsørgelse. <http://www.fm.dk/udgivelser/publikationer/indkom2/index.htm>.

Danmarks Sociale Lovgivning 1891-1941. Udgivet af Socialt Tidsskrift. København: G.E.C. Gad 1941.

Den Sociale Ankestyrelse, Analysekontoret (2000)

Faldet i antallet af førtidspensionstilkendelser i 1999. Marts 2000.

Goul Andersen, Jørgen (2001)

Socialpolitik i internationalt perspektiv, i: Socialministeriet: Festskrift i anledning af Socialministeriets 75 års jubilæum 2001.

Gregersen, Ole (1990)

Kommunal kompetence i førtidspensionssager – frikommuneforsøg i Ballerup. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 90:9.

Gregersen, Ole (1992)

Kommunal kompetence i førtidspensionssager – Ballerupforsøget efter 2½ år. København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdsnotat 92:1.

Gregersen, Ole (1993)

Kommunernes brug af revalideringsydelsen. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 93:7.

Gregersen, Ole (1995)

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

Gregersen, Ole & Christoffersen, Mogens (1999)

Langvarige sociale sager – klienternes holdninger. København: Socialforskningsinstituttet 99:3.

Hillestrøm og Ibsen (1973)

Udviklingen i antallet af invalidepensionister. Socialt Tidsskrift, 1973:9

Hohnen, Pernille (2000)

Fleksjob. En vej til et rummeligere arbejdsmarked? København: Socialforskningsinstituttet 00:18.

Hornemann Møller (1968)

Beskyttet beskæftigelse. Fordele og ulemper. København: Socialforskningsinstituttet. Publikation 30.

Hübbe, Per (1976)

Invalidepensionistundersøgelserne 1. Invaliditetsbegreb og invalidepension – forstudie. København: Socialforskningsinstituttet. Meddelelse 16.

Hübbe, Per (1978)

Invalidepensionistundersøgelserne 4. Ansøgere til invalidepension. København: Socialforskningsinstituttet. Publikation 84.

Hübbe, Per (1979)

Invalidepensionistundersøgelserne 5. Forhold efter første ansøgning. København: Socialforskningsinstituttet. Publikation 85.

Hübbe, Per & Westergaard, Poul (1978)

Invalidepensionistundersøgelserne 3. Materiale og metoder. København: Socialforskningsinstituttet. Publikation 83.

Høgelund, Jan (2000)

De langtidssyge og virksomhedernes sociale ansvar. Samfundsøkonomen, 6.

Høgelund, Jan & Kruhøffer, Anette (2000)

Virksomheders sociale engagement. Årbog 2000. København: Socialforskningsinstituttet 00:13.

Høilund, Peter (2002)

Juridisk dogmatik – en forfaldshistorie. Tidsskriftet Kesera, 4, p. 31-33.

Jeune, Bernard & Ibsen, Johs. (1974)

Førtidspensionering og dødelighed blandt fabriksarbejdere i Fredericia. Århus: Socialmedicinsk Institut. Udgivelse 3.

Juul, Søren (1992)

Yngre førtidspensionister. København: Socialforskningsinstituttet. Publikation 92:17.

Klaudi Klausen, Kurt (1998)

Indikatorer på NPM's gradvise, men begrænsede gennemslag i Danmark.

Kapitel 2 i Kurt Klaudi Klausen & Krister Ståhlberg (red.): *New Public Management i Norden – nye organisations- og ledelsesformer i den decentrale velfærdsstat.* Odense: Odense Universitetsforlag.

Klaudi Klausen, Kurt & Ståhlberg, Krister (1998)

New Public Management. Kapitel 1 i Kurt Klaudi Klausen & Krister Ståhlberg (red.): *New Public Management i Norden – nye organisations- og ledelsesformer i den decentrale velfærdsstat.* Odense: Odense Universitetsforlag.

Knudsen, Ole (1975)

Bestand og tilgang af invalidepensionister – en analyse af de regionale forskelle 1971-73. Socialt Tidsskrift, 51, 1.

