

Betingelser for at iværksætte ressourceforløb og dokumenta- tionskrav for tilkendelse af før- tidspension

1. INDLEDNING OG VURDERING

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har anmodet om Kammeradvokatens bistand til at sikre, at lovforslag til lov om ændring af lov om aktiv beskæftigelsesindsats og lov om social pension (præcisering af regler om ressourceforløb og dokumentationskrav for tilkendelse af førtidspension) præciserer retstilstanden sådan, at der ikke længere kan opstå berettiget tvivl om, at ressourceforløb ikke skal iværksættes alene som dokumentationskrav i relation til tilkendelse af førtidspension.

Det er Kammeradvokatens vurdering, at der med lovforslaget skabes klarhed om, at det er en forudsætning for at iværksætte et ressourceforløb, at der kan peges på indsatser, hvor der er en realistisk forventning om, at borgeren kan drage nytte af indsatsen, og på sigt forbedre sin situation og blive i stand til at deltage på arbejdsmarkedet, f.eks. i et fleksjob. Lovforslaget skaber efter Kammeradvokatens vurdering endvidere klarhed om, at kravet om dokumentation i sager om tilkendelse af førtidspension ikke indebærer, at kommunen skal have afprøvet alle indsatser – herunder ressourceforløb – i praksis.

Lovforslaget indebærer således, at der ikke længere kan opstå berettiget tvivl om, at det er en forudsætning for at iværksætte ressourceforløb, at der kan peges på indsatser, hvor der er en realistisk forventning om, at borgeren kan drage nytte af indsatsen og kan udvikle sin arbejds-
evne, og at dokumentationskravet for tilkendelse af førtidspension i visse tilfælde kan være opfyldt, uden at borgeren har deltaget i et ressourceforløb, selvom det fortsat er udgangspunktet, at borgere skal deltage i et ressourceforløb, inden der kan ske tilkendelse af førtidspension.

2. GÆLDENDE RET FORUD FOR LOVFORSLAGET

2.1 Indledning

Ved lov nr. 1380 af 23. december 2012 om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om aktiv socialpolitik, lov om social pension og forskellige andre love blev der med virkning fra 1. januar 2013 indført nye regler for tilkendelse af førtidspension. Lovforslaget implementerede en reform af førtidspension og fleksjob, og der blev samtidig indført ressourceforløb, rehabiliteringsteam, fleksløntilskud mv.

Forligskredsen bag reformen af førtidspension og fleksjob bestemte i august 2017 at intensivere og fremrykke en del af evalueringen af reformen af førtidspension og fleksjob.

Baggrunden for den fremrykkede devaluering var, at en række af landets kommuner rejste en kritik af dele af lovgivningen – særligt rettet mod reglerne for dokumentation i sager om tilkendelse af førtidspension. Den fremrykkede devaluering skulle undersøge, om den praksis, der har udviklet sig i takt med implementeringen af reformen, stemmer overens med de politiske intentioner.

Den fremrykkede devaluering består dels af en gennemgang af 78 konkrete sager fra de seks største kommuner, en kvantitativ analyse af omfanget af og udviklingen i den kommunale variation i tilkendelser af førtidspension samt en redegørelse fra Ankestyrelsen.

Gennemgangen af de 78 sager peger på, at der i praksis er forskellige forståelser af, hvordan kravet til dokumentation i de gældende bestemmelser i lov om social pension fortolkes, og at der i nogle tilfælde anlægges en fortolkning af reglerne om dokumentationskravet, som stiller større krav til dokumentationen, end det var tilsigtet med reformen.

Det ser i nogle sager ud som om, at kommunerne fortolker loven således, at kravet om dokumentation kun kan opfyldes, hvis borgeren har deltaget i et ressourceforløb.

Samlet set peger den fremrykkede devaluering på, at der er behov for at præcisere reglerne for at skabe klarhed om sammenhængen mellem iværksættelse af ressourceforløb og dokumentationskravet i forbindelse med tilkendelse af førtidspension, herunder

- at dokumentationskravet for tilkendelse af førtidspension i visse tilfælde kan være opfyldt, uden at borgeren har deltaget i et ressourceforløb, og
- at det er en forudsætning for at iværksætte ressourceforløb, at der kan peges på indsatser, hvor der er en realistisk forventning om, at borgeren kan drage nytte af indsatsen og kan udvikle sin arbejdsevne.

2.2 Lov om aktiv beskæftigelsesindsats

Det følger af § 68 a, stk. 1, i lov om aktiv beskæftigelsesindsats, 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.

Det følger af lov om aktiv beskæftigelsesindsats § 68 a, stk. 9, at for personer over 40 år gælder § 68 a, stk. 1-7, tilsvarende.

