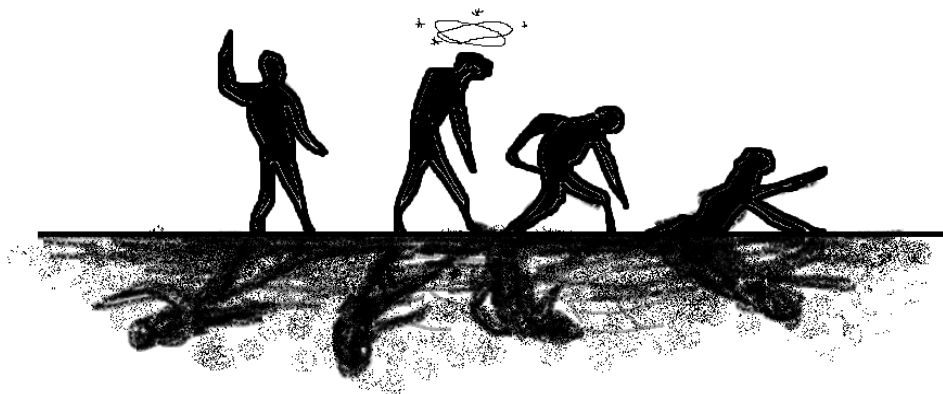


Retten til førtidspension

Hvornår er en arbejdsevne så varigt og væsentligt nedsat, at det berettiger til førtidspension?

Caroline Brint Rishøj



Titelblad

Dansk titel: Retten til førtidspension - Hvornår er en arbejdsevne så varigt og væsentligt nedsat, at det berettiger til førtidspension?

Engelsk Titel: The right to disability retirement - When is the ability to work long lasting and significant enough, that it justifies the right to disability retirement?

Udarbejdet af:

Caroline Brint Rishøj
st. nr. 20103181

Vejleder:

John Klausen, Lektor Juridisk Institut

Juridisk institut: Aalborg Universitet

Projektart: Kandidatspeciale

Retsområde: Socialret

Aflveringsdato: 12. maj 2016

Antal sider: 54

Antal tegn: 143.628

Afleveret af:

Caroline Brint Rishøj

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1. Indledning	5
1.1. Problemformulering	6
1.2. Metode.....	6
1.3. Afgrænsning	7
1.4. Kildekritik	8
1.5. Outline of the thesis.....	8
Kapitel 2. Udviklingen i fleksjob- og førtidspensionsordningen.....	10
Kapitel 3. Begreber	13
3.1. Begrebet arbejdsevne	13
3.1.1. Erhvervsevnetabsbegrebet	13
3.1.2. Arbejdsevnebegrebet	13
3.1.3. Har begrebsændringen medført ændringer i bevilling til førtidspension?.....	14
3.2. Varighedskriteriet.....	16
3.2.1. Behandlingsmuligheder	17
3.3. Væsentlighedskriteriet.....	18
Kapitel 4. Indstilling til førtidspension, ressourceforløb og fleksjob	20
Kapitel 5. Førtidspension	22
5.1. Betingelser for førtidspension	22
5.2. Ansøgning om førtidspension	22
5.2.1. Ansøgning på det foreliggende grundlag.....	23
5.3 Afgørelse om tilkendelse eller afslag på førtidspension	23
Kapitel 6. Ressourceforløb	25
6.1. Åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle arbejdsevnen	25
6.2.1. Dokumentationsgrundlaget i sager om førtidspension	26
6.2.2. Tilkendelse af førtidspension til meget unge borgere.....	27
Kapitel 7. Fleksjob	28
7.1. Visitation til fleksjob.....	28
7.2. Fleksjob ved aktuel begrænset arbejdsevne	29
Kapitel 8. Grænsen mellem førtidspension, ressourceforløb og fleksjob	31
8. 1. Åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle en arbejdsevne	31
8.2. Fleksjob til personer med en aktuel meget begrænset arbejdsevne.....	35

8.2.1. Sandsynligheden for at arbejdsevnen kan udvikles	36
8.2.2. Hvad er rimelig tid vedrørende udvikling af arbejdsevnen	38
8.3. Sammenfatning.....	38
Kapitel 9. Ændringen af dokumentationskravet i sager om førtidspension	40
9. 1. Dokumentationskravet efter 2013	40
9.2. Dokumentationsgrundlaget før 2013.....	42
9.2.1. Lægefaglige oplysninger	42
9.2.2. Behandlingsmuligheder	44
9.2.3. Realistiske beskæftigelsestiltag	46
9.3. Sammenfatning.....	48
Kapitel 10. Konklusion	51
Kapitel 11. Perspektiverende overvejelser.....	52
Kapitel 12. Litteraturliste.....	53

Kapitel 1. Indledning

Det er en grundlovssikret ret, at dem, der ikke er i stand til at forsørge sig selv og sine egne, er berettigede til at modtage hjælp fra det offentlige. De personer, som ikke er i stand til at forsørge sig selv, kan typisk lide under en manglende arbejdsevne i større eller mindre grad. Offentlig forsørgelse og supplerende af løn ved nedsat arbejdsevne, vil til enhver tid være relevant, for at sikre et økonomisk sikkerhedsnet, for dem, der ikke kan bibeholde et arbejde på normale vilkår. Socialområdet er derudover et område, som er under konstant politisk overvågning, hvorfor der løbende sker ændringer i lovgivningen, hvilket aktualiserer problemstillinger vedrørende ydelser såsom fleksjob og førtidspension.

I 2013 trådte den nyeste reform af fleksjob og førtidspension i kraft, og blandt andet muligheden for ressourceforløb og fleksjob til personer med en aktuell meget begrænset arbejdsevne blev introduceret. Reformen blev indført, da tidligere ændringer og justeringer på området ikke opfyldte målsætningen om at fastholde flest muligt på arbejdsmarkedet – og helst fastholdelse i udstøttet beskæftigelse. Målsætningen var ikke opfyldt, idet der i 2013 var knap 55.000 flere personer visiteret til fleksjob og førtidspension end forventet¹. Målsætningen for fleksjob- og førtidspensionsreformen var atter den samme som de tidligere reformer på området: Flest muligt skal i arbejde og forsørge sig selv.

For at opfylde målsætningen, er en af grundstenene i reformen, at adgangen til førtidspension skal skærpes. Det gøres blandt andet ved, at indføre såkaldte ressourceforløb, som skal sikre en tidligere, tværfaglig og sammenhængende indsats. Pointen med disse forløb er, at de er skræddersyet til den enkelte borger og dermed opfylder konkrete behov, der kan betyde, at en person opbygger en tilknytning til arbejdsmarkedet. Som udgangspunkt skal en borger igennem mindst ét ressourceforløb, før der kan visiteres til førtidspension. Ressourceforløb kan dog undgås, hvis det anses for åbenbart formålsløst, at forsøge at udvikle en arbejdsevne.

I forbindelse med indførelsen af ressourceforløb, er sagsgangen for visitation til blandt andet førtidspension, blevet ændret. Man har indført rehabiliteringsteams, som skal indstille til kommunen, hvilken indsats de mener, vil give det bedste udfald for borgeren og dermed hjælpe borgeren tilbage på arbejdsmarkedet. Teamet fremkommer med denne indstilling på baggrund af det dokumentationsgrundlag, som kommunen har frembragt i samarbejde med borgeren. Det er et centralt punkt i reformen fra 2013, at kommunen skal udarbejde dokumentationsgrundlaget således, at afgørelser træffes på baggrund af en fyldestgørende dokumentation samt bedømmes ens på tværs af landet.

Ud over at indføre ressourceforløb og rehabiliteringsteams, så blev der med reformen indført en forbedret mulighed for at blive visiteret til fleksjob. Muligheden går ud på, at jobcentret kan give tilbud om fleksjob til personer, der aktuelt har en meget begrænset arbejdsevne, hvis der er mulighed for, at arbejdsevnen kan udvikles inden for en overskuelig periode. Især dette tiltag kan have forrykket muligheden for at blive visiteret til førtidspension, da de fleste der vil blive tilkendt

¹ LSF 53 2012-13, alm. bemærkninger pkt. 1.

førtidspension, har en aktuel meget begrænset arbejdsevne. Personer der før reformen nok kunne blive tilkendt førtidspension, skal i stedet visiteres til fleksjob, hvis arbejdsevnen anses for stadig at kunne udvikles. Det er blevet afgørende i henhold til førtidspension, om der er mulighed for, at arbejdsevnen inden for en rimelig periode, kan udvikles eller ej.

Intentionen med reformen var, at *”komme væk fra et system, hvor borgerne får tilkendt førtidspension i stedet for hjælp til at bane vejen for et liv med arbejde”*². Målet var at sikre, at de borgere der besidder en arbejdsevne, som muliggør en tilknytning til arbejdsmarkedet, også reelt bruger denne mulighed og finder beskæftigelse. Reformen medførte, at der i 2013 kun blev tildelt 5.587 førtidspensioner, hvilket var et markant fald i forhold til årene 2009 til 2012, hvor der blev tilkendt førtidspension i mellem 14.500 og 17.500 sager.

Adgangen til førtidspension var altså skærpet efter indførelsen af reformen, hvorfor det skal være meget klart dokumenteret, at alle muligheder for at få fodfæste på arbejdsmarkedet er udtømte, førend der kan visiteres til førtidspension. Det kan derfor diskuteres, om skærpelsen af muligheden for, at blive visiteret til førtidspension, reelt er en skærpelse af dokumentationskravet og ikke en skærpelse af visitationen. Det centrale i forbindelse med bevilling af førtidspension er altså, om der er sandsynlighed for, at arbejdsevnen kan udvikles og i givent fald hvor meget.

Den skærpede mulighed for bevilling af førtidspension efter indførelsen af ressourceforløb og lempelsen af fleksjobordningen har rejst en række retlige spørgsmål, herunder blandt andet i forhold til hvornår en arbejdsevne ikke anses for at kunne udvikles nok, til at kunne opnå beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked. Det leder til nedenstående problemformulering.

1.1. Problemformulering

Hvornår er en arbejdsevne så varigt og væsentligt nedsat, at det berettiger til førtidspension efter indførelsen af fleksjob- og førtidspensionsreformen d. 01/01-2013?

1.2. Metode

Specialets formål er at finde frem til den retlige grænse for, hvornår man skal tilkendes førtidspension frem for ressourceforløb eller fleksjob efter indførelsen af fleksjob- og førtidspensionsreformen d. 01/01-2013. Der lægges især vægt på Lov om en Aktiv Beskæftigelsesindsats (herefter LAB) § 68a, stk. 2, hvorefter der kan tilkendes førtidspension, hvis det er åbenbart formålsløst, at forsøge at udvikle en arbejdsevne gennem et ressourceforløb. Derudover inddrages LAB § 70, stk. 2, hvorefter der kan tilkendes fleksjob til personer med aktuel meget begrænset arbejdsevne, hvis arbejdsevnen inden for rimelig tid kan udvikles. Indførelsen af de to muligheder, har haft betydning for dokumentation af, hvornår en arbejdsevne er varigt og væsentligt nedsat i et omfang, der berettiger til førtidspension og har dermed skærpet retten betingelserne for, at kunne visiteres til førtidspension.

Eftersom hensigten med specialet er at udlede gældende ret på området, anvendes en retsdogmatisk metode.

² LSF 53 2012-13, alm. bemærkninger pkt. 1.

Opgaven begynder i kapitel 2 med en overordnet historisk gennemgang af reformerne inden for beskæftigelsesområdet med fokus på fleksjob og førtidspension. Dette bruges til at beskrive udviklingen af indsatserne samt formålet med ændringer af lovreglerne. Med baggrund i udviklingen på området analyseres dernæst begreberne *arbejdsevne*, *varighed* samt *væsentlighed*, da disse begreber danner grundlag for visitation til henholdsvis førtidspension, ressourceforløb og fleksjob.

Dernæst behandles og analyseres reglerne om førtidspension, ressourceforløb og fleksjob for at fastsætte en grænse for, hvornår der skal visiteres til de respektive indsatser. Der inddrages principafgørelser i analysen, da opfyldelse af varigheds- og væsentlighedskriteriet bestemmes af kommunernes og Ankestyrelsens skøn, som bliver fastlagt i praksis. Det undersøges i forlængelse heraf, om der kan udledes generelle retningslinjer med hensyn til hvornår kriterierne er opfyldte. Denne analyse sammenfattes i kapitel 8.3, hvorefter grænsen mellem førtidspension, ressourceforløb og fleksjob konkretiseres i henhold til problemformuleringen.

Afslutningsvis diskuteres, med baggrund i ovennævnte, hvornår det er bevist, at arbejdsevnen er varigt og væsentligt nedsat, idet dokumentationskravet efter reformen i 2013 anse for skærpet. Denne diskussion tager udgangspunkt i domspraksis og behandles i kapitel 9.

Kilder angives med fodnoter, hvorefter et afsnits primære kilde angives efter afsnittets sidste punktum og sætninger med anden kilde angives før punktum.

1.3. Afgrænsning

Projektets formål er at undersøge, hvornår betingelserne for varige og væsentlige begrænsninger i arbejdsevnen retligt er opfyldt i forbindelse med visitation til førtidspension. Det indebærer, at specialet er afgrænset til det tidspunkt i sagsforløbet, hvor der enten 1) træffes afgørelse om visitation eller 2) hvor borgeren søger om førtidspension på det foreliggende grundlag, hvilket behandles i kapitel 5.2.1. Betingelserne om at en arbejdsevne skal være varigt og væsentligt nedsat, bruges også på tidspunktet for afslag på førtidspension, hvilket ikke behandles.

Sagsgangen forud for visitationen, herunder tilbud om hjælpemidler, aktivering og revalidering, eller andre muligheder efter den sociale lovgivning, behandles ikke. Sagsbehandlingen behandles kort i forbindelse med indstillingen fra rehabiliteringsteamet. Yderligere behandling om teamets opbygning, den tidligere arbejdsevnet metode etc. foretages ikke. Ligeledes vil forløbet efter tilkendelse af førtidspension ikke blive behandlet.

Der findes i Lov om Social Pension (herefter LSP) § 17, stk. 3 en mulighed for at blive visiteret til førtidspension, hvis man har haft en langvarig tilknytning til arbejdsmarkedet samt højst er 5 år fra pensionsalderen, kaldet *seniorførtidspension*. Seniorførtidspension er interessant, idet man ikke skal opfylde samme kriterier som ved almindelig førtidspension. Betingelser for visitationen og sagsbehandlingen hertil, behandles kort i kapitel 5.2.1, men indeholder ikke en nærmere gennemgang.

Hensigten med specialet er at belyse, hvilken dokumentation der kræves, førend en borger kan visiteres til førtidspension, eftersom reglerne dertil er blevet skærpet.

1.4. Kildekritik

Eftersom der i specialet bliver brugt en retsdogmatisk metode, vil der blive anvendt lovgivning, bekendtgørelser og lovforarbejder til brug for en nærmere afklaring af, hvornår en arbejdsevne er så varig og væsentligt nedsat, at der skal tilkendes førtidspension. Dette sammenholdes med praksis fra Ankestyrelsen og domstolene.

Der er i nogen grad grund til at forholde sig kritisk til lovforarbejderne, herunder blandt andet vejledninger og skrivelser, da disse ikke er retskilder, men blot Ministeriets opfattelse af lovreglerne, som henvender sig til myndighederne. Det er dog væsentligt at inddrage disse kilder, da de er med til at give et indblik i formålene og tankerne bag lovteksterne. Desuden bruges forarbejderne af kommunerne i deres sagsbehandling, hvorfor de kommer til udtryk i praksis.

Løbende i fremstillingen inddrages praksis fra Ankestyrelsen, idet sager om førtidspension altid indeholder et vist skøn, hvorefter der kan udledes generelle retningslinjer. I afgørelserne er det i nogle tilfælde vanskeligt at se, i hvilket omfang de enkelte elementer i sagen er afvejet i forhold til hinanden, samt hvorfor nogle elementer bliver tillagt større betydning end andre.

Der bliver ligeledes inddraget eksempler på praksis fra domstolene. Førtidspensionsområdet er ikke et område, hvor der er meget domspraksis. Ankestyrelsen er klageinstans over for kommunens afgørelser, og træffer derfor hyppigt de endelige afgørelser i sager om førtidspension. Det er altså kommunerne og Ankestyrelsen, der er nærmest til, at kunne foretage det skøn, der kræves i sagerne. Der skal derfor foreligge et sikkert grundlag for, at domstolene kan tilsidesætte en afgørelse fra Ankestyrelsen. Domstolenes kontrol af myndighedsafgørelser retter sig imod, om myndighedernes afgørelser er i strid med lovgivningen.

Desuden gøres der opmærksom på, at flere af dommene er blevet anket til Landsretten, hvorfor de ingen retskildeværdi har endnu. Dommene er dog ikke uden betydning i forbindelse med diskussionen af, hvornår det er godtgjort, at en arbejdsevne er varigt nedsat. Ej heller er dommene uden betydning på trods af, at de vedrører førtidspensionsordningen før 2013, da reglerne kun adskiller sig ved, at der er indført ressourceforløb og fleksjob til personer med aktuel meget begrænset arbejdsevne. I forbindelse med behandlingen af dommene vurderes det, hvilken betydning de nye muligheder for ressourceforløb og fleksjob kunne have haft på udfaldet. Dommene bruges derfor som bidrag til diskussionen om, hvor minimale sandsynligheder for at arbejdsevne kan udvikle sig, kommunen skal forfølge, for ikke at skulle tilkende til førtidspension.

Dommen af 19. februar 2016 fra Retten i Odense er den eneste dom, der indtil nu er truffet efter reformen i 2013, og vil derfor komme til at danne præcedens, når Landsretten har truffet afgørelse i sagen.

1.5. Outline of the thesis

In 2013 the reform of flexible jobs for people with a reduced ability to work and early retirement (disability retirement) became effective. Among other things the opportunity to refer people to vocational rehabilitation programs and flexible job for people with a currently much reduced ability to work got implemented. The 2013 reform has consequently implicated amendments in the way of

getting referred to employment and support allowance, because as a rule, a person must complete a vocational rehabilitation program before he's referred to employment and support allowance.

The reform was launched, given that previous amendments within the employment field didn't meet the target of sustaining most people into the labour market - ideally in unsupported occupation. The stated objective wasn't fulfilled, as in 2013 there was about 55,000 more people referred to both flexible jobs and early retirements than expected.

One of the foundation stones in the reform was that access to early retirement should be tightened up. To do this, vocational rehabilitation programs were enforced. These programs should ensure an early, interdisciplinary and coherently initiative and therefore lead a person into building a connection to the labour market. Another way of which the access to early retirement has been toughened is by the implementation of flexible jobs for people with a currently much reduced ability to work. This option requires a prospect of the ability to work to develop over a period of time.

Persons, who before the reform from 2013 could be referred to an early retirement, now have to be referred to flexible job for which reason, the bounds between early retirement and flexible jobs have changed. It is now crucial to whether you get referred to employment and support allowance or not, that the person has accomplish a vocational rehabilitation program as well as possibilities that the ability to work over a period of time can develop and hopefully improve, so that the person is closer to becoming self-supporting.

The reform has as a result held, that is has to be vividly proven, that any possibility to achieve or maintain employment into the labour market, has to be depleted before referring to employment and support allowance. The main tightening of the right to early retirement, lays therefore in a tightening of the documentation requirements.

