

### **Skriftlig redegørelse**

(Redegørelsen er optrykt i den ordlyd, hvori den er modtaget).

### **Redegørelse af 24/5 07 om udviklingen på førtidspensionsområdet og det rummelige arbejdsmarked.**

(Redegørelse nr. R 18).

**Socialministeren** (Eva Kjer Hansen) og **beskæftigelsesministeren** (Claus Hjort Frederiksen):

#### *REFORMEN*

I december 2000 indgik den daværende regering (S og RV), V, KF, SF, CD og KD aftale om førtidspensionsreform og det rummelige arbejdsmarked. Et led i forliget var, at der skulle udarbejdes en redegørelse til Folketinget i folketingsåret 2006/2007 om udviklingen på det rummelige arbejdsmarked og på førtidspensionsområdet.

De primære formål med aftalen var:

- At sikre, at personer, der har en restarbejdsevne, som muliggør en tilknytning til arbejdsmarkedet, også reelt skal have mulighed for at bruge ressourcerne gennem et arbejde.
- At flest muligt – også personer med nedsat arbejdsevne – ansættes i understøttede job på ordinære vilkår bl.a. efter overenskomsternes sociale kapitler.
- At personer med væsentlig og varig nedsættelse af arbejdsevnen visiteres til fleksjob, mens kun personer, der ikke kan arbejde i et fleksjob, kan tilkendes førtidspension.
- At personer, der ikke er i stand til at blive selvforsørgende, skal sikres en forsørgelsesydelse, der kan kompensere for den manglende arbejdsevne.
- At øge retssikkerheden for den enkelte borger ved bl.a. at sikre en større sammenhæng og helhedstækning i sagsbehandlingen, kræve bedre dokumentation og øge borgerinddragelsen.

På denne baggrund vedtog forligspartierne en række ændringer. På førtidspensionsområdet blev der indført et arbejdsevnebegreb i stedet for det hidtil gældende erhvervsevnetabsbegreb. Der skete en mere klar afgrænsning mellem reglerne om førtidspension og de øvrige sociale ydelser/fleksjob. Særydelser til førtidspensionister blev afskaffet. Endelig blev der indført en række proceskrav i sagsbehandlingen i form af a) arbejdsevnetoden i sager om revalidering, fleksjob og førtidspension og b) funktionsevnetoden på handicapområdet.

Følgende hovedkonklusioner kan fremhæves:

- Antallet af personer visiteret til støttet beskæftigelse er steget markant, uden at det har ført til færre tilkendelser af førtidspension end i 2001. Der er derved sket en væsentlig udvidelse af den samlede gruppe på fleksjob, ledighedsydelse og førtidspension.
- I 2006 var der samlet set 34.000 flere helårsmodtagere på de tre ordninger end skønnet ved reformen. Det dækker over 15.100 flere på fleksjob, 9.400 flere på ledighedsydelse, 4.400 flere på ny førtidspension og 5.000 flere på førtidspension efter den gamle ordning. Udgifterne til de tre ydelser er 6,1 mia. kr. større end ventet. Udviklingen er bemærkelsesværdig set i lyset af den gunstige udvikling på arbejdsmarkedet med stigende beskæftigelse og rekordlav ledighed i perioden. Det kan dog bemærkes, at antallet af førtidspensionstilkendelser er lavere end skønnet fra 2001 over antallet af tilkendelser, hvis reformen ikke var blevet indført.
- Målsætningen om flest muligt med nedsat arbejdsevne i understøttede job synes ikke at være nået. Det skal bl.a. ses i lyset af, at antallet af personer, der er ansat i aftalebaserede skånejobs, er reduceret.

- Visitation til fleksjob/ledighedsydelse og tilkendelse af førtidspension hænger tæt sammen, og en lempelig vurdering af arbejdsevne i relation til en af ydelserne vil derfor have en afsmittende virkning i forhold til de andre ydelser.
  - Der er foretaget en justering af fleksjobordningen, der søger at imødegå flere problemer ved ordningen – herunder visitation til fleksjob uden tilstrækkelig dokumentation for, at personen opfylder betingelserne for et fleksjob, og den store ledighed for fleksjobvisiterede.
  - Ankestyrelsens undersøgelser viser, at godt 20 pct. af førtidspensionssagerne og godt 50 pct. af fleksjobsagerne ikke er tilstrækkeligt dokumenterede, men at dokumentationen er kvalitetsmæssigt forbedret. Sagsbehandlere og borgere oplever en høj grad af borgerinddragelse. Antallet af klager over afslag på pension er faldet.
  - Der er fortsat relativt mange unge, der tilkendes førtidspension.
  - Antallet af personer, der får førtidspension på grund af psykiske lidelser, er steget markant. I 2006 skyldes 44 pct. af det samlede antal nytilkendelser psykiske lidelser. Andelen af personer med psykiske lidelser er især høj i gruppen af yngre førtidspensionister under 40 år.
  - I tråd med intentionerne i førtidspensionsreformen er der flere blandt nytilkendte førtidspensionister, som forsøges revalideret, ligesom væsentligt flere har været i fleksjob eller på ledighedsydelse. Før reformen deltog ca. halvdelen af førtidspensionisterne i en beskæftigelsesrettet indsats forud for tilkendelse af førtidspension. Efter reformen er det omkring 70 pct. Der er dog fortsat et forbedringspotentiale.
  - Kommunerne er ikke gode nok til at sikre, at den beskæftigelsesrettede indsats er tilstrækkeligt individuelt tilpasset, og der er også efter reformen personer, som ikke i tilstrækkelig grad får afprøvet deres arbejdsevne inden tilkendelsen.
  - Personer med psykiske lidelser får i mindre grad end personer med fx bevægeapparatsygdomme afprøvet deres arbejdsevne før tilkendelse af førtidspension.
- Udviklingen på førtidspensionsområdet og det rummelige arbejdsmarked er nærmere analyseret i bilag 1 (ikke optrykt her).

