

Eigil Boll Hansen, Ulf Hjelmar og Thea Suldrup Jørgensen

## **Tildeling af førtidspension og fleksjob**

En kvalitativ analyse af forskelle i kommunernes praksis



Publikationen *Tildeling af førtidspension og fleksjob – En kvalitativ analyse af forskelle i kommunernes praksis* kan downloades fra hjemmesiden [www.akf.dk](http://www.akf.dk)

AKF, Anvendt KommunalForskning  
Nyropsgade 37  
1602 København V  
Telefon: 43 33 34 00  
Fax: 43 33 34 01  
E-mail: [akf@akf.dk](mailto:akf@akf.dk)

© AKF og forfatterne 2009

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til AKF.

© Omslag: Phonowork, Lars Degnbol

Forlag: AKF  
ISBN: 978-87-7509-904-7  
I:\08 SEKRETARIAT\FORLAGET\EBH\2855\2855\_TILDELING\_FØRTIDSPENSION\_FLEKSJOB.DOCX  
August 2009(08)

### **AKF, Anvendt KommunalForskning**

AKF's formål er at levere ny viden om væsentlige samfundsforhold. Hovedvægten ligger på forskning i velfærds- og myndighedsopgaver i kommuner og regioner. Det overordnede mål er at kvalificere beslutninger og praksis i det offentlige.

Egil Boll Hansen, Ulf Hjelmar og Thea Suldrup Jørgensen

## **Tildeling af førtidspension og fleksjob**

En kvalitativ analyse af forskelle i kommunernes praksis

## **Forord**

Med henblik på at få belyst, om de kommunale forskelle i relation til tilkendelse af førtidspension og visitering til fleksjob kan tilskrives forskelle i kommunernes praksis på området, har Arbejdsmarkedskommissionen bedt AKF undersøge kommunernes brug af førtidspension og visitering til fleksjob i indsatsen over for de ledige. Der har til dette formål været gennemført en kvantitativ benchmarkinganalyse af forskellene mellem kommunerne, som er afrapporteret i et AKF Working Paper med titlen ”Kommunernes brug af førtidspensionering og visitering til fleksjob – en benchmarkinganalyse af kommunernes indsats”. I nærværende Working Paper rapporteres resultaterne fra en kvalitativ analyse baseret på en række interview i ni forskellige kommuner. Disse interview har søgt at afdække, om der er forskelle i kommunernes praksis, der kan forklare de forskelle i omfanget af tildelte førtidspensioner og fleksjob, som den kvantitative analyse påviser, der eksisterer på området.

Analysen er udført af docent Eigil Boll Hansen, seniorforsker Ulf Hjelmar og studentermedhjælper Thea Suldrup Jørgensen. Kræn Blume Jensen har været projektansvarlig for det samlede projekt. Undersøgelsen er gennemført i perioden december 2008 til april 2009.

Analysen er finansieret af Arbejdsmarkedskommissionen.

Kræn Blume Jensen

August 2009

# Indhold

<b>1</b>	<b>Sammenfatning og diskussion.....</b>	<b>7</b>
1.1	Oversigt over forskelle og ligheder mellem kommuner .....	9
1.2	Kvalitet i tildelingspraksis.....	11
<b>2</b>	<b>Undersøgelsens baggrund, formål og tilrettelæggelse.....</b>	<b>12</b>
2.1	Baggrund og formål.....	12
2.2	Undersøgelsens tilrettelæggelse.....	13
<b>3</b>	<b>Politiske målsætninger og økonomi.....</b>	<b>17</b>
3.1	Målsætninger og prioriteringer.....	17
3.2	Økonomi og budget .....	18
3.3	Ressourcer til indsats og sagsforberedelse .....	19
<b>4</b>	<b>Kommunalreformen og tildeling af førtidspension.....</b>	<b>22</b>
<b>5</b>	<b>Organisatoriske rammer .....</b>	<b>25</b>
5.1	Overordnet organisation .....	25
5.2	Forberedelse af førtidspension og fleksjob .....	26
5.3	Kultur og ledelse.....	26
5.4	Medarbejdere: profil og rekruttering.....	28
<b>6</b>	<b>Afklaring af erhvervsevne og opfølgning .....</b>	<b>30</b>
6.1	Afklaring af erhvervsevne.....	30
6.2	Tilbud og metode i opfølgningsforløbet.....	32
6.3	Prioritering af bestemte grupper .....	33
6.4	Procedurer i sagsforløbet .....	34
6.5	Brug af revalidering.....	35
<b>7</b>	<b>Særlige forhold ved tildelingspraksis .....</b>	<b>37</b>
7.1	Lægekonsulentens rolle.....	37
7.2	Borgernes egne ønsker .....	38
<b>8</b>	<b>Litteratur .....</b>	<b>40</b>
	<b>English Summary .....</b>	<b>41</b>
	<b>Bilag 1.....</b>	<b>44</b>



# 1 Sammenfatning og diskussion

AKF har gennemført en benchmarkinganalyse til at belyse kommunale forskelle i tildeling af førtidspensionering og fleksjob, når der kontrolleres for, at borgersammensætningen i kommunerne er forskellig, og at den enkelte kommune virker under forskellige rammebetingelser (Kolodziejczyk m.fl. 2009). Denne kvantitative analyse påpeger, at der er stor forskel i kommunernes tildelingspraksis, og at det altså kan være "lettere" at få tildelt en førtidspension i én kommune frem for en anden. På baggrund af denne benchmarkinganalyse har AKF gennemført en opfølgende kvalitativ undersøgelse i ni kommuner for at få nærmere belyst, hvad der kan forklare denne forskel i kommunernes tildelingspraksis.

Vi har i undersøgelsen haft fokus på, hvorvidt forskelle i kommunernes tildeling af førtidspension og fleksjob kan forklares med forskelle med hensyn til:

- Bedømmelsen af, hvornår arbejdsevnen er varigt nedsat og har et omfang, så borgeren ikke vil være i stand til at blive selvforsørgende.
- Kommunens indsats for at efterprøve borgernes arbejdsevne og få borgerne ind på arbejdsmarkedet på så ordinære vilkår som muligt.

Vi har derudover søgt at afdække forskelle i konteksten for kommunernes tildeling af førtidspension og fleksjob. Denne kontekst er for hver enkelt kommune bestemt af de særlige politiske målsætninger og prioriteringer på området, de ressourcemæssige rammer, specifikke tiltag i forbindelse med kommunalreformen, oprettelsen af jobcentre i januar 2007 og de særlige organisatoriske rammer for afklaring og forberedelse af fleksjob og førtidspensionssager, som den enkelte kommune måtte have.

Undersøgelsen peger på, at forskellene mellem kommunerne i omfanget af tildelte fleksjob og førtidspensioner bl.a. kan henføres til, hvordan den enkelte kommune har håndteret langvarige kontanthjælpssager og sygedagpengesager. I flere kommuner var der opstået en *sagspukkel* som følge af kommunalreformen pr. 1. januar 2007, som faldt tidsmæssigt sammen med etableringen af jobcentre. Samtidig har mange kommuner oplevet en presset personalesituation, og som resultat af disse forhold er der fra 2006 i mange kommuner blevet oparbejdet en lang række uafsluttede sager. Kommuner, som har tildelt forholdsvis få førtidspensioner i 2006/2007, synes at have været inde i en periode, hvor afklaring af langvarige kontanthjælpsmodtagere eller sygedagpengemodtagere har været nedprioriteret, og konsekvensen har bl.a. været, at kommunen har forlænget mange sygedagpengesager ud over 52 uger.

Omvendt er der i undersøgelsen eksempler på kommuner, som i den omhandlede periode har sat ekstra ressourcer ind på at få afviklet sagspuklen og få afklaret bl.a. langvarige sygedagpengemodtagere. Det har betydet en midlertidig stigning i tilgangen til førtidspension og fleksjob, og det har bl.a. også givet sig udslag i benchmarkinganalysen, hvor disse kommuner er kategoriseret som kommuner, som tildeler forholdsvis mange førtidspensioner og fleksjob i 2006/7. Dette kan for disse kommuners vedkommende altså i høj grad tilskrives deres strategi i forhold til at håndtere en sagspukkel, som er blevet oparbejdet.

En stabil og erfaren medarbejdergruppe i kommunen kan bidrage til en højere grad af kontinuitet i sagsbehandlingen, afklaring af komplicerede sager og dermed en hurtigere visitation og mere stabil tilgang til fleksjob og førtidspension, så sagspukler undgås. Det har været vanskeligt for mange kommuner – særligt i udkantsområderne – i de seneste år at fastholde og rekruttere erfarne medarbejdere med en socialfaglig baggrund, og dette er uvægerligt gået ud over sagsbehandlingen, navnlig de komplicerede og langvarige sager. Stor perso-

naleudskiftning og svingende personalenormering kan omvendt føre til sagspukler i langvarige kontanthjælpssager og sygedagpenge og til svingende tildeling af førtidspension.

I alle kommuner spiller *den lægelige vurdering* af arbejdsevnen sammen med arbejdsprøvningsprøvnings en betydelig rolle som dokumentation ved tilkendelse af førtidspension. Kommunernes lægekonsulenter har en afgørende indflydelse på bedømmelsen af den lægelige indikation i forhold til arbejdsevnen. Der er i interviewene flere udsagn, der giver det indtryk, at den lægelige bedømmelse af, hvornår arbejdsevnen er varigt nedsat til et niveau, som berettiger til førtidspension, har været den afgørende faktor ved tildeling af førtidspension. Vi har ikke belæg for at konkludere, at en forskellig lægelig bedømmelse af arbejdsevnen kan forklare forskellen i tildelingsniveau i de kommuner, vi har undersøgt. Der er imidlertid en stærk indikation for, at en forskellig lægelig bedømmelse spiller en væsentlig rolle i forhold til variationen mellem kommunerne i tildeling af førtidspension.

Benchmarkinganalysen tyder på, at der særligt kan være en forskel på bedømmelsen af arbejdsevnen ved psykiske lidelser (Kolodziejczyk m.fl. 2009). I en praksisundersøgelse fra 2007 af tildeling af førtidspension som følge af psykiske lidelser anbefaler Ankestyrelsen, at der indhentes nødvendige psykiatriske oplysninger til belysning af diagnose og muligheder for behandling (Ankestyrelsen 2007). Denne anbefaling synes at være fulgt i alle kommunerne i den aktuelle undersøgelse, men der kan have været forskel i bedømmelsen af og opfølgningen på den psykiatriske diagnose. I interviewundersøgelsen er der eksempelvis en kommune, der lægger særlig vægt på, at kommunen skal være proaktiv i forhold til borgere med psykiatriske lidelser, da kommunens erfaring på området tilsiger, at en gradvis og lempelig tilpasning til arbejdsmarkedet er afgørende for erhvervsevnen. Denne tilgang kan gå på tværs af borgerens egne ønsker og forestillinger om egen erhvervsevne, og netop derfor opfordrer denne kommune sagsbehandlerne til at være særlig opmærksom på en gradvis og løbende tilpasning til arbejdsmarkedet for gruppen af borgere med psykiske lidelser.

I kommuner, der tildeler relativt få førtidspensioner, synes der at have været en tendens til, at *bevilling af fleksjob er blevet centraliseret* i form af, at kompetencen er blevet placeret hos en afdelingsleder eller et team eller råd. Det kan have strammet kravene til at bevilge fleksjob. I kommuner, som tildeler relativt mange førtidspensioner, er der imidlertid også eksempler på en sådan centralisering. Dette kan være en konsekvens af en praksisundersøgelse fra Ankestyrelsen fra 2006, hvor man finder, at i næsten halvdelen af sagerne har kommunerne tildelt fleksjob på et utilstrækkeligt grundlag, og man i forlængelse heraf anbefaler at styrke kvalitetssikringen af sagerne på fleksjobområdet (Ankestyrelsen, 2006a).

Vi har ikke fra undersøgelsen indikationer af, at der i kommuner, som tildeler relativt få førtidspensioner, er en særlig *forebyggende indsats*, som modvirker, at arbejdsevnen blandt kontanthjælps- eller sygedagpengemodtagere bliver så nedsat, at den berettiger til førtidspension. Der er dog kommuner, som beretter om en særlig indsats i forhold til særlige sygdomme (fx psykiske) eller problemkomplekser, men den metode, der har været anvendt i denne undersøgelse, giver ikke belæg for at konkludere, hvorvidt sådanne indsatser har haft betydning for tilgangen til førtidspension eller fleksjob. Der er tale om komplicerede processer, hvor der er brug for et helt andet undersøgelsesdesign for at kunne afdække eventuelle effekter.

Vi har heller ikke fundet forskelle mellem kommunerne med hensyn til *politiske målsætninger og prioriteringer* i arbejdsmarkedsindsatsen. Det er en gennemgående målsætning at nedbringe antallet af langvarige kontanthjælpsmodtagere og sygedagpengemodtagere i alle kommuner. Samtidig ses det, at der generelt ikke er politiske målsætninger for tilgangen til førtidspension og fleksjob. Undersøgelsen viser også, at der generelt ikke er budgetmæssige begrænsninger i forhold til tildeling af førtidspension eller fleksjob.



## 1.1 Oversigt over forskelle og ligheder mellem kommuner

Nedenfor er i skematisk form vist en oversigt over praksis i kommuner, der tildeler relativt få førtidspensioner og fleksjob, og kommuner, der tildeler relativt mange.

### Karakteristik af kommuner, der tildeler henholdsvis relativt få, og kommuner, der tildeler relativt mange førtidspensioner og fleksjob

	<b>Kommuner, der tildeler relativt få fleksjob og førtidspensioner</b>	<b>Kommuner, der tildeler relativt mange fleksjob og førtidspensioner</b>
Målsætninger og prioriteringer	Overordnet målsætning om, at borgerne skal ud på arbejdsmarkedet, og om at reducere antal langvarige sygedagpengesager.	Overordnet målsætning om, at borgerne skal ud på arbejdsmarkedet, og om at reducere antal langvarige sygedagpengesager.
Økonomi og budget	Oplever ikke økonomiske begrænsninger ved tildeling af førtidspension eller fleksjob. Fokus på at reducere udgift til sygedagpenge.	Oplever ikke økonomiske begrænsninger ved tildeling af førtidspension eller fleksjob. Fokus på at reducere udgift til sygedagpenge.
Ressourcer til indsats og sagsforberedelse	Oplever økonomiske begrænsninger eller mangel på tilbud i forhold til arbejdsprøvning, revalidering mv. Eksempler på manglende personaleressourcer.	Oplever økonomiske begrænsninger eller mangel på tilbud i forhold til arbejdsprøvning, revalidering mv. Flere eksempler på manglende personaleressourcer i forhold til indsatsen for at få borgere i beskæftigelse.
Kommunalreformen	Har omkring kommunesammenlægninger haft en periode, hvor afklaringen af langvarige kontanthjælpsmodtagere og sygedagpengesager har kørt på et lavere blus med det resultat, at der er tildelt relativt få førtidspensioner.	Afklaringen af langvarige kontanthjælpsmodtagere og sygedagpengesager er forløbet stabilt omkring kommunesammenlægning.
Overordnet organisation i jobcentret	Organiseret i forhold til arbejdsmarkedsparete, match 4-5 og sygedagpenge.	Organiseret i forhold til arbejdsmarkedsparete, match 4-5 og sygedagpenge.
Organisering af forberedelse af førtidspension og fleksjob	Kompetence til bevilling af fleksjob centraliseret til afdelingsleder eller team. Eksempler på råd eller procedurer til kvalitetssikring af førtidspensionsager.	Kompetence til bevilling af fleksjob hos sagsbehandler. Eksempler på råd eller procedurer til kvalitetssikring af førtidspensionsager.
Kultur og ledelse	Eksempler på procedurer til kvalitetssikring. Eksempler på ledelses-tilsyn med kvaliteten og manglende tilsyn.	Eksempler på procedurer til kvalitetssikring. Eksempler på ledelses-tilsyn med kvaliteten.
Medarbejdernes profil og rekruttering	Tre ud af seks kommuner har oplevet stor medarbejderudskiftning.	To ud af tre kommuner har haft en stabil medarbejderstab.
Afklaring af erhvervsevne	Afklaring sker ud fra ressourceprofil, arbejdsprøvning og lægelige oplysninger. Eksempler på systematisk afklaring af erhvervsevne ud fra en "trappestige".	Afklaring sker ud fra ressourceprofil, arbejdsprøvning og lægelige oplysninger.

	<b>Kommuner, der tildeler relativt få fleksjob og førtidspensioner</b>	<b>Kommuner, der tildeler relativt mange fleksjob og førtidspensioner</b>
Tilbud og metode i opfølgingsforløbet	Fokus i opfølgningen på at gøre borgeren arbejdsparat. Eksempler på kommuner, der må slække på rettighedskrav på grund af ressourceproblemer.	Fokus i opfølgningen på at gøre borgeren arbejdsparat. Eksempler på kommuner, der må slække på kvalitets- og rettighedskrav på grund af ressourceproblemer.
Prioritering af bestemte grupper	Fokus på særlige metoder i forhold til specielle målgrupper for at blive så målrettede som muligt i opfølgningen, særlig i forhold til borgere med psykiske lidelser.	Fokus på særlige metoder i forhold til specielle målgrupper for at blive så målrettede som muligt i opfølgningen, særlig i forhold til borgere med psykiske lidelser.
Procedurer i sagsforløbet	Eksempler på systematiske og standardiserede procedurer i sagsbehandlingen.	Eksempler på kommuner med vægten lagt på individuel sagsbehandling og en mindre grad af standardisering.
Brug af revalidering	Fokus på at få så mange borgere som muligt i revalidering frem for i fleksjob eller på førtidspension. Eksempler på kommuner, der presser borgere i forhold til at få dem til at acceptere en virksomhedsrevalidering.	Fokus på at få så mange borgere som muligt i revalidering frem for i fleksjob eller på førtidspension.
Lægekonsulentens rolle	Lægekonsulentens rolle i den lægelige vurdering af arbejdsevnen vurderes som helt central.	Lægekonsulentens rolle i den lægelige vurdering af arbejdsevnen vurderes som helt central.
Borgernes egne ønsker	Eksempler på kommuner, der presser borgerne meget i forhold til at få dem til at acceptere en virksomhedsrevalidering eller et job på ordinære vilkår.	Eksempel på kommune, der prioriterer dialogen med borgeren i forhold til at finde en gensidig acceptabel løsning på borgerens arbejdssituation.

