

**Redegørelse
om
udviklingen på førtidspensionsområdet og
det rummelige arbejdsmarked**

- inkl. bilag

Maj 2007

Socialministeriet
Beskæftigelsesministeriet
Finansministeriet

REDEGØRELSE TIL FOLKETINGET 5

BILAG 1..... 20

1. Arbejdsevne og retssikkerhed	21
1.1. Baggrund og forventninger	21
1.1.1. Arbejdsevnekriteriet	21
1.1.2. Arbejdsevnetoden og funktionsevnetoden.....	21
1.2. Undervisningsindsatsen.....	22
1.2.1. Arbejdsevnetoden	22
1.2.2. Erfaringer fra undervisningsindsatsen.....	23
1.2.3. Funktionsevnetoden.....	23
1.3. Udviklingen.....	23
1.3.1. Dokumentationsgrundlaget	23
1.3.2. Borgerinddragelsen	27
1.3.3. Sammenhængen i sagsbehandlingen	28
1.3.5. Funktionsevnetoden.....	30
1.4. Sammenfatning.....	32
2. Tilkendelse af førtidspension	34
2.1. Baggrund	34
2.2. Udviklingen.....	34
2.2.1. Antal tilkendelser af førtidspension	34
2.2.2. Hvem tilkendes førtidspension?	35
2.2.3. Den beskæftigelsesrettede indsats	41
2.2.4. Forsørgelse inden førtidspension.....	43
2.3. Sammenfatning.....	45
3. Førtidspensionisters tilknytning til arbejdsmarkedet.....	46
3.1. Baggrund	46
3.2. Udviklingen.....	47
3.3. Sammenfatning.....	49
4. Dækning af nødvendige merudgifter ved den daglige livsførelse.....	49
4.1. Baggrund og forventninger	49
4.2. Udviklingen.....	49
4.2.1. Antal modtagere og udgifter.....	49
4.2.2. Udmåling af hjælpen	50
4.3. Sammenfatning.....	52
5. Supplerende arbejdsmarkedspension til førtidspensionister.....	52
5.1. Baggrund og forventninger	52
5.2. Udviklingen.....	52
5.2.1. Variation mellem kommuner.....	53
5.3. Sammenfatning.....	53
6. Fleksjob og ledighedsydelse	54
6.1. Udviklingen.....	54
6.1.1. Udviklingen i tilgangen til fleksjob og ledighedsydelse	54
6.1.2. Forsørgelse inden fleksjobvisitering	56
6.1.3. Ansatte i fleksjob.....	57
6.1.4. Personer, der venter på et fleksjob	59
6.1.5. Selvstændigt erhvervsdrivende.....	61
6.1.7. Fleksjobaftalen 2006	62
6.2. Sammenfatning.....	66
7. Fleksydelse	67

7.1. Baggrund og forventninger	67
7.1.1. Forventninger og resultater i tal	67
7.2. Udviklingen.....	68
7.3. Lovovervågningsredegørelse	68
7.4. Sammenfatning.....	69
8. Formidlingsenheder	70
8.1. Baggrund og forventninger	70
8.2. Udviklingen.....	70
8.2.1. Organisering	71
8.2.2. Metoder og redskaber	71
8.2.3. Mål og resultater.....	72
8.3. Formidlingsenhederne og de nye jobcentre.....	73
9. Virksomhedernes og arbejdsmarkedets parter sociale engagement.....	73
9.1. Baggrund og forventninger	73
9.2. Udviklingen.....	74
9.2.1. Erfaringer med virksomheders sociale engagement.....	74
9.2.2. Erfaringer med uformelle og aftalebaserede skånejob	74
9.2.3. Virksomheders syn på uformelle og aftalebaserede skånejob.....	75
9.2.4. De faglige organisationer	75
9.3. Sammenfatning.....	76
10. Udviklingen på førtidspensionsområdet og det rummelige arbejdsmarked	77
10.1. Sammenhæng mellem offentlige forsørgelsesordninger	77
10.1.1. Forsørgelsesgrundlaget før førtidspension	77
10.1.2. Forsørgelsesgrundlaget før fleksjob/ledighedsydelse.....	80
10.2. Har førtidspensionsreformen påvirket indsatsen for målgruppen?	81
10.2.1. De langvarige sygedagpengemodtagere	82
10.2.2. Sammenligning af kontanthjælpsmodtagere med andre problemer end ledighed i 2000 og 2003	84
10.3. Sammenfatning.....	86
11. Samlede udgifter til førtidspensionsreformen	87
11.1. Faktiske og skønnede udgifter.....	87
11.2. Satspuljetrækket	88
11.3. Genberegning af de økonomiske konsekvenser	88
BILAG 2.....	91

REDEGØRELSE TIL FOLKETINGET

1. 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 helhedstænkning 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 ustøttede 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.

2. 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)	110.600	112.200	109.900	107.300	106.000	95.600	-13,6
I alt midlertidige ydelser	175.900	181.000	182.400	181.000	180.700	175.000	-0,5
Ydelser ved begrænsninger i arbejdssevne							
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	243.000	243.000	243.900	244.400	245.400	243.800**	0,3
I alt ydelser ved begrænsninger i arbejdssevnen	293.100	298.600	305.700	311.300	317.800	321.100	9,6
Helårspersoner i alt	469.000	479.600	488.100	492.300	498.500	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 helårsmødtagere 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 helårsmodtagere af førtidspension i 2006 – sammenlignet med 53.700 helårsmodtagere, hvis reglerne ikke var blevet ændret. Den faktiske udvikling viser, at der samlet set i 2006 var 51.700 helårsmodtagere af førtidspension tilkendt efter reformens ikrafttræden. Det svarer til 9.400 helårsmodtagere 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 helårsmodtagere af førtidspension, der har fået tilkendt pension på baggrund af de gamle regler efter reformen trådte i kraft¹.

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

			2003	2004	2005	2006
Førtidspension Tilkendelser	Skøn	Uden reform	16.600	16.700	16.800	16.900
		Efter reform (nye regler)	13.000	13.100	13.100	13.200
	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 Helårsmodtagere ¹⁾	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 Helårsmodtagere ²⁾	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 Helårsmodtagere ²⁾ (visitation og mellempisode)	Skøn	Uden reform	500	600	600	600
		Efter reform	1.000	1.400	1.700	2.000
	Faktisk	Efter reform	4.600	7.400	9.000	11.400

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 helårsmodtagere 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

¹ 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.

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 helårsmodtagere 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 helårsmodtagere af ledighedsydelse i 2006, og det svarer til 9.400 flere end skønnet.

Samlet set var der 28.900 helårsmodtagere 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 helårsmodtagere, 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 arbejdsevnetestmetoden 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 arbejdsevnetestmetoden og ressourceprofilen dog godt indarbejdet i den kommunale sagsbehandling. Ifølge Ankestyrelsen er sagerne bedre oplyst som følge af indførelsen af arbejdsevnetestmetoden, og dokumentationen er kvalitetsmæssigt forbedret. Arbejdsevnetestmetoden 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 arbejdsevnetestmetoden har gjort det lettere for sagsbehandlerne 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 gennemskueligt 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 ressourcestærke 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 tilkendelseshyppigheder 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
Antal i alt	14.860	100,0	14.239	100,0	-4

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 adfærdsændringer 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 bevægeapparatsygdomme 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 merudgiftsydelser 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 ydelserne 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 dermed 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 parter 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 revalidender, 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 beskæftigelsesindsatsen

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 beskæftigelsesystemet. 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 spørgsmålstejn 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.

BILAG 1

I dette bilag præsenteres de analyser, der ligger bag beskrivelserne af udviklingen på de enkelte reformområder i redegørelsen.

I analyserne er årene 2001 og 2006 anvendt som målepunkter for udviklingen på de enkelte delområder før og efter reformen². 2001 er anvendt som sammenligningsår, fordi det vurderes at være det mest retvisende, når man ønsker at vurdere effekterne af reformen. I 1998 blev der foretaget en række ændringer på førtidspensionsområdet, som havde betydning for tilkendelsesniveauet i 1999-2000. Blandt andet blev der sat mere fokus på den aktivrettede indsats. I 1999 blev der således tilkendt historisk få førtidspensioner, formentlig på grund af de flere krav til sagsbehandlingen, der således også tog længere tid. Dette gav sig udslag i et igen højere tilkendelsesniveau i 2000. Endelig blev der i 2002, netop på grund af den forestående førtidspensionsreform i 2003, afsluttet særligt mange førtidspensionssager, formentlig fordi kommunerne ønskede at afslutte så mange sager som muligt, inden der med reformen blev indført et helt nyt system. 2001 vurderes derfor at være det mest retvisende sammenligningsår, fordi det er det år, der er mindst påvirket af regelændringerne i hhv. 1998 og 2003.

I konklusionerne i redegørelsen og analyserne i bilaget skal der tages højde for, at det kan være metodisk vanskeligt at sammenligne forventninger og erfaringer i forbindelse med førtidspensionsreformen, særligt når det omhandler antallet af personer på de forskellige ordninger. Det er således vanskeligt at vide, hvordan verden ville have set ud, hvis der ikke var gennemført en førtidspensionsreform.

Bilaget indledes med et kapitel, der på tværs af de enkelte ydelsestyper beskriver udviklingen i sagsbehandlingen med hensyn til arbejdsevnen mv. og borgernes retssikkerhed. Herefter beskrives udviklingen nærmere på førtidspensionsområdet og det rummelige arbejdsmarked efter reformen. Afslutningsvis ses der på den samlede udvikling i bevægelserne mellem de enkelte ordninger og den samlede økonomi.

I bilag 2 findes en beskrivelse samt oversigt over det anvendte baggrundsmateriale i redegørelsen og bilag 1.

² Hvor der ikke findes tilstrækkeligt datagrundlag for 2006 anvendes tal fra 2005.

1. Arbejdsevne og retssikkerhed

1.1. Baggrund og forventninger

Med Aftale om førtidspension og det rummelige arbejdsmarked skete der et grundlæggende skift i, hvordan særligt sager om revalidering, fleksjob og førtidspension skulle behandles samt vurderes.

1.1.1 Arbejdsevnekriteriet

På førtidspensionsområdet benyttede man tidligere et erhvervsevnetabskriterium, som i høj grad var knyttet sammen med et lægeligt invaliditetsbegreb. Med reformen indførte man i stedet arbejdsevnekriteriet, som lægger vægt på personens ressourcer frem for begrænsninger. Der skal således foretages en bredere og mere arbejdsmarkedsrettet vurdering, hvor borgerens ressourcer og udviklingsmuligheder vurderes i forhold til arbejdsmarkedets krav frem for, at det er den konkrete diagnose, der begrundet tilkendelse af førtidspension.

Med indførelsen af arbejdsevnekriteriet også på førtidspensionsområdet skete der en mere klar afgrænsning mellem reglerne for tilkendelse af førtidspension og fleksjob. Førtidspension kan således efter reformen først tilkendes, når andre aktivrettede tilbud som fx fleksjob ikke kan bringe en person til beskæftigelse og selvforsørgelse. Der blev på denne måde etableret et entydigt socialt system uden overlappning i forhold til arbejdsevnen.

1.1.2 Arbejdsevnetoden og funktionsevnetoden

Som led i reformen blev der indført krav om, at en fælles sagsbehandlingsmetode, arbejdsevnetoden, skulle anvendes i alle sager om revalidering, fleksjob og førtidspension.

Indførelsen af arbejdsevnetoden skulle blandt andet:

- Give sagsbehandlerne et bedre beslutnings- og dokumentationsgrundlag.
- Gøre sagsbehandlingen mere ensartet og korrekt.
- Sikre en bedre inddragelse af borgerne i sagsbehandlingen.
- Skabe større sammenhæng i sagsbehandlingen.

Sigtet var blandt andet at reducere afhængigheden af den enkelte sagsbehandler, således at forskelle i kommunernes sagsbehandling blev mindsket. Der blev herved også indført samme sprogbrug og begreber igennem hele sagsbehandlingsforløbet med henblik på at øge sammenhængen i den enkelte sag, fx ved overgang fra én foranstaltning til en anden eller ved sagsbehandlerskift. Sigtet var også at skabe en større sammenhæng i reglerne, således at det igennem hele sagsbehandlingsforløbet bliver personens evne til at kunne udføre opgaver på arbejdsmarkedet med henblik på at kunne blive selvforsørgende, der lægges til grund for sagsbehandlingen.

Samtidig blev kravene til dokumentation og hermed også beslutningsgrundlaget styrket med henblik på mere korrekt sagsbehandling. Metoden skal understøtte et forløb, hvor sagsbehandleren sammen med borgeren afklarer, hvilke ressourcer borgeren har i relation til arbejdsmarkedet. Denne afklaring er udgangspunktet for at vurdere, om

borgeren umiddelbart har mulighed for at opnå tilknytning til arbejdsmarkedet, eller om der er mulighed for at påbegynde en udviklingsproces, der kan forbedre arbejdsevnen med henblik på hel eller delvis selvforsørgelse.

Det vigtigste redskab i arbejdsevnetoden er ressourceprofilen, der er et redskab til og en ramme for sagsbehandlerens arbejde med at beskrive, udvikle og vurdere borgerens arbejdsevne.

Konkret skal sagsbehandleren i samspil med borgeren beskrive og forholde sig til 12 forskellige elementer, herunder fx borgerens arbejdsmarkedserfaring, sociale kompetencer, netværk og helbred. Disse elementer danner tilsammen et billede af borgerens ressourcer, som kan matches i forhold til arbejdsmarkedets krav. Det er ikke et mål i sig selv, at udarbejdelsen af ressourceprofilen skal omfatte en grundig beskrivelse af alle elementer. Hvilke elementer, der skal beskrives, afhænger af en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. Lægelige udtalelser om sygdomstilstanden og behandlingsmuligheder er et nødvendigt grundlag for afgørelse af førtidspensionssager, men læger har ikke nødvendigvis en faglig indsigt, der giver dem mulighed for at udtale sig om arbejdsmarkedsforholdene eller fyldestgørende at vurdere aktiverings- og revalideringsmulighederne. Derfor forventede man med indførelsen af metoden, at andre elementer end helbredsforhold fremover skulle tillægges mere vægt ved en helhedsvurdering af arbejdsevnen.

For at sikre anvendelse af metoden blev der lovgivet herom, og der blev med reformen afsat midler til en uddannelsesindsats over for alle sagsbehandlere fra 2001. Der er desuden sket en tæt opfølgning af den kommunale sagsbehandling bl.a. i form af en øget praksiskoordinering i Ankestyrelsen i årene efter reglernes ikrafttræden.

Ved udmøntningen af førtidspensionsreformen blev der ligeledes stillet krav om anvendelse af en nyudviklet sagsbehandlingsmetode ved behandling af ansøgninger om nødvendige merudgifter, funktionsevnetoden. Funktionsevnetoden anviser, hvordan kommunerne skal gennemføre sagsbehandlingen i dialog med borgeren og består af en række værktøjer i form af samtale- og aftaleskema, håndbog m.v.

1.2. Undervisningsindsatsen

I forbindelse med indførelsen af de to sagsbehandlingsmetoder, afsatte forligspartierne midler til en betydelig undervisningsindsats i metoderne.

1.2.1. Arbejdsevnetoden

Der blev afsat ca. 85 mio. kr., der først og fremmest skulle anvendes til en omfattende undervisningsindsats over for de kommunale sagsbehandlere og til andre aktiviteter, som understøttede implementeringen af arbejdsevnetoden - bl.a. en grundbog til sagsbehandlerne og informationspjecer til borgerne, lægerne, arbejdsformidlingerne og andre samarbejdspartnere. Endvidere blev midlerne anvendt til udvikling af kravsspecifikationer til IT-understøttelse af sagsbehandlingen. Herudover blev der afsat en pulje på 3 mio. kr. til at støtte regionale og lokale initiativer til yderligere udbredelse af metoden, tværgående dialog og til samarbejde om arbejdsevnetoden.

Uddannelsesindsatsen rettede sig mod tre målgrupper: sagsbehandlere, faglige ressourcepersoner og nærmeste ledere og blev gennemført inden lovgivningen trådte i kraft, således at sagsbehandlerne var rustede til at anvende arbejdsevnetoden pr. 1. januar 2003. Efteruddannelse af sagsbehandlere mv. i arbejdsevnetoden blev afsluttet ved udgangen af januar 2003.

1.2.2. Erfaringer fra undervisningsindsatsen

Generelt fik efteruddannelsesforløbet en god modtagelse blandt sagsbehandlere, ledere og socialchefer. Efteruddannelsens bredde blev oplevet positivt i forhold til at sikre en fælles metodik og stringens i sagsbehandlingen på tværs af sagsområderne. Socialchefer og ledere understregede, at efteruddannelsesindsatsen var vigtig i forhold til at formidle det holdningsmæssige værdiskift, der lå i reformen.

Vurderingen af kursisternes evne til at anvende arbejdsevnetoden efter afslutningen af kursusforløbet var dels baseret på kursisternes egen vurdering og dels undervisernes bedømmelse af kursisterne.

Flertallet af sagsbehandlerne angav, at de i høj grad var i stand til at anvende arbejdsevnetoden fra den 1. januar 2003. Undervisernes evalueringer af sagsbehandlernes evne til at anvende arbejdsevnetoden var generelt gode og lå gennemsnitligt mellem 3 og 4 på en skala fra 0-5 (Deloitte & Touche, 2003).

1.2.3. Funktionsevnetoden

Der blev samtidig afsat midler dels til udvikling af funktionsevnetoden og tilhørende materiale og dels til at gennemføre en undervisningsindsats om funktionsevnetodens anvendelse.

I 2003-04 blev der afholdt kurser lokalt for de kommunale sagsbehandlere på området. Formålet med undervisningen var at give deltagerne praktisk kendskab til funktionsevnetodens baggrund, formål og indhold.

Udover kurser for sagsbehandlerne blev der afholdt kurser for ledere og politikere om formålet med og anvendelsen af metoden. Der deltog i alt 1.200 personer på de forskellige kurser. Desuden blev der afholdt 9 møder for medlemmer af handicaporganisationer og rådgivende brugerudvalg samt andre interesserede borgere. Godt 300 borgere deltog disse møder. Der er ikke udarbejdet en særskilt evaluering af kursusforløbene.

1.3. Udviklingen

1.3.1. Dokumentationsgrundlaget

Kommunerne er ikke gode nok til at dokumentere, at arbejdsevnen er varigt og væsentligt nedsat forud for tilkendelsen af førtidspension. Når Ankestyrelsen i den seneste praksisundersøgelse om førtidspension erklærer sig uenig i bevilling af førtidspension i 23 pct. af sagerne, så skyldes det i næsten alle tilfælde, at oplysningsgrundlaget er så utilstrækkeligt, at afgørelsen ville være anset som ugyldig, hvis sagen var behandlet i Ankestyrelsen (Ankestyrelsen, 2006a). Ankestyrelsen har i flere praksisundersøgelser om førtidspension peget på, at der findes denne klare og

utvetydige sammenhæng mellem afgørelsens korrekthed og dokumentationsgrundlaget i sager om førtidspension.

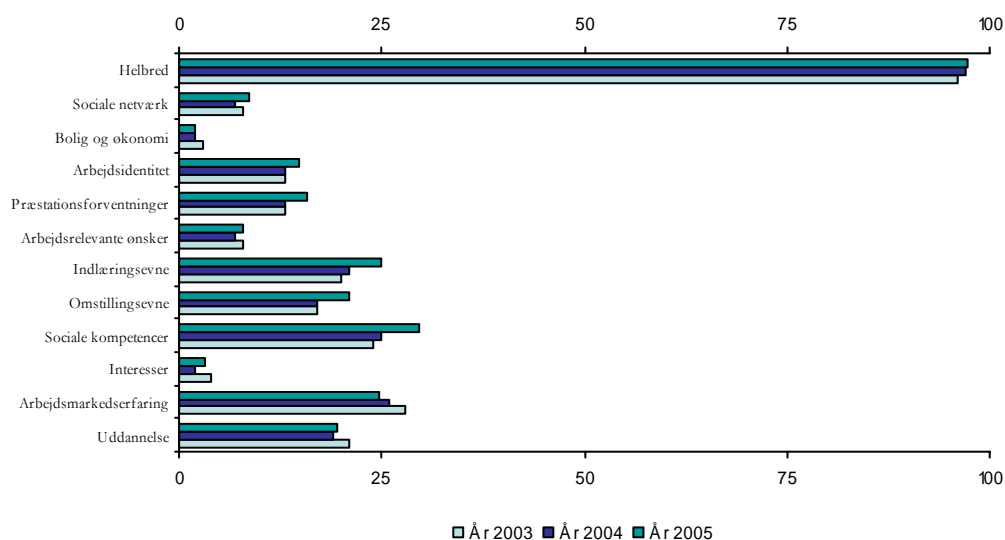
I en praksisundersøgelse om fleksjob har Ankestyrelsen endvidere konstateret, at kommunerne i næsten halvdelen af sagerne havde visiteret til fleksjob på et utilstrækkeligt grundlag, dvs. det var ikke godtgjort, at personen skulle visiteres til fleksjob frem for at blive henvist til et ordinært arbejde. I en række sager var der foretaget utilstrækkelig eller ingen arbejdsprøvning med sigte på arbejde på normale vilkår, og det gjaldt ikke mindst i fastholdelsessager, d.v.s. i sager, hvor en person ansættes i et fleksjob på den arbejdsplads, hvor pågældende tidligere har arbejdet på normale vilkår. Som det fremgår af kapitel 6 i dette bilag, er det blandt andet årsagen til, at der allerede er foretaget justeringer af fleksjobordningen. Det skal bemærkes, at Ankestyrelsen, på trods af den manglende sagsbehandling, ikke i nogen af sagerne mente, at der i stedet burde have været tilkendt førtidspension (Ankestyrelsen, 2006c).

Det er særligt dokumentationsgrundlaget omkring arbejdsprøvning, afprøvning af alle relevante foranstaltninger forud for tilkendelse af førtidspension samt fokus på mulighederne for yderligere udvikling af borgerens ressourcer i forhold til arbejdsmarkedet, der er utilstrækkeligt. En praksisundersøgelse om førtidspension fra Ankestyrelsen viser, at arbejdsprøvninger i op til 1/5 af sagerne enten mangler, ikke er fyldestgørende eller ikke i tilstrækkelig grad er individuelt tilpassede ansøgerne. I praksisundersøgelsen om førtidspension fandt Ankestyrelsen dog ikke eksempler på, at der har været iværksat for mange arbejdsprøvninger, eller at sager har været overbehandlede eller overbelyste (Ankestyrelsen, 2006a).

En undersøgelse om fleksjob viser, at kommunerne ikke i tilstrækkeligt omfang fokuserer på ressourcer i stedet for begrænsninger. I praksis fokuserer kommunerne fortsat på diagnoser og dermed på helbredsmæssige begrænsninger, hvorimod jobmotivation og kompetencer ikke tillægges samme vægt. Det indebærer også, at kommunerne ikke i tilstrækkelig grad anvender arbejdsevne metoden som grundlag for et aktivt tilbud, som kan forbedre arbejdsevnen (DISCUS,2006).

Ovenstående understøttes af Ankestyrelsens årsstatistik om førtidspension, hvoraf det fremgår, at helbredet i 97 pct. af tilkendelsessager er et centralt element i ressourceprofilen ved afgørelsen om førtidspension. Ankestyrelsen konkluderer dog, at der er sket et mindre skift i, hvilke elementer der vægtes ved tilkendelse af førtidspension. Indlæringssevne, omstillingsevne og sociale kompetencer vægtes i 2005 højere end i 2003, mens helbred fortsat er altdominerende i vægtningen (Ankestyrelsen, 2006b). Som det også fremgår af figur 1.1. vægtes en lang række andre elementer dog også i betydeligt omfang. Der findes imidlertid ikke sammenlignelige data for perioden forud for reformen, hvor der ikke blev udarbejdet ressourceprofiler.

Figur 1.1. Ressourceprofilelementer der er vægtet ved tilkendelse af førtidspension.



Kilde: Ankestyrelsen, 2006b

Der er også en andel borgere, der vurderer, at kommunerne ikke er tilstrækkeligt gode til at arbejde udviklingsorienteret og fremadrettet med ressourceprofilen. Således vurderer en tredjedel af de borgere, der har fået tilkendt revalidering, fleksjob eller førtidspension, at der kun i ringe grad eller slet ikke er blevet lagt vægt på at udvikle deres arbejdssevne (Ankestyrelsen, 2006).

En del af forklaringen kan være, at kommunerne ikke i tilstrækkelig grad lever op til kravet om at bibringe sagsbehandlerne den fornødne viden om arbejdsmarkedet. I 2005 havde alene 29 pct. af alle sagsbehandlere i nogen eller høj grad modtaget viden om konkrete jobfunktioner på arbejdsmarkedet, som borgerne kan visiteres til (Ankestyrelsen, 2005b). Dermed mangler de et vigtigt redskab i den beskæftigelsesrettede indsats.

Det fremgår dog af Ankestyrelsens seneste analyse på området, at to ud af tre kommuner tilbyder efteruddannelse for at sikre, at sagsbehandlerne forud for visitationen har tilstrækkelig viden om konkrete jobfunktioner på arbejdsmarkedet. Det tyder således på, at der er sket en forbedring af uddannelsen af sagsbehandlerne med henblik på at bibringe sagsbehandlerne viden om arbejdsmarkedet. Det er fortsat alene i 22 pct. af kommunerne, at der arrangeres virksomhedsbesøg for sagsbehandlerne (Ankestyrelsen, 2007).

Kommuner og borgere har trods det delvist utilstrækkelige dokumentationsgrundlag overordnet set taget arbejdssevne-metoden og ressourceprofilen godt til sig. Såvel sagsbehandlere som borgere er positive over for indførelsen af metoden, og den synes godt indarbejdet i kommunernes sagsbehandlingsforløb vedrørende revalidering, fleksjob og førtidspension. Sagsbehandlerne vurderer desuden, at arbejdssevne-metoden understøtter en bedre sagsbehandling ved bl.a. at bidrage til at sikre et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag i sagerne og understøtte den socialfaglige vurdering. Borgerne

mener, at ressourceprofilen er et godt og brugbart redskab i sagsbehandlingen (Ankestyrelsen, 2005b; Ankestyrelsen, 2006 og Ankestyrelsen, 2006c).

83 pct. af kommunerne har oplyst, at de har sørget for undervisning/oplæring i arbejdsevnetoden i perioden 2005-2006. Det er især efteruddannelse af sagsbehandlere blandt andet i form af kurser, temadage, foredrag, tværfagligt samarbejde og forskelligt materiale, som kommunerne har benyttet i 2005-2006 for at sikre, at sagsbehandlere har tilstrækkelig viden (Ankestyrelsen, 2007).

Indførelsen af arbejdsevnetoden har samlet set bidraget til et bedre dokumentationsgrundlag i sager om førtidspension. Mere end 9 ud af 10 af de kommunale sagsbehandlere mener, at arbejdsevnetoden styrker dokumentationsgrundlaget (Ankestyrelsen, 2005b).

