

BIU møde	15.01.09		
Punkt	9	Bilag	3.b.

Ankestyrelsens praksisundersøgelser

Fleksjob og ledighedsydelse

December 2008



Ankestyrelsen

**Ankestyrelsen**

Titel Fleksjob og ledighedsydelse
Udgiver Ankestyrelsen, december 2008
ISBN nr. 978-87-7811-072-5
Designkoncept Kontrapunkt as
Layout og tryk Schultz Grafisk
Kontakt 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

Indholdsfortegnelse

Side	
5	Forord
6	Kapitel 1 Resumé og anbefalinger
10	Kapitel 2 Bevilling af fleksjob – materiel vurdering
11	2.1 Regelgrundlaget
11	2.2 Afgørelsernes overensstemmelse med lovgivning og praksis
13	2.3 Kravet om væsentlig og varig begrænsning af arbejdsevnen
18	2.4 Kravet om arbejdsprøvning og andre foranstaltninger
25	2.5 Fleksjob eller førtidspension
26	Kapitel 3 Bevilling af fleksjob – formel vurdering
26	3.1 Regelgrundlaget
28	3.2 Kravet om sagernes oplysning og dokumentation
31	3.3 Kravet om grundlaget for afgørelsen og arbejdsevnetmetoden
33	3.4 Kravet om ressourceprofil
33	3.5 Dokumentation for udvikling af ressourcer i forhold til arbejdsmarkedet
35	3.6 Begrundelse og skriftlighed
36	Kapitel 4 Revurdering af retten til fleksjob – materiel vurdering
36	4.1 Regelgrundlaget
38	4.2 Fortolkningen af reglerne
41	4.3 Revurderingernes overensstemmelse med lovgivning og praksis
43	4.4 Pligten til revurdering
48	4.5 Fristen for revurdering
50	4.6 Tilbud efter kapitel 10 og 11 i beskæftigelsesindsatsloven
54	Kapitel 5 Revurdering af retten til fleksjob – formel vurdering
54	5.1 Regelgrundlaget
56	5.2 Krav til sagernes oplysning og dokumentation
60	5.3 Krav til grundlaget for revurderingen og arbejdsevnetmetoden
65	5.4 Individuelt kontaktføreløb

Side

67	Bilag 1	Metode
67		1.1 Udvælgelse af stikprøve
69		1.2 Præsentation af stikprøven
72		1.3 Måleskema
73	Bilag 2	Resultater
73		2.1 Vedrørende bevilling af fleksjob
76		2.2 Vedrørende revurdering af retten til fleksjob
78	Bilag 3	Indkaldelsesbrev
83	Bilag 4	Regelgrundlaget
104	Bilag 5	Principafgørelser
109	Bilag 6	Måleskema
114	Bilag 7	Høringssvar

Forord

Reglerne om bevilling af fleksjob blev ændret pr. 1. juli 2006. I bemærkningerne til loven er anført, at der vil blive fulgt op på de nye regler ved to praksisundersøgelser fra Ankestyrelsen. Den første undersøgelse omfatter tiden frem til 2008, og den sidste undersøgelse omfatter de følgende to år indtil 2010. Denne praksisundersøgelse er den første af de to nævnte praksisundersøgelser.

I bemærkningerne til lovændringen er der henvist til Ankestyrelsens praksisundersøgelse om fleksjob fra januar 2006, der viste, at kommunerne i næsten halvdelen af sagerne havde tilkendt fleksjob på et utilstrækkeligt grundlag. Det var navnlig et problem, at der ikke var tilstrækkelig dokumentation for varig begrænsning af arbejdsevnen.

Der er – som i 2006 – fokus på kommunernes overholdelse af regler og praksis, når de bevilger fleksjob. Derudover er fokus i undersøgelsen, i hvilket omfang kommunerne har gennemført revurdering af retten til fleksjob i overensstemmelse med regler og praksis. Ankestyrelsen har ikke tidligere gennemført en praksisundersøgelse med tilsvarende fokus på revurdering af retten til fleksjob.

Udover forpligtelsen i forhold til det anførte i lovbemærkningerne, har Ankestyrelsen pligt til på landsplan at koordinere, at afgørelser, som efter de sociale og/eller beskæftigelsesmæssige love kan indbringes for Ankestyrelsen og ankenævnene i Statsforvaltningerne, træffes i overensstemmelse med lovgivningen.