The present assignment deals with the legal bounds between flexible jobs, vocational rehabilitation programs and early retirement as well as the consequence of the reform from 2013 including the toughened documentation requirements. In the presentation several adjudications and court rulings is being covered to continually illustrate, when it is proven, that the ability to work is long lasting and significant enough, that it justifies the right to early retirement.

Kapitel 2. Udviklingen i fleksjob- og førtidspensionsordningen

Udviklingen i fleksjob- og førtidspensionsordningen tager udgangspunkt i hvad lovgivere gennem tiden har haft til hensigt med ændringerne, der er foretaget, og danner samtidigt grundlag for fortolkningen af, hvornår en arbejdsevne anses for så varigt og væsentligt nedsat, at der kan bevilges førtidspension.

Fleksjobordningen blev indført i 1998 og afløste den tidligere tilskudsordning. Ordningen blev indført for at sikre, at personer med en varig nedsat arbejdsevne fortsat kunne have en tilknytning til arbejdsmarkedet gennem et arbejde med særlige vilkår. Ordningen blev skabt ud fra en betragtning om ligebehandling og skulle give syge og handicappede med varigt tab af arbejdsevne en kompensation – personerne skulle inkluderes i et *rummeligt* arbejdsmarked. Ordningen var et led i bestræbelser på at styrke den forebyggende indsats, hvorefter den enkelte skulle have mulighed for en aktiv tilværelse samt medvirke til, at færre ville ende på førtidspension³.

Fleksjobordningen fungerede således, at der kunne ydes tilskud til arbejdsgiver på enten 1/3, 1/2 eller 2/3 af lønnen, alt efter hvor nedsat fleksjobberens arbejdsevne var. Det var dermed ikke muligt at visitere til fleksjob, hvis arbejdsevnen var væsentligt mindre end 1/3, da en arbejdsgiver ikke besad en vilje til at udbetale fuld løn og blot få tilskud på 2/3 som kompensation, når arbejdsevnen ikke i nogen grad svarede til den indsats, personen fik løn for. Hvis en person havde en arbejdsevne, som end ikke svarede til 1/3, skulle der visiteres til førtidspension, hvis alle muligheder, for at forbedre arbejdsevnen var udtømte.

I 2001 blev reglerne om fleksjob revideret⁴. Hensigten var, at så mange som muligt skulle forblive på det ordinære arbejdsmarked uden offentlig støtte. Det betød, at der skulle gøres en indsats for, at personer med varig nedsættelse af arbejdsevnen fik hjælp til udstøttet beskæftigelse; eksempelvis gennem revalidering. Samtidig skulle den aktivrettede indsats sikre, at personer som ikke var i stand til at blive selvforsørgende, skulle kompenseres derfor. Den aktive indsats skulle styrkes ved at præcisere, at alle muligheder for beskæftigelse på ordinære vilkår skulle være afprøvet, førend der kunne gives tilbud om fleksjob.

”Snitfladen mellem fleksjob- og førtidspensionssystemet (skulle give) et socialt system uden overlapning i forhold til arbejdsevnen, og hvor en aktivrettet indsats har fortrinsret frem for passiv forsørgelse”⁵.

Lovforslaget til lovændringen i 2001 indeholdte blandt andet en præcisering af visitationskriterierne til fleksjob, krav til undersøgelse af arbejdsevne samt bortfald af muligheden for at yde tilskud med 1/3.

Ændringerne skulle ses i sammenhæng med reformen af førtidspensionssystemet pr. 01/01-2003⁶. Reformen indebar en række ændringer; først og fremmest blev erhvervsevnetabskriteriet erstattet

³ LSF 270 1996-97, alm. bemærkninger

⁴ LSF 137 2000-01

⁵ LSF 137 2000-01, alm. bemærkninger pkt. 4.2.

med et arbejdsevnekriterium. Betydningen af ændringen behandles i kapitel 3.1.3. Der blev i forbindelse med reformen indført regler om dækning af merudgifter, som skulle kompensere for funktionsbegrænsninger, da der nu kun eksisterede ét ydelsesniveau for førtidspension. Pensionstyperne mellemste og højeste førtidspension ville dermed ikke eksistere for personer, som blev visiteret til førtidspension efter 2003⁷. Personer der inden reformens ikrafttræden i 2003 modtog førtidspension, eller hvor der var påbegyndt sag derom, ville fortsat være omfattet af de hidtil gældende regler⁸.

Fleksjobordningen blev atter justeret i 2006⁹. Justeringen tog sigte på, at visitationen i kommunerne skulle blive bedre, da der var en kraftig vækst i fleksjobordningen. Det viste sig, at der var to problemfelter knyttet til fleksjobordningen; usikker visitationspraksis i kommunerne og høj ledighed hos de fleksjobvisiterede¹⁰. En praksisundersøgelse fra Ankestyrelsen om fleksjob fra 2006 viste, at kommunerne i knap halvdelen af de sager, hvor der var blevet visiteret til fleksjob, forelå et utilstrækkeligt grundlag at træffe afgørelse ud fra. Der manglede navnlig dokumentation for begrænsningerne af arbejdsevnen¹¹.

indførelsen af fleksjob- og førtidspensionsreformen d. 01/01-2013¹² har igen medført en række justeringer af området. Ændringerne blev vedtaget med det mål for øje, at flere skulle have mulighed for at realisere deres potentiale i et aktivt arbejdsliv og indgå som en del af det arbejdende fællesskab.

”Førtidspension og fleksjob er centrale dele af det sociale sikkerhedsnet i Danmark. Aftalepartierne ønsker derfor at reformere de to ordninger for at sikre, at der også i fremtiden er ordentlige levevilkår for de mennesker, der ikke kan arbejde, og et rummeligt arbejdsmarked med bedre muligheder for et aktivt arbejdsliv for mennesker med en begrænset arbejdsevne”¹³.

På den baggrund indeholder reformen blandt andet bestemmelser om lettere adgang til fleksjob, større udbytte af fleksjob, helhedsorienteret ressourceforløb samt begrænsning i adgangen til førtidspension.

Målgruppen for reformen var mennesker med så komplekse problemer, at de krævede en helhedsorienteret indsats på både det sociale, beskæftigelses- og sundhedsområdet. Fremover skal sådanne personer ikke tilkendes førtidspension, førend det er klart dokumenteret, at alle muligheder for at fastholde en tilknytning til arbejdsmarkedet er udtømte. Målsætningen var ligeledes at sætte en ramme for brugen af muligheder inden for andre områder, således at en arbejdsevne udvikles

⁶ LSF 136 2000-01

⁷ Visitation til førtidspension før 2003 fremgår af Lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension mv.

⁸ LSF 136 2000-01, alm. bemærkninger pkt. 1

⁹ LSF 233 2005-06

¹⁰ LSF 233 2005-06, alm. bemærkninger pkt. 1.

¹¹ LSF 233 2005-06, alm. bemærkninger pkt. 1.

¹² LSF 53 2012-13

¹³ LSF 53 2012-23, alm. bemærkninger pkt. 1.

gennem en konkret, aktiv indsats. Arbejdsevnen skal ikke afprøves, men udvikles og understøttes gennem sociale støtte- og beskæftigelsestilbud samt sundhedsrettede tilbud.

Der blev derigennem gjort op med de såkaldte ”arbejdsprøvninger”, hvor borgere blev testet i funktioner, de havde svært ved, for at prøve at skabe en arbejdsevne. Men en arbejdsevne er ikke noget statisk, som kan afprøves. Arbejdsevnen er ifølge lovforarbejderne noget, der *kan* og *skal* udvikles i en konkret sammenhæng¹⁴. Der skal dermed være mening, mål og retning med den valgte indsats i forhold til den konkrete borger.

Der er i LAB indarbejdet, at der skal ske en nødvendig og tværfaglig koordinering af indsatsen¹⁵, da beskæftigelse og helbred går hånd i hånd, hvorfor et arbejde for mange, *kan* være en del af vejen til at få det bedre. Dette kommer til udtryk i ressourceforløbene, der netop er skabt for at sikre det tværfaglige samarbejde i forbindelse med at fastholde borgere på arbejdsmarkedet. Målgruppen for ressourceforløb er ifølge bemærkningerne til lovforslaget, ”*personer, hvor det er overvejende sandsynligt, at de i fravær af en særlig indsats vil ende på førtidspension*”¹⁶.

Fleksjobordningen har altså ændret til, at være en mere fleksibel mulighed for at bibeholde en tilknytning til arbejdsmarkedet, idet tilskud nu gives direkte til borgeren. Fleksjobberer får nu løn for det udførte arbejde og bliver suppleret af kommunen.

Ifølge bemærkningerne til lovforslaget var hensigten, at lempe kriterierne for fleksjob, således at betingelserne for førtidspension blev skærpet¹⁷. Skærpelsen medfører at det er svært at bevise, at arbejdsevnen både er *varigt* og *væsentligt* nedsat i et omfang, der berettiger til førtidspension.

¹⁴ LSF 53 2012-13, Alm. bemærkninger pkt. 1.2.2.

¹⁵ LSF 53 2012-23, alm. bemærkninger pkt. 1.2.2 og 1.2.3.

¹⁶ LSF 53 2012-13, alm. bemærkninger pkt. 3.1.2.1.

¹⁷ LSF 53 2012-13, bemærkninger til § 11, nr. 2(til § 16)

Kapitel 3. Begreber

Det er en betingelse for ret til henholdsvis førtidspension og fleksjob, at en person har varige og væsentlige begrænsninger i arbejdsevnen, og som følge deraf enten ikke kan blive selvforsørgende eller bibeholde beskæftigelse på ordinære vilkår. Arbejdsevnebegrebet, varighedskriteriet og væsentlighedskriteriet har dermed central betydning for retten til fleksjob og førtidspension.

I det følgende analyseres begreberne, for at komme nærmere en grænse for, hvornår en arbejdsevne er så varigt og væsentligt nedsat, at der kan tilkendes førtidspension.

3.1. Begrebet arbejdsevne

For at forstå begrebet arbejdsevne og dets betydning i forbindelse med bevilling af førtidspension, redegøres nedenfor om ændringen fra erhvervsevnetabsbegrebet til arbejdsevnebegrebet. Ændringen er bedst belyst i forarbejderne til reformen af førtidspension i 2003. Det vil desuden blive undersøgt, om denne begrebsændring har haft betydning for visitationen til førtidspension.

3.1.1. Erhvervsevnetabsbegrebet

Begrebet tab af erhvervsevne blev indført i lovgivningen i forbindelse med vedtagelse af Lov om invalideforsikring i 1921, hvorefter det er blevet ændret og justeret af flere omgange. Især med indførelsen af 3 pensionsstørrelser i 1965, hvorefter der blev lagt vægt på *graden* af erhvervsnedsættelsen. Der blev i den forbindelse præciseret, at den nedsatte erhvervsevne ligeledes skulle være varig, førend der kunne tilkendes førtidspension.

Betingelserne for bevilling af førtidspension før 2003 findes i Lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension mv. (herefter LHMFAF) §§ 14 og 15, hvorefter erhvervsnedsættelsen som udgangspunkt skulle begrundes i *fysisk eller psykisk invaliditet*. Der skulle dog også lægges vægt på andre omstændigheder, der klart viste, at erhvervsevnen var varigt nedsat, herunder både erhvervsmæssige og sociale omstændigheder. Det fremgår eksplicit af § 15, at der kun i ekstraordinære tilfælde, kan tilkendes førtidspension, hvor det ikke er helbredsmæssige forhold, der begrunder den nedsatte erhvervsevne.

Begrebet tab af erhvervsevne tog således udgangspunkt i et *invaliditetsbegrebet*, hvorefter en begrænsning af arbejdsevnen skulle begrundes i fysiske eller psykiske begrænsninger. Dog blev det gjort klart, at der var tale om en helhedsvurdering af personens helbred samt eventuelle sociale forhold.

3.1.2. Arbejdsevnebegrebet

Med førtidspensionsreformen i 2003 blev tildelingsbetingelser blev også flyttet over i LSP og arbejdsevnebegrebet indført i stedet for det hidtil anvendte tab af erhvervsevne.. Herefter var det ikke længere var udgangspunktet, at en fysisk eller psykisk invaliditet skulle være årsag til nedsættelsen af arbejdsevnen.

Arbejdsevnen defineres som: ”evnen til at kunne opfylde de krav, der stilles på arbejdsmarkedet for at kunne udføre forskellige konkrete specificerede arbejdsopgaver med henblik på at opnå indtægt til selvforsørgelse”¹⁸.

Ifølge forarbejder til lovforslaget dækker det nye arbejdsevnebegreb, bedre end det tidligere erhvervsevnetabsbegreb, den vurdering, der skal foretages i sager om førtidspension¹⁹. Arbejdsevnebegrebet har indført fokus på andre kompetencer og begrænsninger i bedømmelsen af, om en persons arbejdsevne er nedsat nok til førtidspension. Lægefaglige oplysninger er blot et *delement* i bedømmelsen af en persons arbejdsevne, da fysiske begrænsninger i væsentlig grad kan afhjælpes med hjælpemidler. Arbejdsevnen kan altså være begrænset af både fysiske, psykiske eller af sociale årsager.

Arbejdsevnebegrebet er et sammensat begreb, der afhænger af kompetencer i forhold til funktioner og krav på arbejdsmarkedet. Begrebet er direkte knyttet op på mulighederne for at blive selvforsørgende. Desuden er begrebet dynamisk opbygget, idet jobmuligheder forandres i takt med, at arbejdsmarkedet ændrer sig.

Med ovennævnte definition af arbejdsevnebegrebet, er det ifølge forarbejderne, ”*hensigten at udtrykke det samme som med erhvervsevnetabsbegrebet i 1921 – nemlig at fremhæve de karakteristika, der er afgørende for, om en person er i stand til at udfylde en stilling på arbejdsmarkedet i et sådant omfang, at pågældende er i stand til helt eller delvist at være eller blive selvforsørgende*”²⁰.

De tidligere tildelingsbetingelser er blevet videreført, hvorfor det kun er ordlyden af begrebet, der ændres fra erhvervsevnekriteriet til arbejdsevnekriteriet. Begrebsændringen var altså primært af sproglig karakter²¹, hvilket kan udledes af bestemmelserne i nedenstående kapitel.

3.1.3. Har begrebsændringen medført ændringer i bevilling til førtidspension?

Forarbejderne til 2003-reformen gjorde gældende, at erhvervsevnetabskriteriet på flere måder virkede uhensigtsmæssigt. Det virkede hindrende for den enkelte ansøger, og desuden skulle ansøger selv dokumentere sin uegnethed til beskæftigelse for at blive berettiget til førtidspension²². Det havde den effekt, at ansøgere ikke aktivt medvirkede til andre alternativer til pension.

Ved erhvervsevnetabskriteriet havde det lægelige invaliditetsbegreb domineret ved bedømmelsen af, om en person var berettiget til pension eller ej. Det var uhensigtsmæssigt, at de lægelige oplysninger dominerede, da læger ikke har den faglige indsigt til at udtale sig fyldestgørende om muligheder for beskæftigelsesrettede tiltag. Lægelige oplysninger om sygdomstilstand og

¹⁸ LSF 137 2000-01, alm. bemærkninger pkt. 4.1.

¹⁹ LSF 137 2000-01, alm. bemærkninger pkt. 4.1.

²⁰ LSF 137 2001, alm. bemærkninger pkt. 4.1.

²¹ LSF 270 1996-97, bemærkninger til § 1, nr. 6(til § 49a)

²² LSF 131 2000-01, alm. bemærkninger pkt. 4.1.

behandlingsmuligheder er imidlertid grundlæggende for, at kunne træffe afgørelse i sager om førtidspension.²³

Det fremgår af LHMFAF § 15, stk. 2, at *”Tilkendelse af førtidspension i henhold til § 14 forudsætter, at alle aktiverings-, revlaidering- og behandlingsmæssige samt andre foranstaltninger, der kan forbedre erhvervsevnen, har været afprøvet, og at erhvervsevnen ikke varigt kan forbedres”*²⁴.

Kriteriet om at førtidspension først kan tilkendes, hvis alle relevante muligheder er afprøvet, blev videreført i LSP §§ 16, stk. 2, hvorefter det er en betingelse for visitation til førtidspension, at en arbejdsevne er så varigt og væsentligt nedsat, at personen ikke vil være i stand til at blive selvforsørgende. Det fremgår deslige af LSP § 18, at *”(...) sagen overgår til behandling efter reglerne om førtidspension, når det er dokumenteret, eller det på grund af særlige forhold er helt åbenbart, at pågældendes arbejdsevne ikke kan forbedres ved aktiverings-, revaliderings- og behandlingsmæssige samt andre foranstaltninger”*²⁵.

Kriterierne fra LHMFAF blev altså videreført i LSP med meget enslydende ordlyd. Fælles for bestemmelserne er, at det er en betingelse, at det ikke har været muligt at forbedre arbejdsevnen/erhvervsevnen med tilbud efter den sociale lovgivning. Førtidspension har derfor altid været en residualydelse, hvor alle muligheder for tilknytning til arbejdsmarkedet skulle være udtømte, førend der kan visiteres til førtidspension.

Da begrebsændringen er af sproglig karakter og ikke har indebåret materielle ændringer i forbindelse med tilkendelse af førtidspension, kan der stilles spørgsmål til, hvorfor ændringen blev foretaget.

Det er nævnt, at forarbejderne ikke mente, at erhvervsevnekriteriet var hensigtsmæssigt. Det var sandsynligvis et politisk ønske om en praksisændring, hvorefter man ikke længere skulle tillægge de lægelige oplysninger samme vægt som tidligere, der skabte grundlaget for begrebsændringen.

Ministeriet kunne i stedet have præciseret begrebet og dermed rettet fokus mod den positive arbejdsevne, frem for det negative tab af erhvervsevne.

Der skete allerede en vis lempelse af tilkendelseskriterierne for førtidspension i forbindelse med U.2000.645H.

U.2000.645H: Højesteret underkendte Ankestyrelsens vurdering af graden af den nedsatte arbejdsevne og tilkendte førtidspension på helbredsmæssigt grundlag.²⁶

Det interessante i ovennævnte dom, i forbindelse med at klarlægge begrebet arbejdsevne, er, at der i sagen ikke blev krævet, at borgeren gennemgik yderligere undersøgelser i forbindelse med visitation til revalidering, arbejdsprøvning eller lignende. Højesteret fremhævede netop denne

²³ LSF 137 2000-01, alm. bemærkninger pkt. 4.1.

²⁴ Lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension § 15, stk. 2.

²⁵ Lov om social pension § 18

²⁶ U.2000.645H

retlige betingelse om iværksættelse af erhvervsrettede foranstaltninger til brug for vurderingen og tillagde den væsentligt betydning²⁷. Det blev dermed gjort klart, at kommunen/Ankestyrelsen skal bevise, at der er en resterhvervsevne, hvis lægeerklæringer modsiger dette. Det betyder ikke, at der er omvendt bevisbyrde, da ansøger stadig skal bevise at betingelserne for at kunne bevilges pension er opfyldt.

Det blev fastslået i dommen, at Ankestyrelsen havde vurderet sagen ved at sætte skøn under regel, da de fortolkede betingelserne for pension mere snævre, end de var. Domstolen gik derfor blot ind i sagen og korrigerende, således praksis ville komme i overensstemmelse med lovreglerne.

