



Lovforslag nr. L 193

Folketinget 2017-18

FremSAT den 21. marts 2018 af beskæftigelsesministeren (Troels Lund Poulsen)

Forslag

til

Lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og lov om social pension

(Ressourceforløb og dokumentationskrav for tilkendelse af førtidspension)

§ 1

I lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, jf. lovbekendtgørelse nr. 1342 af 11. november 2016, som ændret ved lov nr. 173 af 20. februar 2017 og lov nr. 674 af 8. juni 2017, foretages følgende ændring:

1. § 68 a, stk. 2, affattes således:

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

§ 2

I lov om social pension, jf. lovbekendtgørelse nr. 1208 af 17. november 2017, som ændret ved lov nr. 1555 af 19. december 2017, foretages følgende ændringer:

1. I § 16, stk. 2, indsættes efter »forbedres«: »ved deltagelse i relevante jobafklaringsforløb, ressourceforløb eller aktiverings-, revaliderings-, behandlingsmæssige eller andre foranstaltninger«.

2. I § 18, stk. 1, indsættes efter »ved deltagelse i«: »relevante«.

§ 3

Loven træder i kraft den 1. juni 2018.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

Indholdsfortegnelse

1. Indledning
 - 1.1. Baggrunden for lovforslaget
 - 1.2. Konklusion på den fremrykkede devaluering og behovet for præcisering
2. Lovforslagets indhold
 - 2.1. Ressourceforløb
 - 2.1.1. Gældende ret
 - 2.1.2. Ministeriets overvejelser og den foreslåede ordning
 - 2.2. Dokumentationskrav i sager om førtidspension
 - 2.2.1. Gældende ret
 - 2.2.2. Ministeriets overvejelser og den foreslåede ordning
3. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige
4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.
5. Administrative konsekvenser for borgere
6. Miljømæssige konsekvenser
7. Forholdet til EU-retten
8. Hørte myndigheder og organisationer
9. Sammenfattende skema

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 udmøntede aftale af 30. juni 2012 mellem den daværende regering (Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti og Radikale Venstre) og Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti, om en reform af førtidspension og fleksjob. Der blev i den forbindelse indført ressourceforløb, rehabiliteringsteam, fleksløntilskud m.v.

Reformens overordnede mål er, at flest muligt skal i arbejde og forsørge sig selv. En af de centrale intentioner var at reducere antallet af tilkendelser af førtidspension ved hjælp af en styrket forebyggende indsats, herunder deltagelse i ressourceforløb.

Ressourceforløb blev indført for at udvikle borgerens arbejdsevne og dermed, hvis det er muligt, forebygge førtidspension. Deltagelse i et ressourceforløb skal sikre, at alle relevante muligheder for at udvikle arbejdsevnen har været forsøgt, inden der tilkendes førtidspension.

Forligskredsen bag reformen af førtidspension og fleksjob blev i februar 2018 enige om at foretage en lovændring, blandt andet for at præcisere, at det er intentionen med reglerne, at der kun skal iværksættes ressourceforløb, når der kan peges på indsatser, hvor der er en realistisk forventning om, at borgeren kan drage nytte af indsatsen og kan udvikle sin arbejdsevne.

1.1. Baggrunden for lovforslaget

Ved aftalen af 30. juni 2012 om en reform af førtidspension og fleksjob blev det bestemt, at hele reformen skulle evalueres. Forligskredsen bag reformen bestemte i efteråret

2017 at intensivere og fremrykke en del af evalueringen af reformen.

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 evaluering 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.

1.2. Konklusion på den fremrykkede devaluering og behovet for præcisering

Der er i dag to spor for, hvornår der efter pensionsloven kan ske tilkendelse af førtidspension. Der skal enten være tale om en situation, hvor det 1) på grund af særlige forhold (helbreds-mæssige) er helt åbenbart, at den pågældendes arbejdsevne ikke kan forbedres, eller hvor det 2) er dokumenteret, at det er helt åbenbart, at den pågældendes arbejdsevne ikke kan forbedres.

