

Erfaringsopsamling
Anvendelse af de sociale kapitler
og fastholdelsesfleksjob



Indhold

Formål, evalueringsdesign og baggrund	3
Resume	5
Sammenfattende analyse	8
<i>Hvordan arbejder virksomhederne med at fastholde medarbejdere under de sociale kapitler eller på særlige vilkår?</i>	8
<i>Hvilke personer får fastholdelsesfleksjob?</i>	10
<i>Hvordan tilkender jobcentrene fastholdelsesfleksjob?</i>	11
<i>Hvordan oplever virksomheder, arbejdsmarkedsorganisationer og jobcentre kravene om ansættelser efter sociale kapitler eller på særlige vilkår?</i>	14

Formål, evalueringsdesign og baggrund

Med reformen af fleksjob pr. 1. januar 2013 er vilkårene for fastholdelsesfleksjob ændret. Under den gamle fleksjobordning blev en medarbejder, der opfyldte kravene for at få et fleksjob, ofte tilbudt et fleksjob på den arbejdsplads, hvor medarbejderen var ansat, inden arbejdspladsen blev vurderet nedsat.

Et af formålene med den nye fleksjobordning er, at virksomhederne i højere grad skal ansætte medarbejderne efter de sociale kapitler eller på særlige vilkår, i stedet for at anvende fleksjobordningen. Også efter de gamle regler L136 (FT 2000-2001) skulle det være godtgjort, at mulighederne for ansættelse efter de sociale kapitler havde været undersøgt, inden afsættelse.

Med den nye fleksjobordning præciseres de tidligere bemærkninger, idet der er indført egentlige regler for, hvornår en medarbejder kan ansættes i fleksjob på sin hidtidige arbejdsplads - i et såkaldt fastholdelsesfleksjob¹.

Formålet med denne erfaringsopsamling er at belyse anvendelsen af sociale kapitler og ordningen med fastholdelsesfleksjob, herunder

- at belyse, hvordan virksomhederne arbejder med fastholdelse efter de sociale kapitler eller på særlige vilkår, inden der tilkendes fastholdelsesfleksjob
- at belyse, hvilket grundlag, der ligger for tildeling af fastholdelsesfleksjob, siden reformen trådte i kraft
- at udarbejde anbefalinger til, hvordan viden om og metoder til at håndtere opståede problematikker kan udbredes.

I reformen blev følgende vedtaget om ansættelse i fleksjob på hidtidig arbejdsplads (fastholdelsesfleksjob):

- *§ 70 b.* En person kan kun blive ansat i et fleksjob på den hidtidige arbejdsplads, hvis personen forinden har været ansat på arbejdspladsen i mindst 12 måneder under overenskomstens sociale kapitler eller på særlige vilkår, jf. dog stk. 3. Den pågældende skal endvidere opfylde betingelserne for fleksjob.
- *Stk. 2.* Aftalen mellem arbejdsgiver og medarbejder om ansættelse efter de sociale kapitler eller på særlige vilkår efter stk. 1 skal være skriftlig og indeholde oplysninger om, hvilke funktioner medarbejderen har svært ved at udføre eller ikke kan udføre, og hvilke konkrete skånehensyn der er aftalt. Arbejdsgiveren skal endvidere dokumentere, at der er gjort et reelt forsøg på at etablere et vedvarende udstøttet job efter de sociale kapitler eller på særlige vilkår.
- *Stk. 3.* Stk. 1 finder ikke anvendelse, hvis den ansatte har været udsat for akut opstået skade eller sygdom og det er åbenbart formålsløst at gennemføre foranstaltninger med henblik på job efter overenskomstens sociale kapitler eller på særlige vilkår.

¹ Når der i denne rapport refereres til 'fastholdelsesfleksjob', menes der alene fastholdelsesfleksjob tilkendt efter 1. januar 2013, altså efter den nye ordning.

Der blev ikke fastsat nogen overgangsordning i loven i forbindelse med kravet om 12 måneders ansættelse efter de sociale kapitler eller på særlige vilkår - og kravet om dokumentation herfor. I *Vejledning om fleksjob mv.*² kap. 2.6 fremgår følgende:

- Personer, der har været ansat på særlige vilkår m.v. forud for, at kravet blev indført pr. 1. januar 2013, men hvor aftalen ikke er blevet indgået skriftligt, skal ikke rammes u hensigtsmæssigt hårdt. Det vurderes derfor, at jobcenteret efter en konkret vurdering vil kunne acceptere, at lovens krav om dokumentation er opfyldt, selvom den skriftlige aftale mellem arbejdsgiver og ansat først er blevet indgået efterfølgende. Det betyder, at perioder med ansættelse efter de sociale kapitler eller på særlige vilkår forud for reglens ikrafttrædelse vil kunne medregnes i de 12 måneder, hvis jobcenteret finder det dokumenteret, at bestemmelsen i øvrigt er opfyldt.

Evalueringsdesign

Evalueringen baserer sig på 4 datakilder, som sammen belyser forskellige aspekter og erfaringer med sociale kapitler og fastholdelsesfleksjob. Evalueringsdesignet er udformet så det giver den bredest mulige belysning af emnet.