Arbejdsevnebegrebet er forandret, idet der skal lægges vægt på de mulige forbedringer af arbejdsevnen. Vurderingen foretages ikke udelukkende med udgangspunkt i lægefaglige oplysninger - der inddrages også sociale og erhvervsrettede oplysninger. Alle muligheder for at bibeholde eller opnå tilknytning til arbejdsmarkedet skal være udtømte, førend arbejdsevnen anses for varigt og væsentligt nedsat i et omfang der berettiger til førtidspension.

3.2. Varighedskriteriet

For at få tilkendt førtidspension skal arbejdsevnen være så varigt og væsentligt nedsat, at den pågældende ikke kan blive selvforsørgende.

Med varige begrænsninger forstås, at man på tidspunktet for vurdering af arbejdsevnen kan skønne over den aktuelle tilstand og den fremtidige udvikling af arbejdsevnen. Man skal have en klar formodning om, hvordan arbejdsevnen udvikles over tid. Des yngre man er, des sværere er det også, at skønne over fremtiden. Der foreligger en vis usikkerhed om fremtidige behandlingsmuligheder og de sociale og arbejdsmæssige betingelser kan ændre sig væsentligt. I princippet skal den varige begrænsning i arbejdsevnen række *helt* frem til folkepensionsalderen, for at kunne berettige til fleksjob eller førtidspension afhængig af graden af nedsættelsen.

Kravet om at arbejdsevnen skal være varigt nedsat, skal forstås på samme måde for både fleksjob og førtidspension, hvis systemet skal være entydigt og fungere uden ”overlap” mellem ydelserne²⁸.

Ifølge forarbejder til 2003-reformen fremgik det, at der i særlige tilfælde kunne tilkendes førtidspension, selvom det ikke kunne udelukkes, at arbejdsevnen kunne udvikles over tid ved rette behandling eller indsats. Det kunne være personer med alvorlige lidelser, som betød at pågældende ville være ude af stand til at blive selvforsørgende inden for en periode på omkring 5 år²⁹. I sådanne tilfælde ville det også være muligt, at visitere til fleksjob i stedet.

I dag vil sådanne personer sandsynligvis falde ind under enten bestemmelse i LSP § 16, stk. 2 og være undtaget varighedskriteriet, da det vil være åbenbart formålsløst, at forsøge at udvikle arbejdsevnen eller bestemmelsen i LAB § 68a, hvorefter der tildeles et ressourceforløb.

Vurderingen om fremtidsudsigterne træffes på afgørelsestidspunktet, hvorfor der kan være mulighed for, at arbejdsevnen kan udvikles *efter* en indsats er blevet bevilliget.

²⁷ U.2000.645H

²⁸ LSF 136 2000-01, bemærkninger til § 1, nr. 1

²⁹ LSF 137 2000-01, bemærkninger til § 1, nr. 5 (§ 16)

Der fokuseres i bedømmelsen på personens muligheder for, aktuelt eller i fremtiden, at blive i stand til at udføre beskæftigelse på normale vilkår. Det er altså afgørende at finde frem til, hvad personen kan klare eller bringes til at klare i forhold til enhver form for arbejde på arbejdsmarkedet.³⁰

3.2.1. Behandlingsmuligheder

Behandlingsmuligheder kan udelukke, at arbejdsevnen er varigt nedsat. Hvis der er tale om lægelige behandlingsmuligheder, der ikke har betydning for arbejdsevnen, har disse ikke betydning for muligheden for visitation til førtidspension. Ligeledes har behandlingsmuligheder, der har så ringe eller kortvarig effekt, eller hvor bivirkningerne kan udligne behandlingseffekten, heller ikke betydning for vurderingen af, om en arbejdsevne er varigt nedsat.

Ved vurdering af om varighedskriteriet er opfyldt i forhold til behandlingsmæssige foranstaltninger, skal det undersøges, om mulighederne for behandling er konkrete og realistiske. Der skal ligeledes ses på, om behandlingen kan gennemføres uden fare for liv og førlighed. Behandlingen skal altså med *rimelig sikkerhed* kunne medføre en forbedring af helbredstilstanden, herunder direkte eller indirekte forbedre arbejdsevnen, førend det medfører at varighedskriteriet ikke er opfyldt. Foreligger sådanne behandlingsmuligheder, har borgerne som udgangspunkt pligt til at deltage. Risiko for at behandlingen vil forværre helbredet medfører, at der ikke findes behandlingsmuligheder, da man ikke kan forvente, at borgere undergår behandling der risikerer at forværre deres tilstand.

Ankestyrelsen har megen praksis vedrørende, hvornår der foreligger behandlingsmuligheder. Der kan eksempelvis henvises til principafgørelse 67-12, hvor borgeren skulle gennemgå behandling i form af antidepressiv medicin. I Principafgørelserne 10-11 og 154-12 kunne der ikke stilles krav om behandling af overvægt, da det ikke var godtgjort at der forelå realistiske behandlingsmuligheder eller sikkerhed for at arbejdsevnen ville forbedres. Hvis der på den anden side er rimelig sikkerhed for, at arbejdsevnen vil forøges gennem behandling, så kan der ikke tilkendes førtidspension jf. vestre landsrets dom af 5. februar 2014³¹.

Hvis der er mulighed for, at forbedre arbejdsevnen gennem behandling, skal sådant gennemføres, da det ellers ikke vil være godtgjort, at en arbejdsevne er varigt nedsat.

3.2.1.1. Stationærtidspunktet i sygedagpengeloven

Stationærbegrebet er interessant at bringe ind i denne sammenhæng, da begrebet kan bidrage til en fortolkning af arbejdsevnebegrebet. Begrebet bruges om den helbredsmæssige del af en arbejdsevne i forbindelse med sygedagpenge, og bør kunne overføres på sager om førtidspension, så varigheden af en helbredssituation vurderes ens for både sygedagpengesager og førtidspensionssager.

En person på sygedagpenge kan miste retten til sygedagpenge, hvis sygdommen og dermed helbredstilstanden er stationær jf. Sygedagpengeloven § 7, stk. 5, 2. pkt. Den sygemeldtes helbredstilstand anses *lægeligt* for stationær, hvis der ikke længere findes behov for yderligere

³⁰ LSF 137 2000-01, bemærkninger til § 1, nr. 5 (§ 16)

³¹ Vestre Landsrets dom af 5. februar 2014 (sag B-3159-12)

diagnostik, tilstanden er fyldstgørende behandlet samt at der er gået den tid, hvorefter behandlingens fulde virkning kan bedømmes.

Det, at en lidelse er stationær, vil altså sige, at der ikke kan forventes en bedring i helbredstilstanden. Det er ikke ensbetydende med at arbejdsevnen ikke kan udvikle sig, da arbejdsevnen ikke kun begrundes i helbredstilstanden. Andre faktorer såsom arbejdsmarkedstilknytning, personlighed, netværk mv. har også betydning for arbejdsevnen.³²

Stationærbegrebet minder derfor meget om varighedsbegrebet, da de begge indeholder et kriterium om, at behandlingsmulighederne skal være udtømte. Dog omhandler stationærtidspunktet udelukkende den helbredsmæssige del af uarbejdsdygtigheden, hvorimod arbejdsevnebegrebet er en kombination af flere faktorer, se afsnit 3.1.

Kommunen skal foretage en konkret vurdering af, om den sygemeldte har ret til og dermed skal visiteres til revalidering, ressourceforløb, fleksjob eller førtidspension inden en evt. standsning af sygedagpengene, såfremt personens tilstand er stationær³³. I bekræftende fald, skal det undersøges om den pågældende har problemer ud over helbredet samt om helbredsproblemet har betydning for arbejdsevnen.

3.2.1.2 Forsøgsordning

For at kunne blive visiteret til førtidspension eller fleksjob, skal arbejdsevnen være varig og væsentligt nedsat. Som nævnt i kapitel 3.2.1 skal en arbejdsevne, førend den er varigt nedsat ikke kunne behandles yderligere. LSP § 18a og LAB § 70a, stk. 2 indeholder begge hjemmel til en forsøgsordning, hvorefter en borger har ret til at afvise en behandling, der kunne medvirke til en større arbejdsevne. Forsøgsperioden varer fra den 1. juli 2014 til og med den 30. juni 2016.³⁴

3.3. Væsentlighedskriteriet

Ud over at arbejdsevnen skal være varigt nedsat, før man kan visiteres til førtidspension eller fleksjob, skal den ligeledes være væsentlig nedsat. En nedsat arbejdsevne kan både vise sig ved, at den pågældende ikke kan arbejde effektivt på fuld tid eller ved, at den pågældende kan arbejde fuldt effektivt på nedsat tid, eller hverken kan arbejde på fuld tid eller ved fuld effektivitet. Det er blot en forudsætning, at begrænsningerne i arbejdsevnen kompenseres ved den nedsatte tid eller ved særlige hensyn.

Med indførelsen af Fleksjobordningen i 1998 blev der indført mulighed for at yde tilskud til arbejdsgiver med 1/3, 1/2 eller 2/3 af lønnen afhængig af arbejdsevnen jf. Kapitel 2. For personer med en arbejdsevne på 2/3 var tilskuddet altså 1/3 af lønnen, således lønnen blev suppleret op³⁵. Kategoriseringen af både arbejdsevnen og tilskuddet var lavet meget groft, hvorfor arbejdsevnen således kunne være nedsat lidt mere eller lidt mindre end halvdelen når tilskuddet var 1/2 af lønnen. Forudsætningen var, at tilskuddet ikke måtte være konkurrenceforvridende og at arbejdsgiver derfor

³² Skrivelse om sygedagpengelovens § 7 om uarbejdsdygtighed nr. 4.1

³³ Skrivelse om sygedagpengelovens § 7 om uarbejdsdygtighed nr. 4.1

³⁴ Forsøgsordningen bliver forlænget i 3 år, hvilket fremgår det af lovforslag der er sendt i høring.

³⁵ LSF 270 1996-97, bemærkninger til § 1, nr. 6 (§ 49b)

ikke måtte bliver henholdsvis over- eller underkompenseret. Der blev dog tolereret en hvis difference i selve udmålingen af arbejdsevnen.

I 2001 blev muligheden for at yde tilskud med 1/3 ophævet, hvorfor den øvre grænse for fleksjob blev revideret³⁶. Med reformen blev det præciseret, at fleksjobordningen er rettet mod personer med en *væsentlig* nedsættelse af arbejdsevnen³⁷. Det blev samtidig statueret at en ”væsentlig” nedsættelse af arbejdsevnen skulle være større end 1/3, kriteriet blev skærpet. Personer, der tidligere fik tilbud om fleksjob med 1/3 løntilskud, skulle fremover som hovedregel ansættes i job på normale vilkår³⁸.

Med reformen fra 2013 blev der indført ressourceforløb og fleksjob til personer med aktuelt meget begrænsede arbejdsevne, hvilket har skærpet varighedskriteriet og derfor muligheden for førtidspension. Det er den nedre grænse for fleksjob, der er blevet revideret. Det fremgår dog af bemærkningerne til lovforslaget, at ordet ”væsentlig” svarer til den gældende praksis på området, hvorfor jf. citatet nedenfor, hvorfor Ankestyrelsens praksis i forhold til hvornår en arbejdsevne er varigt og væsentligt nedsat, fortsat finder anvendelse.

”I kommunens vurdering kan der i forhold til kravet om nedsættelsen af arbejdsevnen henses til hidtil gældende praksis for tilkendelse af førtidspension. Afgørelsen skal dog træffes under hensyn til de forslåede ændrede regler om aldersgrænser, deltagelse i ressourceforløb, timetal i fleksjob m.v., samt til fremtidig praksis på området”³⁹.

Hvis en arbejdsevne før 2013 var nedsat til under 1/3, kunne der tilkendes førtidspension, selvom arbejdsevnen kunne udvikles, hvis blot arbejdsevnen ikke kunne udvikles indtil 1/3. Efter 2013 vil man først blive visiteret til førtidspension, hvis en arbejdsevne permanent er meget begrænset. Det må antages, at idet væsentlighedskriteriet i forbindelse med visitation til førtidspension ikke er blevet ændret, bør der stadig kunne visiteres til førtidspension, hvis det er åbenbart, at en arbejdsevne ikke kan forbedres op til 1/3.

Når det skal undersøges, om en arbejdsevne er væsentligt nedsat, er målestokken et almindeligt fuldtidsjob på almindelige vilkår. Det fremgår dog af LAB § 72, stk. 3, at hvis en person arbejdede mindre end 30 timer om ugen forud for tilkendelse af fleksjob, kan der gives fleksjob på deltid i stedet for fuld tid.

Hvis en person har arbejdet på deltid de sidste 12 måneder inden ansøgning om fleksjob, skal der gives tilbud om fleksjob på fuldtid, hvis den pågældende kan godtgøre, at deltidsbeskæftigelsen var begrundet i forhold, der også er årsag til ønsket om fleksjob. Der kan desuden gives fleksjob i det antal timer, der svarede til den seneste ordinære beskæftigelse.

Arbejdsevnenes væsentlige nedsættelse skal vurderes i antal timer, borgeren kan arbejde, dels på baggrund af effektiviteten i arbejdet.

³⁶ LSF 136 2000-01, alm. bemærkninger pkt. 5.

³⁷ LSF 136 2000-01, alm. bemærkninger pkt. 5.

³⁸ LSF 53 2012-13, alm. bemærkninger pkt. 2.2.1.2.

³⁹ LSF 53 2012-13, alm. bemærkninger pkt. 2.4.1.2.

Kapitel 4. Indstilling til førtidspension, ressourceforløb og fleksjob

Fleksjob- og førtidspensionsreformen d. 01/01-2013 medførte ændringer i sagsbehandlingsmetoden og måden hvorpå der skulle træffes afgørelse. Modellen med rehabiliteringsplan, rehabiliteringsteam og ressourceforløb erstattede den tidligere arbejdsevnet metode og ressourceprofil. Hensigten var at understøtte udviklingsperspektivet i stedet for at dokumentere manglende ressourcer.

Nedenstående omhandler rehabiliteringsteams indstilling til henholdsvis ressourceforløb, fleksjob eller førtidspension. Det bruges for at fastslå, hvilke beviser, der skal inddrages i vurderingen af, om en arbejdsevne er varigt og væsentligt nedsat.

Sager om både førtidspension, ressourceforløb og fleksjob skal forelægges rehabiliteringsteamet inden der træffes afgørelse jf. Bekendtgørelse om og rehabiliteringsteams indstilling om ressourceforløb, fleksjob, førtidspension mv.(herefter BRRI)§ 1, hvorefter teamet laver en indstilling til kommunen med deres anbefaling til, hvad der fremadrettet skal ske i sagen.

Rehabiliteringsteamet kommer med en indstilling om, at den pågældende skal have et ressourceforløb, fleksjob eller førtidspension jf. BRRI § 7, stk. 1. Kommunen skal derefter træffe afgørelse i sagen på baggrund af teamets indstilling samt oplysningerne i den forberedende del. Kommunen skal ligeledes kunne udarbejde indsatsdelen på baggrund af teamets indstilling. Teamet skal altså give en fyldestgørende begrundelse for sin indstilling, da denne skal danne grundlag for det videre forløb. Indstillingerne til de forskellige ordninger er ikke helt identiske og forskellene nævnes i det følgende.

Hvis teamet indstiller til, at borgeren skal have et **ressourceforløb**, skal det fremgå af indstillingen, hvilke kriterier, der er lagt vægt på i vurdering af, om borgeren har behov for et helhedsorienteret forløb, hvilket indeholder en kombination af flere indsatser. Indstillingen skal også indeholde teamets vurdering af, hvad der bør indgå i rehabiliteringsplanen for ressourceforløbet.

Hvis rehabiliteringsteamet indstiller til, at borgeren skal bevilges et **fleksjob**, skal det ligesom ved indstilling til ressourceforløb fremgå, hvilke kriterier teamet har lagt vægt på. Det skal desuden begrundes, hvorfor borgeren anses for afklaret i forhold til uddannelse og beskæftigelse samt hvorfor borgeren ikke kan arbejde på ordinære vilkår jf. BRRI § 9, nr. 1. Endeligt skal der angives hvilken type fleksjob eller arbejdsfunktion teamet vurderer, at den pågældende skal have og om der bør tages særlige hensyn. Desuden skal der indgå om der er behov for støtte fra kommunen.

Endeligt hvis teamet indstiller til at sagen skal overgå til behandling efter reglerne om **førtidspension**, skal indstillingen - på lige fod med indstilling til ressourceforløb og fleksjob - indeholde de kriterier, der blev lagt vægt på i begrundelsen jf. BRRI § 10, stk. 1, 1. pkt. Teamet skal ved en sådan indstilling udarbejde en faglig forklaring, der begrundes hvorfor borgerens arbejdsevne anses for varigt og væsentligt nedsat, samt hvorfor den pågældende ikke kan bringes til at blive selvforsørgende, selv med støtte efter den sociale lovgivning. Ved udtrykket faglig

forklaring forstås en redegørelse, hvorefter præmisserne for de relevante vurderinger og konklusioner kan gennemskues og efterprøves i praksis⁴⁰.

I tilfælde hvor det er åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle en borgers arbejdsevne jf. LSP § 16, stk. 2, skal rehabiliteringsplanens forberedende del være tilstrækkelig til at behandle sagen i rehabiliteringsteamet. Sagen kan endvidere behandles i teamet uden den praktiserende læges vurdering, hvis kommunen vurderer, at de helbredsmæssige oplysninger er tilstrækkeligt oplyst. Ligeledes, hvis en borger sørger om førtidspension på det foreliggende grundlag jf. LSP § 17, stk. 2, skal sagen behandles ud fra den forberedende del. Denne metode beskrives yderligere i kapitel 5.2.1.

Rehabiliteringsteamet kan også vurdere, at hverken ressourceforløb, fleksjob eller førtidspension er relevant i sagen og derfor indstille til, at borgeren skal have en anden indsats. Teamet skal i en sådan situation angive i indstillingen, hvilken beskæftigelsesrettet, social eller helbredsmæssig indsats, der bør iværksættes.

⁴⁰ LSF 137 2000-01, bemærkninger til § 1, nr. 5 (§ 19)

Kapitel 5. Førtidspension

Borgere med komplekse problemer skal fremover ikke tilkendes førtidspension, førend det er klart dokumenteret, at alle muligheder for at udvikle arbejdsevnen og få fodfæste på arbejdsmarkedet er udtømte⁴¹.

I det følgende beskrives betingelserne for at blive visiteret til førtidspension samt de forskellige ansøgningsmuligheder.

5.1. Betingelser for førtidspension

Reglerne om førtidspension findes i LSP kapitel 3 og udgør sammen med fleksjob centrale dele af det sociale sikkerhedsnet i Danmark. Førtidspension er tiltænkt personer, der ingen muligheder har, for at blive selvforsørgende.

Betingelserne for førtidspension findes i LSP § 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.

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 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”.*⁴²

Personer under 40 år skal som udgangspunkt ikke tilkendes førtidspension jf. ovenfor. Der kan dog stadig visiteres til førtidspension, selvom en person er mellem 18 og 39 år, hvis det er åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle arbejdsevnen, se kapitel 6.1. Personer mellem 18 og 39 år, hvor det er overvejende sandsynligt, at de uden en særlig indsats vil ende på førtidspension, skal i stedet visiteres til et individuelt tilrettelagt ressourceforløb med henblik på enten at få eller opretholde tilknytning til arbejdsmarkedet⁴³, se kapitel 6.

I det følgende afsnit behandles mulighederne for at søge om førtidspension, herunder ansøgning på det foreliggende grundlag.

