



Evaluering af reform om førtidspension og fleksjob

- LO, FTF og Akademikernes forslag til justering af reformen

Fire år efter reformen af førtidspension og fleksjob trådte i kraft, viser erfaringer og analyser, at der er behov for en række forbedringer og justeringer. Problemerne med reformen knytter sig til både ressourceforløb, minifleksjob, fastholdelsesfleksjob og tilkendelse af førtidspension. LO, FTF og Akademikerne har derfor udarbejdet en række forslag til forbedring af reformen.

Forslagene sigter overordnet mod at forbedre indsatsen og reglerne for syge borgere med væsentlig nedsat arbejdsevne, så flere kan blive hurtigere afklaret – enten ved at få udviklet og forbedret arbejdsevnen, blive tilkendt et fleksjob eller blive tilkendt førtidspension. Mange borgere oplever at gennemgå ressourceforløb, der hverken udvikler deres arbejdsevne eller bringer dem tættere på arbejdsmarkedet, og reformen lykkes således ikke i tilstrækkeligt omfang med sin ambition om at flytte målgruppen fra passiv forsørgelse til aktiv beskæftigelse.

I marts 2017 udsendte ministeriet en skrivelse om ressourceforløb, der sigtede mod at korrigere reformens udfordringer, men så længe disse korrektioner ikke skrives ind i lovgivningen, risikerer kommunerne fortsat at blive underkendt af Ankestyrelsen, såfremt de skulle begynde at fortolke loven lempeligere end hidtil. En sådan skrivelse er derfor ikke nok, og det er LO, FTF og Akademikernes opfattelse, at der skal lovgivningsmæssige ændringer til.

Endvidere er det afgørende for reformens succes, at den tværfaglige og helhedsorienterede indsats bliver styrket, da der fortsat er store udfordringer i kommunerne med en tilgang i indsatsen, der samordner nødvendige beskæftigelsesrettede, uddannelsesmæssige, sociale og sundhedsrettede aktiviteter.

LO, FTF og Akademikernes forslag er opdelt under de to overskrifter:

- Fleksjob
- Ressourceforløb og førtidspension

Fleksjob

Fastholdelsesfleksjob skal fastholde flere i job

Siden den 1. januar 2013 har det været en betingelse for oprettelse af et fleksjob på den hidtidige arbejdsplads, at medarbejderen – udover at have ret til et fleksjob – skal have været ansat i mindst 12 måneder under overenskomstens sociale kapitler eller på særlige vilkår. Det er altså en betingelse for ansættelse i fastholdelsesfleksjob, at der igennem 12 måneder er gjort forsøg på at fastholde medarbejderen. Kravet om 12 måneders ansættelse efter de sociale kapitler i overenskomsterne eller på særlige vilkår, før der kan bevilliges fleksjob i samme virksomhed, har medført et fald i antallet af fastholdelsesfleksjob, hvilket modvirker rummeligheden på arbejdsmarkedet og arbejdspladsernes fastholdelsesindsats over for medarbejdere med nedsat arbejdsevne.

I mange virksomheder er det ikke muligt at indgå en aftale om ansættelse efter de sociale kapitler i 12 måneder på trods af, at arbejdsgiveren gerne vil fastholde medarbejderen i fleksjob, hvilket kan betyde, at personerne kommer endnu længere væk fra arbejdsmarkedet.

Reglen om 12 måneders ansættelse efter de sociale kapitler blev bl.a. indført for at begrænse misbrug af ordningen. Med indførelsen af fleksjobreformen blev løntilskuddet til arbejdsgiver fjernet og gives nu i stedet til den ansatte, hvorved risikoen for misbrug i dag er væsentligt reduceret.

