

Fra erhvervsevne til arbejdsevne

OM FØRTIDSPENSION OG FLEKSJOB 1990-2013
RAPPORT FRA ET FORSKNINGS- OG UDVIKLINGSPROJEKT
FINN AMBY OG SISSE SCHALDEMOSE
VIA UNIVERSITY COLLEGE



Find vejen frem
VIA University College

Indhold

Fra erhvervsevne til arbejdsevne	0
1. Indledning	2
2. Metode og teoretisk grundlag.....	3
3. Et historisk rids: Førtdispension frem til 1990.....	5
3.1. Lovgivningen 1921-1983.....	5
3.2. Nærmere om erhvervsevnekriteriet:	6
3.3. Førtdispension til debat.....	7
4. Udviklingen i 1990'erne: Optakten til reformen af førtdispensionssystemet.....	8
4.1. Generelt om social- og arbejdsmarkedspolitikken i 1990'erne.....	8
4.2. Det rummelige arbejdsmarked og fleksjob	8
Skånejobudvalg I.....	9
Skånejobudvalg II.....	10
Fleksjob indskrives i lovgivningen.....	10
4.3. Reform af bistandsloven.....	11
Forslag til lov om en aktiv socialpolitik.....	11
Forslag til Lov om ændring af lov om social pension og lov om delpension	12
4.4. Forarbejdet til den nye pensionslov	13
Arbejdsgruppen om finansiering, revalidering og førtdispension m.v.....	13
Førtdispensionsudvalg I.....	14
Førtdispensionsudvalg II.....	16
Funktionsevnekriteriet	17
Funktionsevnebeskrivelse - forløber for ressourceprofilen	17
4.5. Førtdispensionsreformen	18
Fra funktionsevnekriteriet til arbejdsevnekriteriet	19
Bemærkninger om erhvervsevne og arbejdsevne.....	19
Politiske synspunkter om erhvervsevne og arbejdsevne	19
Høringssvar om erhvervsevne og arbejdsevne	21
Justering af reglerne om fleksjob	23
4.6. Opsamling om 1990'erne	23
5. Udviklingen i 00'erne: Optakten til endnu en reform	24
5.1. Beskæftigelsespolitikken i 00'erne	25
5.2. Førtdispension og fleksjob 2003-2013	25
Udviklingen frem til 2005	25
Justering af fleksjobordningen 2006	26

Status på udviklingen 2007.....	26
Evaluering af ressourceprofilen og arbejdsevnetoden	27
Arbejdsmarkedskommissionen	28
Politiske udspil.....	29
5.3. Førtidspensionsreformen i 2013	30
Bemærkninger	31
Arbejdsevnetoden og rehabiliteringsplaner	32
Politiske synspunkter fra lovbehandlerne.....	32
Høringssvar	34
5.4. Opsamling på perioden 2001-2013	35
6. Konklusion	Fejl! Bogmærke er ikke defineret.
6. Konklusion	36
Litteraturliste.....	40

1. Indledning

I disse måneder foregår en intens debat om konsekvenserne af den seneste reform af førtidspension og fleksjob. Mange argumenterer for, at der er behov for ændringer, der er sat gang i en evaluering, og der er udsigt til politiske beslutninger om sagen inden længe.

Det er vores synspunkt, at konsekvenserne af den seneste reform og behovet for ændringer af den kun kan forstås, hvis vi tager historien til hjælp. De gældende regler er resultatet af en lang udviklingsproces, og efter vores mening er der grund til at sætte spørgsmålstejn ved selve den grundlæggende konstruktion af systemet, hvis det skal bringes til at fungere, så det er til gavn for både udsatte borgere og samfundet som helhed. Derfor satte vi os i 2016 for at afdække nogle af de vigtigste grunde til, at vi er havnet der, hvor vi er i dag, og vi fik mulighed for at etablere et forskningsprojekt om emnet ved VIA University College under Programmet Beskæftigelse og Rehabilitering. Denne rapport er resultatet heraf.

Rapporten belyser hovedlinjerne i udviklingen af reglerne om førtidspension fra 1990 til 2013 med særlig vægt på ændringen af tildelingskriteriet fra erhvervsevne til arbejdsevne.

Projektet har taget udgangspunkt i følgende forskningsspørgsmål:

Hvilke karakteristika ses der i ændringerne i tildelingskriterierne for førtidspension fra 1990 til 2013?

Hvilke motiver kan der identificeres bag ændringerne, og hvilken rolle spiller paradigmeskiftet i den generelle social- og beskæftigelsespolitik i denne sammenhæng?

I starten af 1990'erne var der overordnet to muligheder for personer med handicap/invaliditet i relation til arbejdsmarkedet. Enten kunne borgeren på trods af sit handicap finde beskæftigelse på det almindelige arbejdsmarked – eventuelt efter et forudgående revalideringsforløb. Eller også måtte vedkommende søge førtidspension, som dengang kunne bevilges til personer med en alvorligt nedsat erhvervsevne. 10 år senere så situationen helt anderledes ud. Der var nu åbnet mulighed for ansættelse i fleksjob som alternativ til beskæftigelse på det åbne arbejdsmarked, og samtidig var der gennemført en reform af

reglerne om førtidspension. Bedømmelseskriteriet i relation til førtidspension var nu ikke længere nedsat erhvervsevne men nedsat arbejdsevne. På trods af at de to ord umiddelbart minder om hinanden, var der tale om en helt ny tankegang. For at få førtidspension skulle arbejdsevnen nu være så begrænset, at der ikke kunne findes arbejdsfunktioner, som den pågældende kunne varetage hverken på det ordinære arbejdsmarked eller i fleksjob. I forbindelse med reformen i 2000 blev det understreget, at arbejdsevne skulle betragtes som et dynamisk begreb, der hele tiden er under forandring i forhold til det aktuelle arbejdsmarked (L 137, 2000/01). Alvorlig invaliditet gav altså ikke længere i sig selv adgang til at få tilkendt førtidspension. Førtidspension kunne herefter først komme på tale, hvis det konkret kunne dokumenteres, at det ikke var muligt at finde en arbejdsfunktion, som borgeren kunne bestride.

Med den seneste reform af førtidspension og fleksjob, som trådte i kraft 1. januar 2013, blev der skruet yderligere på de sorteringsmekanismer, som blev indført med den tidligere førtidspensionsreform. Nu er personer under 40 år stort set afskåret fra at få førtidspension, og betingelserne for at få førtidspension er i det hele taget blevet indskærpet (L 53, 2012). Det sidste hænger også sammen med ændringerne i reglerne om fleksjob. Her er der nu mulighed for at etablere fleksjobs på meget få timer om ugen. Førtidspension efter arbejdsevnekriteriet kan derfor først tilkendes, hvis det konkret kan dokumenteres, at den pågældende ikke kan bestride en jobfunktion på disse betingelser og at arbejdsevnen heller ikke kan udvikles, så der kan blive mulighed for det.

Det er altså en anelig udvikling, vi har været vidne til: Fra en situation, hvor en del af befolkningen på grund af tab af erhvervsevne kunne bevilges permanent forsørgelse og fritages for pligten til at arbejde, til en situation, hvor alle i princippet skal i beskæftigelse, men hvor selv få timers arbejde om ugen kan være tilstrækkeligt til at opfylde dette krav. Arbejde er dermed ikke længere ensbetydende med selvforsørgelse.

I starten af 1990'erne var tildeling af førtidspension et socialpolitisk spørgsmål, som i højere grad havde sin egen logik. I dag er reglerne om førtidspension i stedet en del af beskæftigelsespolitikken og de generelle bestræbelser på at skaffe beskæftigelse til udsatte grupper. Ændringerne i reglerne om førtidspension er sket parallelt med, at der er sket et skift i den generelle social- og beskæftigelsespolitiske linje, som ofte betegnes fra welfare til workfare eller fra social integration til social disciplinering (Torfing 2004; Larsen 2009; Larsen 2013). Spørgsmålet er så, om udviklingen på førtidspensionsområdet primært bør ses som et element i dette generelle paradigmeskift, eller om der også kan identificeres andre drivkræfter.

Afsnit 2 nedenfor indeholder en beskrivelse af metode og teoretisk grundlag, og i afsnit 3 gives et kort rids af udviklingslinjerne i førtidspensionssystemet frem til undersøgelsesperioden. Afsnit 4 går derefter i dybden med perioden 1990-2000 mens perioden 2001-2013 belyses i afsnit 5. Der afsluttes med konklusion og perspektivering i afsnit 6.

2. Metode og teoretisk grundlag

Formålet med forskningsprojektet er som nævnt at undersøge skiftet fra erhvervsevnekriteriet til arbejdsevnekriteriet. Undersøgelsen afgrænses tidsmæssigt til perioden fra 1990 og frem til førtidspensionsreformen i 2013. Det primære undersøgelsesfelt er tilkendelseskriterierne før og efter reformen af førtidspension i 2000. Det betyder at regler vedrørende ex beskæftigelse og bruttofinansiering, tilkendelseskompetence, tillægsydelse, fradrag etc. ikke er genstand for undersøgelsen. Regler vedrørende finansiering af reformen herunder aldersgrænsen for folkepension vil kun i mindre grad blive inddraget, i det omfang det vurderes at have betydning for skiftet i tilkendelseskriteriet. I det ændringen af tilkendelseskriteriet for førtidspension har afledte effekter i andre love vil disse ligeledes blive inddraget i det omfang det vurderes relevant for beskrivelsen og analysen af undersøgelsesspørgsmålet. Det drejer sig således om Lov om aktiv socialpolitik (Aktivloven) og i mindre grad Lov om social service (Serviceloven) der sammen med Lov om retssikkerhed og administration (Retssikkerhedsloven) på det sociale område var en del af reformen af bistandsloven.

Der er primært tale om et dokumentstudie på grundlag af vedtagne love og motiverne hertil, som de kommer til udtryk i bemærkningerne til lovforslagene m.v. Den retsdogmatiske metode anvendes som grundlag for en systematisk, beskrivende og fortolkende gennemgang af centrale lovændringer i perioden. Desuden anvendes udvalgte politologiske teorier til at perspektivere denne udvikling.

Som nævnt i indledningen er skiftet fra erhvervsevne til arbejdsevne udtryk for en ret dramatisk ændring, som efter vores opfattelse kan betegnes som et paradigmeskift (Hall 1993). Det er dog ikke en helt simpel sag at beskrive, hvad dette paradigmeskift nærmere består af, eller at komme med kvalificerede forklaringer på, at det har fundet sted. I fortolkningen af undersøgelsesresultaterne vil vi derfor trække på forskellige teoretiske bidrag om politisk forandring.

Man kan argumentere for, at sporafhængighed resulterer i en stabil kurs i velfærdspolitikken, og at pludselige, markante afvigelser herfra kun forekommer under helt særlige omstændigheder (Klitgaard & Emmenegger 2012; Cox 2004). Andre har argumenteret for, at forskellige drivkræfter kan føre til gradvise ændringer over tid, som tilsammen resulterer i, en stor forandring (Streek & Thelen 2005; Jørgensen 2006). Det er primært den sidste tankegang, der forekommer relevant i forbindelse med dette projekt. Selvom beslutningen om at ændre tilkendelseskriteriet i pensionslovgivningen kan tidsfastsættes præcist til december 2000, er det allerede inden en mere dybtgående undersøgelse tydeligt, at den blev truffet på baggrund af et langt tilløb. Dertil kommer, at der også i årene efter beslutningen skete justeringer, og den foreløbige kulmination så vi med vedtagelsen af førtidspensions- og fleksjobreformen i 2012. Vi har derfor brug for et teoretisk fundament, som tillader, at vi betragter skiftet i et længere tidsperspektiv.

Ifølge Streek & Thelen (2005) kan der identificeres 4 typer af gradvis institutionel forandring: Displacement (fortrængning), layering (lagdeling eller formering), drift (drift eller omlægning) og conversion (konvertering eller udtømning). Sagen er nemlig, at institutioner – herunder regelsæt – kan ændre karakter og f.eks. skifte formål eller fundamentalt ændre indhold over årene. Nye ideer og institutioner kan dukke op og komme til helt eller delvist, at fortrænge gamle institutioner. Nye elementer kan komme til og efterhånden bevirke, at en institution ændrer status. En institution kan langsomt overgå til at tjene helt nye formål, eller en institution kan over tid udspille sin rolle, fordi den oprindelige opgave er løst. I forlængelse heraf kan det bl.a. være interessant at have øje for, om skiftet fra erhvervsevne til arbejdsevne kan siges at være tegn på en grundlæggende ændring af formålet med førtidspensionssystemet, og hvordan indførelsen af fleksjobordningen og udviklingen i beskæftigelsespolitikken kan siges at have medvirket hertil. Der vil ikke være tale om en analyse med stringent anvendelse af teorien om gradvis institutionel forandring, men begrebsapparatet vil blive anvendt som inspiration i fortolkningen af udviklingen. I en dansk sammenhæng er begrebsapparatet tidligere brugt på en analyse af udviklingen i dansk beskæftigelsespolitik (Jørgensen 2006) og på ændringerne omkring virksomhedernes sociale ansvar (Bredgaard 2014).

Endelig vil forholdet mellem politiske løsninger, problemidentifikation og samfundsfilosofi eller zeitgeist også blive inddraget i analysen (med inspiration fra Metha 2011). Den generelle tænkemåde i samfundet vil ofte sætte rammer for, hvilke politiske problemer der identificeres, og den måde politiske problemer defineres på har stor betydning for, hvilke løsninger der sættes i værk. Men hvis beslutningen om skiftet fra erhvervsevne til arbejdsevne betragtes som løsningen, vil det være nærliggende at spørge, hvilket problem det så er løsningen på. Man kan forestille sig, at problemidentifikationen har skiftet over tid, og at den måske hen ad vejen påvirkes stadig mere af de herskende ideologiske strømninger. Påvirkningen mellem løsninger, problemidentifikation og "zeitgeist" går imidlertid også den anden vej. Når først arbejdsevne er indført som tilkendelseskriterium, kan det måske være vanskeligt at trænge igennem med en problemidentifikation, der primært handler om offentlig forsørgelse, og dermed kan det yderligere forstærke de ideologiske strømninger om selvforsørgelse og arbejdspligt.

3. Et historisk rids: Førtidspension frem til 1990

3.1. Lovgivningen 1921-1983

I 1921 blev den første lov om forsikring mod invaliditet vedtaget (Lov nr. 253 af 6. maj 1921). Forud herfor kunne offentlig hjælp til forsørgelse principielt kun ydes efter fattiglovgivningen (Fattigloven). Lov om invalideforsikring medførte ret til invaliderente under visse nærmere angivne betingelser herunder medlemskab af en invalideforsikring, hvis erhvervsevnen var nedsat til en tredjedel eller derunder.

I 1933 blev reglerne for invalide og aldersrente stort set gjort ensartede jf. folkeforsikringsloven (Lov nr. 182 af 20. maj 1933). Der blev dog ydet invaliditetstillæg til alle invaliderentemodtagere samt det såkaldte hjælpeløshedstillæg til invalider der havde behov for hjælp fra andre. Derudover blev der indført børnetillæg og personlige tillæg ligesom der blev indført stort set ensartede fradragsregler for indtægt. Medlemskab af invalideforsikringen blev gjort lovpligtig for personer mellem 21 og 60 år der opfyldte helbreds-betingelserne.

I 1950 indførtes bistands- og plejetillæg til afløsning af hjælpeløsheds- og blindetillægget (Lov nr. 143 af 31. marts 1950).

I 1956 blev betegnelsen invalidepension indført (Lov nr. 258 af 2. oktober 1956). Samtidig blev betegnelsen aldersrente ændret til folkepension. Aldersgrænsen for såvel invalidepension som folkepension blev forhøjet fra 65 til 67 år. Invalideforsikringskommissionen blev nedsat hvilket medførte flere ændringer i loven herunder at ophævelse af kravet om forudgående medlemskab af sygeforsikringen som betingelse for berettigelse til tilkendelse af invalidepension. Invalidepræmien bortfaldt og blev erstattet af invalidepensionsbidraget der udgjorde en procentdel af lønnen. Derudover indførtes invaliditetsydelse der kunne tilkendes personer der ville opfylde kriterierne for invalidepension hvis de ikke arbejdede (Lov nr. 238 af 10. juni 1960).

I 1965 indførtes graderet invalidepension (Lov nr. 219 af 4. juni 1965) der omfattede 3 pensionsstørrelser. Berettigelsen hertil afspejlede graden af erhvervsevnenedsættelsen. Til personer, hvis erhvervsevne var nedsat med omkring 2/3 indførtes invaliditetsbeløb til dækning af merudgifter som følge af invaliditeten. Til personer hvis erhvervsevne var nedsat til det ubetydelige eller som slet ingen erhvervsevne havde blev der indført et tillæg (erhvervsudygtighedsbeløb) som kompensation for manglende arbejdsindtægt. Derudover blev laveste invalidepension indført. Denne forudsatte at erhvervsevnen var nedsat med mindst halvdelen hvilket var en lempelse i forhold til hidtidige pensionslove. Laveste invalidepension bestod af halvt grundbeløb og halvt invaliditetsbeløb. Tilkendelseskriterierne var uændrede i forhold til 1950-loven med den undtagelse at det i den nye lov blev forudsat at invaliditeten skulle være varig førend pension kunne tilkendes. Ud over de 3 grader af invalidepension var der indtil 1984 tillige mulighed for tilkendelse af enkepension, folkepension til enlige 62-66 årige kvinder, hustrutillæg til 62-66 årige, førtidig folkepension til 55-59 årige, når særlige sociale og arbejdsmæssige forhold gjorde sig gældende og førtidig folkepension til 60-66 årige, når svigtende helbred eller andre særlige omstændigheder talte derfor (førtidspensionsudvalg II 2. rapport).

I 1983 blev der indført en forenkling af førtidspensionssystemet. Invalidepensionsloven blev udbygget til at omfatte pensionsmulighederne for personer under 67 år og reglerne om pension til personer under 67 år i henholdsvis enkepensionsloven og folkepensionsloven blev ophævet. Laveste invalidepension blev erstattet af helbreds-betinget førtidspension til personer mellem 18 og 67 år, hvis erhvervsevne på grund af invaliditet var nedsat med mindst halvdelen, samt af en blandet helbreds-betinget og behovsbestemt førtidspension til personer mellem 18 og 67 år, hvis erhvervsevne er nedsat med mindst halvdelen, uden at nedsættelsen alene skyldes helbreds-mæssige forhold. For personer mellem 50 – 67 år blev der indført behovsbestemt førtidspension, når sociale og helbreds-mæssige forhold talte for det. Disse ændringer medførte den sammenskrivning af lov om folkepension og lov om invalide- og førtidspension der skete ved lov nr. 217 af 16. maj 1984 (Førtidspensionsudvalg II 2. rapport).

3.2. Nærmere om erhvervsevnekriteriet:

Tilkendelseskriteriet for førtidspension har siden invalideforsikringsloven og frem til førtidspensionsreformen i 2000/2001 været erhvervsevnekriteriet. Fokus har været på tabet af erhvervsevne eller graden af nedsættelse. Indtil invalidepensionsloven i 1965 skulle erhvervsevnen være nedsat med mindst 2/3 og derefter mindst halvdelen.

Erhvervsevnekriteriet (og invaliditetskriteriet) blev formuleret således i Lov om invalideforsikring (Lov nr. 253 af 6. maj 1921, § 3): "Ved invaliditet forstås i denne lov en nedsættelse af erhvervsevnen til en tredjedel eller derunder. En sådan nedsættelse af erhvervsevnen foreligger, når den pågældende ikke længere er i stand til ved en til hans kræfter og færdigheder svarende beskæftigelse, der under billigt hensyn til hans uddannelse og tidligere virksomhed kan forlanges af ham, at erhverve en tredjedel af det, som legemlig og åndelig sunde personer med lignende uddannelse og i samme egn plejer at fortjene ved arbejde." Der var på daværende tidspunkt ikke krav om at erhvervsevnen skulle være varig nedsat idet der også kunne udbetales invalideforsikring ved forbigående erhvervsevnenedsættelse. Der var dog fastsat krav om at modtage relevant behandling der kunne imødegå eller nedsætte graden af invaliditet. Undtaget herfra var dog operation der kunne medføre fare for liv eller førlighed.