Undersøgelsen giver ikke et entydigt svar på, hvilke faktorer der kan forklare forskellene i tildelingspraksis mellem de kommuner, der ifølge AKF's benchmarkinganalyse har tildelt henholdsvis relativt mange og relativt få førtidspensioner og fleksjob i 2006/2007. Dette skyldes, at undersøgelsen har haft et kvalitativt design og været baseret på interview i blot ni kommuner. På den baggrund er det ikke muligt at konkludere meget præcist omkring effekten af forskellige forhold i kommunernes tildelingspraksis. Vi har dog kunnet pege på nogle generelle forhold, som har betydning for tildelingspraksis i kommunerne, og som kan medvirke til at forstå nogle af de markante forskelle kommunerne imellem, som benchmarkinganalysen peger på.

En mere definitiv analyse på området ville have krævet et mere omfattende og bredt analysedesign, idet tildelingspraksis i kommunerne er så kompleks, som tilfældet er. Et sådan analysedesign skulle omfatte data fra et større antal kommuner, ligesom en sådan analyse skulle have været baseret på en systematisk sammenligning af grundlaget for tildeling af henholdsvis fleksjob og førtidspension i et antal sager. Ligeledes ville det være optimalt at kunne analysere praksis over en længere årrække og ikke blot to år, som tilfældet har været i denne undersøgelse, hvor tilfældige udsving i sagsantal og praksis også har spillet ind (bl.a. i forbindelse med kommunalreformen og oprettelsen af jobcentre i januar 2007).

## 1.2 Kvalitet i tildelingspraksis

Undersøgelsen peger på, at en række *organisatoriske forhold* har betydning for tildelingspraksis i kommunerne. Blandt disse organisatoriske forhold vil vi navnlig fremhæve kvalitetssikring og ledelsesmæssigt fokus samt stabilitet blandt personalet. Det er forhold, som kan have betydning for kvaliteten i opfølgning af kontanthjælps- og sygedagpengesager samt afklaring af erhvervsevne og sagsbehandling i forbindelse med tildeling af førtidspension og fleksjob. Vi kan imidlertid ikke afgøre, om og hvordan disse forhold påvirker omfanget af tilkendte førtidspensioner og fleksjob.

I en praksisundersøgelse af tildeling af førtidspension konkluderer Ankestyrelsen, at der er en klar og utvetydig sammenhæng mellem afgørelsernes korrekthed og dokumentationsgrundlaget i sagerne. I de tilfælde, hvor dokumentationen var mangelfuld, var det særligt arbejdsprøvning, afprøvning af alle relevante foranstaltninger forud for visitationen til førtidspension og fokus på mulighederne for yderligere udvikling af personens ressourcer i forhold til arbejdsmarkedet, hvor der ikke var tilvejebragt dokumentation i tilstrækkeligt omfang (Ankestyrelsen 2006b). I undersøgelsen ses det, at der er kommuner, som har søgt at tage højde for dette, og som led i kvalitetssikringen af forberedelsen af førtidspensionssager har etableret team eller lignende, der bedømmer potentielle førtidspensionssager, inden de bliver sendt til afgørelse. Dette bidrager ikke nødvendigvis til få tilkendelser af førtidspensionssager, men til at sikre, at jobcentrets indstillinger er i overensstemmelse med Ankestyrelsens afgørelser og førtidspensionsnævnets praksis, så kommunens indstillinger i stor udstrækning bliver fulgt.

Der er kommuner, der har et klart ledelsesmæssigt fokus og indlagt ledelsesmæssige procedurer i forhold til sagsbehandlerne, som skal sikre kvaliteten af sagsbehandlerne arbejde. Undersøgelsen peger på, at det navnlig er procedurer i det daglige sagsbehandlingsarbejde, som har betydning for kvaliteten og flowet i sagsbehandlingen. Tjeklister og interne notater vedrørende procedureafklaring fremhæves af flere kommuner, ligesom it-værktøjer synes at have en væsentlig betydning i forhold til den administrative behandling af sagerne. Nogle kommuner har eksempelvis problemer i forhold til at indføre oplysninger i flere parallelle it-systemer, og det skaber ifølge disse kommuner et unødigt tidsforbrug, samtidig med, at det kan gå ud over kvaliteten i sagsbehandlingen.

I forhold til de ledelsesmæssige procedurer på området viser undersøgelsen, at man i flere kommuner fremhæver betydningen af, at der er et klart ledelsesmæssigt fokus på, at der skal være en stram og høj faglig standard i alle sager. Disse kommuner taler om, at der skal være en "ånd" i afdelingerne, som alle medarbejdere bekender sig til, og som udgør grundlaget for al sagsbehandling. Samtidig fremhæver disse kommuner også vigtigheden af, at (team)ledelsen bliver inddraget i sagsbehandlingen på de mest centrale punkter, så det sikres, at sagsbehandlingen lever op til målsætningerne og standarderne i kommunen. De samme kommuner benytter sig også i vid udstrækning af muligheden for at kontrollere sagsbehandlerne arbejde, fx i form af jævnlige tjek af, hvorvidt rettighedskravene er overholdt for den enkelte sagsbehandlers klienter. Endelig er der i undersøgelsen eksempler på flere kommuner, der fokuserer på brugen af "trappetigen" i sagsbehandlingen – en procedure, hvor mulighederne trinvis skal afklares, før borgeren går fra ordinært job til revalidering, fra revalidering til fleksjob og endelig fra fleksjob til førtidspension, så alle muligheder for beskæftigelse gradvist er afklaret. Særlig en utilstrækkelig brug af revalidering synes at være problematisk ved en systematisk brug af "trappetigen", og det kan ifølge undersøgelsen hænge sammen med en beskæring af kommunernes refusion i forbindelse med uddannelsesrevalidering samt en generel skærpelse af kravene til udbyttet af en uddannelsesrevalidering.

## 2 Undersøgelsens baggrund, formål og tilrettelæggelse

### 2.1 Baggrund og formål

Som et led i bestræbelserne på at skaffe flere hænder på arbejdsmarkedet har Arbejdsmarkedskommissionen ønsket at få undersøgt, i hvilket omfang kommunerne tildeler førtidspensionering og fleksjob til ledige og sygedagpengemodtagere, samt hvilken praksis de har på området. Baggrunden for at sætte fokus på disse områder af kommunernes praksis er, at begge områder medvirker til at reducere arbejdsudbuddet, og i tilfældet med førtidspensionering er reduktionen permanent.

Kommunernes tildeling af førtidspension og fleksjob og forskellen kommunerne imellem, er afhængig af en lang række faktorer, herunder borgernes helbredstilstand i den enkelte kommune, de rammebetingelser kommunen eksisterer under i relation til indsatsen over for de ledige samt af kommunernes praksis på området. Blandt disse bestemmende faktorer er det kun kommunernes egen praksis, som kommunerne har reel indflydelse på.

Grundlæggende er det staten, der fastsætter en national beskæftigelsespolitik. Samtidig er der dog de senere år sket en kommunalisering af området, hvilket bl.a. kommer til udtryk ved, at kommunerne pr. august 2009 helt overtager ansvaret for jobcentrene, hvor staten ellers tidligere har haft en del af ansvaret. Kommunerne har således i dag ansvaret for udførelsen af beskæftigelsesindsatsen, og det giver et vist kommunalt råderum og forskelle i praksis på området kommunerne imellem.<sup>1</sup>

AKF har gennemført en benchmarkinganalyse til at belyse kommunale forskelle i brugen af førtidspensionering og visitering til fleksjob, når der kontrolleres for, at borgersammensætningen i kommunerne er forskellig, og at den enkelte kommune virker under forskellige rammebetingelser. Der har været gennemført empiriske analyser med udgangspunkt i estimation af økonometriske modeller for benchmarking for tilkendelse af førtidspension og visitering til fleksjob i 2006 og 2007. De empiriske analyser bygger på AKF's registerbaserede databaser hos Danmarks Statistik. Databaserne omfatter alle personer i Danmark i perioden 1984-2007 og bygger på en lang række delregistre. Endvidere inddrages Ankestyrelsens tilkendelsesregister, Sygesikringsregistret og Lægemedeldatabasen i det anvendte datamateriale (Kolodziejczyk m.fl. 2009).

Undersøgelsen viser, at der er store kommunale forskelle i brugen af førtidspension og visitation til fleksjob. Som en del af undersøgelsen rangordnes kommunerne efter i hvor høj grad de tilkender førtidspension og visiterer til fleksjob i løbet af 2006 og 2007 i forhold til, hvad man kunne forvente på baggrund af den empiriske analyse. Ifølge analysen ville antallet af tilkendelser af førtidspension og visitering til fleksjob kunne reduceres med ca. 14.750 nytilkendelser, såfremt alle kommuner tilkendte og visiterede i samme omfang som de 10 kommuner, der tilkender og visiterer mindst. Det svarer til en reduktion på 44% i forhold til niveauet i 2006/2007. Sagsbehandlingstiden for afgørelse om førtidspension er fra ansøgningstidspunktet noget længere blandt de kommuner, der førtidspensionerer og visiterer færre end man kunne forvente på baggrund af den empiriske analyse. Antallet af tilkendelser pr. afslag varierer ganske meget blandt kommunerne. Generelt er det sådan, at de kommuner, der på baggrund af den empiriske analyse førtidspensionerer mere end forventet, giver relativt mange tilkendelser pr. afslag. Endelig er andelen, der førtidspensioneres med diagnosen

---

<sup>1</sup> Lov nr. 522 af 24. juni 2005 om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsespolitik.

”psykiske lidelser” noget højere blandt kommuner, der førtidspensionerer og visiterer flere, end man kunne forvente.

Med udgangspunkt i disse benchmarkinganalyser er gennemført et kvalitativt studium, hvor formålet har været at afdække praksis i kommuner, der tildeler relativt få førtidspensioner og fleksjob, og sammenligne med praksis i kommuner, der tildeler relativt mange førtidspensioner og fleksjob. Denne form for analyse er velegnet i forhold til at forstå den praksis i kommunerne, der har betydning for, hvorvidt kommunerne tildeler få eller mange førtidspensioner og fleksjob. Det er naturligvis ikke et mål i sig selv, at en kommune fx skal bevilge så få førtidspensioner som muligt. Det er snarere et mål, at kommunens bevillingspraksis netop afspejler det antal borgere, der har en permanent nedsættelse af arbejdsevnen, som gør dem ude af stand til at varetage et job. Kommuner, som bevilger flere førtidspensioner, end man skulle forvente ud fra behovsfaktorerne, kan tænkes at være for gavmilde ved tildelingen, så borgere, der reelt har en arbejdsevne, bevilges pension. Det kan imidlertid også være, at dem, der bevilger færre end forventet, er for skrappe og giver afslag på pension til borgere, der reelt er uden en arbejdsevne. Det kan vi ikke afgøre, men det er naturligvis et mål, at så få borgere som muligt kommer i en situation, hvor arbejdsevnen bliver reduceret i et omfang, så de ikke kan varetage et job.

Formålet med den kvalitative analyse er således at pege på de forhold i kommunernes praksis på området, som har en betydning for tildeling af fleksjob og førtidspension. Hermed kan nogle af de store forskelle i tildelingspraksis mellem kommunerne, som AKF’s benchmarkinganalyse har peget på, i højere grad forklares (Kolodziejczyk m.fl. 2009).

## 2.2 Undersøgelsens tilrettelæggelse

Med udgangspunkt i benchmarkinganalysen, der indeholdt en ranking af kommuner efter antal tildelte førtidspensioner og fleksjob i 2006 og 2007, er udvalgt seks kommuner blandt de kommuner, der tildeler relativt få førtidspensioner og fleksjob, og tre kommuner, der tildeler relativt mange førtidspensioner og fleksjob. Denne udvælgelse afspejler, at der i analysen er fokus på praksis i kommuner, som tildeler relativt få førtidspensioner og fleksjob, men at det er nødvendigt at holde dem op imod kommuner, der tildeler relativt mange førtidspensioner og fleksjob. Det er blevet tilstræbt at udvælge kommuner, som er sammenlignelige med hensyn til arbejdsmarkedsvilkår.

Udvælgelsen af kommunerne er foretaget ud fra følgende kriterier:

- Kommuner, der tildeler få førtidspensioner og fleksjob, er søgt udvalgt blandt kommuner i den øverste kvintil (øverste 20%), og kommuner, der tildeler mange førtidspensioner og fleksjob, er søgt udvalgt blandt kommuner i den nederste kvintil (nederste 20%).
- Kommunerne er udvalgt i tre regionale klynger med henholdsvis to kommuner, der tildeler få, og en kommune, der tildeler mange, i hver klynge. Dette sikrer, at regionale forskelle ikke har nogen større betydning inden for den enkelte klynge, og det derfor er lettere at sammenligne kommunernes indsats på området inden for hver klynge.
- Det tilstræbes, at graden af sammenlægning af kommuner i forbindelse med strukturreformen er nogenlunde den samme inden for hver klynge, så en sammenligning på tværs af kommuner inden for hver klynge bliver mere meningsfyldt.
- Kommunerne er udvalgt på en måde, så der er en geografisk spredning.

- Der er set bort fra mindre kommuner (under 40.000 indbyggere), hvor antallet af sager er forholdsvis lille og den statistiske usikkerhed i beregningerne tilsvarende større.
- Følsomhedsanalyserne i benchmarkinganalysen er inddraget for at sikre, at de udvalgte kommuner tilhører henholdsvis ”højtscorende” og ”lavtscorende” kommuner i flere analyser (se Kolodziejczyk m.fl. 2009).

På denne baggrund blev følgende kommuner udvalgt:

- Gladsaxe, Helsingør og Hillerød
- Horsens, Hedensted og Silkeborg
- Skive, Frederikshavn og Hjørring

Gladsaxe, Helsingør og Hillerød er karakteriseret ved en lille grad af sammenlægning i forbindelse med strukturreformen. De to første kommuner er ikke-sammenlagte kommuner, mens Hillerød i forbindelse med strukturreformen blev sammenlagt med en mindre kommune (Skævinge). Horsens, Hedensted og Silkeborg er alle sammenlagte kommuner. Dette gælder også Skive, Frederikshavn og Hjørring Kommuner.

Gladsaxe, Horsens og Skive Kommuner tildeler ifølge benchmarkinganalysen relativt mange førtidspensioner og fleksjob. De øvrige seks kommuner tildeler ifølge benchmarkinganalysen relativt få førtidspensioner og fleksjob.

Kommunerne blev af hensyn til tidsplanen udvalgt i en tidlig fase af benchmarkinganalyserne, hvor det efterfølgende viste sig, at Hillerød Kommune ikke havde indberettet tal om tildeling af førtidspension i 2007 til Ankestyrelsen. Det betyder, at Hillerød Kommunes placering i benchmarkinganalyser omfattende 2007 er overvurderet. De to tidligere kommuner, som udgør den nye Hillerød Kommune, tildelte imidlertid i 2006 tilsammen relativt få førtidspensioner, og det er derfor valgt at fastholde Hillerød Kommune i analysen.

I hver kommune gennemførtes i januar-februar 2009 et dybtgående kvalitativt interview med en leder og en medarbejder med ansvar for afklaring af førtidspensionssager og fleksjobsager med henblik på at afdække henholdsvis kommunens generelle praksis samt den konkrete indsats i frontlinjen. Det blev tilstræbt, at interviewene med henholdsvis en leder og en medarbejder blev gennemført hver for sig, men i fire tilfælde blev de af praktiske grunde gennemført som et samlet interview. Der er således i alt gennemført 14 interview, som blev optaget på lydfil. Efterfølgende er der blevet udskrevet tematiserede referater på baggrund af lydoptagelserne. Der er i de fleste tilfælde interviewet ledere og medarbejdere, hvis ansvarsområde er inden for sygedagpengeområdet, men især lederne har i mange tilfælde haft en rolle ved tildeling af førtidspension og fleksjob og har haft et vist overblik over tildeling af fleksjob og førtidspension også på kontanthjælpsområdet.

Interviewene var opbygget efter at skulle afdække, om et bestemt niveau for en kommunes tildeling af førtidspension skyldes:

- Bedømmelsen af, hvornår arbejdsevnen er varig nedsat og har et omfang, så pågældende ikke vil være i stand til at blive selvforsørgende, herunder hvilken betydning andre forhold end helbred tillægges i den enkelte kommunes vurdering.
- Kommunens indsats for at efterprøve borgernes arbejdsevne og at få borgerne ind på arbejdsmarkedet på så ordinære vilkår som muligt.