Det er i praksis vanskeligt for både den ansatte og virksomheden at leve op til kravet om en ansættelse på særlige vilkår i 12 måneder for en medarbejder, der ellers ville have været sygemeldt. For den ansatte, fordi en ansættelse efter de sociale kapitler som oftest vil indebære, at man ikke kan arbejde på fuld tid, og derfor vil gå ned i løn svarende til det antal timer, man ikke kan arbejde. Det betyder med andre ord, at en person, der ikke længere kan varetage sit fuldtidsjob af helbredsmæssige årsager, selv skal finansiere sit handicap, da man i en ansættelse efter de sociale kapitler ikke kompenseres for de timer, man ikke kan arbejde. Dermed er det ikke en reel mulighed, da det vil være for stor en økonomisk belastning at gå ned i løn.

Kravet er dermed også til ulempe for virksomhederne, da det gør det vanskeligere at tage et socialt ansvar og fastholde erfarne medarbejdere på trods af den nedsatte arbejdsevne.

Sidst – men ikke mindst er effekten af ændringerne i fastholdelsesfleksjob ikke i tråd med reformens intentioner om, at flere skal overgå fra passiv forsørgelse til aktiv beskæftigelse.

Forslag:

- *Kravet om 12 måneders forudgående ansættelse efter de sociale kapitler eller på særlige vilkår bør afskaffes.*

Sikring af overenskomstmæssige løn- og ansættelsesforhold på ikke-overenskomstdækkede virksomheder – private såvel som offentlige

I forbindelse med ændring af loven i 2013, mistede ansatte i fleksjob deres værn mod aflønning lavere end gældende overenskomst. Andre svage grupper på arbejdspladserne beskyttes fortsat mod underbetaling gennem lovgivningen. Det gælder eksempelvis lærlinge og elever, ansatte i løntilskud og IGU-elever. Ansatte i fleksjob skulle inden 2013 som minimum aflønnes efter områdets overenskomst, uanset om virksomheden var dækket af en kollektiv overenskomst eller ej. Dermed eksisterede der et sikkerhedsnet, som sikrede, at denne forholdsvis svage gruppe på arbejdsmarkedet ikke blev presset til at arbejde på ringere vilkår. Eksempelvis uden en pensionsordning.

Inden 2013 var det et krav, at den overenskomstbærende, faglige organisation skulle indtages. Dette blev ændret med § 70e, stk. 2: ”*Jobcentret og den overenskomstbærende faglige organisation modtager efter aftale med den ansatte kopi af aftalen om fleksjob.*”

I 2013 blev sikkerhedsnettet fjernet. Fleksjobbere skal nu selv forhandle løn på lige fod med ordinært ansatte. Imidlertid har fleksjobbere i praksis ikke samme muligheder for at skifte til nyt job, hvis lønnen ikke er i orden. Der findes ikke et marked for fleksjobbere, hvilket betyder, at de oftest må tage til takke med de tilbud, der kommer, for at undgå økonomiske sanktioner. Jobskifte skal endvidere gennem en kommunal sagsbehandling, som ofte er langvarig.

Ansatte i fleksjob møder derfor pres fra mange sider i en allerede sårbar situation, hvilket ofte resulterer i dårligt arbejdsmiljø - fysisk såvel som psykisk: jobcentret har en interesse i at få alle i fleksjob frem for ledighedsydelse. Arbejdsgiveren har en interesse i at mindske lønomkostningerne. Fleksjobberen har selv en interesse i at komme i arbejde frem for at modtage ledighedsydelsen.

Forslag:

- *Beskyttelse mod underbetaling. Løn- og ansættelse skal som minimum svare til de overenskomstmæssige vilkår for det pågældende område.*
- *Høring af faglig organisation inden ansættelse. Lovgivningen bør føres tilbage til før 2013, så bestemmelsen, om at den relevante faglige organisation skal høres inden etablering af et fleksjob, genindføres. Dermed sikres alle borgere vejledning om løn- og ansættelsesvilkår.*

Gennemsigtighed ved vurdering af arbejdsintensitet

Ved etablering af et fleksjob på en virksomhed skal jobcentret vurdere arbejdsvevnen, herunder timetal og arbejdsintensitet. Arbejdsintensiteten har direkte betydning for, hvad man får i løn. Ved en arbejdsintensitet på eksempelvis 50 pct. får den ansatte kun halvdelen af lønnen pr. time.

