

KOMMUNESTØRRELSENS BETYDNING

Resultater af analyser for Strukturkommissionen

REDIGERET AF STEEN BENGTSSON



04:01

KOMMUNESTØRRELSENS BETYDNING

Resultater af analyser for Strukturkommissionen

REDIGERET AF STEEN BENGTTSSON

KØBENHAVN 2004
SOCIALFORSKNINGSINSTITUTTET
04:01

INDHOLD

	FORORD	6
	RESUME	8
1	METODE OG SAMMENFATNING	10
	1.1. Analysemetode	10
	1.2. Sammenfatning af de seks delanalyser	11
2	FOLKESKOLER – TRIVSEL OG LÆSEFÆRDIGHEDER	18
	2.1. Sammenfatning: Kommunestørrelsen har kun lille betydning	18
	2.2. De analyserede problemstillinger	19
	2.3. Data	20
	2.4. Resultater på individniveau	21
	2.5. Resultater på skoleniveau	26

3	EFFEKTEN AF AKTIVERING AF KONTANTHJÆLPSPMODTAGERE	30
	3.1. Sammenfatning: Store kommuners aktivering har størst effekt	30
	3.2. Måling af effekter – datagrundlag og metode	31
	3.3. Effekterne af kontanthjælpsmodtageres deltagelse i aktivering	40
	3.4. Kontanthjælpsmodtagernes fordeling på aktiveringstyper	47
4	KOMMUNAL AKTIVERING – EN MEA-ANALYSE	50
	4.1. Sammenfatning: Små kommuners indsats kan forbedres på enkelte områder	50
	4.2. Undersøgelsen	51
	4.3. MEA-metoden	52
	4.4. Data	53
	4.5. Resultat af MEA-analysen	57
	4.6. Inddeling af kommunerne efter størrelse	59
	4.7. Resultat af regressionsanalyserne	60
5	LANGVARIGE SYGEDAGPENGESAGER	66
	5.1. Sammenfatning: Kommunestørrelsens betydning ikke entydig	66
	5.2. Undersøgelsen	67
	5.3. Problemstilling, analyseramme og data	67
	5.4. Kommunernes opfølgningspraksis på sygedagpengeområdet	72

5.5. Større kommuner er mest opsøgende over for virksomheder	75
5.6. Effektivitet i sagsbehandlingen er uafhængig af kommunestørrelse	79
5.7. Sygedagpengemodtagere er mest tilfredse med indsatsen i små og større kommuner	82
5.8. Integration på arbejdsmarkedet uafhængig af kommunestørrelse	88
6 EFFEKTEN AF REVALIDERING	92
6.1. Sammenfatning: Størst effekt i mellemstore kommuner	92
6.2. Datamateriale og analysemetode	93
6.3. Fixed effect-analyse og betydningen af kommunestørrelse	95
6.4. Effekter for revalidender med udenlandsk baggrund	105
7 TILKENDELSE AF FØRTIDSPENSION	108
7.1. Sammenfatning: Store kommuner tåler bedst formaliserede arbejdsgange	108
7.2. Undersøgelsen	109
7.3. Det umiddelbare billede	109
7.4. Tidligere analyser af tilkendelse af førtidspension	114
7.5. Betyder kommunestørrelse noget for pensionering?	119
7.6. Tolkninger	126
LITTERATUR	132

FORORD

Regeringen nedsatte i 2002 en kommission, der skulle belyse fordele og ulemper ved en ændret kommunal struktur.

I forbindelse med sit arbejde spurgte Strukturkommissionen forskellige steder, om man havde undersøgelser, der kunne belyse emnet, eller om man forholdsvis let kunne foretage reanalyser af materialer fra undersøgelser, som egentlig var foretaget med et andet sigte.

Socialforskningsinstituttet blev bedt om at foretage seks sådanne analyser. En enkelt af analyserne – den som bringes i kapitel 2 – er foretaget i samarbejde med forskere fra AKF. De seks analyser er samlet i denne rapport, som udgives i forbindelse med kommissionens betænkning.

Første kapitel, der giver en samlet oversigt, er skrevet af seniorforsker Steen Bengtsson, der også har skrevet kapitel 7 og i øvrigt stået for redaktionen af antologien. Andet kapitel er skrevet af Ph.D.-stipendiat ved AKF Beatrice Schindler, seniorforsker Dines Andersen, konsulent Michael Krone og forskningsleder ved AKF Torben Pilegaard Jensen. Tredje kapitel er skrevet af Ph.D.-stipendiat Brian Krogh Graversen, fjerde kapitel af forskningsassistent Christian Overgaard. Femte kapitel er skrevet af Ph.D.-stipendiat Joachim Boll, Ph.D.-stipendiat Jane Greve Pedersen og seniorforsker Jan Høgelund, mens sjette kapitel er skrevet af seniorforsker Trine Filges.

København, januar 2004

Jørgen Søndergaard

RESUME

Det billede, der træder frem af de seks analyser, der bringes i det følgende, er, at der alt i alt er en række fordele ved, at opgaverne løses i større enheder. Der er endvidere nogle fordele ved helt små enheder. Analyserne bygger på nylige undersøgelser af kommunernes løsning af en række opgaver, hvoraf de fleste, men ikke alle, har at gøre med aktiv socialpolitik.

I et enkelt tilfælde, nemlig på folkeskoleområdet, viser analyserne, at der ikke er nogen sammenhæng mellem kommunestørrelse og opgaveløsning. I et par andre tilfælde ser man en kompliceret sammenhæng, hvor den bedste opgaveløsning synes at finde sted i kommuner, der ikke hører til de største. Det varierer lidt fra felt til felt, hvilken størrelse kommune der fremstår som optimal. Skal man give et enkelt bud, må man sammenfatte det til, at den bedste opgaveløsning ses i kommuner med omkring 50.000 indbyggere.

Samtidig ser man dog, at der også er fordele ved de helt små kommuner med mindre end 10.000 indbyggere, mens størrelser imellem de her nævnte, forekommer at være de mest uhensigtsmæssige. Det ser således ud til, at man skal ret langt ned i indbyggertal, før man får de fordele, der kan være ved det nære samfund. I mellemområdet ser der ud til at ske det, at man mister det nære samfunds fordele uden samtidig at opnå fordelene ved en stor og specialiseret organisation.

For de største kommuner med mere end 50.000 indbyggere er billedet imidlertid en smule blandet. Nogle af dem ser ud til at klare sig bedst af alle, andre kommer lidt ringere ud. Her må man imidlertid tænke på, at disse kommuner alle er store bysamfund. Resultaterne kan derfor lige så godt være udtryk for de særlige forhold i sådanne samfund, som de kan have at gøre med størrelsen af enhederne.

Der kan være grund til at hæfte sig ved, at fem af analyserne vedrører aktiv socialpolitik og langvarig forsørgelse, det vil sige områder, som typisk – med undtagelse af de allerstørste kommuner – løses centralt i kommunen. For sådanne opgaver er det forventeligt, at effekten af indsatsen viser sammenhæng med størrelsen af den organisation, der har opgaven. Folkeskolen er derimod eksempel på en type opgave, der typisk løses decentralt på den enkelte skole. Den ligner dermed en række andre kommunale opgaver som fx ældrepleje, der typisk er opdelt i distrikter i større kommuner.

Alt i alt ser man for funktioner, der har med aktiv socialpolitik og langvarig forsørgelse at gøre, at man med en størrelse på omkring 50.000 indbyggere har fordel af den store organisation, hvor man kan oparbejde en viden og en praksis på det enkelte område. Kommuner med flere end 100.000 indbyggere har også mange af disse fordele. Med en størrelse på under 10.000 indbyggere har man til gengæld fordel af det nære samfund og det personlige kendskab til hinanden, som det er muligt at få her.

METODE OG SAMMENFATNING

Af Steen Bengtsson

1.1. Analysemetode

Denne antologi indeholder de bidrag, Socialforskningsinstituttet har givet til Strukturkommissionens arbejde. Da denne kommission af politiske grunde har haft en begrænset tidshorisont, har det ikke været muligt at samle nye materialer ind til dette formål. Vi har derfor været henvist til at se på, hvad vi kunne få ud af reanalyser af allerede foretagne undersøgelser. Da kommunernes sociale funktioner regelmæssigt belyses med undersøgelser, har vi kunnet få en del ud af at reanalyser en række nyere materialer.

Reanalyser har dog også deres svagheder. Materialerne er ikke indsamlet med det formål at se på, hvad kommunal struktur og kommunestørrelse betyder. Der er formentlig flere spørgsmål, man ville have kunnet belyse, hvis det havde været hovedformålet. Analysemetoderne er heller ikke valgt specielt med dette formål. I nogle tilfælde kan man supplere med mere hensigtsmæssige metoder, i andre har man af forskellige grunde været bundet til de metoder, der én gang var blevet valgt, idet der ikke har været tid til at starte helt forfra med andre metoder.

Specielt kan man gøre sig mange overvejelser over, om det er mest relevant at se på, hvilken betydning kommunestørrelse har i sig selv, når der kontrolleres for andre forhold, eller om det giver mere at se på den umiddelbare betydning af kommunestørrelse. Hvis man vil gøre de enheder, der løser en given opgave, større, er det jo med henblik på forskellige specifikke forhold, såsom at give bedre mulighed for, at medarbejdere kan specialisere sig og få en særlig viden eller oparbejde kontakter, der kan være en hjælp i arbejdet. Hvis man i sine modeller holder sådanne forhold konstante, får man ikke et relevant billede af, hvad større kommuner vil

komme til at betyde. Man må således overveje nøje, hvad der skal kontrolleres for, og hvad der ikke skal kontrolleres for.

Trods mulige svagheder kan reanalyser af undersøgelser, der allerede er foretaget, men som har haft andre formål, end vi her taler om, give en brugbar viden om sammenhængen mellem kommunestørrelse og kommunens evne til at løse forskellige opgaver. De analyser, der er samlet i denne antologi, giver et indtryk af, at der, selv om det er lidt tilfældigt, hvilke forhold man har kunnet belyse, og der i øvrigt har været de begrænsninger, som er omtalt i det foregående, godt kan tegnes et billede af styrker og svagheder ved at løse de forskellige problemer mere eller mindre lokalt.

1.2. Sammenfatning af de seks delanalyser

1.2.1. Store skoler er bedst for svage elever

På baggrund af de internationale PISA-undersøgelser belyses det, hvad der har betydning for elevernes læsefærdigheder og for deres trivsel i skolen. Der ses på forhold, der karakteriserer kommunen (dens størrelse og udgifterne til folkeskoler), forhold, der karakteriserer skolen (lærer-elev-relation, lærernes engagement, lærernes liniefag, brug af skolens ressourcer, overvågning af skolekvalitet og skolens størrelse), og forhold, der karakteriserer elevernes hjem (sociale baggrund).

I analysen kan det ikke påvises, at skolen og kommunen betyder noget for elevernes *trivsel*. Når man ser på elevernes *læsefærdigheder*, ser det imidlertid meget anderledes ud. Her kan der påvises mange sammenhænge, og næsten 30 pct. af variansen i elevernes resultater kan forklares. Langt den største del af denne varians har at gøre med forhold i hjemmet, hvor socioøkonomisk status alene kan forklare 26 pct. af variansen. Derudover kan forhold ved skolen forklare 3,5 pct. af variansen. Forhold ved kommunen kan ikke forklare noget herudover.

Det er således først og fremmest forhold, der karakteriserer hjemmet, der er afgørende for, hvor godt eleverne lærer at læse. Hjemmet har muligvis langt større betydning, end vi her ser afspejlet, for undersøgelsen har ikke belyst ret mange sider af dette. Hvad angår skolens betydning for elevernes færdigheder er undersøgelsen langt mere detaljeret. Her er det interessant, at skolen især betyder noget for de svagere elever, mens den slet ikke betyder noget for de stærkeste.

Skolens brug af forskellige ressourcer og andelen af lærere med dansk som liniefag betyder mest for elevernes læsefærdigheder. Overvågning af skolekvalitet og lærernes engagement betyder også noget, mens lærer-elev-relationen har en lidt min-

dre betydning. Disse sammenhænge har som konsekvens, at en større skole vil være et noget bedre tilbud til specielt de svagere elever sammenlignet med en lille.

En stor skole er en skole med omkring 600 elever. Selv de mindre kommuner med under 10.000 indbyggere vil i de allerfleste tilfælde være store nok til at kunne opnå denne skolestørrelse. Det vil hovedsageligt være geografiske afstande og lokale forhold, der er afgørende for, at skolerne evt. bliver mindre.

1.2.2. Aktivering af kontanthjælpsmodtagere har størst effekt i store kommuner

Materialet er i forhold til aktiveringsindsatser analyser af registerdata, der omfatter 10 pct. af den danske befolkning i den erhvervsaktive alder. Selv om det undertiden påstås, at der registreres meget, er de forhåndenværende registeroplysninger om beskæftigelse begrænsede og upræcise. Derfor kan problemet bedst belyses ved at se på, om aktiveringsindsatsen betyder, at personerne i mindre omfang modtager offentlige ydelser efter aktiveringstilbud.

Den analyse, der her er foretaget, giver et klart resultat: Effekten af at deltage i aktivering er størst i de største kommuner og mindst i de mindste. Sammenhængen er klar og signifikant, men den er ikke meget markant. Det vil sige, at selv om forskellen er statistisk signifikant og dermed sikker, er der ikke *stor* forskel på effekten af aktivering i store og små kommuner.

Den mest effektive type aktivering er privat jobtræning. Eftersom privat jobtræning mest benyttes i kommuner med 50.000-99.000 indbyggere, taler dette forhold for store kommuner. Her er det således ikke de største kommuner, men den næststørste kategori, der tegner sig for det bedste resultat.

Alt i alt kan det således siges, at en kommune med mere end 50.000 indbyggere har de bedste muligheder for at få effekter ud af aktiveringen.

Der kan nævnes flere grunde til, at større kommuner kan aktivere med større beskæftigelseseffekt: De kan bedre oparbejde ekspertise og viden om arbejdsmarkedet og diverse uddannelsesmuligheder samt de pædagogiske evner, der skal til for at styrke og motivere deltagerne i aktiveringen. En anden grund kan være, at udbuddet af job og uddannelser er større i de større kommuner.

1.2.3. Produktivitet i aktiveringsindsatsen over for kontanthjælpsmodtagere

For at belyse økonomien i aktiveringsindsatsen, det vil sige forholdet mellem de ressourcer, der benyttes til den, og de resultater, den giver, er der benyttet en såkaldt MEA-analyse på data fra *Kommunerne i Arbejdsmarkedspolitikken*, som er en spørgeskemaundersøgelse fra Center for Arbejdsmarkedsforskning ved Aalborg

Universitet. Produktiviteten – og dermed økonomien – belyses ved at sammenholde antal medarbejdere der anvendes i aktiveringsindsatsen med antal aktiverede i jobtræning, individuel jobtræning, kompetencegivende uddannelser, andre uddannelser, beskæftigelsesprojekter og særligt tilrettelagte forløb, samt andre foranstaltninger.

Der er helt usædvanligt store forskelle fra kommune til kommune med hensyn til, hvor mange man kan aktivere med en given størrelse personale. For de fleste aktiveringstyper kan det imidlertid ikke påvises, at produktiviteten hænger sammen med kommunens størrelse. Når det gælder kompetencegivende uddannelser, er der dog lidt bedre produktivitet i nogle af de mellemstore kommuners aktiveringsindsats, mere præcist i kommuner med 16.000-30.000 indbyggere. Når det gælder andre foranstaltninger, er der en bedre produktivitet i både mellemstore og store kommuner. De nævnte typer aktivering er dog de mindst benyttede, og de omfatter tilsammen 14 pct. af deltagerne.

Mange andre forhold har betydning for produktiviteten i kommunens aktivering. Produktiviteten er typisk stor i en eller flere typer aktivering, hvis en stor del af kontanthjælpsmodtagerne bliver aktiveret, hvis kommunen evaluerer sin indsats, hvis man har en særlig afdeling for kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed, hvis man har medarbejdere, som specielt varetager kontakten til private virksomheder, hvis sagsbehandlerstaben omfatter medarbejdere med flere typer faglig baggrund, hvis man udveksler erfaringer og informationer med Arbejdsformidlingen, hvis man har fælles aktiveringsforanstaltninger for dagpenge-modtagere og kontanthjælpsmodtagere, hvis kommunen har sit eget koordinationsudvalg, hvis den samarbejder med andre kommuner, og hvis den har tungere sociale problemer.

Produktiviteten i aktiveringsindsatsen er derimod mindre, hvis kommunen har taget initiativer til at inddrage private virksomheder mere i den aktive socialpolitik, hvis kommunen er mere bymæssig, hvis den har et højt ressourcegrundlag, og hvis den har et højt udgiftsbehovstal. Nogle af de nævnte sammenhænge er måske lidt overraskende, men det kan hænge sammen med den måde produktiviteten bliver målt på og den måde aktiveringsindsatsen afgrænses på.

1.2.4. Indsatsen ved langvarige sygedagpenge

Med hensyn til sygedagpengeområdet er der benyttet data fra en nylig undersøgelse af kommunernes administration på forskellige områder, der har at gøre med langvarig forsørgelse, samt fra en igangværende repræsentativ undersøgelse af langvarige sygedagpengesager. Desuden trækkes der på de kommunale nøgletal fra ECO-analysen og på registeroplysninger fra Danmarks Statistik.

Umiddelbart kunne man forestille sig flere grunde til, at kommunens administration betyder noget for behandlingen af langvarige sygedagpengesager, og dermed at kommunens størrelse kunne have betydning. Antallet af sager, størrelsen af den kommunale stab og kommunens ressourcer er forhold, som kunne forventes at spille ind. Men overraskende nok viser det sig, at der ikke er nogen sammenhæng, når man ser på resultatet af indsatsen. Langvarige sygedagpengemodtagere kommer lige ofte i arbejde igen i store og i små kommuner.

Ser man på modtagerne af langvarige sygedagpenge og deres vurdering af indsatsen, viser der sig et lidt mere kompliceret billede. Her er der størst tilfredshed med indsatsen i de små og i de store kommuner, mens tilfredsheden er mindre i de mellemstore (størrelsen 16.000-30.000 indbyggere). Grunden til, at vi finder en så kompleks sammenhæng, er formentlig, at den positive vurdering af indsatsen sker på forskelligt grundlag, når det gælder små og store kommuner.

Andre resultater af analysen kan pege på disse forskelle i vurderingsgrundlag. Det viser sig nemlig, at de mindre kommuner er bedre til at gennemføre de opfølgningssamtaler, som lovgivningen kræver gennemført inden for 8 uger. Således gennemføres opfølgningssamtalerne, som vi ved betyder noget for sygedagpengemodtagerens tilfredshed med indsatsen, inden 8 uger i knap 40 pct. af de mindste kommuner, men kun i knap 20 pct. af de største. Der er ligeledes en entydig sammenhæng mellem kommunestørrelse og andelen af kommuner, hvor opfølgningssamtaler slet ikke gennemføres. Kontakten med den sygemeldte ser dermed ud til at være en af de mindre kommuners stærke sider. Og det kan give en mere positiv vurdering blandt sygedagpengemodtagerne, uanset om indsatsen rent faktisk er mere effektiv end i større kommuner eller ej.

Til gengæld ser de større kommuner ud til at have en styrke, når det gælder kontakten til virksomheder. Her er ligeledes en entydig sammenhæng, således at de større kommuner har mere kontakt til virksomhederne end de mindre. Dette er ikke blot et udtryk for, at erhvervslivet har en anden struktur i byer end i landdistrikter, for sammenhængen forbliver uændret, selv om man kontrollerer for virksomhedsstruktur og for, hvor stor en del af arbejdsstyrken der er sygemeldt.

Alt i alt ser det således ud til, at mindre kommuner har den fordel ved behandlingen af sager om langvarige sygedagpenge, at de følger den sygemeldte og har kontakt, hvilket ofte ser ud til at mangle i de store kommuner. De større kommuner har derimod den fordel, at de har flere muligheder for at holde kontakt med erhvervslivet og dermed arbejde for, at den langtidssygemeldte har mulighed for at komme tilbage i arbejde.

Hvis det forholder sig på denne måde, må udfordringen for større kommuner være at forene de to styrker, så man både holder en tæt kontakt til erhvervslivet og samtidig husker at holde kontakt til den sygemeldte.

1.2.5. Revalideringsindsatsen

Den faglige bæredygtighed i revalideringsindsatsen er undersøgt med brug af det samme materiale som i forhold til effekten af aktiveringsindsatsen, dvs. registerdata omfattende 10 pct. af den danske befolkning i den erhvervsaktive alder. Effekten af revalideringsindsatsen vurderes i øvrigt også på samme måde, nemlig ved, hvor stor en del af gruppen der modtager offentlige ydelser i en senere periode.

Resultatet af denne analyse er, at større kommuner med 30.000-50.000 indbyggere opnår de klart bedste resultater af revalidering. De små kommuner opnår imidlertid også en effekt, der må betegnes som forholdsvis god, når forskellige forhold tages i betragtning.

Dette resultat minder om det, der opnås i forhold til langvarige sygedagpenge. Forklaringen kan også her meget vel være, at der er forskellige styrker, som medfører forskellige vurderinger for henholdsvis små og store enheder. Denne delundersøgelse giver imidlertid ikke mulighed for at vurdere, hvad der kunne være forklaringen på den komplicerede sammenhæng.

Når man ser på de største kommuner, er billedet endnu mere kompliceret. Revalidering har stort set ingen effekt i kommuner med mellem 50.000 og 100.000 indbyggere, mens der umiddelbart set er ganske gode effekter i kommuner med mere end 100.000 indbyggere.

Ser man nærmere på sammensætningen af revalidenderne, er det imidlertid muligt, at effekten i de største kommuner må vurderes lidt ned. Sagen er nemlig, at her er der forholdsvis få modtagere af sygedagpenge, som er den gruppe som det alt i alt er vanskeligst at opnå resultater for, og til gengæld forholdsvis mange modtagere af kontanthjælp, som generelt set er en gruppe, man må forvente større resultater for.

1.2.6. Der førtidspensioneres mest i mindre kommuner

Vurderingen af førtidspensionsområdet er belyst ved reanalyse af det samme materiale, som er benyttet i forhold til langvarige sygedagpengesager. Dette materiale er indsamlet og benyttet til en analyse af sammenhængen mellem førtidspension og administrationen af de forskellige typer af sager, der indebærer langvarig forsørgelse.

Der er meget stor forskel på, hvor mange førtidspensioner, der tilkendes i forskellige kommuner, selv efter, at der er taget højde for alle tænkelige sociale baggrunds faktorer. Erkendelsen af dette forhold sidst i 1980'erne og af, at tilkendelse blandt andet hang sammen med revalidering, førte til, at kompetencen blev overført fra de tidligere statslige nævn til kommunerne, samtidig med at disse fik flere muligheder for at revalidere. Når kommunens indsats allerede betød meget for resultatet, kunne man lige så godt give dem den formelle kompetence til at tilkende førtidspension, samt flere muligheder for at revalidere og aktivere. Dette har videre betydet, at antallet af tilkendelser af førtidspension er blevet halveret i løbet af den sidste del af 1990'erne. Forskellen mellem kommuner er dog ikke blevet mindre herved, tværtimod fremgår det, at den er blevet større.

Der førtidspensioneres mere i mindre kommuner end i større. Deles kommunerne i to omtrent lige store dele efter størrelse, finder man en merpensionering på 4 pct. i de mindre. Næsten uanset, hvordan man deler op i typer af pensioner, pensioneres der mere i de mindre kommuner. Relativt set er forskellen dog størst for de rent behovsbestemte førtidspensioner, hvor der tilkendes 36 pct. flere af disse i mindre kommuner. Fra sygedagpenge tilkendes der 15 pct. flere i mindre kommuner. I to grupper finder man dog en merpensionering i større kommuner. Her pensioneres således 20 pct. flere fra aktivering og 15 pct. flere på psykisk grundlag.

Den oprindelige analyse af disse data konkluderede, at kommuner med regelorienteret forvaltning, og/eller hvor man lagde vægt på omsorg, pensionerede flere, og kommuner med netværksstyre, tværfaglighed og vægt på *empowerment* pensionerede færre. Når disse sammenhænge betragtes for mindre og større kommuner hver for sig, finder man, at formel administration og omsorgsorientering betyder langt mere i de mindre kommuner end i de større. Det betyder, at store kommuner kan bære en større grad af formalisering af deres arbejdsgange, uden at det går ud over aktivorienteringen i deres arbejde, mens mindre kommuner må arbejde mere uformelt, hvis de skal nå et tilsvarende aktivorienteret resultat. Da der er retssikkerhedsmæssige grunde til at have en vis grad af formalisering, må dette siges at være en styrke ved de store kommuner.

FOLKESKOLER – TRIVSEL OG LÆSEFÆRDIGHEDER

Af Beatrice Schindler, Dines Andersen, Michael Krone og Torben Pilegaard Jensen

2.1. Sammenfatning: Kommunestørrelsen har kun lille betydning

I den undersøgelse, der ligger til grund for dette kapitel (OECD's PISA-undersøgelse fra 2000) belyses det, hvilke af en række udvalgte skolefaktorer der er vigtige for læsefærdigheder (målt ved testede læsefærdigheder) og trivsel på forskellige skoler (målt ved elevernes besvarelse af trivselsspørgsmål), og i hvilken grad disse faktorer forekommer i forskellige typer af kommuner. Der korrigeres for relevante baggrundsforhold som fx forældrebaggrund og andre karakteristika ved den enkelte skole. Desuden er der i undersøgelsen målt, om der er sammenhæng mellem kommunestørrelse og elevernes udbytte af undervisningen, når der korrigeres for kommunernes udgifter til grundskolerne.

2.1.1. Elevers læsefærdigheder er uafhængige af skolestørrelse

Analyserne af en evt. sammenhæng mellem kommunestørrelse og elevernes udbytte af undervisningen (målt ved testede læsefærdigheder) blev opdelt i analyser på to niveauer: et individ- og et skoleniveau. På individniveauet blev det påvist, at variationen i elevernes læsefærdigheder først og fremmest kan forklares ved forhold, der siger noget om deres *sociale baggrund*. Forhold, der siger noget om den skole, eleverne går på, bidrager kun med lidt ekstra forklaringskraft.

Blandt de karakteristika ved skolen, som isoleret set kunne påvises at have en selvstændig betydning for elevernes testresultater mht. læsning, er:

1. (et elevudsagn om) en god relation mellem lærere og elever
2. (et inspektørudsagn om) en god *lærermoral*
3. andelen af dansklærere, der har haft linjefag i dansk på seminariet
4. (et elevudsagn om) hvor hyppigt eleverne gør *brug af skolens ressourcer*
5. (et inspektørudsagn om) *overvågning af skolekvalitet*
6. skolestørrelsen.

De ovennævnte forhold ved skolen blev herefter analyseret med henblik på at af-dække, om kommunens størrelse har indflydelse på forekomsten af de nævnte (positive) karakteristika. Er det sådan, at de positive skoletræk forekommer hyppigere i kommuner af en vis størrelse? Det korte svar på spørgsmålet er: *Nej*. Effekterne af kommunistørrelse er få og peger ikke i nogen bestemt retning. Således er vurderingen af lærer-elev-relationen mindre god i de mellemstore kommuner med 16.000-30.000 indbyggere og bedst i de små kommuner med 4.000-8.000 indbyggere. Ses i stedet på de specialuddannede dansklæreres andel af alle dansklærere på skolen, står netop kommuner med 16.000-30.000 indbyggere bedre og små kommuner med 4.000-8.000 indbyggere dårligere end gennemsnittet.

2.1.2. Elevers trivsel er uafhængig af skolestørrelse

Analyseaktiviteterne var også planlagt at skulle omfatte spørgsmålet, om der isoleret set er en sammenhæng mellem kommunistørrelse og elevernes trivsel på skolen. Det viste sig imidlertid, at elevens trivsel *ikke* har signifikant sammenhæng med nogen af de variable, som indgik i analysen. På det foreliggende grundlag måtte det derfor konkluderes, at den enkelte elevs trivsel i skolen ikke synes at hænge sammen med nogen af de forhold, som her er bragt i forslag. Trivsel i skolen synes at være et forhold, som afhænger af andre ikke-strukturelle faktorer.

Endelig er det blevet overvejet, om små kommuner opnår lige så gode læsefærdigheder per udgiftskrone som mellemstore kommuner. Man har ikke kunnet påvise, at et opnået point i PISA-testen koster mere i små end i store kommuner.

2.2. De analyserede problemstillinger

2.2.1. Er fagligheden blandt 15-årige højere i store kommuner end i små?

I den danske rapport fra OECD's PISA-undersøgelse nævnes det, at en skolestørrelse på ca. 600 elever – hvilket i Danmark er en forholdsvis stor skole – giver den optimale gennemsnitlige elevpræstation i PISA-testen. Denne skolestørrelse må alt andet lige være nemmere at opnå i store kommuner, selvom små kommuner ikke er afskåret fra at operere med store skoler. Derfor er det relevant at spørge, om PISA-materialet kan påvise bedre testresultater i store end i små kommuner.

Desuden vil det blive undersøgt, om der evt. er en større sammenhæng mellem score og urbaniseringsgrad end mellem score og kommunestørrelse.

2.2.2. Er skoletilfredsheden/trivslen blandt 15-årige bedre i små kommuner end i store?

Giver de unge i højere grad udtryk for tilfredshed i de mindre kommuner sammenlignet med store og i mindre skoler sammenlignet med store? Og er der en sammenhæng med gennemsnitsscore, kommunestørrelse og trivsel?

Analyserne af de to ovennævnte problemstillinger kan overordnet beskrives som en række regressionsanalyser på to niveauer:

- *Individniveau*. Her gennemføres to regressionsanalyser. I den ene er elevens *PISA-score i læsning* den afhængige variabel, i den anden elevens *trivsel*. Målet er at finde de uafhængige variable, der – kontrolleret for andre relevante variable – påvirker enten PISA-scoren i læsning eller målet for trivsel.
- *Skoleniveau*. Der gennemføres en regressionsanalyse for hver af de variable, der på individniveau viste sig at påvirke enten score eller trivsel, idet det derved undersøges, om de forhold, der betinger højt fagligt niveau/stor tilfredshed, hænger sammen med kommunestørrelse, når der kontrolleres for andre forhold.

2.2.3. Er "prisen per point" i PISA-testen større i små kommuner end i store?

Det analyseres, om der er en sammenhæng mellem kommunestørrelse og læsefærdigheder/trivsel, når der tages hensyn til udgiftsniveauet i kommunen.

2.3. Data

Der gøres brug af to datasæt. Det ene er fra OECD's PISA-undersøgelse fra 2000. Den danske del af undersøgelsen blev gennemført af et konsortium bestående af SFI, DPU og AKF.

De danske data omfatter læsetest af 4.235 15-årige. Eleverne udfyldte umiddelbart efter testen et spørgeskema om bl.a. forældres uddannelse og job, trivsel i skolen, forhold til lærere, sprog talt i hjemmet osv. Skolelederen på 300 af de udvalgte uddannelsesinstitutioner udfyldte ligeledes et spørgeskema om bl.a. antal elever på skolen og lærere med liniefag i de relevante fag.

Det andet datasæt består af: 1) Kommunale udgifter per elev fordelt på kommuner i regnskabsåret 2000 og 2) Antal privatskoleelever per 100 elever i år 2000. Begge disse tal stammer fra Indenrigsministeriets kommunale nøgletal.

2.4. Resultater på individniveau

Der redegøres i det følgende for analyser i *kommuner med op til 50.000 indbyggere*.

Herved er de største kommuner i Hovedstadsområdet (først og fremmest Københavns Kommune) samt Århus, Odense og Aalborg holdt uden for analyserne. Det betyder, at de særlige forhold, som kan være gældende i storbyer, uden at dette har noget med kommunestørrelsen at gøre, er uden indflydelse på analyserne.

2.4.1. Skolefaktorer der påvirker læsefærdigheder

Er der forhold ved den enkelte skole, som har en positiv effekt på elevernes læsefærdigheder? Dette spørgsmål er undersøgt i den første af notatets delanalyser. Analysemetoden kan illustreres med et eksempel. Den enkelte elev har i et spørgeskema givet sin egen vurdering af forholdet mellem lærerne og eleverne. Vurderingen kan gå fra meget negativ til meget positiv. Der er nu gennemført en statistisk analyse af sammenhængen mellem elevernes vurdering af *lærer-elev-forholdet* (som den forklarende variabel) og *det opnåede resultat* (som den afhængige variabel) i PISA-læsetesten. Da vi godt ved, at mange andre forhold end lige netop lærer-elev-forholdet kan øve indflydelse på testresultatet, er alle disse andre forhold holdt konstante i den statistiske analyse, som så at sige har rendyrket forholdet mellem én uafhængig variabel (lærer-elev-forholdet) og én afhængig variabel (testresultatet).

Mere generelt er målet med denne delanalyse at identificere de *skolefaktorer, som er tæt knyttet til elevernes læsefærdigheder*, når alle andre faktorer på elev-, skole- og kommuneniveau er holdt konstante.

Variablene til brug i analysen er udvalgt efter, hvilke faktorer der i tidligere undersøgelser har vist sig at have betydning for elevernes færdigheder, samt hvilke data der findes i PISA-undersøgelsen, og hvilke data for kommunekarakteristika der er til rådighed. Alle modeller er beregnet både med en standardmetode, der vurderer *effekten for gennemsnittet* (mindste kvadraters metode) og med en metode (kvantilregressioner), der gør det muligt at vurdere *effekten for forskellige typer af elever* (med hhv. højt og lavt testresultat). Analysemodellen er nærmere beskrevet i metodeafsnittet nedenfor.

De uafhængige variable, som har indgået i analyserne, kan opdeles i følgende grupper:

- skolefaktorer (fx lærer-elev forholdet)
- elevernes socioøkonomiske baggrund (fx forældrenes uddannelse)
- kommunekarakteristika (fx kommunestørrelse, andel ufaglærte i kommunen)

Bemærk, at resultaterne i det følgende altid gælder under den forudsætning, at alle andre faktorer end den aktuelt belyste, er holdt konstante.

Elevers *PISA-score i læsning* har vist sig at være relateret til de i det følgende beskrevne seks variable.

God lærer-elev-relation fremmer de svagestes læsefærdigheder

Lærer-elev-relationen som variabel er baseret på elevernes vurdering af, hvor godt eleverne kommer ud af det med lærerne, om de synes, at de fleste lærere er interesserede i elevernes trivsel, om de oplever, at lærerne lytter til, hvad eleven vil sige, om eleven får hjælp, hvis vedkommende har brug for det, og om lærerne behandler vedkommende godt.

For den gennemsnitlige elev er et godt forhold mellem lærerne og eleverne relateret til bedre læsefærdigheder. Når alle andre variable holdes konstant, stiger det forventede testresultat med 7,1 point (på en skala med gennemsnit på ca. 500 og standardafvigelse på ca. 100), når indekset for lærer-elev-forholdet bevæger sig fra 10 pct.- til 90 pct.-fraktilen.

Men dette er kun gennemsnitseffekten. Når der ses på de relativt gode og dårlige elever, gælder det specielt for de svageste elever, at et godt forhold mellem lærerne og deres elever på skolen er vigtigt for elevernes læsefærdigheder. Effekten af et godt lærer-elev-forhold er næsten fire gange så stort for de dårligste læsere som for gennemsnittet.

Generelt gælder det, at jo bedre eleverne er, jo mindre betyder et godt forhold til lærerne for deres læsefærdigheder, og for de bedste elever er et godt forhold slet ikke relateret hertil.

Lærernes undervisningsmoral er afgørende for de svageste elever

Lærernes undervisningsmoral er belyst ved skoleledernes vurdering af, om lærernes moral er høj, om lærerne er entusiastiske med deres arbejde, om lærerne er stolte over skolen, og om lærerne værdsætter boglige færdigheder.

For den gennemsnitlige elev er lærermorale på skolen relateret til bedre læsefærdigheder. Det forventede testresultat stiger med 10,1 point, når indekset for lærernes engagement bevæger sig fra 10 pct.- til 90 pct.-fraktilen.

Men også med hensyn til lærermorale gælder det, at det specielt er de svage elevers læsefærdigheder, som er positivt relateret til, hvor engagerede lærerne på deres skole er. Ligesom for lærer-elev-forholdet mindskes effekten af lærermorale for de gode elever, og den er ikke signifikant forskellig fra nul for de bedste.

Dansklærere med linjefag i dansk fremmer gennemsnitselevs læsefærdigheder – men ikke de svagestes

En større andel af dansklærere på skolen, der har haft linjefag i dansk på seminariet, er relateret til bedre læsefærdigheder for den gennemsnitlige elev. Det forventede testresultat stiger med 15,5 point, når indekset for lærernes engagement bevæger sig fra 10 pct.- til 90 pct.-fraktilen, svarende til en stigning på 11,5 point, når andelen af dansklærere med linjefag i dansk på skolen stiger fra 40 pct. til 80 pct. Effekten er kun bestemt med sikkerhed for den gennemsnitlige elev, mens det er noget usikkert, om der er en effekt for de stærke og svage elever. Det interessante er, at de svage elever, der nok er mest afhængige af læreren i deres indlæring, åbenbart er upåvirket af, om læreren er specialist inden for faget. Det indikerer, at for disse elever er lærer-engagement og et godt forhold til læreren vigtigere end lærernes faglighed. De gode elevers læsefærdigheder er upåvirkede også af denne skolefaktor.

Brug af skolens ressourcer fremmer elevernes læsefærdigheder

Brug af skolens ressourcer måles i forhold til, i hvor høj grad eleverne ifølge eget udsagn anvender skolebibliotek, computere, internet mv.

Elever på skoler, hvor skolens ressourcer bruges relativt ofte, har bedre læsefærdigheder end på skoler, hvor eleverne kun i ringe grad har adgang til/benyttede sådanne tilbud. Det forventede testresultat for den gennemsnitlige elev stiger med 16,3 point, når indekset for brugen af skolens ressourcer bevæger sig fra 10 pct.- til 90 pct.-fraktilen.

Igen gælder det, at effekten er større for de svage elever.

Overvågning af skolekvalitet øger læsefærdigheder hos svage og stærke elever

Kvalitetsovervågning måles i forhold til, i hvor høj grad en skole sammenligner deres resultater med skoler på landsplan, eller overvåger udviklingen af skolens resultater over tid.

I gennemsnit klarer elever på skoler, som i højere grad overvåger kvaliteten på deres skole, sig ikke signifikant bedre eller dårligere end elever på skoler, hvor dette ikke er tilfældet. Men for de svage og stærke elever er denne mere evalueringsbevidste adfærd af skoleledelsen relateret til positive effekter på læsefærdighederne. For disse ydergrupper stiger det forventede testresultat med omkring 10,5 point, når indekset for overvågningen bevæger sig fra 10 pct.- til 90 pct.-fraktilen.

Læsefærdigheder afhænger ikke af skolestørrelse alene – men lidt af struktur

Skolestørrelsen måles ved antal elever indskrevet på skolerne.

Der er ingen isoleret effekt af elevtallet på skolen. Det vil sige: Holdes alle andre variable, specielt de andre skolevariable, konstant, er der ingen effekt på elevernes læsefærdigheder.