Koch-Nielsen, Inger (1980)

Invalidepensionistundersøgelserne 7. Opvækstvilkår og erhvervsbaggrund. København: Socialforskningsinstituttet. Publikation 100.

Kragh Jespersen, Peter (1996)

Bureaukratiet – magt og effektivitet. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.

Kruhøffer, Anette & Høgelund, Jan (2001)

Virksomheders sociale engagement. Årbog 2001. København: Socialforskningsinstituttet 01:12.

Larsen, Mona & Weise, Hanne (1999)

Virksomheders sociale engagement. Årbog 1999. København: Socialforskningsinstituttet 99:16.

Lighedstegn, 1, 1999.

Tidsskrift udgivet af Center for ligebehandling af Handicappede.

Lindermann, Gitte og Gregersen, Ole (2001)

Benchmarking på førtidspensionsområdet – virker Den Sociale Ankestyrelses praksiskoordinering. København: Socialforskningsinstituttet 01:2.

Lipsky, Michael (1980)

Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services. N.Y: Russel Sage Foundation.

Normann, Richard (1985)

Service Management. København: Børsens Forlag.

Martini, Sten (1980)

Invalidepensionistundersøgelserne 6. Invalidepensionisternes levevilkår. København: Socialforskningsinstituttet. Publikation 95.

Olsen, Jørn, Moltesen, Bodil & Sej, Niels Peter (1975)

Sociale og medicinske faktorer ved førtidspensionering blandt mandlige fabriksarbejdere i Fredericia. Århus: Socialmedicinsk Institut. Udgivelse 7.

Pedersen, Kjeld Møller & Petersen, Jørn Henrik (1980)

Hvorfor kan den offentlige sektor ikke styres? København: Berlingske leksikon bibliotek.

Rold Andersen, Bent (1964)

Fysisk handicappede i Danmark II. Nogle hovedresultater. København: Socialforskningsinstituttets. Publikation 16.

Rold Andersen, Bent (1966)

Fysisk handicappede i Danmark IV. Arbejde og erhverv. København: Socialforskningsinstituttets. Publikation 22.

Rold Andersen, Bent (1999)

Ældrepolitik på afveje: en gammel socialdemokrats refleksioner over udviklingen på ældreområdet i Danmark. København: Fremad.

Scocozza, Lone (1977)

Lønarbejde eller førtidspension. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.

Scocozza, Lone & Søndergaard, Kirsten (1973)

Incident og prævalens af invalidepension, en analyse af tilkendte invalidepensioner i Danmark i finansårene 1966/67 – 1971/72, set i relation til demografiske og diagnostiske variable. Ugeskrift for Læger, 135, 48.

Scocozza, Lone & Søndergaard, Kirsten (1975)

Hvorfor falder antallet af tilkendte invalidepensioner? Ugeskrift for Læger, 137, 19.

Socialministeriet (2000)

Metode til god sagsbehandling på førtidspensionsområdet. Juni 2000. (Der er desuden udgivet en særlig implementeringsvejledning i tilknytning til dette hæfte).

Socialreformkommissionen (1969)

Betænkning 543.

Socialreformkommissionen (1972)

Betænkning 664.

Steincke, K.K. (1920)

Fremtidens Forsørgelsesvæsen. København: Schultz.

Thyssen, Ole (2000)

Værdiledelse: om organisationer og etik. København: Gyldendal.

Valbak, Åge og Jens Wamsler (1986)

Revalideringsindsatsens erhvervsmæssige effekt – undersøgelse af revaliderings-sager, der er afsluttet 1984 i udvalgte kommuner. København: AKF.

Vilhelmsen, Poul Erik (1991)

Beskrivelse og analyse af væksten i antal førtidspensionister 1980-91. København: De Samvirkende Invalideorganisationer.

Westergaard, Poul (1977)

Udviklingen i antal personer med førtidspension i Danmark. Socialt Tidsskrift, 53, 6.

Weatherall, James (2002)

Vejen til førtidspension. En analyse af overgangen til førtidspension i befolkningen. København: Socialforskningsinstituttet 02:9.

Wiederholt, Mogens (1998)

Ligebehandling af handicappede. Social Politik, 3, 98.