Sager, hvor det på grund af særlige forhold (helbreds-mæssige) er helt åbenbart, at arbejdsevnen ikke kan udvikles, er kendetegnet ved, at det ud fra eksisterende faglig viden om betydelige funktionsnedsættelser eller visse alvorlige sygdomstilstande og deres prognoser er klart, at den pågældendes arbejdsevne ikke kan forbedres.

Sager, hvor det er dokumenteret, at det er helt åbenbart, at arbejdsevnen ikke kan udvikles, er kendetegnet ved, at helbredsoplysninger sammen med øvrige oplysninger doku-

menterer, at borgeren opfylder lovens betingelser for at tilkende førtidspension.

En stringent sondring mellem de to typer af sager er vigtig, når kommunerne skal tage stilling til, om der foreligger tilstrækkelig dokumentation for tilkendelse af førtidspension.

Det er intentionen med reglerne, at der skal iværksættes ressourceforløb, når der kan peges på indsatser, hvor der er en realistisk forventning om, at borgeren kan drage nytte af indsatsen og kan udvikle sin arbejdsevne. Det fremgår også af skrivelse nr. 9248 af 14. marts 2017 om ressourceforløb.

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, 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.

Ankestyrelsen har udarbejdet en redegørelse om afgørelser i 40 udvalgte sager om ressourceforløb, hvor borgeren har klaget over, at der ikke er tilkendt førtidspension.

I 20 af sagerne er Ankestyrelsen enig med kommunerne i, at borgeren er i målgruppen for ressourceforløb, mens Ankestyrelsen har ændret 20 afgørelser til førtidspension. I alle de sager, hvor der er tilkendt førtidspension, har det været afgørende, at der ikke er flere relevante behandlingsmuligheder, at diagnoser og helbredsforhold er tilstrækkelig afklaret, og at nedsættelsen af funktionsevnen som følge af helbredsforholdene er afklaret. Det vil sige, at arbejdsevnen er varigt nedsat. Kun i én af disse 20 sager havde borgeren allerede deltaget i et ressourceforløb forud for kommunens afgørelse om afslag på førtidspension.

På trods af reformens målsætning om, at det som udgangspunkt er en forudsætning for tilkendelse af førtidspension, at borgeren har deltaget i ressourceforløb, var det i 2016 kun 20 pct. af de borgere, der blev tilkendt førtidspension, der havde deltaget i et ressourceforløb forud for tilkendelsen.

Samlet set peger den fremrykkede evaluering på, at der er behov 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.

I forligskredsen er der enighed om, at skrivelsen om ressourceforløb beskriver intentionerne med reformen. Forligskredsen ønsker med lovændringen at sikre, at reglerne understøtter intentionen i reformen og orienteringsskrivelsen.

Regelændringen skal således sikre, at der ikke er tvivl om, at der kan ske tilkendelse af førtidspension uden forudgående ressourceforløb både i sager, hvor det 1) på grund af særlige forhold (helbredsmæssige) er helt åbenbart, at den pågældendes arbejdsevne ikke kan forbedres, og i sager, hvor det 2) er dokumenteret, at det er helt åbenbart, at den pågældendes arbejdsevne ikke kan forbedres.

Regelændringen skal også sikre, at der ikke iværksættes ressourceforløb udelukkende for at opfylde dokumentationskravet, og at borgere ikke kommer i klemme som følge af uklarhed om dokumentationskravet.

Intentionen om, at en borger som udgangspunkt skal have deltaget i mindst ét ressourceforløb, før der kan tilkendes førtidspension, fastholdes.

Kommunerne skal således både have fokus på at iværksætte ressourceforløb forud for tilkendelse af førtidspension, når dette er relevant, og på at dokumentationskravet ved tilkendelse af førtidspension i visse sager kan være opfyldt, uden at borgeren har deltaget i et ressourceforløb.

Som følge af de ændringer, der gennemføres med dette lovforslag, vil der ske præciseringer i tilhørende vejledninger og skrivelser, således at der er en helt stringent beskrivelse af dokumentationskravet.

2. Lovforslagets indhold

2.1. Ressourceforløb

2.1.1. Gældende ret

Der blev med reformen af førtidspension og fleksjob indført et helt nyt tilbud – ressourceforløb.