5.2. Ansøgning om førtidspension

Når en person med nedsat arbejdsevnen søger om førtidspension, skal kommunen ikke kun behandle henvendelsen i forhold til førtidspension – kommunen skal behandle henvendelsen i forhold til alle muligheder for at yde hjælp efter den sociale lovgivning jf. Helhedsprincippet i Lov

⁴¹LSF 53 2012-13, alm. bemærkninger nr. 1.2.

⁴² Lov om social pension § 16

⁴³ LSF 53 2012-13, alm. bemærkninger pkt. 1.2.12.

om Retssikkerhed og Administration på det sociale område § 5, jf. stk. 2 og 3. Hvis kommunen vurderer, at borgeren ville kunne nøjes med anden form for hjælp, kan kommunen visiterer dertil. Reglerne for behandling af pensionsansøgninger findes i LSP § 17.

5.2.1. Ansøgning på det foreliggende grundlag

LSP § 17, stk. 2 giver mulighed for at søge om førtidspension, hvorefter kommunalbestyrelsen *alene* tager stilling til spørgsmålet omkring berettigelsen til førtidspension. I sådanne tilfælde træffes beslutningen på det foreliggende dokumentationsgrundlag. Sagen forelægges rehabiliteringsteamet, hvorefter de indstiller til kommunalbestyrelsen, om sagen bør overgå til behandling efter reglerne om førtidspension.

Sager om visitation til førtidspension er ofte langvarige sager, hvorfor det kan være en fordel at søge om førtidspension efter § 17, stk. 2. Ved at søge på denne måde bliver der truffet en endelig afgørelse, som kan påklages til Ankestyrelsen, da sådanne sager ofte ender i afslag.

Hvis en sag overgår til behandling efter reglerne om førtidspension, skal der være truffet afgørelse inden for tre måneder jf. LSP § 21, stk. 1. 1. pkt. Kommunalbestyrelsen skal ligeledes træffe endelig afgørelse om førtidspension senest seks måneder efter tidspunktet, hvor de modtog ansøgningen jf. LSP § 21, stk. 2. Disse grænser for hvor lang tid afgørelser i sager om førtidspension må tage, er med til at sikre, at afgørelserne ikke bliver trukket i langdrag. De skaber en sikkerhed for, at borgere ikke bliver tabt i systemet.

Lov om social pension indeholder en tredje ansøgningsprocedure, for at søge om førtidspension i § 17, stk. 3, kaldet seniorførtidspension. For at søge efter denne metode, skal der være tale om borgere som har haft langvarig og aktuel tilknytning til arbejdsmarkedet. Personer kan først søge førtidspension efter denne bestemmelse, når de højst er 5 år fra folkepensionsalderen. I sager om seniorførtidspension, skal der ikke iværksættes beskæftigelsesrettede tilbud for at udvikle arbejdsevnen, og varighedskriteriet behøver ikke at være opfyldt. Det gør metoden interessant, da det ofte er varighedskriteriet, der afgør om borgeren får tildelt førtidspension eller ej.

Metoden minder meget om fremgangsmåden i stk. 2 om ansøgning på det foreliggende grundlag, idet kommunalbestyrelsen forelægger sagen på det foreliggende dokumentationsgrundlag for kommunens rehabiliteringsteam.

5.3 Afgørelse om tilkendelse eller afslag på førtidspension

En sag om førtidspension kan udmunde i både afslag og tilkendelse af førtidspension, hvilket træffes på baggrund af en samlet faglig vurdering. Det fremgår af LSP § 20, hvornår kommunalbestyrelsen skal træffe afgørelse om henholdsvis tilkendelse og afslag på førtidspension:

”§ 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”.⁴⁴

Når der tilkendes førtidspension, er det som udgangspunkt permanent. Ifølge ovenstående bestemmelse kan kommunalbestyrelsen dog beslutte, at en sag skal genoptages til vurdering på et senere tidspunkt⁴⁵. Det er ikke en hjemmel til at tilkende midlertidig førtidspension, da man for at kunne blive visiteret til førtidspension, skal have en varig og væsentlig nedsat arbejdsevne. Der findes altså intet lovgrundlag for, at kunne tilkende førtidspension midlertidigt. Behovet for denne mulighed, kan især forekomme, når der er tale om pension til unge eller ved bestemte sygdomme, der erfaringsmæssigt har et uforudsigeligt forløb, eksempelvis kræftlidelser med dårlig diagnose for fremtiden.

Hvis førtidspension ikke er en mulighed, idet man ikke opfylder kriterierne for førtidspension, skal det undersøges, hvilke andre indsatser en person med varig og væsentlig nedsat arbejdsevne kan visiteres til. Hvis ikke en person er berettiget til førtidspension, kan personen måske være berettiget til ressourceforløb eller fleksjob, hvilke behandles i det følgende.

⁴⁴ Lov om Social pension § 20

⁴⁵ Lov om Social Pension § 20, stk. 3

Kapitel 6. Ressourceforløb

I bemærkningerne til lovforslaget til førtidspensions- og fleksjobreformen i 2013 blev det foreslået, at borgere som udgangspunkt ikke skal tilkendes førtidspension, men i stedet skal gennem mindst ét individuelt tilrettelagt ressourceforløb for, at forsøge at udvikle arbejdsevnen og hjælpe med at bane vej for et liv med arbejde⁴⁶.

Det følger af ordet ”ressourceforløb”, at der skal fokuseres på borgerens ressourcer og ikke på hvad borgeren ikke kan, hvilket jf. kapitel 3.1.1 tidligere var i fokus.

LAB § 68a, stk. 1, 1.pkt. tilsiger, at 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, skal tilbydes et ressourceforløb jf. dog stk. 2.”⁴⁷. Der er tale om særlige 1-5årige forløb, der kan visiteres til, når alle andre relevante muligheder efter den ordinære indsats er afprøvet eller vurderet formålsløse. Det er ikke et krav, at de forskellige indsatser har været afprøvet, hvis blot kommunen vurderer, at de er åbenbart formålsløse at iværksætte⁴⁸.

Indholdet i ressourceforløb er tilbud, som principielt allerede kan iværksættes. Ressourceforløb indeholder ikke i sig selv hjemmel til tilbud, da sådanne findes i den øvrige lovgivning. Ressourceforløb er blot en retlig ramme, som skal sikre at tilbud og aktiviteter bliver tilbudt og skræddersyet til den enkelte. Eksempler på tilbud i et ressourceforløb kan være brobygning, misbrugsbehandling, rådgivning og støtte fra psykolog, kurser i håndtering af angst og stress, hjælp til boligproblemer, socialpædagogisk bistand, udredning mv.⁴⁹

Hvis der er tilstrækkelig og objektivt sammenhængende dokumentation for, at nedsættelsen af arbejdsevnen er varig og af et sådant omfang, at der kan tilkendes førtidspension, kan udgangspunktet om, at der skal gennemføres et ressourceforløb fraviges.

6.1. Åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle arbejdsevnen

I kapitel 6 er det beskrevet, at der som udgangspunkt skal være gennemført mindst ét ressourceforløb, inden der kan visiteres til førtidspension. Det udgangspunkt fraviges i tilfælde, hvor det er klart dokumenteret eller åbenbart formålsløst, at forsøge at udvikle en arbejdsevne, som er begrænset som følge af svær sygdom eller betydelig funktionsnedsættelse jf. LAB § 68a, stk. 2⁵⁰. Hvis det er åbenbart formålsløst at udvikle en arbejdsevne, kan der bevilges førtidspension, hvilket også fremgår af LSP § 18:

⁴⁶ LSF 53 2012-13, alm. bemærkninger pkt. 3.1.

⁴⁷ LAB § 68a, stk. 1.

⁴⁸ LSF 53 2012-13, bemærkninger til § 1, nr. 34(til § 68a, stk. 1)

⁴⁹ LSF 53 2012-13, bemærkninger til § 1, nr. 34(til § 68a, stk. 5 og 6)

⁵⁰ LSF 53 2012-13, alm. bemærkninger pkt. 1.2.8

*”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 jobafklaringsforløb, ressourceforløb eller aktiverings-, revaliderings-, behandlingsmæssige eller andre foranstaltninger, jf. dog § 17, stk. 2 og 3, og § 18a”.*⁵¹

Det fremgår af forarbejderne til reformen fra 2013, at *”Personer, der er så syge eller har så betydelige funktionsnedsættelser, at det er helt åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle arbejdsevnen, er undtaget fra ressourceforløb og skal stadig kunne tilkendes førtidspension uanset alder(…)”*⁵². Det er i lovforslaget konkretiseret ved eksempler på, hvornår det er helt åbenbart formålsløst, at forsøge at udvikle en arbejdsevne: *”Det kan fx være borgere med en betydelig nedsat funktionsevne som følge af udviklingshæmning, personer med en alvorlig hjerneskade eller en person med alvorlige lidelser, hvor de medicinske behandlingsmuligheder er udtømte eller udsigtsløse, og hvor prognosen er kort levetid, eller at sygdommen er hastigt accelererende”*⁵³.

Ordlyden ”åbenbart formålsløst” er meget snæver, idet kommunen teoretisk skal iværksætte ”formålsløse” foranstaltninger for at en borger kan opbygge eller bibeholde en tilknytning til arbejdsmarkedet. Foranstaltninger hvor der er en minimal sandsynlighed for udvikling af arbejdsevnen, skal altså afprøves, da arbejdsevnen ellers ikke vil være ”åbenbart” permanent.

I kapitel 8.1 inddrages praksis for at undersøge, hvornår det er dokumenteret, at det er åbenbart formålsløst, at forsøge at udvikle en arbejdsevne.

I det følgende behandles dokumentationen af sager, hvor det er åbenbart formålsløst, at forsøge at udvikle arbejdsevnen samt muligheden for førtidspension til unge, hvorefter dokumentationskravet er størst, på grund af den unges alder.

6.2.1. Dokumentationsgrundlaget i sager om førtidspension

Det fremgår ovenfor, at når der er dokumenteret at en person har en væsentlig og varig nedsat arbejdsevne og det er åbenbart formålsløst, at forsøge at udvikle denne, kan der visiteres til førtidspension. Der stilles strenge krav til dokumentationen af arbejdsevnen, da der skal foreligge tilstrækkelig dokumentation for, at mulighederne for afprøvning og udvikling af arbejdsevnen er udtømte. Kravene til dokumentationen findes i LSP § 19, stk. 1, hvorefter grundlaget for en afgørelse om førtidspension skal bestå af blandt andet en rehabiliteringsplan, dokumentation for relevante indsatser og en faglig forklaring. Hensigten med bestemmelsen er at skabe ensartethed i sagsbehandlingen samt sikre, at der foreligger et dokumenteret grundlag når der skal træffes endelig afgørelse.

Den faglige forklaring skal indeholde en vurdering af 1) hvorfor den pågældendes arbejdsevne anses for varig nedsat og 2) hvorfor arbejdsevnen ikke kan anvendes til selvforsørgelse på trods af muligheder for støtte efter den sociale lovgivning⁵⁴. Der skal være tilstrækkelig dokumentation for,

⁵¹ LSP § 18

⁵² LSF 53 2012-13, alm. bemærkninger pkt. 2.1.3.2.

⁵³ LSF 53 2012-13, bemærkninger til § 11, nr. 2(til § 16)

⁵⁴ LSP § 19, stk. 1, nr. 3-5

at alle muligheder for, at skabe tilknytning til arbejdsmarkedet er afprøvet og anses for udtømte. Det betyder ikke at kommunen reelt skal have afprøvet alle indsatser i den sociale lovgivning. Indsatserne er altså ikke ment som en liste, hvor indsatserne skal afprøves fra ende til anden. Kommunen kan, uden at afprøve indsatserne i praksis, vurdere, at det er åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle arbejdsevnen gennem indsatserne⁵⁵.

For mennesker, som er så syge eller har så betydelige funktionsnedsættelse, hvor det giver anledning til at overveje, om det er formålsløst at udvikle arbejdsevnen, vil der ofte foreligge et omfattende dokumentationsmateriale. Dette kan omfatte helbredsmæssige oplysninger, udredninger fra andre dele af den kommunale forvaltning mv., hvilke alle skal indgå i sagen.

6.2.2. Tilkendelse af førtidspension til meget unge borgere

Der findes en del dokumentation i sager, hvor kommunen på et tidligt tidspunkt - eks. mens pågældende var barn - har iværksat en særlig indsatser efter Lov om Social Service⁵⁶. Resultater fra tidligere undersøgelser, udredninger mv. vedrørende barnet kan være vigtige i forhold til kommunens vurdering af, hvilke muligheder der findes for at kunne udvikle arbejdsevnen som voksen. Ligeledes kan anvendelsen af sådanne oplysninger være med til, at sikre en rettidig håndtering af sagen, således spørgsmålet om førtidspension kan vurderes inden den pågældende fylder 18 år.

I de mest alvorlige sager, hvor kommunen overvejer, om det må anses for åbenbart formålsløst, at forsøge at udvikle på arbejdsevnen, vil den foreliggende dokumentation ofte være tilstrækkelig til at træffe afgørelse om førtidspension. Kommunen bør derfor overveje, om det er nødvendigt at indhente yderligere oplysninger, som vil kunne forlænge sagsbehandlingstiden. I sådanne sager vil det ofte dreje sig om en ung, der har haft store udfordringer igennem hele eller dele af livet. Hvorfor der allerede er udfærdiget dokumentation i form af eks. børnefaglige undersøgelser, handleplaner, psykologiske test og redegørelser, redegørelser for motoriske og sproglige færdigheder mv.⁵⁷

Principafgørelserne 68-14 og 33-15 er med til at danne baggrund for, hvornår det er oplyst, at det er åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle arbejdsevnen og der kan tilkendes førtidspension. Afgørelserne behandles i kapitel 8.1, med henblik på at udlede generelle retningslinjer for, hvornår det anses for oplyst, at en arbejdsevne ikke kan udvikles.

⁵⁵ Vejledningen om dokumentationskravet ved behandling af sager, hvor det er åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle arbejdsevnen, Afsnit A, pkt. 1.

⁵⁶ Vejledningen om dokumentationskravet ved behandling af sager, hvor det er åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle arbejdsevnen, Afsnit A, pkt. 2.

⁵⁷ Vejledningen om dokumentationskravet ved behandling af sager, hvor det er åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle arbejdsevnen, Afsnit A, pkt. 2.

Kapitel 7. Fleksjob

Fleksjob er sidste mulighed for, at bibeholde sin tilknytning til arbejdsmarkedet, hvorfor fleksjob direkte afgrænser til førtidspension både med hensyn til varighed og væsentlighed.

7.1. Visitation til fleksjob

Bemærkningerne til lovforslaget af fleksjobreformen i 2001, fokuserer på ”*personens muligheder for aktuelt eller i fremtiden at blive i stand til at udføre beskæftigelse på normale vilkår. Det afgørende er, hvad personen kan eller kan bringes til at klare i forhold til enhver form for arbejde på arbejdsmarkedet*”⁵⁸. Fokus vedrører varigheden af den nedsatte arbejdsevne, herunder muligheden for udvikling i arbejdsevnen. Ligeledes skal arbejdsevnen være nedsat i forhold til alle erhverv, hvorfor arbejdsevnen også skal være af en vis væsentlighed.

Vurderingen om hvornår en arbejdsevne er varigt og væsentligt nedsat, er en konkret vurdering på grundlag af en række oplysninger, der ofte ikke er entydige og hvor der ofte er mangel på beviser, hvilket medfører en skønspregt vurdering.

Betingelserne for tilkendelse af fleksjob findes i LAB § 70:

”Jobcenteret giver tilbud om fleksjob til personer, som ikke modtager førtidspension efter lov om social pension eller lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension m.v., og som ikke kan opnå eller fastholde beskæftigelse på normale vilkår på arbejdsmarkedet.

Stk. 2. Jobcenteret kan endvidere give tilbud om fleksjob til personer, der aktuelt har en meget begrænset arbejdsevne, 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. Undtaget herfra er tilfælde, hvor det er åbenbart formålsløst at gennemføre de nævnte foranstaltninger forud for visitationen.”*⁵⁹

Når man bliver tildelt et fleksjob, gøres dette som udgangspunkt midlertidigt, da man bliver bevilget et fleksjob for en periode på 5 år jf. LAB § 70c, stk. 1, nr. 1. Når denne periode er udløbet, tager jobcentret atter stilling til, om den pågældende opfylder betingelserne i LAB § 70 for et nyt fleksjob.

For personer over 40 år bevilges det første fleksjob for en periode på 5 år. Derefter kan der bevilges et permanent fleksjob, hvis jobcentret vurderer, at arbejdsevnen stadig er nedsat i et sådant omfang, at pågældende ikke kan varetage et job på det ordinære arbejdsmarked og stadig opfylder kriterierne for fleksjob. Det, at et fleksjob er midlertidigt understreger, at der i forbindelse med visitation til fleksjob lægges vægt på udviklingspotentialer hos en person.

⁵⁸ LSF 136 2000-01, alm. bemærkninger pkt. 2.

⁵⁹ LAB § 70

Inden udløbet af de 5 år, sker der en opfølgning jf. LAB § 70d, stk. 3, hvorefter det undersøges om arbejdsevnen har udviklet sig, således den pågældende kan overgå til ordinær beskæftigelse. Denne opfølgning foretages for at sikre, at den ansatte udnytter sin arbejdsevne bedst muligt i fleksjobbet. Opfølgningen består af en personlig samtale med den ansatte i fleksjobbet, hvor arbejdsgiver kan inddrages, hvis der er behov for yderligere information omkring arbejdsgangen. Det er vigtigt, at personer der er ansat i fleksjob, orienterer jobcentret, hvis deres arbejdstid nedsættes eller hvis der sker andre ændringer i ansættelsesforholdet, der kan have betydning for fleksjobbet.

I det følgende vil muligheden for, at bevilge fleksjob til personer med en aktuell meget begrænset arbejdsevne, bliver behandlet. Specialet indeholder ikke yderligere om betingelserne for at blive bevilget fleksjob, herunder den øvre grænse, for hvor en arbejdsevne er nedsat nok til et fleksjob, da det ikke bidrager til at fastsætte en grænse mellem fleksjob og førtidspension.

7.2. Fleksjob ved aktuell begrænset arbejdsevne

Med reformen i 2013 blev det tilføjet i LAB § 70, stk. 2, at der kan gives tilbud om fleksjob til personer, som aktuelt har en aktuell meget begrænset arbejdsevne, hvis der er mulighed for, at arbejdsevnen inden for en rimelig tidshorisont kan udvikles. Kommunen skal derefter ved den løbende opfølgning klarlægge, om der fortsat er mulighed for, at arbejdsevnen kan udvikles jf. LAB § 70d.

Dette er ikke et nyt tiltag. Før reformen i 2013 kunne der ligeledes visiteres til fleksjob, hvis betingelserne var opfyldt, uanset at det ikke var endeligt afklaret, om personen skulle visiteres til fleksjob eller førtidspension. Dette ses eksempelvis af afgørelsen jf. neden for.

Principafgørelse A-38-02: Borger blev visiteret til fleksjob, men var på ledighedsydelse indtil arbejdsevnen var udviklet til 1/3 og der derfor ville kunne etableres et fleksjob.⁶⁰

Hvis en arbejdsevne ikke vurderes, at kunne forbedres inden for rimelig tid og den pågældende kun kan arbejde få timer om ugen, skal kommunen vurdere, om der i stedet skal indledes sag om førtidspension.

