



Januar 2012

Sagsnr.
2011-181095

Dokumentnr.
2011-918907

Sagsbehandler
Mogens Damsø

Retsregler om tilkendelse af fleksjob

Betingelserne for at visiteres til fleksjob fremgår af § 70 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og grundlaget for en afgørelse fremgår af lovens § 70a.

Heraf følger det, at visitation til fleksjob forudsætter en væsentlig og varig nedsættelse af arbejdsevnen. Det betyder, at arbejdsevnen varigt skal være nedsat med minimum ca. halvdelen.

Der kan først visiteres til fleksjob, når alle relevante tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats samt andre foranstaltninger, herunder eventuelt forsøg på omplacering på arbejdspladsen har været afprøvet for at bringe eller fastholde den pågældende i ordinær beskæftigelse.

Det betyder, at der som hovedregel ikke kan visiteres til et fleksjob, før der har været foretaget en praktisk afprøvning, medmindre at dette er åbenbart formålsløst.

Fleksjob kan tildeles borgere, der ikke modtager social førtidspension, og som ikke kan opnå eller fastholde beskæftigelse på normale vilkår på arbejdsmarkedet.

Betingelserne for at visiteres til fleksjob fremgår jf. bilag af § 70 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og grundlaget for en afgørelse fremgår af lovens § 70a.

Når borgeren er visiteret til et fleksjob, har kommunen pligt til at forsøge at skaffe borgeren et fleksjob, men ingen objektiv pligt til at skaffe borgeren et konkret fleksjob. Efter 6 måneders ledighed inden for 9 måneder efter visitation til fleksjob, har borgeren efter ønske ret til at blive henvist til en anden aktør med henblik på formidling af et fleksjob. Såfremt borgeren har været ledig i 12 måneder inden for 18 måneder efter visitationen til fleksjob, skal kommunen henvise borgeren til en anden aktør med henblik på formidling af fleksjob – dog først, når kommunen har vurderet, at borgeren fortsat opfylder betingelserne for fleksjob.

Det er de regionale beskæftigelsesankenævn i Statsforvaltningerne, der behandler klager fra borgere over jobcentrenes afgørelser vedrørende blandt andet fleksjob. Nævnenes afgørelser kan påklages til Ankestyrelsen, som dog kun behandler klagen, hvis Ankestyrelsen vurderer, at denne har generel eller principiel betydning.

Center for Driftsunderstøttelse

Abel Cathrines Gade
13+
17
1654 København V

Telefon
3317 3282

Telefax
3317 3223

E-mail
E274@bif.kk.dk

EAN nummer
5798009710185

www.kk.dk

Ankestyrelsen er en selvstændig styrelse under Social- og Integrationsministeriet og er landet øverste klageinstans og praksiskoordinerende myndighed på velfærdsområdet.

Ankestyrelsen er en uafhængig administrativ domstolslignende myndighed, der behandler knap 25.000 klagesager årligt.

En række af disse afgørelser er Principafgørelser, der offentliggøres som retskilder i Ankestyrelsens database over Principafgørelser, som kommunerne har pligt til at følge.

Visitation til fleksjob forudsætter en væsentlig og varig nedsættelse af arbejdsvevnen.

Det betyder, at arbejdsvevnen varigt skal være nedsat med minimum ca. halvdelen. Dette fremgår af Ankestyrelsens principafgørelse N 11-06 (bilag), hvor Ankestyrelsen blandt andet anfører: *Vurderingen af arbejdsvevnen måtte efter Ankestyrelsens opfattelse ses i lyset af, at kommunens tilskud mindst var halvdelen af lønnen. Der henvistes til § 71, stk. 2 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, hvorefter tilskuddet er halvdelen eller totredjedele af lønnen, afhængigt af graden af den nedsatte arbejdsvevne.*

Der kan først visiteres til fleksjob, når alle relevante tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats samt andre foranstaltninger, herunder eventuelt forsøg på omplacering på arbejdspladsen har været afprøvet for at bringe eller fastholde den pågældende i ordinær beskæftigelse.

Det betyder, at der som hovedregel ikke kan visiteres til et fleksjob, før der har været foretaget en praktisk afprøvning, medmindre at dette er åbenbart formålsløst.

Ministerielle vejledninger til kommunerne indeholder ingen anvisninger på, hvornår afprøvning kan undlades.

