



Punkt 3.

Godkend: Ankestyrelsens praksisundersøgelse om førtidspension

2014-24969

Familie- og Socialudvalget og Beskæftigelsesudvalget fremsender til byrådets orientering,

Resultatet af Ankestyrelsens praksisundersøgelse om Kommunernes tilkendelsespraksis på førtidspensionsområdet.

Beslutning:

Godkendt mhp. fremsendelse til byrådets orientering.

Udvalgene tager Ankestyrelsen praksisundersøgelse om førtidspension til efterretning. Udvalgene har endvidere følgende bemærkninger, som følge af drøftelsen på udvalgmødet:

- *Som udgangspunkt er det vigtigt, at mennesker, som kan profitere af en udviklende indsats, også får tilbudt et ressourceforløb, mhp. at de i så høj grad som muligt kan indgå på arbejdsmarkedet.*
- *Det er vigtigt, at ressourceforløbene har et indhold og en form, så de borgere, der tilbydes et sådant, kan se meningen med det, og at indsatserne har et klart mål.*
- *Udvalgene tilslutter sig den hidtidige praksis, herunder at dér, hvor ressourceforløb anvendes, skal der være et realistisk perspektiv rettet imod uddannelse eller arbejde. Hvis perspektivet primært retter sig mod "livskvalitetsforbedrende indsatser", er det vanskeligt at se det hensigtsmæssige i ressourceforløbene.*
- *Med praksisundersøgelsens resultat, vil der – fremtidigt - derfor være behov for:*
 - *At sikre sig et tilstrækkeligt antal beskrivelser af hidtidige tværfaglige forløb, med det formål at sikre et tilstrækkeligt dokumentationsgrundlag for tilkendelse af førtidspension*
 - *At der arbejdes med en praksis for, hvor lille en indsats et ressourceforløb kan være, før man kan dokumentere, at det er afprøvet. Her tænkes både på længden af indsatsen og indholdet.*
- *Udvalgene ønsker at have indflydelse på politikken på området og dermed den fremtidige praksis. Der skal arbejdes videre på en fælles skrivelse fra udvalgene til udvalgte landsdækkende aviser og fortsat politisk behandling*

Konsulent Birthe Gade Frahm orienterede på mødet.

De omdelte plancher vedhæftes til referatet.

Anja Lundtoft Thomsen var fraværende.



Sagsbeskrivelse

Ankestyrelsen har i april 2015 fremlagt resultatet af en undersøgelse om kommunernes praksis på tilkendelse eller afslag på førtidspension efter de nye regler, der trådte i kraft 1. januar 2013. Praksisundersøgelsen gennemføres som led i implementeringen af førtidspensionsreformen. Det undersøges om der er en ensartet vurdering i kommunerne ift., hvornår kriterierne for tilkendelse af førtidspension er opfyldt, og dermed følger gældende lovgivning og de politiske intentioner, der har været med førtidspensionsreformen.

Ankestyrelsen er foruden klageinstans, også praksiskoordinerende myndighed på social- og beskæftigelsesområdet.

Det bemærkes at Ankestyrelsen ligeledes har gennemført en praksisundersøgelse om kommunernes anvendelse af rehabiliteringsteams i sager om fleksjob, ressourceforløb og anden indsats. Undersøgelsen er behandlet i byrådet 9. februar 2015.

Denne undersøgelse omfatter sager fra perioden 1. oktober 2013 - 1. april 2014. Dvs. at afgørelserne er truffet mellem trekvart år og op til godt 1 år efter lovens ikrafttræden.

I undersøgelsen indgår 78 sager, heraf 49 sager hvor kommunerne har tilkendt førtidspension efter en helhedsvurdering og 29 sager, hvor kommunerne har givet afslag på førtidspension, søgt efter § 17 nr. 2 i Pensionsloven ("på et foreliggende dokumentationsgrundlag").

10 kommuner har deltaget i undersøgelsen; København, Helsingør, Holbæk, Slagelse, Middelfart, Odense, Vejle, Randers, Aarhus og Aalborg.