I 1950 blev erhvervsevnekriteriet ved lov om ændring af folkeforsikringsloven (Lov nr. 143 af 31. marts 1950), suppleret således at de sociale parametre kunne tillægges større vægt. Det fremgår bl.a. "at der i fornødent omfang skal tages hensyn til den forsikredes alder, livsstilling, bopæl og arbejdsmuligheder og til udsigten til eventuel forbedring eller forværring af pågældendes invaliditet samt til andre omstændigheder, som passende findes at kunne tillægges vægt ved bedømmelsen af, om der foreligger en sådan betydelig nedsættelse af erhvervsevnen, at denne efter den samlede vurdering skønnes at ligge omkring 1/3 eller derunder."¹

I invalidepensionsloven af 1960 (Invalidepensionsloven) blev tilkendelseskriteriet beskrevet således: "Er erhvervsevnen betydelig nedsat, men foreligger der mulighed for at iværksætte behandlinger, optrænings- eller uddannelsesforanstaltninger, hvorved erhvervsevnen må antages ikke blot forbigående at kunne forøges således at den herefter ikke længere vil være betydelig nedsat kan invalidepension ikke tilkendes." (Invalidepensionsloven § 2 stk. 2)

I 1965 indførtes som tidligere nævnt en gradueret invalidepensionsordning (Lov nr. 219 af 4. juni 1965) med 3 pensionsstørrelser (højeste, mellemste, laveste). Der blev tillige indført et varighedskriterie der forudsatte, modsat tidligere, at invaliditeten skulle være varig førend der kunne tilkendes førtidspension.

De gældende tilkendelseskriterier forud for førtidspensionsreformen i 2000/2001 var iht. Lov om social pension 1984 som følger:

§ 14. Højeste førtidspension kan tilkendes personer i alderen fra 18 til 60 år, der i ethvert erhverv må anses for kun at have ubetydelig erhvervsevne i behold.

Stk. 2. Mellemste førtidspension kan tilkendes

- 1) personer i alderen fra 18 til 60 år, hvis erhvervsevne er nedsat med omkring 2/3, og
- 2) personer i alderen fra 60 til 65 år, hvis erhvervsevne er nedsat i det omfang, der er nævnt i stk. 1

Stk. 3. Forhøjet almindelig førtidspension eller almindelig førtidspension kan tilkendes

- 1) personer i alderen fra 18 til 65 år, hvis erhvervsevne er nedsat på grund af helbredsmæssige forhold med mindst halvdelen,

¹ Mangler en § - indsæt hjemmel

- 2) personer i alderen fra 18 til 65 år, hvis erhvervsevne er nedsat med mindst halvdelen, uden at nedsættelsen alene skyldes helbredsmæssige forhold, og
- 3) personer i alderen fra 50 til 65 år, når sociale og helbredsmæssige forhold taler for det.

Stk. 4. Pension efter stk. 3 tilkendes som forhøjet almindelig førtidspension til personer under 60 år og som almindelig førtidspension til personer over denne alder.

Jf. § 14 stk. 3 nr. 2 og 3 er der således forud for reformen i 2000/2001 mulighed for behovsbestemt førtidspension hvor andre end de helbredsmæssige forhold tillægges vægt. Der kan dog i helt ekstraordinære tilfælde tilkendes pension uden, at nedsættelsen af erhvervsevnen skyldes helbredsmæssige forhold jf. § 15.

§ 15. Tilkendelse af pension efter § 14, stk. 1-2 og stk. 3, nr. 1 og 2, er betinget af, at erhvervsevnen varigt er nedsat på grund af fysisk eller psykisk invaliditet. Med henblik på pension efter § 14, stk. 3, nr. 2, skal der dog også lægges afgørende vægt på andre omstændigheder, der klart viser, at erhvervsevnen hos en ansøger, som ikke har andre forsørgelsesmuligheder, er varigt nedsat. Der kan i helt ekstraordinære tilfælde tilkendes pension efter § 14, stk. 3, nr. 2, uden at nedsættelsen af erhvervsevnen skyldes helbredsmæssige forhold.

Stk. 2. Tilkendelse af førtidspension efter § 14 forudsætter, at alle aktiverings-, revaliderings- og behandlingsmæssige samt andre foranstaltninger, der kan forbedre erhvervsevnen, har været afprøvet, og at erhvervsevnen ikke varigt kan forbedres.

Stk. 3. Ved bedømmelsen af, i hvilket omfang erhvervsevnen er nedsat, skal der foretages en sammenligning mellem den indtægt, som den pågældende skønnes at kunne opnå ved et arbejde, der svarer til pågældendes kræfter og færdigheder, og som under hensyn til uddannelse og tidligere virksomhed kan forlanges af den pågældende, og den indtægt, som personer med lignende uddannelse normalt opnår i samme egn. Der skal endvidere tages hensyn til alder, livsstilling, bopæl og beskæftigelsesmuligheder og til sådanne andre omstændigheder, der i det enkelte tilfælde findes at burde tillægges vægt.

3.3. Førtidspension til debat

Også i årene forud for den undersøgelsesperiode, som er genstandsfeltet for denne undersøgelse, var der debat om førtidspension i Danmark. I løbet af 1970'erne blev der gennemført et forskningsprojekt med henblik på at finde forklaringer på den store stigning i antallet af tilkendelser til invalidepension. En forundersøgelse i 1976 gav det indtryk, at der blev tilkendt invalidepension til alt for mange, og at en del af dem reelt ikke fejlede noget. I første omgang blev der peget på, at årsagen skulle findes i invalidepensionsrettens praksis, men senere blev konklusionen, at det store antal tilkendelser først og fremmest skyldtes, at det var lægerne, der var de egentlige udmålere (Bengtsson 2008). og dette satte gang i en diskussion om etablering af et socialt invaliditetsbegreb som afløser for det medicinske.

Diskussionen om kriterierne for førtidspension er bestemt ikke kun et dansk fænomen. Mange vestlige lande oplevede i 1960'erne og 70'erne store stigninger i antallet af borgere, der fik tilkendt helbredsbedingede pensioner, og Deborah Stone pegede i sin bog "The disabled state" (1985) på, at det medicinske handicapbegreb var en stor del af forklaringen herpå. Hun anbefalede her, at de rene medicinske tilkendelseskriterier burde erstattes af en konkret vurdering af personens muligheder for at bestride et job på arbejdsmarkedet. Der foregik også en intens debat i lande tæt på Danmark, og der blev i 1990'erne gennemført grundlæggende reformer af pensionssystemerne i bl.a. Holland og Sverige.

Denne korte gennemgang illustrerer, at det kan være svært at finde et naturligt starttidspunkt for en undersøgelse om overgangen fra erhvervsevne til arbejdsevne, for problemstillingen har tråde temmelig

langt tilbage i tiden. Dertil kommer, at beslutningerne i Danmark givetvis også har været påvirket af den internationale udvikling og det fælles tankegods, som har kendetegnet den.

4. Udviklingen i 1990'erne: Optakten til reformen af førtidspensionssystemet

Den politiske beslutning om indførelse af arbejdssevnekriteriet blev truffet med vedtagelsen af den nye lov om førtidspension i 2000. Lovforslaget var dog resultatet af et langt tilløb, som faktisk bestod af flere forskellige spor. Ud over diskussionen om selve pensionssystemet drejer det sig for det første om initiativerne omkring det rummelige arbejdsmarked, som førte til indførelsen af fleksjobordningen. For det andet spillede forberedelserne til "den lille socialreform", hvor bistandsloven blev afløst af tre nye love i 1997, også en rolle. De tre spor belyses hver for sig i afsnit 4.2-4.4. Men først er det på sin plads med en kort status på social- og arbejdsmarkedspolitikken i 1990'erne.

4.1. Generelt om social- og arbejdsmarkedspolitikken i 1990'erne

I starten af 1990'erne begyndte der at blæse nye vinde i social- og arbejdsmarkedspolitikken på flere måder. Med Jakob Torfings ord (2004) var der tale om et stille sporskifte i velfærdspolitikken. Hvor ledighed tidligere blev set som resultatet af manglende efterspørgsel efter arbejdskraft, blev hovedforklaringen nu lagt på udbudssiden og på strukturelle problemer, hvilket bl.a. kunne handle om de lediges kvalifikationer. Resultatet blev en aktiv statslig arbejdsmarkedspolitik i forhold til de forsikrede ledige, kombineret med forkortelser i dagpengeperioden og skærpet rådighedsvurdering og kontrol. Aktivering blev også nøgleordet i den kommunale indsats i forhold til kontanthjælpsmodtagerne, og op gennem 1990'erne blev der i stigende grad tale om parallelitet mellem de to systemer for hhv. forsikrede og ikke forsikrede ledige (Amby 2015).

Også i handicappolitikken blev der udsendt nye politiske signaler i starten af 1990'erne. Med folketingsbeslutning B43 1993 blev det slået fast, at målet skulle være ligestilling og ligebehandling af mennesker med handicap i alle dele af samfundet, og hensynet til handicap skulle inddrages i alle beslutninger, hvor det overhovedet kunne komme på tale. Efterhånden blev det almindeligt at tale om, at ligestilling af mennesker med handicap skulle ske gennem kompensation, sektoransvar og solidaritet. Alle sektorer i samfundet påtager sig hermed en forpligtelse til at nedbryde barrierer og yde den nødvendige kompensation til mennesker med handicap. Men det giver samtidig basis for at stille spørgsmålstegn ved, om handicap eller invaliditet i sig selv skal udløse adgang til særlige forsørgelsesydelse.

4.2. Det rummelige arbejdsmarked og fleksjob

I 1994 lancerede daværende socialminister Karen Jespersen en kampagne om virksomhedernes sociale ansvar, som hurtigt fik så stor opbakning, at der blev tale om et egentligt politisk program (Bredgaard 2004). Regeringen ønskede at understøtte kampagnen med nogle ordninger, som kunne hjælpe svage grupper ind på arbejdsmarkedet, og fleksjobordningen blev det konkrete resultat. Der skulle dog gå 3 år inden fleksjob blev en realitet.

Ansættelse med løntilskud eksisterede også forud for fleksjobordningen i den sociale lovgivning som en mulighed, revalideringsinstitutioner kunne benytte sig af i forhold til personer, der ikke kunne finde plads på det almindelige arbejdsmarked. Men muligheden var kun omtalt i administrative forskrifter, og blev kun anvendt i begrænset omfang. For personer med nedsat erhvervsevne, der ikke var berettiget til førtidspension, kunne der være tale om ansættelse i 40/60-stillinger (fra 1994 50/50-stillinger), hvilket indebar offentligt tilskud på 40, senere 50 % af fagets mindsteløn. Til personer, hvis erhvervsevne var nedsat til under 1/3, og som modtog førtidspension, kunne der være tale om ansættelse i 1/3-stillinger.

I tilknytning til virksomhedskampagnen opstod der et politisk ønske om at skabe mulighed for flere ansættelser på særlige vilkår, og der blev nedsat et udvalg til at undersøge, hvordan det kunne gøres. I første omgang blev skånejob brugt som fællesbetegnelse for sådanne stillinger.

Skånejobudvalg I

Udvalget om skånejob (også benævnt skånejobudvalg I) udgav i henholdsvis september og november 1995 to rapporter. Første delrapport omhandlede initiativer for at fastholde de allerede ansatte mens anden delrapport indeholdte initiativer for ledige med nedsat erhvervsevne. Formålet med udvalgets arbejde var, ifølge kommissoriet, bl.a. at komme med forslag til, hvordan etablering af skånejobs kunne fremmes.

Udvalget skulle tage udgangspunkt i de sociale kapitler samt de eksisterende regler om etablering af job på særlige vilkår. Skånejob defineres i første delrapport som: "lønarbejde på særlige vilkår til allerede ansatte, hvis erhvervsevne er midlertidigt eller permanent nedsat" (Skånejobudvalg I (a) s. 11). I anden delrapport afgrænses målgruppen af de ledige til: "personer der ikke er beskæftiget på arbejdsmarkedet, og som har en midlertidig eller permanent nedsat erhvervsevne, som de ønsker at anvende" (skånejobudvalg I (b) S. 52). Både i første og anden delrapport anbefales det at skånejob fortrinsvist etableres som aftalebaserede via de sociale kapitler uden offentligt tilskud.

På baggrund af udvalgets første delrapport blev der nedsat to embedsmandsudvalg (Skånejobudvalg I (b) og skånejobudvalg II) til at se nærmere på byrdefordelingen mellem stat, amt og kommune i forbindelse med 50/50 ordningen samt mulighederne for at sikre personer i 50/50 ordningen forsørgelsesydelse i forbindelse med tilbagetrækning eller ledighed. Det fremgår af rapporten fra embedsmandsudvalget vedr. forsørgelsesrettighederne for 50/50-ansatte at disse ansatte har "en nedsat erhvervsevne og derfor ikke taber dagpengerettigheder som følge af 50/50-jobbet, idet den nedsatte erhvervsevne, som var udgangspunktet for 50/50-ansættelsen under alle omstændigheder ville føre til en negativ rådighedsvurdering. (Skånejobudvalg I (b) s. 15). Embedsmandsudvalget udtrykker desuden bekymring for hvad de beskriver som en "afsmittende virkning på andre klientgrupper" og "øget efterspørgsel efter 50/50-job også fra personer, der ikke umiddelbart er visiterbare til ordningen, hvis der fremover knyttes en rettighed til specielle ydelser mv. til beskæftigelse i ordningen" (Skånejobudvalg I (b) s. 16).

Embedsmandsudvalget anbefaler til gengæld en model til sikring af forsørgelse i forbindelse med tilbagetrækning for de ansatte i en 50/50 ordning, en model der foreslås forankret i a-kasse regi og med optjeningskrav tilsvarende efterlønsordningen. LO og Amtsrådsforeningen støtter i rapporten op om forslaget om en tilbagetræningsydelse for de ansatte i 50/50-job men mener at der er et forsørgelsesproblem ved ledighedsperioder mellem 50/50-job som bør løses bl.a. af hensyn til at udbrede antallet af aftalebaserede skånejobs. DA og SALA (Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger) tilslutter sig Embedsmandsudvalgets konklusion om, at der ikke er behov for en forsørgelsesydelse for 50/50-ordningen i tilfælde af ledighed men mener ej heller, at der er behov for en tilbagetrækningsydelse tilknyttet ordningen, da de mener at det vil tilskynde til etablering af tilskudsjob på bekostning af aftalebaserede skånejob.

Skånejobudvalget afviser i begge rapporter generelle løntilskud til private arbejdsgivere bl.a. ud fra en prioritering af aftalebaserede skånejob. "Udvalget er imidlertid samtidig opmærksom på, at en række overenskomster på arbejdsmarkedet i adskillige år har indeholdt bestemmelser, der åbner op for at aftale særlige løn- og arbejdsvilkår for arbejdstagere med en nedsat erhvervsevne uden at dette er sket i nævneværdigt omfang." (Skånejobudvalg I (b) s. 20).

Der fremsættes dog et forslag om en skånejob-præmieordning men med det formål at fremme aftalebaserede skånejob og indførslen af sociale kapitler på de områder hvor disse ikke findes (Skånejobudvalg I (b) s. 57). Skånejobudvalg I afslutter deres anden delrapport med en anbefaling om at følge udviklingen af skånejob på arbejdsmarkedet nøje, hvorfor de foreslår at de, efter at have afgivet sidste delrapport, følger udviklingen og afgiver en ny rapport i september 1996 og september 1997.

Skånejobudvalg II

Skånejobudvalg IIs kommissorium indbefattede bl.a. at følge udviklingen med etablering af skånejob på arbejdsmarkedet og komme med eventuelle forslag til justeringer af strategien til fremme af skånejob, herunder forslag, der er nødvendige for at understøtte såvel aftalebaserede som regelbaserede skånejob.

Der opereres, som det ses, i udvalgene med forskellige typer af skånejobs, hvor der overordnet set sondres mellem aftalebaserede skånejob og regelbaserede skånejobs. De regelbaserede skånejobs er de ansættelser på særlige vilkår der følger af de administrative forskrifter, der var udstedt i medfør af den dagældende bistandslov § 91 stk. 1 og stk. 3. De aftalebaserede er ansættelser uden forudgående kommunal visitation og som sker inden for overenskomsterne (de sociale kapitler). Skånejobudvalg II anbefaler bl.a. i deres 2. redegørelse til regeringen at "Den igangværende holdningsbearbejdning bør fortsættes og forstærkes hos såvel virksomheder som hos lønmodtagere, så der reelt bliver tale om oprettelse af job på særlige vilkår primært som aftalebaserede skånejob" (Skånejobudvalg II (b) s.48). Af allerede iværksatte holdningsbearbejdende tiltag der var iværksat forud for skånejobudvalgene var bl.a. den tidligere omtalte kampagne "Det angår os alle" der startede i januar 1994. Kampagnens budskab var at "virksomhederne har et stort potentiale for at bidrage til forebyggelse og løsning af sociale problemer, uden at lønsomheden sættes over styr" (Skånejobudvalg II (b) s.18).

At der i Skånejobudvalg IIs anbefalinger lægges vægt på, især de aftalebaserede skånejobs, er interessant set i lyset af at rapporten bl.a. hæfter sig ved de udfordringer der er ved at optælle og dokumentere netop de aftalebaserede skånejobs, herunder at der er dokumenteret en stigning på 20 % i antallet af regelbaserede skånejobs i perioden 1995 – 1996. Det fremgår således i rapporten at "Der er af nogle medlemmer af udvalget givet udtryk for, at regeringen med vedtagelsen af en ledighedsydelse og en seniorydelse samt fastsættelse af mindsteaf lønning i tilskudsbase skånejob har fjernet sig fra målsætningen om, at ansættelse på særlige vilkår primært skal udvikles på et rummeligt og fleksibelt arbejdsmarked med udgangspunkt i overenskomsterne mellem arbejdsmarkedets parter, herunder de sociale kapitler...samlet set vurderes de nævnte lovændringer af disse medlemmer at hæmme en udfyldelse af overenskomsternes sociale kapitler, og regeringen påtager sig herved i stigende grad eneansvaret for udviklingen på området" (Skånejobudvalg II (b) s.39). Som supplement hertil peges tillige på udfordringerne forbundet med lønnen. Hvor der i de aftalebaserede skånejobs aflønnes efter graden af den nedsatte erhvervsevne, kan der i de regelbaserede (fleksjobs) udbetales et tilskud der i praksis sikrer en løn svarende til den overenskomstmæssige løn.

Fleksjob indskrives i lovgivningen

På trods af betænkelighederne i skånejobudvalgene blev der politisk arbejdet videre på at udbrede anvendelsen af de regelbaserede skånejob. I 1996 blev 50/50-ordningen skrevet direkte ind i loven, og ansvaret blev placeret hos kommunerne (lovforslag nr. L 28 1996/97). Processen kulminerede med, at fleksjob blev en del af den nye lov om aktiv socialpolitik som et element i reformen af bistandsloven, jf. nedenfor. Lov om aktiv socialpolitik og de øvrige love i "den lille socialreform" skulle træde i kraft i juni 1998, men det politiske pres angående ansættelse på særlige vilkår var så stort, at fleksjob allerede blev indført i bistandsloven i sommeren 1997 med lovforslag L270.

14. maj 1997 blev forslag til lov om ændring af lov om social bistand og lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel (nr. 270) skriftligt fremsat af daværende socialminister Karen Jespersen. Forslaget indebar bl.a. en tilføjelse af afsnit III (§§ 49a – 49g) omhandlende fleksjob i den daværende Lov om social bistand. Betegnelsen fleksjob blev her introduceret som afløser for de tidligere lidt snørklede betegnelser for 50/50-stillingerne, og her blev arbejdsevne for første gang anvendt som kriterium i stedet for erhvervsevne.

Ændringerne indebar herudover, desuden en præcisering af kommunernes ansvar, tilskudsgradens størrelse (1/3, 1/2, 2/3), indførslen af ledighedsydelse, samt mulighed for bevilling af værktøj og arbejdsredskaber i forbindelse med etableringen af fleksjobbet. Det præciseres ligeledes at forudsætningerne for visitation til fleksjob er at revalideringsmulighederne er udtømte.

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår det bl.a. at "Lovforslaget er en del af regeringens initiativer med henblik på at udvikle et arbejdsmarked, hvor der bliver plads til grupper af personer, der ikke har en fuld arbejdsevne i behold, men som kan gøre en indsats på fleksible vilkår - et rummeligt arbejdsmarked." Det fremgår tillige at der sigtes mod at få oprettet 30-40.000 fleksjob inden 2005. Endelig fremgår det at: "Formålet med lovforslaget er også at begrænse tilgangen til førtidspension gennem bedre forebyggelse og styrkelse af de aktive tilbud til personer, der ikke modtager social pension, og som har varige begrænsninger i arbejdsevnen. Lovforslaget kan ses i sammenhæng med overvejelser om eventuelle efterfølgende ændringer af reglerne vedrørende førtidspension."

4.3. Reform af bistandsloven

Op gennem 90'erne blev der fra mange sider givet udtryk for, at der var behov for mere grundlæggende ændringer af den sociale lovgivning, og i 1997 blev der indgået en politisk aftale herom. Baggrunden beskrives sådan i bemærkningerne til lovforslaget om aktiv socialpolitik (L 230)

"Udgangspunktet for forslaget er det værdigrundlag og menneskesyn, som ligger til grund for opbygningen af det danske velfærdssystem. Siden bistandsloven blev vedtaget, er der imidlertid sket betydelige ændringer i vilkårene for befolkningen vedrørende beskæftigelse og forsørgelse. Færre og færre opgaver løses i familierne. Hermed er der opstået et tilsvarende forøget behov for, at samfundet løser disse opgaver. Befolkningens krav og forventninger til det offentlige hjælpesystem har ændret sig. Spørgsmålet om, hvad man har krav på, har i visse tilfælde overskygget spørgsmålet om, hvad man har pligt til. Derfor er det nødvendigt mere generelt at se på spørgsmålet om rækkevidden af det offentliges forpligtelser på den ene side og borgerens eget ansvar - for sig selv og sine nærmeste - på den anden side."

