



Dansk Socialrådgiverforening Region Syd
Olaf Ryes Gade 7 K, 1. sal
6000 Kolding

30-10-2007

TILSYNET
MED KOMMUNERNE
I REGION SYDDANMARK

Dansk Socialrådgiverforening har i brev af 29. maj 2006 udtrykt bekymring for Odense Kommunes praksis vedrørende behandlingen af pensionsansøgninger.

Statsforvaltningen har nu afsluttet behandlingen af sagen.

Statsforvaltningen finder ikke tilstrækkelig grundlag for at antage, at Odense Kommunes administration af reglerne om behandling af ansøgninger om førtidspension er i strid med lovgivningen.

Statsforvaltningen foretager ikke yderligere i sagen.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for statsforvaltningens opfattelse.

Sagens baggrund:

Dansk Socialrådgiverforenings brev af 29. maj 2006 er sålydende:

"Vedr.: Åbent brev til Tilsynet om Odense Kommunes praksis i behandling af pensionsansøgninger.

Der kan snart ikke tildeles flere pensioner i Odense Kommune. Budgettet med kvoter på et vist antal tildelinger af pension er snart opbrugt for 2006. Det er den besked nogle socialrådgivere i Odense Kommune får fra ledelsen.

Først tænker man, at det kan da ikke passe. Socialrådgiverne må have misforstået noget midt i deres travlhed. Pensionslovgivningen gælder jo for alle hele året. Så jeg spørger ind til det.

STATSFORVALTNINGEN SYDDANMARK
STORETORV 10
6200 AABENRAA

JOURNAL NR.: 2007-613/76
SAGSBEHANDLER: RHSOE
DIREKTE TELEFON: 7256 7978

TELEFON: 7256 7900
TELEFAX: 7462 8409
CVR-NR. 66-75-07-28
EAN-NR. 5798000362291
syddanmark@statsforvaltning.dk
www.statsforvaltning.dk

EKSPEDITIONSTID:
MANDAG - ONSDAG: 10.00-15.00
TORSDAG: 10.00-17.00
FREDAG: 10.00-13.00

TELEFONTID:
MANDAG-ONSDAG: 10.00-14.00
TORSDAG: 12.00-17.00
FREDAG: 10.00-13.00

De forklarer, at når en borger henvender sig for at søge pension, så er socialrådgiverne instrueret i at de skal behandle ansøgningen på det foreliggende grundlag. Det betyder i praksis at de giver anslag på at tilkende pension. Dette sanktioneres af en leder. Herefter henvises borgeren til Odense Kommunes egen revalideringsinstitution, REVA- Aktiv, for nærmere afklaring, vel vidende at der er ca. 1 års ventetid på at starte. Fidusen for kommunen er så, at borgeren i mellemtiden kun får udbetalt kontanthjælp, hvilket økonomisk er meget billigere for kommunen. Kommunen sparer mest hvis det er folk på kontanthjælp der søger. Hvis det er folk på sygedagpenge der søger, er der ikke det samme økonomiske incitament, og man tilstræber en hurtig sagsbehandling. Hvis en borger henvender sig og siger, at de gerne vil have afklaret både deres arbejdsmæssige, helbredsmæssige og pensionsmæssige situation, er instruksen til socialrådgiverne at de ikke må give afslag på det foreliggende grundlag, men skal gå i gang med at indhente de nødvendige oplysninger til behandling af sagen. Nu kender borgerne jo ikke dette kodeord a la: sesam, sesam luk dig op, for at få en hurtig og effektiv sagsbehandling af deres ansøgning.

Man kan jo ikke afvise, at det rent fagligt kan være nødvendigt med henvisning til REVA-Aktiv. Derfor vil det være godt, hvis Tilsynet vil gå ind og vurdere om der er fagligt belæg for at folk henvises, og om der er mange ankesager der ændrer kommunens beslutninger. Mange borgere der søger pension, har ofte ikke kræfter til at gå i mod det offentlige systems afgørelser og anke et afslag.