DATA	Virksomhedssurvey	Fleks.nu data	Sagsgennemgang	Interview
YDELSE	<ul style="list-style-type: none"> • Repræsentativ survey blandt virksomheder • 1261 besvarelser • Emne: kendskab til sociale kapitler og anvendelse af skånehensyn i de danske virksomheder 	<ul style="list-style-type: none"> • Data fra fleksjobambassadørernes registreringer på www.fleks.nu • Der udarbejdes en profil for personer i fastholdelsesfleksjob og en profil for personer i øvrige fleksjob. • Der gennemføres en komparativ analyse af de to profiler 	<ul style="list-style-type: none"> • Systematisk gennemgang af tilkendelsesgrundlag for 89 fastholdelsesfleksjob • Analyse af praksis for tilkendelse af fleksjob i 2013 • Praksis i 2013 sammenlignes med lovgivningen 	<p>Interview med:</p> <ul style="list-style-type: none"> • LO, FTF, 3F, FOA, CO Industri • Dansk Arbejdsgiverforening • HR-Chefer i Aarhus og Greve kommune, Region Midtjylland • 20 jobcentre; sygedagpengeafdelinger og fleksjobambassadører • 10 virksomheder med ansatte i fastholdelsesfleksjob
UDBYTTE	<p>Analysen belyser: Virksomhedernes brug af sociale kapitler eller særlige vilkår, inden der eventuelt bliver tale om fleksjob</p>	<p>Analysen belyser: Hvilke karakteristika der særligt gør sig gældende for personer i fastholdelsesfleksjob</p>	<p>Analysen belyser: Hvordan praksis for tilkendelse af fastholdelsesfleksjob i følger lovgivningen</p>	<p>Analysen belyser: Centrale interessenters oplevelse af anvendelsen af sociale kapitler og ordningen med fastholdelsesfleksjob</p>

Denne rapport sammenfatter resultaterne fra de enkelte analyser. I den tilhørende bilagsrapport er de enkelte delanalyser udfoldet mere detaljeret.

² Vejledning om fleksjob mv. - www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=158911

Resume

Hvem og hvor mange får fastholdelsesfleksjob?

- Der blev i 2013 - det første år med reformen - ansat ca. 400 personer i fastholdelsesfleksjob efter den nye ordning.³ Der er dermed sket et fald i forhold til tidligere år. Ca. 1/5 af fastholdelsesfleksjobbene er tilkendt efter undtagelsesbestemmelsen (§70 stk.3)
- Andelen af tilkendelser af fastholdelsesfleksjob faldt også før reformen kraftigt – fra over 40 % i midten af 00'erne til ca. 17 % i 2010⁴. Andelen der tilkendes et job på den hidtidige arbejdsplads var i 2013 på ca. 4 %
- De ansatte i fastholdelsesfleksjob har gennemsnitligt flere ressourcer end gennemsnittet af personer i øvrige fleksjob. De er fx højere uddannet og kan arbejde flere timer end øvrige personer i fleksjob
- Intensionen med ændringerne i fleksjobordningen var bl.a., at de stærkeste fleksjobmodtagere skulle fastholdes efter de sociale kapitler eller på særlige vilkår. Som det fremgår, er det fortsat de stærkeste, der får tilkendt fastholdelsesfleksjob. Det tyder på, at den grundlæggende tendens til at give fastholdelsesfleksjob til de stærkeste fortsat gør sig gældende, men nu i langt mindre omfang end tidligere.

Anvendelsen af sociale kapitler

- Faldet i antallet af fastholdelsesfleksjob er en indikator på, at én af intensionerne med ordningen – at virksomhederne i højere grad fastholder deres medarbejdere ved anvendelse af sociale kapitler eller på særlige vilkår – i et vist omfang er realiseret. Der kan dog også være andre forklaringer, f.eks. at virksomhederne har valgt at afskedige medarbejdere, der tidligere ville være blevet fastholdt i fleksjob
- Det har ikke, selv om det er forsøgt gennem de gennemførte analyser og interviews, været muligt at afdække, i hvilket omfang virksomhederne rent faktisk har taget yderligere socialt ansvar på sig og nu gør en større indsats for at fastholde de medarbejdere, der tidligere fik et fastholdelsesfleksjob. Det skyldes blandt andet at der på de danske arbejdspladser hele tiden tages formelle og uformelle skånehensyn på mange forskellige måder, og at eventuelle ændringer i praksis er vanskelige at identificere
- Af virksomhedsundersøgelsen fremgår det, at 80 % af virksomheder med overenskomst kender til overenskomstens sociale kapitler. Langt de fleste virksomheder kender altså til mulighederne
- 33 % af alle virksomheder har etableret job med skånehensyn – og af de virksomheder, der ikke har etableret job med skånehensyn, svarer 83 %, at de ingen ansatte

³ Udvikling i antal fastholdelsesfleksjob på baggrund af registersammenkøringer, notat fra STAR, Viden og Analyse, juli 2014

⁴ Landsdækkende Fleksjobanalyse, DISCUS, september 2010

har, der har et skånebehov. Størstedelen af de virksomheder, der har ansatte med skånebehov, tager dermed skånehensyn

- At tage skånehensyn er en del af hverdagen i langt de fleste af de virksomheder, hvor det er relevant. Det viser, at der er en vilje og evne hos virksomhederne til at fastholde medarbejdere med skånehensyn, så vidt det er muligt. Og at der er etableret en praksis for anvendelse af sociale kapitler og skånehensyn i virksomhederne, som også – langt hen ad vejen – kan anvendes i de situationer, hvor en medarbejder tidligere blev fastholdt i et fleksjob.

