
Februar 2021

Kommunernes fastsættelse af arbejdsevnen ved første fleks- job



Ankestyrelsen

ANKESTYRELSEN

Telefon: 33 41 12 00 mandag til fredag klokken 9-15

Postadresse: Ankestyrelsen, 7998 statsservice

Mailadresse: ast@ast.dk

Hjemmeside: www.ast.dk

ISBN nr.: 978-87-7811-391-7

Indholdsfortegnelse

KAPITEL 1 SAMMENFATNING	4
Resultater og anbefalinger	7
KAPITEL 2 GRUNDLAG FOR VURDERINGEN AF ARBEJDSEVNEN	13
Oplysning af sagen i de gennemgåede sager	13
De interviewede kommuners erfaringer med sagsoplysning	24
KAPITEL 3 VURDERING AF ARBEJDSEVNEN	29
Arbejdsevnevurderingen i de gennemgåede sager	30
De interviewede kommuners erfaringer med fastsættelse af timetal og arbejdsintensitet	39
KAPITEL 4 MULIGHED FOR PROGRESSION	43
Stillingtagen til progression i de gennemgåede sager	44
De interviewede kommuners erfaringer med progression	47
BILAG 1 METODE	51

Sammenfatning

Denne undersøgelse belyser kommunernes praksis for at vurdere og fastsætte den fleksjobvisiteredes arbejdsevne ved etableringen af det første fleksjob. Herunder gode erfaringer og oplevede udfordringer med at fastsætte arbejdsintensitet, timetal, skånebehov og mulighed for progression.

BAGGRUND



Vurderingen af timetal og arbejdsintensitet ved etablering af fleksjob blev skrevet ind i lovgivningen med reformen om førtidspension og fleksjob, der trådte i kraft 1. januar 2013.

LOVGRUNDLAG

Reglerne om fastlæggelse af arbejdsevnen i det konkrete fleksjob fremgår af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 122, stk. 2. Efter bestemmelsen skal kommunen i forbindelse med etablering af fleksjob på en virksomhed hurtigst muligt give en vurdering af personens arbejdsevne i jobbet, som skal indeholde antal timer og arbejdsintensitet.

Bestemmelsen er defineret i Vejledning om fleksjob mv. Det fremgår blandt andet, at kommunen skal sikre sig, at personen udnytter sin arbejdsevne bedst muligt i jobbet, og at personens skånebehov bliver tilgodeset. I forbindelse med kommunens vurdering af arbejdsevnen anbefales det i vejledningen, at kommunen drøfter mulighederne for at få progression i fleksjobbet med arbejdsgiveren og den ansatte, herunder hvordan yderligere forringelse af arbejdsevnen kan afhjælpes.

Arbejdsgiveren og den fleksjobvisiterede kan på baggrund af kommunens vurdering indgå aftale om fleksjob, hvor løn og arbejdstid afspejler den nedsatte arbejdsevne. Kommunen kan ikke stille betingelser til fleksjobbet, udover at kommunen skal sikre sig, at der er en arbejdsgiver og et job med lønudbetaling, der tilgodeser personens skånebehov.

FOKUS OG FORMÅL

Undersøgelsen er udarbejdet for STAR. Baggrunden for undersøgelsen er, at STAR og Det rådgivende praksisudvalg i Ankestyrelsen har ønsket en beskrivelse af kommunernes erfaringer og faktisk praksis med at vurdere og fastsætte arbejdsevnen ved etablering af et konkret fleksjob. Herunder vurdering af arbejdsintensitet, timefastsættelse, skånebehov og mulighed for progression.

I undersøgelsen ser vi på:

- Grundlaget for vurderingen af arbejdsevnen (kapitel 2). Herunder rehabiliteringsteamets indstilling og andre oplysninger i sagen såsom beskrivelser fra praktik.
- Den konkrete vurdering af arbejdsevnen ved første fleksjob (kapitel 3). Herunder kommunens redskaber og metoder, dialog med borger og arbejdsgiver om det konkrete fleksjob og håndtering af afvigelse fra kommunens vurdering af borgers arbejdsevne.
- Mulighed for progression (kapitel 4). Herunder oplysninger i rehabiliteringsteamets indstilling og dialog med arbejdsgiver og borger ved etablering af første fleksjob om mulighed for progression.

Formålet med undersøgelsen er at give indblik i *hvordan* kommunernes praksis er med henblik på gode erfaringer og læringsmuligheder og dermed ikke i hvilket omfang de forskellige fund gør sig gældende på tværs af alle sager i landets kommuner.

MEDARBEJDERE

Vi har talt med medarbejdere, der står for vurderingen af arbejdsevnen ved første fleksjob. Disse kaldes fx jobkonsulenter, virksomhedskonsulenter, fleksjobkonsulenter og jobformidlere. I rapporten kaldes de blot medarbejder.

DATAGRUNDLAG

Juridisk gennemgang af i alt 77 sager fra 20 kommuner om etablering af det første fleksjob herunder almindelig fleksjob og fleksjob til personer med en aktuelt meget begrænset arbejdsevne. Kommunerne blev bedt om at indsende fire sager, hvor:

- To sager ifølge kommunen illustrerer gode erfaringer på området
- To sager ifølge kommunen illustrerer udfordringer på området

Hvis ovenstående fordeling ikke kunne lade sig gøre, indsendte kommunen i stedet de sager, hvor der senest var etableret det første fleksjob.

Gennemgangen af sagerne bruges primært til at give eksempler på henholdsvis god praksis og udfordringer i kommunernes sagsbehandling.

Interview med medarbejdere, der står for den endelige vurdering af arbejdsevnen, i ni udvalgte kommuner og interview med teamleder eller fagkoordinator i fire af de ni kommuner.

Interviewene bruges til at nuancere resultaterne fra sagsgennemgangen og give indblik i de overvejelser og hensyn, der ligger til grund for sagsbehandlingen i kommunerne.

Eksempler på praksis. Datagrundlaget giver eksempler på praksis med henblik på læring. Datagrundlaget giver ikke grundlag for repræsentativ beskrivelse af praksis i landets kommuner.

Tal, der præsenteres i rapporten, er opgørelse af de sager, hvorfra vi henter eksempler, og beskriver ikke generel praksis i landets 98 kommuner eller i de 20 delta-gende kommuner.

Pointer, der er baseret på interview med medarbejdere og ledere i kommunerne, er et udtryk for kommunernes erfaringer, holdninger og forståelse af lovgivning og regler. Disse pointer fremgår ikke nødvendigvis i de sager, der er gennemgået.

Læs mere om datagrundlag og metode i bilag 1.

Vi kommer med konkrete anbefalinger til kommunerne på baggrund af sagsgennemgangen. Anbefalingerne er opsummeret senere i dette kapitel og indgår i de øvrige kapitler med en markering i marginen af, at her kommer en anbefalingen.

På baggrund af de gennemgåede sager kommer vi desuden med konkrete og anonymiserede eksempler på henholdsvis:



RESULTATER OG ANBEFALINGER

I det følgende præsenterer vi kort undersøgelsens resultater og anbefalinger, som uddybes i de efterfølgende kapitler. Først beskriver vi undersøgelsens tre hovedresultater i henhold til undersøgelsens fokus.

TRE HOVEDRESULTATER

- Kommunernes fastsættelse af arbejdsevnen bygger på oplysninger fra flere steder, herunder rehabiliteringsteamets indstilling og praktik samt dialog med borgeren. Det fremgår af både interview og de gennemgåede sager.
 - Kommunerne fastsætter arbejdsevnen ved en detaljeret gennemgang af arbejdsopgaver og skånehensyn uden en standardiseret metode. Når der er forskel på det antal timer, borgeren er vurderet til at kunne arbejde, og antal timer, borgeren tilbydes i det konkrete fleksjob, skyldes det ofte, hvad der har været praktisk muligt på arbejdspladsen. Det fremgår af både interview og de gennemgåede sager. Kommunen begrundet ikke i alle de gennemgåede sager godkendelse af fleksjob trods timeforskel. Nogle af de interviewede kommuner har gode erfaringer med at aftale en tættere opfølgning ved timeforskel.
 - Kommunernes fokus på mulighed for progression og kompenserende støttemuligheder ved etableringen af fleksjobbet varierer. Det fremgår af både interview og de gennemgåede sager. Der er sagseksempler på planlagt progression og aftaler om opfølgning med henblik på progression.
-

KOMMUNENS ARBEJDE FORUD FOR ETABLERING

Grundlaget for vurdering af arbejdsevnen

Resultaterne i dette afsnit handler om oplysningerne i borgerens sag forud for etableringen af det konkrete fleksjob. Resultaterne uddybes i kapitel 2.

Oplysningerne hentes flere steder fra

De gennemgåede sager er alle (77 sager) oplyst i tilstrækkelig omfang til, at der kan træffes en materiel korrekt afgørelse ved fastsættelse af arbejdsevnen. I næsten alle sager (76 sager) benytter kommunerne rehabiliteringsteamets indstilling i vurderingen af arbejdsevnen, og i næsten alle sager (76 sager) fremgår det af indstillingen, hvilke beskæftigelsesmæssige, sociale og helbredsmæssige forhold teamet har lagt vægt på¹. Det fremgår dog ikke i rehabiliteringsteamets indstilling i alle sager, hvorvidt kompenserende muligheder kan bidrage til, at arbejdsevnen kan udnyttes endnu bedre (29 sager) og hvilke muligheder for progression der ellers er² (38 sager).

Ifølge de interviewede kommuner kommer viden om borgerens arbejdsevne typisk fra rehabiliteringsteamets indstilling, noter fra afklaring og udvikling af arbejdsevnen fx i form af praktik og samtale med borgeren.

Gode erfaringer med praktik og en bred afklaring af arbejdsevnen

I både sagsgennemgang og interview ses gode erfaringer med, at praktikforløb styrker matchet og understøtter fastsættelse af timetal samt arbejdsintensitet. De interviewede kommuner pointerer desuden, at det er vigtigt med en bred og relevant arbejdsafklaring for grundlaget for vurderingen af arbejdsevnen.

Vi kan i flere af de gennemgåede sager se, at borgeren har været inddraget ved etablering af det konkrete fleksjob blandt andet ved møde med borger og arbejdsgiver (42 sager).³ De interviewede kommuner har gode erfaringer med at høre borgerens egen oplevelse af deres skånehensyn og arbejdsevne for derefter at kunne se på, hvilke ressourcer borgeren har.

¹ Inden bevilling af et fleksjob skal sagen være forelagt for rehabiliteringsteamet. Rehabiliteringsteamet skal i deres indstilling til fleksjob beskrive, hvilke beskæftigelsesmæssige, sociale og helbredsmæssige forhold teamet har lagt vægt på. De skal desuden angive, hvilke typer af fleksjob eller arbejdsfunktioner borgeren skal have og borgerens skånehensyn.

² Vi anbefaler, at kommunen samtidig med vurderingen af arbejdsevnen tager stilling til kompenserende muligheder fx i form af hjælpemidler, mindre arbejdspladsindretninger eller personlig assistance og mulighed for progression.

³ Vi har set på, om det fremgår af de indsendte sagsakter, hvordan borgeren har været inddraget i forbindelse med etableringen af det konkrete fleksjob. Det er ikke et udtryk for, at borgeren ikke har været inddraget i etableringen af det konkrete fleksjob i de øvrige sager, men blot at det ikke fremgår af de indsendte sagsakter.

VURDERING AF ARBEJDEVNEN VED ETABLERING

ANBEFALINGER TIL GRUNDLAGET

På baggrund af sags gennemgangen anbefaler vi:

- at kommunerne benytter muligheden for at etablere praktik for at øge muligheden for en fleksjobansættelse efterfølgende. Et forudgående praktikforløb kan have den fordel, at forløbet afklarer arbejdsevnen i det konkrete fleksjob, herunder arbejdsopgaver, kompenserende muligheder, mulighed for progression samt skånehensyn. Et praktikforløb styrker matchet og understøtter fastsættelse af timetal samt arbejdsintensitet.
- at borgeren inddrages aktivt ved etablering af fleksjobbet for at sikre et godt samarbejde samt tillid mellem borger og kommunen, og derved opnå den bedste mulige afklaring af arbejdsevnen. Det kan med fordel ske ved et møde mellem arbejdsgiveren og borgeren, hvor der kan ske en forventningsafstemning, forinden etablering af et fleksjob.

Den konkrete vurdering af arbejdsevnen

Resultaterne i dette afsnit handler om kommunens konkrete vurdering af arbejdsevnen ved første fleksjob. Resultaterne uddybes i kapitel 3.

Kommunerne foretager en konkret vurdering

Kommunerne foretager i alle de gennemgåede sager (77 sager) en konkret vurdering af arbejdsevnen i forhold til det konkrete fleksjob, herunder de konkrete skånehensyn, og i mange sager (54 sager) træffer kommunen en skriftlig afgørelse herom med klagevejledning.⁴

Ingen standardiseret metode til fastsættelse af arbejdsevne

De fleste kommuner har et dokumentationsskema, som de noterer den vurderede arbejdsevne i (18 ud af 20 kommuner). I de gennemgåede sager ses dog ikke noget standardiseret redskab eller metode til at fastsætte arbejdsevnen. De interview-

⁴ Kommunen skal i forbindelse med etableringen af et fleksjob i en virksomhed hurtigst muligt komme med en vurdering af arbejdsevnen i fleksjobbet, herunder hvor mange timer personen kan arbejde i fleksjobbet, og af arbejdsintensiteten. Det indbefatter, at kommunen skal undersøge, hvad jobbet specifikt går ud på, og sikre sig, at den fleksjobvisiterede udnytter sin arbejdsevne bedst muligt i fleksjobbet. Vurderingen danner grundlag for aftalen om fleksjob mellem den ansatte og arbejdsgiveren.

ede medarbejdere beskriver ligeledes ikke nogen specifik standardiseret metode, men beskriver i stedet, at de fastsætter arbejdsvevnen ud fra en gennemgang af:

- arbejdsopgaver
- borgerens evne til at løfte disse opgaver sammenlignet med jobaftagere på det almene arbejdsmarked
- borgerens skånehensyn og viden fra tidligere ansættelser og praktik.

Vigtigt med klar forventningsafstemning mellem borger og arbejdsgiver

De interviewede medarbejdere har gode erfaringer med en klar forventningsafstemning om skånehensyn, timetal og intensitet på mødet med borger og arbejdsgiver. De oplever, at borgeren har en opdateret viden om skånehensyn, som det er vigtigt, at arbejdsgiveren kender til.