I henhold til § 79a i retssikkerhedsloven, skal kommunalbestyrelsen behandle Ankestyrelsens praksisundersøgelse på et møde, når kommunen har deltaget i undersøgelsen.

Førtidspensionsreformens indhold

Pr. 1.1.2013 ændres reglerne for førtidspension og fleksjob. Ressourceforløb er indført som en metode til at undgå at mennesker ender på førtidspension. Der skal i stedet tilbydes en aktiv, tværfaglig og helhedsorienteret indsats af længerevarende karakter. Ressourceforløb kan vare op til 5 år, med mulighed for flere forløb. Førtidspension kan tilkendes personer i alderen fra 40 år og op til folkepensionsalderen. Personer under 40 år kan dog tilkendes førtidspension, hvis der er tale om alvorlig sygdom og handicap.

Som udgangspunkt skal alle – både personer under og over 40 år - tilbydes et udviklingsforløb i form af et ressourceforløb, før det er muligt at tage stilling til, om alle muligheder for udvikling af arbejdsevnen er udtømte. Samtidig er fleksjobreglerne ændret således, at personer med en meget begrænset arbejdsevne har mulighed for at blive ansat i fleksjob. Derved vil der også blive færre personer der er i risiko for at ende på førtidspension.

Derudover er indført rehabiliteringsmøder i kommunen, hvor en tværfaglig gruppe af fagpersoner fra kommune og region, behandler sager om ressourceforløb, fleksjob og førtidspension. Borgeren deltager endvidere i mødet. Teamet har indstillingskompetence.

Udviklingen i pensionstilkendelser og praksis i Aalborg kommune på baggrund af førtidspensionsreformen

Aalborg Kommune har før førtidspensionsreformen i 2013 tilkendt forholdsvis få førtidspensioner, set i relation til den samlede arbejdsstyrke. I 2010 blev der tilkendt 668 førtidspensioner i Aalborg kommune, svarende til 0,69 % af arbejdsstyrken, hvilket var lidt over landsgennemsnittet på 0,63 %.

I 2014 er dette tal faldet til 243 personer, svarende til 0,25% af arbejdsstyrken, hvilket er lidt over landsgennemsnittet på 0,21%. I Aalborg Kommune har antallet af førtidspensionister til og med 2013 ligget stabilt på 8% ift den samlede arbejdsstyrke, hvilket er under landsgennemsnittet på 9%. Dog kan der endnu ikke trækkes tal for 2014, hvorfor vi ikke kan sige noget om den aktuelle udvikling. Der henvises i øvrigt til bilag 1.A.



Af de 243 personer i Aalborg Kommune, der har fået tilkendt førtidspension i 2014, kan der gives følgende karakteristika:

- Alene 33 personer mellem 18 og 39 år fik tilkendt førtidspension, heraf er 18 personer tilkendt pension inden det 20. år.
- Af de resterende 210 borgere, har hovedparten været over 50 år.
- De oplyste hoveddiagnoser fordeler sig ligeligt ml. psykiske og fysiske diagnoser – en modsætning til tidligere år, hvor der har været en overvægt af psykiske diagnoser.

I familie og beskæftigelsesforvaltningen, er udviklingen ift. ressourceforløb og tilkendelse af førtidspension fulgt løbende. Beskæftigelsesudvalget har fået en orientering om praksisfastsættelse i Familie- og beskæftigelsesforvaltningen, i sommeren 2014.

Dette med baggrund i bekymring for, dels et lavt antal borgere i ressourceforløb, dels hvorvidt personer med alvorlige lidelser, rent faktisk fik tilkendt førtidspension. På daværende tidspunkt konkluderede forvaltningen overfor udvalget, at der fortsat tilkendes førtidspension til helt unge med alvorlige lidelser og andre med alvorlige helbredsmæssige lidelser og varige funktionsnedsættelser.

