

Analyse af konkrete sager der har været behandlet i de kommunale rehabiliteringsteam

Indledning

STAR har gennemført en analyse af 78 konkrete sager, med henblik på at belyse kommunernes kritik af reglerne om dokumentationskrav for tilkendelse af førtidspension. Analysen er en del af den fremrykkede evaluering af reformen af førtidspension og fleksjob. Analysen viser, at der er behov for at foretage en mindre præcisering af reglerne om tilkendelse af førtidspension.

1. Baggrund mv. for analysen af konkrete sager

1.1. Baggrund for analysen

Københavns Kommune og de øvrige seks-byer har i breve til beskæftigelsesministeren givet udtryk for, at kommunerne mener, at reglerne for at tilkende førtidspension er upræcise og uhensigtsmæssigt stramt formuleret. Kommunerne har samtidig rettet kritik af lovgivningens krav til omfanget af det dokumentationsgrundlag, som skal være til stede, før der kan tilkendes førtidspension. Det giver ifølge kommunerne dels anledning til kommunal variation, dels til at meget syge borgere uden et udviklingspotentiale sendes i ressourceforløb.

Det blev på den baggrund aftalt i forligskredsen bag reformen af førtidspension og fleksjob at intensivere og fremrykke en del af evalueringen af reformen af førtidspension og fleksjob.

Den fremrykkede evaluering består af;

- 1) denne analyse, der er foretaget på baggrund af en gennemgang af 78 sager fra de seks største kommuner,
- 2) en kvantitativ analyse af omfanget af og udviklingen i den kommunale variation i tilkendelser af førtidspension samt
- 3) en analyse fra Ankestyrelsen, hvor Ankestyrelsen gennemgår praksis i sager, hvor kommunen har truffet afgørelse om ressourceforløb, og hvor borgeren har klaget over, at der ikke er tilkendt førtidspension.

Til brug for analysen af konkrete sager, har STAR anmodet seks-byerne om at indsende sager, hvor Københavns kommune blev anmodet om at indsende 30 sager, mens de øvrige 5 kommuner blev anmodet om at indsende hver 10 sager – dvs. 80 sager i alt.

1.2. Formålet med analysen

Formålet med gennemgangen og analysen af sager er at identificere, hvor lovgivningen konkret giver kommunerne udfordringer, herunder i forhold til dokumentationskrav. Der er tale om en gennemgang af sager udelukkende til analytisk brug. Der er således ikke foretaget en juridisk efterprøvning af kommunernes afgørelser.

1.3. Hvilke sager har STAR anmodet om

STAR har anmodet kommunerne om at indsende sager fordelt på nedennævnte tre typer af sager:

1. Sager hvor *rehabiliteringsteamet har indstillet*, at der tilkendes førtidspension, men hvor forvaltningen efterfølgende har givet afslag på tilkendelse af førtidspension.
2. Sager, hvor *rehabiliteringsteamet har indstillet, til ressourceforløb/fleksjob*, og hvor forvaltningen følger teamets indstilling, men er af den social-/beskæftigelsesfaglige opfattelse, at der burde være et tilstrækkeligt dokumentationsgrundlag til, at der kunne tilkendes førtidspension.
3. Sager, hvor borger har klaget over, at der ikke tilkendes førtidspension, og hvor *Ankestyrelsen har givet kommunen medhold i afslag på førtidspension*, men hvor det er forvaltningens social-/beskæftigelsesfaglige opfattelse, at der burde være et tilstrækkeligt dokumentationsgrundlag til, at der kunne tilkendes førtidspension.

Kommunerne har imidlertid i brev af 19. september 2017 foreslået at ændre de foreslåede typer af sager med henvisning til, at kommunerne har vanskeligheder med at finde sager af typen 2 og 3.

I brev af 20. september 2017 svarede STAR kommunerne, at afgrænsningen af de ønskede typer sager er sket med direkte udgangspunkt i kommunernes egen angivelse af, hvad problemstillingen er i forhold til dokumentationskravet i reglerne om førtidspension.

