

Ankestyrelsens praksisundersøgelser

Fleksjob

Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats

Lov om aktiv socialpolitik

Januar 2006



Ankestyrelsen

Ankestyrelsens praksisundersøgelser

Fleksjob

Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats

Lov om aktiv socialpolitik

Januar 2006



Ankestyrelsen

Titel Praksisundersøgelse om fleksjob, Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, Lov om aktiv socialpolitik
Udgiver Ankestyrelsen, januar 2006
ISBN nr 87-7811-467-5
Designkoncept Kontrapunkt as
Layout og tryk Schultz Grafisk
Bestilling Ankestyrelsen
Amaliegade 25, Postboks 9080, 1022 København K
Telefon 33 41 12 00, Telefax 33 41 14 00, E-post ast@ast.dk
Hjemmeside www.ast.dk

*Denne publikation kan frit citeres med tydelig kildeangivelse
I tabeller kan afrundinger medføre, at tallene ikke summer til totalen*

Indholdsfortegnelse

Side

4	Kapitel 1	Resumé og anbefalinger
8	Kapitel 2	Undersøgelsens formål og baggrund
11	Kapitel 3	Resultater af vurderingerne af de kommunale sager
18	Kapitel 4	Ankestyrelsens materielle vurdering af kommunesagerne
35	Kapitel 5	Formalitetsvurdering af kommunesagerne
40	Kapitel 6	Nævnenes sager om fleksjob
44	Bilag 1:	Undersøgelsens hjemmel, omfang og metode
47	Bilag 2:	Eksempler på arbejdsfastholdelse
50	Bilag 3:	Eksempler på opfølgning i sager om ledighedsydelse
56	Bilag 4:	Regelgrundlaget
64	Bilag 5:	Sociale Meddelelser (SM)
67	Bilag 6:	Måleskemaer til kommunesager og til nævnssager

1 Resumé og anbefalinger

Ankestyrelsen har gennemført en praksisundersøgelse om kommunernes visitation til fleksjob og om kommunernes opfølgning i sager, hvor borgeren har modtaget ledighedsydelse i 6 måneder, jf. kapitel 13 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og kapitel 7 i lov om aktiv social politik.

I undersøgelsen er indgået 96 kommunale afgørelser og 45 afgørelser fra de sociale nævn med tilhørende akter, jf. bilag 1. Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af dette tilfældige udsnit af alle de afgørelser, der træffes på landsplan af kommuner og nævn om fleksjob. Resultaterne af undersøgelsen afspejler dette.

Sagerne er gennemgået af Ankestyrelsen med henblik på at vurdere, om de truffne afgørelser er i overensstemmelse med lovgivningen og Ankestyrelsens praksis.

1.1 Kommunesagerne

Ankestyrelsens gennemgang af de indsendte sager har resulteret i især følgende konklusioner:

- I næsten halvdelen af sagerne har kommunerne tilkendt fleksjob på et utilstrækkeligt grundlag
- Der er navnlig problemer med, at der ikke er tilstrækkelig dokumentation for begrænsning af arbejdsvejen
- Der er i en række sager foretaget utilstrækkelig eller slet ingen arbejdsprøvning med sigte på arbejde på normale vilkår
- Der er særligt problemer i behandlingen af sager, hvor personer tildeles fleksjob i hidtidig stilling (arbejdsfastholdelse)

Undersøgelsen har vist, at i 54 pct. af sagerne (52 sager) er afgørelsen samlet set i overensstemmelse med lovgivning og Ankestyrelsens praksis. I 46 pct. af sagerne (44 sager) var afgørelserne samlet set *ikke* i overensstemmelse med lovgivning og Ankestyrelsens praksis.

Fleksjob, førtidspension eller arbejde på normale vilkår

Ankestyrelsen har vurderet, hvorvidt der i nogle af sagerne burde have været tilkendt førtidspension i stedet for et fleksjob, og tilsvarende hvorvidt personen skulle have været visiteret til fleksjob frem for at blive henvist til ordinært arbejde.

I undersøgelsen er der ikke eksempler på, at Ankestyrelsen ville have tilkendt førtidspension.

Derimod viser undersøgelsen, at det i 46 pct. af sagerne (44 sager) ikke var godtgjort på det foreliggende grundlag, at personen skulle visiteres til fleksjob frem for at blive henvist til ordinært arbejde.

Der er således i mange tilfælde bevilget fleksjob uden, at der foreligger dokumentation for en varig og væsentlig begrænsning af arbejdsevnen, og uden at alle relevante foranstaltninger for at forbedre arbejdsevnen er afprøvet.

Ankestyrelsen har navnlig vurderet, at der manglede relevant arbejdsprøvning i de tilfælde, hvor der har været tale om arbejdsfastholdelse. I 73 pct. af fastholdelsessagerne (16 sager) er der således ingen eller kun dokumentation i ringe grad for, at der har været foretaget relevant arbejdsprøvning, hvorimod det tilsvarende er tilfældet i 25 pct. af de sager, hvor der ikke er tale om arbejdsfastholdelse (18 sager).

Opfølgning i sager om ledighedsydelse

Ankestyrelsen har vurderet to forhold i forbindelse med opfølgningen i sager om ledighedsydelse, dels årsagen til at borgeren modtager ledighedsydelse og ikke er i fleksjob, dels hvilken indsats kommunerne har gjort i den periode, hvor der er udbetalt ledighedsydelse. Undersøgelsen viser, at kommunerne i den overvejende del af disse sager, har overholdt pligten til opfølgning efter 6 måneder. Kun i få tilfælde har kommunerne ikke foretaget den lovpligtige opfølgning.

Formalitetsvurderingen

I forhold til de forvaltningsretlige krav til sagsbehandlingen viser undersøgelsen, at disse i vidt omfang er overholdt i de kommunale sager. Kommunerne har udarbejdet ressourceprofiler i alle sager, hvor de havde pligt til det¹. Der var dog en enkelt ressourceprofil, der var helt ufyldstgørende. Kommunens afgørelse er dermed ugyldig.

¹ Der var nogle sager, hvor der ikke var krav om udarbejdelse af en ressourceprofil, eftersom fleksjobbet var bevilget forud for arbejdsevneundersøgelsens indførelse den 1. januar 2003.

Der er eksempler på sager, hvor borgeren enten slet ikke eller kun i ringe grad har været inddraget i udarbejdelsen af ressourceprofilen, men i den overvejende del af sagerne har borgeren været inddraget. I en del af disse sager har der imidlertid ikke været tilstrækkelig fokus på mulighederne for udvikling af borgerens ressourcer.

En tredjedel af kommunesagerne er ikke tilstrækkeligt oplyst. Der mangler særlig oplysninger, som kan dokumentere, at alle beskæftigelsesmuligheder på det ordinære arbejdsmarked eller anden revalidering er udtømt. Der mangler ligeledes lægelige oplysninger om for eksempel behandlings- og bedringsmuligheder.

Formalitetsvurderingen af kommunesagerne er nærmere beskrevet i kapitel 5.

Ankestyrelsens anbefalinger til kommunerne

Ankestyrelsen *anbefaler* på det grundlag, at kommunerne i højere grad sikrer, at følgende betingelser for fleksjob er opfyldt:

- At det skal være dokumenteret, at arbejdsevnen er væsentligt og varigt nedsat
- At det er dokumenteret, at arbejdsevnen ikke kan forbedres ved relevant arbejdsprøvning eller anden foranstaltning med henblik på at opnå arbejde på normale vilkår. Det gælder også i tilfælde, hvor arbejdstageren kun kan bevare det hidtidige arbejde, hvis der ydes løntilskud (arbejdsfastholdelse)
- Kvaliteten af arbejdsprøvning skal forbedres, navnlig med følgende:
 - Arbejdsprøvningen skal primært tage sigte på beskæftigelse på normale vilkår (ikke på bevilling af fleksjob)
 - Arbejdsprøvningen skal tilrettelægges under hensyn til individuelle forhold (ikke begrænses til standardiseret afprøvning)
 - Varighed og fremmøde skal være så væsentligt, at det kan danne grundlag for en vurdering af arbejdsevnen
- At der allerede ved udarbejdelse af ressourceprofilen er fokus på mulighederne for udvikling af borgerens ressourcer, og at det i samarbejde med borgeren overvejes, hvilke andre muligheder der er for at få arbejde på normale vilkår
- At sagerne sikres bedst muligt oplyst, se nærmere nedenfor under den formelle vurdering
- At kommunerne øger opmærksomheden på nødvendigheden af at inddrage borgeren bedst muligt i udarbejdelsen af ressourceprofilen, og at det sker såvel i starten, som løbende og

ved afslutningen. Kommunerne skal herunder sikre, at borgerens kommentarer og vurderinger indarbejdes i ressourceprofilen, inden der træffes afgørelse om fleksjob

Desuden anbefaler Ankestyrelsen, at kommunerne udarbejder retningslinjer, der sikrer, at der efter bevilling af ledighedsydelse påbegyndes et arbejde med at finde et fleksjob til borgeren.

Resultaterne af Ankestyrelsens vurdering af sagerne i forhold til de nævnte problemstillinger fremgår af kapitel 3, mens der i kapitel 4 er eksempler på sager, der illustrerer de enkelte problemstillinger. Kapitel 4 indeholder desuden en mere udførlig gennemgang af Ankestyrelsens materielle vurdering af kommunesagerne, mens kapitel 5 indeholder Ankestyrelsens formaltetsvurdering af de kommunale afgørelser. Kapitel 6 omhandler nævnenes afgørelser.

1.2 Nævnssagerne

Der er indgået i alt 45 sager fra de sociale nævn i undersøgelsen.

Ankestyrelsen har på det foreliggende vurderet, at 93 pct. af nævnenes afgørelser (42 sager) er i overensstemmelse med lovgivning og Ankestyrelsens praksis, der var gældende på tidspunktet for afgørelsen.

I én sag vurderede Ankestyrelsen, at nævnets afgørelse ikke var i overensstemmelse med lovgivning og praksis. Nævnet havde tiltrådt kommunens afgørelse om afslag på visitation til fleksjob. Kommunen havde ikke udarbejdet ressourceprofil i den konkrete sag. Dette medfører normalt ugyldighed.

I 2 sager har Ankestyrelsen været i tvivl om nævnenes afgørelser. I den ene sag fandt Ankestyrelsen, at nævnets afgørelse om, at der ikke var grundlag for yderligere arbejdsprøvning var tvivlsom. I den anden sag skyldtes Ankestyrelsens tvivl, at der mangler udmeldt praksis.

Anbefalinger vedrørende de sociale nævns afgørelser

- De sociale nævn bør fortsat have stor opmærksomhed omkring kommunernes udarbejdelse af ressourceprofiler og kommunernes begrundelser for deres afgørelser.

2 Undersøgelsens formål og baggrund

Formål

Det overordnede formål med en praksisundersøgelse er at vurdere korrektheden af underinstansens afgørelser med henblik på at sikre ensartethed og ligebehandling på landsplan.

Fokus for praksisundersøgelsen om fleksjob har været, hvorvidt afgørelsen om visitation til fleksjob er truffet i overensstemmelse med regler og praksis. Herudover er det vurderet, om der er sket en tilstrækkelig indsats for at finde et fleksjob til personer som har modtaget ledighedsydelse i mindst 6 måneder. Det bemærkes i forhold til undersøgelsens andet led, at Ankestyrelsen kun har en sparsom praksis på området for opfølgning i forhold til personer på ledighedsydelse, og at Ankestyrelsens anbefalinger omkring dette skal ses i lyset heraf.

Ankestyrelsen har også vurderet, hvorvidt der i nogle af sagerne burde være tilkendt førtidspension i stedet for et fleksjob, og tilsvarende hvorvidt det var godtgjort, at personen skulle visiteres til fleksjob frem for at blive henvist til ordinært arbejde.

Endelig har Ankestyrelsen vurderet, i hvilket omfang der finder arbejdsprøvning sted, når borgeren visiteres til fleksjob på hidtidig arbejdsplads, i forhold til borgere, der visiteres til fleksjob på en anden arbejdsplads, herunder indenfor hidtidigt arbejdsområde.

Det bemærkes, at de praksiskoordinerende instanser ikke i forbindelse med en praksisundersøgelse kan tage underinstansens afgørelser op af egen drift med henblik på at ændre afgørelsen², ligesom praksiskoordineringen heller ikke går ind i en bedømmelse af hensigtsmæssigheden af kommunernes forretningsgange eller det lokale serviceniveau.

Baggrund

Der har i 2005 været meget fokus på ordningen om fleksjob. Den store interesse skyldes blandt andet, at stigningen i antallet af personer visiteret til fleksjob overstiger de forventninger, der var på tidspunktet for vedtagelsen af førtidspensionsreformen i midten af 2001. Forventningen var da, at der i 2004 ville være ca. 23.000 personer visiteret til fleksjob. I 2004

2 Jf. dog § 47 i lov om social service, hvor Ankestyrelsen har beføjelser til at træffe afgørelse uden klage i visse sager på børn og ungeområdet.

var godt 40.000 personer visiteret til fleksjob. Heraf var ca. 20 pct., svarende til 8.000 personer, ledige³.

Regeringen og Kommunernes Landsforening (KL) besluttede, som led i aftalen om *Kommunernes økonomi for 2005*, at nedsætte en arbejdsgruppe⁴, der skulle belyse årsagerne til den kraftige vækst i ordningen om fleksjob, årsagerne til det høje ledighedsniveau for personer visiteret til fleksjob og vurdere om ordningen fungerer efter hensigten.⁵

Det fremgår af arbejdsgruppens kommissorium, at der sideløbende med arbejdsgruppens arbejde skulle iværksættes en praksisundersøgelse af grundlaget for kommunernes visitation til fleksjob, herunder brugen af afklarende forløb forud for visitationen. Nærværende praksisundersøgelse er således blandt andet iværksat på den baggrund.

I 2001/2002⁶ gennemførte Ankestyrelsen en praksisundersøgelse om visitation til fleksjob. Ankestyrelsen anbefalede dengang, at kommunerne blandt andet skulle have øget fokus på følgende fire centrale områder:

- Ved behandlingen af ansøgninger om fleksjob skal kommunerne altid foretage en helheds-vurdering og sikre, at sagerne bliver tilstrækkeligt oplyst
- Kommunerne skal påse, at arbejdsevnen er varigt nedsat, og der skal i sagen være dokumentation herfor
- Kommunerne skal sikre, at alle relevante aktiverings- og revalideringsmæssige samt andre foranstaltninger, herunder eventuelt forsøg på omplacering på arbejdsmarkedet har været afprøvet. Kommunerne skal således ikke kun vurdere arbejdsevnen i forhold til hidtidigt arbejde, men i forhold til ethvert erhverv
- Kommunerne må indarbejde rutiner med henblik på at sikre, at den lovbestemte opfølgning inden for 6 måneder fra første udbetaling og derpå efter 12 måneder er opfyldt

Den aktuelle praksisundersøgelse om fleksjob kan medvirke til at afdække, hvorvidt kommunerne har fulgt Ankestyrelsens anbefalinger fra 2002. Undersøgelsen er i øvrigt anbefalet af Det Rådgivende Praksisudvalg.

De sociale nævn i henholdsvis Statsamtet Bornholm og Statsamtet Vestsjælland har ligeledes gennemført praksisundersøgelser på området for fleksjob i 2004. Det sociale nævn, Statsamtet Sønderjylland har i 2005 gennemført en praksisundersøgelse om kommunernes opfølgning i sager, hvor en person er visiteret til fleksjob, og hvor der udbetales ledighedsydelse. Nævnenes

3 Jf. rapport om *Udviklingen i fleksjobordningen* fra juni 2005.

4 Arbejdsgruppen blev sammensat af repræsentanter fra finansministeriet, beskæftigelsesministeriet, socialministeriet, økonomi og erhvervsministeriet og KL.

5 Arbejdsgruppens resultater fremgår af rapporten - *Udviklingen i fleksjobordningen*, som blev offentliggjort i juni 2005.

6 Førtidspensionsreformen og dermed arbejdsevnetoden var ikke trådt i kraft på daværende tidspunkt.

undersøgelser peger på en række områder, hvor de deltagende kommuner kan forbedre deres behandling af sager om fleksjob.

Ankestyrelsens praksisundersøgelser er landsdækkende, hvorfor det er relevant at undersøge, hvorvidt de af nævnene konstaterede indsatsområder i forhold til den kommunale sagsbehandling på regionalt plan også gør sig gældende på landsplan.

Endelig er emnet for nærværende praksisundersøgelse fastsat som led i Ankestyrelsens forpligtelse til at følge op på førtidspensionsreformen, der trådte i kraft den 1. januar 2003.

3 Resultater af vurderingerne af de kommunale sager

Overordnet har Ankestyrelsen taget stilling til, i hvilket omfang afgørelserne er i overensstemmelse med lovgivning og praksis. Derudover har Ankestyrelsens vurdering af de indsendte sager i det væsentlige koncentreret sig om følgende materielle problemstillinger:

- Fleksjob, førtidspension eller arbejde på normale vilkår
- Spørgsmål om dokumentation for en varig og væsentlig begrænsning af arbejdsevnen
- Spørgsmål om afprøvning af alle relevante foranstaltninger, særligt
 - Krav om arbejdsprøvning eller anden dokumentation
 - Særligt om arbejdsfastholdelse
- Opfølgning i sager om ledighedsydelse

Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af et tilfældigt udsnit af de afgørelser, der er truffet på landsplan af kommuner og nævn om fleksjob. Resultaterne af undersøgelsen afspejler dette.

Ved den materielle vurdering er der set på, om bevillingerne er i overensstemmelse med lovgivning og praksis.

