

Notat om ressourceforløb, fleksjob, revalidering og førtidspension

Til brug for behandling af temasager i uge 10, 2020.

Indhold

Praksisnotatet er baseret på lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (beskæftigelsesindsatsloven), lovbekendtgørelse nr. 548 af 7. maj 2019, og lov om social pension, lovbekendtgørelse nr. 983 af 23. september 2019. Desuden indgår lov om ændring af lov om social pension og forskellige andre love (indførelse af seniorpension), nr. 1559 af 27. december 2019.

I. Indledning

På temamødet den 5. marts 2020 blev behandlet mødesager om ressourceforløb, fleksjob, revalidering og førtidspension.

II. Lovgrundlag

Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats:

Ressourceforløb: *Målgruppe*

§ 112. Ressourceforløb med tilhørende ressourceforløbsydelse efter kapitel 6 a i lov om aktiv socialpolitik er en ordning for personer, der har komplekse problemer ud over ledighed, der ikke har kunnet løses gennem en indsats efter denne lov eller efter lov om aktiv socialpolitik, og som kræver et helhedsorienteret forløb med en kombination af indsats efter denne lov og sociale eller sundhedsmæssige indsatser, jf. dog stk. 2. Herudover skal en af følgende betingelser være opfyldt:

- 1) Personen har modtaget længerevarende offentlig forsørgelse.
- 2) Personen har deltaget i tilbud eller revalidering efter denne lov uden at have øget tilknytningen til arbejdsmarkedet.
- 3) Kommunen vurderer, at der er behov for en længerevarende indsats, før der kan fastsættes et konkret beskæftigelsesmål.

Stk. 2. Et ressourceforløb er relevant, når der er et udviklingsperspektiv i forhold til personens arbejdsevne. Er det dokumenteret, eller er det på grund af særlige forhold helt åbenbart, at arbejdsevnen ikke kan forbedres ved deltagelse i et ressourceforløb, skal et ressourceforløb ikke iværksættes.

Indsats

§ 113. Ressourceforløbet kan bestå af tilbud efter kapitel 11, 12 og 14 og en indsats efter anden lovgivning, herunder efter lov om social service og sundhedsloven. Ressourceforløbet kan tillige indeholde mentorstøtte efter kapitel 26 og indsatser, der kan stabilisere og forbedre personens fysiske, psykiske og sociale tilstand, med henblik på at personen efterfølgende kan deltage i tilbud efter denne lov.

Stk. 2. Kommunen skal inden ressourceforløbets afslutning træffe beslutning om, hvilke indsatser der skal iværksættes fremadrettet.

Varighed

§ 114. Et ressourceforløb skal være af mindst 1 og højst 5 års varighed. Perioder med barsel medregnes ikke i ressourceforløbets varighed, i det omfang der under fravær er ret til dagpenge ved graviditet, barsel og adoption efter bestemmelserne i barselslovens § 6, stk. 1 og 2, § 7, § 8, stk. 1-6, § 9, § 13 og § 14, stk. 1 og 2.

Stk. 2. Personen kan tilbydes flere på hinanden følgende ressourceforløb.

Stk. 3. Er personen over 40 år, kan kommunen tilbyde mere end ét ressourceforløb, hvis personen ønsker det. Der kan alene gives ressourceforløb frem til det tidspunkt, hvor personen når folkepensionsalderen.

Fleksjob:

Målgruppe

§ 116. Fleksjob er en ordning for personer, som ikke kan opnå eller fastholde beskæftigelse på normale vilkår på arbejdsmarkedet, som ikke modtager førtidspension efter lov om social pension eller lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension m.v., og som er under folkepensionsalderen, jf. § 1 a i lov om social pension. Det er en betingelse, at personen har varige og væsentlige begrænsninger i arbejdsevnen.

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.

Stk. 3. Fleksjob kan først tilbydes, når alle relevante tilbud efter denne lov samt andre foranstaltninger, herunder eventuelt forsøg på omplacering på arbejdspladsen, har været afprøvet for at bringe eller fastholde den pågældende i ordinær beskæftigelse. Dette gælder dog ikke, hvis det er åbenbart formålsløst at gennemføre de nævnte foranstaltninger forud for visitationen.

Visitation

§ 118. Afgørelse om fleksjob træffes på grundlag af rehabiliteringsplanens forberedende del, jf. § 44.

Stk. 2. For at en person kan blive visiteret til fleksjob, skal der foreligge dokumentation for følgende:

- 1) Personens ressourcer og udfordringer er fuldt afklarede i forhold til uddannelse og beskæftigelse.
- 2) Alle relevante indsatser efter denne lov samt andre foranstaltninger har været afprøvet for at bringe eller fastholde den pågældende i ordinær beskæftigelse.
- 3) Personens arbejdsevne anses for varigt og væsentligt begrænset og kan ikke anvendes til at opnå eller fastholde beskæftigelse på normale vilkår.
- 4) Personen har været ansat under de sociale kapitler m.v. i mindst 12 måneder, hvis personen skal ansættes i fleksjob på den hidtidige arbejdsplads, jf. § 119.

Revalidering:

§ 142. Revalidering er en ordning for personer med begrænsninger i arbejdsevnen, når 1) øvrige beskæftigelsesrettede indsatser efter denne lov eller andre indsatser efter anden lovgivning ikke er tilstrækkelige til, at personen kan bringes til at forsørge sig selv, og 2) personen kan fastholdes eller komme ind på arbejdsmarkedet, så personens mulighed for at forsørge sig selv og sin familie forbedres.

Stk. 2. Personer, der er berettiget til ledighedsydelse, jf. kapitel 7 i lov om aktiv socialpolitik, kan, når de i øvrigt opfylder betingelserne, være omfattet af ordningen nævnt i stk. 1. *Stk. 3.* Rehabiliteringsplanens forberedende del, jf. §§ 43 og 44, skal anvendes ved vurderingen af, om en person skal tilbydes revalidering. Beslutningen om revalidering skal ikke forelægges for rehabiliteringsteamet. Kommunen kan, i det omfang det vurderes relevant, anvende rehabiliteringsplanens forberedende del ved justering, forlængelse eller ophør af revalideringsforløbet.

Stk. 4. Under et revalideringsforløb kan personen modtage ydelser efter kapitel 6 c i lov om aktiv socialpolitik og økonomisk hjælp efter denne lov.

Indsats

§ 143. Et revalideringsforløb kan bl.a. bestå af tilbud efter kapitel 11, 12 og 14 og af hjælp til etablering af selvstændig virksomhed, jf. § 147.

Stk. 2. Kommunen tilrettelægger revalideringen i samarbejde med personen således, at tilbuddet er tilpasset den enkeltes forudsætninger og behov og under hensyn til personens ønsker til fremtidig beskæftigelse.

Stk. 3. Kommunen kan tillade andet arbejde i begrænset omfang, hvis arbejdet kan forenes med revalideringsforløbet.

§ 144. Personer, som er i målgruppen for revalidering, men som har behov for et afklarende forløb til at fastlægge det beskæftigelsesmæssige sigte, kan som forrevalidering få tilbud efter kapitel 11, 12 og 14 med et beskæftigelsesmodnende eller afklarende formål, inden den egentlige revalidering iværksættes.

Varighed

§ 145. Revalidering skal tilrettelægges, så forløbet kan gennemføres på så kort tid som muligt og højst inden for 5 år, jf. dog § 146.

Stk. 2. For personer, der har betydelige begrænsninger i arbejdsevnen, og hvor de personlige forhold taler for en længerevarende videregående uddannelse, kan kommunen tilrettelægge en revalidering på mere end 5 år.

Stk. 3. Forrevalidering skal tilrettelægges, så forløbet kan gennemføres på så kort tid som muligt. Forrevalidering indgår ikke i opgørelsen af revalideringsforløbets varighed.