Københavns Kommune oplyste således i brev af 21. juni 2017, at *"I Københavns Kommune oplever vi desværre gentagne gange, at lovgivningen giver kommunerne yderst snævre muligheder for tilkendelse af førtidspension. Selv til de borgere, hvor det er tydeligt, at de ikke har mulighed for at vende tilbage til arbejdsmarkedet."*

I brevet fra 6-byerne af 14. august 2017 fremgik det, at *"Desværre er lovgivningen rent teknisk skruet sammen sådan, at kommunerne oplever for mange sager, hvor lovgivningen giver yderst snævre muligheder for en hurtig og effektiv sagsbehandling. Selv til borgere, hvor det er tydeligt, at de ikke vender tilbage til arbejdsmarkedet."*

STAR har i svar til kommunerne af 20. september 2017 tilkendegivet, at det var STAR's klare forventning, at kommunerne ville være i stand til at finde de sager,

hvor det efter kommunernes opfattelse er tydeligt, at borgerne ikke kan vende tilbage til arbejdsmarkedet, men hvor der alligevel ikke kan tilkendes førtidspension på grund af dokumentationskravet.

STAR skrev endvidere til kommunerne, at i det omfang de var i stand til at identificere lige nøjagtigt disse sager – ved at anvende andre afgrænsninger af sagstyper, så var STAR indforstået hermed. Dog blev det understreget, at det ikke burde være sagernes kompleksitet eller det forhold, at en borger ”hellere ville have en førtidspension”, der var afgørende for udvælgelsen af sager. Det afgørende var, at sagerne blev udvalgt, således at de præcist eksemplificerer de sager, hvor det er tydeligt for kommunen, at borgeren ikke kan vende tilbage til arbejdsmarkedet.

På den baggrund er det ikke muligt at opdele de modtagne sager i forhold til de tre sagstyper, som STAR oprindeligt havde anmodet om.

1.4. Hvilke sager har kommunerne indsendt

Kommunerne har sammenlagt indsendt 78 sager, som udgør grundlaget for analysen.

Sagerne er fordelt således

- 30 sager fra Københavns Kommune
- 10 sager fra Aarhus Kommune
- 9 sager fra Odense Kommune
- 10 sager fra Aalborg Kommune
- 9 sager fra Esbjerg Kommune og
- 10 sager fra Randers Kommune.

Kommunerne blev anmodet om at indsende det materiale, der har dannet baggrund for rehabiliteringsteamets behandling af sagen, dvs. rehabiliteringsplanens forberedende del med lægeattesten - LÆ 265 - og de tilhørende bilag.

Gennemgangen af sagerne er således sket ud fra det skriftlige grundlag, som rehabiliteringsteamet har fået til mødet i teamet, mens teamets indstilling gives på baggrund af rehabiliteringsteamets forberedende del, mødet og dialogen med borgeren samt den tværfaglige dialog i teamet.

2. Præmisser og proces for gennemgangen af sagerne

2.1 Præmisser for gennemgangen af de konkrete sager

Som det fremgik af anmodningen til kommunerne om indsendelse af sager, er sagsakterne udelukkende indhentet til analytisk brug med det formål at kunne identificere udfordringer vedr. praksis og dokumentationskrav. STAR har ikke kompetence til eller grundlag for at tage stilling til, om afgørelserne i de konkrete sager er juridisk korrekte. Der er således ikke foretaget en juridisk efterprøvning af kommunens afgørelser.

Som udgangspunkt for analysen har STAR lagt vægt på, at sagerne er indsendt af kommunerne som eksempler til illustration af, at reglerne for dokumentation og tilkendelse af førtidspension ifølge kommunens opfattelse er for restriktive. Det har således været et hovedformål i analysen at undersøge om og i hvilket omfang STAR er enig i, at de modtagne sager rent faktisk illustrerer en sådan problemstilling.