Ankestyrelsen har erklæret sig uenig i afgørelsen om bevilling af fleksjob, hvis afgørelsen materielt set ikke var i overensstemmelse med lovgivning og Ankestyrelsens praksis.

Ankestyrelsen har også erklæret sig uenig i afgørelsen om bevilling af fleksjob, hvis oplysningsgrundlaget for afgørelsen var så utilstrækkeligt, at afgørelsen ville være anset for ugyldig, hvis sagen var behandlet i Ankestyrelsen.

Resultaterne vil i det følgende blive afrapporteret i forhold til de nævnte problemstillinger. Eksempler på sager, der illustrerer de enkelte problemstillinger, er medtaget i kapitel 4, der ligeledes indeholder en mere udførlig gennemgang af Ankestyrelsens materielle og formelle

vurdering af kommunesagerne. Bilag 2 indeholder en liste over henholdsvis sager om fleksjob på hidtidig arbejdsplads, og sager om fleksjob indenfor hidtidigt arbejdsområde. Bilag 3 indeholder eksempler på opfølgning i sager, hvor der er bevilget ledighedsydelse.

3.1. Den materielle vurdering af kommunesagerne

Afgørelserne er i 54 pct. af sagerne (52 sager) samlet set i overensstemmelse med lovgivningen og Ankestyrelsens praksis. I 46 pct. af sagerne var afgørelserne samlet set *ikke* i overensstemmelse med lovgivningen og Ankestyrelsens praksis, *jf. tabel 3.1*

Tabel 3.1 Den samlede materielle vurdering af kommunesagerne

	Ja		Nej		I alt	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent
Er afgørelsen samlet set i overensstemmelse med lovgivning og praksis?	52	54	44	46	96	100

3.1.1 Fleksjob, førtidspension eller arbejde på normale vilkår

Ankestyrelsen har vurderet, hvorvidt der i nogle af sagerne burde være tilkendt førtidspension i stedet for et fleksjob. Dette ses ikke at være tilfældet, hvorimod Ankestyrelsen har vurderet, at det i 46 pct. af sagerne ikke var godtgjort på det foreliggende grundlag, at personen skulle visiteres til fleksjob frem for at blive henvist til ordinært arbejde, *jf. tabel 3.2*.

Tabel 3.2 Fleksjob eller henvist til ordinært arbejde

	Ja		Nej		I alt	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent
Er det i overensstemmelse med lovgivning og praksis, at borgeren er visiteret til fleksjob og ikke henvist til ordinært arbejde?	52	54	44	46	96	100

3.1.2 Varig og væsentlig begrænsning af arbejdsevnen

I 33 pct. af sagerne har Ankestyrelsen vurderet, at der ikke var tilstrækkelig dokumentation for, at borgerens arbejdsevne var varigt og væsentligt begrænset. I 41 pct. af sagerne var der dokumentation i sagerne i nogen grad, og i 26 pct. var dokumentationskravet opfyldt, *jf. tabel 3.3*.

Tabel 3.3 Dokumentation for begrænsning i arbejdsvevnen og for afprøvning af tilbud mv.

	Ingen dokumentation/ afprøvning		I ringe grad		I nogen grad		I høj grad		I alt	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Dokumentation for varig og væsentlig begrænsning i arbejdsvevnen	7	7	25	26	39	41	25	26	96	100

3.1.3 Krav til arbejdsprøvning eller anden dokumentation

I 35 pct. af sagerne var det ikke godtgjort, at alle relevante tilbud eller foranstaltninger havde været afprøvet for at bringe eller fastholde den pågældende i ordinær beskæftigelse. I 47 pct. af sagerne fandt Ankestyrelsen, at det i nogen grad var godtgjort, mens Ankestyrelsen i 18 pct. af sagerne vurderede, at var godtgjort i høj grad, *jf. tabel 3.4*.

Tabel 3.4 Dokumentation for afprøvning af tilbud mv.

	Ingen dokumentation/ afprøvning		I ringe grad		I nogen grad		I høj grad		I alt	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Afprøvning af relevante tilbud/ foranstaltninger	11	11	23	24	45	47	17	18*	96	100

* I 3 pct. af sagerne (3 sager) var det åbenbart formålsløst at gennemføre foranstaltninger forud for visitationen.

3.1.4 Særligt om arbejdsprøvning i sager om arbejdsfastholdelse

Ankestyrelsen har vurderet, i hvilket omfang der finder arbejdsprøvning sted, når borgeren visiteres til fleksjob på hidtidig arbejdsplads, i forhold til borgere, der visiteres til fleksjob på en anden arbejdsplads, herunder indenfor hidtidigt arbejdsområde.

Af de 96 kommunale sager var der i 22 sager (23 pct.) tale om arbejdsfastholdelse ved bevilling af fleksjob på hidtidig arbejdsplads. I 10 sager (10 pct.) var der bevilget fleksjob indenfor hidtidigt arbejdsområde, men på en anden arbejdsplads og i de resterende 64 sager var der bevilget fleksjob indenfor et nyt arbejdsområde på en anden arbejdsplads.

Ankestyrelsen har sammenholdt, i hvilket omfang der er dokumentation for afprøvning af relevante tilbud, for eksempel arbejdsprøvning, i henholdsvis fastholdelsessagerne (22 sager) og ikke-fastholdelsessagerne (74 sager). Resultatet af sammenligningen fremgår af tabel 3.5.

Tabel 3.5 Dokumentation for afprøvning af tilbud mv. i fastholdelsessager og ikke-fastholdelsessager

	Ingen dokumentation/ afprøvning		I ringe grad		I nogen grad		I høj grad		I alt	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Fastholdelsessager	9	41	7	32	3	14	3*	14	22	100
Ikke-fastholdelsessager	2	3	16	22	42	57	14	19	74	100
I alt	11		23		45		17		96	100

*i disse 3 sager var det åbenbart formålsløst at gennemføre foranstaltninger forud for visitationen.

I 16 af de 22 sager (73 pct.), hvor borgeren har fået fleksjob på sin hidtidige arbejdsplads, foreligger der således ikke dokumentation for, at der har været foretaget tilstrækkelig arbejdsprøvning. Hvorimod det tilsvarende er tilfældet i 18 ud af 74 sager (25 pct.) i ikke-fastholdelsessagerne. Dokumentation for arbejdsprøvningen er således markant ringere i fastholdelsessager end i de øvrige sager.

Ankestyrelsen har også set på, i hvilket omfang der er dokumentation for afprøvning af relevante tilbud, i de 10 sager hvor borgeren har skiftet arbejdsplads, men ikke har skiftet arbejdsområde. Resultatet fremgår af tabel 3.6.

Tabel 3.6 Dokumentation for afprøvning af tilbud mv. i sager indenfor hidtidigt arbejdsområde

	Ingen dokumentation/ afprøvning		I ringe grad		I nogen grad		I høj grad		I alt	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Fastholdelse indenfor hidtidigt arbejdsområde	1	10	6	60	3	30	0	0	10	100

Som det fremgår, er der også i disse sager en øget tendens til, at der ikke sker en tilstrækkelig afprøvning forud for visitation til fleksjob.

3.1.5 Sager, hvor der udbetales ledighedsydelse

I 34 af de fremsendte sager havde borgeren modtaget ledighedsydelse i mindst 6 måneder fra visitationen til fleksjob. I 74 pct. af sagerne (25 sager) skyldtes ledigheden manglen på et egnet job, i 12 pct. af sagerne (4 sager) var borgeren i arbejdsprøvning eller i revalidering, og i 32 pct. (11 sager) var der en anden årsag til, at borgeren ikke aktuelt var i fleksjob. Der var i flere tilfælde tale om en kombination af flere af de nævnte årsager, hvorfor tallene ikke summer til 100 pct. eller 34 sager, jf. tabel 3.7.

Tabel 3.7 Årsag til ledighed

	Manglende egnet job		I arbejdsprøvning eller revalidering		Anden årsag	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Hvad er årsagen til, at borgeren ikke aktuelt er i fleksjob?	25	74	4	12	11	32

Note: Der indgik i alt 34 sager om ledighedsydelse

For så vidt angår kommunernes opfølgning i den periode, hvor der er udbetalt ledighedsydelse, fandt Ankestyrelsen, at der i 15 pct. (5 sager) enten slet ikke eller kun i ringe grad var dokumentation for, at kommunen havde foretaget sig noget for at tilbyde et fleksjob i perioden. I 68 pct. (23 sager) havde kommunen foretaget sig noget i nogen grad, og i de sidste 18 pct. (6 sager) havde kommunen i høj grad foretaget sig noget i perioden for at tilbyde borgeren et fleksjob, jf. tabel 3.8.

Tabel 3.8 Har kommunen foretaget sig noget i ledighedsperioden

	Ingen dokumentation/ slet ikke		I ringe grad		I nogen grad		I høj grad		I alt	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
I hvilket omfang har kommunen gjort noget for at tilbyde fleksjob i den periode, hvor der er udbetalt ledighedsydelse?	4	12	1	3	23	68	6	18	34	100

3.2. Den formelle vurdering af kommunesagerne

I forhold til kravet om, at der skal udarbejdes en ressourceprofil i sager om fleksjob, har Ankestyrelsen vurderet, at der i 86 pct. af sagerne (83 sager) er udarbejdet ressourceprofil, mens der ikke er udarbejdet en ressourceprofil i 14 pct. (13 sager)⁷.

Ankestyrelsen har desuden vurderet, i hvilket omfang der i ressourceprofilerne har været fokus på udvikling af borgerens ressourcer i forhold til arbejdsmarkedet.

Som det fremgår af tabel 3.9, har der i nogen grad været fokus herpå i 47 pct. af sagerne (45 sager). Der har i høj grad været fokus på dette i 20 pct. (19 sager), mens der enten slet ikke eller kun i ringe grad har været fokus på udvikling af borgerens ressourcer i 33 pct. af sagerne (32 sager).

Tabel 3.9 Fokus på udvikling af ressourcer i forhold til arbejdsmarkedet

	Ingen dokumentation/ slet ikke		I ringe grad		I nogen grad		I høj grad		I alt	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Fokus på udvikling af borgerens ressourcer?	11	11	21	22	45	47	19	20	96	100

Ankestyrelsen har som led i vurderingen af, i hvilket omfang kommunerne har fulgt arbejdsevnetoden, vurderet, i hvilket omfang borgeren har været inddraget i udarbejdelsen af ressourceprofilen, og hvorvidt kommunen har forelagt den samlede ressourceprofil for borgeren inden, der blev truffet afgørelse i sagen. Resultaterne af Ankestyrelsens vurderinger fremgår af tabel 3.10 og nedenfor.

Tabel 3.10 Borgerinddragelse

	Ingen dokumentation/ slet ikke		I ringe grad		I nogen grad		I høj grad		I alt	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Borgerinddragelse i udarbejdelsen af ressourceprofilen	6	6	11	11	36	38	43	45	96	100

⁷ Der var nogle sager, hvor der ikke var krav om udarbejdelse af en ressourceprofil, eftersom fleksjobbet var bevilget forud for arbejdsevnetodens indførelse den 1. januar 2003.

Ressourceprofilen har været forelagt borgeren i 77 pct. (74 sager). Den har ikke været forelagt i 8 pct. (8 sager) og i de sidste 15 pct. (14 sager) fremgår det ikke af sagen, hvorvidt den har været forelagt borgeren.

Endelig har Ankestyrelsen vurderet, i hvilket omfang sagsoplysningerne i sagerne samlet set har været tilstrækkelige til, at kommunen har kunnet træffe den afgørelse om visitation til fleksjob, som er truffet, jf. tabel 3.11.

Tabel 3.11 Om sagsoplysninger

	Ingen dokumentation/ slet ikke		I ringe grad		I nogen grad		I høj grad		I alt	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Er sagsoplysningerne samlet set tilstrækkelige?	5	5	25	26	41	43	25	26	96	100

Som det fremgår af tabellen, har Ankestyrelsen vurderet, at sagsoplysningen i lidt over to tredjedele af sagerne enten i nogen eller i høj grad samlet set har været tilstrækkelige, mens dette ikke var tilfældet i knap en tredjedel af sagerne.

4 Ankestyrelsens materielle vurdering af kommunesagerne

4.1.1 Generelle bemærkninger

Ved den materielle vurdering er der set på, om bevillingerne er i overensstemmelse med lovgivning og praksis.

Ankestyrelsen har erklæret sig uenig i afgørelsen om bevilling af fleksjob, hvis afgørelsen materielt set ikke var i overensstemmelse med lovgivning og Ankestyrelsens praksis.

Ankestyrelsen har også erklæret sig uenig i afgørelsen om bevilling af fleksjob, hvis oplysningsgrundlaget for afgørelsen var så utilstrækkeligt, at afgørelsen ville være anset for ugyldig, hvis sagen var behandlet i Ankestyrelsen.

I debatten om fleksjob og ledighedsydelse har der været rejst spørgsmål om, hvorvidt kommunerne i et vist omfang bevilger fleksjob i tilfælde, hvor borgeren kunne have haft ret til førtidspension.

Ankestyrelsen har derfor særligt vurderet, om der er eksempler i sagerne på, at borgeren skulle have haft førtidspension i stedet for fleksjob, se punkt 4.1.2

Der har desuden været rejst spørgsmål om, hvorvidt kommunerne bevilger fleksjob i tilfælde, hvor borgeren kunne henvises til arbejde på normale vilkår, eventuelt ved hjælp af revalidering.

Ankestyrelsen har derfor desuden særligt vurderet, i hvilket omfang det er korrekt, at der er bevilget fleksjob og ikke sket henvisning til arbejde på normale vilkår, se punkt 4.1.3.

Der er herefter redegjort for de bemærkninger, som undersøgelsen giver anledning til, når det drejer sig om betingelsen om varig og væsentlig begrænsning af arbejdsevnen og kravet om arbejdsprøvning, se punkt 4.1.4 og 4.1.5.

Endelig giver undersøgelsen anledning til nogle særlige bemærkninger om arbejdsfastholdelse og i hvilket omfang der er bevilget fleksjob i hidtidigt arbejde, se punkt 4.1.6.

4.1.2 Fleksjob eller førtidspension

Ankestyrelsen har vurderet, at det i alle tilfældene har været korrekt, at ansøgerne ikke skulle have førtidspension i stedet for fleksjob på tidspunktet for bevillingen.

Ifølge pensionslovens § 16 er det en betingelse for at få tilkendt førtidspension,

- at personens arbejdsevne er væsentligt 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.

I undersøgelsen er der ikke eksempler på, at Ankestyrelsen ville have tilkendt førtidspension.

I nogle af sagerne er borgerens tilstand efterfølgende yderligere forværret, og derfor er der i flere sager påbegyndt overvejelser om bevilling af førtidspension ved indsendelsen af sagen til Ankestyrelsen.

4.1.3 Fleksjob eller arbejde på normale vilkår

Ankestyrelsen har vurderet, at det i lidt mere end halvdelen af sagerne har været korrekt, at ansøgeren fik fleksjob og ikke ville kunne komme til at arbejde på normale vilkår.

I næsten halvdelen af sagerne har der manglet tilstrækkelig dokumentation for grundlaget for, at borgeren fik fleksjob og ikke kunne anvise arbejde på normale vilkår.

Ankestyrelsen har kun anset de tilfælde som mangelfulde, hvor det vurderes, at dokumentationsgrundlaget for afgørelserne var så mangelfuldt, at afgørelserne ville være anset for ugyldige, hvis de var behandlet i Ankestyrelsen.

I næsten halvdelen af sagerne har kommunerne således bevilget fleksjob på et utilstrækkeligt grundlag.

Ankestyrelsen anbefaler på det grundlag, at kommunerne i højere grad sikrer, at følgende betingelser for fleksjob er opfyldt:

- at det er dokumenteret, at arbejdsevnen er væsentligt og varigt nedsat
- at det er dokumenteret, at arbejdsevnen ikke kan forbedres. Det gælder også i tilfælde, hvor arbejdstageren kan bevare det hidtidige arbejde, hvis der ydes løntilskud
- at der allerede ved udarbejdelse af ressourceprofilen er fokus på mulighederne for udvikling af borgerens ressourcer, og at det i samarbejde med borgeren overvejes, hvilke andre muligheder der er for at få arbejde på normale vilkår
- at sagerne sikres bedst muligt oplyst, se nærmere nedenfor under den formelle vurdering

I det følgende redegøres der for baggrunden for disse anbefalinger.

4.1.4 Krav om varig og væsentlig begrænsning af arbejdsevnen, jf. §§ 69 og 71 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats

Det er en betingelse for fleksjob, at borgeren har en varig og væsentligt begrænsning af arbejdsevnen.

Det følger af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 69, at kommunen sørger for, at personer under 65 år med varige begrænsninger i arbejdsevnen har mulighed for ansættelse i fleksjob eller støtte til at fastholde beskæftigelsen i egen virksomhed.

I § 69 er således udtrykkeligt nævnt betingelsen om, at arbejdsevnen skal være varigt nedsat.

I § 71, stk. 2 er bemærket, at tilskuddet er halvdelen eller totredjedele af lønnen, afhængigt af graden af den nedsatte arbejdsevne.

Da tilskuddet mindst skal udgøre halvdelen af lønnen og afhænger af den nedsatte arbejdsevne må fleksjob være betinget af, at arbejdsevnen tillige skal være nedsat væsentligt.

Heraf følger, at der kun kan bevilges fleksjob, hvis arbejdsevnen er væsentligt og varigt nedsat.

Ifølge § 75, stk. 2 ydes tilskuddet til selvstændigt erhvervsdrivende afhængigt af graden af den nedsatte arbejdsevne med halvdelen eller totredjedele af mindste overenskomstmæssige løn på det pågældende ansættelsesområde for nyansatte uden faglige kvalifikationer. På ikke overenskomstdækkede områder anvendes den overenskomstmæssige løn på sammenlignelige ansættelsesområder.