En gammel hovedregel i det sociale arbejde siger, at man ikke kan sætte regler under skøn. Kommunerne, der selv træffer afgørelser om tilkendelse af pension, skal selvfølgelig overholde lovgivningen uanset hvordan deres eget budget ser ud. Socialrådgiverne vil gerne sikre borgernes retsstilling, overholde lovgivninger og hjælpe folk med at anke en afgørelse. De bliver bare ret rystede over de politiske signaler om at budgetterne skal overholdes lægger sig som en dyne over fagligheden. Det må afklares om Odense Kommunes praksis er ulovlig."

Odense Kommune er den 28. november 2006 fremkommet med følgende bemærkninger:

"Tilsynet har i anledning af Dansk Socialrådgiverforening Region Syds henvendelse om førtidspensionssagsbehandlingen i Odense anmodet om en udtalelse, herunder oplysning om praksis for sagsbehandlingen ved henvendelse om ansøgning om førtidspension. Foranlediget af Tilsynets henvendelse kan det oplyses, at kompetencen i Social- og Arbejdsmarkedsforvaltningen til at bevilge førtidspension til borgere, der får udbetalt sygedagpenge, indtil videre ligger hos afsnitsleder i Jobcentrets Dagpenge- og Opfølgingsafsnit.

Kompetencen til at bevilge førtidspension på øvrige forsørgelsesområder, kontanthjælp, ledighedsydelse, fleksydelse mv. ligger i Ydelsescentret, Pensionsforum, der er sammensat af den faglige

leder af Førtidspensionsafsnittet, afsnits ledere fra Jobcentret og sociallæge.

I førtidspensionssager med baggrund i sygedagpenge udarbejder sagsbehandleren ressourceprofil og indstilling til afsnitsleder i Dagpenge- og Opfølgingsafsnittet, der tager stilling til, om førtidspension kan bevilges.

I sager, der har baggrund i kontanthjælp, udarbejder sagsbehandler ligeledes ressourceprofil, som forelægges for afsnitsleder, der indstiller til Pensionsforum. Sidstnævnte tager stilling til, om førtidspension kan bevilges.

Baggrunden for forskellene i procedurerne er, at dagpengesager behandles i et samlet afsnit, som dermed har lettere ved at fastlægge et ensartet niveau i sagsbehandlingen.

Ligeledes spiller det ind, at Dagpengeafsnittet har et større erfaringsgrundlag gennem relativt flere førtidspensionssager, og at sagerne her har baggrund i traditionel sygdom.

Sager med baggrund i kontanthjælp har været behandlet i forvaltningens lokalkontorer, hvilket har vanskeliggjort mulighederne for at opnå en ensartet behandling i førtidspensionssagerne. Ligeledes er kompetenceforskellen begrundet i, at kontanthjælpssagerne almindeligvis har en mere sammensat baggrund.

Fra den 1. januar 2007 vil kompetencen til at bevilge førtidspension i alle sager uanset forsørgelsesgrundlag ligge i Ydelsescentret, Pensionsforum. Dermed styrkes forvaltningens ønske om, at stillingtagen til førtidspension sker i et fagligt kompetent forum, der i størst muligt omfang kan sikre borgernes retssikkerhed samt ledelsesmæssigt overblik over området.

I marts 2006 nedsatte Social- og Arbejdsmarkedsforvaltningen en arbejdsgruppe, der havde til formål at sikre tilstrækkelig fokus på den arbejdsmarkedsrettede indsats samt ledelsesindsigt i sagsflowet i fasen frem til tilkendelse af førtidspension.

Indsigten udøves ved en faglig styringsindsats på sagsstederne og gennem indberetning til den ovenfor omtalte arbejdsgruppe om antal sager, der er under forberedelse til førtidspension, samt antal tilkendte førtidspensioner på sagsstederne.

Indberetningerne har til formål at tilvejebringe valide data og informationer til udvalg og byråd i forbindelse med fremlæggelse af eventuelle tillægsbevillingsansøgninger m.m. De indsamlede oplysninger har ligeledes til formål at gøre det muligt at opstille en prognose for udviklingen på området, således at der kan opstilles pejlemærker i forhold til, hvornår en sag tager retning mod førtidspensionsområdet (væk fra arbejdsmarkedet) - hvornår en sag vurderes færdigbehandlet, og hvornår der tilkendes førtidspension.