Årsstatistik 2000

Årsstatistik 2000: Førtidspensioner. En kommenteret statistisk oversigt over afgørelser i førtidspensionssager truffet af kommuner og sociale nævn. København: Den Sociale Ankestyrelse, Analysekontoret Juni 2001. Findes også på: <http://www.dsa.dk/Startsider/indfrm2.htm>

Socialforskningsinstituttets udgivelser siden 1.1. 2001

- 01:1 Bengtsson, S. & Middelboe, N.: "Der er ikke nogen der kommer og fortæller hvad man har krav på" – forældre til børn med handicap møder det sociale system. 2001. 188 s. ISBN 87- 7487-653-8. Kr. 145,00.
- 01:2 Lindermann, G. & Gregersen, O.: Benchmarking på førtidspensionsområdet – virker Den Sociale Ankestyrelses praksis koordinering? 2001. 62 s. ISBN 87-7487-654-6. Kr. 50,00.
- 01:3 Bunnage, D., Gregersen, O., Hansen, E.B., Meilbak, N. & Platz, M.: Kvalitet i ældreplejen. 2001. 188 s. ISBN 87-7487-657-0. Kr. 145,00.
- 01:4 Lynggaard, J.B.: Det fleksible arbejde, ophør og marginalisering. 2001. 117 s. ISBN 87-7487-661-9. Kr. 90,00.
- 01:5 Bruhn, H.H.: Sociale sager i Kongens Enghave. 2001. 130 s. ISBN 87-7487-660-0. Kr. 95,00.
- 01:6 Just Jeppesen, K. & Nielsen, A.: Tosprogede småbørn i Danmark. Rapport nr. 4 fra forløbsundersøgelsen af børn født i 1995. 2001. 246 s. ISBN 87-7487-662-7. Kr. 185,00.
- 01:7 Quaaade, T.: Tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. 2001. 80 s. ISBN 87-7487-658-9. Kr. 65,00.
- 01:8 Bonke, J. & Rasmussen, L.K.: Længerevarende behandling af børn og unge. 2001. 140 s. ISBN 87-7487-665-1. Kr. 110,00.
- 01:9 Bonke, J. & Carøe, C.: En forstærket indsats over for kriminalitets-truede børn og unge. 2001. 160 s. ISBN 87-7487-667-8. Kr. 120,00.
- 01:10 Bjørn, N.H. & Dohlmann, C.: De ledige kvinder i Sønderjylland. En analyse af et kønsopdelt arbejdsmarked. 2001. 176 s. ISBN 87-7487-669-4. Kr. 145,00.
- 01:11 Anker, J., Munk, A., Koch-Nielsen, I. & Raun, M.: De sociale puljer – en tværgående undersøgelse af Socialministeriets puljemidler. 2001. 169 s. ISBN 87-7487-668-6. Kr. 130,00.
- 01:12 Kruhøffer, A. & Høgelund, J.: Virksomheders sociale engagement. Årbog 2001. 2001. 171 s. ISBN 87-7487-670-8. Kr. 130,00.
- 01:13 Kruhøffer, A. & Høgelund, J.: Virksomheders sociale engagement. Årbog 2001 – Sammenfatning. 2001. 139 s. ISBN 87-7487-671-6. Kr. 30,00.
- 01:14 Gruber, T. & Christensen, I.: Unge ofre for vold – Et modelprojekt mellem central og lokal styring. 2001. 107 s. ISBN 87-7487-672-4. Kr. 80,00.
- 01:15 Henning Olsen: Sprogforståelse og hukommelse i danske surveyundersøgelser. Bind I. 2001. 378 s. ISBN 87-7487-674-0. Kr. 285,00.