Ankestyrelsen, der har gennemført praksisundersøgelserne, vurderer, at dokumentationsgrundlaget generelt er blevet bedre efter reformens ikrafttræden, og at kvaliteten af sagsbehandlingen ligeledes er forbedret. Dette skyldes blandt andet ifølge Ankestyrelsen, at indførelsen af arbejdsevnetoden og kravet om udarbejdelse af ressourceprofil har medført en bedre systematik.

Afgørelse på det foreliggende grundlag

I de nye regler om førtidspension er der indsat en bestemmelse om, at borgere kan anmode om, at afgørelsen træffes på det foreliggende grundlag. Mener en borger, at kommunen har tilstrækkelig dokumentation til at afgøre en sag om førtidspension, kan borgeren på denne måde stoppe afklaringsprocessen i kommunen. Kommunen skal herefter vurdere sagen på baggrund af de oplysninger, der er indsamlet på tidspunktet for anmodningen, og alene vurdere sagen i forhold til spørgsmålet om førtidspension.

Tabel 1.1 Afgørelser foretaget på det foreliggende grundlag. 2003-2006

År		Tilkendelser		Afslag	
		Antal	Andel	Antal	Andel
2003	Afgørelser på det foreliggende grundlag	492	6 pct.	289	48 pct.
2004	Afgørelser på det foreliggende grundlag	1.020	7 pct.	541	54 pct.
2005	Afgørelser på det foreliggende grundlag	1.129	8 pct.	656	58 pct.
2006	Afgørelser på det foreliggende grundlag	747	5 pct.	738	71 pct.

Kilde: Ankestyrelsen

Note: I tabellen ses der på antallet af personer og ikke på antallet af afgørelser, hvorfor tallene er forskellige fra Ankestyrelsens årsstatistikker. Tallene omhandler alene tilkendelser efter de nye regler.

Omkring 1 ud af 10 af alle afgørelser om førtidspension er siden reformen blevet truffet på det foreliggende grundlag. I mere end halvdelen af disse sager, tilkendes der en førtidspension. Det er en relativt stor andel, når det tages i betragtning, at tilkendelse efter borgerens anmodning burde betyde, at kommunen af sig selv kunne have truffet afgørelsen, da dokumentationsgrundlaget i sagen må have været tilstrækkeligt til at tilkende en pension ud fra de foreliggende oplysninger. Hvis dokumentationsgrundlaget ikke er tilstrækkeligt, skulle kommunen have givet afslag på tilkendelse af førtidspension. Det tyder således på, at bestemmelsen har sin berettigelse, og det kan være et udtryk for, at kommunernes sagsbehandling i nogle tilfælde er for langsommelig.

Tallene skal imidlertid tolkes med forsigtighed. Dels er indberetningen af, om sagen er startet på borgerens foranledning formentligt behæftet med en vis usikkerhed. Dels kan det ikke udelukkes, at kommunerne indhenter supplerende oplysninger før afgørelsen om førtidspension. Endelig kan borgerens anmodning komme på et tidspunkt, hvor kommunen reelt er ved at være klar til at træffe afgørelsen.

Det kan derfor være vanskeligt at angive en klar årsag til, at der tilkendes så mange førtidspensioner ud fra borgernes anmodninger om at få truffet en afgørelse alene ud fra reglerne om førtidspension.

Kort om dokumentationsgrundlaget

- I ca. 20 pct. af sager om førtidspension og 50 pct. af sager om fleksjob er dokumentationsgrundlaget mangelfuldt.
- Arbejdsevneметoden og ressourceprofilen er dog godt indarbejdet i den kommunale sagsbehandling.
- Sagerne er generelt blevet bedre oplyst og dokumentationen er kvalitetsmæssigt forbedret ifølge Ankestyrelsen.
- Kommunerne arbejder ikke tilstrækkeligt udviklingsorienteret og fremadrettet med ressourceprofilen.

1.3.2. Borgerinddragelsen

På førtidspensionsområdet vurderer sagsbehandlerne, at arbejdsevneметoden understøtter inddragelsen af borgerne i deres egen sag, og 97 pct. mener, at borgerne i høj eller nogen grad føler sig inddraget (Ankestyrelsen, 2005b). Dette understøttes af den seneste praksisundersøgelse, den seneste årsstatistik om førtidspension og en borgerundersøgelse fra Ankestyrelsen. 9 ud af 10 borgere giver i borgerundersøgelsen udtryk for, at de har haft en samtale med deres sagsbehandler samt er blevet tilbudt at kommentere ressourceprofilen i sager om revalidering, fleksjob og førtidspension. Det gælder dog i mindre grad (69 pct.) for borgere, der har fået afslag (Ankestyrelsen, 2006).

Der er desuden forskel på, hvordan borgerne inddrages, *jf. tabel 1.2.*

Tabel 1.2. Afgørelser fordelt efter andelen af ansøgere, der har været inddraget, 2005

	Nye ansøgere		I alt
	Afslag	Tilkendelse	
Borgeren har deltaget	Pct.	Pct.	Pct.
- i en indledende samtale	88	84	84
- ved beskrivelsen af borgerens faktiske ressourcer	82	81	81
- ved belysning af mulighederne for udvikling af borgeren	64	70	70
- ved beskrivelse af mulighederne for at fjerne barrierer	59	66	65
Borgeren har ikke deltaget pga. helbredsmæssige forhold	1	2	2

Kilde: Ankestyrelsen, 2006b.

Note: Opgørelsen er baseret på 14.454 afgørelser om førtidspension.

Der er fortsat områder, hvor borgerne ikke inddrages nær så meget. Fx er det alene 4 ud af 10, der har fået tilbud om at mødes med de personer, der skal træffe afgørelse i deres førtidspensions sag (Ankestyrelsen, 2006a og Ankestyrelsen, 2006b). Borgernes egne vurderinger i sager om revalidering, fleksjob og førtidspension understøtter dette billede (Ankestyrelsen, 2006).

Såvel borgerens oplevelse af at blive inddraget som borgerens vurdering af samarbejdet med sagsbehandleren har en vis sammenhæng med afgørelsens udfald. Der er således størst tilfredshed med sagsbehandlingen, når borgeren har fået en tilkendelse (Ankestyrelsen, 2006 og Ankestyrelsen, 2007).

Kort om borgerinddragelsen

- Arbejdsevne metoden opfattes af de kommunale sagsbehandlere i vidt omfang som en forbedring af borgernes muligheder for at blive inddraget i behandlingen af deres sag.
- Der er generelt en høj grad af borgerinddragelse, men visse typer af inddragelse er relativt lav.
- Borgerne vurderer også selv, at de inddrages.

1.3.3. Sammenhængen i sagsbehandlingen

Ankestyrelsen vurderer, at førtidspensionsreformen i et vist omfang har bidraget til at gøre systemet mere klart og mere gennemskueligt for borgeren. Indførelsen af arbejdsevne metoden gør, at mere end 3 ud af 4 sagsbehandlere i sager om førtidspension oplever, at det i dag er nemmere for en sagsbehandler at overtage en sag ved sagsbehandlerskift end før reformen. Næsten lige så mange mener, at der er en fælles og entydig forståelse af arbejdsevne begrebet, og at metoden samt indførelsen af ét ydelsesniveau gør afgørelserne mere forståelige for borgerne (Ankestyrelsen, 2007).

Sagsbehandlerne har desuden bemærket, at ressourceprofilen giver et hurtigt overblik over et sagsforløb og borgerens aktuelle situation frem for en mere spredt beskrivelse i en journal. Flere sagsbehandlere har dog fremført, at kvaliteten af ressourceprofilen er

afgørende for, om det var nemt at overtage en sag (Ankestyrelsen, 2007 og Ankestyrelsen, 2006b).

Det tyder på, at ressourceprofilen i relativt stort omfang følger borgeren, når en sag overgives til en ny sagsbehandler, og at det i de fleste tilfælde er muligt for sagsbehandlerne helt eller delvist at arbejde videre på en påbegyndt ressourceprofil (Ankestyrelsen, 2005b). Som det fremgår, er det dog ikke muligt i alle tilfælde, hvilket understøttes af, at borgerne oplever, at de til en vis grad må gentage oplysninger ved sagsbehandlerskift og af, at dokumentationen ikke er fyldestgørende i en række sager, jf. afsnit 1.3.1. (Ankestyrelsen, 2006).

Det har dog også vist sig, at helt andre forhold påvirker borgernes oplevelse af sagsbehandlingen. Har borgeren måttet skifte sagsbehandler mindst én gang, føler borgeren sig således mindre inddraget, og at der er mindre sammenhæng i et sagsforløb (Ankestyrelsen, 2006).

Hvis en borger ikke er enig i en afgørelse om fx afslag på førtidspension, kan borgeren anke afgørelsen til de sociale nævn³. Ankestatistikken kan være en indikator på, hvorvidt den nye lovgivning er mere sammenhængende, enkel og forståelig og derfor medfører færre klager. Det tidligere og det nuværende regelsæt om førtidspension indeholder dog betydelige forskelle, hvilket kan gøre det vanskeligt at sammenligne ankestatistikken direkte. Derfor sammenlignes ankesager for personer uden forudgående pension i det følgende.

Tabel 1.3. Antal ankesager med afslag på førtidspension i de sociale nævn, ansøgere uden pension

	2001	2006
Gammel ordning	1.293	8
Ny ordning	-	560
I alt	1.293	568

Kilde: Ankestyrelsen

Note: Personer på den gamle førtidspension havde mulighed for at anke på flere punkter end personer på den nye pension, grundet de forskellige ydelsesniveauer på den gamle pension (almindelig, mellemste og højeste). Derfor sammenlignes antallet af ankesager før og efter reformen alene for ansøgere uden pension, og ikke for personer, der har søgt om en forhøjelse af en allerede tilkendt pension.

I 2001 var der 1.293 ankesager i de sociale nævn fra ansøgere uden en pension. I 2006 var tallet 568. Det er et fald på 55 pct., og langt færre klager således over et afslag på førtidspension. Dette indikerer, at de ændrede betingelser for tilkendelse af førtidspension har gjort systemet mere klart og forståeligt for den enkelte borger.

Sammenhængen med privat invalidedækning

Man kunne forvente, at enslydende betingelser for tilkendelse af hhv. privat invalidedækning og offentlig førtidspension ville øge graden af forståelse samt oplevelsen af sammenhæng hos den enkelte borger med nedsat arbejdsevne. For borgeren kan det være vanskeligt at forstå, at man kan være berettiget til en dækning ved tab af arbejdsevne i det ene system og ikke i det andet.

³ Pr. 1. januar 2007 skal afgørelser om ret til førtidspension ankes til beskæftigelsesankenævnene.

I en redegørelse fra Pensionsmarkedsrådet fremgår det, at alene 3 ud af 16 selskaber med virksomheds- og overenskomstbaserede arbejdsmarkedspensioner lægger sig op af det nye arbejdssevnekriterium i det offentlige førtidspensionssystem. De tre selskaber er dog relativt store og omfatter næsten 1/3 af kunderne i undersøgelsen. I de resterende selskaber og tjenestemandspensionsordningerne foretages der en selvstændig vurdering angående retten til invalidedækning. Efter reformen har de fleste private selskaber et tilkendelseskræterium, der baseres på et erhvervsevnetabsbegreb, der på mange måder minder om kriteriet for tilkendelse af mellemste førtidspension i det tidligere offentlige førtidspensionssystem. Heri lægges der normalt kun vægt på helbredsmæssige forhold. Der er således alene sket begrænsede ændringer i de private arbejdsmarkedspensionsordninger som følge af førtidspensionsreformen (Pensionsmarkedsrådet, 2007).

Redegørelsen fra Pensionsmarkedsrådet ser også på selskabernes vurdering af kundernes tilfredshed og forståelse for systemet. På dette punkt synes anvendelsen af samme tilkendelseskræterier på tværs af det offentlige og det private system tilsyneladende at skabe den største tilfredshed blandt selskabernes kunder.

Omvendt er det sandsynligt, at borgernes økonomiske incitamenter til at bevare en aktiv tilknytning til arbejdsmarkedet er størst i arbejdsmarkedspensioner, hvor tilkendelse af offentlig førtidspension ikke fungerer som 'adgangsbillet' til fuld invalidedækning, og hvor deltagelse i aktivrettede foranstaltninger (fx fleksjob) direkte udløser en form for økonomisk belønning. Desuden tyder undersøgelsens resultater på, at de selskaber, der altid foretager en selvstændig vurdering af borgerens ret til invalidedækning, har større fokus på initiativer, der kan virke forebyggende i forhold til kundernes behov for invalidedækning.

Kort om sammenhængen i indsatsen

- Indførelsen af arbejdssevnetoden har gjort det lettere for sagsbehandlerne at overtage en sag, dog afhænger dette af kvaliteten af ressourceprofilen.
- Ressourceprofilen følger i vidt omfang borgeren ved sagsbehandlerskift.
- Færre klager over afslag på førtidspension.
- Sagsbehandlerskift har negativ betydning for borgernes oplevelse af inddragelse og sammenhæng i sagsbehandlingen.
- Få arbejdsmarkedspensionselskaber lægger sig op af det nye tilkendelseskræterium for førtidspension.

1.3.5. Funktionsevnetoden

Erfaringerne med funktionsevnetoden er indhentet gennem en evaluering foretaget af Servicestyrelsen og gennem Ankestyrelsens praksisundersøgelser.

Erfaringerne viser, at funktionsevnetoden kun anvendes ved ca. 75 pct. af ansøgninger om merudgiftsydelse og her ofte kun delvist. Ankestyrelsen har påvist, at en række kommuner ikke har været opmærksomme på kravet om anvendelse af metoden. Samtidig anvendte kommunerne i en række tilfælde ikke metoden i sager, hvor Ankestyrelsen vurderede, at metoden burde have været anvendt (Ankestyrelsen, 2005).

Evalueringen viser også, at ca. 50 pct. af sagsbehandlerne kun har op til 2 års erfaring med handicapsager. Dette er formentligt et tegn på, at personaleudskiftningen på området er stor. Personaleudskiftning, rokering m.v. kan medføre, at det er svært at opbygge og fastholde viden og erfaringer om metodens anvendelse blandt sagsbehandlerne (Servicestyrelsen, 2005).

Den delvise eller manglende anvendelse af metoden betyder, at det er vanskeligt at vurdere virkningerne af indførelsen af metoden.

Et af formålene ved indførelsen af funktionsevnetoden var at sikre en mere ensartet og sammenhængende sagsbehandling ved ansøgning om merudgiftsydelse. Evalueringen har dog vist tegn på, at sagsbehandlingen især i komplicerede sager varierer betydeligt fra kommune til kommune i modstrid med metodens intentioner (Servicestyrelsen, 2005). Evalueringen peger desuden på, at de mere ressourcestærke borgere, som bedst forstår skemamaterialets sprogbrug, og som kan argumentere for og dokumentere (frem for sandsynliggøre) merudgifternes størrelse, har de bedste muligheder for at få bevilget støtte. Begge dele kan ses som et tegn på, at metoden ikke i tilstrækkelig grad sikrer en ensartet sagsbehandling. Som nævnt ovenfor er det dog vanskeligt at vurdere, i hvilket omfang det er metodens udformning eller den manglende eller delvise anvendelse af metoden, der er årsagen til den uensartede sagsbehandling i kommunerne.

Det skal samtidig understreges, at funktionsevnetoden supplerer de generelle regler i retssikkerhedsloven, herunder kommunens pligt at sikre, at sagerne er tilstrækkeligt oplyst. I det omfang en borger på grund af en funktionsnedsættelse har vanskeligt ved at udfylde skemaet eller har særlige kognitive eller kommunikationsmæssige behov, der vanskeliggør samtalen, er det derfor kommunens opgave at sikre, at der – gennem samtalskemaet eller på anden måde - indhentes de nødvendige oplysninger til belysning af ansøgerens funktionsnedsættelse og deraf følgende behov for handicapkompenserende ydelser.

Både sagsbehandlere og borgere vurderer, at særligt samtalskemaet er med til at sikre, at man kommer 'hele vejen rundt' om borgerens behov i forbindelse med samtalen (Servicestyrelsen, 2005).

Samlet set peger alle undersøgelser på en tilfredsstillende borgerinddragelse i ansøgninger om merudgiftsydelse. Evalueringen viser, at borgere og sagsbehandlere finder, at metoden har medvirket både til at sikre og styrke borgerinddragelsen i sagbehandlingen. Som nævnt ovenfor anvendes metoden dog langt fra i alle sager, ligesom alle undersøgelser viser, at det primært er samtalskemaet, der anvendes, mens de øvrige elementer i metoden, som f.eks. aftalskemaet, anvendes i mere begrænset omfang.

En stor andel af borgere og sagsbehandlere mener desuden, at metoden og det tilhørende materiale i et vist omfang er for detaljeret og samtidig uoverskueligt eller vanskeligt at forstå. Førstnævnte gælder især for ansøgning om merudgifter ved insulinkrævende diabetes, hvor både borgere og sagsbehandlere finder metoden meget omfattende i forhold til funktionsnedsættelsen. Problemstillingerne vedrørende overskuelighed eller forståelse af sprogbrugen er dog væsentlige i forhold til borgernes retssikkerhed – ikke mindst da disse problemer kan vanskeliggøre borgernes mulighed for at sikre en tilkendelse.

Mange sagsbehandlere finder også, at metoden er for ufleksibel, og at den ikke er egnet til alle typer funktionsnedsættelse. Samtidig har evalueringen vist, at det er afgørende for borgernes forståelse af metoden, at kommunerne mundtligt vejleder om metodens baggrund og om, at det kun er de dele af samtaleskemaet, som er relevante i forhold til borgerens funktionsnedsættelse, der skal udfyldes. Metodens følgebrev og vejledningspjece kan med andre ord ikke stå alene.

Socialministeriet har som følge af evalueringen af funktionsevnet metoden afholdt 4 dialogseminarer i foråret 2006. Samtidig er der igangsat et arbejde med at revidere det samlede materiale for funktionsevnet metoden med fokus på at forenkle materialet. Revisionen omfatter både en sproglig og en faglig gennemgang af materialet, der herefter genoptrykkes og udsendes til kommunerne. På baggrund af anbefalingerne fra evalueringen udarbejdes der desuden en borgerrettet pjece om merudgiftsydelse for at styrke vejledningsindsatsen på dette område. For at styrke forståelsen for og anvendelsen af metoden planlægges der kurser i retssikkerhed, merudgiftsydelse og funktionsevnet metoden for både sagsbehandlere og kommunale ledere i 2007.

1.4. Sammenfatning

Analysen viser overordnet, at kommunerne ikke er gode nok til at dokumentere, at arbejdsevnen er varigt og væsentligt nedsat forud for tilkendelse af førtidspension og visitation til fleksjob. Arbejdsevnet metoden er dog godt indarbejdet i den kommunale sagsbehandling, og den fungerer i vidt omfang efter hensigten om at styrke borgernes inddragelse og retssikkerhed.

Dokumentationsgrundlaget er forbedret både hvad angår kvantitet og kvalitet i forhold til før førtidspensionsreformen. Der er dog stadig mulighed for forbedringer, især med hensyn til anvendelsen af aktivrettede foranstaltninger samt udviklingen af borgernes arbejdsevne. Mange borgere inddrages i sagsbehandlingen, men undersøgelser tyder på, at en bredere inddragelse kan opnås. Sammenhængen i sagsbehandlingen er ligeledes forbedret. Indførelsen af arbejdsevnet metoden har gjort det lettere for sagsbehandlere at overtage en sag, og ressourceprofilen følger i vidt omfang borgeren ved sagsbehandlerskift i sager om førtidspension. Sagsbehandlerskift har dog også efter indførelse af ressourceprofilen væsentlig negativ betydning for borgernes oplevelse af inddragelse og sammenhæng i sagsbehandlingen.

I forhold til sagsbehandling af de handicapkompenserende ydelser og særligt merudgiftsydelse har undersøgelserne vist, at anvendelsen af funktionsevnet metoden ikke er indarbejdet i den kommunale sagsbehandling i tilstrækkeligt omfang. Til trods herfor har funktionsevnet metoden dog medvirket til at styrke borgernes retssikkerhed,

særligt i forhold til inddragelse i sagsbehandlingen. Der er dog tegn på, at metoden favoriserer de mere ressourcestærke ansøgere, bl.a. på grund af det omfattende skemamateriale, sprogbrug i metoden m.v. Der er igangsat initiativer, der skal forbedre materialet i funktionsevnetoden og forbedre anvendelsen af metoden fremover.

I. FØRTIDSPENSIONSOMRÅDET

2. Tilkendelse af førtidspension

2.1. Baggrund

Den overordnede hensigt med førtidspensionsreformen var at sikre, at så mange som muligt bevarer en tilknytning til arbejdsmarkedet. På førtidspensionsområdet blev erhvervsevnetabskriteriet erstattet af et nyt arbejdsevnekriterium, og der skete dermed et skift i fokus fra at se på begrænsninger til at se på (udvikling af) muligheder i forhold til arbejdsmarkedet. Det nye arbejdsevnekriterium betyder, at der kun kan tilkendes førtidspension, hvis arbejdsevnen er varigt nedsat, og beskæftigelse i fleksjob ikke er en mulighed.

Indførelsen af arbejdsevnekriteriet på førtidspensionsområdet og den mere bredspektrede sagsbehandlingsmetode (arbejdsevnetoden) betyder, at flere forhold indgår i vurderingen af arbejdsevnen hos ansøgere om førtidspension. Dette vil i nogle tilfælde kunne betyde, at en person efter arbejdsevnekriteriet vurderes til at have en lavere arbejdsevne end efter erhvervsevnekriteriet, hvor de helbredsmæssige forhold spillede en afgørende rolle.

Omvendt betyder arbejdsevnekriteriet også, at ressourcestærke personer, som rent helbredsmæssigt kunne tilkendes pension efter de tidligere gældende regler, vil kunne få afslag på førtidspension efter arbejdsevnekriteriet. Arbejdsevne- og erhvervsevnetabskriteriet er dermed to forskellige kriterier, som ikke umiddelbart lader sig sammenligne.

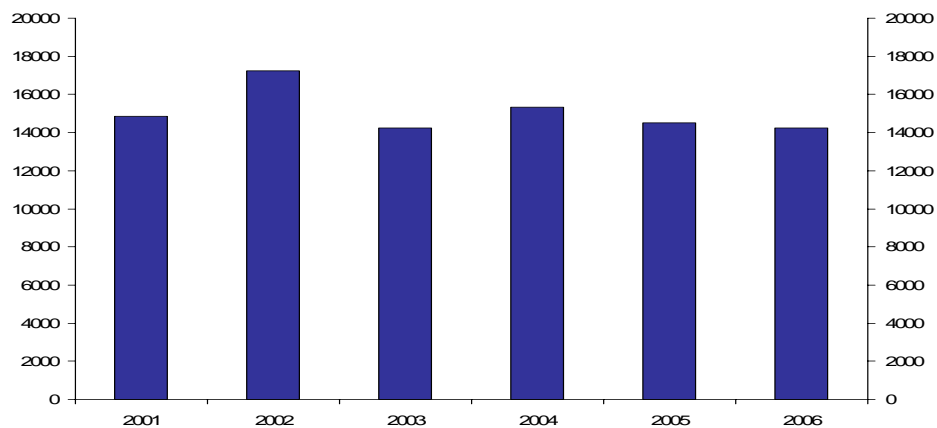
I forbindelse med førtidspensionsreformen blev det vurderet, at forbedringer på det rummelige arbejdsmarked i kombination med det nye arbejdsevnekriterium ville medføre færre tilkendelser af førtidspension.

2.2. Udviklingen

2.2.1. Antal tilkendelser af førtidspension

Set i forhold til tilkendelsesniveauet i 2001 er antallet af tilkendelser ikke faldet væsentligt efter gennemførelsen af førtidspensionsreformen, *jf. figur 2.1*. I 2001 blev der tilkendt 14.860 nye førtidspensioner, mens der i 2006 blev tilkendt 14.239 førtidspensioner. Det gennemsnitlige antal tilkendelser i årene efter reformen ligger omkring 1.500 højere end det skøn, der blev foretaget i forbindelse med reformen.

Figur 2.1. Antal nytilkendelser af førtidspension, 2001-2006



Kilde: Ankestyrelsen

Note: Nytilkendelser af førtidspension er opgjort som antal førstegangstilkendelser på ny og gammel ordning og vil kunne afvige fra andre opgørelser, hvor der også ses på fx forhøjelsessager.

Ankestyrelsen har undersøgt spredningen i kommunernes tilkendelsesniveauer og kommer frem til den konklusion, at der er betydelige forskelle i kommunernes tilkendeshyppigheder for førtidspension. Spredningen i den kommunale praksis har ligget på omtrent det samme niveau i de seneste fem år. En del af forskellene kan med en vis sandsynlighed forklares ud fra en række sociale og strukturelle forskelle, men afspejler formentlig også forskellig tilkendelsespraksis kommunerne imellem (Ankestyrelsen, 2005b). Ankestyrelsen arbejder på at udvikle en model til benchmarking af kommunernes sagsbehandling. De første resultater af dette arbejde forventes at være klar i 2008.

2.2.2. Hvem tilkendes førtidspension?

I det følgende sammenlignes grupper af førtidspensionister, der har fået tilkendt pensionen før og efter reformen, i forhold til køn og alder, etnicitet, primær diagnose og helbredsforhold.

Køn og alder

Det fremgår af tabel 2.1 nedenfor, at gruppen af nytilkendte førtidspensionister er næsten ligeligt fordelt mellem mænd og kvinder, og at fordelingen er stort set uændret efter førtidspensionsreformen. I 2001 udgjorde kvinderne således ca. 53 pct. af de personer, der fik tilkendt en førtidspension, og det samme var tilfældet i 2006.

Ligeledes er gennemsnitsalderen for personer, der tilkendes førtidspension, omtrent den samme efter reformen. Det er fortsat primært personer i alderen 30 til 50 år, som tilkendes førtidspension, og i 2006 tilkendes en fjerdedel af alle pensioner ligesom i 2001 til personer under 40 år. I perioden 2001 til 2006 er der sket en lille stigning i andelen af 40-49 årige, der tilkendes førtidspension, mens der er sket et lille fald i andelen af personer, der tilkendes førtidspension i alderen 60 år eller derover, *jf. tabel 2.1*. Det sidstnævnte fald skal ses i sammenhæng med nedsættelsen af folkepensionsalderen fra 67 år til 65 år, der havde virkning fra juli 2004, og som samtidig reducerede den øvre aldersgrænse for førtidspension.