22. april 1997 førstebehandles fire lovforslag; Forslag til lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (nr. 228), Forslag til lov om social service (nr. 229), Forslag til lov om aktiv socialpolitik (nr. 230) og Forslag til lov om ændring af lov om social pension og lov om delpension (nr. 231). Alle fire lovforslag blev skriftligt fremsat d. 16. april. Lovforslagene var en del af revisionen af bistandsloven. I det følgende redegøres udelukkende for L230 og L231 herunder de tilhørende bemærkninger der relaterer sig til skiftet fra erhvervsevne til arbejdsevne enten direkte eller indirekte.

Forslag til lov om en aktiv socialpolitik

Et centralt element i den nye lov var bestemmelser om aktivering. Formålet med aktiveringen formuleres som; "Kravet om aktivering har sammenhæng med, at aktivering ikke kun indeholder et erhvervsmæssigt sigte. For personer, som har omfattende problemer ud over ledighed, og hvor beskæftigelse på arbejdsmarkedet ikke er et umiddelbart nærliggende perspektiv, er formålet med tilbuddet først og fremmest, at forbedre livskvaliteten og medvirke til at forebygge yderligere sociale problemer. I disse tilfælde stilles der særlige krav om differentierede og individuelt tilpassede tilbud."

Et andet centralt punkt i lovforslaget er indførslen af visitation. Kommunen skal nu tilrettelægge sin visitation sådan, at der hurtigt skabes overblik over den enkeltes behov for hjælp, herunder om der er problemer ud over ledighed: "På den anden side skal kommunens visitation også tilrettelægges således, at personer med andre problemer end ledighed får en tidlig og målrettet hjælp med henblik på at skaffe dem de kvalifikationer, som de mangler for at blive selvforsørgende."

I lovforslaget introduceres også arbejdsevnekriteriet i forbindelse med revalidering: "Begrebet nedsat erhvervsevne erstattes af arbejdsevnekriteriet. Denne ændring er en følge af, at arbejdsevnekriteriet bedre end erhvervsevnekriteriet dækker den vurdering, der skal foretages i forbindelse med revalidering. Grundelementerne i arbejdsevnekriteriet og erhvervsevnekriteriet er de samme. Arbejdsevnekriteriet er i sin karakter et kriterium, hvor der fokuseres på, hvad revaliderenden kan eller kan bringes til at kunne, hvor

erhvervsevnekriteriet i højere grad er knyttet til en dokumentation for diagnose og sygdom." Endelig indarbejdes reglerne for skånejob og fleksjob og også her indføres arbejdsevnekriteriet ligesom ved revalidering og reglerne for værktøj og arbejdsredskaber. Det fremhæves dog at ændringen er af sproglig karakter og at kriterierne for tildeling af skånejob er uændrede.

I lovforslagets bemærkninger gentages nogle af de samme budskaber, som også blev fremført i forbindelse med indskrivningen af fleksjobordningen i bistandsloven: "Lovforslaget er en del af regeringens initiativer med henblik på at udvikle et arbejdsmarked, hvor der bliver plads til grupper af personer, der ikke har en fuld arbejdsevne i behold, men som kan gøre en indsats på fleksible vilkår - et rummeligt arbejdsmarked. Det er afgørende for regeringen, at den indsats, der er sat i gang med at styrke virksomhedernes sociale medansvar, viser resultater i form af flere ansatte i såvel aftalebaserede stillinger som fleksjob. For at give så mange som muligt med varige begrænsninger i arbejdsevnen en aktiv tilværelse er der behov for en gradvis mangedobling af antallet. Der sigtes mod inden år 2005 at få oprettet 30-40.000 af denne type job."

Lovforslaget blev vedtaget med 92 stemmer (S, V, KF, RV og CD) mod 17 (Hardy Hansen (S), SF, FP, EL og DF).

Forslag til Lov om ændring af lov om social pension og lov om delpension

L231 indeholder primært konsekvensændringer som følge af L 228, L 229 og L 230. Af bemærkningerne fremgår bl.a.: "Det foreslås, at en sag om førtidspension først kan påbegyndes, når alle aktiverings-, revaliderings- og behandlingsmæssige samt andre foranstaltninger, der kan forbedre erhvervsevnen, har været afprøvet, og erhvervsevnen ikke varigt kan forbedres. Forslaget skal understøtte den tidlige, forebyggende indsats, således at en ansøger om førtidspension sikres muligheden for at få afprøvet, om der er mulighed for at komme tilbage til/ind på arbejdsmarkedet, førend der træffes afgørelse om førtidspension. Dermed ændres proceduren for sagsbehandlingen i sociale sager, og den reelle sagsbehandling fremrykkes mhp. at tilbyde aktive foranstaltninger så tidligt som muligt. Dette forslag understøtter dermed forslagene i forslag til lov om aktiv socialpolitik og forslag til lov om retssikkerhed og administration på det sociale område." (Nr. 231).

Det fremgår endvidere at " Dette lovforslag udgør en del af regeringens samlede initiativer for at styrke den tidlige, forebyggende og aktiverende indsats, der skal øge muligheden for, at ansøgere eller modtagere af sociale ydelser kan opnå eller fastholde beskæftigelse på arbejdsmarkedet. Initiativer, der skal medvirke til, at ansøgere om sociale ydelser på et tidligt tidspunkt får den rigtige hjælp, og som dermed på længere sigt vil begrænse antallet af tilkendelser af førtidspension" (Nr. 231). Det bemærkes, at der i dette lovforslag ikke er indført ændring i tilkendelseskriteriet og at der fortsat opereres med erhvervsevnekriteriet selvom arbejdsevnekriteriet er indført i Lov om aktiv socialpolitik. I L231 indføres samtidig en frist på 3 måneder for, hvornår førtidspensionssagen skal være afgjort. Derudover ændres tilkendelseskompetencen og refusionsreglerne: "Regeringen lægger med de ovennævnte lovforslag meget vægt på, at der i videst muligt omfang gives aktive tilbud fremfor passive ydelser. For at understøtte disse intentioner yderligere foreslås det, at den statslige andel af udgifterne til pension til personer mellem 60 og 67 år ændres fra 100 pct. til 50 pct., svarende til statens refusion af kommunernes udgifter til pension til personer under 60 år. I forslaget til lov om retssikkerhed og administration på det sociale område stilles der forslag om, at det er opholdskommunen, der har pligt til at yde hjælp efter den sociale lovgivning. Dette gælder allerede på bistandslovens område, mens pensionsloven efter gældende regler administreres af bopælskommunen. For at få ensartede regler på hele det sociale område foreslås det derfor, at det for fremtiden er den aktuelle opholdskommune, der også skal administrere pensionsloven." (nr. 231).

Lovforslaget blev vedtaget med 95 stemmer (S, V, KF, RV, FP, CD og DF) mod 12 (SF og EL).

4.4. Forarbejdet til den nye pensionslov

Målt i antal udvalg, udvalgsrapporter samt tiden op til reformen i 2001 har optakten og forarbejdet været både lang og omfattende. Faktisk må optakten siges at have været mere end 10 år startende ved en række udvalg nedsat i 1988 af statsministeren med det formål at forenkle, effektivisere og afbureaukratisere den offentlige sektor (Betænkning nr. 1168/1989). Herefter fulgte arbejdsgruppen om finansiering, revalidering og førtidspension m.v. der afgav rapport i september 1990. Dernæst fulgte rapport om bruttoficering af den sociale pension (1991) førtidspensionsudvalg I (1992) og II (1996), Udvalget om hjælpemidler og andre handicapkompenserende ydelser (1996), udvalget om bistandslovens serviceydelser m.v. (1996), Skånejobudvalg I (1995) og II (1996/1997). I tillæg hertil har der desuden været nedsat en arbejdsgruppe om synshjælpemidler af Socialministeriet.

Arbejdsgruppen om finansiering, revalidering og førtidspension m.v.

Arbejdsgruppen om finansiering, revalidering og førtidspension m.v. (herefter benævnt Arbejdsgruppen) blev nedsat på baggrund af betænkning fra det af statsministeren nedsatte udvalg om de kommunale opgavers fordeling og finansiering (betænkning nr. 1168 af 1989). Kommissoriet for arbejdsgruppen omhandlede forslag til finansieringsomlægning, ændrede regler for tilkendelseskompetence af førtidspension og udlægning af amtskommunale opgaver på det sociale område samt mulighederne for forbedring af revalideringsarbejdet med henblik på at forbedre kommunernes rolle og intensivere revaliderings- og beskæftigelsesindsatsen.

Arbejdsgruppen aflagde rapport september 1990. I rapporten defineres aktivering som et overbegreb dækkende alle typer af indsatser fra en "ren" beskæftigelsesindsats over enhver form for revalideringsindsats til en livskvalitetsforbedrende indsats. Som begrundelse for aktivering anføres, både samfundsøkonomiske såvel som menneskelige forhold, hvor det understreges, at det er de sidste der bør tillægges vægt af hensyn til de menneskelige omkostninger ved at være afhængig af overførselsindkomster over længere tid. Dog nævnes det også at overførselsindkomsterne er steget meget kraftigt over de senere år herunder specielt udgifterne til sociale pensioner. Som forklaring herpå nævnes stigende antal ældre og den væsentlige forbedring af de sociale pensioners realværdi. Dertil nævnes de sidste 20-30 års ændringer i samfundsstrukturen; at kvinderne kom ud på arbejdsmarkedet i 60'erne der medførte at familiens ressourcer bruges på arbejdsmarkedet og det offentlige derved tiltræder som kompensation for en lang række af de opgaver der tidligere blev varetaget i hjemmet. Derudover nævnes som årsag til de stigende overførselsindkomster en holdningsændring til de sociale ydelser: "En holdningsændring som i væsentligt omfang var tilsigtet – ikke mindst med de ændringer, der blev foretaget på det sociale område i 60'erne, hvor man forsøgte at frigøre sig fra almissebegrebet og den ringeagtelse, der fulgte med modtagelse af ydelser fra det sociale område. En enkeltstående baggrund for den utilsigtede holdningsændring kan være vanskelig at udpege, men set i sammenhæng med samfundsændringer i øvrigt, hvor "forbrugerne" i bred forstand er i centrum, har – måske ikke mindst siden 70'erne – det stigende skattetryk en vis andel i den ændrede holdning til det sociale ydelsessystem. Alt i alt har holdningsændringen medført et stadigt stigende pres og "træk" på de offentlige ydelser, herunder de sociale overførselsindkomster" (Arbejdsgruppen om finansiering, revalidering og førtidspension m.v. s.18-19).

En del af kommissoriet for Arbejdsgruppen var, som nævnt ovenfor, at komme med forslag til en model for finansiering og tilkendelseskompetence i forbindelse med førtidspension. Årsagen til at dette er relevant for nærværende rapport er, at netop tilkendelseskompetencen og medfinansiering kobles til mulighederne for at påvirke antallet af tilkendelser. Der er i rapporten fra Arbejdsgruppen modsatrettede opfattelser hertil. Således er det de kommunale parters opfattelse, at en udlægning af tilkendelseskompetencen og medfinansiering ikke vil have nogen afgørende indflydelse på antallet af tilkendelser, hvorimod de statslige repræsentanter er af den modsatte opfattelse.

Det fremgår således af rapporten, at de kommunale repræsentanter (KL) er af den holdning, at en stor del af førtidspensionsansøgerne er præget af "et meget omfattende samspil af faktorer, der relaterer sig til

kravene på arbejdsmarkedet, som kommunerne ikke har reel mulighed for at påvirke. Der er således ikke grundlag for at antage, at en kommunal medfinansiering vil kunne få væsentlig indflydelse på antallet af fremtidige førtidspensionister" (Arbejdsgruppen s. 44-45). De kommunale repræsentanter henviser endvidere til socialforskningsinstituttets rapport "Førtidspension eller....?" hvor det fremgår at "kun 4.000 ud af den årlige nytilgang på ca. 30.000 skønnes i et vist omfang at ville få udbytte af deltagelse i beskæftigelsesaktiviteter." (Arbejdsgruppen s.45). Det er således de kommunale repræsentanternes opfattelse, at det vil være uholdbart at udstrække den kommunale medfinansiering til grupper hvor det ud fra en kommunal opfattelse ikke eksisterer alternativer til førtidspension.

Omvendt mener de statslige repræsentanter, at problemerne i det dagældende system centrerer sig omkring manglende neutralitet i forbindelse med finansieringen og refusionen dvs. forskellige refusionsprocenter på i praksis substituerebare ydelser. De statslige repræsentanter refererer ligesom de kommunale repræsentanter også til SFI rapporten "Førtidspension eller...?" men når frem til en anden konklusion; "af undersøgelsen fremgår, at selv efter rensning for en række objektive faktorer – befolkningssammensætning, ledighed, antal kontanthjælpsmodtagere, efterlønsmodtagere, erhvervsfrekvens, erhvervsstrukturer mv. – er der en betydelig variation mellem kommunerne i antallet af tilkendte førtidspensioner. Denne betydelige mellemkommunale variation, der er tilstede både for så vidt angår de behovsbestemte som de helbredsbedingede førtidspensioner, peger på, at kommunerne har en væsentlig indflydelse på antallet af tilkendte førtidspensioner, og at der dermed eksisterer substitutionsmuligheder til pensionering." (Arbejdsgruppen s. 53). De statslige repræsentanter er således af den opfattelse, at der bør tilstræbes en ensartet refusionsprocent for alle overførselsindkomster for at sikre "at finansieringssystemet ikke kan tilskynde en placering af borgere på varig passiv forsørgelse" (Arbejdsgruppen s.54). En kommunal medfinansiering og dermed også beslutningskompetence vil medføre et langt større fokus på den aktive linje og en kommunal forfølgelse af alternativ til varig offentlig forsørgelse: "For at give ansvarsprincippet reelt indhold skal de økonomiske konsekvenser af en beslutning være mærkbare for den besluttende myndighed. Med en forholdsvis høj kommunal finansieringsandel på forsørgelsesydelse vil finansieringssystemet understøtte bestræbelserne på at hjælpe folk ud af det passive forsørgelsessystem" (Arbejdsgruppen s. 55).

De statslige repræsentanter anbefaler således en udlægning af tilkendelseskompetencen for førtidspension i kombination med en medfinansiering, i forventning om at det vil tilskynde kommunerne til at iværksætte tiltag, der begrænser antallet af personer der ansøger om eller modtager overførselsindkomster. I tillæg hertil anbefales en forenkling af førtidspensionssystemet både af hensyn til at sikre en ensartet behandling men også af hensyn til "at begrænse udbetaling af overførselsindkomster til personer, der i rimeligt omfang har en arbejdsevne. Den større prioritering af den aktiverende, arbejdsmarkedsrettede indsats kunne således naturligt følges op med færre muligheder for at få tilkendt førtidspension på socialt, behovsbestemt grundlag." (Arbejdsgruppen s.58)

Førtidspensionsudvalg I

I februar 1992 udkom rapport fra førtidspensionsudvalg I (Førtidspensionsudvalg I). Udvalget var nedsat af Socialministeriet bl.a. med det formål at drøfte tilkendelseskompetencen af mellemste og højeste førtidspension m.v. Kommissoriet for udvalget var bl.a. beskrevet således: "Den arbejdsmarkedsrettede indsats for modtagere af sociale ydelser, herunder ikke mindst for mulige ansøgere om førtidspension ønskes forstærket.... Den beskæftigelsesrettede indsats i kommunerne jf. bl.a. baggrunden for lovforslag nr. L 62, vedtaget af Folketinget den 30. maj 1991, skal principielt også omfatte ansøgere eller modtagere af mellemste og højeste førtidspension. I udvalgets overvejelser om modeller skal derfor indgå spørgsmålet om fremme af beskæftigelsesindsatsen mest muligt. Udvalget skal i den forbindelse overveje, om de nuværende regler og forhold giver et tilstrækkeligt grundlag for en reel og effektiv beskæftigelsesindsats for ansøgere/modtagere af sociale ydelser. I modsat fald skal udvalget stille forslag, eventuelt i form af et handlingsprogram, om, hvilke ændringer der skal til, for at beskæftigelsesindsatsen lykkes. I tillknytning

hertil skal udvalget overveje muligheden for at tilbyde deltidsbeskæftigelse i kombination med udbetalingen af førtidspension" (Førtidspensionsudvalg I, s. 7).

Opdraget til førtidspensionsudvalget kan dermed opdeles i tre;

- 1) fremme af beskæftigelsesindsatsen,
- 2) forenkling af reglerne (herunder med fokus på det retssikkerhedsmæssige aspekt) samt endelig
- 3) modeller for tilkendelseskompetencen på førtidspensionsområdet.

I det følgende vil det primært være de beskæftigelsesfremmende forslag der vil være i fokus, da omdrejningspunktet for nærværende forskningsprojekt er skiftet fra erhvervsevne til arbejdsevne og det beskæftigelsesfremmende initiativer må ses som et led i dette. Dog vil drøftelserne vedr. tilkendelseskompetencen i nogen grad også blive berørt, i det omfang det vurderes at have en direkte eller indirekte indflydelse på de beskæftigelsesfremmende initiativer.

Netop udlægning af tilkendelseskompetencen til kommunerne, nævnes i rapporten, med reference til rapport fra arbejdsgruppen om finansiering, revalidering og førtidspension m.v., som en direkte sammenhæng til "ønsket om at fremme den aktiverende, arbejdsmarkedsrettede indsats. I relation til sidstnævnte fremhæves, at forenklingsforslaget har sammenhæng med ønsket om generelt at begrænse udbetalingen af overførselsindkomster til personer, der i rimeligt omfang har en arbejdsevne. Det nævnes også, at den større prioritering af aktivlinjen gør det naturligt, at begrænse mulighederne for at få tilkendt førtidspension på socialt, behovsbestemt grundlag" (Førtidspensionsudvalg I, s.79) Et andet argument, der nævnes i Førtidspensionsudvalg I, som begrundelse for udlægningen af tilkendelseskompetencen til kommunerne er sammenhængen mellem økonomisk ansvar og kompetence. Det fremhæves at kommunerne som økonomiske ansvarlige også bør have en afgørende indflydelse på de beslutninger der træffes. Det hedder videre: "Ved en effektiv forebyggende indsats, som i mange tilfælde kan forhindre, at en person kommer til at opfylde betingelserne for at få pension, har kommunerne mulighed for at påvirke antallet af pensionister og dermed den kommunale økonomi" (Førtidspensionsudvalg I, s.104).

Førtidspensionsudvalg I anbefaler i deres rapport en reduktion af de dagældende 5 pensionstyper til 3 hvoraf de to skal være såkaldte helbredspensioner (højeste helbredspension for henholdsvis 18-59 årige med en ubetydelig erhvervsevne og helbredspension til de 18-59 årige hvis erhvervsevne er nedsat i betydelig grad) hvor tilkendelsen fortsat skal ske på baggrund af klare lægelige fysiske eller psykiske lidelser og så førtidspension der skal kunne tilkendes personer i alderen 45-66 år ud fra en samlet vurdering af funktions- og forsørgelseskriterier. Funktionsbedømmelsen skal ifølge Førtidspensionsudvalg I tage udgangspunkt i den enkeltes muligheder for at kunne placeres på arbejdsmarkedet. Faktorer der kan lægges vægt på og indgå i funktionsbedømmelsen kan ex være: "alder, forsørgerstatus, manglende evne til at kunne opnå relevant uddannelse, eller kvalifikationer. Også forhold som personlige egenskaber, der hindrer stabil tilknytning til arbejdsmarkedet – eksempelvis manglende evne til at lære at begå sig på en arbejdsplads – eller andre forhold, som ikke i sig selv er invaliderende, men som kan gøre en placering på arbejdsmarkedet vanskelig, kan indgå i funktionsbedømmelsen." (Førtidspensionsudvalg I, s. 85).

En anden anbefaling Førtidspensionsudvalg I fremfører, med henblik på at styrke og effektivisere aktiverings- og revalideringsindsatsen, er særskilte afgørelser om henholdsvis aktivering, revalidering og førtidspension sådan at der ikke fremover først skal tages stilling til revalidering ved førtidspensionsansøgning. Det hedder i rapporten: "Et af hovedproblemerne i det eksisterende førtidspensionssystem er, at revalideringsindsatsen vurderes i forbindelse med selve pensionsafgørelsen...(.). Det fremgår af bl.a. Socialforskningsinstituttets undersøgelser af førtidspensionsområdet, at når først spørgsmålet om førtidspension har været på tale, vil sagerne næsten altid blive afsluttet med en førtidspensionstilkendelse...(.). Hvis ansøgeren visiteres til den rette

foranstaltning på et tidligt tidspunkt i sagsforløbet, vil mulighederne for en vellykket revalidering og erhvervsplacering således være større" (Førtidspensionsudvalg I, s.44).