Fra Familie og beskæftigelsesforvaltningen konkluderedes følgende:

”Man kan diskutere om praksis på området har fundet sit rette niveau, eller om der tilkendes for få eller for mange førtidspensioner. Som sagt skal en visitation til et ressourceforløb have et beskæftigelsesmæssigt eller uddannelsesmæssigt perspektiv, hvorfor der foretages en grundig socialfaglig vurdering på rehabiliteringsmøderne ift mulighederne for udvikling af arbejdsevnen eller om der er dokumentation for at det er åbenbart formålsløst. Det er en praksis der fortsat tilrettes i takt med praksisundersøgelser og principafgørelser på området, ligesom erfaringer med udviklingsforløb i ressourceforløbene giver et nyt erfaringsgrundlag. Det anbefales, at der ultimo 2014 foretages en status på området i forbindelse med den praksisundersøgelse af førtidspensionsområdet, som Ankestyrelsen aktuelt har indkaldt sager til. Endvidere anbefales, at der ses på praksis senest 5 år efter reformens start, mhp en vurdering af, hvilken betydning ressourceforløbene har ift tilkendelse af førtidspension, og i hvor høj grad der er udviklet på borgerens ressourcer og kompetencer. Endvidere vil det være relevant fortsat at følge kommunens udvikling af personer der visiteres til fleksjob i få timer, og hvorvidt der sker en udvikling af den effektive arbejdsevne, som forventet.”

I resultatet fra temarevision i jobcentret for 2014, foretaget af revisionsfirmaet PricewaterhouseCoopers, fremgår det, at der er gennemgået 10 sager om førtidspension. Der er ikke fundet nogen fejl.

Undersøgelsesresultatet – Praksisundersøgelsen offentliggjort pr. 23.4.2015

I pressemeddelelsen konstaterer Ankestyrelsen, at kommunerne er for lempelige med tilkendelse af førtidspensioner.

Praksisundersøgelsen viser, at kommunerne tilkender flere førtidspensioner, end forudsat i regler og lovbetragtninger ifm førtidspensionsreformen. I flere af sagerne har kommunerne ikke fulgt reglerne om, at borgere skal deltage i et ressourceforløb, før de får tilkendt førtidspension. Andre fejl er, at der mangler væsentlige oplysninger om borgeren, så der ikke var dokumentation for varig og væsentlig nedsat arbejdsevne. Ved tilkendelse af førtidspension, skal det være dokumenteret at arbejdsevnen er varigt nedsat i forhold til ethvert erhverv. Varighedskravet understreger, at arbejdsevnekriteriet er et fremadrettet begreb, der fokuserer på ressourcer, hvor alle relevante muligheder for at udvikle ressourcerne skal være afprøvet.

Samlet set er afgørelserne i overensstemmelse med regler og praksis i 80 % af sagerne. Der er dog stor forskel på de sager, hvor kommunen har tilkendt førtidspension efter en helhedsvurdering og sager hvor der er givet afslag på et foreliggende grundlag. Ankestyrelsen har vurderet at samtlige 29 afslag på førtidspension på et foreliggende grundlag, er behandlet korrekt i kommunerne. Af de 49 sager hvor der er tilkendt førtidspension, er det fundet at 1/3 del er i strid med regler og den praksis der er forudsat i lovbetragtningerne til førtidspensionsreformen.

Aalborg Kommune har deltaget med i alt 8 sager. Ankestyrelsen er kommet frem til følgende resultat:

- Halvdelen af sagerne er i strid med regler og praksis.



- 4 sager mangler væsentlige oplysninger og dokumentation om arbejdsevnen, herunder dokumentation for ressourceforløb og mentor.
- Behov for yderligere helbredsmæssig dokumentation
- Rehabiliteringsteamets indstilling har ikke i alle sager fuldt ud givet en faglig forklaring på, hvorfor borgernes arbejdsevne ikke kan udvikles.

Det kan oplyses, at ingen af Aalborg Kommunes sager er anvendt som eksempler i praksisundersøgelsen. Bilag 1.B. giver en kort gennemgang af 3 konkrete sager fra Aalborg.