Men det er nok heller ikke så interessant at se på de isolerede effekter af fx skolestørrelse, da målet med større skoler jo *ikke* er at oprette skoler med flere elever uden også at ændre strukturen. Det er ikke det, at der er flere børn i skoleenheden, der må forventes at have en effekt på læsefærdigheder, men den ændring i skolens struktur og i skolemiljøet, der bliver mulig, når skolen er større. Derfor må resultaterne her i analysen afspejle de ændringer i skolestrukturen og miljøet, som en ændring i skolestørrelsen typisk medfører¹. Når man således i uddybende analyser tillader de andre skolefaktorer at variere med skolestørrelsen, fås det resultat, at der er en positiv effekt af øget skolestørrelse på elevernes læsefærdigheder. Resultaterne tilsammen indikerer, at hvis en sammenlægning af skoler (= større skoler) ikke ledsages af strukturændringer på skolerne, som kan udmønte stordriftsfordelene ved en større enhed, så vil der ingen effekt være på elevernes resultater.

For den gennemsnitlige elev stiger det forventede testresultat med omkring 16,8 point, når skolestørrelsen bevæger sig fra 10 pct.- til 90 pct.-fraktilen (dvs. fra 190 elever til 700 elever). Effekten varierer ikke nævneværdigt for svage og stærke elever.

Skolefaktorer betyder langt mindre end sociale forhold

Gennemgangen af de skolefaktorer, der har vist sig at være relevante for læsefærdighederne, har vist, at svage elever generelt er mere afhængige af støtte i læreprocessen. Derfor vil skolefaktorernes kvalitet eller mangel herpå have forskellig effekt på eleverne, og manglende kvalitet vil hovedsageligt ramme de svage elever.

¹ Som observeret i vores data i de eksisterende skoler af forskellig størrelse.

Yderligere en række skolefaktorer har været inddraget i analyserne, uden at der dog har kunnet påvises nogen isoleret effekt heraf på læsefærdighederne. Disse faktorer er:

- Klassestørrelse
- Lærer-elev-ratio
- Privatskole vs. folkeskole
- Antal undervisningstimer i dansk
- Samlet antal undervisningstimer i skoleåret
- Gennemsnitligt uddannelsesniveau blandt forældre på elevens skole
- Dårlige bygningsforhold
- Dårlige undervisningsforhold
- Mangel på/utilstrækkelighed hos lærerne
- Hvor ofte oplysningerne om elevernes standpunkt bliver videregivet til forældre/skoleinspektør/skolemyndighederne

Samlet set kan vi ved de foretagne analyser forklare knap 30 pct. af variationen i elevernes læsefærdigheder. Hvad der bestemmer den resterende del af forskellene, kan modellen ikke sige noget om. Dette er dog ikke udtryk for, at de benyttede data og modellen til at analysere dem i er 'svag' set i lyset af alternative analysemuligheder. Sammenlignet med anden eksisterende forskning på området ligger vi ved den øvre grænse af, hvad der kan forklares.

Elevernes socioøkonomiske baggrund har langt den bedste forklaringssevne af variabelgrupperne; *den alene* forklarer 26,0 pct. af variationen i læsefærdighederne. Når den socioøkonomiske baggrund suppleres med skolefaktorerne, kan 29,5 pct. af variationen i elevernes testresultater forklares af modellen. Generelt har skolefaktorerne således kun ringe ekstra forklaringssevne, når der ellers er taget hensyn til elevernes socioøkonomiske baggrund og kommunekarakteristika.

Det betyder, at de skolefaktorer, som vi kan tage højde for i analysen, kun spiller en meget begrænset rolle for tilegnelsen af læsefærdigheder i Danmark, mens den sociale baggrund har en meget stor indflydelse.

2.4.2. Skolefaktorer påvirker ikke trivsel

Er der forhold ved den enkelte skole, som har en positiv effekt på elevernes trivsel eller skoletilfredshed? For at besvare dette spørgsmål, er ovennævnte analyse gentaget med elevernes trivsel/skoletilfredshed som den afhængige variabel, der søges forklaret ved skoleforholdene.

Elevers *trivsel* viser sig *ikke* at have signifikant sammenhæng med nogen af de variable, som indgik i analysen. På det foreliggende grundlag må det konkluderes, at den enkelte elevs trivsel i skolen ikke synes at hænge sammen med nogen af de forhold, som her er bragt i forslag. Trivsel i skolen synes at være et forhold, som afhænger af andre ikke-strukturelle faktorer.

Resultatet med hensyn til trivsel betyder, at der ikke foretages yderligere analyser (på skoleniveau) af skoletrivselen.

Når resultatet bliver så markant negativt, kan det skyldes, at svar på spørgsmål om trivsel udtrykker en subjektiv vurdering af, hvordan den pågældendes samspil med omgivelserne er, set i forhold til de forventninger til samspillet, svarpersonen havde. Svarets relative karakter betyder, at en positiv tilkendegivelse vedr. skoletrivsel helt generelt afspejler, at forventningerne er (mere end) indfriet. I absolut forstand kan dette resultat imidlertid være opnået med udgangspunkt i meget forskellige forventningsniveauer. Fagligt dygtige elever kan have meget høje forventninger til skolen og derfor tilsvarende vanskeligere ved at få forventningerne indfriet eller overgået, set i forhold til mindre dygtige elever, der måske har meget lave forventninger til skolen og derfor lettere ved at blive positivt overrasket.

2.5. Resultater på skoleniveau

Analyserne på individniveau viste, at seks forhold ved skolen var af betydning for det resultat mht. læsefærdigheder, eleverne opnåede i PISA-testen. For hvert af de seks forhold (variable) er gennemført en ny regressionsanalyse på skoleniveau, idet de seks forhold denne gang optræder som den afhængige resultatvariabel. Målet med den enkelte analyse er at undersøge, om kommunens størrelse isoleret set kan forklare variationer i et eller flere af de seks skoleforhold (der her optræder som afhængige resultatvariable). Analysen er gennemført ved samtidig inddragelse af en række kontrolvariable, der karakteriserer den enkelte kommune eller skole i analysen. En del af disse kommunevariable siger noget om borgerne i kommunen og angiver fx den gennemsnitlige status i kommunen mht. uddannelseslængde, beskæftigelse og indkomst. I analysen indgik gennemsnitsværdier for elever på 147 skoler, beliggende i kommuner med mindre end 50.000 indbyggere, samt relevante kommunevariable for hver af de 147 skoler.

Følgende variable har indgået som uafhængige variable i de seks analyser (dog kun de *-mærkede i analysen af skolestørrelse):

- Kommunestørrelse (følgende størrelsesgrupper er anvendt: Under 4.000 indbyggere; 4.000-8.000 indbyggere; 8.000-12.000 indbyggere; 12.000-16.000 indbyggere; 16.000-30.000 indbyggere; 30.000-50.000 indbyggere) *
- Familiens socioøkonomiske placering (kommunegennemsnit)
- Uddannelseslængde, fars
- Uddannelseslængde, mors
- Højeste uddannelse, fars eller mors
- I beskæftigelse (andel af kommunens borgere)
- Dagpengemodtagere (andel af kommunens borgere)
- Kontanthjælpsmodtagere (andel af kommunens borgere)
- Pensionister (andel af kommunens borgere)
- Familiens velstand (større ting i hjemmet)
- Andel, der ikke taler dansk i hjemmet
- Andel af børn i kommunen med statsborgerskab i 3. verdenslande
- Urbaniseringsgrad (under 200 indbyggere) *
- Urbaniseringsgrad (under 10.000 indbyggere) *
- Geografisk beliggenhed (i periferi/ikke periferi) *
- Antal elever på skolen
- Pigeandel på skolen
- Grad af lærermangel på skolen (inspektørudsagn)
- Grad af selvbestemmelse på skolen (inspektørudsagn)
- Offentlig/privat skole (1. offentlig, 2. privat, uafhængig af statstilskud eller 3. privat med statstilskud)

Endvidere er de seks variable, der hver især indgik som den afhængige variabel i én af ovenstående analyser, benyttet som uafhængig variabel i de fem øvrige analyser.

2.5.1. Skolefaktorernes forekomst i forskellige kommunestørrelser

Lærer-elev-relationen er bedst i små kommuner

Analysen viser, at der opnås et mindre tilfredsstillende resultat på skoler i kommuner med 16.000-30.000 indbyggere end på skoler både i kommuner, der er større, og kommuner, der er mindre. Skoler i små kommuner med blot 4.000-8.000 indbyggere opnår her det bedste resultat mht. lærer-elev-relationen.

Lærernes undervisningsmoral er højest i mindre kommuner

På dette felt viser analysen et højere engagement fra lærernes side i kommuner med 12.000-16.000 indbyggere sammenlignet med lærermorale på skoler i kommuner af anden størrelse.

Der er flest dansklærere med linjefag i dansk i mellemstore kommuner

Skoler i kommuner med et indbyggertal på 16.000-30.000 har en signifikant højere andel dansklærere med linjefag i dansk. Det modsatte gør sig gældende på skoler i kommuner med 4.000-8000 indbyggere.

Overvågning af skolekvalitet sker især i større kommuner

Skoler i kommuner med under 16.000 indbyggere angiver i mindre grad end skoler i større kommuner, at man foretager en systematisk overvågning af skolens kvalitet.

Brug af skolens ressourcer

Ingen signifikante forskelle mht. kommunestørrelse.

Skolestørrelse

Ingen signifikante forskelle mht. kommunestørrelse.

2.5.2. Kommunestørrelse påvirker ikke prisen for gode læsefærdigheder

Er der sammenhæng mellem kommunestørrelse og elevernes læsefærdigheder, når der korrigeres for udgiftsniveauet i kommunen? Små skoler med typisk små klasser er dyrere i drift end store skoler, og mindre kommuner har vanskeligere ved at etablere store skoler end mellemstore kommuner har. Men hvis små skoler på en eller anden vis kompenserer for de højere driftsudgifter med større effektivitet, så er det niveau af læsefærdigheder, små kommuner opnår ”per udgivet krone” ikke nødvendigvis lavere, end det, de større skoler opnår.

I denne analyse tillades skolevariablene at variere, så der i resultaterne tages hensyn til, at den optimale skolestruktur kan variere med kommunernes vilkår – ellers er analysemodellen den samme som i afsnit 2.4.1.

Der findes ingen effekt af hverken kommunestørrelse eller kommunens urbaniseringsgrad (målt ved befolkningstæthed i kommunen, andel af kommunens befolkning, der bor i større byer, og kommunens geografi (perifer beliggenhed)). Det kan således ikke vises, at prisen per opnået PISA-point i læsetesten er højere i små kommuner end i store.

EFFEKTEN AF AKTIVERING AF KONTANTHJÆLPSMODTAGERE

Af Brian Krogh Graversen

3.1. Sammenfatning: Store kommuners aktivering har størst effekt

Effekterne af deltagelse i sammenlignelige aktiveringstyper ser ud til at være størst i de store kommuner med over 100.000 indbyggere og mindst i kommuner med under 20.000 indbyggere. Der er dog ikke tale om meget markante forskelle i effekterne mellem kommuner af forskellig størrelse.

En mulig forklaring på, at de store kommuner opnår den største effekt, kan være, at disse kommuner har størst ekspertise på aktiveringsområdet, og at de har mulighed for en større grad af specialisering. Når der skal aktiveres mange kontanthjælpsmodtagere, kan det være, at sagsbehandlerne opbygger mere viden om arbejdsmarkedet, de forskellige job- og uddannelsesmuligheder, og hvilke aktiveringstilbud der virker bedst for forskellige grupper af kontanthjælpsmodtagere. Der vil endvidere være et bredere udbud af forskellige job- og uddannelsesmuligheder i de store kommuner, hvilket potentielt gør det muligt at tilbyde mere forskelligartede og individtilpassede aktiveringstilbud.

Det kunne tænkes, at de større effekter i de store kommuner blot skyldes, at disse kommuner bruger flere ressourcer på aktiveringsområdet. Dette forhold har det imidlertid ikke været muligt at belyse på grund af manglende valide data vedrørende ressourceforbruget.

Da kommunerne ikke aktiverer alle kontanthjælpsmodtagere (selv om dette er et lovkrav), jf. Harsløf og Graversen (2000), kunne det også tænkes, at de store

kommuner i højere grad end de små kommuner undlader at aktivere kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed. Denne gruppe må forventes at opnå de mindste effekter af at deltage i aktivering. Omvendt gælder det, at de store kommuner også har en væsentlig højere andel kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed end de små kommuner, hvilket trækker i retning af, at de store kommuner kunne forventes at have relativt små effekter.

For alle kommunetyper er privat jobtræning den aktiveringstype, der har den største effekt på deltagerens overførselsgrad. Uddannelsesaktivering og beskæftigelsesprojekter har den mindste effekt. Ud over effekten af de enkelte aktiveringstyper i de enkelte kommuner har det derfor også betydning, hvordan kommunerne sammensætter deres aktiveringsindsats. Der er imidlertid ikke markante forskelle med hensyn til kontanthjælpsmodtagernes fordeling på aktiveringstyper, når kommunerne opdeles efter størrelse. Det bør dog bemærkes, at gruppen af kommuner med 50.000-99.999 indbyggere udmærker sig ved, at en relativt høj andel af de aktiverede er i privat jobtræning. Her er det dog ikke analyseret nærmere, hvilke forhold der har betydning for, hvordan kommunerne sammensætter deres aktiveringsindsats.

3.2. Måling af effekter – datagrundlag og metode

Formålet med analyserne i dette kapitel er at belyse, om kommunestørrelsen har betydning for, hvor gode kommunerne er til at bringe kontanthjælpsmodtagere fra offentlig forsørgelse til beskæftigelse eller ordinær uddannelse. Dette undersøges ved hjælp af statistiske modeller (*fixed effect*-modeller), hvor det estimeres, hvordan forskellige typer af aktiveringstilbud virker i kommuner af forskellig størrelse. I analysearbejdet er der draget fordel af det forhold, at Socialforskningsinstituttet for nylig har gennemført et projekt for Socialministeriet omkring kontanthjælpsmodtagernes aktivering, jf. Bach (2002a, 2000b).

Analyserne er foretaget med baggrund i et registerbaseret datamateriale, der omfatter 10 pct. af den danske befolkning i den erhvervsaktive alder. Der tages udgangspunkt i aktiveringstilbud, som er afsluttet i perioden 1995-1999. Registeroplysningerne omkring beskæftigelse er imidlertid begrænsede og relativt upræcise. I stedet for at måle, hvorvidt beskæftigelsesomfanget øges efter et aktiveringstilbud, måles derfor, om deltagerne modtager offentlig forsørgelse i et mindre omfang efter aktiveringsforløbets afslutning sammenlignet med omfanget inden aktiveringen. Omfanget af offentlig forsørgelse angives ved et mål, der kaldes overførselsgraden. Overførselsgraden er den andel af en given periode, hvor en person modtager én eller flere af følgende indkomsterstøttende ydelser: arbejdsløshedsdagpenge, kontanthjælp, aktiveringsydelse, revalideringsydelse, orlovsydelse, sygedagpenge,

førtidspension og overgangsydelse. Værdien af overførselsgraden kan ligge mellem 0 og 100. Hvis en person slet ikke modtager offentlig forsørgelse i en periode, er overførselsgraden 0, og hvis der modtages offentlig forsørgelse gennem hele perioden, er overførselsgraden lig med 100.

En stor del af de ”stærkeste” blandt kontanthjælpsmodtagerne ville formentlig have fundet beskæftigelse uden at have deltaget i aktivering. Derudover vil visiteringen til forskellige typer af aktiveringstilbud blive foretaget med baggrund i de lediges forudsætninger, evner og motivation. I forsøg på at adskille de ”rene” effekter af selve tiltaget og de effekter, der skyldes deltagernes personlige egenskaber, er der i analyserne korrigeret for det forhold, at nogle personer generelt klarer sig bedre end andre på arbejdsmarkedet. De målte effekter af de enkelte aktiveringsinstrumenter vil derfor i mindre grad være afhængige af visiteringsproceduren. Det, at eksempelvis især de relativt ”stærke” ledige deltager i jobtræning på private virksomheder, betyder altså ikke, at effekten af dette aktiveringsinstrument bliver væsentligt overvurderet.

3.2.1. Registerbaseret datagrundlag

Datagrundlaget for analyserne i dette arbejdspapir er *Statistikregistret til analyser af virksomhedernes sociale engagement*, som Socialforskningsinstituttet har oprettet til forskningsbrug i samarbejde med Danmarks Statistik. Registret er opbygget ved sammenkøring af forskellige statistikregistre, og det indeholder oplysninger om 10 pct. af den danske befolkning mellem 18 og 66 år, hvilket i 2000 svarede til ca. 350.000 personer. For hver enkelt person i registret findes der eksempelvis oplysninger om uddannelse, arbejdsløshed, bopæl, arbejdssted og familieforhold.¹

Registret er organiseret, så det er muligt at følge hver enkelt persons ”livshistorie” gennem en årrække. Hermed er det fx muligt, som det gøres i dette arbejdspapir, at følge personer, der har deltaget i forskellige aktiveringstilbud. Dette giver mulighed for at undersøge, om disse personer klarer sig bedre på arbejdsmarkedet efter aktiveringsforløbets afslutning sammenlignet med deres arbejdsmarkedssituation før deltagelsen i aktivering.

Registret opdateres løbende, således at det i hvert år består af en repræsentativ stikprøve på 10 pct. af de 18-66-årige. I øjeblikket foreligger registret for perioden 1984-2000. De fleste personer findes i registret i alle årene. En række personer kan dog kun følges i en kortere periode. Det drejer sig om: personer, der var under 18

¹ *Statistikregistret til analyser af virksomhedernes sociale engagement* indeholder oplysninger fra følgende registre i Danmarks Statistik: *Befolkningsstatistikregistret*, *Den integrerede database for arbejdsmarkedsforskning (IDA)*, *Statistikregistret vedr. indkomsterstøttende ydelser* (benævnes ofte det sammenhængende socialstatistikregister), *Statistikregistret for arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger (AMFORA)*, *Sygehusbenyttelsesstatistikregistret*, *Sygedagpengestatistikregistret*, *Kontanthjælpsstatistikregistret*, *Arbejdsløshedsstatistikregistret (CRAM)* og *Arbejdstilbudsregistret*.

år i 1984; personer, der fyldte 67 år før 2000; og personer, som ikke har bopæl i Danmark i hele perioden fra 1984 til 2000. Flygtninge og indvandrere, der er kommet til Danmark efter 1984, optræder således først i registret fra det år, hvor de kom til landet.

Én af de klare fordele ved registerbaserede analyser er, at det er muligt at inddrage et bredt udsnit af befolkningen i analyserne med en forholdsvis begrænset ressourcindsats. Endvidere vil historiske oplysninger normalt være registreret med betydelig større sikkerhed i registrene, end det ville kunne forventes, hvis disse oplysninger skulle indhentes via spørgeskemaer eller interview med enkelte personer. Registeranalyserne har som andre metoder også sine begrænsninger. Mange registre er etableret med et administrativt formål for øje. Derfor indeholder de ikke nødvendigvis alle de oplysninger, der måtte være relevante i et givet projekt. Det kan være oplysninger om holdninger, intentioner og forventninger, som ikke findes i de administrative registre. Er oplysninger om sådanne forhold relevante, må registeranalyserne kombineres med andre undersøgelsesmetoder.

3.2.2. Analysemetode

Analyserne tager udgangspunkt i den gruppe af personer, som har afsluttet et aktiveringsforløb i perioden 1995-1999.² Disse personers beskæftigelsessituation følges fra 1992 til 2000, hvis det er muligt. Der medtages dog kun oplysninger for de år, hvor de udvalgte personer er mellem 18 og 59 år.³

Da de aktiverede kontanthjælpsmodtagere gennemsnitligt set er relativt unge, indgår en stor andel af denne gruppe ikke i registret i hele den betragtede periode. Det er derfor valgt at arbejde med ubalancerede data, hvor der ikke er krav om, at personerne indgår i datamaterialet i hele perioden 1992-2000. For at kunne sammenligne de aktiveredes beskæftigelsessituation før og efter aktiveringsforløbet på en rimelig måde stilles der dog et krav om, at personerne findes i registret i mindst 3 år før og 1 år efter det år, hvor aktiveringsforløbet er afsluttet. Der arbejdes med kvartalsdata i analyserne, og de enkelte personer vil således – givet de ovenstående forudsætninger – indgå i analyserne over en periode på mellem 20 og 36 kvartaler.

I analyserne af, hvordan deltagelse i aktivering påvirker deltagernes fremtidige beskæftigelsessituation, er det valgt at benytte fixed effect-metoden. Metoden har tidligere været anvendt på danske data af bl.a. Ingerslev (1992, 1995), Jensen m.fl.

² Det er valgt at afgrænse analyserne til aktiveringsforløb med en varighed på mindst 1 måned og højst 5 år. Meget korte aktiveringsforløb må forventes at have begrænset betydning for, hvordan deltagerne klarer sig på arbejdsmarkedet efterfølgende. For de meget lange aktiveringsforløbs vedkommende er der formentlig i de fleste tilfælde tale om fejlregistreringer.

³ Dette er begrundet i, at en relativt stor andel af befolkningen forlader arbejdsmarkedet som 60-årige – hvilket især skyldes muligheden for at modtage efterløn på dette tidspunkt.

(1993), Weise og Brogaard (1997), Langager (1997) og Bach (2002a). En af fordelene ved fixed effect-metoden er, at det, når en række forudsætninger er opfyldt, jf. Heckman m.fl. (1999), er muligt at måle effekten af aktiveringsforløbene uden at inddrage en kontrolgruppe, som ikke har deltaget i aktivering.⁴

Den anvendte statistiske model tager udgangspunkt i følgende resultatligning,

$$(1) y_{it} = \alpha_i + \beta X_{it} + \delta Z_{it} + \gamma q_{it} + \eta D_{it} + \varepsilon_{it}$$

som beskriver overførselsgraden, y_{it} , for person i på tidspunkt t . Overførselsgraden (som er den andel af en given periode, hvor en person er uden for beskæftigelse eller ordinær uddannelse) antages at afhænge af et individspecifikt konstantled, α_i , en række personlige observerbare karakteristika, X_{it} , karakteristika ved bopælskommunen, Z_{it} , igangværende aktivering, q_{it} , afsluttede aktiveringstilbud, D_{it} , og et uobserverbart restled, ε_{it} .

X_{it} , Z_{it} og D_{it} er vektorer og indeholder altså et sæt af variable. I de statistiske analyser er fokus især på at bestemme effekten af afsluttede aktiveringstilbud. Det er således estimationen af η , der har den primære interesse. De enkelte variable i modellen beskrives nærmere i det følgende.

3.2.3. Det individspecifikke konstantled (α_i)

Baggrunden for at inddrage det individspecifikke konstantled er, at uobserverbare forhold som fx evner og motivation kan tænkes at spille en væsentlig rolle for, i hvilket omfang en person er uden for beskæftigelse. Samvarierer denne uobserverbare heterogenitet med nogle af modellens forklarende variable på en systematisk måde, kan anvendelse af en traditionel lineær regressionsmodel (med ét fælles konstantled) imidlertid give ”skæve” estimater af koefficienterne i (1).

Det individuelle uobserverbare led, α_i , kan fx samvariere systematisk med dummyvariablene for afsluttede aktiveringstilbud, D_{it} , fordi visiteringen af de ledige til forskellige typer af aktivering bl.a. afhænger af de uobserverbare forhold, der har betydning for, hvordan de ledige klarer sig på arbejdsmarkedet. Hvis det eksempelvis især er de relativt ”stærke” ledige (med en lav værdi af α_i), der deltager i jobtræning på private virksomheder, vil effekten af dette aktiveringsinstrument blive overvurderet.

⁴ Metoden har dog den ulempe, at niveauet for effekterne af aktivering har en tendens til at blive overvurderet, jf. fx Jensen m.fl. (2002). Dette skyldes, at personer, der bliver aktiveret, typisk er meget afhængige af offentlig forsørgelse, lige inden de bliver aktiveret. Der vil, uanset om disse personer aktiveres eller ej, være en tendens til, at deltaernes overførselsgrad efterfølgende falder til et mere normalt (og lavere) niveau. Fixed effect-metoden indbygger imidlertid dette fald i overførselsgraden i de estimerede effekter af aktivering, hvilket øger effekterne.

For at undgå den beregningskrævende estimation af alle de individspecifikke konstantled transformeres modellen ved at fratrække individgennemsnittet for den periode, som dataene dækker, fra både højre og venstre side af ligningen i (1). Derved fås følgende relation:

$$(2) y_{it} - y_i^g = \beta(X_{it} - X_i^g) + \delta(Z_{it} - Z_i^g) + \gamma(q_{it} - q_i^g) + \eta(D_{it} - D_i^g) + (\epsilon_{it} - \epsilon_i^g)$$

hvor y_i^g , X_i^g , Z_i^g , q_i^g og D_i^g er individgennemsnit for variablene y_{it} , X_{it} , Z_{it} , q_{it} og D_{it} . ϵ_i^g er lig med 0, da det uobserverbare restled, ϵ_{it} , antages at have middelværdien 0.

Som det ses, indgår det uobserverbare individspecifikke konstantled ikke i (2), og der kan opnås estimater for modellens koefficienter ved anvendelse af en traditionel regressionsmodel uden de ovennævnte problemer med ”skæve” estimater. En mindre heldig konsekvens af modeltransformationen er, at personlige karakteristika, som ikke varierer over tiden (fx køn, uddannelse og etnisk oprindelse), forsvinder fra modellen. Der kan derved ikke opnås estimater for koefficienterne til disse variable. Variable på kommuneniveau, der ikke ændrer sig over tiden, forsvinder også fra modellen.

3.2.4. Overførselsgraden (y_{it})

Tidligere undersøgelser omkring effekterne af aktivering har typisk benyttet ledighedsgraden (evt. kombineret med oplysninger om aktivering) som den afhængige variabel. Ledighedsgraden er imidlertid for en stor del af kontanthjælpsmodtagerne et dårligt mål for, hvordan de klarer sig efter endt aktivering, da mange kontanthjælpsmodtagere har en meget løs tilknytning til arbejdsmarkedet og ofte ikke er tilmeldt Arbejdsformidlingen som jobsøgende. I det traditionelle mål for ledighedsgraden indgår således kun ledighed, der er registreret hos AF.

At en aktiveret kontanthjælpsmodtager efter endt aktivering har en relativt lav ledighedsgrad behøver ikke at være udtryk for, at den pågældende person har fundet beskæftigelse. Den lave ledighedsgrad kan også skyldes, at personen modtager kontanthjælp uden at være tilmeldt AF⁵, eller at personen er overgået til fx førtidspension eller revalidering.

I denne undersøgelse benyttes derfor i stedet for ledighedsgraden et mål for omfanget af offentlig forsørgelse. Overførselsgraden, y_{it} , angiver således, i hvilket omfang en person modtager offentlig forsørgelse i løbet af et givet kvartal. Mere

⁵ Ifølge lovgivningen kan kun personer med problemer ud over ledighed modtage kontanthjælp uden at være tilmeldt AF som ledige.

konkret er der taget udgangspunkt i oplysninger omkring modtagelse af arbejdsløshedsdagpenge, kontanthjælp, aktiveringsydelse, orlovsydelse, revalideringsydelse, sygedagpenge (ekskl. barseldagpenge), førtidspension og overgangsydelse. For hver måned er det opgjort, hvor mange dage en given person har modtaget hver af de ovennævnte indkomsterstøttende ydelser.

Ud fra disse månedsfordelte oplysninger bestemmes det, hvor mange dage inden for et kvartal personen har modtaget offentlig forsørgelse.⁶ Antallet af dage på indkomstoverførsler sættes derefter i forhold til antallet af dage i kvartalet for at bestemme overførselsgraden, der ligger mellem 0 og 100. Modtages der ingen offentlig forsørgelse i løbet af et kvartal, er overførselsgraden lig med 0. Modtages der derimod indkomsterstøttende ydelser i samtlige dage i kvartalet, er overførselsgraden lig med 100. Personer med en overførselsgrad på nul vil typisk være i beskæftigelse eller ordinær uddannelse, men der kan dog også være tale om hjemmegående, som ikke er tilmeldt Arbejdsformidlingen som jobsøgende.

3.2.5. Deltagelse i aktivering (q_{it} og D_{it})

Ved konstruktionen af variablene omkring deltagelse i aktivering, er der taget udgangspunkt i oplysninger fra AMFORA omkring deltagelsen i forskellige arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. For hver person er der for hver enkelt aktivitet, som personen har deltaget i, oplysninger om aktivitetens start- og sluttidspunkt. For aktiviteter, der endnu ikke er afsluttet, findes et forventet sluttidspunkt.⁷ Det bør bemærkes, at det ikke er en forudsætning, at aktiveringsforløbene er gennemført som planlagt. Aktiveringsforløb, der afbrydes af sygdom eller andet, er også medtaget i analyserne.

I de tilfælde, hvor der er registreret ensartede aktiviteter, der overlapper eller ligger i umiddelbar forlængelse af hinanden, er det valgt at samle disse aktiviteter til én aktivitet, hvor starttidspunktet er sat lig med starttidspunktet for den af aktiviteterne, der påbegyndes først, og sluttidspunktet er sat lig med sluttidspunktet for aktiviteten med det seneste afslutningstidspunkt. To aktiviteter anses for at være ensartede, hvis der er tale om samme foranstaltningstype, og aktiviteterne foregår på et sted af samme type. Hvis eksempelvis en person deltager i to aktiveringsforløb, der begge består af individuel jobtræning på en kommunal arbejdsplads, er der tale

⁶ I de tilfælde, hvor en person har modtaget flere forskellige indkomsterstøttende ydelser i en given måned, kan antallet af dage på offentlig forsørgelse ikke bestemmes præcist. I praksis er det valgt at sætte antallet af dage lig med summen af dage på de enkelte ydelser. Overstiger denne sum antallet af dage i måneden, sættes antallet af dage på offentlig forsørgelse lig med antallet af dage i måneden, for at overførselsgraden i den pågældende måned ikke overstiger 100.

⁷ Slutdatoen for en aktivitet kan ændres af forskellige årsager. Deltagerne kan fx afslutte aktiviteten før planlagt, fordi de finder beskæftigelse. Omvendt kan slutdatoen også udskydes, fordi deltagerne bliver syge undervejs i forløbet, eller aktivitetens varighed forlænges.

om to ensartede forløb. De to aktiviteter anses for at ligge i umiddelbar forlængelse af hinanden, hvis der er mindre end 8 dages forskel mellem sluttidspunktet for den første aktivitet og starttidspunktet for den anden aktivitet.

Aktiveringsforløbene er herefter kategoriseret efter, hvor de foregår, og hvilken arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning der er tale om. Det er valgt at opdele aktiveringsforløbene i følgende fem kategorier:

- Beskæftigelsesprojekt
- Offentlig jobtræning⁸
- Privat jobtræning⁸
- Uddannelsesaktivering
- Anden aktivering⁹

I den statistiske model indgår dels en variabel for, om en person er i gang med et aktiveringsforløb, q_{it} , dels et sæt af dummyvariable, som angiver, hvilken aktiveringstype personen evt. har afsluttet, D_{it} .

Dummyvariablen for igangværende aktivering, q_{it} , er lig med 1, hvis person "i" deltager i et aktiveringsforløb i kvartal t , og aktiveringsforløbet afsluttes i perioden 1995-1999. Ellers er variablen lig med 0. Formålet med at medtage denne variabel i modellen er at "neutralisere" perioder, hvor personen er i aktivering. Deltagelse i aktivering øger overførselsgraden i perioden før aktiveringsforløbets afslutning – og især hvis der er tale om langvarige forløb. Når overførselsgraden før og efter endt aktivering sammenlignes, vil deltagelse i lange aktiveringsforløb tendere til at give en overvurdering af effekterne af aktivering med den valgte analysemetode. Selv om den gennemsnitlige overførselsgrad før aktiveringsforløbets påbegyndelse og den gennemsnitlige overførselsgrad efter deltagelsen er helt ens, vil overførselsgraden se ud til at blive reduceret, når overførselsgraden efter deltagelsen sammenlignes med den gennemsnitlige overførselsgrad i perioden før aktiveringsforløbets afslutning (som ved den anvendte metode både inkluderer perioden inden aktiveringsforløbets start og den periode, hvor aktiveringsforløbet foregår). Denne skævhed i analysemetoden forsøges der korrigeret for ved at medtage dummyvariablen for igangværende aktivering. Jo større den estimerede koefficient til denne variabel er, jo mere øges overførselsgraden under selve aktiveringsdeltagelsen. Hvis γ er stor, hænger det i øvrigt sammen med, at den gennemsnitlige

⁸ Inkluderer både ordinær og individuel jobtræning.

⁹ Inkluderer aktiveringsforløb, hvor der mangler oplysninger om foranstaltningstype eller stedtype, samt forløb med igangsætningsydelse.

overførselsgrad er relativt lav i den del af analyseperioden, hvor personerne ikke er i aktivering.

Variablene for afsluttet aktivering, D_{it} , består af en række dummyvariable, der angiver, om en person har afsluttet et aktiveringstilbud. Hver af disse dummyvariable er knyttet til én af de aktiveringstyper, som er skitseret ovenfor. Der indgår således fem forskellige dummyvariable i den statistiske model. Når en person har afsluttet et aktiveringsforløb af en given type, er den tilknyttede dummyvariabel lig med 1 i kvartalerne efter aktiveringsforløbets afslutning. Ellers er dummyvariablen lig med 0. Hvis eksempelvis en person har afsluttet jobtræning i en privat virksomhed i 2. kvartal 1996, er dummyvariablen knyttet til denne aktiveringstype lig med 1 i 3. kvartal 1996 og alle de efterfølgende kvartaler. I 2. kvartal 1996 og de foregående kvartaler er dummyvariablen lig med 0.

Det bør bemærkes, at der alene ses på effekten af det første afsluttede aktiveringsforløb i perioden 1995-1999. I de tilfælde, hvor en kontanthjælpsmodtager deltager i flere aktiveringsforløb, indgår effekterne af de efterfølgende forløb således i den estimerede effekt for det første forløb.

Denne fremgangsmåde er selvfølgelig ikke uproblematisk, da nogle aktiveringsforløb (fx uddannelsesaktivering) anvendes som indledning til et længerevarende aktiveringsforløb eller til afklaring af deltagerens fremtidige beskæftigelses- eller uddannelsessituation. Disse ”indledende” aktiveringsforløb kan således evt. muliggøre, at senere aktiveringsforløb giver det størst mulige udbytte. I de fleste internationale studier af effekterne af aktivering er dette imidlertid den mest anvendte fremgangsmåde, jf. fx Carling og Richardson (2001) og Gerfin og Lechner (2002).

I Graversen og Weise (2001) antages det, at effekterne af de forskellige aktiveringstyper er den samme, uanset om der er tale om det første aktiveringsforløb eller et efterfølgende forløb, samt at effekterne af tidligere aktiveringsforløb forsvinder, når et nyt forløb er afsluttet. Anvendes antagelserne fra Graversen og Weise (2001), fås lidt større effekter af de enkelte aktiveringstyper end i dette arbejdsnotat.¹⁰ Dette hænger bl.a. sammen med, at det sidst gennemførte aktiveringsforløb indgår med en relativt stor vægt ved bestemmelsen af effekterne, da dette forløb typisk vil have en effekt i flest kvartaler. Det betyder, at aktiveringsforløb, hvor deltagerne efterfølgende bliver selvforsørgende, tillægges en relativt stor vægt. Det forhold, at der ikke er efterfølgende aktiveringsforløb, vil ofte være ensbetydende med, at de pågældende kontanthjælpsmodtagere ikke længere er på kontanthjælp. Kommunerne giver således generelt deres kontanthjælpsmodtagere

¹⁰ Resultaterne mht. kommunestørrelse er dog kvalitativt de samme som i dette arbejdsnotat.

mere end et aktiveringstilbud, selv om de ikke er forpligtet til dette for alle grupper af kontanthjælpsmodtagere, jf. Brogaard og Weise (1997) og Harsløf og Graversen (2000).

3.2.6. Kommunale karakteristika (Z_{it})

For at tage højde for ændringer i den generelle beskæftigelsessituation over tiden er den gennemsnitlige regionale overførselsgrad i arbejdsstyrken (18-59 år) medtaget som forklarende variabel. Undlader man at korrigere for udviklingen i den generelle beskæftigelsessituation, ville væksten i beskæftigelsen siden midten af 1990'erne kunne medvirke til en *overvurdering* af koefficienterne til aktiveringsvariablene, da bedringen i beskæftigelsessituationen formentlig generelt mindsker overførselsgraden – uafhængigt af, om man har deltaget i aktivering eller ej.¹¹

For hver kommune er det regionale arbejdsmarked, som danner udgangspunkt for beregningen af den regionale overførselsgrad, afgrænset til det pendlingsområde, som kommunen tilhører, jf. Miljø- og Energiministeriet (2001). Et pendlingsområde består typisk af en række kommuner, der ligger omkring en eller flere kommuner, der fungerer som et økonomisk center. En relativt stor del af indbyggerne, der bor i kommunerne uden for selve det økonomiske center, pendler dagligt mellem hjemkommunen og centeret. Udviklingen i overførselsgraden er dog temmelig ens i det meste af landet. Det betyder derfor ikke så meget for de estimerede effekter af aktivering, hvordan det regionale arbejdsmarked præcist er afgrænset. Resultaterne ændrer sig heller ikke væsentligt, hvis den gennemsnitlige overførselsgrad i hele landet anvendes i stedet for de gennemsnitlige regionale overførselsgrader.

Man kunne også medtage variable for andre kommunale karakteristika i modellen. Den lokale erhvervsstruktur kunne fx have betydning for kontanthjælpsmodtagernes mulighed for at finde beskæftigelse (gennem arbejdskraftefterspørgslens sammensætning og antallet af jobåbninger), og det lokale uddannelsesudbud kunne have betydning for, om kontanthjælpsmodtagerne begynder på en uddannelse. Disse variable vil dog være relativt konstante over tid, og det vil derfor være svært at inkludere dem i fixed effect-analyserne, jf. afsnit 3.2.3.

¹¹ Det forhold, at der i datamaterialet ikke findes oplysninger om aktiveringsforløb, der er afsluttet før 1994, mindsker overførselsgraden for årene før 1994 i forhold til de efterfølgende år. Enkelte kommuner havde problemer med indberetningerne omkring de enkelte aktiveringsforløb i 1994, hvilket også i et vist omfang mindsker overførselsgraden i dette år. Problemerne omkring aktiveringsoplysningerne trækker i retning af en *undervurdering* af koefficienterne til aktiveringsvariablene i modellen, da overførselsgraden af datamæssige årsager er relativt lav i perioden fra 1992 til 1994, dvs. før aktiveringsforløbene er afsluttet. Modellen korrigeres imidlertid også i et vist omfang for dette problem ved at medtage den gennemsnitlige regionale overførselsgrad i arbejdsstyrken (18-59 år) som forklarende variabel. Beregningen af de individuelle overførselsgrader og den gennemsnitlige regionale overførselsgrad bygger således på samme datagrundlag og påvirkes på samme måde af de beskrevne dataproblemer. At de individuelle overførselsgrader er relativt lave i 1992-1994, forklares i modellen ved, at den gennemsnitlige overførselsgrad i befolkningen også er relativt lav, når δ er større end 0.