Tabel 2.1. Førtidspensionstilkendelser, procentvis fordelt på alder, særskilt for tilkendelsesår og køn. 2001-2006

	2001			2002			2003			2004			2005			2006		
	kvinder	mænd	i alt	kvinder	mænd	i alt	kvinder	mænd	i alt	kvinder	mænd	i alt	kvinder	mænd	i alt	kvinder	mænd	i alt
	pct.																	
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
under 20 år	2	3	3	2	3	2	2	3	2	2	3	2	2	3	3	2	3	3
20-29 år	5	8	7	5	7	6	5	7	6	5	8	6	6	8	7	6	7	7
30-39 år	13	14	14	14	15	14	14	14	14	14	13	14	14	14	14	15	13	14
40-49 år	25	24	25	26	27	27	27	25	26	26	25	26	27	24	26	27	27	27
50-59 år	40	40	40	41	39	40	42	41	41	43	41	42	43	40	41	42	39	40
60 år og derover	14	11	12	13	10	12	10	10	10	9	10	10	8	11	10	8	10	9
	personer																	
Total i alt	7.941	6.919	14.860	8.937	8.315	17.252	7.282	6.944	14.226	7.955	7.382	15.337	7.582	6.918	14.500	7.524	6.715	14.239

Kilde: Ankestyrelsen

Note: Alder er beregnet ultimo tilkendelsesåret

Etnicitet

Personer med anden etnisk baggrund end dansk er overrepræsenterede i gruppen af nytilkendte førtidspensionister både før og efter førtidspensionsreformen for så vidt angår personer fra ikke-vestlige lande.

I 2001 var 10,3 pct. af alle personer, der fik tilkendt førtidspension, fra ikke-vestlige lande. Den andel er vokset til 15,1 pct. i 2006, svarende til en stigning på 4,8 procentpoint. I 2001 og 2006 udgjorde personer fra ikke-vestlige lande henholdsvis 4,9 pct. og 6,0 pct. af den samlede befolkning i alderen 18 til 66 år, hvilket svarer til en stigning på 1,1 procentpoint.

Diagnoser

Tabel 2.2 viser, hvordan gruppen af nytilkendte førtidspensionister fordeler sig i forhold til forskellige hoveddiagnoser i 2001 og 2006.

Det fremgår, at personer med psykiske lidelser udgør en markant større andel af de nye førtidspensionister efter reformen, mens der er sket et tilsvarende fald i andelen med bevægeapparatsygdomme og andre sygdomme. I gruppen af personer med andre diagnoser er der især sket et fald i andel tilkendelser inden for diagnoserne 'social indikation', 'sygdomme i nervesystem og sanseorganer' og 'ulykkestilfælde, vold m.v.'.

I 2001 havde 4.777 (32 pct.) af de nytilkendte førtidspensionister en psykisk lidelse, mens det var tilfældet for 6.329 (44 pct.) i 2006, svarende til en stigning på ca. 33 pct.

Tabel 2.2. Førtidspensionstilkendelser fordelt på psykiske lidelser, bevægeapparat-sygdomme 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 psy. lidelser	269	1,8	209	1,5	-22
- Psy. 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
Bevægeapparat-sygdomme	3.524	23,7	3.123	21,9	-11
Andre diagnoser	6.559	44,1	4.787	33,6	-27
Antal i alt	14.860	100,0	14.239	100,0	-4

Kilde: Ankestyrelsens førtidspensionsregister

Note: Opgørelsen er baseret på kommunernes indberetning til Ankestyrelsen om den primære diagnose i sager om tilkendelse af førtidspension.

Personer med psykiske lidelser udgør både før og efter reformen en meget stor andel af de yngre førtidspensionister under 40 år og en væsentlig mindre andel af førtidspensionisterne på 50 år og derover. Særligt i gruppen af 20-29 årige er andelen af personer med psykiske lidelser høj og udgør knap 80 pct. af nytilkendelserne i 2006, jf. tabel 2.3.

I perioden 2001-2006 er stigningen i andelen af personer med psykiske lidelser, der tilkendes førtidspension, primært sket i aldersgrupperne 18-19 årige og 30-39 årige.

Tabel 2.3. Førtidspensionstilkendelser fordelt på alder og hoveddiagnoser. 2001 og 2006

		2001		2006		Stigning i andel
		Antal	Pct.	Antal	Pct.	2001-2006
18 - 19 år	Andre diagnoser	219	42,0	121	24,3	-17,7
	Psykiske lidelser	271	52,0	366	73,5	21,5
	Bevægeapparatsygdomme	31	6,0	11	2,2	-3,7
	I alt	521	100,0	498	100,0	
20 - 29 år	Andre diagnoser	256	25,6	174	17,6	-8,0
	Psykiske lidelser	678	67,7	781	78,9	11,2
	Bevægeapparatsygdomme	67	6,7	35	3,5	-3,2
	I alt	1.001	100,0	990	100,0	
30 - 39 år	Andre diagnoser	724	33,7	525	24,7	-9,1
	Psykiske lidelser	1.024	47,7	1.318	61,9	14,2
	Bevægeapparatsygdomme	398	18,5	286	13,4	-5,1
	I alt	2.146	100,0	2.129	100,0	
40 - 49 år	Andre diagnoser	1.401	37,2	1.150	29,5	-7,7
	Psykiske lidelser	1.395	37,0	1.927	49,4	12,4
	Bevægeapparatsygdomme	972	25,8	825	21,1	-4,7
	I alt	3.768	100,0	3.902	100,0	
50 - 59 år	Andre diagnoser	3.096	51,0	2.316	39,8	-11,2
	Psykiske lidelser	1.269	20,9	1.772	30,5	9,5
	Bevægeapparatsygdomme	1.703	28,1	1.730	29,7	1,7
	I alt	6.068	100,0	5.818	100,0	
60 - 65 år	Andre diagnoser	863	63,6	501	55,5	-8,1
	Psykiske lidelser	140	10,3	165	18,3	8,0
	Bevægeapparatsygdomme	353	26,0	236	26,2	0,1
	I alt	1.356	100,0	902	100,0	
I alt alle aldersgrupper		14.860		14.239		

Kilde: Ankestyrelsen

I forlængelse af ovenstående er det centralt at undersøge, i hvilket omfang kommunerne beslutter, at sager om tilkendelse af førtidspension til unge personer med psykiske lidelser skal genoptages på et senere tidspunkt. Den mulighed har kommunerne både efter de nye og de gamle regler om førtidspension, og behovet for en afgørelse om ny vurdering kan især forekomme, når der er tale om pension til unge og ved visse sygdomme, der erfaringsmæssigt har et uforudsigeligt forløb.

Det fremgår af tabel 2.4, at det samlede antal tilkendelsessager med beslutning om senere genoptagelse er faldet efter gennemførelsen af reformen fra 1.641 sager i 2001 til 496 sager i 2006.

Personer med psykiske lidelser, der tilkendes førtidspension, udgør som nævnt omkring 44 pct. af det samlede antal nytilkendelser i 2006 og får kun i lidt større omfang end andre sygdomsgrupper genoptaget deres sag på et senere fastsat tidspunkt, *jf. tabel 2.4*. Det gælder både før og efter reformen. En finopdeling på aldersgrupper viser desuden, at det for alle sygdomsgrupper gælder, at sager om tilkendelse af førtidspension i højere

grad genoptages på et senere tidspunkt, når der er tale om førtidspensionister under 40 år, end når førtidspensionisterne er ældre.

Tabel 2.4. Tilkendelser af førtidspension, hvor sagen skal genoptages til ny vurdering på et senere fastsat tidspunkt, fordelt på diagnoser. Antal og andel. 2001-2006.

Hoveddiagnoser	2001		2006	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Psykiske lidelser	785	47,8	243	49,0
Bevægeapparatsygdomme	276	16,8	88	17,7
Andre sygdomme	580	35,3	165	33,3
Alle	1.641	100,0	496	100

Kilde: Ankestyrelsen

Tabel 2.2 viste, at der i næsten alle underkategorier af psykiske lidelser er sket en stigning i antallet af tilkendelser i perioden 2001 til 2006. I forhold til kategorien 'nervøse og stressrelaterede tilstande' – der bl.a. indeholder diagnoser som posttraumatisk belastningsreaktion – er stigningen særlig stor og udgør 67 pct. i perioden. Det er nærliggende at forestille sig, at en stigning inden for netop denne kategori kan forklares ud fra den generelle stigning i andelen af personer fra ikke-vestlige lande, der tilkendes førtidspension. Det er imidlertid ikke tilfældet, da personer fra ikke-vestlige lande kun udgør knap halvdelen af de personer, der tilkendes førtidspension på grund af 'nervøse og stressrelaterede tilstande', og den andel er uændret efter reformen.

Stigningen i antallet af nytilkendte førtidspensionister med psykiske lidelser kan heller ikke umiddelbart forklares på baggrund af førtidspensionsreformen. I perioden før gennemførelsen af reformen øgedes andelen af personer, der får førtidspension på grund af psykiske lidelser, eksempelvis fra at udgøre 27 pct. i 1999 til at udgøre 32 pct. i 2002. Det indikerer, at der er tale om en mere generel udviklingstendens.

Desuden skal stigningen ses i sammenhæng med en generel stigning i antal personer, der er i psykiatrisk behandling. Det fremgår af tabel 2.5 nedenfor, at der i perioden 2001 til 2005 har været en stigning på 16 pct. i antallet af personer, der har været i kontakt med det psykiatriske sygehusvæsen.

Tabel 2.5. Antal og andel personer, som har været i kontakt med det psykiatriske sygehusvæsen. 2001 og 2005

	2001		2005		Ændring i antal 2001-2005 i pct.
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	
Organiske psyk lidelser	10.681	11,8	13.970	13,3	31
Psyk. lidelser v. misbrug	7.492	8,3	7.125	6,8	-5
Skizofreni	11.490	12,7	12.461	11,9	8
Skiz.lignende lidelser	6.012	6,7	6.137	5,9	2
Affektive lidelser	18.653	20,7	21.276	20,3	14
Nervøse lidelser	13.332	14,8	17.368	16,6	30
Adfærds forstyr.	2.070	2,3	2.610	2,5	26
Personligheds forstyr.	7.042	7,8	6.512	6,2	-8
Mental retardering	1.467	1,6	1.674	1,6	14
Udviklings forstyr.	2.255	2,5	2.978	2,8	32
Børne/ungdomslidelse	3.071	3,4	5.128	4,9	67
Andet (Øvrige)	6.061	6,7	6.794	6,5	12
Ingen diagnose	591	0,7	860	0,8	46
Total	90.217	100	104.893	100,0	16

Kilde: Det Psykiatriske Centrale Forskningsregister

Den markante stigning i efterspørgslen efter psykiatrisk behandling kan formentlig kun i begrænset omfang forklares ud fra en reel stigning i forekomsten af psykiske lidelser – men må også antages at skyldes holdnings- og adfærdsændringer samt ændret praksis. I den forbindelse har Sundhedsstyrelsen over for Socialministeriet peget på, at der i de senere år er sket en udvikling i retning af en bedre diagnostik på området, samt at der nu er mere opmærksomhed på ikke-psykotiske lidelser som fx depression og tvangstanker. Tidligere blev en række lidelser af denne karakter ikke diagnosticeret.

Det er sandsynligt, at ovenstående kan spille ind i forhold til tilkendelse af førtidspension. Personer, der i dag tilkendes førtidspension på baggrund af fx depression, fik måske ikke tidligere stillet en psykiatrisk diagnose og i stedet tilkendt førtidspension på grund af samtidige tilstedeværende bevægeapparatsygdomme. Der kan også peges på, at den største stigning i diagnosegrupper for voksne personer i psykiatrisk behandling er sket vedrørende ”nervøse lidelser”, mens det tilsvarende er i kategorien ”nervøse og stressrelaterede tilstande”, at den primære stigning i tilkendelser af førtidspension har fundet sted.

Derudover er der noget, der tyder på, at kommunerne har vanskeligere ved at håndtere personer med psykiske lidelser end personer med andre diagnoser. For eksempel viser Ankestyrelsens undersøgelse af lægekonsulenternes rolle i den beskæftigelsesrettede indsats fra januar 2007, at de lægekonsulenter, som kommunerne bruger, normalt er praktiserende læger, og at kun hver ottende kommune har tilknyttet speciallæger med psykiatrisk uddannelse. Kommunernes samarbejde med det psykiatriske system er altså sparsomt. Endelig er der indikationer på, at førtidspensionsreformens intentioner om en øget beskæftigelsesrettet indsats

kun i begrænset omfang er slået igennem for personer med psykiske lidelser, se nedenfor.

Helbredstilstand

Som indikator for førtidspensionisternes generelle helbredstilstand bruges i denne sammenhæng gruppens kontakt til sundhedsvæsenet – dvs. antal kontakter til almen læge og speciallæge samt antal sengedage på hospital.

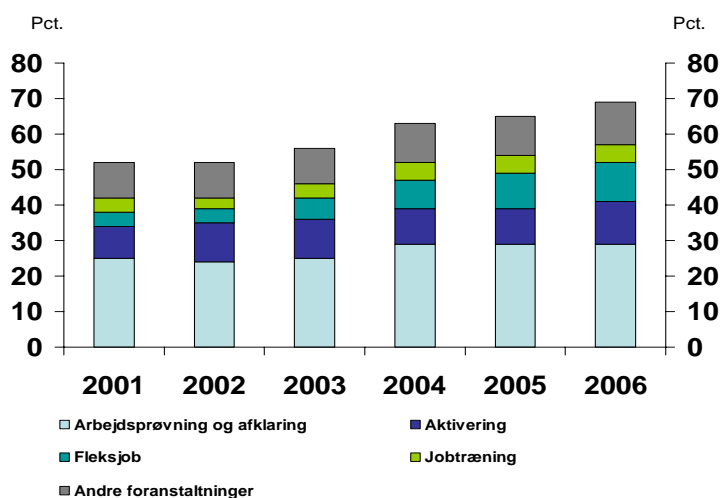
Der kan spores en beskeden tendens til, at førtidspensionister på ny ordning i højere grad har kontakt til sundhedsvæsenet end førtidspensionister på gammel ordning. Der er dog væsentlige statistiske forbehold i en sådan sammenligning af den samlede bestand på de to ordninger, blandt andet fordi antallet af personer på den gamle ordning er meget større end på den nye ordning. På baggrund af ovenstående er det derfor ikke muligt at vurdere, hvorvidt helbredstilstanden for førtidspensionister på ny ordning reelt afviger fra helbredstilstanden for førtidspensionister på gammel ordning.

2.2.3. Den beskæftigelsesrettede indsats

Det var en afgørende forudsætning for at nå intentionerne med førtidspensionsreformen, at kommunerne skulle blive bedre til at sikre, at den enkeltes muligheder på arbejdsmarkedet afprøves forud for tilkendelse af førtidspension.

Kommunerne har siden gennemførelsen af førtidspensionsreformen i stigende omfang iværksat en beskæftigelsesrettet indsats, inden de visiterer til førtidspension. Andelen af førtidspensionister, der deltog i en beskæftigelsesrettet indsats forud for tilkendelse af førtidspension, er således steget fra godt 50 pct. i 2001 til ca. 70 pct. i 2006, jf. figur 2.2.

Figur 2.2. Andel nytilkendelser, der har deltaget i en beskæftigelsesrettet foranstaltning forud for tilkendelsen, 2001-2006



Kilde: Ankestyrelsen

Note: Hvis borgeren har deltaget i flere beskæftigelsesrettede foranstaltninger angives alene den første.

Det er en markant stigning - særligt når det tages i betragtning, at målsætningen ikke kan være, at alle førtidspensionister skal have deltaget i en beskæftigelsesrettet indsats forud

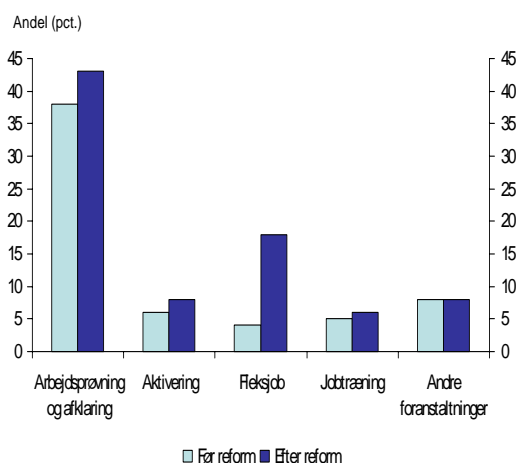
for tilkendelsen. Ankestyrelsen har tidligere skønnet, at en beskæftigelsesrettet indsats i en del tilfælde - skønsmæssigt 20 pct. af sagerne - vil være åbenbar formålsløs (Ankestyrelsen, 2005b). Det gælder fx for personer med alvorlig hjerneskade samt personer med alvorlige lidelser, hvor de medicinske behandlingsmuligheder er udtømte eller udsigtsløse, og hvor prognosen er kort levetid, eller sygdommen er hastigt fremadskridende.

Som det fremgår af figur 2.3a og 2.3b, deltager personer med bevægeapparatsygdomme i lidt højere grad i beskæftigelsesrettede foranstaltninger forud for tilkendelse af førtidspension, end det er tilfældet for personer med psykiske lidelser, og forskellen er blevet større siden gennemførelsen af førtidspensionsreformen. I 2006 deltog 82 pct. af førtidspensionisterne med bevægeapparatsygdomme i en beskæftigelsesrettet foranstaltning forud for tilkendelsen, mens det var tilfældet for 71 pct. af førtidspensionisterne med psykiske lidelser.

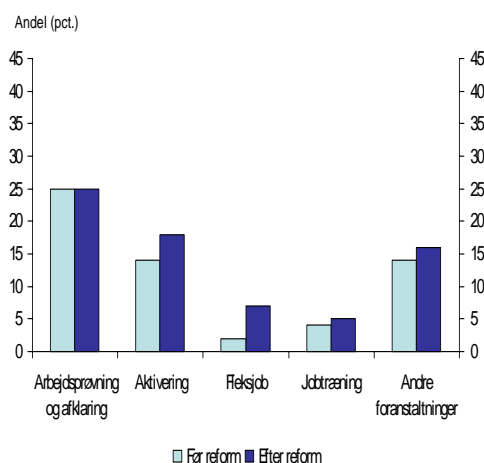
Der er desuden stor forskel på, hvilke beskæftigelsesrettede foranstaltninger personer med henholdsvis bevægeapparatsygdomme og psykiske lidelser deltager i. Arbejdsprøvning er fx mere udbredt for personer med bevægeapparatsygdomme end personer med psykiske lidelser, mens det omvendte gør sig gældende for aktivering

Figur 2.3. Andel nytilkendte førtidspensionister fordelt på forudgående beskæftigelsesrettede foranstaltninger

Figur 2.3a. Personer med bevægeapparatsygdomme



Figur 2.3b. Personer med psykiske lidelser



Kilde: Ankestyrelsen

Note: Hvis borgeren har deltaget i flere beskæftigelsesrettede foranstaltninger angives alene den første.

Uanset stigningen i kommunernes samlede anvendelse af beskæftigelsesrettede foranstaltninger er der fortsat personer, der ikke får afprøvet deres arbejdsevne forud for tilkendelsen af førtidspension. Det fremgår af en analyse fra Ankestyrelsen, at der også efter førtidspensionsreformen er væsentlig forskel på, i hvor stort omfang kommunerne iværksætter en aktivrettet indsats (Ankestyrelsen, 2005b).

Hvis der ses bort fra de 20 pct. af sagerne, hvor det skønnes at være åbenbart formålsløst at iværksætte en beskæftigelsesrettet indsats, var der i 2004 57 kommuner, der iværksatte en beskæftigelsesrettet indsats for mellem 81 og 100 pct. af de resterende borgere inden tilkendelse af førtidspension. Der var 6 kommuner, som kun iværksatte beskæftigelsesrettede indsatser i 21-40 pct. af de resterende sager, mens hovedparten af kommunerne iværksatte beskæftigelsesrettede indsatser i 61-80 pct. af de resterende sager, *jf. tabel 2.6*. Der er altså stadig et forbedringspotentiale på dette område.

Tabel 2.6. Kommunerne fordelt på antal af sager, hvor der har været iværksat beskæftigelsesrettede indsatser. Absolutte tal

	Andel sager, hvor der er iværksat en beskæftigelsesrettet indsats					I alt
	0-20 pct.	21-40 pct.	41-60 pct.	61-80 pct.	81-100 pct.	
Antal kommuner	0	6	50	157	57	270

Kilde: Ankestyrelsen, 2005b

Note: Er beregnet uden statistisk definerede sager, hvor det skønnes formålsløst at iværksætte en beskæftigelsesrettet indsats.

Der er en tendens til, at nye førtidspensionister har færre ressourcer inden for vigtige områder som uddannelse og erhvervserfaring i de kommuner, der iværksætter relativt mange beskæftigelsesrettede indsatser, end det er tilfældet for nye førtidspensionister på landsplan (Ankestyrelsen, 2005b). Det kan indikere, at der er en sammenhæng mellem anvendelsen af beskæftigelsesrettede indsatser og tilkendelse af førtidspension, fordi beskæftigelsesrettede indsatser hjælper til at afdække og udvikle personernes ressourcer og dermed bidrager til, at de personer, der har en reel arbejdsevne, også får mulighed for at bevare tilknytningen til arbejdsmarkedet.

I lyset af ovenstående er det imidlertid overraskende, at der ikke kan ses nogen sammenhæng mellem omfanget af kommunernes anvendelse af beskæftigelsesrettede indsatser forud for tilkendelse af førtidspension og det generelle tilkendelsesniveau for førtidspension i kommunen (kontrolleret for en række baggrundsvariable). Der er altså ikke tal, der understøtter en tese om, at de kommuner, som iværksætter mange beskæftigelsesrettede aktiviteter, også tilkender relativt færre førtidspensioner.

Den manglende sammenhæng skal ses i lyset af, at der er tale om en kvantitativ opgørelse af den beskæftigelsesrettede indsats, som ikke nødvendigvis siger noget om kvaliteten af denne indsats. Analyser fra Ankestyrelsen viser som nævnt i kapitel 1, at den beskæftigelsesrettede indsats i en del tilfælde ikke er fyldestgørende nok eller ikke er individuelt tilpasset, og at sagsbehandlere mangler viden om konkrete jobfunktioner på arbejdsmarkedet.

2.2.4. Forsørgelse inden førtidspension

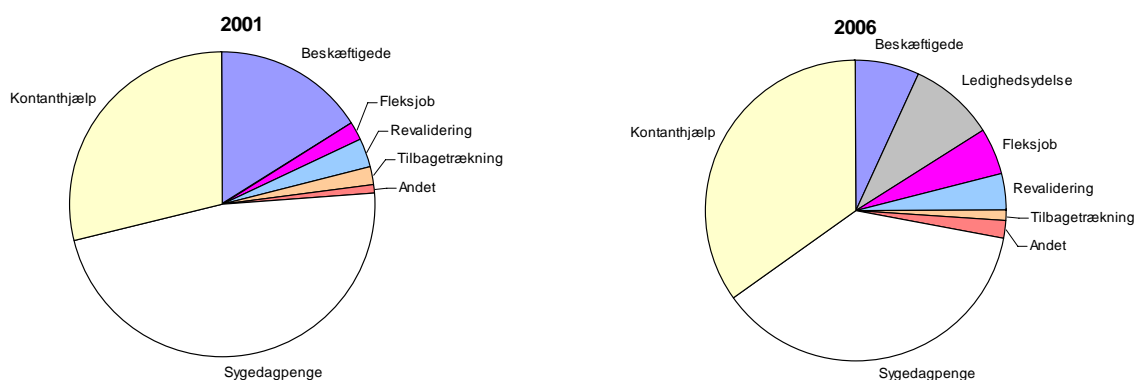
I det følgende afsnit undersøges det, hvilket forsørgelsesgrundlag førtidspensionister har en måned inden, de får tilkendt førtidspension.

I 2001 kom ca. 47 pct. af de, der gik på førtidspension, fra sygedagpenge, og 29 pct. kom fra kontanthjælp. I 2006 udgjorde sygedagpengemodtagerne 37 pct. og kontanthjælpsmodtagerne ca. 35 pct. af tilgangen til førtidspension. Andelen af

førtidspensionister, der kommer fra kontanthjælp er således steget i perioden, mens andelen af førtidspensionister, der kommer fra sygedagpenge, er faldet, *jf. figur 2.4*.

Samtidig er tilgangen fra beskæftigelse til førtidspension faldet fra at udgøre 16 pct. i 2001 til 7 pct. i 2005. Tilgangen fra fleksjob og ledighedsydelse til førtidspension er steget fra samlet at udgøre 1 pct. i 2001 til 14 pct. i 2006.

Figur 2.4. Hvor kommer førtidspensionisterne fra?



Kilde: Ankestyrelsen og DREAM

Note: Figuren viser forsørgelsesgrundlaget 1 måned før tilkendelsen af førtidspension.

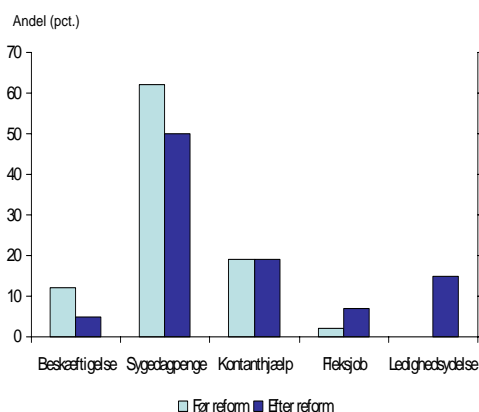
Kategorierne dækker over følgende ydelser. Tilbagetrækning: Personer på efterløn eller andre tilbagetrækningsordninger, Beskæftigede: Personer, der ikke modtager offentlige overførelser, Andet: bl.a. orlov, SU og ydelser efter serviceloven.

Den lavere tilgang af sygedagpengemodtagere og beskæftigede til førtidspensionsordningen indikerer, at indsatsen er rettet ind i forhold til den intention med førtidspensionsreformen, der handler om at sikre, at alle forsøg på at blive fastholdt på arbejdsmarkedet skal være afprøvede inden førtidspensionering. Således kommer også en relativt større andel fra fleksjob og revalidering til førtidspension, hvor restarbejdsevnen har været afprøvet eller forsøgt benyttet.

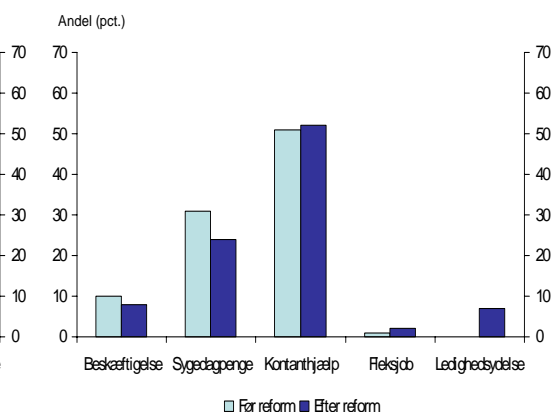
Igen er der stor forskel på de personer, som har modtaget førtidspension på baggrund af psykiske lidelser, og personer med fx bevægeapparatsygdomme. Det er primært for førtidspensionister med bevægeapparatsygdomme, at der er sket en stigning i andelen, der kommer fra fleksjob, og at der er sket et fald i andelen, der kommer direkte fra beskæftigelse og sygedagpenge, *jf. figur 2.5a og 2.5b*. De positive tendenser som følge af førtidspensionsreformen synes altså at have slået igennem i et væsentligt mere begrænset omfang i forhold til personer med psykiske lidelser.