Forskel på timetal i vurdering og det konkrete job

Timetal og intensitet i det første fleksjob svarer i de fleste af de gennemgåede sager til kommunens arbejdsvevnevurdering (fremgår af 55 sager). I de sager, hvor der er forskel på det timetal, som kommunen har vurderet, at borgeren kan arbejde, og det faktiske timetal i det konkrete fleksjob (fremgår af 19 sager), skyldes forskellen ofte, hvad der har været praktisk muligt at etablere på arbejdspladsen. Men i enkelte sager (6 sager) noterer kommunen ikke en begrundelse for godkendelse af fleksjob trods forskel i timetallet.

Blandt erfaringerne fra de interviewede kommuner forklares forskel i timetal i lighed med sags gennemgangen typisk med, hvad der var praktisk muligt at etablere på arbejdspladsen. Nogle medarbejdere beskriver dog enkelte situationer, hvor de har frarådet et fleksjob, fordi de er uenige i begrundelsen for timeforskellen. I de situationer, hvor medarbejderne godkender fleksjob trods timeforskelle, har nogle medarbejdere gode erfaringer med at aftale opfølgning med henblik på mulighed for forøgelse af timetallet.

ANBEFALINGER TIL DEN KONKRETE VURDERING

På baggrund af sagsgennemgangen anbefaler vi:

- at kommunerne træffer en skriftlig afgørelse om arbejdsevnevurderingen efter § 122, stk. 2. I begrundelsen skal indgå stillingtagen til timetal og arbejdsintensitet, herunder de konkrete skånehensyn. Desuden kan indgå stillingtagen til afvigelser i arbejdsevnen i forhold til udgangspunktet ved visitationen til fleksjob. Afgørelsen skal endeligt også indeholde en klagevejledning.

PROGRESSION

Mulighed for progression

Resultater i dette afsnit handler om kommunernes arbejde med progression. Resultaterne uddybes i kapitel 4.

Forskel i fokus på progression

Sagsgennemgangen viser, at der ved etableringen af det første fleksjob er forskel i graden af fokus på muligheden for progression, og at muligheder for progression (38 sager) og kompenserende støttemuligheder (29 sager) ikke altid er beskrevet i rehabiliteringsteamets indstilling.⁵ Det genfindes i de interviewede medarbejderes erfaringer med indstillingen.

Der er enkelte eksempler på en fastlagt plan for progression i aftalen om det første fleksjob i de gennemgåede sager. Ingen af de interviewede medarbejdere har erfaring med en fast plan for progression ved etableringen af det første fleksjob, men laver i stedet aftaler om opfølgning på bl.a. mulighed for progression. De interviewede kommuners fokus på progression varierer dog, hvor nogen har vedvarende fokus på dette, mens andre ikke har. Nogle har desuden særligt fokus på det ved forskel på timetal i vurdering af det konkrete fleksjob.

⁵ I forbindelse med kommunens vurdering af arbejdsevnen anbefales det, at kommunen drøfter mulighederne for at få udvikling i fleksjobbet med arbejdsgiveren og den ansatte, herunder hvordan yderligere forringelse af arbejdsevnen kan afhjælpes.

ANBEFALINGER TIL PROGRESSION

På baggrund af sagsgennemgangen anbefaler vi:

- at kommunerne er opmærksomme på mulighederne for udvikling af arbejdsevnen i fleksjobbet og altid drøfter muligheden med arbejdsgiveren og den ansatte, ligesom det også bør drøftes, hvordan yderligere forringelse af arbejdsevnen kan afhjælpes.
-

KAPITEL 2

Grundlag for vurderingen af arbejdsevnen

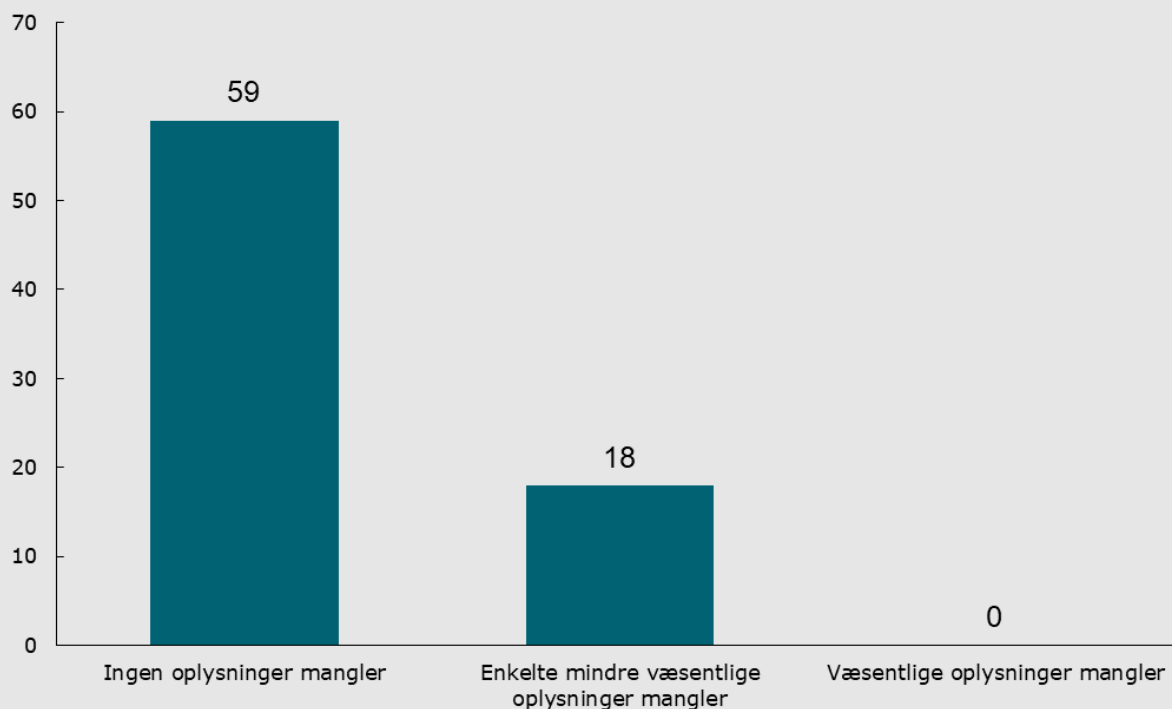
I dette kapitel beskriver vi, hvilke oplysninger der danner grundlag for vurderingen af arbejdsevnen. Herunder oplysninger fra henholdsvis rehabiliteringsteamet, forudgående praktik og inddragelse af borgeren. I det efterfølgende kapitel 3 beskriver vi, hvordan disse oplysninger anvendes i forbindelse med vurderingen af arbejdsevnen i det konkrete fleksjob.

OPLYSNING AF SAGEN I DE GENNEMGÅEDE SAGER

TILSTRÆKKELIG SAGSOPLYSNING

En gennemgang af 77 sager viser, at kommunerne i samtlige sager oplyser sagerne i tilstrækkelig omfang til, at der kan træffes en materiel korrekt afgørelse, se Figur 2.1.

FIGUR 2.1 I HVILKET OMFANG ER SAGEN OPLYST I FORHOLD TIL AT VURDERE ARBEJDSEVNEN?



Ankestyrelsens gennemgang af 77 sager, 2019.

EKSEMPEL PÅ BETYDNINGEN AF SAGSOPLYSNING

I de sager, hvor der har manglet mindre væsentlige oplysninger, har der ikke været tale om oplysninger, som havde en betydning for arbejdsevnevurderingen. Der har overvejende været tale om oplysninger, som ikke kunne findes i rehabiliteringsteamets indstilling eller fleksjobaftalen, men som fremgik andetsteds i sagen. I en sag manglede der fx oplysninger i form af rehabiliteringsteamet indstilling, men det havde ikke betydning for vurdering af sagen, da der forelå et fyldestgørende referat af rehabiliteringsteamets indstilling i sagen.

Nedenfor gennemgås en sag, hvor vi i første omgang manglede oplysninger af væsentlig karakter, og arbejdsevnevurderingen derfor blev vurderet at være materiel forkert. Kommunen eftersendte sagsdokumenter, hvor de manglende oplysninger fremgik, men sagen illustrerer fortsat vigtigheden af sagsoplysning.

VÆSENTLIGE OPLYSNINGER MANGLEDE

Sagen handler om en borger med svære konstante rygsmerter, der forværres ved aktivitet grundet diskusprolaps og slidgigt. Hertil kommer åndedrætsbesvær grundet astma og en række psykiske lidelser. Borgeren er uddannet inden for transportsektoren og har senest deltaget i praktik som chauffør. Arbejdstiden i praktikken har ligget på 8 timer ugentlig, og der foreligger skånehensyn i form af ingen tunge løft eller vrid, mulighed for pauser samt nedsat tid.

Borgeren bevilges fleksjob. Kommunen finder et fleksjob til borgeren i en fritidsforening, hvor borgeren starter i fleksjob. Der foreligger ikke oplysninger om arten af arbejdsopgaver i kommunens vurdering af arbejdsevnen, som er meddelt borgeren mundtlig. Af ansættelseskontrakten fremgår, at borgeren skal fungere som hjælpetræner, og at arbejdet omfatter almindelig træning og dertil knyttede opgaver. Borgeren skal desuden varetage administrative opgaver uden for sæson, men dette er kun gældende uden for sæson/ferieperioder.

De fysiske helbredsproblematikker er svært forenelige med arbejdsopgaverne, der er angivet i ansættelseskontrakten. Da arbejdsevnevurderingen var meddelt borgeren mundtlig, og da øvrige dokumenter om arbejdsevnevurderingen fra kommunen ikke angav andet, var der en rimelig tvivl om at borgerens skånebehov blev tilgodeset i det konkrete fleksjob.

Kommunen eftersendte oplysninger, hvoraf fremgik, at borgers arbejde blandt andet havde karakter af opsyn, og at han skulle medvirke i det omfang, han kunne.

På baggrund af de nye oplysninger i sagen vurderede vi, at borgerens fysiske helbredsproblematikker var forenelige med arbejdet som opsynsmand, og at kommunens vurdering af arbejdsevnen og håndtering af etablering af fleksjobbet var korrekt.

Oplysninger fra rehabiliteringsteamet

Kommunerne har i alle de gennemgåede sager fulgt reglerne om, at sagen skal forelægges rehabiliteringsteamet, og at rehabiliteringsteamet skal afgive en fyldestgørende indstilling, førend der kan træffes en afgørelse om bevilling af fleksjob.

§

Bekendtgørelse om rehabiliteringsplan og rehabiliteringsteamets indstilling om ressourceforløb, fleksjob, førtidspension mv. § 9

Efter reglerne skal rehabiliteringsteamet afgive en fyldestgørende indstilling, førend der kan træffes afgørelse om bevilling af fleksjob. Det skal fremgå af indstillingen, hvilke beskæftigelsesmæssige, sociale og helbredsmæssige forhold teamet har lagt vægt på.

Rehabiliteringsteamet skal herudover begrunde, at borgeren er afklaret i forhold til uddannelse og beskæftigelse, og at borgeren ikke kan arbejde på ordinære vilkår.

Rehabiliteringsteamet skal i øvrigt angive, hvilke typer af fleksjob eller arbejdsfunktioner rehabiliteringsteamet vurderer, at borgeren skal have, og om der eventuelt bør tages særlige hensyn til borgeren, herunder om der er behov for støtte fra kommunen i en overgangsperiode.

Når rehabiliteringsteamet indstiller fleksjob til en borger, der aktuelt har en meget begrænset arbejdsevne, skal teamet begrunde, at borgeren kan udvikle sin arbejdsevne inden for en rimelig periode.

I 76 ud af de 77 sager, vi har gennemgået, fremgår det af rehabiliteringsteamets indstilling, hvilke beskæftigelsesmæssige, sociale og helbredsmæssige forhold teamet har lagt vægt på.

Rehabiliteringsteamet har i 74 ud af de 77 sager angivet et beskæftigelsesmål i indstillingen. I to ud af de tre sager, hvor der ikke er angivet et beskæftigelsesmål, er fleksjobbet oprettet i forlængelse af et forudgående praktikforløb i samme virksomhed, hvorfor det må formodes, at arbejdsfunktionen er som beskrevet i praktikforløbet.

Kompenserende muligheder og progression

Rehabiliteringsteamet har i 29 ud af de 77 sager taget stilling til, om der er kompenserende muligheder, der kan forbedre arbejdsevnen fx i form af hjælpemidler, arbejdspladsindretninger mv.

Rehabiliteringsteamet har i 38 ud af 77 sager taget stilling til mulighed for progression. I nogle af disse sager fremgår det tydeligt af indstillingen, at der ikke er mulighed for progression, eksempelvis fordi arbejdstiden allerede i forbindelse med en praktik er forsøgt justeret, og at der ikke vurderes at foreligge mulighed for yderligere udvikling af effektiv arbejdstid. Man kan læse mere om kommunernes praksis og erfaringer med progression i kapitel 4.

Der er i reglerne ikke et krav om, at rehabiliteringsteamet tager stilling til, om der er kompenserende muligheder

Eksempler på indstillinger

I det følgende gennemgår vi to eksempler, som illustrere henholdsvis en fyldestgørende og en ikke fyldestgørende indstilling.

EN FYLDESTGØRENDE INDSTILLING

Nedenstående eksempel illustrerer en meget detaljeret indstilling fra rehabiliteringsteamet, som i høj grad belyser, hvilke beskæftigelsesmæssige, sociale og helbredsmæssige forhold teamet har lagt vægt på. Rehabiliteringsteamets indstilling indeholder dokumentation for, at borgeren er afklaret i forhold til uddannelse og beskæftigelse, og at borgeren ikke kan arbejde på ordinære vilkår.

Det fremgår desuden, hvilke typer af fleksjob eller arbejdsfunktioner borger kan varetage. De kompenserende muligheder og mulighed for progression fremgår også af rehabiliteringsteamets vurdering.

Indstillingen er umiddelbart anvendelig i forbindelse med fastsættelse af arbejdsevnen i et konkret fleksjob.

MEGET DETALJERET INDSTILLING

Sagen handler om en borger i 40'erne, der lider af kroniske rygsmerter og længerevarende belastningstilstand betinget af vedvarende smerter samt generelle eksistencielle belastninger.

Af rehabiliteringsteamets indstilling fremgår, at den helbredsmæssige tilstand er stationær. Det fremgår også, at borgeren er ufaglært og har en yderst sparsom tilknytning til det ordinære arbejdsmarked. Borgeren har deltaget i flere beskæftigelsesrettede tilbud samt et revalideringsforløb. Uddannelse anses ikke for realistisk, og de gennemførte erhvervsrettede tiltag har ikke ført til en tilbagevenden til arbejdsmarkedet.

Borgeren har i seneste praktikforløb udvist en arbejdssevne på 23 timer ugentlig med en effektiv arbejdstid på 13 timer. Alle skånehensyn har været imødekommet.