3.2.7. Personlige karakteristika (Z_{it})

En række personlige karakteristika må forventes at have betydning for omfanget af offentlig forsørgelse. Det er fx variable som køn, uddannelse, familieforhold og nationalitet. Da disse variable er mere eller mindre konstante over tiden, er det imidlertid svært at medtage dem i fixed effect-modellen, jf. afsnit 3.2.3. Tidligere analyser viser endvidere, at disse forhold ikke har væsentlig betydning for effekterne af at deltage i aktivering, jf. Graversen og Weise (2001).

3.3. Effekterne af kontanthjælpsmodtageres deltagelse i aktivering

I dette afsnit vises resultaterne fra en række fixed effect-analyser, hvor det er undersøgt, hvordan overførselsgraden blandt deltagere i kommunal aktivering påvirkes af at have deltaget i forskellige typer af aktiveringsforløb. Overførselsgraden er som nævnt i det foregående den andel af en given periode, hvor en person modtager offentlig forsørgelse. Hvis en person slet ikke modtager offentlig forsørgelse i en periode, er overførselsgraden 0, og hvis der modtages offentlig forsørgelse gennem hele perioden, er overførselsgraden lig med 100. Er koefficienten til en given aktiveringstype negativ, betyder det, at overførselsgraden gennemsnitlig set reduceres for personer, der har deltaget i denne form for aktivering. Deltagelse i denne aktiveringstype mindsker altså afhængigheden af offentlig forsørgelse.

3.3.1. Omfanget af offentlig forsørgelse før deltagelsen i aktivering påvirker effekterne

I tabel 3.1 vises resultaterne fra fixed effect-analyser for kontanthjælpsmodtagere på 18-24 år og kontanthjælpsmodtagere på 25-59 år. Effekterne af aktiveringsforløbene er størst for gruppen af kontanthjælpsmodtagere over 24 år. Det generelle billede er, at de kommunale aktiveringstilbud i større eller mindre omfang reducerer denne gruppes afhængighed af offentlig forsørgelse. Deltagerne er altså i større omfang i beskæftigelse eller under ordinær uddannelse efter aktiveringsforløbets afslutning, end det var tilfældet før deltagelsen. Der er imidlertid væsentlig forskel på effekten af de forskellige aktiveringstyper. Især jobtræning i en privat virksomhed har en positiv effekt på deltageres efterfølgende beskæftigelsesomfang. Denne aktiveringstype mindsker overførselsgraden efter endt deltagelse med godt 14 procentpoint. Overførselsgraden reduceres også efter deltagelse i beskæftigelsesprojekter og offentlig jobtræning – men effekten er væsentlig mindre end for privat jobtræning. Uddannelsesaktivering ser derimod ikke ud til at påvirke deltageres overførselsgrad i nævneværdigt omfang. Overførselsgraden er således stort set den samme før og efter aktiveringsforløbet.

Tabel 3.1.

Effekter af kontanthjælpsmodtageres deltagelse i forskellige aktiveringstyper, opdelt på alder¹.
Estimeret ved fixed effect-analyser. Ændringer i overførselsgraden i procentpoint.

	18-24 år		25-59 år	
	Parameter- estimer	Standard- afvigelse	Parameter- estimer	Standard- afvigelse
Aktiveringstype:				
Beskæftigelsesprojekt	3,85	0,36	-2,18	0,23
Offentlig jobtræning	1,79	0,38	-5,50	0,28
Privat jobtræning	-3,14	0,46	-14,36	0,37
Uddannelsesaktivering	4,11	0,46	-0,54	0,30
Anden aktivering	-3,42	0,55	-18,38	0,41
Øvrige variable:				
Er i aktivering i kvartalet	51,71	0,36	25,11	0,23
Generel regional overførselsgrad	1,63	0,07	2,12	0,05
Antal observationer	134.152		298.052	
Antal personer	4.086		8.504	
R ²	0,154		0,074	

Anm.: Der ses alene på effekten af det første afsluttede aktiveringsforløb i perioden 1995-1999. Parameterestimer skrevet med fed skrift angiver, at de pågældende parametre er signifikant forskellige fra 0 på et 5 procents niveau.

R² er et mål for modellens forklaringsevne. Jo højere R²-værdi en model har, jo bedre er modellen til at forklare ændringer i overførselsgraden blandt de aktiverede. Værdien af R² kan ligge mellem 0 og 1.

1. Alderen er opgjort i det år, hvor deltagerne afslutter deres første aktiveringsforløb.

For kontanthjælpsmodtagere under 25 år er effekterne af deltagelse i aktivering relativt små. Kun deltagelse i privat jobtræning mindsker overførselsgraden efter endt aktivering. Men reduktionen er kun på godt 3 procentpoint. Deltagelse i beskæftigelsesprojekter, offentlig jobtræning og uddannelsesaktivering øger overførselsgraden med mellem 2 og 4 procentpoint.

Det bør dog bemærkes, at de relativt små effekter for kontanthjælpsmodtagerne under 25 år udelukkende skyldes egenskaberne ved analysemetoden. De unge kontanthjælpsmodtagere aktiveres væsentligt tidligere end de ældre, og niveauet for deres overførselsgrad før deltagelsen i aktivering er relativt beskeden. Dette mindsker i sig selv effekterne for de unge med den valgte analysemetode. Korrigeres der for denne skævhed i analysemetoden, er effekterne af aktivering faktisk større for kontanthjælpsmodtagere under 25 år end for kontanthjælpsmodtagere over 24 år, jf. Graversen og Weise (2001).

Som det fremgår af tabel 3.2 afhænger effekterne af aktivering i høj grad af, i hvilket omfang deltagerne har været under offentlig forsørgelse op til aktiveringsforløbet. Deltagere, der kun i mindre omfang har modtaget indkomsterstøttende ydel-

ser før aktiveringsforløbet, har generelt en højere overførselsgrad efter deltagelsen. Eksempelvis øges overførselsgraden efter jobtræning i en privat virksomhed med 7 procentpoint for unge under 25 år, der har været under offentlig forsørgelse i mindre end 30 pct. af tiden op til aktiveringsforløbet. Omvendt sker der en betydelig reduktion af overførselsgraden blandt deltagere, der i overvejende grad har været forsørget af indkomsterstattende ydelser op til deres aktiveringsforløb. Unge under 25 år med en gennemsnitlig overførselsgrad over 70 pct. i perioden op til deres private jobtræningsforløb får således reduceret overførselsgraden med godt 35 procentpoint. Der er således en tendens til, at deltagernes overførselsgrad konvergerer mod et ”normalt niveau” eller gennemsnitsniveau. Deltagere med en meget lav overførselsgrad i perioden op til aktiveringen har svært ved at mindske overførselsgraden yderligere, mens deltagere med en meget høj overførselsgrad op til deres aktiveringsforløb har størst sandsynlighed for at opleve en reduktion i overførselsgraden.

Tabel 3.2.

Effekter af kontanthjælpsmodtageres deltagelse i forskellige aktiveringstyper, opdelt på alder¹ og gennemsnitlig overførselsgrad før aktiveringsforløbet². Estimeret ved fixed effect-analyser. Ændringer i overførselsgraden i procentpoint.

	Gennemsnitlig overførselsgrad i perioden før aktiveringsforløbet:					
	0-30		31-70		71-100	
	18-24 år	25-59 år	18-24 år	25-59 år	18-24 år	25-59 år
Aktiveringstype:						
Beskæftigelsesprojekt	14,21	29,87	-0,75	7,98	-20,51	-14,13
Offentlig jobtræning	12,63	26,56	-6,07	4,95	-22,43	-16,81
Privat jobtræning	7,40	15,28	-8,11	-4,66	-35,30	-28,83
Uddannelsesaktivering	18,55	41,76	-0,50	12,08	-17,31	-13,92
Anden aktivering	10,15	17,75	-11,88	-12,60	-24,12	-27,46
Øvrige variable:						
Er i aktivering i kvartalet	73,63	76,22	36,81	40,01	7,21	6,81
Generel regional overførselsgrad	0,86	1,64	3,34	3,45	1,82	1,81
Antal observationer	69.108	40.220	41.932	79.900	23.112	177.932
Antal personer	2.190	1.180	1.233	2.320	663	5.004
R ²	0,325	0,319	0,089	0,096	0,125	0,105

Anm.: Se anm. til tabel 3.1.

R² er et mål for modellens forklaringssevne. Jo højere R²-værdi en model har, jo bedre er modellen til at forklare ændringer i overførselsgraden blandt de aktiverede. Værdien af R² kan ligge mellem 0 og 1.

1. Se tabel 3.1.

2. Gennemsnitlig overførselsgrad i kvartalerne, der ligger forud for det kvartal, hvor personens første aktiveringsforløb påbegyndes.

Overførselsgradens konvergens mod et gennemsnitsniveau ville også ske, uden at de betragtede personer havde deltaget i aktivering. Dette betyder dog ikke, at aktivering er uden betydning for deltagernes efterfølgende overførselsgrad. Hvis der er en positiv effekt af aktivering, er det således sandsynligt, at overførselsgraden ville være reduceret mindre blandt deltagere med en høj overførselsgrad op til aktiveringen, hvis de pågældende personer ikke havde deltaget i aktivering. På samme måde ville overførselsgraden være øget mere blandt personer med en lav overførselsgrad op til aktiveringen, hvis disse personer ikke havde deltaget i aktivering.

Det er værd at bemærke, at det indbyrdes forhold mellem de enkelte aktiveringstyper effekt på overførselsgraden stort set er uafhængig af, i hvilket omfang deltagerne har været under offentlig forsørgelse i perioden op til deres aktiveringsforløb. Jobtræning i en privat virksomhed er således generelt set den aktiveringsform, der har den mest positive effekt på deltagernes overførselsgrad.

3.3.2. Betydningen af kommunernes størrelse

For at undersøge om kommunestørrelsen har betydning for effekterne, er der lavet estimationer, hvor det tillades, at effekterne af de forskellige aktiveringstyper kan variere mellem de forskellige kommunestørrelser. Som det fremgår af tabel 3.3 er der en tendens til, at effekterne er størst i de store kommuner med over 100.000 indbyggere og mindst i de mindre kommuner (0-9.999 og 10.000-19.999 indbyggere). Forskellene er statistisk signifikante. For begge aldersgrupper (18-24-årige og 25-59-årige) viser statistiske test, at sandsynligheden for, at de estimerede koefficienter til de forskellige aktiveringstyper er ens for de seks forskellige kommunetyper, er meget lille¹² (hvilket naturligvis hænger sammen med det meget store antal observationer). Det kan altså klart afvises, at effekterne er ens for alle kommunetyper.

Den gennemsnitlige overførselsgrad før aktiveringsforløbet er relativt lille i de store kommuner for de 18-24-årige, jf. tabel 3.4. De relativt gode effekter af aktivering for denne aldersgruppe i de store kommuner skyldes altså ikke, at den gennemsnitlige overførselsgrad før aktiveringsdeltagelsen er særlig stor i de større kommuner. Dette bekræftes af estimationsresultaterne i tabel 3.5, hvor kontanthjælpsmodtagerne er opdelt efter den gennemsnitlige overførselsgrad i perioden før deres aktiveringsforløb. Effekterne for de 18-24-årige er fortsat størst i de større kommuner – uanset niveauet for overførselsgraden inden aktiveringen.

¹² De statistiske test er såkaldte F-test, der undersøger, om η er ens for alle kommunetyper, jf. fx Johnston (1991), kapitel 5. Det antages, at $(\epsilon_i - \epsilon^*)$ er normalfordelt.

Tabel 3.3.

Effekten af kontanthjælpsmodtageres deltagelse i forskellige aktiveringstyper, opdelt på alder¹ og kommunestørrelse². Estimeret ved fixed effect-analyser. Ændringer i overførselsgraden i procentpoint.

	18-24 år		25-59 år	
	Parameter-estimer	Standard-afvigelse	Parameter-estimer	Standard-afvigelse
Beskæftigelsesprojekt:				
0-9.999 indbyggere	3,21	1,01	0,19	0,62
10.000-19.999 indbyggere	5,80	0,77	-1,65	0,54
20.000-29.999 indbyggere	4,17	1,09	-1,06	0,74
30.000-49.999 indbyggere	8,43	1,02	-2,84	0,56
50.000-99.999 indbyggere	2,53	1,26	-4,10	0,71
Over 100.000 indbyggere	1,54	0,60	-2,85	0,40
Offentlig jobtræning:				
0-9.999 indbyggere	0,93	1,10	0,19	0,77
10.000-19.999 indbyggere	5,24	0,95	0,41	0,71
20.000-29.999 indbyggere	3,54	1,28	-7,39	0,85
30.000-49.999 indbyggere	1,68	0,84	-6,35	0,66
50.000-99.999 indbyggere	5,19	1,03	-8,51	0,71
Over 100.000 indbyggere	-1,36	0,67	-8,71	0,54
Privat jobtræning:				
0-9.999 indbyggere	0,15	1,47	-15,06	1,22
10.000-19.999 indbyggere	-0,62	1,21	-8,30	0,93
20.000-29.999 indbyggere	-1,71	1,58	-13,00	1,09
30.000-49.999 indbyggere	-3,91	1,21	-20,04	0,86
50.000-99.999 indbyggere	-1,33	0,95	-10,23	0,80
Over 100.000 indbyggere	-6,73	0,83	-18,15	0,77
Uddannelsesaktivering:				
0-9.999 indbyggere	8,70	1,15	3,82	0,97
10.000-19.999 indbyggere	7,28	1,10	0,91	0,75
20.000-29.999 indbyggere	2,02	1,33	-1,89	0,90
30.000-49.999 indbyggere	2,47	1,00	-0,57	0,63
50.000-99.999 indbyggere	3,67	1,23	-1,08	0,74
Over 100.000 indbyggere	1,10	1,02	-2,38	0,63
Anden aktivering:				
0-9.999 indbyggere	3,99	1,67	-11,05	1,29
10.000-19.999 indbyggere	3,05	1,40	-11,41	1,17
20.000-29.999 indbyggere	-6,67	2,08	-14,17	1,24
30.000-49.999 indbyggere	-1,25	1,40	-15,15	0,94
50.000-99.999 indbyggere	-2,10	1,27	-15,42	1,11
Over 100.000 indbyggere	-9,53	0,93	-26,48	0,67

Øvrige variable:

Er i aktivering i kvartalet	51,80	0,36	25,08	0,23
Generel regional overførselsgrad	1,63	0,07	2,10	0,05

Antal observationer	134.152	298.052
Antal personer	4.086	8.504
R ²	0,156	0,076

Anm.: Se tabel 3.1.

R² er et mål for modellens forklaringsevne. Jo højere R²-værdi en model har, jo bedre er modellen til at forklare ændringer i overførselsgraden blandt de aktiverede. Værdien af R² kan ligge mellem 0 og 1.

1. Se tabel 3.1.

2. De aktiverede kontanthjælpsmodtagere er henført til den kommune, som de boede i under aktiveringsforløbet.

For de 25-59-årige er den gennemsnitlige overførselsgrad i de store kommuner lidt højere end i de små kommuner – det højeste niveau opnås dog i de mellemstore kommuner (20.000-29.999 og 30.000-49.999 indbyggere). Tages der højde for disse forskelle ved at opdele kontanthjælpsmodtagerne efter omfanget af deres offentlige forsørgelse inden aktiveringen, ser det dog stadig ud, som om effekterne er størst i de store kommuner, jf. tabel 3.5.¹³

Tabel 3.4.

Fordelingen af den gennemsnitlige overførselsgrad før aktiveringsforløbet¹, opdelt på alder² og kommunestørrelse³. Procent.

	18-24 år				25-59 år			
	Gennemsnitlig overførselsgrad i perioden før aktiveringsforløbet:							
	0-30	31-70	71-100	Alle	0-30	31-70	71-100	Alle
0-9.999 indbyggere	51,4	27,2	21,3	100,0	16,3	29,4	54,3	100,0
10.000-19.999 indbyggere	52,3	28,2	19,4	100,0	14,6	28,5	56,9	100,0
20.000-29.999 indbyggere	53,6	30,9	15,5	100,0	12,7	26,9	60,4	100,0
30.000-49.999 indbyggere	47,6	34,2	18,2	100,0	12,4	25,2	62,4	100,0
50.000-99.999 indbyggere	56,6	29,6	13,8	100,0	13,9	29,2	56,8	100,0
Over 100.000 indbyggere	56,9	30,3	12,7	100,0	13,8	26,2	59,9	100,0
Alle	53,6	30,2	16,2	100,0	13,9	27,3	58,8	100,0

1. Gennemsnitlig overførselsgrad i kvartalerne, der ligger forud for det kvartal, hvor personens første aktiveringsforløb påbegyndes.

2. Alderen er opgjort i det år, hvor deltagerne afslutter deres første aktiveringsforløb.

3. De aktiverede kontanthjælpsmodtagere er henført til den kommune, som de boede i under aktiveringsforløbet.

¹³ For analyserne, der er afleveret i tabel 3.5, gælder det også, at statistiske test meget klart afviser, at effekterne er ens for de forskellige kommunetyper.

Tabel 3.5.

Effekter af kontanthjælpsmodtageres deltagelse i forskellige aktiveringstyper, opdelt på alder¹, gennemsnitlig overførselsgrad før aktiveringsforløbet² og kommunestørrelse³. Estimeret ved fixed effect-analyser. Ændringer i overførselsgraden i procentpoint.

	Gennemsnitlig overførselsgrad i perioden før aktiveringsforløbet:					
	0-30		31-70		71-100	
	18-24 år	25-59 år	18-24 år	25-59 år	18-24 år	25-59 år
Beskæftigelsesprojekt:						
0-9.999 indbyggere	16,48	34,95	-3,68	6,69	-17,71	-12,48
10.000-19.999 indbyggere	15,28	20,47	8,16	7,22	-19,64	-11,56
20.000-29.999 indbyggere	14,20	38,20	0,12	13,89	-23,13	-13,46
30.000-49.999 indbyggere	16,75	37,10	8,52	9,97	-17,05	-14,32
50.000-99.999 indbyggere	15,42	25,66	-9,68	7,90	-23,14	-17,67
Over 100.000 indbyggere	12,18	29,45	-7,91	6,50	-23,83	-15,24
Offentlig jobtræning:						
0-9.999 indbyggere	10,59	31,65	1,36	11,07	-26,48	-13,29
10.000-19.999 indbyggere	14,73	37,02	-2,12	10,10	-12,54	-12,22
20.000-29.999 indbyggere	15,99	29,29	-11,24	-1,23	-22,95	-18,68
30.000-49.999 indbyggere	12,58	23,50	-3,24	4,01	-22,84	-17,07
50.000-99.999 indbyggere	14,73	33,37	-3,34	3,05	-13,74	-19,48
Over 100.000 indbyggere	10,65	16,21	-12,42	2,11	-28,02	-18,38
Privat jobtræning:						
0-9.999 indbyggere	6,41	11,54	6,39	-11,31	-34,47	-30,43
10.000-19.999 indbyggere	11,19	17,77	-3,52	-6,41	-46,09	-18,25
20.000-29.999 indbyggere	10,94	10,60	-9,38	1,51	-35,23	-29,28
30.000-49.999 indbyggere	6,06	15,10	-7,37	-4,53	-39,61	-36,50
50.000-99.999 indbyggere	8,30	18,72	-10,27	-3,26	-24,60	-22,29
Over 100.000 indbyggere	4,65	13,89	-13,23	-5,48	-36,58	-34,59
Uddannelsesaktivering:						
0-9.999 indbyggere	22,29	46,30	2,91	15,99	-9,18	-12,53
10.000-19.999 indbyggere	23,92	41,93	3,41	9,40	-16,77	-10,86
20.000-29.999 indbyggere	19,22	44,29	2,52	6,42	-26,69	-13,96
30.000-49.999 indbyggere	20,30	50,12	-4,42	13,03	-20,43	-14,75
50.000-99.999 indbyggere	13,37	33,34	-4,02	12,05	-4,81	-15,72
Over 100.000 indbyggere	12,99	36,42	-0,23	14,19	-23,26	-14,50
Anden aktivering mv.:						
0-9.999 indbyggere	22,61	12,95	-7,25	1,70	-18,81	-20,82
10.000-19.999 indbyggere	15,48	12,04	0,10	-8,31	-21,43	-15,98
20.000-29.999 indbyggere	8,61	25,82	-11,32	-20,15	-35,47	-22,06
30.000-49.999 indbyggere	19,30	30,41	-7,49	-6,79	-26,17	-24,86
50.000-99.999 indbyggere	8,46	21,55	-10,97	-8,56	-23,01	-26,74
Over 100.000 indbyggere	2,72	10,58	-19,76	-19,87	-24,14	-36,55

Øvrige variable:

Er i aktivering i kvartalet	73,71	76,41	37,01	39,98	7,20	6,75
Generel regional overførselsgrad	0,86	1,64	3,37	3,44	1,75	1,79
Antal observationer	69.108	40.220	41.932	79.900	23.112	177.932
Antal personer	2.190	1.180	1.233	2.320	663	5.004
R ²	0,327	0,324	0,094	0,098	0,131	0,108

Anm.: Se tabel 3.1.

R² er et mål for modellens forklaringssevne. Jo højere R²-værdi en model har, jo bedre er modellen til at forklare ændringer i overførselsgraden blandt de aktiverede. Værdien af R² kan ligge mellem 0 og 1.

1. Se tabel 3.1.

2. Gennemsnitlig overførselsgrad i kvartalerne, der ligger forud for det kvartal, hvor personens første aktiveringsforløb påbegyndes.

3. De aktiverede kontanthjælpsmodtagere er henført til den kommune, som de boede i under aktiveringsforløbet.

3.4. Kontanthjælpsmodtagernes fordeling på aktiveringstyper

Ud over effekten af de enkelte aktiveringstyper har kommunernes sammensætning af aktiveringstilbuddene (dvs. andelen af kontanthjælpsmodtagere i forskellige typer af tilbud) en væsentlig betydning for, hvor mange kontanthjælpsmodtagere der bliver selvforsørgende. Det er således veldokumenteret, at fx jobtræning i private virksomheder har en væsentlig større effekt end beskæftigelsesprojekter og uddannelsesaktivering.

Der er imidlertid ikke meget markante forskelle mht. kontanthjælpsmodtagernes fordeling på aktiveringstyper, når kommunerne opdeles efter størrelse. Den mest markante forskel er, at kommuner med 50.000-99.999 indbyggere har en relativt stor andel af kontanthjælpsmodtagerne i privat jobtræning (21 pct. sammenlignet med 14 pct. i landet som helhed), jf. tabel 3.6.

De største kommuner (med over 100.000 indbyggere) har en relativt stor andel af de aktiverede kontanthjælpsmodtagere placeret i beskæftigelsesprojekter (38 pct. sammenlignet med 32 pct. i hele landet). Denne aktiveringsform har kun en beskedne effekt på kontanthjælpsmodtagernes sandsynlighed for at blive selvforsørgende. De største kommuner har dog også betydeligt færre kontanthjælpsmodtagere i uddannelsesaktivering end i landet som helhed. Andelen er 15 pct. i de største kommuner sammenlignet med 20 pct. i hele landet. Uddannelsesaktivering er det aktiveringsinstrument, der virker dårligst mht. sandsynligheden for at blive selvforsørgende. I bilagstabellerne A.1 og A.2¹⁴ vises en mere detaljeret fordeling på aktiveringstyper for kontanthjælpsmodtagere under 25 år og kontanthjælpsmodtagere over 24 år.

¹⁴ Alle bilagstabeller findes på SFI's hjemmeside: www.sfi.dk/sw7473.asp.

Tabel 3.6.

Aktiveringsforløbenes fordeling på aktiveringstyper for kontanthjælpsmodtagere i aldersgruppen 18-59 år, opdelt på kommunestørrelse, 1995-1999. Procent.

	Beskæftigelsesprojekt	Offentlig jobtræning	Privat jobtræning	Uddannelsesaktivering	Anden aktivering	Alle	Procentgrundlag
<i>Antal indbyggere i kommunen:</i>							
0-9.999 indbyggere	33,6	24,9	11,8	20,6	9,0	100,0	2.223
10.000-19.999 indbyggere	35,8	22,9	13,4	20,5	7,4	100,0	3.061
20.000-29.999 indbyggere	29,8	23,4	14,9	22,4	9,6	100,0	1.831
30.000-49.999 indbyggere	27,1	26,0	13,3	24,5	9,2	100,0	3.134
50.000-99.999 indbyggere	22,2	23,8	21,0	22,2	10,8	100,0	2.499
Over 100.000 indbyggere	37,5	23,4	12,1	15,2	11,8	100,0	4.814
Alle	31,9	24,0	14,1	20,2	9,9	100,0	17.562

Anm.: Fordelingen tager udgangspunkt i det første afsluttede aktiveringsforløb i perioden 1995-1999. I modsætning til tabellerne i afsnit 3.3 er der her ikke noget krav om, at de aktiverede skal indgå i datamaterialet 3 år før og 1 år efter det år, hvor det første aktiveringsforløb afsluttes. Derfor er antallet af personer højere.

Kommunernes forskellige sammensætning af aktiveringsindsatsen kan bl.a. skyldes, at kontanthjælpsmodtagerne har forskellige socioøkonomiske karakteristika (se bilagstabellerne A.3-A.7¹⁵), at erhvervsstrukturen er forskellig, og at der ikke er det samme udbud af uddannelsesinstitutioner. Kommunernes størrelse kan have betydning, da de større kommuner typisk vil have flere og bredere uddannelsesinstitutioner og en mere sammensat erhvervsstruktur. Det giver de større kommuner flere valgmuligheder, når de skal give aktiveringstilbud til kontanthjælpsmodtagerne. I dette kapitel er det dog ikke analyseret nærmere, hvilke forhold der har betydning for, hvordan kommunerne sammensætter deres aktiveringsindsats.

¹⁵ Se: www.sfi.dk/sw7473.asp.

KOMMUNAL AKTIVERING – EN MEA-ANALYSE

Af Christian Overgård

4.1. Sammenfatning: Små kommuners indsats kan forbedres på enkelte områder

For hver af de seks aktiveringstyper – jobtræning, individuel jobtræning, kompetencegivende uddannelser, andre uddannelser, beskæftigelsesprojekter/særligt tilrettelagte forløb samt andre foranstaltninger – er det ved hjælp af regressionsanalyser undersøgt, hvilke faktorer der har indflydelse på størrelsen af kommunernes forbedringspotentialer. Vi taler om forbedringspotentialer, hvis sammenlignelige enheder producerer mere med brug af færre ressourcer. Som forklarende variable er der ud over kommunestørrelsen bl.a. brugt oplysninger om den kommunale organisering på aktiveringsområdet og samarbejde med virksomheder, AF samt faglige organisationer. Derudover er der information om tværkommunalt samarbejde samt generelle baggrundsvARIABLE om kommunerne.

Regressionsanalyserne viser, at for to af de seks aktiveringstyper har kommunestørrelsen en signifikant indflydelse på kommunernes relative forbedringspotentialer. Det drejer sig om *kompetencegivende uddannelser* og *andre foranstaltninger*, som imidlertid er de to aktiveringstyper med færrest antal kontanthjælpsmodtagere. *Kompetencegivende uddannelser* omhandler bl.a. uddannelser på AMU-centre, VUC, handelsskoler og tekniske skoler, mens *andre foranstaltninger* bl.a. omhandler vejlednings- og introduktionsforløb, frivillige og ulønnede aktiviteter samt andre aktiverende forløb. For begge aktiveringstyper viser resultaterne, at små kommuner med færre end 16.000 indbyggere generelt set har et større relativt forbedringspotentialer end de mellemstore kommuner med mellem 16.000 og 30.000 indbyggere. For *andre foranstaltninger* gælder det desuden, at de store kommuner med mere end 30.000

indbyggere generelt set har et mindre relativt forbedringspotentialer end de små kommuner med under 16.000 indbyggere.

For de fire øvrige aktiveringstyper – *jobtræning, individuel jobtræning, andre uddannelser* samt *beskæftigelsesprojekter/særligt tilrettelagte forløb* – viser regressionsanalyserne, at kommunistørrelsen ikke har signifikant indflydelse på kommunernes relative forbedringspotentialer.

Når man ser på resultaterne, er det vigtigt at huske, at analysen ikke ser på effekterne af den kommunale aktivering. Det vil sige, at de kommunale forbedringspotentialer, der er fundet i analysen, ikke siger noget om, hvor gode kommunerne er til at få kontanthjælpsmodtagerne i arbejde. Det undersøges heller ikke, om én form for aktivering er bedre til at få folk i arbejde end andre former for aktivering. Når det er sagt, så må man sige, at forbedringspotentialer for kommunernes administration af den kommunale aktivering generelt set er meget stort. I og med at produktivitetsanalysen er en relativ sammenligning af kommunerne, kan det konstateres, at der på landsplan er meget store forskelle på, hvor mange kontanthjælpsmodtagere de enkelte kommuner aktiverer i forhold til, hvor mange medarbejdere de har beskæftiget inden for aktiveringsområdet.

4.2. Undersøgelsen

Formålet med denne analyse er dels at undersøge produktiviteten af kommunernes administration af den kommunale aktivering, dels at undersøge, hvilke faktorer der har indflydelse på kommunernes produktivitet, og herunder specielt, om der er nogen sammenhæng mellem kommunernes størrelse og deres produktivitet. Mere konkret ses der på, hvor mange medarbejdere de enkelte kommuner har beskæftiget inden for aktiveringsområdet i forhold til antallet af kontanthjælpsmodtagere, der er aktiveret.

Der er først lavet en undersøgelse af det nuværende omfang af aktivering af kontanthjælpsmodtagerne i kommunerne for derved at prøve at få sat en størrelsesorden på deres forbedringspotentialer: Hvor mange kontanthjælpsmodtagere kunne yderligere blive aktiveret, hvis alle kommuner gjorde det lige så godt som de kommuner, der gør det bedst (benchmark-kommunerne)? Kommunernes produktivitet bliver i analysen udtrykt ved hjælp af deres forbedringspotentialer. Benchmark-kommunerne har ifølge analysen ikke noget forbedringspotentialer og betegnes som efficiente kommuner. De øvrige kommuner, som ifølge analysen har et forbedringspotentialer, betegnes som inefficiente kommuner. Konkret er kommunernes forbedringspotentialer fundet ved at gennemføre en MEA-analyse (*Multi-directional efficiency analysis*) (se nedenfor) af den kommunale aktivering af kontant-

hjælpsmodtagerne. I analysen undersøges det, hvor mange ressourcer kommunerne bruger i form af personale i forhold til, hvor mange kontanthjælpsmodtagere der er i følgende typer aktivering: *jobtræning*, *individuel jobtræning*, *kompetencegivende uddannelser* (AMU, VUC, handelsskoler, tekniske skoler mv.), *andre uddannelser* (produktionsskoler, daghøjskoler, sprogskoler mv.), *beskæftigelsesprojekter/særligt tilrettelagte forløb* samt *andre foranstaltninger* (vejlednings- og introduktionsforløb, frivillige og ulønnede aktiviteter, andre aktiverende forløb mv.). Resultatet af MEA-analysen er bl.a., at vi for den enkelte kommune får beregnet dens forbedringspotentialer for hver af de seks typer af aktivering, som indgår i analysen.

Ved hjælp af regressionsanalyser undersøges det herefter, hvilke faktorer der har indflydelse på størrelsen af kommunernes forbedringspotentialer inden for de forskellige typer af aktivering. Faktorerne, som kunne tænkes at have indflydelse på kommunernes forbedringspotentialer, omhandler ud over kommunestørrelsen bl.a. oplysninger om den kommunale organisering på aktiveringsområdet og samarbejde med virksomheder, AF samt faglige organisationer. Derudover er der information om tværkommunalt samarbejde samt generelle baggrundsvARIABLE om kommunerne.

4.3. MEA-metoden¹

MEA-metoden er en benchmarking-metode, der er nært beslægtet med den mere velkendte DEA-metode, som er blevet anvendt på en række offentlige service områder. Generelt bygger disse metoder på en antagelse om, at producerende enheder – i dette tilfælde kommuner – kan beskrives ved en række kvantificerbare input, i dette tilfælde dog kun et input i form af personaleforbrug, der genererer en række kvantificerbare output i form af forskellige typer af aktivering, fx jobtræning og uddannelse. Data til brug for analysen af kommunerne består derfor af sådanne input og output for hver enkelt kommune, og den valgte input-output-beskrivelse antages at være dækkende for kommunernes faktiske aktivitet på området.

Næste skridt i analysen er nu at inddele kommunerne i to grupper, hvor den ene gruppe består af de kommuner, der kan fungere som benchmark-kommuner, og den anden gruppe består af de kommuner, der alle har dårligere ressourceudnyttelse end en eller flere af kommunerne i benchmark-gruppen. Sammenligningen mellem kommunerne bliver derfor en relativ sammenligning. Det kan ikke udelukkes, at benchmark-kommunerne kunne have gjort det endnu bedre – de repræsenterer bare det bedste, vi hidtil har observeret.

¹ For en mere teknisk gennemgang af MEA-metoden henvises der til Bogetoft & Hougaard (1998) samt Asmild et al. (2003).

Kommunerne sammenlignes ud fra det princip, at en kommune har en bedre ressourceudnyttelse end en anden kommune, hvis den med brug af en mindre (eller den samme) mængde input kan producere den samme mængde (eller mere) output. Gruppen af benchmark-kommuner består således af alle de kommuner, som ikke har en dårligere ressourceudnyttelse end nogen af de andre kommuner i datasættet. Det betyder bl.a., at benchmark-kommunerne har så tilpas forskellige miks af input og output, at det ikke er muligt at rangordne dem indbyrdes efter deres ressourceudnyttelse.

4.3.1. Hvad får vi svar på?

For hver af de kommuner, der ikke fremstår som benchmark-kommuner, udvælges nu en eller flere benchmark-kommuner, i forhold til hvilke det konkrete forbedringspotentiale beregnes². Resultatet af MEA-analysen er derfor, at hver kommune finder ud af, hvorvidt andre kommuner har bedre ressourceudnyttelse end dem selv. Vi får altså svar på følgende spørgsmål:

- Hvilke kommuner har de bedste ressourceudnyttelser, dvs. hvilke kommuner er benchmark-kommuner?
- Hvor stort er forbedringspotentialet for de kommuner, som ikke er benchmark-kommuner?
- Inden for hvilke områder findes forbedringspotentialet (fx inden for jobtræning eller kompetencegivende uddannelser)?

For en kommune med et forbedringspotentiale ligger der desuden en vigtig information i, hvilke(n) kommune(r) der konkret er udpeget som dens benchmark. Disse udpegede benchmark-kommuner har nogenlunde samme miks af forskellige typer ressourcer og nogenlunde samme miks af serviceydelser som kommunen, de er benchmark for. Sammenligningen er derfor meningsfuld, og der er en reel mulighed for læring blandt kommunerne med et forbedringspotentiale.

4.4. Data

Data, som anvendes i MEA-analysen, stammer fra en spørgeskemaundersøgelse, som Center for arbejdsmarkedsforskning, Aalborg Universitet, har udarbejdet. Svarene fra spørgeskemaundersøgelsen ”Kommunerne i arbejdsmarkedspolitikken” gælder for år 2000. 198 ud af 275 kommuner har returneret spørgeskemaet svarende til 72 pct. af kommunerne i Danmark. Nogle af de returnerede spørge-

² I MEA udvælges en sådan benchmark i forhold til forbedringspotentialet i de enkelte input isoleret set over hele datasættet.

skemaer manglede dog data vedrørende de spørgsmål, som er brugt i denne undersøgelse. Derfor omhandler denne analyse kun 155 kommuner, svarende til 56 pct. af alle kommunerne.

Kommunerne er udeladt fra analysen pga.:

- Manglende data om antal medarbejdere
- Manglende data om andel aktiverede kontanthjælpsmodtagere, der modtager de angivne aktiveringstilbud
- Summen af andele aktiverede kontanthjælpsmodtagere, der modtager de angivne aktiveringstilbud, fraviger mere end 5 pct. fra 100 pct.

Desuden er en enkelt kommune udeladt pga. datafejl.

Det ses af tabel 4.1, at der i de 155 kommuner er ca. 59.300 kontanthjælpsmodtagere, som modtager én af de seks former for aktivering. Heraf modtager lidt over halvdelen enten individuel jobtræning eller deltager i beskæftigelsesprojekter/særligt tilrettelagte forløb.

Tabel 4.1.

Beskrivende statistik for det anvendte datasæt.

Variabel	Min.	Maks.	Median	Middelværdi	Std.afv.	I alt
<i>Input*:</i>						
Antal medarbejdere	1	200	4	9	21	1.395
<i>Output**:</i>						
Jobtræning	0	463	16	39	70	6.022
Individuel jobtræning	0	2.701	53	115	271	17.767
Kompetencegivende uddannelser (AMU, VUC, handelsskoler, tekniske skoler mv.)	0	609	8	28	68	4.319
Andre uddannelser (produktionsskoler, daghøjskoler, sprogskoler mv.)	0	2.199	17	66	232	10.277
Beskæftigelsesprojekter/ særligt tilrettelagte forløb	0	2.009	44	109	210	16.866
Andre foranstaltninger (vejlednings- og introduktionsforløb, frivillige og ulønnede aktiviteter, andre aktiverende forløb mv.)	0	696	26	6	72	4.076

* Antallet af medarbejdere (eksklusiv ansatte på projekter) der er beskæftiget inden for aktiveringsområdet. Opgjort i antal årsværk.

** Antallet af aktiverede kontanthjælpsmodtagere i år 2000 fordelt på de forskellige typer af aktivering. I spørgeskemaet er kommunerne bl.a. blevet bedt om at angive, omtrent hvordan kommunens aktiverede kontanthjælpsmodtagere fordeler sig på de forskellige typer af aktiveringstilbud. I analysen er det antaget, at den angivne fordeling af kontanthjælpsmodtagerne på de forskellige aktiveringstilbud gælder for hele år 2000. For hver kommune er det samlede antal aktiverede kontanthjælpsmodtagere i kommunen i år 2000 herefter fordelt på de seks aktiveringstilbud.

I analysen er det antaget, at de i tabel 4.1 angivne input og output er dækkende for kommunernes faktiske aktivitet på aktiveringsområdet. Det antages altså, at medarbejderne kun i et lille omfang beskæftiger sig med andet end aktiveringen af kontanthjælpsmodtagerne. Det skal bemærkes, at ansatte på projekter ikke er medtaget i analysen, dvs. at analysen kun omhandler de ansatte, der administrerer aktiveringen af kontanthjælpsmodtagerne. Angående de forskellige typer af aktiveringstilbud, så er det antaget, at de er sammenlignelige fra kommune til kommune. Altså at aktiveringen af en kontanthjælpsmodtager i jobtræning i en kommune svarer til aktiveringen af en kontanthjælpsmodtager i jobtræning i de øvrige kommuner. Dermed er det også underforstået, at varigheden af de forskellige typer af aktiveringstilbud i gennemsnit er nogenlunde ens kommunerne imellem. Det formodes dog, at hovedparten af arbejdsbyrden ved at administrere aktiveringen af en kontanthjælpsmodtager ligger før, selve aktiveringen starter. Dermed har varigheden af aktiveringstilbudet mindre betydning for ressourceforbruget.