#### *UDVIKLINGEN I KORTE TRÆK*

Der er hvert år efter førtidspensionsreformen tilkendt mellem 14.000 og 15.000 førtidspensioner, *jf. tabel 1*. Førtidspensionsreformen har ikke givet anledning til så stort et fald i antallet af førtidspensionstilkendelser, som skønnet ved reformens vedtagelse, og niveauet svarer i dag til niveauet i 2001.

Gruppen af sygedagpengemodtagere, kontanthjælpsmodtagere, revalidender, personer i fleksjob og ledighedsydelsesmodtagere er samtidig øget med lidt over 26.000 personer siden 2001. Især er antallet af personer i fleksjob og på ledighedsydelse øget. Antallet i fleksjob er i hele perioden øget med omkring 5.000 helårspersoner årligt, mens antallet på ledighedsydelse er vokset markant efter 2003.

Der har været et betydeligt fald i antallet af revalidender. Faldet skyldes bl.a., at det i højere grad er blevet muligt at uddanne sig på kontanthjælp, nye regler for SU til handicappede og forsørgere samt den generelle gode beskæftigelsessituation. Antallet af kontanthjælpsmodtagere er også faldet med 15.000 helårspersoner, hvilket formentlig skyldes de bedre beskæftigelsesmuligheder i perioden.

**Tabel 1. Personer på forskellige offentlige ydelser og ordninger. Helårspersoner 18-64 år. 2001-2006.**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Vækst i pct. 2001-6
Midlertidige ydelser							
Sygedagpenge	65.300	68.800	72.500	73.700	74.700	79.400	21,6
Kontanthjælp (problemer udover ledighed)	110.60 0	112.20 0	109.90 0	107.30 0	106.00 0	95.600	-13,6
I alt midlertidige ydelser	175.90 0	181.00 0	182.40 0	181.00 0	180.70 0	175.00 0	-0,5
Ydelser ved begrænsninger i arbejdsevne							
Revalidering	35.700	34.000	32.300	28.800	26.000	23.100	-35,3
Ansæt i fleksjob	13.000	19.100	24.200	29.800	36.100	41.500	219,2
Ledighedsydelse*	1.400	2.500	5.300	8.300	10.300	12.700	807,1
Førtidspension	243.00 0	243.00 0	243.90 0	244.40 0	245.40 0	243.800 **	0,3
I alt ydelser ved begrænsninger i arbejdsevnen	293.10 0	298.60 0	305.70 0	311.30 0	317.80 0	321.100	9,6
Helårspersoner i alt	469.00 0	479.60 0	488.10 0	492.30 0	498.50 0	496.100	5,8
Visitationer til fleksjob og nytilkendelser til førtidspension							
Visitationer til fleksjob	7.900	10.100	10.700	12.800	12.500	9.400	19,0
Nytilkendelser førtidspension***	14.400	16.900	13.900	15.100	14.400	14.200	-1,4
Samlet antal visitationer/tilkendelser	22.300	27.000	24.600	27.900	26.900	23.600	5,8

Kilde: Danmarks Statistik, Jobindsats.dk og særkørsler.

Note: Modtagere af sygedagpenge er beregnet som det samlede antal af sygedagpengeuger/52,2. Kontanthjælp omfatter modtagere af kontanthjælp og starthjælp. Der er tale om alle modtagere af sygedagpenge og kontanthjælpsmodtagere og ikke kun de længerevarende. Antallet af visiterede og nytilkendelser er berørte personer i året.

\* Ledighedsydelse indeholder personer mellem 65 og 66 år. Det forventes dog, at der er meget få i denne gruppe, da det efter den 1/7 2001 kun er muligt for personer over 60 år at modtage ledighedsydelse i op til et halvt år.

\*\* Tallet bygger til dels på skøn over bestanden af førtidspensionister ved udgangen af 2006.

\*\*\* Nytilkendelser af førtidspension er opgjort som antal førstegangstilkendelser på ny og gammel ordning. Indeholder kun personer mellem 18-64 år og vil derfor kunne afvige fra andre opgørelser. Tilkendelsesstatistikken for førtidspension er behæftet med en vis usikkerhed bl.a. som følge af fejl i den kommunale indberetning af antallet af førtidspensionstilkendelse. Det indebærer flere helårsmodtagere af førtidspension, end man kan forvente på baggrund af tilkendelsestallene.

*Skønnede og faktiske modtagere af førtidspension, fleksjob og ledighedsydelse*

Nedenfor sammenlignes udviklingen i antallet af skønnede og faktiske modtagere af førtidspension, fleksjob og ledighedsydelse, jf. tabel 2.

Det årlige antal tilkendelser af førtidspension i perioden efter reformen ligger omkring 1.500 over skønnet fra 2001 over det forventede antal tilkendelser. På den anden side ligger de årlige tilkendelser gennemsnitligt omkring 2.000 under det oprindeligt skønnede antal tilkendelser uden reform.

Det blev i forbindelse med reformen skønnet, at der efter reformens gennemførelse samlet ville være 42.300 helårsmødtagere af førtidspension i 2006 – sammenlignet med 53.700 helårsmødtagere, hvis reglerne ikke var blevet ændret. Den faktiske udvikling viser, at der samlet set i 2006 var 51.700 helårsmødtagere af førtidspension tilkendt efter reformens ikrafttræden. Det svarer til 9.400 helårsmødtagere mere end skønnet efter reformen og kun lidt mindre end skønnet uden reform. Dette dækker over to forhold. Dels er der 4.400 flere førtidspensionister på ny ordning end skønnet. Dels er der ca. 5.000 helårsmødtagere af førtidspension, der har fået tilkendt pension på baggrund af de gamle regler efter reformen trådte i kraft (Kommunerne har først fået afviklet et større antal sager efter den gamle ordning i 2003 og 2004, idet disse sager var påbegyndt men ikke afsluttet inden reformens ikrafttræden. Medregnes tilkendelser efter gammel ordning fås et udtryk for helårseffekten af tilkendelser i 2003 og 2004.).