Virksomhedernes viden om fastholdelsesfleksjob

- Selvom jobcentre og fagforeninger har forsøgt at informere om ordningen, viser det sig meget vanskeligt at få så specifik information ud til den enkelte leder og medarbejder på den enkelte arbejdsplads
- Især private virksomheder og små virksomheder kender ikke til kravet om mindst 12 måneders ansættelse under overenskomstens sociale kapitler eller på særlige vilkår, før det er muligt at få tilkendt et fastholdelsesfleksjob
- Det er en hovedudfordring at få viden om fastholdelsesfleksjob ud på den enkelte arbejdsplads, fordi opgaven falder mellem to stole:
 - Arbejdsmarkedets parter efterlyser mere viden og information fra jobcentrene til virksomhederne
 - Jobcentrene efterlyser mere viden og information fra arbejdsmarkedets parter til virksomhederne
- Det er et dilemma at få bedre styr på dokumentationen fra virksomhederne fordi:
 - virksomhederne vil opleve det som nyt bureaukrati, hvis der laves faste skabeloner/skemaer, som skal bruges ved dokumentation af 12-måneders kravet
 - jobcentrene samtidig efterlyser fastere rammer for, hvad der skal dokumenteres, hvad kriterierne skal være for at have "gjort nok" og hvordan dokumentationen skal foregå
- Generelt oplever mange virksomheder stor usikkerhed om ordningen omkring fastholdelsesfleksjob. I nogle tilfælde kan det betyde, at virksomhederne ikke gider 'bøvlet' og i stedet afskediger medarbejderen.

Tilkendelsespraksis i forbindelse med fastholdelsesfleksjob

Ifølge lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 70 skal 12-måneders ansættelse efter de sociale kapitler eller på særlige vilkår dokumenteres gennem disse tre krav:

1. Dokumentationen skal være en **skriftlig aftale** mellem arbejdsgiver og medarbejder
2. Dokumentationen skal indeholde oplysninger om, hvilke **funktioner** medarbejderen har svært ved at udføre eller ikke kan udføre
3. Dokumentationen skal indeholde oplysninger om, hvilke konkrete **skånehensyn** der er aftalt

DISCUS' analyse af tilkendelsespraksis viser:

- I 13 % af de gennemgåede sager har der ligget en skriftlig aftale (evt. i form af tilføjelse til personalesag) til grund som dokumentation for 12 måneders skånehensyn. I 17 % af sagerne er undtagelsesbestemmelsen anvendt
- I 70 % af de gennemgåede sager er der således ikke en skriftlig aftale, der dokumenterer, at der er taget skånehensyn. I stedet sker dokumentationen gennem forskellige dokumenter fra arbejdsgiveren, referater fra møder, beskrivelser i sygedagpengeforløb, etc.
- De meget få egentlige aftaler peger på et behov for at intensivere arbejdet med at kommunikere om ordningen. I modsat fald risikeres, at personer der ellers ville have haft ret til et fastholdelsesfleksjob ikke vil kunne anvende muligheden på grund af manglende skriftlig dokumentation
- I 86 % af sagerne fremgår det ikke, hvilke funktioner medarbejderen ikke kan udføre eller har svært ved at udføre. I stedet for at oplyse om, hvilke arbejdsfunktioner medarbejderen ikke kan udføre, oplyses der i stedet om hvilke fysiske funktionsnedsættelser personen oplever som et resultat af sin sygdom. F.eks. at medarbejderen skånes for fysisk belastende arbejdsopgaver, fordi vedkommende ikke kan bruge ryggen som følge af en diskosprolaps
- I 34 % af sagerne fremgår skånehensynet ikke af dokumentationsmaterialet
- Samlet set bærer tilkendelsespraksis præg af, at der er tale om en ny ordning, og at mange kommuner på nuværende tidspunkt kun har etableret ganske få fastholdelsesfleksjob. Der er derfor ikke etableret en egentlig praksis på området, kommunerne kan læne sig op af. Dette skaber stor usikkerhed omkring kravene til dokumentation, blandt jobcentre og i virksomheder, og en meget uensartet tilgang til ordningen kommunerne imellem
- Jobcentrene og flere virksomheder påpeger, at det kunne være hensigtsmæssigt at undtagelsesbestemmelsen § 70 stk. 3 - der alene vedrører akutte skader og sygdomme - udvides til også at omfatte de ikke-akutte tilfælde, hvor det vil forværre borgerens tilstand, hvis denne flyttes til en ny arbejdsplads

Sammenfattende analyse

Dette afsnit sammenfatter resultaterne af de enkelte undersøgelser og analyser. Afsnittet belyser:

- hvordan virksomhederne arbejder med at fastholde medarbejdere under de sociale kapitler eller på særlige vilkår
- hvilke personer, der får fastholdelsesfleksjobs
- hvordan jobcentre tilkender fastholdelsesfleksjobs
- hvordan jobcentre, virksomheder og arbejdsmarkedsorganisationerne oplever ordningen med fastholdelse efter sociale kapitler og fastholdelsesfleksjob

Hvordan arbejder virksomhederne med at fastholde medarbejdere under de sociale kapitler eller på særlige vilkår?

I januar 2014 blev der gennemført en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt 1261 virksomheder, som kortlagde virksomhedernes anvendelse af skånehensyn og kendskab til overenskomsternes sociale kapitler. På baggrund af undersøgelsen vil dette afsnit belyse virksomhedernes arbejde med at fastholde medarbejdere med nedsat arbejdsevne.

Bredt kendskab til de sociale kapitler blandt virksomhederne

80 % af virksomheder med ansatte efter overenskomst svarer, at de har kendskab til overenskomsternes sociale kapitler. Det bredeste kendskab findes blandt mellemstore og store virksomheder (90 %) og virksomheder i den offentlige sektor (96 %). Også blandt små virksomheder (76 %) og virksomheder i den private sektor (76 %) er kendskabet bredt. Derfor viser undersøgelsen, at der generelt set er et bredt kendskab til overenskomsternes sociale kapitler blandt virksomheder med ansatte efter overenskomst.