Ankestyrelsen kan ikke som led i praksiskoordineringen på fleksjobområdet tage kommunernes afgørelser op af egen drift.

Praksisundersøgelsen skal i henhold til retssikkerhedslovens § 79 a behandles på et møde i kommunalbestyrelsen i de deltagende kommuner. Bestemmelsen præciserer det kommunalpolitiske ansvar for at følge op på klageinstansernes praksisundersøgelser og understreger kommunalbestyrelsens ansvar for at implementere retssikkerheden i kommunerne.

1 Resumé og anbefalinger

Ankestyrelsen har gennemført en undersøgelse af kommunernes praksis i forhold til afgørelser om bevilling af fleksjob og revurdering af retten til fleksjob.

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

I undersøgelsen indgår 152 sager fra 19 kommuner. 93 sager omhandler bevilling af fleksjob og 59 sager omhandler revurdering af retten til fleksjob. Hvilke kommuner der indgår i undersøgelsen fremgår af *bilag 1*.

Bevilling af fleksjob

Overensstemmelse med praksis og regler

I 57 pct. af sagerne om bevilling af fleksjob – svarende til 53 ud af 93 sager – er det i overensstemmelse med lovgivning og praksis, at borgeren er visiteret til fleksjob og ikke henvist til ordinært arbejde. I 43 pct. af sagerne ville afgørelsen derimod blive ændret eller hjemvist, hvis det havde været en klagesag i Ankestyrelsen.

Resultatet er sammenfaldende med resultatet i praksisundersøgelsen om fleksjob i 2006, hvor 54 pct. af sagerne var afgjort i overensstemmelse med lovgivningen og Ankestyrelsens praksis.

Vurdering af arbejdsevnen før bevilling af fleksjob

Borgeren skal have en varig og væsentlig begrænsning af arbejdsevnen for at kunne få bevilliget et fleksjob. I 60 pct. af sagerne er der tilstrækkelig dokumentation for, at arbejdsevnen er varigt og væsentligt nedsat. I 40 pct. af sagerne er det derimod ikke dokumenteret i tilstrækkelig grad, at arbejdsevnen er varigt og væsentligt nedsat.

Vurderingen af arbejdsevnen forudsætter, at der ikke kun er opmærksomhed på borgerens begrænsninger og muligheder for at afhjælpe dem. Der skal samtidig være fokus på borgerens ressourcer og muligheden for at udvikle dem.

¹ I bilag 1 er nærmere redegjort for stikprovns omfang og karakteristika.

Arbejdsprøvning før bevilling af fleksjob

Fleksjob kan først blive bevilget, når alle relevante tilbud har været afprøvet for at bringe eller fastholde den pågældende i ordinær beskæftigelse. Arbejdsprøvning har til formål at belyse borgerens arbejdsevne og mulighed for at forbedre sin arbejdsevne med henblik på selvforsørgelse.

I 72 pct. af sagerne er det dokumenteret, at der er foretaget arbejdsprøvning og andre foranstaltninger for at bringe eller fastholde borgeren i ordinær beskæftigelse inden visitationen til fleksjob.

Undersøgelsen viser, at der i nogle sager udelukkende er sket afprøvning med henblik på beskæftigelse i fleksjob inden for det hidtidige arbejdsområde. I andre sager har arbejdsprøvningen været utilstrækkelig, fordi der ikke er taget individuelle hensyn. Arbejdsprøvnin-
gerne er i andre sager for kortvarige med et for højt fravær til at kunne belyse borgerens arbejdsevne og muligheden for at forbedre den.

Dokumentation i sagerne om bevilling af fleksjob

Det er et generelt krav, at afgørelser om bevilling af fleksjob skal være oplyst og dokumenteret i tilstrækkeligt omfang og i alle væsentlige forhold vedrørende sagen.

I 66 pct. af sagerne om bevilling af fleksjob er oplysningsgrundlaget samlet set tilstrækkeligt. I 34 pct. af sagerne mangler der væsentlige eller afgørende oplysninger. Resultatet er også her sammenfaldende med resultatet fra praksisundersøgelsen i 2006, hvor to tredjedel af sagerne var tilstrækkeligt oplyst.