Ankestyrelsen har en omfattende praksis om vurdering af arbejdsevnen. Der henvises til de offentliggjorte praksisoversigter. Praksis fremgår af blandt andet af følgende 2 SM:

I SM A-9-99, sag nr. 1, 3 og 4 fandt Ankestyrelsen, at arbejdsevnen ikke var nedsat i et sådant omfang, som det måtte forudsættes ved ansættelse i fleksjob med løntilskud, se bilag 5.

SM A-38-02 indeholder et eksempel på, at kommunen derimod burde have visiteret borgeren til fleksjob. Sagen vedrørte en 48-årig ufaglært kvinde, der havde været uden tilknytning til arbejdsmarkedet i ca. 5 år. Hun havde haft flere skader og havde udviklet en kronisk smertetilstand med konstant hovedpine og nakkesmerter samt muskelømhed. Havde svært ved at løfte og gribe ting. Revalidering mv. havde været forsøgt, se bilag 5.

Ankestyrelsen har vurderet, at der i ca. totredjedele af sagerne var tilstrækkelig dokumentation for, at arbejdsevnen var varigt og væsentligt nedsat. I den sidste tredjedel af sagerne var der ikke tilstrækkelig dokumentation.

På baggrund af undersøgelsen kan Ankestyrelsen anbefale, at kommunerne er opmærksomme på, at arbejdsevnen ikke uden videre er varigt og væsentligt nedsat i følgende tilfælde:

- Når der ikke er dokumentation for en væsentlig funktionsnedsættelse, for eksempel ved uspecificeret ryglidelse uden detaljerede oplysninger om, hvordan, hvornår og hvor hyppigt smerterne opstår, og hvilke begrænsninger smerterne medfører i den daglige livsførelse
- Når problemer skyldes midlertidige forhold, for eksempel problemer ved skilsmisse, pasning af små børn etc.
- Når problemerne er konkrete, for eksempel arbejdsmiljøet på arbejdspladsen, det konkrete erhverv etc.
- Når tilstanden kan behandles, for eksempel afvænnning etc.

Nedenfor er givet eksempler på, at Ankestyrelsen har vurderet, at kravet om væsentlig og varig nedsættelse af arbejdsevnen henholdsvis var opfyldt og ikke var opfyldt.

Eksempler hvor Ankestyrelsen er enig – væsentlig og varig nedsættelse

Sag 18. Sagen handlede om en arbejdsmand på 38 år med et jævnt, men svagt intellektuelt funktionsniveau. Han havde desuden en tendens til at ængstes. Ved arbejdsprøvning var det konstateret, at arbejdsopgaverne skulle være enkle overskuelige og velstrukturerede med mulighed for gentagelse og langsommelighed. Det sociale miljø måtte kunne rumme ham og ikke stille for store krav. I givet fald kunne han håndtere relativt simple opgaver, for eksempel ved at arbejde som ufaglært tømrer eller chauffør, som var hans primære interesse.

Sag 83. Der var tale om en kontorassistent på 42 år med udtalt træthed som følge af dissemineret sclerose, udtrætning i armene og føleforstyrrelser. Der var først indgået en aftale efter § 28 i dagpengeloven, men derefter bevilget fleksjob i hidtidigt arbejde.

Eksempler hvor Ankestyrelsen er uenig – væsentlig og varig nedsættelse

Sag 1. Der var tale om en ansøger på 41 år med en ryglidelse og symptomer på whiplash. Den eneste lægelige dokumentation var en ortopædisk lægeerklæring, hvoraf fremgik, at der var foretaget stivgørende operation, og at der var nogen bevægeindskrænkning i den øvrige del af lænderyggen. Der var ingen mistanke om nervedrodspåvirkning, hverken af halshvirvelsøjlen eller af lænderyggen. I konklusionen var blandt andet anført: ”Der er tale om et mén samt påvirkning af erhvervsevnen”.

Ankestyrelsen har vurderet, at oplysningerne om funktionsniveauet er mangelfulde, og at sagens akter giver grundlag for, at sagsbehandleren havde stillet supplerende spørgsmål til oplysningerne, for eksempel:

- I den ortopædiske erklæring er blandt aktuelle klager nævnt ”snurrende fornemmelse i højre arm og finger samt dårlig hukommelse”. Til ressourceprofilen er nævnt, at ”han har svært ved at fokusere – det gør det svært for ham f. eks. at arbejde ved computer. Problemet med at fokusere vil påvirke hans indlæringsevne.” (Det burde her være nærmere oplyst, hvad det går nærmere ud på. Der mangler eksempler og nærmere oplysninger om hyppighed og sværhedsgrad).
- I hospitalets journal er i oktober nævnt: ”dd. talt med pt. telefonisk, oplyser overfor ham, at vi har en ledig operationsdato den førstkommande tirsdag. Pt. oplyser, at han desværre ikke kan lade sig operere denne tid travlhed op til jul i konens forretning. Vi vil forsøge at få en operationsdato, helst i januar 2003.” (Er det udtryk for, at han kan klare opgaver ved ægtefællens forretning, og hvor omfattende er det?)
- I kommunens journal er noteret oktober 2003: ”Vedr. den alm. rengøring der hjemme kan sikr. kun klare 2 timer om dagen, hvorefter han får mange smerter”. (Hvilke opgaver medfører smerterne? Er det først efter 2 timer?)
- I ressourceprofilen er under interesser anført: ”fritidsinteresser, hobbies, dagligdagens systemer, frivilligt arbejde” (Hvad er arten og omfanget for eksempel af det frivillige arbejde?)

Ankestyrelsen vurderer således, at der manglede yderligere oplysninger om de forskellige symptomer og om funktionsnedsættelsens omfang (hyppighed, sværhedsgrad mv.) med henblik på vurdering af arbejdsevnen. Sagen er yderligere omtalt nedenfor under punkt 4.1.5 om krav om arbejdsprøvning eller anden dokumentation, eksempel hvor Ankestyrelsen er uenig.

Sag nr. 56. Denne sag handlede om en mand på ca. 50 år, som boede hos sine forældre og som indtil deres død havde arbejdet i døgndrift i landbrugsvirksomheden. En psykologundersøgelse viste, at han havde en nedsat begavelse. Ankestyrelsen vurderede, at omfanget af den hidtidige arbejdsindsats skabte en formodning for, at der var en anseelig arbejdsevne, og at det ikke kunne modbevise alene med en psykologundersøgelse.

4.1.5 Krav om arbejdsprøvning eller anden dokumentation, jf. § 70 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats

Udover betingelsen om at arbejdsevnen skal være varigt og væsentligt nedsat, er det også en betingelse for fleksjob, at alle relevante foranstaltninger har været afprøvet for at opnå beskæftigelse på normale vilkår.

Det følger af § 70, stk. 1 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, at ”kommunen giver tilbud om fleksjob til personer, som ikke modtager førtidspension efter lov om social pension, og som ikke kan opnå eller fastholde beskæftigelse på normale vilkår på arbejdsmarkedet.”

Ifølge § 70, stk. 2 i samme lov gælder, at ”fleksjob kan først tilbydes, når alle relevante tilbud efter denne lov samt andre foranstaltninger, herunder eventuelt forsøg på omplacering på arbejdspladsen, har været afprøvet for at bringe eller fastholde den pågældende i ordinær beskæftigelse. Undtaget herfra er tilfælde, hvor det er åbenbart formålsløst at gennemføre de nævnte foranstaltninger forud for visitationen.”

Reglen i § 70 finder tilsvarende anvendelse for personer, der driver selvstændig virksomhed som hovedbeskæftigelse, og som på grund af varige begrænsninger i arbejdsevnen har vanskeligt ved at opretholde beskæftigelsen i den selvstændige virksomhed, jf. § 75, stk. 1.

Arbejdsprøvningen har til formål at belyse borgerens arbejdsevne og mulighed for at forbedre sin arbejdsevne i hver enkelt situation med henblik på, at borgeren kan blive selvforsørgende eller i hvert fald kan klare sig bedst muligt.

Ankestyrelsens praksis fremgår blandet andet af følgende SM:

I SM A-9-99, sag nr. 2, fandt Ankestyrelsen, at revalideringsmulighederne ikke var udtømte, og at der i øvrigt, ved vurderingen af berettigelse til fleksjob for allerede ansatte, først skulle foretages en vurdering af, om det ville være muligt ved revalidering at omskole ansøger med henblik på ustøttet arbejde i andet passende erhverv, jf. bilag 5.

Der er langvarig praksis for, hvornår afprøvning er tilstrækkelig. Der henvises herved til Ankestyrelsens offentliggjorte praksis

I SM P-22-03 havde arbejdsprøvningen været kortvarig, og der havde været fravær halvdelen af tiden. Ankestyrelsen fandt, at det ikke kunne udelukkes, at der ved yderligere foranstaltning

ville kunne ske forbedring af arbejdsevnen. Sagen vedrører afslag på påbegyndelse af pensionsag, men illustrerer samtidig vurdering af arbejdsprøvning,

I SM P-12-05 kritiserede Ankestyrelsen den afprøvning, der var gennemført. Der var ikke taget tilstrækkeligt hensyn til ansøgerens kompetencer, interesser og begrænsninger. Det var blandt andet beklageligt, at arbejdsprøvningen havde omfattet fysisk belastende opgaver samt computerarbejde, som tidligere arbejdsprøvnings havde vist, forværrede ansøgers tilstand.

Ved vurderingen af om der er tilstrækkelig dokumentation for, at arbejdsevnen ikke kan forbedres, har Ankestyrelsen fundet, at kommunerne ikke har været opmærksomme på pligten til at undersøge, om der var mulighed for beskæftigelse på normale vilkår, før der tilkendes fleksjob.

Ankestyrelsen har vurderet, at det kun i 3 tilfælde har været åbenbart formålsløst at gennemføre foranstaltninger forud for visitationen. I disse tilfælde var Ankestyrelsen enig i bevilling af fleksjob på det foreliggende grundlag

I de øvrige 93 tilfælde er der krav om, at det afprøves, om der er mulighed for at forbedre arbejdsevnen med henblik på tilbagevenden til arbejde på normale vilkår.

I totredjedele af sagerne har Ankestyrelsen vurderet, at alle relevante tilbud/foranstaltninger i nogen eller i høj grad har været afprøvet for at bringe eller fastholde den pågældende i ordinar beskæftigelse.

I resten af sagerne har Ankestyrelsen vurderet, at relevant afprøvning enten manglede eller var mangelfuld.

Manglende arbejdsprøvning

Ankestyrelsen har navnlig vurderet, at der helt manglede relevant arbejdsprøvning i de tilfælde, hvor der har været tale om arbejdsfastholdelse. Der henvises særligt herom nedenfor under punkt 4.1.6.

Mangelfuld afprøvning

I de øvrige sager har der været iværksat relevant arbejdsprøvning, men Ankestyrelsen har vurderet, at kvaliteten af arbejdsprøvningsne har været for dårlig, og at der derfor ikke er sket tilstrækkelig afprøvning. Det har også været tilfældet i flere sager, hvor erhvervsafklarings og afprøvningen er foretaget af en professionel institution, se for eksempel sag 1, som er omtalt nedenfor under eksempler.

Arbejdsprøvningen er navnlig fundet mangelfuld, fordi den har taget sigte på bevilling af fleksjob og ikke på at opnå arbejde på normale vilkår.

Det er klart i strid med reglerne, at der alene sker afprøvning med henblik på beskæftigelse i fleksjob inden for hidtidige arbejdsområde, uden at det har været undersøgt, om borgeren kunne opnå beskæftigelse på normale vilkår uden for det hidtidige arbejdsområde.

Desuden kan arbejdsprøvningen have været utilstrækkelig, fordi der ikke er taget individuelle hensyn.

Endelig er arbejdsprøvningsprocedurerne i visse tilfælde for kortvarige og med for stort fravær til, at det kan belyse borgerens arbejdsevne og muligheden for at forbedre den. Det må således indskræpes over for borgeren, at der er mødepligt og pligt til at medvirke i en periode, der er nødvendig som grundlag for en vurdering. Det må understreges, at især starten af en arbejdsprøvning kan være belastende for borgeren, som har været sygemeldt i længere tid.

Ankestyrelsen anbefaler på det grundlag:

- Kvaliteten af arbejdsprøvning skal forbedres, navnlig med følgende:
- Arbejdsprøvningen skal primært tage sigte på beskæftigelse på normale vilkår (ikke på bevilning af fleksjob)
- Arbejdsprøvningen skal tilrettelægges under hensyn til individuelle forhold (ikke begrænses til standardiseret afprøvning)
- Varighed og fremmøde skal være så væsentligt, at det kan danne grundlag for en vurdering af arbejdsevnen

Eksempel hvor Ankestyrelsen er enig - tilstrækkelig arbejdsprøvning

Sag 52. Der var tale om en 51-årig pædagog med langvarig psykiatrisk anamnese samt borderline personlighed. Hun var behandlet i distriktspsykiatrien. Arbejdsprøvning har vist, at hun ikke skal arbejde med mennesker, hvorimod administrativt arbejde er udmærket. Det er konstateret, at hun bør have et struktureret og overskueligt arbejde i et trygt miljø.

Eksempel hvor Ankestyrelsen er uenig - ingen eller mangelfuld arbejdsprøvning

I det følgende var det i strid med reglerne, at socialforvaltningen ikke undersøgte muligheden for, at pågældende kom til at arbejde på normale vilkår.

Sag 1. Sagen drejede sig om en elektriker på 41 år med dårlig ryg og symptomer fra whiplash. Han var opsagt fra sin hidtidige arbejdsplads på grund af langvarig sygdom. Han var kun til 1 uges introduktion på en professionel institution og henvistes derfra til en arbejdsplads, hvor han efter 2 måneder fik arbejde i fleksjob som elektriker, 15 timer om ugen med adgang til pauser og massage. I ressourceprofilen var der nævnt flere interesser, blandt andet frivilligt ar-

bejde, uden at det nærmere fremgik, hvad det gik ud på. Han oplyste selv, at han ikke kunne klare mere arbejde, men det var ikke dokumenteret tilstrækkeligt. Sag 1 er nærmere omtalt ovenfor under punkt 5.1.4 om eksempler, hvor Ankestyrelsen er uenig – væsentlig og varig nedsættelse af arbejdsevnen.

Sag 32. Der var tale om en sygehjælper på 47 år med slidgigt i lænderyggen samt skuldermuskulatur. Hun blev visiteret til fleksjob som sygehjælper til pleje af ældre på et ældrecenter. Der blev ikke iværksat arbejdsprøvning på anden arbejdsplads eller inden for andre arbejdsområder med henblik på at belyse muligheden for at opnå arbejde på normale vilkår.

4.1.6 Særligt om arbejdsfastholdelse

Ankestyrelsen har vurderet, at der i ca. en fjerdedel af sagerne er bevilget fleksjob i hidtidigt erhverv.

Borgeren er i disse tilfælde blevet fastholdt i sit hidtidige arbejde, blot med løntilskud til arbejdsgiveren.

Der er ikke hjemmel til at undlade relevant arbejdsprøvning, medmindre det er åbenbart formålsløst. Loven er klar. Det bemærkes derfor, at også i tilfælde, hvor borgeren har mulighed for at fortsætte i hidtidigt arbejde, gælder reglen om, at alle relevante muligheder for at opnå beskæftigelse på normale vilkår skal være afprøvet, medmindre det er åbenbart, at arbejdsevnen ikke kan forbedres.

I 3 af de undersøgte tilfælde, hvor der er sket arbejdsfastholdelse, har Ankestyrelsen vurderet, at det var åbenbart formålsløst at iværksætte foranstaltninger. Der var ret til fleksjob på det foreliggende grundlag efter undtagelsesbestemmelsen.

I 3 andre tilfælde har Ankestyrelsen vurderet, at der var fyldestgørende arbejdsprøvning forud for bevillingen af fleksjob.

I de øvrige 16 tilfælde har der enten helt manglet arbejdsprøvning, eller arbejdsprøvningen har været utilstrækkelig.

I bilag til rapporten er opstillet en liste over alle de sager i undersøgelsen, hvor der var bevilget fleksjob på grundlag af manglende eller mangelfuld arbejdsprøvning/dokumentation inden for henholdsvis hidtidig arbejdsplads og inden for hidtidigt arbejdsområde. Formålet er at give en summarisk oversigt over spredningen med hensyn til arten af uddannelse, arbejdspladser og alder.

Oversigten kan give indtryk af, at der er en tendens til, at jo mere specialiseret en person er på en arbejdsplads eller inden for et bestemt område, jo mere vil der være tilbøjelighed til at

bevilge fleksjob inden for det pågældende job eller fagområde uden overvejelser om flytning til andet område.

Derimod tyder oversigten ikke på, at alder i sig selv har nogen væsentlig betydning. Nedenfor uddybes nogle eksempler på, at arbejdsfastholdelse har været relevant og eksempler på, at Ankestyrelsen har været uenig i, at fleksjob kunne bevilges på det foreliggende grundlag.

Ankestyrelsen anbefaler:

- **Kommunerne må have øget opmærksomhed på, at det også ved ansøgning om fleksjob i hidtidigt arbejde (arbejdsfastholdelse), skal undersøges, om arbejdsevnen kan forbedres ved relevant arbejdsprøvning eller anden foranstaltning med henblik på at opnå arbejde på normale vilkår. Undtaget er kun tilfælde, hvor dette vil være åbenbart formålsløst**

Eksempel hvor Ankestyrelsen er enig - arbejdsfastholdelse

Sag 47. Der var tale om en 54-årig kvinde, der senest har haft kontorarbejde med ledelsesfunktioner.