**Tabel 2. Skønnet og faktisk antal helårsmødtagere af førtidspension, fleksjob og ledighedsydelse. 2003-2006.**

			2003	2004	2005	2006
Førtidspension	Skøn	Uden reform	16.600	16.700	16.800	16.900
		Efter reform (nye regler)	13.000	13.100	13.100	13.200
Tilkendelser	Faktisk	Nye regler	8.500	15.000	14.500	14.200
		Gamle regler	5.700	300	0	0
		I alt	14.200	15.300	14.500	14.200
Førtidspension Helårsmødtagere <sup>1</sup>	Skøn	Uden reform	8.200	24.400	39.600	53.700
		Efter reform (nye regler)	6.400	19.100	31.100	42.300
	Faktisk	Nye regler	4.300	16.600	32.500	46.700
		Gamle regler	4.400	5.300	5.200	5.000
		I alt	8.700	21.900	37.700	51.700
Fleksjob Helårsmødtagere <sup>2</sup>	Skøn	Uden reform	15.900	18.000	19.200	20.100
		Efter reform	16.300	20.300	23.300	26.400
	Faktisk	Efter reform	24.300	30.000	36.200	41.500
Ledighedsydelse Helårsmødtagere <sup>2</sup>	Skøn	Uden reform	500	600	600	600
		Efter reform	1.000	1.400	1.700	2.000
	(visitation og mellempriode)	Faktisk	Efter reform	4.600	7.400	9.000

Kilde: Socialministeriet og Danmarks Statistik

Note: Tilkendelsesstatistikken for førtidspension er behæftet med en vis usikkerhed bl.a. som følge af fejl i den kommunale indberetning af antallet af førtidspensionstilkendelse. Det indebærer flere helårsmødtagere af førtidspension, end man kan forvente på baggrund af tilkendelsestallene.

- 1) Kun personer tilgået efter 1.1. 2003
- 2) Inkl. personer tilgået før 1.1. 2003

For fleksjob antog man i forbindelse med gennemførelsen af reformen, at antallet af helårspersoner i fleksjob ville være 26.400 i 2006. Af disse ville 6.300 fleksjob være en konsekvens af reformen. Det faktiske niveau for antal personer i fleksjob har vist sig at være betydeligt højere end skønnet. Således var der i 2006 41.500 helårspersoner i fleksjob, hvilket er 15.100 flere end skønnet.

Antallet af helårsmottagere af ledighedsydelse er ligeledes betydeligt højere end skønnet ved reformen. Det var skønnet, at der i 2006 ville være 2.000 helårspersoner, som modtog ledighedsydelse. Heraf ville 1.400 modtagere være en direkte konsekvens af reformen. Imidlertid var der 11.400 helårsmottagere af ledighedsydelse i 2006, og det svarer til 9.400 flere end skønnet.

Samlet set var der 28.900 helårsmottagere flere på enten ny førtidspension, fleksjob eller ledighedsydelse i 2006 end skønnet ved reformen. Det svarer til, at de samlede udgifter til de pågældende ydelser er 5,5 mia. kr. højere end skønnet på tidspunktet for aftalen om reformen. Heraf vedrører ca. 0,9 mia. kr. udgifter til førtidspension efter de nye regler, mens 4,6 mia. kr. vedrører udgifter til fleksjob og ledighedsydelse. Dertil kommer udgifter på 0,6 mia. kr. til de ca. 5.000 personer, der er tilkendt førtidspension efter de gamle regler. Det betyder, at der samlet set er 34.000 flere helårsmottagere, hvorfor de samlede udgifter til de tre ydelser er markant højere end skønnet og ligger i 2006 ca. 6,1 mia. kr. – svarende til 60 pct. – højere end skønnet på tidspunktet for reformen, *jf. tabel 3*. Udgiftsniveauet skal ses i sammenhæng med, at de samlede udgifter til sygedagpenge og langvarig kontanthjælp heller ikke er faldet betydeligt siden 2001.

Der er tegn på, at en del af den store tilgang til fleksjob skyldes, at der er oprettet fleksjob til personer, som ville kunne klare job på almindelige vilkår på trods af mindre begrænsninger i deres arbejdsevne. Med fleksjobaftalen fra 2006 er der taget en række initiativer med sigte på at afhjælpe dette.

**Tabel 3. Skønnede og faktiske udgifter til førtidspension, fleksjob og ledighedsydelse (mio. kr., 2007 PL)**

		2003	2004	2005	2006
Førtidspension	Skønnet ved reform (nye regler)	1.006	2.998	4.881	6.656
	Nye regler	462	2.504	4.880	7.560
	Faktisk Gamle regler	511	619	604	588
	I alt	974	3.123	5.484	8.148
Fleksjob	Skønnet ved reform	1.995	2.463	2.809	3.163
	Faktisk	3.216	4.111	5.018	5.957
Ledighedsydelse (Visitations- og mellempriode)	Skønnet ved reform	153	227	274	332
	Faktisk	795	1.302	1.635	2.148
Udgifter i alt	Skønnet ved reform	3.155	5.687	7.965	10.151
	Faktisk Nye regler	4.473	7.917	11.533	15.666
	I alt inkl. gamle regler	4.985	8.536	12.137	16.254

Kilde: Socialministeriet

Det var en forudsætning bag førtidspensionsreformen, at arbejdsmarkedets parter skulle bidrage til at øge arbejdsmarkedets rummelighed bl.a. gennem øget brug af ansættelser efter overenskomsternes sociale kapitler. Brugen af denne type ansættelser falder imidlertid fortsat efter reformens ikrafttrædelse.

*Sammenhæng mellem offentlige forsørgelsesordninger*

Ses der på sammenhængen mellem de offentlige forsørgelsesydelse, er der flere forhold, der indikerer, at reformens intentioner i forhold til førtidspension til en vis grad opfyldes. Det gælder fx intentionen om at sikre, at der først tilkendes førtidspension, når alle muligheder for at opnå ordinær eller støttet beskæftigelse er afprøvet:

- Der er flere blandt nytilkendte førtidspensionister, som forsøges revalideret, ligesom mange flere har været i fleksjob eller på ledighedsydelse. Før reformen deltog ca. halvdelen af førtidspensionisterne i en beskæftigelsesrettet indsats forud for tilkendelsen. Efter reformen er det omkring 70 pct.
- Der er færre end tidligere, som går den lige vej fra beskæftigelse til førtidspension, og færre går fra langvarige sygedagpenge til førtidspension.
- Der er færre, der arbejder samtidig med, at de modtager førtidspension. Det er en indikator for, at arbejdsevnen er mindre blandt de nye pensionister.