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

Det følger af bemærkningerne til lovforslag nr. L 53 af 1. november 2012 om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om aktiv socialpolitik, lov om social pension og forskellige andre love, som fremsat, jf. Folketingstidende 2012-13, A, side 32, at det som udgangspunkt ikke skal være muligt at tilkende førtidspension til personer under 40 år medmindre, 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 endvidere af bemærkningerne i Folketingstidende 2012-13, A, side 32, 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 af bemærkningerne i Folketingstidende 2012-13, A, side 32, 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 af bemærkningerne i Folketingstidende 2012-13, A, side 33, 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 fx 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 § 68 a, stk. 2, i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, at personer, hvor det som følge af svær sygdom eller på grund af betydelige funktionsned sættelser er åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle deres arbejdsevne i et ressourceforløb, er undtaget fra § 68 a, stk. 1.

Af de specielle bemærkninger i lovforslag nr. L 53 af 1. november 2012 om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om aktiv socialpolitik, lov om social pension og forskellige andre love, som fremsat, jf. Folketingstidende 2012-13, A, side 78, til § 1, nr. 34 (§ 68 a, stk. 2) fremgår det, at personer, der er så syge eller har så betydelige funktionsned sættelser, at det er åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle arbejdsevnen, er undtaget fra ressourceforløb og stadig skal kunne tilkendes førtidspension. Det kan fx 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 sygdommen er hastigt accelererende.

2.1.2. Ministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

Som beskrevet under pkt. 1.1.3 har forligskredsen bag reformen bestemt at intensivere og fremrykke en del af evalueringen af reformen af førtidspension og fleksjob.

Evalueringen har vist, at der i praksis har udviklet sig forskellige forståelser af, om reglerne krav til dokumentation i sager om førtidspension betyder, at kommunerne altid skal iværksætte et ressourceforløb, hvis det ikke kan udelukkes, at arbejdsevnen kan udvikles gennem et ressourceforløb. Det har herunder vist sig uklart om borgere under 40 år altid skal visiteres til ét eller flere ressourceforløb inden tilkendelse af førtidspension.

Når der er tale om borgere med komplekse problemer og en meget lille arbejdsevne, kan det være vanskeligt at afgøre, om førtidspension eller ressourceforløb er den rigtige løsning. Der er tale om en konkret vurdering af borgerens funktionsevne sammenholdt med en vurdering af, om der er tale om en varig eller midlertidig tilstand.

Det er ikke eksplicit anført i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, hvornår et ressourceforløb er relevant.

Det foreslås derfor, at det skrives ind i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, at ressourceforløb er relevant, når der er et udviklingsperspektiv i forhold til arbejdsevnen, og at det samtidig tydeliggøres, at et ressourceforløb ikke er relevant, hvis det allerede 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 ændring 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, fx i et fleksjob.

Inden der visiteres til et ressourceforløb, skal kommunen vurdere, om det kan forventes, at borgeren vil kunne udvikle sin arbejdsevne i et ressourceforløb. 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. Er dette ikke tilfældet, skal kommunen vurdere, om der i stedet skal indledes en sag om førtidspension.

Der skal således ikke iværksættes ressourceforløb, hvis det enten er dokumenteret eller det på grund af særlige forhold er helt åbenbart, at arbejdsevnen ikke kan forbedres ved deltagelse i et sådant forløb.

Forslaget skal ses i sammenhæng med præciseringen om dokumentationskravet i lov om social pension, jf. pkt. 2.2.2.

2.2. Dokumentationskrav i sager om førtidspension

2.2.1. Gældende ret

Førtidspension kan tilkendes personer i alderen fra 40 år til folkepensionsalderen, jf. § 16, stk. 1, i lov om social pension. Personer i alderen 18 til 39 år kan tilkendes førtidspen-

sion, hvis det er dokumenteret eller det på grund af særlige forhold er helt åbenbart, at arbejdsevnen ikke kan forbedres, jf. § 16, stk. 2, i lov om social pension.

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. § 16, stk. 3, i lov om social pension.

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.