Der opstår en uheldig alliance mellem en arbejdsgiver og jobcentret ved denne vurdering. Kommunen får lettere ved at overbevise en arbejdsgiver om at oprette et fleksjob, og arbejdsgiveren får tilbudt arbejdskraft til en lav timeløn.

Forslag

- *En ny model for vurdering af arbejdsintensitet, der bygger på:*
 - *Tydelige kriterier for vurdering af arbejdsintensitet. Når jobcentret meddeler deres vurdering af arbejdsevnen til en borger, skal det meget tydeligt fremgå, hvad der ligger til grund for denne vurdering.*
 - *Systematisk borgerinddragelse. Det skal fremgå af sagsbehandlingen, at borgeren har været inddraget i denne vurdering, og er bekendt med grundlaget for vurderingen.*

Ressourceforløb og førtidspension

Tilkendelseskriterierne til førtidspension skal lempes og målgrupper til ressourceforløb præciseres

LAB-lovens § 68 a tilsiger at ”personer under 40 år, 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. Det er endvidere en betingelse, at personen

- 1) har modtaget længerevarende offentlig forsørgelse,
- 2) har deltaget i tilbud efter denne lov eller revalidering efter kapitel 6 i lov om aktiv socialpolitik uden at have øget tilknytningen til arbejdsmarkedet, eller
- 3) at kommunen vurderer, at der er behov for en længerevarende indsats, før der kan fastsættes et konkret beskæftigelsesmål.”

KL har på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik i 2016 beskrevet borgerne i ressourceforløb. I beskrivelsen fremgår det bl.a., at det er en meget heterogen og svært udsat gruppe. De har i gennemsnit været på offentlig forsørgelse i 9½ år inden ressourceforløbet. Halvdelen har været i kontakt med hospitalspsykiatrien inden for de seneste fem år og mere end 50 pct. har flere psykiatriske lidelser. 60 pct. kommer fra kontanthjælp og uddannelseshjælp. 26 pct. kommer fra sygedagpenge. Over halvdelen af de unge under 30 år har ingen erhvervs erfaring. Dem på 40 år og derover er karakteriseret ved at have haft lange sygedagpengeforløb, ca. halvdelen er ufaglærte og de har været offentlig forsørgede i minimum 8 ud af de seneste 10 år.

For at være berettiget til førtidspension stilles der krav til sagsbehandlere om, at der skal foreligge dokumentation for, at der ikke er nogen arbejdsevne, at den tilstand er varig, og at arbejdsevnen ikke kan udvikles. Det er blandt andet disse krav til dokumentation, der medvirker til, at de ofte udsigtsløse arbejdsprøvninger i både jobafklaringsforløb for sygemeldte og ressourceforløb forsøges gennemført. Men lovgivningen på området er meget

diffus og uklar, bl.a. fordi arbejdsevnen i bemærkningerne til loven er beskrevet som en evne, der ikke er statisk, men udvikler sig både i nedad- og opadgående retning. Desuden fortolker Ankestyrelsen lovgivningen så restriktivt, at så længe det ikke kan udelukkes, at borgeren hypotetisk set ville kunne få en tættere tilknytning til arbejdsmarkedet, kan der ikke tilkendes førtidspension.¹

Der er stærkt behov for klarhed over, hvilken form for dokumentation/vurdering, der skal til - både i forhold til at indstille til ressourceforløb og til førtidspension. Desuden tilsiger den meget sårbare og udsatte målgruppe, at tilkendelseskriterierne til førtidspension skal lempes, så flere bliver indstillet til førtidspension uden at have gennemgået et langvarigt ressourceforløb forinden.