Det er en central antagelse i projektet, at forskelle mellem kommunerne med hensyn til, hvor mange der tildeles førtidspension, afhænger af en lægefaglig og socialfaglig bedømmelse af erhvervsevnen, og det underbygges også af undersøgelser på området (Ankestyrelsen 2006a;

Ankestyrelsen 2006b). Selv om der er udviklet redskaber, som sagsbehandlerne kan bruge (bl.a. en ressourceprofil) ved afdækningen af arbejdsevne, og praksisundersøgelser fra Ankestyrelsen udstikker retningslinjer, så findes der ingen objektive kriterier for, hvornår arbejdsevnen er varigt nedsat i et omfang, så en borger ikke vil være i stand til at bestride et job på normale vilkår eller et fleksjob. Der er således et vist spillerum for en socialfaglig og lægefaglig bedømmelse.

Det er endvidere en central antagelse i projektet, at forskelle i tildeling af førtidspension og fleksjob kan afhænge af kommunernes indsats i form af en forebyggende indsats, der skal modvirke, at borgernes arbejdsevne reduceres permanent, så de ikke kan varetage et job. Dette er imidlertid en kompliceret proces og kan indebære en indsats, der sættes ind allerede tidligt i et kontanthjælpsforløb eller sygedagpengeforløb – og tidligere – men det vil handle om en indsats på arbejdspladserne. Den anvendte metode kan ikke forventes at opfange en sådan indsats, og vi har i undersøgelsen koncentreret os om kommunernes indsats i forhold langvarige kontanthjælpsmodtagere og sygedagpengemodtagere inden for de seneste år. Vi er klar over, at dette ikke giver et dækkende billede af en relevant forebyggende indsats, idet den relevante indsats i forhold til tildelte pensioner i 2007 kan ligge flere år forud. Den anvendte metode giver således kun et delvist billede af kommunernes forebyggende indsats.

Det har endvidere været antagelsen i undersøgelsen at bevillingspraksis, opfølgingsarbejdet i forhold til langvarige kontanthjælpssager og sygedagpengesager samt forberedelse af førtidspensionssager og fleksjob kan være afhængig af konteksten i det kommunale jobcenter. I en opfølgende kvalitativ undersøgelse til en benchmarkinganalyse på integrationsområdet (Hansen, Frederiksen & Eskelinen 2006) fandt man, at en relativ tidlig integration af flygtninge og familiesammenførte på arbejdsmarkedet synes at hænge sammen med følgende:

- Opmærksomhed på feltet fra den politiske og administrative ledelse, en høj politisk prioritering af integrationsindsatsen og klare målsætninger.
- At arbejdsmarkedsperspektivet har været højt prioriteret.
- En specialisering af integrationsindsatsen, hvor sagsbehandlere og jobkonsulenter med et særligt ansvar for flygtninge og familiesammenførte er fysisk samlet eller arbejder meget tæt sammen.
- En indsats, som er præget af en tæt opfølgning, tæt kontakt til samarbejdspartnere, herunder private virksomheder, hurtig iværksættelse af praktik, individuel og systematisk sagsbehandling og krav til aktiv deltagelse i introduktionsprogrammet.

En anden kvalitativ analyse af integrationsindsatsen antyder, at en helhedsorienteret og aktiv indsats kan fremme integration på arbejdsmarkedet (Rosdahl 2004). Disse resultater kan ikke direkte overføres til at gøre sig gældende også ved tildeling af førtidspension og fleksjob, men de har været medvirkende til, at der i denne undersøgelse har været særligt fokus på eventuelle politiske målsætninger og prioriteringer, ressourcemæssige rammer, kommunalreformen, organisatoriske rammer for sagsopfølgning samt afklaring og forberedelse af førtidspensionssager, opfølgning i forhold til langvarige kontanthjælpssager og sygedagpengesager samt eventuelle særlige indsatser i forhold til sådanne sager.

I interviewene indgik følgende overordnede temaer (se bilag for interviewguide):

### *1. Åbent spørgsmål omkring grundene til, at kommunens praksis på området er, som tilfældet er*

Her havde interviewpersonerne mulighed for at give deres egen umiddelbare forklaring på, at kommunen tildeler relativt mange eller få førtidspensioner eller fleksjob.

## *2. Politisk prioritering og kommunens økonomi*

Spørgsmålene handlede om politiske prioriteringer og målsætninger i forhold til langvarige kontanthjælpsmodtagere og sygedagpengemodtagere samt om budget og ressourcer i forhold til afklaring af førtidspension og bevilling af førtidspension.

## *3. Organisering*

Dette handlede om den overordnede organisering og om en eventuel særlig organisering i forhold til afklaring af førtidspension og fleksjob, samt hvorvidt der kunne peges på en særlig kultur i jobcentret.

## *4. Opfølgning og afklaring af erhvervsevne*

Under dette tema indgik spørgsmål om opfølgningsforløbet i langvarige sygedagpengesager samt i forhold til borgere i match 4 og 5, prioriteringer i indsatsen og særlige tilbud til udsatte grupper. Endvidere var der spørgsmål om afklaringen af førtidspensionssager og fleksjob.

## *5. Om tildelingspraksis*

Under dette tema var der spørgsmål om kriterierne for at få tildelt førtidspension og fleksjob i kommunen samt kravene til dokumentation.

I de efterfølgende kapitler, 3-7, hvor resultaterne af undersøgelsen beskrives, er den gennemgående systematik, at vi i indledningen opsamler ligheder og forskelle mellem kommuner, der tildeler relativt få førtidspensioner og fleksjob, og kommuner, der tildeler relativt mange førtidspensioner og fleksjob. Efterfølgende beskrives rammer og indsats mere uddybende i de udvalgte kommuner.



### 3 Politiske målsætninger og økonomi

I dette afsnit beskrives den overordnede politiske prioritering i kommunerne med hensyn til at få langvarige sygedagpenge- og kontanthjælpsmodtagere i en form for job frem for på førtidspension. Desuden beskrives det, om der i kommunerne er politiske målsætninger for matchgruppe 4 og 5 og for langvarige sygedagpengemodtagere samt for tilgangen til førtidspension og fleksjob. Herefter belyses det, om der i sagsbehandlingen tages hensyn til kommunens økonomi og budget i forhold til tildelingen af førtidspension og fleksjob. Sidst i afsnittet er kommunernes forhold omkring ressourcer til sagsbehandling og -forberedelse beskrevet.

#### 3.1 Målsætninger og prioriteringer

Der er ingen væsentlig forskel på de politiske målsætninger mellem kommuner, der tildeler forholdsvis få og forholdsvis mange førtidspensioner. Fire af de seks *kommuner, som tildeler relativt få førtidspensioner*, nævner, at de har en overordnet politisk målsætning om, at borgerne skal ud på arbejdsmarkedet, hvis der er en restarbejdsevne, som på nogen måde kan udnyttes. Kommunerne prioriterer således beskæftigelse frem for at tildele borgerne en passiv ydelse som fleksjob eller førtidspension. Det er endvidere en gennemgående målsætning at reducere antallet af langvarige sygedagpengesager. Samme overordnede politiske målsætning findes i de tre *kommuner, som tildeler relativt mange førtidspensioner*.

Både i de *kommuner, som tildeler relativt få førtidspensioner*, og de, *som tildeler relativt mange*, er der et politisk ønske om at nedbringe antallet af langvarige sygedagpengesager. Der arbejdes i flere tilfælde ud fra faste måltal på området. Derimod har kun få kommuner politiske målsætninger for tilgangen til og tilkendelse af fleksjob og førtidspension. Der er således ingen generelle forskelle mellem de kommuner, som tildeler relativt få fleksjob og førtidspensioner, og de, der tildeler relativt mange, når det gælder politiske prioriteringer.

I fem af de seks *kommuner, som tildeler relativt få førtidspensioner*, er der et politisk ønske om at nedbringe antallet af langvarige sygedagpengesager (sager over 52 uger). I tre kommuner har sygedagpengeafdelingen i denne forbindelse selv fastsat et måltal for langvarige sygedagpengesager, og der er igangsat en indsats målrettet langvarige sygedagpengesager på baggrund af det politiske ønske om at nedbringe antallet. I én af de disse tre kommuner er der fastsat et niveau for den samlede afgang fra sygedagpenge, og det ønskes således, at 80% af sagerne resulterer i ordinært arbejde. På et tidspunkt havde en af de tre kommuner, som iværksatte en indsats for at nedbringe antallet af sygedagpengesager, mere end 200 langvarige sygedagpengesager, og det er nu lykkedes kommunen at nedbringe antallet til et niveau på omkring 60 sager. Dette skyldes blandt andet opnormering af sagsbehandlertallet, en væsentlig politisk opprioritering og lukning af flere langvarige sager. I en anden kommune er der blevet arbejdet meget på at få afsluttet en hel del langvarige sygedagpengesager for at spare penge. Sagerne blev typisk afsluttet, hvis de kunne afklares i forhold til pension eller fleksjob. Der blev dog også afsluttet sager, hvis der ikke længere var et forlængelsesgrundlag, og folk er som følge heraf blevet sat på kontanthjælp, hvis de har været berettiget til dette. De berørte borgere har angiveligt været meget uforstående over for situationen omkring disse sager. En borger har eksempelvis haft over 13 sagsbehandlere i forløbet. Samtidig oplever borgeren, at der ikke er sket noget i sagen i et halvt år for så pludselig at få en meddelelse om, at sagen afsluttes. Dette kan være en voldsom oplevelse for mange, som ikke har været forberedt på dette. "Oprydning" kan således både føre til en øget tilgang til førtidspension, og at borgere på sygedagpenge flyttes til kontanthjælp.

Der er i de fleste af de seks *kommuner, som tildeler relativt få førtidspensioner*, ingen direkte målsætninger for, hvor mange der skal tildeles fleksjob eller førtidspension. To kommuner udgør dog en undtagelse, da de har fastsat måltal for det forventede antal tildelinger af fleksjob. Det samme gælder for førtidspension i én af de to kommuner. Herudover har en praksisundersøgelse fra Ankestyrelsen i den ene af de seks *kommuner, som tildeler relativt få førtidspensioner*, vist, at der blev tildelt for mange fleksjob, og disse resultater er taget til efterretning i Jobcentret (Ankestyrelsen 2006a).

De måltal, som jobcentrene i flere af kommunerne arbejder efter, er oftest fastsat af afdelingerne selv og beregnes fx på baggrund af tildeling af førtidspensioner de forrige år, sammenholdt med tendenser på arbejdsmarkedet. Disse kommuner har altså en målsætning om at tilrettelægge indsatsen således, at der ikke er behov for at tildele flere ydelser, end måltallet fastsætter.

Ligesom det var tilfældet med flere af de seks kommuner ovenfor, har to af de tre *kommuner, som tildeler relativt mange førtidspensioner*, politisk fokus på sygedagpengeområdet på grund af de stigende udgifter til sygedagpengesager og især til langvarige sygedagpengesager. I begge kommuner er der fra politisk side bevilget økonomiske midler til en øget indsats på området. Indsatsen har i den ene kommune taget form af en tidlig indsats over for borgerne, hvor nye sygemeldte indkaldes hurtigst muligt til informationsmøder og efterfølgende opfølgningssamtale for herved at undgå langvarige sygemeldinger. I den anden kommune har der ud over fokus på sygedagpengeområdet været fokus på at få kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 4 og 5 i beskæftigelse, hvilket i høj grad er lykkedes. Desuden har der været fokus på at få borgerne aktiveret, og der stræbes efter, at 50% af borgerne skal være i aktivering.

I forhold til førtidspensioner formulerer Jobcentret i den ene af de tre kommuner selv måltal for tilkendelsen af førtidspensioner.

I de kommuner, hvor det har været berørt under interviewene, hvorvidt kommunens partifarve har en betydning for det daglige arbejde, vurderes det, at dette ikke er tilfældet. I en af kommunerne beskrives det eksempelvis, hvordan borgerne af og til går direkte til borgmesteren med klager. Borgmesteren henvender sig efterfølgende til Jobcentret for at undersøge, hvad sagen handler om. Borgmesteren stoler i sådanne tilfælde på sagsbehandlerens arbejde og blander sig generelt ikke i sagsbehandlingen.

### **3.2 Økonomi og budget**

Hverken kommuner, der tildeler relativt mange, eller kommuner, der tildeler relativt få førtidspensioner og fleksjob, har oplevet budgetmæssige restriktioner, eller at kommunens økonomi har haft indflydelse på tildelingen af førtidspension eller fleksjob. Der er dog kommuner, der har haft fokus på at reducere udgifterne til langvarige sygedagpengesager, og det er i begge typer kommuner.

I tre af de seks *kommuner, som tildeler relativt få førtidspensioner*, spiller hensyn til kommunens økonomi og budget ingen rolle i forhold til tilgangen til fleksjob og førtidspension. Der foregår altså i disse kommuner ingen budgettænkning i forhold til, hvilke ydelser det er nemt at budgettere med ifølge de interviewpersoner, vi har talt med. I stedet er indholdet i den enkelte sag det afgørende, og der følges bestemte procedurer ved tildelingen af ydelserne. Holdningen i kommunerne er, at folk skal have den ydelse, de er berettiget til, hvis der er indhentet tilstrækkelig dokumentation som grundlag for sagen. Der er ligeledes ingen budgetmæssige begrænsninger for antallet af tildelinger af fleksjob og førtidspension i de tre kommuner.

I en fjerde af de seks kommuner spiller økonomien en rolle i forhold til tilgang til og tildeling af fleksjob og førtidspension ifølge vores interview i kommunen. Kommunens økonomi er afhængig af, hvor mange sygedagpengesager afdelingen har, hvor lang tid borgerne er i afdelingen, samt i hvilke kategorier de placeres. Hvis der ikke sker en hurtig afklaring i forhold til fleksjob og førtidspension er det dyrt for kommunen, og det har stor politisk bevågenhed.

I de tre *kommuner, som tildeler relativt mange førtidspensioner*, spiller hensynet til kommunens økonomi og budget ingen rolle i forhold til tilgangen til fleksjob og førtidspension ifølge vores interview i kommunerne. Dog er den ene af disse kommuner blevet opmærksom på, at kommunen har forholdsvis mange sager med to tredjedele tilskud på fleksjobområdet. Sagsbehandlerne vurderer derfor den enkelte sag dels for at ændre fordelingen mellem to tredjedele-tilskud og halvdels-tilskud til arbejdsgiverne, dels for at styre, hvad der er ret og rimeligt. Denne kommune oplever desuden budgetmæssig bevågenhed i forhold til tildeling af fleksjob og førtidspension, da der er forholdsvis mange fleksjob, og disse udgør en stor udgift for kommunen. Desuden har kommunen forholdsvis mange på ledighedsydelse. Således er der i denne kommune budgetmæssige begrænsninger. Samme kommune har oplevet en kraftig stigning i antallet af sygedagpengesager, og der er budgetteret med ekstra ressourcer for at afklare disse sager.

Den anden af disse kommuner har ligeledes haft fokus på sygedagpengeudgifterne, især i forhold til langvarige sygedagpengesager. Der har derfor været gjort en indsats for at få afklaret de langvarige sygedagpengesager. Samtidig er der fokus på, at kommunen tilkender for mange førtidspensioner. Det er dog ikke sådan, at tilkendelse af førtidspension sker for tidligt på grund af hensyn til økonomien. Det accepteres derimod, at sagerne kan være lidt længere end 52 uger uden refusion, da grundlaget for tildeling af førtidspension skal være sikkert.

Med undtagelse af en enkelt kommune blandt de *kommuner, som tildeler relativt få førtidspensioner*, spiller hensynet til kommunens budget og økonomi ingen rolle ved afgørelse om tildeling af fleksjob og førtidspension ifølge vores interview. To af de *kommuner, som tildeler relativt mange førtidspensioner*, må tage hensyn til kommunens økonomi på enkelte områder, men generelt spiller hensynet til økonomi og budget altså ikke en nævneværdig rolle ved tildeling af fleksjob og førtidspension i disse kommuner.

På sygedagpengeområdet spiller hensynet til kommunens budget og økonomi derimod en rolle både i *kommuner, som tildeler relativt få førtidspensioner*, og *kommuner, som tildeler relativt mange førtidspensioner*. Der er eksempler på, at disse kommuner iværksætter en særlig indsats for at nedbringe antallet af langvarige sygedagpengesager, og der arbejdes efter måltal for området. Generelt er der et stort politisk fokus på udgifterne til sygedagpengeområdet.

### **3.3 Ressourcer til indsats og sagsforberedelse**

Ingen af de *kommuner, som tildeler relativt få førtidspensioner*, eller de, *som tildeler relativt mange førtidspensioner*, oplever økonomiske begrænsninger eller mangel på tilbud i forhold til arbejdsprøvning, revalidering mv. Derimod oplever flere kommuner, både blandt de, *som tildeler relativt få førtidspensioner*, og de, *som tildeler relativt mange*, at der er for få eller ikke de rigtige personaleressourcer til forberedelse af fleksjob- og førtidspensionssager.

Ingen af de seks *kommuner, som tildeler relativt få førtidspensioner*, har nævnt, at de oplever økonomiske begrænsninger eller mangel på tilbud i forhold til aktivering, arbejdsprøvning og revalidering. Der er således i alle disse kommuner gode muligheder for at benytte de tilbud, der er behov for, fx revalideringsinstitutioner, interne arbejdsprøvninger samt

tilbud fra andre aktører. Desuden benytter især den ene kommune sig af kommunens virksomhedskonsulenter, som hjælper med at finde egnede steder til virksomhedspraktik.