Med indførelsen af muligheden for at personer med aktuell meget begrænset arbejdsevne kan visiteres til fleksjob, har det fra lovgivers hensigt ikke været meningen, at der ikke skal kunne visiteres til førtidspension førend fleksjob har været afprøvet. Personer hvis arbejdsevne permanent er meget begrænset samt personer, der er alvorligt syge eller har så betydelige funktionsnedsættelser at arbejdsevnen ikke kan forbedres, skal stadig kunne tilkendes førtidspension.⁶¹

I LAB § 70, stk. 2 formuleres muligheden for fleksjob til personer med en aktuell meget begrænset arbejdsevne med ”endvidere”, hvorfor denne mulighed er en udvidelse af fleksjobordningen i forhold til ordningen før 2013. Ifølge bemærkningerne til lovforslaget ”*Lempes kriterierne for visitation til fleksjob. Det betyder samtidigt, at betingelserne for tilkendelse af førtidspension*

⁶⁰ Principafgørelse A-38-02

⁶¹ LSF 53 2012-23, bemærkninger til § 1, nr. 38(til § 70, stk. 2)

skærpes”⁶². Idet muligheden for at visiteres til fleksjob, hvis en arbejdsevne ikke er endeligt afklaret, ikke er et nyt tiltag, men blot en præcisering af en eksisterende mulighed, kan der stilles spørgsmål til, hvori skærpelsen af retten til førtidspension består.

For at finde grænsen for hvor begrænset en arbejdsevne skal være, samt hvor dokumenteret det skal være at evnen ikke kan udvikles inden for en rimelig tid, således der skal visiteres til førtidspension i stedet for fleksjob, har Ankestyrelsen afgjort to sager i principafgørelse 25-14. I begge sager visiteres til fleksjob og ikke førtidspension, hvorfor der som sådan ikke kan statueres en grænse mellem ydelserne, men derimod blot et holdepunkt for, hvornår der skal visiteres til fleksjob i stedet for førtidspension.

Afgørelsen bliver behandlet nærmere i kapitel 8.1 med henblik på, at udlede hvornår det er dokumenteret, at arbejdsevnen ikke kan udvikles. Ankestyrelsens hensigt med afgørelsen var, at afgrænse fleksjob til personer med aktuel meget begrænset arbejdsevne til både ressourceforløb og førtidspension.

⁶² LSF 53 2012-13, bemærkninger til § 11, nr. 2 (til § 16)

Kapitel 8. Grænsen mellem førtidspension, ressourceforløb og fleksjob

For at besvare problemformuleringen i kapitel 1.1, bliver det i nærværende kapitel undersøgt, hvor grænsen til førtidspension er i forhold til mulighederne for, at bibeholde personer i ordinær beskæftigelse gennem henholdsvis ressourceforløb eller fleksjob til personer.

Det er allerede gjort gældende i kapitel 2, at fleksjob- og førtidspensionsreformen i 2013 ikke har ændret på visitationen til førtidspension, men at varighedskriteriet er blevet skærpet, idet betingelserne for fleksjob er blevet lempet. Grænsen mellem førtidspension og fleksjob er altså blevet forrykket.

Målgruppen for fleksjob jf. LAB § 70, stk. 2 og ressourceforløb er i et vist omfang den samme – personer med en meget begrænset arbejdsevne. Den afgørende forskel ligger i karakteren af den nedsatte arbejdsevne og forventningen til udviklingen. Der visiteres typisk til fleksjob, hvis der foreligger en større grad af klarhed over arbejdsevnen. Derimod visiteres der til ressourceforløb, hvis det er sociale problemer, der står i vejen for at finde arbejde.

Der er altså et overlap mellem de to ydelser, hvorfor begge afgrænser til førtidspension. Da der er et overlap mellem ydelserne, vil begge ordninger i nogle tilfælde være egnede for en person. I sådanne tilfælde, afgør rehabiliteringsteamet og kommunens, hvilken indsats de anser for optimal, med det formål at komme i job eller uddannelse.

For at fastlægge en grænse for, hvornår der skal bevilges førtidspension, undersøges det nedenfor, hvornår det er åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle en arbejdsevne gennem ressourceforløb eller fleksjob. Dernæst undersøges det i kapitel 8.2, hvornår der skal henvises til fleksjob frem for førtidspension, herunder hvor lille sandsynlighed for udvikling, der skal forfølges.

8. 1. Åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle en arbejdsevne

Hvornår en arbejdsevne er åbenbar formålsløs at forsøge at udvikle, udledes tydeligst i praksis vedrørende førtidspension til unge personer, da det i sådanne tilfælde skal være meget klart dokumenteret, at arbejdsevnen ikke kan udvikles jf. kapitel 3.2.

Det er i nogle tilfælde, tydeligt at en ung, der fylder 18 år, vil være berettiget til førtidspension med det samme⁶³. ”Kommunen bør i tilfælde hvor det er åbenbart, at en ung person skal have tilkendt pension, når pågældende er fyldt 18 år, påbegynde behandling af sag om førtidspension, så afgørelsen kan være truffet, og udbetalingen af pension kan ske med virkning fra det 18 år”⁶⁴.

⁶³Vejledning om dokumentationskravet ved behandling af sager, hvor det er åbenbart formålsløst at udvikle arbejdsevnen, Afsnit A, pkt. 2.

⁶⁴Vejledning om dokumentationskravet ved behandling af sager, hvor det er åbenbart formålsløst at udvikle arbejdsevnen, Afsnit A, pkt. 2.

Personer, hvor det er åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle deres arbejdsevne på trods af deres unge alder, kan eksempelvis være unge med ophold på døgninstitution med en betydelig nedsat psykisk funktionsevne som følge af udviklingshæmning⁶⁵.

I det følgende undersøges det, hvornår det anses for åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle arbejdsevnen, ved at sammenligne to principafgørelser som begge omhandler udviklingshæmmede unge, men har forskelligt udfald.

Principafgørelse 68-14: I en sag, hvor en borger var mentalt retarderet i lettere grad samt havde en adfærdsforstyrrelse inden for autismespektret, vurderede Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg efter en konkret vurdering, at det var helt åbenbart at borgerens arbejdsevne var væsentligt og varigt nedsat, således borgeren ikke kunne blive selvforsørgende og var berettiget til førtidspension. Udvalget vurderede også at det ville være formålsløst at forsøge at afklare eller udvikle borgerens arbejdsevne, da borgeren på sigt ikke ville kunne klare et fleksjob.⁶⁶

Der blev i ovenstående afgørelse lagt vægt på, at borgeren gennem sin barndom var blevet grundigt udredt på grund af sin udviklingshæmning. Udredningen fastslog, at borgerens skrive- og læsefærdigheder var langt under det niveau, som jævnaldrende havde. Ligeledes var der blevet fortaget både en psykologisk undersøgelse, som viste, at borgerens indlæringssevne var meget sparsom, samt en psykiatrisk speciallægeerklæring, hvilken viste, at borgeren led af både adfærdsforstyrrelse samt havde OCD og ADHD- lignende symptomer, som prægede borgerens dagligdag i svær grad. Den psykiatriske speciallægeerklæring statuerede, at der ingen mulighed var for medicinsk behandling samt at borgerens funktionsevne i almindelighed var meget nedsat.

Ankestyrelsen fastslog, at det var en fejl, at kommunen ikke havde bevilget førtidspension, idet alle fornødne oplysninger for at kunne træffe en retlig korrekt afgørelse, forelå på afgørelsestidspunktet.⁶⁷

I modsætning til principafgørelse 68-14 blev det i nedenstående afgørelse ikke bevilget førtidspension.

Principafgørelse 33-15: En 18-årig borger, som var mentalt retarderet i lettere til middelsvær grad fik ikke tilkendt førtidspension af Ankestyrelsens beskæftigelsesudvalg, da de konkret vurderede, at der på tidspunktet for kommunens afgørelse ikke var dokumenteret, at det var åbenbart at arbejdsevnen ikke kunne forbedres over tid.⁶⁸

Der blev i ovenstående principafgørelse lagt vægt på, at borgeren, som følge af at være mentalt retarderet i lettere til middelsvær grad, havde indlæringsvanskeligheder og var forsinket i sin udvikling. På trods af det, havde borgeren ikke nogen særlige psykiske problemer, men havde derimod gode sociale kompetencer. Der blev desuden lagt vægt på, at borgeren via sine sproglige og kommunikative kompetencer klarede sig godt ved almindelig tale og havde i dagligdagen et næsten alderssvarende ordforråd. Det var oplyst, at borgeren havde gode faglige muligheder, men at disse ikke blev brugt optimalt. Dog havde borgeren problemer med at fokusere, fastholde og dele

⁶⁵Vejledning om dokumentationskravet ved behandling af sager, hvor det er åbenbart formålsløst at udvikle arbejdsevnen, afsnit A, pkt. 2.

⁶⁶ Principafgørelse 68-14

⁶⁷ Principafgørelse 68-14

⁶⁸ Principafgørelse 33-15

sin opmærksomhed samt hukommelsesproblemer. Endeligt havde borgeren interesse og flair for både IT, madlavning samt inden for mekanikerområdet.

Ankestyrelsen mente, at kommunen med rette havde afvist at bevilge førtidspension til borgeren.⁶⁹

Omdrejningspunktet i begge sager er således, om det er åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle borgernes arbejdsevne, således de på et tidspunkt vil kunne få en tilknytning til arbejdsmarkedet. For at kunne statuere, at det er åbenbart formålsløst, kræves det, at der foreligger en fyldestgørende og forholdsvis entydig dokumentation.

Der blev i principafgørelse 33-15 lagt vægt på, at lægefaglige oplysninger ikke alene kan vurdere, om en borgers funktionsevne er så kraftigt reduceret, at personen ikke kan blive selvforsørgende. Lægeoplysninger er blot et delement i vurderingen af, om en borger er berettiget til førtidspension.

I begge sager forefindes omfattende dokumentation i form af erklæringer fra både læger, psykiatere samt psykologer. I principafgørelse 68-14 er der desuden dokumentation for flere fysiske og psykiske begrænsninger, som kan have en indvirkning på arbejdsevnen, hvilket taler for, at det er formålsløst at forsøge at udvikle arbejdsevnen.

Der blev endvidere statueret i principafgørelse 68-14, at der ikke var mulighed for at behandle borgeren for de lidelser denne led af. Behandlingsmulighederne har jf. kapitel 3.2.1 betydning for om arbejdsevnen er varigt nedsat. På samme måde har det betydning for, om arbejdsevnen kan anses for varigt nedsat, at borgeren har indlæringsvanskeligheder. Graden af indlæringsvanskelighederne kan desuden have betydning for, om borgeren kan udvikle sin arbejdsevne over tid.

Det er ikke alene lægefaglige oplysninger der tillægges vægt. I begge de ovennævnte principafgørelser bliver der ligeledes lagt meget vægt på borgerens faglige og sociale kompetencer.

Som led i, vurderingen af hvordan en person klarer sig social og fagligt, undersøges det hvordan borgeren klarer sig i hverdagen, herunder om personen skal have hjælp til at udføre selv simple hverdagsrutiner. Der blev i principafgørelse 33-15 lagt vægt på, at borgeren havde gode faglige kvalifikationer, da personen udviste interesse og flair for både IT, madlavning og pedalarbejde. Dog havde borgeren brug for jævnlig guidning og støtte på grund af dårlige hukommelse samt besvær med at holde fokus. En erklæring fra borgerens efterskole beskrev desuden, at borgeren ville have godt af, at afprøve sig selv i faglige sammenhænge, således der kunne ske en afklaring i forhold til uddannelse og arbejdsmuligheder.

I afgørelsen blev der lagt *meget* vægt på, at borgeren ikke brugte sine ressourcer optimalt. Hvis borgeren havde brugt sine ressourcer optimalt, ville der sandsynligvis have været en bedre arbejdsevne på afgørelsestidspunktet – borgeren havde altså udviklingspotentiale, hvorfor der ikke kunne bevilges førtidspension.

⁶⁹ Principafgørelse 33-15

Borgeren havde i principafgørelse 68-14 ikke samme sociale og faglige kompetencer. Det fremgik af en psykologisk undersøgelse, at borgeren på ingen måde havde de intellektuelle ressourcer eller færdigheder, der krævedes i et almindeligt uddannelsessystem eller på arbejdsmarkedet. Borgeren havde behov for hjælp, for at få sin tilværelse til at fungere. Det var statueret, at borgerens restfunktionsevne kun lige kunne bruges, til at klare de daglige fornødenheder. Den eneste mulighed for at skabe en tilknytning til arbejdsmarkedet, ville være under beskyttede forhold med fast pædagogisk tilknytning, da borgeren konstant havde behov for hjælp.

Afgørelsen om, hvorvidt det er åbenbart formålsløst, at forsøge at udvikle en arbejdsevne træffes ud fra en konkret vurdering baseret på det samlede dokumentationsgrundlag i sagen. Hvis ikke kommunen vælger, at en sag skal overgå til behandling efter reglerne om førtidspension jf. LSP § 18, kan borgeren selv søge om førtidspension, hvilket afgøres på det foreliggende grundlag, se mere kapitel 5.2.1.

Ud fra ovenstående afgørelser foretages vurderingen på baggrund af lægefaglige oplysninger samt oplysninger om den pågældendes faglige - og sociale kompetencer. Der lægges meget vægt på de sociale kompetencer samt kombinationen af de lægefaglige oplysninger.

Borgere i begge sager var i gang med, at gennemføre 3årige STU-forløb(særligt tilrettelagt uddannelse), hvilket i sig selv ikke er tilstrækkeligt til at begrunde et afslag på førtidspension. STU-forløb er individuelt tilrettelagt efter den enkeltes færdigheder og udvikling, hvorfor der er stor forskel på arbejdsevnen hos de borgere, der gennemføre sådanne forløb.

Forskellen på de to afgørelser ligger blandt andet i, at der i principafgørelse 33-15 stadig var mulighed for, at udvikle arbejdsevnen i forbindelse med færdiggørelse af STU-forløbet. Først derefter skulle det afklares, om borgeren evt. ville kunne klare et fleksjob, hvor opgaverne tilpasses de specielle behov. Det var altså på tidspunktet for afgørelsen ikke dokumenteret, at det var åbenbart at arbejdsevnen ikke kunne forbedres, således at borgeren ikke kunne blive selvforsørgende. Der var behov for en yderligere og længerevarende afklaring med henblik på udvikling af borgerens arbejdsevne.

Det kan udledes af de to principafgørelser, at førend det er åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle en arbejdsevne, skal dokumentation vedrørende ansøgers fysiske og psykiske funktionsnedsættelser være forholdsvis entydig. En *kombination* af flere henholdsvis psykiske og fysiske begrænsninger kan tale for, at det er åbenbart at arbejdsevne ikke kan forbedres, da det bliver sværere at finde behandlingsmuligheder samt mulige stillinger borgeren vil kunne besætte. På den anden side, kan det udledes, at des bedre sociale kompetencer borgeren har, des større sandsynlighed er der for, at personens arbejdsevne kan udvikles.

Ankestyrelsen tydeliggør i principafgørelse 33-15, at forskellen på denne afgørelse og principafgørelse 68-14 er, at borgerens i principafgørelse 33-15 har flere kompetencer og er væsentligt bedre fungerende både fagligt og socialt samt ikke har psykiske problemer⁷⁰.

⁷⁰ Principafgørelse 33-15

Ankestyrelsen vurderede altså i principafgørelse 33-15, at der var mulighed for, at arbejdsevnen kunne udvikles. Det var ikke vurderet, om borgeren ville kunne beskæftiges i et fleksjob, hvilket desuden først ville blive undersøgt efter STU-forløbet blev gennemført. Borgeren vil i stedet umiddelbart kunne visiteres til ressourceforløb med henblik på at udvikle arbejdsevnen, hvorefter der eventuelt kunne visiteres til fleksjob, hvis det godtgøres, at borgeren kunne arbejde på sådanne vilkår.

Ankestyrelsen vurderede derimod i principafgørelse 68-14, at det var helt åbenbart at borgerens arbejdsevne var både væsentligt og varigt nedsat i et sådant omfang, at personen ikke kunne blive selvforsørgende. Det blev herunder vurderet, at borgeren på længere sigt ikke ville kunne klare et fleksjob, hvorfor muligheden for at tildele fleksjob efter LAB § 70, stk. 2 ikke kunne anvendes. Der var ikke en velbegrundet og realistisk mulighed for, at arbejdsevnen inden for rimelig tid kunne udvikles.

Med disse to afgørelser, der falder ud til henholdsvis afslag og tilkendelse af førtidspension, præciseres det, at arbejdsevnekriteriet ikke udelukkende baseres på lægefaglige oplysninger. Det baseres i lige så høj grad på den pågældendes øvrige ressourcer, såsom faglige og sociale kompetencer. Der lægges især vægt på kombinationen af begrænsningerne i forhold til at blive selvforsørgende. Der skal altså fremvises et klart dokumentationsgrundlag, som ikke indeholder velbegrundede og realistiske muligheder for at arbejdsevnen kan udvikles, førend der kan tilkendes førtidspension.

Hvis ikke det er åbenbart, at arbejdsevnen ikke kan udvikles, kan der i stedet visiteres til enten ressourceforløb eller fleksjob med henblik på at udvikle arbejdsevnen.

8.2. Fleksjob til personer med en aktuel meget begrænset arbejdsevne

I 2013 blev personkredsen udvidet således personer, der aktuelt har en meget begrænset arbejdsevne kan bevilges et fleksjob, hvis arbejdsevnen kan udvikles inden for rimelig tid jf. kapitel 7.2. Hvis det ikke er åbenbart formålsløst, at forsøge at udvikle en arbejdsevne jf. ovenfor, kan der evt. visiteres til fleksjob eller ressourceforløb, hvorfor disse ydelser afgrænser til førtidspension.

Ankestyrelsen har i principafgørelse 25-14⁷¹ forsøgt at afklare den nedre grænse for hvornår en borger kan være berettiget til fleksjob i forhold til førtidspension, efter de nye regler om fleksjob trådte i kraft pr. 01/01-2013. I den forbindelse er det forsøgt afklaret, hvor meget dokumentation - samt hvilken - der skal foreligge, førend det er bevist, at arbejdsevnen kan/ikke kan udvikles.

Afgørelsen indeholder to sager, hvori begge omhandler personer med meget begrænsede arbejdsevner, hvor begge bliver visiteret til fleksjob. Der kan derfor stilles spørgsmål om, hvorvidt afgørelsen er med til, at danne en nedre grænse for visitation til fleksjob eller om den blot fastslår, hvor små arbejdsevner der skal visiteres til fleksjob frem for førtidspension?

Principafgørelse 25-14: Kommunen skal foretage en samlet vurdering af alle sagens oplysninger, hvor de blandt andet skal inddrage oplysninger om borgerens helbredsmæssige forhold, gennemførte afklarings- eller praktikforløb, herunder

⁷¹ Denne afgørelse er den første omhandlende fleksjob efter 1.1.2013, hvorefter fleksjob til personer med aktuelt meget begrænset arbejdsevne blev indført.

oplysninger om de opgaver borgeren har kunnet udføre, arbejdstid samt borgerens evne til at fungere på en arbejdsplads for at træffe afgørelse om, at en person skal visiteres til fleksjob frem for førtidspension.

I den ene sag(sag 1) havde borgeren en effektiv arbejdstid på ca. 2 timer om ugen(dagligt fremmøde på 30 minutter) og var omfattet af personkredsen, der har ret til fleksjob.