Dokumentationskravet skal overordnet set administreres i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige principper for sagsoplysning (officialmaksimen). Efter disse principper skal en sag oplyses og undersøges så langt, som det er nødvendigt i det enkelte tilfælde for at træffe en materielt lovlig og rigtig afgørelse. Omvendt skal der ikke indhentes oplysninger eller gennemføres undersøgelser, som ikke er relevante for afgørelsen.

Dokumentationskravet i forhold til sager om tilkendelse af førtidspension er nærmere udmøntet i forarbejderne til 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 (reformen).

I bemærkningerne til lovforslag nr. L 53 af 1. november 2012 om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om aktiv socialpolitik, lov om social pension og forskellige andre love, som fremsat, jf. Folketingstidende 2012-13, A, side 28, er det således 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, jf. Folketingstidende 2012-13, A, side 28, 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.

Af de specielle bemærkninger i lovforslag nr. L 53 af 1. november 2012 om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om aktiv socialpolitik, lov om social pension og forskellige andre love, som fremsat, jf. Folketingstidende 2012-13, A, side 129, til § 11, nr. 2 (§ 16) 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 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.

Det fremgår af de specielle bemærkninger, jf. Folketingstidende 2012-13, A, side 130, til § 11, nr. 2 (§ 18), at det er 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, jf. Folketingstidende 2012-13, A, side 130, til § 11, nr. 2 (§ 18), 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.

Kravet om dokumentation i § 16, stk. 2, og § 18, stk. 1, i lov om social pension skal ses i sammenhæng med § 68 a i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, som regulerer ressourceforløb. Gældende ret for ressourceforløb er beskrevet under punkt 2.1.1.

2.2.2. *Ministeriets overvejelser og den foreslåede ordning*

Som beskrevet under pkt. 1.1.3 har forligskredsen bag reformen bestemt at intensivere og fremrykke en del af evalueringen af reformen af førtidspension og fleksjob.

Evalueringen har vist, at der i praksis er forskellige forståelser af, hvordan kravet til dokumentation i de gældende bestemmelser i § 16, stk. 2, og § 18, stk. 1, i lov om social pension, skal fortolkes, og at der i nogle tilfælde anlægges en fortolkning af reglerne, som stiller større krav til dokumentationen, end det var tilsigtet med reformen.

Det har således vist sig, at der i praksis er forskellige forståelser af, om det er en forudsætning for tilkendelse af førtidspension, at kommunen kan fremlægge konkret dokumentation for, at der er gennemført en indsats i form af et ressourceforløb, medmindre der er tale om, at det på grund af særlige forhold er helt åbenbart, at pågældendes arbejdsevne ikke kan forbedres. I sammenhæng hermed ses der forskellige forståelser af, hvorvidt reglerens krav til dokumentation i sager om førtidspension betyder, at kommunerne al-

tid skal iværksætte et ressourceforløb, hvis det ikke kan udelukkes, at arbejdsevnen kan udvikles gennem et ressourceforløb, jf. pkt. 2.1.1 og 2.1.2.

Det er ikke eksplicit anført i lov om social pension, at kravet om dokumentation ikke må føre til, at der iværksættes beskæftigelsesrettede tiltag, herunder ressourceforløb, som ikke er relevante i forhold til at udvikle borgerens arbejdsevne, eller som alene igangsættes med henblik på at opfylde dokumentationskravet.

Det foreslås derfor, at det præciseres i lov om social pension, at kravet om dokumentation indebærer, at alle relevante indsatser herunder ressourceforløb skal gennemføres, hvormed det tydeliggøres, at lovens krav om dokumentation ikke må føre til, at der iværksættes indsatser, herunder ressourceforløb, som ikke er relevante i forhold til udvikling af borgerens arbejdsevne.

Det ønskes samtidig tydeliggjort, at kravet om dokumentation ikke betyder, 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.

Regelændringen skal sikre, at der ikke er tvivl om, at der kan ske tilkendelse af førtidspension uden forudgående ressourceforløb både i sager, hvor det 1) på grund af særlige forhold (helbredsmæssige) er helt åbenbart, at den pågældendes arbejdsevne ikke kan forbedres, og i sager, hvor det 2) er dokumenteret, at det er helt åbenbart, at den pågældendes arbejdsevne ikke kan forbedres.