Ankestyrelsen har imidlertid i principafgørelser og i praksisundersøgelser forholdt sig hertil.

Ankestyrelsen har eksempelvis i principafgørelse N-8-07 (bilag) truffet afgørelse i en fleksjobsag, hvor Ankestyrelsen fandt afprøvning åbenbart formålsløst under hensyn til *ansøgers alder, tidligere erhvervsforløb og kompetencer samt de lægelige oplysninger om lidelsens art og omfang.*

Der var tale om en uddannet lærer som havde arbejdet som sådan siden 1997. Hun havde i en årrække været ansat på en specialskole for børn med autisme og Aspergersyndrom. Hun led af tilbagevendende mani og depression. Der havde ikke været iværksat forsøg på ompla-

cering eller arbejdsprøvning på en anden arbejdsplads. Ankestyrelsen begrundede blandt andet afgørelsen med, at det var lægeligt dokumenteret, at lidelsen medførte, at yderligere afprøvning måtte anses for åbenbart formålsløst.

Principafgørelse N 4-05 (bilag) er et eksempel på en borger, som Ankestyrelsen har fundet ikke er berettiget til et fleksjob.

Der var tale om en 47 årig mand, der var uddannet som elektromekaniker. Han var ansat i forsvaret og havde udover opgaver inden for elektronikken administrative opgaver. Han havde sideløbende hermed læst til merkonom. Pågældende havde i 1987 en nethindeløsning og var blevet blind på højre øje. Han havde problemer med at læse små bogstaver og tekst på hvidt papir og at stille skarpt/fokusere ved læsning. Endvidere havde han siden 1988 haft problemer med højre knæ, hvilket betød, at han ikke kunne løbe og heller ikke ligge på knæ. I 1988 var der påvist rytmeforstyrrelser i hjertet, men denne tilstand var aktuelt velbehandlet.

Pågældende søgte fleksjob hos hidtidig arbejdsgiver, efter at han forinden på sin arbejdsplads havde været afprøvet i forskellige arbejdsfunktioner, hvor der kunne tages hensyn til de helbredsmæssige gener. Arbejdspladsen havde vurderet, at ansøger ikke var i stand til at arbejde indenfor sit hidtidige arbejdsområde på ordinære vilkår.

Ankestyrelsen begrundede afgørelsen med følgende: *Begrundelsen var, at arbejdsevnen på det foreliggende grundlag ikke kunne anses for varigt nedsat i et sådant omfang, som forudsattes ved ansættelse i et fleksjob med løntilskud.*

Ankestyrelsen lagde vægt på oplysninger om de helbredsmæssige forhold, herunder oplysning om ansøgers nedsatte syn. Ankestyrelsen lagde også vægt på, at der ikke var sket en tilstrækkelig afprøvning til, at der kunne visiteres til fleksjob. Ankestyrelsen fandt ikke, at den afprøvning i forskellige arbejdsfunktioner, der havde fundet sted på ansøgers arbejdsplads, udelukkede iværksættelse af yderligere foranstaltninger med henblik på beskæftigelse på normale vilkår.

Ankestyrelsens principafgørelser nr. A 9-99, sag nr. 2, N 9-07 og 110-09 jf. bilag er yderligere eksempler på Ankestyrelsens praksis om tilkendelse af fleksjob.

Københavns Kommune deltog i Ankestyrelsens seneste praksisundersøgelse om fleksjob og ledighedsydelse fra juni 2010.

Formålet med undersøgelsen er ift. fleksjob, at vurdere om kommunernes afgørelser om bevilling af fleksjob er i overensstemmelse med lovgivning og Ankestyrelsens praksis.

Københavns kommune har bidraget til undersøgelsen med 5 sager om bevilling af fleksjob.

Ankestyrelsen vurderer, at bevilling af fleksjob i den ene af sagerne ikke er i overensstemmelse med regler og praksis.

Ankestyrelsen finder i den konkrete sag, at ansøgeren ikke er arbejdsprøvet i tilstrækkelig grad forud for tilkendelsen af fleksjob. Ansøger har foruden psykiske lidelser sclerose, som ikke har medført større fysiske problemer, men som sammen med de øvrige psykiske problemer har medført lettere kognitive hukommelsesmæssige og planlægningsproblemer. Ankestyrelsen finder, at ansøgeren burde have været arbejdsprøvet under hensyntagen til disse problemer, og at pågældende muligvis ville kunne få arbejde på normale vilkår, evt. på nedsat tid, hvis ambitionsniveauet blev sat ned.