§ 146. Kommunen kan i forhold til den fastsatte tid forlænge den periode, som personen kan være i revalidering, hvis personen ikke kan gennemføre revalideringsforløbet på grund af

- 1) nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller andre helt specielle forhold eller
- 2) sygdom, pasning i hjemmet af børn eller andre nærtstående med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller indgribende kronisk eller langvarig, herunder uhelbredelig, lidelse, barsel, manglende pasningsmulighed af børn eller særlige sociale forhold, som midlertidigt forsinker personen i at gennemføre revalideringsforløbet.

Lov om social pension:

§ 16. Førtidspension kan tilkendes personer i alderen fra 40 år til folkepensionsalderen, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Personer i alderen fra 18 til 39 år kan tilkendes førtidspension, hvis det er dokumenteret eller det på grund af særlige forhold er helt åbenbart, at arbejdsevnen ikke kan forbedres ved deltagelse i relevante jobafklaringsforløb, ressourceforløb eller aktiverings-, revaliderings-, behandlingsmæssige eller andre foranstaltninger.

Stk. 3. Det er en betingelse for at få tilkendt førtidspension efter stk. 1 eller 2,

- 1) at personens arbejdsevne er varigt nedsat, og
- 2) at nedsættelsen er af et sådant omfang, at den pågældende uanset mulighederne for støtte efter den sociale eller anden lovgivning, herunder beskæftigelse i fleksjob, ikke vil være i stand til at blive selvforsørgende ved indtægtsgivende arbejde.

§ 17. Kommunalbestyrelsen skal behandle en henvendelse om førtidspension i forhold til alle de muligheder, der findes for at yde hjælp efter den sociale lovgivning, jf. § 5 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, jf. dog stk. 2 og 3.

Stk. 2. Personer, som ønsker, at kommunalbestyrelsen alene tager stilling til spørgsmålet om førtidspension, kan dog anmode herom. I sådanne tilfælde forelægges sagen på det foreliggende dokumentationsgrundlag for kommunens rehabiliteringsteam, jf. dog stk. 4. Kommunalbestyrelsen træffer umiddelbart efter rehabiliteringsteamets indstilling i sagen afgørelse om, at sagen på det foreliggende dokumentationsgrundlag overgår til behandling efter reglerne om førtidspension.

Stk. 3. Personer med langvarig og aktuel tilknytning til arbejdsmarkedet kan fra 5 år før folkepensionsalderen ansøge om førtidspension (seniorførtidspension). I sådanne sager iværksættes ikke beskæftigelsesrettede tilbud for at udvikle arbejdsevnen.

Kommunalbestyrelsen kan dog indhente nye oplysninger til brug for sagens afgørelse. Kommunalbestyrelsen forelægger sagen på det foreliggende dokumentationsgrundlag for kommunens rehabiliteringsteam, jf. dog stk. 4. Kommunalbestyrelsen træffer umiddelbart efter rehabiliteringsteamets indstilling i sagen afgørelse om, at sagen på det foreliggende dokumentationsgrundlag overgår til behandling efter reglerne om førtidspension.

Stk. 4. I sager efter stk. 2 og 3 kan kommunalbestyrelsen træffe afgørelse om, at en sag overgår til behandling efter reglerne om førtidspension uden forudgående forelæggelse for rehabiliteringsteamet, når kommunalbestyrelsen vurderer, at det er utvivlsomt, at personen ikke opfylder betingelserne for tilkendelse af førtidspension.

Stk. 5. Kommunalbestyrelsen kan påbegynde en sag eller træffe afgørelse om tilkendelse af førtidspension til en person, der ikke selv har rettet henvendelse herom.

Stk. 6. Beskæftigelsesministeren fastsætter regler for vurderingen af opfyldelse af kravet om langvarig og aktuel tilknytning til arbejdsmarkedet, jf. stk. 3.

§ 18. Kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om, at sagen overgår til behandling efter reglerne om førtidspension, når det er dokumenteret eller det på grund af særlige forhold er helt åbenbart, at den pågældendes arbejdsevne ikke kan forbedres ved deltagelse i relevante jobafklaringsforløb, ressourceforløb eller aktiverings-, revaliderings-, behandlingsmæssige eller andre foranstaltninger, jf. dog § 17, stk. 2 og 3, og § 18 a.

Stk. 2. Det er en betingelse for, at en sag kan overgå til behandling efter reglerne om førtidspension, at sagen har været forelagt kommunens rehabiliteringsteam. Det gælder dog ikke i sager, der behandles efter § 17, stk. 4, eller i sager, hvor kommunalbestyrelsen vurderer, at det er helt åbenbart, at personens arbejdsevne ikke kan forbedres, og 1) sundhedskoordinatoren har udtalt sig eller 2) personen er terminalt syg.

§ 19. Grundlaget for en afgørelse om førtidspension skal bestå af

- 1) en rehabiliteringsplan, der indeholder dokumentation for, at personens ressourcer og udfordringer i forhold til uddannelse og beskæftigelse er fuldt afklaret,
- 2) dokumentation for, at alle relevante indsats i den beskæftigelsesrettede indsats, herunder deltagelse i jobafklaringsforløb eller ressourceforløb, er udtømt,
- 3) den faglige forklaring på, hvorfor pågældendes arbejdsevne anses for varigt nedsat, 4) den faglige forklaring på, at arbejdsevnen ikke lader sig anvende til selvforsørgelse uanset mulighederne for støtte efter den sociale eller anden lovgivning, eller
- 5) angivelse af en eller flere konkrete arbejdsfunktioner, den pågældende med sin nedsatte arbejdsevne anses for at kunne udføre.

Stk. 2. Stk. 1, nr. 1 og 2, finder ikke anvendelse ved behandlingen af ansøgninger indgivet i henhold til § 17, stk. 3.

Stk. 3. Kommunen kan ved behandlingen af sager om førtidspension kun benytte sundhedsfaglig rådgivning fra regionens kliniske funktion, jf. §§ 13-15 i lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen m.v.

Stk. 4. De nærmere regler om krav til organiseringen, tilrettelæggelsen og indholdet i den sundhedsfaglige rådgivning, som fastsættes i medfør af § 17, stk. 1 og 2, i lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen m.v., finder tilsvarende anvendelse i sager om førtidspension.

Stk. 5. Beskæftigelsesministeren kan efter forhandling med ministeren for sundhed og ældre fastsætte nærmere regler om tilrettelæggelsen og indholdet af sundhedskoordinatorens inddragelse i sager efter § 18, stk. 2.

§ 20. Kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om tilkendelse af førtidspension, når det efter en samlet faglig vurdering af de foreliggende oplysninger må anses for dokumenteret, at en person ikke kan blive selvforsørgende, jf. § 16. Kommunalbestyrelsen kan samtidig beslutte, at en sag skal genoptages til vurdering på et senere fastsat tidspunkt.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om afslag på førtidspension, når det efter en samlet faglig vurdering af de foreliggende oplysninger må anses for dokumenteret, at en person ved konkret angivne arbejdsfunktioner enten umiddelbart eller ved en nærmere angivet indsats, jf. § 16, kan blive selvforsørgende.

Stk. 3. Inden der træffes afgørelse om førtidspension, skal den person, som afgørelsen vedrører, have tilbud om i et møde at udtale sig over for den eller de personer, der skal træffe afgørelsen.

Lov om ændring af lov om social pension og forskellige andre love (indførelse af seniorpension), nr. 1559 af 27. december 2019:

§ 1. I lov om social pension, jf. lovbekendtgørelse nr. 983 af 23. september 2019, som ændret ved § 6 i lov nr. 339 af 2. april 2019, § 11 i lov nr. 551 af 7. maj 2019, § 1 i lov nr. 1123 af 19. november 2019 og § 1 i lov nr. 1420 af 17. december 2019, foretages følgende ændringer:

...