Rehabiliteringsteamet indstiller til fleksjob og vurderer, at der er mulighed for udvikling af arbejdssevne ved justering af timetal og påbegyndelse af fysisk træning.

Af teamets indstilling fremgår, at det via de helbredsmæssige oplysninger og de iværksatte foranstaltninger anses dokumenteret, at der er tale om en varig og væsentlig nedsættelse af arbejdssevnen, men at der samtidig er gode kompetencer til gavn for arbejdsmarkedet. Teamet peger på beskæftigelsesmål i form af lettere montage- og chaufføropgaver.

Rehabiliteringsteamets angiver i indstillingen, at der ikke foreligger kompenserende muligheder, der kan bedre arbejdssevnen. Af teamets indstilling fremgår arbejdssevnen, herunder skånehensyn, beskæftigelsesmål og mulighed for progression.

EN MANGELFULD INDSTILLING

Næste eksempel er den eneste sag i sagsgennemgangen, hvor indstillingen fra rehabiliteringsteamet er mindre detaljeret. Indstillingen fra rehabiliteringsteamet belyser i mindre grad, hvilke beskæftigelsesmæssige og sociale forhold teamet har lagt vægt på. Indstillingen bliver derfor mindre anvendelig i forbindelse med fastsættelse af arbejdssevnen i et konkret fleksjob, og det bliver sværere at finde det rette fleksjob med de rette skånehensyn til borgeren.

BRUG AF IND- STILLINGEN I ARBEJDSEVNE- VURDERINGEN

MINDRE DETALJERET INDSTILLING

Sagen handler om en borger i 40'erne, der lider af følger efter misbrug samt en psykisk lidelse. Misbrugsbehandlingen er afsluttet. Af rehabiliteringsteamets indstilling fremgår, at borger har haft en hård barndom med massive sociale problemer. I indstillingen står der, at borger har været i et ressourceforløb, herunder forskellige praktikforløb, hvor forskellige arbejdsopgaver, mødetider samt øgning af tid har været afprøvet. Rehabiliteringsteamet vurderer, at de helbredsmæssige forhold sammenholdt med forløbene har påvist en varigt og væsentlig nedsat arbejdsevne. Af teamets indstilling fremgår, at der er behov for en mindre arbejdsplads med strukturerede arbejdsopgaver samt ro og stabilitet, hvor der er forståelse og rummelighed i forhold til borgerens udfordringer. Teamet anbefaler, at støttekontaktpersonordningen fortsætter.

Indstillingen angiver ikke en beskrivelse af de forløb, borger har deltaget i, herunder en nærmere beskrivelse af i hvilket omfang arbejdsevnen er nedsat. Der er ej heller angivet et konkret beskæftigelsesmål, men teamet peger på, at et velegnet fleksjob er et praktisk orienteret job.

Brugen af indstillingen i arbejdsevnevurderingen

Gennemgangen af de 77 sager viser, at kommunerne i meget høj grad benytter rehabiliteringsteamets indstilling i vurderingen af arbejdsevnen. Det er tilfældet i alle sager på nær én. I den ene sag fremgår det ikke af sagens akter, om kommunen har benyttet indstillingen.

I det efterfølgende gennemgås et eksempel fra sagsgennemgangen, hvor kommunen benytter rehabiliteringsteamets indstilling i arbejdsevnevurderingen.

KOMMUNEN BRUGER REHABILITERINGSTEAMETS INDSTILLING

Sagen omhandler en ung pige, som fra barndommen har haft store indlæringsvanskeligheder. Af rehabiliteringsteamets indstilling fremgår, at hun har gået i specialklasse og gennemført STU og EGU. Af indstillingen fremgår videre, at hun har været i flere eksterne praktikker inden for butiksområdet. Tilbage meldingen fra praktikstederne er, at borgeren er meget mødestabil og arbejdsvillig, men arbejdstempoet er væsentligt nedsat.

Borgeren har brug for enkle og rutineprægede opgaver og en længere og mere udførlig oplæring, end det øvrige personale. Borgeren har desuden brug for støtte til at udføre almindelige daglige gøremål. På baggrund af de tidligere praktikker, STU og EGU forløbet, arbejdsafklaringen, den neuropsykologiske undersøgelse og LÆ 265 vurderer kommunen, at hendes funktions- og arbejdssevne er godt afklaret og beskrevet.

Kommunen vurderer, at arbejdssevnen er 10 timers effektiv arbejdstid ved en arbejdstid på 20 timer. Borgeren bevilges fleksjob og ansættes i et fleksjob på hendes seneste praktiksted med en effektiv arbejdstid på 7 timer og med en arbejdstid på 18 timer.

Kommunens arbejdssevnevurdering tager udgangspunkt i rehabiliteringsteamets indstilling. Kommunen har på baggrund af rehabiliteringsteamets indstilling fundet et fleksjob til borgeren, som opfylder de mange skånebehov, som især på baggrund af rehabiliteringsteamets indstilling dannede grundlag for tilkendelse af fleksjob. Kommunen har sikret sig, at arbejdsgiveren kender skånebehovene og er indstillet på at imødekomme dem. Borgeren kender allerede arbejdspladsen og er positivt indstillet.

Oplysninger fra praktikforløb

Gennemgangen af sager viser, at kommunerne fastsætter timetal og arbejdsintensitet dels på baggrund af tidligere afklaring og udvikling af arbejdssevnen i form af praktikforløb og dels ved at undersøge det konkrete fleksjob, herunder arbejdsopgaver samt skånehensyn.

I gennemgangen af sagerne kiggede vi på, hvem der etablerede kontakten til arbejdsgiveren. I 52 ud af de 77 sager er kontakten til arbejdsgiver etableret via praktik, mens det i otte

sager var borgeren selv og i de sidste fire sager var kommunen. I de resterende 13 sager fremgik det ikke af sagens dokumenter, hvem der etablerede kontakten.

Det fremgår af de gennemgåede sager, at i de sager, hvor borger er indgået i et praktikforløb forinden etablering af fleksjob på virksomheden, har borgeren været inddraget i processen og har udvist stor motivation for efterfølgende ansættelse. Så et forudgående praktikforløb kan altså også bidrage til bedre inddragelse af borgeren.

ANBEFALING

Vi anbefaler derfor at kommunerne benytter muligheden for at etablere praktik for at øge muligheden for en fleksjobansættelse efterfølgende. Et forudgående praktikforløb kan have den fordel, at forløbet afklarer arbejdsevnen i det konkrete fleksjob, herunder arbejdsopgaver, kompenserende muligheder, mulighed for progression samt skånehensyn. Et praktikforløb styrker matchet og understøtter fastsættelse af timetal samt arbejdsintensitet

Eksempler på praktikforløb

I det følgende gennemgås et eksempel fra de gennemgåede sager, hvor et praktikforløb har været med til at understøtte en kvalificeret arbejdsevnevurdering og har ført til fleksjobansættelse.

EKSEMPEL PÅ BRUG AF VIDEN FRA PRAKTIK I ARBEJDSSEVNEVURDERINGEN

PRAKTIKFORLØB ENDER I FLEKSJOB

Sagen handler om en ufaglært borger i 40'erne, hvis funktionsevne er begrænset af kroniske rygsmerter og længerevarende belastningstilstand. Borgeren har deltaget i adskillige beskæftigelsesrettede tilbud i kontanthjælpsregi, herunder også et revalideringsforløb. Der er til trods for tidligere iværksatte tiltag en yderst sparsom tilknytning til arbejdsmarkedet.

Kommunen iværksætter et praktikforløb, hvor arbejdsopgaver består i kørsel, oprydning samt lettere montagearbejde. Borgeren udviser en arbejdsevne på 25 timer om ugen med 50 pct. effektivitet, svarende til 12,5 timers effektiv arbejdstid. Det fremkommer under forløbet, at borgeren har skånehensyn i form af ikke-rygbelastende arbejdsfunktioner, og at borgeren med skånehensyn kan arbejde effektivt 12,5 timer om ugen.

Borgeren tilkendes fleksjob ved samme virksomhed efter udløb af praktikperiode den 1. november og ansættes i

**EKSEMPEL PÅ
BRUG AF VIDEN
FRA PRAKTIK I
FASTSÆTTELSE AF
SKÅNEBEHOV**

fleksjob samme dag med en arbejdstid tilsvarende arbejdstiden under praktikforløbet.

Der er udarbejdet en skriftlig afgørelse om arbejdsevnevurdering med klagevejledning. Af arbejdsevnevurderingen fremgår, at der er mulighed for progression ved justering af timetal og påbegyndelse af fysisk træning.

Eksemplet viser, at et praktikforløb har været med til at understøtte en kvalificeret arbejdsevnevurdering og har ført til fleksjobansættelse. Kommunen fremhæver, at der har været et konstruktivt samarbejde med borgeren. Det har ført til en god beskrivelse af arbejdstimer, arbejdsintensitet samt arbejdsopgaver og har bestyrket det gode match mellem arbejdsgiver og borger.

I det følgende gennemgås et andet eksempel, hvor tidligere praktikforløb har dannet grundlag for vurdering af arbejdsevnen og dermed et bedre udgangspunkt for at søge et fleksjob.

PRAKTIKFORLØB AFKLARER SKÅNEHENSYN OG ARBEJDESTID

Sagen omhandler en midaldrende borger, som lider af kroniske smerter grundet slidgigt samt belastningsreaktion. Borgeren blev sygemeldt med stress og har været ledig et par år. Der er kognitive vanskeligheder grundet den psykiske tilstand samt fysiske smerter. Borgeren er færdigudredt, tilstanden vurderes stationær, og behandlingsmuligheder udtømte.

Borgeren er uddannet inden for kontorområde. Borgeren har været i et afklaringsforløb af arbejdsevnen og herunder en virksomhedspraktik, hvor han/hun har udvist en arbejdsevne på ca. 12 timer ugentlig med 10 timers effektiv arbejdstid. I praktikforløbet har opgaverne ligget klar til borgeren i prioriteret rækkefølge i en mappe. Kommunen vurderer, at arbejdsevnen er varigt nedsat, idet fastholdelse via blandt andet personlig assistance, hjælpemidler og § 56 aftale er afprøvet. Der er skånehensyn i form af nedsat arbejdstid, opgaver og tidsmæssige ressourcer, der passer sammen og behov for strukturerede arbejdsdag og arbejdsopgaver.

Kommunen bevilger fleksjob i 2018. Et halvt år efter finder borgeren et fleksjob på 12 timer ugentlig med 9 timers effektiv arbejdstid. Af arbejdsevnevurderingen fremgår, at skånehensyn imødekommes.

Eksemplet illustrerer, hvordan et tidligere praktikforløb kan føre til en kvalificeret arbejdsevnevurdering, herunder beskæftigelsesmål og klarlagt skånehensyn. Borgeren opnåede fleksjobansættelse ved en anden arbejdsgiver efterfølgende.

Kommunen har i dette eksempel godkendt etablering af et fleksjob, som opfylder de skånebehov, som især på baggrund rehabiliteringsteamets indstilling dannede grundlag for tilkendelse af fleksjob til borger, og som blev specificeret ved seneste praktikforløb. Kommunen har sikret sig, at arbejdsgiver kender skånebehovene og er indstillet på at imødekomme dem.

Inddragelse af borgeren i forbindelse med sagsoplysningen

Inddragelse af borgeren spiller en vigtig rolle i hele forløbet fra afklaring og udvikling af arbejdsevnen til det første fleksjob er etableret. Reglerne om fleksjob tager ikke stilling til, hvordan eller i hvilket omfang borgeren skal inddrages, når der skal etableres et fleksjob.

Vi har set på, om det fremgår af de indsendte sagsakter, hvordan borgeren har været inddraget i forbindelse med etableringen af det konkrete fleksjob. I 40 ud af de 77 sager fremgår det af sagens dokumenter, at borgeren er inddraget i forbindelse med beslutning om etablering af det konkrete fleksjob ved, at kommunen har afholdt et møde med borger og arbejdsgiver. I 31 ud af de 77 sager fremgår det ikke af sagens dokumenter, hvordan kommunen har inddraget borgeren i forbindelse med beslutning om etablering af det konkrete fleksjob. I de sidste seks sager har der enten været holdt et møde med borgeren uden arbejdsgiveren var til stede eller der har ikke været afholdt et møde, da borgeren har fundet jobbet gennem eget netværk.

EKSEMPEL PÅ UDFORDRINGER MED INDDRAGELSEN AF BORGEREN

Nedenfor gennemgås en sag, som belyser de udfordringer, kommunerne kan opleve i forhold til etablering af et fleksjob, når der er vanskeligheder med at inddrage borgeren i forløbet.

UDFORDRINGER MED AT INDDRAGE BORGEREN

Sagen handler om en borger i 40'erne, der kom til Danmark efter 2000. Borgeren har smerter i ben og ryg. Hun er tilbudt en operation, men ønsker ikke operationen. Hun har flere børn, hvoraf nogle er hjemmeboende og i børnehave- og skolealderen. Hun er gift, og begge ægtefæller modtager kontanthjælp og har været på offentlig forsørgelse i flere år. Kommunen tilkender fleksjob i 2019. Borgeren har i et par år været i ressourceforløb med henblik på afklaring af arbejdsevnen. Der er udarbejdet en funktionsbeskrivelse, der konkluderer, at borger kan arbejde omkring 6 timer om ugen, dog med næsten 50% nedsat effektivitet. Fleksjob tilkendes af helbredsmæssige og sociale årsager. Borgeren har i samarbejde med Jobcentret udarbejdet en plan, hvoraf fremgår, at borgeren kan arbejde som køkkenmedarbejder, butiksmedhjælper i mindre butik, eller med lettere rengøringsopgaver.

Kommunen forsøger at få etableret fleksjob inden for disse områder, men borgeren springer fra flere jobtilbud. Der bliver herefter etableret fleksjob 6 timer om ugen i 2019 inden for et andet område.

Sagen illustrerer de udfordringer, en kommune kan opleve, når borgeren ikke vil medvirke til etablering af et fleksjob.

ANBEFALING

Vi anbefaler, at borgeren inddrages ved etablering af fleksjobbet for at sikre et godt samarbejde samt tillid mellem borger og kommune, og derved opnå den bedst mulige afklaring af arbejdsevnen. Det kan med fordel ske ved et møde mellem arbejdsgiver og borgeren, hvor der kan ske en forventningsafstemning, forinden etablering af et fleksjob.