Ankestyrelsens anbefalinger til kommunerne:

Af praksisundersøgelsen fremgår følgende anbefalinger til kommunerne¹:

- *Kommunerne skal sikre, at de afklarer borgerne beskæftigelsesmæssigt og helbredsmæssigt, inden kommunerne tillægger førtidspension*
- *Kommunerne skal være opmærksomme på, at anvende relevante og individuelt tilrettelagte ressourceforløb i afklaring af borgernes arbejdsevne*
- *Kommunerne skal være opmærksomme på, at sagens oplysninger skal fremgå af rehabiliteringsplanens forberedende del med henvisning til den nødvendige dokumentation for oplysningerne. Rehabiliteringsplanens forberedende del skal skabe et overblik, således at borgerens sag er fuldt ud oplyst inden rehabiliteringsteamets behandling af sagen*

Af pensionslovens § 19 fremgår det, at der i en pensions sag skal foreligge dokumentation for, at alle relevante indsatser i den beskæftigelsesrettede indsats, herunder deltagelse i jobafklaringsforløb eller ressourceforløb, er udtømt.

Det kan konstateres, at Ankestyrelsen i deres praksisfastsættelse tager konkret udgangspunkt i lovbemærkningerne til førtidspensionsreformen, og fastlægger en praksis herudfra. Man har henvist til følgende lovbemærkning²:

"fremover vil det være en forudsætning for tilkendelse af førtidspension, at kommunen kan fremlægge konkret dokumentation for, at der er gennemført et relevant og individuelt tilrettelagt indsats i form af et ressourceforløb.... I sager, hvor det er helt åbenlyst, at en aktiv indsats ikke kan forbedre tilknytningen til arbejdsmarkedet, er det ikke en forudsætning at borgeren har deltaget i et ressourceforløb".

Der henvises til bilag 1.C for konkrete eksempler fra praksisundersøgelsen på situationer, hvor det er åbenbart formålsløst at udvikle arbejdsevnen, og eksempel på hvornår ressourceforløb burde have været anvendt.

Praksisundersøgelsen har givet anledning til følgende indsats i Familie og Beskæftigelsesforvaltningen.

Sagerne fra Aalborg kommune, er gennemgået og drøftet med de konkrete afdelinger i Jobcentret og Ydelse og socialafdelingen. Jobcentret har på den baggrund indleveret et høringssvar til Ankestyrelsen, inden praksisundersøgelsen blev udgivet. Vi har bl.a. ønsket konkret stillingtagen fra Ankestyrelsen om følgende forhold:

- Skal ressourceforløb altid skal være afprøvet for at dokumentere at arbejdsevnen er varigt nedsat – også i situationer hvor det alene er livskvalitetsforbedrende tiltag der kan iværksættes, og dermed ikke kan peges på et specifikt beskæftigelses- eller uddannelsesmål?
- Kan sundhedskoordinatorens faglige vurdering ved deres deltagelse på rehabiliteringsteammødet indgå som en dokumentation i sagen og dermed understøtte en tilstrækkeligt helbredsmæssig dokumentation?

Det har ikke givet anledning til at Ankestyrelsen har ændret på deres konklusioner.

I forbindelse med førtidspensionsreformen er der indført lovkrav om, at inddrage den kliniske enhed i regionen med sundhedskoordinator deltagelse (typisk speciallæge inden for arbejds- eller socialmedicin) på re-

¹ Ankestyrelsens praksisundersøgelse om førtidspension s. 7

² L53 Folketingsåret 2012-2013, alm. Bemærkninger, pkt. 1.2.8



habiliteringsmøderne, og anvendelse af klinisk enhed ved efterfølgende yderligere udredning. Målet har været at minimere mængden af speciallægeundersøgelser, der er indhentet med det ene formål at dokumentere begrænsningerne i en borgers liv og dermed minimere fokus på manglende behandlingsmuligheder. Ligeledes er der lovkrav om at indhente en specifik helbreds erklæring fra praktiserende læge ift dennes vurdering af patientens eget perspektiv på beskæftigelsesmulighederne.

Praksisundersøgelsen viser imidlertid, at der på trods af ovennævnte inddragelse af sundhedskordinator fra Klinisk enhed, fortsat er et krav om at der skal foreligge uddybende lægeerklæringer i alle pensionsager, for at dokumentere at alle behandlingsmuligheder er forsøgt eller udtømte.