De positive tendenser nævnt ovenfor omfatter imidlertid ikke langvarige sygedagpengemodtagere med ikke-vestlig baggrund og kontanthjælpsmodtagere. Disse grupper kommer mindre i arbejde og mere på kontanthjælp efter reformen, og de langvarige sygedagpengemodtagere med ikke-vestlig baggrund får oftere førtidspension efter reformen.

### *3. ARBEJDSEVNE OG RETSSIKKERHED*

Indførelsen af arbejdsevnekriteriet på førtidspensionsområdet samt indførelsen af arbejdsevnetoden i sager om revalidering, fleksjob og førtidspension skulle sikre, at alle, der har en restarbejdsevne, får mulighed for at bruge den på arbejdsmarkedet, og samtidig øge retssikkerheden for borgerne.

Kommunerne arbejder imidlertid ikke tilstrækkeligt udviklingsorienteret og fremadrettet med ressourceprofilen, og der er problemer med oplysningsgrundlaget. Praksisundersøgelser har vist, at godt 20 pct. af sagerne på førtidspensionsområdet og godt 50 pct. af sagerne på fleksjobområdet ikke er tilstrækkeligt dokumenterede.

Generelt er arbejdsevnetoden og ressourceprofilen dog godt indarbejdet i den kommunale sagsbehandling. Ifølge Ankestyrelsen er sagerne bedre oplyst som følge af indførelsen af arbejdsevnetoden, og dokumentationen er kvalitetsmæssigt forbedret. Arbejdsevnetoden opfattes af de kommunale sagsbehandlere i vidt omfang som en forbedring af borgernes muligheder for at blive inddraget i behandlingen af deres sag, og borgernes egen vurdering er også, at de inddrages. Der er således generelt en høj grad af borgerinddragelse, men inddragelsen kan blive bredere.

Sammenhængen i sagsbehandlingen er ligeledes forbedret. Indførelsen af arbejdsevnetoden har gjort det lettere for sagsbehandlere at overtage sager fra hinanden, og ressourceprofilen følger i vidt omfang borgeren ved sagsbehandlerskift i sager om førtidspension. Sagsbehandlerskift har dog også efter indførelsen af ressourceprofilen væsentlig negativ betydning for borgernes oplevelse af inddragelse og sammenhæng i sagsbehandlingen. Endelig er der færre, der klager over afslag på førtidspension, hvilket tyder på, at systemet er blevet mere klart og gennemsigtigt for borgeren.

#### *Funktionsevnetoden*

Der blev ligeledes udviklet en sagsbehandlingsmetode, funktionsevnetoden, for at sikre en mere ensartet og sammenhængende behandling af sager om merudgiftsydelse til personer med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne.

Erfaringerne viser, at anvendelsen af metoden ikke er indarbejdet i den kommunale sagsbehandling i tilstrækkeligt omfang. Til trods herfor har metoden dog medvirket til at styrke borgernes retssikkerhed, særligt i forhold til inddragelse i sagsbehandlingen. Der er tegn på, at

metoden favoriserer de mere ressourcerstærke ansøgere, bl.a. på grund af et omfattende skemamateriale, sprogbrug i metoden m.v. Der er igangsat initiativer, der skal forbedre materialet i funktionsevnetoden og forbedre anvendelsen af metoden fremover.

#### *4. FØRTIDSPENSION*

Den overordnede hensigt med førtidspensionsreformen var at sikre, at så mange som muligt bevarer en tilknytning til arbejdsmarkedet. På førtidspensionsområdet erstattede man erhvervsevnetabskriteriet med et nyt arbejdsevnekriterium. Indførelsen af arbejdsevnekriteriet på førtidspensionsområdet betyder, at der kun kan tilkendes førtidspension, hvis arbejdsevnen er varigt nedsat, og beskæftigelse i fleksjob ikke er en mulighed.

I forbindelse med førtidspensionsreformen blev det vurderet, at forbedringer på det rummelige arbejdsmarked i kombination med det nye arbejdsevnekriterium ville medføre færre tilkendelser af førtidspension. Set i forhold til tilkendelsesniveauet i 2001 er antallet af tilkendelser ikke faldet efter gennemførelsen af førtidspensionsreformen.

Der er hvert år efter førtidspensionsreformen tilkendt mellem 14.000 og 15.000 førtidspensioner. Førtidspensionsreformen har ikke givet anledning til så stort et fald i antallet af førtidspensionstilkendelser, som skønnet ved reformens vedtagelse, og niveauet svarer i dag til niveauet i 2001.

Spredningen i kommunernes tilkendeshyppigheder for førtidspension er fortsat betydelig og har ligget på omtrent det samme niveau i de seneste fem år. En del af spredningen kan sandsynligvis forklares ud fra en række sociale og strukturelle forskelle, men afspejler formentlig også forskellig tilkendelsespraksis i kommunerne.

##### *Hvem tilkendes førtidspension?*

Gennemsnitsalderen for personer, der tilkendes førtidspension, er stort set uændret efter gennemførelsen af reformen, og fordelingen mellem kvinder og mænd er ligeledes næsten identisk før og efter reformen. Personer fra ikke-vestlige lande er overrepræsenterede i gruppen af nytilkendte førtidspensionister både før og efter reformen, og i perioden 2001 til 2006 er andelen af nytilkendelser til personer fra ikke-vestlige lande steget med knap 5 procentpoint.

Personer med psykiske lidelser udgør en markant større andel af de personer, der tilkendes førtidspension, efter reformen, mens der er sket et tilsvarende fald i andelen med bevægeapparatsygdomme og andre sygdomme, *jf. tabel 4*.