Det er også antaget, at der eksisterer konstant skalaafkast på aktiveringsområdet, dvs. at kommunerne frit kan skaleres op og ned. Det virker rimeligt at antage, at hvis en medarbejder kan aktivere 10 kontanthjælpsmodtagere, så kan 2 medarbejdere også aktivere 20 kontanthjælpsmodtagere.

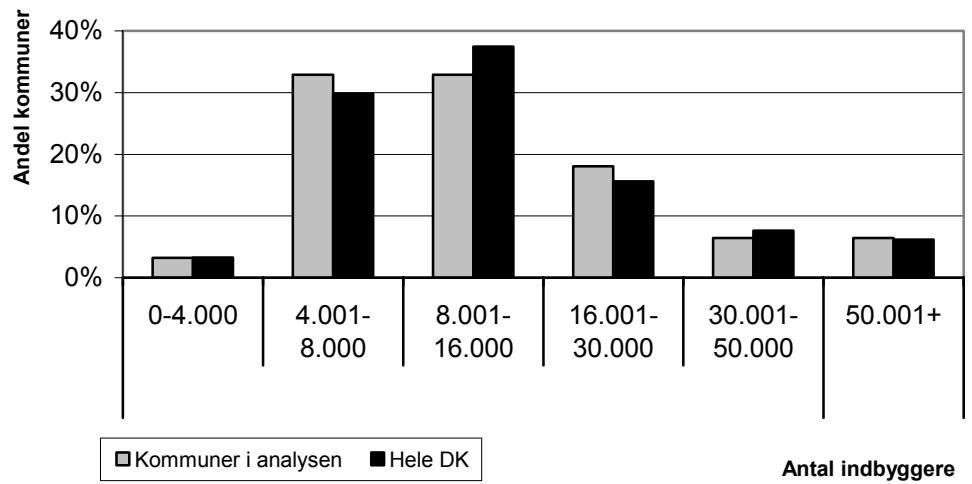
4.4.1. Er kommunerne repræsentative for hele Danmark?

Kommunerne, som indgår i undersøgelsen, repræsenterer ca. 55,6 pct. af alle indbyggere i Danmark pr. 1. januar 2000, og det gennemsnitlige antal indbyggere er 19.134, hvilket svarer til landsgennemsnittet på 19.382 indbyggere. En nærmere fordeling af kommunerne opdelt efter antallet af indbyggere kan ses i figur 4.1.

Figur 4.1 viser, at fordelingen af kommunerne, som indgår i undersøgelsen, er meget lig fordelingen af alle kommunerne i Danmark, hvad angår antallet af indbyggere. En χ^2 -test viser da også, at det ikke kan afvises, at de to fordelinger er identiske. Figur 4.2. viser, hvordan de enkelte amter er repræsenteret mht. antallet af kommuner, der indgår i analysen i forhold til, hvor mange kommuner der er i amtet. Københavns og Storstrøms Amter er en lille smule underrepræsenteret, mens Fyns og Nordjyllands Amter er lidt overrepræsenteret. Igen er resultatet af en χ^2 -test, at vi accepterer, at fordelingerne er identiske. I det store og hele repræsenterer kommunerne, som indgår i undersøgelsen, hele landet rimeligt godt både geografisk samt størrelsesmæssigt.

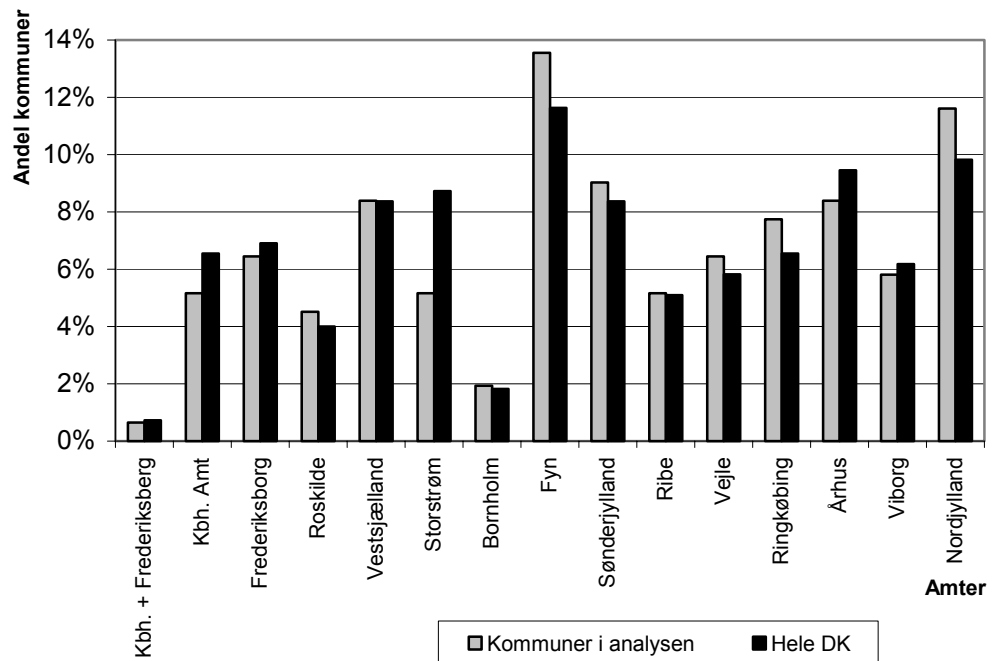
Figur 4.1.

Fordeling af kommunerne efter antal indbyggere pr. 1. januar 2000.



Figur 4.2.

Andel af kommuner fordelt på amterne.



4.5. Resultat af MEA-analysen

Under antagelse af konstant skalaafkast er 10 kommuner karakteriseret som værende efficiente, dvs. de er benchmark-kommuner. Hvis man ser nærmere på de 10 efficiente kommuner, så er det værd at lægge mærke til, at to af kommunerne ikke er benchmark for nogle af de inefficente kommuner, så reelt er der altså kun 8 benchmark-kommuner. De to efficiente kommuner, der ikke er benchmark for andre, er således karakteriseret som værende efficiente, fordi deres kombinationer af aktiveringstilbud (output) ikke ligner de øvrige kommuners vifte af aktiverings-tilbud.

4.4.1. Stort forbedringspotentiale – især inden for 'andre foranstaltninger'

I tabel 4.2 er kommunernes absolutte samt relative forbedringspotentiale på aktiveringsområdet angivet. Det absolutte forbedringspotentiale, som er opgjort i antal personer, er ikke overraskende størst på aktiveringstyperne *beskæftigelsesprojekter/særligt tilrettelagte forløb* og *individuel jobtræning*, idet disse to aktiveringsområder i forvejen er klart de største, jf. tabel 4.1. Det gennemsnitlige relative forbedringspotentiale er derimod størst for området *andre foranstaltninger*.

Tabel 4.2.

Kommunernes forbedringspotentiale.

Aktiveringstype	Absolut forbedringspotentiale*				Relativt forbedringspotentiale			
	Median	Middel-værdi	Std.afv.	I alt	Median	Middel-værdi	Std.afv.	Ikke defineret
Jobtræning	65	136	337	21.140	2,98	6,69	9,47	17
Individuel jobtræning	134	322	792	49.858	2,79	5,44	10,37	6
Kompetencegivende uddannelser (AMU, VUC, handelsskoler, tekniske skoler mv.)	39	86	213	13.400	3,13	6,45	8,61	24
Andre uddannelser (produktions-skoler, daghøjskoler, sprogskoler mv.)	69	138	303	21.369	3,69	6,29	8,63	14
Beskæftigelsesprojekter/særligt tilrettelagte forløb	183	393	990	60.878	3,37	7,78	16,30	21
Andre foranstaltninger (vejlednings- og introduktionsforløb, frivillige og ulønnede aktiviteter, andre aktive-rende forløb mv.)	95	211	536	32.767	6,98	14,52	24,92	49

*Opgjort i antal personer.

**Angiver antallet af kommuner, for hvilke det relative forbedringspotentiale ikke kan beregnes. Problemet opstår for de kommuner, som ikke i forvejen har nogen personer i den pågældende type aktivering.

Generelt set er forbedringspotentialerne voldsomt store. Det virker nærmest urealistisk, at kommunerne skulle kunne forøge antallet af aktiverede så meget, som resultaterne antyder. For alle seks aktiveringstyper er det mindst 75 pct. af kommu-

nerne, som har et relativt forbedringspotentiale, der er større end 100 pct.³ I ca. halvdelen af kommunerne er forbedringsmulighederne så store, at hvis kommunerne skulle være lige så effektive som benchmark-kommunerne, så skulle de aktivere flere personer end antallet af kontanthjælpsmodtagere i kommunen. Dette er selvfølgelig ikke muligt, men det antyder dog, at personalestaben muligvis er for stor i forhold til antallet af kontanthjælpsmodtagere i de pågældende kommuner.

Det skal bemærkes, at det forholdsvis mange kommuner ikke er muligt at beregne det relative forbedringspotentiale for aktiveringstypen *andre foranstaltninger*. Dette skyldes, at denne form for aktivering ikke benyttes i ca. 1/3 af kommunerne.

Til at undersøge, hvor vigtig en efficient kommune er som benchmark for de inefficiente kommuner, kan man bruge det såkaldte peer-indeks⁴. Det outputorienterede peer-indeks angiver for hvert output, hvor stor en andel af forbedringspotentialet de enkelte benchmark-kommuner er årsag til⁵. I denne analyse viser peer-indekset, at tre af benchmark-kommunerne tilsammen står for ca. 80 pct. af de inefficiente kommuners forbedringspotentiale i alle seks outputdimensioner/aktiveringstyper. Det vil altså være oplagt for de inefficiente kommuner at se på, hvordan netop disse tre kommuner håndterer aktiveringsområdet for at få nogle ideer til, hvordan de kan forbedre sig. Man kunne foranlediges til at tro, at de store forbedringspotentialer skyldes, at dataene for disse tre vigtige benchmark-kommuner er fejlagtige. Men selv om disse tre benchmark-kommuner ekskluderes, så MEA-analysen kun foretages på de resterende 152 kommuner, så er forbedringspotentialerne stadigvæk meget store. Forbedringspotentialerne er selvfølgelig blevet en smule mindre, men forskellen mellem forbedringspotentialerne i de to analyser er ikke markant. Alt i alt tyder det altså på, at forholdet mellem antallet af medarbejdere på aktiveringsområdet og antallet af aktiverede kontanthjælpsmodtagere svinger utroligt meget fra kommune til kommune.

³ Der er set bort fra de kommuner, hvor det relative forbedringspotentiale ikke kan beregnes.

⁴ Torgersen et al. (1996) samt Forsund & Edvardsen (2001) definerer peer-indekset i forbindelse med en DEA-analyse, men indekset er ligetil at overføre til en MEA-sammenhæng.

⁵ I en inputorienteret analyse er det muligt at lave et tilsvarende peer-indeks.

4.6. Inddeling af kommunerne efter størrelse

For at undersøge kommunestørrelsens indflydelse på kommunernes forbedringspotentialer er kommunerne blevet inddelt efter antal indbyggere i tre grupper, se tabel 4.3. Det er desværre ikke muligt at inddele kommunerne i yderligere grupper, da grupperne derved vil blive for små til at få nogen signifikante resultater.

Fem af benchmark-kommunerne tilhører gruppen af små kommuner, dvs. de har færre end 16.000 indbyggere. Fire af benchmark-kommunerne har mellem 16.000 og 30.000 indbyggere og tilhører dermed gruppen af mellemstore kommuner, mens den sidste benchmark-kommune tilhører gruppen af store kommuner med over 30.000 indbyggere. Gruppen af kommuner med under 16.000 indbyggere indeholder klart flest kommuner, jf. tabel 4.3, men det er stadigvæk gruppen af store kommuner, der repræsenterer flest indbyggere.

Tabel 4.3.

Inddeling af kommunerne efter antal indbyggere.

Kommune- størrelse	Indbyggere	Antal kommuner	Antal indbyggere		
			Middel	Median	I alt
Små	<16.000	107	8.462	7.791	905.438
Mellemstore	16.000-30.000	28	20.510	19.583	574.284
Store	>30.000	20	74.302	49.338	1.486.048

Det ses af tabel 4.4, at det gennemsnitlige relative forbedringspotentiale for nogle af aktiveringstyperne svinger en del fra gruppe til gruppe. Her tænkes specielt på *andre uddannelser* og *beskæftigelsesprojekter/særligt tilrettelagte forløb*, hvor gruppen med de mindste kommuner tilsyneladende har større gennemsnitlige forbedringspotentialer end de to øvrige grupper. Deraf kan man dog ikke umiddelbart konkludere, at de mellemstore og de store kommuner generelt er bedre end de små kommuner til at aktivere kontanthjælpsmodtagere i de to typer af aktivering. Til at teste, om forskellene mellem de relative forbedringspotentialer for de tre grupper af kommuner er signifikante, er der brugt regressionsanalyser, som også inddrager andre faktorer end kommunestørrelsen som forklarende variabel.

Antallet af kommuner, som indgår i de tre grupper, varierer mellem aktiveringstyperne, idet det relative forbedringspotentiale ikke kan beregnes for alle kommunerne. Det er dog ikke muligt at bruge det absolutte forbedringspotentiale i stedet, da dette mål ikke er sammenligneligt på tværs af kommunestørrelserne.

Tabel 4.4.

Kommunernes relative forbedringspotentialer fordelt på grupperne små, mellemstore og store kommuner.

Aktiveringstype	Små kommuner (< 16.000 indbyggere)		Mellemstore kommuner (16.000-30.000 indb.)		Store kommuner (>30.000 indbyggere)	
	Antal kommuner	Gns. forbedringspotentialer	Antal kommuner	Gns. forbedringspotentialer	Antal kommuner	Gns. forbedringspotentialer
Jobtræning	95	7,51	25	4,39	18	5,57
Individuel jobtræning	103	5,66	27	3,87	19	6,49
Kompetencegivende uddannelser (AMU, VUC, handelsskoler, tekniske skoler mv.)	86	7,56	26	3,49	19	5,52
Andre uddannelser (produktions-skoler, daghøjskoler, sprogskoler mv.)	94	7,95	27	3,52	20	2,23
Beskæftigelsesprojekter/særligt tilrettelagte forløb	87	9,69	27	4,63	20	3,73
Andre foranstaltninger (vejlednings- og introduktionsforløb, frivillige og ulønnede aktiviteter, andre aktiverende forløb mv.)	69	17,11	21	8,48	16	11,24

4.7. Resultat af regressionsanalyserne

Data, som anvendes i regressionsanalyserne, stammer dels fra den tidligere nævnte spørgeskemaundersøgelse foretaget af Center for arbejdsmarkedsforskning, Ålborg Universitet, dels fra ECO-Analyse A/S samt Danmarks Statistik.

Der er foretaget seks forskellige regressionsanalyser, én for hver af aktiveringstyperne. Det er kommunernes relative forbedringspotentialer inden for de seks aktiveringstyper, som er anvendt som afhængige variable. Tabel 4.5 indeholder resultaterne angående kommunestørrelserne, mens resultaterne for alle parametrene kan ses i bilag A.⁶

Det fremgår af tabel 4.5, at der er en signifikant forskel mellem små og mellemstore kommuners relative forbedringspotentialer inden for *kompetencegivende uddannelser*. Det negative parameterestimat betyder, at de mellemstore kommuner generelt set har et mindre forbedringspotentialer inden for *kompetencegivende uddannelser* end de små kommuner. *Kompetencegivende uddannelser* dækker som nævnt bl.a. over uddannelser på AMU-centre, VUC, handelsskoler og tekniske skoler. For aktiveringstypen *andre foranstaltninger* er der signifikante forskelle på det relative forbedrings-

⁶ Alle bilagstabeller findes på SFT's hjemmeside: www.sft.dk/sw7473.asp.

potentiale mellem både de små og de mellemstore kommuner samt mellem de små og de store kommuner. I begge tilfælde er parameterestimatet negativt. Det vil sige, at både de mellemstore og de store kommuner generelt set har et mindre forbedringspotentiale på aktiveringsområdet *andre foranstaltninger* end de små kommuner. *Andre foranstaltninger* dækker som nævnt bl.a. over vejlednings- og introduktionsforløb, frivillige og ulønnede aktiviteter samt andre aktiverende forløb. For de øvrige aktiveringstyper har kommunestørrelsen ingen signifikant indflydelse på de tre gruppers relative forbedringspotentialer, når man samtidigt kontrollerer for de øvrige faktorer. Det er altså kun på de to aktiveringstyper med færrest antal aktiverede kontanthjælpsmodtagere, at kommunestørrelsen har en signifikant indflydelse.

Tabel 4.5.

Resultater vedr. kommunestørrelse fra regressionsanalyserne.

Aktiveringstype	Mellemstore kommuner (16.000-30.000 indbyggere)		Store kommuner (>30.000 indbyggere)	
	Parameter estimat	Pr > t	Parameter estimat	Pr > t
Jobtræning	-4.2582	0.1603	1.6812	0.7234
Individuel jobtræning	-1.4320	0.6412	2.7454	0.5730
Kompetencegivende uddannelser	-6.5293	0.0072	1.2958	0.7294
Andre uddannelser	-4.5715	0.1074	-5.7380	0.1974
Beskæftigelsesprojekter/ særligt tilrettelagte forløb	-8.1512	0.1231	-4.9309	0.5546
Andre foranstaltninger	-21.7531	0.0160	-30.8452	0.0225

Anm.: Gruppen af små kommuner med mindre end 16.000 indbyggere er referencegruppe for de to øvrige grupper. Ud over kommunestørrelsen er der i regressionsanalyserne kontrolleret for en række forskellige faktorer omhandlende bl.a. den kommunale organisering på aktiveringsområdet og samarbejde med virksomheder, AF, faglige organisationer samt andre kommuner. Desuden er der inkluderet nogle generelle baggrundsvariable om kommunerne. Alle parametrene kan ses i bilag A (www.sfi.dk/sw7473.asp).

4.7.1. Andre faktorer end kommunestørrelse spiller ind

Ud over kommunestørrelsen er der andre faktorer, som har indflydelse på kommunernes relative forbedringspotentialer for de seks aktiveringstyper. Alle faktorerne, som der kontrolleres for i regressionsanalyserne, kan ses i bilag A.⁷ I det efterfølgende fremhæves de faktorer, som ud over kommunestørrelsen har signifikant indflydelse på kommunernes relative forbedringspotentiale inden for de seks forskellige aktiveringstyper.

Aktiveringsgraden, dvs. andelen af kontanthjælpsmodtagere, der er aktiveret, har en signifikant indflydelse på kommunernes forbedringspotentiale inden for de

⁷ Se: www.sfi.dk/sw7473.asp.

kompetencegivende uddannelser samt *andre uddannelser*. For begge aktiveringstyper viser det sig, at en høj aktiveringsgrad generelt giver et mindre forbedringspotentiale. Dette resultat kan ikke virke overraskende, idet en høj aktiveringsgrad er ensbetydende med mange aktiverede kontanthjælpsmodtagere, som er det output, vi evaluerer i MEA-analysen.

Inden for aktiveringstyperne *jobtræning* og *beskæftigelsesprojekter/særligt tilrettelagte forløb* viser det sig, at kommuner, der gennemfører evalueringer af aktiveringsindsatsen som led i en fast praksis, generelt har et mindre forbedringspotentiale end de øvrige kommuner. Dette kan skyldes, at kommunerne ved hjælp af de faste evalueringer bliver opmærksom på, hvilke ting der skal rettes op på, og hvilke ting der fungerer fint.

I de kommuner, hvor der er truffet særlige politiske eller administrative beslutninger om at styrke inddragelsen af ikke-offentlige aktører/organisationer i aktiveringsindsatsen, er der generelt et større forbedringspotentiale inden for *kompetencegivende uddannelser* end i de øvrige kommuner. Dette resultat stemmer overens med, at de kommuner, som har taget konkrete initiativer, som har til formål at inddrage de private virksomheder mere i den aktive socialpolitik, har et højere forbedringspotentiale inden for *kompetencegivende uddannelser* end de øvrige kommuner. Disse to resultater tyder på, at det kræver en del ressourcer at inddrage andre i aktiveringen.

For aktiveringstypen *kompetencegivende uddannelser* viser regressionsanalysen, at forbedringspotentialet generelt er mindre i de kommuner, som har opdelt sagsbehandlingen i forskellige afdelinger henholdsvis for kontanthjælpsmodtagere alene med ledighed som problem og for kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed. En sådan opdeling kræver selvfølgelig, at afdelingen og dermed også kommunen har en vis størrelse.

Forbedringspotentialet inden for *kompetencegivende uddannelser* er generelt lavere i de kommuner, der har ansat medarbejdere, som specielt varetager kontakten til private virksomheder. Det kan fx være beskæftigelses-, job-, eller virksomhedskonsulenter. Disse konsulenter har tilsyneladende en positiv indflydelse på kontanthjælpsmodtagerne, så flere af dem tager en kompetencegivende uddannelse. Dette kan skyldes, at konsulenterne har information om, hvilke uddannelser virksomhederne efterspørger.

Når der ses på sammensætningen af kommunernes sagsbehandlergruppe, så viser det sig, at de kommuner, hvis sagsbehandlergruppe overvejende består af socialrådgivere/socialformidlere, generelt har et højere forbedringspotentiale inden for *kompetencegivende uddannelser* end de kommuner, hvor sagsbehandlergruppen består af en blanding af socialrådgivere/socialformidlere og andre med en anden faglig

baggrund. Det tyder altså på, at det er godt, hvis en del af medarbejderne har en anden faglig baggrund end socialrådgivere/socialformidlere.

I kommuner, hvor erfaringsudvekslingen på ledelsesniveau mellem AF og kommunen om aktiveringsindsatsen for henholdsvis dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere er stor, er forbedringspotentialer inden for *kompetencegivende uddannelser* mindre end i kommuner, hvor erfaringsudvekslingen kun er moderat. Det tyder på, at en overordnet koordinering mellem AF og kommunen er godt. Det virker derimod underligt, at der ikke kan påvises nogen forskel mellem forbedringspotentialerne for kommuner med en stor erfaringsudveksling og kommuner med en lille erfaringsudveksling. Dette kan måske skyldes, at der ikke er nok observationer med i analysen. Når der ses på erfaringsudveksling på medarbejderniveau mellem AF og kommunen, så er der ingen signifikante sammenhænge mellem graden af erfaringsudveksling og forbedringspotentialernes størrelser.

Kommuner, som slet ikke anvender aktiveringsforanstaltninger, hvor både dagpengeberettigede og kontanthjælpsmodtagere deltager, har generelt et højere forbedringspotentialer inden for *kompetencegivende uddannelser*, *andre uddannelser* og *beskæftigelsesprojekter/særligt tilrettelagte forløb* end kommuner, som i høj grad anvender aktiveringsforanstaltninger, hvor både dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere deltager.

I kommuner, hvor der i nogen/mindre grad er informationsudveksling mellem AF og kommunen om de ledige, der står over for at overgå fra dagpengesystemet til kontanthjælpssystemet, er forbedringspotentialer inden for *kompetencegivende uddannelser* generelt højere end i kommuner med en høj grad af informationsudveksling mellem AF og kommunen. Inden for *beskæftigelsesprojekter/særligt tilrettelagte forløb* har kommuner, som slet ikke har informationsudveksling mellem AF og kommunen om de ledige, der står over for at overgå fra dagpengesystemet til kontanthjælpssystemet, generelt et større forbedringspotentialer end kommuner med en høj grad af informationsudveksling. Disse to sammenhænge synes i lidt modstrid med det resultat, at kommuner, som slet ikke samarbejder med AF om konkrete initiativer i forhold til de personer, der står for at overgå fra dagpengesystemet til kontanthjælpssystemet, generelt har et mindre forbedringspotentialer inden for *jobtræning* og *beskæftigelsesprojekter/særligt tilrettelagte forløb* end de kommuner, som i høj grad samarbejder med AF.

Analysen viser, at inden for *kompetencegivende uddannelser* har kommuner med eget koordinationsudvalg generelt et mindre forbedringspotentialer end kommuner, som har et koordinationsudvalg fælles med en eller flere andre kommuner.

For *beskæftigelsesprojekter/særligt tilrettelagte forløb* viser det sig, at forbedringspotentialet generelt er større i kommuner, som slet ikke samarbejder med andre kommuner om fælles aktiveringsforløb, end i kommuner, som i høj grad samarbejder med andre kommuner.

Der er en positiv sammenhæng mellem urbaniseringsgraden, her opgjort pr. 1. januar 1999 som andelen af indbyggere i byer med mindst 800 indbyggere, og forbedringspotentialet inden for *kompetencegivende uddannelser*. Det vil sige, at kommuner med en høj urbaniseringsgrad generelt har et større forbedringspotential end de øvrige kommuner. Når man sammenholder dette resultat med, at de mellemstore kommuner generelt set har et mindre forbedringspotential end de små kommuner, så tyder det på, at kommunerne gerne skal have en vis størrelse, men at det ikke er nogen fordel, at de bliver meget store, idet det hovedsageligt er de store kommuner, som har en høj urbaniseringsgrad.

Der er en negativ sammenhæng mellem andel børn af enlige forsørgere⁸ og forbedringspotentialet inden for *kompetencegivende uddannelser*. Det vil sige, at kommuner med en stor andel børn af enlige forsørgere generelt har et mindre forbedringspotential end de øvrige kommuner. Andelen af børn af enlige forsørgere bruges i denne sammenhæng som et udtryk for kommunens generelle sociale problemtyngde. Den negative sammenhæng mellem andel børn af enlige forsørgere og forbedringspotentialet inden for *kompetencegivende uddannelser* stemmer fint overens med, at der er en positiv sammenhæng mellem ressourcegrundlaget pr. indbygger og forbedringspotentialet inden for *kompetencegivende uddannelser*. Kommuner med et stort ressourcegrundlag har generelt et større forbedringspotential end de øvrige kommuner.

Den sidste faktor, som har en signifikant indflydelse på kommunernes relative forbedringspotential, er kommunernes udgiftsbehovstal⁹. Det viser sig, at der er en positiv sammenhæng mellem kommunernes udgiftsbehovstal og deres forbedringspotential inden for *andre foranstaltninger*. Kommuner med et højt udgiftsbehovstal har generelt et større forbedringspotential end de øvrige kommuner.

Af faktorer, som ikke har nogen signifikant indflydelse på kommunernes relative forbedringsmuligheder, kan bl.a. nævnes arbejderpartiernes mandattal i byrådet samt kontanthjælpsmodtagernes alderssammensætning. Ved alderssammensætningen er kontanthjælpsmodtagerne opdelt i personer på under 30 år og personer på 30 år og derover. Derudover viser det sig, at brug af udlicitering i aktiveringsindsatsen heller ikke har nogen signifikant indflydelse på kommunernes relative for-

⁸ Defineret som antallet af 0-17-årige børn af enlige forsørgere i pct. af antallet af 0-17-årige børn i kommunen.

⁹ Se under kommunale nøgletal hos Indenrigsministeriet (www.im.dk) for information om udgiftsbehovstal.

bedringspotentiale. Det resultat var forventet, da det kun er ganske få kommuner, som har gjort brug af udlicitering i aktiveringsindsatsen.

Hvis man ser på, hvor mange faktorer der har signifikant indflydelse på de seks forskellige typer af aktivering, så er det værd at bemærke, at hovedparten af de signifikante faktorer er signifikante over for kommunernes relative forbedringspotentiale inden for *kompetencegivende uddannelser*, mens ingen af faktorerne har signifikant indflydelse på kommunernes relative forbedringspotentiale inden for *individueel jobtræning*. Dette er uheldigt, idet flest kontanthjælpsmodtagere er aktiveret i *individueel jobtræning*, mens der er anden færrest kontanthjælpsmodtagere aktiveret i *kompetencegivende uddannelser*, jf. tabel 4.1.

KAPITEL 5

LANGVARIGE SYGEDAGPENGE SAGER

Af Joachim Boll, Jane Greve Pedersen og Jan Høgelund

5.1. Sammenfatning: Kommunestørrelsens betydning ikke entydig

Analysen i dette kapitel viser, at små kommuner meget oftere end store kommuner afholder opfølgningssamtaler med langvarige sygedagpengemodtagere inden for de første 8 uger af sagen, mens store kommuner har en større andel af sygedagpengesager, hvor der slet ikke afholdes opfølgningssamtaler.

Endvidere viser analysen, at store kommuner oftere end små kommuner har en aktiv og udadvendt kontaktform over for virksomheder.

Kommunernes evne til at koncentrere deres indsats om sager med størst behov afhænger tilsyneladende ikke af kommunestørrelse. Der er således ikke forskel på store og små kommuner med hensyn til, hvor ofte de overvejer revalidering i sager, hvor sådanne overvejelser må anses som relevante.

Der ikke er en entydig sammenhæng mellem kommunestørrelse og langvarige sygedagpengemodtageres vurdering af kommunens indsats/sagsbehandling.

Der ikke er nogen sammenhæng mellem kommunestørrelse, og hvor ofte langvarige sygedagpengemodtagere kommer i arbejde.

5.2. Undersøgelsen

Dette kapitel belyser, om kommunestørrelse har betydning for kommunernes faglige bæredygtighed på sygedagpengeområdet. Det belyses, om der er sammenhæng mellem kommunestørrelse og 1) hvornår opfølgning af langvarige sygedagpengesager sker, 2) om kommunerne har en aktiv og udadvendt kontaktform over for virksomheder, 3) om kommunerne koncentrerer deres indsats om sygemeldte med størst behov, 4) sygedagpengemodtagernes tilfredshed med kommunernes indsats, og 5) hvor ofte de sygemeldte kommer i arbejde.

Dette kapitel bygger på data fra en undersøgelse om kommunernes administration inden for blandt andet sygedagpengeområdet (rapporteret i Bengtsson, 2002), fra en netop afsluttet undersøgelse af langvarige sygedagpengesager (Høgelund, Filges & Jensen 2003) og kommunale nøgletal fra ECO-Analyse og Danmarks Statistik. I analyserne er det belyst, om der kan identificeres en sammenhæng mellem kommunestørrelse og kommunernes produktion og den deraf følgende effekt, når der tages hensyn til en række individ- og kommunevariable. Analysernes resultater vedrørende betydningen af kommunestørrelse bygger således på den forudsætning, at de kontrolvariable, som medtages i analyserne, korrigerer for væsentlige forskelle mellem kommunerne, som ikke har noget med kommunestørrelse at gøre. Det gælder fx forskelle i sammensætningen af langvarige sygedagpengemodtagere og i kommunernes ressourcegrundlag.

5.3. Problemstilling, analyseramme og data

5.3.1. Problemstilling

Formålet med dette kapitel er at belyse sammenhængen mellem kommunestørrelse og kommunernes faglige bæredygtighed på sygedagpengeområdet. Med faglig bæredygtighed mener vi dels de ydelser, kommunerne producerer (præstation) som fx opfølgning og udredning af sygedagpengesager, dels resultaterne af kommunens indsats (effekt) i form af integration af sygemeldte på arbejdsmarkedet. Spørgsmålet om sammenhæng mellem kommunestørrelse og *præstation* belyses i tre delanalyser. Det belyses således, om der er en sammenhæng mellem kommunestørrelse og

- om og hvornår kommunerne afholder opfølgningssamtaler (se afsnit 5.4)
- om kommunen har en udadvendt/aktiv politik over for virksomhederne i lokalområdet (se afsnit 5.5)
- om kommunen er i stand til at identificere sygedagpengesager med behov for en særlig indsats og dermed anvende ressourcerne mest hensigtsmæssigt (se afsnit 5.6)

To analyser belyser, om der er sammenhæng mellem kommunestørrelse og *effekten* af kommunernes indsats. Det belyses, om der er en sammenhæng mellem kommunestørrelse og

- sygedagpengemodtagernes tilfredshed med kommunens indsats (se afsnit 5.7)
- om langvarigt sygemeldte kommer i arbejde (se afsnit 5.8)

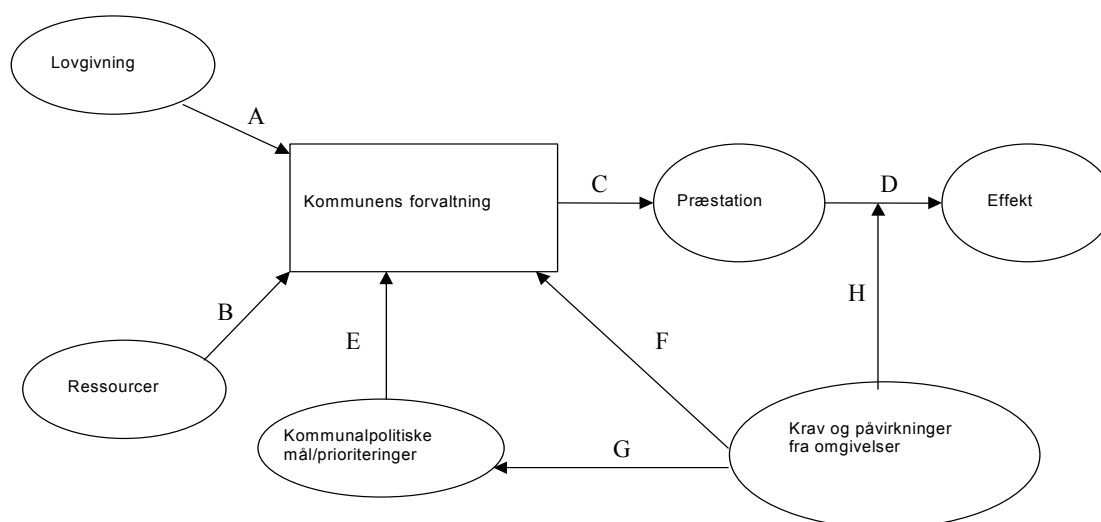
5.3.2. Analyseramme – hvorfor skulle kommunestørrelse betyde noget?

En analyse af sammenhængen mellem kommunestørrelse og præstation (og effekt) forudsætter en forståelse af, hvilke forhold der påvirker kommunernes præstation, samt hvordan kommunestørrelse kan tænkes at have en selvstændig betydning for præstationen. Den forståelse, dette kapitel baserer sig på, og som udgør rammen for de følgende analyser, er inspireret af bl.a. Winter (1998), Mouritzen (1991) og Lolle (2000). Figur 5.1. giver en simpel skematisk beskrivelse af væsentlige forhold, der kan antages at påvirke kommunernes præstation og de deraf afledte effekter.

Fra politisk hold fastsættes via lovgivning forskellige mål eller krav, som kommunerne er forpligtet til at opfylde (jf. pil A). Det gælder fx udbetaling af sygedagpenge til sygemeldte, krav om at verificere, at de pågældende personer er uarbejdsdygtige på grund af sygdom, en forpligtelse til at foretage en sygedagpengeopfølgning mindst hver 8. uge og i forbindelse hermed at ”udrede” sagen og fastlægge den sygemeldtes muligheder for at komme i arbejde.

Figur 5.1.

Model for kommuners præstation af ydelser og effekter.



Til at løse politisk fastsatte opgaver har kommunen nogle ressourcer til rådighed, som primært er fastlagt af borgernes skatteindbetalinger, statstilskud, og mellemkommunale transferinger/udligninger (pil B). Kommuner med mange ressourcer pr. indbygger forventes alt andet lige at have de bedste muligheder for at levere en høj præstation (pil C) og dermed en stor effekt (pil D).

Inden for lovens rammer og i lyset af ressourcegrundlaget fastsætter kommunalpolitikkerne egne mål og krav til kommunens præstation, og der foretages hermed en prioritering af ressourcer og opgaveløsning (pil E). To i øvrigt identiske kommuner kan således have forskellige prioriteringer, der bevirker, at den ene kommune kan have færre medarbejdere ansat i sygedagpengeafsnittet end den anden kommune. På samme måde kan kommunerne have forskellige målsætninger for præstationen inden for sygedagpengeområdet.

Krav og påvirkninger fra omgivelserne antages at spille en væsentlig rolle på flere måder. Et helt indlysende krav er efterspørgslen efter kommunens ydelser (pil F). Hvis en kommune har mange sygedagpengemodtagere i forhold til befolkningsgrundlaget, vil der være forholdsvis mange sygedagpengesager, hvor kommunen skal producere ydelser som fx dagpengeopfølgning. Det kan på den ene side betyde, at kommunen yder en stor præstation, idet de følger op i mange sager. På den anden side reduceres mulighederne for at leve op til de lovmæssige krav om dagpengeopfølgning mindst hver 8. uge (og/eller kvaliteten af opfølgningerne reduceres). Kommunens borgere kan også stille krav til kvaliteten af de ydelser, kommunen leverer, hvilket kan få kommunen til at ændre på præstationen (kvaliteten) eller, hvis det ikke sker, resultere i utilfredse borgere. Kommunernes præstation kan også påvirkes af andre aktører, fx fagforeninger, AF, uddannelses- og revalideringsinstitutioner mv., fordi disse aktører kan få kommunen til at ændre produktionsmåde eller produktionsmål, jf. pil G fra ”Krav og påvirkninger fra omgivelser” til ”Kommunalpolitiske mål/prioriteringer”.

Effekten af kommunens indsats kan også påvirkes af ydre forhold, som kommunen ikke har umiddelbar indflydelse på (pil H). I langvarige sygedagpengesager kan erhvervsstruktur og efterspørgslen efter arbejdskraft i lokalområdet påvirke de sygemeldtes mulighed for at komme i arbejde. Det kan betyde, at effekten af kommunens indsats for at få de sygemeldte i arbejde reduceres, fordi beskæftigelsesmulighederne er dårlige. Det kan fx også være lang ventetid på arbejdsprøvninger på revalideringsinstitutioner, som betyder, at kommunen er længere tid om at få afklaret de sygemeldtes arbejdsevne.

På længere sigt kan omgivelsernes krav og påvirkninger også føre til ændringer i lovgivning og ressourcegrundlag (hvilket ikke er illustreret i figur 5.1.).

Når vi undersøger, om kommunestørrelse har betydning for kommunernes præstation (afsnit 5.4 til 5.6) og effekterne af præstationen (afsnit 5.7 og 5.8), er det vigtigt at forsøge at korrigere for betydningen af forhold, som påvirker præstationen og effekten, og som ikke har noget med kommunestørrelse at gøre. I figur 5.1. drejer det sig om ressourcer, kommunalpolitiske prioriteringer og omgivelsernes krav og påvirkninger. Det vil fx være misvisende at konkludere, at store kommuner er bedre end små kommuner til at følge rettidigt op på sygedagpengesager, hvis dette blot afspejler, at store kommuner gennemgående har flere ressourcer end små kommuner. Notatets analyser belyser med andre ord, om kommunestørrelse har betydning for præstationen (pil C) og effekten (pil D), når der tages hensyn til ressourcer (pil B), kommunalpolitiske prioriteringer (pil E) og omgivelsernes krav og påvirkninger (F). Pålideligheden af analyserne afhænger med andre ord af, om alle væsentlige forhold er inddraget i analyserne.

Dette efterlader spørgsmålet om, hvorfor kommunestørrelse skulle betyde noget. Mouritzen (1991) og Lølle (2000) beskriver to forskellige teoretiske retninger – reformteorien og *public choice*-teorien. Reformteorien (Mouritzen, 1991) argumenterer for, at præstationen øges med kommunestørrelse, fordi specialiserede ydelser kræver et vist befolkningsgrundlag, og fordi der er stordriftsfordele i produktionen af ydelser. Teorien siger også, at borgerne i store kommuner vil være mere tilfredse end i små kommuner, fordi en specialiseret produktion (og vis størrelse) er en forudsætning for at udlægge flere opgaver til lokalstyret (Mouritzen, 1991:486). Hertil kommer, at chancen for at overse minoritetsgrupper er mindre, når befolkningssammensætningen er forholdsvis heterogen, hvilket ofte er tilfældet i store kommuner.

