

Vejledning om dokumentationskravet ved behandling af sager, hvor det er åbenbart formålsløst at udvikle arbejdsevnen

A. Tilkendelse af førtidspension til borgere under 40 år

Det er intentionen med førtidspensionsreformen, at alle skal have mulighed for en plads på arbejdsmarkedet, udvikle deres arbejdsevne og have adgang til at forsørge sig selv. Derfor er det fra 1. januar 2013 som udgangspunkt ikke muligt at tilkende førtidspension til personer under 40 år med mindre, arbejdsevnen er væsentligt og varigt nedsat samtidig med, at det er åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle arbejdsevnen. Det skal være klart dokumenteret, at alle muligheder på arbejdsmarkedet er udtømte.

I stedet for førtidspension skal det overvejes, om det er muligt – fx gennem et ressourceforløb – at udvikle arbejdsevnen. Det er en forudsætning for at iværksætte et ressourceforløb, at der kan peges på indsatser, hvor der er en realistisk forventning om, at borgeren kan drage nytte af indsatsen, og på sigt forbedre sin situation og blive i stand til at deltage på arbejdsmarkedet, fx i et fleksjob.

§ 16 i lov om social pension

§ 16. Førtidspension kan tilkendes personer i alderen fra 40 år til folkepensionsalderen, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Personer i alderen fra 18 til 39 år kan tilkendes førtidspension, hvis det er dokumenteret eller det på grund af særlige forhold er helt åbenbart, at arbejdsevnen ikke kan forbedres.

Stk. 3. Det er en betingelse for at få tilkendt førtidspension efter stk. 1 eller 2,

- 1) at personens arbejdsevne er varigt nedsat, og
- 2) at nedsættelsen er af et sådant omfang, at den 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.

1. Tilkendelse af førtidspension til borgere under 40 år og/eller uden forudgående deltagelse i ressourceforløb.

Det fremgår af forarbejderne til loven (L 53 2012-13), som udmønter førtidspensionsreformen, at ”Personer, der er så syge eller har så betydelige funktionsnedsættelser, at det er helt åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle arbejdsevnen, er undtaget fra ressourceforløb og skal stadig kunne tilkendes førtidspension uanset alder, ...”.

Her er det også eksemplificeret, at ”Personer, der er så syge eller har så betydelige funktionsnedsættelser, at det er helt åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle arbejdsevnen, skal stadig kunne tilkendes førtidspension. Det kan fx være borgere med en betydelig nedsat funktionsevne som følge af udviklingshæmning, personer med en alvorlig hjerneskade eller en person med alvorlige lidelser, hvor de medicinske behandlingsmuligheder er udtømte eller udsigtsløse, og hvor prognosen er kort levetid, eller at sygdommen er hastigt accelererende. ”

Det fremgår desuden af skrivelse 9623 af 20.december 2012, at ”I sager, hvor det er helt åbenbart, at arbejdsevnen er varigt nedsat og ikke kan forbedres ved deltagelse i et ressourceforløb eller andre foranstaltninger, kan kommunen dog påbegynde en sag om førtidspension uden, at muligheden for at forbedre arbejdsevnen har været afprøvet via et ressourceforløb. ”

Samtidig fremgår det i henhold til § 19, at der stilles krav om en faglig forklaring – dvs. der skal være et dokumentationsgrundlag, som giver en tilstrækkelig dokumentation for, at der ikke er andre muligheder – og at evt. relevante indsatser har været afprøvet.

Det betyder ikke, at kommunen rent faktisk skal have afprøvet alle indsatser. Kommunen kan således vurdere, at det er åbenlyst formålsløst at forsøge at udvikle arbejdsevnen, uden at afprøve andre indsatser i praksis.

For mennesker, som er så syge eller har så betydelige funktionsnedsættelser, at der er anledning til at overveje, om det er helt formålsløst at udvikle arbejdsevnen, vil der ofte foreligge et omfattende dokumentationsmateriale i form af helbredsmaessige oplysninger, udredninger fra andre dele af den kommunale forvaltning mv., som bør indgå i sagen.

Det er vigtigt, at kommunen sikrer, at dette dokumentationsgrundlag indgår i sagen – herunder som bilag til rehabiliteringsplanens forberedende del, der skal forelægges rehabiliteringsteamet. Det er derfor vigtigt, at kommunen (jobcentret) er opmærksom på at indhente den dokumentation, der måtte forefindes i en anden del af den kommunale forvaltning eller i en tidligere bopælskommune, og som er relevant for at vurdere spørgsmålet om førtidspension.