Det øgede faglige fokus på området har til hensigt at sikre, at borgerens arbejdsevne vurderes korrekt, at arbejdsevnen er væsentligt og varigt nedsat, at muligheden for forbedring af arbejdsevnen og udvikling af ressourcerne skal være belyst bedst muligt, og at arbejdsprøvning skal være individuelt tilpasset. Sigtet dermed er at skabe dokumentation for, om der skal iværksættes en arbejdsmarkedsrettet indsats eller førtidspension.

I tilknytning til ovenstående er der i løbet af foråret 2006 ansat flere sagsbehandlere med bl.a. det hovedformål at sikre en tilstrækkelig afklaring af kontanthjælpsmodtagere, herunder også med sigte på implementering af de nye arbejdsmarkedsrettede bestemmelser, der ligger i "En ny chance til alle".

I brevet af den 29. juni 2006 fra Dansk Socialrådgiverforening Region Syd skrives bl.a.:

"De forklarer, at når en borger henvender sig for at søge pension, så er socialrådgiverne instrueret i, at de skal behandle ansøgningen på det foreliggende grundlag. Det betyder i praksis osv., osv."

Social- og Arbejdsmarkedsforvaltningen i Odense Kommune finder anledning til at bemærke, at der i dele af forvaltningen utvivlsomt er givet information til personalet om førtidspensionsområdet, som ikke har dækning i forvaltningsledelsens holdning og hensigter på førtidspensionsområdet.

Beklageligvis er der derved opstået misforståelser og forkerte opfattelser af, at forvaltningens administration og vurdering af den enkelte borgers førtidspensionsmuligheder ikke sker i overensstemmelse med lovens regler. Disse misforståelser og opfattelser er blevet korrigeret.

Det er således en misforståelse, at henvendelser om førtidspension i almindelighed behandles på det foreliggende grundlag. En behandling efter denne bestemmelse forudsætter en udtrykkelig og journalført anmodning fra borgerens side og vil i givet fald først da blive efterkommet. Det er korrekt, at en behandling af ansøgninger af denne karakter ofte vil munde ud i et afslag. Dette skyldes, at der normalt foreligger et dokumentationsgrundlag, der er utilstrækkeligt i forhold til tilkendelse af førtidspension.

Den altovervejende fremgangsmåde i sager om førtidspension er den brede behandling i forbindelse med udredning af arbejdsevnen gennem udarbejdelse af ressourceprofil.

På baggrund af den ledelsesmæssige indsigt i sagsbehandlingen som nævnt ovenfor, er sagsbehandlerne blevet instrueret i at sikre en bredere afprøvning i overensstemmelse med anbefalingerne i Ankestyrelsens praksisundersøgelser om førtidspension med basis i arbejdsevnetemetoden.

En bredere afprøvning kan ofte medføre en længere sagsbehandlingstid, hvilket i overensstemmelse med Lov om Social Pension

kap. 3 alene har det sigte at få undersøgt revaliderings- fleksjob og førtidspensionsmulighederne i nævnte rækkefølge.

Forvaltningens disponerer og styrer således ikke førtidspensionsområdet ud fra kommunaløkonomiske interesser, herunder med instruks om forsinkelse af pensionsbehandlingen.

Konkluderende må Social- og Arbejdsmarkedsforvaltningen tilbagevise, at de igangsatte initiativer på sagstederne og tilrettelæggelsen af førtidspensionsområdet sker ved styring på kvoter og med budgetniveauet som afgørende for antal af tilkendelser.

Den samlede indsats er et udtryk for forvaltningens ønske om sikring af et seriøst fagligt sagsniveau og en vidensopsamling, som indgår i styring af forvaltningens samlede opgaver og ansvarsområder.

Social- og Arbejdsmarkedsforvaltningens praksis for sagsbehandlingen sker under iagttagelse af lov, bekendtgørelser, vejledning, SM- meddelelser osv., som er elektronisk tilgængelig for den enkelte sagsbehandler. Der er ikke udarbejdet interne vejledende retningslinier på førtidspensionsområdet."