Fleksjob – arbejdsprøvning og generelle dokumentationskrav

Som det fremgår af beskæftigelsesindsatslovens § 70, stk. 1, kan fleksjob tilkendes til borgere, der ikke modtager førtidspension og er mellem 18 og 65 år, hvis den pågældende ikke kan opnå eller fastholde beskæftigelse på normale vilkår.

I § 70, stk. 2 er beskrevet de betingelser, der skal være opfyldt, før der kan tilbydes fleksjob:

Fleksjob kan først tilbydes, når alle relevante tilbud efter denne lov samt andre foranstaltninger, herunder eventuelt forsøg på omplacering på arbejdspladsen, har været afprøvet for at bringe eller fastholde den pågældende i ordinær beskæftigelse. Undtaget herfra er tilfælde, hvor det er åbenbart formålsløst at gennemføre de nævnte foranstaltninger forud for visitationen.

Det betyder, at der som alt overvejende hovedregel skal foretages en praktisk afprøvning af borgerens arbejdsevne, før der kan tilkendes fleksjob.

Der er ikke regler for længden af den afprøvning borgeren skal igennem, men i praksis vil det ofte være et 3 måneders forløb.

I praksis er det navnlig afprøvningsproblematikken, der udgør et særligt og yderst kompliceret problemfelt, navnlig i forhold til borgere, som ansøger om fleksjob i hidtidig stilling (arbejdsfastholdelse).

Ofte ønsker borgeren (og arbejdsgiveren samt den faglige organisation), at afprøvningen finder sted på nuværende arbejdsplads.

Det er imidlertid Ankestyrelsens opfattelse, at der ikke er hjemmel til at undlade relevant arbejdsprøvning, medmindre dette er åbenbart

formålsløst. Efter Ankestyrelsens opfattelse er loven klar. Også i tilfælde, hvor borgeren har mulighed for at fortsætte i hidtidigt arbejde, gælder reglen om, at alle relevante muligheder for at opnå beskæftigelse på normale vilkår skal være afprøvet, medmindre, det er åbenbart, at arbejdsevnen ikke kan forbedres.

Det er således forvaltningens opfattelse, at afprøvning på nuværende arbejdsplads udgør et tilstrækkeligt dokumentationsgrundlag for visitation til fleksjob under forudsætning af:

- At afprøvningen har fundet sted med henblik på ordinær beskæftigelse
- At afprøvningen er foretaget i andre funktioner end de hidtidige og
- At yderligere afprøvning er åbenbart formålsløs.

Ved behandling af sager om fleksjob skal kommunen anvende arbejdsevnetoden og udarbejde en ressourceprofil. Dette skal ske på baggrund af regler og procedurer med videre fastsat i en bekendtgørelse fra Arbejdsmarkedsstyrelsen om beskrivelse, udvikling og vurdering af arbejdsevne.

Der er ydermere fastsat detaljerede regler i beskæftigelseslovens § 70a for det dokumentationsgrundlag en afgørelse om fleksjob skal bestå af:

1. en redegørelse for, at relevante tilbud efter denne lov samt andre foranstaltninger har været afprøvet for at bringe eller fastholde den pågældende i ordinær beskæftigelse,
2. en redegørelse for den pågældendes ressourcer samt muligheden for at anvende og udvikle dem, som udarbejdes i samarbejde med den pågældende og indeholder dennes egen opfattelse af forholdene,
3. en redegørelse for, hvorfor den pågældendes arbejdsevne anses for varigt begrænset, og
4. en redegørelse for, hvorfor arbejdsevnen ikke kan anvendes til at opnå eller fastholde beskæftigelse på normale vilkår.

Såfremt kommunen ikke har tilvejebragt et korrekt dokumentationsgrundlag for en afgørelse om fleksjob, kan det få negative konsekvenser for kommunens ret til at hjemtage statsrefusion i den konkrete sag. Kommunen mister således statsrefusion i en konkret sag for udgifter til tilskud til fleksjob i 3 år. Refusionstabet i den konkrete sag kan i en 3 årig periode udgøre op til ca. 550.000 kr.