Hun blev opereret for en svulst i hjernen i efteråret 2003. Komplikationer til operationen medførte højresidig spastisk lammelse. Hun skulle bruge meget tid på fysisk træning. I februar 2005 blev hun bevilget fleksjob på hidtidig arbejdsplads som salgsmedarbejder med 2/3 tilskud.

Ankestyrelsen har vurderet, at det var åbenbart formålsløst at iværksætte foranstaltninger med henblik på arbejde på normale vilkår, og at der dermed var tilstrækkeligt grundlag for fleksjob.

Eksempler hvor Ankestyrelsen er uenig - arbejdsfastholdelse

Sag 92. Sagen handlede om en kvinde på 49 år med formentlig medfødt sjælden muskellidelse, der forårsagede muskelsmerter, udtalt træthed og koncentrationsbesvær. Hun var uddannet indenfor det administrative område inden for militæret. Ansættelsen indebar også deltagelse i den internationale styrke, kamptræning og overvågning af skærme mv.

Fra årsskiftet 2003/2004 havde arbejdspladsen forsøgt omplacering, der havde resulteret i et antal særligt udvalgte opgaver, der matchede borgerens begrænsninger.

Kommunen visiterede borgeren til fleksjob på hidtidig arbejdsplads. Jobindholdet i fleksjobbet var koordinering, administration, klargøring og vedligeholdelse i forbindelse med uddannelsesaktiviteter og kurertjeneste.

Ankestyrelsen vurderede, at der ikke var dokumentation for, at det var åbenbart formålsløst at iværksætte arbejdsprøvning med henblik på placering på anden arbejdsplads. Ankestyrelsen henviste til sag nr. 2 i SM A-9-99, jf. bilag 5, hvorefter der ved vurdering af berettigelsen til fleksjob for allerede ansatte først skulle foretages en vurdering af, om det ville være muligt gennem revalidering at omskole ansøger med henblik på andet passende erhverv. Ankestyrelsen henviste også til SM N-4-05, jf. bilag 5, om afslag på fleksjob, idet der ikke var sket tilstrækkelig afprøvning til, at der kunne visiteres til fleksjob.

4.2. Den materielle vurdering af sager om ledighedsydelse

4.2.1 Generelle bemærkninger

Ved praksisundersøgelsen er hovedvægten lagt på at vurdere afgørelser om visitation til fleksjob.

Ankestyrelsen har dog samtidig indkaldt et antal sager, hvor der desuden blev udbetalt ledighedsydelse for at belyse årsagen til, at borgeren ikke havde fleksjob, og for at belyse om kommunen havde nok for at tilbyde fleksjob i den periode, hvor der er blevet udbetalt ledighedsydelse.

4.2.2. Kravene til opfølgning

Kravene til opfølgning fremgår af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og lov om aktiv socialpolitik.

Der findes en række regler om, hvornår kommunerne skal foretage opfølgning.

I sager om fleksjob skal kommunen foretage opfølgning senest 6 måneder efter at ydelsen eller tilskuddet er udbetalt første gang. Herefter skal opfølgningen ske senest 12 måneder efter, at sagen sidst har været vurderet, jf. aktivlovens § 10, stk. 3.

Når en person har fået ledighedsydelse i 18 måneder, skal kommunen vurdere, om betingelserne for at få fleksjob fortsat er opfyldt, jf. aktivlovens § 74 c, se bilag 4.

Kommunen skal desuden afprøve modtagerens rådighed for arbejdsmarkedet, hvis der opstår tvivl herom, jf. aktivlovens § 74 b, stk. 5, se bilag 4.

Hvis borgeren modtager ledighedsydelse under sygdom skal kommunen desuden følge sagen op i medfør af dagpengelovens kap. 10 a om visitation og opfølgning.

Indholdet af opfølgningen

Formålet med opfølgningen er for det første at sikre, at betingelserne for at yde hjælpen fortsat er opfyldt, for eksempel at modtageren fortsat er uden arbejde, bor i kommunen og lignende.

For det andet skal kommunen i forbindelse med opfølgningen være opmærksom på, om der er grund til at tilbyde en anden form for hjælp med henblik på, at modtageren bliver i stand til at klare sig selv.

Kommunen må – afhængig af sagernes karakter – konkret vurdere, hvor intensiv opfølgningen i den enkelte sag skal være.

Ved opfølgning i forbindelse med fleksjob skal det sikres, at betingelserne for tilskuddet fortsat er til stede, og at tilskudsprocenten fortsat modsvarer graden af den nedsatte arbejdsevne. Det skal tillige undersøges, om der er behov for at tilbyde anden form for hjælp, for eksempel i form af arbejdsredskaber. Dette er der redegjort for i Socialministeriets vejledning om lov om aktiv socialpolitik 1998, punkt 37-45, se bilag 4.

Herudover er der ikke retningslinjer for, hvad opfølgningen skal indeholde.

Der er således ikke nogen udtrykkelig regel om, hvorvidt der i forbindelse med opfølgning efter henholdsvis 6 måneder og 18 måneder eller på et andet tidspunkt, hvis der er anledning til det, skal ske ajourføring af ressourceprofilen i overensstemmelse med arbejdsevne-metodens anvendelse. Ankestyrelsen har heller ikke truffet afgørelser herom.

Ankestyrelsen har ved undersøgelsen lagt til grund, at opfølgningen efter 6 måneder normalt primært tager sigte på at hjælpe borgeren ved at fremskaffe et fleksjob, og at der normalt ikke er anledning til allerede på det tidspunkt at anvende arbejdsevne-metoden på ny. Det er således vurderet, at der som udgangspunkt har været tilstrækkelig opfølgning, hvis kommunen har haft en rimelig kontakt med borgeren efter 6 måneder, og der ikke har været særlig anledning for kommunen til at foretage sig yderligere.

Ved opfølgningen efter 18 måneder er det særligt fremhævet i loven, at kommunen skal vurdere, om betingelserne for at få fleksjob fortsat er opfyldt, og det samme gælder, hvis der opstår tvivl. Da der således skal tages stilling til, om betingelserne for fleksjob/ledighedsydelse er opfyldt, er det nærliggende at antage, at der kan stilles krav om ajourføring af ressourceprofil og ny vurdering af arbejdsevnen ved en sådan opfølgning.

Ankestyrelsens vurdering

I den helt overvejende del af de 34 sager har kommunen overholdt pligten til opfølgning efter 6 måneder, og i disse sager har Ankestyrelsen vurderet, at der er sket opfølgning i høj grad eller i nogen grad. Det gælder også i tilfælde, hvor helbredsproblemer har vanskeliggjort opfølgningen.

Kun i få tilfælde er der ikke sket den lovpligtige opfølgning, og Ankestyrelsen har derfor vurderet i disse sager, at der mangler dokumentation for opfølgningen, eller at der kun var opfølgning i ringe grad.

I mange sager har kommunerne samtidig med bevilling af fleksjob/ledighedsydelse henvist borgeren til jobcenter eller jobkonsulent med henblik på bistand til borgerne for at finde egnet job, eventuelt gennem yderligere praktik, ved udfyldning af ansøgninger m.v. I andre sager har kommunerne dog først taget kontakt til borgeren efter 6 måneder.

I mange sager er arbejdet med at finde jobs desuden vanskeliggjort af, at borgeren løbende fortsat har helbredsmæssige problemer.

Ankestyrelsen finder, at det kan være hensigtsmæssigt, at der umiddelbart efter bevillingen af fleksjob etableres kontakt med kommunen om foranstaltninger til jobsøgning, som det er tilfældet i en række sager, selv om der ikke findes lovkrav herom.

Der kan eventuelt være behov for, at kommunerne udarbejder retningslinjer, der sikrer, at der efter bevilling af ledighedsydelse påbegyndes et arbejde med at finde et fleksjob til borgeren.

I bilag til rapporten er redegjort for opfølgningen i sagerne om ledighedsydelse.

Nedenfor i 4.2.3 og 4.2.4 er redegjort nærmere for de to temaer, Ankestyrelsen har undersøgt:

4.2.3 Årsager til at borgeren ikke er i fleksjob, men modtager ledighedsydelse

De oplyste årsager til, at borgeren modtager ledighedsydelse og ikke er i fleksjob, er:

- manglende egnet job
- arbejdsprøvning eller revalidering
- anden årsag

Der er i flere af sagerne tale om en kombination af de nævnte årsager.

Manglende egnet job

I en del sager er årsagen til, at borgeren modtager ledighedsydelse, at der mangler et egnet job. Udover manglende job er oplyst følgende:

Under arbejdsprøvning eller revalidering

I nogle sager har kommunerne oplyst, at årsagen til ledighedsydelsen er, at borgeren er under arbejdsprøvning eller revalidering.

Normalt skal arbejdsprøvning være gennemført forud for bevilling af fleksjob eller ledighedsydelse, idet det er en betingelse for bevillingen, at det ved relevant arbejdsprøvning eller anden foranstaltning er dokumenteret, at borgerens arbejdsevne ikke kan forbedres, således at borgeren kan vende tilbage til arbejde på normale vilkår. Kun hvis det er åbenbart formålsløst kan der bevilges fleksjob/ledighedsydelse på det foreliggende grundlag.

Om anden årsag til ledighedsydelsen.

Som anden årsag er nævnt:

- løbende helbredsmæssige problemer med sygemeldinger (sag 4)
- ønsket afklaring med henblik på førtidspension (sag 9)
- langvarige indlæggelser på psykiatrisk afdeling (sag 10)
- har været opereret for skæv ryg (sag 24)
- beskeden opfølgning (sag 25)
- forværring af helbredet – der indhentes nye oplysninger (sag 40)
- nye helbredsmæssige oplysninger (sag 43)
- rekvireret speciallægeerklæring – iværksat virksomhedspraktik på ledighedsydelse (sag 55)
- yderligere optræning samt operation for lidelse i skulderen (sag 85)
- i mellemtiden virksomhedspraktik (sag 98)
- sygemelding på grund af operation af foden (sag 99)

I relativt mange af de ovennævnte sager har borgeren således haft betydelige helbredsmæssige problemer, der mere eller mindre forhindrede søgning eller varetagelse af et fleksjob.

Hvis det er midlertidige helbredsproblemer, der medfører, at borgeren ikke kan søge eller varetage et fleksjob, er det korrekt, at borgeren modtager ledighedsydelse.

Hvis der er tale om en varig og væsentlig forværring af helbredet, kan det medføre, at kommunen skal påbegynde sag om førtidspension i stedet for fortsat ledighedsydelse.

Kommunen var ved at undersøge dette i flere af sagerne.

4.2.4 Har kommunen gjort noget for at tilbyde fleksjob i den periode, hvor der er udbetalt ledighedsydelse?

I de 34 sager om ledighedsydelse har Ankestyrelsen set på, hvad kommunen har gjort for at sørge for at skaffe fleksjob til modtagerne af ledighedsydelse, herunder navnlig om kommunen har sørget for at følge op på sagen efter 6 måneder. De fleste af de undersøgte sager er omfattet af reglen om opfølgning senest efter 6 måneder, mens kravet om 18-måneders opfølgning kun er relevant i ganske få sager.

Eksempel på opfølgning i høj grad

Ankestyrelsen har vurderet, at der er sket en tilstrækkelig opfølgning, hvis kommunen løbende har haft kontakt med borgeren, men hvor helbredsmæssige forhold har vanskeliggjort opfølgningen ganske betydeligt.

Sag nr. 4. Sagen handlede om en tidligere måleraflæser på 53 år, som var bevilget fleksjob fra 1. juli 2004. Kommunen bad jobcenter om at etablere fleksjob. Flexjobbet var bevilget på grund af slidgigt i knæ. Han var efter en arbejdsulykke i 1994 opereret 3 gange, og der kunne ikke gøres mere. Havde mange smerter i knæene, men havde også mange ressourcer og interesser.

Forud for bevillingen af fleksjob var han i praktik to steder, som måtte afbrydes efter et ganske kort forløb på grund af smerter. I den tredje praktik klarede han 5 timer om dagen med journalisering og hasteopgaver hos offentlig arbejdsgiver. Han fungerede godt, og arbejdsgiver ville have ansat ham, hvis der havde været penge til det.

Efter visitation til fleksjob og dermed ledighedsydelse var borgeren til samtaler hos jobkonsulent 19. juli 2004 om formulering af ansøgning.

Borgeren var dog til undersøgelser på hospitalet og holdt løbende jobkonsulenten underrettet. På møde den 3. februar 2005 fortalte han om kampen med sygehusvæsenet, hvor det trak ud med behandling.

Den 6. april 2005 oplyste han, at sygehuset mod forventning ikke kunne hjælpe ham. Ryggen var slidt og generede nervebanerne. Han var noget rystet over meldingen og kunne ikke rigtig se nogen fremtid, og kunne slet ikke se, hvad han kunne foretage sig i et fleksjob. Hans ansøgerprofil blev revideret, og sendt til udvalgte arbejdspladser. Han havde også selv lavet en liste over steder, han ville sende uopfordrede ansøgninger til.

Ankestyrelsen er enig med kommunen i, at han havde så mange ressourcer, at han til trods for meget dårligere knæ og konstante smerter ikke havde ret til pension, men at fleksjob var den rette ydelse. De mange uheldige problemer ved sygehusbehandlingen har medført, at kommunen ikke har kunnet gøre yderligere for at skaffe ham et fleksjob. Der ses ikke at være noget, kommunen har forsømt under forløbet.

Eksempel på opfølgning i nogen grad

I mange af sagerne modtog borgeren ledighedsydelse, fordi der ikke var fundet et egnet job.

I nogle sager har kommunen fulgt sagen op i nogen grad, idet kommunen har været i løbende kontakt med borgeren om bistand til jobsøgning mv.

Hvis en borger ønsker at fastholde sit hidtidige arbejdsområde til trods for en række skånehensyn særligt inden for dette område, kan det medvirke til at forklare, at der ikke kan anvises fleksjob til den pågældende.

Sag nr. 9. Sagen handlede om en sygehjælper på 53 år, som var bevilget fleksjob/ledighedsydelse fra 1. september 2004. Den 10. september 2004 var hun til samtale med en jobkonsulent, hvor hun fastholdt sit krav om, at et fleksjob skulle iværksættes inden for social- og sundhedsområdet.

Om funktionsniveauet var oplyst, at hun intet husligt arbejde udførte hjemme udover madlavning, hvor ægtefællen (der var 66 år og på efterløn) hjalp med de tunge ting. Hun ønskede 25 timer, hvor hun ikke skulle løfte, men varetage andre omsorgsopgaver. Hun kunne ikke forestille sig andet arbejde, for eksempel på et kontor.

Den 1. november 2004 startede hun i en arbejdspraktik som servicemedarbejder, hvor hun skulle hygge om beboerne, sørge for morgenmad, frugt og drikke. Arbejdstiden var fastsat til 25 timer om ugen. På opfølgingsmøde 25. november 2004 oplyste hun, at hun var glad for arbejdet, men at hun havde svært ved at magte arbejdet. På den baggrund blev det aftalt at forlænge praktikperioden fra 1. december 2004 til 31. december 2004 med en arbejdstid nedsat til 20 timer ugentligt.

Efter telefoniske opfølgningssamtaler med forstanderen og pågældende blev det besluttet, at hun ikke kunne tilbydes fleksjob, da hun ikke magtede arbejdet, idet hun konstant skulle aflastes af kolleger og havde et væsentligt forøget sygefravær.

Hun kunne herefter ikke længere se sig selv på arbejdsmarkedet og ønskede at søge førtidspension. Hun mener, at hun er blevet afprøvet nok og fastholdt, at hun på ingen måde kunne fungere inden for eksempelvis kontorområdet.

Sagsbehandleren vurderede, at det ikke var muligt med hendes fysiske gener samt manglende aflastende funktioner på arbejdsområdet at finde et fleksjob. Det kunne ikke afvises, at hun fysisk ville kunne magte et fleksjob inden for eksempelvis kontorområdet, men hendes voldsomme modstand herpå sammenlagt med helt grundlæggende manglende erfaring inden for faget umuliggjorde, at et sådant fleksjob kunne etableres.

Den 20. maj blev det besluttet at rejse sag om førtidspension.

Ankestyrelsens bemærkninger:

Efter at borgeren var bevilget et fleksjob, blev hun arbejdsprøvet udelukkende i et job som servicemedarbejder med servering, som hun på grund af smerterne i armene ikke kunne klare. Efter det oplyste var der ikke jobs til hende inden for plejesektoren, og det burde derfor være undersøgt, om der kunne skaffes arbejde inden for andre områder.

Da kommunen har haft kontakt med borgeren, er det vurderet, at der har været opfølgning i nogen grad, men at opfølgningen dog ikke har været bred nok.

I bilag til rapporten er der redegjort for de samlede eksempler på opfølgningen i sagerne om ledighedsydelse.

5 Formalitetsvurdering af kommunesagerne

5.1 Arbejdsevnetoden

5.1.1 Krav om ressourceprofil

Kommunens afgørelse om fleksjob skal træffes på grundlag af en ressourceprofil. Kommunerne har udarbejdet ressourceprofil i alle sager, hvor de havde pligt til at udarbejde ressourceprofil⁸. Arbejdsevnetoden er således godt indarbejdet i kommunerne.

Der er dog en enkelt sag, hvor kommunen har udfyldt ressourceprofilen helt ufyldstgørende (sag 88). Kommunens afgørelse er dermed ugyldig.

I et mindre antal sager er der ikke udarbejdet en egentlig ressourceprofil men en såkaldt "arbejdsevnevurderingsjournal" eller "oplysninger om borgeren". Disse følger systematikken i arbejdsevnebekendtgørelsen stort set, men efter Ankestyrelsens opfattelse er det mere korrekt at anvende ordet ressourceprofil, som er anvendt i arbejdsevnebekendtgørelsen.