Den ene af de tre *kommuner, som tildeler relativt mange førtidspensioner*, oplever ingen begrænsninger i forhold til afklaring, revalidering mv., men kan dog opleve problemer med ventetider til disse tilbud blandt andet på grund af de mange sygedagpengesager, som har førsteprioritet i kommunen.

I forhold til forberedelse af fleksjob- og førtidspensionssager oplever fire af de seks *kommuner, som tildeler relativt få førtidspensioner*, at de ikke har tilstrækkelige personalemæssige ressourcer eller de rette faglige ressourcer til rådighed. To af de seks kommuner oplever at have tilstrækkelige ressourcer, hvis alle stillinger er besat.

Den ene af de fire kommuner, som mangler personalemæssige ressourcer, oplever en længere sagsbehandlingstid ved arbejdet med indstillingerne på grund af færre medarbejdere efter en større sparerunde i 2008<sup>2</sup>. Sygedagpengområdet er meget påvirkeligt af, at der er for få ressourcer, og derfor kunne ressource manglen mærkes i Jobcentret, især var matchgruppe 4 og 5 hårdt ramt. Der er derfor nu fokus på at få afsluttet sagerne. I en anden kommune skyldes manglen på ressourcer, at arbejdet er blevet tungt og administrativt, blandt andet fordi så mange muligheder skal være afprøvet i praksis med borgeren, inden en sag ender med førtidspension. I kommunen forsøges dette løst ved forskellige mindre tiltag, fx har en medarbejder ansvar for ”tunge” sager, som skal indstilles til pension.

En tredje af disse kommuner har i en periode haft for mange sager pr. sagsbehandler, og det tog derfor lang tid at komme igennem sagerne. I begyndelsen af 2008 blev en ekstra medarbejder ansat, hvilket har betydet, at antallet af langvarige sygedagpengesager er reduceret. På trods af stor omrykning i Jobcentret har der dog generelt været tilstrækkelige personaleressourcer.

De tre *kommuner, som tildeler relativt mange førtidspensioner*, oplever alle at have for få ressourcer til forberedelse af sager, der potentielt kunne ende med tildeling af fleksjob og førtidspension. I den ene af disse kommuner var der i forhold til behovet i 2008 for få ressourcer både personalemæssigt og økonomisk. I den anden kommune skaber et stort antal sager i perioder ventetider ved sagsbehandlerne, men der skabes trods dette et godt ”flow” i sagerne. Den tredje kommune igangsatte som nævnt en særlig indsats i 2008 med informationsmøder og opfølgningssamtaler med borgerne for at undgå, at sagerne blev langvarige. Denne nye indsats krævede flere ressourcer, og byrådet stillede midler til rådighed til benyttelse af anden aktør. Aktøren fik et antal langvarige sager til sagsbehandling, og herved blev ressourcer frigjort hos den enkelte sagsbehandler til at gennemføre informations- og opfølgningssamtaler. Det gennemsnitlige sagsantal blev herved bragt ned, men er desværre steget igen. Samme kommune har oplevet en tilgang i antallet af sygedagpengesager i slutningen af 2008, og der er således ikke tilstrækkeligt med personalemæssige ressourcer på dette område. I denne tredje kommune kan der desuden i forhold til de ”tungeste” borgere være modsætningsforhold mellem kravene om dokumentation til en førtidspension og de midler, der er til rådighed til en ordentlig afklaring. Der er således forventninger til, at afklaringsforløb skal være af en vis længde, men der er ikke tilstrækkeligt med ressourcer i forhold til at lave en grundig afklaring og indhente den dokumentation, der er krav om.

Der er ikke noget systematisk billede af sagstallet pr. medarbejder. Antallet af sager kan i nogle kommuner svinge hos den enkelte sagsbehandler i forskellige perioder afhængigt af flere forskellige forhold, fx udviklingen på arbejdsmarkedet, sygefravær, personaleudskiftning mv. Sagstallet varierer endvidere i forhold til, hvilke sager medarbejderne har. Dertil kom-

---

<sup>2</sup> Forhold i 2008 har ingen betydning for benchmarkinganalysen for 2006-2007, men kan have en betydning for forståelsen af praksis i kommunerne.

mer, at normeringen har svinget igennem de seneste år i en række kommuner. Denne undersøgelse kan således ikke give noget entydigt billede af, hvorvidt et sagstal på fx 60 sygedagpengesager pr. sagsbehandler kan føre til flere eller færre sager, end når sagstallet er fx 40.

Vi vil komme mere ind på de personalemæssige og faglige ressourcer i afsnit 5.4. Ingen af kommunerne i de to grupper nævner, at der er begrænsninger i forhold til det budget, der er afsat til forberedelse af sagerne.

## 4 Kommunalreformen og tildeling af førtidspension

Samtidig med kommunalreformen pr. 1. januar 2007 oprettedes i alle kommuner et jobcenter. I de tilfælde, hvor flere kommuner blev lagt sammen, blev kommunernes medarbejdere inden for den arbejdsmarkedsrettede indsats (bl.a. sygedagpenge, kontanthjælp og integration) samlet i det nye jobcenter. Derudover blev de statslige AF-medarbejdere integreret i jobcentre.

Syv af de ni kommuner, som indgår i undersøgelsen, har været igennem en kommunesammenlægning pr. 1. januar 2007 som følge af kommunalreformen. I det ene tilfælde er en større kommune blevet sammenlagt med en lille kommune, og i det følgende beskrives alene eventuelle konsekvenser af kommunesammenlægningerne i de andre seks kommuner.

Kommunalreformen synes at have haft en forskellig betydning for kommuner, der har tildelt relativt få førtidspensioner og fleksjob, og kommuner, som har tildelt relativt mange. De første har omkring kommunesammenlægningerne haft en periode, hvor afklaringen af langvarige kontanthjælpsmodtagere og sygedagpengesager om ikke har været sat i stå, så i hvert fald har kørt på et lavere blus. Sådanne meldinger kommer ikke fra kommuner, der har tildelt relativt mange. Et forskelligt omfang af nye førtidspensionister kan således til dels forklares med periodevise svingninger i, hvor mange ressourcer der sættes ind i forhold til langvarige kontanthjælpsmodtagere og sygedagpengemodtagere.

Der har gennemgående været en forskellig praksis ved tildeling af førtidspension i de gamle kommuner, men det er uklart, hvordan praksis samlet set har været i de gamle kommuner sammenlignet med praksis i de nye kommuner. Udsagnene peger dog i retning af en skærpet praksis, idet nogle af de mindre, gamle kommuner har været mere "large" med at tildele pension end i den nye kommune. Der nævnes imidlertid også eksempler på det modsatte.

### *Betydningen af kommunalreformen*

De fire sammenlagte kommuner, som tildeler relativt få førtidspensioner, kan alle berette om, at der i perioden omkring kommunesammenlægningen blev forberedt færre førtidspensionssager, og at der opstod et efterslæb ved afklaringen af langvarige sygedagpengesager eller kontanthjælpssager. Det betyder, at der i en periode har været en nedgang i tildeling af førtidspension og fleksjob. Det er gennemgående, at der sættes ind for at indhente efterslæbet, og at antal tilkendelser af førtidspension og fleksjob derfor vil stige igen.

Der er forskellige forklaringer på efterslæbet. I én kommune angives, at det har været en turbulent periode med sammenlægning og oprettelse af jobcenter. Det har gjort det svært at rekruttere medarbejdere. Derfor har sygedagpengeafdelingen været underbemandet, og det har været svært at behandle sagerne ordentligt og få dem afsluttet. I en anden kommune angives, at den enkelte socialrådgiver (på sygedagpengeområdet) lige efter sammenlægningen havde mange sager – op mod 60 sager. Dette udgjorde et pres samtidig med, at det var et problem ikke at have fælles retningslinjer. I en tredje kommune angives, at Jobcentret havde en turbulent tid, og det var svært for de fire involverede kommuner at slå sig sammen. Det første halve år af 2007 lå tingene derfor meget stille, hvilket har sat sit præg. Sagerne har ligget længe, og der har ikke været sket en afklaring af dagpengesagerne, hvilket gør, at det bliver nogle langvarige sager. Dette præger også fleksjob- og pensionsområdet, idet det er svært at få borgere i gang, som har gået lang tid uden beskæftigelse og aktivitet. Der var også mange lange sager, som den ny kommune overtog specielt fra en af de gamle kommuner, som har været underbemandet i flere år. I den fjerde kommune har nogle af de langvarige kontanthjælpssager fået lov at ligge, og er blevet nedprioriteret. På sygedagpengeområdet har man derimod fået ekstrabevillinger/opnormeringer, hvilket bl.a. har betydet, at det tidligere flow

kunne opretholdes. Lige efter sammenlægningen opstod der i samme kommune barrierer i form af klargørelse af it-systemer, men det var en forholdsvis kort periode. Desuden viste det sig, at de gamle kommuner havde haft meget arbejde med at forberede sammenlægningen fra sommer 2006 til kommunalreformen, og derfor havde nedprioriteret sagerne. Endelig viste det sig, at medarbejdere som rejste, ikke blev erstattet af nye medarbejdere i enkelte af de gamle kommuner, fordi det var svært at skaffe folk.

I to kommuner, som tildeler relativt mange førtidspensioner, nævnes ikke, at et efter-slæb eller en sagspukkel i forbindelse med kommunalreformen har været et problem. I en af kommunerne nævnes, at kommunen ikke har nogen store sagspukler, men at man har kørt sagerne igennem løbende. Kun lige efter kommunesammenlægningen var der en pukkel af sager. Den tredje kommune, som har tildelt relativt mange førtidspensioner, har ikke været igennem en kommunesammenlægning, men her nævnes, at personer i match 5 ikke synes at have været prioriteret, og der var derfor sager, som havde ligget længe. Samme kommune nævner, at der herefter pludselig blev lavet en indsats, og i en periode skete en udvikling, hvor der tildeles en del førtidspensioner.

### *Praksis før og efter*

Det er et spørgsmål, om praksis har ændret sig i de sammenlagte kommuner, og hvorvidt praksis i den nye kommune adskiller sig fra den praksis, der var gældende i de gamle kommuner. Spørgsmålet er, om en stor forskel i praksis før og efter kommunalreformen betyder, at der kan forventes stor forskel på antal tildelte førtidspensioner og fleksjob i henholdsvis 2006 og 2007.

I de fire kommuner, som tildeler relativt få førtidspensioner, er det gennemgående billede, at der var forskel på tildelingspraksis mellem de gamle kommuner, og tendensen går mest i retning af, at praksis i den ny kommune betyder en samlet skærpelse af praksis, så det er blevet vanskeligere at få tildelt førtidspension.

I en kommune angives, at tildelingspraksis var forskellig i de tre tidligere kommuner. I to af de tidligere kommuner vurderes praksis at have været lige hård, mens man i den tredje tidligere kommune var mere large. Flere interviewpersoner nævner, at personlige relationer i de mindre kommuner måske kan gøre sagsbehandlerne i disse kommuner lidt inhabile: Man træffer nemmere en afgørelse til gunst for borgeren og er mere bange for at give afslag i mindre kommuner, hvor der er et tættere personkendskab..

I en anden kommune nævnes, at der kom en helt ny praksis, da tre kommuner blev lagt sammen. I en af kommunerne var der en lægekonsulent, der var hårdere i bedømmelsen end lægekonsulenten i en af de gamle kommuner. I denne kommune havde sagsbehandlerne mere kompetence, og de skulle ved kommunesammenlægningen vænne sig til, at sagerne skulle forelægges. Der var flere formalier, der skulle være i orden, inden en sag kunne komme med på mødet. Det lægelige spillede i starten en større rolle, hvilket betød, at der i 2007 ikke blev tildelt mange pensioner. Siden er der kommet en ny lægekonsulent til, og der er blevet godkendt væsentlig flere i 2008 end i 2007. Det samme gælder på fleksjobområdet.

I en tredje kommune nævnes, at to af de gamle kommuner var forholdsvis strenge i forhold til tilkendelse af førtidspension og fleksjob, mens to andre af de gamle kommuner havde en anden praksis. Ved kommunesammenlægningen kunne det mærkes, at fleksjob og pension "sad lidt løsere". Det var svært med kommunesammenlægningen at få ændret denne praksis, og det anses i kommunen stadig som en proces at få strammet op. Forskellene kan skyldes, at der i to af de gamle kommuner var en bredere kompetence hos beskæftigelsesmedarbejderne, som selv kunne gå ind og lægge planer. Selvfølgelig skulle fleksjob godkendes ved en leder, men den bredere kompetence kan ligge til grund for forskellene. Der var muligvis også en forskellig praksis i forhold til, hvad man syntes borgeren skulle igennem, inden man syntes,

at borgeren var klar til fleksjob eller pension. I forhold til arbejdsfastholdelsessagerne har der ikke altid været tænkt i et bredere arbejdsmarked, hvorved forstås at finde beskæftigelsesmuligheder uden for borgernes hidtidige arbejdsfelt.

I den fjerde kommune er der ikke overblik over eventuelle forskelle mellem de tidligere kommuner, men der er i afdelingen i dag ingen forskelle mellem sagsbehandlere fra de gamle kommuner, som skinner igennem, hverken når en sagsbehandler lægger en sag op, eller når en sag drøftes på samarbejdsrådet.

*Også i kommuner, som tildeler relativt mange førtidspensioner, vurderes det, at der var forskel på praksis mellem de gamle kommuner, og at praksis nu er domineret af praksis fra den største af de sammenlagte kommuner. Det er usikkert, hvad det har betydet, men i det ene tilfælde synes der samlet set at kunne være tale om strammere praksis.*

I den ene af de sammenlagte kommuner nævnes, at det ikke er indtrykket, at kommunalreformen har betydet så meget for behandling og tildeling af førtidspension og fleksjob. Forskellen i praksis i de tre gamle kommuner var ikke så stor. Der er andre typer sager i den store kommune, end der var i en af de mindre kommuner, som typisk havde sygdomsrelaterede sager. Mange af sagerne i den store kommune har psykiske overbygninger på lange sociale historier. Det er vanerne fra den store kommune, der er dominerende, så arbejdet er tilrettelagt på stort set samme måde som før kommunesammenlægningen. Kommunen giver udtryk for, at man i dag måske er mere "stride", mens de gamle landkommuner var mere uorganiserede.

I den anden af de sammenlagte kommuner nævnes, at der har været en vis harmonisering, og at niveauet i de tidligere kommuner nok ikke var ens. Det var fx sjældent, at en kontanthjælpsmodtager i en af de gamle kommuner fik tilkendt førtidspension. 95% af borgerne, som endte med at få tilkendt førtidspension, startede således ved sygedagpengeområdet. Kommunerne havde folk på kontanthjælp i årevis og kom ikke langt med at få folk tilbage på arbejdsmarkedet (især socialt belastede borgere, misbrugere). Skridtet til at afslutte sagen og tilkende pension blev ikke taget, ifølge kommunen.



## 5 Organisatoriske rammer

I dette afsnit belyses, om der er forskel på de organisatoriske rammer for opfølgingsarbejdet i jobcentrene samt for afklaring og forberedelse af førtidspensioner og fleksjob i kommuner, som tildeler relativt mange førtidspensioner, og kommuner, som tildeler relativt få. Vi ser i det følgende på den overordnede struktur i jobcentrene, og om der er en særlig organisering (specialisering) omkring afklaring, forberedelse og tildeling af fleksjob og førtidspension. Vi søger endvidere at afdække, om interviewpersonerne rapporterer om en forskellig kultur, og om særlige ledelsesforhold gør sig gældende. Endelig rapporteres udsagn om medarbejderstaben og rekruttering, som kan have betydning for tildeling af fleksjob og førtidspension.

### 5.1 Overordnet organisation

Kommuner, der tildeler relativt få førtidspensioner, har ikke på det overordnede niveau en organisering, der adskiller sig fra kommuner, der tildeler relativt mange førtidspensioner. Hovedtendensen er i alle kommuner, at jobcentrene er organiseret i forhold til arbejdsmarkedsparete og ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere samt sygedagpengemodtagere. Der er eksempler på forskellige specialiseringer, men denne struktur kan ikke entydigt henføres til kommuner, der tildeler relativt få eller relativt mange førtidspensioner og fleksjob.

Overordnet er sagsbehandlingen i jobcentrene i *kommuner, som tildeler relativt få førtidspensioner*, organiseret i forhold til henholdsvis arbejdsmarkedsparete (kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere), ikke-arbejdsmarkedsparete (matchgruppe 4 og 5) og sygedagpengeopfølgning. I et par kommuner sondres overordnet mellem kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere på den ene side og sygedagpengemodtagere på den anden side, men samtidig er der en underopdeling i forhold til forskellige opgaver. I en enkelt kommune er jobcentret organiseret i en række mere specialiserede team. Det mest udbredte er, at sygedagpengeafdelingen er opdelt i en gruppe, der tager sig af nye sager og sager, hvor der forventes en tilbagevendende til arbejdsmarkedet, og en gruppe, der tager sig af de mere langvarige sager. I en enkelt kommune er alle typer sygedagpengesager fordelt på alle sagsbehandlere. Kun i én kommune rapporteres om et særligt team, der forbereder førtidspension, og i nogle kommuner udgør virksomhedskonsulenter et særligt team. Der forekommer endvidere grupper med mere specifikke funktioner, fx integration, ledighedsydelse og udplacering i fleksjob.