Hvilke virksomheder har aftaler med medarbejdere om at tage skånehensyn?

33 % af de adspurgte virksomheder har aftaler med medarbejdere om at tage skånehensyn. Af de virksomheder, der ikke har etableret job med skånehensyn, svarer 83 %, at de ingen ansatte har med skånebehov. Størstedelen af de virksomheder, der har ansatte med skånebehov, tager dermed en eller anden form for skånehensyn.

Det er især nedennævnte virksomheder, der har aftaler om at tage skånehensyn:

- **Mellemstore og store virksomheder**⁵. 68 % af de mellemstore og store virksomheder har aftaler om skånehensyn. Disse virksomheder har, alene på grund af deres størrelse, større sandsynlighed for at have ansatte, der får nedsat arbejdsevnen og dermed behov for skånehensyn.
- **Virksomheder med ansatte efter overenskomst**. 40 % af virksomheder med overenskomst har aftaler om skånehensyn. Virksomheder med overenskomst har typisk

⁵ Virksomhedsstørrelser små = 2-49, mellemstore = 50-249, store = 250+.

tillidsrepræsentanter, som har opmærksomhed på medarbejdernes vilkår i virksomheden og opmærksomhed på rutiner/arbejdsgange hos medarbejdere med skånebehov. Virksomheder med overenskomst er derfor gearret til at håndtere skånebehov og lave konkrete aftaler med sine medarbejdere om skånehensyn

- **Virksomheder i den offentlige sektor.** 58 % af virksomhederne/institutionerne i den offentlige sektor har aftaler om skånehensyn. Da disse virksomheder ofte er mellemstore eller store og har ansatte efter overenskomst, er det, ikke overraskende, at en stor andel af virksomhederne i denne sektor har aftaler om at tage skånehensyn

Virksomhedernes mest anvendte skånehensyn

Der er i undersøgelsen blevet spurgt om, hvilke skånehensyn virksomhederne tager til deres medarbejdere⁶.

Tabel 1 De seks mest anvendte skånehensyn

Tabel 1. Skånehensyn før fastholdelsesfleksjob	
Nedsat daglig arbejdstid	69,7 %
Ugentlig fridag	37,9 %
Ikke fysisk belastende arbejdsopgaver	37,2 %
Varierende arbejdsstillinger	32,7 %
Ekstra pauser	30,1 %
Fri for stressende arbejdsopgaver	27,4 %

Selvom mange af skånehensynene umiddelbart opfylder skånebehov i forbindelse med fysiske lidelser, anvendes mange af skånehensynene også i forbindelse med psykiske lidelser.

Virksomhedernes mål med at tage skånehensyn

Der er i undersøgelsen blevet spurgt om virksomhedernes mål med at tage skånehensyn.

- for 49 % af virksomhederne er det målet at fastholde medarbejderen ved midlertidigt at yde skånehensyn, så medarbejdere kan vende tilbage på "normal" vis senere
- 53 % svarer, at medarbejderen kan arbejde under de aftalte skånehensyn på ubestemt tid
- 9 % svarer, at målet er ansættelse i fleksjob⁷.

Undersøgelsen viser således, at målet i høj grad er fastholdelse af medarbejdere - uden fleksjob som mål.

Forskellige typer af virksomheder, forskellige typer af mål med skånehensyn

Undersøgelsen viser, at især mellemstore og store virksomheder, virksomheder i den offentlige sektor og virksomheder med ansatte efter overenskomst har som mål, at medarbejderen skal vende tilbage på normal vis. Resultatet kan skyldes, at disse virksomheder er bedre gearret til at håndtere skånebehov, fordi de har flere ansatte med skånebehov, og at de har

⁶ Besvarelserne omhandler kun personer som ikke er ansat i fleksjob

⁷ Sammenlagt giver procenterne ikke 100 %, da virksomhederne har haft mulighed for at vælge flere mål

overenskomster, der sætter fokus på medarbejdernes vilkår. Dette kan betyde, at de i højere grad har politikker for, hvordan skånehensyn håndteres, og hvad målet er med skånehensyn.

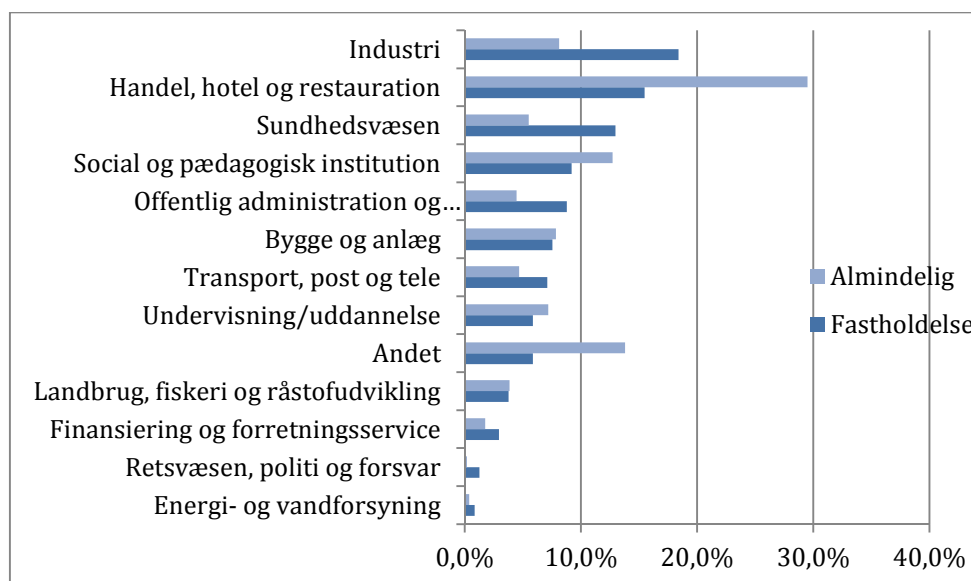
De små virksomheder, virksomheder i den private sektor og virksomheder uden ansatte efter overenskomst har sjældnere et mål om, at medarbejderen skal vende tilbage på ordinære vilkår. Dette kan skyldes, at små virksomheder, på grund af deres lave antal af ansatte, sjældent oplever behov for at tage skånehensyn. Derfor har de i mindre grad haft behov for at tage stilling til, hvad målet er med skånehensyn – udover at fastholde medarbejdere.

