

Arbejdsevne metode

EN TEORETISK OG PRAKTISK INDFØRING

JENS BANG

nyt
juridisk
forlag

Arbejdsevne metode
– en teoretisk og praktisk indføring

1. udgave, 1. oplag

© Nyt Juridisk Forlag 2002

Alle rettigheder forbeholdes.
Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse eller
mangfoldiggørelse af denne bog eller dele heraf er
uden forlagets skriftlige samtykke ikke tilladt
ifølge gældende dansk lov om ophavsret.

Omslag: Morten Højmark
Tryk: Narayana Press, Gylling
Indbinding: Damm's Forlagsbogbinderi, Randers

Printed in Denmark 2002
ISBN 87-89319-85-0

Nyt Juridisk Forlag
Lyngbyvej 17
Postboks 2702
2100 København Ø

Telefon: 39 13 55 00
Telefax: 39 13 55 55
e-mail: fl@djoef.dk

Homepage: www.djoef-forlag.dk

Indhold

Indledning	1
Kapitel 1. Menneske- og samfundssyn, socialpolitik og professionel identitet	5
Menneske- og samfundssynet	6
Praktiske problemer	7
Den socialpolitiske debat	8
Love og andre retskilder	10
Faglige teorier og professionelle traditioner	10
Den administrative praksis	10
Kapitel 2. Helhedssyn og social identitet	13
Om systemer og helheder	13
Kritik af den gængse forståelse af helhedssynet	14
Identitetssystemet	17
Identitetsteorien og det sociale helhedssyn	19
Selvopfyldende profetier	20
Kapitel 3. Retssikkerhed	23
Den formelle side	23
Den formelle forvaltningsproces	24
Det materielle retssikkerhedsbegreb	25
Kapitel 4. Lægerne og sociallovgivningen	27
Hvad kan lægerne?	27
Lægen som advokat	29
De forskellige typer af lægelig uenighed	30
Fejlfinding	34
Sygdom og social identitet	34
Resumé af den socialpsykologiske forklaring på diskrepansproblemet	35

Kapitel 5. Beskrivelsesmodeller, faglighed og professionalisme	39
Principperne for klinisk lægearbejde	40
Kan den klinisk-lægelige tankeramme overføres til det sociale område?	42
Hvad taler imod at anvende socialfaglige beskrivelsesmodeller?	43
Er subjektive præferencer og holdninger afgørende for de socialfaglige beslutninger?	45
Faglighed, subjektivitet og professionalisme	46

Kapitel 6. Beskrivelsesmodellens nøglebegreber og praktiske anvendelse	49
Begreber, ressourcer og barrierer	50
Sagsbehandlingsprocessen	51
Sagsbehandleren som konsulent og borgeren som forbruger af sagkyndig bistand	52
Sagsbehandleren og jobkonsulenten samarbejder med potentialerne i centrum	55
Hvor omfattende og dybtgående skal vurderings- temaerne afklares?	56
Den faglige formodningsregel	57

Kapitel 7. En beskrivelsesmodel til fastlæggelse af arbejdsevnen	59
Om modellens pålidelighed som et instrument til fastlæggelse af arbejdsevnen	59
Om smitte mellem temaerne som en trussel mod pålideligheden	60
Om det uhensigtsmæssige ved brokkasser	61
Vurderingstemaerne i den konkrete model til fastlæggelse af arbejdsevnen	62
1. Faglige kompetencer	63
2. Præstationsforventningerne	63
3. Arbejdsidentiteten	63
4. Indlæringsberedskabet	64
5. Omstillingsberedskabet	65
6. Interesser	65
7. Konfliktberedskabet	65
8. De sociale kompetencer	66
9. Forbruget af psykoaktive substanser	67
10. Det sociale netværk	68

11. Boligforhold og økonomi	69
12. Fysisk sygdom	70
13. Psykisk sygdom	71
I hvilken rækkefølge skal temaerne afklares?	72
Den kritiske diskussion i de faglige miljøer	73