I en anden sag(sag 2), hvor borgeren havde en effektiv arbejdstid på ca. 40 min om ugen fordelt på 3 arbejdsdage, hvori der blev arbejdet i intervaller af 10 minutter efterfulgt af 10 minutters pause(effektiv arbejdstid var i gennemsnit 13,3 minutter pr. dag), var borgeren ligeledes omfattet af personkredsen der har ret til fleksjob.⁷²

Der skal ifølge principafgørelsen inddrages oplysninger om praktik- og afklaringsforløb i forbindelse med afklaringen af, hvor lav en arbejdsevne er samt om der er udviklingsmuligheder. I sag 1 blev der fra Ankestyrelsen side lagt vægt på, at borgeren ikke havde problemer med at udføre arbejdsopgaver rent praktisk. Borgeren havde stor vilje og evne til at forstå og udføre praktiske instrukser. Arbejdsindsatsen blev endda forbedret i forløbet, da arbejdstiden og arbejdsopgaverne blev fastsat. I sag 2 blev der ligeledes lagt vægt på borgerens seneste afklaringsforløb, hvilket havde påvist, at borgeren havde en arbejdsevne, da visse arbejdsopgaver kunne udføres.

Begge forløb viste, at der var en arbejdsevne tilstede – især hvis arbejdsopgaver og arbejdstid blev fastlagt. Spørgsmålet er så, om der er sandsynlighed for, at denne kan udvikles inden for rimelig tid?

8.2.1. Sandsynligheden for at arbejdsevnen kan udvikles

Når der visiteres til fleksjob i få timer om ugen, skal der forelægges en velbegrunnet og realistisk mulighed for, at arbejdsevnen kan forbedres inden for rimelig tid⁷³.

I sag 1 vurderede Ankestyrelsen blandt andet, at der var muligt at udvikle arbejdsevnen i et fleksjob, hvis pågældende fik hjælp og støtte fra kommunen og der blev fastlagt strukturerede opgaver og faste arbejdstider(begrænset i antal timer). Borgeren ville dermed få en sikkerhed og tryghed, der kunne danne grundlag for en udvikling i arbejdsevnen.

I sag 2 vurderede Ankestyrelsen også, at borgerens arbejdsevne kunne udvikles til at kunne klare mere end blot få timers arbejde ugentligt, gennem et arbejde med passende skånehensyn.

I forbindelse med afklaringsforløbene, blev det statueret i begge sager, at der var mulighed for behandling som kunne mindske borgernes fysiske gener. I sag 1 havde borgeren desuden lidelser i form af depression og emotionel ustabil personlighedsstruktur, hvilke også kunne behandles i en vis grad og derfor kunne medføre at arbejdsevnen ikke var *varigt* nedsat jf. kapitel 3.2.1.

Idet der forelå behandlingsmuligheder for både de psykiske lidelser samt fysiske begrænsninger, var der klar sandsynlighed for, at arbejdsevnen kunne udvikles.

Sandsynligheden for at en arbejdsevne kan udvikles, kan også findes i borgerens vilje til, at forsøge at udvikle sin arbejdsevne. Borgeren havde i sag 1 både stor vilje i at udvikle sin arbejdsevne igennem arbejdsprøvning og udviste stor evne til arbejdet i praksis. Det var endvidere statueret, at

⁷² Principafgørelse 25-14

⁷³ Vejledning om dokumentationskravet ved behandling af sager, hvor det er åbenbart formålsløst at udvikle arbejdsevnen, afsnit B

arbejdsindsatsen allerede var blevet bedre i løbet af det gennemførte forløb, idet arbejdsopgaverne og arbejdstiden blev fastsat mere konkret.

Der kunne ikke bevilges førtidspension i nogen af sagerne, da der både forelå behandlingsmuligheder samtidigt med, at arbejdsprøvnings-/afklaringsforløbene viste, at der var en arbejdsevne og mulighed for udvikling af denne.

I kapitel 3.3 gøres det gældende, at praksis for hvornår en arbejdsevne var varigt og væsentligt nedsat før reformen i 2013, stadig er gældende. Det skal derfor overvejes, om en arbejdsevne har udsigt til at udvikle sig til omkring 1/3 jf. kapitel 3.3.

Hvis en arbejdsevne dermed aktuelt er meget begrænset og det er åbenbart, at arbejdsevnen ikke på noget tidspunkt kan udvikles til i nærheden af 1/3, skal der stadig kunne tilkendes førtidspension. Hvis det altså er dokumenteret, at arbejdsevnen højst vil kunne udvikles til 3-5 timer effektivt om ugen, vil der umiddelbart stadig kunne tilkendes førtidspension, selvom arbejdsevnen ikke er blevet udviklet til det yderste.

På trods af Ankestyrelsens afgørelser, kan det derfor diskuteres, om det er fyldestgørende godtgjort, at borgerne har en arbejdsevne der kan udvikles inden for rimelig tid med indtil 1/3.

Især i sag 2, kan det diskuteres, om det er godtgjort, at arbejdsevnen har potentiale til at udvikle sig til mere end 3-5 timer effektivt om ugen. Personen kunne blot arbejde 40 minutter om ugen, hvilket foregik ved at arbejde 10 minutter efterfulgt af 10-15 minutters hvile. Med en arbejdsevne på 40 minutter om ugen, skulle der altså ske en kraftig udvikling, førend det var klarlagt at borgeren havde evne til, at kunne varetage et fleksjob.

Der var ligeledes ikke enighed i udfaldet af sag 2, da en af mødedeltagerne mente, at der burde tages hensyn til fagforbundets udtalelse i sagen og tilkende førtidspension. Fagforbundet mente, at hvis en person har konstateret arbejdsevne på 40 minutter pr. uge, så rækker arbejdsevnen ikke til et fleksjob og vil ikke komme til det inden for rimelig tid. Arbejdsevnen er samtidig så ubetydelig i ethvert erhverv, at der burde indstilles til førtidspension. Flertallet argumenterede, at personen kunne udvikle sin arbejdsevne igennem et arbejde med passende skånehensyn, men nævnte ikke hvilke konkrete former for arbejde borgeren ville være i stand til at bestride.

Med baggrund i en effektive arbejdsevne på 40 minutter, er det altså en *meget* lille sandsynlighed for udvikling, som Kommunen og Ankestyrelsen vælger at forfølge. Det kan altså diskuteres, om en person, der har en effektiv arbejdsevne på 40 minutter om ugen, hvoraf der kun kan arbejdes 10 minutter af gangen, skal bevilges fleksjob, hvis end ikke kommunen kan oplyse, hvilken jobfunktion/arbejdsstilling borgeren ville kunne besætte. Det kan i den sammenhæng overvejes, om det derfor overhovedet er dokumenteret, at arbejdsevnen kan udvikles inden for rimelig tid, hvis ikke der er nævnt sådanne konkrete beskæftigelsesmål.

Det fremgår af BRRI § 9, stk. 1, nr. 2 at rehabiliteringsteamet ved indstilling til fleksjob, skal angive hvilken type fleksjob eller hvilken arbejdsfunktion, den pågældende kan påtage. Man kan udlede, at hvis ikke kommunen kan henvise en borger til en konkret stilling, vedkommende vil kunne besætte, kan det betyde, at kommunen ikke selv mener, at den pågældende har mulighed for

at arbejde, men blot indstiller til fleksjob, idet der meget ofte vil forelægge en *lille* mulighed for, at arbejdsevnen kan udvikles.

Afgørelsen burde nok have været henvist til behandling efter reglerne om førtidspension, idet kommunen ikke kan finde en jobfunktion, som borgeren kan klare samt at arbejdsevne aktuelt blot er på 40 minutter om ugen, med en lav sandsynlighed for at kunne udvikles til 1/3. Se evt. dommene i kapitel 9, hvor en borger eksempelvis fik tildelt førtidspension med en arbejdsevne på 1½ time om ugen.

Spørgsmål bliver dernæst, om hvor lang tid rimelig tid er, når en arbejdsevne anses for at kunne udvikles.

8.2.2. Hvad er rimelig tid vedrørende udvikling af arbejdsevnen

Der kan først tilkendes fleksjob efter § 70, stk. 2, hvis arbejdsevnen inden for rimelig tid kan udvikles. Der er dog ingen holdepunkter, for hvad ”rimelig tid” er i hverken lovgivningen eller i forarbejderne.

Hvis ikke der er en grænse for, hvornår en arbejdsevnes udvikling skal have vist sig, kan kommunen visitere til fleksjob, hvis blot der er en sandsynlighed for en forbedring af arbejdsevnen generelt. Det har ikke været lovgivers hensigt, at der skal visiteres til fleksjob hvis blot en arbejdsevne kan udvikles en smule over lang tid.

Det kan diskuteres, om ”rimelig tid” skal vurderes i forhold til opfølgingsreglerne for fleksjob, da det ved opfølgning blandt andet skal undersøges om den pågældende stadig opfylder kriterierne til fleksjob, samt om der er sket ændringer i arbejdsevnen jf. kapitel 7. Opfølgningen af personer i fleksjob, blev ændret med reformen i 2013, hvorefter kommunerne gik fra årlige skriftlige opfølgninger, til nu at lave en personlig opfølgning hver 2½ år.

Det at ordene ”rimelig tid” benyttes kan ligeledes tyde på, at der skal ske en opfølgning oftere end ved den almindelige opfølgning hver 2½ år.

Idet der ikke er fastlagt en grænse for, hvornår en arbejdsevne skal være udviklet og det blot er benævnt ”rimelig tid” i lovgivningen, betyder det, at det er en konkret vurdering hvor lang tid, rimelig tid er. Afhængig af hvilken indsats der er iværksat, kan det tage forskellig tid, førend udfaldet kan måles. Det er derfor en konkret vurdering, hvornår en person har haft rimelig tid til at udvikle sin arbejdsevne gennem evt. arbejdsprøvning eller behandling.

Det kan altså udledes, at ”rimelig tid” er en konkret vurdering inden for de almindelige opfølgingsbestemmelser, hvilke afhænger af den indsats, der er iværksat. Dette skal ses i sammenhæng med, at der skal være en konkret og realistisk sandsynlighed for, at arbejdsevnen kan udvikles mere, end til blot et par timer om ugen.

8.3. Sammenfatning

Det, at vurdere og undersøge en persons arbejdsevne for at finde ud af, om en person skal visiteres til førtidspension, ressourceforløb eller fleksjob, er ofte en langsommelig og vanskelig proces, som er præget af både konkrete faglige skøn samt bevisskøn. Betingelserne for henholdsvis

førtidspension, ressourceforløb og fleksjob er blandt andet, at en den pågældende har både varige og væsentlige begrænsninger i sin arbejdsevne.

Afgrænsningen mellem fleksjob og førtidspension er som udgangspunkt ikke ændret efter indførelsen af fleksjob- og førtidspensionsreformen i 2013. Dog er dokumentationskravet ændret for, hvornår en arbejdsevne anses for ikke, at kunne udvikles yderligere i forbindelse med visitation til førtidspension.

Ud fra ovenstående behandling af de forskellige indsatser, kan det konkluderes, at grænsen mellem ydelserne netop skal findes i dokumentationen af begrænsningernes varighed: *hvor stor er sandsynlighed for, at arbejdsevnen kan udvikles samt inden for hvilket tidsaspekt*. Der er ikke en klar grænse for, hvornår det er åbenbart formålsløst, at forsøge at udvikle en arbejdsevne i forhold til, hvornår der kan visiteres til fleksjob eller ressourceforløb. Det afhænger af dokumentationen i sagen, hvilken ydelse der skal visiteres til.

I principafgørelse 24-15 blev det statueret, at selv med en arbejdsevne på 40 minutter om ugen, skal der visiteres til fleksjob i stedet for førtidspension, da der forelå behandlingsmuligheder af en fysisk lidelse samt flere muligheder for at afprøve arbejdsevnen.

Hvis behandlingsmuligheder og arbejdsprøvnings viser, at borgeren har en (meget lille) arbejdsevne, er udgangspunktet at arbejdsevnen kan udvikles, hvorfor der ikke kan visiteres til førtidspension. Der lægges desuden meget vægt på sociale og erhvervsrettede oplysninger i ovennævnte sager, hvilket står i modsætning til at de lægefaglige oplysninger, som ikke bliver tillagt meget vægt.

Det skal desuden overvejes om arbejdsevnen anses for, at kunne udvikles indtil 1/3 inden for rimelig tid. Hvis ikke arbejdsevnen kan udvikles i et sådant omfang, burde der visiteres til førtidspension. Det er dog svært at bevise, hvor meget en arbejdsevne kan udvikles, hvorfor der primært bliver lagt vægt på, det faktum at arbejdsevnen reelt kan udvikles.

Det taler dog for at visitere til førtidspension, hvis den pågældendes funktionsnedsættelser er en kombination af både fysiske, psykiske og sociale begrænsninger. I sådanne tilfælde vil det ligeledes være svært, at henvise til en konkret stilling eller jobfunktion, som pågældende kan varetage. Hvis kommunen ikke kan henvise til en jobfunktion, har de ikke umiddelbart bevist, at arbejdsevne reelt kan udvikles.

Mulighederne for fleksjob til personer med aktuel meget begrænset arbejdsevne og ressourceforløb er dermed med til, at forsinke tilkendelse af førtidspension, idet dokumentationskravet for varighedskriteriet ofte ikke umiddelbart kan dokumenteres og opfyldes.

Kapitel 9. Ændringen af dokumentationskravet i sager om førtidspension

Det er i ovenstående afsnit blevet konkluderet, at skærpelsen af retten til førtidspension, bestod i, at det nu er sværere at bevise, at en arbejdsevne permanent er meget begrænset. For dermed at kunne besvare problemformuleringen om, hvor varigt og væsentligt nedsat en arbejdsevne skal være, førend det beretter til førtidspension, omhandler nærværende kapitel, hvornår det er bevist at der skal tilkendes førtidspension.

Ud fra behandlede afgørelser og de domme, der bliver behandlet i det følgende, er det sværere at bevise, at en arbejdsevne varigt er nedsat end væsentligt nedsat. Retten til førtidspension handler altså om, hvor godt det er dokumenteret, at en nedsat arbejdsevne er permanent.

Det er efter reformen i 2013 en forudsætning for tilkendelse af førtidspension, at kommunen kan fremlægge konkret dokumentation for, at der er gennemført et relevant og individuelt tilrettelagt ressourceforløb. Kun i de sager, hvor kommunen dokumenterer, at borgeren på trods af en systematisk indsats ikke kan finde fodfæste på arbejdsmarkedet, kan der tilkendes førtidspension⁷⁴.

”Det skal sikres, at der alene tilkendes førtidspension, hvis der er en tilstrækkelig og objektivt sammenhængende dokumentation for, at nedsættelsen af arbejdsevnen er varig og af et sådant omfang, at der kan tilkendes førtidspension”⁷⁵.

Grænserne mellem fleksjob og førtidspension er jf. ovenstående ikke forrykket i forhold til tilkendelseskriterierne, men derimod i forhold til dokumentationskravet. På trods af, at dokumentationskravet er forøget, findes der ingen oplysning om, hvordan de forskellige dokumenter skal vurderes og vægtes i de konkrete sager. Det kan derfor risikeres, at kommunen fortsat indhenter oplysninger om en persons forhold, herunder blandt andet helbredsoplysninger, selvom der burde være indhentet fyldestgørende dokumentation for den pågældendes arbejdsevne. *Hvilke oplysninger skal tillægges vægt i en sag om førtidspension og hvor meget vægt skal de tillægges?*

9. 1. Dokumentationskravet efter 2013

Der er imidlertid kun afgjort én sag ved domstolene vedrørende ordningen efter 2013; Dom af 19. februar 2016 fra Retten i Odense. Dommen omhandler hvorvidt det er bevist, at en begrænset arbejdsevne er varigt og væsentligt nedsat i forhold til ethvert erhverv. Kommunens og Ankestyrelsens vurdering af dette forhold, blev tilsidesat af retten, hvorefter borgeren blev tilkendt førtidspension på det foreliggende grundlag, på trods af, at der ikke var gennemført et ressourceforløb.

Dom af 19. februar 2016, Retten i Odense: Retten dømte, at ansøger var berettiget til førtidspension på det foreliggende grundlag, da det var fyldestgørende dokumenteret, at hans arbejdsevne var varigt og væsentligt nedsat i et sådant omfang, at han ikke kunne blive selvforsørgende (Dommen er anket til Landretten).

⁷⁴ LSF 53 2012-13, alm. bemærkninger pkt. 1.2.8.

⁷⁵ LSF 53 2012-13, alm. bemærkninger pkt. 1.2.8.

I ovenstående sag havde ansøger været igennem flere afklarings, praktik- og behandlingsforløb og undersøgelser, for at få afklaret sin arbejdsevne. Borgeren var blandt andet diagnosticeret med en psykisk lidelse i form af skizoid personlighedsforstyrrelse og angst. Derudover led borgeren af både lunge- og rygproblemer samt søvnapnø med svære forstyrrelser af søvnen. Personens begrænsede arbejdsevne indeholdte altså en kombination af flere faktorer, hvilke jf. kapitel 8.3 kan tale for, at der kunne visiteres til førtidspension, ligesom antallet af gennemførte forløb. Med så mange gennemførte forløb, som dommen lægger op til at der er, så burde man forvente en større grad af afklaring af borgerens arbejdsevne.

En speciallæge i psykiatri havde desuden vurderet, på kommunens anmodning, at det ikke var sandsynligt, at der ville kunne påvises eller udvikles en arbejdsevne, således borgeren ville kunne få job på det ordinære arbejdsmarked – ej heller igennem et fleksjob. En anden psykiater statuerede ligeledes, at ansøgers funktionsniveau var så lavt, at borgeren reelt ikke havde en arbejdsevne.

Odense kommune mente alligevel, at der skulle foretages en fornyet arbejdsprøvning. Dette på trods af dokumentationen for de psykiske og fysiske begrænsninger samt det faktum, at den seneste arbejdsprøvning havde vist en ugentlig arbejdsevne på 70-90 minutter effektivt og ingen mulighed for forbedring. Kommunen og Ankestyrelsen mente derudover ikke, at borgerens arbejdsevne var nedsat i forhold til ethvert erhverv, hvorfor de mente at en fornyet arbejdsprøvning ville kunne medvirke til, at udvikle den pågældendes arbejdsevne.

Modsat ankestyrelsen mente retten, at ansøger var berettiget til førtidspension. Retten lagde blandt andet vægt på, at ansøger havde taget flere uddannelser, men i en lang årrække ikke havde haft tilknytning til arbejdsmarkedet, ligesom han i et langvarigt forløb havde været forsøgt revalideret. Kommunen havde altså ikke lykket sig med at finde en jobfunktion den pågældende kunne varetage. Borgerens arbejdsevne havde ligeledes været afprøvet gennem flere forløb, hvoraf det seneste havde vist en arbejdsevne på 1½ time om ugen. Samtidigt lagde de vægt på, at læger og psykiatere entydigt havde vurderet, at der ingen behandlingsmuligheder var og at der ikke var nogen resterhvervsevne og at ansøger aldrig ville komme ud på arbejdsmarkedet.

Alle tiltag kommunen havde iværksat, havde altså ikke medført en udvikling i borgerens arbejdsevne. På samme måde påpegede alle lægeerklæringer at den pågældende ikke havde en arbejdsevne. Dokumentationen der forelå på ansøgningstidspunktet, var altså meget entydig og omfattende, hvorfor kommunen burde have visiteret til førtidspension.