Skiftet fra den passive til den aktive linje bemærkes også i Førtidspensionsudvalg I's rapport, hvilket bl.a. ses i det begyndende opgør med den lægefaglige ekspertise. Det fremgår bl.a. at vurderingen hidtil har været præget af eksperter hvilket på den ene side vurderes positivt set i lyset af at der ofte er tale om komplicerede problemstillinger men også negativt idet disse eksperter har været "pensionseksperter" der ikke har haft tilstrækkeligt kendskab til alternativer. "Eller fordi der måske har været fokuseret for meget på de helbredsmæssige mangler og ikke på de stærke sider hos den pågældende på grund af den betydelige lægelige ekspertise, der ofte er til stede i pensionsager" (Førtidspensionsudvalg I, s.100). Det understreges i rapporten at "aktivering eller revalidering langt (er) at foretrække både for den enkelte og samfundet, hvor denne løsning er mulig. Det er derfor vigtigt, at administrative strukturer, formelle og uformelle procedurer osv. Understøtter dette synspunkt. Ikke mindst er det dog vigtigt, at de grundlæggende holdninger hos den enkelte, de involverede myndigheder, lægerne og andre eksperter ændres i denne retning. Retten til en aktiv tilværelse skal komme på tale før retten til en passiv understøttelse, herunder en pension." (Førtidspensionsudvalg I, s.96)

Førtidspensionsudvalg II

I 1995 blev der i forbindelse med aftale om udmøntning af satspuljemidlerne af den daværende regering² nedsat et udvalg der skulle gennemgå reglerne om førtidspension samt de handicapkompenserende ydelser i bistandsloven og pensionsloven. Socialministeriet nedsatte på denne baggrund endnu et førtidspensionsudvalg samt et udvalg om hjælpemiddelområdet og andre handicapkompenserende ydelser. Det fremgår af kommissorium til førtidspensionsudvalg II at udvalget bl.a. skal fokusere på "en forstærket indsats i de sager, der antages eventuelt at kunne føre til førtidspension. Det ønskes, at der på et meget tidligt tidspunkt gøres en forebyggende indsats for at styrke ansøgerens erhvervmæssige tilknytning til arbejdsmarkedet." (Førtidspensionsudvalg II (b) s.7). Udvalget skulle ligeledes overveje kriterierne for tilkendelse af førtidspension herunder et forslag til hel eller delvis erstatning af erhvervsevnekriteriet.

Det fremgår af rapporten: "Pensionen virker passiviserende ikke mindst i et system som det nuværende, hvor den pågældende for at blive berettiget skal dokumentere sin uegnethed til beskæftigelse. Erfaringerne fra revalideringsforsøg mv. viser også, at en tilbagevenden til arbejdsmarkedet som regel er urealistisk, når vejen til pension først er betrådt med en ansøgning" (Førtidspensionsudvalg II (b) s.42).

Erhvervsevnekriteriet defineres i rapporten fra Førtidspensionsudvalg II som: "et kriterium, der sætter fokus på personens tab af evner (fysiske, psykiske og sociale) til at udføre erhvervmæssig beskæftigelse og dermed tab af evner til at opnå en normal indtjening" (Førtidspensionsudvalg II (b) s.60)

Sammenfattende kan det konstateres at der ved tilkendelse af førtidspension forud for førtidspensionsreformen blev lagt vægt på tabet/nedsættelsen af erhvervsevnen, hvorvidt der var mulighed for forbedring af erhvervsevnen ved iværksættelse af foranstaltninger, samt sociale faktorer som alder, livsstilling, bopæl og beskæftigelsesmuligheder. Ved bedømmelsen af graden af nedsættelsen af erhvervsevnen blev der foretaget en sammenligning med erhvervsevnen hos en fuldt arbejdsdygtig person med samme uddannelse. Måleinstrumentet er primært indtægten, dvs. normalindtægten holdt op mod en skønnet indtægt for pensionsansøgeren.

² Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Centrum-Demokraterne

Funktionsevnekriteriet

Som tidligere nævnt, blev Førtdspensionsudvalg II nedsat i 1995 bl.a. med det formål at udarbejde et nyt kriterie for tilkendelse af førtdspension som erstatning for erhvervsevnekriteriet. I Førtdspensionsudvalg II 2. rapport bliver dette kriterie omtalt som funktionsevnekriteriet. Baggrunden for skiftet er som ovenfor beskrevet at erhvervsevnetabskriteriet fokuserer på hvad personen ikke kan. "Med erhvervsevnekriteriet skal tabet af evnen til at klare erhvervsmæssig beskæftigelse godtgøres. Det psykologiske effekt heraf kan være uhensigtsmæssig og ikke befordrende for ansøgers selvforståelse og for bestræbelserne for at fremme en fortsat tilknytning til arbejdsmarkedet – også for de personer der tilkendes en førtdspension". (Førtdspensionsudvalg II (b) s.60).

I stedet foreslås funktionsevnekriteriet der beskrives som et positivt, fremadrettet kriterium i modsætning til erhvervsevnekriteriet. "Funktionsevnekriteriet kan defineres som et kriterium, der sætter fokus på personens ressourcer – fx personens aktuelle og fremtidige muligheder for at udføre erhvervsmæssig beskæftigelse og dermed opnå en almindelig indtjening. Det afgørende i dette kriterium er - hvad personen kan, og hvad personen kan bringes til at kunne. Personens mulighed for at udføre erhvervsmæssig beskæftigelse skal vurderes i forhold til enhver form for arbejde på det almindelige arbejdsmarked." (Førtdspensionsudvalg II (b) s. 61).

Formålet med skiftet til funktionsevnekriteriet er at øge sandsynligheden for at der kan opbygges en mere positiv selvopfattelse hos ansøgeren af førtdspension og dermed styrke motivationen til helt eller delvis at forsørge sig selv ved en erhvervsmæssig indsats.

Førtdspensionsudvalg II sætter, ligesom Førtdspensionsudvalg I, i deres 2. rapport fokus på lægens rolle i forbindelse med tilkendelse af førtdspension. Det lægelige element har altid spillet en rolle ved tildeling af førtdspension, tidligere udtrykt ved at der skulle foreligge en lægelig invaliditet og senere ved at der skulle foreligge en fysisk og psykisk invaliditet. Det hævdes i rapporten, at det lægelige aspekt ofte har spillet en meget stor rolle i tildeling af førtdspension, ofte en så stor rolle, at andre elementer har været næsten tilsidesat, selvom tildeling af førtdspension skal ske ud fra et samlet skøn af både lægelige og sociale faktorer. Det fremhæves tillige, at læger såvel som speciallæger udtaler sig både om fremtidige arbejdsmuligheder såvel som selve pensionsberettigelsen, selvom deres opgave udelukkende er at udtale sig om hvad patienten fejler og hvordan denne som følge deraf er begrænset i at udføre givne opgaver. Ønsket er således fra Førtdspensionsudvalg II, at den lægelige vurdering skal spille en langt mindre rolle i et fremtidigt pensionssystem. I rapporten hedder det bl.a.: "Lægens rolle og den lægelige del af invaliditetsbedømmelsen bør derfor præciseres i forbindelse med en ændring af førtdspensionssystemet. I det omfang helbreds-kriteriet fortsat skal anvendes bør det (...) udtrykkeligt fastslås i regelsættet, at lægens rolle består i at konstatere, om der foreligger en sygdomstilstand af en vis alvorligere og varig karakter, og i hvilket omfang invaliditeten har indflydelse på pågældendes friheder til at udføre – især hidtidigt – arbejde... (...). Beskrivelsen af sygdommen bør derfor ikke entydigt lede til en pensionstilkendelse, men åbne mulighed for en positiv vurdering af den pågældendes aktiverings- og revalideringsmuligheder" (Førtdspensionsudvalg II (b) s. 45).

Funktionsevnebeskrivelse - forløber for ressourceprofilen

Førtdspensionsudvalg II oplister i deres rapport hvorledes funktionsevnen kan beskrives. Den kan ifølge rapporten indeholde elementer der beskriver de fysiske, psykiske og sociale forhold:

Fysiske forhold:

- aktueller fysiske evner/muligheder i forhold til erhverv,
- aktueller symptomer, sygdom eller invaliditet, prognose,
- tidligere behandlings- og sygdomsforløb af betydning for funktionsevnen,
- muligheder for at forbedre ansøgers fysiske funktionsmuligheder i forhold til erhverv, fx behandling, hjælpemidler mv.,

Psykiske forhold:

- personlighed og sociale/psykiske tilpasningsevne i forhold til at fungere i erhverv
- aktuelle symptomer, sygdom eller invaliditet, prognose,
- tidligere psykosociale traumer/belastninger, behandlings-/sygdomsforløb af betydning for funktionsevnen,
- muligheder for at forbedre det psykiske funktionsniveau

Sociale forhold:

- opvækst, skolegang og uddannelse,
- erhvervsforløb, ledighedsperioder, revalidering og andre tiltag til bevarelse eller opnåelse af tilknytning til arbejdsmarkedet,
- tilstedeværelsen af belastende sociale forhold, herunder fx misbrugsproblemer,
- andre sociale forhold, som i den konkrete situation kan have betydning for vurderingen af funktionsevnen, fx ægteskabelig stilling, forsørgerstatus, børn, socialt netværk, bolig mv.,
- alder,
- muligheder for at forbedre de sociale forhold.

Ovenstående punkter dannede inspiration til det der senere blev ressourceprofilen der var et arbejdsredskab som led i arbejdsevne metoden (Arbejdsevne bekendtgørelsen). Forud herfor havde der på foranledning fra Socialministeriet været nedsat et 2 årigt projektsamarbejde med 8 kommuner om forbedring af grundlaget for førtidspensionsafgørelser (Metode til god sagsbehandling på førtidspensionsområdet, implementeringsvejledning). Formålet var at afprøve redskabet ressourceprofilen inden implementering på landsplan.

4.5. Førtidspensionsreformen

Forslag til Lov om ændring af lov om social pension og andre love (nr. 137) blev fremsat d. 15. december 2000 og offentliggjort som lov 25. april 2001. Lovforslaget blev fremsat og behandlet samtidig med Lovforslag om lov om fleksydelse (nr. 135) og Lovforslag til lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik og andre love (nr. 136). Alle tre lovforslag blev fremsat d. 15. december og skal ifølge lovforslaget ses i sammenhæng, idet forudsætningen for gennemførelse af førtidspensionsreformen er et velfungerende rummeligt arbejdsmarked og derved også mulighed for etablering af fleksjob til de personer der ved reformens ikrafttræden ikke vil blive omfattet af reglerne for førtidspension.

Med lovforslaget ville der fremover kun være tale om én type førtidspension i modsætning til de hidtidige 4 typer. Betingelsen for at få førtidspension blev beskrevet på denne måde: "Det er en betingelse, at arbejdsevnen er varigt nedsat, og " at nedsættelsen er af et sådant omfang, at pågældende, uanset mulighederne for støtte efter den sociale eller anden lovgivning, herunder beskæftigelse i fleksjob, ikke vil være i stand til at blive selvforsørgende ved indtægtsgivende arbejde (§ 16 Lovforslag nr. 137)

Arbejdsevnebegrebet er således helt centralt. I forlængelse af lovforslaget blev det derfor også foreslået at arbejdsevnebegrebet blev indholdsmæssigt defineret,³ og at der derudover skulle iværksættes et uddannelsesforløb i metoden til god sagsbehandling (senere benævnt arbejdsevne metoden) for de kommunale sagsbehandlere. Uddannelsesindsatsen blev foreslået tilrettelagt således, at den kunne være gennemført i alle landets kommuner og statsamter inden lovforslagets ikrafttrædelse den 1. januar 2003.

³ Dette skete i form af bekendtgørelse om beskrivelse, udvikling og vurdering af arbejdsevnen, Bek. nr. 543 af 28. maj 2002

Overordnet set skulle metoden ifølge lovforslaget tjene to formål: at understøtte en afklaringsproces sammen med borgeren og samtidig understøtte en udvikling af borgerens ressourcer, så de kunne anvendes i arbejdsrelaterede sammenhænge, herunder eventuelt forandre borgerens opfattelse af egne ressourcer og udviklingsmuligheder og dernæst at understøtte, at der blev truffet en korrekt afgørelse om førtidspension. Der skulle opbygges et systematisk og relevant dokumentationsgrundlag, og afgørelsen skulle begrundes på en entydig og forståelig måde. I lovforslaget fremgår det endvidere, at ressourceprofilen skulle betragtes som en ramme for beskrivelsen af og arbejdet med borgeren, hvor det afgørende var, at alle sagsbehandlere arbejdede ud fra de samme præmisser - i stedet for at foretage vurderinger, der var baseret på egne holdninger og erfaringer.

Fra funktionsevnekriteriet til arbejdsevnekriteriet

Af lovforslag L 137 fremgår det at funktionsevnekriteriet som blev beskrevet i Førtidspensionsudvalg II 2. rapport nu er benævnt "arbejdsevnekriteriet." Førtidspensionsudvalg II afsluttede sit arbejde i begyndelsen af juni 1996. Udvalget afgav 2 rapporter. Udvalgets 1. rapport fra januar 1996 indeholder forslag og anbefalinger om tilrettelæggelsen af kommunernes sagsbehandling i sager vedrørende ansøgning om økonomiske ydelser som kontanthjælp, sygedagpenge, førtidspension m.v. Udvalgets 2. rapport fra juni 1996 indeholder modeller for indførelse af et nyt tilkendelseskriterium (nu benævnt arbejdsevnekriteriet) samt forslag til forenkling og bruttoficering af pensionsydelse. Det fremgår dog ikke nærmere hvorfor dette sproglige skifte er foretaget. Man kunne formode at det sproglige skifte skal findes i at funktionsevnekriteriet benyttes i lov om social service. Med servicelovens ikrafttræden fastsattes en ny målgruppebetegnelse, idet man forlod "vidtgående fysisk eller psykisk handicap", og i stedet anvender betegnelsen "personer med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne.

Bemærkninger om erhvervsevne og arbejdsevne

I det følgende redegøres for de bemærkninger der specifikt vedrører arbejdsevnebegrebet i forbindelse med behandlingen af lovforslag nr. 137. Med lovforslaget hedder det bl.a.: "Med lovforslaget understreges vigtigheden af at prioritere en aktivrettet indsats frem for en passiv forsørgelse. Der skal fokuseres på borgerens ressourcer frem for begrænsninger, således at borgeren, så vidt det er muligt, hjælpes til en aktiv tilværelse på arbejdsmarkedet. Kun hvis det ikke er muligt at hjælpe personen til at blive fastholdt eller bringe personen tilbage på arbejdsmarkedet på normale vilkår eller i støttet beskæftigelse, tilkendes der førtidspension. Herved får den aktivrettede indsats i alle henseender fortrinsret frem for den passive forsørgelse" (Lovforslag nr. 137).

Som begrundelse for skiftet fra erhvervsevne til arbejdsevne fremhævedes det bl.a. at "Erhvervsevnetabskriteriet virker imidlertid på flere måder uhensigtsmæssigt. Det virker ofte hindrende for en revalidering eller aktiverende indsats i forhold til den enkelte ansøger. Ansøgere skal dokumentere deres uegnethed til beskæftigelse for at blive berettiget til pension. Dette kan blokere for en aktiv medvirken til revalidering og andre alternativer til førtidspension..(..) Erhvervsevnetabskriteriet har endvidere betydet, at det lægelige invaliditetsbegreb har domineret ved pensionsbedømmelsen. Loven fastlægger, at erhvervsevnenedsættelsen skal være begrundet i en varig sygelig tilstand, men det har samtidig været forudsat, at bedømmelsen af erhvervsevnenedsættelsen skal være et samlet skøn over lægelige, erhvervsmæssige og sociale faktorer. I praksis har det lægelige skøn domineret ved pensionsbedømmelsen."

I stedet foreslås indførelse af arbejdsevnekriteriet defineret som: " evnen til at kunne opfylde de krav, der stilles på arbejdsmarkedet for at kunne udføre forskellige konkret specificerede arbejdsopgaver med henblik på at opnå indtægt til selvforsørgelse."

Politiske synspunkter om erhvervsevne og arbejdsevne

I det følgende redegøres for de politiske bemærkninger til lovforslag L 137 under forhandlingerne i 2001 som specifikt vedrører arbejdsevnebegrebet. Forslaget blev vedtaget ved 3. behandling d. 3. april 2001 med 89 stemmer mod 10. De eneste to partier der stemte imod var DF og EL.

Ved 1. behandling 25. januar 2001 fremhæver blandt andre Jørgen Pedersen (S), Tom Behnke (FRI), Villy Søvndal (SF) og Anders Samuelsen (RV) de ændrede menneskesyn i skiftet fra erhvervsevne til arbejdsevne.

"Vi får arbejdsevnekriterier, som jeg tror vil være noget, som vil få stor betydning i dansk politik." Jørgen Pedersen (S) (s.3736)

"I den debat, der har været i dagspressen, har der, så vidt jeg kan se, været fire debatpunkter. Den ene har været, at det fremover skulle blive sværere at få tilkendt en pension, end det er i dag, men det har jeg umådelig svært ved at se." Villy Søvndal (SF) (s.3744). Villy Søvndal begrundede dette med, at det fremover bliver muligt selv at søge førtidspension, at der bliver nogle sager hvor man går direkte til førtidspension (det må formodes at han her sigter til muligheden for at tilkende førtidspension i de sager hvor udvikling af arbejdsevnen er åbenbart formålsløs) og endelig at der regnes med et uændret antal førtidspensionstilkendelser.

"Det, vi i Frihed 2000 sætter stor pris på ved forliget, er, at man nu går væk fra at se på, hvor syge folk er, til at se på, hvor raske de er, og ikke længere ser på, hvad de ikke kan, men på hvad de kan. Det synes vi er godt og positivt. Alene det, at man anlægger det syn, at når nogen kommer og siger, den er helt gal, jeg kan ikke længere yde det, som jeg har gjort – så siger man med det samme: Det er så i orden, men hvor meget kan du så yde? Lad os prøve at se på det i stedet for" Tom Behnke (FRI) (s.3760).

"Først et citat: "Der er tale om det måske mest perspektivrige sociale tiltag i årevis, fordi reformen bygger på et helt nyt syn på mennesker med varig nedsat arbejdsevne. Fremover skal deres pension ikke beregnes efter, hvor kassable de er. Fokus skal i stedet vendes 180 grader for at sikre dem en plads i samfundet gennem et fleksjob så langt, deres arbejdsevne nu rækker". Det er et citat fra Politikens leder nogle uger før jul, og jeg er fuldstændig enig i lederens udsagn." Anders Samuelsen (RV) (S.3754).

Aase D. Madsen (DF) og Jette Gottlieb (EL) fremhæver til gengæld de bekymringer de ser ved reformen herunder specifikt ved det ændrede tildelingskriterie.

"Der må aldrig være et moment at bevidst eller ubevidst tvang eller pres fra kommunernes side, og sagsbehandlingen skal være på et højt fagligt niveau. Jeg kan se, at man er ved at lave nogle nye sagsbehandlingsmetoder, og det håber vi så hjælper. For det er jo uhyre svært at se præcis, hvor afgrænsningen af arbejdsevnen skal ligge, og vi har set mange ulykkelige sager, hvor de kommunale lægekonsulenter har ændret på speciallægenes erklæringer og derfor har været årsag til et afslag på en ansøgning om førtidspension." Aase D. Madsen (DF) (s. 3750)

"Er der ikke nogle grænser for, hvor længe det er klogt at lave arbejdsprøvninger? Hvor længe er det rimeligt, at man skal leve på en ledighedsydelse eller på den særlige kontanthjælp, før man på et eller andet tidspunkt får fred og kan få førtidspension? Skal der være et loft over hvor længe man kan blive holdt hen på den måde?" Jette Gottlieb (EL) (s.3746).

Aase D. Madsen (DF) spørger Anders Samuelsen (RV) om det er ubegrundet, når de, der har været gennem systemet, frygter, at det bliver endnu barskere at opnå førtidspension hvortil Anders Samuelsen (RV) svarer: "Ja, det mener jeg er en ubegrundet frygt. Det, derimod kan se frem til, er, at der bliver taget udgangspunkt i deres muligheder i stedet for i deres begrænsninger. Som også andre har været inde på, var det kendetegnende gennem mange år, måske specielt i 1970'erne, men også i dele af 1980'erne, at man nærmest parkerede folk og fik fremdyrket en generation, som man kaldte Schlüter-generationen. De var bare parkeret på førtidspension, det var en ulykkelig situation, og jeg ved ikke om fru Aase D. Madsen mener at det var en bedre situation." (s.3756)

Ved tredje og sidste behandling d. 3. april 2001 rejser Aase D. Madsen igen sin bekymring for at den lægelige vurdering bliver nedtonet på bekostning af sagsbehandlerne vurdering: "jeg ved godt, at det indgår som et led i førtidspensionsreformen, at sagsbehandlerne skal have bedre uddannelse, men vi er altså bange for, at man overlader for meget til sagsbehandlerne og måske for lidt til de lægelige afgørelser" (s. 6074). Til det svarer Villy Søvnald (SF): "Jeg synes, man skal være opmærksom på i den her diskussion, at de grupper, der tabes, hvis man insisterer på en meget lægelig afgørelse, hvem er det? De er de mennesker, der har de uklare diagnoser. Det er dem med fibromyalgi, det er dem med whiplash, det er dem med kronisk træthedssyndrom, hvor lægevidenskaben er uenig om, hvilken betydning en sådan diagnose har. Og så er det de nedslidte medlemmer fra LO, som ikke har en klar diagnose, men som lider af almindelig nedslidning på grund af monotont, gentaget arbejde." (s.6074).