Forslag:

- *Kriterierne for tilkendelse af førtidspension skal præciseres og lempes. Det bør præciseres, at borgere kun kan tilkendes ressourceforløb, hvis der er konkrete, realistiske muligheder for, at arbejdsevnen faktisk kan forbedres. Målgruppen for ressourceforløb skal dermed indsnævres til ikke at gælde dem med mindst arbejdsevne uden realistiske forbedringsmuligheder.*
- *Afskaf kravet om, at et ressourceforløb skal vare minimum 1 år førend kommunen kan træffe en afgørelse.*
- *Borgeren skal gives mulighed for selv at søge om ressourceforløb og få sin sag forelagt rehabiliteringsteamet. Dermed udvides målgruppen for ressourceforløb, så de borgere, der reelt har en arbejdsevne med udviklingspotentiale, gives mulighed for af egen vilje at få ressourceforløb.*
- *Ressourceforløb skal maksimalt have en samlet periode på 5 år. Hvis kommunen ikke har kunne afklare borgeren inden for de 5 år, skal borgeren have krav på at kunne vælge mellem revalidering, fleksjob, ressourceforløb eller førtidspension. Borgeren skal have ret til en helhedsorienteret socialfaglig vejledning om muligheder og konsekvenser, inden vedkommende træffer et valg.*
- *Borgere med en betydeligt nedsat arbejdsevne, der visiteres til et fleksjob på mindre end 7 timer, skal have valgfrihed i forhold til om de vil i fleksjob eller på førtidspension.*

Rehabiliteringsteams skal have beslutningskompetence

Rehabiliteringsteams i kommuner afgiver i dag en indstilling om, hvorvidt borgeren skal have et ressourceforløb, fleksjob eller førtidspension, og hvilken indsats borgeren skal have i et ressourceforløb. Kommunens enkelte forvaltninger træffer herefter efter eget valg afgørelse om den konkrete indsats, som potentielt er en anden, end den teamet har indstillet. Denne procedure fører ofte til en uigennemskuelig beslutningsproces for borgerne. Erfaringer fra praksis viser, at mange sager bliver sendt frem og tilbage mellem sagsbehandlere i kommunen og rehabiliteringsteams, hvilket medfører usikkerhed om indsats og sagsbehandlingstid.

¹ http://www.ugebreveta4.dk/trods-massiv-kritik-kommuner-faar-medhold-i-9-ud-af-1_20886.aspx

Ved at give større beslutningskompetence til rehabiliteringsteamet sikres i højere grad en sammenhængende, tværfaglig og helhedsorienteret vurdering og afgørelse om indsats, ligesom forslaget vil medføre mindre bureaukrati.

Forslag:

- *Der skal tilføres øget beslutningskompetence til rehabiliteringsteamet. Kommunalbestyrelsen skal kunne uddelegere endelig beslutningskompetence til repræsentanterne i rehabiliteringsteamet, så teamet træffer afgørelse om både ydelse og den konkrete indsats til den enkelte borger.*

Udsigtsløse arbejdsprøvninger skal afskaffes og tilbudslisten forbedres

Indsatsplanen i ressourceforløb består typisk af sociale-, og sundhedsfremmende foranstaltninger, mentor, psykolog, motion og virksomhedspraktik, hvor formålet er at afklare og udvikle arbejdsevnen. Jobcentrene har typisk en liste over, hvilke indsatser, de kan bevillige, og de bærer derfor lidt præg af at fremstå som standardtilbud. Årsagen hertil kan være, at der er lagt økonomiske begrænsninger på tilbudsviften og på udvikling af nye tilbud, der måske kunne have større effekt.

Mange arbejdsprøvninger i virksomhedspraktik er blevet meget kritiseret for ikke at give mening for de borgere, der kun kan opholde sig på en virksomhed i ganske få timer om ugen – nogle gange 1 time om ugen eller derunder.