Nedenfor beskrives en række eksempler på, hvilket dokumentationsgrundlag der kan være relevant at indhente, når det drejer sig om personer, hvor kommunen allerede på et tidligere tidspunkt – fx mens pågældende var barn – har haft iværksat en række indsatser. De tidligere resultater fra undersøgelser, udredninger m.v. vedr. barnet kan være vigtige i forhold til kommunens vurdering af, hvilke muligheder der er som voksen for at kunne udvikle arbejdsevnen, og anvendelsen af disse oplysninger kan være med til at sikre en rettidig håndtering af sagen, således at spørgsmålet om førtidspension kan vurderes, inden den pågældende fylder 18 år.

I de mest alvorlige sager – hvor kommunen overvejer, om det må anses for åbenbart formålsløst at udvikle arbejdsevnen – vil denne dokumentation ofte være tilstrækkelig til at træffe afgørelse om førtidspension – og kommunen bør derfor overveje, om det er nødvendigt at indhente yderligere oplysninger, som vil kunne forlænge sagsbehandlingstiden.

2. Tilkendelse af førtidspension til unge.

I de tilfælde, hvor det kan være relevant at tilkende førtidspension til en ung – herunder en ung som snart fylder 18 år - vil det i langt de fleste tilfælde dreje sig om en ung, der har haft store udfordringer hele eller dele af livet, og personen vil derfor ofte være kendt af kommunens børne- og unge forvaltning, fx fordi der er eller har været tildelt en særlig indsats efter serviceloven.

Når kommunen påbegynder sagsbehandlingen med henblik på at vurdere berettigelsen til førtidspension for helt unge, bør det derfor undersøges, om der foreligger relevant dokumentation, i andre dele af kommunen. I sager, hvor kommunen har kendskab til en ung, fx fordi der er eller har været tildelt en særlig indsats efter serviceloven, kan den dokumentation, der allerede er i kommunens børne- og unge forvaltning i visse tilfælde være tilstrækkelig dokumentation for, at borgeren opfylder kriterierne for tilkendelse af førtidspension.

Der vil i sådanne sager foreligge dokumentation i form af fx børnefaglig undersøgelse, handleplaner, PPR redegørelser, neuropsykologiske test og redegørelser, psykologiske test og redegørelser, redegørelser for motoriske og sproglige færdigheder mv.

Efter serviceloven er der en række indsatser, som kan være gennemført, mens pågældende var barn/ung – hvor resultaterne har betydning for kommunens vurdering af udviklingsmulighederne. Nedenfor gennemgås en række af disse indsatser:

Inden et barn eller en ung tildeles særlig støtte efter serviceloven skal kommunen gennemføre en børnefaglig undersøgelse (Servicelovens § 50). Den børnefaglig undersøgelse skal anlægge en helhedsbetragtning og skal omfatte barnets eller den unges; Udvikling og adfærd, familieforhold, skoleforhold, sundhedsforhold, fritidsforhold og venskaber og andre relevante forhold. Andre former for indsatser som fx ledsageordning eller hjælpemidler kan dog ydes efter en vurdering af barnets eller den unges behov, dvs. uden iværksættelse af en børnefaglig undersøgelse.

Hvis kommunen vurderer, at der er behov for at iværksætte særlig støtte, danner den børnefaglige undersøgelse grundlaget for den handleplan (§140), der skal udarbejdes for barnet eller den unge. Handleplanen skal blandt andet indeholde formålet, indsatsen og varigheden af indsatsen,

Handleplanen skal løbende revideres. Handleplanen for unge, der er fyldt 16 år, skal desuden opstille konkrete mål for den unges overgang til voksenlivet, herunder i forhold til beskæftigelse og uddannelse. I forbindelse med fastsættelsen af disse mål, bør der indgå overvejelser om, hvilket forløb den unge bør have før og efter sin 18 års fødselsdag, ligesom der bør være fokus på hvilke konkrete initiativer, der er nødvendige for at sikre en god overgang.

I forhold til unge med funktionsnedsættelse bør kommunen være opmærksom på, at der på grund af funktionsnedsættelsen kan være behov for iværksættelse af støtte efter servicelovens voksenbestemmelser umiddelbart ved den unges fyldt 18. år, hvilket bør indgå i handleplanen.

Derefter kan borgeren ved behov tilbydes en handleplan (§ 141), hvor formålet, indsatserne, og varighed skal beskrives. Derudover skal andre særlige forhold vedrørende boform, beskæftigelse, personlig hjælp, behandling, hjælpemidler m.v. fremgå af handleplanen.

I nogen tilfælde er det tydeligt, allerede inden en ung fylder 18 år, at denne vil være berettiget til førtidspension ved det fyldte 18. år. Det fremgår af vejledningen om førtidspension, at, ”Kommunen bør, i tilfælde hvor det er åbenbart, at en ung person skal have tilkendt pension, når pågældende fylder 18 år, påbegynde behandling af sag om førtidspension, så afgørelsen kan være truffet, og udbetalingen af pension kan ske med virkning fra det fyldte 18. år. Det kan fx være, hvis en ung eventuelt med ophold på døgninstitution har en betydelig nedsat psykisk funktionsevne som følge af udviklingshæmning.”