OPLYSNINGER FRA FLERE STEDER

INDSTILLINGEN SOM EN GUIDELINE

DE INTERVIEWEDE KOMMUNERS ERFARINGER MED SAGSOPLYSNING

De interviewede medarbejdere får typisk viden om borgerens arbejdsevne, som de skal bruge til fastsættelse af arbejdsevnen ved det første fleksjob, fra:

- Rehabiliteringsteamets indstilling
- Notater fra arbejdsafklaring og herunder tidligere praktikker
- Samtale med borgeren
- Nuværende praktik

Oplysninger fra rehabiliteringsteamet

I interviewene fremgår det, at rehabiliteringsteamets indstilling er central for den viden om borgerens arbejdsevne, som medarbejderne skal bruge til fastsættelse af arbejdsevnen ved det første fleksjob. En medarbejder beskriver for eksempel, at indstillingen fungerer som en guideline ved fastsættelsen af arbejdsevne ved første fleksjob.

De interviewede kommuner beskriver både gode og dårlige erfaringer med rehabiliteringsteamets indstilling. Hvorvidt indstillingen opleves som anvendelig i forbindelse med fastsættelsen af arbejdsevnen i et konkret fleksjob afhænger, ifølge de interviewede kommuner, i høj grad af arbejdsafklaringens relevans og bredde samt åbenheden i dialogen med borger og arbejdsgiver. Derudover kan der – i tiden efter mødet i rehabiliteringsteamet og til det første fleksjob kommer i stand – ske ændringer af borgerens skånebehov og forhold, der kan have indflydelse på fastsættelsen af arbejdsevnen. Nogle af de interviewede medarbejdere ser, at arbejdsevnen kan variere og ændre sig over tid.

Oplysninger fra afklaring og udvikling af arbejdsevnen

I interviewene fremgår det, at kommunerne i høj grad anvender afklaring af arbejdsevnen, der er fundet sted inden mødet i rehabiliteringsteamet, i deres vurdering af borgerens arbejdsevne ved det første fleksjob. En medarbejder beskriver brugen af arbejdsafklaringen sådan:

Jeg har brug for de erfaringer, der ligger fra de sidste afprøvninger før, man bliver visteret til fleksjob. [...] Nogle gange er der også skrevet ting op, der relaterer sig til den anden søjle [andre hensyn end skånehensynene].” (Medarbejder)

FOKUS PÅ REELLE ARBEJDSOPGAVER

En bred og relevant afklaring og udvikling af arbejdsevnen

De kommuner, som vi har talt med, nævner alle, at det er vigtigt med en tilstrækkelig bred og relevant afklaring og udvikling af arbejdsevnen. Blandt andet pointerer flere medarbejdere, at det er vigtigt, at afklaring og udvikling af arbejdsevnen sker med henblik på arbejdsopgaver, der kan være del af et fleksjob. En medarbejder siger for eksempel:

"I fleksteamet har vi været lidt efter de udviklingskonsulenter, der skal finde udviklingsforløb. [...] Vi har sagt: "Prøv at finde et udviklingsforløb eller en praktik, der giver mening, og som kan aflønnes". For kommer man over til mig, er det svært at fastsætte en arbejdsevne, hvis man har klappet kaniner." (Medarbejder)

Nogle af de interviewede medarbejdere har gode erfaringer med, at afklaring og udvikling af arbejdsevnen foregår i et reelt job, som kan blive et fleksjob efterfølgende.

MULIGHED FOR FORSKELLIGE JOBTYPER

En teamleder pointerer, at afklaring og udvikling af arbejdsevnen skal være bredere end tidligere jobvaretagelse, så borgeren er åben op for andre jobtyper og -steder. De har i deres kommune gode erfaringer med, at den medarbejder, som varetager etableringen af første fleksjob, indgår i det forberedende arbejde inden mødet i rehabiliteringsteamet, for blandt andet at sikre bredden i jobmålene:

"Vi er del af den forberedende del - 10-12 uger før rehabiliteringsmødet. Der er det fleksjobs-formidleren, der arbejder med borgeren i forhold til hvilke typer af jobs, de kan varetage [...] Så borgeren også får syn for andre typer af jobs, hvis det ikke lykkes at få drømmejobbet som for eksempel arkitekt. Det er vigtigt, at konsolidere jobmålene allerede inden, man kommer på rehabiliteringsmødet." (Teamleder)

INDSATS MED JOBFORMIDLER BÅDE FØR OG EFTER MØDET MED REHABILITERINGSTEAMET

Vi har talt med Gentofte kommune. Kommunen er en del af STARS initiativ Udvikling i fleksjob II (UIF II), hvor kommunerne arbejder systematisk med at udvikle arbejdsevnen hos personer ansat i fleksjob på 10 timer eller derunder samt understøtte at borgere på ledighedsydelse opnår ansættelse i fleksjob. Projektet startede op i april 2019 med 9 deltagende kommuner og blev i 2020 udvidet med 11 nye kommuner.

Gentofte kommune fortæller, at de har gode erfaringer med at have en jobformidler med i samarbejdet med borgere, nogle gange allerede under afklaring og udvikling af arbejdsevnen – og altid under forberedelse af sagen i 10-12 uger før mødet med rehabiliteringsteamet. Borger og jobformidler samarbejder omkring udarbejdelse af ABC-plan og CV, som indgår i den samlede sag til rehabiliteringsteamet. I den forberedende del er der også fokus på at afdække fleksjobmuligheder, såfremt borgeren indstilles til fleksjob af rehabiliteringsteamet og efterfølgende bevilges rettigheden til fleksjob.

Læs mere om projektet her: <https://star.dk/indsatser-og-ordninger/indsatser-ved-sygdom-nedslidning-mv/fleksjob/uifii-opstat-2019/>

REELT BILLEDE AF SKÅNEHENSYN

”Det tjener ikke borgeren noget godt, hvis vi antager, de er mere effektive end de er, fordi man synes, det er synd for borgeren.”

Arbejdsafklaringens bredde handler også om, at den skal give et reelt billede af borgerens skånehensyn og deres arbejdsevne. For at få et reelt billede af den fleksjobvisiteredes skånehensyn og arbejdsevne påpeger medarbejdere fra to kommuner, at det er vigtigt, at arbejdsgiveren fra arbejdspladsen, hvor borgeren har været i forløb med afklaring af arbejdsevnen, skal spørges om, hvad arbejdskraften er værd og opfordres til at svare ærligt og fyldestgørende på dette:

”Jeg spørger: ”Hvad kan faktureres? Hvis du skulle skrive en faktura på de her ti timer, hvor mange timer vil så kunne faktureres”. Og det er næsten uanset om det er en plejehjemsleder eller en privat virksomhed. Det handler groft sagt om, hvad det er værd. Det er det spørgsmål, de skal stille inden, de kommer på rehabiliteringsteamet. Det tjener ikke borgeren noget godt, hvis vi antager, de er mere effektive end de er, fordi man synes, det er synd for borgeren. Man er nødt til at være skarp på, hvad der kan faktureres.”
(Medarbejder)

En medarbejder i en anden kommune beskriver, at arbejdsgiverens ærlighed over for borgeren desuden også er vigtig for

den fortsatte dialog med borgeren om, hvilke arbejdsopgaver denne kan varetage:

"Det er arbejdsgiveren, der har begrundelsen for, hvorfor borgeren ikke var egnet til jobbet. Derfor er det en udfordring, når arbejdsgiver ikke tør sige tingene direkte." (Medarbejder)

Gode erfaringer med praktik

I interviewene beskriver medarbejdere gode erfaringer med praktik enten som en del af afklaring og udvikling af arbejdsvejen inden visitation til fleksjob eller som indledende afklaring ved det første fleksjob. Flere medarbejdere beskriver, at de efter borgeren er blevet visiteret til fleksjob kan bruge praktik, hvis borgeren finder et fleksjob inden for et område, som ikke har været del af tidligere afklaring og udvikling af arbejdsvejen, og hvor der er usikkerhed om omfanget af borgers arbejdsveje.

Dialog med borgeren

I interviewene spurgte vi medarbejderne i kommunerne ind til deres erfaringer med inddragelsen af borgeren, og hvad de har fokus på i samtalen med borgeren efter, denne er blevet visiteret til et fleksjob, og inden der er fundet et konkret fleksjob.

Omstille borgeren til at være jobparat

Medarbejdere i to forskellige kommuner pointerer, at det er svært men vigtigt, at borgeren omstiller sig til at være arbejdsmarkedsparat. De oplever, at borgeren kan have brug for tid til at vænne sig fra de foregående forløb, de har været i, hvor fokus ofte har været på at afklare deres begrænsninger og eventuel førtidspension.

En faglig koordinator har gode erfaringer med at få italesat skånehensynene sammen med borgeren og derefter få borgeren til at fokusere på ressourcer:

"Det, der har vist sig at være vigtigt, er at få italesat skånehensynene, få skabt tillid til, at man tager hensyn til dem, og så få dem parkeret bagefter. Ellers kommer det meget til at handle om skånehensyn. Efter vi har talt om skånehensyn, vender vi det rundt til at sige: "Jamen hvad kan du så inden for de rammer?". Så får vi kigget på ressourcerne og får lavet denne her positive revurdering [...] Altså, vi fokuserer på alle de kvalifikationer, vores fleksjobbere har." (Faglig koordinator)

I nogle kommuner har de gode erfaringer med et introforløb for nyvisiterede – en medarbejder beskriver det således:

"I vores kommune har vi en introduktion, hvor alle nyvisiterede og nyledige kommer ind i et femugers forløb. Der gennemgår vi, hvad der bliver forventet af dem. Hvad kan vi tilbyde af personlig assistance, hjælpemidler og andre ting, så de bedre kan komme i gang. De nyvisiterede kan få sparring med andre, der har været ude i fleksjob." (Medarbejder)

De interviewede medarbejdere oplever sjældent, at der er udfordringer i forhold til at motivere borgeren til at finde et fleksjob. Men der er kan være uenigheder om hvilke jobs, de kan varetage. Her beskriver en teamleder fra en kommune gode erfaringer med en tidlig forventningsafstemning:

"Der er borgere, som kan være fastlåste i forhold til hvor mange timer, de kan arbejde, og hvor de skal arbejde henne [...]. Vi siger jo, at når man er visiteret til et fleksjob, så skal man i princippet kunne tage et hvilket som helst job så længe, at man bliver kompenseret for sine begrænsninger. Man står til rådighed for arbejdsmarkedet. Og det kan der selvfølgelig blive uenighed om, hvis man ikke er forberedt på, at det er det, der er vilkårene. Men er borgeren godt forberedt på, at det faktisk er det, der er situationen, så oplever vi ikke, at det giver de store udfordringer. Vi har færre og færre uoverensstemmelser, fordi der er en god forventningsafstemning på forhånd om, hvad det er der skal ske." (Teamleder)

Flere af de interviewede medarbejdere beskriver også, at det kan være en udfordring, at borgerne tror, at de har en større arbejdsevne, end de reelt har. Her er det også vigtigt med en forventningsafstemning i forhold til ressourcer og skånehensyn.

Opdatering af skånehensyn

Derudover kan der – i tiden efter mødet i rehabiliteringsteamet og til det første fleksjob kommer i stand – ske ændringer af borgerens skånebehov og forhold, der kan have indflydelse på fastsættelsen af arbejdsevnen. Nogle af de interviewede medarbejdere ser, at arbejdsevnen kan variere og ændre sig over tid. Her har flere kommuner gode erfaringer med inddragelse af borgerens viden om egne skånehensyn. Læs mere om dette i kapitel 3.

KAPITEL 3

Vurdering af arbejdsevnen

I dette kapitel beskriver vi vurderingen af den fleksjobvisiteredes arbejdsevne i forhold til det konkrete fleksjob, og om vurderingen i de gennemgåede sager har været i overensstemmelse med regler og praksis. I det foregående kapitel ses beskrivelser af sagsoplysningen, inden den konkrete vurdering foretages.

**Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats
§§ 121, stk. 1 &
122, stk. 2**



Kapitlet handler om de regler, kommunen skal følge, når kommunen ved etablering af et konkret fleksjob skal foretage en arbejdsevnevurdering efter beskæftigelsesindsatsloven §§ 121, stk. 1 og 122, stk. 2, og godkende et konkret fleksjob.

Vurderingen af den fleksjobvisiteredes arbejdsevne i det konkrete fleksjob

§ 121, stk. 1:

Jobcenteret skal sikre, at personen udnytter sin arbejdsevne bedst muligt i fleksjobbet, og at den pågældendes skånebehov bliver tilgodeset...

§ 122, stk. 2:

Jobcentret skal i forbindelse med etableringen af et fleksjob i en virksomhed hurtigst muligt komme med en vurdering af arbejdsevnen i fleksjobbet, herunder hvor mange timer personen kan arbejde i fleksjobbet, og af arbejdsintensiteten. Vurderingen danner grundlag for aftalen om fleksjob mellem den ansatte og arbejdsgiveren. Kommunen skal foretage en ny vurdering af arbejdsevnen i fleksjobbet, hvis arbejdsgiveren og den ansatte er enige om ændringen og i fællesskab anmoder herom.

Det fremgår uddybende af vejledningen om fleksjob mv. (nr. 10048/2019), punkt 6, at i forbindelse med etablering af et fleksjob skal jobcentret bl.a.:

1) Foretage en vurdering af den fleksjobvisiteredes arbejdsevne i forhold til det konkrete job, herunder de konkrete skånebehov.

2) Godkende at ansættelsen sker som et fleksjob.

Aftale om etablering af et fleksjob indgås som en ansættelsesaftale mellem arbejdsgiveren og den fleksjoban-

satte. Det er ikke jobcenterets opgave at påse, at arbejdsgiver eksempelvis overholder almindelige ansættelsesbetingelser. Jobcenteret kan således ikke stille betingelser til fleksjobbet, udover at jobcenteret skal sikre sig, at der er en arbejdsgiver og et job med lønudbetaling, der tilgodeser personens skånebehov. Øvrige tvivls spørgsmål i forhold til jobbet må afklares i fagretligt regi.

Når jobcentret skal godkende etablering af et konkret fleksjob, skal jobcentret sikre, at den fleksjobvisiterede udnytter sin arbejdsevne bedst muligt i fleksjobbet, og at borgerens skånebehov bliver tilgodeset.

Jobcentret skal derfor bl.a. tage stilling til, om den fleksjobvisiterede kan bestride jobbet, også i forhold til eventuelle skånehensyn. Jobcentret skal endvidere undersøge, hvad jobbet specifikt går ud på. Disse oplysninger skal indgå i jobcentrets vurdering af borgerens arbejdsevne i det konkrete fleksjob.

ARBEJDSEVNEVURDERINGEN I DE GENNEMGÅEDE SAGER

I alle 77 gennemgåede sager har kommunen foretaget en vurdering af arbejdsevnen i forhold til det konkrete fleksjob, herunder de konkrete skånehensyn. I de gennemgåede sager ses ikke noget standardiseret redskab eller metode til at fastsætte arbejdsevnen såsom et skema eller lignende.