Retten fandt altså ud fra en samlet vurdering af det mangeårige forløb, af ansøgers fysiske og psykiske helbredstilstand samt arbejdsprøvningsresultaterne, at det var entydigt dokumenteret, at ansøgers arbejdsevne var varigt nedsat. De fandt ligeledes, at nedsættelsen var af sådan et omfang, at det var udelukket at ansøger kunne blive selvforsørgende.

Retten finder altså, at der skal bevilges førtidspension, på trods af, at personen ikke har gennemført et ressourceforløb, da det er klart dokumenteret og derfor åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle arbejdsevnen. Betingelsen om, at der skal gennemføres mindst ét ressourceforløb, blev derfor fraveget.

Bevisbyrden i sådanne sager er meget vanskelig at løfte for en ansøger, idet det skal godtgøres, at uanset hvilken foranstaltning eller behandling som kan iværksættes, så vil det ikke kunne medføre en forbedring af den pågældendes arbejdsevne.

Det, at kommunerne og Ankestyrelsen på trods af flere afklaringsforløb og lægefaglige erklæringer, som understreger at borgeren ikke har mulighed for, at få en tilknytning til arbejdsmarkedet alligevel finder, at det ikke er tilstrækkeligt dokumenteret, at der ikke er udviklingsmuligheder, er et problem i forbindelse med sager om visitation til enten ressourceforløb, fleksjob eller førtidspension.

Dommen er anket til Landsretten, men vil få betydning for fremtidige visitationer til førtidspension, idet der var omfattende og entydig dokumentation for, at borgeren skulle tilkendes førtidspension. På trods af denne dokumentation, valgte kommunen og Ankestyrelsen alligevel at give afslag på førtidspension.

I det kommende afsnit behandles flere domme vedrørende ordningen før 2013, hvor kommunernes og ankestyrelsens vurdering af dokumentationsgrundlaget er blevet bedømt og tilsidesat af domstolene.

9.2. Dokumentationsgrundlaget før 2013

Selvom dommene i dette afsnit ikke omhandler ordningen efter 2013 og dermed ikke direkte afgør, hvornår det er fyldestgørende dokumenteret, at en arbejdsevne er varigt og væsentligt nedsat efter indførelsen af muligheder som ressourceforløb og fleksjob til personer med aktuel meget begrænset arbejdsevne, så kan dommene stadig bruges til fortolkning af hvornår en arbejdsevne er fyldestgørende dokumenteret, hvis blot der tages højde for de nye muligheder.

9.2.1. Lægefaglige oplysninger

Førend en ansøger om førtidspension bliver berettiget dertil, har vedkommende ofte været igennem flere lægefaglige undersøgelser for, at få afdækket arbejdsevnen samt muligheder for, at arbejdsevnen i fremtiden kan udvikles. Der foreligger derfor ofte omfattende lægefagligt materiale i sager om førtidspension.

Nedenstående dom tilsiger, at der burde lægges større vægt på omfattende og entydige lægefaglige oplysninger i forbindelse med en sag om førtidspension, selvom helbredsoplysninger blot er et delelement i bedømmelsen af en arbejdsevne.

Dom af 26. oktober 2015, Aalborg byret: Dommen vedrører en ung kvinde med svær angstlidelse, som fik afslag på førtidspension på det foreliggende grundlag hos Ankestyrelsen, da de vurderede, at kommunens afgørelse var truffet skønsmæssigt med særlig indsigt og erfaring på området og derfor var i overensstemmelse med lovgivningen. Domstolen tog kvindens påstand til følge, med den begrundelse at hendes tilstand var kronisk og ikke tilgængelig for behandling, samt at de behandlingsmuligheder kommunen tilbød, kunne medføre risiko for, at hendes tilstand ville forværres. (Sagen er anket til Landsretten).⁷⁶

⁷⁶ Dom af 26. oktober 2015, Aalborg byret

Ovenstående sag bliver populært kaldt ”Rikkesagen” og har fået meget mediebevågenhed, da sagen har skabt megen diskussion omkring, hvor lav en arbejdsevne skal være, førend man opfylder kriterierne til førtidspension samt hvor meget vægt, der skal tillægges lægeerklæringerne i sagen.

I sagen, ligger sagsøger meget vægt på det lange udredningsforløb som kvinden har gennemgået samt betydningen af hendes psykiske lidelse på hendes hverdagsliv. Det var igennem en psykiatrisk udredning, at det blev gjort gældende, at behandling var udsigtsløs.

Sagsøger lagde desuden vægt på, at ”*Oplysningerne fra overlæge og psykiater(...) i kombination med de øvrige oplysninger om det mangeårige psykiatriske forløb og forsøg på behandling, er et klart og sikkert grundlag for at tilsidesætte Beskæftigelsesankenævnets(nu Ankestyrelsens) afgørelse*⁷⁷”. Det bliver altså gjort gældende, at på grund af kombinationen af de forskellige begrænsninger, så burde der visiteres til førtidspension.

Sagsøgte fremsatte modsat, at afgørelsen om tilkendelse eller afslag på førtidspension, ikke alene eller primært skal træffes på grundlag af lægelige oplysninger. Vurderinger om den pågældendes helbredsforhold indgår blot som en *del* af beslutningsgrundlaget, hvorimod det er myndighedernes bedømmelse af ansøgers *samlede* arbejdsevne, der er afgørende i bedømmelsen. Det er dermed arbejdsevnen, hvilket ikke er et lægeligt begreb, der skal bedømmes jf. kapitel 3.1. På samme måde taler det imod førtidspension, at oplysninger om arbejdsevnen er i modstrid med hvad borgeren kan i hjemmet.

Byretten lagde især vægt på de lægelige oplysninger i sagen, herunder især den psykiatriske speciallægeerklæring og vidneforklaring, hvorefter det blev lagt til grund, at kvinden led af en personlighedsforstyrrelse og at tilstanden var af svær karakter og ligeledes måtte betragtes som kronisk. Det blev i den forbindelse statueret, at lidelsen ikke kunne behandles samt at behandling i form af bostøtte, hvilket kommunen havde henvist til, blot vil risikere, at forværre lidelsen, idet det vil virke pressende og yderligere angstfremkaldende for ansøger. Hvis altså udfaldet af en behandling risikerer at udmunde i en forværring af tilstanden, anses behandlingsmulighederne for udtømte.

Dommen lægger op til, at kommunerne og Ankestyrelsen ikke bare kan ignorere de lægefaglige oplysninger i bedømmelserne af, hvorvidt en arbejdsevne kan udvikles eller ej, eftersom det er gjort klart, at lægefaglige oplysninger blot er et delelement i bedømmelsen. Dommen omhandler dog ordningen før 2013, hvorfor muligheden for ressourceforløb selvsagt ikke har været behandlet. Hvis dommen var afgjort efter reglerne efter 2013, kan der dog kun gisnes om, hvorvidt udfaldet havde været anderledes. Det er dog klarlagt i sagen, at de eneste muligheder der er for behandling, ville medføre risiko for forværring af tilstanden, hvorfor det ikke vil være sandsynliggjort, at arbejdsevnen kan forbedres jf. kapitel 3.2.1.

Det skal dog bemærkes, at dommen er blevet anket til landsretten, hvorfor dommen ikke har nogen retskildeværdi, som den står skrevet nu. Hvis landsretten kommer frem til samme resultat som byretten, kan dette have en betydning for hvor meget vægt kommunerne og ankestyrelsen i fremtiden skal lægge på lægefaglige oplysninger i forbindelse med tilkendelse af førtidspension.

⁷⁷ Dom af 26. oktober 2015, Aalborg byret, side 3

9.2.2. Behandlingsmuligheder

Hvis der foreligger *realistiske* behandlingsmuligheder, hvorefter en ansøger til førtidspension med sandsynlighed ville kunne forbedre sin arbejdsevne, kan der som udgangspunkt ikke tilkendes førtidspension, idet varighedskriteriet i så fald ikke ville være opfyldt, se kapitel 3.2.1.

I nedenstående sag blev en kvinde tilkendt førtidspension, på trods af, at hun ikke ville medvirke til misbrugsbehandling, da retten fandt det åbenbart formålsløst, at begynde at udvikle på arbejdsevnen. Den omfattende dokumentation i sagen er entydig, hvorfor det var klart at borgeren skulle tilkendes førtidspension. Det er dog uklart, hvorfor kommunen ikke selv havde tilkendt borgeren førtidspension og sagen derfor måtte afgøres af domstolene.

Dom af 21. maj 2015, Københavns Byret: Socialforvaltningen traf i november 2011 afgørelse om, at borgeren ikke skulle tilkendes førtidspension. Der blev i afgørelsen lagt vægt på, at det primære problem var et aktivt og dagligt stofmisbrug samt det faktum, at borgeren ikke var motiveret til at ophøre med misbruget. Idet borgeren ikke ville medvirke til behandling, ansås borgerens muligheder for at forbedre sin arbejdsevne ikke som udtømte. Beskæftigelsesankenævnet stadfæstede kommunens afgørelse, men vurderede dog, at ansøgers helbredsmæssige tilstand påvirkede funktionsniveauet, men at der dog fortsat var mulighed for at forbedre arbejdsevnen ved behandling af stofmisbruget. Først efter behandling, ville der kunne tages stilling til behovet for en arbejdsprøvning. Københavns byret vurderede, at de relevante muligheder for, at forbedre arbejdsevnen gennem misbrugsbehandling allerede havde været afprøvet i praksis og at der ikke var andre muligheder for behandling. Retten fandt det således bevist, at ansøgers arbejdsevne ikke kunne forbedres ved aktiverings-, revaliderings- eller behandlingsmæssige tiltag. Ankestyrelsen skulle derfor anerkende, at sagen skulle overgå til behandling efter reglerne om førtidspension.⁷⁸

Denne dom er også omtalt en del i pressen i forbindelse med, hvor svært det er, at blive tilkendt førtidspension. Sagen omhandler en 57årig kvinde, som har haft et misbrug af stoffer igennem mange år, og som var opvokset med både voldelige og seksuelle overgreb og siden 1998 tjente til sit stofmisbrug ved at være gadeprostitueret. Desuden har hun jævnligt været på hospitalet på grund af både lungebetændelser, smerter og blødninger i underlivet samt sårddannelser på armene som følge af stofindtagelse. Derudover led borgeren af kronisk leverbetændelse, begyndende senildemens på grund af stofskader samt personlighedsforstyrrelse og periodisk depression.

Kvindens arbejdsevne var flere gange forsøgt undersøgt og det var statueret, at hendes nedsatte arbejdsevne var stationær samt at det ikke ville være realistisk for borgeren, at stoppe det mangeårige misbrug. Det var dermed urealistisk, at borgeren nogen sinde ville komme til, at bestride et ordinært arbejde. Der bliver i en lægeerklæring godtgjort, ud fra en samlet vurdering af misbruget og de sociale-, psykiske- og fysiske problemstillinger, at arbejdsmarkedsrettede tiltag vil være udsigtsløse. Borgerens helbred er så medtaget af misbruget, at alle former for tiltag, herunder kurser, opkvalificering, aktivering eller behandling, der kunne føre hende tilbage på arbejdsmarkedet, måtte anses som udsigtsløse.

Københavns Kommune har svaret på et spørgsmål, om hvilken betydning ovenstående sag ville få for lignende sager. Ifølge beskæftigelses- og integrationsforvaltningens vurderes dommen ikke at få direkte betydning for kommunens praksis i forhold til visitation til førtidspension. De tilkendegiver dog, at dommen i fremtiden kan bruges til at indgå dialog med Ankestyrelsen om deres praksis i

⁷⁸ Dom af 21. maj 2015, Københavns Byret

forhold til vurdering af, hvornår behandlingsmuligheder anses for udtømte i relation til misbrugsbehandling.⁷⁹ Dette spørgsmål skal også ses i sammenhæng med, hvornår en helbredstilstand er stationær jf. kapitel 3.2.1.1.

Sagen er behandlet efter de gamle regler om førtidspension, hvorfor der i dag ville skulle undersøges, om ressourceforløb ville være relevant og gavnligt for den pågældende. Dommen kan dog alligevel få betydning for fremtidige sager, hvori omdrejningspunktet er muligheden for behandling og derigennem en udvikling af arbejdsevnen, idet retten lægger meget mere vægt på de lægefaglige oplysninger end henholdsvis Kommunen og Ankestyrelsen. Ligeledes blev det tillagt meget vægt, at behandlingsmulighederne ikke var realistiske og sandsynligvis ikke ville medvirke til en forbedring af arbejdsevnen.

Det kan godt være, at bemærkningerne til 2013-reformen tydeliggør, at helbredsmæssig dokumentation blot er et delelement i bedømmelsen af berettigelsen til førtidspension, hvilket betyder, at dokumentationskravet ikke er opfyldt fordi der alene foreligger lægeerklæringer, der fastslår, at en person er uden arbejdsevne. Men denne dom gør modsat gældende, at der alligevel skal lægges mere vægt på disse oplysninger. Det er forskelligt, hvor meget vægt der skal tillægges lægeerklæringer – det afhænger af den konkrete sag.

Idet dommen ikke er anket, kan det tyde på, at Ankestyrelsen godt er klar over, at borgeren på baggrund af den langvarige og fyldestgørende dokumentation, burde have været tilkendt førtidspension meget tidligere i forløbet end tilfældet var.

Det blev på samme måde i nedenstående dom godtgjort, at der ikke forelå behandlingsmuligheder i forbindelse med svær overvægt, hvilken havde medført varige og væsentlige begrænsninger i den pågældendes arbejdsevne.

U.2016.1319V: Kvinde var berettiget til førtidspension med virkning fra 2006 som følge af gener forårsaget af sin betydelige overvægt.⁸⁰

Ovenstående dom omhandler dokumentationskravet for, hvornår det er godtgjort, at overvægt ikke kan behandles og dermed giver så store og varige følger, at borgeren er berettiget til førtidspension.

Borgeren søgte om førtidspension efter længere tids sygdom, men fik afslag på grund af sin overvægt, idet et vægttab ville mindske de fysiske gener, såsom åndedrætsbesvær, muskel- og ledsmerter samt tendens til væskeansamlinger. Retslægerådet anførte i sagen, at borgerens gener *kunne* være forårsaget af overvægten, dog med undtagelse af åndedrætsbesværet, der kunne være forårsaget af en lungesygdom. De anførte desuden, at der ingen evidens var for, at en livsstilsændring ville medføre et varigt vægttab af en størrelse, der kunne forbedre borgerens helbredstilstand og dermed borgerens arbejdsevne. Det var altså ikke sandsynliggjort, at en behandling af overvægten ville være realistisk eller at det ville udvikle arbejdsevnen.

Borgeren havde tidligere været i behandling for sin overvægt, dog uden forbedring, hvorfor det blev statueret, at hendes overvægt var en varig lidelse. Der var desuden foretaget henholdsvis

⁷⁹ Spørgsmål til Københavns kommune af 30/10/2015, s. 2

⁸⁰ U.2016.1319V

arbejdsprøvning, psykologsamtale samt flere lægelige undersøgelser for flere mulige sygdomme, for at undersøge arbejdsevnen, hvorefter det blev fastlagt, at kvindens effektive arbejdsindsats var 8 – 10 timer om ugen. Med en arbejdsevne, der nærmer sig 1/3, burde der måske have været tilkendt et fleksjob i stedet for førtidspension, idet borgeren ville have mulighed for at bibeholde sin tilknytning til arbejdsmarkedet jf. kapitel 3.3. Det taler ligeledes imod førtidspension, at borgeren kun har fysiske funktionsnedsættelser, idet sådanne i nogle tilfælde kan afhjælpes med hjælpemidler. Der forelå altså ikke en kombination af flere begrænsninger, der tilsammen ville kunne medføre, at borgeren skulle tilkendes førtidspension.

Byretten fandt, at der var behandlingsmuligheder for kvinden og at hendes arbejdsevne derfor ikke var varigt nedsat, hvorfor hun ikke var berettiget til førtidspension. De lagde desuden til grund, at det ikke var fyldestgørende dokumenteret, at kvindens arbejdsevne som følge af generne af overvægten var varigt nedsat i sådant et omfang, at hun ikke ville være i stand til at blive selvforsørgende.

Landsretten fandt derimod, at det var dokumenteret, at arbejdsevnen både var varigt og væsentligt nedsat, da retslægerådet havde oplyst, at det ikke var sikkert at kvindes arbejdsevne ville blive bedre ved et vægttab, samt at et vægttab af den nødvendige størrelse ikke ville være realistisk. Kvinden blev derfor tilkendt førtidspension med tilbagevirkende kraft.

Hvis en kommune altså er for lang tid om, at bedømme hvorvidt en arbejdsevne kan udvikles eller ej gennem behandling, kan der pålægges erstatningsansvar jf. neden for.

Dom af 28. januar 2013, Roskilde Byret: Kommunen pådrog sig erstatningsansvar over for en borger, på grund af langvarig og unødvendig sagsbehandling. Sagen angik et meget langt og kompliceret afklaringsforløb efter et whiplash, hvorfor borgeren fik afslag på førtidspension, idet alle muligheder for behandling og afklaring ikke var udtømte. Kommunen ventede flere år på at borgeren kunne påbegynde smertebehandling, hvorefter det blev fastlagt, at der ikke var behandlingsmuligheder. Retten tilkendte førtidspension med tilbagevirkende kraft.⁸¹

Borgeren kunne i ovennævnte sag ikke tilkendes fleksjob, idet denne ikke kunne arbejde det nødvendige antal timer jf. kapitel 3.3. Der blev altså tilkendt førtidspension, idet kommunen på et meget tidligere tidspunkt, *burde* have haft et fyldestgørende dokumentationsgrundlag for at kunne træffe afgørelsen. Ventetiden på smertebehandling oversteget derfor, hvad der måtte anses for rimeligt.

En kommune kan altså ifalde erstatningsansvar, hvis sagen har taget for lang tid, dog uden, at de enkelte sagsbehandlingsskridt kan kritiseres.

9.2.3. Realistiske beskæftigelsestiltag

Hvis kommunen mener, at der stadig er muligheder, for at gennemføre *realistiske* beskæftigelsestiltag, kan der ikke tilkendes førtidspension. Hvis kommunen derfor henviser en borger til fleksjob, idet de mener, at arbejdsevnen ikke er nedsat nok eller hvis der er mulighed for at arbejdsevnen kan udvikles, skal der i rehabiliteringsplanen angives *konkrete* typer af fleksjob

⁸¹ Dom af 28. januar 2013, Roskilde Byret

samt arbejdsfunktioner, som teamet vurderer, at borgeren kan klare, evt. hvis der tages særlige hensyn.

I nedenstående dom, bliver ansøger tilkendt førtidspension, med blandt andet den begrundelse, at da kommunen visiterede borgeren til fleksjob, ikke havde angivet realistiske arbejdsfunktioner som borgeren kunne varetages.