Flere læger har advaret om, at udsigtsløse arbejdsprøvninger kan forværre borgerens helbredstilstand.

Et andet urimeligt forhold ved nogle arbejdsprøvninger er, at borgere kan blive sendt ud i den ene arbejdsprøvning efter den anden, og ofte aktiveringer, som de allerede tidligere har forsøgt – uden resultater.

Forslag:

- *Kriterierne for arbejdsprøvning i ressourceforløb skal være mere præcise og dokumentationen for den nedsatte arbejdsevne skal lempes, så borgeren har garanti for en proportional sammenhæng mellem arbejdsevne og arbejdsprøvning.*
- *Der bør indføres en minimumsgrænse for antallet af timer om ugen i en arbejdsprøvning.*
- *Arbejdsprøvning under ressourceforløb må ikke forøge risikoen for yderligere tab af arbejdsevne. Der er stærkt behov for klarhed over, hvilken form for dokumentation/social- og lægefaglig vurdering, der skal til - både i forhold til at indstille til ressourceforløb og til førtidspension.*
- *Det skal fremgå af loven, at kommunerne ikke må sætte et tilbud i værk, når speciallæge eller den regionale sundhedskoordinator har frarådet det af helbredsmæssige årsager.*
- *Det skal sikres, at der er økonomiske midler til udvikling af nye tilbud og en bredere tilbudsvifte, der kan resultere i en bedre effekt. Borgeren skal desuden have garanti for, at de tilbud, som vedkommende skal deltage i, afvikles inden for en overskuelig tidshorisont.*

Kravene til rådighed og sanktioner under ressourceforløb skal justeres

Rådigheds- og sanktionsreglerne i ressourceforløb og jobafklaring tager ikke hensyn til den del af målgruppen, der er allermest udsat, og som ofte er syge borgere med meget komplekse og invaliderende problemer såsom psykiske sygdomme. Kravet for at modtage ressourceforløbsydelse er sammenlignelige med sanktionerne på kontanthjælpsområdet, som i mange tilfælde er præget af fejlagtige afgørelser². Man skal stå til rådighed for de tilbud, der er beskrevet i rehabiliteringsplanen, og overholde aftaler om samtaler mv. i kommunen. Hvis man udebliver uden grund eller undlader at meddele jobcenteret om sygdom, kan der blive sanktioneret med nedsættelse - eller ophør - af ressourceforløbsydelsen.

Men mange er for syge til at klare de tilbud, som de er forpligtede til at gennemføre. Derfor er det ikke rimeligt, at den mest sårbare gruppe af tvangsaktiverede i beskæftigelsesindsatsen skal være omfattet af de samme sanktioner ved manglende rådighed, som de mere robuste ledige.

Forslag:

- *Rådighedsbegrebet for gruppen af de allermest udsatte borgere bør udelukkende have fokus på et forpligtende samarbejde om at gennemføre rehabiliteringsplanen. Sanktioner skal lempes og kun anvendes i sjældne tilfælde, hvor der er tale om bevidst og velovervejet sabotage af samarbejdet i ressourceforløbet.*
- *Der bør lempes på sanktioner i ressourceforløbsydelsen, så ressourceforløb ikke ses som en økonomisk trussel over for de mest udsatte, men mere som en hjælp for den enkelte til at komme videre i sit liv.*
- *Som led i forenklingen af beskæftigelsesindsatsen indføres en mulighed for fritagelse af udvalgte lovgivningsmæssige krav for særligt udsatte borgere. Det kan være fritagelse fra mødepligt og aktiveringskrav.*

Modregning i ressourceforløbsydelse skal afskaffes

Medlemmer af en pensionskasse har typisk en dækning for tab af erhvervsevne, som de selv har betalt via deres obligatoriske arbejdsmarkedspension. Oprindeligt var meningen med en forsikring mod erhvervsevnetab, at medlemmer i en pensionsordning kan opretholde en god levestandard, selv om de bliver alvorligt syge og/eller mister deres erhvervsevne. Med modregningen fratages mange den mulighed, da der modregnes med 100 pct. for de løbende udbetalinger. Med de hårde modregningsregler i ressourceforløb og jobafklaringsforløb vil medlemmer af pensionskasser med en sådan ordning betale det, der svarer til ressourceforløbsydelsen til staten, i stedet for selv at få erstatningen udbetalt.