Kapitel 8. Fastlæggelsen af arbejdsevnen og diskussion af anketemaerne	75
Igangsættelsen	75
Trin 1	76
Trin 2	77
Trin 3	78
Model over rækkefølgen af de praktiske problemstillinger som skal afklares	78
Uenighed om det integrerede skøn over arbejdsevnen	80

Appendix 1	83
Vejledning i brug af modellen	83
Faglige kompetencer	87
Præstationsforventningerne	88
Arbejdsidentiteten	89
Indlæringsberedskabet	90
Omstillingsberedskabet	91
Interesser	92
Konfliktberedskabet	93
Sociale kompetencer	95
Forbruget af psykoaktive substanser	97
Det sociale netværk	99
Boligforhold og økonomi	101
Fysisk sygdom	102
Psykisk sygdom	104

Appendix 2	107
Proceduremodel til brug for afgørelse om tilkendelse af fortidspension jf. § 19 i lov om social pension	107
Litteratur	109
Register	111

Indledning

Fra 1. januar 2003 træder en førtidspensionsreform i kraft (lov nr. 285 af 25. april 2001). Som det er almindeligt med reformer er baggrunden for fornyelsen dels en række problemer med at administrere de gældende bestemmelser dels et politisk bestemt ønske om et kursskifte. Afgørende er her, at den fastlæggelse af erhvervsevnen, som bestemmer graden af økonomisk kompensation på trods af alle gode intentioner, har medført en uforholdsmæssig stor hensyntagen til sygdomsfaktoren. Med andre ord gør systemet det svært at arbejde aktivt for at blive rask og selvforsørgende med eller uden hjælp fra diverse støtteforanstaltninger, fordi de berørte borgere hele tiden af pekuniære grunde skal bevise, de er »syge nok« til at modtage en ydelse, der er så høj som muligt. Det »elendiggørende« oplæg danner grobund for uhensigtsmæssige konfrontationer mellem borger og system om, hvornår et klageudbud er en sygdom i lovens forstand og om sammenhængen mellem sygdommen og funktionsevnen. Op igennem 90'erne tiltager kamptummelen, fordi stadig flere borgere ønsker en domstolsafprøvning af de administrative skøn over pensionsgraden.

Parallelt med de voksende administrative problemer ændres socialpolitikken i retning af at betone, at solidaritet med »de svage« ikke hovedsageligt drejer sig om økonomisk kompensation, men i nok så høj grad om at tilbyde en hjælp som muliggør den selvforsørgelse, der er en forudsætning for den enkeltes muligheder for at realisere »det gode liv«. »Aktivlinien« tager her udgangspunkt i et ønske om at bryde med de umyndiggørende træk ved systemet, som medfører, at hjælpsøgende borgere risikerer at gro fast i en infantiliserende afhængighed af de magthavere, som sidder på pengekasen.

Som lægekonsulent med forskellige placeringer i systemet gennem en tyveårsperiode har jeg haft de skitserede problemer tæt inde på livet. Mit respons har bestået i en lang række artikler offentliggjort i forskellige fagtidsskrifter og alle sammen med fokus enten på koblingen mellem lovgivningen og de faglige skøn eller i form af »systemkritikker«. Fra omkring midten af 90'erne står det klart for mig, at den praktiske hovedproblemstilling drejer sig om at *tydeliggøre* de forhold og omstændigheder, som udover helbredsforholdene bestemmer, hvordan en borger klarer sig

på arbejdsmarkedet. Herefter er det nærliggende at udvikle en model, som angiver, hvad der skal beskrives og vurderes for at udarbejde en tvær-snittsbeskrivelse af de aktuelt foreliggende betydningsfulde ressourcer og barrierer. Det er ligeledes oplagt at udmønte den nødvendigvis dynamiske ressource/barriere- profil til en konkret jobplacering og herefter tale om arbejdsvejen. Fordelen ved at arbejde med en model består både i et fagligt kvalitetsløft og i et retssikkerhedsmæssigt fremskridt, idet de socialfaglige vurderinger i langt større udstrækning end hidtil præmisbaseres til gavn for den gennemskuelighed, som har så stor betydning for at leve op til lighedsgrundsætningen og for borgernes muligheder for at deltage aktivt i processen.