Figur 2.5. Forsørgelsesgrundlag en måned før førtidspension, før og efter reformen. 2001 og 2006

Figur 2.5a. Personer med bevægeapparatsygdomme



Figur 2.5b. Personer med psykiske lidelser



Kilde: Ankestyrelsen

Det ses også, at det især er personer med psykiske lidelser, der er på kontanthjælp umiddelbart før, de tilkendes førtidspension, og at dette forhold er uændret efter gennemførelsen af førtidspensionsreformen. Både i 2001 og 2006 var ca. 50 pct. af de psykisk syge på kontanthjælp umiddelbart inden tilkendelsen af førtidspension, mens det kun var gældende for omkring 20 pct. af gruppen med bevægeapparatsygdomme.

Ovenstående viser behovet for indsatser, der på en målrettet måde kan hjælpe psykisk syge kontanthjælpsmodtagere til at forbedre deres muligheder for at opnå en aktiv tilværelse i ordinær eller støttet beskæftigelse.

2.3. Sammenfatning

Set i forhold til tilkendelsesniveauet i 2001 er antallet af tilkendelser stort set ikke faldet efter gennemførelsen af førtidspensionsreformen. Antallet af personer med psykiske lidelser, der tilkendes førtidspension, er øget markant med 33 pct. i perioden 2001 til 2006, mens der er sket et tilsvarende stort fald i antallet med bevægeapparatsygdomme og andre diagnoser. Stigningen i antallet af nytilkendte førtidspensionister med psykiske lidelser skal ses i sammenhæng med, at der i perioden 2001 til 2005 er sket en stigning på 16 pct. i antal personer, der har kontakt til det psykiatriske sygehusvæsen, og at stigningen allerede tager fart i årene før gennemførelsen af førtidspensionsreformen.

Den beskæftigelsesrettede indsats forud for tilkendelse af førtidspension er blevet væsentligt udvidet efter gennemførelsen af reformen. Der er således flere blandt nytilkendte førtidspensionister, som har været forsøgt revalideret, ligesom mange flere har været i fleksjob eller på ledighedsydelse. Før reformen deltog ca. 50 pct. af førtidspensionisterne i en beskæftigelsesrettet indsats forud for tilkendelsen. Efter reformen er det omkring 70 pct. Samtidig kommer relativt færre af de nytilkendte førtidspensionister direkte fra sygedagpenge og beskæftigelse til førtidspension

De positive konsekvenser som følge af førtidspensionsreformen slår væsentlig mindre igennem for gruppen af personer med psykiske lidelser, end de gør for personer med andre diagnoser.

3. Førtidspensionisters tilknytning til arbejdsmarkedet

3.1. Baggrund

En førtidspensionist kan efter tilkendelse af førtidspension påtage sig arbejde i mindre omfang. Det kan være job på ordinære vilkår, i formelle eller uformelle skånejob, frivilligt socialt arbejde m.v.

De hidtil gældende principper om indtægtsregulering af pensionen ved supplerende indtægter, hvilende pension, frakendelse af pensionen og kommunens løbende opfølgning på den fortsatte ret til pension blev videreført i forbindelse med førtidspensionsreformen.

Indtægtsregulering

Førtidspensionen er en forsørgelsesydelse, der er målrettet personer, som på grund af en nedsat arbejdsevne ikke kan forsørge sig selv. Hvis pensionisten eller pensionistens ægtefælle eller samlever er i stand til at have en betydelig indtægt ved siden af pensionen, er forsørgelsesbehovet mindre. Det er baggrunden for, at førtidspensionen indtægtsreguleres ved supplerende indtægter.

Der er mulighed for at have supplerende indtægter op til et vist niveau før indtægtsreguleringen påbegyndes. Der sondres ikke mellem arbejdsindtægter, indtægter fra pensionsordninger, kapitalindkomst mv.

En enlig førtidspensionist kan fx have op til 60.400 kr. (2007) i skattepligtig årlig indkomst ved siden af pensionen, før pensionen reduceres. Hvis pensionistens supplerende indkomst overstiger 637.700 kr. årligt (2007), er førtidspensionen bortreguleret.

For gifte og samlevende pensionister indgår samleverens eller ægtefællens indkomst også i reguleringen. For at sikre førtidspensionisten en egenindkomst, er der indlagt en grænse for, hvor stor en del af partnerens indkomst, der indgår i beregningen. Selv hvis partneren har meget høje indkomster, vil førtidspensionisten bevare en reduceret førtidspension.

Hvilende pension

Hvis en førtidspensionist ønsker at vende tilbage til arbejdsmarkedet i større omfang, kan førtidspensionen gøres hvilende. At pensionen gøres hvilende betyder, at pensionsudbetalingen ophører, men at der er adgang til at få pensionsudbetalingen genoptaget, hvis det viser sig, at førtidspensionisten ikke kan klare at være på arbejdsmarkedet.

Pensionen kan gøres hvilende, når den pågældende har en betydelig erhvervsindtægt, hvis et forestående arbejdsforsøg (fx i fleksjob) kan antages at føre til en sådan indtægt,

eller hvis det anses for tvivlsomt, om den pågældende varigt vil have en betydelig erhvervsindtægt.

Pensionen kan gøres hvilende uden tidsbegrænsning, eller kommunen kan beslutte, inden for hvilket tidsrum pensionen skal gøres hvilende.

Skånejob (Løntilskudsjob)

Kommunen kan give tilbud om skånejob med løntilskud til personer, der får førtidspension, når de pågældende ikke er i stand til at fastholde eller opnå beskæftigelse på nedsat tid på normale vilkår på arbejdsmarkedet.

I job med løntilskud opretholder den pågældende sin førtidspension og modtager løn fra virksomheden. Lønnen og øvrige arbejdsvilkår, herunder arbejdstiden, fastsættes ved aftale mellem arbejdsgiveren og den ansatte og i samarbejde med de faglige organisationer. Det er arbejdsgiveren, der udbetaler lønnen til den ansatte. Kommunen giver arbejdsgiveren tilskud til lønnen. Løntilskuddet udgør 21,92 kr. (2007) pr. time. I særlige tilfælde kan løntilskuddet udgøre 38,37 kr. (2007) pr time. Det kan fx være i de tilfælde, hvor arbejdsvejen er meget begrænset.

3.2. Udviklingen

Det fremgår af tabel 3.1, at relativt få førtidspensionister er i skånejob. Kun mellem 200 og 300 af de førtidspensionister, der tilkendes pension i årene 2001 til 2005, er i et skånejob året efter, de har fået tilkendt pension. Det svarer til under 2 pct. af de førtidspensionister, der tilkendes pension i de pågældende år. Førtidspensionsreformen har således ikke ført til en ændring i antallet af nytilkendte førtidspensionister, der er i skånejob.

Tabel 3.1. Førtidspensionister i skånejob året efter tilkendelsesåret, procentvis fordelt på alder, særskilt for tilkendelsesår og køn. 2001-2005

	2001			2002			2003			2004			2005		
	kvinder	mænd	i alt	kvinder	mænd	i alt	kvinder	mænd	i alt	kvinder	mænd	i alt	kvinder	mænd	i alt
	pct.														
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
under 20 år	1	1	1	0	3	1	2	3	2	0	2	1	2	3	2
20-29 år	22	30	25	21	22	22	28	23	25	23	40	33	28	41	34
30-39 år	23	23	23	22	22	22	18	18	18	26	17	20	24	18	20
40-49 år	34	24	29	33	20	26	35	28	31	30	20	24	20	18	20
50-59 år	20	21	20	20	29	24	15	27	21	21	20	20	25	18	22
60 år og derover	1	2	2	4	4	4	2	2	2	1	1	1	1	1	1
	Personer														
Total i alt	143	122	265	136	140	276	100	114	214	117	163	280	110	131	241

Kilde: Ankestyrelsen og DREAM

Note: Alder er beregnet ultimo tilkendelsesåret

Den aldersmæssige fordeling viser dog, at der er sket en mindre forskydning efter reformen, således at det før reformen primært var førtidspensionister i alderen 40-49 år, der arbejdede i skånejob, mens det efter reformen primært er de 20-29 årige, jf. tabel 3.1.

Skånejob er langt fra den eneste mulighed førtidspensionister har for at opnå en tilknytning til arbejdsmarkedet. Det fremgår af tabel 3.2, at der blandt de personer, som fik tilkendt førtidspension i årene lige før reformen, var ca. 1.300 personer (svarende til ca. 9 pct. af samtlige tilkendelser i 2001), der havde supplerende arbejdsindkomster 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. i antallet af nytilkendte førtidspensionister, der har supplerende arbejdsindkomster.

Desuden ses der en tendens til, at de førtidspensionister, som arbejder, gennemsnitligt tjener mindre efter gennemførelsen af reformen.

Førtidspensionsreformen synes på den måde at have betydet et fald i omfanget af nytilkendte førtidspensionisters tilknytning til arbejdsmarkedet. Det kan indikere, at gruppen, der i dag overgår til førtidspension, har en relativt mindre restarbejdsevne end de, der fik tilkendt førtidspension før reformen. Resultatet er således i overensstemmelse med intentionen med førtidspensionsreformen.

Tabel 3.2. Førtidspensionister med lønindkomst året efter tilkendelsesåret, procentvis fordelt på indkomst, særskilt for tilkendelsesår og køn. 2000-2004

	2000			2001			2002			2003			2004		
	kvinder	mænd	i alt	kvinder	mænd	i alt	kvinder	mænd	i alt	kvinder	mænd	i alt	kvinder	mænd	i alt
	pct.														
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
under 25.000 kr.	26	28	27	26	29	27	23	29	26	28	30	29	28	41	35
25.000 til 50.000 kr.	18	17	18	15	16	15	16	15	16	17	17	17	21	20	20
50.000 til 75.000 kr.	11	10	11	11	8	9	8	6	7	7	10	9	14	12	13
75.000 til 100.000 kr.	7	8	8	7	7	7	7	4	6	8	5	6	7	4	5
100.000 til 150.000 kr.	10	8	9	11	8	9	12	8	10	15	8	12	14	8	11
150.000 til 200.000 kr.	8	8	8	7	6	7	10	9	9	8	5	6	9	4	6
200.000 til 300.000 kr.	15	13	14	15	15	15	18	17	18	13	15	14	6	7	6
300.000 til 400.000 kr.	3	5	4	7	7	7	6	6	6	4	6	5	2	3	2
400.000 kr. og derover	1	3	2	1	4	2	1	6	3	1	3	2	1	1	1
	personer														
Total i alt	661	639	1.300	648	631	1.279	757	647	1.404	421	449	870	375	454	829

Kilde: Ankestyrelsen og COR

Note: Alder er beregnet ultimo tilkendelsesåret

Kommunen skal holde sig underrettet om pensionistens forhold med henblik på at kontrollere, om der fortsat er ret til den tilkendte førtidspension. Der skal træffes afgørelse om frakendelse af pension, hvis der er sket en væsentlig forbedring af arbejdsevnen, som medfører, at pensionisten vedvarende kan være selvforsørgende ved indtægtsgivende arbejde.

Det sker dog sjældent, at kommunerne frakender en allerede tilkendt førtidspension. I de senere år har der været 3-6 årlige frakendelsessager blandt hele gruppen af førtidspensionister på ny og gammel ordning. Det begrænsede antal frakendelser skal ses

i sammenhæng med, at førtidspension kun kan tilkendes, når det er dokumenteret, at arbejdssevnen er varigt nedsat i væsentligt omfang.

3.3. Sammenfatning

Siden gennemførelsen af førtidspensionsreformen er der sket et fald på mere end 30 pct. i antallet af førtidspensionister, der arbejder året efter, de fik tilkendt pension. Der ses desuden en tendens til, at de førtidspensionister, der arbejder, gennemsnitligt tjener mindre efter gennemførelsen af reformen.

Sammenlagt kan det indikere, at gruppen, der i dag overgår til førtidspension, har en relativt mindre restarbejdssevne end de, der fik tilkendt førtidspension før reformen.

4. Dækning af nødvendige merudgifter ved den daglige livsførelse

4.1. Baggrund og forventninger

Et element i førtidspensionsreformen var at forenkle ydelsesstrukturen, således at førtidspensionsydelsen kun skulle dække almindelige forsørgelsesudgifter. Reglerne om dækning af merudgifter (servicelovens § 100) blev derfor udvidet til også at omfatte førtidspensionister på den nye ordning, som ikke fik mulighed for at søge om bistands- og plejetillæg, helbredstillæg eller personlige tillæg.

Det er kommunerne, der træffer afgørelse om hjælp til merudgifter til personer mellem 18 og 65 år, som har en varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Bestemmelsen skal sikre, at en person med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne kan få dækket de nødvendige merudgifter, der er en forudsætning for at få dagligdagen til at fungere. For at være omfattet af bestemmelsen skal ansøgeren sandsynliggøre merudgifter på mindst 500 kr. pr. måned/6.000 kr. årligt - 'bagatelgrænsen'. Merudgiftsydelsen udbetales i faste ydelsestrin, som det fremgår af tabel 4.1.

Tabel 4.1. Ydelsestrin for merudgiftsydelse

Skønnede merudgifter pr. måned	Skønnede merudgifter årligt	Udbetalt merudgiftsydelse årligt
500-1.749 kr.	6.000-20.988 kr.	18.000 kr.
1.750-2.249 kr.	21.000-26.988 kr.	24.000 kr.
2.250-2.749 kr.	27.000-32.988 kr.	30.000 kr.
2.750-3.249 kr.	33.000-38.988 kr.	36.000 kr.
Osv.	Osv.	Osv.

4.2. Udviklingen

4.2.1. Antal modtagere og udgifter

Det fremgår af tabel 4.2., at antallet af modtagere af merudgiftsydelse i hele perioden har ligget under det skønnede antal modtagere. I 2005 og 2006 sker der imidlertid en betydelig vækst i antallet af modtagere af merudgiftsydelse. Væksten kan formentligt til dels forklares med Ankestyrelsens afgørelse om, at insulinkrævende diabetikere er

omfattet af personkredsen for merudgiftsydelse og kan anvende Diabetesforeningens vejledende satser til at sandsynliggøre merudgifter til diætkost (SM C-28-05, juni 2005). Det samlede antal modtagere af merudgiftsydelse ligger dog fortsat en smule under det skønnede niveau.

Tabel 4.2. Skønnet og faktisk antal modtagere af merudgiftsydelse. 2003-2006

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

Kilde: Danmarks Statistik

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

Det fremgår af tabel 4.3, at de faktiske udgifter til merudgiftsydelse i hele perioden har været lavere end skønnet i forbindelse med reformen, men at der er en stigende tendens. De skønnede udgifter var dog oprindeligt anslået med nogen usikkerhed, da udgifter til merudgiftsydelse frem til 2002 blev konteret sammen med en række andre handicapkompenserende bestemmelser. Der var derfor ikke overblik over de samlede udgifter til merudgiftsydelse, og hvor mange personer der modtog ydelsen før 2002.

Tabel 4.3. Skønnede og faktiske udgifter til merudgiftsydelse, mio. kr. (2001 PL). 2003-2006

	2003	2004	2005	2006*
Skønnede udgifter ved reformen i alt	50	150	244	332
Faktiske udgifter i alt	47	69	147	231
Faktiske udgifter i pct. af skønnede	93	46	60	69

Kilde: Danmarks Statistik – kommunale regnskaber

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

Antagelsen om, at væksten i antallet af modtagere til dels består af personer med insulinkrævende diabetes, understøttes af, at udgiftsniveauet ikke er vokset i samme omfang som antallet af modtagere. Der er dermed tale om, at et større antal modtagere får udbetalt den laveste ydelse på 18.000 kr. årligt.

4.2.2. Udmåling af hjælpen

Ved førtidspensionsreformen blev der som beskrevet ovenfor fastlagt faste satser for udmåling af merudgiftsydelse til voksne⁴. Der var fokus på, at der skulle tages udgangspunkt i de sandsynliggjorte merudgifter på baggrund af et ønske om administrativ enkelthed, ligesom den laveste sats for merudgiftsydelse blev fastlagt til et relativt højt niveau, da ydelsen skulle tage højde for en del af de ulemper og ikke specificerbare merudgifter, der er ved en funktionsnedsættelse.

Både evalueringen af funktionsevnetmetoden og praksisundersøgelser peger dog på, at kommunerne i et vist omfang finder princippet om sandsynliggjorte merudgifter

⁴ Det bemærkes, at merudgiftsydelse til børn ligeledes beregnes på baggrund af skønnede udgifter, men at satser og bagatelgrænse reguleres årligt. Da afstanden mellem bagatelgrænse og laveste ydelsestrin er mindre end på voksenområdet, er der større overensstemmelse mellem skønnede merudgifter og udbetalt ydelse ved merudgifter til børn.

vanskeligt at administrere (Servicestyrelsen, 2005; Ankestyrelsen 2005; Bornholm, 2005). Der er tegn på, at muligheden for at opnå merudgiftsydelse i en række tilfælde afhænger af den enkeltes evner til og muligheder for at dokumentere merudgifter f.eks. ekstraudgifter til el, varme og vand – og at princippet om sandsynliggjorte merudgifter derfor udvandes.

En anden problemstilling, der vedrører udmålingen af hjælpen, omhandler særligt gruppen af insulinkrævende diabetikere, der særligt fra 2005 formodes at have haft betydning for væksten i antallet af modtagere af merudgiftsydelse. En stor del af insulinkrævende diabetikere kan alene sandsynliggøre merudgifter på mellem 5-700 kr. om måneden til dækning af udgifter til diætkost, insulin og evt. fodpleje. Med det fastlagte laveste ydelsestrin på 1.500 kr. pr. måned bliver der derfor tale om en betydelig overkompensation ved udmålingen af hjælp til denne gruppe. Tilsvarende gør sig formentligt gældende for andre grupper, fx personer med cøliaki (glutenallergi) og personer med funktionsnedsættelser, hvor der primært kompenseres via andre handicapkompenserende foranstaltninger, og hvor der derfor kun er beskedne merudgifter.

Tabel 4.4. Modtagere af merudgiftsydelse i 2005

Udbetalt beløb pr. måned	Antal personer	Andel i pct.
0 -1499 kr.	670 ⁵	7,0
1.500-1.999 kr.	4.670	48,9
2.000-2.499 kr.	1.358	14,2
2.500-2.999 kr.	584	6,1
3.000-3.499 kr.	617	6,5
3.500-3.999 kr.	318	3,3
4.000-4.999 kr.	456	4,7
5.000-5.999 kr.	210	2,2
6.000-6.999 kr.	174	1,9
7.000-7.999 kr.	113	1,2
8.000-8.999 kr.	58	0,6
9.000-9.999 kr.	57	0,6
10.000-19.999 kr.	210	2,2
20.000-29.999 kr.	43	0,5
30.000 kr. og over	21	0,2
I alt	9.554	100,0

Kilde: Særkørsel fra Danmarks Statistik

Tabel 4.4 viser, at næsten halvdelen af alle modtagere af merudgiftsydelse får udbetalt den laveste sats. Tabellen viser dog også en stor spredning i udbetalingerne, idet 11 pct. af alle modtager får udbetalt mere end 50.000 kr. årligt i merudgiftsydelse, og enkelte personer får udbetalt mere end 300.000 kr. årligt.

⁵ Da laveste ydelsestrin er 1.500 kr. pr. måned, er der sandsynligvis dels tale om et antal fejlindberetninger fra kommunerne og dels tale om, at nogle kommuner, i det omfang en del af udgifterne til f.eks. kurser, taxakørsel eller lignende betales direkte af kommunen efter regning, glemmer at inkludere disse udbetalinger i indberetningerne til Danmarks Statistik.

4.3. Sammenfatning

Såvel det samlede antal modtagere som det samlede udgiftsniveau ligger fortsat under det skønnede i forbindelse med førtidspensionsreformen.

Det er ikke muligt at fastslå, om årsagen til det lavere niveau skyldes den usikkerhed, der var om det tidligere antal af modtagere af merudgiftsydelse, eller om årsagen er en relativ restriktiv praksis i forhold til merudgiftsydelse i kommunerne. Ankestyrelsens praksisundersøgelse om merudgiftsydelsen understøtter dog ikke umiddelbart den sidste antagelse (Ankestyrelsen, 2005).

Reglerne om faste ydelsestrin for merudgiftsydelse på et ret højt startniveau medfører, at der for en relativt stor andel af modtagerne af merudgiftsydelse sandsynligvis er et stort spring mellem sandsynliggjorte udgifter og den udbetalte merudgiftsydelse. Udgifterne kan med andre ord være væsentlig lavere end selve ydelsen, således at sandsynliggjorte merudgifter på lige over 6.000 kr. årligt udløser en merudgiftsydelse på 18.000 kr. årligt.

5. Supplerende arbejdsmarkedspension til førtidspensionister

5.1. Baggrund og forventninger

I forbindelse med førtidspensionsreformen blev der indført en mulighed for, at alle førtidspensionister kunne indbetale bidrag til en supplerende arbejdsmarkedspension. Pensionisten betaler selv 1/3 af bidraget, og kommunen betaler 2/3 af bidraget. Kommunens udgifter refunderes fuldt ud af staten. Når førtidspensionisten bliver folkepensionist, omdannes de indbetalte bidrag til en livsvarig pensionsret.

Personer der er tilkendt førtidspension efter den gamle førtidspensionsordning har også mulighed for at tilmelde sig den supplerende arbejdsmarkedspension.

Bidraget er i 2007 på 4.900 kr. årligt. Bidraget indbetales enten til ATP, til et livsforsikringsselskab eller en pensionskasse efter førtidspensionistens valg. Størstedelen af ordningerne bliver administreret af ATP.

I forbindelse med indførelsen af ordningen blev det skønnet, at 48.600 førtidspensionister ville være tilmeldt den supplerende arbejdsmarkedspensionsordning i 2006.

5.2. Udviklingen

Knap 56.000 førtidspensionister havde i 2006 tilsluttet sig den supplerende arbejdsmarkedspension for førtidspensionister, heraf ca. 51.000 i ATP.

Tabel 5.1. Antal helårsindbetalere til den supplerende arbejdsmarkedspension

	2003	2004	2005	2006
Antal indbetalere	38.700	48.800	53.900	55.900

Kilde: Forslag til Finanslov for 2007

Note: Tallene for 2007 er baseret på skøn

Tallene omfatter førtidspensionister tilkendt pension efter reglerne før og efter januar 2003 og svarer til, at der i dag er knap 7.500 flere indbetalere til ordningen end skønnet ved indførelsen af ordningen. Nedenfor ses en karakteristik af indbetalere til ATP fordelt på køn og alder. Som det fremgår, er der ikke stor forskel på, hvor mange kvinder/mænd, der har tilmeldt sig ordningen

Tabel 5.2. Helårsindbetalere til den supplerende arbejdsmarkedspension i ATP i forhold til alle førtidspensionsmodtagere. Antal og andel. Fordelt på køn og alder. 2005.

	Pct. tilslutning kvinder	Pct. tilslutning mænd	Antal indbetalere i alt	Pct. tilslutning i alt
Alder				
15-19 år	31	27	217	29
20-29 år	25	24	2.041	24
30-39 år	23	20	5.119	21
40-49 år	23	18	10.649	20
50-59 år	23	19	20.422	21
60-64 år	18	17	9.970	19
65-66 år	13	12	2.211	13
I alt	-	-	50.629	-

Kilde: ATP

Førtidspensionister har også mulighed for efter eget valg at indbetale til et andet pensionsinstitut, som udbyder en ordning, der opfylder de fastsatte betingelser. Her er PensionDanmark det selskab, der ud over ATP har flest tilmeldte til ordningen. PensionDanmark har oplyst, at de har 4.197 indbetalere til ordningen i 2006. Dette tal har været støt stigende siden ordningen blev indført og er vokset fra 2.624 tilmeldte indbetalere i 2004 og 3.447 i 2005.

5.2.1. Variation mellem kommuner

ATP foretog i 2005 en analyse, der viste, at der var betydelig geografisk spredning i tilslutningen til den supplerende arbejdsmarkedspension. I nogle kommuner sagde 9 ud af 10 nye førtidspensionister således ja til ordningen, mens der i andre kommuner ikke var en eneste af de nye førtidspensionister, der blev tilmeldt ordningen. Analysen viste desuden, at flere kommuner efterspurgte mere information om ordningen.

Socialministeriet udsendte derfor et stort antal pjecer om ordningen til alle landets kommuner i januar 2007. Der var én pjece rettet mod førtidspensionisten og én pjece rettet mod sagsbehandleren. Samtidig blev den supplerende pensionsordning omtalt i de pensionsmeddelelser, der omkring årsskiftet blev udsendt til alle førtidspensionister om pensionen for 2007.

5.3. Sammenfatning

Tilslutningen til den supplerende arbejdsmarkedspension har været en smule højere end det oprindeligt blev skønnet og er stadigt stigende. Det er endnu for tidligt at vurdere effekterne af informationsindsatsen, men det må forventes, at informationsindsatsen vil bidrage til en mindre geografisk spredning i tilslutningen til ordningen.

II. DET RUMMELIGE ARBEJDSMARKED

Som led i reformen blev det præciseret, at visitation til fleksjob forudsætter, at det er konstateret, at arbejdsevnen er varigt nedsat. Dvs. at det er afprøvet, om personen via arbejdsprøvning, revalidering, herunder evt. forsøg på omplacering m.v., har mulighed for at blive ansat i et understøttet job, herunder efter de sociale kapitler.

Endvidere 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. Hensigten var endvidere at styrke den aktive indsats, herunder at øge brugen af revalidering, og at tydeliggøre arbejdsmarkedets parters ansvar for personer med en mindre nedsættelse af arbejdsevnen.

Samtidig ønskede man at sikre, at personer i fleksjob så vidt muligt blev stillet som andre personer på arbejdsmarkedet. Derfor forbedrede man reglerne om ledighedsydelse og indførte fleksydelsen, der er en ydelse, der træder i stedet for efterløn. Endvidere fik selvstændige erhvervsdrivende ret til tilskud til at blive fastholdt i egen virksomhed, hvis de opfylder betingelserne for fleksjob.

Den aktivrettede indsats blev endvidere forbedret, ved at kommunerne fik mulighed for at oprette særlige formidlingsenheder og ved indførelse af arbejdsevnetoden.

Reglerne, som skulle forbedre indsatsen for et mere rummeligt arbejdsmarked, trådte i kraft henholdsvis 1. juli 2001 og 1. juli 2002. Baggrunden for, at de trådte i kraft før den endelige implementering af førtidspensionsreformen den 1. januar 2003, var, at arbejdsmarkedet skulle være parat til ændringerne i reglerne om førtidspension.

Overordnet kan man sige, at reformen betød, at den aktive indsats altid går forud for passiv forsørgelse.