Gennemgangen af sagerne viser, at kommunerne er opmærksomme på, at de skal:

- undersøge, hvad fleksjobbet specifikt går ud på, herunder hvilke arbejdsopgaver den fleksjobansatte skal varetage.
- tage stilling til, om den fleksjobvisiterede kan bestride jobbet også i forhold til eventuelle skånehensyn.
- lade oplysninger indgå i kommunens vurdering af borgerens arbejdsevne i det konkrete fleksjob.

Kommunerne har desuden i alle sager sikret sig, at der er en arbejdsgiver og et job med lønudbetaling.

Alle sager er således afgjort rigtigt og i overensstemmelse med regler og praksis.

KOMMUNERNE FORETAGER EN ARBEJDSEVNE- VURDERING

BEGRUNDELSE FOR FORSKEL I TIMETAL

Begrundelsen for forskellen på timetal i et konkret fleksjob og kommunens vurdering af arbejdsevnen bør fremgå af afgørelsen om timetal og arbejdsintensitet

Fastsættelse af timetal i det konkrete fleksjob

Kommunen skal som led i arbejdsevnevurderingen tage stilling til, hvor mange timer personen kan arbejde i fleksjobbet, og med hvilken arbejdsintensitet. I forbindelse med fastsættelse af timetal og arbejdsintensitet er det sigtet, at fleksjobbet bedst muligt skal matche den ansattes arbejdsevne.

Det fremgår af vejledningen om fleksjob mv., at hvis arbejdsgiveren alene kan tilbyde et job på et mindre timetal, end kommunen har vurderet borgerens arbejdsevne i det konkrete job til, og kommunen ikke har et andet tilbud om fleksjob, der bedre matcher den fleksjobvisiteredes arbejdsevne, kan borgeren efter omstændighederne blive ansat i et fleksjob på færre timer. Hvis der er meget stor forskel på det tilbudte timetal og det, kommunen har vurderet, at borgeren ville kunne arbejde i jobbet, kan kommunen undlade at etablere jobbet som et fleksjob.

Timetal og intensitet

I langt de fleste sager, vi har gennemgået, svarer timetal og intensitet til kommunens arbejdsevnevurdering. I 19 ud af 77 sager er der en forskel på det timetal eller den arbejdsintensitet, som kommunen har vurderet, at borgeren kan arbejde, og det faktiske timetal og arbejdsintensitet i det konkrete fleksjob. I 14 af sagerne er der tale om lavere timetal eller intensitet, mens der i fem af sagerne er højere timetal eller intensitet. Forskellene i timetal og intensitet spænder fra 2 til 6 timer.

Det fremgår af vejledningen om fleksjob, at der ved vurderingen af, om borgeren skal ansættes i et fleksjob på færre timer, kan indgå flere forskellige forhold, herunder om kommunen skønner, at det vil være bedre for den fleksjobvisiterede at komme ud i et job her og nu, end at skulle vente på, at der findes et job, der matcher borgerens arbejdsevne bedre. En ansættelse på færre ugentlige timer kan i nogle tilfælde være bedre for den fleksjobvisiteredes fremtidige muligheder på arbejdsmarkedet end ingen ansættelse. Det bør indgå i den samlede vurdering.

Vi vurderer, at forskellen i timetal bør fremgå af begrundelsen for afgørelsen om det konkrete fleksjob.

I 13 ud af de 19 sager, hvor der er forskel i vurderingen af arbejdsevnen og omfanget af det konkrete fleksjob, er der en begrundelse for godkendelse af fleksjob trods forskel i timetal. I de resterende seks sager fremgår årsagen til forskellen på timetal ikke. Vi vurderer dog, at manglen på begrundelse ikke betyder, at kommunens afgørelse i de seks sager har været forkert, idet der har været en god grund til forskellen.

ÅRSAGER TIL FORSKEL I TIMETAL

I de sager, hvor der har manglet en begrundelse i selve vurderingen af arbejdsevnen, har begrundelsen kunne findes i de øvrige akter indsendt af kommunen. Eksempelvis havde borgere-ns skånebehov i en af sagerne, vanskeliggjort at finde et job, som matchede de opgaver, som borgeren kunne udføre. Kommunen havde godkendt et fleksjob på færre timer uden at angive en begrundelse herfor. Af sagens øvrige akter fremgik det dog, at borgeren skulle stå til rådighed for flere job, så han kunne udnytte sin fulde arbejdsevne.

I en anden sag havde kommunen godkendt et fleksjob på flere timer uden at angive en begrundelse i selve arbejdsevnevurderingen. Af sagens øvrige akter fremgik dog, at borgeren havde været i et længere praktikforløb inden ansættelsen i det konkrete fleksjob, og at der var sket en progression.

I de sager, som vi har gennemgået har forskellen i timetallet skyldtes, hvad der har været praktisk muligt at etablere på tidspunktet for fleksjobansættelsen. De praktiske årsager har dels været arbejdsgiverens økonomi, tilegnelse af nye opgaver i forbindelse med opstart af fleksjob og dermed en lavere effektivitet, eller fordi arbejdsgiveren ikke har kunnet tilbyde arbejdstimer tilsvarende kommunens vurdering af arbejdsevnen.

MULIGHED FOR PROGRESSION

I nogle af sagerne har kommunerne håndteret dette ved at bemærke, at der er mulighed for øgning af arbejdstiden på et senere tidspunkt i ansættelsen (læs mere om mulighed for progression i kapitel 4).

EKSEMPEL PÅ BEGRUNDELSE AF FORSKEL I TIMETAL

Det følgende er et konkret eksempel på et fleksjob, hvor arbejdsintensitet adskiller sig fra kommunens vurdering, og hvor kommunen har begrundet forskellen. Vi vurderer afgørelsen som rigtig.

BEGRUNDELSE FOR FORSKEL PÅ EFFEKTIV ARBEJ DSTID

Sagen omhandler en midaldrende kvinde, som lider af slidgigt, nedsat hørelse og smerter. Borgeren har ingen uddannelse ud over 10. klasses afgangseksamen. Hun har tidligere beskæftiget sig med arbejde i et køkken og med rengøring. Hun har været i en længerevarende virksomhedspraktik i en lille beværtning, og tilkendes et fleksjob, hvorefter der etableres et fleksjob på virksomheden. Kommunen vurderer på baggrund af praktikforløbet, at borgeren kan arbejde ca. 20 timer med 50 pct. effektivitet, hvis arbejdsopgaverne tilrettelægges således at samtlige skånehensyn tilgodeses.

Kommunen etablerer efterfølgende et fleksjob ved samme virksomhed, hvor arbejdstiden er 20 timer om ugen med 25 pct. effektivitet.

Af arbejdsevnevurderingen fremgår, at forskellen på timetal skyldes, at arbejdsgiver oplyser, at så længe arbejdsgiveren er nødsaget til at være på arbejdsstedet, fordi borger ikke er selvstændig i sine arbejdsopgaver, vurderes effektiviteten at udgøre 25 pct.

Kommunen aftaler med arbejdsgiveren, at effektivitet genforhandles efter tre måneder og laver en plan for øgning af arbejdsintensitet fra 25 til 50 pct. over en periode på seks måneder.

I forbindelse med opfølgning efter tre måneder fastsættes arbejdsintensitet til 35 pct., og der udarbejdes ergoterapeutisk vurdering med henblik på behov for hjælpemidler, arbejdssko, stol mv. Der ydes desuden vejledning i optimering af arbejdsgange.

Ovenstående eksempel viser, hvordan udgangspunktet om, at fleksjobbet skal matche den ansattes arbejdsevne bedst muligt, undtagelsesvis kan fraviges. Kommunen er i denne sag opmærksom på, at der er en forskel på kommunens vurdering af arbejdsintensiteten og den aftalte intensitet, og har inddraget mulighed for progression og kompenserende muligheder i arbejdsevnevurderingen. Kommunen beskriver og begrundet det i arbejdsevnevurderingen.

Nedenstående er et eksempel på en sag, hvor kommunen ikke angiver en begrundelse for forskellen på timetal. Vi vurderer alligevel afgørelsen som rigtig.

**EKSEMPEL PÅ
MANGLENDE
BEGRUNDELSE AF
FORSKEL I
TIMETAL**

MANGLEDE BEGRUNDELSE FOR LAVERE TIMETAL

Sagen handler om en midaldrende kvinde med angst og depression. Hun får bevilget et fleksjob i januar 2019. I marts 2019 bliver hun ansat i fleksjob som butiksmedhjælper i den butik, hvor hun tidligere har været i praktik. Hun bliver ansat med otte løntimer.

Da hun var i praktik på arbejdspladsen, klarede hun 12 timer om ugen med skånehensyn, som er beskrevet detaljeret i arbejdsevnevurderingen. Af arbejdsevnevurderingen fremgår dog ikke, hvad begrundelsen for forskellen i timetal skyldes.

Borgeren ansættes hos en arbejdsgiver, hvor hun har været i praktik inden bevillingen af fleksjobbet, hvorfor arbejdsopgaver og arbejdspladsen er kendt i forvejen. Forskellen mellem de otte løntimer og arbejdstiden på 12 timer om ugen er beskeden og kan forklares i, at der er tale om en effektiv arbejdstid på otte timer. Begrundelsen fremgår dog ikke. Kommunen burde have vurderet arbejdsevnen, herunder både i timetal og arbejdsintensitet, og begrundet forskellen i arbejdsevnevurderingen.

Forskel i timetal omfatter også højere timetal end kommunens arbejdsevnevurdering. Øgning af timetal skal tilsvarende fremgå af arbejdsevnevurderingen således, at årsagen til det højere timetal i fleksjobbet ledsages af en begrundelse. Godkendelsen af en fravigelse i timetal beror altid på en konkret vurdering.

Nedenstående eksempel illustrerer en sag, hvor timetallet adskiller sig fra kommunens vurdering af arbejdsevnen, idet timetallet er højere i fleksjobbet. Selv om kommunen ikke har begrundet forskellen, vurderer vi alligevel afgørelsen som rigtig.

MANGLEDE BEGRUNDELSE FOR HØJERE TIMETAL

Sagen handler om en midaldrende kvinde, som er diagnosticeret med svær personlighedsforstyrrelse med afledte fysiske smerter og svær angst. Borgeren har været i et længerevarende praktikforløb, hvor der har været en ganske lille progression af fremmødet. Borgeren opnår i en periode en arbejdstid på to gange to og en halv time om ugen under praktikforløbet. Borgeren tilkendes fleksjob, da det vurderes, at hendes aktuelle arbejdsevne er to og en halv time med mulighed for udvikling af arbejdsevnen, da fast rutine og afklaring af borgerens sag vil medføre større tryghed og dermed mindre angst. Kommunen vurderer, at borger skal være i meget afgrænsede og trygge rammer for at trives hensigtsmæssigt

Borgeren ansættes i fleksjob med fem løntimer om ugen.

Kommunen angiver, at succesen har ligget i den forbedrede kontakt med arbejdsgiveren, som har resulteret i, at arbejdsgiver tilbød borger et fleksjob.

Borgeren ansættes i ovenstående eksempel med dobbelt så mange timer, som hendes aktuelle arbejdsevne er vurderet til ved tilkendelse af fleksjob. Kommunen burde derfor have begrundet det højere timetal fx med, at der er sket udvikling, fordi borgeren nu er blevet fortrolig med arbejdsopgaverne.

Kommunens håndtering af etablering af fleksjob og fastsættelse af arbejdstid og arbejdsintensitet understøttes dog af tidligere praktikforløb, hvor borgeren opnåede en arbejdstid på fem timer ugentlig.

SKÅNEHENSYN

Jobcentret skal altid sikre sig, at arbejdsgiveren imødekommer de evt. skånehensyn borgeren har.

Skånehensyn

Nedenfor er der et eksempel på en sag, hvor det konkrete fleksjob er på færre timer, grundet arbejdsgiverens forhold, men hvor skånehensyn stadigvæk tilgodeses. Vi vurderer på grundlag af lovbemærkninger og vejledningen afgørelsen som rigtig. Vi vurderer, at afgørelsen er i overensstemmelse med reglerne og praksis. Vi lægger vægt på, at kommunen – som det fremgår af vejledningen om fleksjob – i tilfælde, hvor der ikke er andre muligheder for fleksjob, der bedre matcher arbejdsevnen, kan godkende et fleksjob på fx færre timer. Jobcentret skal dog altid sikre sig, at arbejdsgiveren imødekommer de evt. skånehensyn borgeren har.

ARBEJDSGIVEREN IMØDEKOMMER BORGERENS SKÅNEHENSYN

Sagen omhandler en kvinde, som lider af bipolar affektiv sindslidelse. Hun har en mellemlang professionsuddannelse og blev sygemeldt grundet fødselspsykose og har været indlagt i psykiatrisk regi. Hun har været tilknyttet Regionspsykiatrien frem til året før hun bevilges fleksjob og behandles nu medicinsk via egen læge.

Der har været iværksat virksomhedspraktik, som viste en arbejdsevne på 12 timers effektiv arbejdstid om ugen. Det vurderes, at yderligere tiltag ikke vil udvikle arbejdsevnen, og at borgeren ikke kan varetage et arbejde på ordinære vilkår.

Kommunen bevilger borgeren fleksjob i foråret 2018. Borgeren har derefter selv fundet en praktikplads og aftalt, at borgeren kan komme i fleksjob efter 2 ugers praktikforløb. Borgeren ansættes i fleksjob i sommeren 2019, 10 timer ugentlig med 100 pct. effektivitet. Tallet nedsættes dog efterfølgende til 5 timer ugentlig med mulighed for overarbejde, da arbejdsgiveren ikke kan tilbyde mere arbejde.

Dokumentation i sagerne

Vi har undersøgt, hvordan kommunerne har dokumenteret arbejdsevnevurderingen i sagerne. Gennemgangen af sagerne viser, at de fleste kommuner anvender et standardiseret skema til brug for dokumentation af den fastsatte arbejdsevne i alle eller nogen af de gennemgåede sager. Det fremgår i sager fra 18 ud af 20 kommuner. I skemaerne angives fx arbejdsopgaver, skånehensyn mv., men ikke hvordan oplysninger skal anvendes til fastsættelse af arbejdsevnen. Det er enten KL's blanket for arbejdsevnevurdering (AB 325) eller et skema, som kommunen selv har udarbejdet. Ved korrekt brug af KL's blanket for arbejdsevnevurdering (AB 325) har disse kommuner sikret sig, at de formelle og materielle betingelser for etablering af fleksjob er iagttaget.