6. I § 17, stk. 1 og stk. 4, der bliver stk. 3, udgår »og 3«.

7. I § 17, stk. 2, 2. pkt., ændres »jf. dog stk. 4« til: »jf. dog stk. 3«.

8. § 17, stk. 3 og 6, ophæves.

Stk. 4 og 5 bliver herefter stk. 3 og 4.

9. I § 18, stk. 1, udgår »og 3«, og i stk. 2, 2. pkt., ændres »stk. 4« til: »stk. 3«.

10. § 19, stk. 2, ophæves.

Stk. 3-5 bliver herefter stk. 2-4.

...

§ 2. I lov nr. 548 af 7. maj 2019 om en aktiv beskæftigelsesindsats foretages følgende ændringer:

1. § 116, stk. 1, 1. pkt., affattes således:

»Fleksjob er en ordning for personer, som ikke kan opnå eller fastholde beskæftigelse på normale vilkår på arbejdsmarkedet, og som ikke modtager førtidspension eller seniorpension efter lov om social pension eller lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension m.v., og som er under folkepensionsalderen, jf. § 1 a i lov om social pension.«

...

III. Ressourceforløb

Kommunen giver resourceforløb til personer, der har komplekse problemer ud over ledighed, der ikke har kunnet løses gennem en almindelig indsats, og som kræver et helhedsorienteret forløb med en kombination af en beskæftigelsesindsats og sociale eller sundhedsmæssige indsatser. Personer, hvor det som følge af svær sygdom eller på grund af betydelige funktionsnedsættelser er åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle deres arbejdsevne i et resourceforløb, skal ikke have tilbud om et resourceforløb.

Målgruppen for resourceforløb vil typisk være personer, der kommer fra kontanthjælp eller sygedagpenge. Det kan også være personer, der ikke nødvendigvis har en varig begrænsning i deres arbejdsevne, men som derimod er aktuelt udfordret af komplekse problemer i form af f.eks. helbredsproblemer, misbrug, sociale forhold m.v. og derfor vurderes ikke at kunne komme i job eller uddannelse på kort eller mellemlang sigt.

Udviklingsperspektiv

Et resourceforløb er relevant, når der er et udviklingsperspektiv i forhold til personens arbejdsevne. Er det dokumenteret, eller er det på grund af særlige forhold helt åbenbart, at arbejdsevnen ikke kan forbedres ved deltagelse i et resourceforløb, skal et resourceforløb ikke iværksættes. Resourceforløb skal kun iværksættes, når der kan peges på indsatser, hvor der er en realistisk forventning om, at borgeren kan drage nytte af indsatsen og på sigt forbedre sin situation og blive i stand til at deltage på arbejdsmarkedet, fx i et fleksjob. Det betyder, at der skal visiteres til resourceforløb, hvis der på sigt er en mulighed for, at borgerens arbejdsevne kan udvikles i en sådan grad, at borgeren vil kunne blive i stand til at have indtægtsgivende arbejde i form af ordinære timer eller i et fleksjob, eventuelt efter gennemførelse af en uddannelse. Er dette ikke tilfældet, skal kommunen vurdere, om der i stedet skal indledes en sag om førtidspension.

Det betyder også, at det ikke er tilstrækkeligt til at være i målgruppen for et ressourceforløb, at det ikke kan udelukkes, at arbejdsevnen kan udvikles i forløbet. Der skal positivt kunne peges på et udviklingsperspektiv i forhold til personens arbejdsevne.

Indholdet af et ressourceforløb

Ressourceforløbet kan vare i et til fem år ad gangen og består i en individuel og helhedsorienteret indsats, med en kombination af en beskæftigelsesindsats og sociale og sundhedsmæssige indsatser. Målet er at udvikle de pågældende personers arbejdsevne og hjælpe dem videre i livet, og fokus i forløbet er, at arbejdsevnen udvikles gennem en konkret og aktiv indsats, hvor den enkeltes mål i forhold til arbejde og uddannelse er styrende for, hvilke aktiviteter, der sættes i gang.

Ressourceforløbet vil ofte bestå af både beskæftigelsestilbud, sociale tilbud og sundhedsmæssige tilbud. Der udpeges én koordinerende sagsbehandler for borgeren. Alle relevante indsatser kan indgå i et ressourceforløb, når blot de fremgår af rehabiliteringsplanens indsatsdel. Eksempler på tilbud i et ressourceforløb kan være virksomhedspraktik, mentorstøtte, misbrugsbehandling, rådgivning og støtte fra psykolog/terapeut/coach, motion, kurser i håndtering af stress/angst m.v., støttekontaktperson, hjælp til boligproblemer, socialpædagogisk bistand, udredning m.m.

Relevante indsatser

Kravet om dokumentation betyder, at kommunen skal sikre, at ressourceforløb iværksættes i de sager, hvor det er relevant. En borger skal som udgangspunkt have deltaget i mindst ét ressourceforløb, før der kan tilkendes førtidspension. Kommunen skal dog tilkende førtidspension, selvom der ikke er gennemført et ressourceforløb, hvis det er dokumenteret, eller det på grund af særlige forhold er helt åbenbart, at arbejdsevnen ikke kan udvikles.

Der er ikke udviklingsperspektiv for borgerens arbejdsevne, når fx:

- der ikke er muligheder for bedring af borgerens meget dårlige helbredstilstand,
- der ikke er muligheder for bedring af borgerens meget ringe funktionsevne,
- det enten er dokumenteret eller på grund af særlige forhold er helt åbenbart, at arbejdsevnen ikke kan forbedres ved iværksættelse af udviklende og afklarende forløb, □ der peges på tiltag, som udelukkende har sigte på forbedring af borgerens livskvalitet.

Der er et udviklingsperspektiv for borgerens arbejdsevne, når fx:

- der er relevante behandlingsmuligheder,
- borgerens arbejdsevne ikke er afklaret og prøvet udviklet i forhold til det brede arbejdsmarked under hensynstagen til borgerens skånebehov og funktionsniveau,
- manglende iværksættelse af afklaringsforløb ikke alene er udtryk for borgerens arbejdsevne, men også skyldes andre årsager, fx borgerens motivation,
- det er relevant at overveje, bl.a. om der er behov for mentor, funktionsevnebeskrivelse i hjemmet og/eller hjælpemidler.

IV. Fleksjob

Fleksjob gives til personer med varige og væsentlige begrænsninger i arbejdsevnen.

Det betyder, at personen hverken aktuelt eller på sigt kan opnå eller fastholde beskæftigelse på ordinære vilkår på arbejdsmarkedet, heller ikke efter de sociale kapitler i overenskomsterne.

Der skal foretages en samlet vurdering af alle sagens oplysninger, herunder en vurdering af modsatrettede oplysninger, der taler henholdsvis for eller imod, at den pågældende opfylder betingelserne for fleksjob.

Det skal være dokumenteret, at personens ressourcer og udfordringer i forhold til beskæftigelse og uddannelse på ordinære vilkår er fuldt afklarede, og at alle relevante indsatser, herunder revalidering, i den ordinære beskæftigelseslovgivning er udtømte, samt at personens arbejdsevne anses for varigt og væsentligt nedsat og ikke kan anvendes til at opnå eller fastholde beskæftigelse på normale vilkår inden for ethvert erhverv.

Ankestyrelsens praksis før 1. januar 2013 i forhold til, hvornår arbejdsevnen anses for varigt og væsentlig nedsat finder fortsat anvendelse uanset, at den fleksjobansatte nu modtager et flekslønstilskud, mens det tidligere var arbejdsgiveren, som modtog et tilskud til lønnen på 1/2 eller 2/3 af den mindste overenskomstmæssige løn på området.