5.1.2 Dokumentation for udvikling af ressourcer i forhold til arbejdsmarkedet

Ved beskrivelsen og vurderingen af de enkelte elementer i ressourceprofilen indgår mulighederne for yderligere udvikling af borgerens ressourcer i forhold til arbejdsmarkedet, jf. arbejdsevnebekendtgørelsens § 7, stk. 2, nr. 2.

I totredjedele af kommunesagerne er der dokumentation for, at der har været fokus på udvikling af ressourcer i forhold til arbejdsmarkedet.

I en tredjedel af sagerne er der ingen eller kun dokumentation i ringe grad for, at der har været fokus på mulighederne for udvikling af borgerens ressourcer. Det har således ikke været drøftet med borgeren, hvilke andre muligheder der har været for at få arbejde, for eksempel et arbejde på normale vilkår i andet end hidtidigt arbejde, eller arbejdsprøvning med henblik på placering på anden arbejdsplads.

⁸ Der var nogle sager, hvor der ikke var krav om udarbejdelse af en ressourceprofil, eftersom fleksjobbet var bevilget forud for arbejdsevnetodens indførelse den 1. januar 2003.

Ankestyrelsen anbefaler på det grundlag, at

- **Kommunerne i højere grad sikrer, at der er fokus på mulighederne for udvikling af borgerens ressourcer og drøfter med borgeren, hvilke andre muligheder, der er for at få arbejde.**

5.1.3 Inddragelse af borgeren

Det er vurderet, om borgeren har været inddraget i udarbejdelsen af ressourceprofil efter reglerne i arbejdsevnebekendtgørelsens § 7, stk. 13 og retssikkerhedslovens § 4.

I den overvejende del af sagerne har kommunerne inddraget borgeren i udarbejdelsen af ressourceprofilen.

I resten af sagerne har borgeren enten slet ikke eller kun i ringe grad været inddraget i udarbejdelsen af ressourceprofilen.

Ankestyrelsen anbefaler på det grundlag, at

- **Kommunerne øger opmærksomheden på nødvendigheden af at inddrage borgeren bedst muligt i udarbejdelsen af ressourceprofilen, og at det sker såvel i starten, som løbende og ved afslutningen. Kommunerne skal herunder sikre, at borgerens kommentarer og vurderinger indarbejdes i ressourceprofilen, inden der træffes afgørelse om fleksjob.**

5.1.4 Sagsoplysningen

Pligten til at søge sagerne oplyst fremgår af retssikkerhedslovens § 10. Kommunerne har endvidere pligt til at indhente yderligere oplysninger, der er nødvendige for at beskrive, udvikle og vurdere borgerens ressourcer som grundlag for vurdering af borgerens arbejdsevne, jf. arbejdsevnebekendtgørelsens § 7, stk. 4 – 7.

Ankestyrelsen har vurderet, at totredjedele af kommunesagerne er tilstrækkeligt oplyst.

En tredjedel af kommunesagerne er ikke tilstrækkeligt oplyst. I en af sagerne mangler der for eksempel oplysninger om forløbet under virksomhedspraktik. Der foreligger således ikke oplysninger, som kan dokumentere, at alle beskæftigelsesmuligheder på det ordinære arbejdsmarked eller anden revalidering er udtømt. I nogle sager mangler der lægelige oplysninger om for eksempel behandlings og bedringsmuligheder. Vurderingen af, at der ikke er mulig-

heder for anden placering på arbejdsmarkedet, er i en enkelt sag foretaget på et helt teoretisk grundlag.

Ankestyrelsen anbefaler på det grundlag, at

- **Kommunerne bør have større opmærksomhed på, at sagerne er tilstrækkeligt oplyst.**

5.1.5. Forelæggelse af ressourceprofilen for borgeren

Ressourceprofilen skal forelægges for borgeren, jf. arbejdsevnebekendtgørelsens § 7, stk. 8.

I trefjerdedele af kommunesagerne har ressourceprofilen været forelagt for borgeren, inden der blev truffet afgørelse om visitation til fleksjob.

I en mindre del af sagerne har ressourceprofilen ikke været forelagt for borgeren, mens det i resten af sagerne ikke fremgår af akterne, om ressourceprofilen har været forelagt.

Ankestyrelsen anbefaler på det grundlag, at

- **Kommunerne er opmærksomme på, at de har pligt til at sikre, at ressourceprofilen forelægges for borgeren, inden der træffes afgørelse om visitation til fleksjob. Kommunen skal herunder sikre, at kommunens vurdering og konklusioner er indarbejdet i ressourceprofilen forinden forelæggelse for borgeren.**

5.1.6 Partshøring i øvrigt

Ankestyrelsen har vurderet, om der i øvrigt er foretaget partshøring af de lægeerklæringer, udtalelser, arbejdskonsulentens evalueringsskema, journaler, referater mm., som foreligger i sagen.

Pligten til partshøring fremgår af forvaltningslovens § 19, jf. bilag 4

I totredjedele af kommunesagerne har partshøringen været tilstrækkelig.

I en sag har partshøring ikke været tilstrækkelig.

I resten af sagerne har det ikke været muligt på baggrund af de indsendte akter at tage stilling til, om der er foretaget tilstrækkelig partshøring.

Da det ofte kan give anledning til usikkerhed om for eksempel en lægeerklæring, udtalelse eller lignende, er til gunst eller ugunst for borgeren, skal der efter Ankestyrelsens opfattelse altid partshøres i disse tilfælde.

5.1.7 Begrundelse og skriftlighed

Pligten til skriftlig begrundelse af en afgørelse fremgår af forvaltningslovens § 22 og § 24. Det følger endvidere af forvaltningslovens § 23, at en borger ikke kan forlange at få en skriftlig begrundelse for en afgørelse, hvis afgørelsen betyder at borgeren har fået fuldt ud medhold, jf. bilag 4.

Da der har været tale om bevilling af det ansøgte, er spørgsmålet om skriftlig begrundelse vurderet lempeligt, idet borgeren kun kan forlange en skriftlig begrundelse, hvis afgørelsen er til ugunst for borgeren.

I den overvejende del af kommunesagerne er der givet en begrundelse, der ikke har givet anledning til særlige bemærkninger.

I flere sager er der ikke givet nogen begrundelse, men da afgørelsen er begunstigende, er det bemærket, at der ikke har været behov herfor.

I nogle sager er afgørelsen ikke vedlagt, så det ikke har kunnet påses, om der er givet en skriftlig afgørelse samt begrundelse.

Kravet om, at en kommunal afgørelse på det sociale område skal foreligge skriftligt i sagen, kan støttes på:

- En almindelig ulovbestemt retsgrundsætning om at alle væsentlige forhold og ekspeditioner i en sag skal fremgå af sagen og akterne. En afgørelse må anses at være en meget væsentlig ekspedition i sagen. Forvaltningen, herunder for eksempel en ny sagsbehandler ved sagsbehandlerskift, skal have mulighed for at få et overblik over sagen, og borgeren skal kunne få dokumentation for, at pågældende har fået en bevilling og det nærmere omfang af bevillingen
- Legalitetsprincippet eller princippet om lovmæssig forvaltning
- Krav om dokumentation i forbindelse med revision, jf. bekendtgørelse nr. 119 af 24. februar 2005 om statsrefusion og tilskud, samt regnskabsaflæggelse og revision på Socialministeriets, Beskæftigelsesministeriets, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations og Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes ressortområde § 31 og § 32

Pligten for kommunerne til at skrive et notat om en afgørelse, som er givet mundtligt, følger endvidere indirekte af retssikkerhedslovens § 76, stk. 2, 2. pkt. og § 78, stk. 2, 2. pkt. Efter denne bestemmelse skal Ankestyrelsen respektive de sociale nævn følge kommunerne og

amtskommunernes praksis. En forudsætning for dette er, at kommuner og amtskommuner kan dokumentere, hvilken afgørelse man har truffet i sagen og med hvilken hjemmel.

6 Nævnenes sager om fleksjob

6.1 Nævnenes sager om fleksjob

6.1.1 Fordeling af nævnenes afgørelser

Ankestyrelsen har modtaget i alt 45 sager fra de sociale nævn.

I 33 sager stadfæstede nævnene kommunernes afgørelser om afslag på visitation til fleksjob.

Nævnene var i disse sager enige med kommunerne i, at der ikke var tilstrækkelig dokumentation for, at arbejdsevnen var væsentligt nedsat, eller at det ikke var godtgjort, at alle relevante tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats samt andre foranstaltninger havde været afprøvet for at bringe den pågældende til ordinær beskæftigelse.

I 1 sag stadfæstede nævnet kommunens afgørelse om løntilskudsandelen. I denne sag havde kommunen visiteret til fleksjob med 50 pct. løntilskud. Arbejdsgiveren klagede over løntilskudsandelen (sag 16).

I 1 sag stadfæstede nævnet kommunens afgørelse om, at borgeren fortsat var omfattet af personkredsen for fleksjob, og dermed ikke havde ret til førtidspension (sag 29).

I 1 sag stadfæstede nævnet kommunens afgørelse om afslag på fleksjob i egen virksomhed, da beskæftigelseskravet ikke var opfyldt. I denne sag havde kommunen samtidig med visitation til fleksjob truffet afgørelse om afslag på fleksjob i egen virksomhed. Borgeren klagede alene over afslaget på fleksjob i egen virksomhed (sag 26).

I 1 sag ændrede nævnet kommunens afgørelse om afslag på fleksjob. Nævnet fandt, at borgeren havde ret til fleksjob. Nævnet var således ikke enig med kommunen i, at yderligere afklaring var relevant.

I 8 af sagerne hjemviste nævnene sagerne til ny behandling og afgørelse i kommunerne. Begrundelser for hjemvisningen var følgende:

- Manglende eller mangelfuld ressourceprofil i 6 sager (sag 2, 21, 33, 34, 39 og 43).
- Manglende overholdelse af reglerne om partshøring efter forvaltningslovens § 19 (sag 39).
- Ressourceprofilen var ikke udarbejdet af kommunens sagsbehandler i samarbejde med borgeren, men af et privat firma (sag 45).
- Kommunen skulle i en sag om fastsættelse af løntilskud i samarbejde med den relevante faglige organisation fastsætte borgerens løn ud fra de arbejdsopgaver han faktisk varetog (sag 10).

Ankestyrelsen anbefaler på det grundlag, at

- Kommunerne har øget opmærksomhed på kravene til en ressourceprofil

6.2 Ankestyrelsens vurdering af nævnenes afgørelser

Ankestyrelsen har på det foreliggende vurderet, at 42 af nævnenes afgørelser er i overensstemmelse med lovgivning og Ankestyrelsens praksis, der var gældende på tidspunktet for afgørelsen.

I én sag vurderede Ankestyrelsen, at nævnets afgørelse ikke var i overensstemmelse med lovgivning og praksis (sag 22). Nævnet havde tiltrådt kommunens afgørelse om afslag på visitation til fleksjob. Kommunen havde ikke udarbejdet ressourceprofil i den konkrete sag. Dette medfører normalt ugyldighed.

I 2 sager har Ankestyrelsen været i tvivl om nævnenes afgørelser (sag 8 og sag 10).

I sag 8 havde nævnet ændret kommunens afgørelse om afslag på visitation til fleksjob. Ankestyrelsen fandt, at nævnets afgørelse om at der ikke var grundlag for yderligere arbejdsprøving var tvivlsom.

I sag 10, der drejede sig om fastsættelse af løntilskud, havde nævnet hjemvist sagen til kommunen til ny behandling og afgørelse. Ankestyrelsen har til sagen bemærket, at Ankestyrelsens praksis om løntilskud er sparsom.

Ankestyrelsen kan sammenfattende konkludere om nævnenes afgørelser, at

42 af nævnenes afgørelser anses for at være i overensstemmelse med lovgivning og Ankestyrelsens praksis.

Ankestyrelsen er ikke enig i 1 nævnsafgørelse om afslag på visitation til fleksjob, idet kommunen ikke havde udarbejdet ressourceprofil.

I de hjemviste sager har Ankestyrelsen været enig med nævnene i, at der var mangler, herunder manglende eller mangelfuld ressourceprofil, som kunne have betydning for afgørelsen.

6.3 Nævnets påtale af retslige mangler ved kommunernes sagsbehandling

Ankestyrelsen har undersøgt, om nævnene har påtalt retslige mangler ved kommunens sagsbehandling i sager, der ikke har medført ugyldighed.

Nævnene har i 6 sager påtalt retslige mangler, der ikke har medført ugyldighed.

Påtalerne drejede sig om:

- Manglende helhedsvurdering efter 8 uger (sag 1 og sag 2) og manglende opfølgning efter 6 måneder (sag 2)
- Begrundelsen for afgørelsen om afslag på fleksjob, herunder manglende angivelse af de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen (sag 13). I samme sag påtalte nævnet endvidere, at kommunen ved ansøgning om fleksjob ikke kunne henvise til, at kommunen i forbindelse med sygedagpengesagen havde taget stilling til afslag på fleksjob.
- Manglende partshøring efter retssikkerhedslovens § 19 (sag 39)
- Sagsbehandlingen efter afbrydelse af jobplan havde ikke været i overensstemmelse med retssikkerhedslovens krav om, at spørgsmål om hjælp skal behandles så hurtigt som muligt (sag 21)
- Kommunen burde have rejst pensionssag på det foreliggende dokumentationsgrundlag tidligere (sag 34). I samme sag påtalte nævnet endvidere, at dagpengeudbetalingen kunne forlænges efter dagpengelovens § 22, stk. 1, nr. 4 (arbejdsskadesag)

Ankestyrelsen har endvidere vurderet, om nævnet i tilstrækkelig grad har påtalt retslige mangler ved kommunens sagsbehandling i sager, der ikke har medført ugyldighed.

Den manglende påtale drejede sig om:

- Et nævn har ikke forholdt sig til, at kommunen i ressourceprofilen hovedsageligt havde beskrevet de helbredsmæssige forhold (sag 7)
- Begrundelse, lovhenviisning mv.: Der mangler begrundelse for, at tilskudsdelen er fastsat til 50 pct. (sag 16) eller hvorfor borgeren ikke havde ret til fleksjob (sag 17 og 18).

Ankestyrelsen anbefaler på det grundlag, at

- **Nævnene fortsat har stor opmærksomhed omkring krav til ressourceprofil og krav til begrundelse**

6.4 Nævnets formalitetsvurdering

I de sociale nævns sager gav spørgsmål om begrundelse og partshøring ikke anledning til særlige bemærkninger.

Bilag 1 Undersøgelsens hjemmel, omfang og metode

Ankestyrelsen og de sociale nævn har en forpligtelse til at koordinere, at afgørelser, der kan indbringes for Ankestyrelsen og de sociale nævn, træffes i overensstemmelse med lovgivningen og praksis. Om lovgrundlaget henvises til §§ 76 – 79 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område – Socialministeriets lovebekendtgørelse nr. 847 af 8. september 2005 og §§ 30 – 36 i Socialministeriets bekendtgørelse nr. 413 af 3. juni 2004 om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Ankestyrelsen har ansvaret for praksiskoordineringen på landsplan, mens nævnene har ansvaret på regionalt plan. Praksisundersøgelser er et redskab, som benyttes med henblik på at få klarhed over, om myndighedernes afgørelser er i overensstemmelse med lovgivningen. Hvis undersøgelserne afdækker fejl og mangler i sagsbehandlingen, giver praksisundersøgelserne et grundlag for at målrette den fremadrettede vejlednings- og undervisningsindsats.

Ved en praksisundersøgelse indkalder Ankestyrelsen et antal sager fra underinstanserne og foretager en gennemgang af disse med henblik på en legalitetsvurdering. Legalitetsvurderingen indebærer dels en materiel vurdering af afgørelsernes rigtighed i forhold til lovgivning og Ankestyrelsens praksis, dels en formel vurdering af sagerne i forhold til de forvaltningsretlige regler.

Der er tale om en stikprøve, som kun omfatter et mindre antal sager fra hvert nævn og fra hver af de deltagende kommuner. Undersøgelsen tager dermed ikke sigte på at vurdere praksis i det enkelte nævn eller i den enkelte kommune. Nævnene henholdsvis kommunerne vil blive vurderet under ét. Ankestyrelsen har dog givet en konkret tilbagemelding på de enkelte sager i forbindelse med afrapporteringen af undersøgelsen.

Samtlige sociale nævn og i alt 30 kommuner blev bedt om at indsende sager med afgørelser om visitation til fleksjob, jf. kap. 13 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (LAB-loven) i henhold til de regler om fleksjob, der var gældende pr. 1. januar 2003.

Der er indkaldt i alt 145 afgørelser, hvoraf de 100 er truffet af kommunerne og de 45 af nævnene. 4 af kommunesagerne var ikke omfattet af undersøgelsestemaet og er sorteret fra. Der indgår således i alt 141 sager i undersøgelsen.

Sagerne er udvalgt således, at den første sag vedrører den seneste afgørelse før 1. april 2005, den anden sag vedrører den næstsidste afgørelse før samme dato og så fremdeles, indtil det relevante antal sager var fundet. Sagerne om ledighedsydelse skulle fremfindes på samme måde, dog således at de skulle vedrøre de seneste afgørelser forud for den 1. oktober 2004.