Så vidt så godt sker der så det, at Socialministeriet fatter interesse for den model til fastlæggelse af arbejdsvejen, som jeg i de følgende år underviser i som lektor i socialmedicin og psykiatri ved Den Sociale Højskole i København og i form af ekstern kursusvirksomhed over det meste af landet. Modellen testes i 8 kommuner under ledelse af Deloitte Consulting. Sideløbende med dette deltager jeg på konsulentbasis i den arbejdsgruppe, som udformer lovteksten til den nye pensionsreform. Efter lovens vedtagelse sker der beklageligvis det, at ministeriet slipper de faglige tøjler og overlader »de løse ender« og selve implementeringsprocessen til Deloitte Consulting.

Som det fremgår af bogen, er det min opfattelse, at Deloitte Consulting af uransalige grunde ikke går planken ud med hensyn til at fastholde den faglige kvalitet. Modellen forenkles, og vigtige vurderingstemaer slås sammen til små rodebutikker ligesom de forhold, der skal beskrives for at afklare de forskellige vurderingstemaer, behandles særdeles stedmoderligt. Ulykkerne er imidlertid begrænsede, for så vidt det kan undgås, at velmenende juridiske »pernittengrynsfortolkninger« låser tingene fast, så Deloitte's overfladiske variant af arbejdsvejemetoden ophøjes til en ufravigelig administrativ standardudgave.

Det er mit håb, at bogen formår at overbevise læseren om det i alle henseender rationelle i at bevare åbenheden, så metoden hele tiden kan forbedres. Fra en administrativ synsvinkel består den nye udfordring i at udvikle procedurer og fora, som kan opsamle og udbrede de forbedringer, som forhåbentlig dukker frem i kølvandet på sammenstødet mellem den administrative dagligdag og den kritiske eftertanke.

Stoffet er disponeret på den måde, at der lægges ud (kapitel 1) med en kort skitse over de mange kræfter, som har indflydelse på de beslutninger, der træffes af den enkelte sagsbehandler. Tankegangen er den, at kun en

oprustning af fagligheden kan modvirke de forskellige »presvarianter«, som påvirker beslutningsprocesserne.

I kapitel 2 argumenteres der for at opfatte det berømte og aldrig definerede helhedssyn som en bestræbelse på at forstå den hjælpsøgende borgers problemer i et identitetsperspektiv. Den socialpsykologiske teori, som lægges frem, anvendes herefter til at tydeliggøre en række af modellens vurderingstemaer (præstationsforventningerne, arbejdsidentiteten, indlærings- og omstillingsberedskabet, betydningsfulde kvaliteter ved det sociale netværk).

I kapitel 3 gives en oversigt over de love og forhold, som det er hensigtsmæssigt at have indblik i for at kunne forstå de retssikkerhedsmæssige problemer, som diskuteres løbende i de efterfølgende kapitler.

Kapitel 4 har karakter af en kritisk analyse af lægernes traditionelle rolle i systemet kombineret med et forsøg på at præcisere den sagsrelevante lægelige kompetence.

I kapitel 5 redegøres der for den teoretiske baggrund og de praktiske konsekvenser af at arbejde med socialfaglige beskrivelsesmodeller.

Kapitel 6 omhandler en række nøglebegreber og oversigter over de betydningsfulde arbejdsgange, ligesom der diskuteres en række forhold, som berører den professionelle identitet.

I kapitel 7 gennemgås de vurderingstemaer, som indgår i det konkrete forslag til en beskrivelsesmodel til fastlæggelse af arbejdsvejen.

I kapitel 8 drejer det sig om at tydeliggøre den rækkefølge af praktiske problemstillinger, som fører frem til en bæredygtig placeringsplan. Efterfølgende diskuteres de vanskeligheder, der er forbundet med situationer, hvor det ikke er muligt at opnå et fælles fodslag mellem borgeren og myndighederne.