Ankestyrelsen lægger i sin praksis vægt på, at det følger af lovgivningen om fleksjob, at arbejdsevnen skal være væsentligt og varigt nedsat. Der er ikke fastlagt et bestemt antal timer for, hvornår man kan få bevilliget et fleksjob. Det fremgår af Ankestyrelsens praksis, at der skal være dokumentation for, at arbejdsevnen er varigt og væsentligt nedsat, herunder at afklaringen af arbejdsevnen har været fyldestgørende.

Ankestyrelsen har i Principmeddelelse N-11-06 i forhold til spørgsmålet om væsentlig nedsættelse af arbejdsevnen henvist til lovbemærkningerne til L 284/2001 (LF 136/2000) i forbindelse med, at muligheden for at yde tilskud med 1/3 blev fjernet. Det fremgår heraf, at det med forslaget er præciseret, at der skal være en væsentlig og varig nedsat arbejdsevne, og at alle muligheder for at opnå eller fastholde ordinær beskæftigelse skal være undersøgt, herunder ansættelse efter overenskomsternes sociale kapitler. Vurderingen af borgerens arbejdsevne må derfor ses i lyset af, at kommunens tilskud mindst var halvdelen af lønnen. Arbejdsevnen kunne ikke alene vurderes på grundlag af arbejdstimer, som ansøgeren kunne klare, men skulle også vurderes i forhold til beskæftigelsesniveauet.

I praksis ser vi ved vurderingen af varighed på, om der er behandlingsmuligheder for borgerens sygdomme/lidelser, som kan føre til udvikling af arbejdsevnen. Eller om borgerens nedsatte arbejdsevne skyldes fx sociale forhold, som ændres med tiden, fx problemer med borgerens børn.

Ved vurderingen af væsentlighed ser vi på omfanget af den nedsatte arbejdsevne. Arbejdsevnen skal i praksis være nedsat til omkring halvdelen eller derunder.

Ankestyrelsen gjorde i en praksisundersøgelse fra 2010 om fleksjob opmærksom på, at arbejdsevnen ikke nødvendigvis er varigt og væsentligt nedsat i følgende tilfælde:

- når lidelsen kun medfører funktionsnedsættelse i begrænset omfang, og der i øvrigt er gode ressourcer
- når oplysningerne om funktionsnedsættelse er i modstrid med funktionsniveauet i hjemmet
- når der ikke er dokumentation for en væsentlig funktionsnedsættelse □ når borgeren har ressourcer til omfattende fritidsinteresser mv.
- når problemerne skyldes midlertidige forhold, fx pasning af børn og hjem
- når problemerne er konkrete og navnlig vedrører et bestemt erhvervsområde □ når problemerne skyldes arbejdsmiljø

Aktuelt meget begrænset arbejdsevne

Personer, der aktuelt har en meget begrænset arbejdsevne, kan efter § 116, stk. 2, blive visiteret til fleksjob, hvis der er mulighed for, at deres arbejdsevne inden for en rimelig periode kan udvikles.

Det betyder, at personer, hvis arbejdsevne er varigt og væsentligt nedsat i sådan en grad, at førtidspension ville være en mulighed, også kan blive visiteret til fleksjob. Det forudsætter

dog, at kommunen vurderer, at personen trods sin aktuelt meget begrænsede arbejdsevne har mulighed for at udvikle sin arbejdsevne inden for en rimelig periode.

Hvis arbejdsevnen ikke vurderes at kunne forbedres, og den pågældende kun kan arbejde få timer om ugen, skal kommunen vurdere, om der skal indledes en sag om førtidspension.

Personer, hvis arbejdsevne permanent er meget begrænset, og personer, der er så syge eller har så betydelige funktionsnedsættelser, at arbejdsevnen ikke vil kunne forbedres, vil således stadig kunne tilkendes førtidspension.

Reglen, som kom ind i 2013, betyder dog, at betingelsen for at blive berettiget til førtidspension blev skærpet. Hvis arbejdsevnen vurderes ikke at kunne forbedres, og borgeren varigt kun kan arbejde få timer om ugen, skal kommunen imidlertid vurdere, om der skal indledes en sag om førtidspension. I kommunens vurdering kan der i forhold til kravet om nedsættelse af arbejdsevnen henses til hidtil gældende praksis for tilkendelse af førtidspension. Afgørelsen skal dog træffes under hensyn til de foreslåede ændrede regler om aldersgrænser, deltagelse i ressourceforløb, timetal i fleksjob m.v., samt til fremtidig praksis på området.

Relevante tilbud skal være afprøvet

Fleksjob kan først tilbydes, når alle relevante tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats samt andre foranstaltninger, herunder eventuelt forsøg på omplacering på arbejdspladsen, har været afprøvet for at bringe eller fastholde personen i ordinær beskæftigelse.

Det kan fx være behandling, aktive tilbud, omplacering, revalidering, ressourceforløb og andre foranstaltninger. Det kan også være en kompenserende ordning, fx tilbud om hjælpemiddel eller personlig assistance. Der kan også være tale om støtte til en mentorfunktion.

Der er tale om udviklingsforanstaltninger gennem en aktiv indsats, der har et konkret sigte mod arbejdsmarkedet eller uddannelse. Vejen til arbejdsmarkedet skal understøttes gennem sociale støttetilbud, beskæftigelsestilbud efter denne lov og sundhedsrettede tilbud. Dette kan fx være i form af et virksomhedspraktikforløb hos en privat eller offentlig arbejdsgiver eller en institution. Formålet er en afklaring af, hvad personen med sit helbred og sine ressourcer kan klare arbejdsmæssigt.

Jobcenteret skal i samarbejde med personen fokusere på personens muligheder for aktuelt eller i fremtiden at blive i stand til at komme i job.

Det afgørende er, hvad personen kan eller vil kunne efter en aktiv indsats vurderet i forhold til enhver form for arbejde på det ordinære arbejdsmarked. Der skal derfor ikke alene ses på eventuelle tidligere erhverv eller på personens ønsker til et bestemt erhverv, men derimod bredt på nuværende og fremtidige beskæftigelsesmuligheder.

Der er et vist overlap mellem fleksjob og ressourceforløb.

Åbenbart formålsløst

Afdækning og udvikling af arbejdsevnen kan undlades, hvis det er åbenbart formålsløst at gennemføre foranstaltninger. Det betyder, at der ikke skal gennemføres foranstaltninger forud for visitationen til fleksjob, hvis det er åbenbart formålsløst.

Det kan fx være åbenbart formålsløst ved visse meget alvorlige sygdomstilfælde eller handicap, der allerede konkret betyder, at arbejdsevnen er væsentligt og varigt nedsat, og at det derfor ikke giver mening at forsøge at hjælpe personen med at blive i stand til at arbejde på det ordinære arbejdsmarked.

V. Revalidering

Revalidering er en ordning for personer med begrænsninger i arbejdsevnen. Der skal i alle sager om bevilling af revalidering foretages en arbejdsevnevurdering.

Revalidering kan bruges, når øvrige beskæftigelsesrettede indsatser efter beskæftigelsesindsatsloven eller andre indsatser efter anden lovgivning ikke er tilstrækkelige til, at personen kan bringes til at forsørge sig selv, og personen kan fastholdes eller kommer ind på arbejdsmarkedet, så personens mulighed for at forsørge sig selv og sin familie forbedres.

Det betyder, at revalidering er en særlig beskæftigelsesrettet ordning med økonomisk hjælp til personer med begrænsninger i arbejdsevnen. Der skal være en realistisk mulighed for, at revalidering kan føre til hel eller delvis selvforsørgelse, og andre tilbud og indsatser må ikke være tilstrækkelige til at bringe borgeren ind eller tilbage på arbejdsmarkedet.