*Kommuner, som tildeler relativt mange førtidspensioner*, har overordnet set ikke en anderledes organisation end kommuner, der tildeler relativt få førtidspensioner. Der er en afdeling, der tager sig af arbejdsmarkedsparete, en afdeling for kontanthjælpsmodtagere i match 4-5 og en afdeling for sygedagpengemodtagere. En af kommunerne har en såkaldt "phoner-virksomhed" i Ydelsesafdelingen (uden for jobcentret). Når sygedagpengeansøgningen kommer til Ydelsesafdelingen, ringer "phonerne", som der er fire af, ud og indhenter oplysninger og laver en kategorisering. På den måde kan ydelsesafdelingen prioritere ressourcer, hvor der skal sættes noget i værk for at afklare en persons sag. En anden kommune har en særlig organisering i forhold til det "det rummelige arbejdsmarked". Denne afdeling dækker fleksjob, match 5, unge handicappede og revalidering. Afdelingen er opdelt i et fleksjobteam, et revalideringsteam og et match 5-team, der visiterer borgerne videre, når de er afklaret. Hvis en konsulent laver en fleksjob- eller revalideringsindstilling kommer sagen til hhv. fleksjobteamet eller revalideringsteamet.

## 5.2 Forberedelse af førtidspension og fleksjob

I kommuner, der tildeler relativt få førtidspensionssager, synes der at have været en tendens til, at bevilling af fleksjob er blevet centraliseret i form af, at kompetencen er blevet placeret hos en afdelingsleder eller et team eller råd. Det kan have strammet kravene til at bevilge fleksjob. I kommuner, som tildeler relativt mange førtidspensioner, er der imidlertid også eksempler på en sådan centralisering. Når det gælder førtidspension, er der i begge kommuner eksempler på, at en kommune har etableret et råd/en instans i jobcentret, som skal bedømme kvaliteten og dokumentationen i en pensions sag, inden den sendes til endelig afgørelse. På dette punkt er der altså ingen klar forskel mellem de to typer af kommuner.

I *kommuner, som tildeler relativt få førtidspensioner*, er det i de fleste tilfælde et team eller råd i jobcentret, der bevilger fleksjob. Alternativet hertil er, at afdelingsledere bevilger fleksjob. I flere kommuner har man forladt en procedure, hvor den enkelte sagsbehandler har haft kompetence til at bevilge fleksjob, og det vurderes, at det har gjort det sværere at få bevilget fleksjob.

Kun i to kommuner nævnes eksplicit, at der er en særlig struktur i forhold til afklaring af en førtidspensionssag. I en kommune er der etableret et pensionsråd i Jobcentret, som laver indstillinger om førtidspension til endelig afgørelse i kommunens socialforvaltning. I en anden kommune har sygedagpengeafdelingen faste ugentlige møder med socialektionen, som har bevillingskompetencen til førtidspension. Her drøftes, om de sager, der skal videre til socialektionen, er tilstrækkeligt belyst. Hvis socialektionen mener, at der skal indhentes mere lægelig dokumentation, eller der er brug for en yderligere afklaring af arbejdsevnen gennem fx arbejdsprøvnings, bliver det gjort, inden sagen gøres klar. Dette betyder, at samtlige sager, der lægges op til socialektionen, bliver bevilget. Samme procedure finder sted på kontanthjælp, men det har ikke været fra starten og med samme kontinuitet.

I én af de tre *kommuner, som tildeler relativt mange førtidspensioner*, er der en særlig organisering omkring bedømmelse af sager til førtidspension og fleksjob. Førtidspensionssagerne bliver behandlet i et team, hvor der bliver taget stilling til, om der skal rejses pensions sag eller ej. De sager, der bliver rejst, skal afgøres inden tre måneder af det kommunale pensionsnævn, hvor en medarbejder fra ydelsesafdelingen, beskæftigelsesdirektøren samt en lægekonsulent sidder. Et fleksjobteam tager stilling til fleksjobsager. Disse team skal sikre ensartethed i forhold til borgerne.

## 5.3 Kultur og ledelse

Interviewpersonerne blev spurgt, om de kan pege på en særlig kultur i jobcentret, som kunne have betydning for antallet af førtidspensionssager. Der er altså tale om, at interviewpersonerne blev givet en bred mulighed for at angive, om der i jobcentret findes særlige holdninger eller praksis, der kan bidrage til at forklare henholdsvis tildeling af mange og få førtidspensioner. Det skal således bemærkes, at interviewpersoner har svaret med baggrund i en viden om, hvorvidt deres kommune er placeret højt eller lavt i benchmarkinganalysen. Det kan have givet nogle andre besvarelser, end hvis de spontant har skullet beskrive kulturen uden en sådan forhåndsinformation.

Ud fra interviewpersonernes beskrivelse af kulturen i jobcentrene er det vanskeligt at pege på, at der på dette felt er en forskel, som kan forklare, at nogle kommuner tildeler relativt mange og andre relativt få førtidspensioner. Det samme kan siges med hensyn til ledelsens rolle. Undersøgelsen indeholder flere eksempler på kommuner, som tildeler relativt få førtidspensioner og fleksjob, og som har udarbejdet procedurer, der skal sikre, at den nødvendige dokumentation er til stede i sagen. I disse kommuner lægges altså meget vægt på systema-

tik i sagsforberedelsen. Sådanne procedurer findes imidlertid også i kommuner, som bevilger relativt mange førtidspensioner og fleksjob. Forskellen kan altså ikke alene forklares med en forskellig kvalitetssikring, men under alle omstændigheder kan dette bidrage til, at der træffes korrekte afgørelser.

Der fremtræder i *kommuner, der tildeler relativt få førtidspensioner*, ikke et billede af en bestemt kultur, og mange af svarpersonerne har haft svært ved at beskrive en bestemt kultur i deres jobcenter. I flere kommuner nævnes dog, at kommunen er hård eller skrap ved tildelingen af førtidspension, og at det er svært at få pension i kommunen. Der er også flere, der nævner, at fokus er på at fastholde borgerne på arbejdsmarkedet. Både i forhold til dette og i forhold til at sikre en ensartethed i sagsbehandlingen, har teamledere en central rolle.

I en kommune anføres, at hvis sagen er tilstrækkelig objektivt belyst, er der grundlag for at bevilge fleksjob eller førtidspension. Der ses ikke gennem fingre med noget, man er ”knivskarpe”, og vurderingen sker på baggrund af ressourceprofilen. Der er klare signaler ”fra oven” til, hvad der skal være, og hvad der vægtes i en pensionssag. Medarbejderne har fået en drejebog til, hvad der forventes at ligge i en sag, før den behandles. Der er oparbejdet en kultur for, at det er det ordinære arbejdsmarked på normale vilkår, som er ”mantraet i afdelingen”.

I en anden kommune angives, at kulturen bl.a. er præget af en bevidsthed om, at niveauet er ”skrapt”. Sagsbehandlerne er bevidste om det, og det betyder, at de lægger sig i selen for at få en sag belyst ordentligt. Det kan ikke betale sig at prøve at få en sag igennem, uden den er ordentligt afprøvet. Det ”skrappe niveau” går ikke langt tilbage, men er opstået over de sidste tre år. På fleksjobområdet skyldes det revisionsrapporter med mange fejl, som påviste et behov for at stramme op. Man forsøger i kommunen at holde fast i, at målet er arbejdsmarkedet, inden man begynder at tildele pension. Denne tankegang gennemsyrrer hele afdelingen.

I en kommune nævnes, at lederen kan have betydning for kvaliteten af sagsbehandlingen. Det fremhæves, at der på et område er en meget fagligt dygtig teamleder, som stiller krav til, at det faglige arbejde er i orden, og at redegørelsen laves efter loven. Denne del springes over i de andre team, hvor sagerne ikke er så velbeskrevet.

Den ledelsesmæssige dimension nævnes også i en anden kommune, hvor der angiveligt savnes ledelsesmæssig og faglig støtte, bl.a. fordi det kan være svært at få fat i en teamleder. Der er ingen angivelse af, hvad dette betyder for behandlingen af førtidspensionssager.

I en kommune angives, at der i afdelingen er en holdning om, at folk har et grundlæggende ønske om at være på arbejdsmarkedet. Jobcentret arbejder meget med inklusion som tema. Det opfattes ikke som ”lykken” at få en førtidspension, og hvis afdelingen kan finde arbejdsevne hos borgeren, så denne kan fungere i et fleksjob, vil afdelingen hellere vælge denne løsning.

Endelig anføres det i en kommune, at teamlederne har en opgave i forhold til at skabe ensartethed i sagsbehandlingen. Teamlederne gennemgår fx ti sager og kommer på den baggrund med forslag til en handlingsplan. I løbet af 2008 har der været en gejst i afdelingen, og opbakningen til sådanne tiltag er bl.a. et spørgsmål om kommunikation, ifølge denne kommune. Teamlederne følger loven og den gældende fortolkningspraksis, og herved fjernes det personlige ansvar fra sagsbehandleren. Der er tale om en ændret ledelsesstil, idet sagsbehandlerne angiveligt har været vant til, at de sad med det faglige ansvar, mens ledelsen sad med det personalemæssige ansvar. Ledelsen har derfor ikke kunnet anfægte fagligheden eller afgørelserne, men måttet stole på revisionen en gang om året. I dag er situationen helt anderledes, idet ledelsen i dag er med i sagerne, ofte helt ned i detaljen.

I *kommuner, der tildeler relativt mange førtidspensioner*, fremtræder heller ikke en kultur, der går på tværs. I én kommune kan ikke peges på en særlig kultur, men de prøver at

overholde loven til punkt og prikke. Der laves fx ledelsestilsyn for at se, om sagsbehandlerne overholder opfølgingsreglerne med hensyn til rettidighed, så ledelsen følger med, men ikke så konsekvent. Nogle sagsbehandlere er mere disciplinerede end andre, og nogle er der derfor lidt mere fokus på ved ledelsestilsyn.

I en anden kommune nævnes arbejdsmarkedsperspektivet, og at der tales job, når man er i jobcentret – det er den første indgang til enhver sag. En personlig kontakt mellem sagsbehandler og borger kan imidlertid bevirke, at sagsbehandleren nærmest bliver som en slags advokat for personen, og i sådanne tilfælde kan jobperspektivet blive forstyrret. Det påpeges dog, at de ansatte i jobcentret ikke skal være børne- og familierådgivere. Kulturen skal være således, at der kun tales om job. I denne kommune fremhæves endvidere medarbejdere med årelang erfaring på området.

I en tredje kommune nævnes, at afdelingen er hård i forhold til afprøvningen af borgerne. Det godtages ikke, at borgeren kommer i afprøvningsforløb og siger, at han/hun kun kan arbejde 12 timer. Udgangspunktet er 37 timer eller minimum 25 timer i et afklaringsforløb. Der kan kun blive tale om færre timer, hvis der foreligger lægefaglig dokumentation for, at det ikke er forsvarligt med så mange timer. I denne kommune nævnes også, at man har været gode til at tage arbejdet seriøst, har haft målsætninger og har været engagerede. Man har været gode til at sparre med hinanden. Dette kan have betydning for at få lavet et ordentligt forløb.

## 5.4 Medarbejdere: profil og rekruttering

Der har i interviewene i de ni kommuner ikke konsekvent været spurgt til medarbejdersammensætning, stabilitet i medarbejderstaben eller muligheden for at rekruttere ny medarbejdere. Der er imidlertid spontant fremkommet udsagn, der karakteriserer medarbejdersammensætning, personaleudskiftning og rekrutteringsmuligheder som forklaring på kommunens indsats i forhold til tildeling af førtidspension og fleksjob. Det efterfølgende skal derfor betragtes som eksempler på forhold, der kan have haft betydning for en kommunes sagsbehandling.

Der er to hovedtendenser. Der er kommuner, som nævner, at de har haft en stabil og erfarede medarbejdergruppe, og der er kommuner, der nævner problemer som følge af stor personaleudskiftning, typisk i forbindelse med kommunesammenlægningen og etableringen af et nyt fælles jobcenter. Der er eksempler på både det ene og det andet i de to typer af kommuner, og det kan ikke med sikkerhed konkluderes, at det ene har gjort sig stærkere gældende i én type kommune frem for det andet i relation til tildeling af førtidspension og fleksjob.

I to kommuner, som *tildeler relativt mange førtidspensioner*, nævnes, at personalesituationen har været rolig og stabil uden medarbejderflugt, og at de sagsbehandlere, der arbejder med førtidspension, har arbejdet med området i mange år og altså har en betydelig erfaring.

I en enkelt af kommunerne, som *tildeler relativt få førtidspensioner*, nævnes ligeledes, at kommunen har en stabil medarbejdergruppe, og at det er en fordel at have en sådan stabil gruppe, som kender til holdninger, strategier og tanker. Der gives endvidere udtryk for, at medarbejdergruppen har arbejdet meget holdningsorienteret og har arbejdet med at udbrede viden om loven i forhold til, hvornår en sag kan afsluttet m.m. over for de øvrige medarbejdere. Alle skal vide, hvordan loven bruges. I en anden kommune nævnes, at man på et tidspunkt (2005) søgte bestemte medarbejderprofiler til at "rydde op" i et stort antal langvarige sygedagpengesager. Der blev søgt nogle, som var "hardcore" på lovgivningen, og som vidste, hvad det handlede om – man efterspurgte "hårde" frem for "bløde" værdier. I en tredje kommune nævnes, at medarbejderne på et tidspunkt havde alt for mange sager, og da antallet

blev bragt ned, kom der ”flow” i sagerne – antallet af sager betyder altså noget for, hvor hurtigt tingene kan køres igennem.

I de tre øvrige kommuner, som tildeler relativt få førtidspensioner, nævnes en relativ stor personaleudskiftning i tilknytning til kommunesammenlægningerne, som nævnt i kapitel 4. En kommune oplevede i 2007 stor personaleudskiftning, da nogle ikke ønskede at være der, hvor de blev placeret. Mange var socialrådgivere, og da der var mangel på socialrådgivere, var det nemt for dem at finde andre job, fx inden for myndighedsområdet. Medarbejdergruppen er blevet mere stabil i løbet af 2008. Erfaringen er, at det tager en ny medarbejder 3-6 måneder at kunne lave en god fleksjob- eller førtidspensionsindstilling. Ifølge kommunen tager det et år, før sagsbehandlere har oparbejdet den nødvendige rutine på området.

I en kommune nævnes, at der på grund af den turbulente tid omkring kommunesammenlægningen var mange medarbejdere, som ikke kunne holde til arbejdspresset. Det var samtidig svært for nye medarbejdere at sætte sig ind i sager med kort varighed uden et ordentligt forløb med borgerne. I 2008 har kommunen fået penge til at ansætte nogle ekstra, så p.t. er der en god normering.

Endelig nævnes i en kommune, at den ikke er en af de kommuner, som er kommet bedst fra start. Det skyldes bl.a. lederskift efter 4-5 måneder og medarbejderskift. Mange af de ”gamle” medarbejdere har angiveligt haft svært ved at acceptere den måde, som tingene kører på nu. De søger andre job i eller uden for jobcentret. Sygedagpengeafdelingen har stort set en helt ny medarbejderstab. Det har for mange medarbejdere været svært at acceptere, at afgørelseskompetencen er afskaffet på sagsbehandlerniveau, samt at der er fokus på ensartethed og rettidighed – altså en indførelse af en faglighed, som er anderledes end tidligere.

## 6 Afklaring af erhvervsevne og opfølgning

I dette afsnit ses der på kommunernes praksis i forhold til afklaring af den enkelte borgers erhvervsevne og kommunens opfølgning i langvarige sygedagpengesager og kontanthjælpssager. Kommunernes arbejde med afklaringen af borgerens erhvervsevne har til formål at få dokumenteret, hvorvidt det er muligt at fastholde borgeren i beskæftigelse på ordinære vilkår, eller om kommunen skal hjælpe borgeren til beskæftigelse på særlige vilkår. I forhold til kommunernes praksis på dette område vil der i dette afsnit blive fokuseret på ressourceprofiler, arbejdsprøvning, metoder i opfølgningsforløbet, prioritering af bestemte grupper, særlige procedurer i sagsforløbet og brug af revalidering. Samlet set giver dette et billede af, hvorvidt der er forskelle i praksis på dette område i forhold til antallet af tildelte fleksjob og førtidspensioner i de kommuner, som har scoret henholdsvis højt og lavt i benchmarkinganalysen.

### 6.1 Afklaring af erhvervsevne

Afklaringen af erhvervsevnen er afgørende i forhold til kommunernes visitation til revalidering, fleksjob og førtidspension. Lov om aktiv socialpolitik angiver således, at revalidering kun skal ydes til ”en person med begrænsninger i arbejdsevnen”, og samtidig skal det sikres, at mulighederne for arbejde inden for det hidtidige arbejdsområde er udtømt, så en ”omskoling” dermed er nødvendig. I forhold til fleksjob er det specificeret, at borgeren skal have en varig og væsentlig begrænsning af arbejdsevnen for at kunne få bevilget et fleksjob. Førtidspension er betinget af, at arbejdsevnen er varigt nedsat, og at nedsættelsen er af et sådant omfang, at borgeren ikke vurderes at kunne udføre et arbejde, herunder et fleksjob.

Generelt viser undersøgelsen på dette område, at der ikke er nogle klare forskelle i praksis mellem de kommuner, som tildeler henholdsvis få og mange førtidspensioner. Dog peger undersøgelsen også på, at der er rum for fortolkning i forhold til den enkelte kommunes måde at afklare erhvervsevnen på, og det i sig selv kan føre til en forskellig tildelingspraksis kommunerne imellem.