**Tabel 4. Førtidspensionstilkendelser fordelt på psykiske lidelser, bevægeapparatsygdomme og andre diagnoser. Antal og andel. 2001-2006.**

Antal	2001		2006		Ændring 2001-2006 i pct.
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	
Psykiske lidelser	4.777	32,1	6.329	44,4	33
<i>Heraf:</i>					
– Organiske psykiske lidelser	269	1,8	209	1,5	-22
– Psykiske lidelser efter brug af alkohol eller andre psykoaktive stoffer	535	3,6	648	4,6	21
– Skizofreni og psykoser	1.602	10,8	1.802	12,7	12
– Nervøse og stressrelaterede tilstande	1.072	7,2	1.793	12,6	67
– Spiseforstyrrelse	14	0,1	20	0,1	43
– Forstyrret personlighedsstruktur	657	4,4	965	6,8	47
– Mental retardering	450	3,0	559	3,9	24
– Andre psykiske lidelser	178	1,2	333	2,3	87
Bevægeapparatsygdomme	3.524	23,7	3.123	21,9	-11
Andre diagnoser	6.559	44,1	4.787	33,6	-27
<b>Antal i alt</b>	<b>14.860</b>	<b>100,0</b>	<b>14.239</b>	<b>100,0</b>	<b>-4</b>

Kilde: Ankestyrelsens førtidspensionsregister

Note: Opgørelsen er baseret på kommunernes indberetning til Ankestyrelsen om den primære diagnose. Førtidspensionstilkendelser er opgjort som antal førstegangstilkendelser på ny og gammel ordning.

I 2001 havde 4.777 (32 pct.) af de nytilkendte førtidspensionister en psykisk lidelse som hoveddiagnose, mens det var tilfældet for 6.329 (44 pct.) i 2006, svarende til en stigning på ca. 33 pct. Personer med psykiske lidelser udgør både før og efter reformen en meget stor andel af de yngre førtidspensionister under 40 år. Andelen er særligt høj i gruppen af 20-29 årige, hvor personer med psykiske lidelser udgør knap 80 pct. i 2006.

Stigningen i andelen af tilkendelser til personer med psykiske lidelser kan umiddelbart ikke forklares på baggrund af førtidspensionsreformen. I perioden før gennemførelsen af reformen skete der således også en stigning i andelen af tilkendelser til personer med psykiske lidelser, som fra at udgøre 27 pct. i 1999 kom til at udgøre 32 pct. i 2001. Det indikerer, at der er tale om en mere generel udviklingstendens.

Derudover er der sket en generel stigning i antal personer, der er i psykiatrisk behandling. Tal fra Det Psykiatriske Centrale Forskningsregister viser, at der i perioden 2001 til 2005 har været en forøgelse på 16 pct. i antallet af personer, der har været i kontakt med det psykiatriske sygehusvæsen. Selv om den markante stigning i efterspørgslen efter psykiatrisk behandling formentlig kun i begrænset omfang kan forklares ud fra en reel stigning i forekomsten af psykiske lidelser – men også må antages at skyldes holdnings- og adfærdssændringer samt ændret praksis vedrørende anvendelse af diagnose etc. – er det sandsynligt, at dette forhold spiller ind i forhold til tilkendelse af førtidspension.

*Førtidspensionisters arbejdsindkomster*



Det ser ud til, at førtidspensionister, der er tilkendt pension efter reformen, arbejder mindre end personer, der er tilkendt førtidspension efter den gamle ordning. Blandt de personer, som fik tilkendt førtidspension i årene lige før reformen, havde ca. 1.300 personer (ca. 9 pct. af samtlige tilkendelser i 2001) en supplerende arbejdsindkomst året efter tilkendelsen, mens det er tilfældet for under 900 personer (ca. 5 pct. af samtlige tilkendelser i 2004) efter reformens gennemførelse. Det svarer til et fald på over 30 pct. Desuden ses der en tendens til, at førtidspensionister på ny ordning, som arbejder, gennemsnitligt tjener mindre end førtidspensionister på gammel ordning.

Samlet indikerer det, at gruppen, der i dag overgår til førtidspension, har en relativt mindre restarbejdsevne end de, der fik tilkendt førtidspension før reformen, hvilket er helt i tråd med reformens intentioner.

#### *Den beskæftigelsesrettede indsats*

Der er samtidig tegn på, at kommunerne efter førtidspensionsreformen er blevet bedre til at sikre, at den enkeltes muligheder på arbejdsmarkedet er afprøvet forud for tilkendelsen af førtidspension. Således er andelen af førtidspensionister, der har deltaget i en beskæftigelsesrettet indsats forud for tilkendelse af førtidspension, steget fra godt 50 pct. i 2001 til ca. 70 pct. i 2006. Stigningen er betydelig – særligt når det tages i betragtning, at målsætningen ikke kan være, at alle førtidspensionister skal have deltaget i en beskæftigelsesrettet indsats, da en sådan indsats vil være åbenbar formålsløs i en del sager (skønsmæssigt 20 pct. ifølge Ankestyrelsen). Der er imidlertid kun tale om en kvantitativ opgørelse af den beskæftigelsesrettede indsats, som ikke nødvendigvis siger noget om kvaliteten af denne indsats.

Desuden er der fortsat personer, som ikke får afprøvet deres arbejdsevne tilstrækkeligt, og dermed er der også et forbedringspotentiale. Analyser viser, at der er væsentlig forskel på, i hvor stort omfang kommunerne anvender beskæftigelsesrettede tiltag, og at personer med fx bevægeapparat sygdomme i højere grad deltager i beskæftigelsesrettede foranstaltninger forud for tilkendelse af førtidspension, end det er tilfældet for personer med psykiske lidelser. Ankestyrelsen har desuden vist, at de kommunale sagsbehandlere mangler viden om konkrete jobfunktioner på arbejdsmarkedet og dermed også mangler et vigtigt redskab i den beskæftigelsesrettede indsats.

#### *Dækning af merudgifter ved den daglige livsførelse*

Et element i førtidspensionsreformen var at forenkle ydelsesstrukturen, således at førtidspensionsydelsen kun skulle dække almindelige forsørgelsesudgifter. Servicelovens regler om dækning af merudgifter for voksne blev derfor udvidet til også at omfatte de nye førtidspensionister, som ikke længere fik mulighed for at søge om bistands- og plejetillæg, helbredstillæg eller personlige tillæg.