Modsat reformteorien argumenterer *public choice*-teorien for, at der samlet set ikke er stordriftsfordele i produktionen. Godt nok kan der være stordriftsfordele i produktionen af kapitalintensive ydelser, men til gengæld er der stordriftsulempen i produktionen af arbejdskraftintensive ydelser, fordi de indebærer en øget bureaukratisering. *Public choice*-teorien argumenterer for, at tilfredsheden med kommunens præstation er størst i små kommuner, fordi kommunens præstation vil være i bedre overensstemmelse med borgernes præferencer. Baggrunden herfor er bl.a., at store kommuner har svært ved at tilpasse sig en ændret efterspørgsel, dels fordi deres administration i højere grad end i små kommuner er bureaukratisk og baseret på professionelle interesser, dels fordi befolkningssammensætningen er forholdsvis heterogen i store kommuner.

5.3.3. Data og analysemetode

Kapitlet bygger på data fra to af Socialforskningsinstituttets undersøgelser. For det første anvendes spørgeskemaoplysninger fra en undersøgelse blandt alle danske kommuner. 211 kommuner har besvaret spørgeskemaet (opnåelsesprocent på 77), som omhandler kommunernes administration af sager inden for kontanthjælp, aktivering, revalidering, førtidspension og sygedagpenge (for en nærmere beskrivelse, se Bengtsson, 2002). I dette kapitel bruges disse data til at analysere spørgsmål om kommunernes kontakt til virksomheder i forbindelse med sygedagpengesager.

For det andet anvendes et datamateriale fra en undersøgelse af 1.967 personer med en afsluttet sygedagpengesag af mere end 8 ugers varighed. Sagerne er afsluttet i perioden august 2001 til og med februar 2002. Sygedagpengemodtagerne er interviewet pr. telefon, og kommunerne har besvaret et lille spørgeskema om sagsbehandlingen i hver enkelt sag. Der blev opnået interview med 1.509 personer (opnåelsesprocent på 77) og modtaget oplysninger om sagsbehandlingen af 1.657 sager (opnåelsesprocent på 84). Sygedagpengesagerne er udvalgt i 52 kommuner. Sagerne kan antages at være repræsentative for langvarige dagpengesager i Danmark, når der korrigeres for den måde, hvorpå sagerne er udvalgt (dette er beskrevet nærmere i Høgelund, Filges og Jensen, 2003). En sådan korrektion benyttes ikke her, fordi det ikke er formålet at give et dækkende billede af langvarige sygedagpengesager i Danmark, men at belyse sammenhænge mellem kommunestørrelse og forhold ved sygedagpengesagerne. Dette betyder, at nærværende analyser kan antages at give et dækkende billede af betydningen af kommunestørrelse, mens resultater vedrørende sygedagpengesagerne, fx hvor ofte der gennemføres opfølgningssamtaler, ikke antages at være dækkende for alle langvarige sager i Danmark.

Herudover anvendes en række kommunale nøgletal fra ECO-Analyse om blandt andet kommunernes ressourcegrundlag og arbejdspartiers andel af mandater ved kommunevalget, samt registeroplysninger fra Danmarks Statistik.

De fleste analyser er gennemført som logistiske regressionsanalyser, hvor den afhængige variabel antager værdien 1 (fx positiv vurdering af kommunens indsats) eller 0 (neutral eller negativ vurdering af kommunens indsats). Udgangspunktet for en sammenligning af kommuner er, at der i hver kommune beregnes, hvor stor en andel af sygemeldte der har en positiv vurdering af kommunens indsats. For at belyse, om der er forskel på (store og små) kommuner, inkluderes en variabel for kommunestørrelse, fx i form af en variabel med fire forskellige størrelseskategorier. Hermed simplificeres variationen mellem de 52 kommuner, idet den i dette tilfælde beskrives ved fire forskellige niveauer for andelen af sygemeldte med en positiv vurdering af kommunens indsats. I datamaterialet kan der imidlertid være en variation i de beregnede andele mellem alle de 52 udvalgte kommuner. Når det

undersøges, om der er en positiv eller negativ trend mellem de 52 kommuner afhængig af fx kommunistørrelse eller andre kommunevariable som fx økonomiske ressourcer, vurderes det i forhold til variationen mellem de 52 kommuner.

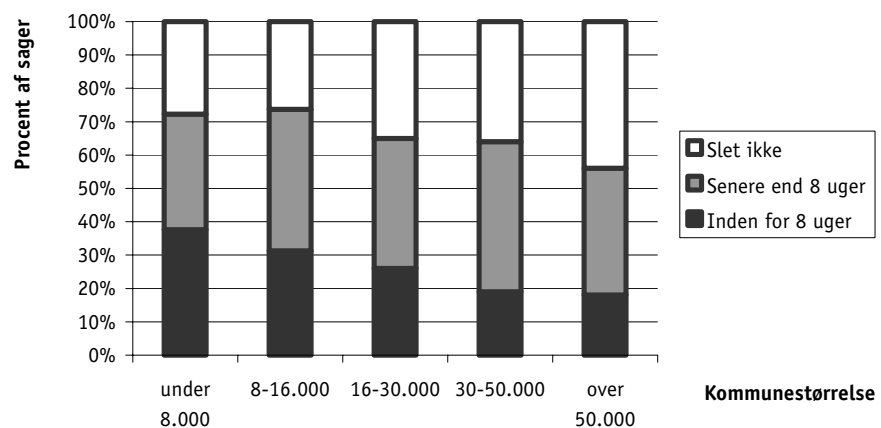
5.4. Kommunernes opfølgningspraksis på sygedagpenggeområdet

De danske kommuner er forpligtet til at foretage opfølgning på sygedagpengesager inden for 8 uger. I dette afsnit undersøges, hvilken betydning kommunistørrelsen har for kommunernes opfølgningspraksis. I praksis udmøntes kravet om sagsopfølgning som regel i en personlig eller telefonisk samtale mellem den sygemeldte og den kommunale sagsbehandler. I efteråret 2002 har SFI gennemført en undersøgelse, hvor man har udvalgt et antal sygedagpengesager med en varighed på over 8 uger og bedt de kommunale sagsbehandlere om på baggrund af deres journaloplysninger at redegøre for, hvilken opfølgning der er foretaget i disse sager.

I figur 5.2 er angivet andelen af de undersøgte sygedagpengesager, hvor der er foretaget opfølgningssamtaler inden 8 uger, senere end 8 uger eller slet ikke er foretaget opfølgningssamtaler.

Figur 5.2.

Opfølgningssamtaler i sygedagpengesager separat efter kommunistørrelse (n=1610).



Som det fremgår af tabellen, er små kommuner generelt mere tilbøjelige til at gennemføre opfølgningssamtaler inden for 8 uger end store kommuner¹. I 38 pct. af de undersøgte sager i kommuner med under 8.000 indbyggere er der gennemført opfølgningssamtaler inden for 8 uger. De tilsvarende tal i kommuner med over 50.000 indbyggere er 18 pct.² Tilsvarende er der forholdsvis flere sager i store kommuner end i små kommuner, hvor der slet ikke er foretaget opfølgning. Andelen af sager, hvor den første opfølgningssamtale afholdes senere end 8 uger efter sygemeldingen, udviser ikke nogen entydig sammenhæng med kommunestørrelse.

Det faktum, at små kommuner i højere grad end store foretager opfølgningssamtaler inden 8 uger, er robust over for inddragelse af selv en lang række andre potentielle forklarende faktorer. I tabel 5.1 er gengivet resultaterne af to logistiske regressionsanalyser. Analysernes afhængige variable er operationaliseret på følgende måde:

- Sager med opfølgningssamtaler inden for 8 uger versus sager, hvor første opfølgning er foregået senere end 8 uger eller slet ikke (den nederste del af søjlerne i figur 5.2 versus de to øverste dele).
- Sager med opfølgningssamtaler i løbet af hele sagen versus ingen opfølgningssamtale (de to nederste dele af søjlerne i figur 5.2 versus den øverste del).

Tabel 5.1.

Logistiske regressionsmodeller for, om der foretages opfølgningssamtaler inden for 8 uger hhv. i løbet af sagen (n=1610).

	Opfølgning inden 8 uger		Opfølgning generelt i løbet af sagen	
	Estimat	Signifikans	Estimat	Signifikans
Kommunestørrelse (logaritmen til antal indbyggere)	-0,379	***	-0,297	***
Skema modtaget inden 4 uger efter sygemelding (Referencekategori: Modtaget efter 4 uger)	0,996	***	0,300	*
Kommunens ressourcegrundlag (1.000 kr.)	0,010		0,025	***
Kommunens andel sygedagpengemodtagere	0,032		0,066	
Kommunens andel ufaglærte	0,000		0,001	
Andel arbejdermandater i byråd	0,000		0,001	

Note: ***:signifikant på 0,01; **: signifikant på 0,05 niveau; *: signifikant på 0,1 niveau. I alle modellerne er der korrigeret for forskelle i sygedagpengemodtagernes køn og alder. Koefficienter og standardafvigelse for disse variable er ikke vist i tabellen.

¹ Disse forskelle er statistisk signifikante. Den tabel, der ligger bag figur 5.2, har en χ^2 værdi på 57,5 (8df), $p < 0,0001$.

² Det skal understreges, at disse tal ikke er repræsentative, da stikprøven er stratificeret på baggrund af kommunestørrelse. Tallene er i dette papir ikke vægtet herfor, da det primære formål er at se på forskelle mellem kommunestørrelser.

Kommunestørrelse indgår som logaritmen til befolkningstallet i hver af de undersøgte kommuner³.

Ud over analysen af kommunestørrelsens betydning er der i analysen korrigeret for en lang række faktorer, som angivet i tabel 5.1.

Som det fremgår af tabellen, er kommunestørrelse den ene af de undersøgte faktorer, der har betydning for afholdelse af opfølgningsamtaler inden 8 uger. Det negative fortegn i estimatet angiver, at sandsynligheden for at gennemføre opfølgningsamtaler aftager med stigende kommunestørrelse. Den anden faktor, som har betydning for opfølgningsamtaler inden for 8 uger, er tidspunktet for kommunens modtagelse af anmeldelsesskemaet. Hvis skemaet er modtaget inden 4 uger efter sygemeldingen, er der naturligt nok betydeligt større sandsynlighed for, at der afholdes opfølgningsamtale inden for 8 uger.

Denne betydning af anmeldelsestidspunktet påvirker dog ikke betydningen af kommunestørrelse.

I forhold til at forklare, om der gennemføres opfølgningsamtaler overhovedet i løbet af sagsforløbet, viser tabel 5.1 igen, at kommunestørrelse har en betydning. Men det ses samtidig, når man ser på opfølgning i hele sagsforløbet og ikke blot i de første 8 uger, at det er af forholdsvis mindre betydning, om anmeldelsen er sket inden for 4 uger. Til gengæld har kommunens ressourcegrundlag signifikant betydning for, om der foretages opfølgning i løbet af sagen, når man ser på opfølgning i hele sygeperioden.

Selv om det ovenfor er vist, at kommunerne kun i begrænset omfang foretager opfølgningsamtaler inden for 8 uger, kan det ikke udelukkes, at man kan forsvare den kommunale praksis med, at den indebærer en mere rationel eller effektiv omgang med ressourcerne, end hvis man afholdt flere samtaler tidligt i sagerne. Man kan således forestille sig, at kommunerne er i stand til at sortere de sager fra, hvor der ikke er behov for en indsats (glatte sager), og omvendt koncentrere ressourcerne om de sager, hvor indsatsen har størst effekt.

Sammenfattende må man sige, at kommunestørrelse har stor betydning for praksis omkring afholdelse af opfølgningsamtaler i sygedagpengesager. Små kommuner

³ I de viste analyser er forsøgt forskellige transformationer af befolkningstallet, ligesom kommunestørrelse har været inddraget som en kategorial variabel med fem kommunestørrelser (som i figur 5.2). Det har vist sig, at logaritmen til befolkningen fungerer bedst som forklaringsfaktor på kommunestørrelse i den logistiske regressionsmodel. Dette kan forklares med, at effekten af befolkningstallet flader ud, sådan at et befolkningsspring fra fx 10.000 til 20.000 giver større ændring i den afhængige variabel end et spring fra 50.000 til 60.000 (Lølle, 2000, s. 86).

afholder i langt højere grad end store kommuner opfølgningssamtaler inden for de første 8 uger af sagen, og store kommuner har en større andel af sygedagpengesager, hvor der slet ikke afholdes opfølgningssamtaler. Til gengæld er det ikke muligt at sige, om denne forskel i opfølgningspraksis giver udslag i forskelle i sygedagpengesagernes faktiske længde.

5.5. Større kommuner er mest opsøgende over for virksomheder

Analysen af sammenhængen mellem kommunestørrelse og kommunernes kontakt med lokale virksomheder bygger på en undersøgelse fra 1999, hvor 211 kommuner har svaret på en række spørgsmål om bl.a. administrationen af sygedagpengesager samt en række registervariable. Formålet med analyserne er at undersøge, om kommunestørrelse har indvirkning på, om kommunen er aktiv i kontakten til de lokale virksomheder. Analyserne bygger på en række spørgsmål om kommunens kontaktform til virksomheder, som er vist i tabel 5.2.

Tabel 5.2.

Hvordan udmønter kontakten/samarbejdet med de lokale arbejdsgivere sig? Procent (n=211).

	I høj grad (1)	I nogen grad (2)	I mindre grad (3)	Slet ikke (4)
a. Virksomhedskonsulenter opsøger og informerer arbejdsgivere om økonomiske og rådgivningsmæssige ordninger	47	31	14	8
b. Forvaltningen annoncerer lokalt omkring økonomiske og rådgivningsmæssige ordninger	1	10	32	57
c. Forvaltningen oplyser lokale arbejdsgivere pr. brev mv. om økonomiske og rådgivningsmæssige ordninger	4	20	36	40
d. Forvaltningen afholder temamøder med de lokale arbejdsgivere	5	26	33	36
e. De enkelte sagsbehandlere informerer om ordninger generelt, når lokale arbejdsgivere henvender sig til forvaltningen	56	32	9	3
f. Forvaltningen iværksætter særlige projekter under inddragelse af lokale arbejdsgivere	16	31	28	25

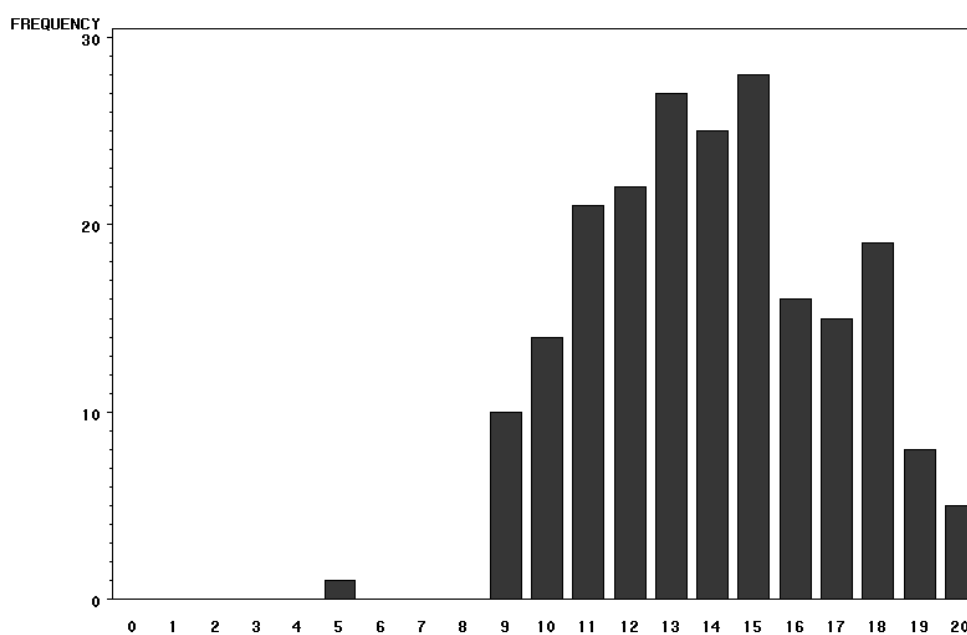
Af tabel 5.2. ses, at svarkategorien til alle spørgsmål går fra en aktiv og åben kontaktform til en passiv og lukket. Det ses fx, at hhv. 47 pct. og 31 pct. af de 211 kommuner, som svarer på disse spørgsmål, i høj grad og i nogen grad mener, at samarbejdet med de lokale arbejdsgivere udmønter sig i, at virksomhedskonsulenter opsøger og informerer arbejdsgivere om økonomiske og rådgivningsmæssige ordninger. En mindre andel, nemlig 22 pct., mener derimod, at samarbejdet i mindre grad eller slet ikke udmønter sig i, at virksomhedskonsulenter opsøger og informerer arbejdsgivere om økonomiske og rådgivningsmæssige forhold.

I en analyse med flere holdningsspørgsmål, som søger at måle det samme forhold, kan det være en analytisk fordel at samle flere variable i én variabel. Dette forudsætter imidlertid, at disse variable korrelerer indbyrdes. En faktoranalyse foretaget på variable medtaget i tabel 5.2. viser, at spørgsmålene kan samles i to faktorer: én der består af spørgsmål *a*, *b*, *c*, *d* og *f*, og én, der består af spørgsmål *e*. Det vil sige, at de afgivne svar til spørgsmål *a*, *b*, *c*, *d* og *f* korrelerer stærkt, mens svar til spørgsmål *e* ikke korrelerer tilstrækkeligt med de øvrige spørgsmål. Ses på spørgsmålenes betydning, synes dette ikke overraskende. Hvor spørgsmål *a*, *b*, *c*, *d* og *f* omhandler kommunens opsøgende arbejde i forhold til virksomhederne, omhandler spørgsmål *e* kommunens respons på lokale virksomheders henvendelser, hvilket vil sige, at kommunen ikke i samme grad er opsøgende, men har en formidlingsrolle.

Summen af svarene på spørgsmål *a*, *b*, *c*, *d* og *f* samles derefter i én variabel, som har en median og middelværdi på 14, se figur 5.3. Da værdien 14 svarer til, at kommunerne på 4 ud af de 5 spørgsmål svarer ”i mindre grad” og i kun et af spørgsmålene svarer ”i nogen grad”, er kommunerne i overvejende grad mere passive end aktive i det virksomhedsopsøgende arbejde.

Figur 5.3.

Frekvensfordeling på summen af spørgsmål *a*, *b*, *c*, *d* og *f*.



I det følgende er foretaget en lineær regression, hvor summen af spørgsmålene *a*, *b*, *c*, *d* og *f* er den variabel, som vi ønsker forklaret. Da fordelingen af denne variabel ikke fuldt ud kan antages at opfylde forudsætningerne for en lineær regressionsanalyse, er en tilsvarende analyse derfor foretaget med en logistisk regression, hvor en binær variabel er den variabel, der ønskes forklaret. Denne analyse giver stort set tilsvarende resultater som den lineære model.

Kommunestørrelse er angivet ved befolkningstal i kommunen. I lighed med tidligere afsnit er det fundet mest hensigtsmæssigt at anvende logaritmen til befolkningstallet i regressionsanalysen.

I det følgende er foretaget en multivariat analyse. I analysen er der korrigeret for kommunernes ressourcegrundlag pr. indbygger og antal sygedagpengemodtagere i procent af arbejdsstyrken. Ressourcegrundlaget, som er beregnet som beskatningsgrundlag plus ”øvrige indtægter”⁴, afspejler de ressourcer, som den enkelte kommune har til rådighed i løbet af 1999. Antal sygedagpengemodtagere i procent af arbejdsstyrken viser efterspørgslen efter kommunens service inden for dette område og er dermed en indikator for de ressourcer, som kommunen bruger på sygedagpengeområdet. Umiddelbart kan det forventes, at en stor efterspørgsel efter kommunens ydelser på sygedagpengeområdet indebærer, at kommunen anvender mange ressourcer til lovbundne opgaver som administration af udbetaling af sygedagpenge og dagpengeopfølgning. Som en følge heraf vil kommunen derfor have færre ressourcer til at gennemføre en aktiv politik over for virksomheder.

Yderligere er der i regressionsanalysen korrigeret for andelen af beskæftigede i kommunen på store og små virksomheder. Denne variabel måler, hvilke erhvervsstrukturer der præger den enkelte kommune, og som kan have betydning for, hvilke behov der er for et aktivt arbejde i forhold til de lokale virksomheder. Endelig er der søgt korrigeret for kommunalpolitiske prioriteringer ved at medtage arbejderpartiernes mandatandel ved kommunevalget i 1997.

Model A, i tabel 5.3., viser den bivariate analyse af kommunestørrelse målt som logaritmen til befolkningstallet og aktivitet i det opsøgende arbejde i forhold til de lokale virksomheder. Det ses, at der er en signifikant positiv sammenhæng mellem disse to variable, således at større kommuner vurderer sig selv til at være relativt mere aktive i samarbejdet med de lokale virksomheder end mindre kommuner.

I model B er der ud over kommunestørrelse korrigeret for kommunens ressourcegrundlag pr. indbygger og antal sygedagpengesager i procent af arbejdsstyrken.

⁴ I ”øvrige indtægter” indgår bl.a. generelle tilskud, udligning og tilskud vedr. udlændinge, selskabsskatter, momsudligning, nettorenter og afdrag.

Det kunne tænkes, at større kommuner er mere aktive i samarbejdet med de lokale virksomheder, fordi de har flere ressourcer. Der er ingen signifikant sammenhæng mellem ressourcegrundlag og adfærd i forhold til samarbejde med virksomheder, når denne variabel optræder sammen med den anden ressourcevariabel, som angiver antal sygedagpengemodtagere⁵.

Tabel 5.3.

Lineær regressionsmodel for kommuners aktive kontaktform til virksomheder (n=211).

	Model A: kommunestørrelse	Model B: + ressourcer og sygedag- pengemodtagere i pct. af arbejdsstyrke	Model C: + virksomheds- struktur	Model D: + politisk indflydelse
Kommunestørrelse				
Log(befolkning)	1,19**	1,27**	1,13**	1.17**
Ressourcegrundlag				
Beskatningsgrundlag + øvrige indtægter		0,00002	0,00002	0.00002
Ressourcebehov				
Antal sygedagpenge- modtagere i pct. af arbejdsstyrken		0,02*	0,02*	0,02*
Virksomhedsstruktur				
Antal beskæftigede i virksomheder med:				
1-9 ansatte			--	--
10-49 ansatte			3,3	3,3
mere end 50 ansatte			2,5	2,5
Ideologi				
Arbejderpartiernes mandatandel ved valget i 1997				0,0006
Justeret R ²	0,11	0,12	0,12	0,12

***signifikant på 0,001 niveau, **signifikant på 0,01 niveau, *signifikant på 0,05 niveau.

Derimod ses af tabel 5.3., at antallet af sygedagpengemodtagere i forhold til arbejdsstyrken i kommunen korrelerer positivt med, hvor aktiv kommunen er i det opsøgende arbejde i forhold til de lokale virksomheder. Lidt overraskende er kommuner med flere sygedagpengemodtagere således mere aktive i det opsøgende arbejde end kommuner med færre sygedagpengemodtagere. En mulig forklaring på dette resultat er, at kommuner med mange sygedagpengemodtagere vælger at føre en aktiv politik over for virksomheder for at prøve at reducere antallet af sygedagpengemodtagere (jf. figur 5.1).

⁵ En regression med kun befolkning og ressourcegrundlag som forklarende variable viser også, at ressourcegrundlag ikke signifikant bidrager til at forklare kommunens adfærd i forhold til samarbejde med de lokale virksomheder; men parameterestimatet for kommunestørrelse bliver mindre, hvilket indikerer, at en analyse af kommunestørrelsesindflydelse, som ikke medtager ressourcegrundlaget, vil overvurdere kommuneeffekten.

Model C korrigerer for virksomhedsstruktur, men ingen af de indsatte virksomhedsdummies er signifikante. Dog ændres estimatet til kommunestørrelse, således at det bliver mindre. Dette indikerer, at selvom virksomhedsstørrelse ikke har en signifikant positiv sammenhæng med adfærd i forhold til samarbejdet med de lokale virksomheder, tager det en del af kommunestørrelsens forklaringsgrad.

I model D er der yderligere korrigeret for arbejderpartiernes mandatandel ved sidste valg. Hvis der fx er en tendens til, at arbejderpartierne har en større mandatandel i større kommuner, og hvis arbejderpartier generelt har en tendens til at prioritere opsøgende adfærd i forhold til virksomheder højt, kan dette evt. forklare den ovenstående positive sammenhæng mellem kommunestørrelse og adfærd i forhold til virksomhederne. I tabel 5.3. ses, at estimatet til kommunestørrelse stiger, når der korrigeres for mandatandel til arbejderpartierne. Det er dog kun en mindre ændring, og det fremgår af tabel 5.3., at variabelen for arbejderpartiernes mandatandel ikke viser en signifikant sammenhæng med adfærd i forhold til virksomhederne i lokalsamfundet.

Ovenstående tyder således på, at kommunestørrelse har en signifikant betydning for en aktiv kontaktform til de lokale virksomheder. Større kommuner har en tendens til i højere grad at have et aktivt opsøgende arbejde, mens små og mellemstore kommuner er relativt mindre aktivt opsøgende i forhold til virksomheder.

5.6. Effektivitet i sagsbehandlingen er uafhængig af kommunestørrelse

Sætter kommunerne ressourcerne ind på de sager, hvor det må formodes, at behovet er størst, og sparer de på ressourcerne der, hvor behovet er mindre? Dette spørgsmål belyses i det følgende ved at se på kommunernes praksis i forhold til at begynde at drøfte revalidering med de sygemeldte. Den bagvedliggende hypotese er, at hvis man ved retrospektivt at betragte sagen kan se, at den udvikler sig på en måde, så revalidering ville være relevant, kan man sammenholde denne indikator med kommunens praksis på et tidligere tidspunkt i sagen.

Sager, hvor revalidering kan være relevant, er i denne sammenhæng defineret som sager, der har en varighed på mindst et år, uden at kommunen eller den sygemeldte har foretaget raskmelding. Baggrunden for denne afgrænsning er, at i sager, hvor der ikke er foretaget raskmelding, må man regne med, at kommunen finder, at den sygemeldte er helt eller delvis uarbejdsdygtig. Det er derfor rimeligt at forvente, at der inden for en periode på et år overvejes revalidering i disse sager. En mindre del af sager med en varighed på over et år er ekskluderet, fordi det i sagen angives, at den sygemeldte stadig forventes at blive uarbejdsdygtig, eller at den sy-

gemeldte har en meget dårlig medicinsk prognose, hvor muligheden for helbredelse ikke skønnes at være til stede. I disse ekskluderede sager er overvejelser omkring revalidering formodentlig ikke relevant.

Oversigt 5.1.

Indikator for revalidering.

Revalidering relevant	Revalidering ikke relevant
Sager, der viser sig at blive længere end et år, uden at der er foretaget raskmelding fra kommune eller sygemeldt	Sager, hvor der foretages raskmelding inden for et år Sager, hvor det efter 1 år stadig skønnes, at den sygemeldte vil kunne vende tilbage til arbejde (fx efter yderligere behandling) Sager, hvor den sygemeldtes diagnose er meget dårlig, og mulighed for helbredelse ikke skønnes at være til stede

I tabel 5.4 er gengivet, i hvilket omfang kommunernes praksis omkring revalidering følger den ovennævnte indikator for relevans. Tabellen angiver, i hvilket omfang kommunen inden for det første år har drøftet muligheden for revalidering med den sygemeldte sammenholdt med, om indikatoren viser, at revalidering kunne være relevant.

Tabel 5.4.

Dagpengesager fordelt efter, om revalidering har været drøftet i sagen sammenholdt med, om der er indikation for, om revalidering kunne være relevant. Separat for kommunestørrelser. Procent.

	Kommunestørrelse					Alle
	under 8.000	8.001-16.000	16.001-30.000	30.001-50.000	over 50.000	
Praksis følger indikator	85	84	86	85	85	85
Revalidering ikke drøftet på trods af indikator for behov	6	8	8	8	8	8
Revalidering drøftet uden indikator for behov	9	8	6	7	7	7
I alt	100	100	100	100	100	100
Procentgrundlag	129	424	256	315	466	1.590

Chi² (8)=2,42 p<0,97

Som det fremgår af tabel 5.4, er der ingen sammenhæng overhovedet mellem kommunestørrelse og evnen til at udvælge de sager, hvor revalidering drøftes. Kommunerne ”fejler” i forhold til den retrospektive indikator i ca. 8 pct. af sagerne, hvor man ikke drøfter revalidering, på trods af, at der er indikation for, at revalidering er relevant. I andre 7 pct. af sagerne er der drøftet revalidering, selv om

der ikke er indikation for behov. Om dette er positivt eller negativt, kan ikke umiddelbart konkluderes. Der kan være tale om sager, hvor der hurtigt kunne skaffes afklaring, og hvor revalidering derfor er blevet drøftet og iværksat tidligt i sagen. Men der kan også være tale om sager, hvor revalidering har været drøftet, men hvor den sygemeldte har raskmeldt sig og er vendt tilbage til ordinær beskæftigelse.

I begge tilfælde er tallene statistisk set uden sammenhæng med kommunestørrelsen på de kommuner, der foretager sagsbehandlingen.

Sammenhængen mellem praksis for drøftelse af revalidering og indikation for, om revalidering kunne være relevant, er også blevet analyseret i en multivariat model (logistisk regression) for at teste, om kommunestørrelse kan have en betydning i sammenhæng med andre variable. I denne multivariate model er spørgsmålet, om praksis for drøftelse af revalidering følger indikator, testet som den afhængige variabel i en model med følgende forklarende variable: kommunestørrelse, kommunens ressourcegrundlag, antal af sygedagpengemodtagere i procent af arbejdsstyrken, antal lønmodtagere på grundniveau i procent af arbejdsstyrken, byrådets politiske sammensætning og den sygemeldtes alder og køn. Ingen af disse faktorer viser sig dog i analysen at have en statistisk signifikant sammenhæng med, om der er sammenhæng mellem drøftelse af revalidering og indikation for revalidering (tabel ikke gengivet).

Man må således konkludere, at de sager, hvor kommunen har udvist en sagsbehandlingspraksis, som ikke passer med den viden, vi har om sagens faktiske udvikling, er tilfældigt spredt på alle de undersøgte karakteristika, inklusive kommunestørrelse. Det er derfor muligt, at de 15 pct. af sagerne, hvor praksis ikke følger den konstruerede indikator, er udtryk for den statistiske ”støj”, der formentlig altid vil opstå, når konkrete sager skal vurderes i et administrativt system. Der kan i hvert enkelt tilfælde være gode grunde til, at revalidering ikke er blevet drøftet i langvarige sager, ligesom der kan være gode grunde til, at man har diskuteret muligheden i sager, der er endt med raskmelding inden for det første år.

På den anden side kan disse sager også være udtryk for fejl eller mangler i sagsbehandling i kommunerne, særligt i de 8 pct. af sagerne, hvor man efter et års sygemelding stadig ikke har drøftet muligheden for revalidering⁶. I alle tilfælde er disse fejl dog uafhængige af kommunernes størrelse eller øvrige karakteristika.

⁶ For en nærmere diskussion af disse mulige tolkninger, se Høgelund og Modvig, 1998.

5.7. Sygedagpengemodtagere er mest tilfredse med indsatsen i små og større kommuner

Sammenhængen mellem kommunestørrelse og de sygemeldtes vurdering af kommunens indsats i forbindelse med sygedagpengesagen belyses på grundlag af data-materialet med personer med en afsluttet sygedagpengesag af mere end 8 ugers varighed. De sygemeldte er dels blevet bedt om at tage stilling til fire udsagn om kommunens sagsbehandling, dels er de blevet spurgt om, hvordan de alt i alt vurderer kommunens indsats i forbindelse med sygemelding.

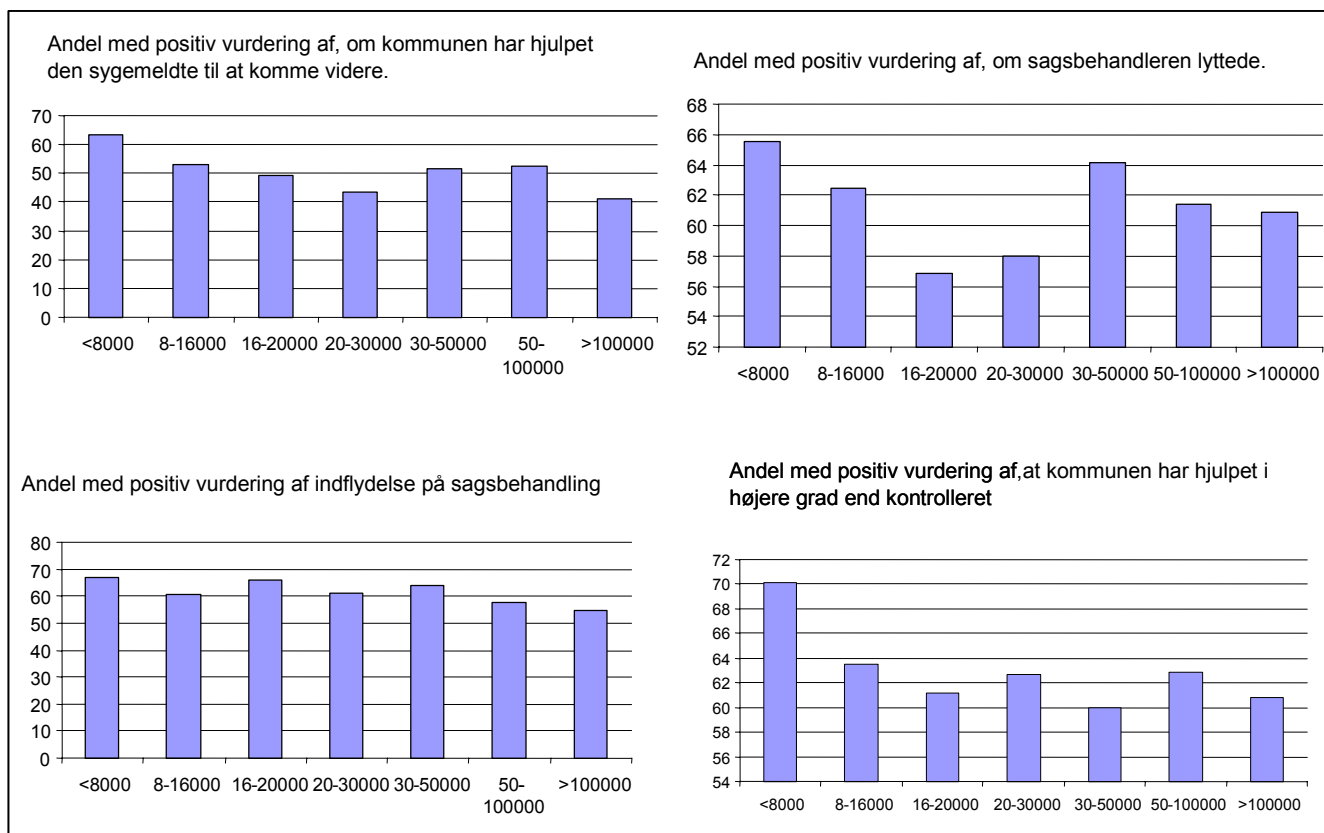
5.7.1. Udsagn om kommunens sagsbehandling

De sygemeldte blev bedt om at tage stilling til fire udsagn: Kommunen har virkelig hjulpet mig til at komme videre; Kommunens sagsbehandler(e) lyttede ikke ordentligt til mig; Jeg havde stor indflydelse på, hvad der skete i min sag; Kommunen har mere kontrolleret mig i stedet for at hjælpe mig. Respondenterne kunne svare, at de var helt enige, delvis enige, delvis uenige, helt uenige, ved ikke, og endelig kunne de angive, at det pågældende udsagn ikke var relevant i deres tilfælde. Det kan fx skyldes, at de sygemeldte ikke har været til samtale med en sagsbehandler og derfor ikke kan tage stilling til udsagnene. Analysen er derfor begrænset til de personer, der har taget stilling til udsagnene (mellem 765 og 775 personer). Der er dannet en binær variabel med værdien 1, hvis respondentens svar afspejler en positiv holdning til kommunens indsats, og ellers har værdien 0. For de positivt formulerede udsagn (Kommunen har virkelig hjulpet mig til at komme videre; Jeg havde stor indflydelse på, hvad der skete i min sag) tillægges svarene helt enig og delvis enig værdien 1, mens de øvrige svar får værdien 0. For de to negativt formulerede udsagn tillægges svarene helt uenig og delvis uenig værdien 1, mens de øvrige svar får værdien 0.

Sammenhængen mellem kommunestørrelse, og om de sygemeldte er positivt indstillet over for kommunen indsats, er vist i figur 5.4. Som det kan ses af figuren, er der kun beskedne forskelle i kommunestørrelse og de sygemeldtes svar på udsagnene ”Kommunen har virkelig hjulpet mig til at komme videre” og ”Jeg havde stor indflydelse på, hvad der skete i min sag”. Sygedagpengemodtagere i kommuner med 16.000 til 30.000 indbyggere er lidt mindre hyppigt (56-58 pct.) end i de øvrige kommuner (61-65 pct.) positivt indstillet over for, om sagsbehandleren lyttede ordentligt. Disse forskelle er imidlertid ikke signifikante. Endelig er der en (ikke-signifikant) tendens til, at sygedagpengemodtagere i kommuner med under 8.000 indbyggere oftere (70 pct.) vurderer, at kommunen har hjulpet mere, end den har kontrolleret, end i de øvrige kommuner (60-63 pct.). På den baggrund er der i de multivariate analyser valgt at anvende en kategorial variabel for kommune-størrelse.

Figur 5.4.

Andel af sygedagpengemodtagere med en positiv vurdering af kommunens indsats vurderet ud fra fire forskellige udsagn. Særskilt for kommunistørrelse.



Tabel 5.5. viser resultaterne af de multivariate analyser af de fire udsagn. I alle analyserne er der korigeret for forskelle i sygedagpengemodtagernes køn, alder, samlivsstatus, om de har børn og uddannelsesbaggrund. Baggrunden herfor er, at vi ønsker, at eventuelle forskelle i vurderingen af kommunernes indsats ikke skyldes forskelle blandt de personer, der vurderer kommunernes indsats.

Herudover er der inddraget en række kommunevariable. Disse variable omfatter en indikator for kommunens ressourcer (ressourcegrundlag pr. indbygger) og en indikator for efterspørgslen efter kommunens ydelser inden for sygedagpengeområdet. Det formodes, at kommuner med få ressourcer og mange sygedagpengemodtagere reducerer kommunernes muligheder for at producere en tilfredsstillende dagpengeopfølgning. Med variablene boligkriterium (antal boliger i boligkriteriet i procent af boliger i alt, se note 2 i tabel 5.5.) og erhvervsstruktur (antal lønmodtagere på grundniveau i procent af arbejdsstyrken) søges præferencer og krav

blandt kommunernes borgere inddraget. For eksempel kan man forestille sig, at der i kommuner med få ufaglærte arbejdere (eller lønmodtagere på grundniveau) stilles andre krav end i kommuner med mange ufaglærte arbejdere. Variablen ”ideologi” (arbejderpartiernes mandatandel ved valget i 1997) kan hænge sammen med kommunernes prioriteringer, fx således, at kommuner med mange arbejdermandater prioriterer ”svage grupper” og dermed sygedagpengområdet forholdsvis højt, hvilket kan betyde, at der i disse kommuner er flere dagpengemodtagere med en positiv vurdering af kommunens indsats.