AFGØRELSEN

Der er ikke eksplicit i reglerne fastsat, at der skal træffes en skriftlig afgørelse om arbejdsevnevurderingen. En skriftlig afgørelse er dog at foretrække af hensyn til dokumentation, god forvaltnings-skik samt vejledningspligt.

HUSK KLAGE-VEJLEDNING

Blanket AB 325

KL har udarbejdet en blanket til vurdering af arbejdsevnen, hvori blad 1 udfyldes af arbejdsgiver og den fleksjobansatte, imens udfyldelse af blad 2 påhviler Jobcentret. Blanketten indeholder oplysning til borgeren om retsgrundlag for afgørelsen og klagevejledning. Det bemærkes, at blanketten, efter at undersøgelsen blev iværksat, er blevet integreret i det digitale ansøgningssystem VITAS. VITAS er fra 1. januar 2020 blevet gjort obligatorisk for arbejdsgivere og kommuner at anvende i forbindelse med etableringen af fleksjob.

Skriftlig afgørelse og begrundelse for afgørelsen om arbejdsevnevurderingen

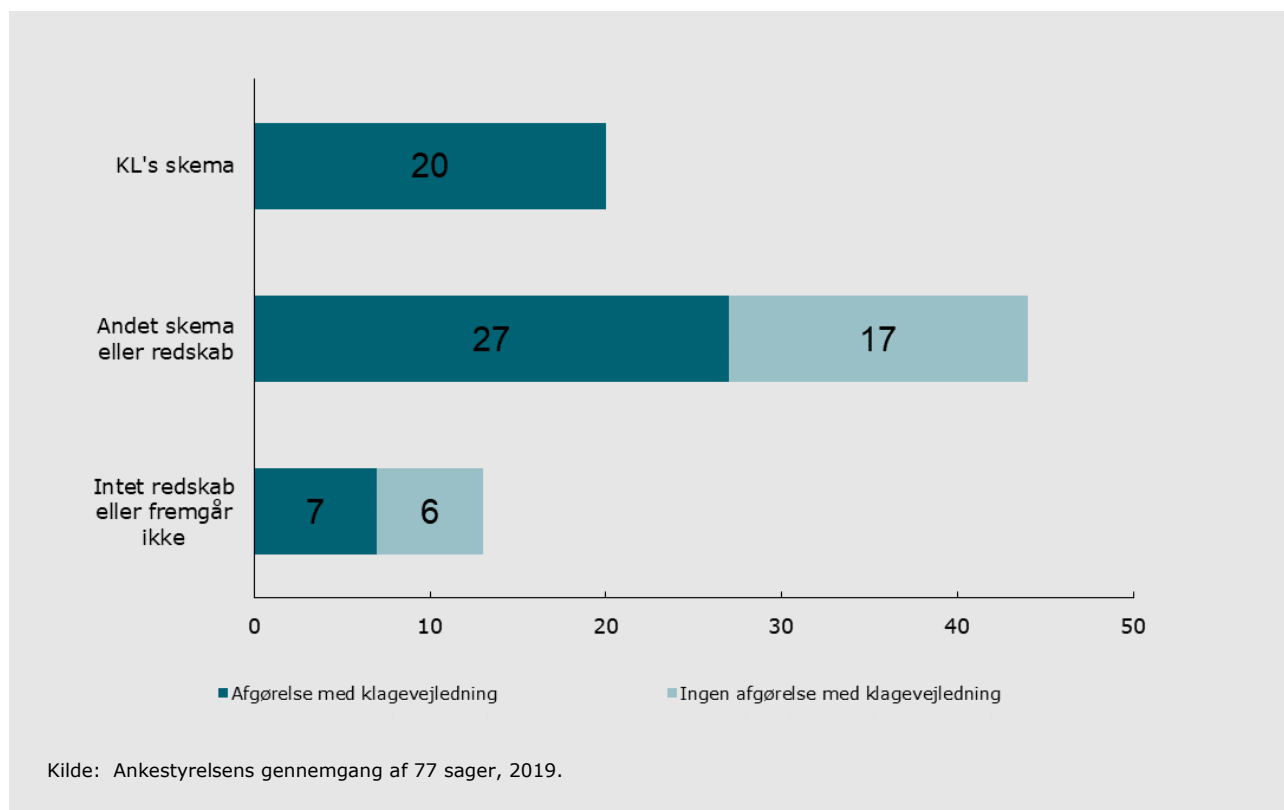
Det er efter reglerne ikke en betingelse, at kommunen træffer en skriftlig afgørelse om arbejdsevnevurderingen med begrundelse, når borgeren får "fuldt ud medhold" i afgørelsen.

Det kan være vanskeligt efterfølgende at vurdere, om en afgørelse giver borgeren "fuldt ud medhold", især hvis der ikke er en skriftlig afgørelse. Har kommunen fx imødekommet en borgers ønske om fleksjob ved en bestemt arbejdsgiver, men således, at der er knyttet vilkår til tilladelsen fx i form af arbejdstid og arbejdsintensitet, må det konkret vurderes, om afgørelsen fuldt ud giver borgeren medhold. Det kan være tilfældet, at borgeren er enig i vurderingen for så vidt angår arbejdsopgaver og skånehensyn, men er uenig i, at borgeren fx kan varetage et fleksjob 12 timer om ugen med 70 pct. effektivitet, hvilket kommunen har lagt til grund for etablering af det konkrete fleksjob. Hensynet til dokumentation, god forvaltnings-skik og den almindelige vejledningspligt taler for, at kommunen træffer en skriftlig afgørelse.

Skriftlige afgørelser skal indeholde en klagevejledning med oplysning om klagefrist.

Kommunerne har i 54 ud af 77 sager truffet en skriftlig afgørelse med klagevejledning. En gennemgang af sagerne viser, at ud af de 44 sager, hvor kommunerne har benyttet deres eget skema til vurdering af arbejdsevnen er klagevejledning udeladt i 17 sager. Mens der i alle 20 sager, hvor kommunen har anvendt KL's blanket, er udarbejdet en skriftlig afgørelse om fastsættelse af arbejdsevne med klagevejledning. I de 13 sager, hvor det ikke fremgår, hvilket redskab kommunen har brugt, er der en skriftlig afgørelse med klagevejledning i 7 af sagerne. Det fremgår af figur 3.1.

FIGUR 3.1 HVILKET DOKUMENTATIONSSKEMA HAR KOMMUNEN ANVENDT TIL FASTSÆTTELSE AF ARBEJDSEVNE



I 68 ud af 77 sager har kommunen udarbejdet en skriftlig aftale om fleksjobbet. En skriftlig aftale kan have mange former, hvorimod en afgørelse i forvaltningslovens forstand er en retsakt (forvaltningsakt), hvor myndigheden fastsætter, hvad der er eller skal være ret (eller ikke ret) for borgeren i et konkret spørgsmål. Når der er tale om en forvaltningsretlig afgørelse, skal afgørelsen opfylde betingelserne om begrundelse og klagevejledning i kap. 6 og 7 i forvaltningsloven.

Samlet set har kommunen truffet en skriftlig afgørelse om fastsættelse af arbejdsevne med klagevejledning i 54 ud af 77 sager.

ANBEFALING

Vi anbefaler, at kommunerne træffer en skriftlig afgørelse om arbejdsevnevurderingen efter § 122, stk. 2. I begrundelsen skal indgå stillingtagen til timetal og arbejdsintensitet, herunder de konkrete skånehensyn. Desuden skal indgå stillingtagen til afvigelser i arbejdsevnen i forhold til udgangspunktet ved visitationen til fleksjob. Afgørelsen skal endeligt også indeholde en klagevejledning.

**DETALJERET
GENNEMGANG AF
ARBEJDSOPGAVER
OG BORGERS
SKÅNEHENSYN**

"Populært sagt ser jeg på, hvor lang tid borgeren om at skrælle 10 kg. kartofler og hvor lang tid er en uden skånehensyn om det." (Fredericia)

"Det er svært at vurdere effektiviteten inden for socialt arbejde"

NYT FAGOMRÅDE

Ved at følge denne fremgangsmåde sikrer kommunen sig, at det bliver klart for borgeren, hvad kommunen accepterer i forhold til det etablerede fleksjob. Den skriftlige afgørelse kan eventuelt udformes som en del af et standardiseret skema.

**DE INTERVIEWEDE KOMMUNERS ERFARINGER
MED FASTSÆTTELSE AF TIMETAL OG ARBEJDS-
INTENSITET**

I interviewene har vi spurgt medarbejdere i kommunerne ind til, hvordan de i praksis fastsætter timetal og arbejdsintensitet i forbindelse med etablering af det første fleksjob.

Der er ikke nogle medarbejdere, der beskriver en specifik standardiseret metode til at fastsætte arbejdssevne i form af et skema eller lignende. De fremhæver i stedet deres erfaring med området og grundig oplæring af nye medarbejdere.

Medarbejdere i nogle kommuner beskriver, at de bygger deres arbejde med fastsættelsen af arbejdssevnen i det konkrete fleksjob på en detaljeret gennemgang af henholdsvis arbejdsopgaver, borgerens evne til at løfte disse opgaver sammenlignet med ansatte uden en nedsættelse i arbejdssevnen samt borgerens skånehensyn. I nogle af kommunerne beskriver de, at de lister alle arbejdsfunktionerne i fleksjobbet op og for hver enkelt arbejdsfunktion vurderer, hvor effektiv borgeren er i forhold til en ansat på almindelige betingelser:

"Populært sagt ser jeg på, hvor lang tid borgeren er om at skrælle 10 kg. kartofler og hvor lang tid er en uden skånehensyn om det." (Medarbejder)

En medarbejder fra en kommune beskriver, at det ved nogle typer af job er relativt nemt at opliste arbejdsfunktionerne, og hvordan skånehensynene påvirker effektiviteten, mens det kan være en større udfordring i andre typer af job. Særligt fremhæver medarbejderen arbejde, der indebærer sociale relationer som en del af arbejdsfunktionen, som eksempelvis pædagogmedhjælper:

"Det er svært at vurdere effektiviteten inden for socialt arbejde. Den her om, hvor effektiv er man i det sociale arbejde - relation og støttende opgaver, der kan man jo ikke måle på, hvor effektiv man er i det. Det kan man ikke måle på ift. en fabriksarbejder eller entreprenørfirma eller sådan noget." (Medarbejder)

Når borgeren finder et fleksjob, der ligger langt fra de jobfunktioner, der er afdækket i arbejdsafklaringen, kan det gøre det

sværere at fastsætte arbejdsvevnen. Det beskriver en medarbejder fra en kommune her:

"[...] hvis de fortsætter med at søge inden for de områder, de (har) gjort sig disse erfaringer indenfor, er det som jobkonsulent rimelig nemt at have med at gøre, da man har gode erfaringer at tage med. Der hvor det bliver svært er, hvis de vil ind på et fagområde, de ikke har været på før, når de får fleksjobbet." (Medarbejder)

Inddragelse af borger og arbejdsgiver i fastsættelse af timetal og intensitet

I alle de interviewede kommuner, fremhæver medarbejderne dialogen med borgeren som en central del af fastsættelsen af timetal og effektivitet i det konkrete fleksjob.

En leder fra en af kommunerne fortæller her, at fastsættelsen af arbejdsvevne foregår gennem dialog med borgeren og arbejdsgiveren. Lederen fortæller også, at i tilfælde, hvor der ikke har været en foregående praktik, kan kommunen lave en senere justering af arbejdsvevnen ved aftale om opfølgning på fleksjobbet:

"Vi har nogle retningslinjer, men det er stadig en individuel vurdering. Hvis der har været en praktik først, er det altid lidt nemmere at fastsætte intensiteten, da man kan kigge på det samtidig med, at man kan spørge borgeren, og man kan spørge arbejdsgiveren, hvordan jobbet er udført, og hvad er vurderingen. Hvis der ikke har været en praktik først, [...] så efter fire uger snakker jobkonsulent, borgeren og arbejdsgiveren om, hvordan det er gået. Det kommer også lidt an på, om det er inden for samme fagområde, som borgeren har arbejdet indenfor før, eller om der er en opstartsperiode, der gør sig gældende, som betyder, at man ikke er helt så effektiv i starten, men bliver det efter nogle måneder." (Leder)

Vigtigt at høre borgerens egen udlægning af skånehensyn

Flere af de interviewede medarbejdere fra kommunerne beskriver, at de taler med borgerne om det konkrete fleksjob inden, de tager ud sammen med borgeren for at aftale detaljerne omkring ansættelsen med arbejdsgiveren. En medarbejder beskriver her de vigtigste ting at få snakket med borgeren om inden mødet mellem borger og arbejdsgiver:

"Få snakket med fleksjobber om, hvordan det hænger sammen, så man har indblik i egne skånebehov"

"Få snakket med fleksjobber om, hvordan det hænger sammen, så man har indblik i egne skånebehov i mødet med arbejdsgiveren. Det andet er, at forstå økonomien i hvad det koster i kroner og ører at gå op og ned i tid. Det tredje er, at man skal sige tingene som de er. Arbejdsgiver"

og arbejdstager skal forstå, hvad det handler om. Det er de tre vigtigste ting. ” (Medarbejder)

Her uddyber en teamleder fra en anden kommune, at det kan være vigtigt at tale om de konkrete jobfunktioner og borgerens skånebehov inden mødet med arbejdsgiverne for at sikre, at der bliver taget tilstrækkeligt hensyn til alle borgerens skånebehov i jobbet:

” Der kan være skånehensyn, som ligger uden for arbejdspladsen i forhold til transport, fleksibilitet i mødetider[...]”