2.2 Processen for gennemgangen af de konkrete sager

Alle sager er gennemgået og drøftet af mindst to medarbejdere fra STAR og to socialmedicinere med stor erfaring fra det konkrete arbejde i rehabiliteringsteamet. De to socialmedicinere er ikke deltagere i møder i rehabiliteringsteamet i de kommuner, der deltager i analysen.

Analysen er alene foretaget på baggrund af det indsendte materiale.

STAR og de to socialmedicinere har set på sagerne ud fra følgende overordnede parametre:

1. Synes helbredsforholdene, de sociale forhold og de personlige og beskæftigelsesmæssige forhold at være beskrevet tilstrækkeligt til, at disse forholds indflydelse på funktionsevnen kan vurderes?
2. Kan der på baggrund af disse oplysninger peges på udviklingsmuligheder, der forventes at kunne forbedre borgerens mulighed for at få fodfæste på arbejdsmarkedet?
3. Har der været iværksat relevante beskæftigelsesrettede og sociale indsatser for at udvikle borgerens arbejdsevne i det omfang, det har været muligt under hensyntagen til borgerens helbredsmæssige situation?

I forbindelse med, at STAR har set på den beskæftigelsesrettede indsats, er der også blevet set på, om a) formålet med og b) resultatet af indsatsen er beskrevet, herunder om det fremgår af sagerne, hvorfor indsatsen ikke har kunnet bringe borgeren tættere på arbejdsmarkedet.

2.3 Vurderingen af sagerne

Vurderingen af de enkelte sager er foretaget på baggrund af den indsendte dokumentation. Desuden er det vigtigt at fremhæve, at det i sagens natur ikke har været muligt at lægge vægt på andre væsentlige aspekter som fx kendskab til borgeren, borgerens fremtræden mv.

Analysen har haft til formål at undersøge, hvorvidt det er reglerne for tilkendelse af førtidspension herunder dokumentationskravet, der medfører, at der ikke tilkendes førtidspension i de indsendte sager.

Der er tale om en sammensat og kompleks vurdering af et stort antal sager, som er gennemført på kort tid. Da STAR samtidig ikke har kompetence til at foretage en egentlig juridisk efterprøvning af de enkelte afgørelser, foretages der ikke en afrap-

portering på enkeltsagsniveau. I stedet afrapporteres analysens resultater ved at inddele resultatet af vurderingen i nogle overordnede kategorier og en beskrivelse af generelle iagttagelser.

Ved vurderingen er sagerne inddelt i følgende fire kategorier:

1. *"Den gode sag"*

"Den gode sag" er sager, hvor gennemgangen viser:

- at funktionsevnen er tilstrækkeligt afklaret, og at der kan peges på yderligere udviklingsmuligheder, eller
- at funktionsevnen ikke er tilstrækkeligt afklaret, men hvor det er relevant at afklare funktionsevnen yderligere via et ressourceforløb eller et fleksjob, **og**
- at der har været iværksat udviklende initiativer i det omfang, det har været muligt under hensyn til borgerens helbredsmæssige situation.

Der er tale om sager, hvor der synes at være yderligere udviklingsmuligheder. Borgeren er i målgruppen for ressourceforløb eller fleksjob.

2. *"Kommunen kunne have belyst sagen bedre"*

"Kommunen kunne have belyst sagen bedre" er sager, hvor gennemgangen viser:

- at funktionsevnen ikke er tilstrækkeligt afklaret, og hvor det er uklart, om og i givet fald hvilke yderligere udviklingsmuligheder der er **og**
- at de eventuelle indsatser, der har været iværksat, ikke i tilstrækkelig grad kan belyse borgerens udviklingsmuligheder.

Der er tale om sager, der ikke er belyst tilstrækkeligt til, at funktionsevnen kan vurderes på det foreliggende grundlag. Borgeren kan være i målgruppen for ressourceforløb, fleksjob eller førtidspension.