Af de almindelige bemærkninger pkt. 2.1.5.2. til lovforslag nr. L 53 af 1. november 2012 fremgår det, at det som udgangspunkt ikke skal være muligt at tilkende førtidspension til personer under 40 år, med mindre arbejdsevnen er væsentligt og varigt nedsat samtidig med, at det er åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle arbejdsevnen. Det skal være klart dokumenteret, at alle muligheder på arbejdsmarkedet er udtømte.

Det fremgår videre, at personer, hvor det er overvejende sandsynligt, at de i fravær af en særlig indsats vil ende på førtidspension, skal have et individuelt tilrettelagt ressourceforløb, der kan vare fra et til fem år ad gangen. Det er en forudsætning for, at en person kan blive tilkendt et ressourceforløb, at kommunen dokumenterer, at de hidtidige indsatser og tilbud ikke har bragt personen i uddannelse eller job, og at alle relevante muligheder i beskæftigelseslovgivningen vurderes som værende udtømte.

Det fremgår desuden, at fokus for ressourceforløbet er, at arbejdsevnen skal udvikles gennem en konkret aktiv indsats, hvor borgerens mål i forhold til arbejde og uddannelse er styrende for, hvilke aktiviteter der sættes i gang. Ressourceforløbet handler med andre ord om at udvikle arbejdsevnen med henblik på at finde det rette job med opgaver, der passer til den enkelte. Derfor skal der altid opstilles konkrete og realiserbare beskæftigelsesmål for personen – også selvom beskæftigelse eller uddannelse ligger langt ude i fremtiden. Beskæftigelsesmålet skal sikre fokus i indsatsen, så både personen, personens netværk og kommunen har et pejlemærke i forhold til arbejdsmarkedet.

Endelig fremgår det, at personer under 40 år altid skal tilbydes et ressourceforløb. Som følge af at der dermed altid er mulighed for en beskæftigelsesrettet indsats, vil tilkendelse af en førtidspension som udgangspunkt ikke være mulig. Hvis forløbet ikke fører til en øget tilknytning til arbejdsmarkedet og dermed muliggør andre beskæftigelsesrettede foranstaltninger som f.eks. revalidering eller fleksjob, skal personen tilbydes endnu et ressourceforløb.

Personer over 40 år skal tilbydes et ressourceforløb, inden der kan tages stilling til en eventuel førtidspension.

Det følger også af lov om aktiv beskæftigelsesindsats § 68 a, stk. 2, at personer, hvor det som følge af svær sygdom eller på grund af betydelige funktionsnedsættelser er åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle deres arbejdsevne i et ressourceforløb, er undtaget herfra.

I de specielle bemærkninger til reformen (lovforslagets § 1, nr. 34, vedr. § 68 a i lov om aktiv beskæftigelsespolitik) fremgår det, at personer, der er så syge eller har så betydelige funktionsnedsættelser, at det er åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle arbejdsevnen, er undtaget fra ressourceforløb og stadig skal kunne tilkendes førtidspension. Det kan f.eks. være personer 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.

2.3 Lov om social pension

Førtidspension kan tilkendes personer i alderen fra 40 år til folkepensionsalderen, jf. lov om social pension § 16, stk. 1. Personer i alderen 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, jf. lov om social pension § 16, stk. 2.

Det er en betingelse for at få tilkendt førtidspension efter stk. 1 eller 2, at personens arbejdsevne er varigt nedsat, og at nedsættelsen er af et sådant omfang, at 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, jf. lov om social pension § 16, stk. 3.

Det følger af § 18, stk. 1, i lov om social pension, at 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 § 18 a.

I de almindelige bemærkninger pkt. 1.2.8 til lovforslag nr. L 53 af 1. november 2012 er det anført, at det er en forudsætning for tilkendelse af førtidspension, at kommunen kan fremlægge konkret dokumentation for, at der er gennemført en relevant og individuelt tilrettelagt indsats i form af et ressourceforløb. Det skal dokumenteres, at aktiviteter i forløbet har været skræddersyet til den enkelte borger, at der er foretaget den nødvendige opfølgning, og at forløbet i nødvendigt omfang er blevet tilpasset og justeret undervejs. Kun i de situationer, hvor

det er dokumenteret, at borgeren på trods af en systematisk aktiv indsats ikke kan finde fodfæste på arbejdsmarkedet, kan der tilkendes førtidspension. Kommunen skal på baggrund af rehabiliteringsplanens forberedende del og rehabiliteringsteamets indstilling, inden der træffes afgørelse om tilkendelse af førtidspension, som hidtil gennemføre en selvstændig vurdering af dokumentationen i forhold til afgørelse om førtidspension. 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.