Det betyder fx, at kontanthjælpsmodtagere eller sygedagpengemodtagere, der kan opnå selvforsørgelse ved at få tilbud på kontanthjælp eller sygedagpenge, ikke er i målgruppen for revalidering.

Det betyder også, at personer, der er i målgruppen for ressourceforløb, ikke er i målgruppen for revalidering, fordi de har komplekse problemer og derfor har brug for en særlig indsats. Det betyder ligeledes, at personer, der ønsker uddannelse, omskoling eller lignende, som udgangspunkt skal bruge de almindelige uddannelses- og beskæftigelsestilbud.

Det er ikke muligt at udpege bestemte persongrupper for revalideringsindsatsen. Det afgørende er, om revalideringen er nødvendig for at give borgeren det løft, der skal til for at (gen)indtræde på arbejdsmarkedet. Kommunen må derfor foretage en samlet vurdering af borgerens og familiens helbredsmæssige og sociale situation, herunder uddannelsesniveau og tilknytning til arbejdsmarkedet.

Borgerens arbejdsevne skal vurderes i forhold til det brede arbejdsmarked. Der kan ikke gives revalidering, hvis borgeren, fx med en kort oplæring, kan klare ufaglært arbejde.

Perspektivet i en revalidering vil typisk være mere langsigtet end fx et tilbud om virksomhedspraktik med kontanthjælp. Det er et krav til revalideringen, at der er en realistisk mulighed for, at den revalideringsindsats, der ydes, fører frem til og er nødvendig for at opnå et konkret beskæftigelsesmål.

Revalidering og fleksjob

Der kan være tilfælde, hvor et revalideringsforløb resulterer i, at revalidendens arbejdsevne ikke rækker til at klare et arbejde på normale vilkår. I sådanne tilfælde kan forløbet ende med en bevilling af fleksjob.

Der kan også være tilfælde, hvor det på baggrund af de hidtidige arbejdsmæssige og øvrige forhold må anses for godtgjort, at der er en varig begrænsning af arbejdsevnen, og hvor revalideringstiltag må anses for udsigtsløse. I sådanne tilfælde kan kommunen bevilge fleksjob. Revalidering vil ikke være relevant.

Personer på ledighedsydelse, dvs. personer, der er bevilget fleksjob, men som er ledige, kan få ret til revalidering, når de opfylder betingelserne for at få revalidering. En person kan fx revalideres til nyt fleksjob, hvis personen må opgive et fleksjob på grund af yderligere nedsættelse af arbejdsevnen.

Rehabiliteringsplan

Efter § 142, stk. 3, skal rehabiliteringsplanens forberedende del anvendes ved vurderingen af, om en person skal tilbydes revalidering.

Det betyder, at kommunen skal anvende rehabiliteringsplanens forberedende del, herunder den praktiserende læges vurdering (LÆ 265), til, at vurdere om personens arbejdsevne er så begrænset, at personen er i målgruppen for revalidering.

Kommunen kan, i det omfang det vurderes relevant, anvende rehabiliteringsplanen ved justering, forlængelse eller ophør af revalideringsforløbet.

Sager om revalidering skal ikke forelægges for rehabiliterings-teamet.

VI. Førtidspension

Førtidspension kan tilkendes personer, hvis arbejdsevne er varigt nedsat i et sådant omfang, at den pågældende ikke vil være i stand til at blive selvforsørgende ved indtægtsgivende arbejde, herunder i et fleksjob. Personer i alderen fra 18 til 39 år kan tilkendes førtidspension, hvis det er dokumenteret, eller det på grund af særlige forhold er helt åbenbart, at arbejdsevnen ikke kan forbedres ved deltagelse i relevante jobafklaringsforløb, ressourceforløb eller aktiverings-, revaliderings-, behandlingsmæssige eller andre foranstaltninger. Kommunen træffer afgørelse om, at sagen overgår til behandling efter reglerne om førtidspension, når det er dokumenteret, eller det på grund af særlige forhold er helt åbenbart, at den pågældendes arbejdsevne ikke kan forbedres ved deltagelse i relevante jobafklaringsforløb, ressourceforløb eller aktiverings-, revaliderings-, behandlingsmæssige eller andre foranstaltninger.

Kommunen skal dog træffe afgørelse om, at sagen på det foreliggende dokumentationsgrundlag skal overgå til behandling efter reglerne om førtidspension, hvis borgeren ansøger om, at der alene skal tages stilling til spørgsmålet om førtidspension. I sådanne tilfælde forelægges sagen på det foreliggende dokumentationsgrundlag for kommunens rehabiliteringsteam. Kommunen træffer umiddelbart efter rehabiliteringsteamets indstilling afgørelse om, at sagen på det foreliggende dokumentationsgrundlag overgår til behandling efter reglerne om førtidspension, jf. § 17, stk. 2. Kommunen kan træffe afgørelse uden forudgående forelæggelse for rehabiliteringsteamet, når kommunen vurderer, at det er utvivlsomt, at personen ikke opfylder betingelserne for tilkendelse af førtidspension, jf. § 17, stk. 3.

Kommunen skal i sager, hvor borgeren søger førtidspension på det foreliggende grundlag, vejlede borgeren om virkningen heraf, og afgørelsen om påbegyndelse af pensions sag skal træffes i umiddelbar tilknytning til ansøgningen. Med det foreliggende grundlag forstås allerede udarbejdet materiale, som kommunen er forpligtet til at fremskaffe i forbindelse med udarbejdelsen af rehabiliteringsplanens forberedende del.

Reglerne betyder, at der er store krav til dokumentationen, såvel før der kan påbegyndes en førtidspensionssag, som før der kan tilkendes pension. Det fremgår af pensionslovens § 19, hvad grundlaget for en afgørelse om førtidspension skal bestå af. Alle relevante indsatser i den beskæftigelsesrettede indsats, herunder deltagelse i jobafklaringsforløb eller ressourceforløb, skal være udtømte.

Beslutning om revision/kontrol

Kommunen kan samtidig med afgørelsen om førtidspension beslutte, at en sag skal genoptages til vurdering på et senere fastsat tidspunkt. Se § 20, stk. 1, 2. punktum.

Ankestyrelsen har i praksis fortolket denne mulighed som meget begrænset. Se principmeddelelse 119-13.

Ved tilkendelse af førtidspension, har kommunen vurderet, at der er tale om en varig lidelse. Førtidspensionen kan derfor som udgangspunkt ikke frakendes. Når kommunen tilkender førtidspension, skal kommunen således som hovedregel ikke træffe beslutning om, at sagen skal genoptages til vurdering på et senere tidspunkt. Kommunen kan dog undtagelsesvist beslutte, at sagen skal genoptages til vurdering på et senere fastsat tidspunkt.

Behovet for en afgørelse om ny vurdering kan især forekomme, når der er tale om pension til unge, og ved visse sygdomme, der erfaringsmæssigt har et uforudsigeligt forløb. Det er en betingelse for at sætte revision på en førtidspension, at borgeren lider af en alvorlig sygdom, som har et uforudsigeligt forløb, og hvor der således er mulighed for en bedring af borgerens helbreds mæssige tilstand inden for en kortere årrække. En alvorlig sygdom med et uforudsigeligt forløb kan f.eks. være en kræftlidelse, der har et usikkert forløb.

Der er ikke tale om en sygdom med et uforudsigeligt forløb i det tilfælde, hvor borgeren lider af f.eks. skizoid personlighedsstruktur eller en varig personlighedsforstyrrelse, og alle behandlingsmuligheder er udtømte, og borgerens nedsatte funktionsniveau er kronisk og af varig karakter.

VII. Praksis – Ankestyrelsens principmeddelelser

Principmeddelelserne er udvalgt i sammenhæng med de konkrete sager for at belyse vores praksis på de relevante områder. Der er ikke tale om en udtømmende liste.