Tabel 5 viser, at det samlede antal modtagere af merudgiftsydelse fortsat ligger en smule under det skønnede i forbindelse med førtidspensionsreformen. Det vurderes, at en stor del af modtagerne af merudgiftsydelsen er insulinkrævende diabetikere.

**Tabel 5. Skønnede og faktiske antal modtagere af merudgiftsydelser**

	2003	2004	2005	2006
Skønnede antal nye førtidspensionister	6.400	19.000	31.000	42.300
Skønnede antal modtagere	1.600	4.800	7.800	10.600
Faktisk antal modtagere (helårsmodtagere)	1.500	2.200	5.600	10.100

\* Angivet faktisk niveau for 2006 er det forventede niveau ifølge de foreløbige regnskabstal for 2006.

Kilde: Danmarks Statistik

I dag ydes merudgiftsydelsen efter faste satser på et ret højt startniveau (18.000 kr., 24.000 kr.,

30.000 kr. osv. årligt). For en relativt stor andel af modtagerne af ydelsen medfører det formentligt et stort spring mellem de sandsynliggjorte udgifter og den udbetalte merudgiftsydelse. Fx kan sandsynliggjorte merudgifter på lige over 6.000 kr. årligt udløse merudgiftsydelser på 18.000 kr. årligt. Problemstillingen gør sig formentligt særligt gældende for gruppen af diabetikere. Der er derfor igangsat en undersøgelse af insulinkrævende diabetikers faktiske kost og kostudgifter.

#### *Den supplerende arbejdsmarkedspension*

I forbindelse med førtidspensionsreformen blev der indført en mulighed for, at alle førtidspensionister kunne indbetale bidrag til en supplerende arbejdsmarkedspension, der omdannes til en livsvarig pensionsret, når førtidspensionisten bliver folkepensionist. Førtidspensionister indbetaler selv 1/3 af det samlede bidrag på 4.900 kr. årligt (2007), mens staten betaler de resterende 2/3.

Ved indførelse af ordningen skønnede man, at der ville være 48.600 førtidspensionister tilmeldt ordningen i 2006. De faktiske tal viser, at der var knap 56.000 helårsindbetalere.

### **5. FLEKSJOB OG LEDIGHEDSYDELSE**

Som led i reformen blev det præciseret, at visitation til fleksjob forudsætter, at det er konstateret, at arbejdsevnen er varigt nedsat. Desuden bortfaldt muligheden for at yde løntilskud med 1/3 af den mindste overenskomstmæssige timeløn på området. Ændringen signalerede, at fleksjobordningen er forbeholdt personer med væsentlige nedsættelser i arbejdsevnen.

Antallet af fuldtidspersoner ansat i fleksjob er siden 2001 øget fra 13.000 til over 41.000 i 2006. I samme periode er antallet af fleksjobvisiterede, der ikke er i fleksjob og dermed modtager ledighedsydelse, øget fra 1.400 fuldtidspersoner i 2001 til 12.700 i 2006. Heraf har en stor del aldrig haft et fleksjob. 30 pct. af de, der blev visiteret til fleksjob i 2005, havde således endnu ikke i 2006 fundet fleksjob. En del af forklaringen kan være, at personer, som har kunnet klare job på almindelige vilkår, har fået fleksjob, og at de der-med har fortrængt personer fra ordningens primære målgruppe over i ledighedsydelse.

#### *Justeringen af fleksjobordningen*

Som led i forhandlingerne om kommunernes økonomi 2005 aftalte regeringen og KL at belyse årsagerne til den kraftige vækst i fleksjobordningen og det høje ledighedsniveau for personer, der var visiteret til fleksjob samt at vurdere, om ordningen fungerede efter hensigten. Der blev udarbejdet en rapport, som viste, at hovedproblemerne var usikker visitationspraksis og meget høj ledighed hos de fleksjobvisiterede. En praksisundersøgelse om fleksjob fra Ankestyrelsen bekræftede senere den usikre visitationspraksis.

Det var baggrunden for, at der i efteråret 2005 med forligspartierne bag førtidspensionsreformen blev indledt forhandlinger, som resulterede i en aftale af 7. februar 2006 om justering af fleksjobordningen. Aftalen havde bl.a. til formål at sikre, at ordningen altid anvendes i overensstemmelse med dens formål, og at andre muligheder for at fastholde personer på arbejdsmarkedet også blev prioriteret.

Aftalen betød, at der blev taget initiativer for at sikre, at:

- Visitationen i kommunerne bliver bedre.
- Ledigheden for visiterede til fleksjob nedbringes.
- Det offentlige tilskud til lønmodtagere tilpasses.

De fleste af ændringerne trådte i kraft den 1. juli 2006. De første tal tyder på, at væksten i antallet af visitationer til fleksjobordningen er bremset lidt op, selvom antallet af personer i fleksjob fortsat er stigende. Det hænger sammen med, at kommunerne har fået et yderligere økonomisk incitament til at overholde reglerne. Gør de ikke det, vil de få frataget refusionen i 3 år. Samtidig ser der ud til

at være tegn på en stagnation i antallet af personer på ledighedsydelse. Der er således foretaget justeringer af fleksjobordningen, der søger at mindske tilgangen til ordningen.

## 6. FLEKSYDELSE

Fleksydelsesordningen blev indført som led i målsætningen om at sikre personer med nedsat arbejdsevne vilkår og rettigheder, der så vidt muligt svarer til personer i ordinær beskæftigelse. Formålet var at give personer, der er visiteret til fleksjob, mulighed for frivilligt at trække sig tilbage fra det 60. år på vilkår, der i væsentlig grad svarer til efterlønsordningen. Fleksydelsesordningen trådte i kraft den 1. juli 2001. Tabel 6 viser, at det faktiske antal helårspersoner på fleksydelse i årene 2002-2006 klart har oversteget forventningerne.

**Tabel 6. Forventede og faktiske antal helårspersoner på fleksydelse. 2002-2006.**

	Skønnet antal helårspersoner	Faktisk antal helårspersoner
2002	160	125
2003	210	325
2004	280	705
2005	-	1.240
2006	-	2.045

Kilde: Regnskabstal og Arbejdsdirektoratets beregninger.