Høringsvar om erhvervsevne og arbejdsevne

I det følgende redegøres for de høringsvar i forbindelse med Lovforslag 137 der specifikt vedrører arbejdsevnekriteriet samt socialministeriets svar herpå. I forbindelse med høringen vedrørende forslag til lov om ændring af lov om social pension og andre love (Førtidspensionsreform) - L 137 – blev der indgivet 42 høringsvar; 8 fra lønmodtagerorganisationer, 28 fra interesseorganisationer, 3 fra arbejdsgiverorganisationer og 3 fra kommuner og amtsforeningen.

Det fremgår af socialministerens kommentarer d. 24. januar 2001 at: "Selve indførelsen af arbejdsevnekriteriet som tilkendelseskræfter på førtidspensionsområdet modtager positive tilkendegivelser i alle høringsvar. Der er således enighed om, at indførelse af arbejdsevnekriteriet er en vigtig forudsætning for at understøtte aktivlinien i socialpolitikken, og at det er positivt, at fokus bevæges væk fra borgerens begrænsninger og i stedet rettes mod ressourcerne". Det fremgår dog ex i høringsvar fra PTU (landsforeningen af Polio-, trafik-, og Ulykkeskadede) d.5. januar 2001 at "PTU ser således med stor bekymring på den meget ensidige fokusering på arbejdsevnen og efterlyser en mere nuanceret holdning/vurdering, hvor sociale, lægelige og menneskelige aspekter også har en fremtrædende plads". Endvidere fremfører PTU: "FN's standardregler om lige muligheder for handicappede er udtryk for den grundtanke, at handicappede borgere skal kunne deltage i samfundslivet på alle områder. Dette betyder bl.a. at der skal være overskud til at kunne klare dagligdagen med personlig pleje og hygiejne, indkøb, madlavning og evt. børnepasning, samt til at deltage i fritidsinteresser, familieliv, påtage sig hverv som klagerådsmedlem, medlem af et koordinationsudvalg, sidde i bestyrelsen i barnets daginstitution m.v. Desværre ser vi en stigende tendens til, at netop sådanne aktiviteter bruges til at konstatere, at borgeren så også kan påtage sig et arbejde og dermed ikke er berettiget til førtidspension. En tankegang der også afspejler sig i ressourceprofilens parameter 7 om fritidsinteresser. PTU skal stærkt advare mod denne udvikling, idet mange handicappede så netop vil blive afskåret fra at deltage i det almindelige samfundsliv – kræfterne slår simpelthen ikke til begge dele".

ME/CFS Foreningen (foreningen varetager interesserne for patienter med kronisk træthedssyndrom) har d. 14.03.01 indgivet høringsvar hvori det bl.a. fremgår: "uanset der i lovforslaget er gjort en del ud af pege på en forbedret retssikkerhed, må det erkendes, at den faktisk ser ud til at blive mindre. Dette sker ved, at det er sagsbehandlerens personlige eller mere eller mindre subjektive opfattelse af patienten, der er afgørende for, hvilket udfald sagen får, stort set i alle led af sagsbehandlingen. Aldrig før har de været placeret så meget magt i sagsbehandlerens hænder, og aldrig før har patienten haft så beskedne retsmidler til sin disposition. Dette er ikke spørgsmålet om, hvorvidt sagsbehandlerne er gode eller dårlige, men det objektive forhold, at patienten ikke har retsmidler, der er effektive til at beskytte ham med. Der skal blot nævnes enkelte eksempler: om man er positiv samarbejdende med hensyn til at overvinde sine barrierer, om man er positiv samarbejdende i forbindelse med valg af flexjob og dettes indhold, om man er positiv

samarbejdende på flexarbejdspladsen, om ophøret er selvforskyldt ved ophør på flexarbejdspladsen. Det kan være et problem, hvis lægelige oplysninger ikke tages alvorlig og nedgraderes og blot betragtes som en beskeden (og tilbageskuende del) af det samlede klientbillede. Særligt når den øvrige del trods en vis objektivering stort set beror på sagsbehandlerens skøn”.

Socialministeren svarer (bilag 63 sp.43): ”Foreningens synspunkter adskiller sig i det væsentlige ikke fra, hvad der allerede er givet udtryk for dels i de afgivne høringssvar dels i de henvendelser, der er sendt direkte til Socialudvalget, og som jeg har kommenteret over for Socialudvalget. Jeg skal derfor for så vidt angår de bemærkninger, der vedrører L 137, henvise til mine kommentarer til høringssvarerne i bilag 18 af 24. januar 2001 og til mine kommentarer til henvendelsen fra Foreningen af Førtidspensionister i Storstrøms Området i svaret på spørgsmål 21, jf. bilag 47 af 8. marts 2001.”

I sit svar til Foreningen af Førtidspensionister i Storstrøms Området (bilag 47 sp.21) anfører socialministeren: ”Det fremgår bl.a. af lovforslaget, at der vil blive gennemført en omfattende uddannelsesindsats overfor de kommunale sagsbehandlere, for at styrke deres kompetence i forhold til vurderingen af arbejdsevne. Undervisningen af sagsbehandlere i anvendelsen af den metode, der er beskrevet i lovforslaget, har især til formål at styrke retssikkerheden for borgerne. Samtidig skal der ske en tæt opfølgning både i form af løbende tilretning af metoden og i form af en øget praksiskoordinering, og Socialministeriet skal følge den kommunale sagsbehandling tæt. Jeg deler derfor ikke den skepsis, som kommer til udtryk i henvendelsen fra Foreningen for Førtidspensionister i Storstrøms Området.”

Ældre Sagen har d. 12. januar 2001 indgivet høringssvar. Af dette fremgår bl.a.: ”Ældre sagen har som udgangspunkt sympati for det overordnede princip om, at alle skal have mulighed for at udnytte deres arbejdsevne. Men det bliver i høj grad den konkrete måde at anvende og administrere dette princip på, der bliver afgørende for, om systemet i praksis bliver ”sympatisk” og menneskeligt. Ældre sagen kan således frygte, at endnu flere personer end i dag skal presses igennem et langt og opslidende forløb med arbejdsprøvnings, revalideringsforsøg etc., selvom der på forhånd er meget ringe udsigt til, at personen kan bevare/opnå tilknytning til arbejdsmarkedet. De pågældende vil derfor ofte under forløbet opleve nederlag som i bedste fald er overflødige, i værste fald yderligere undergraver deres i forvejen sårbare sociale og fysiske situation”. Ældre Sagen fremhæver ligesom flere af de øvrige foreninger det positive i en ny arbejdsmetode til en standardisering af sagsbehandlingsmetoden som de mener vil kunne medvirke til en bedre retssikkerhed. ”Men det stiller store krav til sagsbehandlere. Eksempelvis kan nævnes de 14 punkter, der opstilles for arbejdsevnevurderingen. Beskrivelsen af en række punkter kan meget let blive overfladiske og subjektive eller floskelprægede”.

SID Silkeborg og SID Kerteminde har d. 31-01-01 indsendt enslydende høringssvar. SID Silkeborgs høringssvar har betegnelsen talepapir hvorfor det må antages at være blev uddybet mundtligt. Begge dele er opstillet i punktform. Det fremgår at høringssvarene fra SID at de synes at det er godt at der kommer en reform der skaber sammenhæng mellem revalidering, flexjob og pension. At folk der har en arbejdsevne skal have mulighed for at bruge den. Derudover fremhæves en forhøjet pension for nogle, at man selv kan søge sin pension og skal inddrages i hele forløbet, intentionen om at læger får mindre indflydelse ved pensionstilkendelse samt at nogle af manglerne i den gamle flex-lov forbedres. Dog fremhæver SID at de mener at det bliver sværere at få pension. ”Antallet er pt. lavere end man må forvente på et højeffektivt arbejdsmarked som det danske, med stor nedslidning, mange ulykker og erhvervs sygdomme. Et arbejdsmarked med mere end 2 millioner aktive vil udstøde flere end 10.-12.000 mennesker pr. år.” Endelig fremhæver SID også at de finder pensionsydelsen for lav set i lyset af at det er en livslang ydelse ”førtidspension på understøttelsesniveau er kun nok til overlevelse. Den bør ligge på løn-niveau.” Slutteligt fremhæver SID at ved pensionsreformen bør det sikres, at pensionister får mulighed for at overgå på den nye pension.

LO's høringsvar af 15. januar 2001 indeholdte tillige et 35 sideres notat om anvendelse af arbejdsevnebegrebet udsendt september 2000. Det fremgår af LO's høringsvar at de kan tilslutte sig formålet med lovforslag. "LO er samtidig enig i, at der fremover i langt højere grad skal fokuseres på enkeltes ressourcer frem for begrænsninger, således at enkelte, så vidt det er muligt, hjælpes til en aktiv tilværelse på arbejdsmarkedet og kun hvis det ikke er muligt at hjælpe personen tilbage på normale vilkår eller i støttet beskæftigelse skal der tilkendes førtidspension". Af deres notat om anvendelse af arbejdsevnebegrebet fremgår det desuden at: "LO har længe ønsket og villet en førtidspensionsreform. For LO er målet med et nyt førtidspensionssystem, at det fremover kun er de rigtige, der tilkendes førtidspension. Her er arbejdsevnekriteriet af afgørende betydning." LO fremhæver tillige i deres notat at de vil have arbejdsevnekriteriet fordi "det enkelte menneske kommer i centrum, personens ressourcer sættes i centrum – og udnyttes optimalt i forhold til personen og det omgivne samfund, der sker en tidlig, forebyggende, målrettet, koordineret og kvalitativ indsats, personer dermed ikke havner i et "hul" mellem flere systemer, det er de rette personer der tilkendes førtidspension, dvs. personer, der ikke kan bevare tilknytningen til arbejdsmarkedet i ustøttet eller støttet beskæftigelse, restsikkerheden øges for den enkelte".

Justering af reglerne om fleksjob

Samtidig med ændringen af pensionsloven blev der som nævnt også gennemført nogle justeringer af reglerne om fleksjob i lov om aktiv socialpolitik (L 136, 2000). Bl.a. blev visitationsreglerne skærpet, og der blev stillet krav om også at anvende arbejdsevne metoden i forbindelse med sager om fleksjob. Desuden blev tilskudsbestemmelserne ændret, så der herefter kun var mulighed for tilskud på $\frac{1}{2}$ eller $\frac{2}{3}$, afhængigt af hvor meget arbejdsevnen var nedsat.

Reformens formål og sammenhængen mellem førtidspension og fleksjob beskrives på følgende måde i bemærkningerne: " Forligspartierne ønsker med en førtidspensionsreform at styrke den aktivrettede indsats, at sikre personer, der ikke er i stand til at blive selvforsørgende, en forsørgelsesydelse, der kompenserer for den manglende arbejdsevne og at styrke retssikkerheden i sagsbehandlingen. ... Snitfladen mellem fleksjob- og førtidspensionssystemet giver et socialt system uden overlappning i forhold til arbejdsevnen, og hvor en aktivrettet indsats har fortrinsret frem for passiv forsørgelse. Denne aktivrettede indsats foreslås styrket ved blandt andet at præcisere, at mulighederne for beskæftigelse på ordinære vilkår skal være afprøvet, før der kan gives tilbud om fleksjob. Det er endvidere hensigten med forslaget, at personer, der visiteres til fleksjob får vilkår og rettigheder, der så vidt muligt svarer til de vilkår og rettigheder, som andre personer på arbejdsmarkedet har.

Hvad angår bortfaldet af muligheden for $\frac{1}{3}$ tilskud i fleksjob, indeholder bemærkningerne følgende begrundelse: " Med forslaget præciseres, at ordningen er rettet mod personer med væsentlig nedsættelse af arbejdsevnen, og at alle muligheder for at opnå eller fastholde ordinær beskæftigelse skal være undersøgt, herunder ansættelse efter overenskomsternes sociale kapitler. Sammen med præciseringen af kravene til visitation til fleksjob, er hensigten med forslaget at styrke den aktive indsats på det rummelige arbejdsmarked. Samtidig tydeliggøres arbejdsmarkedets parter ansvar for personer med en mindre nedsættelse af arbejdsevnen, ligesom risikoen for, at personer, der kunne have fundet ustøttet beskæftigelse omfattes af fleksjobordningen, mindskes.

4.6. Opsamling om 1990'erne

Førtidspension var til debat gennem hele tiåret, og kulminationen var vedtagelsen af et nyt pensionssystem, som på flere måder kan siges at være et brud med det gamle system. Antallet af

pensionstyper blev reduceret fra 4 til 1. Samtidig blev tildelingskriteriet ændret fra nedsat erhvervsevne på arbejdsmarkedet generelt, primært som følge af invaliditet, til at være en bedømmelse af arbejdsevnen i relation til konkrete arbejdsfunktioner. Fysisk eller psykisk invaliditet optrådte ikke som selvstændigt kriterium i den nye lov.

Baggrunden for denne ændring kan delvis aflæses i udvalgene om forskellige aspekter i tilknytning til pensionssystemet, men andre spor fik også stor betydning for, at det endte sådan. Det drejer sig først og fremmest om debatten om det rummelige arbejdsmarked og etableringen af fleksjobordningen. Dette åbnede mulighed for at trække nye grænser mellem arbejdsmarkedstilknytning og permanent offentlig forsørgelse. Der blev nemlig hermed etableret en "mellemkategori" i form af arbejdsmarkedstilknytning med permanent offentlig tilskud.

Den socialpolitiske tankegang bag pensionssystemet fra 1984 var at yde forskellige grader af kompensation for manglende indkomstmuligheder som følge af nedsat erhvervsevne. For modtagere af almindelig, forhøjet almindelig eller mellemste pension var filosofien, at der var en resterhvervsevne, som kunne udnyttes gennem deltidsansættelser på det almindelige arbejdsmarked eller i særlige skånejobs med offentligt tilskud. Den socialpolitiske tankegang i det nye pensionssystem var derimod, at pension skulle forbeholdes personer, som slet ikke havde muligheder for arbejdsindtægt. Personer med varigt nedsat arbejdsevne, med en vis kapacitet til at kunne fungere i et job, skulle i stedet ansættes i fleksjob. Grænserne for, hvem der kunne komme i betragtning til førtidspension, kom derfor i høj grad til at afhænge af tilskudsreglerne vedrørende fleksjob. I forbindelse med det nye førtidspensionssystem blev tilskudssatserne til fleksjob fastsat til enten to tredjedele eller halvdelen af lønnen. I praksis måtte det betyde, at fleksjobansatte typisk måtte have en arbejdskapacitet på mellem 12 og 18 effektive timer om ugen. Personer med en arbejdskapacitet på under 12 effektive timer måtte forventes at tilhøre målgruppen for førtidspension, hvis de øvrige betingelser var opfyldt. Og ansvaret for personer med en arbejdskapacitet på mere end 18 effektive timer måtte primært ligge hos arbejdsmarkedets parter.

Med reformen skiftede målestokken for førtidspension som sagt fra at være en primært helbredsbaseeret bedømmelse af den generelle erhvervsevne til at være en bedømmelse af arbejdsevnen i forhold til konkrete arbejdsfunktioner. Dette forudsatte en bedømmelse med inddragelse af en lang række faktorer, hvilket ledte frem til udvikling af arbejdsevne-metoden og beslutningen om at iværksætte systematisk uddannelse heri for kommunale sagsbehandlere. For at styrke retssikkerheden blev arbejdsevnebegrebet også nærmere defineret i en bekendtgørelse.

Inden der kunne blive tale om førtidspension, skulle det først afklares, om alle muligheder for ordinær ansættelse var udtømt, og derefter skulle det undersøges konkret, om der var basis for ansættelse i et fleksjob. Generelt var det desuden en forudsætning, at alle aktiverings-, revaliderings- og behandlingsmuligheder skulle være afprøvet først.

5. Udviklingen i 00'erne: Optakten til endnu en reform

Den nye lov om førtidspension trådte i kraft i 2003, og der skulle ikke gå ret mange år, før der blev sat spørgsmålstegn ved, om den nu levede op til intentionerne. Op gennem 00'erne blev udviklingen på førtidspensions- og fleksjobområdet set i tæt sammenhæng med hinanden. Men implementeringen af disse lovgivninger var også påvirket af den generelle udvikling i social- og beskæftigelsespolitikken. Derfor følger først en kort omtale vedrørende resortomlægning og ny beskæftigelsespolitik.

5.1. Beskæftigelsespolitikken i 00'erne.

Som tidligere nævnt kan man iagttage en stigende grad af parallelitet op gennem 1990'erne mellem den statslige arbejdsmarkedspolitik i forhold til forsikrede ledige og kommunernes aktive socialpolitik i forhold til øvrige grupper. I forbindelse med regeringsskiftet i 2001 blev konsekvensen taget heraf med oprettelsen af beskæftigelsesministeriet. Hermed blev ansvaret for både den statslige arbejdsmarkedspolitik, den kommunale aktive socialpolitik og alle forsørgelsesydelse samlet under den samme minister, og beskæftigelsespolitik blev den samlede betegnelse for hele dette politikområde.

Det første synlige resultat af den nye linje var aftalen og den efterfølgende lovgivning under overskriften "Flere i arbejde" (2002-03). Som led heri blev der vedtaget en lov om aktiv beskæftigelsesindsats. Dermed var der en fælles lovgivning for alle målgrupper i beskæftigelsesindsatsen. Der blev nu indført et individuelt kontaktførelse, som omfattede både forsikrede og ikke forsikrede ledige samt revalidender, hvor der som udgangspunkt skulle være kontakt hver tredje ydelsesmåned. Samtidig blev der indført nye minimumsregler, hvor der skulle gives tilbud efter 12 måneder til ledige over 30 år, efter 6 måneder til forsikrede ledige under 30 år, og efter 13 uger til øvrige ledige under 30 år. Desuden blev redskabsviften forenklet, så der nu kunne være tale om vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud. Derudover blev der indført krav om en jobplan for alle målgrupper – herunder også for revalidender, dog undtagen sygedagpengemodtagere.

Fleksjob indgik ikke i aftalen om flere i arbejde, men i forbindelse med udmøntningen heraf blev det vedtaget at flytte fleksjobreglerne fra lov om aktiv socialpolitik til den nye lov om aktiv beskæftigelsesindsats. Selv om der ikke var lagt op til ændringer vedrørende fleksjob, kom det til at fremgå endnu tydeligere, at alle andre foranstaltninger i den aktive beskæftigelsesindsats skulle være afprøvet, inden fleksjob kunne komme på tale, og afklaring af revalideringsmulighederne blev nu ikke længere direkte omtalt i lovteksten.

Som en konsekvens af struktur- og opgavereformen blev der fra 2007 etableret et jobcenter i hver kommune, hvor staten og kommunen skulle samarbejde om indsatsen i forhold til alle målgrupper. Det sidste led i en decentralisering af beskæftigelsesindsatsen blev taget i 2009, hvor kommunerne overtog ansvaret for hele indsatsen. Dermed skete der altså fra 2002-2009 både en indholdsmæssig integrering af den beskæftigelsesrettede indsats for alle målgrupper, samtidig med at indsatsen for alle målgrupper blev decentraliseret til kommunerne. Dermed var grunden lagt til endnu en ændring i grænsefladen mellem beskæftigelseslovgivning og førtidspension.

5.2. Førtidspension og fleksjob 2003-2013

Udviklingen frem til 2005

I forlængelse af aftale om den kommunale økonomi for 2005 aftalte den daværende regering (VK) og KL at nedsætte en arbejdsgruppe til at belyse årsagerne til at antallet af personer i fleksjob var vokset kraftigere end forventet siden fleksjobordningens indførelse i 1998 (Finansministeriet, 2004). Dette førte til rapporten "Udviklingen i fleksjobordningen" (Finansministeriet m.fl. 2005) fra juni 2005. Det fremgår af denne, at siden ordningens indførelse er antallet af fleksjobvisiterede steget til 40.000 personer i 2004 og af disse er 20 pct. ledige, svarende til 8000 personer på ledighedsydelse. Ved vedtagelsen af førtidspensionsreformen i medio 2001 var forventningen at der i 2004 ville være 23.000 personer visiteret til fleksjob. "Ordningens omfangsrige succes og det forhold at, at tilgangen til førtidspension er reduceret, indikerer dog, at fleksjobordningen har medvirket til at skabe betydelig mere rummelighed på arbejdsmarkedet" (Finansministeriet m.fl. 2005 s.7).