3. *"Kommunal udfordring på grund af manglende indsats"*

"Kommunal udfordring på grund af manglende indsats" er sager, hvor gennemgangen viser:

- at funktionsevnen er tilstrækkeligt afklaret. Dokumentationen i sagen viser, at der ikke kan peges på yderligere udviklingsmuligheder, samt
- at der ikke i den forudgående proces har været iværksat udviklende indsatser i det omfang, det har været muligt under hensyn til borgerens helbredsmæssige situation.

Der er tale om sager, hvor borgerens situation gennem længere tid har udviklet sig negativt, men kommunen har i en længere årrække ikke – eller kun i meget begrænset omfang - iværksat indsatser for at udvikle arbejdsevnen. Der kan ikke længere peges på relevante udviklingsinitiativer, der kan forbedre borgerens mulighed for at få fodfæste på arbejdsmarkedet. Det er samtidig vurderingen, at det ikke er reglerens krav om dokumentation, der hindrer, at der ville kunne tilkendes førtidspension.

4. *"Stram praksis"*

"Stram praksis" er sager, hvor gennemgangen viser:

- at funktionsevnen er tilstrækkeligt afklaret. Dokumentationen viser, at der ikke kan peges på yderligere udviklingsmuligheder, samt
- at der har været iværksat udviklende indsatser i det omfang, det har været muligt under hensyn til borgerens helbredsmæssige situation.

Der er tale om sager, hvor dokumentationen i sagen viser, at der ikke kan peges på relevante udviklingsinitiativer, der kan forbedre borgerens mulighed for at få fodfæste på arbejdsmarkedet. Det er samtidig vurderingen, at det ikke er reglernes krav om dokumentation, der hindrer, at der ville kunne tilkendes førtidspension.

3. Resultater

3.1 Regelgrundlaget

Grundlaget for STAR's analyse er lovgivningen, samt skrivelsen om ressourceforløb nr. 9248 af 14. marts 2017.

Efter gældende lovgivning overgår en sag 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.

Det betyder, at det enten skal være dokumenteret eller at det på grund af særlige forhold er helt åbenbart, at den pågældendes arbejdsevne ikke kan forbedres.

Loven indeholder således to spor for, hvordan en sag om førtidspension skal behandles. Der skal enten være tale om en situation, hvor det 1) på grund af særlige forhold er helt åbenbart, at den pågældendes arbejdsevne ikke kan forbedres, eller hvor det 2) er dokumenteret, at den pågældendes arbejdsevne ikke kan forbedres.

Ad 1) Sager, hvor det på grund af særlige forhold er helt åbenbart

Denne type sager 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 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 er typisk kendetegnet ved, at det uden forudgående afklaring af arbejdsevnen i praksis på grund af særlige forhold er helt åbenbart, at personen opfylder lovens betingelser for at tilkende førtidspension.

Ad 2) Sager, hvor det er dokumenteret

Denne type af sager er kendetegnet ved, at det er den dokumentation, som kommunen indhenter gennem relevante indsatser, der sammen med sagens øvrige oplys-

ninger om helbredsmæssige og sociale forhold mv. skal udgøre grundlaget for at vurdere, at den pågældendes arbejdsevne ikke kan forbedres.

Det er som udgangspunktet 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.

Der er dog en undtagelse for så vidt angår de sager, hvor det er helt åbenlyst, at en aktiv indsats i et ressourceforløb ikke kan forbedre tilknytningen til arbejdsmarkedet. Dette er en undtagelse fra kravet om, at dokumentationen for den nedsatte arbejdsevne bl.a. skal bestå i, at der har været gennemført et ressourceforløb. Undtagelsen gælder i sager, hvor det er åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle arbejdsevnen gennem et ressourceforløb. Det kan fx være sager, hvor oplysninger om helbredsmæssige forhold i kombination med oplysninger om andre indsatser udgør en tilstrækkelig dokumentation for den nedsatte arbejdsevne.