6. Fleksjob og ledighedsydelse

6.1. Udviklingen

6.1.1. Udviklingen i tilgangen til fleksjob og ledighedsydelse

I 2005 var der godt 36.000 personer i fleksjob, hvilket er 90 pct. flere end forventet i forbindelse med vedtagelsen af førtidspensionsreformen. Tilgangen har således været højere end forventet. De årlige visitationer til fleksjob er steget fra knap 8.000 i 2001 til ca. 12.800 i 2004. Men herefter er antallet af årlige visitationer faldet, og ligger i 2006 på 9.400 visitationer, *jf. figur 6.1.*

Fleksjobvisiterede kan enten komme direkte i fleksjob eller vente på et fleksjob på ledighedsydelse, særlig ydelse eller kontanthjælp⁶. Af figur 6.1 fremgår tilgangen til

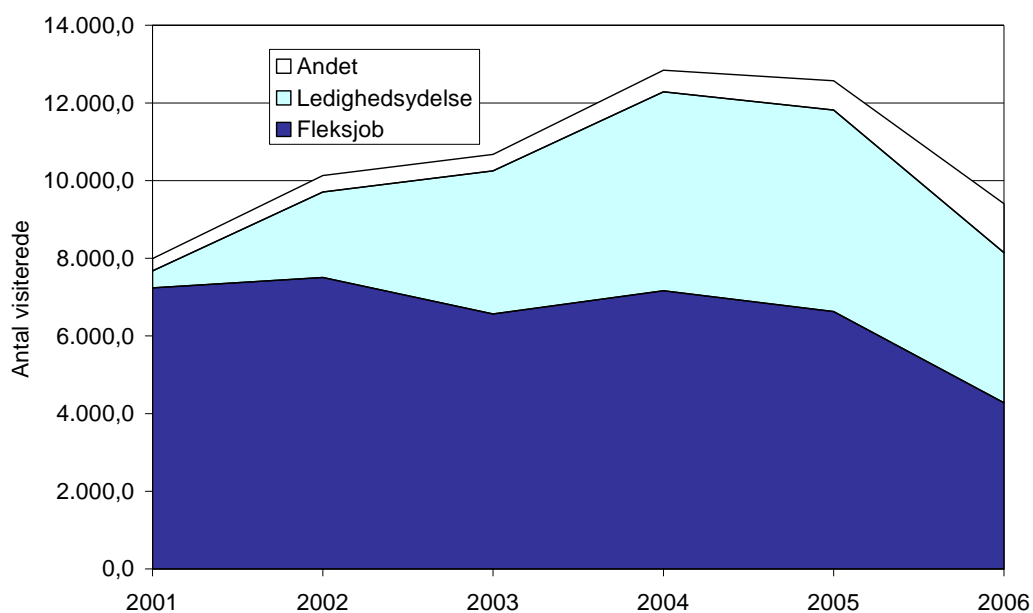
⁶ Når der i dette kapitel henvises til ledighedsydelse, vil det også omfatte fleksjobvisiterede, der modtager særlig ydelse og kontanthjælp, hvis ikke andet er angivet.

fleksjob og ledighedsydelse mv. I 2006 fik næsten 4.300 personer et fleksjob lige efter fleksjobvisiteringen, hvilket er næsten 3.000 personer færre end i 2001. Tilsvarende kom knap 3.900 personer på ledighedsydelse i 2006 mod ca. 450 i 2001. Tilgangen til ledighedsydelse er således steget markant siden 2001.

Udviklingen har betydet, at andelen af fleksjobvisiterede, der starter på ledighedsydelse er steget væsentligt siden 2001. Antallet af oprettede fleksjob har slet ikke kunnet følge med antallet af visitationer, hvorfor ledighedsprocenten i fleksjobordningen er steget til over 20 pct. i 2006.

Et formål med ændringerne af førtidspensionsreglerne var, at de, som havde en arbejdsevne, ikke skulle på førtidspension, men i stedet i fleksjob. Førtidspensionsreformen skulle således medføre en stigning i antal visiterede til fleksjob. Som det kan ses af figur 6.1, er tilgangen til ordningen i dag større end i 2001.

Figur 6.1. Årligt antal visiterede til fleksjob, særskilt for forsørgelse. 2001-2006



Kilde: DREAM og fleksjob og ledighedsydelsesregistret.

Note: Andet inkluderer fleksjobvisiterede personer på kontanthjælp, særlig ydelse samt uoplyst.

For alle fleksjobvisiterede gælder, at kvinder udgør ca. 60 pct. af alle visitationer hvert år tilbage til 2001. Andelen af personer med anden etnisk baggrund end dansk er steget fra at udgøre knap 7 pct. i 2001 til godt 8 pct. i 2006. Heraf kom knap 2/3 fra ikke-vestlige lande i 2006.

Personer med anden etnisk baggrund end dansk er underrepræsenteret blandt fleksjobvisiterede i alle årene mellem 2001-2006. I 2006 havde 8,2 pct. af de samlede visiterede en anden etnisk baggrund end dansk, mens det gjorde sig gældende for 9,1 pct. af den samlede befolkning i alderen 18-66 år.

Siden 2003 har knap 40 pct. af de fleksjobvisiterede været i alderen 50-59 år på visitationstidspunktet, *jf. tabel 6.1*. Personer visiteret til fleksjobordningen er

gennemsnitligt blevet ældre fra 2001 til 2006. I 2006 var ca. 73 pct. af de visiterede 40 år eller derover. I 2001 var det 70 pct. Samtidig ses det, at langt hovedparten (82 pct.) af stigningen i bruttotilgangen fra 2001 til 2006 kan henføres til gruppen af personer fyldt 50 år.

Tabel 6.1. Antal visitationer til fleksjobordningen fordelt på alder og visitationsår. 2001-2006

	2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	Personer	Pct.	Personer	Pct.	Personer	Pct.	Personer	Pct.	Personer	Pct.	Personer	Pct.
I alt	7.989	100,0	10.130	100,0	10.674	100,0	12.842	100,0	12.569	100,0	9.409	100,0
under 20 år	34	0,4	33	0,3	26	0,2	43	0,3	36	0,3	38	0,4
20-29 år	644	8,1	752	7,4	686	6,4	881	6,9	801	6,4	660	7,0
30-39 år	1.740	21,8	2.044	20,2	2.108	19,7	2.480	19,3	2.439	19,4	1.840	19,6
40-49 år	2.779	34,8	3.323	32,8	3.444	32,3	4.050	31,5	4.090	32,5	2.980	31,7
50-59 år	2.663	33,3	3.830	37,8	4.208	39,4	5.095	39,7	4.886	38,9	3.639	38,7
60 år og derover	129	1,6	148	1,5	202	1,9	293	2,3	317	2,5	252	2,7

Kilde: FLY-registret og DREAM

Note: Alder er beregnet pr. visitationsdato

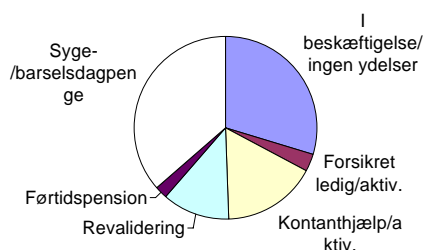
6.1.2. Forsørgelse inden fleksjobvisitering

Nedenfor belyses hvilken forsørgelse personer, der er blevet visiteret til fleksjob, havde i ugen, før de blev visiteret.

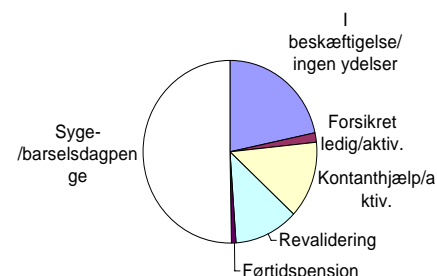
I en undersøgelse fra rådgivningsfirmaet DISCUS A/S om ansatte i fleksjob fra oktober 2006 skelnes der mellem to typer af fleksjob, indslusnings- og fastholdelsesfleksjob (DISCUS, 2006). Personer i fastholdelsesfleksjob er personer, der fortsætter i fleksjob på deres tidligere arbejdsplads. De indslusede kommer typisk i fleksjob efter en længere periode på overførselsindkomst. Disse personer har hyppigere været en periode på ledighedsydelse, før de påbegynder et fleksjob.

I figur 6.2-5 fremgår, hvilken forsørgelse personerne havde, der blev visiteret til fleksjob i henholdsvis 2001 og 2005. Det fremgår af figur 6.2 og 6.3, at andelen, der kommer fra beskæftigelse, er faldet fra 2001 til 2005. Det er dog fortsat over en femtedel af dem, som starter i fleksjob, der kommer direkte fra beskæftigelse. Samtidig er andelen, som kommer fra sygedagpenge, øget betydeligt.

Figur 6.2. Forsørgelse før visitation til fleksjob, for personer der starter i fleksjob. 2001



Figur 6.3. Forsørgelse før visitation til fleksjob, for personer der starter i fleksjob. 2005

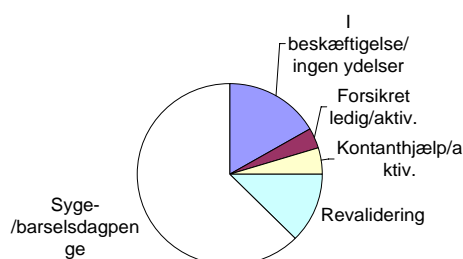


Kilde: DREAM og FLY-registret.

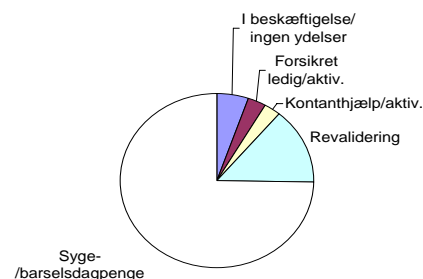
De, der påbegynder fleksjob med det samme, kommer oftere direkte fra beskæftigelse, jf. figur 6.2 og 6.3, end visiterede, der først har en periode på ledighedsydelse, før de påbegynder et fleksjob jf. figur 6.4 og 6.5.

Personer, der modtager ledighedsydelse efter visitationen til fleksjob, kommer oftest fra sygedagpenge. Andelen, der kommer fra sygedagpenge, er øget mellem 2001 og 2005, mens andelen, der kommer fra beskæftigelse, er faldet.

Figur 6.4. Forsørgelse før visitation til fleksjob, for personer der starter på ledighedsydelse. 2001



Figur 6.5. Forsørgelse før visitation til fleksjob, for personer der starter på ledighedsydelse. 2005



Kilde: DREAM og FLY-registret.

Andelen som kommer fra revalidering og kontanthjælp er omtrent den samme i begge år, og uanset om den fleksjobvisiterede kommer direkte i fleksjob eller først i ledighedsydelse.

6.1.3. Ansatte i fleksjob

DISCUS gennemførte i perioden november 2005 til august 2006 en landsdækkede undersøgelse af eksisterende fleksjob med henblik på at give et indblik i eksisterende

fleksjob og processerne omkring fleksjobvisitation, oprettelsen af fleksjob og udviklingen over tid (DISCUS, 2006).

Undersøgelsen viser, at ansatte i fleksjob stortrives, og at ordningen primært bruges af personer, der har været på arbejdsmarkedet i mere end 20 år.

Hyppigst anvendte skånehensyn er ”kortere arbejdstid”. I 56 pct. af fleksjobbene gives 2/3 tilskud til mindstelønnen. 2/3 tilskud er især steget for indslusede.

Halvdelen - oftest de fastholdte - har omtrent samme indkomst som før fleksjobbet. Indkomstforbedringer ses især blandt indslusede, som tidligere modtog kontanthjælp og/eller blot har folkeskolebaggrund. Ca. 1/3 af de indslusede har forbedret deres samlede indkomst.

Der er en overvægt af fleksjob på offentlige arbejdspladser – formentlig som følge af den statslige pulje og de kommunale puljer, som yder tilskud til den del af lønnen, der ikke dækkes af tilskud fra fleksjobordning. Til gengæld er der en vækst af fleksjob på private arbejdspladser i de senere år, især i relation til indslusningsfleksjob. Mindre virksomheder med under 50 ansatte opretter forholdsvis flere fleksjob (68 pct.). Private virksomheder med over 100 ansatte tegner sig for 18 pct. 2/3 af de fleksjobvisiterede med videregående uddannelse er ansat på en offentlig arbejdsplads (75 pct. af de fastholdte og 57 pct. af de indslusede.)

Undersøgelsen viser også, at ordningen i de første år primært blev anvendt til indslusning, men i de senere år i stigende grad til fastholdelse. Inden for de seneste år er antallet af indslusningsjob igen steget.

Undersøgelsen peger på, at der er en vækst i 2/3 løntilskud for indslusede, som ikke entydigt kan tages som udtryk for, at restarbejdsevnen er blevet stadig ringere for de personer, som visiteres til fleksjob. Arbejdsmarkedsforhold som færre jobåbninger til indslusning af ufaglærte spiller også ind, og det er netop for denne gruppe, undersøgelsen viser den største vækst i 2/3 løntilskuddene. Undersøgelsen viser også, at for de svageste er jobmuligheden ofte et ”skræddersyet job”.

Hvad specielt angår de fastholdte peger undersøgelsen på, at de fleksjobansattes høje gennemsnitsalder, overvægten af fysiske sygdomme, nedslidning samt den konsekvente brug af nedsat tid blandt de fastholdte kan give den tanke, at fastholdelse via fleksjob til tider kompenserer for manglende senioraftaler og /eller arbejdsmiljøforbedringer. Fx på arbejdspladser, hvor forøgelse af arbejdstempoet, hyppige ændringer i arbejdsfunktioner eller voksende krav til at påtage sig fleksibel arbejdstid, vanskeliggør hensyn til medarbejderes fysiske eller psykiske svækkelse af helbredet.

Undersøgelsen nævner også, at opfølgningen af, om tilskuddet til arbejdsgiveren modsvarer den nedsatte arbejdssevne, mere og mere har karakter af en administrativ opfølgning – i bedste fald afkrydsning af et skema – og derfor ikke af en reel revurdering. Den manglende revurdering af arbejdssevnen som led i opfølgningen af ansatte i fleksjob og tendensen til at betragte de fleksjobansattes arbejdssevne som permanent nedsat indebærer, at en evt. forbedring af arbejdssevnen bl.a. som følge af nye

behandlingsformer som udgangspunkt ikke fører til ændringer i ansættelsen (DISCUS, 2006).

6.1.4. Personer, der venter på et fleksjob

Ifølge Danmarks Statistik var der gennemsnitlig 10.300 personer på ledighedsydelse eller særlig ydelse i 2005, hvilket svarer til en stigning på mere end 650 pct. i forhold til 2001, *jf. tabel 6.6*. I 2005 ventede gennemsnitlig lidt mere end halvdelen på deres første fleksjob, mens det ”kun” var tilfældet for knap 40 pct. i 2001.

Tabel 6.6. Antal helårspersoner på ledighedsydelse eller særlig ydelse. 2001-2005

	2001	2002	2003	2004	2005
I alt	1.351	2.515	5.292	8.313	10.305
Ledighedsydelse mellem fleksjob	479	872	2.349	3.399	3.555
Ledighedsydelse i visitationsperioden før første fleksjob	530	1.081	2.254	3.995	5.471
Ledighedsydelse under ferie	338	525	576	685	895
Ledighedsydelse under sygdom og barsel	0	27	71	194	352
Ledighedsydelse efter ustøttet beskæftigelse	0	1	1	2	2
Særlig ydelse	12	35	74	100	124

Kilde: Danmarks Statistik

Langt hovedparten af de visiterede kommer i fleksjob på et tidspunkt, men mange må vente i lang tid. 85 pct. af personerne, visiteret til et fleksjob i 2002, har siden fået et fleksjob. I 2005 er det kun 71 pct., der er kommet i fleksjob, hvilket bl.a. skyldes, at disse personer har haft kortere tid til efterfølgende at finde et fleksjob end de, som blev visiteret i 2002.

I 2002 har 72 pct. af de visiterede fået fleksjob indenfor 6 måneder efter visitationsdatoen. I 2005 var det 62 pct., *jf. tabel 6.7*.

Tabel 6.7. Andel fleksjobvisiterede som har fået et fleksjob fordelt på visitationsår, køn og tiden fra visitation til startdato på fleksjob. 2002-2005

	2002			2003			2004			2005		
	kvinder	mænd	i alt	kvinder	mænd	i alt	kvinder	mænd	i alt	kvinder	mænd	i alt
	pct.											
I alt	83	87	85	78	82	79	73	78	75	68	76	71
under 6 mdr.	69	77	72	62	70	65	59	67	62	58	67	62
6 mdr. - under 12 mdr.	5	4	5	7	5	6	7	6	7	7	6	7
12 mdr. - under 18 mdr.	3	2	3	4	3	4	4	3	4	3	2	2
18 mdr. - under 24 mdr.	2	1	2	3	2	2	2	1	2	0	0	0
24 mdr. - under 30 mdr.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	.	.	.
30 mdr. - under 36 mdr.	1	0	1	1	1	1	0	0	0	.	.	.
36 mdr. og derover	1	1	1	0	0	0
Antal i alt	5.019	3.549	8.568	4.997	3.484	8.481	5.561	4.090	9.651	5.043	3.882	8.925

Kilde: FLY-registret og DREAM

Man kan dog konstatere, at andelen, der kommer i fleksjob indenfor 6 måneder, er faldende over tid. Således kom kun 62 pct. af de, der blev visiteret i 2005, i fleksjob indenfor 6 måneder. Mændene kommer i alle årene hurtigere i fleksjob end kvinder. Der er for alle årene tale om en jævn fordeling over alder. Dog har personer fyldt 60 år ikke overraskende især svært ved at finde et fleksjob.

Tabel 6.8. Andel fleksjobvisiterede som endnu ikke har fået et fleksjob fordelt på visitationsår, køn og alder. 2002-2005

	2002			2003			2004			2005		
	kvinder	mænd	i alt	kvinder	mænd	i alt	kvinder	mænd	i alt	kvinder	mænd	i alt
I alt	17	13	15	22	18	21	27	22	25	32	24	29
under 20 år	20	0	3	0	24	19	63	14	23	44	22	28
20-24 år	15	9	12	15	10	12	29	19	22	25	18	21
25-29 år	16	10	14	25	14	21	28	20	25	36	21	30
30-34 år	14	13	14	22	20	21	26	19	23	35	25	32
35-39 år	16	11	15	20	19	20	25	22	24	31	26	29
40-44 år	16	13	15	20	18	19	28	24	26	32	26	30
45-49 år	19	13	17	24	17	21	25	22	24	32	26	30
50-54 år	18	16	17	22	21	22	28	22	26	33	25	29
55-59 år	18	12	15	23	19	21	28	21	25	32	21	27
60 år og derover	22	19	20	43	16	27	36	22	27	37	25	29
Antal i alt	1.030	532	1.562	1.417	776	2.193	2.067	1.124	3.191	2.414	1.230	3.644

Kilde: FLY-registret og DREAM

Note: Alder er beregnet pr. visitationsdato.

Lidt mere end 33 pct. af personer på ledighedsydelse pr. 31. december 2006 har gået ledige i mindre end 6 måneder, mens over 10 pct. har været på ledighedsydelse i mere end 2½ år.

Tabel 6.9. Længde på seneste periode med ledighedsydelse for de personer, der er på ledighedsydelse pr. 31. december 2006

	Kvinder	Mænd	i alt	kvinder	mænd	i alt
	Personer			pct.		
I alt	6.820	3.072	9.892	100	100	100
under 6 mdr.	2.156	1.149	3.305	32	37	33
6 mdr. - under 12 mdr.	1.412	642	2.054	21	21	21
12 mdr. - under 18 mdr.	1.044	434	1.478	15	14	15
18 mdr. - under 24 mdr.	755	306	1.061	11	10	11
24 mdr. - under 30 mdr.	518	201	719	8	7	7
30 mdr. - under 36 mdr.	386	135	521	6	4	5
36 mdr. og derover	549	205	754	8	7	8

Kilde: DREAM

DISCUS har i en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse fra april 2005 af personer, der afventer fleksjob på ledighedsydelse eller kontanthjælp, givet en nærmere beskrivelse af, hvad der kendetegner personer, der venter på et fleksjob.

7 ud af 10 modtagere af ledighedsydelse er kvinder. Hovedparten er af dansk oprindelse. Der er en overvægt af personer mellem 40 år og 60 år, og personerne har generelt et lavt uddannelsesniveau. 48 pct. på ledighedsydelse har alene en folkeskolebaggrund. Af de under 40 årige har 2/3 udelukkende en folkeskolebaggrund. Personer på ledighedsydelse har generelt en mangeårig arbejdserfaring. 6 ud af 10 har mere end 20 års erfaring. For otte ud af ti var offentlig forsørgelse, herunder sygedagpenge, indkomstgrundlaget inden visitation til fleksjob.

Der er meget store variationer med hensyn til, hvor længe personer venter på et fleksjob. Den gennemsnitlige ventetid er på 6-12 måneder, men den dækker over personer, der straks kommer i job, og personer der aldrig opnår et fleksjob. Revisitationen af personer på ledighedsydelse, der efter reglerne på undersøgelsestidspunktet skulle ske, når der er modtaget ledighedsydelse i 18 måneder inden for 24 måneder, medfører, at en del personer visiteres til førtidspension i forbindelse med revurderingen. På undersøgelsestidspunktet var der dog kun gennemført et begrænset antal re-visitationer (DISCUS, 2005).

Som led i aftalen af 7. februar 2006 om justering af fleksjobordningen er lovgivningen ændret bl.a. for at forberede visitationen, herunder re-visitationen. Revisitationen er fremrykket, så den skal ske allerede efter 12 måneder, og kravet til dokumentationsgrundlaget er præciseret i loven, og endelig er der givet kommunerne et bedre økonomisk incitament til at følge reglerne, idet kommunerne fremover kan miste retten til refusion, hvis revurderingen ikke er foretaget rettidigt.

6.1.5. Selvstændigt erhvervsdrivende

Ankestyrelsen offentliggjorde i februar 2006 en landsdækkende undersøgelse om kommunernes anvendelse og erfaringer med fleksjob til selvstændigt erhvervsdrivende (Ankestyrelsen, 2006f).

Undersøgelsen viste, at der i juni 2005 var dobbelt så mange mænd (889) som kvinder (368) i ordningen. 80 pct. var i aldersgruppen 41-60 år. Lidt flere fik et tilskud på 1/2 af lønnen end på 2/3 af lønnen. Årsagen til tilskuddet var for hen imod halvdelen lidelser i bevægeapparatet, hvoraf ryglidelser er den næsthøypigste årsag. De fleste er beskæftiget inden for handel, hotel og restaurationsbranchen. Også en stor del er beskæftiget med landbrug, fiskeri, råstofudvinding samt i bygge- og anlægsbranchen.

Den gennemsnitlige varighed i fleksjobbet er i lidt over halvdelen af kommunerne 1-2 år – i 54 kommuner over 2 år. Årsager til ophør af fleksjobbet er for over 1/3 helbredsmæssige forhold, men alderen har også betydning (lidt over 1/4). Nogle overgår også til fleksjob som lønmodtagere.

I lidt over halvdelen af sagerne er arbejdsevnen vurderet på grundlag af arbejdsprøvning (55 pct.), mens vurderingen kun er sket på baggrund af revalidering i 7 pct. af sagerne. I et mindre antal sager er der ikke sket en arbejdsprøvning. I 38 pct. af sagerne er arbejdsevnen udelukkende vurderet på baggrund af lægelige oplysninger og ressourceprofilen. Hovedparten (76 pct.) er arbejdsprøvet i egen virksomhed, 11 pct. i revalideringscenter eller lignende og 7 pct. i andre virksomheder (især i hovedstadsområdet).

Virksomhederne er overvejende mindre eller små virksomheder med enten få eller ingen ansatte. Halvdelen er enkeltmandsvirksomheder eller har alene ansat en ægtefælle. I godt 1/3 af virksomhederne er der 5 ansatte eller derunder. 82 pct. af virksomhederne har på visitationstidspunktet eksisteret i over 3 år.

Tilskuddet anvendes primært som løntilskud til den selvstændige (68 pct.), men knap 1/4 af virksomhederne anvender tilskuddet til at ansætte yderligere personale og 6 pct. til køb af ydelser.

Undersøgelsen påpeger, at det er et dilemma i ordningen, at visitation til fleksjob forudsætter, at det via revalidering, arbejdsprøvning m.v. er konstateret, at arbejdsevnen er varigt og væsentligt nedsat.

Da sigtet med ordningen er at fastholde selvstændige med en væsentlig og varigt nedsat arbejdsevne i egen virksomhed, henstillede Beskæftigelsesministeriet i en vejledning i forbindelse med reglernes ikrafttræden, at afprøvningen af arbejdsevnen så vidt muligt tilrettelægges under hensyntagen til, at den pågældende fortsat vil kunne drive den selvstændige virksomhed.

I tråd hermed sker en stor del af afprøvningsarbejdet i egen virksomhed.

Alt i alt fungerer ordningen efter hensigten. Men der er også problemer. Især er afprøvningen af arbejdsevnen vanskelig, da den – som nævnt - bør foretages på en sådan måde, at virksomheden ikke ophører som følge af arbejdsprøvningen. Endvidere kan kommunerne have svært ved at finde den løn, der skal lægges til grund for beregningen af tilskuddet, hvorfor nogle kommuner oplever ordningen som et ”tag selv bord”.

Som følge af de skærpede dokumentationskrav, som blev indført med fleksjobaftalen 2006, må det imidlertid forventes, at kommunerne i videre omfang vil benytte andre afprøvningsmetoder.

6.1.7. Flexjobaftalen 2006

Et element i aftalen om førtidspension og det rummelige arbejdsmarked var, at gennemførelsen af reformen skulle følges tæt, og at der skulle findes løsninger på problemerne, hvis forudsætningerne for aftalen viste sig ikke at holde.

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 og at vurdere, om ordningen fungerede efter hensigten. Som følge heraf udarbejdede regeringen i samarbejde med KL i juni 2005 en rapport om udviklingen i fleksjobordningen, der viste, at hovedproblemerne er usikker visitationspraksis og meget høj ledighed hos de fleksjobvisiterede.

En praksisundersøgelse fra Ankestyrelsen bekræftede den usikre visitationspraksis. Det betyder, at der kan være flere i fleksjobordningen, som kunne have klaret et arbejde på

normale vilkår, hvis de fx havde fået et tilbud om revalidering. Det kan samtidig medføre, at det bliver sværere at finde fleksjob til de personer, ordningen var tiltænkt.

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 skulle tages initiativer for at sikre, at:

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

De fleste af ændringerne, som udmøntede aftalen, trådte i kraft den 1. juli 2006.

Visitationen i kommunerne skal være bedre

Initiativerne til at sikre en bedre visitation er følgende:

1. Krav til dokumentationsgrundlaget for visitationen
2. Revurdering efter 12 måneder og krav til dokumentationsgrundlaget
3. Kommunen kan miste refusion for tilskud til fleksjob, ledighedsydelse mv.
4. Særlig fokus på området i 5 år.

I Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (beskæftigelsesloven) er det nu præciseret, hvilken dokumentation der skal foreligge som grundlag for en afgørelse om fleksjob. Der er ikke tale om nye regler, men alene om en præcisering af, at kommunen fortsat skal anvende arbejdsevneметoden og ressourceprofilen i forbindelse med påbegyndelse og behandling af sager om fleksjob.

Endvidere er revurderingen fremrykket fra 18 måneders ledighed til 12 måneders ledighed. Kommunen skal således foretage en vurdering af, om en person fortsat opfylder betingelserne for fleksjob, når personen har modtaget ledighedsydelse i 12 måneder inden for 18 måneder. Det er samtidig konkretiseret, at der skal foreligge samme dokumentationsgrundlag for afgørelsen som ved visitation til fleksjob.