Hvilke personer får fastholdelsesfleksjob?

Der er i perioden 1. januar 2013 – 1. januar 2014 ansat ca. 400 i et fastholdelsesfleksjob⁸, svarende til ca. 4 pct. af samtlige fleksjob etableret i perioden. Andelen af tilkendelser af fastholdelsesfleksjob faldt før reformen kraftigt – fra over 40 % i midten af 00'erne til ca. 17 % i 2010⁹, og dette fald er således fortsat efter reformen.

Ansatte i fastholdelsesfleksjob skiller sig ud fra de øvrige ansatte i fleksjob ved, at en markant mindre andel er ansat i handel, hotel og restaurationsbranchen og markant flere i industrien (18,4 %) og sundhedsvæsenet (13 %).

Større andel af fastholdelsesfleksjob i industribranchen og sundhedsvæsenet



⁸ Udvikling i antal fastholdelsesfleksjob på baggrund af registersammenkøringer, notat fra STAR, Viden og Analyse, juli 2014

⁹ Landsdækkende Flexjobanalyse, DISCUS, september 2010. Før 2013 var fastholdelsesfleksjob ikke en særskilt tilkendelseskategori. Tallene før 2013 er derfor baseret på spørgeskemaundersøgelser blandt henholdsvis virksomheder og borgere, og ikke på registeroplysninger.

Fastholdelsesfleksjob indeholder flere arbejdsdage og timer per uge

Tabellen viser, at en lidt større andel fastholdelsesfleksjob etableres med 5 arbejdsdage (56 %) end øvrige fleksjob (46 %), og at en større andel øvrige fleksjob etableres med en 1 og 2 arbejdsdage (17 %) end fastholdelsesfleksjob (6 %). Fastholdelsesfleksjob har derfor generelt flere ugentlige arbejdsdage end øvrige fleksjob.

Arbejdsdage og arbejdstimer		
Antal dage	Fastholdelse	Øvrige
1 dag	1 %	5 %
2 dage	5 %	12 %
3 dage	17 %	18 %
4 dage	22 %	19 %
5 dage	56 %	46 %
Timeantal	Fastholdelse	Øvrige
Under 5	6 %	22 %
6-10	23 %	36 %
11-15	31 %	23 %
16-20	36 %	16 %
21 +	5 %	3 %

I forhold til antallet af ugentlige arbejdstimer etableres en større andel af fastholdelsesfleksjob med 16-20 timer (36 %) og 11-15 timer (31 %) end øvrige fleksjob. Til sammenligning etableres en større andel øvrige fleksjob under 5 timer (22 %) og 6-10 timer (36 %) end fastholdelsesfleksjob. Fastholdelsesfleksjob har således generelt flere ugentlige arbejdstimer end øvrige fleksjob.

Forskelle mellem ansatte i fastholdelsesfleksjob og ansatte i øvrige fleksjob er herudover:

- De har en længere uddannelse. 29 % af personer med fastholdelsesfleksjob har mellem-lang (21 %) eller lang (8 %) videregående uddannelse – dette gør sig gældende for 13 % af personerne i øvrige fleksjob
- 18 % fastholdelsesfleksjob er blevet tilkendt på baggrund af en psykisk lidelse. Blandt øvrige fleksjob er det 26 %.

Undersøgelsen viser, at personer i et fastholdelsesfleksjob gennemsnitligt har lidt flere ressourcer end øvrige i fleksjob – de er højere uddannet og kan arbejde lidt flere timer.

Fastholdelsesfleksjob etableres på personens hidtidige arbejdsplads, hvor personen har minimum 12 måneders ansættelse efter de sociale kapitler eller på særlige vilkår. Fastholdelsesfleksjob etableres derfor i kendte omgivelser, blandt kendte mennesker/kolleger og med kendte arbejdsopgaver. Derfor vil den ansatte person ofte have overskud til at arbejde mere og længere, end en person, der ansættes på en ny arbejdsplads, med nye arbejdsopgaver.

Derudover etableres fastholdelsesfleksjob for medarbejdere, hvor arbejdsgiveren har investeret i at fastholde medarbejderen og strakt sig forholdsvis langt for at beholde medarbejderen. Det er derfor naturligt, at de medarbejdere, der tilkendes et fastholdelsesfleksjob, ofte vil være medarbejdere med særlig værdi for arbejdsgiveren, og derfor ofte vil være forholdsvis ressourcestærke.

Hvordan tilkender jobcentrene fastholdelsesfleksjob?