Tabel 5.5.

Logistiske regressionsmodeller for, om sygedagpengemodtagere er positive over for kommunens sagsbehandling (belyst ud fra fire forskellige udsagn). (n=765-775).

Variable	Kommunen har virkelig hjulpet mig til at komme videre (estimer for helt eller delvist enig i udsagn)	Kommunens sagsbehandlere lyttede ikke ordentlig til mig (estimer for helt eller delvist uenig i udsagn)	Jeg havde stor indflydelse på, hvad der skete i min sag (estimer for helt eller delvist enig i udsagn)	Kommunen har mere kontrolleret mig i stedet for at hjælpe mig (estimer for helt eller delvist uenig i udsagn)
Kommunestørrelse				
< 16.000	--	--	--	--
16.000-30.000	-0,40*	-0,29	-0,26	-0,12
30.000-50.000	-0,06	-0,10	-0,10	0,28
> 50.000	-0,19	-0,34	-0,09	-0,05
Ressourcegrundlag				
Beskatningsgrundlag + øvrige indtægter	0,008 ¹	-0,03 ^{***1}	-0,007 ¹	-0,02 ^{***1}
Ressourcebehov				
Antal sygedagpengemodtagere i pct. af arbejdsstyrken	0,05	-0,05	0,07	-0,03
Erhvervsstruktur				
Antal lønmodtagere på grundniveau i pct. af arbejdsstyrken	-0,08 ^{***}	-0,01	-0,06 ^{**}	-0,03
Boligkriterium				
Antal boliger i boligkriteriet ² i pct. af boliger i alt	-0,004	0,003	-0,02	0,02
Ideologi				
Arbejderpartiernes mandatandel ved valget i 1997	0,002	0,007	0,01	0,001

Anm.: ***:signifikant på 0,01, **: signifikant på 0,05 niveau; *: signifikant på 0,1 niveau. Testen af, om koefficienterne er signifikante, bygger på korigerede teststørrelser, se afsnit 3.3. I alle modellerne er der korigeret for forskelle i sygedagpengemodtagernes køn, alder, samlivsstatus, om de har børn og uddannelsesbaggrund. Estimer for disse variable er ikke vist i tabellen.

1. Multipliseret med 1.000.

2. Boligkriteriet indgår i Indenrigsministeriets beregninger af tilskud efter udgiftsbehov og omfatter ”samtlige boliger opført før 1920, som er uden centralvarme, og samtlige egentlige beboelseslejligheder samt enkeltværelser, opført efter 1964, der bliver beboet af personer, som ikke er ejer af boligen”. Antal boliger i boligkriteriet er opgjort per 1. januar.

Den anden søjle i tabellen viser sammenhængen mellem kommunestørrelse og udsagnet ”Kommunen har virkelig hjulpet mig til at komme videre”, hvor der ikke er inddraget andre kommunevariable (men korrigeret for forskelle mellem kommunerne i sygedagpengemodtagernes karakteristika). Det ses, at sygedagpengemodtagere i kommuner med 16.000-30.000 indbyggere mindre hyppigt er enige i, at kommunen har hjulpet dem til at komme videre, end sygedagpengemodtagere i kommuner med under 16.000 indbyggere. Af den tredje søjle kan det ses, at denne forskel forsvinder, når der korrigeres for andre kommuneforhold. Det ses også, at kommunernes erhvervsstruktur er den eneste variabel, der er signifikant.

Analyserne af de tre andre udsagn giver tilsvarende resultater: Der er ingen sammenhæng mellem kommunestørrelse og de sygemeldtes svar på udsagnene om kommunens sagsbehandling (hverken i en tovejs sammenhæng, eller når der korrigeres for forskellige kommuneforhold). Umiddelbart tyder analyserne således på, at kommunestørrelse ikke har betydning for sygedagpengemodtagernes tilfredshed med kommunens indsats.

Det er værd at bemærke, at analyserne ikke tager hensyn til, at andelen af sygedagpengemodtagere, som har taget stilling til de fire udsagn om kommunens sagsbehandling, kan variere med kommunestørrelse. Der kan derfor være en forskel på de sygedagpengemodtagere, der har taget stilling til udsagnene, som ikke skyldes, at der er forskel mellem kommunernes dagpengemodtagere og deres vurdering af kommunens indsats, men at der er forskel på, hvilke af dagpengemodtagerne der har vurderet udsagnene. Det kan påvirke analysens resultater. For at belyse dette er der gennemført en analyse af, om kommunestørrelse påvirker andelen af sygedagpengemodtagere, som har besvaret de fire udsagn (med de samme forklarende variable som i tabel 5.5.). Analyserne viser, at der er signifikant færre sygedagpengemodtagere, som har vurderet kommunens indsats i kommuner med 16.000-30.000 indbyggere end i de øvrige kommuner. I forhold til den foregående analyse af kommunestørrelsens betydning for sygedagpengemodtagernes vurdering af kommunernes indsats kan det betyde, at vurderingen i kommuner med 16.000-30.000 indbyggere (i opad- eller nedadgående retning) adskiller sig fra vurderingen i andre kommuner.

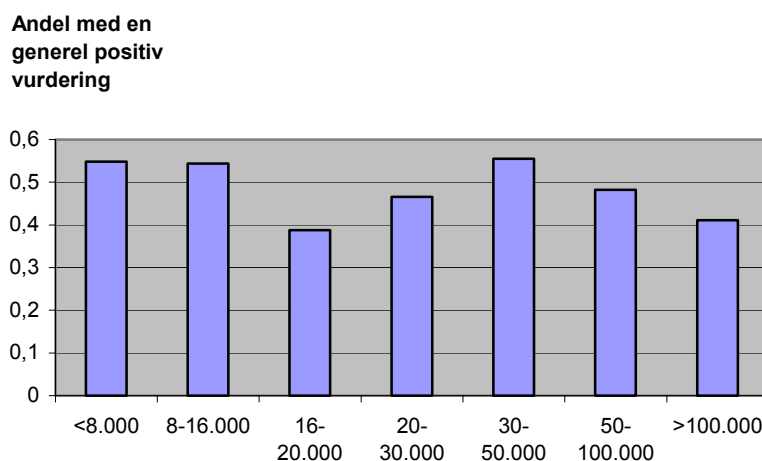
5.7.2. Overordnet vurdering af kommunens indsats

Sygedagpengemodtagernes vurdering af kommunens indsats er også belyst ud fra et spørgsmål om, hvordan de alt i alt vurderer kommunens indsats. Denne analyse omfatter også kun de sygemeldte, som kan antages at have haft grundlag for at vurdere kommunens indsats. Kun respondenter, der har taget stilling til mindst ét af de fire udsagn om kommunens sagsbehandling (jf. afsnit 5.7.1.), antages at kunne vurdere kommunens indsats. Af datamaterialets 1.509 respondenter indgår 981

i analysen. Heraf mener 50 pct., at kommunens indsats var meget god eller god, 20 pct., at den var dårlig eller meget dårlig, 2 pct. svarer ”ved ikke”, og 28 pct., at den hverken var god eller dårlig. Figur 5.5 viser sammenhængen mellem kommune-
størrelse og andelen af de sygemeldte, som svarer, at kommunens indsats er meget
god eller god.

Figur 5.5.

Andel af sygedagpengemodtagere med en positiv vurdering af kommunens indsats. Særs-
kilt for kommune-
størrelse.



Af figuren ses det, at andelen med en positiv vurdering er noget større i kommu-
ner med under 16.000 indbyggere og i kommuner med 30.000-50.000 indbyggere
end i de øvrige kommuner. Der er med andre ord tilsyneladende ikke en entydig
sammenhæng mellem kommune-
størrelse og de sygemeldtes vurdering af kommu-
nens indsats. I den multivariate analyse er det derfor valgt at lade kommune-
størrelse repræsentere ved en kategorial variabel. Tabel 5.6. viser resultaterne af en
multivariat logistisk regression, hvor der ud over en række individvariable er ind-
draget en række kommunevariable (jf. afsnit 5.7.1.).

Forskellene mellem på den ene side kommuner med under 16.000 indbyggere og
kommuner med 30.000-50.000 indbyggere og på den anden side kommuner med
16.000-30.000 og over 50.000 indbyggere ændres ikke, når der inddrages kontrol-
variable. Hverken når der korrigeres for forskelle mellem kommunerne i karakteri-
stika ved de sygemeldte (model A), forskelle i ressourcegrundlag og ressourcebe-
hov (model B), forskelle i erhvervsstruktur og boligstruktur (model C), eller for
forskelle i fordelingen af mandater ved kommunevalget i 1997 (model D). Af ta-
bellen kan det ses, at ud over kommune-
størrelse er der ingen af analysens kom-

munevariable, der har signifikant betydning for sygedagpengemodtagernes vurdering.⁷

Tabel 5.6.

Logistisk regressionsmodel for, om sygedagpengemodtagerne har en positiv vurdering af kommunens indsats (n=965).

	Model A: kommunestørrelse	Model B: + ressourcer og sygedagpenge- modtagere i pct. af arbejdsstyrke	Model C: + boligkriterium og andel lønmodtagere med lavt færdighedsniveau	Model D: + politisk indflydelse
Kommunestørrelse	*	*	*	*
< 16.000	--	--	--	--
16.000-30.000	-0,52*	-0,55*	-0,56*	-0,56*
30.000-50.000	0,06	0,02	-0,01	-0,03
> 50.000	-0,36*	-0,44*	-0,45*	-0,55*
Ressourcegrundlag				
Beskatningsgrundlag + øvrige indtægter		-0,003 ¹	-0,004 ¹	-0,005 ¹
Ressourcebehov				
Antal sygedagpengemodta- gere i pct. af arbejdsstyrken		0,04	-0,03	-0,03
Boligkriterium				
Antal boliger i boligkriteriet ² i pct. af boliger i alt			0,005	-0,001
Erhvervsstruktur				
Antal lønmodtagere med lavt færdighedsniveau i pct. af ar- bejdsstyrken			-0,005	-0,01
Ideologi				
Arbejderpartiernes mandat- andel ved valget i 1997				0,007
Justeret R ²	0,03	0,04	0,04	0,04

Anm.: ***:signifikant på 0,01, **: signifikant på 0,05 niveau; *: signifikant på 0,1 niveau. Testen af, om koefficienterne er signifikante, bygger på korrigerede teststørrelser, se afsnit 3.3. I alle modellerne er der korrigeret for forskelle i sygedagpengemodtagernes køn, alder, samlevsstatus, om de har børn og uddannelsesbaggrund. Estimater for disse variable er ikke vist i tabellen.

1. Multipliseret med 1.000.

2. Boligkriteriet indgår i Indenrigsministeriets beregninger af tilskud efter udgiftsbehov og omfatter "samtlige boliger, opført før 1920, som er uden centralvarme, og samtlige egentlige beboelseslejligheder samt enkeltværelser, opført efter 1964, der bliver beboet af personer, som ikke er ejer af boligen". Antal boliger i boligkriteriet er opgjort per 1. januar.

Samlet set tyder denne analyse således på, at sygedagpengemodtagere i kommuner med under 16.000 indbyggere og mellem 30.000 og 50.000 indbyggere er mere tilfredse med kommunens indsats end sygedagpengemodtagerne i de øvrige kommuner.

⁷ På den baggrund har en række andre kommunevariable været inddraget i analysen. Disse variable, som omfatter urbaniseringsgrad, antal førtidspensionister i pct. af kommunens arbejdsstyrke, antal kontanthjælpsmodtagere i pct. af kommunens arbejdsstyrke, andel personer med henholdsvis en faglig uddannelse, kort videregående uddannelse, mellemlang videregående uddannelse og en lang videregående uddannelse, bliver insignifikante.

I forlængelse af denne analyse er det på samme måde som i analysen i afsnit 5.7.1. undersøgt, om kommunestørrelse har betydning for, hvor mange der har vurderet kommunens indsats. Når der ud over kommunestørrelse kun tages hensyn til individvariable, er der en næsten signifikant sammenhæng mellem kommunestørrelse og andelen af de sygemeldte, som har vurderet kommunens indsats (der er flere, som har vurderet kommunens indsats i kommuner med under 16.000 indbyggere end i de øvrige kommuner, navnlig i kommuner med mellem 30.000 og 50.000 indbyggere). Denne tendens forsvinder imidlertid, når der korrigeres for forskellige kommuneforhold (jf. de forhold, der er nævnt i tabel 5.6). Denne analyse ændrer med andre ord ikke på konklusionen, at sygedagpengemodtagere i kommuner med under 16.000 indbyggere og mellem 30.000 og 50.000 indbyggere er mere tilfredse med kommunens indsats end sygedagpengemodtagerne i de øvrige kommuner.

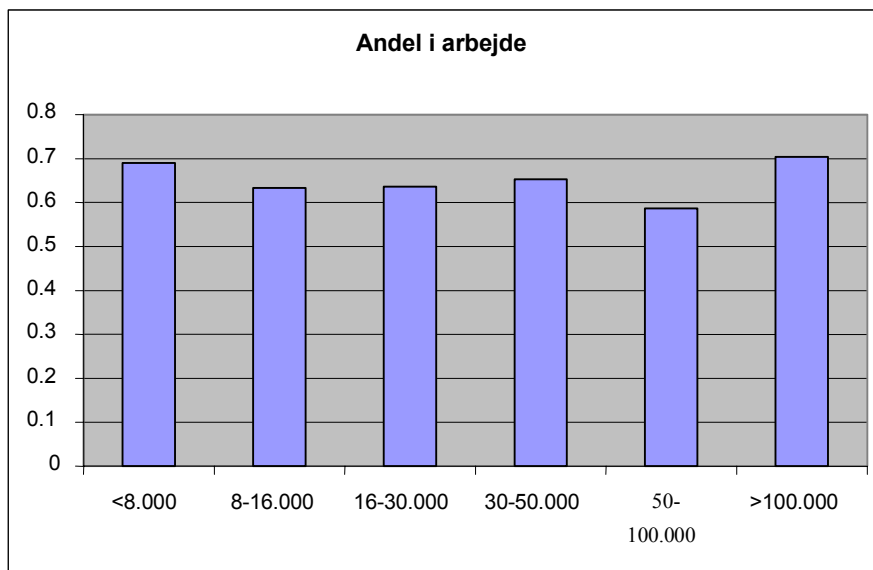
5.8. Integration på arbejdsmarkedet uafhængig af kommunestørrelse

I dette kapitels sidste analyse belyses det, om der er en sammenhæng mellem kommunestørrelse, og i hvilket omfang de langtidssygemeldte lønmodtagere kommer i arbejde. Ligesom i de øvrige analyser korrigeres der for forskelle mellem kommunerne i en række individuelle og kommunale forhold, som kan påvirke, i hvilken grad de sygemeldte kommer i arbejde, og som dermed kan sløre, om der er en sammenhæng med kommunestørrelse. I de foregående analyser har der været en forholdsvis kort ”afstand” mellem kommunernes produktion og den afhængige variabel – og dermed mellem kommunestørrelse og fx kontaktform til virksomheder. I denne analyse er denne afstand længere, fordi kommunernes produktion kun er én blandt en række faktorer, der kan påvirke, om de sygemeldte kommer i arbejde (se også figur 5.1). Dette øger risikoen for, at der ikke korrigeres for alle væsentlige forhold, hvilket kan have betydning for analysens resultater om sammenhængen med kommunestørrelse.

Figur 5.6 viser sammenhængen mellem kommunestørrelse og andelen af langtidssygemeldte lønmodtagere, som kommer i udstøttet arbejde efter sygemeldingen.

Figur 5.6.

Andel langtidssygemeldte lønmodtagere, som kommer i understøttet arbejde. Særskilt for kommunestørrelse.



Af figuren ses det, at der ikke er nogen systematisk sammenhæng mellem kommunestørrelse og andelen af langtidssygemeldte lønmodtagere i understøttet arbejde.

Tabel 5.7. viser resultaterne af en multivariat varighedsanalyse, hvor der ud over individvariable er inddraget en række kommunevariable. Individvariablene omfatter alder, uddannelsesbaggrund, etnisk baggrund, tidligere sygefravær, anciennitet i job, om den sygemeldte tidligere har været behandlet for en psykisk lidelse eller personlige problemer, og om fraværet skyldes en arbejdsulykke. Variablene, som er udvalgt ved en trinvis analyse blandt en lang række variable⁸, har alle signifikant betydning (på et 15 pct.'s signifikansniveau) for de sygemeldtes sandsynlighed for at komme i arbejde. Variablene formodes at afspejle de sygemeldtes ressourcer i form af helbred (tidligere sygefravær, tidligere behandlet for psykisk lidelse/ personlige problemer, samt til dels arbejdsulykke og alder), faglige kvalifikationer (uddannelse og anciennitet), sociale problemer og andre forhold, der påvirker mulighederne for at komme i beskæftigelse (etnisk baggrund, alder). Kommunevariablene omfatter som i de tidligere analyser variable, der kan tænkes at påvirke

⁸ Ud over de nævnte variable drejer det sig om: køn, samlivsstatus, om den sygemeldte har børn, stilling, sygemeldingsdiagnose, tidligere langvarigt sygefravær, antal ansættelser forud for sygemeldingen, tidligere misbrug af alkohol, stoffer eller lignende samt sygemeldingsvirksomhedens branche og størrelse.

kommunernes produktion inden for sygedagpengeområdet. Det gælder kommunernes ressourcegrundlag, antal dagpengemodtagere i procent af arbejdsstyrken og andel arbejdermandater ved valget i 1997. Herudover er medtaget en variabel, antal arbejdsløse i procent af kommunens arbejdsstyrke, som skal korrigeres for, at de sygemeldtes muligheder for at komme i beskæftigelse kan variere mellem kommunerne.

Tabel 5.7.

Varighedsmodel (Cox proportional hazard rate) for tid, indtil sygedagpengemodtagerne kommer i udstøttet arbejde (n=1.196).

	Model A: kommunestørrelse	Model B: + ressourcer og sygedagpenge- modtagere i pct. af arbejdsstyrke	Model C: + antal arbejdsløse i procent af arbejds- styrken	Model D: + politisk indflydelse
Kommunestørrelse				
< 16.000	--	--	--	--
16.000-30.000	-0,09	-0,04	-0,04	-0,06
30.000-50.000	0,003	0,06	0,06	0,01
> 50.000	-0,095	-0,003	0,009	-0,05
Ressourcegrundlag				
Beskatningsgrundlag + øvrige indtægter		0,006 ¹	0,006 ¹	0,005 ¹
Ressourcebehov				
Antal sygedagpen- gemodtagere i pct. af arbejdsstyrken		0,04*	0,04*	0,04*
Arbejdsløshed				
Arbejdsløse i pct. af arbejdsstyrke			-0,001	-0,002
Ideologi				
Arbejderpartiernes mandatandel ved valget i 1997				0,004

Anm.: ***:signifikant på 0,01; **: signifikant på 0,05 niveau; *: signifikant på 0,1 niveau. Testen af, om koefficienterne er signifikante, bygger på korrigerede teststørrelser, se afsnit 2.3. I alle modellerne er der korrigeret for forskelle i sygedagpengemodtagernes alder, uddannelsesbaggrund, etnisk baggrund, tidligere sygefravær, anciennitet i sygemeldingsjob, om den sygemeldte tidligere har været behandlet for en psykisk lidelse eller personlige problemer, om fraværet skyldes en arbejdsulykke. Estimer for disse variable er ikke vist i tabellen.
1. Multipliseret med 1.000.

Fraværet af sammenhæng mellem kommunestørrelse og andelen af sygemeldte, som kommer i udstøttet arbejde, er robust over for inddragelsen af både individuelle (model A), kommunernes ressourcegrundlag og ressourcebehov (model B), arbejdsløshed i kommunerne (model C), og andelen af arbejdermandater ved kommunevalget i 1997 (model D). Af tabel 5.7. ses endvidere, at det kun er antal sygedagpengesager i procent af arbejdsstyrken, som er signifikant.

Alt i alt tyder analysen på, at kommunestørrelse ikke har betydning for effekten af kommunernes indsats for at få langvarigt sygemeldte integreret på arbejdsmarkedet.

EFFEKTEN AF REVALIDERING

Af Trine Filges

6.1. Sammenfatning: Størst effekt i mellemstore kommuner

Det fremgår af analysen i dette kapitel, at kommuner med 30.000-50.000 indbyggere opnår den klart største effekt af revalidering i forhold til reducere af overførselsgraden (dvs. andel af tiden, hvor en person er på overførselsindkomst), både samlet og i de fleste separate estimationer. Kommuner med henholdsvis under 10.000 og over 100.000 indbyggere opnår forholdsvis gode samlede effekter, hvorimod revalidering har ingen eller meget begrænset effekt i kommuner med henholdsvis 10.000-20.000 og 50.000-100.000 indbyggere.

Revalidenderne i de respektive kommunestørrelser adskiller sig imidlertid på en række områder, som har betydning for effekten af revalidering.

Kommuner med mere end 100.000 indbyggere har en specielt stor andel af revalidender med en høj gennemsnitlig overførselsgrad inden revalidering. Ved overførselsgrad forstås, hvor stor en del af året de har modtaget offentlige ydelser. Revalidender med en meget lav overførselsgrad i perioden op til revalidering har svært ved at mindske overførselsgraden yderligere, mens revalidender med en meget høj overførselsgrad før revalideringen har størst sandsynlighed for at opleve en reduktion i overførselsgraden. I betragtning af den gennemsnitlige overførselsgrads positive betydning for effekten af revalidering er det bemærkelsesværdigt, at kommuner med mere end 100.000 indbyggere ikke opnår en større effekt.

I kommuner med mere end 100.000 indbyggere er der forholdsvis mange revalidender, som modtager kontanthjælp, og forholdsvis få, som modtager sygedagpenge året inden revalidering. Sygedagpengemodtagere opnår markant mindre ef-

fekter end modtagere af arbejdsløshedsdagpenge og kontanthjælpsmodtagere. I betragtning af betydningen af arten af overførselsindkomsten året inden revalidering for effekten af revalidering er det bemærkelsesværdigt, at kommuner med mere end 100.000 indbyggere ikke opnår en større effekt. Omvendt er der i kommuner med færre end 10.000 indbyggere forholdsvis få revalidender, som modtager kontanthjælp, og forholdsvis mange, som modtager sygedagpenge året inden revalidering. Det er derfor bemærkelsesværdigt, at kommuner med færre end 10.000 indbyggere opnår den næststørste samlede effekt.

Endvidere har ressourcegrundlaget pr. indbygger positiv betydning for effekten af revalidering.

I betragtning af, at mindre kommuner oftere har færre ressourcer til rådighed pr. borger, er det bemærkelsesværdigt, at kommuner med under 10.000 indbyggere opnår den næststørste effekt af revalidering. Omvendt forholder det sig med kommuner med mere end 100.000 indbyggere. I betragtning af, at disse kommuner ofte har forholdsvis mange ressourcer til rådighed pr. borger, er den samlede effekt ikke imponerende.

Alle ovennævnte forhold taget i betragtning kan det konkluderes, at kommuner med mere end 100.000 indbyggere ikke opnår specielt gode resultater, hvorimod kommuner med færre end 10.000 indbyggere opnår forholdsvis gode effekter af revalidering.

Samlet kan det således konkluderes, at kommuner med 30.000-50.000 indbyggere opnår de klart bedste resultater af revalidering, men også kommuner med færre end 10.000 indbyggere opnår forholdsvis gode effekter af revalidering, alle forhold taget i betragtning.

6.2. Datamateriale og analysemetode

Analysen i dette kapitel er baseret på tidligere benyttede registerdata, hvor det er valgt at benytte fixed-effect-metoden i analysen af revalideringens påvirkning af personernes fremtidige forsørgelsessituation. Undersøgelsen er udvidet med henblik på betydningen af kommunestørrelsen.¹

Socialforskningsinstituttet gennemførte i perioden 1999-2002 projektet ”Aktiv socialpolitik – en undersøgelse af aktivering, kontanthjælp, revalidering og sygedagpenge”. I denne forbindelse er der foretaget effektmålinger af bl.a. revalidering.

¹ Analyserne er baseret på tidligere benyttede data og suppleret med data vedr. kommunerne, venligst stillet til rådighed af ECO-Analyse ved Kurt Houlberg.

Analysen gør brug af registerdata fra perioden 1992-1999. Datamaterialet er nærmere beskrevet nedenfor. Effektmålingen er beskrevet selvstændigt i et arbejdsrapport² og indgår endvidere i en rapport³.

Analysen tager udgangspunkt i en gruppe personer, der har påbegyndt og afsluttet et revalideringsforløb i perioden 1994-1998.

Der er kun medtaget personer, der har gennemgået en revalideringsperiode på mere end tre måneder. Begrundelsen for denne afgrænsning er, at modtages der revalideringsydelse i tre måneder eller mindre, er der højst sandsynligt tale om supplerende hjælp, dvs. enkeltudgifter til fx hjælpemidler eller transport. Vi har valgt at fokusere på personer, der gennemgår et længerevarende og sammenhængende revalideringsforløb, og hvor forsørgelsesgrundlaget primært er revalideringsydelse og/eller løntilskud i forbindelse med virksomhedsrevalidering. Vi har endvidere valgt at se bort fra personer med mere end ét revalideringsforløb af en varighed på mere end tre måneder inden for perioden 1994-1998. En revalideringsperiode er opgjort som sammenhængende måneder, hvor der modtages revalideringsydelse og/eller løntilskud med tilladte "pauser" på op til seks måneder. De eventuelle måneder, hvor der holdes pause fra revalideringen, tælles med i forløbets varighed. Begrundelsen for at tillade pauser er, at revalidender ofte venter på enten at komme i gang med en uddannelse, venter på praktikplads eller er nødt til at holde pause fra aktiviteten pga. forværret helbredssituation.⁴ Indtil 1998 var det ikke muligt at fortsætte på revalideringsydelse i korterevarende pauser fra erhvervsplanens aktiviteter, men fra 1998 kan revalidender fortsætte med at få revalideringsydelse under pauser på op til seks måneder. Seks måneder må derfor anses for at være en pause af en længde, så revalideringsforløbet ikke anses for at være afsluttet/endt.

Personer, der har gennemgået et revalideringsforløb, og som opfylder ovennævnte kriterier, er fulgt i perioden 1992-1999. Endvidere begrænses analysen til personer, der indgår i datamaterialet fra 1992 og minimum et år efter revalideringen. Begrundelsen for denne begrænsning er, at personer, der ikke indgår i datamaterialet fra 1992, får en unaturlig lav gennemsnitlig overførselsgrad før revalidering; dette gælder specielt unge og indvandrere. Analyseresultaterne påvirkes i et vist omfang af afgrænsningen af den population, der indgår i analysen. Da det specielt er de helt unge og indvandrere, der sorteres fra ved et krav om, at personerne skal indgå i datamaterialet fra 1992, medfører kravet, at effekten af revalidering bliver større. Der arbejdes med kvartalsdata i analyserne, og de enkelte personer vil således med

² Se Filges, T. (2001)

³ Se Filges, T., M. Nord-Larsen og I. Harsløf (2002).

⁴ Hver fjerde ændrer eller afbryder erhvervsplanen undervejs i revalideringsforløbet, heraf 37 pct. pga. helbredsproblemer, jf. Storm, 2001.

de ovennævnte begrænsninger indgå i analysen over en periode på mellem 16 og 32 kvartaler.

Datagrundlaget for analyserne er Statistikregistret til analyser af virksomhedernes sociale engagement, der er oprettet til forskningsbrug af Socialforskningsinstituttet i samarbejde med Danmarks Statistik. Registret er opbygget ved samkøring af forskellige statistikregistre, og det indeholder oplysninger om 10 pct. af den danske befolkning mellem 18 og 66 år. Det svarede i 1999 til ca. 350.000 personer. Der findes bl.a. oplysninger om uddannelse, bopæl, arbejdsløshed og familieforhold for hver enkelt person i registret⁵.

Det er valgt at benytte fixed effect-metoden i analysen af revalideringens påvirkning af personernes fremtidige forsørgelsessituation. Én af fordelene ved fixed effect-metoden er, at det, når en række forudsætninger er opfyldt, jf. Heckman & Robb, 1985, er muligt at måle effekten af revalideringsforløbene på ændringen i overførselsgraden uden at inddrage en kontrolgruppe, som ikke har deltaget i revalidering.

6.3. Fixed effect-analyse og betydningen af kommunestørrelse

Den gennemsnitlige overførselsgrad inden revalidering har stor betydning for effekten, idet overførselsgraden har en tendens til at konvergere mod et gennemsnitsniveau. Det betyder, at overførselsgraden for personer med en lav gennemsnitlig overførselsgrad har en tendens til at stige, hvorimod overførselsgraden for personer med en gennemsnitlig høj overførselsgrad har en tendens til at falde.

Af Filges (2001) fremgår endvidere, at forhold som revalidendernes etniske oprindelse, alder, uddannelse mv. har betydning for effekten af revalidering. Specielt revalidendernes etniske oprindelse har stor betydning, revalidender med dansk baggrund opnår generelt bedre effekter end revalidender med udenlandsk baggrund, og der er tilsyneladende andre forhold, der har betydning for personer med udenlandsk baggrund i forhold til personer med dansk baggrund. Derfor er alle estimationer opdelt på revalidendernes herkomst. Først ses på revalidender med dansk baggrund og dernæst på revalidender med udenlandsk herkomst.

Ud over etnisk baggrund viser analysen i Filges (2001), at yngre personer og bedre uddannede personer opnår det forholdsmæssigt bedste resultat. Årsagen til, at revalidering er iværksat, har ligeledes en betydning. Med årsag menes, hvorvidt per-

⁵ For en nærmere beskrivelse af datamaterialet henvises til Filges, 2001.

sonen "kommer fra" understøttelse som følge af arbejdsløshed eller understøttelse som følge af sygdom. Det vil sige, at der i praksis skelnes mellem modtagere af arbejdsløshedsdagpenge, kontanthjælpsmodtagere og sygedagpengemodtagere. Sygedagpengemodtagere opnår klart dårligere effekter af revalidering end modtagere af arbejdsløshedsdagpenge og kontanthjælpsmodtagere. Endvidere har det betydning, hvorvidt revalidenderne under revalideringsforløbet er i gang med en uddannelse. Uddannelse i forbindelse med revalideringsforløbet giver markant bedre effekter.

Endelig viser nærværende undersøgelse, at kommunens ressourcegrundlag pr. indbygger har positiv betydning for effekten.

Estimaterne for revalidender med dansk baggrund opdelt på kommunestørrelse er vist i tabel 6.1. Estimatet til variabelen '*Er i revalidering*' angiver, hvor meget den gennemsnitlige overførselsgrad forøges under selve revalideringsperioden. Jo større den estimerede koefficient er, jo mere øges overførselsgraden under selve revalideringsperioden. Koefficienten til overførselsgrad i befolkningen siger noget om, hvor følsom den betragtede personkreds er over for ændringer i den generelle beskæftigelsessituation. Estimatet til variabelen '*Har afsluttet revalidering*' er naturligvis den koefficient, som er mest interessant. I det følgende vil kun denne koefficient blive angivet for overskuelighedens skyld. Tabeller med samtlige estimerede koefficienter er givet i bilag 6.⁶

Tabel 6.1.

Effekt af deltagelse i revalidering opdelt efter størrelsen af revalidendens hjemkommune, angivet som indbyggertal i tusinde, personer med dansk baggrund.

	Kommunestørrelse i 1000 indbyggere					
	0-10	10-20	20-30	30-50	50-100	100+
Er i revalidering	279	328	259	295	300	248
Har afsluttet revalidering	-58	7 ^{NS}	-48	-83	-26	-50
Overførselsgrad i befolkningen	3,65	3,64	4,03	4,37	4,42	3,11
R ²	0,13	0,14	0,14	0,17	0,16	0,11
Antal	14.304	17.728	9.088	13.248	16.640	39.712
Pct.	13	16	8	12	15	36

Estimeret ved fixed effect-analyser. Ændringer i overførselsgraden i promillepoint. NS angiver, at den estimerede koefficient ikke er signifikant forskellig fra 0 på et 5 pct.'s niveau.

⁶ Alle bilagstabeller findes på SFT's hjemmeside: www.sft.dk/sw7473.asp.

Det fremgår af tabel 6.1, at kommuner med 30.000-50.000 indbyggere opnår den største effekt, og kommuner med under 10.000 indbyggere opnår den næststørste effekt. Derimod har revalidering ingen eller meget begrænset effekt i kommuner med henholdsvis 10.000-20.000 og 50.000-100.000 indbyggere.

Som nævnt er graden af selvforsørgelse i perioden inden revalidering af betydning for fortolkningen af effekten. Revalidender med en meget lav overførselsgrad i perioden op til revalidering har svært ved at mindske overførselsgraden yderligere, mens revalidender med en meget høj overførselsgrad før revalideringen har størst sandsynlighed for at opleve en reduktion i overførselsgraden. Af tabel 6.2 fremgår, at der ikke er meget forskel på fordelingen af revalidender opgjort på overførselsgrad i perioden op til revalidering. Kun kommuner med over 100.000 indbyggere adskiller sig ved, at færre revalidender har en lav overførselsgrad i perioden inden revalidering, og flere har en høj overførselsgrad i perioden inden revalidering.

Tabel 6.2.

Revalidender med dansk baggrund opdelt på graden af selvforsørgelse inden revalidering og kommunestørrelse, angivet som indbyggertal i tusinde. Procent.

Gennemsnitlig overførselsgrad inden revalidering	Kommunestørrelse i 1.000 indbyggere						I alt
	0-10	10-20	20-30	30-50	50-100	100+	
0-300	29	30	27	26	29	22	26
300-700	32	34	33	36	32	32	33
700-1000	39	36	40	39	39	46	41
I alt	13	16	8	12	15	36	100
Antal	14.304	17.728	9.088	13.248	16.640	39.712	110.720

Ses på effekten af revalidering opdelt på den gennemsnitlige overførselsgrad i perioden inden revalidering og kommunestørrelse, ses af tabel 6.3, at der dels er stor forskel på effekten afhængig af graden af selvforsørgelse inden revalidering, dels at kommuner med mere end 100.000 indbyggere opnår den mindste effekt for revalidender med en høj gennemsnitlig overførselsgrad inden revalidering. Derimod opnår kommuner med 30.000-50.000 indbyggere en forholdsvis stor effekt for revalidender med en høj gennemsnitlig overførselsgrad inden revalidering. Endvidere bemærkes, at revalidender med en middel grad af selvforsørgelse inden revalidering opnår en reduktion af overførselsgraden på knap 8 pct., hvis de bor i kommuner med henholdsvis mindre end 10.000 og 30.000-50.000 indbyggere. I de resterende kommuner opnås for denne gruppe af revalidender ingen eller kun en meget beskednen reduktion af overførselsgraden.

Kommuner med mere end 100.000 indbyggere har således en specielt stor andel af revalidender med en høj gennemsnitlig overførselsgrad inden revalidering. I betragtning af den gennemsnitlige overførselsgrads betydning for effekten af revalidering er det bemærkelsesværdigt, at kommuner med mere end 100.000 indbyggere ikke opnår en større effekt.

Tabel 6.3.

Effekt af deltagelse i revalidering, opdelt på gennemsnitlig overførselsgrad før revalidering og kommunestørrelse, angivet som indbyggertal i tusinde, personer med dansk baggrund.

Kommunestørrelse i 1.000 indbyggere	Gennemsnitlig overførselsgrad før revalidering		
	0-300	300-700	700-1000
0-10	172	-78	-208
10-20	237	17 ^{NS}	-201
20-30	162	-15 ^{NS}	-217
30-50	219	-76	-289
50-100	183	-16 ^{NS}	-194
100 +	193	-17	-191

Estimeret ved fixed effect-analyser. Ændringer i overførselsgraden i promillepoint. NS angiver, at den estimerede koefficient ikke er signifikant forskellig fra 0 på et 5 pct.'s niveau.

For personer med dansk baggrund har revalidering den største effekt for unge under 35 år. Revalidendernes fordeling på alder er forholdsvis ens i kommunerne; der er en svag tendens til, at revalidender i de større kommuner i højere grad er under 35 år, se tabel 6.4.

Tabel 6.4.

Revalidender med dansk baggrund fordelt på alder og kommunestørrelse, angivet som indbyggertal i tusinde. Procent.

	Kommunestørrelse i 1.000 indbyggere						I alt
	0-10	10-20	20-30	30-50	50-100	100+	
18-35 år	47	47	50	50	52	53	50
36-66 år	53	53	50	50	48	47	50
I alt	13	16	8	12	15	36	100
Antal	14.304	17.728	9.088	13.248	16.640	39.712	110.720

De opnåede effekter for unge under 35 år er størst i kommuner med henholdsvis 0-10.000 og 30.000-50.000 indbyggere, se tabel 6.5. I kommuner med 30.000-50.000 indbyggere opnås ligeledes en reduktion af overførselsgraden for revali-

dender over 35 år, hvorimod overførselsgraden forøges i kommuner med 10.000-20.000 indbyggere.

Tabel 6.5.

Effekt af deltagelse i revalidering, opdelt på alder og kommunestørrelse, angivet som indbyggertal i tusinde, personer med dansk baggrund.

Kommunestørrelse i 1.000 indbyggere	Alder	
	18-35 år	36-66 år
0-10	-120	-3 ^{NS}
10-20	-65	71
20-30	-93	1 ^{NS}
30-50	-107	-57
50-100	-48	-1 ^{NS}
100 +	-84	-10 ^{NS}

Estimeret ved fixed effect-analyser. Ændringer i overførselsgraden i promillepoint. NS angiver, at den estimerede koefficient ikke er signifikant forskellig fra 0 på et 5 pct.'s niveau.

Revalidendernes uddannelsesniveau har stor betydning for effekten af revalidering, jo højere uddannelse jo større effekt. I kommuner med færre end 10.000 indbyggere har lidt færre af revalidenderne en videregående uddannelse, og lidt flere har udelukkende fuldført grundskole, se tabel 6.6. Derudover adskiller kommuner med 30.000-50.000 indbyggere sig ved, at færre revalidender udelukkende har fuldført grundskole, og lidt flere har en erhvervsfaglig uddannelse.

Tabel 6.6.

Revalidender med dansk baggrund opdelt på uddannelse og kommunestørrelse, angivet som indbyggertal i tusinde. Procent.

	Kommunestørrelse i 1.000 indbyggere						I alt
	0-10	10-20	20-30	30-50	50-100	100+	
Grundskole	56	52	51	43	49	50	50
Gymnasial	4	4	6	6	6	10	7
Erhvervsfaglig	30	31	30	37	30	26	30
Videregående	10	13	13	14	15	15	14
I alt	13	16	8	12	15	36	100
Antal	14.304	17.728	9.088	13.248	16.640	39.712	110.720

Af tabel 6.7 ses, at effekterne opdelt på uddannelse varierer meget mellem kommunerne. Den generelle tendens til, at højere uddannelse medfører højere effekter, brydes, når effekterne opdeles på kommunestørrelse.