Principmeddelelser om ressourceforløb

24-14

Målgruppen for et ressourceforløb er især personer, hvor det er overvejende sandsynligt, at de uden en særlig, tværfaglig indsats vil ende med at få tilkendt førtidspension. Målgruppen kan også være personer med aktuelle komplekse problemer i form af f.eks. helbredsproblemer, misbrug, sociale forhold mv., hvor udsigten til at komme i ordinær beskæftigelse eller uddannelse er lang.

1-15

Det er en betingelse for at være omfattet af målgruppen for et ressourceforløb, at den indsats, der er nødvendig for borgeren, er tværfaglig. Det vil sige en indsats fra forskellige dele af den kommunale forvaltning, men ikke nødvendigvis også en indsats fra sundhedsvæsenet. Det fritager ikke kommunen for at bevilge et ressourceforløb, at der i kommunens regi er en indsats, som kommunen vurderer, er tilstrækkelig, når betingelserne for et ressourceforløb i øvrigt er opfyldt, herunder at problemerne ikke kan være løst inden for et år.

82-16

Samtidig med afgørelsen om bevilling af ressourceforløb skal kommunen fastsætte den præcise varighed af ressourceforløbet. Kommunen kan tilbyde borgeren flere ressourceforløb efter hinanden. Kommunen skal inden ressourceforløbets afslutning træffe afgørelse om, hvilke indsatser der skal iværksættes fremadrettet.

42-17

Indsatsen i ressourceforløb skal være tværfaglig og sammenhængende og skal hjælpe personen videre i livet. Der skal med andre ord i højere grad (end tidligere) være fokus på, hvilke ressourcer den enkelte har, og hvordan disse kan udvikles. På kort sigt er målet, at den enkelte får bedre fodfæste, så arbejdsevnen kan udvikles. Målgruppen for et ressourceforløb er personer, hvor det er vanskeligt at fastsætte et konkret beskæftigelsesmål, men hvor der er behov for længerevarende udvikling af beskæftigelses mæssige kompetencer, sociale færdigheder og/eller fysiske eller psykiske ressourcer. Personer, der tildeles ressourceforløb, har ofte brug for omfattende støtte for at blive klar til job eller uddannelse. Tværgående

indsatser kan eksempelvis være motiverende indsatser til en borger, der på grund af smerter og manglende tro på fremtiden har mistet motivationen for at udvikle arbejdsevnen.

58-18

Om betingelserne for ressourceforløb og førtidspension efter lovændring den 1. juni 2018. Et ressourceforløb er relevant, når der er et udviklingsperspektiv i forhold til personens arbejdsevne. Er det dokumenteret, eller er det på grund af særlige forhold helt åbenbart, at arbejdsevnen ikke kan forbedres ved deltagelse i et ressourceforløb, skal et ressourceforløb ikke iværksættes. Ressourceforløb skal kun iværksættes, når der kan peges på indsatser, hvor der er en realistisk forventning om, at borgeren kan drage nytte af indsatsen og på sigt forbedre sin situation og blive i stand til at deltage på arbejdsmarkedet, fx i et fleksjob. Førtidspension kan tilkendes personer, hvis arbejdsevne er varigt nedsat i et sådant omfang, at den pågældende ikke vil være i stand til at blive selvforsørgende ved indtægtsgivende arbejde, herunder i et fleksjob. Personer i alderen fra 18 til 39 år kan tilkendes førtidspension, hvis det er dokumenteret, eller det på grund af særlige forhold er helt åbenbart, at arbejdsevnen ikke kan forbedres ved deltagelse i relevante jobafklaringsforløb, ressourceforløb eller aktiverings-, revaliderings-, behandlingsmæssige eller andre foranstaltninger. Kommunen træffer afgørelse om, at sagen overgår til behandling efter reglerne om førtidspension, når det er dokumenteret, eller det på grund af særlige forhold er helt åbenbart, at den pågældendes arbejdsevne ikke kan forbedres ved deltagelse i relevante jobafklaringsforløb, ressourceforløb eller aktiverings-, revaliderings-, behandlingsmæssige eller andre foranstaltninger.

Principmeddelelser om fleksjob

N-11-06

Det var en forudsætning for fleksjob, at begrænsningen af arbejdsevnen var varig og væsentlig. Ved vurdering af arbejdsevnen indgik både antallet af arbejdstimer og arbejdspræstationen, og vurderingen skulle ses i lyset af, at løntilskuddet ikke kunne udgøre mindre end halvdelen.

N-14-06

Arbejdsevnen var ikke nedsat i så væsentligt omfang, at det gav ret til fleksjob. Arbejdsafklaring og praktik havde vist, at hun kunne klare en arbejdstid på 32,5 timer, dog med strukturerede opgaver og en vis hensyntagen.

N-9-07

Ikke ret til fleksjob. Alle muligheder for fortsat udnyttelse af arbejdsevnen var ikke afklaret. Det var ikke tilstrækkeligt, at ansøger var afklaret i forskellige arbejdsfunktioner i nuværende job.

149-11

Ved ansøgning om visitation til fleksjob skulle kommunen vurdere nedsættelsen af ansøgerens arbejdsevne i forhold til normalt fuldtidsarbejde (37 timer), uanset at ansøgeren arbejdede mindre end fuldtid forud for ansøgningen om fleksjob.

150-11

Ikke ret til fleksjob, da arbejdsevnen ikke kunne anses for nedsat i så væsentligt et omfang, som det forudsatte for at få fleksjob. Vi lagde vægt på, at borgeren i forbindelse med virksomhedspraktik og revalideringsforløb havde arbejdet 25-26 timer om ugen, og at han i øvrigt havde betydelige ressourcer i form af blandt andet længerevarende tilknytning til arbejdsmarkedet.

24-14

Det er ikke en betingelse for at give ressourceforløb, at kommunen forinden har vurderet, at fleksjob er udelukket. Det er heller ikke en betingelse, at personen har været visiteret til

fleksjob, inden et ressourceforløb iværksættes. Kommunen kan give ressourceforløb både i tilfælde, hvor der kan være udviklingsmuligheder i forhold til senere at opnå beskæftigelse på normale vilkår, og i tilfælde, hvor udviklingsmulighederne alene vurderes at kunne føre til et fleksjob.

25-14

Kommunen kan give tilbud om fleksjob til en borger, der aktuelt har en meget begrænset arbejdsevne. Det er dog en betingelse, at kommunen vurderer, at der er mulighed for, at borgerens arbejdsevne kan udvikles, således at borgeren kan øge sin arbejdsindsats indenfor en rimelig periode. Kommunen skal ved denne vurdering bl.a. inddrage oplysninger om borgerens helbredsmæssige forhold, gennemførte afklarings- eller praktikforløb, herunder oplysninger om de opgaver borgeren har kunnet udføre, arbejdstid, og borgerens evne til at fungere på en arbejdsplads.

I en sag, hvor borgeren havde en effektiv arbejdstid på ca. 2 timer om ugen, var borgeren omfattet af personkredsen, der har ret til fleksjob.

I en anden sag, hvor borgeren havde en effektiv arbejdstid på ca. 40 minutter om ugen, var borgeren ligeledes omfattet af personkredsen, der har ret til fleksjob.

Principmeddelelser om revalidering

208-09

Revalidering var ikke nødvendig for, at en borger kunne vende tilbage til arbejdsmarkedet. Det forhold, at borgeren havde en uddannelse, som ikke længere kunne bruges, gav ikke i sig selv ret til en ny uddannelse. Borgeren skulle også søge arbejde, som hun ikke var uddannet til, men som hun ville kunne varetage efter en kort oplæring. Borgeren havde også via sine tidligere arbejdsforhold opnået kompetencer og ressourcer, som hun kunne gøre brug af. Der skulle foretages en bred vurdering af, hvad der kunne anses som et passende arbejde.