Tilvejebringer kommunen ikke det krævede grundlag for at træffe en afgørelse om fleksjob, eller opfylder kommunen ikke sin pligt til at foretage revurdering i en sag om fleksjob, får kommunen i en periode af 3 år ikke refusion fra staten til løntilskud til arbejdsgiveren eller ledighedsydelse til ledige, der venter på et fleksjob.

Det er endvidere fastsat i beskæftigelsesloven, at den kommunale revision skal have særlig fokus på området i fem år efter reglernes vedtagelse. Revisionen skal således gennemgå halvdelen af alle nye tilkendelser og revurderinger af, om personen fortsat opfylder betingelserne for et fleksjob. Mangler der dokumentation i mere end 20 pct. af sagerne, skal kommunen selv afholde udgiften til en gennemgang af de øvrige sager.

Herudover vil de nye regler blive fulgt op af to praksisundersøgelser fra Ankestyrelsen. Den første undersøgelse omfatter tiden frem til 2008, og den sidste undersøgelse omfatter de følgende to år indtil 2010.

Ledigheden for visiterede til fleksjob skal ned

Initiativerne til at nedbringe ledigheden er følgende:

1. Individuelt kontaktføreløb
2. Sanktionsregler
3. Ret til 6 ugers selvvalgt uddannelse
4. Ret til anden aktør
5. Mulighed for mentor i fleksjob
6. Ret til fleksjobbevis.

Fleksjobvisiterede, der modtager ledighedsydelse eller særlig ydelse, har nu ret til en ligeså intens kontakt med kommunen, som fleksjobvisiterede, der modtager kontanthjælp eller starthjælp.

Som noget nyt skal kommunen have en individuel samtale med alle, der er visiteret til et fleksjob, hver gang personen har været ledig i 3 måneder. Under samtalen skal der med udgangspunkt i ressourceprofilen sættes fokus på, hvad personen selv og kommunen gør for at finde et fleksjob, herunder muligheden for at indlægge et CV i jobnet.dk. Borgeren skal også under samtalen have oplysning om muligheden for at få en anden aktør, retten til selvvalgt uddannelse i op til 6 uger og muligheden for at få støtte til mentor ved ansættelse i et fleksjob. Kontaktføreløbet skal fortsætte, indtil den ledige har fået et fleksjob.

Afslår eller udebliver en person, der modtager ledighedsydelse, uden gyldig grund fra en samtale i det individuelle kontaktføreløb, mister personen retten til ledighedsydelse i 3 uger. Det samme gælder personer, der modtager særlig ydelse. Retten kan helt bortfalde ved gentagen udeblivelse. Hvis ydelsen er bortfaldet, skal den genoptjenes, dvs. personen skal have været ansat i et fleksjob i 9 måneder inden for 18 måneder.

Endvidere mister kommunen retten til refusion fra staten, når en fleksjobvisiteret har været ledig i 18 måneder inden for 24 måneder. Retten til refusion genopstår, når personen har været i fleksjob i mindst 9 måneder inden for 18 måneder. Med kommunernes øgede medfinansiering får kommunen øget incitament til at finde et fleksjob til den ledige.

Ret til selvvalgt uddannelse af 6 ugers varighed har hidtil været forbeholdt personer, der modtager arbejdsløshedsdagpenge. Visiterede til fleksjob har nu fået den samme ret inden for de første 12 måneders sammenlagt ledighed og dermed samme mulighed for efter eget valg at opkvalificere og efteruddanne sig med henblik på at komme i beskæftigelse.

Endvidere får visiterede til fleksjob fra 1. januar 2007 ret til anden aktør, når personen har modtaget ledighedsydelse eller anden ydelse i 6 måneder inden for 9 måneder efter visitationen. Retten indtræder på ny, når personen har været ansat i fleksjob eller ordinær

beskæftigelse i 9 måneder inden for 18 måneder, og derefter igen været ledig i 6 måneder.

Efter 12 måneders ledighed skal kommunen henvise den fleksjobvisiterede til anden aktør, hvis kommunen vurderer, at den pågældende fortsat opfylder betingelserne for et fleksjob. Krav på anden aktør indtræder således først, når personen er revisiteret.

Baggrunden for reglerne er, at visiterede til fleksjob hurtigst muligt skal i job, så de ikke mister motivationen eller troen på, at de kan komme i beskæftigelse.

Kommunen indgår selv aftaler med andre aktører og skal tilstræbe, at det er en så varieret og kvalificeret kreds af aktører som muligt, herunder også frivillige organisationer. Kommunerne kan gå sammen med andre kommuner om at lave udbud, men har ikke pligt til det.

Den indsats, som anden aktør skal varetage, omfatter som minimum etablering af fleksjob, men den kan også indeholde etablering af afklaringsforløb, virksomhedspraktik m.v. Derimod kan myndighedsopgaver ikke overlades til anden aktør. Det er kommunen, der bestemmer, hvor længe en person skal være hos anden aktør.

Der er netop gennemført en undersøgelse om andre aktører til formidling af fleksjob (DISCUS, 2006). Undersøgelsen viser, at øget fokus i sig selv kan medvirke til at forbedre indsatsen. Sammenlignet med landsgennemsnittet var resultatet hos både de deltagende kommuner og andre aktører dobbelt så godt som resultatet for kommuner, der ikke deltog i forsøget.

På baggrund af forsøget er der nu igangsat et arbejde, som skal munde ud i nogle guidelines til kommunerne til støtte for samarbejdet med andre aktører. Herudover vil de nye beskæftigelsesregioner følge indsatsen og vurdere, om der evt. senere kan være behov for at gennemføre et statsligt rammeudbud.

Endelig har personer, der skal i fleksjob, som andre personer i tilskudsjob, ret til en mentor, som kan medvirke til, at personen får en god start i virksomheden.

Det er vedtaget, at der kan fastsættes regler om et fleksjobbevis, som ledige, der skal i fleksjob, kan bruge i ansættelsessituationer. De nærmere regler afventer resultatet af et forsøg.

De offentlige tilskud til fleksjob skal være rimelige

Der har ikke hidtil været noget loft over den løn, der kan lægges til grund for beregningen af løntilskud til arbejdsgivere med ansatte i fleksjob. Endvidere har visiterede til fleksjob haft krav på et tilbud om fleksjob på fuld tid, med mindre personen foretrak deltidsansættelse.

Reglerne har betydet, at der er givet tilskud til endog meget høje lønninger, ligesom som nævnt ca. 1/3 af de, der ansættes i fleksjob, oplever indkomststigninger.

Fra 1. juli 2006 kan tilskuddet højst beregnes ud fra et beløb på 404.480 kr. på årsbasis eller 210,23 kr. på timebasis (2007). Hertil kan lægges de arbejdsgiverbidrag, som arbejdsgiveren også kan få tilskud til.

Der er heller ikke længere automatisk ret til et fleksjob på fuld tid. En person, der visiteres til fleksjob, har således ikke ret til et tilbud om fleksjob på fuld tid, hvis personen i den seneste ordinære beskæftigelse før visitationen til fleksjob, var ansat på deltid, og deltidsansættelsen i dette job har været sammenlagt 12 måneder.

Ved deltidsbeskæftigelse forstås, at beskæftigelsen over en periode på 4 uger i gennemsnit højst har været 30 timer om ugen. Det gælder dog ikke, hvis et lavere timetal end 30 timer efter overenskomsten anses for fuldtidsbeskæftigelse. Personen kan højst få tilbud om et fleksjob for samme antal timer, som pågældende havde i sit deltidsjob.

Skyldes deltidsansættelsen i det tidligere job på ordinære vilkår fx sygdom eller nedslidning, har personen fortsat ret til et fleksjob på fuld tid, såfremt personen ved fx en lægefaglig eller sundhedsfaglig vurdering kan godtgøre, at den nedsatte arbejdstid skyldes de samme helbredsmæssige forhold, som var årsagen til fleksjobbet.

Kommer en person ud for en social begivenhed som fx samlivsophør, har personen ret til et fleksjob på fuld tid, selvom personen var visiteret til et deltidsfleksjob. Samlivsophør, som giver ret til fuld tid, kan fx være separation, skilsmisse eller ægtefællens/samleverens dødsfald.

Andre udefra kommende ændringer i de personlige forhold kan også give ret til et fleksjob på fuld tid. I disse tilfælde beror det på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, om ændringen i de personlige forhold giver grundlag for, at personen får ret til et fleksjob på fuld tid, så personen kan forsørge sig selv.

6.2. Sammenfatning

I 2005 var der godt 36.000 personer i fleksjob, hvilket er 90 pct. flere end skønnet i forbindelse med vedtagelsen af førtidspensionsreformen. Andelen af visiterede, der ikke umiddelbart kommer i fleksjob, og derfor modtager ledighedsydelse, er i samme periode steget med knap 725 pct. Heraf har en stor del aldrig haft et fleksjob – i 2005 havde over 30 pct. af de fleksjobvisiterede ikke fundet fundet fleksjob året efter.

Godt 40 pct. af de personer, der visiteres til fleksjob, er personer over 50 år. Der er blandt lønmodtagerne flere kvinder end mænd, og de fleste har været på arbejdsmarkedet i mere end 20 år. I fleksjobordningen for selvstændige er der dobbelt så mange mænd som kvinder.

Langt de fleste, der visiteres til fleksjob, kommer fra sygedagpenge, og andelen er stigende.

For de indslusede er der en stigning i andelen af løntilskud på 2/3 til arbejdsgiveren. Det er vurderingen, at det næppe entydigt kan tages som et udtryk for en stadig ringere arbejdsevne, men nok ligeså meget må ses som et udtryk for, at der er færre jobåbninger for ufaglærte.

Mange er blevet fastholdt i fleksjob på hidtidig arbejdsplads, uden at der foreligger tilstrækkelig dokumentation for, at de opfylder betingelserne for fleksjob.

Specielt for selvstændige er der det dilemma, at afprøvningen helst skal ske på en sådan måde, at virksomheden kan opretholdes. Derfor afprøves mange i egen virksomhed. Et andet dilemma er, at det kan være vanskeligt at finde den løn, der skal lægges til grund for fastsættelsen af tilskuddet.

Justeringen af fleksjobordningen, der trådte i kraft 1. juli 2006, søger at imødegå to problemer ved ordningen - visitation til fleksjob uden tilstrækkelig dokumentation for, at personen opfylder betingelserne for et fleksjob, og den store ledighed for fleksjobvisiterede.

7. Fleksydelse

7.1. Baggrund og forventninger

I 1998 blev der indført en tilbagetrækningsordning – seniorydelse – for personer, der var visiteret til fleksjob. Seniorydelsesordningen var blandt andet kendetegnet ved restriktive betingelser for ret til seniorydelse, og ordningen blev derfor kun benyttet af meget få personer.

Som led i målet om at sikre personer med nedsat arbejdsevne vilkår og rettigheder, der så vidt muligt svarer til andre personers på arbejdsmarkedet, blev fleksydelsesordningen indført. Formålet med fleksydelsesordningen var at give personer, der er visiteret til fleksjob, mulighed for frivilligt at trække sig tilbage fra det 60. år efter lempeligere vilkår end efter den hidtidige seniorydelsesordning.

Fleksydelsesordningen, som bygger på samme principper som den fleksible efterlønsordning, trådte i kraft den 1. juli 2001. Det var forventningen, at ordningen skulle medvirke til at gøre fleksjob mere attraktive, end de hidtil havde været, og at væsentligt flere ville kunne optjene ret til fleksydelse end hidtil til seniorydelse.

7.1.1. Forventninger og resultater i tal

Der blev ved lovens udarbejdelse ikke fastsat egentlige succeskriterier for ordningen, men der blev i lovforslaget angivet et skønnet antal helårspersoner på fleksydelse og forventede indtægter fra fleksydelsesbidrag. Som det kan ses af nedenstående tabel, har det faktiske antal helårspersoner på fleksydelse i årene 2002-2004 klart oversteget forventningerne. Det fremgår endvidere, at antallet af helårspersoner på fleksydelse er steget med mere end 500 i 2005.

Tabel 7.1. Skønnede 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 Arbejdsdirektoratet beregninger

Også indtægterne fra fleksydelsesbidragene har klart oversteget forventningerne, *jf. tabellen nedenfor*. Den større benyttelse af ordningen afspejler, at der er kommet flere i fleksjob end forventet.

Tabel 7.2. Skønnede og faktiske fleksydelsesbidrag, i mio. kr. 2001-2006

	Skønnede fleksydelsesbidrag, mio. kr.	Faktiske fleksydelsesbidrag, mio. kr.
2001	12,8	17
2002	30,9	67
2003	36,2	83
2004	41,0	100
2005	-	124
2006	-	133

Kilde: Regnskabstal og Lovforslag 135, 2000-01.

7.2. Udviklingen

Der har siden ordningen trådte i kraft den 1. juli 2001 vist sig at være forhold i fleksydelsesordningen, hvor der - utilsigtet - ikke har været parallelitet med efterlønsordningen. Der har derfor været behov for at foretage visse justeringer af fleksydelsesloven, så den i større grad svarer til efterlønsordningen. Der har i perioden fra 1. juli 2001 til 1. juli 2005 således været foretaget 4 ændringer af lov om fleksydelse.

Derudover er der i 2006 vedtaget følgende to større ændringer af fleksydelsesloven:

- Administrationen af fleksydelsesordningen overføres fra Arbejdsdirektoratet til kommunerne med virkning fra 1. januar 2007. Overførslen skal ses i sammenhæng med intentionerne i kommunalreformen om én indgang til den offentlige forvaltning.
- Som led i udmøntningen af aftalen om Velfærdsreformen blev fleksydelsesordningen ændret parallelt med ændringerne i efterlønsordningen.

7.3. Lovovervågningsredegørelse

Ved fremsættelsen af det forslag til lov om fleksydelse, som udmøntede førtidspensionsforliget, blev det besluttet, at lovforslaget skulle omfattes af lovovervågning. I den forbindelse blev der i 2005 udarbejdet en redegørelse for, om ordningen levede op til de målsætninger, der blev sat ved lovens tilblivelse.

Som led heri blev de myndigheder og organisationer, der blev hørt i forbindelse med lovforslaget, anmodet om at vurdere, om ordningen levede op til målsætningerne. Flertallet af de hørte parter mente overordnet, at ordningen lever op til målsætningerne.

Enkelte parter pegede dog på områder, hvor man mener, at fleksydelsesmodtagere stadig ikke har samme vilkår og rettigheder som efterlønsmodtagere. De anførte især, at personer i fleksydelsesordningen ikke har mulighed for at optjene til en præmieordning (højere ydelsessats, lempeligere modregningsregler for pensionsordninger samt optjening til skattefri præmie), og at fleksydelsesmodtagere skal fortsætte med at

indbetale bidrag til ordningen efter overgangen til fleksydelse. Efterlønsmodtagere er fritaget for at betale efterlønsbidrag.

Disse spørgsmål er der direkte taget stilling til i forliget. Det fremgår således af forliget, at en præmieordning ikke er særlig velbegrunderet i en ordning, hvor det offentlige giver et stort tilskud til lønnen i fleksjob. Desuden er præmieordningen timerelateret, og fleksjob er karakteriseret ved, at selve timeantallet ikke er afgørende.

Med hensyn til betaling af bidrag er det korrekt, at en efterlønsmodtager ikke skal betale bidrag til efterlønsordningen. Til gengæld skal modtageren fortsætte med at betale medlemskontingent til a-kassen. En fleksydelsesmodtager skal ikke være medlem af en a-kasse for at have ret til fleksydelse, og skal dermed ikke betale medlemsbidrag. En fleksydelsesmodtagers betaling af bidrag til fleksydelsesordningen efter overgangen til fleksydelse kan derfor sidestilles med efterlønsmodtageres betaling af medlemsbidrag.

7.4. Sammenfatning

Antallet af personer, der benytter sig af fleksydelsesordningen, er større end forventet. Set i forhold til seniorydelsesordningen, som kun blev benyttet af 21 personer, er udnyttelsesgraden i fleksydelsesordningen langt højere. I den sammenhæng opfylder fleksydelsesordningen succeskriteriet om, at tilbagetrækningsordningen for fleksjobvisiterede skulle gøres mere tilgængelig.

Tilbagemeldinger fra personer i fleksydelsesordningen, herunder modtagere af fleksydelse, viser, at der generelt er stor tilfredshed med ordningen og de muligheder, der er i ordningen.

Det vurderes, at med de seneste ændringer af Lov om fleksydelse har personer, der er visiteret til fleksjob, så vidt muligt fået samme vilkår og rettigheder som personer på det ordinære arbejdsmarked, når der henses til de særlige forhold, der gør sig gældende for målgruppen.

8. Formidlingsenheder

8.1. Baggrund og forventninger

Oprettelsen af lokale formidlingsenheder var en del af den politiske aftale om førtidspensionsreformen og det rummelige arbejdsmarked, som blev indgået med henblik på en styrkelse af formidlingen af job til personer med nedsat arbejdsevne mv.

Der blev i 2001 bevilget 24,6 mio. kr. til etablering og drift m.v. af enhederne, og på Finansloven for 2002 blev der afsat 25,7 mio. kr. årligt til enhederne, og der blev afsat yderligere midler ved satspuljeforhandlingerne i 2002.

Hovedsigtet med formidlingsenhederne var at sikre, at formidling af job var i fokus også i indsatsen for personer på kanten af arbejdsmarkedet. Formidlingsenhederne skulle ikke varetage myndighedsopgaver.

Det var oprindeligt forudsat, at

- Der skulle gives støtte til ca. 40 formidlingsenheder, i løbet af en tre års periode
- Der skulle drøftes lokal forankring og finansiering, fx efter en 2-års periode
- Kommunerne skulle medfinansiere halvdelen af udgifterne til etablering og drift. Der skulle være mulighed for forlængelse af støtten i en kortere periode med henblik på forankring.

Formidlingsenhederne skulle forankres forskelligt, fx i kommunalt regi, som selvejende institutioner eller privat, men det skulle være i tæt samarbejde med kommuner.

Der blev indtil medio 2004 indgået aftaler om støtte til 36 formidlingsenheder, som fortrinsvis var organiseret kommunalt eller tværkommunalt. Støtten blev givet for en periode på 2 år med mulighed for forlængelse i en kortere periode med henblik på lokal forankring. Formidlingsenhederne dækkede godt 90 kommuner (før kommunalreformen). 22 formidlingsenheder var tværkommunale. 2 formidlingsenheder var brugerorganiserede.

8.2. Udviklingen

Der er foretaget en evaluering af organisering, metoder og redskaber samt resultater af CABI, Center for aktiv beskæftigelsesindsats (CABI, 2006).

8.2.1. Organisering

Aftalen om ”Flere i arbejde” (2002) og ”Aftale om Strukturreform” (2004) har påvirket fortolkningen af den oprindelige ramme. De enheder, der allerede var etableret, har løbende måtte tilpasse deres indsats til ændringer i bl.a. lovgrundlag, visitationsværktøj, og til øget fokus på samspil mellem AFs og kommunernes indsats.

Regionale og lokale faktorer har også haft en betydning, fx forskellige erfaringer og strukturer i koordinationsudvalgene og forskellige handlingsplaner og strategier i de regionale arbejdsmarkedsråd.

I de fleste formidlingsenheder var både kommunale og statslige myndigheder, arbejdsmarkedets parter og koordinationsudvalg repræsenteret i organisationen. De fleste enheder var desuden etableret på tværs af kommunegrænser, og har udnyttet de muligheder, som et større arbejdsmarkedsopland har givet.

Formidlingsenhederne har stået med en helt ny organisation og en række medarbejdere med forskellige baggrunde og tilhørsforhold. Det er generelt lykkedes for formidlingsenhederne at bruge de tilstedeværende kompetencer og viden til en fælles indsats. Flere formidlingsenheder har således værdifulde erfaringer i at sammenkøre forskellige konsulentgrupper forud for etableringen af jobcentre.

8.2.2. Metoder og redskaber

Formidlingsenhederne har arbejdet på en effektiv og intensiv formidlingsindsats ved at videreudvikle en række metoder og redskaber for de svagere grupper. Flere enheder har arbejdet med at udvikle en mere differentieret og individuel afklaringsindsats og med at udvikle afklaringsstilbud.

Visitationsværktøjerne og matchkategorierne har forbedret kommunikationen mellem sagsbehandler og jobkonsulent. Erfaringerne tyder på, at der fortsat er brug for et tættere samarbejde i forhold til svagere målgrupper.

Den virksomhedsrettede indsats er blevet intensiveret og kvalitetsmæssigt styrket i de nye organisatoriske rammer. Formidlingsenhedernes opsøgende arbejde overfor virksomhederne har kombineret en individuel besøgsstrategi med systematiske kampagner. I forhold til de større virksomheder har det konkrete samarbejde bl.a. fokuseret på partnerskabsaftaler, men hovedparten af samarbejdet har taget afsæt i individuelle mundtlige aftaler med virksomheder.

Formidlingsenhedernes erfaringer med matchning af jobsøger og virksomheder viser følgende tendenser:

- Indsatsen over for jobsøgere er blevet mere differentieret.
- Der er oprettet jobklubber og netværksgrupper, som understøtter de lediges aktive jobsøgning eller skaber rum for støtte, afklaring og træning.
- Interesse for professionelle test- og screeningsværktøjer med henblik på vurdering af kompetencer i et erhvervsrettet perspektiv.
- Udvikling af kurser i virksomhedsservice.

Mange enheder har haft fokus på at minimere risikoen for frafald, efter at formidlingen er kommet i stand ved at prioritere hyppig opfølgning og brug af mentorordninger og ved brug af specifikke måltal og økonomiske incitament.

8.2.3. Mål og resultater

I aftalerne om økonomisk støtte blev der fastsat en række mål for hver formidlingsenheds resultater og indsats.

Generelt er det lykkedes formidlingsenhederne at indfri de mål, der vedrører:

- antal etablerede fleksjob
- antal formidlinger i form af virksomhedspraktik
- graden af fastholdelse i det formidlede fleksjob
- tilfredshedsgrad blandt interessenter (virksomheder)
- øget anvendelse af virksomheder i forbindelse med aktivering/revalidering
- antal virksomhedsbesøg.

Resultaterne har ofte været under det forventede niveau i forhold til de mål, der vedrører:

- antal etablerede løntilskudsjob for førtidspensionister/skånejob
- antal formidlede ordinære job
- antal formidlinger i form af løntilskudsjob (personer omfattet af beskæftigelseslovens § 2, nr.1-3)
- antal etablerede partnerskabsaftaler.

Og det er generelt ikke lykkedes formidlingsenhederne at indfri de mål, der vedrører:

- antal revalideringsforløb i form af virksomhedspraktik/løntilskud
- antal arbejdsfastholdelsesforløb
- nedbringelse af antal modtagere af ledighedsydelse
- nedbringelse af antal kontanthjælpsmodtagere
- etablering/styrkelse af virksomhedsnetværk.

Formidlingsenhedernes dårligere resultater på disse områder fortæller først og fremmest, at de berørte redskaber, nøgletal eller ydelser ikke har været så anvendelige og / eller efterspurgte som oprindeligt antaget. Efterspørgslen på formidlinger i form af skånejob eller virksomhedsrevalidering har fx ligget på et lavere niveau end forventet. Og den potentielle målgruppe til ordinære job, løntilskudsjob og arbejdsfastholdelser har vist sig at være smallere end forventet.

Formidlingsenhederne har således 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 enhederne været tæt dialog med personer på ledighedsydelse om at styrke den resterende arbejdsevne, herunder deltagelse i relevante kommunale tilbud.

8.3. Formidlingsenhederne og de nye jobcentre

Støtten til formidlingsenhederne ophørte ved udgangen af 2006, og det var herefter et lokalt valg, om formidlingsenhederne skulle fortsætte eller ophøre.

I de fleste kommuner er formidlingsenhederne blevet indpasset i den nye struktur, da formidlingsenhedernes særlige erfaringer og ekspertise naturligt har kunnet inspirere og videreføres i jobcentrene.

Formidlingsenhedernes erfaringer med formidling af job til svagere grupper, herunder princippet om, at den sociale indsats skal gå ”hånd i hånd” med beskæftigelsesindsatsen, ligger nu i jobcentrene. Formidlingsenhedernes erfaringer om, at formidlingsindsatsen rettet mod personer med svage ressourcer indebærer et grundigt afklaringsarbejde, og en koordination af den sociale og den beskæftigelsesmæssige indsats, kan bruges i jobcentrene.

9. Virksomhedernes og arbejdsmarkedets parters sociale engagement

9.1. Baggrund og forventninger

Et formål med aftalen om førtidspensionsreform og det rummelige arbejdsmarked er som nævnt, at flest mulige skal ansættes i job på ordinære vilkår, herunder efter de sociale kapitler. Kun hvis det ikke er muligt, kan et fleksjob komme på tale. Af samme grund bortfaldt løntilskuddet på 1/3 for at indikere, at tilbud om fleksjob forudsætter, at det er konstateret f.eks. via arbejdsprøvning eller revalidering, at arbejdsevnen er varigt og væsentligt nedsat.

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.

De sociale kapitler kom ind i overenskomsterne i 1995. Fra starten var hovedelementet at give mulighed for at oprette aftalebaserede skånejob.

Aftalebaserede skånejob er job på særlige vilkår i henhold til overenskomsternes sociale kapitler. De oprettes uden løntilskud og dermed uden det offentliges medvirken og forhandles individuelt. Aftalebaserede skånejob er beskæftigelse på helt almindelige vilkår med ret til arbejdsløshedsdagpenge og efterløn, men vil afvige fra overenskomsterne i en eller anden udstrækning - f.eks. lavere løn og/eller kortere arbejdstid. Sociale kapitler findes i dag i hovedparten af overenskomsterne.

Uformelle skånejob er ansættelse på helt ordinære vilkår både med hensyn til løn og arbejdsvilkår, men som alligevel har et indbygget skånehensyn fx lettere opgaver. Der foreligger ikke en skriftlig aftale, og det uformelle skånejob kan således være kendt af arbejdsgiveren alene (SFI, 2006a).

9.2. Udviklingen

9.2.1. Erfaringer med virksomheders sociale engagement

En undersøgelse fra DISCUS viser, at både de offentlige og de private virksomheder i større udstrækning tager deres sociale engagement alvorligt og ansætter folk med nedsat arbejdsevne i fleksjob. Der er en overvægt af ansatte i fleksjob på de offentlige arbejdspladser, men andelen af ansatte i fleksjob på private virksomheder har dog været i vækst de senere år, især andelen af indslusningsjob. Ikke mindst de mindre virksomheder med under 50 ansatte opretter forholdsvis flere fleksjob (DISCUS, 2006).

9.2.2. Erfaringer med uformelle og aftalebaserede skånejob

SFI-undersøgelsen ”*Aftalebaserede skånejob*” kortlægger og analyserer brugen af aftalebaserede skånejob efter de sociale kapitler. Den viser, at der kun i ringe grad gøres brug af uformelle og aftalebaserede skånejobs. Fra 1998 til 2004 er der en lille stigning på 2 procentpoint i antallet af uformelle skånejobs og alene 11 procent af virksomhederne havde i 2004 personer ansat på ordinære vilkår med skånehensyn. 20.200 personer var i 2004 beskæftiget i uformelle skånejob.