Der er forskelle mellem de enkelte kommuners praksis ved arbejdsprøvning, herunder i hvor høj grad man tester borgerens erhvervsevne på andre arbejdsområder end det område, hvor borgeren tidligere har været i arbejde. Det er dog ikke muligt på baggrund af undersøgelsen at se nogle systematiske forskelle mellem kommuner, der tildeler henholdsvis få og mange førtidspensioner.

*Kommuner, som tildeler forholdsvis få førtidspensioner*, har ikke nogen specifik praksis, man klart kan adskille fra kommuner, der tildeler forholdsvis mange førtidspensioner. Blandt de kommuner, som tildeler forholdsvis få førtidspensioner, ses flere eksempler på et systematisk arbejde i forhold til afklaringen af erhvervsevnen, men det er dog ikke et forhold, som udelukkende gælder disse kommuner. De førnævnte kommuner giver udtryk for, at de arbejder med en ”trappetige”, hvor det trinvis skal afklares, om borgeren går fra ordinært job til revalidering, fra revalidering til fleksjob og endelig fra fleksjob til førtidspension. En kommune udtrykker det på den måde, at kan borgeren vende tilbage til arbejdet, stopper man der. Hvis det ikke er tilfældet, er næste trin, om borgeren kan vende tilbage til noget andet. Herefter undersøges det, om der er brug for hjælp i forhold til at vende tilbage til arbejdsmarkedet på ordinære vilkår, og først derefter overvejes revalidering. Hvis det ikke er muligt, at borgeren kan arbejde fuld tid, så kan man dernæst begynde at overveje at foretage en afklaring af erhvervsevnen og se på muligheden for et fleksjob. Først når alle disse muligheder er udtømt, overvejes en førtidspension.

Centralt i hele denne afklaringsproces er navnlig følgende forhold: ressourceprofilen, arbejdsprøvningen og de lægelige oplysninger.

*Ressourceprofilen* er, ifølge lovgivningen, et redskab til og ramme for en beskrivelse og vurdering af borgerens ressourcer, udviklingsmuligheder og barrierer i forhold til at kunne indgå i jobfunktioner på arbejdsmarkedet. Det er hensigten med ressourceprofilen (jf. Arbejdsevnebekendtgørelsen), at kommunen ved vurderingen af de enkelte elementer i ressourceprofilen skal se på mulighederne for yderligere udvikling af borgerens ressourcer i forhold til arbejdsmarkedet. Det kan ikke entydigt ses af undersøgelsen, om kommunernes arbejde med ressourceprofilerne har en selvstændig betydning i forhold til tildelingerne af fleksjob og førtidspension. I langt de fleste kommuner er der en tendens til, at ressourceprofilen bliver set i sammenhæng med arbejdsprøvningen og de lægelige oplysninger, og det snarere er disse måder at vurdere borgerne på, som har størst betydning i forhold til tildelingspraksis.

*Arbejdsprøvningen* er reguleret af §70 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, hvor det fremgår, at arbejdsprøvningen har til formål at belyse og teste borgerens arbejdsevne og mulighed for at forbedre sin arbejdsevne med henblik på, at borgeren kan blive selvforsørgende. Der er forskelle mellem de enkelte kommuners praksis på dette område, herunder i hvor høj grad man tester borgerens erhvervsevne på andre arbejdsområder end det område, hvor borgeren tidligere har været i arbejde. En kommune udtrykker eksempelvis vigtigheden af, at arbejdsprøvningsprøverne ikke skal trække de enkelte sager i langdrag, og at det er nødvendigt for den enkelte sagsbehandler at ”turde skære igennem” og afslutte en arbejdsprøvning forholdsvis hurtigt. I sådanne tilfælde skal der typisk være en begrundelse for, at ekstra arbejdsprøvninger ikke er gennemført. Begrundelsen kan være, at borgeren har været i arbejdsprøveligende forhold hos sin arbejdsgiver, hvor der er taget hensyn til borgeren. En anden begrundelse kan være en læges vurdering af, at arbejdsprøvning vil være helbredsmæssigt uforvarselig. Andre kommuner lægger derimod vægt på, at der skal være rigtig gode grunde til, at en borger ikke sendes i en fyldestgørende arbejdsprøvning, fx en svær psykisk sygdom. Arbejdsprøvningen ses her som et særligt vigtigt redskab i forhold til afklaringen af erhvervsevnen, og der lægges vægt på, at så mange som muligt skal igennem et fuldt arbejdsprøvningsforløb, selv om dette kan være tids- og ressourcekrævende.

Flere kommuner nævner, at de har arbejdet med timetal på ca. 12 timer som et pejlemærke til at skelne mellem fleksjob og førtidspension, bl.a. foranlediget af praksisundersøgelserne på området (Ankestyrelsen 2006a). Hvis borgeren kan arbejde 12 timer, er denne berettiget til fleksjob ellers at blive visiteret til førtidspension. Samtidig indebærer dette en diskussion om, hvorvidt borgeren skal være effektiv eller blot ”være til stede” i 12 timer, og en sådan vurdering åbner i høj grad muligheden for en subjektiv fortolkning. Flere kommuner henviser her netop til praksisundersøgelserne i forhold til at få hjælp til at foretage en sådan vurdering.

*De lægelige oplysninger* indhentes navnlig fra lægekonsulenter (interne og eksterne) og speciallæger. I de fleste kommuner ses et udbredt samarbejde mellem de enkelte sagsbehandlere og lægekonsulenten, da det kan være svært for den enkelte sagsbehandler at ”oversætte” en lægelig diagnose til en mere dagligdags forståelse af borgerens erhvervsevne og funktionalitet. Lægekonsulentens rolle opfattes i alle kommuner som yderst central i forhold til den samlede vurdering af erhvervsevnen, så lægekonsulentens rolle tages særskilt op i et senere afsnit (afsnit 7.1.).

## 6.2 Tilbud og metode i opfølgingsforløbet

Der er forskellige lovmæssige krav i forhold til opfølgningen i sygedagpengesager og i forhold til fleksjob. I sygedagpengesager er der varierende opfølgingsfrister (otte uger, fire uger, otte uger) i forhold til, om borgeren er indplaceret i kategori 1, 2 eller 3. I sager om fleksjob skal kommunen foretage opfølgning senest seks måneder efter, at ydelsen eller tilskuddet er udbetalt første gang, og herefter skal opfølgningen ske senest 12 måneder efter, at sagen sidst har været vurderet. Generelt for begge ordninger gælder dog, at kommunen typisk allerede ved første samtale tager stilling til udarbejdelsen af en opfølgningsplan med særligt fokus på arbejdsfastholdelse og tilbagevenden til arbejdsmarkedet, hvis dette er muligt.

Generelt peger undersøgelsen på dette område på, at der ikke er nogle systematiske og klare forskelle mellem kommuner, der tildeler forholdsvis få og forholdsvis mange førtidspensioner. Undersøgelsen indeholder dog flere eksempler på, at kommuner med fokus på en systematisk og målrettet opfølgning, som samtidig har en god personalenormering, synes at have gode resultater i forhold til at få borgere tilbage på arbejdsmarkedet på så markedsorienterede vilkår som muligt.

*Kommuner, som tildeler forholdsvis få førtidspensioner*, er kendetegnet ved i høj grad at lægge vægt på opfølgningen og den mulighed, opfølgningen indebærer i forhold til at spore borgeren ind på arbejdsmarkedet. Generelt gælder det i alle kommuner, at den enkelte sagsbehandler har en høj grad af fagligt råderum og individuel metodefrihed i forhold til opfølgningssdelen. Det væsentligste for sagsbehandleren er at danne sig et overblik over, hvor borgeren "befinder sig", og det kræver empati og udelukker en for standardiseret tilgang. Samtidig er der dog i disse kommuner en udstrakt brug af fx tjeklister, så det derved sikres, at rettidigskrav overholdes, og der sker en progression i det individuelle forløb. I særlig en kommune er dette blevet standardiseret, således at teamlederen systematisk kan følge med i, hvor langt den enkelte sagsbehandler er i forhold til opfølgningen for hver enkelt borger.

Det fremgår også af undersøgelsen, at der blandt de kommuner, som tildeler forholdsvis få førtidspensioner, er flere eksempler på proaktive kommuner. Et eksempel på dette er fra en kommune, som har iværksat en kampagneuge med fokus på borgere i fleksjob. Den pågældende kommune valgte, at alle ledige "fleksjobbere" skulle have et CV på Jobnet, selv om det ikke er et lovkrav. En annonce med 25 CV'er i kort form blev indsat i et dagblad og fulgt op ugen efter med samme annonce med status for de 25 CV'er, herunder hvor mange der var kommet i job, var på vej i job osv.

Ligesom det var tilfældet med de seks kommuner ovenfor, så er det også karakteristisk for de *kommuner, som tildeler forholdsvis mange førtidspensioner*, at der bliver lagt meget vægt på opfølgningen for dermed at sikre, at der er en progression i sagsforløbet og et fokus på tilbagevenden til arbejdsmarkedet. Der er dog en af kommunerne, som tildeler forholdsvis mange førtidspensioner, som nævner, at mange borgere bliver frustrerede over, at de skal igennem flere afprøvninger og undersøgelser, og at frustrationerne tit samler sig ved sagsbehandleren, som dermed kan føle sig presset til at lempe lidt på opfølgningskravene. En anden kommune, som tildeler forholdsvis mange førtidspensioner, nævner, at spørgsmålet om ressourcer også spiller ind. I den pågældende kommune har hver sagsbehandler over 60 sager på deres skrivebord, og selv om der lægges stor vægt på rettidighed og kvalitet i opfølgningen, så har man i kommunen måttet slække på det, da det så værst ud i forhold til arbejdsbyrde og tid i den pågældende afdeling. I denne kommune resulterede dette i en vis frustration over, at man ikke oplever at have ressourcer til at lægge den kvalitet i opfølgningen, som man egentlig gerne ville.



### 6.3 Prioritering af bestemte grupper

Borgere, der søger om revalidering, fleksjob eller førtidspension, har krav på en individuel behandling af deres sag, og alle borgere har krav på at få en fyldestgørende sagsbehandling. Samtidig er det tydeligt, at der er visse typer af lidelser blandt borgerne, der er gennemgående på tværs af kommunerne, hvor kommunerne kan vælge at prioritere en særlig indsats for dermed at ramme disse typer af lidelser mere effektivt.

Ud fra interviewpersonernes beskrivelse af indsatsen over for grupper af borgere med særlige karakteristika (fx psykiske problemer) kan der ikke peges på systematiske forskelle mellem kommuner, som tildeler forholdsvis få og forholdsvis mange førtidspensioner. Der er, som beskrevet i afsnit 3.2., i langt de fleste kommuner fokus på de langvarige sygedagpengesager, da netop disse sager på grund af refusionsreglerne i forhold til staten er en tung udgiftspost i alle kommuner. De fleste kommuner følger disse sager nøje og har opstillet måltal for antallet af sagerne, så det sikres, at antallet af langvarige sygedagpengesager minimeres løbende. Samtidig viser undersøgelsen, at der på tværs af kommunerne er en høj grad af fokus på at have målrettede behandlings- og udviklingstilbud til særlige grupper af borgere, herunder særligt borgere med psykiske lidelser. Undersøgelsen indeholder altså eksempler på en kommunal indsats på dette område, som kan have bidraget til at reducere antal tildelte førtidspensioner og fleksjob, men det kan ikke entydigt påvises gennem denne undersøgelse.

I kommuner, som tildeler forholdsvis få førtidspensioner, er der flere eksempler på, at sagsbehandlere efterlyser særlige metoder i opfølgingsforløbet i forhold til specifikke målgrupper for dermed at blive mere målrettede og effektive. Særligt i forhold til gruppen af borgere med stress og depression efterlyses der i disse kommuner nogle målrettede tilbud. En enkelt kommune fremhæver, at de har gode erfaringer med stresscoaching til dem, der er lettere til middel deprimeret eller har stress. I denne kommune er stresscoaching en del af et større kursus, hvor deltagerne samtidig gives en forklaring på, hvad det vil sige at være stresset eller have en let depression. Kommunen fremhæver her, at mange bliver beroliget af dette, hvis de bekymrer sig over, hvorfor de bliver svimle eller glemmer ting. Desuden er en coach tilknyttet, der kan tilbyde individuelle samtaler. Alt i alt fremhæver kommunen, at dette tilbud giver en større effektivitet i forhold til målgruppen af middeldeprimerede og stressede borgere.

Andre kommuner har været inde i lignende overvejelser i forhold til, om en særlig indsats for gruppen af borgere med stress og depression ville kunne gøre dem hurtigere raske og arbejdsmarkedsparate. Det har flere steder ført til, at sagsbehandlere med stress- og depressionssager er blevet opkvalificeret med en særlig tilgangsmetode til målgruppen. Som resultat af dette udvikler sagsbehandlerne en særlig måde at stille spørgsmål på og have kontakten på, som er tilpasset gruppen af borgere med stress og depression. Det kan i mange tilfælde være gavnligt med en lidt hyppigere kontakt med netop denne målgruppe, end lovkravet ellers foreskriver, ifølge disse kommuner.

Generelt fylder sagerne med psykiske lidelser mere og mere i kommunerne, og holdningen blandt flere kommuner er, at hvis man ikke gør noget særligt ved denne type af sager, så vil antallet og varigheden af disse sager kun blive ved med at vokse. Derfor benyttes typisk psykiatriske speciallægeerklæringer for at sætte ”skub” i borgerne. Begrundelsen for dette er, ifølge en kommune på området, at det ikke fungerer i længden, at borgerne går til samtaler hos egen læge og får antidepressiv medicin, hvis det indebærer, at borgeren ikke samtidig er inde i et positivt arbejdsmarkedsforløb. Det hjælper ikke disse borgere at gå for meget hjemme. Den pågældende kommune vil derfor opruste på dette område og være mere proaktiv i forhold til netop denne gruppe af borgere.

Blandt kommunerne er der generelt et vist fokus på at prioritere indsatsen over for særlige grupper, ud over prioriteringen af indsatsen over for borgere med stress og depression. En kommune nævner eksempelvis, at kommunen henviser gruppen af misbrugere til et center for socialt udsatte, som har særlige kompetencer i forhold til misbrugsbehandling. Samme kommune har også en aftale med Dansk Flygtningehjælp omkring traumatiserede flygtninge, hvilket har gjort behandlingen af denne gruppe mere effektiv.

I kommuner, som tildeler *forholdsvis mange førtidspensioner*, har man, ifølge undersøgelsen, overordnet set ikke en anden prioritering på området. På tværs af kommuner, der tildeler *forholdsvis få og forholdsvis mange førtidspensioner*, ses der dog mindre forskelle i praksis. I nogle kommuner er der en mindre skarp prioritering af særlige målgrupper og knap så målrettede behandlings- og udviklingstilbud til sådanne målgrupper, og det hænger bl.a. sammen med de enkelte kommuners størrelse og ressourcer på området. Resultatet heraf kan være, at borgere i kommuner med færre specialiserede tilbud får et mindre effektivt behandlings- og udviklingsforløb og dermed også dårligere muligheder for at indgå på arbejdsmarkedet på markedsorienterede vilkår.

## 6.4 Procedurer i sagsforløbet

Der er en række lovkrav, som skal overholdes, i sager vedrørende revalidering, fleksjob og førtidspension, og det betyder, at de enkelte kommuners procedurer i sagsforløbene grundlæggende følger det samme mønster. Centralt er arbejdsfastholdelse, udarbejdelse af ressourceprofil, arbejdsprøvning (virksomhedspraktikker), indhentning af lægeerklæringer og andre ekspertvurderinger opfølgning samt indstilling til enten revalidering, fleksjob eller førtidspension. Samtidig fremgår det dog af undersøgelsen, at de specifikke procedurer, som de enkelte kommuner anvender i sagsforløbet, kan variere, og dette kan have betydning for tildelingspraksis på området.

Generelt peger undersøgelsen på dette område på, at der i langt de fleste kommuner er fokus på en systematisk sagsbehandling, herunder en standardisering af et typisk sagsforløb i form af tjeklister og retningslinjer for, hvornår (team)ledelsen skal inddrages i sagsforløbet. It-systemer spiller en væsentlig rolle i den daglige sagsbehandling, og kommuner, som har arbejdet målrettet med denne del, har oplevet nogle væsentlige effektivitetsforbedringer. Endelig viser undersøgelsen, at de kommuner, som gør mere brug af kvalitetssikring i forbindelse med efterbehandling af sager, har et bedre grundlag end andre kommuner i forhold til at sikre sig, at afgørelserne om evt. fleksjob og førtidspension bliver truffet på et sagligt og stramt grundlag.

I kommuner, som tildeler *forholdsvis få førtidspensioner*, er der en række eksempler på, at kommunerne har udviklet systematiske procedurer i sagsbehandlingen, som gør sagsbehandlingen lettere og får sagerne behandlet hurtigere. Det er særlig brugen af tjeklister, en klar ansvarsfordeling, anvendelige it-værktøjer og kvalitetssikring i forbindelse med efterbehandling af sager, som fremhæves af disse kommuner.

Tjeklister indeholder alle de elementer, som en sag skal indeholde, før den kan indstilles til revalidering/fleksjob/førtidspension, og det sikrer, at sagsbehandlingen har været fyldestgørende, og behandlingen af sagen kan foregå uden problemer i pensionsnævnet eller en lignende bevillingsinstans. En kommune fremhæver, at deres tjekliste (procedureafklaring) har betydet et fokus på arbejdsfastholdelse som et første og meget centralt element i sagsbehandlingen, herunder virksomhedskonsulentens rolle i forhold til at se, hvorvidt hjælpemidler, kurser eller lignende kan hjælpe borgeren til at fastholde sit eksisterende arbejde.