Det fremgår samme sted i bemærkningerne, at det i sager, hvor det er helt åbenlyst, at en aktiv indsats ikke kan forbedre tilknytningen til arbejdsmarkedet, ikke er en forudsætning, at borgeren har deltaget i et ressourceforløb.

I de specielle bemærkninger til reformen (lovforslagets § 11, nr. 2, vedr. § 16 i lov om social pension), fremgår det, at personer, der er så syge eller har så betydelige funktionsnedsættelser, at det er helt åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle arbejdsevnen, stadig skal kunne tilkendes førtidspension. Det kan f.eks. være borgere med en betydelig nedsat funktionsevne som følge af udviklingshæmning, 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.

Det fremgår endvidere af de specielle bemærkninger (lovforslagets § 11, nr. 2, vedr. § 18 i lov om social pension), at det en betingelse, at pågældendes arbejdsevne ikke kan forbedres ved aktiverings-, revaliderings- og behandlingsmæssige samt andre foranstaltninger, og det forudsættes, at borgeren har deltaget i ressourceforløb.

Det fremgår samme sted i bemærkningerne, at det vil være muligt at behandle en sag efter reglerne om førtidspension, uden at den pågældende forud har deltaget i et ressourceforløb, hvis det på grund af særlige forhold er helt åbenbart, at pågældendes arbejdsevne ikke kan forbedres.

3. LOVFORSLAGET

3.1 Forslag til ændring af lov om aktiv beskæftigelsesindsats

Efter lovforslaget affattes § 68 a, stk. 2, i lov om aktiv beskæftigelsesindsats således:

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

..... Lovforslaget præciserer, at ressourceforløb er relevant, når der er et udviklingsperspektiv i forhold til arbejdsevnen.

Det foreslås endvidere, at det præciseres, at et ressourceforløb ikke iværksættes, hvis det er dokumenteret eller det på grund af særlige forhold er helt åbenbart, at arbejdsevnen ikke kan forbedres ved deltagelse i et ressourceforløb.

Med den foreslåede ordning er det således en forudsætning for at iværksætte et ressourceforløb, at der kan peges på indsatser, hvor der er en realistisk forventning om, at borgeren kan drage nytte af indsatsen, og på sigt forbedre sin situation og blive i stand til at deltage på arbejdsmarkedet, f.eks. i et fleksjob.

Det betyder, at kommunen skal vurdere, om det kan forventes, at borgeren vil kunne udvikle sin arbejdsevne i et ressourceforløb, inden der visiteres til forløbet. Der skal visiteres til ressourceforløb, hvis der på sigt er en mulighed for, at borgerens arbejdsevne kan udvikles i en sådan grad, at borgeren vil kunne blive i stand til at have indtægtsgivende arbejde i form af ordinære timer eller i et fleksjob - eventuelt efter gennemførelse af en uddannelse.

Det betyder endvidere, at hvis det er dokumenteret eller på grund af særlige forhold er helt åbenbart, at borgerens arbejdsevne ikke kan forbedres ved deltagelse i et ressourceforløb, så skal ressourceforløb ikke iværksættes.

Hvis det er helt åbenbart, at arbejdsevnen ikke kan udvikles, skal kommunen vurdere, om nedsættelsen af arbejdsevnen er varig og har et sådant omfang, at betingelserne for at tilkende førtidspension er tilstede.

3.2 Forslag til ændring af lov om social pension

Efter lovforslaget affattes § 16, stk. 2, i lov om social pension således:

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

Det foreslås endvidere, at der i § 18, stk. 1, indsættes ordet ”relevant”, således at bestemmelsen fremover affattes:

”Kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om, at sagen overgår til behandling efter reglerne om førtidspension, når det er dokumenteret eller det på grund af særlige forhold er helt åbenbart, at den pågældendes arbejdsevne ikke kan forbedres ved deltagelse i relevante jobafklaringsforløb, ressourceforløb eller aktiverings-,

.....
revaliderings-, behandlingsmæssige eller andre foranstaltninger, jf. dog § 17, stk. 2 og 3, og § 18 a.”

Med den nye formulering bliver det tydeliggjort, at kravet om dokumentation ikke indebærer, at kommunen skal have afprøvet alle indsatser – herunder ressourceforløb – i praksis. Kommunen skal i hver enkelt sag vurdere – om og i givet fald – hvilke indsatser det er relevante at afprøve i forhold til udvikling af borgerens arbejdsevne.