Beskæftigelsesministeriet har høj grad af fokus på kommunernes visitation til fleksjob. Revisionen har således fra den 1. juli 2006 til og med 2010 hvert år gennemgået halvdelen af kommunens sager om visitation til fleksjob.

Hvis revisionen har konstateret, at der i mere end 20 pct. af de gennemgåede sager ikke er ret til refusion, skulle revisionen gennemgå i alle kommunens sager om visitation til fleksjob på kommunens regning.

Helbredsoplysninger i fleksjobsager

Sagsbehandlingen vil i praksis altid nødvendiggøre indhentelse af en række helbredsmæssige oplysninger hos læger eller på hospital, fx undersøgelse hos en speciallæge i psykiatri, før der kan iværksættes en afprøvning.

Formålet er at klarlægge, hvilket skånebehov borgeren har, således at der kan iværksættes en hensigtsmæssig afprøvning.

Typisk vil lægekonsulenten blive inddraget i dette arbejde for så vidt angår forståelsen og anvendelsen af den helbredsmæssige del.

Herefter vil der om fornødent blive iværksat en arbejdsprøvning, typisk ofte af tre måneders varighed.

Hvis sagen herefter er tilstrækkelig belyst, kan vurderingen af borgersens arbejdsevne afsluttes, hvilket indebærer opdatering af ressourceprofilen, som skal til høring hos borgeren (svarfrist 8 dage). Eventuelle kommentarer fra borgeren skal indarbejdes, hvorefter der foretages ny partshøring (svarfrist 8 dage).

Det forekommer i praksis ofte, at der efter eller under afprøvningen må foretages yderligere afklaring, fx fordi der er tilstødt nye eller afdækket ikke tidligere kendte helbredsmæssige problemer. Det indebærer, at der skal indhentes nye og ajourførte helbredsmæssige oplysninger.

Det kan også være, at der skal foretages en ny afprøvning, fordi den første ikke har været retvisende på grund af fx for stort fravær, manglende medvirken eller andre uhensigtsmæssigheder i afprøvningen. Ny afprøvning kan også være en følge af, at det første forløb ikke har frembragt de oplysninger, som man forventede i forbindelse med henvisningen til leverandøren.

En række forhold, som jobcentret ikke har indflydelse på, kan forsinke sagsbehandlingen. Det forekommer ikke så sjældent, at borgeren udebliver for samtaler på jobcentret, eller fra lægeundersøgelser. Det sker også, at lægeerklæringerne ikke modtages inden for de tidsfrister, der er aftalt som led i det social-medicinske samarbejde.

Sammenfatning

Der er således mange og saglige forklaringer på, at en afklaring af borgerens arbejdsevne kan trække ud.

Ud fra afklaringens længde alene er det ikke muligt at vurdere kvaliteten i sagsbehandlingen. En kortvarig afklaring kan således være udtryk for ukvalificeret sagsbehandling, fordi man ikke har gjort det man skulle, hvorimod en langvarig afklaring kan være udtryk for det modsatte.

Udover at have væsentlig samfundsøkonomiske konsekvenser er afgørelser om fleksjob (og førtidspension) en særdeles indgribende foranstaltning i forhold til borgeren, idet det principielt og reelt afgør vedkommendes forsørgelsesgrundlag i resten af den erhvervsaktive alder.

Det er derfor påkrævet med en grundig og kvalificeret sagsbehandling, hvilket ikke er ensbetydende med, at sagsbehandlingstiden i sager om afklaring ikke kan nedbringes, hvilket forvaltningen løbende arbejder med.

Uddrag af Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats

§ 70. Jobcenteret giver tilbud om fleksjob til personer, som ikke modtager førtidspension efter lov om social pension eller lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension m.v., og som ikke kan opnå eller fastholde beskæftigelse på normale vilkår på arbejdsmarkedet.

Stk. 2. Flexjob kan først tilbydes, når alle relevante tilbud efter denne lov samt andre foranstaltninger, herunder eventuelt forsøg på omplacering på arbejdspladsen, har været afprøvet for at bringe eller fastholde den pågældende i ordinær beskæftigelse. Undtaget herfra er tilfælde, hvor det er åbenbart formålsløst at gennemføre de nævnte foranstaltninger forud for visitationen.

