



Marts 2018

J.nr. 18/01792

Resumé og kommentarer til høringsvar vedrørende forslag til lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og lov om social pension (Ressourceforløb og dokumentationskrav for tilkendelse af førtidspension)

1. Indledning

Lovforslaget blev sendt i ekstern høring den 6. februar 2018 med høringsfrist den 21. februar 2018 kl. 14.00.

Lovforslaget har været til høring hos følgende myndigheder, organisationer m.v.:

Advokatrådet, Ankestyrelsen, Arbejdsløhedskassen for Selvstændige (ASE), Arbejdsmarkedets Tillægspension, Arbejdsskadeforeningen 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, Finanssektorens 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, Rigsrevisionen, Rådet for Socialt Udsatte, SAND - De hjemløses organisation, SIND, Facebook-gruppen Stop fleksjobreformen, Sundhedskartellet og Ældre Sagen.

Lovforslaget blev den 6. februar 2018 lagt på høringsportalen.dk.

Der er modtaget høringsvar fra:

Advokatsamfundet, Ankestyrelsen, Akademikerne, Arbejdsskadeforeningen AVS, Arbejdsgiversiden i BER (Dansk Arbejdsgiverforening og Lederne), Danske Handicaporganisationer (DH), Danske Patienter, Danske Regioner, Dansk Handicap Forbund, Dansk Socialrådgiverforening, Datatilsynet, Det Faglige Hus, Ergoterapeutforeningen, Erhvervsstyrelsen, Finanssektorens Arbejdsgiverforening (FA), Finanstilsynet, Foreningen af kommunale social- sundheds- og arbejdsmarkedschefer i Danmark (FSD), Forhandlingsfællesskabet, Forsikring og

Pension, FTF, Hjernesagen, Institut for Menneskerettigheder, Jobcentrets ofre, KL, LAP - Landsforeningen af nuværende og tidligere Psykiatribrugere, Landsforeningen for Førtidspensionister, Landsforeningen LEV, LO, Lægeforeningen, Rådet for Socialt Udsatte, SAND – De hjemløses landsorganisation, Statsforvaltningen og Ældre Sagen.

Følgende har ikke bemærkninger til lovforslaget: Datatilsynet, Erhvervsstyrelsen, Finanssektorens Arbejdsgiverforening (FA), Finanstilsynet, Forhandlingsfællesskabet og Statsforvaltningen.

De modtagne høringssvar vedlægges til orientering.

2. Generelle bemærkninger

Følgende har tilkendegivet, at de hilser forslaget velkomment, at forslaget er et skridt i den rigtige retning, og/eller at de støtter hele eller dele af forslaget: Akademikerne, Advokatsamfundet, Arbejdsgiversiden i BER (Dansk Arbejdsgiverforening og Lederne), Danske Handicaporganisationer (DH), Danske Patienter, Danske Regioner, Dansk Handicap Forbund, Dansk Socialrådgiverforening, Ergoterapeutforeningen, Foreningen af kommunale socialsundheds- og arbejdsmarkedschefer i Danmark (FSD), Forsikring og Pension, FTF, Hjernesagen, Institut for Menneskerettigheder, KL, LAP – Landsforeningen af nuværende og tidligere Psykiatribrugere, LO, Lægeforeningen og Ældre Sagen.

Følgende peger på forskellige uhensigtsmæssigheder ved reformen af førtidspension og fleksjob i 2013 og tilkendegiver, at de finder lovforslaget utilstrækkeligt til at imødegå alle disse uhensigtsmæssigheder: Akademikerne, Danske Handicaporganisationer (DH), Dansk Handicapforbund, Dansk Socialrådgiverforening, Det Faglige Hus, Forsikring og Pension, FTF, Hjernesagen, Institut for Menneskerettigheder, Jobcentrets Ofre, Landsforeningen LEV, LO, Rådet for Social Udsatte og SAND – De hjemløses landsorganisation.