Der peges i rapporten på to hovedproblemfelter ved ordningen hvor der er behov for indsatsområder. Det ene problemfelt er en forskelligartet tilkendelsespraksis kommunerne imellem "en række praksisundersøgelser og kørsler i arbejdsmarkedsregistre [peger] samstemmende på, at kommunerne har problemer med at leve op til lovens krav, om at alle relevante aktiverings- og revalideringsmæssige samt

andre foranstaltninger, herunder evt. forsøg på omplacering på arbejdspladsen skal være afprøvet for at bringe eller fastholde den pågældende i ordinær beskæftigelse før visitation til fleksjob. Der er samtidig betydelige forskelle på, i hvilken omfang fleksjobordningen bruges i landet kommuner. Dette taler for, at der kan være behov for en større klarhed om, hvad der kan betragtes som god visitationspraksis på området" (Finansministeriet m.fl. 2005 s.62). Det andet hovedproblemfelt der peges på i rapporten er et meget højt ledighedsniveau blandt de fleksjobvisiterede. Som årsagsforklaring peges her på at en del af ledighedsydelsesmodtagerne ikke er motiveret for fleksjob men i stedet ønsker en førtidspension, at arbejdsevnen for en stor del af de ledige ikke vedligeholdes ex via aktive tilbud under ledighedsperioden samt manglende fokus på egen jobsøgning og manglende brug af sanktionsmuligheder.

Justering af fleksjobordningen 2006

Den. 14. april 2006 fremsatte den daværende beskæftigelsesminister Claus Hjorth Frederiksen, lovforslag nr. 233 vedrørende ændringerne i fleksjobordningen på baggrund af aftale om justering af fleksjobordningen fra 7. februar 2006. Baggrunden for forslaget var ud over rapporten "udviklingen i fleksjobordningen", som beskrevet ovenfor, også Ankestyrelsens praksisundersøgelse af fleksjob fra januar 2006 (Ankestyrelsen, 2006). Undersøgelsen bygger på en gennemgang af 96 kommunale afgørelser og 45 afgørelser fra det sociale nævn. Undersøgelsen konkluderer, at "i næsten halvdelen af sagerne har kommunerne tilkendt fleksjob på et utilstrækkeligt grundlag. Der er navnlig problemer med at der ikke er tilstrækkelig dokumentation for begrænsning af arbejdsevnen. Der er i en række sager foretaget utilstrækkelig eller slet ingen arbejdsprøvning med sigte på arbejde på normale vilkår. Der er særligt problemer i behandlingen af sager, hvor personer tildes fleksjob i hidtidig stilling (arbejdsfastholdelse). Undersøgelsen har vist, at i 54 pct. af sagerne (52 sager) er afgørelsen samlet set i overensstemmelse med lovgivning og Ankestyrelsens praksis. I 46 pct. af sagerne (44 sager) var afgørelserne samlet set ikke i overensstemmelse med lovgivning og Ankestyrelsens praksis." (Ankestyrelsen, 2006). Ankestyrelsen har tillige i deres undersøgelse undersøgt om der var nogen af de undersøgte sager hvor Ankestyrelsen i stedet ville have vurderet at der burde være tilkendt førtidspension. Det var ikke tilfældet.

Formålet med lovforslaget var at "sikre, at fleksjobordningen anvendes i overensstemmelse med sit formål, og at ledigheden for visiterede til fleksjob nedbringes. Loven indebærer, at visitationen til ordningen skal forbedres og kommunerne skal kunne dokumentere grundlaget for deres afgørelse. I modsat fald mister kommunen refusionen fra staten i 3 år. For at nedbringe ledigheden for visiterede til fleksjob indføres der et individuelt kontaktførelse, ret til 6 ugers selvvalgt uddannelse, brug af anden aktør, mentor og fleksjobbevis, og kommunen mister refusion for den udbetalte ydelse, når en visiteret til fleksjob har været ledig i 18 måneder." (Lovforslag nr. 233). Lovforslaget indeholdte bl.a. en tilføjelse af § 70a i Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats der præciserer grundlaget for tilkendelse af fleksjob. Forslaget blev vedtaget ved lov nr. 565 af 9. juni 2006 og trådte i kraft 1. juli 2006.

Status på udviklingen 2007

I maj 2007 kom "Redegørelse om udviklingen på førtidspensionsområdet og det rummelige arbejdsmarked" (Socialministeriet m.fl. 2007). Redegørelsen kom på baggrund af, at der som led i forliget om førtidspensionsreformen i 2000 blev aftalt, at der skulle udarbejdes en redegørelse i folketingsåret 2006/2007 om udviklingen på det rummelige arbejdsmarked og førtidspensionsområdet. Følgende hovedkonklusioner fremhæves i redegørelsen:

"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 udstøttede 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 med ordningen – herunder visitation til fleksjob uden tilstrækkelig dokumentation for, at personen opfylder betingelserne for et fleksjob, og den store ledighed blandt fleksjobvisiterede.

Ankestyrelsens undersøgelser viser, at godt 20 pct. af førtidspensionsagerne 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 førtidspension er faldet.

Der er fortsat relativt mange unge der tillkendes førtidspension.

Antallet af personer, der får tilkendt 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 i sær 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." (Socialministeriet m.fl. 2007).

Evaluering af ressourceprofilen og arbejdsevnet metoden

Konsulentfirmaet DISCUS udsendte september 2010 en evaluering af arbejdsevnet metoden på foranledning af Arbejdsmarkedsstyrelsen. Formålet med analysen var at kortlægge om metoden herunder ressourceprofilen blev anvendt til at understøtte en fremadskridende udviklende proces og hvorvidt metoden "medvirker til at mennesker med mulighed for aktuel eller fremtidig (gen)indtræden på arbejdsmarkedet tildes permanente ydelser" (DISCUS 2010 s. 5). Analysen er sammenfaldende med Fleksjobanalysen 2010 der ligeledes blev foretaget af DISCUS. Dvs. at det er de samme 11 kommuner der indgår i begge analyser. Der er i forbindelse med analysen foretaget både kvantitative og kvalitative undersøgelser i form af gennemgang af ressourceprofiler samt interview med både sagsbehandlere og borgere.

Konklusionen i evalueringen var, at der i langt overvejende grad var fokus på barrierer frem for ressourcer i de gennemgåede ressourceprofiler og at ressourceprofilerne i langt overvejende grad benyttes som dokumentationsredskab frem for et udviklingsredskab. Dette skal ifølge DISCUS ses i sammenhæng med " at arbejdsevnet metoden og ressourceprofilen er født som nøglen til at få en offentlig ydelse, og at man ikke

kan få disse ydelser uden en solid dokumentation for nedsat arbejdsevne. Evalueringen viser, at man ikke kan se metoden isoleret fra denne funktion, og fra de ydelser den giver adgang til. Den ideelle betragtning, om at anvende ressourceprofilen som et udviklingsværktøj for borgerens ressourcer, samtidig med at den evt. på et senere tidspunkt skal anvendes som dokumentation (kontrol) af borgerens manglende ressourcer, har vist sig ikke at kunne håndteres i praksis." (DISCUS 2010 s.10). Et andet og ifølge evaluators langt større problem, er selve opfattelsen af arbejdsevne som noget der kan beskrives og dokumenteres og som derved kommer til at opfattes som noget statisk. Det udelukker ifølge DISCUS netop muligheden for at se arbejdsevne som noget mere kontekstafhængig der udvikles i det konkrete møde mellem borger og arbejdsmarked. Det leder derfor DISCUS til at anbefale et skifte fra den statiske beskrivelse af borgerens arbejdsevne til konkrete indsatser med det formål, at udvikle borgerens arbejdsevne samt at retten til en varig forsørgelsesydelse fremover bør ske ved dokumentation af hvilke indsatser der har været afprøvet fra kommunen, frem for en beskrivelse af borgerens barrierer. Denne anbefaling skal tillige ses i sammenhæng med at DISCUS fandt, at der i over halvdelen (52 %) af de gennemgåede sager kun var en begrænset eller slet ingen såkaldt "rød tråd" forstået som, at det er tydeligt hvad der har været afprøvet, hvad der er kommet ud af det og hvorfor en sag afgøres som den gør.

Helt overordnet konkluderes det i rapporten at: "hovedbegrundelsen for at introducere og udbrede arbejdsevnet metoden – at der skulle ske et værdiskifte fra beskrivelse af barrierer til udvikling af ressourcer – er således ikke indfriet" (DISCUS, 2010, S. 7)

Arbejdsmarkedskommissionen

Regeringen nedsatte i 2007 en arbejdsmarkedskommission, som skulle komme med konkrete forslag til, hvordan der kunne skabes yderligere fremgang i arbejdsudbud og beskæftigelse med det udgangspunkt, at beskæftigelse er en forudsætning for velfærd. Kommissionen skulle herunder også beskæftige sig med rummelighed på arbejdsmarkedet. I kommissoriet hedder det bl.a.: "Regeringens vision indebærer bl.a. en større rummelighed på arbejdsmarkedet, hvor personer med nedsat arbejdsevne skal have mulighed for at bruge deres evner og deltage i arbejdslivet. I de senere år har bestræbelserne på at skabe mere rummelighed på arbejdsmarkedet bl.a. givet sig udslag i en markant stigning i antallet af personer visiteret til fleksjob. Det er sket uden, at det har ført til færre tilkendelser til førtidspension eller færre sygedagpengemodtagere. Regeringens vision for det rummelige arbejdsmarked bygger på en mere klar målretning af de offentlige ordninger for personer med nedsat arbejdsevne, herunder at fleksjob forbeholdes personer, der ikke kan bringes i udstøttet beskæftigelse og at førtidspension forbeholdes personer, der ikke kan bringes i støttet beskæftigelse." (arbejdsmarkedskommissionen 2009, s37).

Det er interessant at bemærke, at kommissionen peger på, at arbejdsudbuddet fra personer med nedsat arbejdsevne måske nok kan forøges, men at det samlede bidrag herfra til de offentlige finanser ikke kan ventes at være stort. Kommissionen skriver i forlængelse heraf: "Hvis flere med nedsat arbejdsevne skal komme i beskæftigelse, forudsætter det blandt andet en større erkendelse af, at nedsat arbejdsevne ikke nødvendigvis er en permanent tilstand. Mange af de personer, som på et givet tidspunkt har en meget ringe eller slet ingen arbejdsevne, kan med tiden opnå en forbedring i arbejdsevnen. Der er derfor også et vigtigt medmenneskeligt aspekt i en forbedret indsats på dette område, som kan forebygge, at så mange mennesker i den arbejdsdygtige alder varigt forlader arbejdsmarkedet." (Arbejdsmarkedskommissionen 2009, side ?).

Med henblik på at forebygge førtidspension foreslår kommissionen bl.a., at der indføres udviklingsforløb for personer, som aktuelt har en ubetydelig arbejdsevne, men hvor der er mulighed for at udvikle arbejdsevnen. Desuden foreslår kommissionen en omlægning af fleksjobordningen, som omfatter en ændret tilskudsmodel, og giver mulighed for fleksjobs på få timer om ugen.

Politiske udspil

Den 1. december 2010 fremlagde den daværende regering (VK) deres udspil til reform af fleksjob og førtidspension; "Forebyggelse, fleksibilitet og rummelighed" (Regeringen, 2010). Det er tydeligt, at dette regeringsudspil i høj grad var inspireret af analyserne og forslagene fra arbejdsmarkedskommissionen.

Hovedlinjerne i udspillet var at ingen under 40 år skulle kunne tilkendes førtidspension med mindre det er åbenbart at de aldrig vil kunne få et job. Fleksjob skulle målrettes dem med den laveste arbejdsevne og gøres midlertidige og førtidspensionister skulle have bedre mulighed for at komme i job. Baggrunden for udspillet var såkaldte "bristede forudsætninger" i form af langt flere personer på førtidspension, fleksjob og ledighedsydelse og deraf også en langt større udgift til disse ydelser end forventet ved reformen i 2000. Derudover fremhæves det at langt flere unge med psykiske lidelser får førtidspension. "Blandt personer under 40 år kommer mere end syv ud af ti på førtidspension på grund af en psykisk lidelse" (Regeringen, 2010 s.5). Forslaget indeholdte 16 initiativer herunder blandt andet udviklingsforløb til unge, en målrettet og mere rummelig fleksjobordning og lempeligere sanktionsregler for modtagere af ledighedsydelse. Vedrørende udviklingsforløbet fremgår det at: "Personer under 40 år kan ikke få tilkendt førtidspension, med mindre det er helt åbenbart, at de aldrig bliver i stand til at få et liv med arbejde. Unge skal i stedet have et særligt individuelt tilrettelagt udviklingsforløb, der strækker sig over et til fem år" (Regeringen, 2010 s.10). Det fremgår tillige at der kan blive tale om flere på hinanden følgende udviklingsforløb ved behov herfor, samt at personer over 40 år tillige skal tilbydes ét udviklingsforløb. Vedrørende fleksjob fremgår det at fleksjob skal gøres midlertidige; at det første fleksjob kun kan bevilliges for en 5 årig periode uanset alder og at personer over 40 år kan få bevilliget et permanent fleksjob efter udløbet af de første fem år såfremt kommunen vurderer, at personen aldrig kommer til at kunne bestride et job på det ordinære arbejdsmarked, mens personer under 40 år skal have deres fleksjob vurderet hvert 5. år. Vedrørende tilskuddet fremgår det at der indføres en ny tilskudsmodel sådan at den fleksjobvisiterede får løn for det antal timer personen arbejder og at lønnen bliver suppleret op med et tilskud fra det offentlige. Tilskuddet kan højst svare til den maksimale dagpengesat dvs. ca. 200.000 kr. Endelig forslås det at sanktionsreglerne for ledighedsydelsesmodtagere sidestilles med sanktionsreglerne for dagpengemodtagere således at der gives en sanktion/karantæne på 3 uger første gang og tab af ledighedsydelse anden gang modsat gældende regler hvor ledighedsydelsesmodtageren mister ledighedsydelsen første gang personen siger sit job op.

Efter regeringsskiftet i 2011 fremlagde den nye regering (S, R, SF) endnu et udspil om førtidspension og fleksjob; "En del af fællesskabet – reform af førtidspension og fleksjob" (regeringen 2012). Det fremgår direkte af oplægget, at det i høj grad bygger på forslagene fra arbejdsmarkedskommissionen, og der er i høj grad tale om synspunkter, som er sammenfaldende med de synspunkter, som blev fremført af den tidligere regering i 2010.

Hvad angår førtidspension hedder det bl.a. i oplægget: " Som udgangspunkt skal unge mennesker under 40 år ikke have førtidspension. Men førtidspension bliver ikke afskaffet for alle under 40 år. Der skal selvfølgelig være en førtidspension for dem, der er så syge eller har så store funktionsnedsættelser, at det er helt åbenbart, at de aldrig kan blive i stand til at arbejde. ... Regeringen vil give unge gode og grundige ressourceforløb og investere mere tid og støtte. De skal have en indsats, der løser de forskellige problemer, der er omkring dem, og som ikke kun handler om ledighed. Målet er, at indsatsen ad åre kan sikre de unge et bedre liv og en vej ind på arbejdsmarkedet."

Og hvad angår fleksjob, fremgår bl.a. følgende: " Regeringen ønsker en ny fleksjobordning, som i højere grad har fokus på at sikre, at mennesker med en meget begrænset arbejdsevne får adgang til arbejdsmarkedet. Selv få arbejdstimer i et fleksjob kan være nok til at skabe en positiv spiral for personer, hvor alternativet ellers kunne være et liv på førtidspension. ... Fleksjobordningen skal derfor skrues sammen på en ny måde. For de fleksjobansatte, der vil kunne udvikle arbejdsevnen, ønsker regeringen at styrke tilskyndelsen til at øge antallet af arbejdstimer og skifte fleksjobbet ud med et ordinært job uden offentlig støtte. ... Derudover vil regeringen gøre fleksjob midlertidige for unge. Mange af de fleksjobansatte får det bedre over tid, og derfor skal ingen som udgangspunkt være i ordningen mere end fem år ad gangen."

5.3. Førtdspensionsreformen i 2013

På baggrund af den brede politiske enighed om de grundlæggende principper, som kom til udtryk i regeringsudspillene fra 2010 og 2012, forekommer det ikke så overraskende, at der den 30. juni 2012 blev indgået en politisk aftale om en reform af førtdspension og fleksjob, som skulle bygge på følgende principper:

- Udviklingen på området skal vendes, så flere får en tilknytning til arbejdsmarkedet og dermed adgang til at forsørge sig selv, og færrest muligt ender på varig, passiv forsørgelse.
- Flest muligt skal ansættes på det ordinære arbejdsmarked uden offentlig støtte.
- Reformen skal sikre, at der fremover er større fokus på den enkeltes ressourcer og på at udvikle den enkeltes arbejdsevne.
- Fleksjobordningen målrettes, og tilskuddet omlægges. Formålet er at sikre, at også personer med en lille arbejdsevne kan komme ind i ordningen, og at personer med en høj indkomst ikke får det højeste tilskud.
- Adgangen til førtdspension begrænses, og der indføres ressourceforløb, der skal sikre en tidligere, tværfaglig og sammenhængende indsats. Forløbene kan vare fra et til fem år. Nogle skal vare i et år, nogle i tre år og andre i fem år. Det er afgørende, at de i form, indhold og varighed tilpasses den enkeltes behov.

I november 2012 fremsatte daværende beskæftigelsesminister Mette Frederiksen på dette grundlag Forslag til Lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om aktiv socialpolitik, lov om social pension og forskellige andre love (Lovforslag nr. 53) som led i reformen af førtdspensions og fleksjobområdet. Reformen indeholdte en lang række ændringer af reglerne for henholdsvis fleksjob og førtdspension.

En af de mest markante ændringer er det såkaldte ressourceforløb (et individuelt tilrettelagt tværfagligt helhedsorienteret forløb på mellem 1-5 år) med dertilhørende tilknyttet koordinerende sagsbehandler. Der er således ikke tale om ændringer i pensionsloven eller kriterierne for tilkendelse af pension men udelukkende endnu en indsats der skal være afprøvet eller dokumenteret åbenbart formålsløst at afprøve inden der kan ske en tilkendelse af førtdspension. Det springende punkt bliver her hvornår det kan vurderes åbenbart formålsløst at afprøve et ressourceforløb forinden tilkendelse af førtdspension. Der fremgår ikke i loven eller i forarbejderne hertil nogle klare kriterier herfor og det forbliver således en skønsmæssig vurdering.

På fleksjobsiden omlægges fleksjobordningen således at tilskuddet fremover gives til den fleksjobberettigede i stedet for virksomheden, samtidig med at der indføres et ændret tilskud med loft over tilskudsstørrelsen. Derudover skærpes reglerne for de såkaldte fastholdelsesfleksjob (visitation af fleksjob til allerede ansatte) hvor det fremover skal dokumenteres at de sociale kapitler har været anvendt i mindst 12 måneder forud for ansættelsen. Endelig indføres "minifleksjob" eller udviklingsfleksjob som konsekvens af at tilskuddet omlægges. Hvor der op til reformen maksimalt kunne ydes et tilskud på 2/3 af den udbetalte løn til arbejdsgiveren, er der nu ikke længere noget loft over tilskuddet til den fleksjobberettigede, hvorfor der fremover vil kunne bevilliges fleksjob selv ved meget få effektive arbejdstimer. Forudsætningen for udviklingsfleksjob er at arbejdsevnen over tid kan udvikles og øges. Ankestyrelsen har ved principafgørelse 25-14 fastslået at "Kommunen kan give tilbud om fleksjob til en borger, der aktuelt har en meget begrænset arbejdsevne. Det er dog en betingelse, at kommunen vurderer, at der er mulighed for, at borgerens arbejdsevne kan udvikles, således at borgeren kan øge sin arbejdsindsats indenfor en rimelig periode." (25-14). Det betyder konkret at der kan bevilliges fleksjob i situationer hvor en person kan arbejde ned til 40 min ugentligt (25-14) så længe det vurderes, at der er udsigt til at arbejdsevnen kan udvikles inden for en rimelig periode. Hvis kommunen vurderer, at borgerens arbejdsevne kan udvikles inden for en rimelig periode, og kommunen visiterer borgeren til fleksjob, skal kommunen ved den løbende opfølgning vurdere, om der fortsat er mulighed for, at den pågældendes

arbejdsevne kan udvikles. Det vil sige efter 2½ år og status efter 4½ år i fleksjobbet, eller ved vurderinger af, om borgeren fortsat opfylder betingelserne for fleksjob, som skal foretages, hver gang den pågældende har modtaget ledighedsydelse i 12 måneder inden for 18 måneder. Det vil altså sige at en rimelig periode som minimum er defineret ved 12 måneder ifølge Ankestyrelsens principafgørelse. Det springende punkt bliver her, hvorvidt kommunen vurderer at arbejdsevnen kan udvikles eller ej. Vurderer kommunen at arbejdsevnen ikke kan udvikles og arbejdsevnen er nedsat til få timer ugentlig skal der indledes en sag om førtidspension.