## 7. FORMIDLINGSENHEDER

Som led i reformen blev der oprettet en række formidlingsenheder med henblik på at styrke formidlingsindsatsen for personer med nedsat arbejdsevne.

Formidlingsenhederne har ifølge en evaluering foretaget af CABI opnået gode resultater i forhold til kerneydelser som formidling af fleksjob og virksomhedspraktik. I formidlingsenhederne har der været stor opmærksomhed på at skabe det bedste match til fleksjobvisiterede og dermed bæredygtige fleksjob. Ligeledes har der i formidlingsenhederne været tæt dialog med personer på ledighedsydelse om at styrke den resterende arbejdsevne, herunder deltagelse i relevante kommunale tilbud.

De erfaringer, som undervejs er indhøstet, drager de nye jobcentre nu nytte af, da de fleste formidlingsenheder er integreret i jobcentrene.

## 8. VIRKSOMHEDERNES OG ARBEJDSMARKEDETS PARTERS ENGAGEMENT

Forventningerne ved indgåelsen af aftalen om førtidspensionsreform og det rummelige arbejdsmarked var, at den personkreds, der efter de tidligere regler kunne få tilbud om fleksjob med 1/3 løntilskud, fremover som hovedregel skulle ansættes i job på normale vilkår, herunder efter overenskomstens sociale kapitler, dvs. uformelle eller aftalebaserede skånejob.

Der gøres kun i ringe grad brug af aftalebaserede og uformelle skånejobs, og førtidspensionsreformen har ikke resulteret i en øget brug af disse ordninger. Virksomhedernes brug af aftalebaserede skånejob er faldet fra 4 til 2 procentpoint siden 1998, mens der er sket en lille stigning fra 9 til 11 procentpoint i antallet af uformelle skånejobs fra 1998 til 2004. Der er en tendens til, at uformelle skånejob kun anvendes i tilfælde, hvor arbejdsevnenedsættelsen er relativ lille, ligesom der er en tendens til, at aftalebaserede skånejob kun bruges i fastholdelsessager.

Fleksjobordningen er indarbejdet i mange overenskomsters sociale kapitler og har i et vist

omfang fortrængt aftalebaserede skånejob, fordi den på mange måder er økonomisk mere attraktiv for såvel medarbejdere som virksomheder. Forventningerne ses derfor ikke at være indfriet. Det må imidlertid forventes, at de skærpede dokumentationskrav som følge af fleksjobaftalen også vil kunne medvirke til en øget brug af de aftalebaserede skånejob.

## *9. SAMLET OM UDVIKLINGEN PÅ FØRTIDSPENSIONSOMRÅDET OG DET RUMMELIGE ARBEJDSMARKED*

### *Forsørgelsesgrundlag før førtidspension og før visitation til fleksjob*

I perioden 2001-2006 ses der store forskydninger i antallet af personer på de forskellige offentlige forsørgelsesordninger. Der er en tendens til, at færre modtager kontanthjælp og deltager i revalidering, mens langt flere visiteres til fleksjob.

### *Vejen til førtidspension*

En sammenligning af afgangsmønstret i perioden før førtidspensionsreformen med perioden efter reformen giver følgende hovedresultater:

- Relativt færre kommer direkte fra sygedagpenge og beskæftigelse til førtidspension.
- Relativt flere har været i revalidering og fleksjob lige inden førtidspensioneringen.
- Siden 2003 går relativt flere direkte fra ledighedsydelse til førtidspension.

### *Vejen til fleksjob og ledighedsydelse*

Sammenlignes perioden før førtidspensionsreformen med perioden efter giver det følgende hovedresultater:

- Relativt færre kommer fra beskæftigelse til fleksjob, dog er det fortsat over en femtedel af dem, som starter i fleksjob, der kommer direkte fra beskæftigelse.
- Fra 2004 kommer relativt færre fra sygedagpenge til fleksjob.
- Flere revaliderer, sygedagpengemodtagere og selvforsørgende går på ledighedsydelse.
- Samlet visiteres relativt flere sygedagpengemodtagere til fleksjobordningen.

### *Førtidspensionsreformens virkning over for målgruppen*

Et væsentligt formål med førtidspensionsreformen var, at så få som muligt skulle overgå til passiv forsørgelse i form af førtidspension, og at flest muligt skulle tilbage på arbejdsmarkedet, enten på ordinære eller særlige vilkår. Det er derfor centralt at se på, hvordan reformen har påvirket de grupper, som førtidspensionisterne typisk kommer fra – nemlig langvarige sygedagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere.

I analysen sammenlignes langvarige modtagere af sygedagpenge/kontanthjælp i 2000 med langvarige modtagere af sygedagpenge/kontanthjælp i 2003, og det undersøges, hvilke offentlige ydelser mv. personerne har modtaget i de efterfølgende godt to år.

### *De langvarige sygedagpengemodtagere*

Langvarige sygedagpengemodtagere kommer noget mindre på førtidspension efter reformen og forbliver i mindre grad på sygedagpenge. Til gengæld kommer de oftere på ledighedsydelse og fleksjob og mindre i ordinær beskæftigelse. Der er efter reformen primært sket ændringer i indsatsen for danskere og andre med vestlig baggrund. Langvarige sygedagpengemodtagere med ikke-vestlig baggrund modtager oftere førtidspension efter reformen, og de kommer mindre i arbejde og mere på kontanthjælp.

### *De langvarige kontanthjælpsmodtagere*

Førtidspensionsreformen har kun i meget begrænset omfang påvirket indsatsen for langvarige kontanthjælpsmodtagere, som har andre problemer end ledighed. Der er stort set ikke forskel på, i hvilket omfang langvarige kontanthjælpsmodtager i henholdsvis 2000 og 2003 modtager førtidspension i en efterfølgende periode på godt to år. Der er sket et mindre fald i gruppens gennemsnitlige periode i fleksjob.

#### 10. NYE RAMMEBETINGELSER FOR BESKÆFTIGELSESIKTSATSEN

Der er på det seneste vedtaget en række initiativer, der på forskellig måde skaber nye rammebetingelser for den fremtidige indsats i forhold til personer med en nedsat arbejdsevne. For det første kan justeringen af fleksjobordningen forventes at have en positiv effekt på kommunernes visitationspraksis i sager om fleksjob.