- 01:16 Henning Olsen: Sprogforståelse og hukommelse i danske surveyundersøgelser. Bind II. 2001. 379 s. ISBN 87-7487-675-9. Kr. 285,00.
- 02:1 Boll, J. & Qvortrup Christensen, T.: Kontanthjælpsmodtagere og arbejdsmarkedet. Casestudie fra Vestegnen. 2002. 103 s. ISBN 87-7487-676-7. Kr. 80,00.
- 02:2 Filges, T., Harsløf, I. & Nord-Larsen, M.: Revalidering – deltagere, forløb og effekter. 2002. 103 s. ISBN 87-7487-677-5. Kr. 105,00.
- 02:3 Bach, H.B.: Kontanthjælpsmodtageres aktivering og arbejdsudbud. 2002. 149 s. ISBN 87-7487-678-3. Kr. 120,00.
- 02:4 Carøe Christiansen, C. & Hohnen, P.: Betingelser for børns sociale ansvar. 2002. 177 s. ISBN 87-7487-679-1. Kr. 135,00.
- 02:6 Danske arbejdspladser – Plads til alle? Resultater og perspektiver fra Socialforskningsinstituttets forskning om arbejdsmarkedets rummelighed. 2002. 73 s. ISBN 87-7487-681-3. Kr. 50,00.
- 02:7 Strange, M.: Unge krænkere. 2002. 170 s. ISBN 87-7487-684-8. Kr. 130,00.
- 02:8 Christensen, E. & Ottosen, M.H.: Børn og familier. 2002. 60 s. ISBN 87-7487-685-6. Kr. 50,00.
- 02:9 Weatherall, J.H.: Vejen til førtidspension. En analyse af overgangen til førtidspension i befolkningen. 2002. 82 s. ISBN 87-7487-686-4. Kr. 65,00.
- 02:10 Christensen, E. & Egelund, T.: Børnesager. Evaluering af den forebyggende indsats. 2002. 218 s. ISBN 87-7487-687-2. Kr. 165,00.
- 02:11 Børnesager i korte træk. Evaluering af den forebyggende indsats. 2002. 44 s. ISBN 87-7487-688-0. Kr. 40,00
- 02:12 Når der er brug for hjælp. Kommunens hjælp til børn og deres forældre. 2002. 28 s. ISBN 87-7487-689-9.
- 02:13 Egelund, T. & Thomsen, S.A.: Tærskler for anbringelse. En vignetundersøgelse om socialforvaltningernes vurdering i børnesager. 2002. 204 s. ISBN 87-7487-690-2. Kr. 165,00.
- 02:14 Olsen, H.: Attitudes towards the disabled in Denmark. 2002. 28 s. ISBN 87-7487-691-0.
- 02:17 Kvist, Jon (red.): Beskæftigelsespolitik i et nyt Europa. 2002. 108 s. ISBN 87-7487-694-5. Kr. 85,00.
- 02:18 Kvist, Jon (red.): Velfærdspolitik i et nyt Europa. 2002. 116 s. ISBN 87-7487-695-3. Kr. 90,00.
- 02:19 Boll, J. & Kruhøffer, A.: Virksomheders sociale engagement. Årbog 2002. 2002. 162 s. ISBN 87-7487-696-1. Kr. 130,00.
- 02:20 Boll, J. & Kruhøffer, A.: Virksomheders sociale engagement. Årbog 2002 – Sammenfatning. 2002. 32 s. ISBN 87-7487-699-6.
- 02:21 Social responsibility of enterprises. Yearbook 2002 – Summary. 2002. 32 s. ISBN 87-7487-698-8. Kr. 30,00.
- 02:22 Ploug, N. (red.): Velfærd i Europa. 2002. 56 s. ISBN 87-7487-700-3. Kr. 50,00.

Social Forskning er instituttets nyhedsblad. Det udkommer fire gange om året og orienterer i en lettilgængelig form om resultaterne af instituttets arbejde. Lejlighedsvis udkommer Social Forskning som udvidet temamnummer med bidragydere udefra.

Abonnementet er gratis, kan tegnes ved henvendelse til instituttet. Emneopdelte lister over instituttets publikationer kan ses på instituttets hjemmeside: www.sfi.dk. Hver titel er forsynet med en kort omtale, og der er mulighed for at bestille rapporterne via hjemmesiden. En fuldstændig liste over instituttets udgivelser kan fås ved henvendelse til Socialforskningsinstituttet tlf. 33 48 09 46, e-mail: library@sfi.dk.