Kommentar:

Ved vedtagelse af reformen af førtidspension og fleksjob blev det besluttet at evaluere hele reformen efter 5 år. Den samlede evaluering af hele reformområdet pågår aktuelt, og evalueringen forventes offentliggjort ultimo 1. kvartal 2018. Evalueringens resultater skal herefter drøftes i forligskredsen, som vil tage stilling til i hvilket omfang der er behov for lovændringer på forskellige dele af reformområdet.

Nærværende lovforslag udspringer af resultaterne af den fremrykkede devaluering, som forligspartierne i august 2017 blev enige om at iværksætte. Lovforslaget indeholder en præcisering, der skal skabe klarhed om sammenhængen mellem iværksættelse af ressourceforløb og dokumentationskravet i forbindelse med tilkendelse af førtidspension, således at der fremover ikke iværksættes ressourceforløb udelukkende for at opfylde dokumentationskravet for tilkendelse af førtidspension, og således at borgere ikke kommer i klemme som følge af uklarhed om dokumentationskravet.

Det er således ikke hensigten med lovforslaget at ændre andre dele af lovgivningen, som blev indført med reformen af førtidspension og fleksjob.

3. Lovforslagets betydning for fremtidig praksis

Ankestyrelsen, Danske Patienter, Danske Regioner, og Foreningen af kommunale social- sundheds- og arbejdsmarkedschefer i Danmark (FSD) har vurderet, at lovforslaget vil have betydning for kommunernes praksis ved iværksættelse af ressourceforløb og tilkendelse af førtidspension.

Det fremgår af Ankestyrelsens høringssvar, at Ankestyrelsen har fortolket kravet til dokumentation efter de gældende regler således, at en person er i målgruppen for et ressourceforløb, hvis det ikke kan udelukkes, at den pågældendes arbejdsevne kan udvikles.

Ankestyrelsen tilkendegiver, at de umiddelbart forstår det nye krav om udviklingsperspektiv således, at der skal kunne peges på beskæftigelsesmål for udviklingen.

Det fremgår desuden af Ankestyrelsens høringssvar, at den foreslåede lovændring vil indebære, at Ankestyrelsen kasserer principafgørelserne 33-15 og 92-16.

Ankestyrelsen har samtidig peget på, at præciseringerne i lov om social pension ikke giver anledning til bemærkninger, idet tilføjelserne i denne lov efter Ankestyrelsens opfattelse ikke ændrer ved allerede gældende praksis. Ankestyrelsen oplyser hertil, at det allerede efter nuværende praksis ikke er et ubetinget krav for tilkendelse af førtidspension, at personen har været i ressourceforløb.

Advokatsamfundet, Akademikerne, Arbejdsskadeforeningen AVS, Danske Handicaporganisationer (DH), FTF, Jobcentrets Ofre, Landsforeningen LEV og LO udtrykker bekymring for, om lovforslaget vil ændre kommunernes praksis ved iværksættelse af ressourceforløb og tilkendelse af førtidspension og/eller at den ændring, som foreslås, ikke er tilstrækkelig til at modvirke, at der fortsat iværksettes ressourceforløb til borgere, som burde have fået førtidspension.

Kommentar:

Intentionen med lovforslaget er blandt andet at præcisere, at ressourceforløb er relevant, når der er et udviklingsperspektiv i forhold til arbejdsevnen. Det er 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.

Det vurderes at være helt i tråd med intentionerne i lovforslaget, at Ankestyrelsen kasserer principafgørelserne 33-15 og 92-16.

Devalueringen har vist, 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. I sammenhæng hermed ses der forskellige forståelser af, hvorvidt 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.

Lovforslaget vil medføre, at beslutningen om, hvorvidt der skal iværksættes et ressourceforløb, fremover foretages på baggrund af en vurdering af om borgeren vil kunne udvikle sin arbejdsevne og ikke alene på baggrund af, at det ikke kan udelukkes, at arbejdsevnen kan udvikles gennem et ressourceforløb.