I dette afsnit belyses den praksis, der har ligget til grund for tilkendelse af fastholdelsesfleksjob i 2013. Til dette formål er dokumentationsmaterialet på 89 af de ca. 400 fastholdelsesfleksjob, som blev tilkendt på landsplan i 2013, blevet systematisk gennemgået.

Ifølge lov om en aktiv beskæftigelsesindsats skal 12-måneders ansættelse efter de sociale kapitler eller på særlige vilkår dokumenteres gennem disse tre krav:

1. Dokumentation skal være en **skriftlig aftale** mellem arbejdsgiver og medarbejder
2. Dokumentation skal indeholde oplysninger om, hvilke **funktioner** medarbejderen har svært ved at udføre eller ikke kan udføre
3. Dokumentation skal indeholde oplysninger om, hvilke konkrete **skånehensyn** der er aftalt

For personer, der har været ansat på særlige vilkår m.v. forud for lovens ikrafttrædelse pr. 1. januar 2013, men hvor aftalen ikke er blevet indgået skriftligt, har jobcentrene kunnet acceptere skriftlige aftaler, der først er blevet lavet efterfølgende¹⁰.

Gennemgangen af de 89 sager med fastholdelsesfleksjob viser, at de tre krav kan være vanskelige at opfylde. I det følgende gennemgås opfyldelsen af hvert af de tre krav.

Krav 1: Dokumentation skal være en skriftlig aftale mellem arbejdsgiver og medarbejder

Gennemgangen af dokumentationsmaterialet viser:

- Der er én sag, hvor der er indgået en skriftlig aftale inden skånehensynene er trådt i kraft
- I 12 % af sagerne er der indgået en skriftlig aftale efterfølgende (jf. Vejledning om fleksjob mv. kap. 2.6)
- I 27 % af sagerne har virksomheden dokumenteret 12-månederskravet, gennem en bagudrettet beskrivelse af, hvilke skånehensyn, der er taget i forhold til medarbejderen
- I 43 % af sagerne har jobcentret vurderet, at 12-månederskravet er opfyldt uden nogen skriftlig aftale mellem medarbejder og virksomhed eller en beskrivelse fra virksomheden m.v.
- I 17 % af sagerne er undtagelsesbestemmelsen taget i brug, derved frafalder 12-månederskravet

I den ene sag, hvor en skriftlig aftale er udarbejdet inden skånehensynene er trådt i kraft, opfylder praksis kravet om en skriftlig aftale mellem arbejdsgiver og ansat. I sagerne, hvor en skriftlig aftale er lavet efterfølgende, opfylder praksis anvisningen vedrørende *Aftaler indgået forud for den 1. januar 2013* i Vejledning om fleksjob mv. kap. 2.6.

I de sager, hvor en bagudrettet beskrivelse er anvendt som dokumentation, er kravet om en skriftlig aftale blevet fulgt delvist. Der foreligger skriftlig dokumentation for 12-måneders ansættelse efter de sociale kapitler eller på særlige vilkår, men dokumentationen er ikke en skriftlig aftale mellem arbejdsgiver og ansat. Det er alene en beskrivelse af, hvilke skånehensyn, der er taget, siden medarbejderen fik nedsat arbejdsloven.

I de sager, hvor jobcentret har vurderet, at 12-månederskravet er opfyldt og der ikke foreligger nogen særskilt skriftlig aftale mellem medarbejder og virksomhed eller beskrivelse fra

¹⁰ Vejledning om fleksjob mv. kap. 2.6

virksomheden, er lovgivningen ikke fulgt. I disse sager er vurderingen foretaget på baggrund af jobcentrets generelle samarbejde med virksomheden, borgeren og kontaktføløbet.

Ifølge bevillingsmaterialet har jobcentrenes praksis i 2013 primært været at tilkende fastholdelsesfleksjob på baggrund af bagudrettede beskrivelser fra virksomhederne og vurderinger uden tilstedeværelsen af nogen skriftlig aftale eller beskrivelse fra virksomheden. Praksis har således kun i begrænset omfang fulgt lovgivningen og vejledning om fleksjob kap. 2.6.

Krav 2: Dokumentation skal indeholde oplysninger om, hvilke funktioner medarbejderen har svært ved at udføre eller ikke kan udføre

Det gennemgåede dokumentationsmateriale fra kommunerne giver begrænset indsigt i, hvilke funktioner medarbejderen har svært ved eller ikke kan udføre.

Gennemgangen af dokumentationsmaterialet viser:

- At det i 13,5 % af sagerne er beskrevet, hvilke funktioner medarbejderen ikke kan udføre eller har svært ved at udføre
- I 86,5 % af sagerne fremgår det ikke af dokumentationsmaterialet

I stedet for at oplyse om, hvilke arbejdsfunktioner medarbejderen ikke kan udføre på grund af sin nedsatte arbejdsevne, når skånehensyn skal begrundes, så oplyses der om, hvilke fysiske funktionsnedsættelser personen oplever som et resultat af sin sygdom. F.eks. at medarbejderen skånes for fysisk belastende arbejdsopgaver, fordi vedkommende ikke kan bruge ryggen som følge af en diskosprolaps. Der fokuseres altså på sammenhængen mellem fysisk funktionsnedsættelse og skånehensyn frem for på sammenhængen mellem konkrete arbejdsfunktioner og skånehensyn.

Krav 3: Dokumentation skal indeholde oplysninger om, hvilke konkrete skånehensyn der er aftalt

De gennemgåede sager giver i et vist omfang indsigt i, hvilke skånehensyn virksomhederne har taget i forhold til deres medarbejdere.