Som tidligere nævnt ville 43 pct. af afgørelserne blive ændret eller hjemvist, hvis det havde været en klagesag i Ankestyrelsen. Der er således tale om, at 9 pct. af afgørelserne – svarende til 8 sager – ville blive ændret eller hjemvist af Ankestyrelsen, uanset at sagerne er tilstrækkeligt oplyst. Der er en del eksempler på, at kommunerne ikke har anvendt de indhentede oplysninger i tilstrækkeligt omfang.

I 74 pct. af sagerne er der tilstrækkelig fokus på udvikling af borgernes ressourcer i forhold til arbejdsmarkedet. I ni ud af ti sager foreligger der redegørelser som grundlag for afgørelserne, og der er udarbejdet ressourceprofiler i 98 pct. af sagerne.

Ankestyrelsen anbefaler på baggrund af undersøgelsens resultater, at kommunerne i højere grad har fokus på:

- At væsentlig og varig nedsat arbejdsevne er en afgørende betingelse for bevilling af fleksjob
- At der allerede ved udarbejdelse af ressourceprofilen fokuseres på mulighederne for at udvikle borgerens ressourcer, og at det i samarbejde med borgeren bliver overvejet, hvilke andre muligheder, der er for at få arbejde på normale vilkår
- At kvaliteten af arbejdsprøvning 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)
 - Ved arbejdsprøvning skal der være fokus på belysning af ressourcer
 - Varighed og fremmøde ved arbejdsprøvningen skal være så væsentlig, at det kan danne grundlag for en vurdering af arbejdsevnen
- Øget opmærksomhed på, at sagerne generelt skal være tilstrækkeligt oplyst, og at kommunerne ikke alene indhenter de nødvendige oplysninger, men også anvender dem aktivt og konstruktivt

Revurdering af retten til fleksjob

Overensstemmelse med praksis og regler

Ifølge lovgivningen skal kommunerne, når borgeren har fået ledighedsydelse i 12 måneder, vurdere om borgeren fortsat opfylder betingelserne for at få et fleksjob. Ankestyrelsen har ikke tidligere gennemført en praksisundersøgelse med tilsvarende fokus på revurdering af retten til fleksjob.

I 36 pct. af sagerne om revurdering af retten til fleksjob – svarende til 21 ud af 59 sager – er vurderingerne foretaget i overensstemmelse med lovgivning og praksis. I 31 pct. af sagerne ville afgørelsen derimod blive ændret eller hjemvist, hvis det havde været en klagesag i Ankestyrelsen. Det skyldes hovedsageligt, at revurderingen ikke er foretaget rettidigt eller er foretaget på et utilstrækkeligt grundlag. I 34 pct. af sagerne – svarende til 20 sager – har kommunerne hverken påbegyndt eller afsluttet en revurdering.

?

I 49 pct. af sagerne – svarende til 29 ud af 59 sager – er revurderingen enten ikke foretaget rettidigt eller slet ikke foretaget. I flere sager er forsinkelsen begrundet med henvisning til anden aktør.

Dokumentation i sagerne om revurdering af retten til fleksjob

Kommunerne har kun foretaget revurdering i 39 af de 59 sager. Der er således 20 sager, hvor kommunerne hverken er påbegyndt eller har afsluttet en revurdering. Ankestyrelsen har alene kunnet vurdere formaliteten i de 39 sager, hvor kommunerne har foretaget en revurdering af retten til fleksjob. De følgende resultater relaterer sig til disse 39 sager.

I 25 ud af de 39 sager har kommunerne oplyst sagerne i tilstrækkeligt omfang. I 14 sager mangler imidlertid væsentlige og/eller afgørende oplysninger.

I 22 af de 39 sager er der redegjort for borgerens ressourcer og mulighed for udvikling, og i 14 af de 39 sager er der afholdt individuelle jobsamtaler senest 3 måneder efter visitation til fleksjob.

Ankestyrelsen anbefaler på baggrund af undersøgelsens resultater, at kommunerne skærper opmærksomheden på:

- At der gennemføres revurdering indenfor tidsfristen – herunder sikre sig, at forløbet med anden aktør afsluttes inden for fristen for revurdering
- At kravene til grundlaget for revurderingen opfyldes – herunder at udarbejde en redegørelse
- At kommunerne indhenter alle relevante oplysninger og redegør for grundlaget for vurderingen
- At kommunerne indarbejder rutiner, der sikrer, at kontaktføløbet gennemføres hver 3. måned