Endelig indføres rehabiliteringsplanen der skal erstatte den tidligere arbejdsevnetest herunder ressourceprofilen. Rehabiliteringsplanens forberedende del skal udarbejdes forud for behandling i rehabiliteringsteamet og rehabiliteringsplanens indsatsdel skal udarbejdes hvis der indstilles til ressourceforløb. Rehabiliteringsteam indføres i alle kommuner hvor alle sager hvori der skal tages stilling til fleksjob (herunder tilskud til selvstændige i eget erhverv), førtidspension samt ressourceforløb fremover skal behandles.

Bemærkninger

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget at der vurderes at være et behov for en reform idet forudsætningerne i den tidligere reform i 2000 har vist sig ikke at holde. "Målet med reformen var at fastholde flest muligt på arbejdsmarkedet – helst i udstøttet beskæftigelse. Det er ikke lykkedes. I dag er knap 55.000 flere personer på førtidspension og i fleksjobordningen end forventet, da reformen blev indgået, og samfundet brugte i 2010 over ni milliarder kroner mere end forventet på ordningerne." (nr. 53 s.24).

Intentionen med reformen er ifølge bemærkningerne, at flest muligt skal i arbejde og forsørge sig selv herunder at flest muligt at ansættes på det ordinære arbejdsmarked uden offentlig støtte. Derudover omlægges tilskuddet til fleksjob med henblik på at sikre at personer med en meget lille arbejdsevne også kan omfattes af ordningen. Det vil sige at der er to modsatrettede formål med reformen; den ene at flere skal i arbejde uden offentlig støtte og den anden at flere skal omfattes af fleksjobordningen som jo netop er støttet beskæftigelse.

Det fremgår tillige af bemærkningerne, at der skal ske et opgør med de såkaldte afprøvninger. Arbejdsevnen skal fremover ikke afprøves men udvikles. "En persons arbejdsevne er ikke noget statisk, der er givet én gang for alle, og som kan afprøves. Arbejdsevne er noget der kan og skal udvikles i en konkret sammenhæng" (Lovforslag nr. 53 s.25). Her ses tydeligt paralleller til DISCUS' analyse af arbejdsevnetestmetoden, uden at der er dog refereres hertil men det må antages at denne analyse er ophævet til påstanden. En anden såkaldt "sigtelinje" for reformen er, at borgeren skal have ejerskab og indflydelse. Det hævdes at "undersøgelser viser, at mange borgere i dag henvises til aktiveringsforløb og arbejdsprøvninger, hvor mål og retning i forhold til arbejdsmarkedet er fraværende. Udvikling af arbejdsevnen forudsætter, at borgeren har ejerskab til indsatsen, og at borgeren kan se mål og retning i forhold til uddannelse og beskæftigelse i de aktiviteter, der iværksættes" (Lovforslag nr. 53 s.25). Det er uvist hvilke undersøgelser der refereres til, da der ikke er angivet nogen reference. Det kan ikke udelukkes, at der henvises til DISCUS analyse af arbejdsevnetestmetoden (DISCUS 2010), men denne konkluderer udelukkende, at det ikke fremgår af de gennemgåede ressourceprofiler, at der er en rød tråd (forstået som formål med indsatser og hvad der kom ud af de enkelte indsatser). Analysen siger intet om at mål og formål med iværksatte indsatser er fraværende i sagsbehandlingen men udelukkende at det ikke kan læses ud af ressourceprofilerne.

Et centralt element i reformen er de såkaldte ressourceforløb. Indholdet i disse skal ifølge bemærkningerne være helhedsorienterede, sammenhængende og individuelt tilrettelagt og der etableres derfor rehabiliteringsteams i alle kommuner for at sikre "at der er i komplekse sager sker den nødvendige tværfaglige koordinering. Det hævdes i bemærkningerne at "arbejde er for mange mennesker en del af

vejen til at få det bedre" og "samtidig er en del af behandlingen af komplekse helbredsproblemer ofte social støtte og en beskæftigelsesindsats". Da der (igen) ikke er nogen reference, vides det ikke om det blot er et postulat eller der er belæg for påstanden. Der argumenteres for at beskæftigelse og helbred går hånd i hånd og at i "mange ressourceforløb vil vejen til arbejde handle om at udvikle borgerens arbejdsevne og understøtte borgeren i at mestre helbredsmæssige udfordringer" (Lovforslag nr. 53 s.25). Dokumentation for gennemført ressourceforløb bliver frem over en forudsætning for tilkendelse af førtidspension bortset fra de tilfælde hvor det er helt åbenlyst at arbejdsevnen ikke kan udvikles.

Vedrørende fleksjobordningen hævdes det at "for mange bliver arbejdsevnen forbedret med årene, og fleksjob bliver derfor som udgangspunkt gjort midlertidige" (Lovforslag nr. 53). Der er ingen reference eller kilde på denne påstand, om at arbejdsevnen bliver forbedret med årene for mange, og det vides således ikke om der er belæg for påstanden.

Arbejdsevne metoden og rehabiliteringsplaner

Et andet centralt element i reformen er, som tidligere nævnt, at arbejdsevne metoden og ressourceprofilen erstattes af rehabiliteringsplanen og at al dokumentation vedr. arbejdsevnen fremover skal ske i denne. Det fremgår af bemærkningerne til L 53 at "Da det må konstateres, at de eksisterende regler for beskrivelse, udvikling og vurdering af arbejdsevne i praksis ikke i tilstrækkeligt omfang har formået at understøtte udviklingsperspektivet, men i højere grad er blevet anvendt til at dokumentere manglende ressourcer, er det vigtigt, at den metodiske tilgang styrkes og udbygges sådan, at der kommer større fokus på udvikling af borgerens arbejdsevne i forhold til de konkrete mål, der skal fastsættes i forbindelse med udformningen af jobplanen og rehabiliteringsplanen (Lovforslag nr. 53 s.32). Da der ikke er nogen reference, kan det ikke vides med sikkerhed men det antages, at der refereres til DISCUS' analyse af arbejdsevne metoden der netop konkluderer, at ressourceprofilen i langt overvejende grad bruges som dokumentationsredskab og ikke som udviklingsredskab. Det er dog uklart hvorledes ophævelsen af arbejdsevne bekendtgørelsen og erstatningen i form af indførelsen af rehabiliteringsplanen forventes at ændre herpå. Det ses heller ikke i bemærkningerne hvorledes styrkelsen af den metodiske tilgang skal foregå.

Faktum er at arbejdsevne bekendtgørelsen blev ophævet i forlængelse af Lov nr. 1380 og erstattet af Bekendtgørelse om rehabiliteringsplan og rehabiliteringsteamets indstilling om ressourceforløb, fleksjob, tilskud til selvstændigt erhvervsdrivende eller førtidspension (Bek.nr. 1418). Det betyder i praksis at der ikke længere findes en egentlig definition af begrebet arbejdsevne, der tidligere var defineret i § 4 i arbejdsevne bekendtgørelsen og havde følgende ordlyd: "Ved arbejdsevne forstås evnen til at kunne opfylde de krav, der stilles på arbejdsmarkedet for at kunne udføre forskellige konkret specificerede arbejdsopgaver med henblik på at opnå en indtægt til hel eller delvis selvforsørgelse, jf. § 16 og § 20, stk. 2 i lov om social pension." Begrebet arbejdsevne anvendes i Bek.nr. 1418 men bliver på intet tidspunkt defineret. Det samme gør sig gældende for Lov om social pension der heller ikke indeholder en definition af arbejdsevne begrebet.

Politiske synspunkter fra lovbehandlerne

I det følgende redegøres for de politiske bemærkninger til Lovforslag nr. 53 fremsat d. 1. november 2012. Forslag til Lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om aktiv socialpolitik, lov om social pension og forskellige andre love (Reform af førtidspension og fleksjob, herunder indførelse af ressourceforløb, rehabiliteringsteam, fleksløntilskud m.v.). Lovforslaget blev vedtaget ved 3. behandling d.19. december 2012 med 89 stemmer for forslaget (V, S, RV, SF, LA og KF) og 21 imod forslaget (DF og EL).

Ordfører, Ulla Tørnæs (V):

"Reformen fra 2000 har jo desværre ikke levet op til det, som var den politiske intention, og ser vi på tallene, kan vi se, at der er sket et vist skred i antallet af personer på føp/fleks-ydelser. I dag er der således mere end 55.000 flere personer i de to ordninger end forventet. Det betyder en samlet merudgift på mere

end 9 mia. kr. i forhold til det, der blev aftalt tilbage i 2000. Jeg synes, at disse to tal er tydelige og klare signaler om, at en reform er helt nødvendig.”

Ordfører, Lennart Damsbo-Andersen (S):

”Vi har i dag omkring ¼ million mennesker, der er på førtidspension, og der er ca. 70.000 mennesker, der er visiteret til et fleksjob. Der er der tale om, det er langt flere end det antal, det blev forventet det ville være, da den sidste reform på området blev lavet, og udgifterne er siden da også eksploderet. Det er noget, som ikke kun medfører nogle store omkostninger for staten – lad det være – men jo først og fremmest også for de mange mennesker, som på grund af sygdom, som på grund af en arbejdsulykke, eller som på grund af et handicap står helt uden for arbejdsfællesskabet. Med reformen investerer vi massivt i en rehabiliterende indsats.”

Ordfører, Nadeem Farooq (RV):

”Da førtidspensionsreformen og fleksjobreformen i sin tid blev skabt, var målet, at der skulle ske en reduktion af tilgangen til førtidspension og netop fleksjob. Men sådan er det desværre ikke gået. Nok er der siden blevet visiteret mange personer til fleksjob, men det ventede fald i antallet af tilkendelser til førtidspension er aldrig kommet. Det er også derfor, vi står her i dag. Og det er også derfor, vi tager den opgave på os at gennemføre reformen.”

Ordfører, Finn Sørensen (EL):

”Enhedslistens synspunkt er blevet bekræftet, hvad angår det her lovforslag. Det er et synspunkt, vi har haft fra start af, altså at der her er tale om en spareøvelse og intet andet, og hvor regningen for regeringens 2020-plan skal betales af nogle af de mest udsatte mennesker i vores samfund.

Det sker jo ved at stoppe tilgangen til førtidspension, og kunstgrebet er, at man har opfundet en ændring af fleksjobordningen, som siger, at hvis der er den mindste lillebitte chance for, at du kan udvikle en arbejdsevne på 2-4 timer, så skal du ikke have førtidspension, men så skal du enten i et ressourceforløb – langvarige ressourceforløb, det ene efter det andet til kontanthjælpsydelse – eller også skal du visiteres til et fleksjob, som ikke er der.”

Ordfører, Joachim B. Olsen (LA):

”Samlet set er hele 10 pct. af arbejdsstyrken på varig offentlig forsørgelse, enten i form af førtidspension, fleksjob- eller ledighedsydelse.

Det er en katastrofe, og det er et paradoks. Igennem de sidste 50 år er arbejdstiden nemlig faldet, arbejdet er generelt blevet mindre fysisk hårdt, produktiviteten er steget, og reallønnen er steget. Det er altså på alle områder blevet lettere at kunne forsørge sig selv, og alligevel er et større og større antal blevet parkeret uden for arbejdsmarkedet, med alle de sociale og økonomiske konsekvenser, som det indebærer, for både den enkelte og for samfundet som helhed. En særligt skræmmende tendens er den stigning, der har været, i tilkendelser af førtidspension til de helt unge mennesker med midlertidige diagnoser, som f.eks. depression, angst eller stress. I 1999 var det 30 pct. af tilkendelserne, som blev givet på baggrund af en psykiatrisk diagnose, i dag er det hver anden. Stressrelaterede lidelser og periodiske depressioner er således de enkelt diagnoser, som oftest udløser en førtidspension.

Altså: Midlertidige diagnoser gør, at man kommer på varig offentlig forsørgelse. Det er særlig unge mennesker, som får tilkendt en førtidspension på baggrund af en psykiatrisk diagnose, og 80 pct. af tilkendelserne til de 18-19-årige sker på baggrund af en psykiatrisk diagnose. Det er en social katastrofe og en menneskelig katastrofe, og det er udtryk for helt misforstået omsorg fra systemets side.”

Ordfører, Mai Henriksen (KF):

”Det er ingen hemmelighed, at vi Konservative igennem mange år har ønsket en reform af førtidspensionen, og at vi har erkendt, at vi har sendt for mange, især unge, på passiv forsørgelse for tidligt. Samfundets svar til en ung pige på 23 år med svær depression var ikke et løfte om at hjælpe, støtte og bakke hende op. Nej, samfundets svar var i mange år at sige direkte: Vi har ikke brug for dig; du behøver ikke at bidrage til dette samfund; vi overlader dig til dig selv og til passiv forsørgelse. Det er ikke solidarisk, og det er ej heller medmenneskeligt. Det er misforstået godhed, og det er godt, at vi nu får gjort op med dette.”

Beskæftigelsesministeren, Mette Frederiksen (S):

”Det, jeg personlig selv lægger mest vægt på, er, at vi i stedet for at afprøve arbejdsevne hos mennesker, sætter som mål at udvikle arbejdsevne hos mennesker. I mine øjne er der i dag en alt for kortsigtet forståelse af, hvad det er, mennesker kan og ikke kan. Der lægges for meget vægt på, hvordan livet arter sig her og nu for det enkelte menneske, i stedet for at se på, hvad der er af livsperspektiv. Det er derfor, som det også er sagt fra talerstolen, at vi nu gør op med, at så mange unge mennesker førtidspensioneres; de skal i stedet i gang med et ressourceforløb, hvor fokus er på det hele menneske.”

Høringssvar

I det følgende redegøres for de høringssvar vedr. Lovforslag nr. 53 der specifikt vedrører arbejdsevnen og ministerens svar herpå.

Muskelsvindfonden (bilag 26) (Skriftligt tillæg til Muskelsvindfondens foretræde for Folketingets Beskæftigelsesudvalg onsdag 21. november 2012 kl. 9.45): Debatindlæg i Politiken, søndag den 20. maj 2012 Af EVALD KROG OG SARAH GLERUP, FORMAND FOR MUSKELSVINDFONDEN OG FLEKSJOBBER MED MUSKELSVIND

”Fra nu af bliver logikken ' jo større handicap, desto mindre løn'. Konkret betyder det, at hver gang vi med muskelsvind lider endnu et fysisk tab - f. eks. evnen til at skrive eller trække vejret selv – så skal vi samtidig indstille os på at blive fattigere. Tidligere tog førtidspension over, når muskelsvindet blev for omfattende. Men med fleksjob på ned til 2 timer er der ikke længere en nedre grænse for, hvor fysisk dårlig vi kan blive, før et økonomisk sikkerhedsnet træder til. For man vil altid kunne argumentere for, at et normalt begavet menneske kan arbejde 2 timer om ugen. Selv de af vores medlemmer, der kun kan kommunikere med øjnene, kunne nok skrive en tekst svarende til 2 timers arbejde.”

Svar fra beskæftigelsesministeren d. 30. november 2012:

”Det fremgår af lovforslaget, at en person, hvis arbejdsevne er varigt og væsentligt nedsat, og hvor jobcenteret vurderer, at personen aktuelt har en meget lille arbejdsevne, kan blive visiteret til et fleksjob, hvis der er mulighed for, at den pågældendes arbejdsevne kan udvikles inden for en rimelig periode, således at personen kan øge sin arbejdsindsats. Hvis arbejdsevnen ikke vurderes at kunne forbedres, og den pågældende kun kan arbejde få timer om ugen, skal kommunen vurdere, om sagen skal forelægges rehabiliteringsteamet med henblik på, at der rejses en sag om førtidspension. Personer, hvis arbejdsevne permanent er meget begrænset, eller personer, der er så syge eller har så betydelige funktionsnedsættelser, at arbejdsevnen ikke vil kunne forbedres, vil således stadig kunne tilkendes førtidspension, hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt”

FOA 15.11.2012 (bilag 21):

”Der var flere spørgsmål fra Folketingets Beskæftigelsesudvalg, der omhandlede den nye mulighed for, at selv personer med en meget nedsat arbejdsevne, helt ned til få timer om ugen, fremover vil kunne få et fleksjob. Dette giver en stor usikkerhed om, hvem der hører under personkredsen for fleksjobs. Det er uklart, hvor grænsen går mellem fleksjob og førtidspension. Det bør præciseres, hvornår arbejdsevnen er

”varigt og væsentligt begrænset”. Der er ikke noget nyt i, at arbejdsmarkedet kan rumme personer med stærkt nedsat arbejdsevne. Der er i øjeblikket mulighed for at ansætte førtidspensionister med løntilskud til en meget begrænset løn – de såkaldte skånejobs. Desuden stiller vi os tvivlende overfor, om det reelt vil være en mulighed at oprette et fleksjob i fx 2 timer om ugen. Det vil kræve stor velvilje fra både arbejdsgiver og kolleger. Det scenarie, vi frygter, er, at en person, der af jobcenteret er vurderet til at have en arbejdsevne på fx 2 timer om ugen ikke reelt har mulighed for at finde en arbejdsplads, der kan rumme en fleksjobber med så lille et timetal ikke kan få førtidspension, da der stadig er en rest arbejdsevne kommer til at skulle igennem det ene ressourceforløb efter det andet, bliver parkeret på ledighedsydelse frem til pensionsalderen og skal deltage i samtaler med jobcenteret hver 3. måned og dokumentere, at han er aktivt jobsøgende.”

Svar fra beskæftigelsesministeren 29. november 2012:

”For så vidt angår spørgsmålet om snitflade mellem førtidspension og fleksjob, kan jeg henvise til lovforslagets bestemmelse herom samt til bemærkningerne. En person, hvis arbejdsevne er varigt og væsentligt nedsat, og hvor kommunen vurderer, at borgeren aktuelt har en meget lille arbejdsevne, kan blive visiteret til et fleksjob. Hvis der er mulighed for, at den pågældendes arbejdsevne kan udvikles indenfor en rimelig periode, således at personen kan øge sin arbejdsindsats på et senere tidspunkt. Kommunen skal ved opfølgning i fleksjob vurdere, om der fortsat er mulighed for, at den pågældendes arbejdsevne kan udvikles. Hvis det vurderes, at det ikke længere anses for muligt at udvikle arbejdsevnen, skal kommunen vurdere, om sagen skal forelægges for rehabiliteringsteamet, der skal komme med en indstilling om, hvorvidt der skal indledes en sag om førtidspension. Personer, hvis arbejdsevne permanent er meget begrænset, eller personer, der er så syge eller har så betydelige funktionsnedsættelser, at arbejdsevnen ikke vil kunne forbedres, vil således stadig kunne tilkendes førtidspension.”

Danske Handicaporganisationer 31. oktober 2012:

”Undersøgelser viser, at helbredstilstanden for de fleste mennesker med handicap enten forbliver den samme, men for manges vedkommende forværres over tid. Det er derfor et helt forkert udgangspunkt, at personer, hvis arbejdsevne er så lille, at de efter nu gældende regler ville blive tilbudt førtidspension, kan forsørge sig selv i et fleksjob og endda øge sin arbejdsevne. Det kræver en aktiv indsats og stadig vil arbejdsevnen hos langt de fleste mennesker med handicap altid være nedsat.

DH foreslår: at det præciseres, hvor meget arbejdsevnen skal kunne udvikles, for at fleksjob skal tilkendes frem for førtidspension: En person med en arbejdsevne på 3 timer, og hvor der er udsigt til at øge arbejdsevnen til fx 6 timer, bør fortsat tilkendes førtidspension. At der sikres en klar snitflade mellem førtidspension og fleksjob, således at tilkendelseskriterierne for førtidspension matcher tilkendelseskriterierne for fleksjob. Alternativet vil være, at nogle vil ’falde imellem to stole’, hvor det er uklart, hvordan der skal visiteres.”

5.4. Opsamling på perioden 2001-2013

Efter regeringsskiftet i 2001 fik førtidspension og fleksjob en endnu tættere kobling til den generelle beskæftigelsespolitik. Det kom klart til udtryk ved reformen ”flere i arbejde”, hvor fleksjobordningen blev flyttet til lov om aktiv beskæftigelsesindsats, og den mere langsigtede revalideringstænkning blev nedprioriteret. Nu blev det yderligere understreget, at alle redskaber i den aktive beskæftigelsesindsats skulle afprøves, inden der kunne blive tale om revalidering, fleksjob eller i sidste ende førtidspension. Integrationen af alle beskæftigelsesrelaterede opgaver kombineret med ændret ansvarsfordeling og styring indebærer en fælles interesse på alle niveauer om at minimere antallet af borgere på permanent offentlig forsørgelse. Dette blev understøttet af ideologiske strømninger om øget arbejdsudbud og stigende udfordringer til den offentlige økonomi.