”Der er ofte mange forskellige skånehensyn. Der kan være skånehensyn, som ligger uden for arbejdspladsen i forhold til transport, fleksibilitet i mødetider, hvornår man lægger pauser og måltider osv. For de der ekstra udsatte borgere, som er visiteret til et fleksjob på få timer, er der tale om komplekse problemstillinger med mange hensyn at tage.” (Medarbejder)

En medarbejder i en anden kommune kan godt genkende oplevelsen af, at der er behov for en snak om skånehensynene, da de også kan have ændret sig siden rehabiliteringsteamets indstilling eller være uklart beskrevet:

”Man får nogle gange et andet billede af de her skånehensyn, når man selv tager en snak med dem efter det, man har læst på et rehabiliteringsteam. De har været i en anden periode, inden de bliver visiteret til fleksjob. Det har gjort, at de måske i dag ser tingene anderledes” (Medarbejder)

Alle de interviewede medarbejdere beskriver, hvordan de arbejder på at sikre en klar forventningsafstemning omkring skånehensyn, timetal og intensitet, når de er ude til møde med borger og arbejdsgiver. En teamleder fra en kommune beskriver, at der er særlig brug for at finde ud af, hvordan man får forklaret skånehensynene til arbejdsgiveren, når der er tale om psykiske udfordringer:

”Hvis det er psykisk udfordrede borgere, så kan der være nogle andre krav til deres struktur. Der kan helt lavpraktisk være behov for at aftale med borgeren, hvad der er behov for, for at kunne varetage opgaverne. Så kan borgeren sige, at jeg vil gerne have et skema hver mandag for alle de opgaver, jeg skal lave i ugens løb. Nogen skal have det helt ned i detaljen nærmest på timebasis. Det er vigtigt, at borgeren er inddraget i, hvordan vedkommende har det bedst med at få lavet de her aftaler med arbejdsgiveren.” (Teamleder)

Erfaringer med timeforskel

De interviewede medarbejdere oplever alle, at der generelt er en god dialog med arbejdsgiverne om fastsættelsen af timetal og intensitet. Flere af medarbejderne har dog oplevet, at enkelte arbejdsgivere argumenterer for en lavere effektivitet end medarbejderen vurderer er korrekt i det konkrete fleksjob:

“De få gange, hvor det går i hårdknode, er når arbejdsgiveren vil have arbejdskraften for billigt og rykker med intensiteten ift. at spare penge”

“De få gange, hvor det går i hårdknode, er, når arbejdsgiveren vil have arbejdskraften for billigt og rykke med intensiteten ift. at spare penge el. lign.” (Medarbejder)

“Arbejdsgiveren vil måske kun betale 50%, og så spørger jeg arbejdsgiveren hvorfor? Hvis der er fagligt belæg og gode argumenter, kan det sagtens være i orden, men hvis jeg har en fornemmelse af, at det er for at spare lønudgifter, har jeg sagt nej nogle gange.” (Medarbejder)

Flere medarbejder, som vi har talt med, har oplevet undtagelsesvis at fravige kravet om, at fleksjobbet som udgangspunkt skal matche borgerens arbejdsevne bedst muligt. Dette i situationer, hvor borger og arbejdsgiver er blevet enige om et fleksjob, og kommunen ikke havde et andet fleksjob, som matcher borgerens arbejdsevne bedre, og det konkrete fleksjob i øvrigt overholder borgerens skånehensyn. Her fremhæver nogle medarbejdere, at de i de situationer sørger for at aftale en opfølgning i forhold til mulighed for progression og oplyser om, at borgeren fortsat står til rådighed for et supplerende fleksjob. Læs mere om erfaringer med progression i kapitel 4. Der er desuden en enkelt medarbejder, der beskriver, at denne i enkelte situationer, hvor borger og arbejdsgiver er blevet enige om et fleksjob med færre timer end borgerens arbejdsevne er vurderet til, udtrykker sin uenighed i matchet, men alligevel godkender fleksjobbet.

Vi gør opmærksom på, at det er kommunens opgave at sikre, at det konkrete fleksjob matcher arbejdsevnen bedst muligt. Af Vejledningen om fleksjob fremgår, at der ved vurderingen af, om borgeren skal ansættes i et fleksjob på færre timer, kan indgå flere forskellige forhold, herunder om en ansættelse på færre ugentlige timer kan være bedre for den fleksjobvisiteredes fremtidige muligheder på arbejdsmarkedet end ingen ansættelse.

Mulighed for progression

I dette kapitel beskriver vi kommunernes stillingtagen til muligheden for progression i arbejdsevnen i det første fleksjob.

Ved etableringen af det første fleksjob er der et varierende fokus på muligheden for progression. Det ses både i de gennemgåede sager og i interview med medarbejdere fra ni kommuner.

Der er ikke lovregler om progression, medmindre der er tale om et fleksjob til personer med en aktuelt meget begrænset arbejdsevne efter § 116, stk. 2, i beskæftigelsesindsatsloven. I sager om fleksjob til personer med en aktuelt meget begrænset arbejdsevne skal det altid fremgå af personens sag, at kommunen har vurderet, at personens arbejdsevne kan udvikles inden for en rimelig periode.

Ankestyrelsen har offentliggjort principmeddelelse 25-14, om fleksjob til personer med en aktuelt meget begrænset arbejdsevne.

§

PROGRESSION

I vejledningen om fleksjob mv. (nr. 10048/2019) fremgår uddybende, at når jobcentret vurderer den bedste mulige udnyttelse af arbejdsevnen, kan jobcenteret samtidig tage stilling til, om der er kompenserende muligheder, herunder fx mulighed for hjælpemidler, mindre arbejdspladsindretninger efter § 179 i loven og mulighed for personlig assistance efter lov om compensation til handicappede i erhverv, som kan bidrage til, at arbejdsevnen kan udnyttes endnu bedre, end det ellers ville være muligt.

Det fremgår videre, at i forbindelse med jobcenterets vurdering af arbejdsevnen anbefales det, at jobcenteret drøfter mulighederne for at få udvikling i fleksjobbet med arbejdsgiveren og den ansatte, herunder hvordan yderligere forringelse af arbejdsevnen kan afhjælpes.

§ 116, stk. 2:

Personer, der aktuelt har en meget begrænset arbejdsevne, kan blive visiteret til fleksjob, hvis der er mulighed for, at deres arbejdsevne inden for en rimelig periode kan udvikles.

EKSEMPEL PÅ PLAN FOR PROGRESSION

STILLINGTAGEN TIL PROGRESSION I DE GENNEMGÅEDE SAGER

Sagsgennemgangen viser, at kommunerne tager stilling til, om der er mulighed for progression af arbejdsevnen i de fleste af sagerne. I 38 ud af 77 sager har kommunen vurderet, at der er mulighed for, at arbejdsevnen kan udvikles i fleksjobbet. Mens kommunen i 26 ud af 77 sager har vurderet, at der ikke er mulighed for, at arbejdsevnen kan udvikles i fleksjobbet.

Resultatet skal ses i sammenhæng med, at vi kun ser på etableringen af fleksjob og ikke det forudgående forløb, og at kommunerne forinden etablering af fleksjobbet kan have vurderet muligheden for progression, herunder vurderet, at borgeren udnytter sine ressourcer optimalt, og at mulighed for progression er udtømt.

Eksempler fra sagsgennemgangen

Nedenfor gennemgås en sag, hvor kommunen har taget stilling til progression og udarbejdet en plan for progressionen.

KOMMUNEN HAR TAGET STILLING TIL PROGRESSION

Sagen handler om en ung borger med psykiske lidelser, som tilkendes fleksjob hos samme arbejdsgiver, hvor denne har været i en langvarig praktik inden tilkendelsen af fleksjobbet.

På baggrund af samtaler med arbejdsgiver om borgerens formåen vurderes arbejdsevnen ved etablering af fleksjob til otte timer om ugen med 50 % effektivitet, og med mulighed for udvikling. Der er udarbejdet en plan for progression således, at arbejdstiden øges fra 8 t/u oktober, 12 t/u november, 16 t/u december og 20 t/u januar 2020. Der bevilges desuden mentor 7 timer om ugen i 6 mdr. til hjælp med planlægning, vejledning samt instruktion.

Kommunen har i dette tilfælde fundet et fleksjob til borgeren, som er kendt af borgeren fra en langvarig praktik, og hvor arbejdsgiveren er indstillet på at imødekomme skånehensynene. Det er samtidig vurderet, at arbejdstimerne kan øges, således at det med tiden bliver et mere selvstændigt job end aktuelt, hvor borgeren alene klarer 8 timer med 4 timers effektiv arbejdsindsats, og på betingelse af 7 timers mentorstøtte.

EKSEMPEL PÅ MANGLENDE STILLINGTAGEN TIL PROGRES- SION

I det følgende gennemgås en sag, hvor kommunen har fundet et godt match i forhold til beskæftigelsesmål, men hvor kommunen ikke har taget stilling til progression i fleksjobbet.

IKKE TAGET STILLING TIL PROGRESSION

Sagen handler om en ung borger med autisme, som har gennemført STU-forløb og ansættes i et fleksjob, hvor denne har været i en længerevarende praktik. Arbejdstiden er 20 timer om ugen med 55 % intensitet. Kommunen har ikke forholdt sig til mulighederne for yderligere udvikling i fleksjobbet.

Kommunen har i denne sag fundet et fleksjob på et område, som interesserer borgeren, og som opfylder de relevante skånehensyn, og hvor timetallet svarer til det, han har kunnet klare i praktikkerne inden fleksjobbet. Borgeren er ansat 20 timer om ugen med 55 % intensitet. Kommunen har ikke forholdt sig til evt. udvikling i effektivitet. Da der ikke er lovregler om progression, medmindre det er et fleksjob af meget begrænset omfang efter § 116, stk. 2, får det ikke betydning for rigtigheden af kommunens afgørelse.

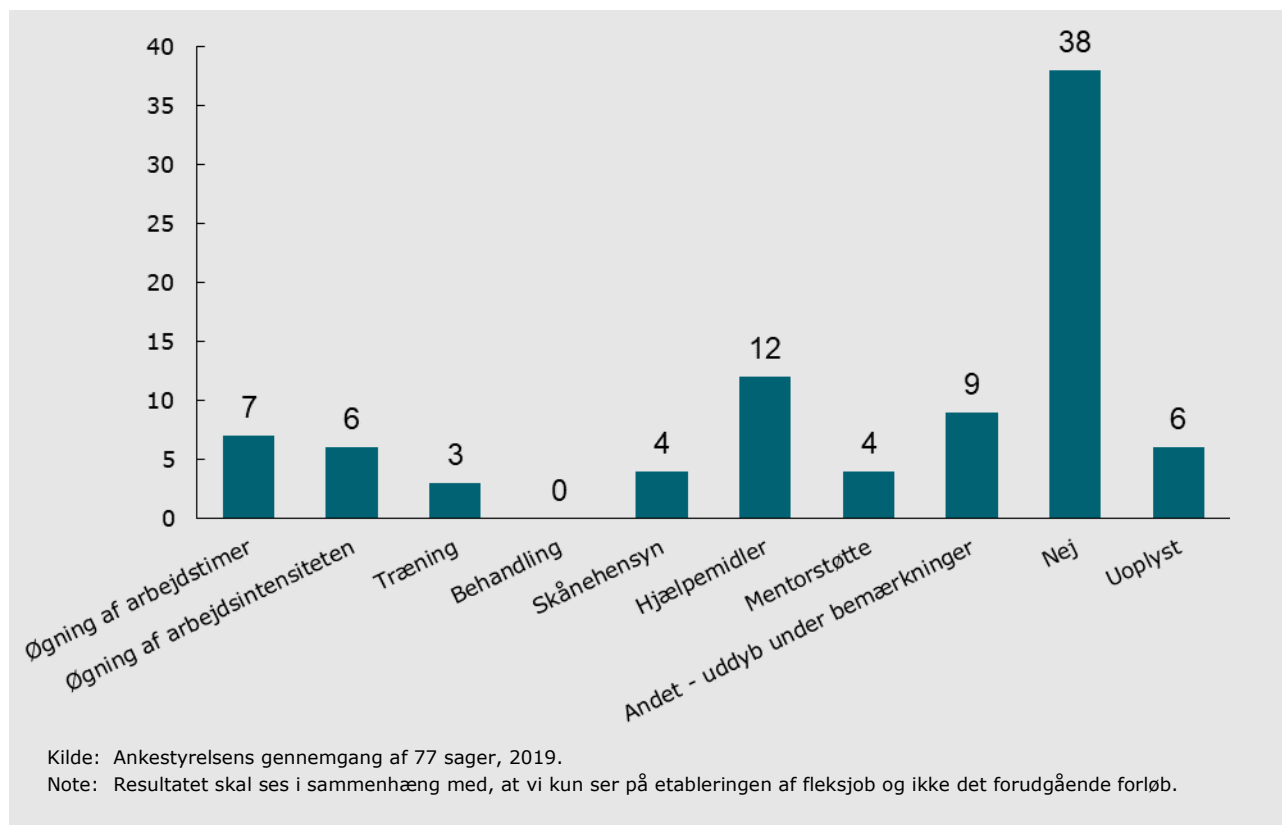
Mulighed for at hjælpemidler understøtter progression

I forbindelse med kommunens vurdering af arbejdsevnen og etablering af fleksjobbet kan kommunen tage stilling til, hvorvidt yderligere tiltag fx i form af hjælpemidler, træning, mentorstøtte mv. kan udvikle arbejdsevnen.

I 33 ud af 77 sager har kommunerne planlagt eller iværksat tiltag for at udvikle borgerens arbejdsevne i det konkrete fleksjob. I Figur 4.1 fremgår det, hvilke tiltag der er tale om. Der kan være tale om mere end ét tiltag i den enkelte sag. Figuren summer derfor ikke til det samlede sagsantal.

I 38 ud af 77 sager har kommunerne vurderet, at der ikke er mulighed for yderligere tiltag fx i form af hjælpemidler, træning, mentorstøtte mv. for at udvikle arbejdsevnen. Resultatet skal ses i sammenhæng med, at vi kun ser på etableringen af fleksjob og ikke det forudgående forløb. I de sager, hvor borger forinden etablering af fleksjob har fået tildelt hjælpemidler fx i forbindelse med praktikforløb på virksomheden, vil det ikke af undersøgelsen fremgå, at kommunen har iværksat tiltag for at forbedre arbejdsevnen i det konkrete fleksjob. Kommunen kan have iværksat tiltag tidligere i forløbet, og tallet skal derfor ikke ses som udtryk for, at der i 38 sager slet ikke er blevet planlagt eller iværksat yderligere tiltag til at udvikle arbejdsevnen.

FIGUR 4.1 HAR KOMMUNEN IVÆRKSAT ELLER PLANLAGT TILTAG FOR AT UDVIKLE BORGERNES ARBEJDSVNE I DET KONKRETE FLEKSJOB I SAGEN?



EKSEMPEL PÅ STILLINGTAGEN TIL BRUG AF HJÆLPEMIDLER

Eksemplet nedenfor illustrerer en sag, hvor kommunen allerede under praktikforløbet har taget stilling til tiltag i form af hjælpemidler, hvorfor der ikke har været behov for yderligere tiltag ved etablering af fleksjob.

BEVILGET HJÆLPEMILDER UNDER PRAKTIKFORLØBET

Sagen handler om en ung borger med fysiske smerter og koncentrations- og hukommelsesproblemer. Borgeren har senest været i praktik som kontormedhjælper fire x fire timer om ugen med 80-85 pct. effektivitet, og ansættes i et fleksjob samme sted. Kommunen har under praktikforløbet taget stilling til behovet for hjælpemidler og bevilget borger ergonomisk stol og rullemus.

Kommunen bevilger ikke yderligere hjælpemidler ved etablering af fleksjob.