Appendix 1 indeholder en vejledning i brugen af modellen efterfulgt af en definition af de enkelte vurderingstemaer med hertil hørende relevante data. Det er tanken, at læseren senere hen, når stoffet sidder fast, kan anvende materialet som en »huskeseddel« over de forhold, det er hensigtsmæssigt at forholde sig til i forbindelse med det praktiske arbejde med at afklare de forskellige vurderingstemaer.

Appendix 2 består af lovteksten til den nye førtidspensionsreform efterfulgt af en model, som tydeliggør rækkefølgen af de praktiske problemstillinger, som skal afklares for at fastlægge pensionsabiliteten.

Kapitlet om retssikkerhed er skrevet i samarbejde med cand.jur. Jørgen Bent Hansen, som sammen med kontorchef Helle Madsen, Glostrup Kommune takkes for mange værdifulde kommentarer til manuskriptet.

Jens Bang
København, juni 2002

Menneske- og samfundssyn, socialpolitik og professionel identitet

Retssikkerhedsloven, aktivloven og den nye pensionslov bryder med den socialpolitiske tænkning, som har præget velfærdsstatens udvikling siden fødselen. Som vanligt når det drejer sig om store reformer, er baggrunden for lovgivningen et mix af økonomiske og humanitære hensyn. Hvad angår det økonomiske, tyder meget på, at »de små årgange« og fremtidens pensionistbølge gør det nødvendigt at maksimere udnyttelsen af den tilgængelige arbejdskraft. Ser vi på det humanitære, er der tale om et forsøg på at bryde med et system, som ganske utilsigtet producerer småforurettede evigheds klienter i store mængder.

Med det formål at få et overblik over de forskellige forhold, som er involveret i reformerne, lægges der ud med at anlægge et fugleperspektiv på de administrative beslutningsprocesser. Forhåbentlig gør afstanden det lettere at anskueliggøre nogle væsentlige forskelle mellem før og nu. Oversigten er tænkt som en appetitvækker til emner, som senere bliver dybdebehandlet.

De involverede niveauer fremgår af følgende model.

De praktiske problemer med at administrere pensionsloven fra 1984 er tiltaget op igennem 90'erne. I bogen gennemgås udviklingen med fokus på den samfundsmæssige baggrund, socialpolitikken og det tværfaglige samarbejde.

Den nye pensionslov, der træder i kraft 1.1.2003 bygger på en ny metode til at udvikle og fastlægge arbejdsevnen. Bogen indeholder en teoretisk og praktisk indføring i denne metode. Undervejs diskuteres de retssikkerhedsmæssige problemer ud fra den hovedtanke, at gennemskuelige afgørelsespræmisser er en forudsætning både for at tilgodese lighedsgrundsætningen og for at inddrage borgerne i sagsbehandlingen.

Arbejdsevnet metode indeholder en systematisk gennemgang af metodens vurderingstemaer samt det oplysningsgrundlag, der skal foreligge for at gennemføre en afklaring. Der er tale om et meget praktisk betonet oplæg til brug i det daglige arbejde. Herudover fremsættes et forslag til procedure til afgørelse om tilkendelse af førtidspension, der sikrer en både gennemskuelig og lovmedholdelig sagsfremstilling.

Bogen henvender sig til alle, der er i berøring med området. Det vil sige de socialfaglige- og juridiske sagsbehandlere, jobkonsulenter, læger og sagsbehandlere i A-kasser, arbejdsformidlinger og revalideringsinstitutioner etc.

Jens Bang er speciallæge i psykiatri, gennem en lang årrække ansat som lektor i socialmedicin og psykiatri ved DSH i København samt lægekonsulent i forskellige socialforvaltninger. Forfatter/medforfatter til bøger om psykiatri, børnearbejdet i socialforvaltningerne, sager om forældremyndighed samt forfatter til talrige artikler i fagtidsskrifter. Faglig konsulent i forbindelse med udviklingen og afprøvningen af arbejdsevnet metoden samt til udformningen af lovteksten og bemærkningerne til den nye pensionslov.



ISBN 87-89319-85-0