3.2 Fordeling af sagerne i de fire kategorier

Resultaterne af gennemgangen af sager, fordeler sig som vist i tabel 1.

Tabel 1: Fordeling af sager i kategorier

| Ikke klar til førtidspension | Klar til førtidspension |
|--|---|
| 1. ”Den gode sag” <i>15 sager svarende til 19 pct.</i> | 3. ”Kommunal udfordring på grund af manglende indsats” <i>13 sager svarende til 17 pct.</i> |
| 2. ”Kommunen kunne have belyst sagen bedre” <i>35 sager svarende til 45 pct.</i> | 4. ”Stram praksis” <i>15 sager svarende til 19 pct.</i> |
| Samlet 64 pct. | Samlet 36 pct. |

I 50 sager, svarende til 64 pct. synes der ikke at være dokumentation for tilkendelse af førtidspension. I i alt 28 sager, svarende til 36 pct. synes der at foreligge tilstrækkelig dokumentation til, at der kunne have været tilkendt førtidspension inden for den gældende lovgivning.

Sager, der ikke synes egnede til at belyse problemstillingen

64 pct. af sagerne vurderes ikke at være egnede som eksempler til illustration af, at reglerne for dokumentation og tilkendelse af førtidspension er for restriktive. Der er tale om sager, hvor vurderingen er, at kommunen har peget på relevante indsatser og udviklingsmuligheder mv., og hvor borgeren derfor er i målgruppen for ressourceforløb eller fleksjob (kategori 1, ”Den gode sag”, 19 pct.). Herudover er der sager, der ikke er belyst tilstrækkeligt til, at funktionsevnen kan vurderes, herunder

om og i givet fald hvilke relevante indsatser, der kan forbedre borgerens arbejdsevne (kategori 2, ”Kommunen kunne have belyst sagen bedre”, 45 pct.).

Sager, der synes at være egnede til at belyse problemstillingen

36 pct. af sagerne vurderes at være egnede som eksempler til illustration af, hvorvidt reglerne for dokumentation og tilkendelse af førtidspension ifølge kommunernes opfattelse er for restriktive. Der er tale om sager, hvor kommunerne ikke har tilkendt førtidspension fx med henvisning til, at der skal indhentes yderligere helbredsdocumentation og/eller gennemføres yderligere afklarende indsatser i ressourceforløb. Der vurderes ikke at være identificeret sager, hvor det er lovgivningens krav til dokumentation, der kræver, at kommunen skal indhente yderligere dokumentation herunder gennemføre yderligere forsøg på udvikling af arbejdsevne gennem et ressourceforløb.

I 17 pct. af det samlede antal sager (kategori 3, ”Kommunal udfordring pga. manglende indsats”), er det vurderingen, at borgerens situation gennem længere tid har udviklet sig negativt, uden at der har været iværksat relevante indsatser, og, at det ikke længere er muligt at pege på relevante indsatser, der kan forbedre borgerens funktionsevne. Der er dokumentation for, at arbejdsevnen er varigt og væsentligt nedsat.

I 19 pct. af sagerne (kategori 4, ”Stram praksis”) er det vurderingen, at der har været iværksat forebyggende eller udviklende indsatser i det omfang, det har været muligt under hensyntagen til borgerens helbredsmæssige situation. Desuden er der dokumentation for at arbejdsevnen er varigt og væsentligt nedsat, i et omfang der tyder på, at der kunne have været tilkendt førtidspension. Det vurderes, at kommunen på trods af dokumentation for varig og væsentlig nedsættelse af arbejdsevnen, i disse sager iværksætter ressourceforløb og indhenter yderligere dokumentation, selvom det er vanskeligt at pege på relevante og realistiske udviklingsmuligheder.