Sager, hvor det på grund af særlige forhold (helbredsmæssige) er helt åbenbart, at arbejdsevnen ikke kan udvikles, er kendetegnet ved, at det ud fra eksisterende faglig viden om betydelige funktionsnedsættelser eller visse alvorlige sygdomstilstande og deres prognoser er klart, at den pågældendes arbejdsevne ikke kan forbedres.

Som eksempel kan nævnes personer med betydelig nedsat psykisk funktionsevne som følge af alvorlig udviklingshæmning, personer med alvorlig hjerneskade eller en alvorlig sindslidelse samt personer med alvorlige lidelser, hvor de medicinske behandlingsmuligheder er udtømte og prognosen er, at sygdommen er fremadskridende og/eller kun giver kort restlevetid.

Sagerne vil oftest være kendetegnet ved, at det uden forudgående afklaring af arbejdsevnen i praksis på grund af særlige forhold (helbredsmæssige) er helt åbenbart, at borgeren opfylder lovens betingelser for at tilkende førtidspension.

Sager, hvor det er dokumenteret, at det er helt åbenbart, at arbejdsevnen ikke kan udvikles, er kendetegnet ved, at helbredsoplysninger sammen med øvrige oplysninger dokumenterer, at borgeren opfylder lovens betingelser for at tilkende førtidspension.

Sådanne sager vil være kendetegnet ved at indeholde både dokumentation om borgerens helbredsforhold og borgerens ressourcer, personlige og faglige kompetencer, samt oplys-

ninger om resultatet af indsatser, som borgeren har modtaget for at udvikle arbejdsevnen.

Uanset hvilken sagstype, der er tale om, skal det fortsat være sådan, at sager om tilkendelse af førtidspension skal administreres i overensstemmelse med officialmaksimen. Det indebærer bl.a., at en sag om tilkendelse af førtidspension skal oplyses og undersøges så langt, som det er nødvendigt i det enkelte tilfælde for at træffe en materielt lovlig og rigtig afgørelse, dvs. at det er dokumenteret, at borgeren opfylder betingelserne for at få tilkendt førtidspension. Det indebærer omvendt, at der ikke indhentes oplysninger eller gennemføres undersøgelser, som ikke er relevante for afgørelsen. Kommunen skal kun indhente de oplysninger og den dokumentation om borgeren, som er nødvendig for at kunne begrunde og træffe afgørelse om førtidspension.

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 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 er således fortsat udgangspunktet, at det er en forudsætning for, at der kan tilkendes førtidspension, at kommunen kan fremlægge konkret dokumentation for, at der er gennemført en relevant og individuelt tilrettelagt indsats for at udvikle arbejdsevnen i form af et ressourceforløb. Men dokumentation kan i visse sager være fyldestgørende, selvom borgeren ikke har deltaget i et ressourceforløb.

Præciseringen i lov om social pension skal ses i sammenhæng med ændringen i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Forslaget forventes at medføre en reel praksisændring, hvor en mindre andel borgere vil få en tidligere tilkendelse af førtidspension i tråd med intentionerne i reformen. Den tidligere tilkendelse ventes at føre til et tilsvarende lavere antal personer i ressourceforløb.

Isoleret set i forhold til den nuværende aktivitet vil forslaget evt. kunne medføre begrænsede merudgifter til førtidspension og mindreudgifter til ressourceforløb. Forslaget indebærer ikke merudgifter til førtidspension i forhold til det forventede med reformøkonomien, og vurderes finansieret indenfor den samlede budgettering. Lovforslaget skønnes således ikke at have økonomiske konsekvenser af betydning.

De økonomiske og administrative konsekvenser af lovforslaget skal forhandles med de kommunale parter.

Lovforslaget har ingen konsekvenser for regionerne.

Lovforslaget skønnes ikke at have nogen konsekvenser for staten.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

Lovforslaget medfører ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet.

5. Administrative konsekvenser for borgere

Lovforslaget medfører ingen administrative konsekvenser for borgere.

6. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget medfører ingen miljømæssige konsekvenser.

7. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

8. Hørte myndigheder og organisationer

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 6. til den 21. februar 2018 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

Advokatrådet, Ankestyrelsen, Arbejdsløshedskassen for Selvstændige (ASE), Arbejdsmarkedets Tillægspension, Ar-

bejdsskadeforeningen AVS, Bedre Psykiatri, Beskæftigelsesrådet, Beskæftigelsesrådets Ydelsesudvalg, Business Danmark, Danmarks Frie Fagforening, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Handicaporganisationer, Danske Patienter, Danske Regioner, Danske Seniorer, Datatilsynet, Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet, Det Centrale Handicapråd, Erhvervsstyrelsen, Finansrådet, Finanstilsynet, Finansektorens Arbejdsgiverforening, Foreningen af Social-, Sundheds- og Arbejdsmarkedschefer i Danmark, Foreningen af Statsforvaltningsdirektører, Foreningen af Statsforvaltningsjurister, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Forsikring & Pension, Frie Funktionærer, Frivilligrådet, Institut for Menneskerettigheder, Jobrådgivernes Brancheforening, KL, KMD, Kommunernes revision, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte, Kooperationen, Kristelig Arbejdsgiverforening, Kristelig Fagbevægelse, Landsforeningen af førtidspensionister, LAFS- Landsforeningen af Fleks- og Skånejobbere, LAP - Landsforeningen af nuværende og tidligere Psykiatribrugere, Lægeforeningen, Pension Danmark, Psykiatrifonden, Retssikkerhedsfonden, Rigsrevisionen, Rådet for Socialt Udsatte, SAND - De hjemløses organisation, SIND, Facebook-gruppen Stop fleksjobreformen, Sundhedskartellet og Ældre Sagen.

9. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/ Mindreudgifter (hvis ja, angiv omfang)	Negative konsekvenser/ Merudgifter (hvis ja, angiv omfang)
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgere	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Forslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter	
Er i strid med de fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering / Går videre end minimumskrav i EU-regulering	JA	NEJ X

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Det følger af § 68 a, stk. 1, i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, at personer under 40 år, der har komplekse pro-

blemer 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 en aktiv beskæftigelsesindsats § 68 a, stk. 9, at for personer over 40 år gælder § 68 a, stk. 1-7 tilsvarende.

Det følger også af lov om en 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.

Af de specielle bemærkninger i lovforslag nr. L 53 af 1. november 2012 om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om aktiv socialpolitik, lov om social pension og forskellige andre love, som fremsat, jf. Folketingstidende 2012-13, A, side 78, til § 1, nr. 34 (§ 68 a, stk. 2) 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 fx 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 sygdommen er hastigt accelererende.

Det har vist sig, at der i praksis har udviklet sig forskellige forståelser af, om reglernes krav til dokumentation betyder, at kommunerne altid skal iværksætte et ressourceforløb, hvis det ikke kan udelukkes, at arbejdsevnen kan udvikles gennem et ressourceforløb.

Det foreslås derfor, at § 68 a, stk. 2, nyaffattes således, at det fremgår af bestemmelsens første punktum, at ressourceforløb er relevant, når der er et udviklingsperspektiv i forhold til arbejdsevnen.

Det betyder, 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, fx i et fleksjob.

Det vil sige, 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 indtægtsgiven-

de arbejde i form af ordinære timer eller i et fleksjob – eventuelt efter gennemførelse af en uddannelse.

Det foreslås endvidere i § 68 a, stk. 2, 2. punktum, at ressourceforløb ikke skal 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.

Sager, hvor det på grund af særlige forhold (helbredsmæssige) er helt åbenbart, at arbejdsevnen ikke kan udvikles, er kendetegnet ved, at det ud fra eksisterende faglig viden om betydelige funktionsnedsættelser eller visse alvorlige sygdomstilstande og deres prognoser er klart, at den pågældendes arbejdsevne ikke kan forbedres.

Sager, hvor det er dokumenteret, at det er helt åbenbart, at arbejdsevnen ikke kan udvikles, er kendetegnet ved, at helbredsoplysninger sammen med øvrige oplysninger dokumenterer, at borgeren opfylder lovens betingelser for at tilkende førtidspension.

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 til stede.