Dom af 7. oktober 2014, Retten i København: Ansøger var uddannet journalist og var i 1970 udsat for et trafikuheld, hvor han pådrog sig en skade på sin hofte, som han efterfølgende er blevet opereret for flere gange. På trods af flere operationer har skaden medført varige gener for ansøger, så han lever med daglige kroniske smerter. Han havde gennemført flere arbejdsprøvninger samt diverse behandlingsforløb hos læger og psykiatere for både hans fysiske og psykiske lidelser. I 2009 vurderede en psykiater, at ansøger ikke ville komme tilbage på arbejdsmarkedet. Han blev i 2009 visiteret til fleksjob. Kommunen kunne dog ikke anvise et bestemt fleksjob, som han ville være i stand til at bestride. Der blev i 2011 indhentet en ny speciallægeerklæring fra en ny psykiater, som vurderede, at hans funktionsevne var varigt reduceret til det ubetydelige i ethvert erhverv. Samtidig vurderede han, at en ny arbejdsprøvning ville risikere en betydelig forværring af hans psykiske tilstand, hvorefter det ikke kunne anbefales. Beskæftigelsesankenævnet fandt, at han ikke var berettiget til førtidspension, da de mente, at der ikke var noget lægeligt til hinder for en ny arbejdsprøvning. Byretten dømte i 1. juli 2013 dømte ankestyrelsen skulle anerkende at ansøgers sag skulle overgå til behandling om førtidspension.⁸²

I sagen fik borgeren afslag på førtidspension af både kommunen og Ankestyrelsen, men fik i retten medhold, idet de fandt, at det var dokumenteret, at borgerens arbejdsevne ikke kunne forbedres.

Retten lagde altså i dommen vægt på, at kommunen havde visiteret borgeren til fleksjob, men derefter ikke kunne finde et job, som kunne bestrides. Dette kunne tyde på, at kommunen har henvist til fleksjob, uden en ide om, hvordan den pågældende nogensinde skulle kunne bestride et fleksjob. Retten fandt derfor, at kommunen ikke havde forsøgt, at forbedre arbejdsevnen gennem realistiske beskæftigelsestiltag.

Derudover blev der lagt vægt på, at både læger og psykiatere entydigt havde vurderet, at der ikke var nogen arbejdsevne og at borgeren aldrig ville komme ud på arbejdsmarkedet igen. Retten konkluderede dermed, at det var åbenbart, at ansøgers arbejdsevne var varigt nedsat, samtidig med, at det var dokumenteret, at arbejdsevnen ikke kunne forbedres. Det var ligeledes konstateret, at fornyet arbejdsprøvning ville være formålsløs.

For at iværksætte realistiske beskæftigelsestiltag, skal der være en sandsynlighed for, at de medvirker til at forbedre den pågældendes arbejdsevne. Kommunen skal desuden jf. kapitel 6.1 iværksætte ”formålsløse” foranstaltninger med den hensigt, at udvikle en arbejdsevne.

Retten vurderer dog i denne dom, at behandling vil medføre forværring af personens tilstand. Ligeledes var det åbenbart formålsløst at iværksætte et fleksjob, uden at nævne hvilke jobfunktioner den pågældende ville kunne varetage. Retten tillægger det altså bevismæssig betydning, at kommunen ikke havde været i stand til, at påvise konkrete tiltag, der kunne forbedre arbejdsevnen – hverken behandlingsmæssige eller erhvervmæssige. Dette talte for, at det ikke var godtgjort, at arbejdsevnen kunne udvikles, hvorfor bevisbyrden var løftet for, at arbejdsevnen permanent var væsentligt nedsat.

⁸² Dom af 7. oktober 2014, Retten i København

Dommen omhandler dog reglerne før 2013, men vil ikke umiddelbart være faldet anderledes ud hvis sagen blev ført efter de nye regler, da det i sagen var åbenbart formålsløst at forsøge, at udvikle arbejdsevnen og et ressourceforløb derfor ikke ville ændre på dette.

Det er dog interessant, at kommunen for at bevise, at der foreligger en arbejdsevne samt en (meget lille) sandsynlighed for at arbejdsevnen kan udvikles, skal oplyse om konkrete og realistiske jobfunktioner, som den pågældende skal kunne varetage. Dette er dog også blevet fastlagt i U.2000.645H, som er behandlet i kapitel 3.1.1, hvorefter Ankestyrelsen i højere grad må belyse en restarbejdsevne, hvis flere lægeerklæringer entydigt konkluderer, at personens arbejdsevne er varigt og væsentligt nedsat og ikke kan udvikles yderligere.

9.3. Sammenfatning

Lovforarbejderne har gjort gældende, at der først skal tilkendes førtidspension, hvis der er tilstrækkelig og objektivt sammenhængende dokumentation for, at arbejdsevnen er så væsentligt og varigt nedsat, at det berettiger til førtidspension. Det er altså et omfattende beviskrav, der skal forelægges i sager om førtidspension, hvilket er svært at opbygge, idet det skal sandsynliggøres, at alle muligheder for at udvikle arbejdsevnen, vil være uden effekt.

Der er altså typisk en stor mængde oplysninger, der skal vurderes og vægtes i forhold til hinanden, hvilket gøres på baggrund af et konkret skøn. Der er dermed ikke en grænse for, hvornår der foreligger fyldestgørende dokumentation, samt hvordan vægtningen af dokumentationen skal foretages.

Ovenstående domme medvirker til, at udlede nogle generelle retningslinjer for, hvornår det er bevist, at arbejdsevnen er så varigt og væsentligt nedsat, at det berettiger til førtidspension.

Det kan udledes af dommene, som er behandlet i kapitel 9, at domstolene især lægger vægt på kombinationen af problemer i forbindelse med at blive selvforsørgende. Herunder bliver lægefaglige oplysninger tillagt meget mere vægt i de konkrete sager, end hvad kommunerne og Ankestyrelsen har gjort.

Det kan diskuteres, om det er modstridende, at lovgiver har klarlagt, at lægefaglige oplysninger blot skal være et delement i sager om visitation til førtidspension, idet det er de lægefaglige oplysninger, der skal bruges som bevis på, om en persons arbejdsevne kan udvikles gennem behandling. De to domme vedrørende behandlingsmuligheder, gør altså gældende, at der skal være lægefagligt belæg for, at en arbejdsevne kan udvikles gennem et behandlingsforløb, førend dette medfører, at arbejdsevnen ikke er varigt nedsat. Det bliver i de konkrete domme dog ikke bevist, at de eksisterende behandlingsmuligheder er realistiske eller vil have den ønskede effekt på borgerens arbejdsevne.

Når lægefaglige oplysninger blot er et delement i vurdering af nedsættelsen af arbejdsevnen, udledes det, at der skal tillægges særlig vægt på selve *kombinationen* af funktionsnedsættelserne; herunder blandt andet både psykiske, fysiske, sociale og erhvervsrettede problematikker. Problemet heri er, at lægefaglige oplysninger skal bruges som dokumentation til at beskrive størstedelen af problematikkerne i forbindelse med fastlæggelse af arbejdsevnen. Når der derfor bliver gjort gældende, at lægefaglige oplysninger blot er et delement og derfor ikke skal tillægges lige så

meget vægt, så kan det betyde, at sociale og erhvervsrettede problemer vægtes tungere, i vurdering af, om en arbejdsevne er nedsat nok til at kunne begrunde førtidspension.

I flere af dommene, bliver det også belyst, at personerne både har fysiske og psykiske problemer, hvorefter det på grund af netop denne kombinationen, ikke er sandsynligt, at personen kan blive selvforsørgende. Dokumentationen er ofte oparbejdet gennem mangeårige prøvelser af arbejdsevnen, idet det er endnu sværere, at udlede en arbejdsevne, når borgeren har tværfaglige problemer. På samme måde, er det sværere, at finde en jobfunktion den pågældende kan varetage, når personen har en kombination af begrænsninger af arbejdsevnen.

Hvis ikke kommunen mener, at en borger skal visiteres til førtidspension, men i stedet kan udvikle sin arbejdsevne i et ressourceforløb eller i et fleksjob, så skal kommunen kunne påvise hvilken stilling eller jobfunktion, den pågældende ville kunne besætte. På denne måde vil kommunen have iværksat realistiske indsatser, med det formål at udvikle en arbejdsevne. Hvis ikke kommunen kan påvise hvilke jobfunktion en borger kan besætte, så har kommunen ikke opfyldt beviskravet for, at der er mulighed for, at arbejdsevne kan udvikles.

Der findes ikke en grænse for, hvor langt tid der må bruges på at undersøge om der er en arbejdsevne – arbejdsevnen skal blot være fyldestgørende og entydigt dokumenteret førend der kan træffes afgørelse. Dog kan det diskuteres, om hvor lang tid kommunerne kan bruge på at indhente disse oplysninger. I forbindelse med den nye mulighed for fleksjob til personer med aktuel meget begrænset arbejdsevne, skal det vurderes, at en arbejdsevne kan udvikles inden for rimelig tid. Det kan derfor overvejes, om denne tidsramme *burde* være en generel tidsramme for undersøgelsen af en arbejdsevne, for at sikre at sager ikke bliver trukket i langdrag.

Sager om førtidspension kan altså være *meget* langsommelige sager, hvor der skal indhentes meget information for at statuere hvor lav arbejdsevne er, samt om arbejdsevnen er varigt nedsat.

Det kan endeligt udledes af sagerne, at kommunerne og Ankestyrelsen ikke bedømmer dokumentationsgrundlaget på samme måde som domstolene, idet ansøgerne først ved domstolene har fået bevilliget førtidspension. Dette strider imod at Ankestyrelsens praksisundersøgelse fra 2015 viser, at både kommunerne og Ankestyrelsen træffer afgørelser efter lovgivningen og retspraksis, hvorfor afgørelserne træffes korrekt.

Ankestyrelsen gennemførte en praksisundersøgelse⁸³ og har i april 2015 udgivet en rapport om, hvorvidt kommunerne træffer afgørelser i overensstemmelse med regler og praksis (Ankestyrelsens praksisundersøgelse om førtidspension, 2015). Undersøgelsen viste, at Ankestyrelsen var enig i alle de sager, hvor kommunerne havde givet afslag på førtidspension. Dog var Ankestyrelsen ikke enig i alle sager, hvor der var tilkendt førtidspension – i en tredjedel af disse sager, mente Ankestyrelsen, at kommunen havde truffet afgørelse på utilstrækkeligt grundlag samt ikke opfyldte kravet om, at der skulle gennemføres et ressourceforløb forinden der kunne tilkendes førtidspension, hvorfor der skulle gives afslag på førtidspension.

⁸³ Ankestyrelsens praksisundersøgelse om førtidspension, Ankestyrelsen, april 2015

Det interessante er dog, at Kommunerne - ifølge Ankestyrelsen - ikke har givet afslag til personer, som efter lovregler og praksis *burde* være tilkendt førtidspension. Ankestyrelsen mente, at kommunerne havde været for lempeligt med at tildele førtidspension.

Det er sjældent, at sager om førtidspension bliver ført ved domstolene, idet det burde være kommunerne og Ankestyrelsen, der er nærmest til at træffe et korrekt skøn på baggrund af dokumentationen i sagen.

Rettens underkendelse af Ankestyrelsen afgørelse i dom af 19. februar 2016 fra retten i Odense, taler imod, at kommunerne foretager korrekte skøn i sager om afslag af førtidspension. Der er altså brug for, at domstolene retter lovgrundlaget ind, således kommunerne og Ankestyrelsen i fremtiden vil træffe afgørelser, der svarer til lovgivningen.

Kapitel 10. Konklusion

Med indføringen af både ressourceforløb samt fleksjob til personer med aktuell meget begrænset arbejdsevne, har lovforarbejderne gjort gældende, at retten til førtidspension er blevet skærpet. Reglerne er blevet skærpet i forhold til, hvor klart det skal være dokumenteret, at arbejdsevnen ikke kan udvikles.

Skærpelsen kan især udledes af principafgørelse 25-14, hvorefter en borger med en arbejdsevne på 40 minutter effektivt om ugen, blev visiteret til fleksjob, da det ikke var udelukket, at arbejdsevnen var permanent. Det er dog ikke sikkert, at denne afgørelse ville have samme udfald, hvis sagen blev ført for domstolene. Ifølge kapitel 9.3, er det gjort gældende, at Ankestyrelsen og domstolene ikke tillægger bevisgrundlaget samme betydning, hvorfor en dom mundede ud i, at en borger med en effektiv arbejdsevne på 1½ time fik tilkendt førtidspension.

Dommen og principafgørelsen minder meget om hinanden, da begge borgere havde været igennem mangeårige forløb, for at forsøge at afklare arbejdsevnen, herunder undersøge om evnen kunne udvikles. Ligeledes var deres arbejdsevne fastlagt meget lavt. Forskellen ligger i, at borgerens arbejdsevne i principafgørelsen konkluderes, at kunne udvikles. Der var dog ikke fastlagt konkrete stillinger, den pågældende kunne besætte, hvorfor domstolene nok ville konkludere, at Kommunen og Ankestyrelsen ikke havde løftet bevisbyrden for, at arbejdsevnen kunne udvikles.

Det kan altså konkluderes, at for at en arbejdsevne er så varigt og væsentligt nedsat, at det berettiger til førtidspension, skal det være dokumenteret eller åbenbart formålsløst, at arbejdsevnen ikke vil kunne udvikles ved aktiverings-, revaliderings-, og behandlingsmæssige foranstaltninger.

En kombination af både fysiske, psykiske og sociale problemer medfører, at beviset for at en arbejdsevne kan udvikles skærpes, idet det bliver sværere, at nævne konkrete og realistiske jobfunktioner den pågældende ville kunne besætte. Des længere tid en arbejdsevne er forsøgt undersøgt, des større dokumentationsgrundlag forefindes i sagen og des større krav stilles der til, at nye afklaringsforløb er konkretiseret i forhold til at den pågældendes skal opnå tilknytning til arbejdsmarkedet.

Ud fra behandlingen af hvorvidt dokumentationsgrundlaget er ændret, er det konkluderet, at kommunerne/Ankestyrelsen ikke tillægger lægefaglige oplysninger nok vægt i bedømmelsen af, om en arbejdsevne er varigt og væsentligt nedsat. De lægefaglige oplysninger er meget vigtige i forbindelse med om der foreligger behandlingsmuligheder og dermed om en begrænset arbejdsevne er varig eller ej. Det skal altså være sandsynliggjort, at behandling vil medføre en forbedring af arbejdsevne. Hvis der modsat er risiko for forværring, skal arbejdsevnen anses for varig.

Vurderingen af, hvornår en persons arbejdsevne er så varigt og væsentligt nedsat, at det berettiger til førtidspension, er altså en konkret vurdering på baggrund af en række oplysninger, der ofte ikke er entydige. Der er ofte mangel på beviser, hvilket medfører en skønspregt vurdering, som ud fra ovennævnte domme ikke altid stemmer overens med lovgivningen.

Kapitel 11. Perspektiverende overvejelser

Førtidspensionsområdet er et politisk styret område, som er under konstant overvågning fra befolkningen, idet afgørelser inden for området har stor betydning for den enkelte borger. Siden skærpelsen af muligheden for bevilling af førtidspension blev indført med reformen i 2013, har medierne oplyst om mange borgere med *meget lav* eller *ingen* arbejdsevne, som ikke kan tilkendes førtidspension, da det ikke er udelukket, at deres arbejdsevne kan udvikles. Reformens målsætning var, at færre skulle ende på passiv forsørgelse, men var det dermed meningen, at ekstremt syge borgere uden realistiske behandlingsmuligheder skulle trækkes igennem et ressourceforløb, blot for at opfylde et dokumentationskrav?

Aalborg kommune beretter i et åbent brev til forligskredsen, at de er bekymrede over Ankestyrelsens meget strenge fortolkning af reglerne om førtidspension. Denne fortolkning af lovreglerne medfører, at alvorligt syge borgere skal gennemføre et eller flere ressourceforløb, på trods af, at dette ikke bringer dem tættere til arbejdsmarkedet, Samtidigt med, at lægefaglige oplysninger og dokumentation tilsidesættes i bedømmelsen af, hvornår en arbejdsevne ikke kan udvikles yderligere. Ankestyrelsen henviser altså til, at borgere skal gennemføre ressourceforløb, idet det ikke kan udelukkes, at forløbet vil forbedre den pågældendes arbejdsevne.

Det er meningen, at indsatsen skal give mening for borgeren, men som lovgivningen praktiseres af Ankestyrelsen, bliver ressourceforløb for en gruppe meget svage borgere blot én udskydelse af førtidspensionen⁸⁴. Det er kun få borgere der reelt opnår beskæftigelse efter ressourceforløb. Idet kommunernes og Ankestyrelsens afgørelser sjældent afprøves ved domstolene, betyder det, at der ikke sker den fornødne kontrol af, om hvorvidt lovreglerne bliver fulgt af Ankestyrelsen – borgernes retssikkerhed kan altså være under pres.

Reformen medfører dermed stadig flere retlige spørgsmål; blandt andet om hvor små sandsynligheder for udvikling kommunerne skal forfølge i bestræbelserne på ikke at visitere til førtidspension. Det kan derfor overvejes, om lovreglerne bliver præciseret, således kommunerne og Ankestyrelsen kan rette deres afgørelser ind, nu når domstolene vælger at tilsidesætte deres skøn over, hvornår det er dokumenteret, at en arbejdsevne ikke længere kan udvikles.

⁸⁴ Åbent brev til forligskredsen bag førtidspensionsreformen af 16/11/2015 s. 3

Kapitel 12. Litteraturliste

Love:

- LBK nr. 807 af 01/07/2015; Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats
- LBK nr. 10 af 12/01/2015; Bekendtgørelse af lov om social pension
- LBK nr. 11 af 12/01/2015; Bekendtgørelse af lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension mv.
- LBK nr. 48 af 13/01/2016; Bekendtgørelse af lov om sygedagpenge
- LBK nr. 1052 af 08/09/2015; Bekendtgørelse af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område

Bekendtgørelser:

- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekrutterings BEK nr. 1557 af 23/12/2014; Bekendtgørelse om rehabiliteringsplan og rehabiliteringsteamets indstilling om ressourceforløb, fleksjob, førtidspension mv.

Vejledninger:

- Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale forholds Vej. Nr. 9684 af 11/09/2014; Vejledning om dokumentationskravet ved behandling af sager, hvor det er åbenbart formålsløst at udvikle arbejdsevnen

Skrivelser:

- SKR nr. 9260 af 30/04/2015; Skrivelse om sygedagpengelovens § 7 om uarbejdsdygtighed

Lovforslag:

- LSF 270 1996-97
- LSF 4 1999
- LSF 136 2000-01
- LSF 137 2000-01
- LSF 233 2005-06
- LSF 53 2012-13

Principafgørelser:

- Principafgørelse 33-15
- Principafgørelse 68-14
- Principafgørelse 25-14
- Principafgørelse 154-12
- Principafgørelse 67-12
- Principafgørelse 10-11
- Principafgørelse A-38-02(Historisk)

Domme:

- U.2000.645H
- U.2016.1319V

- Dom af 19. februar 2016, Retten i Odense
- Dom af 26. oktober 2015, Retten i Aalborg
- Dom af 26. maj 2015, Retten i København
- Dom af 7. oktober 2014, Retten i København
- Dom af 5. februar 2014, Vestre Landsret
- Dom af 28. januar 2013, Retten i Roskilde

Anden litteratur:

- *Ankestyrelsens praksisundersøgelse om førtidspension*, Ankestyrelsen, april 2015
- *Ankestyrelsen praksisundersøgelse om fleksjob, Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, Lov om aktiv socialpolitik*, Ankestyrelsen, januar 2006
- John Klausen, *Retten til fleksjob*, Juristen nr. 2, 2014 s. 65
- Svar på spørgsmål til Københavns Kommune af 30/10/2015, sagsnr. 2015-0244370, dokumentnr. 2015-0244370-3
- Åbent brev til forligskredsen af 16/11/2015, sagsnr. 2015-0244370, dokumentnr. 2015-0244370-3