Kommuner med 20.000-30.000 indbyggere opnår kun en reducere af overførselsgraden for revalidender, som udelukkende har fuldført enten grundskole eller en gymnasial uddannelse, og kommuner med henholdsvis 50.000-100.000 og mere end 100.000 indbyggere opnår bedre effekter for revalidender med en erhvervsfaglig uddannelse end for revalidender med en videregående uddannelse.

Revalidender, som udelukkende har fuldført grundskole, opnår den bedste effekt i kommuner med 30.000-50.000 indbyggere, hvorimod revalidender med en erhvervsfaglig uddannelse opnår den bedste effekt i kommuner med mindre end 10.000 indbyggere, og revalidender med en videregående uddannelse opnår den markant bedste effekt i kommuner med 30.000-50.000 indbyggere.

Tabel 6.7.

Effekt af deltagelse i revalidering, opdelt på uddannelse og kommunestørrelse, angivet som indbyggertal i tusinde, personer med dansk baggrund.

Kommunestørrelse i 1.000 indbyggere	Uddannelse			
	Grundskole	Gymnasial	Faglig	Videregående
0-10	-27	-141	-93	-106
10-20	8 ^{NS}	70	30	-62
20-30	-62	-145	-15 ^{NS}	-28 ^{NS}
30-50	-87	45 ^{NS}	-67	-177
50-100	-12 ^{NS}	-28 ^{NS}	-50	-37
100 +	-49	-12 ^{NS}	-73	-45

Estimeret ved fixed effect-analyser. Ændringer i overførselsgraden i promillepoint. NS angiver, at den estimerede koefficient ikke er signifikant forskellig fra 0 på et 5 pct.'s niveau.

Umiddelbart er det gunstigt for kommuner med 30.000-50.000 indbyggere, at revalidenderne i mindre grad udelukkende har fuldført grundskole og i højere grad har en erhvervsfaglig uddannelse. Men i disse kommuner opnås i forhold til de andre kommuner den største effekt for revalidender, som udelukkende har fuldført grundskole, og effekten er på nær kommuner med færre end 10.000 indbyggere større end effekten for revalidender med en erhvervsfaglig uddannelse. Med andre ord: Den forholdsvis lave andel af revalidender, som udelukkende har fuldført grundskole, trækker ikke den samlede effekt i vejret.

Den generelle tendens til, at højere uddannelse medfører højere effekter, brydes, når effekterne opdeles på kommunestørrelse. Det er således vanskeligt at uddrage forhold af betydning vedrørende uddannelse.

Betydningen af uddannelse i forbindelse med revalidering er markant, jf. Filges (2001). Revalidender, som undervejs i revalideringsforløbet er i gang med en uddannelse, opnår en markant højere effekt end revalidender, som ikke er i gang med en uddannelse undervejs i revalideringsforløbet. Andelen af revalidender, som uddanner sig i forbindelse med revalidering, varierer mellem 10 og 13 pct., se tabel 6.8.

Tabel 6.8.

Revalidender med dansk baggrund opdelt på, hvorvidt de undervejs i revalideringsforløbet er i gang med en uddannelse, og kommunestørrelse angivet som indbyggertal i tusinde. Procent.

	Kommunestørrelse i 1.000 indbyggere						I alt
	0-10	10-20	20-30	30-50	50-100	100+	
Ej i gang med uddannelse	90	90	87	87	88	90	89
I gang med uddannelse	10	10	13	13	12	10	11
I alt	13	16	8	12	15	36	100
Antal	14.304	17.728	9.088	13.248	16.640	39.712	110.720

Igangværende uddannelse har en forholdsvis stor betydning for effekten af revalidering i kommuner med henholdsvis 0-10.000, 30.000-50.000 og mere end 100.000 indbyggere, hvorimod forskellene på effekten af revalidering er mindre i de resterende kommuner, se tabel 6.9.

Tabel 6.9.

Effekt af deltagelse i revalidering opdelt på, hvorvidt de undervejs i revalideringsforløbet er i gang med en uddannelse og kommunestørrelse angivet som indbyggertal i tusinde, personer med dansk baggrund.

Kommunestørrelse i 1.000 indbyggere	Igangværende uddannelse	
	Ikke i gang med uddannelse	I gang med uddannelse
0-10	-41	-235
10-20	14	-60
20-30	-45	-63
30-50	-73	-156
50-100	-23	-55
100 +	-40	-148

Estimeret ved fixed effect-analyser. Ændringer i overførselsgraden i promillepoint. NS angiver, at den estimerede koefficient ikke er signifikant forskellig fra 0 på et 5 pct's niveau.

Med andre ord: De meget store reduktioner af overførselsgraden, som revalidender under uddannelse opnår i kommuner med henholdsvis 0-10.000, 30.000-50.000 og mere end 100.000 indbyggere, trækker den samlede effekt i vejret, mens revalidender under uddannelse i kommuner med henholdsvis 10.000-20.000, 20.000-30.000 og 50.000-100.000 indbyggere ikke opnår markant større reduktioner og derfor ikke trækker den samlede effekt tilstrækkeligt i vejret.

Hvorvidt revalidenden "kommer fra" understøttelse som følge af arbejdsløshed eller understøttelse som følge af sygdom har stor betydning for effekten af revalidering, idet sygedagpengemodtagere opnår mindre effekter end modtagere af arbejdsløshedsdagpenge og kontanthjælpsmodtagere. I kommuner med mere end 100.000 indbyggere har forholdsvis få revalidender modtaget sygedagpenge, og forholdsvis flere har modtaget kontanthjælp året inden revalidering, hvorimod det forholder sig omvendt i kommuner med henholdsvis færre end 10.000 og 10.000-20.000 indbyggere, se tabel 6.10.

Tabel 6.10.

Revalidender med dansk baggrund opdelt på dominerende ydelse året inden revalidering og kommunestørrelse, angivet som indbyggertal i tusinde. Procent.

	Kommunestørrelse i 1.000 indbyggere						I alt
	0-10	10-20	20-30	30-50	50-100	100+	
Andet	21	26	20	24	25	23	23
Arbejdsløshedsdagpenge	12	11	4	8	8	8	9
Kontanthjælp	28	29	43	38	39	51	41
Sygedagpenge	39	34	33	30	28	18	27
I alt	13	16	8	12	15	36	100
Antal	14.304	17.728	9.088	13.248	16.640	39.712	110.720

I de fleste kommuner er effekten af revalidering ikke signifikant for sygedagpengemodtagere, og sygedagpengemodtagere opnår ligefrem en forøgelse af overførselsgraden i kommuner med henholdsvis 10.000-20.000 og 20.000-30.000 indbyggere. Modtagere af understøttelse som følge af arbejdsløshed, dvs. både arbejdsløshedsdagpenge og kontanthjælp, opnår den største reduktion i overførselsgraden i kommuner med 30.000-50.000 indbyggere og ligeledes forholdsvis høje reduktioner i kommuner med 0-10.000 indbyggere. Den mindste reduktion for kontanthjælpsmodtagere opnås i kommuner med mere end 100.000 indbyggere, og modtagere af arbejdsløshedsdagpenge forøger overførselsgraden i kommuner med 20.000-30.000 indbyggere.

I kommuner med mere end 100.000 indbyggere er der forholdsvis mange revalidender, som modtager kontanthjælp, og forholdsvis få, som modtager sygedag-

penge året inden revalidering. I betragtning af betydningen af den dominerende ydelse året inden revalidering for effekten af revalidering er det bemærkelsesværdigt, at kommuner med mere end 100.000 indbyggere ikke opnår en større effekt. Omvendt er der i kommuner med færre end 10.000 indbyggere forholdsvis få revalidender, som modtager kontanthjælp, og forholdsvis mange, som modtager sygedagpenge året inden revalidering. Det er derfor bemærkelsesværdigt, at kommuner med færre end 10.000 indbyggere opnår den næststørste samlede effekt.

Tabel 6.11.

Effekt af deltagelse i revalidering, opdelt på dominerende ydelse året inden revalidering og kommunestørrelse, angivet som indbyggertal i tusinde, personer med dansk baggrund.

Kommunestørrelse i 1.000 indbyggere	Dominerende ydelse året inden revalidering		
	Arbejdsløshedsdagpenge	Sygedagpenge	Kontanthjælp
0-10	-58	-15 ^{NS}	-176
10-20	-46	52	-123
20-30	135	36	-149
30-50	-168	-27 ^{NS}	-202
50-100	-87	18 ^{NS}	-139
100 +	27 ^{NS}	20 ^{NS}	-128

Estimeret ved fixed effect-analyser. Ændringer i overførselsgraden i promillepoint. NS angiver, at den estimerede koefficient ikke er signifikant forskellig fra 0 på et 5 pct.'s niveau.

Kommunens ressourcegrundlag pr. indbygger har betydning for effekten af revalidering, se tabel 6.12. Ressourcegrundlaget er givet som kommunens beskatningsgrundlag korrigeret for udligning, tilskud m.m. Flere ressourcer pr. indbygger giver en større effekt af revalidering.

Tabel 6.12.

Effekt af deltagelse i revalidering, opdelt på kommunens ressourcegrundlag, angivet i tusinde kroner pr. indbygger, personer med dansk baggrund.

	Ressourcegrundlag	
	120-160	98-120
Er i revalidering	218	301
Har afsluttet revalidering	-64	-33
Overførselsgrad i befolkningen	4,09	3,58
R ²	0,12	0,14
Antal	27.712	83.008

Estimeret ved fixed effect-analyser. Ændringer i overførselsgraden i promillepoint. NS angiver, at den estimerede koefficient ikke er signifikant forskellig fra 0 på et 5 pct.'s niveau.

Hvis man ser bort fra kommuner med 50.000-100.000 indbyggere, er der en entydig sammenhæng mellem kommunestørrelse og fordelingen af revalidender opdelt på kommunens ressourcegrundlag, se tabel 6.13. Jo større kommune, jo større andel af revalidender, som bor i en kommune med et forholdsvis godt ressourcegrundlag pr. indbygger.

Tabel 6.13.

Revalidender med dansk baggrund opdelt på kommunens ressourcegrundlag, angivet i tusinde kroner pr. indbygger og kommunestørrelse, angivet som indbyggertal i tusinde. Procent.

Ressource- grundlag	Kommunestørrelse						I alt
	0-10	10-20	20-30	30-50	50-100	100 +	
120-160	2	2	27	35	18	43	25
98-120	98	98	73	65	82	57	75
I alt	13	16	8	12	15	36	100
Antal	14.304	17.728	9.088	13.248	16.640	39.712	110.720

I betragtning af ressourcegrundlagets betydning for effekten af revalidering har større kommuner således alt andet lige bedre forudsætninger for at opnå gode effekter. Tabel 6.14 viser da også, at det inden for hver kommunestørrelse er kommunerne med det højeste ressourcegrundlag, som opnår de forholdsvis bedste effekter. Kommuner med 30.000-50.000 indbyggere skiller sig ud ved at opnå bedre effekter i forholdsvis ressourcefattige kommuner end i ressourcerige kommuner. Effekten opnået i de forholdsvis ressourcefattige kommuner af denne størrelse er endda bemærkelsesværdigt god.

I betragtning af, at mindre kommuner oftere har færre ressourcer til rådighed pr. borger, er det bemærkelsesværdigt, at kommuner med under 10.000 indbyggere opnår den næststørste effekt af revalidering. Omvendt forholder det sig med kommuner med mere end 100.000 indbyggere; i betragtning af, at disse kommuner ofte har forholdsvis mange ressourcer til rådighed pr. borger, er den samlede effekt ikke imponerende.

Tabel 6.14.

Effekt af deltagelse i revalidering, opdelt på kommunens ressourcegrundlag, angivet i tusinde kroner pr. indbygger og kommunestørrelse, angivet som indbyggertal i tusinde, personer med dansk baggrund.

Kommunestørrelse i 1.000 indbyggere	Ressourcegrundlag	
	120-160	98-120
0-10	-112	-56
10-20	53 ^{NS}	6 ^{NS}
20-30	-96	-28
30-50	-42	-104
50-100	-87	-14
100 +	-63	-42

Estimeret ved fixed effect-analyser. Ændringer i overførselsgraden i promillepoint. NS angiver, at den estimerede koefficient ikke er signifikant forskellig fra 0 på et 5 pct.'s niveau.

Urbaniseringsgrad og geografisk beliggenhed har været inddraget i analysen, men viser sig ikke at have nogen systematisk sammenhæng med kommunestørrelse.

6.4. Effekter for revalidender med udenlandsk baggrund

Som nævnt konkluderes det i Filges (2001), at specielt revalidendernes etniske oprindelse har stor betydning for effekterne, og at der tilsyneladende er andre forhold, der har betydning for personer med udenlandsk baggrund i forhold til personer med dansk baggrund.

Effekterne er generelt mindre for personer med udenlandsk baggrund end for personer med dansk baggrund. Effekterne opnået for personer med udenlandsk baggrund er vist i tabel 6.15. Det fremgår, at kommuner med henholdsvis 20.000-30.000 og 50.000-100.000 indbyggere opnår den største effekt, mens revalidering ingen effekt har i de resterende kommuner.

Som nævnt er graden af selvforsørgelse i perioden inden revalidering af betydning for fortolkningen af effekten. Af tabel 6.16 fremgår, at i de mindste kommuner er der forholdsvis få revalidender med en lille grad af selvforsørgelse inden revalidering, mens der i kommuner med 50.000-100.000 indbyggere er forholdsvis mange revalidender med en lille grad af selvforsørgelse inden revalidering. I kommuner med 20.000-30.000 indbyggere er der forholdsvis få revalidender med en høj grad af selvforsørgelse inden revalidering.

Tabel 6.15.

Effekt af deltagelse i revalidering opdelt efter størrelsen af revalidendens hjemkommune, personer med udenlandsk baggrund.

	Kommunestørrelse i 1.000 indbyggere					
	0-10	10-20	20-30	30-50	50-100	100+
Er i revalidering	259	379	197	228	129	185
Har afsluttet revalidering	-6 ^{NS}	-34 ^{NS}	-83	12 ^{NS}	-94	30
Overførselsgrad i befolkningen	7,22	3,85	5,09	6,33	4,28	6,75
R ²	0,15	0,18	0,14	0,14	0,10	0,13
Antal observationer	576	1.472	1.216	2.112	2.400	9.888
Antal personer	18	46	38	66	75	309
Pct.	3	8	7	12	14	56

Estimeret ved fixed effect-analyser. Ændringer i overførselsgraden i promillepoint. NS angiver, at den estimerede koefficient ikke er signifikant forskellig fra 0 på et 5 pct.'s niveau.

For at klarlægge dels betydningen af den gennemsnitlige overførselsgrad inden revalidering, dels andres betydning for effekten af revalidering, er det nødvendigt at lave separate estimater. Der er dog for få revalidender med udenlandsk baggrund til at lave yderligere opdelte estimationer.

Tabel 6.16.

Revalidender med udenlandsk baggrund opdelt på graden af selvforsørgelse inden revalidering og kommunestørrelse, angivet som indbyggertal i tusinde. Procent.

Gennemsnitlig overførselsgrad inden revalidering	Kommunestørrelse i 1.000 indbyggere						I alt
	0-10	10-20	20-30	30-50	50-100	100+	
0-300	22	33	13	30	19	17	20
300-700	39	35	37	23	21	32	30
700-1.000	39	33	50	47	60	51	50
I alt	3	8	7	12	14	56	100
Antal observationer	576	1.472	1.216	2.112	2.400	9.888	17.664
Antal personer	18	46	38	66	75	309	552

En forsigtig konklusion er, at revalidering generelt ingen effekt har for personer med udenlandsk baggrund. Undtaget er dog kommuner med henholdsvis 20.000-30.000 og 50.000-100.000 indbyggere. Effekten i disse kommuner skyldes dog til dels den forholdsvis lave andel revalidender med en lav gennemsnitlig overførselsgrad inden revalidering henholdsvis den forholdsvis høje andel revalidender med en høj gennemsnitlig overførselsgrad inden revalidering, som findes i disse kommuner.

TILKENDELSE AF FØRTIDSPENSION

Af Steen Bengtsson

7.1. Sammenfatning: Store kommuner tåler bedst formaliserede arbejdsgange

Der tilkendes ikke lige mange førtidspensioner i alle kommuner. Forskellene fra kommune til kommune i tilkendelseshyppighed er tværtimod store. I forhold til det antal tilkendelser, man skulle forvente på baggrund af de sociale forhold i kommunen, tilkender adskillige kommuner dobbelt så mange pensioner og adskillige kommuner kun halvt så mange.

Gennem halvfemserne er disse forskelle fra kommune til kommune vokset. Forskellene hænger sammen med kommunestørrelse. Når vi kun betragter kommuner med over 16.000 indbyggere, er denne sammenhæng pæn og lineær: Jo større kommune, des færre tilkendelser. For mindre kommuner er sammenhængen mere kompliceret.

Ved en multivariat analyse af antal tilkendelser viser det sig, at kommunestørrelse ikke kommer med blandt de forklarende variable, hverken når man ser på alle kommuner under ét, eller når man ser på mindre og større kommuner hver for sig.

De multivariate analyser viser imidlertid også, at mindre og større kommuner fungerer forskelligt. For begge typer kommuner gælder, at en dynamisk måde at arbejde på med samarbejde på tværs af fag og afdelinger og brug af netværk til at klare den konkrete sag betyder, at der tilkendes færre pensioner, mens en bureaukratisk måde at arbejde på, hvor man arbejder isoleret i afdeling og fag og på en formel måde, betyder, at der tilkendes flere.

Forskellen er, at formel administration og omsorgsorientering betyder meget mere i de små kommuner end i de store. Det indebærer, at de store kommuner kan bære en relativt høj grad af formalisering af deres arbejdsgange, uden at det går ud over kvaliteten af deres arbejde, mens de mindre kommuner må arbejde meget uformelt, hvis de skal nå et godt resultat. Da der kan være gode grunde til at have en vis grad af formalisering, må dette siges at være en vigtig styrke ved de store kommuner.

7.2. Undersøgelsen

Dette kapitel belyser betydningen af kommunestørrelse for tilkendelse af førtidspension. Socialforskningsinstituttet har netop udgivet en rapport (Bengtsson, 2002), hvor tilkendelsen af førtidspension analyseres i forhold til administrationen og planlægningen af politikken på områderne sygedagpenge, kontanthjælp og aktivering, revalidering og førtidspension. Rapporten viste, at tilkendelsen af førtidspension fulgte et mønster, der var relateret til de arbejdsmåder, der blev belyst ved undersøgelsen.

Mønsteret fulgte Michel Croziers teori for bureaukrati versus dynamisk organisation. Der blev således førtidspensioneret flere i kommuner, der arbejdede regelstyret, og hvor man administrerede formelt, hvor man i arbejdet holdt sig inden for fagområdets grænser, og hvor de udgående aktiviteter blev lagt i formelle rammer. Derimod blev der pensioneret færre i kommuner, hvor man tog udgangspunkt i den enkelte konkrete person, arbejdede tværfagligt, og hvor man havde et netværk til arbejdsgivere, uddannelsessteder og praktiserende læger, der kunne bruges af sagsbehandleren i det enkelte konkrete tilfælde.

I denne undersøgelse blev der kontrolleret for de sociale karakteristika ved kommunen, som indgår i den model, der benyttes i Den Sociale Ankestyrelses Årsstatistik, og som oprindeligt er udviklet af Socialforskningsinstituttet. Her indgår ikke kommunestørrelse, og vi har i forbindelse med undersøgelsen heller ikke taget denne faktor i betragtning. Vi har således ikke i forvejen nogen viden om kommunestørrelsens eventuelle betydning for førtidspensionering.

7.3. Det umiddelbare billede

Der tilkendes som nævnt ikke lige mange førtidspensioner i små og store kommuner. Vi skal begynde med at se på billedet af pensionering i små og store kommuner, som det umiddelbart fremtræder. Det ses af tabel 7.1, og de efterfølgende figurer 7.1-7.3 anskueliggør tabellens indhold.

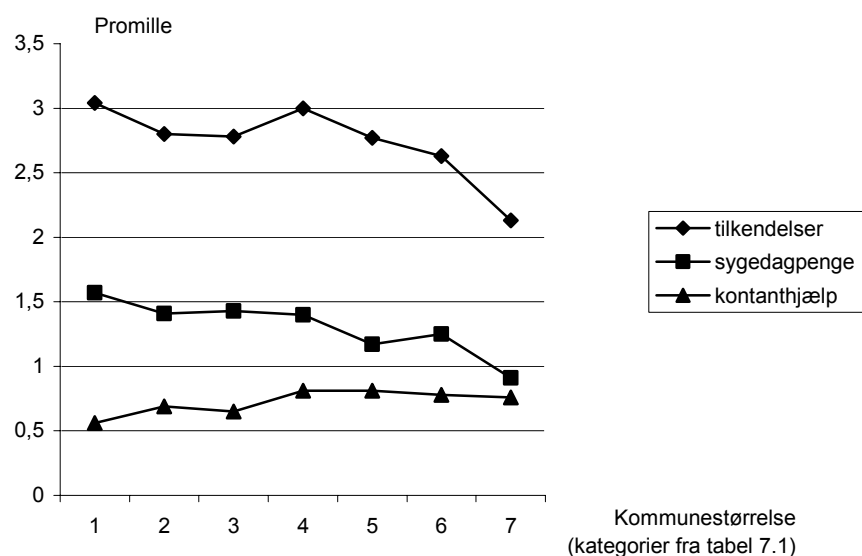
Tabel 7.1.

Tilkendelser af førtidspension i år 2000 i kommuner set i forhold til indbyggertal.

	1	2	3	4	5	6	7
	0- 4.000	4.000- 8.000	8.000- 16.000	16.000- 30.000	30.000- 50.000	50.000- 100.000	Over 100.000
Tilkendelser i alt	3,04	2,80	2,78	3,00	2,77	2,63	2,13
Fra sygedagpenge	1,57	1,41	1,43	1,40	1,17	1,25	0,91
Fra kontanthjælp	0,56	0,69	0,65	0,81	0,88	0,78	0,76
Højeste	0,62	0,45	0,41	0,47	0,46	0,36	0,33
Mellemste	1,37	1,28	1,29	1,41	1,23	1,21	0,93
Almindelig, §14.3.1	0,65	0,64	0,71	0,71	0,64	0,67	0,55
Blandet, §14.3.2	0,23	0,20	0,17	0,20	0,17	0,20	0,17
Ren behov, §14.3.3	0,16	0,16	0,11	0,13	0,13	0,10	0,08
Helbred i alt	2,65	2,37	2,41	2,58	2,33	2,25	1,81
Behov i alt	0,39	0,37	0,28	0,32	0,30	0,30	0,24
Somatisk baggrund	1,93	1,82	1,80	1,88	1,63	1,53	1,20
Psykisk baggrund	0,72	0,69	0,67	0,82	0,83	0,85	0,70

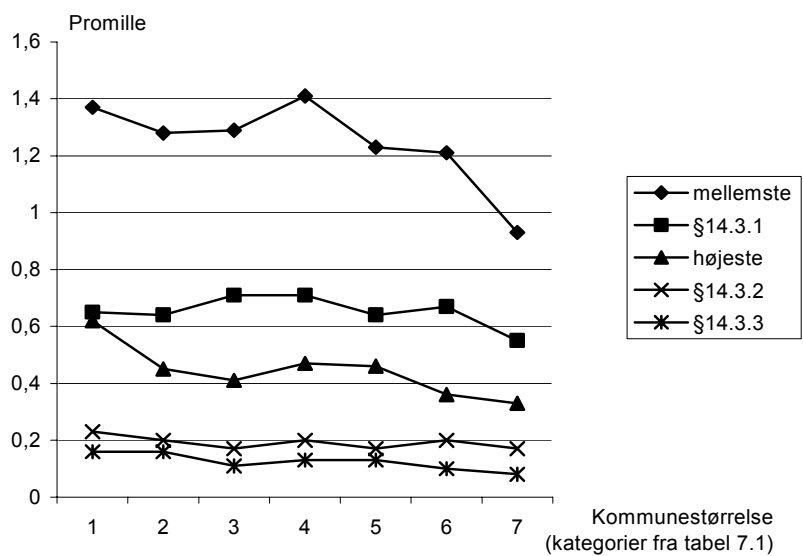
Figur 7.1.

Tilkendelser af førtidspension i alt, fra sygedagpenge og fra kontanthjælp i 2000 i promille af befolkningen i de syv kategorier af kommunestørrelse fra tabel 7.1.



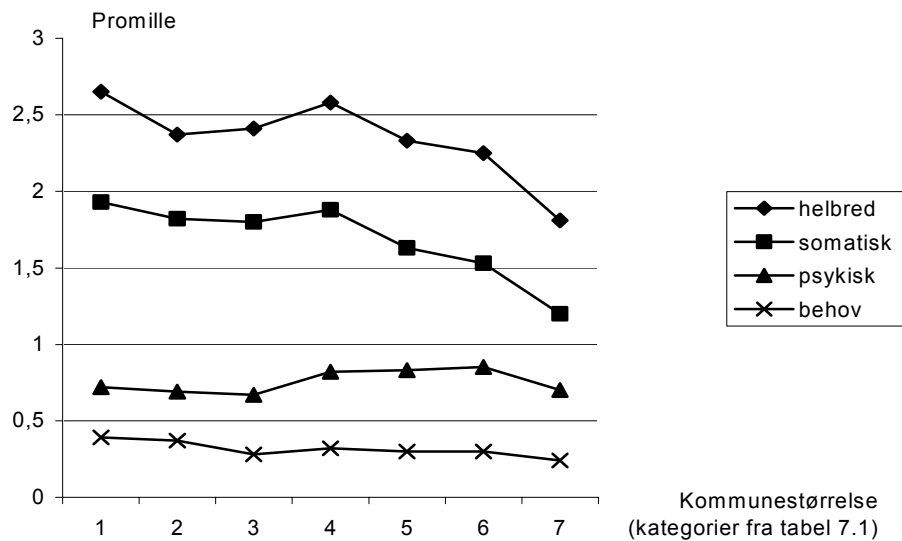
Figur 7.2.

Tilkendelser i 2000 af de forskellige typer af førtidspensioner i promille af befolkningen i de syv kategorier af kommunestørrelse fra tabel 7.1.



Figur 7.3.

Tilkendelser i 2000 af førtidspension på forskelligt grundlag, i promille af befolkningen i de syv kategorier af kommunestørrelse fra tabel 7.1.



Det ses af figurerne, at der tilkendes færre førtidspensioner i de større kommuner end i de mindre. I de allermindste kommuner tilkendes der flest, men det drejer sig om mindre end en procent af det samlede antal tilkendelser. Derefter kommer kategorien 16.000-30.000 indbyggere, som på figurerne har fået nr. 4. Dette mønster findes både for tilkendelser af førtidspensioner i alt, og det genkendes også nogenlunde for tilkendelser af de forskellige typer, der er betragtet hver for sig. De mest markante undtagelser fra mønsteret er tilkendelser til personer, der modtager konstanthjælp og tilkendelser på psykisk grundlag. I disse to tilfælde finder vi, at variationen med kommunestørrelse går i den modsatte retning, således at der tilkendes flere af disse typer pensioner i de større kommuner. Tilkendelser af såkaldt ”blandet” pension efter §14.3.2 er nærmest uafhængig af kommunestørrelse.

De kraftigste sammenhænge absolut set findes for mellemste førtidspension og for helbredsbedingede pensioner i alt samt for pensioner med somatisk grundlag. Disse sammenhænge er kurveformede i den venstre halvdel, men nærmest lineære i den højre. Den kraftigste sammenhæng relativt set ser ud til at findes for den rent behovsbestemte almindelige førtidspension efter §14.3.3. Den ser ikke ud af så meget på figuren, men det er, fordi det drejer sig om meget færre personer end ved de tidligere nævnte typer førtidspensioner.

Ud fra det umiddelbare billede af sammenhængene mellem kommunestørrelse og tilkendelse af førtidspension, som vi her har det, ser det ud til, at der gør sig andre forhold gældende for de mindre kommuner med under 16.000 indbyggere end for de større med mere end 16.000. Ser man på de to grupper hver for sig, finder man inden for hver gruppe, at de større kommuner pensionerer færre end de mindre. Ved 16.000 viser figurerne et mærkeligt hop op.

De analyser, der er gennemført med modellen fra Årsstatistikken, og som er videreført i den nyligt udgivne rapport (Bengtsson, 2002), kan ikke gennemføres for hver af de syv grupper efter størrelse, hvori kommunerne er inddelt i tabel 7.1. Det går lige at gennemføre de fleste af dem, hvis vi deler kommunerne midt over. Derfor opereres der i det følgende med to grupper af kommuner, hvor delepointet er sat ved 11.000 indbyggere. Tabel 7.2 giver en oversigt.

Kommuner med under 11.000 indbyggere førtidspensionerer mere end kommuner med flere indbyggere. Forskellen er på 0,111 promillepoint. Man kan også sige, at de små kommuner pensionerer godt 4 pct. flere end de store. Forskellen er mindst ved den blandede førtidspension (efter §14.3.2), hvor den kun er på 0,003 promillepoint, svarende til, at de små pensionerer knap 2 pct. flere end de store.

Tabel 7.2.

Tilkendelser af førtidspension i år 2000 i kommuner med under 11.000 indbyggere og i kommuner med over 11.000 indbyggere.

	A. Tilkendelser i kommuner <11.000 indbyggere	B. Tilkendelser i kommuner >11.000 indbyggere	C. A i promille af indbyggertal 1000A:IA	D. B i promille af indbyggertal 1000B:IB	Merpensio- nering i små kommuner i % C:D – 1	Merpensio- nering i større kommuner i % D:C – 1	
Tilkendelser	3029.00	11153.00	2,749	2,638	4,2	- 4,0	
Sygedagpenge	1530.00	5118.00	1,389	1,210	14,8	- 12,9	*
Aktivering	725.00	3322.00	0,658	0,786	-16,3	19,5	*
Højeste	479.00	1687.00	0,435	0,399	9,0	- 8,3	
Mellemste	1368.00	5091.00	1,242	1,204	3,2	- 3,1	
§14.3.1	739.00	2743.00	0,671	0,649	3,4	- 3,3	
§14.3.2	203.00	764.00	0,184	0,181	1,7	- 1,6	
§14.3.3	158.00	445.00	0,143	0,105	36,2	- 26,6	**
Helbreds- betinget	2586.00	9521.00	2,347	2,252	4,2	- 4,0	
Behovs- Bestemt	361.00	1209.00	0,327	0,286	14,3	- 12,5	*
Somatisk	1964.00	6687.00	1,783	1,582	12,7	- 11,3	*
Psykisk	747.00	3300.00	0,678	0,780	-13,1	15,0	*
Indbyggere i alt (I)	IA= 1101805.00	IB= 4228116.00	1000	1000			

Anm.: En * til højre i tabellen markerer stor forskel, ** meget stor forskel mellem små og større kommuner.

Den største relative forskel ses for rent behovsbestemt førtidspension (§14.3.3), hvor den er på 0,038 promillepoint, svarende til, at der pensioneres mere end 36 pct. flere af disse i de små kommuner. Dette afspejles i det samlede tal for behovsbestemte pensioner, som er godt 14 pct. større for små kommuner end for store. De små kommuner har førtidspensioneret knap 13 pct. flere på somatisk grundlag, mens de store kommuner har pensioneret 15 pct. flere på psykisk grundlag. De små kommuner har pensioneret godt 15 pct. flere fra sygedagpenge, de store har pensioneret knap 20 pct. flere fra kontanthjælp og aktivering.

Selv om nogle af disse summariske forskelle er ganske store, behøver det imidlertid ikke at betyde, at kommunestørrelse som sådan betyder noget for førtidspensio-
nering. Effekten kan lige så godt skyldes andre forhold, der varierer sammen med kommunestørrelse. De følgende analyser vil vise, at det sidste godt kan være tilfældet. De vil imidlertid også illustrere, at store og små organisationer på enkelte, men måske væsentlige punkter fungerer forskelligt.

7.4. Tidligere analyser af tilkendelse af førtidspension

Socialforskningsinstituttets rapport, ”Bestemmer forvaltningen om du får førtidspension” (Bengtsson, 2002), indledtes med en gennemgang af forskningen i førtidspension siden 1960’erne. Dette tjente som grundlag for en analyse af tilkendelsen af førtidspension i alle landets kommuner i år 2000, sammenstillet med to andre datamaterialer om kommunerne.

Det første datamateriale bestod i de statistiske oplysninger om kommunerne, som indgår i den model, der benyttes i Den Sociale Ankestyrelses Årsstatistik. Denne model er udviklet på grundlag af Socialforskningsinstituttets undersøgelser fra 1980’erne, hvor det blev påvist, at tilkendelse af førtidspension hang stærkt sammen med kommune til trods for, at kommunen dengang ikke havde kompetencen til at afgøre sagerne.

Dette resultat førte til, at man blev meget mere opmærksom på, hvad der skete i kommunen med de sager, der kunne føre til førtidspension, og i det hele taget på det forhold, at forvaltningens organisation og arbejdsmåde kan have en væsentlig betydning for det resultat, der opnås med dens arbejde. Denne generelle fokusering på organisation i den sociale indsats ligger også bag ved den problemstilling, der behandles her.

De statistiske baggrundsoplysninger har indgået i Den Sociale Ankestyrelses Årsstatistik om førtidspension siden 1995. Det beregnes her for hver kommune, hvor mange førtidspensioner man skulle vente, hvis kommunen fulgte det normale mønster for, hvad den sociale baggrund skulle betinge, og det kan så sammenlignes med det antal førtidspensioner, der konkret er tilkendt i årets løb.

I Årsstatistik 2000 er der desuden lavet en flerårsmodel for perioden 1992-2000, hvor man estimerer både et generelt niveau for denne periode og et udtryk for den udvikling, der har været tale om i perioden, set i forhold til udviklingen i hele landet. Det kan her direkte aflæses af den enkelte kommune, om man tilkender flere førtidspensioner, end de sociale forhold skulle betinge, og om udviklingen i halvfemserne har været stigende eller faldende, set i forhold til gennemsnittet.

Det andet datamateriale blev indsamlet specielt til projektet, idet der blev udsendt et spørgeskema til samtlige forvaltninger med mere end 600 spørgsmål, som belyser forvaltningen af områderne sygedagpenge, kontanthjælp og aktivering, revalidering og førtidspension samt den planlægning af indsatsen alt i alt på disse områder, der foregår i kommunen. Dette materiale belyser arbejdsmåder, kontakter på

tværs af kommunen og til andre agenter, formalisering og holdninger i ganske mange detaljer.

Variationen mellem kommuner i tilkendelse af førtidspension er betydelig. Det var den som nævnt allerede i firserne, da tilkendelseskompetencen lå i femten statslige nævn. Med overførslen af tilkendelseskompetencen til kommunerne kunne man frygte, at disse forskelle ville blive endnu større. På den anden side kom kommunerne også til at være med til at finansiere førtidspensionen. Det betyder, at de er motiveret til at finde alternativer, som koster dem mindre; og man skulle vel umiddelbart vente, at specielt kommuner med store udgifter til førtidspension ville være opmærksom på dette og gøre noget for at begrænse antallet.

Statistikken fra 1995 og frem, hvor pensionerne fra de enkelte kommuner er blevet stillet sammen med, hvor mange pensioner man skulle vente ud fra den sociale baggrund, er tænkt som et hjælpemiddel til kommunerne. Her kan kommunen se, om de pensionerer flere end det generelle mønster, og man kunne forvente, at dette ville være et signal til at søge mere efter alternativer til pension. Den Sociale Ankestyrelse har desuden på flere andre måder søgt at gøre praksis på området mere ensartet. Disse bestræbelser har dog kun haft en meget begrænset succes.

Der er stadig betydelige forskelle på, hvor mange førtidspensioner der tilkendes i kommunerne. Hvis man går ud fra de tal, som Den Sociale Ankestyrelse beregner i deres Årsstatistik som det forventede antal tilkendte pensioner på baggrund af de sociale forhold i kommunen, finder man stadig adskillige kommuner, hvor der tilkendes dobbelt så mange pensioner, ligesom der også er mange kommuner, hvor der kun tilkendes halvt så mange.

Hvis man ser nærmere på Den Sociale Ankestyrelses Årsstatistik 2000, bilagstabel 14¹, hvor resultaterne af flerårsmodellen er angivet, og tæller op, hvor mange kommuner der i perioden 1992-2000 har pensioneret færre eller flere end gennemsnitligt, efter at der er taget hensyn til de sociale betingelser, og hvor mange af disse der har udviklet sig til at pensionere relativt færre eller relativt flere gennem perioden, får man det resultat som ses i tabel 7.3.

Optællingen viser en tydelig sammenhæng. Af de 141 kommuner, der har pensioneret relativt få i 1990'erne, har de fleste – nemlig 81 svarende til 55 pct. – yderligere reduceret deres pensionstilkendelser relativt set. Af de 126 kommuner, der har pensioneret relativt mange i 1990'erne, har de fleste – de 88 svarende til 70 pct. – yderligere øget deres pensionstilkendelser relativt set. Det betyder, at der alt i alt er sket en spredning i denne periode. Hvis den Sociale Ankestyrelses Årssta-

¹ Se: www.sfi.dk/sw7473.asp.

tistik med dens angivelse af kommunens forventede og faktiske pensionstilkendelse har påvirket kommunerne i retning af gennemsnittet, har de modsatrettede kræfter altså været stærkere.

Tabel 7.3.

Sammenhæng mellem tilkendelse af pensioner og udviklingen heri 1992-2000.

Niveauet for tilkendelse af førtidspension:	Udviklingen i tilkendelse af førtidspension set i forhold til udviklingen i andre kommuner	
	Reduktion (beta neg.)	Øgning (beta pos.)
Lavt niveau (alfa neg.)	81	60
Højt niveau (alfa pos.)	46	88

* alfa og beta er de estimater, der er angivet i Den Sociale Ankestyrelses Årsstatistik 2000, bilagstabel 14 (www.sfi.dk/sw7473.asp).
OR = 2,58.

Det viste sig i Socialforskningsinstituttets rapport (Bengtsson, 2002), at kommunens forvaltning havde en betydning for, hvor mange førtidspensioner der blev tilkendt. Kommuner, der arbejder tværfagligt med netværk til relevante aktører i omverdenen, hvor sagerne blev vurderet konkret og personen selv taget med på råd, pensionerede færre, mens kommuner, som arbejder fagligt isoleret og isoleret i forvaltningsdelen uden andet end formel kontakt til relevante aktører udenfor, og hvor man administrerer formelt og regelstyret, pensionerer flere. Dette mønster passer fint med den franske sociolog Michel Croziers teori om dynamisk organisation versus bureaukrati (Crozier, 1967).

Bureaukratiets onde cirkel

Michel Crozier har analyseret organisationen og dens måde at fungere på i detaljer på en måde, der forener forståelsen af det kollektive projekt, som enhver organisation et eller andet sted må være, med analysen af den enkelte aktørs mange daglige skaktræk og den samlede virkning, der kommer ud af disse. Han tog sit udgangspunkt i et opgør med den klassiske organisationsteoris menneskebillede: Mennesket er ikke én, der altid vælger det, der bedst betaler sig, sådan som Taylor og den rationelle teori gik ud fra, men mennesket er heller ikke den tryghedsnarkoman, som Human Relations-teorierne forestiller sig.