Modregningen i ressourceforløbsydelse har således udelukkende negative konsekvenser for borgere, der har troet, at de har forsikret sig mod løntab ved tab af erhvervsevne. De har været i den tro, at deres erstatning udbetales som et supplement til en offentlig ydelse under sygdom og tab af erhvervsevne, således at de ikke får væsentlige problemer med at gå ned i levestandard, hvis de mister deres erhvervsevne. I princippet har man flyttet en forsørgelsesudgift fra det offentlige til arbejdsmarkedspensionerne. Modregningen i løbende udbetalinger virker også demotiverende for at gennemføre et ressourceforløb eller et

² <https://ast.dk/publikationer/ankestyrelsens-praksisundersogelse-om-anvendelsen-af-sanktioner-over-for-uddannelses-og-kontanthjaelpsmodtagere>

jobafklaringsforløb, når man samtidig får frataget sin forsikringsudbetaling og derved skal slås med økonomiske problemer i en længere periode.

Samfundsøkonomisk er modregningen en stor fordel, da ydelsen til syge i jobafklaringsforløb eller borgere i ressourceforløb bortfalder helt eller delvist til alle, der har forsikret sig mod tab af erhvervsevne, og som får udbetalt en løbende erstatning. Da kommunen ikke betaler en ydelse, har kommunen et økonomisk incitament til dels at visitere personer med en løbende udbetaling til ressourceforløb samt dels at give et billigt og langvarigt ressourceforløb.

Forslag:

- *Modregning i ressourceforløbsydelsen ved løbende udbetaling for tab af erhvervsevne skal afskaffes, da modregningen giver incitament til uheldig kassetænkning i kommunerne og manglende incitament til at forsikre sig mod tab af erhvervsevne. Det skal kunne betale sig at tegne en privat forsikring mod tab af erhvervsevne.*

Begrebet Arbejdsrettet rehabilitering skal indskrives i lovgivningen³

Der er fortsat store udfordringer i kommuner med at få det tværfaglige samarbejdet mellem relevante faggrupper til at fungere optimalt. Den tværfaglige bredde i indsatsplanen kan blive bedre. Der er et meget stort behov for, at de forskellige fagprofessioners specialister kommer i spil til gavn for udvikling af arbejdsevnen hos personer i ressourceforløb. Det kniber med at opstille tværfaglige mål og delmål med progressionsmåling undervejs i forløbet, hvor borgerne i et ressourceforløb kan opleve fremgang og succes med forløbet.

Begrebet arbejdsrettet rehabilitering skal defineres og forstås på grundlag af borgerens samlede livssituation og begrebet bør indskrives i lovgivningen. Formålet er at etablere et tværfagligt, fælles sprog om arbejdsrettet rehabilitering for at sikre, at de lovgivningsmæssige rammer for det rehabiliterende arbejde understøtter den helhedsorienterede indsats.

Forslag:

- *Begrebet "arbejdsrettet rehabilitering" bør indføres i de relevante tværgående lovbestemmelser, der er i spil i et ressourceforløb og forstås på grundlag af borgerens samlede livssituation. De lovgivningsmæssige rammer for det rehabiliterende arbejde skal sikre en understøttelse af den helhedsorienterede indsats.*

³ For en uddybelse af den lovgivningsmæssige udformning af dette forslag henvises til notatet "Arbejdsrettet rehabilitering" af Professor Claus Vinther Nielsen for LO og FTF, september 2014.