227-09

En 24-årig frisør med eksem, som havde arbejdet 2 år inden for sit fag, var ikke omfattet af den personkreds, der havde krav på revalidering. Revalidering var ikke nødvendig for, at ansøger kunne vende tilbage til arbejdsmarkedet. Ansøger havde via sin uddannelse og erhvervmæssige erfaring opnået kompetencer og ressourcer, der kunne bringe hende tilbage på arbejdsmarkedet uden revalidering.

Højesteret fandt ligesom landsretten, at kvinden ikke havde krav på revalidering, da hun via sin uddannelse som frisør og erhvervs erfaring, både efter uddannelsens afslutning og før uddannelsen, havde opnået kompetencer og ressourcer, der kunne bringe hende tilbage på arbejdsmarkedet og blive selvforsørgende.

Det forhold, at Ankestyrelsen tidligere havde haft en mere lempelig praksis, var ikke til hinder for indførelsen af en mere restriktiv praksis.

Højesteret bemærkede, at hjælp til revalidering er subsidær i forhold til almindelige uddannelses- og arbejdsmarkedsordninger, herunder f.eks. Statens Uddannelsesstøtte.

38-10

En yngre ansøger med en skulderlidelse havde ikke begrænsninger i arbejdsevnen, der hindrede, at hun kunne vende tilbage til arbejdsmarkedet og blive selvforsørgende uden hjælp efter reglerne om revalidering. Hun havde alene begrænsninger i arbejdsevnen i forhold til skulderbelastende arbejde. Ansøgeren havde ressourcer i form af teoretisk viden fra sin uddannelse til bioanalytiker. Hun havde også arbejds erfaring, som var relevant på arbejdsmarkedet.

Kommunen havde mulighed for at yde andre former for hjælp efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats med sigte på, at hun kunne komme tilbage til arbejdsmarkedet og forsørge sig selv. Kommunen var forpligtet til at yde den nødvendige hjælp.

142-11

En revalidend, hvis uddannelsesforløb var blevet forsinket på grund af sygdom, havde ret til revalideringsydelse til færdiggørelse af den oprindeligt planlagte uddannelse. Når forrevalideringen blev fratrukket, ville revalideringen i den konkrete sag ikke overskride 5 år. Revalidenden kunne ikke få bevilget revalidering til en overbygning (mastergrad). Revalidendens helbredsmæssige forhold var ikke afklaret, og det var ikke sandsynliggjort, at den oprindelige uddannelse ikke kunne hjælpe revalidenden tilbage på arbejdsmarkedet.

38-19

De forvaltningsretlige principper vedrørende kravet om klar hjemmel for at kunne træffe afgørelse med tilbagevirkende kraft gælder også for revalideringsydelse. Udbetaling af revalideringsydelse kan først standses, når der er truffet en gyldig afgørelse. Der er ikke grundlag for at træffe afgørelse med tilbagevirkende kraft, og stop af revalideringsydelse sker ikke automatisk.

Principmeddelelser om førtidspension 68-14:

Efter reglerne, der trådte i kraft 1. januar 2013 (førtidspensionsreformen), kan borgere fra 18 til 39 år få førtidspension, hvis det er dokumenteret eller det på grund af særlige forhold er helt åbenbart, at arbejdsevnen ikke kan forbedres.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at personer, der er så syge eller har så betydelige funktionsnedsættelser, at det er helt åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle arbejdsevnen, stadig skal kunne tilkendes førtidspension. Det kan f.eks. være borgere med en betydelig nedsat funktionsevne som følge af udviklingshæmning.

Det afhænger af en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, om det er åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle arbejdsevnen.

I en sag, hvor borgeren var mentalt retarderet i lettere grad og havde en adfærdsforstyrrelse inden for autismspektret, vurderede Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg efter en konkret vurdering, at det var helt åbenbart, at borgerens arbejdsevne var væsentligt og varigt nedsat i et sådant omfang, at borgeren ikke kunne blive selvforsørgende ved indtægtsgivende arbejde, herunder i et fleksjob.

39-17:

Borgeren kan efter særlige regler bede kommunen om alene at tage stilling til spørgsmålet om førtidspension. Kommunen skal i disse tilfælde træffe afgørelse om førtidspension på det foreliggende dokumentationsgrundlag. Principafgørelsen tager stilling til, hvad det foreliggende dokumentationsgrundlag er i forskellige situationer.

40-17:

Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg har kompetence til at behandle en klage over, at kommunen har behandlet sagen om førtidspension uden forudgående forelæggelse for rehabiliteringsteamet. Spørgsmålet om den manglende forelæggelse for rehabiliteringsteamet er en del af afgørelsen om, at sagen overgår til behandling efter reglerne om førtidspension. Når kommunen har afgjort, at sagen skal overgå til behandling, kan borgeren klage over afgørelsen til Ankestyrelsen, herunder også at sagen ikke har været forelagt for rehabiliteringsteamet.

26-19

Handler om betydningen af borgerens misbrug i forbindelse med vurderingen af ret til førtidspension. Misbrug anses ikke nødvendigvis som sygdom. Misbrug kan dog være årsag til en fysisk eller psykisk tilstand, som kan betragtes som sygdom. Misbruget kan også være en hindring for behandlingen af en underliggende sygdom. Misbrug vil oftest påvirke funktionsniveauet og dermed arbejdsevnen og muligvis være arbejdshindrende. Derudover kan misbrug føre til følgesygdomme, som påvirker personens helbredstilstand og nedsætter funktions- og arbejdsevnen. I forbindelse med vurdering af arbejdsevnen er det derfor nødvendigt at forholde sig til borgerens misbrug.

Handler om vurderingen af ret til førtidspension til borgere med funktionelle lidelser. Der skal altid foretages en konkret og individuel vurdering af, om der er udviklingsperspektiv i forhold til personens arbejdsevne, også i sager, hvor personen har en funktionel lidelse. Funktionel lidelse bruges som samlebetegnelse for en række lidelser, der alle er kendetegnet ved, at personen har et eller flere fysiske symptomer, som påvirker funktionsevne og livskvalitet markant og i en længere periode. Mennesker, der har en funktionel lidelse, kan have vidt forskellige symptomer og sygdomsforløb. Funktionelle lidelser kan i de sværeste tilfælde være invaliderende. Et fælles kendetegn er, at lidelserne ikke kan påvises ved blodprøver, røntgenundersøgelser eller andre medicinske tests.

Eksempler på syndromer og tilstande, der kan beskrives under samlebetegnelsen funktionelle lidelser, der har størst hyppighed og sygdomsbyrde, er bl.a. irritable tyktarm (irritable bowel syndrome, IBS), kronisk træthedssyndrom (chronic fatigue syndrome/myalgic encephalomyelitis, CFS/ME) og andre syndromer med primært neurologiske symptomer, samt generaliseret muskuloskeletal smerte (fibromyalgi).

Hvis det lægefagligt er dokumenteret, at der ikke er yderligere behandlingsmuligheder, skal kommunen tage stilling til, om der gennem relevante beskæftigelsesrettede tilbud kan ske afklaring og udvikling af arbejdsevnen, således at personen kan forbedre sin situation og blive i stand til at deltage på arbejdsmarkedet, eventuelt i et fleksjob. I forbindelse med afklaring af arbejdsevnen hos personer med lidelse af funktionel karakter, vil det oftest være gavnligt at lave en funktionsevnebeskrivelse i eget hjem for derved at afdække, hvorvidt der er behov for støtte og hjælp i hverdagen, som kan have betydning for udvikling af personens ressourcer og arbejdsevne. Derudover vil funktionsevnebeskrivelse i eget hjem kunne bidrage til afklaring af, hvordan personens funktionsevne er påvirket af den funktionelle lidelse.