Det er den aktuelle handlekommune, der har ansvaret for at oplyse sagen og træffe afgørelse om førtidspension, inden den unge fylder 18 år. Det gælder også i de tilfælde, hvor den unge er anbragt udenfor kommune eller af andre årsager forventes at skifte handlekommune på sin 18. års fødselsdag.

Eksempel:

En stærkt udviklingshæmmet 17-årig er af kommune A, hvor forældrene bor, anbragt på en døgninstitution i kommune B. Det er i eksemplet åbenbart, at den udviklingshæmmede skal have tilkendt førtidspension, ved det fyldte 18. år. Kommune A er handlekommune indtil den udviklingshæmmede fylder 18 år, hvorefter kommune B bliver handlekommune. Kommune A skal inden den udviklingshæmmede fylder 18 år udarbejde rehabiliteringsplanens forberedende del, sende sagen til rehabiliteringsteamet og træffe afgørelse om førtidspension.

3. Samtykke

Som udgangspunkt kræver indhentelse af personfølsomme oplysninger samtykke fra borgeren eller dennes værge, jf. retssikkerhedslovens § 11.

Kommunen skal derfor i forbindelse med indhentning af oplysninger fra en anden kommune eller fra en anden del af den kommunale forvaltning være opmærksom på, at få indhentet nødvendigt samtykke fra den unge, hvis vedkommende er over 18 år eller fra forældre eller værge, når dette er nødvendigt for videregivelse/indhentelse af personfølsomme oplysninger til brug for en sag om førtidspension.

Det kan fx være i sager, hvor der videregives oplysninger fra Børne- og ungeforvaltningen til fx rehabiliteringsteam eller jobcentret.

Hvis den unge er tilflytter til kommunen, kan der også være relevante oplysninger fra den tidligere kommune, som kan medvirke til at dokumentere, at kriterierne for tilkendelse af førtidspension er opfyldt. Disse oplysninger bør også indhentes, efter der er givet samtykke.

B. Skillelinjen mellem førtidspension og fleksjob i få timer

I nogle sager, hvor en borger aktuelt har en meget begrænset arbejdsevne, vil kommunen visitere en borger til fleksjob i få timer om ugen.

Det fremgår af vejledning om fleksjob, at ”En person, hvis arbejdsevne er varigt og væsentligt nedsat, og hvor det vurderes, at personen aktuelt har en meget lille arbejdsevne, kan blive visiteret til et fleksjob, hvis der er mulighed for, at den pågældendes arbejdsevne kan udvikles, således at personen kan øge sin arbejdsindsats indenfor en rimelig periode. Hvis arbejdsevnen ikke vurderes at kunne forbedres, og den pågældende kun kan arbejde få timer om ugen, skal kommunen vurdere, om der skal indledes en sag om førtidspension. Personer, hvis arbejdsevne permanent er meget begrænset, eller personer, der er så syge eller har så betydelige funktionsnedsættelser, at arbejdsevnen ikke vil kunne forbedres, vil kunne tilkendes førtidspension.”

Det betyder, at der skal være en velbegrundet og realistisk mulighed for, at arbejdsevnen kan forbedres inden for en rimelig periode, i de tilfælde hvor kommunen visiterer en borger med en meget begrænset arbejdsevne til et fleksjob i få timer om ugen.

C. Klagevejledning

Træffer kommunen skriftlig afgørelse om afslag på førtidspension, skal kommunen vejlede borgeren om adgangen til at klage.

Folketingets Ombudsmand har i en konkret sag - FOB 2002.340 - om klagemuligheder udtalt, at retssikkerhedslovens § 5 må anses for at indebære, at forvaltningsmyndighedernes almindelige vejledningspligt er skærpet på det sociale område.

Giver kommunen fx afslag på førtidspension til en udviklingshæmmet, har kommunen således pligt til at sikre sig, at modtageren har forstået hvornår og hvordan, der kan klages over afgørelsen.

Efter forvaltningslovens § 8 kan en part i en sag på ethvert tidspunkt af sagens behandling lade sig repræsentere eller bistå af andre. Retten til at lade sig repræsentere eller bistå gælder også ved klager.

Når en person er under værgemål, skal værgeren handle og træffe beslutning på den svages vegne om økonomiske og personlige forhold inden for værgens kompetence, dvs. inden for værgens udmeldte opgaver. Det kan f.eks. være i forhold til at klage over kommunens afgørelse.

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold

P.M.V.

E.B.

BENT NIELSEN