Det antages, at der med det anførte i Ankestyrelsens høringssvar om, at der fremover skal "kunne peges på beskæftigelsesmål" henvises til, at det bliver en forudsætning for at iværksætte et ressourceforløb, at der kan peges på indsatsen, 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 er således ikke et krav for iværksættelse af et ressourceforløb, at der allerede på dette tidspunkt kan peges på et konkret beskæftigelsesmål.

Ændringerne i lov om social pension skal ikke betragtes isoleret, da det netop er sammenhængen mellem ændringerne i lov om social pension og lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, der tilsammen ændrer retstilstanden.

Det kan i øvrigt bemærkes, at Kammeradvokaten, som har været inddraget i forbindelse med udarbejdelsen af lovforslaget, har vurderet, 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.

Foreningen af kommunale social- sundheds- og arbejdsmarkedschefer i Danmark og KL har udtrykt bekymring for, om lovændringerne kan give anledning til en forventning hos borgere og organisationer om en væsentligt mere lempelig praksis for tilkendelse af førtidspension.

Kommentar:

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

Formålet med lovforslaget er at præcisere reglerne, således at der ikke iværksættes ressourceforløb udelukkende for at opfylde dokumentationskravet, og således at borgere ikke kommer i klemme som følge af uklarhed om dokumentationskravet.

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.

Akademikerne, Danske Handicaporganisationer (DH), Dansk Handicapforbund, FTF, LO og Ældre Sagen har fremsat ønske om, at der særskilt følges op på, om lovændringerne reelt fører til ændringer i praksis.

Kommentar:

Udviklingen i tilkendelse af ressourceforløb og førtidspension følges løbende, og forligskredsen vil fortsat følge reformen tæt – herunder hvordan lovændringerne udmøntes i praksis.

4. Kommunal variation

Arbejdsgiversiden i BER (Dansk Arbejdsgiverforening og Lederne) og Danske Patienter vurderer at præciseringen af reglerne vil bidrage til at reducere de kommunale forskelle i tilkendelse af førtidspension.

Advokatsamfundet, Danske Handicaporganisationer (DH), Dansk Socialrådgiverforening og Det Faglige Hus har udtrykt bekymring for, at lovforslaget ikke umiddelbart vil begrænse den kommunale variation.

Kommentar:

Ved tilkendelse af førtidspension skal kommunen foretage en individuel helhedsvurdering og foretage et konkret skøn over borgerens arbejdsevne og udviklingsmuligheder. Det forhold, at der er tale om skønsmæssige vurderinger, betyder, at der vil være en vis kommunal variation.

Lovforslaget er en præcisering, som vil betyde, at der bliver mindre rum for fortolkning og dermed også mindre rum for kommunal variation.

For at sikre en ensartet udvikling i den kommunale praksis spiller Ankestyrelsen en vigtig rolle som uafhængig klageinstans for kommunernes afgørelser og ved at koordinere praksis på landsplan.

Ankestyrelsens praksiskoordinering sker blandt andet ved vejledning i form af offentliggørelse af principafgørelser og praksisundersøgelser samt ved temamøder, telefonisk rådgivning og undervisningstilbud. Praksisundersøgelserne sendes til kommuner, kommunalbestyrelser og andre interessenter.

5. Ressourceforløb

En række høringsparter peger – med varierende begrundelser – på, at lovtæksten i den foreslåede § 68 a, stk. 2, bør udformes anderledes og/eller, at det bør beskrives nærmere i bemærkningerne, hvad der er ”relevant” og/eller hvordan det dokumenteres, hvad der er relevant. Disse bemærkninger fremgår af hørings svar fra: Advokatsamfundet, Akademikerne, Danske Handicaporganisationer (DH), Dansk Handicap Forbund, Dansk Socialrådgiverforening, Det Faglige Hus, FTF, Jobcentrets Ofre, Landsforeningen LEV, LO og Rådet for Socialt Udsatte.