For det andet er AF og den beskæftigelsesrettede indsats i kommunerne flyttet sammen i fælles jobcentre som led i kommunalreformen, således at der nu er én indgang til beskæftigelsessystemet. Målet er at understøtte, at den enkelte borger kommer hurtigst muligt direkte i job, og at ressourcerne målrettes de, der har behov for hjælp. De større kommuner og jobcentrene kan betyde en øget professionalisering af sagsbehandlingen.

Endelig, for det tredje, har man på beskæftigelsesområdet vedtaget *En ny chance til alle*, der betyder, at passive kontanthjælpsmodtagere skal genvurderes, dvs. at bunken af kontanthjælpsmodtagere vendes. Personer, der midlertidigt ikke kan deltage i beskæftigelse og aktivering, vil ikke blive omfattet, men forbliver i målgruppen. Der er desuden indført nye regler om gentagen aktivering, sygeopfølgning for kontanthjælpsmodtagere, og refusionsreglerne er ændret, således at staten refunderer 65 pct. under aktive perioder, men kun 35 pct. under passive perioder.

Det er endnu for tidligt at vurdere betydningen af disse ændringer, men øget fokus på kontanthjælpsmodtagerne, gentagen aktivering m.v. vil også føre til, at en del af kontanthjælpsmodtagerne vil ende med at få tilkendt førtidspension.

#### 11. DILEMMAER

På baggrund af analyserne af førtidspensionsområdet og det rummelige arbejdsmarked kan der peges på en række dilemmaer.

##### *Flere på varige ydelser*

De økonomiske konjunkturer har været gode i de senere år, og ledigheden er nu på et historisk lavt niveau. Alligevel er den samlede tilgang til førtidspension, fleksjob og ledighedsydelse steget markant – og væsentligt mere end ventet.

De samlede udgifter til fleksjob, ledighedsydelse og ny førtidspension ligger i 2006 ca. 5,5 mia. kr. højere end skønnet ved reformens vedtagelse. Dertil kommer udgifter på 0,6 mia. kr. til personer, der efter reformens ikrafttræden er tilkendt førtidspension efter de gamle regler. Den øgede overgang til varige ydelser modsvares ikke af et tilsvarende fald i antallet af sygedagpengemodtagere og langvarige kontanthjælpsmodtagere.

Der har været og er fortsat en betydelig overgang fra ordinær beskæftigelse til fleksjob. Dette medfører formentlig en vis fortrængning af ikke-støttede job på skånevilkår. Der er taget skridt til at stramme visitationen til fleksjobordningen, men uanset om tilgangen til ordningen bremses, vil der fremover være langt flere på ordningen end forudsat, og ordningen vil derfor lægge beslag på store offentlige udgifter.

Bestræbelserne på at sikre mere rummelighed på arbejdsmarkedet, herunder

førtidspensionsreformen, har ikke givet anledning til så stort et fald i antallet af førtidspensionstilkendelser, som skønnet ved reformens vedtagelse, og niveauet svarer i dag til niveauet i 2001. Den videre udvikling på førtidspensions- og fleksjobområdet har væsentlig betydning for de offentlige finanser fremover. Det skal sikres, at det kun er personer med behov, der visiteres til varige ydelser eller varige tilskudsjob.

#### *Psykiske lidelser*

Antallet af personer, der får tilkendt førtidspension på grund af psykiske lidelser, er øget betydeligt, og det ser ud til, at de positive effekter af førtidspensionsreformen kun i begrænset omfang er slået igennem for personer med psykiske lidelser.

Der kan stilles spørgsmål ved, om førtidspension er den rigtige løsning for så stort et antal personer med psykiske lidelser. Førtidspension er en varig og passiv ydelse, som kan risikere at føre til yderligere isolation, mangel på livsindhold og aktiviteter. Førtidspension kan på den måde medvirke til at fastholde den psykiske lidelse eller gøre konsekvenserne værre.

#### *Unge førtidspensionister*

Efter gennemførelsen af førtidspensionsreformen er der fortsat relativt mange unge, der tilkendes førtidspension, og det sker i stigende grad på grund af psykiske lidelser. Et langvarigt fravær fra arbejdsmarkedet kan have personlige omkostninger i form af manglende integration i det omgivende samfund og mindsker i sig selv muligheden for at vende tilbage til arbejdsmarkedet.

Det er derfor vigtigt at fastholde et fokus på, at personer, der tilkendes førtidspension i en ung alder, vedvarende opfylder betingelserne for førtidspension. Der udvikles hele tiden ny medicin, og forbedrede behandlingsmetoder kan betyde, at lidelser, der tidligere blev betragtet som varige, kan helbredes eller være af mindre betydning i forhold til en fremtid på arbejdsmarkedet. Det skal sikres, at det kun er personer med varige og væsentlige begrænsninger i arbejdsevnen, der er på førtidspension.

#### *Den beskæftigelsesrettede indsats*

Uanset stigningen i kommunernes samlede anvendelse af beskæftigelsesrettede foranstaltninger er der fortsat personer, som ikke får afprøvet deres arbejdsevne forud for tilkendelsen af førtidspension. I godt 20 pct. af sagerne på førtidspensionsområdet er dokumentationsgrundlaget ikke i orden, bl.a. fordi den beskæftigelsesrettede indsats i en del tilfælde ikke er individuelt tilpasset.

Der er desuden stor forskel på, i hvor stort et omfang kommunerne iværksætter en beskæftigelsesrettet indsats. Relativt færre personer med psykiske lidelser end med fx bevægeapparatsygdomme deltager i beskæftigelsesrettede foranstaltninger. Vi mangler viden om, hvordan personer med psykiske lidelser håndteres i den beskæftigelsesrettede indsats, og om det offentlige system er ordentligt gearret til disse personer.

#### *Det videre forløb*

Regeringen vil inden sommerferien 2007 invitere partierne bag aftalen om førtidspensionsreformen og det rummelige arbejdsmarked til en drøftelse af behov og muligheder for en videreudvikling på området.

---

Hermed slutter redegørelsen.

---