En klar ansvarsfordeling mellem sagsbehandlere og (team)ledelse bliver også fremhævet af nogle kommuner som væsentlig i forhold til at sikre en effektiv sagsbehandling. Mindre erfarne sagsbehandlere kan have svært ved at skære igennem i konkrete sager og som resultat heraf eksempelvis forlænge en arbejdsprøvning ud over, hvad der er nødvendigt i forhold til at foretage en rimelig vurdering af erhvervsevnen, som nævnt i afsnit 6.2. En præcisering af, hvad der er sagsbehandlers opgave, og hvor (team)ledelsen skal inddrages i forhold til at sikre en effektiv sagsbehandling, fremhæves således af kommuner på området som værende væsentligt.

It-værktøjer fremhæves også som havende stor betydning i den daglige administration af sager. MediConnect fremhæves eksempelvis af mange kommuner som et effektivt redskab i forhold til at rekvirere lægeerklæringer og vurderinger. Samtidig nævnes også, at sagsbehandlingen bliver betydelig nemmere, hvis sagsbehandleren kun skal indføre oplysninger i et enkelt it-system (fx Opera) frem for, at oplysninger skal indføres i flere parallelle it-systemer. Dertil kommer, at flere kommuner nævner vigtigheden af, at (team)ledelsen hurtigt kan trække informationer ud fra it-systemet om eksempelvis rettighed i opfølgningen og dermed foretage de nødvendige prioriteringer i forhold til opsatte målsætninger.

Kvalitetssikring i forbindelse med en gennemgang af afsluttede sager er også et punkt, der fremhæves af nogle af de kommuner, som tildeler forholdsvis få førtidspensioner. Flere kommuner nævner, at de har udviklet en fast praksis i forbindelse med Den Sociale Ankestyrelses praksisundersøgelser. Denne praksis går i flere tilfælde ud over de formelle krav, som tilsiger, at praksisundersøgelserne (i henhold til retssikkerhedslovens §79a) skal behandles på et møde i kommunalbestyrelsen i de deltagende kommuner. En kommune, som tildeler forholdsvis få førtidspensioner, nævner, at praksisundersøgelserne studeres nøje i forhold til at se, hvilke præcise krav, der skal være opfyldt, før der kan tildeles fleksjob og førtidspension, og at dette har en afsmittende effekt i forhold til den daglige sagsbehandling.

I kommuner, som tildeler forholdsvis mange førtidspensioner, fremgår det af undersøgelsen, at der ikke kan påvises klare forskelle i forhold til kommunerne i undersøgelsen i øvrigt. Der er dog en forskellig vægtning og prioritering af kvalitetssikringsprocedurer kommunerne imellem. En af kommunerne fremhæver eksempelvis, at den ikke har nogle faste standarder, men baserer sagsbehandlingen på en løbende socialfaglig vurdering sammen med en lægefaglig vurdering og arbejdsprøvning. Kommunen giver udtryk for, at der ikke er noget typisk forløb, og sagsbehandlingen kommer an på, hvad borgerne fejler og øvrige individuelle forhold. I denne kommune lægges vægten altså i høj grad på den individuelle sagsbehandling, men der arbejdes dog også i varierende grad med en vis standardisering, herunder udarbejdelse af flowdiagrammer og tjeklister.

## 6.5 Brug af revalidering

Lov om aktiv socialpolitik foreskriver, at kommunerne skal påse, at revalidering kun skal bruges, hvis borgeren har begrænsninger i arbejdsevnen i forhold til ens eksisterende arbejdsområde, og der er realistisk mulighed for, at revalidering kan føre til hel eller delvis selvforsørgelse. Er disse forudsætninger opfyldt, kan kommunen tilbyde virksomhedsrevalidering eller uddannelsesrevalidering. Uddannelsesrevalidering indebærer typisk flere omkostninger for kommunen end virksomhedsrevalidering, bl.a. fordi uddannelsesrevalidering ofte har et længere forløb.

Generelt giver alle kommuner udtryk for, at der er strammet op på, hvad der gives revalidering til. Man har bl.a. strammet op i forhold til at imødekomme borgerens ønske om revalidering på et bestemt fagområde. Hvis jobmulighederne ikke er der på det fagområdet, bliver

der i dag stort set ikke givet revalidering, og det udgør en markant forskel i forhold til tidligere. Dertil kommer, at finansieringen af revalideringen er blevet ændret i 2007, hvilket har betydet, at kommuner, der har brugt uddannelsesrevalidering meget, nu har fået stærke økonomiske incitamenter til at skære ned for antallet af uddannelsesrevalideringer og i højere grad prioritere virksomhedsrevalidering.

Undersøgelsen peger på dette område på, at der generelt i kommunerne er fokus på en øget brug af revalidering, herunder særlig virksomhedsrevalidering, som opfattes som den billigste og mest målrettede form for revalidering. Dette indebærer typisk, at sagsbehandlerne skal gøre en særlig indsats i forhold til at få borgerne til at acceptere en sådan ordning, og det kræver også, at kommunen er i tæt kontakt med virksomheder i kommunen med henblik på at finde relevante jobfunktioner til en virksomhedsrevalidering. Samtidig viser undersøgelsen, at der ikke på baggrund af de foretagne interview i kommunerne kan påvises nogle systematiske forskelle mellem kommuner, der tildeler forholdsvis få og forholdsvis mange førtidspensioner.

I *kommuner, som tildeler forholdsvis få førtidspensioner*, fokuseres der på at få så mange borgere med nedsat erhvervsevne i revalidering frem for i fleksjob eller på førtidspension, men dette gælder dog ikke kun for disse kommuner. En kommune nævner således, at det kan være svært at få borgere til at acceptere en revalideringsordning, hvis deres ønske har været et fleksjob eller en førtidspension. Revalidering kræver typisk mere af borgeren end et fleksjob, så kommunens opgave er at motivere borgeren til at acceptere revalidering som den rigtige løsning i forhold til borgerens arbejdsmarkedssituation. Dette kræver en fokuseret indsats. Mange kommuner giver udtryk for, at de tildeler for få revalideringer i forhold til, hvad de burde. En kommune, som tildeler forholdsvis få førtidspensioner, giver udtryk for, at der typisk er et problem i forhold til at gøre konsekvenserne klare over for borgere, hvis de ikke accepterer en revalidering. Ifølge denne kommune, er det kommunens opgave at sige til borgeren, at muligheden er revalidering, og hvis borgeren fravælger dette, er kontanthjælp det eneste reelle alternativ.

En anden kommune nævner, at der eksisterer et problem i forhold til ekspertisen på området. Den pågældende kommune arbejder således på at lave et revalideringsteam for at få mere ekspertise på området og dermed øge antallet af revalideringer i kommunen på bekostning af fleksjob.

En kommune fremhæver, at virksomhedsrevalidering, hvor borgere optrænes i en funktion med henblik på fastansættelse, er et af de redskaber, der på evidensbaseret basis har vist sig at virke bedst, og det er kommunens opgave at være opsøgende i forhold til borgerne og virksomhederne i kommunen i forhold til at promovere og udbrede denne løsning. Samme kommune fremhæver, at grunden til, at virksomhedsrevalidering ikke bruges mere, end tilfældet er, bl.a. skyldes, at der ikke har været samme politiske fokus på området, som tilfældet har været på fleksjob- og førtidspensionsområdet. Eksempelvis har Ankestyrelsen ikke gennemført praksisundersøgelser på området i de seneste år, og der har ikke været en bred debat om tildelingskriterierne.

I *kommuner, som tildeler forholdsvis mange førtidspensioner*, ses det, at mange af de samme faktorer, som gælder for kommuner, der tildeler forholdsvis få førtidspensioner, også her gør sig gældende. Samtidig er der dog i undersøgelsen to eksempler på kommuner, der tildeler forholdsvis mange førtidspensioner, hvor der i vidt omfang er blevet gjort brug af uddannelsesrevalidering. Dette har vist sig at være en tung udgiftspost for kommunerne, særligt efter refusionen fra staten blev minimeret i 2007, og som resultat heraf har man i disse kommuner været inde i en proces i 2007 og frem, hvor man har søgt i højere grad at få borgere i ordinær beskæftigelse eller virksomhedsrevalidering frem for i uddannelsesrevalidering. Konklusionen i begge kommuner var, at "serviceniveauet var lidt for flot", og der var brug for opstramninger på området.

## 7 Særlige forhold ved tildelingspraksis

Det er fremgået af analysen, at der er nogle særlige forhold ved tildelingspraksis i forhold til fleksjob og førtidspension, som kræver en nærmere analyse. I dette afsnit tages først lægekonsulentens rolle op, idet alle kommuner har understreget navnlig lægekonsulentens centrale rolle i hele tildelingsforløbet. Dernæst ser vi nærmere på, i hvilken grad borgernes egne ønsker inddrages i forbindelse med tildeling af fleksjob og førtidspension. Baggrunden for at tage netop dette forhold op er, at lovgivningen på området<sup>3</sup> betoner, at der i sagsbehandlingen skal tages udgangspunkt i borgernes egne ressourcer og udviklingsmuligheder, men samtidig er det fremgået i analysen, at kommunerne fortolker dette forhold ganske forskelligt, og at det umiddelbart synes at have en væsentlig betydning for tildelingspraksis på området.

### 7.1 Lægekonsulentens rolle

Generelt viser undersøgelsen, at lægernes rolle i tildelingen af fleksjob og førtidspension er central af en række grunde. Som læge sidder man inde med vigtig baggrundsviden om den enkelte borger, og lægerne har gode muligheder for at øve indflydelse på deres patienter og iværksætte en behandling i kraft af deres kendskab til dem. Dertil kommer, at de nye lægeerklæringer fra 2005 indebærer, at lægeerklæringen skal udfyldes i samarbejde med den enkelte patient, og at der i den forbindelse skal være en dialog omkring patientens arbejdsforhold. Lægernes særlige forudsætninger og kompetencer gør altså deres rolle i en sygdomsopfølgning helt central, hvilket også bekræftes af en nylig undersøgelse på området (Damgaard og Boll 2007).

Ser man mere specifikt på lægekonsulentens rolle, bekræftes dette overordnede billede. Lægekonsulentens rolle i forhold til tildeling af fleksjob og førtidspension beskrives af alle kommuner som værende særlig væsentlig, idet den generelle lægelige vurdering i langt de fleste tilfælde er omdrejningspunktet for vurderingen af arbejdsevnen, og lægekonsulentens rolle i den lægelige vurdering er helt central. Ser man nærmere på lægekonsulentens rolle, fremgår det, at der navnlig er tre forhold, som synes at have betydning for lægekonsulentens centrale funktion i tildelingspraksis på området: lægeerklæringernes autoritative status, samarbejdet med sagsbehandlerne og samarbejdet med læger/speciallæger.

Det er ikke muligt på baggrund af undersøgelsen at differentiere på dette område mellem kommuner, som tildeler henholdsvis relativt få og relativt mange førtidspensioner, men undersøgelsen efterlader det indtryk, at der mellem kommuner kan være forskel på den lægefaglige bedømmelse af borgernes arbejdsevne.

Lægeerklæringernes autoritative status handler om, at det for sagsbehandleren og kommunen er nemmere at få en sag igennem, hvis der foreligger en klar lægelig dokumentation. Denne dokumentation vejer i langt de fleste tilfælde tungere end en ressourceprofil, arbejdsevnetoder eller lignende, og det hænger sammen med, at en lægelig vurdering ikke i samme grad bliver draget i tvivl som andre typer af dokumentation, og en afgørelse derfor nemmere kan træffes på dette grundlag. Et eksempel på dette er nyere diagnoser, som piske-smæld eller fibromyalgi, hvor kommunerne generelt lægger særlig stor vægt på lægekonsulentens vurdering i afgørelsen af sagerne, da det ellers kan være svært at tilvejebringe et klart beslutningsgrundlag. Et andet eksempel på, at det lægelige vægter højest, nævnes af en anden kommune, som giver udtryk for, at der ikke er problemer med førtidspension i sager med lægelige begrundelser for uarbejdsdygtigheden, hvis sagerne bringes for ankenævnet.

---

<sup>3</sup> Bekendtgørelse nr. 552 af 19. juni 2003.

Samarbejdet med sagsbehandlerne drejer sig generelt om, at sagsbehandlerne har brug for at inddrage lægekonsulenterne i forhold til at forberede og afklare en specifik sag. Eksempelvis har sagsbehandlerne typisk brug for lægekonsulentens vejledning i forhold til at forberede spørgsmål ved indhentning af lægeerklæringer og attester, idet lægerne efterspørger så præcise og velovervejede spørgsmål som muligt. Et andet eksempel, hvor sagsbehandlerne har brug for lægekonsulenternes ekspertise, er i forhold til fortolkning af speciallægeerklæringer, som ligger uden for sagsbehandlerne ekspertisefelt. Det fremhæves dog også af flere kommuner, at det er en balancegang for den enkelte sagsbehandler at vurdere, hvornår sagsbehandleren selv kan læse sig til noget, og hvornår sagsbehandleren skal inddrage lægekonsulenten. Alt, der skal videre til andre i sagsforløbet, herunder lægekonsulenten, betyder længere sagsbehandlingstid.

Samarbejdet med læger/speciallæger på området drejer sig bl.a. om rollefordelingen og myndigheden på området. Det er bl.a. blevet påvist, at lægerne ofte fremhæver som et kritikpunkt, at der ikke i tilstrækkelig grad tages hensyn til deres faglige vurdering i den endelige indstilling, mens lægekonsulenterne på den anden side fremhæver, at den enkelte familielæge i for lille grad tænker arbejdsmarkedsrettet i deres indsats over for patienterne (Damgaard og Boll 2007). En kommune i undersøgelsen fremhæver eksempelvis, at skiftet af lægekonsulent i forbindelse med kommunesammenlægningen i 2007 betød en ændring i praksis på området, som alene kunne tilskrives den nye lægekonsulent.

Samlet set bekræfter undersøgelsen det overordnede billede, som er kendt fra tidligere undersøgelser, at lægekonsulenten og den lægelige vurdering står helt centralt i forhold til afklaringen af erhvervsevnen og tildelingen af fleksjob og førtidspension (Damgaard og Boll 2007). Specifikt peges der i denne rapport på lægeerklæringernes autoritative status og lægekonsulenternes samarbejde med henholdsvis sagsbehandlere og læger/speciallæger som væsentlige forklaringer på lægekonsulentens centrale rolle i tildelingspraksis på området. Samtidig fremgår det dog også af interviewene, at der lægges vægt på en overensstemmelse mellem lægeerklæringer og arbejdsprøvning, og hvis der ikke er en sådan overensstemmelse – fx at borgeren klarer arbejdsprøvningen i overensstemmelse med den lægelige vurdering af arbejdsevnen – så foretages typisk en ny arbejdsprøvning.

## 7.2 Borgernes egne ønsker

Det er centralt i forhold til sagsbehandlerens arbejde med den enkelte borgers arbejdsevne, at der ikke kun foretages en vurdering ud fra fysiske, psykiske og sociale kriterier, men at der også arbejdes med at udvikle borgerens muligheder for at komme i arbejde ud fra borgerens egne ressourcer og interesser. Dette er fastslået i arbejdsevnebekendtgørelsen<sup>4</sup>, hvor det bl.a. specificeres, at der skal udarbejdes en ressourceprofil på hver enkelt borger, der indgår i et sagsforløb. Denne ressourceprofil skal indeholde en række elementer, herunder borgerens interesser, arbejdsidentitet, arbejdsrelevante ønsker og præstationsforventninger m.m.

Spørgsmålet, som denne undersøgelse rejser, er, hvorvidt der er forskel på kommunernes praksis på dette område. Er der forskel på i hvor høj grad borgernes egne ønsker inddrages i sagsforløbet i henholdsvis de kommuner, som tildeler forholdsvis få førtidspensioner, og de kommuner, der tildeler forholdsvis mange førtidspensioner?

Generelt gælder det på dette område, at der i forhold til at inddrage borgerens egne ønsker i en konkret sag er blevet strammet op i alle kommuner. Vægten er generelt på lovkravene i forhold til den faglige afklaring af erhvervsevnen, og de muligheder denne afklaring giver

---

<sup>4</sup> Bekendtgørelse nr. 552 af 19. juni 2003.

i forhold til borgerens arbejdssituation. Der gives eksempelvis ikke automatisk fleksjob eller førtidspension, hvis borgeren ønsker dette, men der arbejdes tværtimod på at få borgeren til at acceptere, at tildelingen af fleksjob og førtidspension beror på en afklaring af arbejdsevnen og mulighederne for at udvikle den, og målet er at få borgeren i beskæftigelse på så ordinære betingelser som muligt. Samtidig viser undersøgelsen dog, at der er mindre forskelle i praksis, selv om de ikke entydigt kan henføres til kommuner, som tildeler henholdsvis forholdsvis få førtidspensioner og forholdsvis mange førtidspensioner. I nogle kommuner presses borgeren meget i forhold til at få borgeren til at acceptere et arbejde på mere ordinære vilkår, end borgeren selv umiddelbart er indstillet på, mens man i andre kommuner tager mere hensyn til borgerens individuelle situation og ønsker. To kommuner nævner her, at størrelsen af kommunen kan spille en rolle, idet man før kommunalreformen i mindre kommuner med et stærkt lokalt præg kan have sværere ved at se bort fra individuelle ønsker, da man i disse kommuner typisk har et større personligt kendskab til borgerne.