Stk. 3. Jobcenteret skal foretage opfølgning i sager efter dette kapitel efter § 10 i lov om aktiv socialpolitik.

§ 70 a. Grundlaget for en afgørelse om fleksjob skal bestå af

- 1) en redegørelse for, at relevante tilbud efter denne lov samt andre foranstaltninger har været afprøvet for at bringe eller fastholde den pågældende i ordinær beskæftigelse,
- 2) en redegørelse for den pågældendes ressourcer samt muligheden for at anvende og udvikle dem, som udarbejdes i samarbejde med den pågældende og indeholder dennes egen opfattelse af forholdene,
- 3) en redegørelse for, hvorfor den pågældendes arbejdsevne anses for varigt begrænset, og
- 4) en redegørelse for, hvorfor arbejdsevnen ikke kan anvendes til at opnå eller fastholde beskæftigelse på normale vilkår.

Stk. 2. Jobcenteret anvender reglerne om krav til undersøgelse af arbejdsevne samt om sagsbehandling i forbindelse med påbegyndelse og behandling af sager om fleksjob, som er fastsat i medfør af § 4 a, stk. 3.

Resumé af relevant praksis

A-9-99

Ankestyrelsen har behandlet 4 sager om berettigelse til fleksjob. I 3 af sagerne tiltrådte Ankestyrelsen nævnets afslag på bevilling af fleksjob. I 1 sag ændrede Ankestyrelsen nævnets afgørelse om bevilling af fleksjob.

I sag nr. 1 og 3 og 4 fandt ... [udeladt ikke relevant]

I sag nr. 2 fandt Ankestyrelsen, at revalideringsmulighederne ikke var udtømte, og at der iøvrigt ved vurderingen af berettigelse til fleksjob for allerede ansatte først skulle foretages en vurdering af, om det ville være muligt ved revalidering at omskole ansøger med henblik på udstøttet arbejde i andet passende erhverv.

N-4-05

Ansøger havde ikke ret til fleksjob.

Begrundelsen var, at arbejdsevnen på det foreliggende grundlag ikke kunne anses for varigt nedsat i et sådant omfang, som forudsattes ved ansættelse i et fleksjob med løntilskud.

Ankestyrelsen lagde vægt på oplysninger om de helbredsmæssige forhold, herunder oplysning om ansøgers nedsatte syn.

Ankestyrelsen lagde også vægt på, at der ikke var sket en tilstrækkelig afprøvning til, at der kunne visiteres til fleksjob.

Ankestyrelsen fandt ikke, at den afprøvning i forskellige arbejdsfunktioner, der havde fundet sted på ansøgers arbejdsplads, udelukkede iværksættelse af yderligere foranstaltninger med henblik på beskæftigelse på normale vilkår.

N-11-06

Det var en forudsætning for fleksjob, at begrænsningen af arbejdsevnen var varig og væsentlig.

Ved vurdering af arbejdsevnen indgik både antallet af arbejdstimer og arbejdspræstationen, og vurderingen skulle ses i lyset af, at løntilskuddet ikke kunne udgøre mindre end halvdelen.

N-8-07

Det var åbenbart formålsløst at arbejdsprøve ansøger under hensyn til ansøgers alder, tidligere erhversforløb og kompetencer samt de lægelige oplysninger om lidelsens art og omfang. Ansøger var derfor berettiget til fleksjob.

N-9-07

Det var i strid med reglerne, at ansøger havde fået tilkendt fleksjob. Alle muligheder for fortsat udnyttelse af arbejdsevnen var ikke afprøvet. Det var ikke tilstrækkeligt, at ansøger var afprøvet i forskellige arbejdsfunktioner i nuværende job.

110-09

En kvindes arbejdsevne kunne ikke anses for nedsat i et så væsentlig omfang, at det gav ret til fleksjob.

Arbejdsprøvning havde vist, at kvinden ved rengøringsopgaver, som hun tidligere havde arbejdet med, var stabil, havde et normalt arbejds-tempo og udviste god kvalitet og omhyggelighed i arbejdet. Hun havde givet udtryk for at komme op på 30 timer ugentligt, hvilket revalideringscentret havde fundet realistisk.

Det forhold, at der var problemer i hjemmet med pasning af børn, kunne ikke begrunde tilkendelse af fleksjob.