Dansk Socialrådgiverforening har indsendt bemærkninger til sagen ved sålydende skrivelse af 22. december 2006:

"Det fremgår af svarskrivelsen, at der i forvaltningen har været givet information til personalet på førtidspensionsområdet som ikke har været i overensstemmelse med hverken hensigterne eller lovens regler på førtidspensionsområdet, hvilket har ført til forkert opfattelse af administration og vurdering af borgernes førtidspensionsmuligheder. Det fremgår også at Social- og Arbejdsmarkedsforvaltningen i Odense Kommune har sørget for at der er sket ændringer, så behandling af pensionsansøgninger sker efter gældende regler. Socialrådgiverforeningen skal beklage, at det overhovedet er muligt, at der kan opstå fejl i forvaltningen af lovgivningen ved borgernes ansøgning om førtidspension, og i den faglige ledelsesudøvelse overfor de ansatte.

Vi må alle håbe at ansættelsen af flere sagsbehandlere og en fremadrettet styrket faglig organisering af området sikrer borgernes retsstilling og medarbejderne kompetent faglig ledelse og kompetenceudvikling.

Dansk Socialrådgiverforening må konstatere at økonomi spiller en rolle i tilkendelse af førtidspension, som det fremgår af budgetmaterialet fra Arbejdsmarkedsudvalgets budgetbidrag 2007-2010 vedr. Odense Kommunes budgetbehandling af budget 2007.

Her anbefales det:

"Arbejdsmarkedsudvalget anbefaler endvidere, at Økonomiudvalget i sit budgetforslag afsætter en pulje på 25.000.000 kr. i 2007 og i overslagsårene til brug for en ekstraordinær pensionsafklaring af de kontanthjælps-

modtagere, hvis muligheder på arbejdsmarkedet må anses for udtømte. Puljen skal dække den merudgift, der opstår ved et forøget antal pensions-tilkendegivelser. Økonomiudvalget anmoder Social- og Arbejdsmarkedsforvaltningen om at foretage en analyse, der skal afgrænse målgruppens størrelse samt afdække det samlede økonomiske behov. Analysen forelægges Økonomiudvalget inden udgangen af 2006.*

Noget tyder på, at der i 2006 i Odense Kommune er en gruppe borgere, hvor om man ved at deres "muligheder på arbejdsmarkedet må anses for udtømte" og hvis fremtidige forsørgelse burde være / vil blive førtidspension. Det er dejligt at Odense Kommune nu vil løse disse problemer, så folk der hører hjemme på førtidspensionsområdet vil få tilkendt førtidspension."

Statsforvaltningens udtalelse:

Statsforvaltningen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. § 48, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse (styrelsesloven - lovbekendtgørelse nr. 1060 af 24. oktober 2006, senest ændret ved § 1 i lov nr. 510 af 6. juni 2007).

Tilsynet omfatter således ikke spørgsmål om hensigtsmæssighed, herunder sagsbehandlingens tilrettelæggelse eller sagsbehandlingstiden i det omfang sådanne spørgsmål ikke er reguleret i lovgivningen. God forvaltningsskik er heller ikke en del af prøvelsesgrundlaget, da disse principper ikke har karakter af retsregler.

Tilsynet kan heller ikke tage stilling til spørgsmål vedrørende skønsudøvelsen, så længe skønnet udøves indenfor de rammer, der er fastsat i lovgivningen.

Kapitel 3 i lov om social pension (pensionsloven - lovbekendtgørelse nr. 484 af 29. maj 2007) indeholder en række bestemmelser om førtidspension.

Af § 17 i lov om social pension fremgår følgende:

"Stk. 1. Kommunalbestyrelsen skal behandle en henvendelse om førtidspension i forhold til alle de muligheder, der findes for at yde hjælp efter den sociale lovgivning, jf. § 5 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. Personer, som ønsker, at kommunalbestyrelsen alene tager stilling til spørgsmålet om førtidspension, kan dog anmode herom. I sådanne tilfælde træffer kommunalbestyrelsen afgørelse om, at sagen på det foreliggende dokumentationsgrundlag overgår til behandling efter reglerne om førtidspension.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan påbegynde en sag eller træffe afgørelse om tilkendelse af førtidspension til en person, der ikke selv har rettet henvendelse herom."