Begge dele ville være uklogt for den enkelte, for det er alt for let gennemskueligt og derfor også alt for nemt at kontrollere for andre, for eksempel fra organisationens ledelse. Hvis en aktør virkelig skal tjene sine egne interesser, er det ikke nok bare at vælge det bedste hele tiden. Den første betingelse er, at man også i fremtiden skal være i stand til at vælge, at man bevarer en vis manøvrefrihed og dermed sin status som aktør. Det er en ægte darwinistisk tankegang, Crozier her baserer sig på: Forudsætningen for al eksistens er reproduktion. Det gælder ikke bare for en organisation, men også for hvert enkelt element af denne. Det er nødvendigt at

bruge en væsentlig del af sin energi på det basale formål at overleve og bevare sine handlemuligheder.

Et vigtigt begreb, som Crozier er blandt de første, der har fået øje på som basis for udvikling af magt i en organisation, er den usikkerhed, der hersker i et arbejde. Nogle arbejdsopgaver er helt forudsigelige, det gælder for eksempel at samle klemmer. Det job kan beskrives til sidste detalje, man kan finde frem til den mest rationelle måde at gøre det på, og det er muligt at kontrollere udførelsen så meget, man vil. Andre opgaver er mere usikre. Man kan tænke på IT-operatøren, der skal få systemet op igen, når det er brudt ned. Han kan være heldig at finde fejlen med det samme, eller det kan tage timer, i værste fald dage. Hvis han synes, han ikke bliver godt behandlet af dig, er det ikke rart den dag, du er afhængig af, at han får løst problemerne her og nu.

Derfor vil ekspertten – og ekspertten definerer Crozier som den person, der laver det usikre job – altid i realiteten have en magt, uanset hvad de formelle stillingsbeskrivelser siger. Ekspertens magt er en udfordring for de grupper i organisationen, der har til opgave at sikre, at der kommer et produkt ud af arbejdet. Det vil først og fremmest sige ledelsen og de koordinerende funktioner. For at begrænse indbyrdes strid, så organisationen kan nå sit mål, er det nødvendigt med en magt, der kan kontrollere ekspertens magt. Regler er en almindelig måde at kontrollere på i organisationer, men regler er ikke meget værd i forhold til uigennemskuelige arbejdsopgaver. De, der arbejder på de usikre områder, må kontrolleres på en måde, så de selv får et motiv til at løse opgaven hurtigt.

Crozier definerer et bureaukrati som en form for organisation, der er så præget af regler, kontrol og medlemmernes forsøg på at forsvare sig mod denne kontrol, at den ikke mere er i stand til at korrigere sin adfærd ved at lære af fejl. En vigtig mekanisme bag denne stivhed er det, han kalder magt-neutralisering. Reglerne bliver så dominerende, at man altid kan dække sig ind ved at overholde dem, og den overordnede mister derved den egentlige magt. Princippet om central beslutning betyder, at magten flytter sig fra de steder, hvor man kender problemet, til fjerne direktioner, hvor beslutningstager er beskyttet mod dem, beslutningen angår. Det fører til en isolation af strata og funktioner.

Disse forhold har Crozier sammenfattet i en model, han kalder ”Bureaukratiets onde cirkel”. Den interne dynamik i bureaukratiet går i retning af flere regler, mere isolation af funktioner og strata, en stabil ”hus-politisk” situation foretrækkes frem for evnen til at nå organisationens egentlige mål, og parallelle magtrelationer udvikler sig på de punkter i organisationen, hvor der er en rest af usikkerhed tilbage. Men netop den høje grad af sikkerhed og regelbundethed gør det muligt at slås ret uhæmmet inden for bureaukratiets rammer. En anden stor svaghed er, at bureau-

kratiet ikke kan forholde sig til den relevante usikkerhed, til de forhold i omgivelserne og i udviklingen, som repræsenterer krav til omstilling. Alle spørgsmål, der har med udvikling at gøre, sendes opad, mens basis stivner mere og mere. Det betyder, at omstilling kun kan lade sig gøre, ved at hele systemet revolutioneres.

Crozier's modbillede til bureaukratiet er et komplekst, dynamisk magtsystem, hvor der sættes snævre grænser for magtkampen mellem grupper og lag. Veletablerede grupper må ikke blive stærke nok til at komme igennem med deres pres for at eliminere usikkerhed. Ledelsen må have magt til at gøre organisationens mål til centrum for alle bestræbelser, og lederne må have tillid nok til hinanden til, at projektgrupper kan sammensættes af de folk, som kan løse problemerne på tværs af afdelinger og fag. Men samtidig må den centrale magt begrænses på en måde, så man sikrer, at eksperterne udvikler og bevarer et engagement for sine opgaver. Bureaukratiets store svaghed er jo, at initiativet til at ændre skydes opad til toppen eller til et sted lige over toppen. I den dynamiske organisation må oplevelsen af usikkerhed og initiativet til at ændre og nyskabe bevares ude i organisationens sidste led, hvor problemerne opleves direkte. Der må folk have mulighed for at eksperimentere sig frem.

Crozier's teorier kan bidrage til at forklare, hvilke kommuner der tilkender mange, og hvilke der tilkender få førtidspensioner. De mange pensioner tilkendes af bureaukratier, de få af dynamiske organisationer. Den dynamiske organisation arbejder på tværs af faggrupper og lag og benytter sig af netværk. Organisationens mål og værdier står stærkt bag alle handlinger, mens det at overholde former aldrig bliver mål i sig selv.

I SFI-rapporten *Bestemmer forvaltningen om du får førtidspension* (Bengtsson, 2002) er denne teori som nævnt benyttet til at fortolke resultaterne af en række trinvis regressionsanalyser af pensionstilkendelser med kommunerne som enheder. Da der er betydelig flere små kommuner end store, kan man, som det også nævnes i publikationen, risikere, at en del af resultaterne specielt skyldes forholdene i de små kommuner. Der er også noget i den netop viste sammenligning mellem kommuner af forskellig størrelse, der tyder på, at forholdene i de helt små kommuner adskiller sig fra forholdene i de lidt større og store. Det vil derfor have interesse at gennemføre de samme analyser som i den nævnte rapport for de helt små kommuner og for de større hver for sig.

Tabel 7.4.

Oversigt over Croziers begreber for dynamisk organisation og bureaukrati.

Dynamisk organisation	Bureaukratisk organisation
N = arbejder i Netværk	I = arbejder Isoleret i forvaltningsdel
T = Tværfagligt arbejde (*)	F = det Faglige tæller i arbejdet
K = tager udgangspunkt i den Konkrete sag	FA = Formel Administration
E = man lægger vægt på <i>Empowerment</i> og producerer <i>med</i> brugeren (**)	O = man arbejder Omsorgsorienteret og producerer <i>for</i> brugeren

* I Bengtsson (2002) blev dette begreb betegnet DO, dynamisk organisation

** I Bengtsson (2002) var dette indeholdt i K = udgangspunkt i den konkrete sag

7.5. Betyder kommunestørrelse noget for pensionering?

Når vi skal gentage analyserne fra den nævnte rapport (Bengtsson, 2002) for små og store kommuner, vil antallet af kommuner nødvendigvis blive mindre, end det var for landet som helhed. Det er imidlertid meget begrænset, hvor meget vi kan gå ned i antal enheder for at gennemføre disse modeller. Det har vist sig, at det eneste, der kan gennemføres, er at arbejde med ca. halvdelen af kommunerne. Det vil sige, at vi kan dele kommunerne i den halvdel, der er mindst, og den halvdel, der er størst. Delepunktet bliver ved ca. 11.000 indbyggere, og dette punkt vil blive anvendt i de følgende analyser. I øvrigt kan det være hensigtsmæssigt at dele her, eftersom tabel 7.1 og figurene 7.1-7.3 giver det indtryk, at de helt små kommuner adskiller sig fra de lidt større.

I det følgende bliver der gennemført en række analyser af baggrunden for tilkendelse af førtidspensioner for (a) kommuner med under 11.000 indbyggere og for (b) kommuner med over 11.000 indbyggere. Numrene i parentes ved tabellerne 7.5-7.26 svarer i øvrigt til de numre, de tilsvarende tabeller for hele landet har i Bengtsson (2002). Her er der blot tilføjet a for analyser af små kommuner og b for analyser af større. Under rubrikken ”tolkning” er anført et bogstav, der hentyder til tabel 7.4 med oversigten over Croziers begreber til karakteristik af dynamiske organisationer og bureaukratier. AT betyder anden tolkning. For de variable, der hænger sammen med kommunestørrelse (signifikant korrelation med logaritmen til denne), er desuden anført korrelationens størrelse.

Tabel 7.5 (3.1a).

Tilkendelser i alt, små kommuner.

Variabel	Tolkning	Parameter	P
Socialudvalg inddrages, når der fastsættes normer for revalidering og aktivering	I	+ 0,18	0,00
Vil bruge ressourcer på at udvikle aktivitetstilbud	O	+ 0,09	0,04

Tabel 7.6 (3.1b).

Tilkendelser i alt, store kommuner.

Variabel	Tolkning	Parameter	P
Samarbejder med FTF gennem det sociale koordinationsudvalg	N	- 0,09	0,00
Art af sygdom spiller en rolle for, hvilken type revalidering der skal iværksættes	K	- 0,14	0,03

Tabel 7.7 (3.2).

Tilkendelser fra sygedagpenge – her lykkes det ikke at foretage regressionerne for små og store kommuner hver for sig. Der kan derfor ikke bringes nogen tabel.

Tabel 7.8 (3.3a).

Tilkendelser fra kontanthjælp og aktivering, små kommuner.

Variabel	Tolkning	Parameter	P
Første udspil i budgetrunde kommer fra økonomiudvalg	FA	+ 0,24	0,02
Andre afdelinger i forvaltningen inddrages ved opfølgningerne i en sag	T	- 0,13	0,03

Tabel 7.9 (3.3b).

Tilkendelser fra kontanthjælp og aktivering, store kommuner. Her udgår alle variable fra spørgeskemaet. Forvaltningen som organisation kan altså ikke påvises at have nogen betydning.

Tabel 7.10 (3.4a).

Tilkendelser af højeste førtidspension, små kommuner.

Variabel	Tolkning	Parameter	P
Der udarbejdes prognoser over klienttallet til aktivering	FA	+ 0,25	0,00
Samarbejder med PLO gennem det sociale koordinationsudvalg	N	- 0,13	0,02
Klienter har skaffet de pladser, hvor revaliderende begyndte	AT	+ 0,24	0,00

Tabel 7.11 (3.4b).

Tilkendelser af højeste førtidspension, store kommuner.

Variabel	Tolkning	Parameter	P
Samarbejder med FTF gennem det sociale koordinationsudvalg	N	- 0,18	0,00
Benytter visitationskriteriet: sag ikke glat – ekstraordinær hurtig indsats	AT	+ 0,39	0,03
Hvor lang tid går der mellem opfølgninger på glatte sager om sygedagpenge	AT	- 0,05	0,01

Tabel 7.12 (3.5a).

Tilkendelser af mellemste førtidspension, små kommuner.

Variabel	Tolkning	Parameter	P
Samarbejder med DA gennem det sociale koordinationsudvalg	N	- 0,15	0,02

Tabel 7.13 (3.5b).

Tilkendelser af mellemste førtidspension, store kommuner – her lykkes det ikke at foretage regressionerne for store kommuner. Der kan derfor ikke bringes nogen tabel.

Tabel 7.14 (3.6a).

Tilkendelser af almindelig helbredsbetiget pension efter §14.3.1, små kommuner.

Variabel	Tolkning	Parameter	P
Sagsbehandlerne har uformelle kontakter til arbejdsgiverne *	N	- 0,18	0,01
Samarbejder med FTF gennem det sociale koordinationsudvalg	N	- 0,28	0,00
Virksomhedskonsulenter opsøger og informerer arbejdsgivere om økonomiske og rådgivningsordninger **	FA	+ 0,16	0,03
Reva-sagsbehandlerne er revisions-orienterede	FA	+ 0,09	0,01
Vil bruge ressourcer på at udvikle aktivitetstilbud	O	+ 0,37	0,00

* denne variabel hænger sammen med kommunestørrelse, korrelation = - 0,18

** denne variabel hænger sammen med kommunestørrelse, korrelation = + 0,25

Tabel 7.15 (3.6b).

Tilkendelser af almindelig helbredsbetiget pension efter §14.3.1, store kommuner.

Variabel	Tolkning	Parameter	P
Speciallæge og sygehuse har indflydelse på, om der iværksættes revalidering *	F	+ 0,20	0,00
Klienten inddrages ved vurdering af, om der skal rejses sag om førtidspension	E	- 0,15	0,00

* denne variabel hænger sammen med kommunestørrelse, korrelation = -0,17

Tabel 7.16 (3.7).

Tilkendelser af helbredsbetiget førtidspension i alt – her lykkes det ikke at foretage regressionerne for små og store kommuner hver for sig. Der kan derfor ikke bringes nogen tabel.

Tabel 7.17 (3.8a).

Tilkendelser af blandet pension efter §14.3.2, små kommuner.

Variabel	Tolkning	Parameter	P
Ledende embedsmænd udarbejder planer for indsatsen	F	+ 0,39	0,04
Formelle tosidede samarbejdsordninger med lokale arbejdsgivere *	FA	+ 0,26	0,04
En sags alder i forvaltningen spiller en rolle for type af revalidering der tilbydes	FA	+ 0,28	0,03

* denne variabel hænger sammen med kommunestørrelse, korrelation = + 0,25

Tabel 7.18 (3.8b).

Tilkendelser af blandet pension efter §14.3.2, store kommuner.

Variabel	Tolkning	Parameter	P
Sagsbehandleren har direkte kontakt til klientens læge	N	- 0,87	0,02

Tabel 7.19 (3.9a).

Tilkendelser af rent behovsbestemt pension efter §14.3.3, små kommuner.

Variabel	Tolkning	Parameter	P
Kontanthjælpssagsbehandlerne er revisionsorienterede	FA	+ 0,28	0,00
SM fra Ankestyrelsen inddrages	FA	+ 0,57	0,00
Vil gerne udvikle aktivering for stærkere klienter	O	+ 0,27	0,02
Vil gerne ansætte mere personale til særlige opgaver	FA	+ 0,39	0,00
Frafald for virksomhedsrevalidender *	AT	- 0,03	0,01

* denne variabel hænger sammen med kommunestørrelse, korrelation = + 0,35

Tabel 7.20 (3.9b).

Tilkendelser af rent behovsbestemt pension efter §14.3.3, store kommuner. Her kommer ingen variable fra spørgeskemaet med. Forvaltningen som organisation kan altså ikke påvises at have nogen betydning.

Tabel 7.21 (3.10a).

Tilkendelser af behovsbestemt førtidspension i alt, små kommuner.

Variabel	Tolkning	Parameter	P
Kommunale undersøgelser inddrages, når der lægges overordnede strategier for aktivering	FA	+ 0,23	0,03
Varighed af forventet sygdom afgørende for, hvilke elementer der fokuseres på	K	- 0,63	0,01
Omfang af erhvervsevnetab spiller en rolle for type af revalidering	FA	+ 0,29	0,03

Tabel 7.22 (3.10b).

Tilkendelser af behovsbestemt førtidspension i alt, store kommuner.

Variabel	Tolkning	Parameter	P
Vil gerne ansætte mere personale til sagsbehandling	FA	+ 0,18	0,00
Sagsbehandlere har direkte kontakt til klientens læge	N	- 1,14	0,00
Omfang af erhvervsevnetab spiller en rolle for type af revalidering	FA	+ 0,24	0,01
Samarbejde med uddannelsessteder om et givet antal uddannelsespladser *	FA	+ 0,69	0,00

* denne variabel hænger sammen med kommunestørrelse, korrelation = + 0,16

Tabel 7.23 (3.11a).

Tilkendelser af førtidspension på somatisk grundlag, små kommuner.

Variabel	Tolkning	Parameter	P
Reva-sagsbehandling er revisionsorienteret	FA	+ 0,07	0,02

Tabel 7.24 (3.11b).

Tilkendelser af førtidspension på somatisk grundlag, store kommuner – her lykkes det ikke at foretage regressionerne for små og store kommuner hver for sig. Der kan derfor ikke bringes nogen tabel.

Tabel 7.25 (3.12a).

Tilkendelser af førtidspension på psykisk grundlag, små kommuner.

Variabel	Tolkning	Parameter	P
Ved planlægning afholdes fællesmøder mellem socialudvalg og økonomiudvalg	T	- 0,22	0,00
Man har et formaliseret samarbejde med praktiserende læger på overordnet plan gennem lægekonsulenten *	FA	+ 0,56	0,00
Procentdel af revalidender, der ikke bliver selvforsørgende **	AT	+ 0,01	0,00
Der laves oversigter over, hvor mange der gennemfører, og hvor mange der afbryder i utide ***	FA	+ 0,30	0,00

* denne variabel hænger sammen med kommunestørrelse, korrelation = + 0,17

** denne variabel hænger sammen med kommunestørrelse, korrelation = + 0,18

*** denne variabel hænger sammen med kommunestørrelse, korrelation = - 0,15

Tabel 7.26 (3.12b).

Tilkendelser af førtidspension på psykisk grundlag, store kommuner.

Variabel	Tolkning	Parameter	P
Man har et formaliseret samarbejde med praktiserende læger på overordnet plan gennem lægekonsulenten *	FA	+ 0,22	0,01

* denne variabel hænger sammen med kommunestørrelse, korrelation = + 0,17

Af de i alt 42 variable (inklusive gentagelser), der forekommer i disse analyser, ser vi 10 steder, at den pågældende variabel har en signifikant samvariation med kommunestørrelse. Det forekommer 3 steder ved almindelig helbredsbetingset førtidspension og 3 steder ved forskellige behovsbestemte pensioner, altså i alt 6 steder ved almindelige førtidspensioner. Desuden forekommer det 4 steder ved psykisk betingede førtidspensioner. Da disse ofte er almindelige pensioner, ligger der nok i høj grad det samme bag ved flere af disse forhold. Det er dog kun et enkelt sted, den samme variabel kommer igen.

Sammenhængene mellem disse 10 variable og kommunestørrelse er ikke af en karakter, der kan give mistanke om, at kommunestørrelse har nogen væsentlig betydning for førtidspensionering *gennem* nogle af disse variable. De nævnte sammenhænge gælder kun for de almindelige førtidspensioner, som er den mindste del af det samlede antal tilkendelser. Desuden ser vi, at de går i forskellige retninger.

I tabel 7.14 (3.6a) ser vi, at sagsbehandlers uformelle kontakter til arbejdsgivere fører til færre pensioner. I store kommuner forekommer færre af disse uformelle kontakter, men alligevel tilkendes der alt i alt færre pensioner her. Det kunne tyde på, at de små kommuner fungerer anderledes, således at det specielt er her, de uformelle kontakter giver resultat. Samme mekanik ser vi i tabellens tredje linie med virksomhedskonsulenters information. Denne fører til flere pensioner, men samtidig forekommer den oftere i de større kommuner, som alligevel pensionerer færre. Igen et tegn på, at små kommuner fungerer anderledes. Tilsvarende sammenhænge ses i tabel 7.17 (3.8a), 7.22 (3.10b), 7.25 (3.12a), og 7.26 (3.12b).

Ud over de 2 x 12 analyser, som er tabelleret ovenfor, er der udført 12 analyser for alle kommuner, hvor kommunestørrelse er taget med som en uafhængig variabel. Disse tabeller er ikke vist her, idet de ikke adskiller sig fra tabellerne i Bengtsson (2002). I ingen af tilfældene kommer kommunestørrelse med i den endelige regression. Det betyder, at når der kontrolleres for de forhold, som indgår i modellen fra Den Sociale Ankestyrelses Årsstatistik (SFI-modellen), har kommunestørrelse ikke

nogen selvstændig betydning for, hvor meget der tilkendes af førtidspensioner i alt eller af de forskellige typer førtidspensioner, der er betragtet hver for sig.

Det er dog forhastet at drage den konklusion, at kommunestørrelse *ikke* har nogen betydning. Der kontrolleres for mange baggrundsvARIABLE, og der må formodes at være en høj grad af collinearitet mellem disse og kommunestørrelse. Figurerne ovenfor giver det indtryk, at de mindste kommuner er noget for sig selv, og at der er en sammenhæng, når man ser de større kommuner under ét. I den følgende gennemgang af tolkninger skal vi få et fingerpeg om forskellen mellem de helt små kommuner og de større.

7.6. Tolkninger

Med de samme tolkninger af variable, som blev foretaget i Bengtsson (2002), får vi alt i alt, at en række forhold har haft betydning (Tabel 7.27).²

Søjlen ”Sum > 1” viser, hvilke forhold der kommer med i de fleste analyser. Det drejer sig især om formel administration, netværk og omsorgsorientering. Søjlen ”Diff. > 1” viser, hvilke forhold der optræder med forskellig hyppighed for små og store kommuner. Det er det forhold, vi i denne forbindelse er særlig interesseret i at belyse.

Den mest markante forskel er, at variable, der er klassificeret som ”formel administration”, forekommer langt flere gange i analyserne, der angår små kommuner, end i analyserne, der angår større kommuner. Omsorgsorientering optræder også hyppigere i små kommuner, og det samme gælder tværfagligt arbejde.

Hvad er det så for forhold, der spiller en særlig stor rolle i de små kommuner? Det er for det første forskellige udtryk for regelstyre og formelle retningslinier af firkantet karakter. Om henholdsvis reva-sagsbehandlerne og kontanthjælpssagsbehandlerne er revisionsorienterede, om en sags alder i forvaltningen spiller en rolle for, hvilken type revalidering der tilbydes, og endelig om omfanget af erhvervs-evnetab spiller en rolle for type af revalidering. Den sidste faktor genfindes også enkelt gang for de store kommuner. Den virker let gennemskuelig. Erhvervs-evnetab er den størrelse, man vurderede med den lovgivning, der var i kraft i 2000, og dens forekomst som forklarende variabel betyder enkelt sagt, at chancen for at

² T, tværfaglighed er det samme, som i den nævnte publikation blev betegnet DO, dynamisk organisation. E, empowerment, indgik i den sidste rapport i gruppen K, konkret. O, omsorgsorientering, er en ny rubrik, som ikke var med der.

Tabel 7.27.

Forhold af betydning for tilkendelse af førtidspension i små og større kommuner.

	Fortegn	Små kommuner	Større kommuner	Sum > 1	Diff. > 1
N = netværk	–	4	4	8	
TV = tværfagligt arbejde	–	2	0	2	2
K = det konkrete tæller	–	1	1	2	
E = empowerment	–	0	1		
I = isoleret i forvaltningsdel	+	1	0		
FM = det faglige tæller	+	1	1	2	
FA = formel administration	+	14	4	18	10
O = omsorgsorienteret	+	3	0	3	3
AT = anden tolkning		3	2	5	

få tilkendt en førtidspension har spillet en rolle for, om der er foregået en aktivering. Endelig ser vi i et enkelt tilfælde en betydning af, at SM fra Ankestyrelsen inddrages. Regelstyre optræder i alt 6 gange for små kommuner og 1 gang for større.

Dernæst ser vi nogle forhold, der kan rubriceres som bestræbelser for at analysere og styre. Herunder hører at udarbejde prognoser for klienttallet for aktivering og oversigter over, hvor mange der gennemfører, og hvor mange der afbryder revalidering i utide. Det samme gælder at inddrage kommunale undersøgelser, når der lægges overordnede strategier for aktivering, og at ville ansætte mere personale til særlige opgaver. En lignende faktor forekommer også for store kommuner. Analyse og styring optræder i alt 4 gange for små kommuner og 1 gang for større.

Endelig ser vi nogle faktorer, der kan rubriceres som formelle relationer til kommunale eller eksterne samarbejdsparter. Det drejer sig for små kommuner om, at første udspil i budgetrunder kommer fra økonomiudvalget (det rubriceres ikke som tværfagligt, fordi det er formuleret som et ensidigt diktat), og om to faktorer, der har at gøre med relationer til arbejdsgivere. Den ene er, at virksomhedskonsulenter opsøger og informerer arbejdsgivere om økonomiske og rådgivningsordninger, den anden er, at man har formelle tosidede samarbejdsordninger med lokale arbejdsgivere. Disse faktorer er rubriceret her og ikke som netværk, fordi det drejer sig om formelle relationer, der ikke varetages af sagsbehandleren og ikke drejer sig om den enkelte sag. Endelig er der faktoren, at man har et formaliseret samarbejde med praktiserende læger på overordnet plan gennem lægekonsulenten. Igen er der tale om en formel relation. Denne genfindes i øvrigt for store kommu-

ner, hvor man også ser faktoren samarbejde med uddannelsessteder om et givet antal uddannelsespladser. Formelle relationer optræder i alt 4 gange for små kommuner og 2 gange for større.

En ny faktor, som er kommet med 3 gange for små kommuner, men ingen for større, er omsorgsorientering. Det handler om, at man vil bruge ressourcer på at udvikle aktivitetstilbud, som kommer med to gange, og om at man gerne vil udvikle aktivering for stærkere klienter. Ligeledes er der stor forskel med hensyn til tværfagligt arbejde, som forekommer 2 gange for små kommuner, men ingen for store.

Nogle af sammenhængene mellem variable og kommunestørrelse kan virke forvirrende ved første øjekast, fordi de har samme fortegn som parameteren. Således ser vi i tabel 7.17 (3.8a), at formelle tosidede samarbejdsordninger med lokale arbejdsgivere betyder flere tilkendelser af blandede pensioner. Man bruger disse ordninger meget mere i store kommuner, alligevel tilkender man en smule færre af disse pensioner her. Fænomenet er dog ikke så uforståeligt. Sådanne aftaler betyder en stivhed, der gør det vanskeligere at finde det rigtige match til den konkrete klient. Det gør det både i små og i større kommuner set hver for sig. Men sammenligner man små og større kommuner, er der færre pladser hos de få arbejdsgivere, man har aftaler med i den lille kommune, end hos de mange, man har aftaler med i den større. På samme måde kan man forklare sammenhængen med variabelen samarbejde med uddannelsessteder om et givet antal uddannelsespladser i tabel 7.22 (3.10b).

Som det fremgår af de nederste to rækker i tabel 7.27, har 5 faktorer ikke kunnet indordnes under de tolkninger, der er benyttet. Én tolkning forekommer dog indlysende, det er procentdelen af revalidender, der ikke bliver selvforsørgende. Der er ikke noget mærkeligt i, at jo flere af disse, der ikke bliver selvforsørgende, des flere får førtidspension på psykisk grundlag (tabel 7.25 (3.12a)). Imidlertid går en anden af de sammenhænge, der er placeret under rubrikken AT, i nøjagtig modsat retning. Den angår også små kommuner og siger, at jo større frafald der er for virksomhedsrevalidender, des færre rent behovsbestemte førtidspensioner tilkendes der (Tabel 7.19 (3.9a)).

Det er vanskeligt at fortolke det sidstnævnte forhold uden at udsætte sig for risikoen for, at det ser ud som om, hvad som helst kan tolkes i en hvilken som helst retning. Det er måske blot én af de tilfældigheder, der kan opstå i en analyse, hvor antallet af enheder er i nærheden af den nedre grænse for det mulige. Skal man alligevel gøre et forsøg, kan et stort frafald af virksomhedsrevalidender være udtryk for, at denne ordning benyttes til flere end de umiddelbart arbejdsmarkedsparete. Det er også sigtet med denne nye type revalidering, som er blevet indført efter, at

nogle virksomheder havde haft stor succes med at indsluse kontanthjælpsmodtagere på denne måde. Frafaldet hænger i øvrigt sammen med kommunestørrelse. Det er langt større i store end i små kommuner. Det tyder på, at de store kommuner benytter denne ordning, som den var tænkt, til folk der har svært ved at komme ind på arbejdsmarkedet, mens de små er mere tilbøjelige til at give arbejdsgiverne nogle gode folk på den måde.

De øvrige tre AT-tolkninger kommer i analyserne af højeste førtidspension. For små kommuner ser man, at hvis klienterne selv skaffer revalideringspladser, pensioneres der flere (Tabel 7.10 (3.4a)). Dette resultat stemmer for så vidt med resultaterne om netværk, hvis det er udtryk for, at sagsbehandlerne selv mangler muligheder for at skaffe relevante pladser. Det kan også være udtryk for, at man i de små samfund bruger ordningen på en anden måde, end den var tiltænkt. Man kan forestille sig, at der tages hensyn til både arbejdsgiver og klient, som ikke har noget med formålet med revalideringen at gøre.

For store kommuner ser man to AT. Den ene sammenhæng går på, at hvis man benytter visitationskriteriet ”sag ikke glat – ekstraordinær hurtig indsats nødvendig”, så pensioneres man flere. Den anden går på, at jo længere tid, der går mellem opfølgningerne på glatte sager om sygedagpenge, des færre pensioneres der. Især den sidste af disse sammenhænge forekommer mærkelig, idet den går imod al etableret viden på revalideringsområdet (Tabel 7.11 (3.4b)). Begge sammenhænge giver indtryk af, at der er former for hurtig og intensiv indsats, der virker i modsat retning af den tilsigtede.

Hvordan skal man så mere overordnet tolke disse forskelle mellem de mindste kommuner på den ene side og de lidt større og meget større på den anden side? Når man ser nærmere på de forskelle, der er trukket op i det foregående, kan noget af det ved første øjekast virke paradoksalt. For de små kommuner er formel administration af stor betydning og hænger stærkt sammen med, at der pensioneres flere. Små kommuner pensionerer flere end større kommuner. Men samtidig må man vel formode, at de større kommuner på mange måder arbejder mere formaliseret end små. Forklaringen på denne tilsyneladende modsigelse er måske, at det kræver en vis størrelse at kunne magte en formel måde at arbejde på samtidig med, at man arbejder konkret, tværfagligt, i netværk og inddrager personen selv i beslutningen.

Netværk betyder meget både for små og større kommuner og forekommer i alt 8 gange. 5 forekomster vedrører noget samarbejde gennem det sociale koordinationsudvalg. Det er anbragt her og ikke under formelle samarbejdsrelationer, fordi de sociale koordinationsudvalg er nye partnerskaber, som er oprettet for at løse de konkrete problemer, der kan være ved at beskæftige betinget arbejdsføre i en

kommune. Spørgsmålet er i øvrigt formuleret således, at der tales om samarbejde, fx gennem det sociale koordinationsudvalg, således at udvalget mere fremstår som det sted, der benyttes til at etablere samarbejdet, som går til FTF i 3 tilfælde (2 større og 1 små) og desuden til PLO og DA i små kommuner. Endelig er der tre eksempler på direkte relationer fra sagsbehandler, i store kommuner 2 til klientens læge og i små kommuner 1 til arbejdsgiverne.

Falles for små og store kommuner er, at netværk betyder meget og fører til færre pensioner. Det gælder både gennem de sociale koordinationsudvalg og direkte fra sagsbehandler til de relevante parter i den konkrete sag. Omvendt ser man, at generelle formelle samarbejdsrelationer, hvor der kan være ret til at besætte alle pladser eller et bestemt antal, medfører flere pensioner.

En forskel mellem små og større kommuner ser man i betydningen af formel administration. Det betyder meget for tilkendelse af førtidspension i større kommuner, men punktet optræder meget oftere i de små kommuner. Også omsorgsorientering og tværfaglighed optræder oftere i små end i store kommuner.

Alt i alt kan vi sige, at der er flere faktorer med i regressionerne for de små kommuner, og det er nogle bestemte, der optræder flere gange. Det gælder formel administration, og især regelstyre (optræder 6 gange i små kommuner mod 1 gang i store) og andre bestræbelser på at analysere og styre (4-1). Det kan vi sammenfatte under betegnelsen *administrativ stil*. Omsorg (3-0) og tværfaglighed (2-0) kan sammenfattes under betegnelsen *faglig stil*.

For små kommuner er administrativ stil og faglig stil åbenbart meget variabel og får derfor stor betydning for, hvor mange der førtidspensioneres. For større kommuner er de vigtigste dimensioner, om man har tilstrækkelig netværk af den rigtige type, hvor det ikke handler om formelt samarbejde om bestemte pladser. Også her betyder formel administration dog mindre aktiv orientering.

Små kommuner kan ikke tåle meget formel administration, uden det går ud over deres evne til at aktivere og undgå varig forsørgelse af deres klienter. Større kommuner har formaliseret deres administration mere end små, og alligevel førtidspensionerer de en del færre mennesker. Men også her er der den sammenhæng, at jo mere formalisering des flere tilkendelser af pensioner, og jo mere konkret udgangspunkt i den enkelte klient, inddragelse af denne og direkte tilgang til de arbejdsgivere og andre samarbejdsparter, der skal bruges til at løse problemerne, des færre pensioner bliver det til.

Sammenfattende kan det siges, at der for kommunestørrelser på over 30.000 indbyggere er en negativ sammenhæng mellem kommunestørrelse og tilkendelse af

førtidspension. Det er imidlertid umuligt at afgøre, hvor meget denne sammenhæng skyldes forskelle i bysamfundenes størrelse, og hvor meget den skyldes forskelle i selve kommunernes størrelse.

Derimod er der belæg for at konkludere, at de større kommuner bedre formår at kombinere en højere grad af formalisering med en konkret og løsningsorienteret måde at arbejde på. Da der både kan fremføres argumenter for en vis grad af formalisering af administrationen og for en konkret og løsningsorienteret måde at arbejde på, er dette en klar fordel ved stor kommunestørrelse.

LITTERATUR

Andersen, A.K. (2000)

Commuting areas in Denmark. AKF Forlaget, juni 2000.

Asmild, Mette, Jens Leth Hougaard, Dorte Kronborg & Hans Kurt Kvist (2003)

”Measuring inefficiency via potential improvements”, *Journal of Productivity Analysis* 19, 59-76.

Bach, H. B. (2002a)

Kontanthjælpsmodtageres aktivering og arbejdsudbud. København: Socialforskningsinstituttet 02:3.

Bach, H. B. (2002b)

Aktiv socialpolitik – en sammenfatning af evalueringer af revalidering og aktivering. København: Socialforskningsinstituttet 02:16.

Bengtsson, S. (2002)

Bestemmer forvaltningen om du får førtidspension? – Kommunens forvaltningspraksis og tilkendelse af førtidspension. København: Socialforskningsinstituttet 02:15.

Bogetoft, Peter & Jens Leth Hougaard (1998)

”Efficiency evaluation based on potential (non-proportional) improvements”, *Journal of Productivity Analysis* 12, 233-247.

Brogaard, S. & Weise, H. (1997)

Evaluering af Lov om kommunal aktivering – Kommuneundersøgelsen. København: Socialforskningsinstituttet 97:7.

Carling, K. & Richardson, K. (2001)

The relative efficiency of labor market programs: Swedish experience from the 1990s. Working Paper 2001:2, IFAU – Office of Labour Market Policy Evaluation, Uppsala.

Crozier, Michel (1967)

The Bureaucratic Phenomenon. Chicago: University of Chicago Press

Filges, T. (2001)

Revalidering – en registerundersøgelse. København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdspapir 14:2001.

Filges, T, M. Nord-Larsen & I. Harsløf (2002)

Revalidering – deltagere, forløb og effekter. København: Socialforskningsinstituttet 02:2.

Førsund, Finn R. & Dag Fjeld Edvardsen (2001)

”International Benchmarking of Electricity Distribution Utilities”, Memorandum 35/2001, Department of Economics, University of Oslo.

Gerfin, M. & Lechner, M. (2002)

“A microeconomic evaluation of the active labour market policy in Switzerland”, *The Economic Journal*, Vol. 112, s. 854-893.

Graversen, B. K. & Weise, H. (2001)

Effekter af aktiveringsindsatsen over for kontanthjælpsmodtagere. København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdspapir 2:2001.

Heckman, J. J., Lalonde, R. J. & Smith, J. A. (1999)

“The economics and econometrics of active labor market programs”. In: A. Ashenfelter and D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Volume 3, North-Holland.

Harsløf, I. & Graversen, B. K. (2000)

Kommunernes aktiverings- og revalideringsindsats. København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdspapir.

Høgelund, J., Filges, T. & Jensen, S (2003)

Langvarigt sygefravær – hvad sker der og hvordan går det? København: Socialforskningsinstituttet 03:20.

Høgelund, J. & Modvig, J. (1998)

Langtidssygemeldte med rygproblemer – en forløbsundersøgelse i 24 kommuner. Arbejdspapir november 1998. København: Socialforskningsinstituttet.

Ingerslev, O. (1992)

Resultater af Herning Kommunes beskæftigelsesindsats. København: AKF Forlaget.

Ingerslev, O. (1995)

Aktivering og offentlig forsørgelse 1984-91. København: AKF Forlaget.

Jensen, P., Pedersen, P. J., Smith, N. & Westergård-Nielsen, N. (1993)

“The effects of labour market training on wages and unemployment: Some Danish results”, i H. Bunzel, P. Jensen & N. Westergård-Nielsen (eds.): *Panel Data and Labour Market Dynamics*. Elsevier Science Publishers B.V. Amsterdam.

Jensen, P., Larsen, J. E. & Rosholm, M. (2002)

”Aktivering – mål eller middel?”, *Samfundsøkonomen*, Nr. 7, s. 4-11.

Johnston, J. (1991)

Econometric Methods. McGraw-Hill International Editions.

Langager, K. (1997)

Indsatsen over for de forsikrede ledige – Evaluering af arbejdsmarkedsreformen 1. København: Socialforskningsinstituttet 97:20.

Lolle, H. (2000)

Kommunestørrelse og tilfredshed med offentlig, kommunal service. København: AKF Forlaget.

Miljø- og Energiministeriet (2001)

Pendlingen i Danmark år 2000 og udviklingen i 1990'erne. Arbejdsnotat udarbejdet af Landsplanafdelingen, 4. kontor.

Mourtizen, P. E. (1991)

Den politiske cyklus. En undersøgelse af vælgere, politikere, og bureaukrater i kommunalpolitik under stigende ressourceknaphed. Århus: Politica.

Den Sociale Ankestyrelse

Årsstatistik. Se <http://www.dsa.dk/analyse/>

Storm, J. (2001)

Revalidering – en spørgeskemaundersøgelse blandt revalidender. København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdsrapport 13:2001.

Togersen, A. M., F. R. Førsund & S. A. C. Kittelsen (1996)

”Slack adjusted efficiency measures and ranking of efficient units”, *Journal of Productivity Analysis* 7, 379-398.

Weise, H. & Brogaard, S. (1997)

Aktivering af kontanthjælpsmodtagere – En evaluering af Lov om kommunal aktivering. København: Socialforskningsinstituttet 97:21.

Winter, S. (1998)

Implementering og effektivitet. Århus: Systime.

KOMMUNESTØRRELSENS BETYDNING

Afdelingsleder: Ole Gregersen
Afdelingen for socialpolitik og velfærdsydelser

ISSN: 1396-1810
ISBN: 87-7487-742-9

Layout : KPTO as
Omslagsillustration: Heine Pedersen/BAM
Oplag: 800
Tryk: BookPartnerMedia A/S

©2004 Socialforskningsinstituttet

Socialforskningsinstituttet
Herluf Trolles Gade 11
1052 København K
Tlf. 33 48 08 00
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.

Pris: 118 kr. inkl. moms