3.3 Opsamling

Analysen viser, at det er en kompleks vurdering at træffe afgørelse om hhv. ressourceforløb og førtidspension i de sager, som ligger på grænsen mellem de to ordninger. I den sammenhæng er spørgsmålet om, a) hvorvidt kommunen helt skal kunne udelukke, at arbejdsevnen kan udvikles gennem et ressourceforløb eller b) om kommunen skal vurdere, om det kan forventes, at borgeren vil kunne udvikle sin arbejdsevne i et ressourceforløb, af helt central betydning.

En del af de sager, der er blevet gennemgået kan tages som udtryk for, at kommunerne i visse sager har en stram fortolkning af reglerne om dokumentationskravet, og at kommunerne eventuelt kan være blevet bekræftet heri som følge af konkrete afgørelser fra Ankestyrelsen.

Det vurderes, at analysen viser, at der er behov for en præcisering af reglerne for tilkendelse af førtidspension, således at der ikke er tvivl om, at dokumentationskravet i visse sager kan opfyldes, uden at borgeren har gennemgået et ressourceforløb.

Det skal understreges, at der ikke er tale om en repræsentativ analyse, fordi sagerne er særligt udvalgt med henblik på at illustrere en helt bestemt problemstilling – nemlig de komplekse sager, der ligger på kanten af reglerne for tilkendelse af hhv. ressourceforløb/førtidspension. Det kan derfor ikke antages, at andelen af sager hvor nogle kommuner muligvis har en stram praksis, er generelt gældende.

4. Andre iagttagelser

Ud over analyseresultaterne, som er beskrevet i afsnit 3, er der under gennemgangen af de indsendte sager gjort en række iagttagelser, som kort beskrives nedenfor.

4.1. Sagernes indhold vedr. mål og indsatser

En del af sagerne er kendetegnet ved, at:

- Der savnes en social- og beskæftigelsesfaglig opsamling på den indsats, der har været gennemført, herunder hvad kom der ud af indsatserne.
- Det kan være vanskeligt at se, hvad der har været det konkrete formål med de indsatser, der er iværksat for borgeren, og hvad der er forklaringen på, at det ikke har bragt borgeren tættere på arbejdsmarkedet. Dette gælder særligt i sager, hvor borgeren gentagne gange sendes til samme forløb eller lignende forløb hos den samme leverandør.
- Borgeren har stort set været overladt til sig selv på offentlig forsørgelse i rigtig mange år, og når kommunen endelig sætter ind med en indsats, fx et ressourceforløb, synes udviklingsmulighederne i forhold til beskæftigelse ikke at være til stede.
- Der synes at mangle en faglig systematik, der belyser hvilke problemer, der skal adresseres i ressourceforløbene og hvilke personlige ressourcer og hvilke ressourcer i borgerens netværk, der kan inddrages i forløbet.

4.2. Rehabiliteringsteamets indstilling

En del af sagerne er kendetegnet ved, at:

- Der i kommunerne synes at være en forskellig grad af fælles forståelse af fortolkning af lovgivningen hos rehabiliteringsteamet, jobcentret og den del af kommunen, der skal træffe afgørelse i sagen.
- Flere sager er trods omfattende, grundig og dækkende helbredsdocumentation henvist til Klinisk Funktion med henblik på fornyet vurdering af helbredsforholdene.

4.3. Omfang og opbygning af sagerne

En del af sagerne er kendetegnet ved, at:

- Sagerne indeholder så mange dokumenter, at det er vanskeligt at få et overblik over sagen og dermed borgerens konkrete situation. Det drejer sig fx om:
 - En lang række leverandørrapporter, som med fordel kunne have været refereret i en opsamling i den forberedende del.
 - Særdeles omfattende og unødvendig helbredsdocumentationen. Det ses i flere tilfælde, at der ikke er draget fordel af en fyldestgørende lægeat-test til Rehabiliteringsteam, der sammenfatter og vurderer helbredsforholdene udmærket. Trods dette er omfattende ældre helbredsdocumentation også vedlagt, herunder store mængder journalkopier.
 - Voksenudredninger, hvor det kunne være tilstrækkeligt at referere resultatet af disse udredninger i den forberedende del.