I *kommuner, som tildeler forholdsvis få førtidspensioner*, er der flere eksempler på, at der fokuseres på at få tilvejebragt en præcis vurdering af borgerens arbejdsevne og et arbejde på disse vilkår, end der fokuseres på at inddrage borgerens egne ønsker og forventninger på området. En kommune giver udtryk for, at det er kutyme for sagsbehandlerne at henvise til lovkravene på området i forhold til en afklaring af erhvervsevnen, så sagsbehandleren dermed får fokus væk fra borgernes egne ønsker og forventninger i forhold til fleksjob og førtidspension. En anden kommune nævner, at borgerne presses meget. Denne kommune får mange borgere, som ønsker sig fleksjob og kan ikke se anden udvej. Kunsten for sagsbehandlerne er at få borgerne til at se, at der er andre muligheder, og få borgerne til at acceptere en revalidering eller et arbejde på ordinære vilkår.

I *kommuner, som tildeler forholdsvis mange førtidspensioner*, kan der på baggrund af undersøgelsen ikke konstateres nogen klare forskelle i forhold til kommuner i øvrigt. I undersøgelsen er der dog et eksempel på en kommune, som giver udtryk for, at borgerens holdninger spiller en markant rolle. Kommunen lægger vægt på dialogen mellem sagsbehandleren og borgeren, og betoner, at man i fællesskab forsøger at finde de rigtige løsninger. Det er denne kommunes erfaring, at de løsninger, der virker, er dem borgerne selv har ejerskab til. Derfor er det vigtigt at få dem til at "tænke med". Samme kommune giver dog også udtryk for, at borgeren ikke får lov til at "tænke med" på en førtidspensionssag, medmindre borgeren også indgår i en arbejdsprøvning og lever op til andre formelle krav. Samtidig fremgår det også, at borgerinddragelsen har til formål at motivere borgeren til at indgå i et arbejdsmarkedsforløb, og at inddragelsen af borgeren ikke har betydning for afgørelsen om tildeling af evt. fleksjob eller lignende.

## 8 Litteratur

Ankestyrelsen (2006a): *Ankestyrelsens praksisundersøgelser. Fleksjob.*

Ankestyrelsen (2006b): *Ankestyrelsens praksisundersøgelser. Førtidspension.*

Ankestyrelsen (2007): *Ankestyrelsens praksisundersøgelser. Førtidspension til personer med en psykisk lidelse.*

Damgaard, B. og J. Boll (2007): *Opfølgning på sygedagpenge. Kommuners, lægers og virksomheders erfaringer med de nye regler.* SFI Rapport 07.01.

Hansen, E.B.; M. Frederiksen og L. Eskelinen (2006): *Flygtninge og familiesammenførtes integration på arbejdsmarkedet – har kommunernes integrationsindsats betydning for integrationen?* FOKUS, København.

Kolodziejczyk, C.; H. Lindegaard Andersen, K. Blume Jensen og S. Hald Andersen (2009): *Kommunernes tilkendelse af førtidspension og visitering til fleksjob. En benchmarkinganalyse af kommunernes indsats.* AKF, København.

Rosdahl, A. (2004): *Aspekter af integrationsindsatsen i 6 kommuner – en kvalitativ opfølgning på en kvantitativ benchmarkinganalyse.* Arbejdsrapport 3:2004, SFI, København.



## English Summary

Eigil Boll Hansen, Ulf Hjelmar and Thea Suldrup Jørgensen

### **The Granting of Anticipatory Pension and Flex-Jobs**

A Qualitative Analysis of Differences in Practice in Danish Municipalities

A benchmarking analysis was performed by AKF, Danish Institute of Governmental Research for the purpose of examining differences in practice at the municipal level with regard to the granting of anticipatory pension or flex-jobs<sup>5</sup> to persons with a permanently reduced ability to work, allowing for the facts that the composition of the population served differs from one municipality to another, and that different municipalities operate under different conditions (Kolodziejczyk et al. 2009). That quantitative analysis indicated that there was great variation in municipal practice, and that consequently it might be “easier” to be granted anticipatory pension in one municipality than in another. In the light of that analysis, AKF has carried out a follow-up qualitative study in nine municipalities to investigate possible explanations of this variation in practice.

In the qualitative study, we focused on whether differences in municipal practice with regard to the award of anticipatory pension and flex-jobs could be explained by differences related to:

- the assessment of when ability to work is permanently reduced to such a degree that the person will not be able to provide for himself or herself;
- the municipality’s endeavours to test the ability to work of persons being assessed and have them enter work on terms that are as ordinary as possible.

We also sought to identify contextual differences in the granting of anticipatory pension and flex-jobs. The context is determined for each municipality by its particular policy goals and priorities relating to this area of its responsibilities, the limits of available resources, specific initiatives related to the local government reform that took place in January 2007 along with the establishment of the new job centres, and any particular organisational features affecting it with regard to the processing and finalisation of flex-job and anticipatory pension cases.

The study indicates that the differences between the municipalities in the volume of flex-jobs and anticipatory pension granted can be linked in part to their handling of long-term cash benefit and sickness benefit cases. In several districts, a backlog of cases had arisen following the local government reorganisation of 1 January 2007, which coincided with the establishment of the new job centres. Many municipalities also experienced a lot of pressure on staff, and as a result of these circumstances a large number of unresolved cases had accumulated in many districts since 2006. Those districts that awarded relatively few anticipatory pension in 2006/7 seem to have been in a period in which they gave lower priority to resolution of cases of long-term recipients of cash benefit or sickness benefit, and one consequence of this was the prolongation of many sickness benefit cases beyond 52 weeks.

On the other hand, the study found there were municipalities which had directed extra resources in the period under consideration to clearing up the case backlog, including the cases of long-term recipients of sickness benefit. This resulted in a temporary rise in the number of people being granted anticipatory pension and flex-jobs, and this was reflected in the

---

<sup>5</sup> A flex-job is a subsidised job awarded, if a person’s capacity for work is reduced to such an extent that it makes self-support impossible, even in a flexible working arrangement.

benchmarking analysis, where these municipalities were classed as granting relatively many anticipatory pensions and flex-jobs in 2006/7. In their case, this can accordingly be ascribed largely to their strategy for dealing with a case backlog.

The presence of a group of stable and experienced council employees can contribute to a higher degree of continuity in case processing and to the resolution of complicated cases, and thereby to a quicker assessment and more stable rate of granting flex-jobs and anticipatory pension, so that case backlogs are avoided. In recent years it has been difficult for many municipalities – especially in the peripheral areas – to retain and recruit experienced employees with a specialised social work background, and this has inevitably influenced case processing, especially with regard to the complicated and lengthy cases. High staff turnover rates and fluctuating staffing level allocations can have an adverse effect, leading to case backlogs in lengthy cash benefit and sickness benefit cases, and to fluctuating rates of granting anticipatory pension.

In all districts, the *medical* assessment of ability to work, together with work trials, constitutes an important part of the basis for the decision on award of anticipatory pension. The municipalities' medical officers have decisive influence on the outcome of the consideration of the medical report concerning ability to work. Several statements were made in the interviews that gave the impression that the medical assessment of when ability to work was permanently reduced to a level giving entitlement to anticipatory pension had been the decisive factor in granting anticipatory pension. We have no basis to conclude that different medical assessment of ability to work explains the different volumes of anticipatory pension granted in the municipalities we studied, but there is a strong indication that it plays a substantial role in relation to the variation between municipalities in the granting of anticipatory pension.

The benchmarking analysis indicated that difference in assessment of ability to work was particularly likely in cases of mental problems (Kolodziejczyk et al. 2009). In the interview study, there was for example one municipality that attached particular importance to being proactive towards persons with psychiatric conditions, as its experience in the area demonstrated that a gradual and gentle adaptation to the labour market had a decisive influence on the ability to work. This approach may conflict with the person's own wishes and beliefs as to his or her own ability to work, and for precisely that reason this district urged its social workers to be particularly attentive to a gradual and ongoing adjustment to the labour market for the group of clients with mental problems.

In municipalities that granted relatively few anticipatory pensions, there seems to have been a tendency that *the grant of flex-jobs had been centralised* by placing the authority with a department manager or with a team or board. This may have tightened up the requirements for the grant of flex-jobs. However, there are also examples of similar centralisation in districts that granted relatively many anticipatory pensions.

The study did not yield indications of the existence in those municipalities that granted relatively few anticipatory pensions of a particular *preventive policy* to counteract a tendency for the ability to work of recipients of cash benefit or sickness benefit to be reduced to such a degree that they would become entitled to anticipatory pension. However, there were districts that reported special programmes aimed at certain medical conditions (e.g., mental conditions) or complexes of problems; but the method used in this study does not provide a basis to conclude whether such programmes have influenced the rate of granting of anticipatory pension or flex-jobs. These are complicated processes, in which to identify possible effects would require a completely different study design.

Nor have we identified differences between municipalities with regard to *policy goals and priorities* in their efforts in relation to employment and the disabled. It is a general goal

in all districts to reduce the number of long-term recipients of cash benefit and sickness benefit. However, it appears that generally there are no policy goals regarding the rate of granting anticipatory pension or flex-jobs. The study further found that generally there were no budget limits in relation to the granting of flex-jobs or anticipatory pension.

# Bilag 1

## Interviewguide: Om kommunernes praksis ved tildeling af førtidspension og fleksjob – ledere og sagsbehandlere

### Præsentation af forskningsprojektet

Interviewene skal overordnet afdække, hvilke forhold der gør sig gældende i den enkelte kommunes praksis i forhold til tildeling af førtidspension og fleksjob. Baggrunden for dette er, at en kvantitativ analyse på området foretaget af AKF har vist, at der er store forskelle kommunerne imellem i tildelingen af førtidspension. Vores undersøgelse har til formål at afdække, om forskellene kan skyldes:

- bedømmelsen af, hvornår arbejdsevnen er varigt nedsat og har et omfang, så pågældende ikke vil være i stand til at blive selvforsørgende,
- kommunens indsats for at revalidere mv. og efterprøve borgernes arbejdsevne.

I alt ni kommuner er udvalgt til interview. Der gennemføres to interview i hver kommune med henholdsvis en leder og en sagsbehandler.

Forskningsprojektet er finansieret af Arbejdsmarkedskommissionen. Det vil blive afrapporteret og offentliggjort i maj 2009.

Jeg vil bede dig tænke på praksis siden kommunalreformen under interviewet.

### 1. Kort præsentation af interviewperson

- a. Kunne du kort fortælle, hvilken stilling du har, og hvilken funktion du har i forhold til tildeling af førtidspension og fleksjob? Hvilken uddannelse og erfaring på området?

### 2. Åbent spørgsmål omkring grundene til, at kommunens praksis på området er, som tilfældet er

- a. Man kan liste landets kommuner i forhold til nytilgangen til førtidspension og fleksjob, så der i den ende af listen optræder kommuner, der tildeler relativt mange borgere førtidspension og fleksjob og i den anden ende er kommuner, som tildeler relativt få borgere førtidspension og fleksjob. Har du nogen fornemmelse af, hvor din kommune befinder sig på sådan en liste?
- b. Hvorfor tror du, at I har denne placering på en sådan liste? (Her skal gøres opmærksom på, at listen er rensat for de forskellige vilkår, der kan gøre sig gældende for kommunerne, således at det alene er kommunernes praksis på området, der bestemmer, hvor de ligger på listen).
- c. Mener du, at der er nogle særlige forhold, der gør sig gældende i din kommune, som har betydning for antallet af sager med førtidspension og fleksjob?
- d. Hvad har kommunalreformen betydet for behandling og tildeling af fleksjob og førtidspension?

### 3. Politisk prioritering og kommunens økonomi

- a. Hvad er den overordnede politiske prioritering i kommunen med hensyn til at få langvarige sygedagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere i match 4 og 5 i job frem for på førtidspension?
- b. Er der nogen politiske målsætninger for matchgruppe 4 og 5 og for langvarige sygedagpengemodtagere?
- c. Er der nogen politiske målsætninger for tilgangen til førtidspension og fleksjob?

- d. Spiller hensynet til kommunens økonomi og budget nogen rolle i forhold til tilgangen til førtidspension og fleksjob? (Man kunne fx forestille sig, at borgere på invalidepension er nemmere at budgettere med end borgere, der er i gang med en forebyggende indsats på området).
- e. Er der budgetmæssige begrænsninger eller normer for antal tildelinger af førtidspension og fleksjob?
- f. I hvilken grad er der ressourcer til fx aktivering, arbejdsprøvning og revalidering af borgere i matchgruppe 4 og 5 samt med langvarig kontanthjælp?
- g. I hvilken grad er der ressourcer til rådighed i forhold til forberedelse af førtidspensions-sager og fleksjob?

#### **4. Organisering**


- a. Hvordan er opgaverne i jobcentret organiseret? Hvor er opfølgning over for matchgruppe 4-5 og langvarige sygedagpengemodtagere placeret? Forberedelse og afklaring af førtidspension?
- b. Hvem sidder i kommunens pensionsnævn (førtidspensionsudvalg)?
- c. Kan du pege på en særlig kultur i jobcentret, som kunne have betydning for antallet af førtidspensions-sager?

#### **5. Opfølgning og afklaring af erhvervsevne**

- a. Hvad er et typisk forløb ved forberedelse af førtidspensionssager og tildeling af pension? Er der normer eller uskrevne regler for omfanget af arbejdsprøvning, lægelige erklæringer eller andre ekspertvurderinger?
- b. Hvordan tilrettelægger I typisk det individuelle kontaktførløb i fx langvarige sygedagpengesager og matchgruppe 4 og 5? Er der særlige planer for sygeopfølgning, og hvordan gennemføres opfølgningssamtaler? Er der en hyppigere opfølgning end den lovpligtige? Er det en optimal måde at gøre tingene på?
- c. Har en indsats over for bestemte grupper været prioriteret siden jobcentrets etablering (januar 2007)?
- d. Anvender I særlige metoder eller tilgange i opfølgningsforløbet? Fx særlige terapeutiske tilgange.
- e. Har I særlige tilbud i forhold til borgere med specifikke helbredsmæssige, psykiske eller sociale problemer – misbrugere, hjemløse, psykisk syge, handicappede?
- f. Hvordan vurderes det, at en person har behov for fleksjob eller førtidspension? Hvad skal der til?
- g. Hvad gøres for at sikre sig, at erhvervsevnen er så lille, at mulighederne på arbejdsmarkedet er udtømt (fx arbejdsprøvning eller andre måder at afdække mulighederne på arbejdsmarkedet)?
- h. Hvordan inddrages ekspertise til afklaring af erhvervsevnen? Hvilken ekspertise har kommunen adgang til, og hvilken ekspertise bruges?
- i. I hvilken udstrækning inddrages psykiatrisk ekspertise ved psykisk sygdom?
- j. Hvis vi ser på revalideringssager... Hvad skal der til for at iværksætte revalidering? Hvor meget bruges revalidering? Hvordan tilrettelægges opfølgningen i revalideringssager for at sikre, at erhvervsplaner overholdes, og revalidenten får den nødvendige støtte?
- k. Hvordan vil du generelt beskrive jeres muligheder for at finde job på særlige vilkår i jeres kommune?
- l. I hvilken udstrækning påbegynder kommunen en sag om førtidspension til personer, der ikke selv har søgt?

## 6. Om tildelingspraksis

- a. Kan du sige noget generelt om, hvad der skal til for at få tildelt fleksjob og førtidspension her i kommunen? Kan der formuleres nogen generelle kriterier? Hvordan vægtes forskellige problemstillinger og vurderinger (lægelige, psykiske, socialfaglige)? Hvordan vurderer man nyere diagnoser som fx piskesmæld og fibromyalgi?
- b. Hvilken rolle spiller borgerens alder for vurderingen af en førtidspensionssag i kommunen?
- c. Hvilken rolle spiller borgerens egne ønsker og vurderinger for tildeling af fleksjob og førtidspension?
- d. Hvilke krav til dokumentation stiller pensionsnævnet for at tilkende førtidspension?
- e. Hvis du med dine egne ord – her afslutningsvis – kort skulle karakterisere kommunens praksis ved tildeling af førtidspension og fleksjob, hvad er så væsentligt at sige...
- f. Var der forskel på praksis mellem de ”gamle” kommuner?
- g. Har praksis ændret sig siden kommunesammenlægningen?



*Dette working paper peger med udgangspunkt i en række interview i ni forskellige kommuner på forskelle i kommunernes praksis, der kan forklare variationer i omfanget af tildelte førtidspensioner og fleksjob. Undersøgelsen peger på, at disse forskelle kan henføres til en række forskellige forhold, herunder:*

- *den måde, som den enkelte kommune har håndteret langvarige kontanthjælpssager og sygedagpengesager på, hvilket i en række tilfælde har drejet sig om håndteringen af en sagspukkel som følge af kommunalreformen pr. 1. januar 2007, som faldt tidsmæssigt sammen med etableringen af jobcentre,*
- *den rolle, som den enkelte kommunes lægekonsulenter har i forhold til bedømmelsen af, i hvilken grad arbejdsevnen hos hver enkelt klient er varigt nedsat til et niveau, som berettiger til førtidspension,*
- *en række organisatoriske forhold i de enkelte kommuner, herunder en centralisering af beslutningskompetencen hos en afdelingsleder eller et team/råd frem for hos den enkelte sagsbehandler.*