De sociale nævn blev bedt om hver at indsende 3 sager. De 5 store kommuner (København, Frederiksberg, Århus, Odense og Aalborg) blev hver bedt om at indsende 5 sager. I 3 sager skulle kommunen have truffet afgørelse om visitation til fleksjob, og i 2 sager skulle personen desuden være overgået til ledighedsydelse, hvor der var gået mindst 6 måneder, siden ledighedsydelse blev udbetalt første gang, jf. kap. 7 i lov om en aktiv socialpolitik. De øvrige 25 kommuner blev bedt om at indsende 3 sager, med en tilsvarende fordeling af sager om henholdsvis fleksjob og ledighedsydelse.

De indsendte sager måtte ikke være ankede til henholdsvis Ankestyrelsen eller til de sociale nævn.

De 30 kommuner som har deltaget er:

København	Ishøj	Kolding
Frederiksberg	Allerød	Randers
Odense	Farum	Slagelse
Århus	Greve	Fredericia
Ålborg	Helsingø	Silkeborg
Frederikssund	Jægerspris	Frederikshavn
Helsingør	Ølstykke	Nakskov
Køge	Lejre	Ikast
Gladsaxe	Næstved	Struer
Hvidovre	Horsens	Hobro

Måleskema

I forbindelse med Ankestyrelsens vurdering af de indsendte afgørelser anvendes et måleskema, hvor der indgår de målelementer, som er relevante for den konkrete praksisundersøgelse. For at styrke grundlaget for dialogen og samarbejdet med kommunerne har Ankestyrelsen bedt kommunerne om ligeledes at udfylde måleskemaet.

Det vil derved blive muligt for kommunerne at sammenholde kommunens egne vurderinger af de indsendte sager med Ankestyrelsens, idet Ankestyrelsen fremsender måleskemaerne i forbindelse med afrapportering af praksisundersøgelsen.

Bilag 2 Eksempler på arbejdsfastholdelse

Ud af de 96 kommunesager, der er indgået i undersøgelsen i alt er der i 22 af sagerne bevilget fleksjob på hidtidig arbejdsplads.

Af disse 22 sager var 6 sager korrekte, mens der i 16 sager manglede tilstrækkelig dokumentation.

I det følgende er redegjort nærmere for de foreløbige resultater.

1. Fleksjob på hidtidig arbejdsplads

Fyldestgørende arbejdsprøvning/dokumentation og derfor korrekt bevilling:

Sag 21. Salgsassistent på 25 år med diss. Sclerose.

Sag 38. Aftenskolelærer i porcelænsmaling på 57 år med fibromyalgi

Sag 60. Regnskabschef på 61 år med væsentlige følger efter hjerneblødning

Sag 83. Kontorassistent på 42 år med diss. Sclerose.

Sag 89. Falckredder på 43 år med rygskaide

Sag 96. Salgsassistent på 49 år med parkinsonisme.

Manglende eller mangelfuld arbejdsprøvning/dokumentation:

Sag 6. Selvstændig freelancearbejder med regning og dekoration på 60 år med slidigt og fibromyalgi.

Sag 16. Sagsbehandler i kommunen på 49 år med depression.

Sag 22. Uuddannet hjemmehjælper på 59 år med overvægt og rygmerter efter fald.

Sag 26. Pædagog på 55 år med rygmerter

Sag 33. Kontorkonsulent på 53 år med fibromyalgi

Sag 41. Musikleder på 49 år med en vis skade på stemmebåndet.

Sag 42. EDB-medarbejder på 54 år med blodprop uden væsentlige følger

Sag 49. Fængselsfunktionær på 37 år med krise og tinnitus

Sag 54. Revisoruddannet finansiel controller på 36 år med følger efter whiplash og hjernebetændelse

Sag 61. Selvstændig fototekniker på 47 år med lammelse af højre arm og overbelastning af venstre arm.

Sag 62. Sygeplejersker på 55 år med ryglidelse og smerter i nakken

Sag 68. Produktionsassistent på 50 år med arm, skulder, nakke og rygmerter

Sag 69. Kontorassistent på 55 år med gigtfeber og smertesyndrom

Sag 80. Sygehjælper på 53 år med slidgigt og diskusdegeneration i halsrygsøjlen

Sag 81. Kontorpakmester på 55 år med diskusprolaps i lænden

Sag 92. Militæruddannet på 49 år med muskelsygdom.

2. Fleksjob inden for hidtidigt arbejdsområde

Manglende arbejdsprøvning eller mangelfuld arbejdsprøvning/dokumentation

Sag 1. Elektriker på 42 år med ryglidelse og følger efter whiplash

Sag 19. Dyrlæge på 37 år med depression

Sag 29. Dyrlæge på 41 år med depression

Sag 30. Klinikassistent på 48 år med whiplash

Sag 32. Sygehjælper på 47 år med slidgigt i ryggen og betændelse i venstre skuldermuskel

Sag 56. Landbrugsmedhjælper på 51 år med dårlig begavelse, men fysisk stærk

Sag 65. Fængselsfunktionær på 47 år med depression

Sag 74. Social- og sundhedshjælper på 51 år med rygsmerter

Sag 76. Kantine medarbejder på 44 år med alkoholproblemer

Sag 86. Pædagog på 44 år med dårlig ryg og tidligere misbrug

Bilag 3 Eksempler på opfølgning efter at der er bevilget ledighedsydelse

Dokumentation for opfølgning i høj grad:

En kvinde med akademisk uddannelse på 37 år med depression fik bevilget fleksjob pr. 22. september 2004, men fik ikke den forventede ansættelse. Derfor ledighedsydelse fra 1. november 2004. Løbende kontakt med kommunen. Stort ønske om at få et fleksjob og har sendt mange ansøgninger. Ankestyrelsen finder, at der ikke var tilstrækkeligt grundlag for bevillingen, men at kommunen efterfølgende i høj grad har fulgt sagen op (sag 19).

En landmand på 30 år med dårlig ryg og psykiske og sociale problemer fik bevilget fleksjob juni 2004 og derefter henvist til jobcenter. Det noteres, at hun har haft problemer med at forene arbejdsliv og familieliv. Kommunen fik etableret fleksjob pr. 1. juli 2005. Ankestyrelsen vurderer, at der ikke var grundlag for bevilling af fleksjob, men at kommunen i høj grad har fulgt sagen op (sag 20).

Korrespondent og social- og sundhedshjælper på 36 år med tilbagevendende periodiske depressioner og forstyrret personlighedsstruktur. Visiteret til fleksjob fra 1. oktober 2004. Efter visiteringen blev borgeren tilknyttet kommunens jobklub. Borgeren har været sygemeldt 1 måned. Fleksjob blev etableret den 23. maj 2005. Ankestyrelsen vurderer, at bevillingen er korrekt, og at kommunen i høj grad har fulgt sagen op (sag 50).

En køkkenassistent på 33 år med brud på venstre arm bevilget ledighedsydelse fra 1. november 2004. Ønsker eventuelt job i børneinstitution eller job i butik eller kiosk, men med skånehensyn. Har søgt 35 forskellige jobs. I januar 2005 etableres virksomhedspraktik i supermarked med henblik på ansættelse 20 timer om ugen. Arbejdsgiver afbrød dog praktikken, da hun ikke kunne klare opgaverne. Herefter søges job på plejehjem. Ifølge lægen kan armen kun benyttes til støtte og arbejdsvevnen er svært nedsat. Ankestyrelsen har vurderet, at der ikke var grundlag for fleksjob, og at der er sket opfølgning i høj grad (sag 59).

36-årig social- og sundhedshjælper med smerter i fingre og arme, depressiv tilstand, social angst, tvangssymptomer og sklerodermi (bindevævssygdom). Visiteret til fleksjob den 23. august 2004 og ledighedsydelse udbetalt fra 1. september 2004. I perioderne fra 1. september 2004 til 29. november 2004 deltog borgeren i virksomhedspraktik. I perioden fra den 17. januar 2005 til den 11. marts 2005 deltog borgeren i kursus "vækst og velvære". Borgeren var til psykologisk undersøgelse den 21. januar 2005. Hun blev indkaldt til sygehus i marts 2005 til udredning af bindevævssygdommen. Ankestyrelsen vurderede, at bevillingen var korrekt, og at kommunen i høj grad havde fulgt sagen op (sag 82).

Slagteriarbejder på 54 år med smerter i albue, hånd og skulder. Visiteres til fleksjob 20. september 2004. Der bevilges ledighedsydelse fra samme tidspunkt. Ankestyrelsen vurderer, at bevillingen er korrekt, og at kommunen i høj grad har fulgt sagen op (sag 95).

Dokumentation for opfølgning i nogen grad:

En tidligere måleflæser på 53 år med knælidelse blev bevilget fleksjob pr. 1. juli 2004. Kommunen bad jobcenter om at etablere fleksjob. Jobcentret fulgte løbende hans jobsøgning, som blev væsentligt vanskeliggjort af samtidige undersøgelser og indlæggelser. Sagen er omtalt yderligere i rapportens afsnit om ledighedsydelse. Ankestyrelsen har vurderet, at bevillingen var korrekt, og at der er sket opfølgning i nogen grad. (sag 4).

50-årig hospitalsmedhjælper med fibromyalgi bevilget fleksjob/ledighedsydelse pr. 17. juli 2003.

Indkaldt til opfølgningssamtale oktober /november 2003 samt februar 2004 og i jobklub fra marts 2004.

Jobsøgning vanskeliggjort af migræneanfald, som hun er i behandling for. Hun er hjulpet med ansøgninger til arbejde 23 timer om dagen, men førtidspension er på tale. Ankestyrelsen har vurderet, at bevillingen er korrekt, og at der er sket opfølgning i nogen grad. (sag 5).

En sygehjælper på 53 år blev bevilget fleksjob/ledighedsydelse fra 1. september 2004. Den 10. september 2004 var hun til samtale med jobkonsulent, hvor hun fastholdt sit krav om, at et fleksjob skulle iværksættes inden for sundhedssektoren. I arbejdspraktik i november–december 2004, men magtede det ikke. 20. maj 2005 blev det besluttet at påbegynde pensions sag. Sagen er omtalt yderligere i rapporten i afsnittet om ledighedsydelse. Ankestyrelsen har vurderet, at bevillingen af fleksjob er sket på et utilstrækkeligt grundlag, og at der i nogen grad har været opfølgning, men at det burde være undersøgt, om hun kunne klare arbejde uden for sundhedssektoren (sag 9).

En pædagog på 40 år med periodisk depression og paranoid personlighedsstruktur og deraf følgende behov for hensyntagende arbejde bevilget ledighedsydelse fra 1. januar 2005. Aftalt opfølgning, men afbrydes af, at han blev indlagt på ny. Ankestyrelsen vurderer, at bevillingen er korrekt, og at der er sket opfølgning i nogen grad (sag 10).

En social og sundhedshjælper på 32 år med psykiske problemer og dårlig begavelse. Det aftales, at hun skulle søge fleksjob, hvor hun havde været i praktik. Først 5 måneder efter fulgte jobkonsulenten sagen op over for praktikstedet, der ikke havde mulighed for at ansætte hende. Ankestyrelsen vurderer, at bevillingen er korrekt, og at der er sket opfølgning i nogen grad (sag 14).

Lagermedarbejder på 30 år med psykiatrisk lidelse bevilget ledighedsydelse pr. 30. august 2004. Blev mod forventning ikke ansat i job, hvor han var i praktik. I februar 2005 aftalt ulønnet praktik som chauffør, hvor han blev opsagt efter 2 dage. I marts 2005 aftales med ham, at han selv måtte prøve at være opsøgende. Fik en skrivelse med til brug over for arbejdsgivere. Ankestyrelsen finder, at bevillingen er korrekt, og at der muligvis er sket opfølgning i nogen grad. (sag 15).

Bibliotekar på 50 år med rygsmerter og slidgigt i fødder. Visiteret til fleksjob 29. maj 2002. Ledighedsydelse fra 1. juni 2002. Opereret for skæv ryg i januar 2003. Fra 1. september – 28. november 2003 deltaget i "vækstkursus" (ressourceafklaring mm). 10. december 2003 henvist til virksomhedspraktik. Fra 7. juni – 15. september 2004 i virksomhedspraktik som bibliotekar. Ankestyrelsen vurderer, at bevillingen ikke var korrekt, men at kommunen efterfølgende i nogen grad har fulgt sagen op (sag 24).

Butiksarbejder på 44 år med kronisk smertesyndrom og en fibromyalgilignende lidelse visiteret til fleksjob 13. november 2002. Ledighedsydelse fra 1. december 2002. Arbejdsprøvning fra 17. januar – 30. april 2003 som kontorpicoline. Fra 1. august 2003 ledighedsydelse. I januar 2005 henvist til projekt for fleksjobledige med henblik på fremskaffelse af job. Ankestyrelsen vurderer, at bevillingen ikke er korrekt, men at kommunen efterfølgende i nogen grad har fulgt sagen op (sag 25).

47-årig mand uden egentlig uddannelse med psoriasisgigt samt følger i højre arm efter ulykkestilfælde. Pr. 10. marts 2003 visiteret til fleksjob og ledighedsydelse fra samme dag. I november 2003 var der opfølgning. Pr. 1. juni 2005 ansat i fleksjob som arbejdsmand 15 timer pr. uge. Ankestyrelsen vurderer, at bevillingen er korrekt, men at kommunen efterfølgende kun i ringe grad har fulgt sagen op (sag 28).

Kontorassistent på 47 år med nakkelidelse efter whiplash, scheuermann. Visiteret til fleksjob 1. september 2002. Virksomhedspraktik fra 18. december 2003 til 14. januar 2004 – afprøvet i kassefunktion. Bevilget fleksjob fra 15. januar 2004 i 16,5 timer som salgsassistent i Kvickly. 14. september 2004 opsagde hun fleksjobbet med udgangen af oktober måned 2004 på grund af helbredsmæssige grunde. Ledighedsydelse udbetalt fra 1. november 2004. Kommunen har oplyst, at borgeren har fået tilbud om at deltage i jobklub. Ankestyrelsen vurderer, at bevillingen ikke er korrekt, og at kommunen i nogen grad har fulgt sagen op (sag 31).

50-årig kvinde beskæftiget med rengøring. Hun lider af knæ, mave og rygsmerter, irriteret tyktarm og tiltagende psykiske problemer. Blev visiteret til fleksjob pr. 22. september 2004. Der er udbetalt ledighedsydelse fra 1. oktober 2004. Kommunen har oplyst, at borgeren netop havde afsluttet et afklaringsforløb, og at resultatet forelå den 30. juni 2005. Der har været flere samtaler med sagsbehandler og erhvervskonsulent, hvor de manglende jobmuligheder er drøftet. Ankestyrelsen vurderer, at bevillingen er korrekt, og at kommunen i nogen grad har fulgt sagen op (sag 34).

Buschauffør på 41 år med astmatisk bronchitis, nervebetændelse i benene og armene. Rygsmerter, Diabetes. For højt blodtryk. Overvægtig. Han blev visiteret til fleksjob den 20. september 2001 og ansat i fleksjob fra 22. oktober 2001 til 2004. Der er udbetalt ledighedsydelse fra 13. september 2004 og borgeren er henvist til kommunens jobkonsulent. Der er indledt ansøgning om førtidspension 10. november 2004. Ankestyrelsen vurderer, at bevillingen er korrekt, og at kommunen i nogen grad har fulgt sagen op (sag 36).

Sygehjælper på 54 år med frossen skulder og tegn på slidgigt i nakke samt nerverodspåvirkning. Visiteret til fleksjob pr. 1. august 2004. Der er udbetalt ledighedsydelse fra samme dag. Kommunen har oplyst, at der er henvist til flere relevante fleksjob uden at ansættelse er lykkes. Borgeren har oplevet en forværring af helbredet og det er senest drøftet, hvorvidt borgeren helbredsmæssigt magter et fleksjob og/eller hvorvidt der skal indledes pensions-sag. Det er besluttet at indhente lægelige oplysninger med henblik på at det overvejes at rejse pensions-sag. Ankestyrelsen vurderer, at bevillingen er korrekt, og at kommunen i nogen grad har fulgt sagen op (sag 40).

En fabriksarbejder på 57 år fra Tyrkiet med nerveforstyrrelse m.v. Efter bevilling af ledighedsydelse i juni 2004 blev han henvist til erhvervs-søgning og via dette til et projekt for ældre etniske med henblik på udredning vedr. depression og eventuel demens. Ankestyrelsen vurderer, at bevillingen er korrekt, og at der er sket opfølgning i nogen grad (sag 43).

En tidligere bygningsmaler på 52 år med hjertelidelse og følger efter benbrud. Søgt revalideret til byggetekniker, men kunne ikke klare det boglige niveau. Der er store skånehensyn i forhold til knæ. Den 15. september 2004 blev bevilget fleksjob/ledighedsydelse. Sagen henvist til formidlingscenter. Henvistes i foråret 2005 til fleksjob med pedalarbejde, som han ikke kunne klare, da der indgik malerarbejde. Ankestyrelsen har vurderet, at bevillingen ikke var korrekt, da der manglede ressourceprofil og afprøvningen var meget snæver, men at kommunen i nogen grad har fulgt sagen op. (sag 67).

Lagerarbejder på 41 år, der er uddannet teknisk tegner, med rygsmerter. Visiteret til fleksjob den 25. juni 2003. Efterfølgende er der udbetalt ledighedsydelse. Deltog i fleksopfølgning i februar 2004. Senere foreslås et genoptræningsforløb på et rygcenter. Ankestyrelsen vurderer, at bevillingen er korrekt, og at kommunen i nogen grad har fulgt sagen op (sag 70).