Gennemgangen af sagerne viser:

- I 66 % af sagerne, fremgår skånehensynene
- I 17 % af sagerne fremgår skånehensynene ikke
- I 17 % af sagerne er undtagelsesbestemmelsen taget i anvendelse

Kravet om oplysninger om, hvilke konkrete skånehensyn der er aftalt er det af de 3 krav der oftest opfyldes.

Tabel 1 De seks mest anvendte skånehensyn

Tabel 1. Skånehensyn i fastholdelsesfleksjob	
Nedsat daglig arbejdstid	86 %
Fri for fysisk belastende opgaver	32 %
Ugentlig fridag	22 %
Ekstra pauser	19 %
Struktureret arbejdsdag og opgaver	10 %

Behov for rolige omgivelser	8 %
-----------------------------	-----

Fastholdelsesfleksjob, som tilkendes på baggrund af undtagelsesbestemmelsen

Reglen om 12 måneders ansættelse efter de sociale kapitler eller på særlige vilkår kan fraviges, hvis den ansatte har været udsat for **akut opstået skade** eller **sygdom**, og det er åbent formålsløst at gennemføre foranstaltninger med henblik på job.

Gennemgangen af dokumentationsmaterialet viser, at fastholdelsesfleksjob i 1/5 af sagerne er tilkendt på baggrund af undtagelsesbestemmelsen. De skader, som undtagelsesbestemmelsen primært er anvendt på baggrund af, er:

- Hovedtraumer (3)
- Kræft (3)
- Hjerneblødning (2)

Selvom det konkrete fleksjob er tilkendt på baggrund af undtagelsesbestemmelsen, skal det dog bemærkes, at der ofte forud har været et sygdomsforløb, hvor der har været aftalt skånehensyn. I en række sager vurderes det, at der kunne være tilkendt fastholdelsesfleksjob uden anvendelse af undtagelsesbestemmelsen.

Hvordan oplever virksomheder, arbejdsmarkedsorganisationer og jobcentre kravene om ansættelser efter sociale kapitler eller på særlige vilkår?

DISCUS har interviewet en række organisationer på arbejdsmarkedet, 20 jobcentre, tre kommuners centrale HR funktioner samt 10 virksomheder, der har ansat personer i fastholdelsesfleksjob om deres oplevelse af ordningen og kravet om 12 måneders ansættelse under de sociale kapitler eller særlige vilkår.

Hvordan er der informeret om ordningen?

Interviewrunden tyder på, at både jobcentre og fagforeninger har gjort forholdsvis meget for at informere virksomhederne om kravene om ansættelse efter sociale kapitler m.v. og mulighederne for fastholdelsesfleksjob.

Jobcentrene

- har informeret virksomhederne gennem nyhedsbreve
- informerer via jobkonsulenters besøg på virksomhederne
- informerer via fastholdelseskonsulenter, hvis primære funktion er at opsøge virksomhederne og fortælle dem om mulighederne i lovgivningen
- informerer via sygedagpengeafdelingen, når de vurderer, det er relevant – både til borgere og til virksomheder
- informerer via handicapkonsulenters besøg på virksomhederne

Generelt er det jobcentrenes erfaring, at arbejdspladserne ikke har tid til at høre om ordninger, der ikke er relevante for deres aktuelle behov. Der skal være tale om målrettet kommunikation om en konkret situation, virksomhederne står i her og nu, hvis jobcentrene skal trænge igennem. Derfor er den væsentligste informationskanal i forbindelse med fastholdelsesfleksjob den information, der gives i forbindelse med sygedagpengesager, hvor der er en konkret borger og virksomhed i spil.

Fagforeningerne

Både hovedorganisationer og medlemsorganisationerne oplyser, at de har gennemført en række kurser og informationsmøder om fleksjob og førtidspensionsreformen for jobcentermedarbejdere, LBR (LO) og egne tillidsfolk (3F, FOA og CO Metal). Fagforeningerne oplyser, at de løbende følger op på udmøntningen af reformen i deres forskellige fora.

Generelt vurderer de faglige organisationer, at der er meget fokus på problemstillingerne omkring fastholdelsesfleksjob blandt deres tillidsmænd på arbejdspladserne. Det betyder dog ikke, at de faglige organisationer tror, at alle arbejdspladser med tillidsrepræsentanter har reglerne helt præsent, og at alle arbejdspladser er klar over vigtigheden af at lave skriftlige aftaler om at tage skånehensyn, som kan dokumentere 12-måneders kravet.

Arbejdsgiverne

DA har ikke taget initiativ til at udbrede kendskabet til fastholdelsesfleksjob, fordi de mener, at yderligere information let vil blive betragtet som overflødig/irriterende. De små arbejdsgivere vil kun meget sjældent opleve situationer, hvor fastholdelsesfleksjob er relevant. Hvis der blev lavet en informationskampagne om fastholdelsesfleksjob, ville virksomhederne under alle omstændigheder næppe huske ordningen, når den blev aktuel for dem.

Både jobcentrene, fagforeningerne og arbejdsgiverne er enige om, at den store udfordring er at få informeret virksomhederne om, at der forud for en evt. ansættelse i et fastholdelsesfleksjob skal foreligge en skriftlig aftale, der dokumenterer dels de funktioner, medarbejderen ikke kan varetage, dels de skånehensyn der tages.

Der er samtidig enighed om, at problemet er betydeligt mindre for de offentlige arbejdspladser. Her findes ofte allerede rutiner, hvor skånehensyn dokumenteres løbende, ligesom notatpligten i den offentlige sektor betyder, at den tilstrækkelige dokumentation ofte allerede findes. Problemet er altså primært manglende viden i den private sektor, og især i de mindre virksomheder.