Af § 18 i lov om social pension fremgår følgende:

"Kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om, at sagen overgår til behandling efter reglerne om førtidspension, når det er dokumenteret eller det på grund af særlige forhold er helt åbenbart, at pågældendes arbejdsevne ikke kan forbedres ved aktiverings-, revaliderings- og behandlingsmæssige samt andre foranstaltninger."

I henhold til § 50, stk. 2 i pensionsloven kan afgørelser om førtidspension påklages til beskæftigelsesankenævnet.

Det fremgår af Ankestyrelsens principafgørelse, som den fremgår af sociale meddelelser D-6-05, at en borger efter pensionslovens § 17, stk. 1, 2. pkt. har mulighed for at anmode sin kommune om alene at tage stilling til spørgsmålet om førtidspension. Det betyder bl.a., at afgørelsen om ret til førtidspension bliver truffet på det foreliggende dokumentationsgrundlag, jf. lovens § 17, stk. 1, 3. pkt. Denne mulighed er en undtagelse fra hovedreglen om, at en ansøgning om førtidspension skal behandles i forhold til alle de muligheder, der findes for at yde hjælp efter den social lovgivning, jf. § 17, stk. 1, 1. pkt. Ønsker en borger, at kommunen alene tager stilling til spørgsmålet om førtidspension, har kommunen en særlig vejledningsforpligtelse. Kommunen skal sikre sig, at det rent faktisk er vedkommendes ønske, at sagen bliver fremmet på det foreliggende dokumentationsgrundlag. Kommunen skal i den forbindelse også vejlede borgeren om forskellen på behandling af sagen efter pensionslovens § 17 og § 18.

At udtrykke ønske om førtidspension er ikke ensbetydende med en anmodning om stillingtagen til førtidspension på det foreliggende dokumentationsgrundlag, og kommunen har ikke generelt en pligt til at vejlede en borger, der ønsker førtidspension, om muligheden for at få sagen fremmet på det foreliggende dokumentationsgrundlag. Derimod gælder der en særlig pligt til at vejlede om denne mulighed i de tilfælde, hvor der opstår en konflikt/en uenighed mellem kommunen og ansøgeren om det videre forløb i en sag, jf. SM D-6-05.

Statsforvaltningen finder ikke tilstrækkelig grundlag for at antage, at Odense Kommune har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af § 17 i lov om social pension, herunder sat skøn under regel eller behandlet ansøgninger om førtidspension efter økonomiske kvoter.

Der er herved lagt vægt på Odense Kommunes oplysning om, hvorledes kommunen fra 1. januar 2007 gennem ændring af den organisatoriske opbygning har et ønske om at styrke, at stillingtagen til førtidspension sker i et fagligt kompetent forum til sikring af borgernes retssikkerhed og sikre ledelsesmæssigt overblik over området.

Der er videre lagt vægt på, at Odense Kommune har oplyst, at kommunen har nedsat en arbejdsgruppe i marts 2006, der havde til formål at sikre fokus på den arbejdsrelaterede indsats og ledelsesindsigt i sagsflowet i fasen frem til tilkendelse af førtidspension ved en faglig styringsindsats på sagsstederne, gennem indberetning til arbejdsgruppen om antal sager under forberedelse til førtidspension og antal tilkendte førtidspensioner til brug for eventuelle tillægsbevillingsansøgninger m.m., opstilling af prognoser for udviklingen på området og sikring af dokumentation for om, der skal iværksættes en arbejdsmarkedsrettet indsats eller førtidspension.

Der er lagt vægt på, at Odense Kommune har oplyst, at kommunen i løbet af foråret 2006 har ansat flere sagsbehandlere, og at sagsbehandlerne er blevet instrueret i at sikre en bredere afprøvning i overensstemmelse med anbefalingerne i Ankestyrelsens praksisundersøgelser om førtidspension med basis i arbejdsevnetoden, herunder udredning af arbejdsevnen gennem udarbejdelse af resourceprofil.

Endelig har statsforvaltningen lagt vægt på, at Odense Kommune har afvist, at kommunen disponerer og styrer førtidspensionsområdet ud fra kommunaløkonomiske interesser, herunder med instruks om forsinkelse af pensionsbehandlingen, og kommunen har fastholdt, at sagsbehandlingen sker under iagttagelse af lov, bekendtgørelser, vejledning, SM-meddelelser osv., og at der ikke er udarbejdet interne vejledende retningslinier på førtidspensionsområdet.