I dette klima er det ikke så overraskende, at udviklingen på førtidspensions- og fleksjobområdet i 00'erne gav anledning til bekymring hos beslutningstagerne. Stigningen i antallet af fleksjobansatte fortsatte uden den forventede fald i antallet på førtidspension, og de samlede udgifter på området blev væsentligt større end forudsat i den politiske reformaftale fra 2000. En justering af reglerne om fleksjob i 2006 løste tilsyneladende ikke problemerne. Der blev gennemført undersøgelser af forskellige problemstillinger, og arbejdsmarkedskommissionens analyser og forslag blev inspirationskilde til regeringsudspil i 2010 og 2012, som førte frem til en politisk aftale om endnu en reform. På trods af de gennemførte undersøgelser og analyser er det på centrale punkter uklart, hvad grundlaget er for de ændringer af førtidspensions- og fleksjobreglerne, som blev vedtaget i 2012.

Kriterierne for at få førtidspension blev stort set fastholdt, men det kom til at fremgå af loven, at førtidspension som udgangspunkt ikke kan gives til personer under 40 år. Selv om der ikke skete så mange ændringer i selve pensionsloven, blev der gennemført andre regler, som har stor indflydelse på fortolkningen af reglerne om førtidspension. Det drejer sig bl.a. om mulighederne for at komme i ressourceforløb, som kan indebære, at en beslutning om førtidspension i nogle tilfælde kan have meget lange udsigter.

Det fremgår af Lov om social pension § 16 at det er en betingelse for tilkendelse af førtidspension at det er dokumenteret eller det på grund af særlige forhold er helt åbenbart, at arbejdsevnen ikke kan forbedres (Pensionsloven).

Målestokken for førtidspension er fortsat arbejdsevnen i forhold til konkrete jobfunktioner på arbejdsmarkedet, jf. lov om social pension § 19 stk.1 nr. 5 hvoraf det fremgår at; "grundlaget for en afgørelse om førtidspension skal bestå af angivelse af en eller flere konkrete arbejdsfunktioner, den pågældende med sin nedsatte arbejdsevne anses for at kunne udføre" (Pensionsloven). I forbindelse med den seneste reform, er den tidligere bekendtgørelse om arbejdsevne imidlertid ophævet og erstattet af bekendtgørelsen om rehabiliteringsplan m.v. I denne bekendtgørelse er der ingen definition af arbejdsevne, og der er ikke længere krav om anvendelse af en særlig metode ved bedømmelse af arbejdsevnen. Dette kombineret med kravet om, at arbejdsevnen ikke må kunne forbedres, giver alvorlige retssikkerhedsmæssige problemer.

De store ændringer af fleksjobordningen i den seneste reform indebærer endelig, at der også er sket store ændringer i målgruppen for førtidspension. Med omlægningen af tilskudsreglerne for fleksjob kan der nu etableres fleksjob på helt ned til få timer om ugen. Eftersom det er en betingelse for bevilling af førtidspension, at arbejdsevnen er for lille, til at der kan etableres et fleksjob, vil målgruppen for førtidspension dermed kun være personer helt uden arbejdsevne.

Den socialpolitiske tankegang bag den seneste reform er tilsyneladende, at alle har pligt til at være aktive på arbejdsmarkedet, uanset invaliditet eller helbredsproblemer. De uklare grænser har lige siden lovens gennemførelse ført til kritik af eksempler på afprøvninger og udviklingsforløb i det absurde.

6. Konklusion

Oprindeligt var formålet med invalidepensionen at sikre forsørgelse til personer, som på grund af invaliditet ikke kunne bestride et job på arbejdsmarkedet. Med revalideringsloven i 1960 og senere bistandsloven i 1976 blev der sat fokus på revalidering, og det blev således også gjort til en betingelse for invalidepension, at revalideringsmulighederne var udtømt. Tankegangen var her, at optræning og omskoling kunne give den pågældende erhvervs muligheder inden for nye brancher eller jobfunktioner, men målet var fortsat fuld selvforsørgelse gennem beskæftigelse på det almindelige arbejdsmarked. Ved indgangen til 1990'erne var der således to muligheder for personer med alvorlige handicap/invaliditet: Enten kunne der være tale om beskæftigelse på det åbne arbejdsmarked, eller også kunne der være tale om at få tilkendt pension, evt. efter et revalideringsforløb. Og selv om målgruppen for pensionen gennem årene var blevet udvidet, så

sociale kriterier også kunne inddrages, var det fortsat handicap/invaliditet, der var den dominerende tilkendelsesårsag.

Her i 2018 ser situationen markant anderledes ud. Nu optræder invaliditet slet ikke som et selvstændigt kriterium for tilkendelse af førtidspension, og alternativet er ikke længere nødvendigvis beskæftigelse på det almindelige arbejdsmarked. Begrebet selvforsørgelse har skiftet indhold, så det i dag også omfatter beskæftigelse i ned til få timer om ugen i fleksjob med en permanent offentlig ydelse som tillæg til lønindtægten. Skiftet fra manglende erhvervsevne til dokumenteret arbejdsevne som kriterium for tilkendelse af førtidspension er et helt centralt omdrejningspunkt for denne udvikling. Som det er fremgået af de foregående afsnit har der dog også været andre væsentlige ting på spil – herunder ikke mindst selve etableringen af fleksjobordningen.

Beslutningen om at indføre et nyt kriterium for tilkendelse af førtidspension blev truffet i 2000 på baggrund af et længere forarbejde, og grundlaget for beslutningen blev i høj grad også formet gennem to parallelle spor omkring det rummelige arbejdsmarked og en reform af bistandsloven. Det er tydeligt, at det dominerende motiv til overhovedet at igangsætte en proces vedrørende førtidspension var et ønske om at bremse stigningen i antallet af tilkendelser. Det var altså i høj grad et spørgsmål om økonomi, og der bredte sig en opfattelse af, at det medicinske kriterium og lægernes dominans i bedømmelsesprocessen var en væsentlig årsag til udviklingen. Der blev nemlig argumenteret for, at der hermed blev lagt alt for stor vægt på personens begrænsninger i stedet for på ressourcerne. Derfor skulle der findes et kriterium, som så at sige vendte bedømmelsen på hovedet og tvang til en vurdering af, hvad personen kunne bidrage med. Det blev først omtalt som funktionsevnekriteriet, men da dette begreb så ud til at blive en del af den sociale lovgivning i forbindelse med reformen af bistandsloven, begyndte man i stedet at bruge betegnelsen arbejdsevne.

Men hvad burde arbejdsevne så måles i forhold til? Der vil ofte være et stort spring fra arbejdsevnen hos en person, der kunne komme i betragtning til pension efter de tidligere regler, og de krav, der skal opfyldes i et helt almindeligt job på det åbne arbejdsmarked. Det kunne med andre ord blive svært at få enderne til at nå sammen. Men her åbnede fleksjobordningen nogle muligheder, som fik stor betydning for indretningen af den nye pensionslov. Med fleksjob blev der etableret en "mellemposition" mellem ordinær arbejdsmarkedstilknytning og permanent offentlig forsørgelse i form af arbejdsmarkedstilknytning med offentligt tilskud. Tilskudsreglerne for fleksjob kom dermed også til at definere, hvem der tilhørte den naturlige målgruppe for førtidspension.

Når man betragter forløbet frem mod vedtagelsen af førtidspensionsreformen i 2000, er det tydeligt, at der op gennem 1990'erne blev etableret en konsensus om, at man skulle væk fra det medicinske definerede invaliditetsbegreb og erstatte det med et fokus på den enkeltes ressourcer i forhold til arbejdsmarkedet. Der var kun få, som satte spørgsmålstejn ved den nye linje, og den passer også godt sammen med den overordnede tendens i social- og beskæftigelsespolitikken om, at alle skal bidrage med det, de kan. Aktiveringstankegangen slog også igennem i den nye førtidspensionslov. Nu var det således både aktiverings- og revalideringsmulighederne, der skulle være udtømt, før førtidspension kunne komme på tale. Med oprettelsen af beskæftigelsesministeriet og lovgivningen omkring "Flere i arbejde", blev det endnu tydeligere, at der var en kobling til den generelle beskæftigelsespolitik. Nu skulle alle redskaber i den aktive beskæftigelsesindsats være afprøvet, før der kunne iværksættes revalidering eller fleksjob, og eftersom fleksjob og førtidspension med reformen var kommet til at hænge uløseligt sammen, var førtidspension altså den absolut sidste løsning. Samtidig skulle der nu udformes en jobplan for alle målgrupper bortset fra sygedagpengemodtagere, og målet var hurtigst muligt i job. Dermed blev det også

gjort vanskeligt at anlægge et mere langsigtet perspektiv, som ellers havde været den grundlæggende ide bag revalidering i mange år.

Ud over integrationen af indsatsen i en fælles lovgivning og en stærk prioritering af den kortest mulige vej til job for alle målgrupper blev hele beskæftigelsesområdet decentraliseret til kommunerne i løbet af 00'erne. Kompetencen til afgørelse om førtidspension blev lagt ud til kommunerne allerede i 1990'erne, men nu kom det til at gælde for alle målgrupper, indsatstyper og forsørgelsesydelse. Desuden blev de statslige refusionsordninger i stigende grad indrettet, så de gav incitamenter til at prioritere indsatsen lokalt med henblik på at nedbringe antallet af langvarigt forsørgede.

I forbindelse med vedtagelsen af førtidspensionsreformen i 2000 blev der opstillet nogle politiske forventninger om, at resultatet ville blive færre på førtidspension, og der blev også opstillet forventninger om udviklingen i det samlede antal personer på førtidspension og fleksjob. Op gennem 00'erne viste det sig, at disse forudsigelser ikke kom til at holde stik, og de samlede udgifter til de to ordninger blev væsentlig højere end forventet. Det ledte til justeringer af fleksjobordningen i 2006, men også derefter fortsatte det politiske pres på at gennemføre ændringer, så udgiftsudviklingen kunne styres. Ligesom det var tilfældet ved optakten til reformen i 2000, er det derfor tydeligt, at hovedmotivet bag den næste reform skal søges i økonomien.

Det var ganske vist ikke de økonomiske argumenter, der fyldte mest i argumentationen forud for aftalen om en reform af førtidspension og fleksjob i 2012. Det handlede primært om at sikre en arbejdsmarkedstilknytning for så mange som overhovedet muligt og om ikke at fastholde unge mennesker på permanent offentlig forsørgelse. Gennemgangen ovenfor viser imidlertid, at adskillige af de centrale politiske argumenter bag reformen ikke hviler på et særligt solidt fundament.

Reformen, som trådte i kraft i 2013, ændrer ikke grundlæggende ved kriterierne for at kunne få førtidspension. Men til gengæld skete der store ændringer af fleksjobordningen. Og eftersom målestokken for arbejdsevne siden 2003 var knyttet tæt til fleksjobkonstruktionen, var det ensbetydende med, at der i praksis var store konsekvenser for mulighederne for at få førtidspension. Hvis der er en arbejdsevne, som giver basis for et fleksjob på få timer om ugen, kan der ikke blive tale om førtidspension. Samlet set er der derfor tale om en særdeles kraftig stramning af linjen på førtidspensionsområdet. Samtidig er regelgrundlaget slet ikke fulgt med. I forbindelse med den første reform blev der udstedt en bekendtgørelse om arbejdsevne, lavet et grundigt forarbejde omkring ressourceprofil og gennemført en systematisk uddannelse af sagsbehandlere i den nye metode. I forbindelse med den seneste reform er arbejdsevnebekendtgørelsen ophævet, og der findes således ingen landsdækkende definitioner af, hvordan arbejdsevne skal vurderes eller fortolkes. Der er altså sket en deregulering på området, som efterlader et stort rum for kommunale skøn. Set i det lys kan det ikke undre så meget, at der har udviklet sig en meget forskelligartet praksis på området.

Til sidst skal vi kort vende tilbage til de teoretiske perspektiver, som blev omtalt i afsnit 2. Udviklingen i reglerne om førtidspension fra 1990-2013 er et godt eksempel på, at der kan ske endog meget store forandringer over tid med forholdsvis små skridt undervejs. Udviklingen illustrerer også, hvordan to lovgivningskomplekser over tid kan blive uløseligt forbundet med hinanden. Etableringen af fleksjobordningen var i høj grad en medvirkende årsag til ændringerne på førtidspensionsområdet, og de seneste ændringer af fleksjobordningen har reelt betydet, at førtidspensionslovgivningen tjener et andet formål, end den gjorde tidligere. Endelig fremgår det, at de overordnede strømninger i samfundet (zeitgeist) har betydet meget for problemidentifikationen på førtidspensionsområdet og for udformningen af de konkrete løsninger. Samtidig har lanceringen af arbejdsevnebegrebet og den politiske fortælling om

dette begreb i stigende grad vanskeliggjort en overordnet debat om helbred, invaliditet og forsørgelse. Man kan godt sidde tilbage med spørgsmålet, om der overhovedet findes grupper i det danske velfærdssamfund, som har krav på en rimelig forsørgelsesydelse uden modkrav.

Litteraturliste

Love:

Aktivloven. Lov nr. 455 af 10. juni 1997

Fattigloven. Lov nr. 67 Lov af 9. april 1891 om det offentlige fattigvæsen

Folkeforsikringsloven. Lov nr. 182 af 20. maj 1933

Invalidepensionsloven. Lov nr. 238 af 10. juni 1960 om invalide- og folkepension

Pensionsloven. LBK nr. 1208 af 17/11/2017

Retssikkerhedsloven. Lov nr. 453 af 10. juni 1997

Service-loven. Lov nr. 454 af 10. juni 1997

Lov nr. 143 af 31. marts 1950. Lov om ændring i folkeforsikringsloven

Lov nr. 219 af 4. juni 1965. Lov om invalidepension mv.

Lov nr. 238 af 10. juni 1960

Lov nr. 253 af 6. maj 1921 om invalideforsikring

Lov nr. 258 af 2. oktober 1956

Lov nr. 565 af 09. juni 2006. Lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om aktiv socialpolitik, lov om fleksydelse, lov om betaling for uddannelse i forbindelse med visse tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats m.m. og ligningsloven (Ændring af fleksjobordningen, visitation, opfølgning, tilskud, fleksydelse).

Lov nr. 1380 af 23. december 2012. Lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om aktiv socialpolitik, lov om social pension og forskellige andre love

Arbejdsevnebekendtgørelsen. Bek. nr. 543 af 28. maj 2002, Bekendtgørelse om beskrivelse, udvikling og vurdering af arbejdsevne

Bekendtgørelse om rehabiliteringsplan og rehabiliteringsteamets indstilling om ressourceforløb, fleksjob, tilskud til selvstændigt erhvervsdrivende eller førtidspension. Bek. Nr. 1418 af 23. december 2012

Lovforslag:

Lovforslag nr. 53 fremsat d. 1. november 2012. Forslag til Lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om aktiv socialpolitik, lov om social pension og forskellige andre love

Lovforslag nr. 135 fremsat d. 15. december 2000. Forslag om lov om fleksydelse

Lovforslag nr. 136 fremsat d. 15. december 2000. Forslag til lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik og andre love. (ændring af reglerne om fleksjob, ledighedsydelse, sagsbehandling m.v.)

Lovforslag nr. 137 fremsat d. 15. december 2000. Forslag til Lov om ændring af lov om social pension og andre love

Lovforslag nr. 228 16. april 1997. Forslag til lov om retssikkerhed og administration på det sociale område

Lovforslag nr. 229 16. april 1997. Forslag til lov om social service

Lovforslag nr. 230 16. april 1997. Forslag til lov om aktiv socialpolitik

Lovforslag nr. 231 16. april 1997. Forslag til lov om ændring af lov om social pension og lov om delpension (tilkendelseskompetence, administration m.v.)

Lovforslag nr. 233 fremsat 19. april 2006. Forslag til lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om aktiv socialpolitik, lov om fleksydelse, lov om betaling for uddannelse i forbindelse med visse tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats m.m. og ligningsloven. (Ændring af fleksjobordningen, visitation, opfølgning, tilskud, fleksydelse).

Lovforslag nr. 270 14. maj 1997. Lov om ændring af lov om social bistand og lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel

Vejledninger:

Metode til god sagsbehandling på førtidspensionsområdet, metode, Socialministeriet, 2000

Metode til god sagsbehandling på førtidspensionsområdet, implementeringsvejledning, Socialministeriet, 2000

Principafgørelser:

25-14

Udvalgsarbejde:

Førtidspensionsudvalg I, Rapport fra Førtidspensionsudvalget, Aktivering, Beskæftigelse, Førtidspension, Myndighedsstruktur, Socialministeriet, februar 1992.

Førtidspensionsudvalg II (a), 1. rapport Vedr. sagsbehandling, visitation og opfølgningsplaner, Socialministeriet, januar 1996

Førtidspensionsudvalg II (b), 2. rapport førtidspension tilkendelser og forenkling, Socialministeriet, maj 1996

Skånejobudvalg I (a), Rapport fra udvalget om skånejobs, Første delrapport om initiativer for at fastholde de allerede ansatte, Arbejdsministeriet, Socialministeriet, september 1995

Skånejobudvalg I (b), Rapport fra udvalget om skånejobs, Anden delrapport om initiativer for ledige med nedsat arbejdsevne, Arbejdsministeriet, Socialministeriet, november 1995

Skånejobudvalg II (a), Redegørelse til regeringen om Etablering af skånejob på arbejdsmarkedet, Arbejdsministeriet, Socialministeriet, september/oktober 1996

Skånejobudvalg II (b), Etablering af skånejob på arbejdsmarkedet 2. redegørelse til regeringen, Arbejdsministeriet, Socialministeriet, november 1997

Betænkninger:

Betænkning nr. 1168/1989. Betænkning fra det af statsministeren nedsatte udvalg om de kommunale opgavers fordeling og finansiering. Hentet 21. juni 2017 fra:

http://www.statensnet.dk/betaenkninger/1001-1200/1168-1989/1168-1989_pdf/printversion_1168-1989.pdf

Litteratur i øvrigt:

Amby, F. (2015). "Målgruppen der forsvandt: handicapområdets position i dansk beskæftigelsespolitik og hvordan ledige med handicap kan komme i ordinær beskæftigelse", Frydenlund Academics.

Ankestyrelsen (2006). Ankestyrelsens praksisundersøgelser, fleksjob, Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, Lov om aktiv socialpolitik.

Bengtsson, Steen (2008). Førtidspension – forskning og politik i samspil, Det Nationale Forskningscenter For Velfærd.

Bredgaard, Thomas (2004). *Virksomhedernes sociale ansvar: Fra offentlig politik til virksomhedspolitik*, Aalborg Universitet.

Bredgaard, Thomas (2014). *Virksomhedernes sociale ansvar: Forandring af offentlig politik*. Aalborg Universitetsforlag.

Cox, R. 2004, "The Path-dependency of an Idea: Why Scandinavian Welfare States Remain Distinct", *Social Policy & Administration*, vol. 38, no. 2, pp. 204.

DISCUS (2010). Evaluering af arbejdsevnetoden.

Finansministeriet (2004). Aftaler om den kommunale økonomi for 2005.

Finansministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Socialministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet og KL (2005). Udviklingen i fleksjobordningen.

Hall, P.A. (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, vol. 25, no. 3, pp. 275.

Jørgensen, H. (2006). "Arbejdsmarkedspolitikens Fornyelse - Innovation eller trussel mod dansk "Flexicurity"".

Klitgaard, M.B. & Emmenegger, P. 2012, "Den historisk institutionelle forklaring på offentlig politik" in *Offentlig Politik*, eds. C. Green-Pedersen, C. Jensen & P.(.). Nannestad, Hans Reitzel, København, pp. 99-119.

Larsen, Flemming. 2009, *Kommunal beskæftigelsespolitik: jobcentrenes implementering af beskæftigelsesindsatsen i krydsfeltet mellem statslig styring og kommunal autonomi*, 1. udgave edn, Frydenlund Academic, Kbh.

Larsen, Flemming (2013). Active labor-Market Reform in Denmark: The role of Governance in Policy Change in in Evelyn Z.Brodtkin & Gregory Marston (red.), *Work and Welfare State: Street-level Organizations and Workfare Politics*. DJØF's forlag.

Mehta, J. (2011). "The Varied Roles of Ideas in Politics: From "Wether" to "How"", in *Ideas and Politics i Social Science Research*, eds. D. Beland & R.H. Cox, Oxford University Press, New York, pp. 23-46.

Regeringen (2010). Forebyggelse, fleksibilitet og rummelighed, reform af førtidspension og fleksjob.

Regeringen (2012). En del af fællesskabet, reform af førtidspension og fleksjob.

Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Finansministeriet. (2007). Redegørelse om udviklingen på førtidspensionsområdet og det rummelige arbejdsmarked

Stone, D.A. 1985, *The disabled state*, Macmillan, Basingstoke.

Streeck, W. & Thelen, K. 2005, "Introduction: Institutional change in advanced political economies" in *Beyond Continuity. Institutional change in advanced political economies*, eds. W. Streeck & K. Thelen, Oxford University Press, New York, pp. 1-39.

Torfig, J. 2004, *Det stille sporskifte i velfærdsstaten: en diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*, Magtudredningen (projekt) Aarhus Universitetsforlag, Århus.