Praksisundersøgelsen vil blive gennemgået på centrale leder- og koordinatormøder i Familie og beskæftigelsesforvaltningen mhp decentral formidling og implementering. Derudover afholdes et møde med Klinisk Enhed i regionen, som jf. lovbestemmelsen har ansvaret for at levere sundhedskordinator bistand til rehabiliteringsmøderne.

Anbefalingerne vil indgå i undervisning og praksiskoordinering. Der udbydes bl.a. kursus i førtidspensionsreformen (ressourceforløb, fleksjob og førtidspension) og i udarbejdelse af rehabiliteringsplaner.

Retningslinjer for sagsbehandlingen fremgår af lovguides, og der vil blive foretaget en opdatering af interne retningslinjer med afsæt i praksisundersøgelsen og principafgørelser. Til dags dato er der kun udgivet ganske få principafgørelser ift. kendelser om førtidspension efter 1.1.2013.

Konsekvenser for Familie- og Beskæftigelsesforvaltningens fremtidige praksis på førtidspensionsområdet.

- **Anvendelse af ressourceforløb.**

I Jobcenter Aalborg har vi anvendt ressourceforløb i de situationer hvor det har været muligt at fastlægge et beskæftigelsesrettet sigt på enten kort eller lidt længere sigt.

Med denne praksisundersøgelse har vi erfaret, at vi skal anvende ressourceforløbene til en bredere målgruppe. Også i sager, hvor der inden for længere periode alene kan peges på livskvalitetsforbedrende indsatser, skal disse afprøves i et ressourceforløb. Det vil ikke være tilstrækkeligt at antage at ressourceforløb ikke kan føre til udvikling, hvis ikke det kan dokumenteres at det er afprøvet i et ressourceforløb.

Ankestyrelsen har fastsat praksis ud fra lovbemærkningernes formulering af, at ”*det fremover vil det være en forudsætning for tilkendelse af førtidspension, at der er dokumentation for et ressourceforløb*”. Endvidere at ressourceforløbet skal være relevant og individuelt tilrettelagt indsats.

Som følge heraf må det forventes at der vil blive tale om et øget antal ressourceforløb, med et indhold der – for borgeren – kan være vanskeligt at relatere til arbejdsmarkedet.

- **Klinisk enhed, herunder sundhedskordinator funktionen**

De helbredsmæssige forholds betydning for arbejdsevnen skal være fuldt ud afklaret, og dokumentationskravet er uændret, - også med den nye konstruktion med samarbejde med Regionen om sundhedskordinatorens deltagelse på rehabiliteringsmøder.

- **Rehabiliteringsteamets indstilling**

Behov for et styrket fokus på, at rehabiliteringsteamet afgiver og referatfører en præcis og dækkende indstilling. Derfor skal der fortsat være fokus på kompetenceudvikling af teamet, således at kvaliteten i den faglige redegørelse og indstilling sikres.

- **Tværfaglig og forebyggende indsats**

I familie og beskæftigelsesforvaltningen er der lagt op til fælles temadrøftelser på tværs af afdelingerne, med henblik på et særligt fokus på området.

I den løbende kompetenceudvikling vil der være et særligt fokus på tværfagligt samarbejde forvaltningerne imellem, med henblik på en helhedsorienteret og forebyggende indsats over borgerne. Der er fokus på be-



hov for nye metoder, nye tilbudsformer, - og en fælles forståelse af, hvad et ressourceforløb er. Herunder hvilke forventninger der stilles til borgerne og samarbejdspartnerne ifm udredning af arbejdsevnen, hvor der ellers er risiko for at ende på førtidspension.

Tidsplan for behandling:

BSU/FSU - 23.06.2015

Magistraten- 10.08.2015

Byrådet - 17.08.2015



Bilag:

Bilag 1 til sagsbeskrivelse - indstilling til Beskæftigelsesudvalget og Familie og socialudvalget

Ankestyrelsens praksisundersøgelse om førtidspension.pdf

Praksisundersøgelse.pptx