Brugen af aftalebaserede skånejob er derimod faldet med 2 procentpoint siden 1998. Kun 2 procent af virksomhederne brugte i 2004 muligheden for et aftalebaseret skånejob. Det svarer til, at godt 3.750 personer i 2004 var beskæftiget i aftalebaseret skånejob.

Undersøgelsen viser, at der er en tendens til, at uformelle skånejobs kun anvendes i tilfælde, hvor arbejdsevnenedsættelsen er relativ lille. Tendensen er også, at aftalebaserede skånejobs kun bruges i fastholdelsessager, dvs. skånejobs oprettes hovedsageligt til ”egne” medarbejdere. I de tilfælde, hvor der oprettes aftalebaserede skånejob, er der en lokal aftale på virksomheden, der specificerer løn og ansættelsesforhold og afstikker retningslinierne for grænserne mellem uformelle skånejob, aftalebaserede skånejob og fleksjob (SFI, 2002).

Undersøgelsen viser desuden, at der er tale om arbejdsopgaver, der ligger meget tæt op af de funktioner, som medarbejderne tidligere har foretaget, og at der oftest er tale om

arbejde på fuld tid. Af de adspurgte var der ingen, der fik en løn, der var mindre end mindstelønnen, men de fleste oplevede alligevel en lønnedgang ved overgang til aftalebaserede skånejob set i forhold til, hvad de tjente tidligere.

De ansatte i aftalebaserede skånejob oplever selv, at de har en ”næsten” ordinær ansættelse, og den samme opfattelse har kolleger. De aftalebaserede skånejob opleves som almindeligt arbejde og langt mindre klientgørende og usikkert end fx fleksjob.

9.2.3. Virksomheders syn på uformelle og aftalebaserede skånejob

I undersøgelsen *Virksomheders sociale engagement* er virksomheder blevet spurgt om deres holdninger til, hvor let det er at have personer med nedsat arbejdsevne ansat. Hvad angår udviklingen i overenskomster på arbejdsmarkedet synes langt de fleste virksomheder ikke, at den har betydet noget for, hvor let det er at have personer med nedsat arbejdsevne ansat, hvorimod 29 pct. af de adspurgte virksomheder mener, at udviklingen i de offentlige ordninger har gjort det lettere at have disse personer ansat (SFI, 2007).

Det fremgår af Finansministeriets undersøgelse, at jobkonsulenternes opfattelse er, at virksomhederne ikke er uvillige til at ansætte medarbejdere i henhold til de sociale kapitler. Jobkonsulenterne oplever virksomhederne som værende socialt ansvarlige, idet de ofte selv i første omgang prøver at klare de ”lidt skæve medarbejdere” (Finansministeriet m.fl., 2005).

9.2.4. De faglige organisationer

SFI's undersøgelse viser, at fagforeningerne er relativt passive i forbindelse med oprettelsen af aftalebaserede skånejob, og at de faglige organisationer ikke i tilstrækkelig grad påtager sig opgaven med at fastholde/indsluse borgere med en mindre arbejdsevnenedsættelse ved hjælp af overenskomsternes sociale kapitler. Tværtimod ses det, at nogle fagforeninger direkte modarbejder oprettelsen af skånejob ved ikke at ville acceptere selv en mindre lønnedgang (SFI, 2002).

Den landsdækkende undersøgelse om ansatte i fleksjob viser desuden, at nogle jobkonsulenter forsøger at overtale virksomhederne til at fastholde medarbejdere ved hjælp af de sociale kapitler i overenskomsten, men at fagforeningen ofte gør opmærksom på, at det er mere økonomisk gunstigt for medarbejderen at få et fleksjob (DISCUS, 2006).

Det fremgår også, at ordinære deltidsjob eller aftalebaserede skånejob kun sjældent har været drøftet med borgerne før godkendelsen til fleksjob. Ifølge 7 ud af 10 fastholdte har der ikke været drøftet alternative løsninger til fleksjob, og halvdelen af de fleksjobansatte er ansat samme sted, som da de var i ordinær beskæftigelse. Ved fastholdelse foreslår arbejdspladsen lige så ofte fleksjob som kommunen (DISCUS, 2006).

9.3. Sammenfatning

Førtidspensionsreformen har ikke resulteret i en øget brug af uformelle og aftalebaserede skånejobs. Kun i ringe grad gøres brug af uformelle og aftalebaserede skånejobs. Der er dog sket en lille stigning i antallet af uformelle skånejobs, hvorimod brugen af aftalebaserede skånejobs er faldet med 2 procentpoint.

En væsentlig årsag til, at de aftalebaserede skånejobs ikke benyttes mere, er fleksjobordningen. Flexjobordningen er indarbejdet i mange overenskomsters sociale kapitler og har i et vist omfang fortrængt aftalebaserede skånejobs, fordi den på mange måder er økonomisk attraktiv for såvel medarbejdere som virksomheder. Flexjobordningens popularitet viser sig også ved, at de fleksjobansatte stortrives i deres fleksjob. Langt de fleste oplever positive reaktioner fra kollegaerne, når de fastholdes/ansættes i et fleksjob, og næsten alle er positive overfor ideen om et fleksjob på godkendelsestidspunktet og vurderer fortsat, at fleksjob er den rette løsning. Dertil kommer muligheden for skræddersyede fleksjob.

Med fleksjobordningen er der således tale om en win-win-situation, hvor den fleksjobansatte ikke behøver at gå ned i løn, og hvor arbejdsgiveren kan opnå løntilskud til medarbejderne.

Umiddelbart er den eneste fordel en virksomhed kan have ved at anvende aftalebaseret skånejobs i forhold til fleksjob, at fleksibiliteten er større sammenlignet med fleksjobordningen i og med, at et aftalebaseret skånejobs oprettes som et resultat af en forhandling internt på virksomheden uden kommunal medvirken.

Forventningerne ved indgåelsen af aftalen om førtidsreformen og det rummelige arbejdsmarked ses således ikke helt at være indfriet mht. oprettelse af aftalebaserede skånejobs. Det må imidlertid forventes, at de skærpede dokumentationskrav i forbindelse med visitering til fleksjob også vil kunne medvirke til en øget brug af de aftalebaserede skånejobs.

III. DEN SAMLEDE UDVIKLING

10. Udviklingen på førtidspensionsområdet og det rummelige arbejdsmarked

10.1. Sammenhæng mellem offentlige forsørgelsesordninger

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. Baggrunden for faldet i antallet af revalidender er 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. Baggrunden for faldet i antallet af personer på kontanthjælp er formentlig de bedre beskæftigelsesmuligheder, der har betydet, at flere er kommet i arbejde, herunder at der har været en mindre tilgang til gruppen end tidligere.

Udviklingen siden 2001 har endvidere betydet, at langt flere visiteres til fleksjob. Antallet af personer i fleksjob og på ledighedsydelse øges derfor markant i perioden. Samtidig er antallet af sygedagpengemodtagere steget lige siden 2001.

Samlet set er antallet af sygedagpengemodtagere, kontanthjælpsmodtagere, revalidender, personer i fleksjob og ledighedsydelsesmodtagere steget med lidt over 26.000 helårspersoner fra 2001-2006. I samme periode har antallet af tilkendelser af førtidspension ikke ændret sig markant.

I det følgende undersøges baggrunden for stigningen i antallet af personer på permanente ydelser fra 2001-2006. På baggrund af en analyse af afgangsmønstret fra en række offentlige forsørgelsesordninger og fra beskæftigelse kan det klarlægges, om stigningen skyldes, at de grupper, der har mulighed for at overgå til førtidspension, ledighedsydelse og fleksjob, oftere overgår til disse ydelser, eller om grupperne blot er blevet større.

10.1.1. Forsørgelsesgrundlaget før førtidspension

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

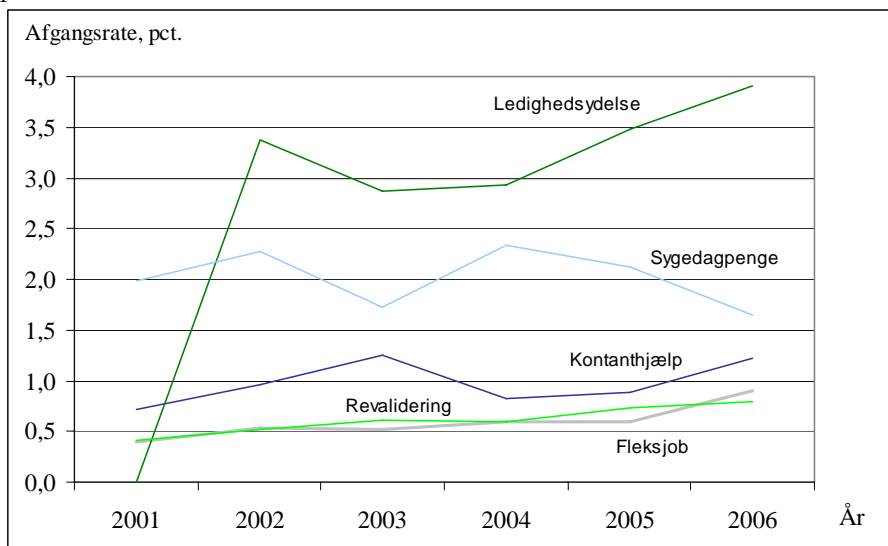
- Relativt færre kommer direkte fra sygedagpenge og beskæftigelse til førtidspension.
- Relativt flere har været i revalidering og fleksjob lige inden førtidspensioneringen.
- Siden 2003 går relativt flere direkte fra ledighedsydelse til førtidspension.

Kontanthjælpsmodtagere og sygedagpengemodtagere er de to grupper, hvorfra der kommer flest til førtidspension – henholdsvis 5.700 og 6.200 personer fra hver af de to ordninger i løbet af året gående fra uge 26 i 2005 til uge 25 i 2006.

I figur 10.1 ses afgangsraterne, dvs. andelen af personer, der afgår fra en ordning i forhold til antal personer på ordningen i alt. I 2001 overgik 2 pct. af personerne på

sygedagpenge til førtidspension. Afgangsraten fra sygedagpenge til førtidspension har været faldende siden 2004, hvorfor der er en tendens til at sygedagpengemodtagerne i mindre omfang går direkte over på førtidspension.

Figur 10.1. Afgangsraten fra udvalgte ordninger til førtidspension for årene 2001-2006, pct.



Kilde: DREAM.

Note: Afgangsraten opgøres fra uge 13 til uge 25 i året⁷.

I modsætning til sygedagpengemodtagerne har afgangsraten for kontanthjælpsmodtagerne til førtidspension været stigende siden 2004, jf. figur 10.1. Der er således en tendens til, at kontanthjælpsmodtagerne i større omfang går på førtidspension.

Før selvforsørgede personer er afgangsraten til førtidspension knapt halveret fra 2001 til 2006, dvs. den er faldet fra 0,03 til 0,017 pct.

Både blandt ledighedsydelsesmodtagerne og personer i fleksjob er der relativt flere, der går på førtidspension i 2006 end i 2001. Brugen af ledighedsydelse kom dog også først rigtig i gang i 2002.

Afgangsraten for personer i revalidering til førtidspension har ligget højere i perioden 2003-2006 sammenlignet med perioden før førtidspensionsreformen, jf. figur 10.1. Dette tyder på, at der i dag er flere, der forsøges revalideret inden tilkendelsen af førtidspension, end det var tilfældet før førtidspensionsreformen.

⁷ Der er alene valgt at se på udviklingen mellem 2 kvartaler i et år. Dette gør analysen overskuelig og en analyse indeholdende udviklingen mellem flere kvartaler i året vil ikke ændre på resultaterne. Det korte interval (3 måneder) mellem de to udvalgte observationer i året sikrer høj sandsynlighed for at personen rent faktisk kommer fra den angivne ydelse og ikke i den mellemliggende periode (mellem uge 13 og 25) har haft et langvarigt ophold på en anden ydelse.

Et centralt element i førtidspensionsreformen var, at man skal tage udgangspunkt i den enkeltes arbejdsevne, og først når alle forsøg på at blive selvforsørgende er udtømt, kan der blive tale om førtidspension. Resultaterne af analysen af bevægelserne mellem de forskellige ordninger tyder på, at reformen i nogen grad lever op til sigtet. Sammenlignes perioden før førtidspensionsreformen med perioden efter ses det, at flere forsøges revalideret eller kommer i fleksjob. Der er relativt færre, som går den lige vej fra beskæftigelse til førtidspension, og færre end tidligere går direkte fra sygedagpenge til førtidspension.

Der er dog flere sygedagpengemodtagere, der via ledighedsydelse går på førtidspension, hvilket er en naturlig følge af den aktivrettede indsats.

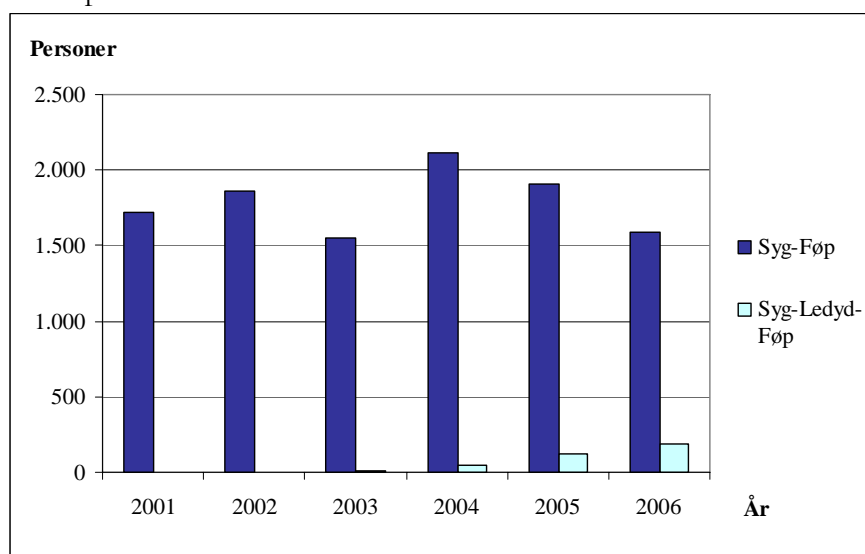
Sygedagpengemodtageres vej til førtidspension

Afgangen fra ledighedsydelse til førtidspension er steget siden 2004. Og relativt flere af de personer, der går fra ledighedsydelse til førtidspension, modtog sygedagpenge umiddelbart før de kom på ledighedsydelse.

Andelen af personer, der er gået fra ledighedsydelse til førtidspension, og som tidligere har været på sygedagpenge, er steget fra at udgøre 19 pct. af de ledighedsydelsesmodtagere, der overgår til førtidspension i 2003, til at udgøre 47 pct. i 2006.

Stigningen har betydet, at ca. 1/4-del af det fald (2004-2006), der har været i antal førtidspensionister, der kom direkte fra sygedagpenge, opvejes af, at flere sygedagpengemodtagere kommer på førtidspension via et ophold på ledighedsydelse, jf. figur 10.2.

Figur 10.2. Antal sygedagpengemodtagere, der går direkte og via ledighedsydelse på førtidspension fra 2.-3. kvartal i året



Kilde: DREAM

Note: Antal personer angiver, hvor mange der fra uge 13 til uge 25 i året går fra sygedagpenge.

10.1.2. Forsørgelsesgrundlaget før fleksjob/ledighedsydelse

Sammenlignes perioden før førtidspensionsreformen i 2003 med perioden efter ses det, at

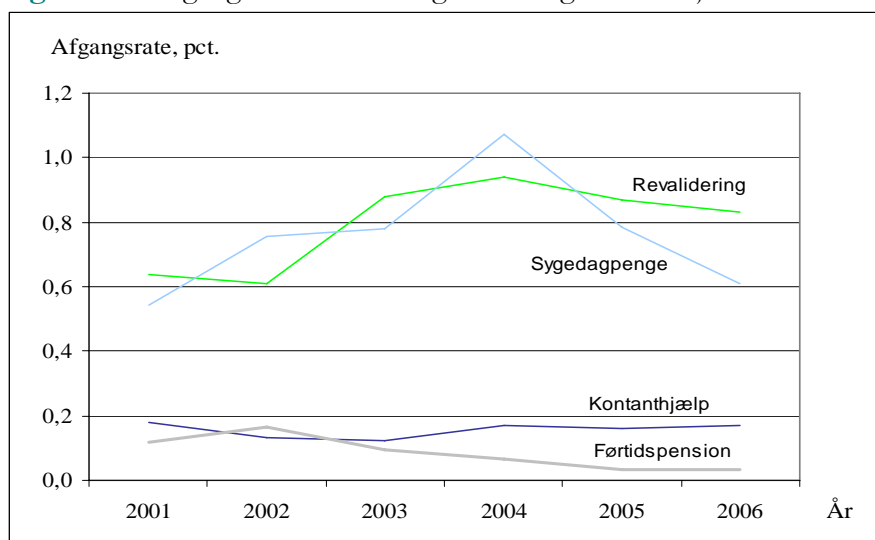
- Relativt færre kommer fra beskæftigelse til fleksjob. 20 pct. af personerne i fleksjob kommer dog fortsat direkte fra ordinær beskæftigelse.
- Fra 2004 kommer relativt færre fra sygedagpenge til fleksjob.
- Flere revalidender, sygedagpengemodtagere og selvforsørgede går på ledighedsydelse.

Figur 10.3 viser andelen på forskellige ordninger, der overgår til fleksjob. Det ses, at andelen, der kommer fra revalidering og overgår til fleksjob, ligger højere i 2006 end i 2001. Det skyldes, at antallet af revalidender, der kommer i fleksjob, er faldet relativt mindre end det samlede antal revalidender.

På sygedagpengeområdet er der fra 2004 en tendens til, at færre overgår til fleksjob. For selvforsørgede personer er afgangsraten til fleksjob mere end halveret fra 2002 til 2006, dvs. den er faldet fra 0,029 til 0,011 pct. Dette betyder, at relativt færre personer går den lige vej fra beskæftigelse til fleksjob. Antalsmæssigt går ca. 3.300 personer fra sygedagpenge til fleksjob i året fra uge 26 i 2005 til uge 25 i 2006, mens ca. 1.700 går fra selvforsørgelse til fleksjob. Dette svarer til, at over en femtedel af dem, der starter i fleksjob, kommer direkte fra beskæftigelse, *jf. afsnit 6.1.2.*

Afgangsraten fra ledighedsydelse til fleksjob har ligget mellem 7 til 10 pct. i årene 2002-2006. Sammenlignes 2002 med 2006 er der færre ledighedsydelsesmodtagere i 2006, som overgår til fleksjob mellem de to undersøgte kvartaler i analysen. I 2006 er ledighedsydelsesmodtagerne således længere på ledighedsydelse, før de kommer i fleksjob, sammenlignet med 2002.

Figur 10.3. Afgangsraten fra udvalgte ordninger til fleksjob for årene 2001-2006, pct.



Kilde: DREAM.

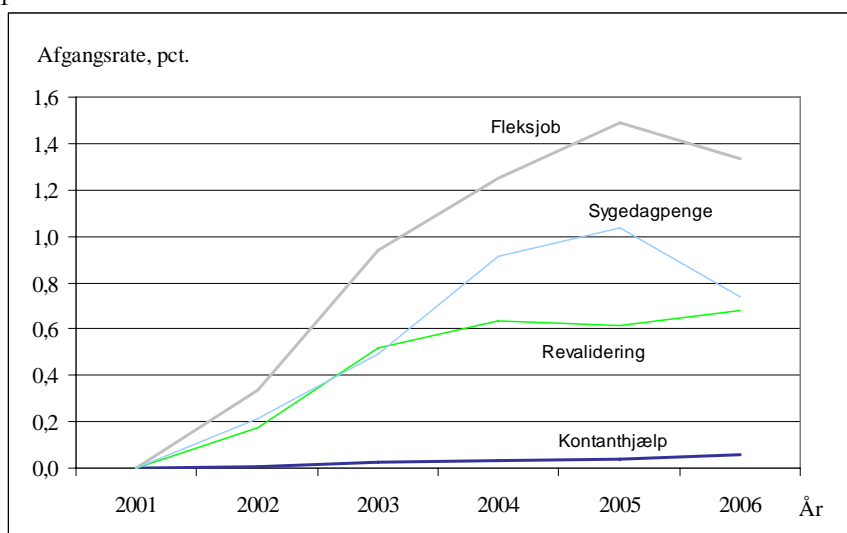
Note: Afgangsraten opgøres fra uge 13 til uge 25 i året.

Det er først fra 2002 at brugen af ledighedsydelse rigtig kommer i gang. I analysen af ledighedsydelse er der derfor kun 1 år før førtidspensionsreformen at sammenligne med.

Der er i modsætning til overgangen til fleksjob flere ordninger, hvor afgangsraten til ledighedsydelse har været stigende fra 2003. Afgangsraten for kontanthjælpsmodtagere til ledighedsydelse har været stigende fra 2003, og afgangsraterne fra revalidering og sygedagpenge har ligget på et højere niveau i perioden 2003-2006 end før 2003, *jf. figur 10.4*. Denne øgede tilgang hænger sammen med den generelle øgede brug af ledighedsydelse.

De fleste, der overgår til ledighedsydelse, kommer fra sygedagpenge. Antalmæssigt overgår ca. 2.400 personer fra sygedagpenge til ledighedsydelse i løbet af året fra uge 26 2005-uge 25 2006.

Figur 10.4. Afgangsraten fra udvalgte ordninger til ledighedsydelse for årene 2001-2006, pct.



Samlet set visiteres relativt flere sygedagpengemodtagere til fleksjobordningen i 2006 end i 2001. Der har dog været et fald i afgang fra sygedagpenge til fleksjobordningen siden 2004. Således følger den samlede overgang fra sygedagpenge til både fleksjob og ledighedsydelse mønstret for afgang fra sygedagpenge til ledighedsydelse.

10.2. Har førtidspensionsreformen påvirket indsatsen for målgruppen?

Et væsentligt formål med førtidspensionsreformen var, at så få som muligt skulle overgå til passiv forsørgelse på pension og flest muligt skulle tilbage på arbejdsmarkedet, enten på ordinære eller på særlige vilkår, hvor der blev taget hensyn til nedsættelsen af arbejdsevnen.

I det foregående afsnit blev bevægelser mellem forskellige ydelser og ordninger analyseret. I dette afsnit vil der blive set nærmere på, hvordan reformen har påvirket de

grupper, som førtidspensionisterne typisk kommer fra - nemlig grupperne af langvarige kontanthjælps- og sygedagpengemodtagere.

10.2.1. De langvarige sygedagpengemodtagere

For at belyse, hvad førtidspensionsreformen har betydet for de ydelser og tilbud, de langvarige sygedagpengemodtagere får, er der foretaget en analyse, hvor langvarige modtagere af sygedagpenge i 2000 sammenlignes med langvarige modtagere i 2003. Der er taget udgangspunkt i personer, der i de tre første kvartaler af hhv. 2000 og 2003 har modtaget sygedagpenge i mindst 26 uger.

Det er undersøgt, hvilke offentlige ydelser mv. personerne har modtaget i de efterfølgende 9 kvartaler, svarende til 117 uger. Perioden er valgt således, at persongruppen fra 2000 kun analyseres frem til, at reformen træder i kraft i 2003. Konjunkturerne har ændret sig over den analyserede periode, men da der er tale om personer med betydelige helbredsproblemer, må dette forhold forventes at have mindre betydning.

Sygedagpenge er i modsætning til kontanthjælp en tidsbegrænset ydelse, der som hovedregel kun kan modtages i 52 uger. Langt de fleste sygedagpengemodtagere vil således i løbet af analyseperioden overgå til en anden ydelse, hvis ikke vedkommende påbegynder ordinært arbejde.

Tabel 10.1. Gennemsnitlig varighed af offentlige ydelser mv. i 9 kvartaler efter min. 6 måneder på sygedagpenge, særskilt for køn. Uger.

	2000			2003		
	I alt	Kvinder	Mænd	I alt	Kvinder	Mænd
Førtidspension	23,2	22,8	23,7	20,7	20,0	21,7
Efterløn/fleksydelse	1,3	0,9	1,8	1,7	1,4	2,2
Ledighedsydelse	0,4	0,5	0,3	7,2	8,3	5,5
Fleksjob	7,0	7,5	6,4	9,6	9,4	9,9
Revalidering	7,0	8,1	5,4	6,8	7,9	5,3
Sygedagpenge	38,8	39,7	37,6	33,4	33,9	32,7
Forsikret ledig	8,3	8,9	7,4	7,7	8,3	6,7
Kontanthjælp	6,1	5,6	6,8	7,1	6,8	7,6
Andet	4,5	4,2	5,0	5,0	4,5	5,6
I beskæftigelse/uden ydelser	20,4	18,8	22,6	17,8	16,4	19,8
I alt uger	117,0	117,0	117,0	117,0	117,0	117,0

Kilde: DREAM.

Analysen viser, at de, som var langtidssyge i 2000, i højere grad modtog førtidspension efterfølgende end de, der var langtidssyge i 2003. De, der var syge i 2000, modtog i gennemsnit førtidspension i 2,5 uge mere end de, der var syge i 2003, *jf. tabel 10.1*. Sammenlignes de to perioder er den gennemsnitlige varighed af sygedagpengeforløbene faldet med 5,4 uger. Til gengæld er varigheden af ledighedsydelse øget med næsten 7 uger. Det ser således ud til, at de langtidssyge i lidt mindre omfang modtager førtidspension efter reformen, netop som det var intentionen.

Der er sket en mindre stigning i varigheden af fleksjobansættelser. Samtidig er der sket et mindre fald i varigheden af den periode, som de langtidssyge er i beskæftigelse.

På trods af et mindre fald i omfanget af førtidspension, er der alligevel sket en stigning i varigheden af permanente ydelser (ledighedsydelse og fleksjob) og et fald i beskæftigelsen uden tilskud.

Køn

Førtidspensionsreformen har ikke medført store forskydninger af mænd og kvinders berøring med førtidspensionssystemet. Varigheden på førtidspension er faldet for begge køn, men er faldet mest for kvinder. Kvinder modtager den passive ledighedsydelse i betydeligt længere tid end mænd. Mænd er længere i fleksjob end kvinder i 2003, mens det var omvendt i 2000.

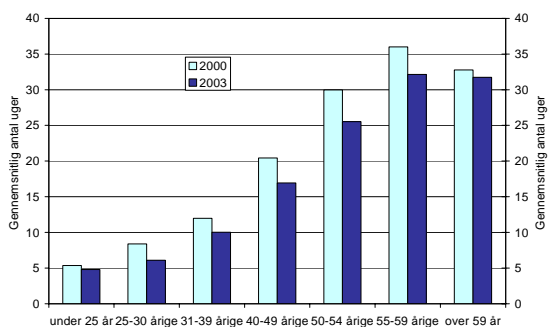
Alder

Af figur 10.5-10.8 fremgår det gennemsnitlige antal uger på forskellige ydelser mv. i de 9 kvartaler, der ligger efter, at personerne havde modtaget sygedagpenge i mindst 6 måneder, opgjort særskilt for alder.