Principmeddelelse om førtidspension med revision/kontrol 119-13:

Ved tilkendelse af førtidspension, har kommunen vurderet, at der er tale om en varig lidelse. Førtidspensionen kan derfor som udgangspunkt ikke frakendes. Når kommunen tilkender førtidspension, skal kommunen således som hovedregel ikke træffe beslutning om, at sagen skal genoptages til vurdering på et senere tidspunkt. Kommunen kan dog undtagelsesvist beslutte, at sagen skal genoptages til vurdering på et senere fastsat tidspunkt (førtidspension med revision).

Behovet for en afgørelse om ny vurdering kan især forekomme, når der er tale om pension til unge, og ved visse sygdomme, der erfaringsmæssigt har et uforudsigeligt forløb. Det er en betingelse for at sætte revision på en førtidspension, at borgeren lider af en alvorlig sygdom, som har et uforudsigeligt forløb, og hvor der således er mulighed for en bedring af borgerens helbredsmæssige tilstand inden for en kortere årrække. En alvorlig sygdom med et uforudsigeligt forløb kan f.eks. være en kræftlidelse, der har et usikkert forløb.

Der er ikke tale om en sygdom med et uforudsigeligt forløb i det tilfælde, hvor borgeren lider af f.eks. skizoid personlighedsstruktur eller en varig personlighedsforstyrrelse, og alle behandlingsmuligheder er udtømte, og borgerens nedsatte funktionsniveau er kronisk og af varig karakter.

VIII. De konkrete mødesager

8 udvalgte konkrete sager, der belyser praksis om ressourceforløb, fleksjob, revalidering og førtidspension:

Ressourceforløb:

Sag nr. 1: ændring – ret til ressourceforløb. Efter ophør af 2-årigt ressourceforløb henviser kommunen borgeren til den almindelige beskæftigelsesindsats. Borgeren lider af kroniske rygsmerter og en belastningstilstand som følge af forhold i ægteskabet. Desuden også smerter i nakke og skuldre samt i begge knæ med begyndende slidgigt, og overvægt. Borger er ufaglært og har senest været på arbejdsmarkedet i 2009. På baggrund af, at borgeren efter det første ressourceforløb fortsat fremstår med komplekse problemer og behov for en længerevarende tværfaglig indsats vurderes det, at borgeren opfylder betingelserne for et ressourceforløb. Der er et udviklingsperspektiv for arbejdsevnen, og det er derfor relevant at igangsætte et ressourceforløb.

Sag nr. 2: stadfæstelse – ikke ret til ressourceforløb. Borgeren lider af kronisk angst med periodiske depressive symptomer. Hun er henvist til psykiater for nærmere udredning og vejledning om de psykiske symptomer. Hun er uddannet pædagog i 2012, men har ikke haft beskæftigelse som pædagog. 2017-2018 har hun arbejdet som selvstændig terapeut og er herefter på barsel. Hun vurderes ikke at have komplekse problemer. Det vurderes, at hun kan opnå tilknytning til arbejdsmarkedet med en almindelig beskæftigelsesrettet indsats.

Fleksjob:

Sag nr. 3: stadfæstelse – ikke ret til fleksjob. Borgeren er i jobafklaringsforløb, men ønsker fleksjob. Han har slidgigt i ryggen og kroniske rygsmerter, myoser i nakken og let nervebetændelse. Han er i medicinsk behandling for depression. Han er ordblind og ufaglært. Han har været sygemeldt siden april 2016. Han har i praktik klaret at arbejde 6 timer om ugen. Han har samtidig med praktikken været i misbrugsbehandling, som nu er afsluttet. Teamet vurderer, at der er behov for yderligere afklaring og udvikling af arbejdsevnen i en praktik, hvor borgeren kan arbejde med pedelmedhjælperopgaver, småmekanik og lettere montageopgaver. Teamet indstiller, at der i det videre jobafklaringsforløb er fokus på at, at borgeren tilknyttes en virksomhed, hvor der er mulighed for efterfølgende ansættelse. På den baggrund vurderes arbejdsevnen ikke at være tilstrækkeligt afklaret til visitation til fleksjob.

Sag nr. 4: stadfæstelse – ikke ret til fleksjob. Borgeren har et begavelsesniveau i nedre del af middelområdet samt problemer i forhold til planlægning, koncentration og opmærksomhed, og lider af social fobi. Borger har dog i en praktik kunnet arbejde 37 timer om ugen med en effektivitet på 50 pct. På baggrund af at borger kun har været i praktik inden for ét arbejdsområde, og at det ud fra oplysningerne om helbredsforhold og den positive udvikling, der har været i det forløb, som hun har deltaget i, vurderes det, at det er muligt over tid at udvikle arbejdsevnen til selvforsørgelse.

Revalidering:

Sag nr. 5: stadfæstelse – ikke ret til revalidering til et bestemt uddannelsesforløb. Borgeren har Aspergers syndrom og OCD, når han er psykisk stresset. Han søger om revalidering til et uddannelsesforløb. Kommunen vurderer, at han har ret til en revalideringsmæssig indsats. Der var ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens beslutning om, at han i første omgang skal tilbydes en forberedende indsats, hvor hans konkrete ressourcer og begrænsninger skal afklares og beskrives. Derefter vil kommunen kunne vurdere, hvordan han kan få den bedste støtte til at nå målet om at blive selvforsørgende på det ordinære arbejdsmarked.

Sag nr. 6: stadfæstelse – ikke ret til revalidering. Borgeren er ikke længere omfattet af den personkreds, der har ret til revalidering. Hun har under revalidering allerede gennemført uddannelse til misbrugskonsulent. Hun må herefter anses for at være til rådighed for arbejde som misbrugskonsulent. Hendes problemer med skulder og arm hindrer hende ikke i at tage arbejde som misbrugskonsulent eller andet ikke armbelastende arbejde. Vi bemærker i den forbindelse, at man også skal søge arbejde, som man ikke er uddannet til, men som man vil kunne varetage, eventuelt efter en kort oplæring. Det fremgår af principmeddelelse 227-09

om revalidering. Hvis borgeren ønsker yderligere uddannelse, må det ske på ordinære vilkår, herunder på SU.

Førtidspension:

Sag nr. 7: hjemvisning – Sagen skal forelægges for rehabiliteringsteamet, idet det ikke er utvivlsomt, at borgeren ikke opfylder betingelserne for førtidspension. Kommunen kunne derfor ikke afgøre borgerens ansøgning om førtidspension uden at forelægge sagen for rehabiliteringsteamet. Borgeren lider af posttraumatisk stresssyndrom (PTSD) som følge af traumatiske oplevelser i forbindelse med udstationering i krigszone. På baggrund af de samlede oplysninger i sagen, herunder oplysninger om helbredsforhold og deres indvirkning på funktionsevnen, borgerens manglende deltagelse i beskæftigelsesrettede tilbud og hans langvarige fravær fra arbejdsmarkedet, er vi ikke enige i kommunens vurdering af, at sagen kan afgøres uden inddragelse af rehabiliteringsteamet.

Sag nr. 8: stadfæstelse – ikke ret til førtidspension på det foreliggende grundlag. Borgeren lider af paranoid skizofreni og angst. Han får i november 2018 et 3-årigt ressourceforløb med fokus på fortsat behandling, mentorstøtte og erhvervsafklaring. På baggrund af at borgeren har brug for ro, bostøtte, hjælp fra psykiatrien samt hjælp til energiforvaltning, og at der derefter på sigt vil kunne iværksættes et længerevarende stabilt beskæftigelsestilbud med mentorstøtte, vurderes det, at der er et udviklingsperspektiv for arbejdsevnen. På denne baggrund er det ikke tilstrækkeligt dokumenteret, at arbejdsevnen er varigt nedsat i et omfang, der giver ret til førtidspension.