Her er det jobcentrenes opfattelse, at fagforeningerne burde påtage sig et større ansvar for at informere virksomhederne, fordi de i forvejen kommer på mange virksomheder. Omvendt er det fagforeningernes holdning, at jobcentrene burde være meget mere udfarende og informere bedre om ordningen blandt de private arbejdsgivere. Samtidig peger nogle jobcentre og fagforeninger på, at en løsning på informationsproblemet kunne være at iværksætte en informationskampagne over for arbejdsgiverne – noget arbejdsgiverne afviser, jf. ovenstående.

Samlet peger de forskellige aktører på hinanden som dem, der burde gøre mere, men samtidig er man enige om, at det under ingen omstændigheder er enkelt at få den meget specifikke information bragt helt ud på den enkelte arbejdsplads, på det rette tidspunkt.

Har virksomhederne ændret praksis ifm. at fastholde medarbejdere siden reformen trådte i kraft?

Ingen af interessenterne kan svare på, om virksomhederne - efter reformen trådte i kraft - har taget yderligere socialt ansvar på sig og gør en større indsats for at fastholde deres medarbejdere under de sociale kapitler eller på særlige vilkår. Regionen tror ikke, at den nye lovgivning vil medføre en ændret adfærd på arbejdspladserne, når det drejer sig om at tage et yderligere socialt ansvar på sig. Regionen mener, at konsekvensen af lovgivningen primært bliver, at det i fremtiden vil blive registreret, hvad virksomhederne gør, når det gælder skånehensyn.

Øvrige vurderinger af ordningen og dokumentationskrav

Udover den generelle problemstilling om at formidle især 12-måneders reglen på arbejdspladserne, peger de forskellige interessenter på en række problemområder.

For og imod forudgående aftaler

Flere af de interviewede virksomhederne og DA foreslår, at kravet om forudgående aftaler afløses af en ordning, hvor det er jobcentret, der bagudrettet vurderer, om virksomheden har gjort nok for at fastholde medarbejderen. Omvendt ønsker jobcentrene, at kravet om en forudgående dokumentationspraksis – som den fremgår af loven nu - fastholdes. Baggrunden herfor er, at jobcentrene i 2013 - hvor det har været muligt at basere tilkendelsen på en vurdering af, om kravene har været opfyldt - har oplevet, at det giver anledning til usikre skøn og vurderinger.

12 måneders kravet opleves som stramt

Flere af jobcentrene oplever 12-måneders kravet som meget stramt, og at det nogle gange er et problem i deres kontakt med virksomhederne, fordi virksomhederne har svært ved at forstå, hvorfor borgeren ikke bare kan blive på virksomheden med offentligt tilskud, når alt er forsøgt, men hvor der måske kun er gået 9 måneder.

Usikkerhed om ordningen generelt

Jobcentrene vurderer, at virksomhedernes usikkerhed og manglende viden om 12-måneders kravet i forbindelse med fastholdelsesfleksjob vil betyde, at jobcentrene fremover vil få mange problemer ved ansøgninger om fastholdelsesfleksjob. Fordi de vil opleve sager, hvor der er forsøgt fastholdelse, men hvor de er nødt til at afvise ansøgningen, fordi det ikke er dokumenteret og aftalt 12 måneder forud.

Virksomhederne efterspørger større gennemsigtighed omkring de krav, der stilles, når de ønsker at fastholde en medarbejder i fleksjob. Mange virksomheder er usikre på de krav, der stilles til skriftlighed og bruger meget energi på at 'gætte', hvad kommunen efterspørger. Flere af de interviewede virksomheder forudser, at mange virksomheder ender med at fyre medarbejdere i stedet for at fastholde dem, fordi det er så 'bøvlet'.

DA synes, det er meget uklart, hvornår en medarbejder er omfattet af undtagelsesbestem-
melsen. Det er ikke hensigtsmæssigt for arbejdsgiveren, fordi processen omkring fastholdel-
se af en medarbejder efter undtagelsesbestemmelsen, kan blive præget af usikkerhed.

Ordningen opleves som bureaukratisk

DA oplever som nævnt, at det er meget bureaukratisk, at der skal laves en aftale 12 måneder
før et fastholdelsesfleksjob kan bevilges. De ønsker, at reglerne skal være som i 2013, hvor
jobcentret som en overgangsordning har kunnet vurdere, om 12-måneders kravet har været
opfyldt.

Ligebehandlingsloven kan forhindre udbredelse af fleksjobordningen

DA rejser den generelle kritik af fleksjobordningen, at den har skabt usikkerhed om vilkårene
for fleksjobansættelser, fordi ligebehandlingsloven kan gøre det svært at afskedige medar-
bejdere på fleksjob.

Modstand mod standardiserede blanketter

Nogle jobcentre har peget på, at det kunne være en mulighed at fastlægge hvilke blanketter,
der skal bruges i forbindelse med aftalen om ansættelse med skånehensyn. Dette afvises af
arbejdsgiverne, regionerne og kommunerne, fordi det vil gribe ind i de procedurer, de alle-
rede har etableret, og skabe yderligere bureaukrati.

Forslag om udvidelse af undtagelsesbestemmelsen

Jobcentrene og flere virksomheder påpeger, at det kunne være hensigtsmæssigt, at undta-
gelsesbestemmelsen § 70 stk. 3, der alene vedrører akutte skader, udvides til også at omfat-
te ikke-akutte sager, hvor det er åbenlyst, at det kan forværre borgerens tilstand, hvis denne
flyttes til en ny arbejdsplads.