ANBEFALING

Vi anbefaler, at kommunen drøfter den ansattes muligheder for at udvikle sin arbejdsevne i fleksjobbet med arbejdsgiveren og den ansatte, ligesom det også bør drøftes, hvordan yderligere forringelse af arbejdsevnen kan afhjælpes.

PROGRESSION

Det anbefales, at jobcenteret drøfter muligheder for at få udvikling i fleksjobbet med arbejdsgiveren og den ansatte

DE INTERVIEWEDE KOMMUNERS ERFARINGER MED PROGRESSION

I forbindelse med undersøgelsen har vi spurgt ind til, hvordan medarbejderne i kommunen arbejder med progression i forbindelse med etableringen af første fleksjob. De interviewede medarbejdere og ledere fortalte, at en stor del af det arbejde med progression, de foretager, ligger i opfølgingsfasen. Denne fase ligger ud over sigtet med vores undersøgelse og er derfor ikke undersøgt.

Nogle af de kommuner, vi har interviewet medarbejdere fra, har været eller er en del af enten initiativet Udvikling i fleksjob I eller Udvikling i fleksjob II (se mere herom i boks på s. 26).

Rehabiliteringsteamets stillingtagen til progression

Af interview med kommuner fremgår det, at mulighederne for progression ikke altid er beskrevet i rehabiliteringsteamets indstilling. Dette ser vi i denne undersøgelse også i vores gennemgang af sager.

Medarbejdere i nogle af de kommuner, som vi har talt med, oplever sjældent, at muligheden for udvikling er beskrevet i indstillingen fra rehabiliteringsteamet, mens andre kommuner fortæller, at rehabiliteringsteamet altid har forholdt sig til progression.

En medarbejder oplever, at beskrivelserne om mulighed for progression i indstillingen er mere overordnede og generelle. Det er derfor op til medarbejderen, der står for etablering af første fleksjob, at tale mere specifikt med borgeren om mulighed for progression:

"Det, de skriver i rehabiliteringsteamet, er generelt ikke så konkret. De går ikke i konkret dialog om det kunne være på timetal, eller om man får en ekstra dag eller lignende. I stedet virker det tit som om, det har være mere overordnet (...) Så det er nogle gange det, vi spørger om, når vi etablerer: "Hvordan kunne du se dig selv øge det timetal, hvis du selv skulle pege på nogle steder?" (Medarbejder)

Den samme medarbejder fremhæver behovet for, at der bliver talt om mulighed for progression på mødet med rehabiliteringsteamet, så borgeren er mere forberedt på det:

"Hvis progression er italesat tydeligt på rehabiliteringsteamet, så er borgerne mentalt forberedt på det på en anden måde end dem, hvor det ikke har været italesat. Så det er en tydeligt, at det er en vigtig ting [...] og måske også det der med at sige: "Hvad skal der til?". Hvad skal der til for, at vi kan hæve denne her effektivitet." (Medarbejder)

I en kommune fortæller teamlederen om, at de gør en særlig indsats i forløbet op til mødet i rehabiliteringsteamet med at tale om mulighed for progression:

"Vi er nødt til hele tiden at være obs. på, at der skal være udviklingsmuligheder, hvis man bliver visiteret til et fleksjob på få timer. Vi skal have italesat de her udviklingsmuligheder både inden, man laver den forberedende del og kommer på rehabiliteringsmøde, men også på rehabiliteringsmødet. Og det skal også afspejles i indstillingen. Når vi går ud til arbejdsgiver med en borger, der kan arbejde få timer, så er vi velforberedte i forhold til at fastsætte arbejdsevnen. [...] Og jo bedre forberedelsesarbejde, man har lavet, jo lettere bliver det." (Teamleder)

Forskel mellem kommunerne i forhold til deres fokus på progression ved etablering

Blandt de medarbejdere, som vi har talt med, er det forskelligt, hvor meget fokus de har på muligheder for progression ved etableringen af fleksjobbet.

I nogle kommuner, oplever de, at der er vedvarende fokus på progression fra rehabiliteringsteamet og hele vejen igennem til opfølgning på fleksjobbet:

"Jeg ser ofte, at rehabiliteringsteamet beskriver det i indstillingen, hvis de vurderer, at der kunne være mulighed for udvikling i arbejdsevnen. [...] Allerede der kan man sige, at de har talt med borgeren om det på rehabiliteringsteamet, at vi tror på, at borgeren kan udvikle deres effektive arbejdstimer. Men sagsbehandleren taler med borgeren om det, og jeg ved også, at der bliver talt med dem om det, når fleksjobbet bliver etableret. Og vi taler med dem om det, når vi har vores faste opfølgning. [...] Vi har ikke noget nedskrevet, de skal igennem, men vi har set hinanden i øjnene ift., at der bliver talt med borgerne." (Fagkoordinator)

Nogle medarbejder beskriver, at de ved etableringen af første fleksjob først og fremmest har fokus på etablering og fastholdelse af et fleksjob frem for mulighederne for progression:

"Det viser sig, at det er rigtigt, rigtigt svært. I første omgang handler det om at fastholde dem i jobbet." (Medarbejder)

Andre kommuner beskriver, at de i samtalen med borgeren præciserer mulighed for progression, men med fortsat fokus på fastholdelse:

"I forhold til progression snakker jeg med dem om, at hvis det viser sig, at de hen af vejen kan tage flere timer, så ser vi på et regneark, hvor meget det giver i kroner og øre. Vi forklarer, at hvis man kan arbejde flere timer og arbejdsgiver har opgaver til det, skal man efter loven tage dem." (Medarbejder)

Særlig fokus på progression ved timeforskel

Nogle medarbejdere beskriver, at de har særlig fokus på progression ved etableringen af fleksjobbet, hvis borgeren har fundet et job af et mindre omfang end den arbejdsevne, som kommunen har vurderet, at borgeren har:

"Hvis borgeren selv har fundet et job til færre timer end de egentlig kan. Så gør jeg borgeren opmærksom på, at vi skal samarbejde med arbejdsgiver om at få nogle flere timer på, fordi man ikke anvender sin fulde arbejdsevne [...] de må gerne starte på et lavere timetal end det, de er blevet visiteret til, men vi skal samarbejde omkring at få flere timer på. Eller øge effektiviteten, hvis den er under 100%." (Medarbejder)

Den samme medarbejder fortæller også, at de har haft fokus på muligheden for progression, når arbejdsgiver gerne vil have arbejdstiden til at være flere timer end den arbejdsevne, som kommunen har vurderet, at borgeren har pt. Medarbejderen

har her opfordret til, at timerne skulle sættes lavere, og de ved et møde i nærmeste fremtid kunne følge op på muligheden for progression:

"Tit kan arbejdsgiveren godt presse på, fordi de har behov for at få besat flere timer, og så har borgeren måske svært ved at sige nej, fordi så bliver de bange for, at de ikke får det job. Så det er noget, vi også tit snakker om. Det er så oftest lykkes for os at aftale, at så må vi have et møde igen om en måned eller to og se på, hvor er borgeren på det tidspunkt." (Medarbejder)

Progression sker ofte i løbet af afklaring og udvikling af arbejdsevnen

En medarbejder fra en af kommunerne fremhæver, at meget af borgerens progression i arbejdsevne sker i løbet af en forudgående praktik eller er noget, som kommer af sig selv via borgerens eget overskud og initiativ, når denne er i gang med fleksjobbet:

"Jeg tænker mere, at hvis der har været en lang praktik, har der været en lang periode til at lave denne progression. Vi ser gang på gang, at der er fasen op til, at man bliver visiteret til fleksjob, og så er der en fase bagefter. Der bliver taget et åg fra skuldrene, den dag de er visiteret til fleksjob. Så skal de ikke længere løbe til møder med kommunen, og lign. Der er så meget psykisk, der bliver taget væk." (Medarbejder)

Opfølgning frem for en detaljeret plan for progression

Vi spurgte medarbejderne ind til deres arbejde med en plan for progression ved etablering af første fleksjob. Ingen af de medarbejdere, vi har talt med, har dog erfaringer med at fastsætte en detaljeret plan for progressionen ved etablering af fleksjobbet. De oplyser i stedet om muligheden for progression og kan ved senere opfølgning aftale ændringer i det fastsatte timetal:

"Vi drøfter effektiviteten løbende. Men ikke hvor vi aftaler på forhånd, hvor meget den skal stige med." (Medarbejder)

Alle de medarbejdere fra kommunerne, som vi interviewede, pointerede, at en stor del af arbejdet med progression hos den fleksjobvisiterede ligger som en del af opfølgningen på det etablerede fleksjob.

Metode

Denne undersøgelse består dels af en juridisk gennemgang af 77 konkrete sager, dels af efterfølgende interview med medarbejdere fra ni udvalgte kommuner.

SAGSGENNEMGANG

Vi har indkaldt og gennemgået 77 sager fra 20 udvalgte kommuner for at belyse kommunernes praksis ved vurdering af timetal og arbejdsintensitet samt muligheden for progression.

Udvælgelse af kommuner

Kommunerne blev udvalgt ud fra følgende kriterier:

- Kommunestørrelse
- Geografi
- Antal fleksjob i kommunen (tal fra jobindsats.dk)
- Andel af fleksjob der er gået op/ned i tiden efter etablering (tal fra jobindsats.dk)

Følgende kommuner indgår i undersøgelsen: Billund Kommune, Bornholm Kommune, Egedal Kommune, Esbjerg Kommune, Fredericia Kommune, Frederikssund Kommune, Furesø Kommune, Gentofte Kommune, Helsingør Kommune, Horsens Kommune, Ikast-Brande Kommune, Lejre Kommune, Mariagerfjord Kommune, Nordfyns Kommune, Nyborg Kommune, Odense Kommune, Rebild Kommune, Syddjurs Kommune, Thisted Kommune og Vordingborg Kommune.

Udvælgelse af sager

Vi bad de 20 kommuner om at indsende hver fire sager, hvor der er etableret første fleksjob i 2019, som ikke var et fastholdelsesfleksjob. De indsendte sager omfatter både almindelige fleksjob og fleksjob til personer med en aktuelt meget begrænset arbejdsevne. Vi indkaldte de fire sager i 4.kvartal af 2019 og de skulle så vidt muligt fordele sig således:

- To sager, der ifølge kommunen illustrerer udfordringer på området. Eksempelvis med fastsættelse af arbejdsevnen, inddragelsen af borgeren, at finde et passende fleksjob, dialogen med arbejdsgiver ved det konkrete fleksjob samt andet, som kommunen finder relevant at tage op som en udfordring.
- To sager, der ifølge kommunen illustrerer gode erfaringer på området. Eksempelvis med fastsættelse af arbejdsevnen, inddragelsen af borgeren, at finde et passende fleksjob, dialogen med arbejdsgiver ved det konkrete fleksjob samt andet, som kommunen finder relevant.

Hvis kommunen ikke havde mulighed for at indsende efter ovenstående fordeling, blev de bedt om at indsende de fire sager, hvor der senest var blevet indgået aftale om første fleksjob, der vel og mærke ikke var et fastholdelsesfleksjob.

Juridisk gennemgang af sagerne

Sagerne blev gennemgået af jurister, som behandler klagesager på fleksjobområdet. Gennemgangen havde fokus på:

- Sagsoplysningen
- Vurderingen af den fleksjobsvisiteredes arbejdsevne i forhold til det konkrete fleksjob
- Udnyttelse af den fulde arbejdsevne i det konkrete fleksjob
- Inddragelse af borgeren
- Vurdering af muligheden for progression

Gennemgangen blev udført ved udfyldelse af et måleskema, som efterfølgende kom i høring hos de kommuner, som havde indsendt det aktuelle sag. I gennemgangen af sagerne er der ikke skelnet mellem om der er tale om almindelig fleksjob eller fleksjob til personer med en aktuelt meget begrænset arbejdsevne.

INTERVIEW

I tillæg til sagsgennemgangen udførte vi interview med sagsbehandlere fra ni kommuner og teamledere/fagkoordinatorer fra fire af de ni kommuner i marts og april 2020. Formålet var at få uddybet de udfordringer og god praksis, som vi så i sagsgennemgangen, samt at belyse andre emner, som enten ikke har været dokumenteret i de gennemgåede sager eller andre oplysninger, som ikke kan behandles i sagsgennemgangen.

Kommuner og interviewpersoner

Ud fra sagsgennemgangen udvalgte vi 12 kommuner til gruppeinterview med sagsbehandlere. Kommunerne blev udvalgt på baggrund af resultaterne fra sagsgennemgangen og ud fra de gode erfaringer eller udfordringer, som de havde noteret på forsiden af de indsendte sager. Vi interviewede medarbejdere i kommunen, der står for den endelige vurdering af arbejdsevnen (ofte kaldet fx virksomhedskonsulenter, fleksjobkonsulenter og jobformidlere).

Interviewene med disse medarbejdere skulle oprindeligt have været afholdt som tre gruppeinterview, men på grundet af forholdsregler som følge af Covid-19 blev de i stedet udført som videointerview eller telefoninterview med de kommuner, som fortsat kunne deltage. Der var her et frafald på tre kommuner, som ikke længere havde mulighed for at deltage. Vi endte derfor med at interviewe en medarbejder fra ni kommuner enten via gruppeinterview over Skype eller som enkeltinterview over Skype eller telefon.

Interviewene med medarbejderne handlede om deres erfaringer med etableringen af det første fleksjob og fastsættelsen af den fleksjobvisiteredes arbejdsevne (timer, intensitet og konkrete skånebehov) i forhold til det konkrete job samt drøftelse af mulighed for progression. Interviewene blev udført ved hjælp af spørgsmål fra en semistruktureret interviewguide og følgende temaer blev gennemgået:

- anvendte redskaber og metoder
- inddragelse af borger
- dialog med arbejdsgiver
- gode erfaringer og udfordringer

I de interview, som blev gennemført over Skype, blev anonymiserede sagseksempler inspireret af sagsgennemgangen brugt som supplement til spørgsmålene.

På baggrund af de gennemførte interview med sagsbehandlere, udvalgte vi fire kommuner, hvor vi gennemførte telefoninterview med en fagkoordinator/teamleder som opfølgning på interview med sagsbehandlere.

Behandling af interviewene

Interviewene er blevet optaget, og er derefter blevet transskriberet. Interviewtransskriptionerne har herefter gennemgået en systematisk kodning med afsæt i et kodetræ, der bygger på temaer og spørgsmål fra interviewguiderne, samt analysetemaer der er opstået i og på tværs af interviewene.

Citater og relevante uddrag af rapporten, hvor vi refererer fra specifikke interviews, har været sendt i faktuel høring hos interviewpersonerne.