Forslaget skal ses i sammenhæng med præciseringen om dokumentationskravet i lov om social pension, jf. pkt. 2.2.2.

Der henvises i øvrigt til de almindelige bemærkninger under pkt. 2.1.2.

Til § 2

Til nr. 1

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 har vist sig, at der i praksis er forskellige forståelser af, om det er en forudsætning for tilkendelse af førtidspension, at kommunen kan fremlægge konkret dokumentation for, at der er gennemført en indsats i form af et ressourceforløb.

Det er ikke eksplicit anført i § 16, stk. 2, i lov om social pension, at kravet om dokumentation ikke må føre til, at der iværksættes beskæftigelsesrettede tiltag, herunder ressourceforløb, som ikke er relevante i forhold til at udvikle borgers arbejdsevne, eller som alene igangsættes med henblik på at opfylde dokumentationskravet.

Det foreslås, at det præciseres i § 16, stk. 2, at der kan tilkendes førtidspension, hvis det er dokumenteret eller det på grund af særlige forhold er helt åbenbart, at arbejdsevnen ikke kan forbedres ved deltagelse i relevante jobafklaringsforløb, ressourceforløb eller aktiverings- revaliderings-, behandlingsmæssige eller andre foranstaltninger.

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

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" – som eksempel kan nævnes personer med betydelig nedsat psykisk funktionsevne som følge af alvorlig udviklingshæmning, personer med alvorlig hjerneskade eller en alvorlig sindslidelse samt personer med alvorlige lidelser, hvor de medicinske behandlingsmuligheder er udtømte og prognosen er, at sygdommen er fremadskridende og/eller kun giver kort restlevetid),
- helbredsoplysninger sammen med øvrige oplysninger om borgerens ressourcer, personlige og faglige kompetencer, samt oplysninger om resultatet af relevante 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 relevante 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.

Der henvises i øvrigt til de almindelige bemærkninger under pkt. 2.2.2.

Til nr. 2

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.

Det har vist sig, at der i praksis er forskellige forståelser af, om det er en forudsætning for tilkendelse af førtidspension, at kommunen kan fremlægge konkret dokumentation for, at der er gennemført en indsats i form af et ressourceforløb.

Det er ikke eksplicit anført i § 18, stk. 1, i lov om social pension, at kravet om dokumentation ikke må føre til, at der iværksættes beskæftigelsesrettede tiltag, herunder ressourceforløb, som ikke er relevante i forhold til at udvikle borgerens arbejdsevne, eller som alene igangsættes med henblik på at opfylde dokumentationskravet.

Det foreslås, at det præciseres i § 18, stk. 1, 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 relevante jobafklaringsforløb, ressourceforløb eller aktiverings-, revaliderings-, behandlingsmæssige eller andre foranstaltninger.

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

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til nr. 1 og til de almindelige bemærkninger under pkt. 2.2.2.

Til § 3

Det foreslås, at loven træder i kraft den 1. juni 2018.

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, idet det fremgår af § 135 i lov om aktiv beskæftigelsesindsats, og § 73 i lov om social pension, at lovene ikke gælder for Færøerne og Grønland.

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

*Gældende formulering**Lovforslag*

§ 1

§ 68 a.

Stk. 2. 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 fra stk. 1.

Stk. 3-9...

§ 16....

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. 2-3...

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

Stk. 2...

I lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, jf. lovbekendtgørelse nr. 1342 af 11. november 2016, som ændret ved lov nr. 173 af 20. februar 2017 og lov nr. 674 af 8. juni 2017, foretages følgende ændring:

1. § 68 a, stk. 2, affattes således:

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

§ 2

I lov om social pension, jf. lovbekendtgørelse nr. 1208 af 17. november 2017, som ændret ved lov nr. 1555 af 19. december 2017, foretages følgende ændringer:

1. I § 16, stk. 2, indsættes efter »forbedres«: »ved deltagelse i relevante jobafklaringsforløb, ressourceforløb eller aktiverings-, revaliderings-, behandlingsmæssige eller andre foranstaltninger«.

2. I § 18, stk. 1, indsættes efter »ved deltagelse i«: »relevante«.