Advokatsamfundet peger eksempelvis på, at der efter deres opfattelse fortsat vil kunne opstå situationer, hvor en kommune iværksætter ressourceforløb med henvisning til, at borgernes arbejdsevne kan forbedres, selvom arbejdsevnen ikke

vil kunne forbedres i et tilstrækkeligt omfang til, at borgeren kan opnå indtægtsgivende arbejde.

Efter Danske Handicaporganisationers og Dansk Handicap Forbunds opfattelse skal jobcentret ved visitation til ressourceforløb kunne sandsynliggøre en konkret og realistisk arbejdsmarkedstilknytning i borgerens lokalområde.

Det Faglige Hus og Rådet for Socialt Udsatte foreslår, at der stilles krav om, at kommunerne dokumenterer, at der er udviklingsmuligheder i borgerens arbejdsevne.

Kommentar:

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

Med den foreslåede ordning skal kommunen vurdere, om det kan forventes, at borgeren vil kunne udvikle sin arbejdsevne i et ressourceforløb, og der skal kun 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.

Selvom 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, vil det ikke i alle tilfælde være muligt at pege på en konkret mulighed for arbejdsmarkedstilknytning. Derfor vil det være for vidtgående at stille krav om, at kommunerne skal kunne pege på helt konkret jobmuligheder ved iværksættelse af ressourceforløb.

6. Dokumentationskravet i lov om social pension

Advokatsamfundet, Akademikerne, Danske Handicaporganisationer (DH), Danske Regioner, Dansk Handicap Forbund, FTF og LO peger – med varierende begrundelser og forslag – på, at det med fordel kan præciseres yderligere, hvornår kravet om dokumentation for tilkendelse af førtidspension anses for opfyldt.

Danske Regioner foreslår f.eks. at det konkret beskrives, hvad det er for en dokumentation, der skal tilvejebringes i stedet for et ressourceforløb.

Danske Regioner mener også, at formuleringen om, at der skal være ”objektiv sammenhængende dokumentation” i praksis kan opfattes som ”lægeligt sammenhængende dokumentation”, og at det derfor med fordel kan præciseres hvordan subjektive erfaringer og resultater kan bidrage til en objektiv sammenhængende dokumentation.

Kommentar:

Lovforslaget har til formål at skabe 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 ændrer ikke ved, at der alene kan 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.

Formuleringen er uændret fra gældende ret og betyder, at der skal være fyldestgørende dokumentation for, at nedsættelsen af arbejdsevnen er varig og af et sådant omfang, at der kan tilkendes førtidspension. Med lovforslaget præciseres det, at dokumentation kan være fyldestgørende, uden at borgeren har deltaget i et ressourceforløb.

Ved en objektivt sammenhængende dokumentation forstås ikke blot lægeligt sammenhængende dokumentation, idet også øvrige faglige vurderinger om f.eks. udbytte af tidligere indsatser vil indgå.

Med lovforslaget præciseres det, at 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).*

7. Lægefaglige oplysninger

Lægeforeningen opfordrer til, at det bliver præciseret i de vejledninger og skrivelser, der knytter sig til lovforslaget, at det er afgørende, at der lægges vægt på de praktiserende lægers beskrivelser, da de typisk vil have et indgående kendskab til patienten.

Kommentar

Lovforslaget ændrer ikke på, at tilkendelse af førtidspension sker på baggrund af en helhedsvurdering af borgerens samlede situation.

I alle sager skal der foretages en konkret helhedsvurdering af de helbredsrelevante oplysninger samt øvrige oplysninger om borgerens ressourcer, personlige og faglige kompetencer, samt oplysninger om resultatet af indsatser borgeren har modtaget for at udvikle arbejdsevnen. I den sammenhæng er de praktiserende lægers vurderinger naturligtvis væsentlige.