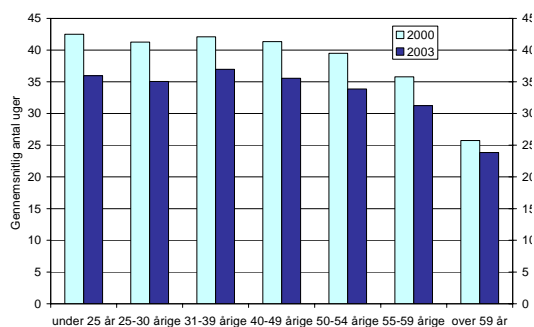
Det ser ud til, at det er de yngste og de ældste, der oplever de mindste ændringer. Gruppen mellem 30 og 59 år har oplevet betydelige ændringer i indsatsen for de langvarige sygedagpengemodtagere.

Den gennemsnitlige varighed på sygedagpenge er i 2003 lavere for alle aldersgrupper, jf. figur 10.6. Faldet er mindst for de, der har den mindste varighed på sygedagpenge.

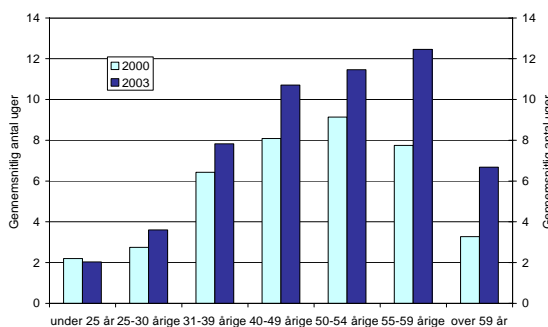
Figur 10.5. Førtidspension



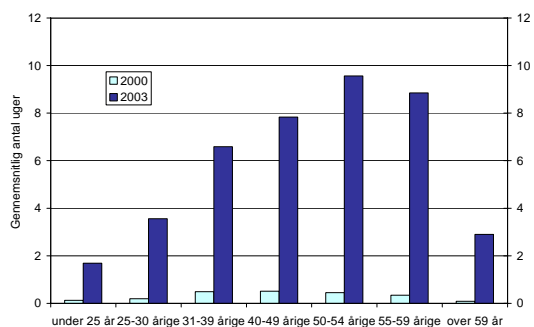
Figur 10.6. Sygedagpenge



Figur 10.7. Fleksjob



Figur 10.8. Ledighedsydelse



Kilde: DREAM

Det er særligt personer over 40 år, der i 2003 er i fleksjob i længere tid end i 2000, *jf. figur 10.7*. Det er i særlig grad de 55-59-årige, der oplever en stigning i varigheden på over 4,5 uger, men de over 59-årige oplever også en forlængelse af varigheden på fleksjob, næsten en fordobling fra 3 til lidt over 6 uger.

Som tidligere nævnt er der sket en meget betydelig vækst i varigheden på ledighedsydelse. Alle aldersgrupper oplever stigninger i varigheden på ledighedsydelse, *jf. figur 10.8*. Det er de yngste og de ældste, som oplever de mindste stigninger. Hvad der ikke fremgår af figurerne er, at de yngste i højere grad end andre er i beskæftigelse, mens de ældste modtager tilbagetrækningsydelser, dvs. efterløn og fleksydelse.

Herkomst

Det fremgår af tabel 10.2, at det er de langvarige sygedagpengemodtagere med en dansk eller vestlig baggrund, der har oplevet et fald i den gennemsnitlige varighed af førtidspension. De med en ikke-vestlig baggrund oplever ikke et tilsvarende faldt i varigheden af førtidspension.

Alle oplever en stigning i længden af perioderne på ledighedsydelse, men de ikke-vestlige indvandrere oplever ikke samtidig en stigning i varigheden i fleksjob. De med en ikke-vestlig baggrund oplever derimod en stigning i den i forvejen lange varighed af kontanthjælp, samt et fald i den i forvejen kortere periode de er i beskæftigelse.

Tabel 10.2. Gennemsnitlig varighed af offentlige ydelser mv. i 9 kvartaler efter min. 6 måneder på sygedagpenge, særskilt for herkomst. Uger

	2000			2003		
	Dansk	Vestlig	Ikke-vestlig	Dansk	Vestlig	Ikke-vestlig
Førtidspension	21,9	22,7	21,4	19,2	18,0	22,3
Efterløn/fleksydelse	1,5	1,4	0,5	2,2	1,7	0,2
Ledighedsydelse	0,4	0,3	0,3	7,3	8,5	5,4
Fleksjob	7,2	5,1	2,8	9,8	6,9	3,1
Revalidering	7,2	6,3	3,5	7,1	5,8	4,0
Sygedagpenge	38,6	36,8	43,2	33,0	35,1	38,0
Forsikret ledig	8,1	9,8	10,5	7,6	7,5	9,0
Kontanthjælp	5,5	9,0	14,6	6,3	6,7	17,5
Andet	4,6	4,0	3,5	5,0	6,8	3,6
I beskæftigelse/uden ydelser	22,1	21,6	16,7	19,5	20,1	13,9
I alt	117,0	117,0	117,0	117,0	117,0	117,0

Kilde: DREAM.

Det ser således ud til, at reformen primært har påvirket etniske danskere og andre med vestlig baggrund, mens indsatsen for dem med ikke vestlig baggrund tilsyneladende ikke er ændret i helt samme grad, nærmere tværtimod. De modtager mere førtidspension, er mindre i job og mere på kontanthjælp.

10.2.2. Sammenligning af kontanthjælpsmodtagere med andre problemer end ledighed i 2000 og 2003

Omkring 30 pct. af de, der overgår til førtidspension, kommer fra kontanthjælp. Kontanthjælp er ikke en tidsbegrænset ydelse i modsætning til sygedagpenge, og derfor

kan det forudgående forløb på kontanthjælp have været langvarigt. I dette afsnit er der foretaget en sammenligning af personer, der havde modtaget kontanthjælp af andre årsager end ledighed i mindst 6 måneder i 2000 og 2003, og hvilke ydelser mv. de modtog i de efterfølgende 9 kvartaler. Der er også gennemført en tilsvarende analyse af personer, der har modtaget kontanthjælp af andre årsager end ledighed i 3 ud af 4 år.

Kontanthjælpsmodtagere der har modtaget hjælp i mindst 6 måneder, overgår i langt mindre grad til førtidspension end de, der har modtaget sygedagpenge i mindst 6 måneder. Af tabel 10.3 ses, at de, der har modtaget kontanthjælp i mindst 6 måneder i hhv. midten af 2000 og 2003, typisk forbliver på ydelsen. De modtager i gennemsnit kontanthjælp i omkring 80 af de efterfølgende 117 uger, men kun førtidspension i mellem 4-7 uger.

Tabel 10.3. Gennemsnitlig varighed af offentlige ydelser mv. i 9 kvartaler efter min. 6 måneder på kontanthjælp med andre problemer end ledighed, særskilt for herkomst. Uger.

	2000			2003		
	Dansk	Vestlig	Ikke-vestlig	Dansk	Vestlig	Ikke-vestlig
Førtidspension	6,8	5,1	4,0	6,5	5,5	4,2
Efterløn/fleksydelse	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Ledighedsydelse	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0
Fleksjob	1,6	1,0	0,3	1,2	0,4	0,3
Revalidering	4,6	3,1	2,6	3,8	1,9	1,4
Sygedagpenge	0,9	0,7	0,4	0,8	0,6	0,4
Forsikret ledig	0,7	1,0	0,7	0,5	0,6	0,6
Kontanthjælp	79,0	78,4	89,0	80,2	80,1	84,9
Andet*	10,8	11,6	7,1	13,1	15,4	14,9
I beskæftigelse/uden ydelser	12,6	16,0	12,8	10,6	12,4	10,2
I alt	117,0	117,0	117,0	117,0	117,0	117,0

Note: Kategorien ”Andet” indeholder bl.a. kontanthjælp til ledige.

Tabel 10.3 viser også, at førtidspensionsreformen kun i meget begrænset omfang har påvirket indsatsen for kontanthjælpsmodtagere med andre problemer end ledighed. Der er imellem 2000 og 2003 stort set ikke forskel på, hvor meget førtidspension de langvarige kontanthjælpsmodtagere modtager. Der er fortsat stort set ingen, der modtager ledighedsydelse⁸, og der er sket et mindre fald i den gennemsnitlige periode i fleksjob.

Kontanthjælpsmodtagere der har modtaget hjælp i 3 ud af 4 år

Der er foretaget en tilsvarende analyse, hvor personer, der har modtaget kontanthjælp af andre årsager end ledighed i 3 år indenfor de seneste 4 år er analyseret. Resultaterne fremgår af tabel 10.4.

⁸ Der kan være kontanthjælpsmodtagere, der visiteres til fleksjob, men som fortsat modtager kontanthjælp, idet denne gruppe ikke modtager ledighedsydelse efter visitationen. De forbliver på kontanthjælp til de påbegynder fleksjob. Da der er få i fleksjob, er det formentlig også kun en meget lille andel af kontanthjælpsmodtagerne der visiteres, men ikke starter i fleksjob.

Tabel 10.4. Gennemsnitlig varighed af offentlige ydelser mv. i 9 kvartaler efter min. 3 år på kontanthjælp med andre problemer end ledighed, særskilt for herkomst. Uger

	2000			2003		
	Dansk	Vestlig	Ikke-vestlig	Dansk	Vestlig	Ikke-vestlig
Førtidspension	8,3	7,1	5,7	8,0	7,4	5,4
Efterløn/fleksydelse	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ledighedsydelse	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0
Fleksjob	1,4	0,7	0,3	1,0	0,4	0,3
Revalidering	4,0	3,3	2,1	3,1	1,8	1,4
Sygedagpenge	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Forsikret ledig	0,3	0,4	0,4	0,2	0,3	0,4
Kontanthjælp	88,5	88,8	94,4	89,7	91,4	90,4
Andet*	6,8	7,4	4,6	9,1	9,5	11,7
I beskæft./uden ydelser	7,1	8,8	9,2	5,4	5,9	7,1
I alt	117,0	117,0	117,0	117,0	117,0	117,0

Note: Kategorien "Andet" indeholder bl.a. kontanthjælp til ledige.

Det fremgår, at de, som har været på kontanthjælp af andre årsager end ledighed i mindst 3 år, i lidt højere grad kommer på førtidspension end de, som højst har fået kontanthjælp i mindst 6 måneder. For de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere har førtidspensionsreformen ikke ændret på de ydelser og tiltag, gruppen modtager. De får omtrent lige så meget førtidspension som før reformen og er heller ikke mere på ledighedsydelse og fleksjob.

10.3. Sammenfatning

En analyse af, hvilke forsørgelsesydelser førtidspensionisterne kommer fra før og efter reformen, viser, at relativt færre efter reformen kommer direkte fra sygedagpenge og beskæftigelse til førtidspension. Samtidig har relativt flere efter reformen været i revalidering og fleksjob lige inden førtidspensioneringen.

Efter reformen kommer færre direkte fra beskæftigelse til fleksjob. 20 pct. af personerne i fleksjob kommer dog fortsat direkte fra ordinær beskæftigelse. Efter 2004 er der relativt færre, der kommer fra sygedagpenge til fleksjob. Udviklingen på ledighedsydelsesområdet har betydet, at der efter reformen er flere revalidender, sygedagpengemodtagere og beskæftigede, der går på ledighedsydelse.

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

En analyse af indsatsen for modtagere af kontanthjælp i mindst 6 måneder og analysen af kontanthjælpsmodtagere i 3 ud af 4 år før og efter reformen viser, at disse grupper tilsyneladende ikke er blevet påvirket af reformen.

11. Samlede udgifter til førtidspensionsreformen

11.1. Faktiske og skønnede udgifter

Økonomien i førtidspensionsreformen er karakteriseret ved, at området er udgiftstungt, og førtidspensionen er en varig ydelse. Antallet af personer på ledighedsydelse, fleksjob og førtidspension har således stor betydning for de offentlige udgifter. Det er derfor centralt at se på, hvorledes de faktiske udgifter på området har udviklet sig efter reformen.

De samlede skønnede udgifter til de pågældende ydelser i perioden efter reformen blev baseret på en række antagelser, der blev udarbejdet i forbindelse med finansloven for 2001. Disse er en kombination af den udvikling, der blev forventet at ville være i udgifterne til fleksjob og ledighedsydelse uanset indførelse af førtidspensionsreformen og den effekt, førtidspensionsreformen blev vurderet at ville have på udgifterne til de pågældende ydelser. Antagelserne var behæftet med stor usikkerhed. Det skyldtes dels, at der ved tidspunktet for reformens udarbejdelse var stor usikkerhed omkring det fremtidige tilkendelsesniveau for førtidspension og dels, at reformen medførte et helt nyt tilkendeskriterium til førtidspension.

Når man sammenligner det faktiske udgiftsniveau med det skønnede, er der altså tale om en sammenligning af et skøn fra 2001 med den faktiske udgiftsudvikling. En eventuel forskel mellem det faktiske og skønnede niveau vil derfor delvist skyldes reformen og delvist skyldes uforudsete effekter som følge af sociale og arbejdsmarkedsmæssige forhold i den berørte periode. En direkte effekt af førtidspensionsreformen er derfor ikke mulig at isolere ud fra den samlede afvigelse, eftersom man af naturlige grunde ikke kender det eksakte niveau, såfremt førtidspensionsreformen ikke var gennemført.

Tabel 11.1. 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

Den faktiske udvikling i forhold til de skøn, der lå på tidspunktet for reformen, har været således, at fleksjob, ledighedsydelse og førtidspension har haft et højere antal modtagere end dengang skønnet. For fleksjob gælder endvidere, at det beløb, der

udbetales til hver modtager, er højere end forudsat. Derfor er de faktiske udgifter for hver af ordningerne højere end forudsat, *jf. tabel 11.1.*

Afvigelsen ved de forskellige ordninger er dog meget forskellig. I 2006 forventes udgifter til ny førtidspension at ligge ca. 0,9 mia. kr. højere end skønnet ved reformen. Den højere udgift skyldes, at der i 2006 var ca. 46.700 modtagere af ny førtidspension, hvilket svarer til ca. 4.400 flere end skønnet ved reformen. Dertil kommer udgifter på 0,6 mia. kr. til de 5.000 helårspersoner, der efter reformens ikrafttrædelse har fået tilkendt pension efter de gamle regler.

I 2006 forventes udgifter til fleksjob at ligge 2,8 mia. kr. – svarende til 88 pct. – højere end skønnet ved reformen. Den højere udgift skyldes, at der i 2006 var ca. 41.500 personer i fleksjob, hvilket svarer til ca. 15.100 flere end skønnet ved reformen.

I 2006 forventes udgifter til ledighedsydelsen at ligge ca. 1,8 mia.kr. – svarende til 547 pct. – højere end skønnet ved reformen. Den højere udgift skyldes, at der i 2006 var ca. 11.400 modtagere af ledighedsydelse, hvilket svarer til ca. 9.300 flere end skønnet ved reformen.

Samlet forventes udgifterne til ny førtidspension, fleksjob og ledighedsydelse i 2006 at ligge ca. 5,5 mia. kr. – svarende til 54 pct. – højere end skønnet ved reformen. Hertil kommer udgifter til personer tilkendt førtidspension efter de gamle regler, som i 2006 er ca. 0,6 mia. kr. Samlet ligger udgifterne til de tre ydelser således ca. 6.1 mia. kr. – svarende til 60 pct. – højere end skønnet ved reformen. I forhold til udviklingen i fleksjob og antallet af ledighedsydelsesmodtagere er der taget initiativ med henblik på at dæmpe væksten.

11.2. Satspuljetrækket

De økonomiske konsekvenser af førtidspensionsreformen er ganske betydelige og lægger beslag på væsentlige træk fra satspuljen. Samtidig er de økonomiske konsekvenser af reformen baseret på en række antagelser, som har betydning for de samlede udgifter. På den baggrund fremgår det af lovforslaget om førtidspensionsreformen, at der i forbindelse med redegørelsen til Folketinget skal foretages en vurdering af de økonomiske konsekvenser af førtidspensionsreformen i forhold til det skønnede. Denne genberegning skal danne grundlag for en endelig fastsættelse af finansieringsbehovet fra satspuljen fremadrettet fra 2007 og frem.

Da reguleringen skal have virkning fra 2007 og frem, er der i forbindelse med satspuljeforhandlingerne for 2007 afsat et finansieringsbidrag til at dække de budgetterede merudgifter, der følger af reformen i 2007. Den endelige beregning vil dog først kunne foretages i maj 2007, når de faktiske antalsforudsætninger for 2006 og regnskaber for 2006 foreligger.

11.3. Genberegning af de økonomiske konsekvenser

Det grundlæggende fundament i beregningen af førtidspensionsreformen er en forudsætning om det antal førtidspensionister, der ville have været, hvis de hidtidige regler var blevet videreført. Givet dette antal er det antaget, hvorledes denne

persongruppe fremover vil fordele sig på førtidspension efter de nye regler, fleksjob og ledighedsydelse.

Metoden til genberegning af de økonomiske konsekvenser er baseret på den beregningsmetode, der blev fastlagt som baggrund for beregningen af den kommunale DUT-regulering. Metoden fremgår af Notat om regulering af de forventede økonomiske konsekvenser af førtidspensionsreformen af 17. juni 2002, og er aftalt i en arbejdsgruppe bl.a. bestående af KL, ARF, Finansministeriet og Socialministeriet.

Der er tale om en rent teknisk genberegning af den økonomiske effekt ved reformen baseret på den oprindelige DUT-reguleringsmodel, men givet de nye bestandtal for antal modtagere af førtidspension, fleksjob og ledighedsydelse.

Beregningsmetoden bygger derudover grundlæggende på en fastholdelse af de antagelser, der lå til grund for den oprindelige beregning af de økonomiske konsekvenser af reformen.

Det vil sige, beregningen angiver, hvad reformen ville koste, hvis den skulle beregnes i dag, men kan ikke fortolkes som et udtryk for, hvor mange der ville have fået førtidspension, hvis reformen ikke var gennemført, eller hvor mange flere der reelt har fået fleksjob eller modtager ledighedsydelse som følge af reformen.

Beregningen af førtidspensionsreformens økonomiske effekt byggede på 3 grundlæggende principper

- De personer, der berøres af reformen i form af at modtage enten førtidspension, fleksjob eller ledighedsydelse, ville til enhver tid have brug for offentlig støtte (revalidering, sygedagpenge eller kontanthjælp).
- De personer, der ville have kunnet få tilkendt førtidspension efter de tidligere gældende regler, men som efter de nye regler ikke længere tilkendes førtidspension, forventes i stedet at arbejde i et fleksjob eller modtage ledighedsydelse.
- Eftersom der også før reformen var modtagere af førtidspension, ledighedsydelse og fleksjob, er det kun en andel af de fremtidige modtagere der vil kunne henføres til reformen. Såfremt summen af modtagere af fleksjob, ledighedsydelse og førtidspension stiger, vil det oprindeligt skønnede antal af modtagere på de tre ydelser, der følger af reformen, stige med en tilsvarende andel.

Når summen af modtagere af fleksjob, ledighedsydelse og førtidspension, der som følge af reformen modtager ydelsen, i et af beregningsårene er højere end forudsat ved reformen, skal der således beregnes en merudgift som følge af det højere antal modtagere, men samtidig skal der modregnes en mindreudgift som følge af færre modtagere af revalidering/sygedagpenge/kontanthjælp.

Når andelen af modtagere af fleksjob/ledighedsydelse i forhold til modtagere af førtidspension er højere end skønnet ved reformen, skal der ligeledes beregnes en

merudgift som følge af flere modtagere på fleksjob/ledighedsydelse, men samtidig skal der modregnes en mindreudgift som følge af færre modtagere af førtidspension.

Den foreløbige genberegning af den økonomiske konsekvens af førtidspensionsreformen viser, at udgifterne i årene 2003-2006 har ligget lidt højere end skønnet. Af satspuljemidlerne er der derfor afsat yderligere 98 mio. kr. årligt til dækning af udgifterne som følger af reformen.

BILAG 2

Anvendte tal og publikationer

Redegørelsens konklusioner er baseret på et bredt spektrum af undersøgelser. I Aftale om førtidspensionsreform og det rummelige arbejdsmarked blev det understreget, at der skulle ske en tæt opfølgning af den kommunale sagsbehandling i årene efter reformen. Dette er særligt sket i regi af Ankestyrelsen, der løbende har udarbejdet en række undersøgelser, statistikker m.v. Disse har primært fokuseret på førtidspensionsområdet, men der er også udarbejdet materiale om revalidering, fleksjob mv. Publikationerne kan deles op i tre grupper:

Den første gruppe publikationer er Ankestyrelsens årsstatistikker i sager om førtidspension, som dækker alle kommunernes afgørelser om førtidspension.

Den anden gruppe er praksisundersøgelser fra Ankestyrelsen, der er baseret på, at der foretages en tilfældig stikprøve blandt alle afgørelser om fx førtidspension på landsplan. Ved en praksisundersøgelse indkalder Ankestyrelsen et antal konkrete sager og afgørelser fra kommuner eller nævn. Sagerne gennemgås med henblik på en vurdering og kvalitetssikring af afgørelserne. Ankestyrelsen vurderer 1) afgørelsernes korrekthed i forhold til lovgivningen (materiel vurdering) og 2) om myndigheden har overholdt de forvaltningsmæssige og retssikkerhedsmæssige regler (formalitetsvurdering). De sociale nævn har desuden udarbejdet en række praksisundersøgelser på reformens områder.

Det bemærkes, at de praksisundersøgelser, Ankestyrelsen har foretaget inden reformens ikrafttræden, ikke er umiddelbart sammenlignelige med praksisundersøgelser foretaget efter reformen, fordi Ankestyrelsen løbende har haft et forskelligt fokus i undersøgelserne samtidig med, at der ikke er anvendt den samme metode. Dette gælder ligeledes på tværs af de undersøgte områder.

Endelig er der en tredje hovedgruppe af publikationer fra blandt andet Ankestyrelsen, SFI, DISCUS m.fl., der er baseret på borgernes og kommunernes vurderinger af sagsbehandlingen. Resultaterne af disse undersøgelser vil naturligvis være præget af subjektive vurderinger. Fx kan en borgers vurdering af et sagsforløb være påvirket af, om borgeren er enig i selve afgørelsen i sagen, dvs. hvorvidt borgeren har fået afslag eller tilkendelse.

Den anvendte dokumentation er således metodisk meget forskelligt funderet, hvilket der skal tages højde for i konklusionerne. Ud over de nævnte undersøgelser fra Ankestyrelsen mv. er der til redegørelsen produceret en lang række beregninger i samarbejde mellem Socialministeriet og Beskæftigelsesministeriet, herunder særligt i et samarbejde mellem Ankestyrelsen, Arbejdsdirektoratet og Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Nedenfor ses en samlet liste over det anvendte baggrundsmateriale i redegørelsen.

Undersøgelser udarbejdet af Ankestyrelsen som opfølgning på førtidspensionsreformen

- Ankestyrelsen, 2007: Den kommunale indsats for mere beskæftigelse
- Ankestyrelsen, 2007a: Praksisundersøgelse om kommunernes opfølgning i sager om sygedagpenge
- Ankestyrelsen, 2006: Borgerundersøgelse af kommunernes sagsbehandling efter arbejdsevnetoden
- Ankestyrelsen, 2006a: Praksisundersøgelse om førtidspension efter arbejdsevnetoden
- Ankestyrelsen 2006b: Førtidspensioner: Årsstatistik for 2005
- Ankestyrelsen 2006c: Praksisundersøgelse om fleksjob
- Ankestyrelsen, 2006d: Undersøgelse af lægekonsulenternes rolle i den beskæftigelsesrettede indsats
- Ankestyrelsen, 2006e: Praksisundersøgelse om fleksjob
- Ankestyrelsen, 2006f: Rapport om fleksjob til selvstændigt erhvervsdrivende
- Ankestyrelsen, 2005: Praksisundersøgelse om merudgifter - Servicelovens § 84
- Ankestyrelsen, 2005a: Praksisundersøgelse om førtidspension efter arbejdsevnetoden
- Ankestyrelsen 2005b: Analyser af førtidspensionsområdet
- Ankestyrelsen 2005c: Førtidspensioner: Årsstatistik for 2004
- Ankestyrelsen 2004d: Førtidspensioner: Årsstatistik for 2003

Undersøgelser i de sociale nævn

- Bornholm, 2005: Merudgifter ved forsørgelsen efter servicelovens § 84
- Ringkøbing, 2005: Bevilling af revalideringsstøtte til uddannelse efter arbejdsevnetoden
- Vejle, 2005: Opfølgning på undervisningsforløb fra 2004 i form af praksisundersøgelse om kommunernes anvendelse af pensionsreglerne
- Sønderjylland, 2005: 7 sønderjyske kommuners opfølgning over for borgere, der modtager ledighedsydelse
- Sikringsstyrelsen, 2005: Anvendelse af arbejdsevnetoden hvor kommunen har truffet afgørelse i henhold til § 18 i pensionsloven
- Nordjylland, 2004: Anvendelse af arbejdsevnetoden i sager om revalidering, fleksjob og pension
- Bornholm, 2004: Anvendelse af arbejdsevnetoden i sager om revalidering, fleksjob og pension
- Vestsjælland, 2004: Anvendelse af arbejdsevnetoden i sager om revalidering, fleksjob og pension
- Sønderjylland, 2004: Anvendelse af arbejdsevnetoden i sager om revalidering, fleksjob og pension
- Århus, 2004: Førtidspension herunder arbejdsevnetoden
- Sikringsstyrelsen, 2004: Førtidspension herunder arbejdsevnetoden

Andre undersøgelser udarbejdet som opfølgning på førtidspensionsreformen

- DISCUS, 2006: Landsdækkende undersøgelse af eksisterende fleksjob
- DISCUS, 2006a: Landsdækkende undersøgelse om førtidspensionister i løntilskudsjob
- DISCUS, 2005: Landsdækkende undersøgelse om ledighed blandt personer, der afventer fleksjob
- CABI, 2006: Evaluering af formidlingsenhederne
- Servicestyrelsen, 2005: Evaluering af funktionsevnetoden
- Deloitte og Touche, 2003: Arbejdsevnetode. Efteruddannelse af kommunale sagsbehandlere. Evaluering.

Andre relevante undersøgelser

- SFI, 2007: Virksomhedernes sociale engagement, Årbog 2006
- SFI, 2006: Arbejdsrapport om førtidspensionister på arbejdsmarkedet
- SFI, 2006a: Rapport om job på særlige vilkår
- SFI, 2004: Rummelighedens rammer
- SFI, 2002: Aftalebaserede skånejob
- ATP, 2005 (FAKTUM): Kommunegrænser afgørende for tilslutning til ny pension
- Pensionsmarkedsrådet, 2007: Redegørelse om samspillet mellem offentlig førtidspension og invalidedækningen i arbejdsmarkedspensionsordninger
- Finansministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Socialministeriet og Kommunernes Landsforening, 2005: Udviklingen i fleksjobordningen