Statsforvaltningen finder ikke anledning til at antage, at det skulle forholde sig anderledes end oplyst af Odense Kommune, og statsforvaltningen har noteret sig, at Odense Kommune har iværksat en række tiltag og ændringer fra foråret 2006 og frem med henblik på den fremtidige behandling og tilrettelæggelse af ansøgninger om førtidspension, jf. det ovenfor nævnte.

Statsforvaltningen har endvidere noteret sig, at Odense Kommunes Arbejdsmarkedsudvalg for budgetperioden 2007-2010 har anbefalet Økonomiudvalget at afsætte en pulje på 25.000.000 kr. i 2007 og i overslagsårene til brug for ekstraordinær pensionsafklaring af de kontant-hjælpsmodtagere, hvis muligheder på arbejdsmarkedet må anses for udtømte. Det fremgår, at puljen skal dække den merudgift, der opstår ved et forøget antal pensionstilkendelser.

Vedrørende Dansk Socialrådgiverforenings oplysning om, at Odense Kommune har instrueret sine socialrådgiver i at behandle ansøgninger om førtidspensioner på det forelig-

gende dokumentationsgrundlag, har statsforvaltningen noteret sig, at Odense Kommune har oplyst, at der i dele af forvaltningen utvivlsomt er givet information til personalet om førtidspensionsområdet, som ikke har dækning i forvaltningsledelsens holdning og hensigter på førtidspensionsområdet, hvorved der er opstået misforståelser og forkerte opfattelser af, at forvaltningens administration og vurdering af den enkelte borgers førtidspensionsmuligheder ikke sker i overensstemmelse med lovens regler, og at disse misforståelser og opfattelser er blevet korrigeret.

Statsforvaltningen har videre noteret sig, at Odense Kommune har afvist, at henvendelser om førtidspension i almindelighed behandles på det foreliggende grundlag, og at dette forudsætter en udtrykkelig og journalført anmodning fra borgerens side.

Statsforvaltningen finder imidlertid ikke anledning til at foretage en nærmere undersøgelse af, hvorvidt kommunen generelt overholder af pensionslovens sagsbehandlingsregler på førtidspensionsområdet.

Statsforvaltningen har herved lagt vægt på, at Odense Kommune har erkendt, at der har været givet information til personalet på førtidspensionsområdet, som har medført misforståelser om, at forvaltningens administration og vurdering af den enkelte borgers førtidspensionssag ikke var i overensstemmelse med lovens regler, og at kommunen har taget initiativ til at korrigere disse misforståelser og fejlagtige opfattelser.

Statsforvaltningen finder ikke anledning til at antage, at årsagen til den givne information til personalet kan tilskrives en politisk beslutning eller undladelse, ligesom statsforvaltningen ikke finder anledning til at antage, at årsagen kan tilskrives hensyn til økonomiske kvoter for tilde-ling af førtidspension eller, at kommunen har sat skøn under regel.

Under henvisning til at Odense Kommune efter statsforvaltningens opfattelse har foretaget rimelige og nødvendige bestræbelser på at korrigere den fejlgivne information til personalet, og da Odense Kommune endvidere har ændret organiseringen af førtidspensionområdet, har ansat flere sagsbehandlere, og styrket en faglig og ledelsesmæssig styringsindsats, finder statsforvaltningen ikke anledning til at foretage videre i sagen.

Det bemærkes, at Beskæftigelsesankenævnet i forbindelse med behandling af konkrete klagesager som led i sin sagsbehandling påser, om Odense Kommune efterlever ovennævnte sagsbehandlingsregler på førtidspensionsområdet.

I øvrigt:

Statsforvaltningen har sendt en kopi af denne skrivelse til Odense Kommune.

Udtalelsen vil snarest blive offentliggjort på statsforvaltningens hjemmeside på internettet (www.statsforvaltning.dk).

Med venlig hilsen



Benedikte Holm
kontorchef



/Rikke Hinrichsen
fuldmægtig