En fabriksarbejder på 40 år fra Bosnien med væsentlig hørenedsættelse og migræne – ledighedsydelse - opvaskermedhjælper i cafeteria samt oprydning efter kunderne. Efter bevilling af ledighedsydelse 1. oktober 2004 var der den 19. oktober 2004 og 8. november 2004 samtaler med hende om mulighederne for at finde et job. Hun blev opfordret til at kontakte arbejdskonsulenten med forslag, og han ville også kontakte hende, hvis der viste sig noget. 18. maj 2005 blev hun indkaldt til jobsøgningsværksted. Ankestyrelsen vurderer, at bevillingen er korrekt, og at der i nogen grad er sket opfølgning (sag 73).

En håndarbejds lærer på 42 år med følger efter neuroinfektion bevilget ledighedsydelse i juli 2004. Afklares via ungdomsskolen, hvor der arbejdes frem mod fleksjob. Samtidig blev hun henvist til jobkonsulent. I september 2004 var der forhandling om job. På møde i kommunen oplyses, at hun aktivt søgte fleksjob på skoler i omegnen. Det er noteret i journalen, at der skal ske rådighedsvurdering, hvis der ikke findes job. Ankestyrelsen vurderer, at bevillingen er korrekt, og at kommunen i nogen grad har fulgt sagen op (sag 77).

56-årig pædagogmedhjælper – tidligere hjemmehjælper og tekstilarbejder. Lider af forhøjet stofskifte med betydelige synsproblemer med dobbeltsyn og lysfølsomhed, depression, skuldersmerter, belastende sociale forhold. Visiteret til fleksjob 1. september 2004. Ledighedsydelse udbetalt fra 1. oktober 2004. Borgeren fik bevilget yderligere optræning i forbindelse med visitationen, men har i en periode været sygemeldt og er blevet opereret for lidelse i skulderen. Ankestyrelsen vurderer, at bevillingen er korrekt, og at kommunen i nogen grad har fulgt sagen op, idet opfølgningen er vanskeliggjort af sygemelding for nyopstået lidelse (sag 85).

57-årig kvinde med div. Slidgigtlidelser. Mb. Scheuermann. Er uddannet slagter, pædagogmedhjælper, rengøringsassistent, kontorassistent, køkkenarbejder mv. Visiteret til fleksjob i maj/juni 2004. Borgeren har været tilknyttet et arbejdsmarkedscenter, hvor der løbende arbejdes med at finde job, men hvad der derfra konkret er gjort fremgår ikke. I maj 2005 rejses der sag om pension. Ankestyrelsen vurderer, at bevillingen er korrekt, og at kommunen i nogen grad har fulgt sagen op (sag 91).

26-årig pige, med muligvis tidlig hjerneskade, ikke helt alderssvarende, desuden epilepsi, dårlig ryg og muskelsvind. Visiteret til fleksjob 1. oktober 2004. Der udbetales ledighedsydelse fra samme tidspunkt. Der er bevilget virksomhedspraktik i perioden 22. november 2004 til 20. februar 2005. Endvidere er der bevilget virksomhedspraktik i perioden 1. april 2005 til 30. juni 2005. Ankestyrelsen vurderer, at bevillingen er korrekt, og at kommunen i nogen grad har fulgt sagen op (sag 93).

50-årig ufaglært kvinde med medfødt lettere spastisk lidelse og lettere hjerneskade, opereret for 2 x discusprolaps. Visiteret til fleksjob 1. januar 2004. Ledighedsydelse udbetalt fra nævnte tidspunkt. Borgeren ansat i fleksjob fra 20. maj 2005. Der har i den mellemliggende periode været etableret virksomhedspraktik. Ankestyrelsen vurderer, at bevillingen er korrekt, og at kommunen i nogen grad har fulgt sagen op (sag 98).

25-årig kvinde med personlighedsforstyrrelse. Visiteret til fleksjob 1. maj 2004. Ledighedsydelse fra samme dag. Efterfølgende arbejdsprøvninger på planteskole. Fleksjob samme sted fra 16. juni 2004. Ledighedsydelse på ny fra 5. juli 2004. Bevilget virksomhedspraktik i perioden 18. oktober til 12. november 2004. Opereret i fod i februar 2005. I juli 2005 var borgeren fortsat sygemeldt på grund af operation af foden. Ankestyrelsen vurderer, at bevillingen er korrekt, og at kommunen i nogen grad har fulgt sagen op (sag 99).

Dokumentation for opfølgning i ringe grad:

En social og sundhedshjælper på 32 år med psykiske problemer og dårlig begavelse. Det aftales, at hun skulle søge fleksjob, hvor hun havde været i praktik. Først 5 måneder efter fulgte jobkonsulenten sagen op over for praktikstedet, der ikke havde mulighed for at ansætte hende. Ankestyrelsen vurderer, at bevillingen er korrekt, men at der kun er sket opfølgning i ringe grad. (sag 14)

Ingen dokumentation for opfølgning:

49-årig kvinde med rygmerter. Hun har hovedsagelig arbejdet i køkken/kantine. Visiteret til fleksjob i februar 2004, hvorefter der er udbetalt ledighedsydelse. Februar 2005 rekvireres ny speciallægeerklæring fordi kommunen ikke har kunnet finde et fleksjob på grund af smerter. April – maj 2005 har der været iværksat virksomhedspraktik på ledighedsydelse. Ankestyrelsen vurderer, at bevillingen er korrekt, men at der ikke foreligger dokumentation for at kommunen har fulgt sagen efter 6 måneder (sag 55).

44-årig kvinde med stor træthed og mange symptomer, der ikke kan forklares. Visiteres pr. 31. maj 2004 til fleksjob og bevilges ledighedsydelse fra samme dag. Ledighedsydelse stoppes pr. 31. maj 2005, hvor borgeren ansættes i fleksjob i tømmerhandel, hvor hun skal arbejde med vareregister. Ankestyrelsen vurderer, at bevillingen ikke er korrekt, og at der ingen dokumentation er for at sagen er fulgt op efter 6 måneder (sag 64).

En sejlmager på 40 år med dårlig ryg var bevilget ledighedsydelse fra 1. september 2004. Aftalt at han vil søge truckkort. Ankestyrelsen vurderer, at bevillingen er i strid med reglerne, og kommunen har selv oplyst, at der ikke er sket opfølgning (sag 88).

Fjerkræslagter på 57 år med hjertelidelse. Visiteres til fleksjob 1. november 2004. Ledighedsydelse ydet fra nævnte tidspunkt. Ankestyrelsen vurderer, at bevillingen ikke er korrekt, og at der ingen dokumentation er for at kommunen har fulgt sagen op efter 6 måneder, der dog netop var udløbet. (sag 97).

Bilag 4 Regelgrundlaget

Uddrag af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, jf. lovbekendtgørelse nr. 685 af 29. juni 2005

Kapitel 13. Fleksjob m.v.

§ 69. Kommunen sørger for, at personer under 65 år med varige begrænsninger i arbejdsevnen, jf. § 2, nr. 7, har mulighed for

- 1) ansættelse hos private eller offentlige arbejdsgivere i fleksjob efter § 70 eller
- 2) støtte til at fastholde beskæftigelsen i egen virksomhed efter § 75.

Stk. 2. Stk. 1 finder tilsvarende anvendelse for personer under 67 år med varige begrænsninger i arbejdsevnen, der er født den 1. juli 1939 eller tidligere.

Stk. 3. Beskæftigelsesministeren kan under hensyn til Danmarks internationale forpligtelser fastsætte regler om, at der inden for visse erhvervsområder ikke er adgang til at beskæftige personer efter stk. 1 og 2.

§ 70. Kommunen giver tilbud om fleksjob til personer, som ikke modtager førtidspension efter lov om social pension, og som ikke kan opnå eller fastholde beskæftigelse på normale vilkår på arbejdsmarkedet.

Stk. 2. Fleksjob kan først tilbydes, når alle relevante tilbud efter denne lov samt andre foranstaltninger, herunder eventuelt forsøg på omplacering på arbejdspladsen, har været afprøvet for at bringe eller fastholde den pågældende i ordinær beskæftigelse. Undtaget herfra er tilfælde, hvor det er åbenbart formålsløst at gennemføre de nævnte foranstaltninger forud for visitationen.

Stk. 3. Kommunen skal foretage opfølgning i sager efter dette kapitel efter § 10 i lov om aktiv socialpolitik.

Stk. 4. Beskæftigelsesministeren fastsætter i medfør af § 19, stk. 2, i lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats regler om krav til undersøgelse af arbejdsevne samt om sagsbehandling og fremgangsmåde i forbindelse med påbegyndelse og behandling af sager om fleksjob.

Uddrag af § 71

§ 71. Arbejdsgiveren betaler lønnen til den ansatte i fleksjob.

Stk. 2. Kommunen giver arbejdsgiveren tilskud til lønnen. Tilskuddet er halvdelen eller to-tredjedele af lønnen, afhængigt af graden af den nedsatte arbejdsevne.

Selvstændigt erhvervsdrivende

§ 75. Kommunen giver tilbud om støtte i form af tilskud til personer, der driver selvstændig virksomhed som hovedbeskæftigelse, og som på grund af varige begrænsninger i arbejdsevnen har vanskeligt ved at opretholde beskæftigelsen i den selvstændige virksomhed. § 70 finder tilsvarende anvendelse.

Stk. 2. Tilskuddet ydes afhængigt af graden af den nedsatte arbejdsevne med halvdelen eller totredjedele af mindste overenskomstmæssige løn på det pågældende ansættelsesområde for nyansatte uden faglige kvalifikationer. På ikke overenskomstdækkede områder anvendes den overenskomstmæssige løn på sammenlignelige ansættelsesområder.

Stk. 3. Beskæftigelsesministeren fastsætter regler om betingelser for og beregning af tilskud til selvstændigt erhvervsdrivende.

Om finansieringen af fleksjob

§ 121. Staten refunderer 65 pct. af en kommunes udgifter til

- 1) tilskud til fleksjob efter § 71 og
- 2) tilskud til selvstændigt erhvervsdrivende efter § 75.

Uddrag af lov om aktiv socialpolitik, jf. lovbekendtgørelse nr. 1009 af 24. oktober 2005

Opfølgning

§ 10. Kommunen skal løbende følge sager efter denne lov for at sikre sig, at betingelserne for at give hjælp fortsat er opfyldt. Samtidig skal kommunen være opmærksom på, om der er grundlag for at yde andre former for hjælp.

Stk. 2. Kommunen skal foretage opfølgning på en sag efter stk. 1 senest 3 måneder efter første henvendelse eller senest 3 måneder efter, at sagen har været vurderet efter kapitel 7 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Herefter skal opfølgning ske senest 3 måneder efter, at sagen sidst har været vurderet, eller der er lavet en opfølgning i kontaktforløbet, jf. kapitel 7 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

Stk. 3. I sager efter kapitel 7 samt i sager om fleksjob m.v. efter kapitel 13 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats skal kommunen foretage opfølgning senest 6 måneder efter, at ydelsen eller tilskuddet er udbetalt første gang. Tilsvarende gælder i sager, hvor personer, der er omfattet af § 2, nr. 6, i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, får tilbud om ansættelse med løntilskud efter kapitel 12 i samme lov. Herefter skal opfølgningen ske senest 12 måneder efter, at sagen sidst har været vurderet.

Uddrag af kapitel 7

Ledighedsydelse

§ 74. Ledighedsydelse udbetales af kommunen til personer, der er berettiget til fleksjob, jf. kapitel 13 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Ledighedsydelse kan udbetales

- 1) i perioden efter visitationen, indtil den pågældende ansættes i fleksjob,
- 2) ved ledighed efter et fleksjob,
- 3) i perioder med sygdom eller barsel,

- 4) ved afholdelse af ferie eller
 - 5) ved midlertidige afbrydelser i arbejdet, som ikke kan tilregnes den pågældende.
- Stk. 2. Ledighedsydelse udbetales af kommunen til personer, der har været berettiget til ledighedsydelse eller har været ansat i fleksjob, men som er overgået til ansættelse i ustøttet beskæftigelse. Ledighedsydelsen kan udbetales
- 1) ved ledighed, der indtræffer efter ansættelse i ustøttet beskæftigelse,
 - 2) i perioder med sygdom eller barsel,
 - 3) ved afholdelse af ferie eller
 - 4) ved midlertidige afbrydelser i arbejdet, som ikke kan tilregnes den pågældende.

Ledighedsydelse til personer, der er visiteret til fleksjob

§ 74 a. Personer, der er visiteret til et fleksjob efter kapitel 13 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, har ret til ledighedsydelse, mens de venter på et fleksjob. Det er en betingelse for retten til ledighedsydelse efter visitationen, at personen på tidspunktet for visitationen til fleksjob

- 1) ville være berettiget til at modtage dagpenge efter lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel,
- 2) modtager sygedagpenge
- 3) deltager i revalidering efter en jobplan efter § 27 og § 28, stk. 3, i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats eller
- 4) modtager ledighedsydelse efter ansættelse i ustøttet beskæftigelse.

Stk. 2. Personer, der efter stk. 1 er berettiget til ledighedsydelse, har ret til ledighedsydelse ved ledighed efter et fleksjob.

Stk. 3. Personer, der ikke er omfattet af stk. 1, får ret til ledighedsydelse ved ledighed efter et fleksjob, når de har været ansat i fleksjob i 9 måneder inden for de seneste 18 måneder.

Stk. 4. Personer, der er berettiget til ledighedsydelse, har også ret til ledighedsydelse ved midlertidige afbrydelser i arbejdet, som ikke kan tilregnes den pågældende.

Stk. 5. Modtageren bevarer ledighedsydelsen i perioder med sygdom eller barsel. Reglerne om opfølgning i forbindelse med modtagelse af dagpenge efter lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel finder tilsvarende anvendelse.

§ 74 b. Det er en forudsætning for udbetaling af ledighedsydelse,

- 1) at modtageren opfylder betingelserne for at få et fleksjob,
- 2) at modtageren ikke har et rimeligt tilbud om ansættelse i fleksjob,
- 3) at modtageren tager imod et rimeligt tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats eller andre tilbud, der kan forbedre mulighederne for at få et arbejde, og
- 4) at modtageren ikke er selvforskyldt ledig efter et fleksjob.

Stk. 2. Stk. 1, nr. 2, 3 og 4, gælder dog ikke, hvis den pågældende har en gyldig grund til ikke at udnytte sine arbejdsmuligheder, jf. § 13, stk. 4 og 5.

Stk. 3. Opstår der tvivl om modtagerens rådighed, skal kommunen afprøve modtagerens rådighed. Dette kan ske ved tilbud efter kapitel 10 og 11 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Hvis kommunen vurderer, at den pågældende ikke er til rådighed for fleksjob, mister den pågældende retten til ledighedsydelse. Ledighedsydelse kan fortsat udbetales, hvis kommunen

har påbegyndt behandling af en sag om pension. Ledighedsydelse kan udbetales, så længe sagen behandles. Ledighedsydelse skal tilbagebetales, hvis der senere udbetales pension for samme periode.

Stk. 4. Afslår modtageren et rimeligt tilbud om fleksjob, kan der ikke udbetales ledighedsydelse til modtageren i 5 uger. Hvis modtageren 2. gang inden for en periode på 12 måneder afslår et rimeligt tilbud om fleksjob, mister modtageren retten til ledighedsydelse. Stk. 2 finder tilsvarende anvendelse.

Stk. 5. En person, der efter stk. 1, nr. 4, og stk. 3 og 4, har mistet retten til ledighedsydelse, kan igen få ledighedsydelse, når den pågældende på ny opfylder kravet i § 74 a, stk. 3.

Stk. 6. Personer, der er fyldt 60 år, kan højst modtage ledighedsydelse i sammenlagt 6 måneder.

§ 74 c. Kommunen skal vurdere, om betingelserne for at få et fleksjob fortsat er opfyldt, når en person har fået ledighedsydelse i 18 måneder inden for 24 måneder. Perioder med ledighedsydelse under barsel medregnes ikke.

Stk. 2. Ved vurderingen skal kommunen anvende tilbud efter kapitel 10 og 11 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

§ 74 d. Ledighedsydelse ydes for indtil 5 dage om ugen.

Stk. 2. Ydelsen udgør et beløb, der svarer til, hvad den pågældende i gennemsnit har modtaget i arbejdsindtægt eller anden indtægt, der træder i stedet for arbejdsindtægt, i de forudgående 3 måneder. Perioder med revalidering medregnes ikke. Ydelsen kan dog ikke udgøre mere end 91 pct. eller mindre end 82 pct. af arbejdsløshedsdagpengenes højeste beløb, jf. § 47 i lov om arbejdsløshedsforsikring m.v.

Stk. 3. Når en person, der modtager ledighedsydelse, samtidig har arbejde af kortere varighed, sker der fradrag i ledighedsydelsen. Fradraget i ledighedsydelsen sker i forhold til den arbejdstid, som den pågældende har i arbejdet. For personer, der ikke har en dokumenterbar arbejdstid, beregnes timetallet ud fra indtægten divideret med den omregningsfaktor, som er fastsat efter lov om arbejdsløshedsforsikring m.v.

Stk. 4. Ledighedsydelsen nedsættes med det beløb, som den pågældende eventuelt modtager fra arbejdsgiveren eller Lønmodtagernes Garantifond i forbindelse med ophør af ansættelsen.

Stk. 5. Beskæftigelsesministeren fastsætter regler for beregning af ledighedsydelse, herunder regler om fradrag i ledighedsydelse. Beskæftigelsesministeren kan herved fravige betingelserne i stk. 2, 2. pkt., om den periode, der ligger til grund for beregning af ledighedsydelse.

Stk. 6. Beskæftigelsesministeren bekendtgør størrelsen af de beløb, der kan udbetales efter stk. 2.

Om finansieringen af ledighedsydelse

Uddrag af § 104

§ 104. Staten refunderer 35 pct. af en kommunes udgifter til ledighedsydelse efter § 74 d, stk. 2, og § 74 f, og 50 pct. af en kommunes udgifter til ledighedsydelse efter §§ 74 e og 74 h.