Kravet til dokumentation anses som opfyldt, når

- helbredsoplysninger i sig selv dokumenterer, at der er ret til førtidspension (helt åbenbart på grund af særlige forhold),
- helbredsoplysninger sammen med øvrige oplysninger om borgerens ressourcer, personlige og faglige kompetencer, samt oplysninger om resultatet af indsatser borgeren har modtaget for at udvikle arbejdsevnen, uden at borgeren har deltaget i ressourceforløb, dokumenterer, at der er ret til førtidspension (helt åbenbart på grund af dokumentation), eller
- helbredsoplysninger sammen med øvrige oplysninger om borgerens ressourcer, personlige og faglige kompetencer, samt oplysninger om resultatet af indsatser, herunder ressourceforløb, som borgeren har modtaget for at udvikle arbejdsevnen, dokumenterer, at der er ret til førtidspension (helt åbenbart på grund af dokumentation).

Kravet om dokumentation betyder på den ene side, at kommunerne skal sikre, at ressourceforløb rent faktisk iværksættes i de sager, hvor det er relevant, og på den anden side, at kommunerne skal tilkende førtidspension, selvom der ikke er gennemført et ressourceforløb, hvis der er dokumentation for, at det er helt åbenbart, at arbejdsevnen ikke kan udvikles. Det er fortsat en betingelse for tilkendelse af førtidspension, at nedsættelsen af arbejdsevnen er varig og af et sådant omfang, at den pågældende uanset mulighederne for støtte efter den sociale eller anden lovgivning, herunder beskæftigelse i fleksjob, ikke vil være i stand til at blive selvforsørgende ved indtægtsgivende arbejde.

Endelig er der tale om en præcisering, som sikrer overensstemmelse mellem ordlyden i § 16, stk. 2, og § 18, stk. 1, således at der ikke er tvivl om, at der for alle aldersgrupper gælder en forudsætning om, at de tiltag, der iværksættes skal være relevante, forstået som, at der skal være et udviklingsperspektiv i forhold til arbejdsevnen.

4. VURDERING

.....
Det er Kammeradvokatens vurdering, at der med lovforslaget skabes klarhed om, at det er en forudsætning for at iværksætte et ressourceforløb, at der kan peges på indsatser, hvor der er

.....

en realistisk forventning om, at borgeren kan drage nytte af indsatsen, og på sigt forbedre sin situation og blive i stand til at deltage på arbejdsmarkedet, f.eks. i et fleksjob. Lovforslaget skaber efter Kammeradvokatens vurdering endvidere klarhed om, at kravet om dokumentation i sager om tilkendelse af førtidspension ikke indebærer, at kommunen skal have afprøvet alle indsatser – herunder ressourceforløb – i praksis.

Lovforslaget er udarbejdet med den højest mulige grad af tydelighed og sproglige præcision. Hertil kommer, at det giver et samlet og komplet bidrag til forståelsen af betingelserne for at iværksætte ressourceforløb og kravene til dokumentation i førtidspensionssager samt den indre sammenhæng mellem disse regler.

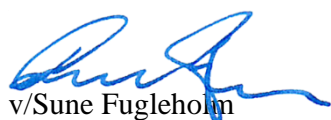
Lovforslaget indebærer således, at der ikke længere kan opstå berettiget tvivl om, at det er en forudsætning for at iværksætte ressourceforløb, at der kan peges på indsatser, hvor der er en realistisk forventning om, at borgeren kan drage nytte af indsatsen og kan udvikle sin arbejds-evne, og at dokumentationskravet for tilkendelse af førtidspension i visse tilfælde kan være opfyldt, uden at borgeren har deltaget i et ressourceforløb, selvom det fortsat er udgangspunktet, at borgere skal deltage i et ressourceforløb, inden der kan ske tilkendelse af førtidspension.

På disse punkter vil der fremover kun være én udlægning, som med rimelighed kan siges at være inden for almindelige rammer for lovfortolkning. Det vil sige, at kommunerne, Ankestyrelsen og domstolene fremover ikke vil kunne træffe afgørelse om, at der skal iværksættes ressourceforløb, hvis der ikke er en realistisk forventning om, at borgeren kan drage nytte af indsatsen, og på sigt forbedre sin situation og blive i stand til at deltage på arbejdsmarkedet. Kommunerne, Ankestyrelsen og domstolene vil endvidere ikke kunne nå frem til, at det i alle tilfælde er en betingelse for tilkendelse af førtidspension, at borgeren har deltaget i et ressourceforløb. Begge dele vil i givet fald være udtryk for en åbenbar forkert fortolkning af reglerne.

Sammenfattende er det Kammeradvokatens vurdering, at lovforslaget skaber klarhed om betingelserne for at iværksætte ressourceforløb samt dokumentationskrav for tilkendelse af førtidspension, og at praksis således vil blive bragt i overensstemmelse med lovgivers intentioner, som lå til grund for vedtagelsen af lov nr. 1380 af 23. december 2012 om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om aktiv socialpolitik, lov om social pension og forskellige andre love.

København, den 29. januar 2018

Kammeradvokaten



v/Sune Fugleholm
– Partner, Advokat (H)