Uddrag af Socialministeriets vejledning om lov om aktiv socialpolitik 1998, uddrag af punkt 37-45

37 Formålet med opfølgningen er for det første at sikre, at betingelserne for at yde hjælpen fortsat er opfyldt, f.eks. at modtageren fortsat er arbejdsløs, bor i kommunen o.l. For det andet skal kommunen i forbindelse med opfølgningen være opmærksom på, om der er grund til at tilbyde en anden form for hjælp med henblik på, at modtageren bliver i stand til at klare sig selv.

38. Kommunen må afhængig af sagernes karakter konkret vurdere, hvor intensiv opfølgningen i den enkelte sag skal være.

Er der f.eks. tale om en person, som på opfølgningstidspunktet utvivlsomt er berettiget til kontanthjælp, og som planmæssigt deltager i aktivering, kan det være tilstrækkeligt at notere dette i sagen og fastsætte tidspunktet for, hvornår den senest skal tages frem igen.

Men har aktiveringsforløbet vist, at den pågældende mangler kvalifikationer i forhold til arbejde/uddannelse, har andre sociale vanskeligheder eller lignende, bør opfølgningen ikke kun omfatte en retlig vurdering af, om betingelserne for hjælpen er til stede, men også en vurdering af, om der er grund til at give en anden form for hjælp.

Revalidering

39. Ved opfølgning i forbindelse med revalidering skal det sikres, at revalidenden følger og kan følge revalideringen på tilfredsstillende måde. Kommunen skal påse, at modtagere af den faste revalideringsydelse overholder den fastlagte erhvervsplan og skal indhente oplysninger om revalideringens forløb. Opfølgningen kan bl.a. resultere i, at der er behov for at give vejledning og støtte.

Fleksjob og skånejob

40. Ved opfølgning i forbindelse med fleksjob og skånejob skal det sikres, at betingelserne for tilskuddet fortsat er til stede, og at tilskudsprocenten fortsat modsvarer graden af den nedsatte arbejdsevne. Det skal tillige undersøges, om der er behov for at tilbyde anden form for hjælp, f.eks. arbejdsredskaber.

Tilrettelæggelse

41. Det er ikke som ved den første kvalificerede vurdering efter retssikkerhedsloven et krav, at modtageren skal inddrages eller have skriftlig besked i forbindelse med den løbende opfølgning. Det er således overladt til kommunen at beslutte, hvorledes opfølgningen konkret skal tilrettelægges, herunder om og hvordan modtageren evt. skal inddrages.

42. § 10, stk. 2, fastlægger, at kommunen har pligt til at følge op på sagerne mindst hver 3. måned. Fristen regnes fra første udbetalingsdag eller fra det tidspunkt, hvor sagen sidst har været vurderet. Har kommunen efter retssikkerhedsloven foretaget en kvalificeret vurdering, eller har kommunen udarbejdet en plan efter § 9, stk. 1, skal sagen således tages op senest 3 måneder efter vurderingen/ planen er udarbejdet.

45. Ved fleksjob og skånejob med løntilskud skal opfølgningen første gang ske senest 6 måneder efter, at tilskud er udbetalt første gang. Herefter skal opfølgning ske senest efter 12 måneder.

Uddrag af bekendtgørelse om beskrivelse, udvikling og vurdering af arbejdsevne nr. 552 af 19. juni 2003

Beskrivelse, udvikling og vurdering af ressourcer

§ 7. Udarbejdelsen og anvendelsen af ressourceprofilen skal tage udgangspunkt i en samtale med borgeren. Denne dialog er afgørende for hvilke elementer i ressourceprofilen, som det er relevant at arbejde videre med, og i hvilket omfang elementerne skal beskrives og vurderes i forhold til kravene på arbejdsmarkedet.

Stk. 2. I beskrivelsen og vurderingen af de udvalgte elementer skal indgå:

- 1) Borgerens faktiske ressourcer, der kan anvendes i forhold til arbejdsmarkedet.
- 2) Mulighederne for yderligere udvikling af borgerens ressourcer i forhold til arbejdsmarkedet.
- 3) Mulighederne for at reducere eller fjerne de barrierer, der kan gøre det vanskeligt for borgeren at anvende eller udvikle sine ressourcer i forhold til arbejdsmarkedet.

Stk. 3. Elementerne i ressourceprofilen beskrives og vurderes i en løbende fremadrettet proces i takt med afklaringen og udviklingen af borgerens ressourcer i forhold til kravene på arbejdsmarkedet. Borgerens eget bidrag til oplysning af sagen skal indarbejdes i ressourceprofilen.

Stk. 4. Kommunen skal på grundlag af den samlede beskrivelse og vurdering af elementerne i ressourceprofilen efter stk. 2 tage stilling til, om der er behov for at indhente yderligere oplysninger eller sætte aktiviteter i gang, der kan afklare eller forbedre borgerens arbejdsevne, jf. § 9.

Stk. 5. Til brug ved beskrivelse og vurdering af elementerne i ressourceprofilen skal kommunen tage stilling til hvilke oplysninger, der skal indhentes fra læge, hospital, revalideringsinstitution, virksomheder, de faglige organisationer, arbejdsformidlingen, arbejdsløsheds-kassen m.fl.

Stk. 6. Der skal ikke indhentes flere oplysninger, end det er nødvendigt for at beskrive, udvikle og vurdere borgerens ressourcer som grundlag for vurdering af borgerens arbejdsevne.

Stk. 7. Der skal ikke indhentes yderligere oplysninger, hvis kommunen vurderer, at arbejdsevnen er tilstrækkelig til at kunne varetage et job på normale vilkår herunder efter overenskomsternes sociale kapitler.

Stk. 8. Kommunen skal forelægge den samlede beskrivelse og vurdering af ressourcer, udviklingsmuligheder og barrierer for borgeren. Hvis borgeren er uenig i beskrivelser og vurderinger, skal kommunen tage stilling til, om der er grundlag for at fastholde beskrivelsen og vurderingen på trods af uenigheden. Hvis kommunen vælger at fastholde beskrivelsen og vurderingen, skal borgerens bemærkninger tilføjes, således at de kan indgå i den samlede vurdering af arbejdsevnen.

Uddrag af Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, jf. lovbekendtgørelse nr. 72 af 6. februar 2004

Om inddragelse af borgeren:

§ 4. Borgeren skal have mulighed for at medvirke ved behandlingen af sin sag. Kommunen og amtskommunen tilrettelægger behandlingen af sagerne på en sådan måde, at borgeren kan udnytte denne mulighed.

Om sagsoplysning:

Officialmaksimen. Som udgangspunkt er det myndighedernes ansvar, at der er indhentet tilstrækkelige oplysninger til, at sagen kan afgøres. Princippet er nu lovfæstet i retssikkerhedslovens § 10, jf. lov nr. 398 af 28. maj 2003, som trådte i kraft den 1. juli 2003: "Myndigheden har ansvaret for, at sager, der behandles efter denne lov, er oplyst i tilstrækkeligt omfang til, at myndigheden kan træffe afgørelse."

Om partshøring:

Uddrag af Forvaltningslovens § 19: Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Om begrundelse:

Forvaltningslovens § 22: En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

Forvaltningslovens § 23: Den, der har fået en afgørelse meddelt mundtligt, kan forlange at få en skriftlig begrundelse for afgørelsen, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. En begæring herom skal fremsættes over for myndigheden inden 14 dage efter, at parten har modtaget underretning om afgørelsen.

Stk. 2. En begæring om skriftlig begrundelse efter stk. 1 skal besvares snarest muligt. Hvis begæringen ikke er besvaret inden 14 dage efter, at begæringen er modtaget af vedkommende myndighed, skal denne underrette parten om grunden hertil samt om, hvornår begæringen kan forventes besvaret.

Uddrag af Forvaltningslovens § 24: En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Bilag 5 Sociale Meddelelser (SM)

I bilaget er kun medtaget resuméer af de SM, der er henvist til i rapporten. De nævnte SM kan læses i deres helhed på www.ast.dk, hvor også Ankestyrelsens oversigter over sin samlede praksis findes. Oplysninger om, hvilke sager Ankestyrelsen har antaget til principiel eller generel behandling findes samme sted.

Fleksjob m.v.

Arbejdsevne ej nedsat
SM A-9-99

Ankestyrelsen har behandlet 4 sager om berettigelse til fleksjob. I 3 af sagerne tiltrådte Ankestyrelsen nævnets afslag på bevilling af fleksjob. I 1 sag ændrede Ankestyrelsen nævnets afgørelse om bevilling af fleksjob.

I sag nr. 1 og 3 og 4 fandt Ankestyrelsen, ud fra en konkret vurdering af de helbredsmæssige og sociale forhold, ikke at arbejdsevnen var nedsat i et sådant omfang, som det måtte forudsættes ved ansættelse i fleksjob med løntilskud. I sag nr. 4 lagde styrelsen særligt vægt på, at de helbredsmæssige forhold måtte anses for at kunne tilgodeses i ansøgers nuværende beskæftigelse.

I sag nr. 2 fandt Ankestyrelsen, at revalideringsmulighederne ikke var udtømte, og at der i øvrigt ved vurderingen af berettigelse til fleksjob for allerede ansatte først skulle foretages en vurdering af, om det ville være muligt ved revalidering at omskole ansøger med henblik på ustøttet arbejde i andet passende erhverv.

Utilstrækkelig afprøvning
SM N-4-05

Ansøger havde ikke ret til fleksjob.

Begrundelsen var, at arbejdsevnen på det foreliggende grundlag ikke kunne anses for varigt nedsat i et sådant omfang, som forudsattes ved ansættelse i et fleksjob med løntilskud.

Ankestyrelsen lagde vægt på oplysninger om de helbredsmæssige forhold, herunder oplysning om ansøgers nedsatte syn.

Ankestyrelsen lagde også vægt på, at der ikke var sket en tilstrækkelig afprøvning til, at der kunne visiteres til fleksjob.

Ankestyrelsen fandt ikke, at den afprøvning i forskellige arbejdsfunktioner, der havde fundet sted på ansøgers arbejdsplads, udelukkede iværksættelse af yderligere foranstaltninger med henblik på beskæftigelse på normale vilkår.

SM A-38-02:

Kommunen havde pligt til at give tilbud om fleksjob uanset at det efter de iværksatte arbejdsprøvningsforsøg var usikkert, om ansøger kunne yde en arbejdsindsats, der mindst svarede til 1/3 af det normale på området.

Ankestyrelsen lagde til grund, at kommunen havde vurderet, at ansøger havde varige begrænsninger i arbejdsevnen, og at hun ikke ville kunne opnå beskæftigelse på normale vilkår på arbejdsmarkedet. Kommunen havde endvidere vurderet, at der ikke var grundlag for at rejse sag om førtidspension.

Kommunen burde derfor have visiteret ansøger til fleksjob samtidig med, at kommunen traf afgørelse om at standse udbetalingen af sygedagpengene.

Der var ikke grundlag for at fastslå, at ansøger ikke ønskede at stå til rådighed for et fleksjob.

Kommunen havde samtidig mulighed for at give tilbud om aktivering eller andre tilbud, der kunne forbedre ansøgers muligheder for at blive i stand til at klare et fleksjob.

SM P-22-03

Der var ikke grundlag for at påbegynde sag om førtidspension, da alle aktiverings, revaliderings og behandlingsmæssige samt andre foranstaltninger ikke havde været afprøvet.

Ankestyrelsen lagde vægt på ansøgers unge alder og den forholdsvise nye uddannelse indenfor kontorfaget, som han skulle kunne bestride med de helbredsmæssige gener han havde. Desuden var der mulighed for vægttab.

Beskrivelse af funktionsniveau

P-12-05

Afslag på førtidspension til en 31årig ufaglært ansøger med følger efter piskesmældslæsion.

Ankestyrelsen fandt det efter en samlet faglig vurdering dokumenteret, at ansøger kunne blive selvforsørgende ved fysisk let arbejde, som ikke krævede koncentration og indlæring, fx

ved lette fysiske opgaver, der forudsatte gode sociale kompetencer med udgangspunkt i ansøgers interesse.

Ankestyrelsen lagde særligt vægt på, at ansøger ifølge alle udtalelser fungerede særdeles godt socialt både arbejdsmæssigt og privat, og at hun kunne klare meget lette opgaver i et vist omfang.

Ankestyrelsen lagde desuden vægt på, at ansøger var blevet visiteret til fleksjob i april 2003. Der forelå ikke oplysninger om helbredsmæssige ændringer.

Ankestyrelsen fandt, at der ved den seneste arbejdsprøvning ikke blev taget hensyn til ansøgers kompetencer og interesser og til de begrænsninger, der var dokumenteret ved tidligere arbejdsprøvninger.

Bilag 6 Måleskema kommunesager

Undersøgelse af kommunernes praksis vedrørende fleksjob
Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats kap. 13
Lov om aktiv socialpolitik kap. 7

Kommunesager

Identifikation af sagen

Kommune	
Skema lb.nr.	
Identifikation	

Grundoplysninger

Borgerens fødselsdato	
Køn	Mand: Kvinde:
Dato for afgørelsen	
Eventuelle bemærkninger	

Arbejdsevneметоден

1 Er der udarbejdet en ressourceprofil, jf. kravet i loven om en aktiv beskæftigelsesindsats §70, stk. 4 (LAB-loven) og Arbejdsmarkedsstyrelsens bekendtgørelse om beskrivelse, udvikling og vurdering af arbejdsevne (arbejdsevnebekendtgørelsen)?	Ja Nej
2 Er der dokumentation for, at der har været fokus på mulighederne for yderligere udvikling af borgerens ressourcer i forhold til arbejdsmarkedet, jf. arbejdsevnebekendtgørelsens § 7, stk. 2, nr. 1?	Ingen dokumentation foreligger I ringe grad I høj grad I nogen grad I høj grad
3 Har borgeren været inddraget i udarbejdelse af ressourceprofilen, jf. RTL § 4 samt arbejdsevnebekendtgørelsen § 7, stk. 13?	Slet ikke I ringe grad I nogen grad I høj grad
4 Er sagsoplysningerne samlet set tilstrækkelige, jf. RTL § 10 samt arbejdsevnebekendtgørelsen § 7, stk. 47?	Slet ikke I ringe grad I nogen grad I høj grad
5 Har ressourceprofilen været forelagt for borgeren, jf. arbejdsevnebekendtgørelsen § 7, stk. 8?	Ja Nej Fremgår ikke
6 Har partshøring i øvrigt været tilstrækkelig, jf. FVL §§ 19 og 21?	Ja Nej Fremgår ikke
7 Giver anvendelsen af arbejdsevneметоден i det konkrete tilfælde i øvrigt anledning til bemærkninger?	Nej Ja hvis ja uddyb

Den materielle vurdering

8 Er der dokumentation for, at personen har en varig begrænsning af arbejdsevnen, jf. LAB-loven § 69, stk. 1?	Ingen dokumentation foreligger I ringe grad I nogen grad I høj grad
--	--

<p>9 Er alle relevante tilbud/foranstaltninger afprøvet for at bringe eller fastholde den pågældende i ordinær beskæftigelse, jf. LAB-loven § 70, stk. 2, 1. punktum?</p>	<p>Ingen tilbud/foranstaltninger afprøvet I ringe grad I nogen grad I høj grad</p>
<p>10 Hvis der ikke er sket afprøvning, jf. spm. 9, skyldes det da, at det har været åbenbart formålsløst?</p>	<p>Ja Nej</p>
<p>11 Er det i overensstemmelse med regler og praksis at personen er visiteret til fleksjob og ikke henvist til ordinært arbejde, jf. LAB-lovens § 70, stk. 1?</p>	<p>Ja Nej I tvivl – uddyb</p>
<p>12 Er der peget på konkret specificerede arbejdsopgaver i forbindelse med visitationen til fleksjob, jf. arbejdsevnebekendtgørelsen § 8, stk. 1?</p>	<p>Ja (se spm. 13) Nej</p>
<p>13 Hvis ja til ovenstående: Anfør hvilke arbejdsopgaver</p>	
<p>14 Er det i overensstemmelse med regler og praksis at der er visiteret til fleksjob og ikke påbegyndt pensionssag efter reglerne om lov om social pension?</p>	<p>Ja Nej I tvivl uddyb</p>
<p>15 Er afgørelsen samlet set i overensstemmelse med regler og praksis?</p>	<p>Ja Nej (gå til spm.16) I tvivl (gå til spm.16)</p>
<p>16 Når der er svaret "nej" eller "i tvivl" til ovenstående, skyldes det:</p>	<p>– manglende dokumentation uddyb – manglende udmeldt praksis uddyb – andet: uddyb</p>
<p>17 Er begrundelsen for afgørelsen i overensstemmelse med FVL §§ 22 og 23?</p>	<p>I ringe grad I nogen grad I høj grad</p>
<p>18 Giver sagen i øvrigt anledning til bemærkninger?</p>	<p>Ja Nej Hvis ja uddyb</p>

SPØRGSMÅL VEDRØRENDE LEDIGHEDSYDELSE –

skal kun besvares, hvis personen har været på ledighedsydelse i mindst 6 måneder

19 Hvad er årsagen til, at borgeren ikke aktuelt er i fleksjob, jf. lov om aktiv socialpolitik (LAS) § 74, stk. 1?	manglende egnet job at borgeren er under arbejdsprøvning eller revalidering, jf. LAS § 46, stk. 1 anden årsag – anfør hvilken
20 Har kommunen gjort noget for at tilbyde fleksjob i den periode, hvor der er udbetalt ledighedsydelse?	Ingen dokumentation foreligger I ringe grad I nogen grad I høj grad

