

Sygedagpengelovens varighedsbegrænsning - når fremtidsperspektiverne er usikre

af socialfaglig konsulent Søren Møller Petersen
e-mail: soeren.petersen@dukh.dk

Indledning

Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet - DUKH – er en selvejende institution under Socialministeriets område. Konsulentordningen arbejder med afsæt i Servicelovens § 15 og har til opgave at yde råd og vejledning i sager om handicapkompenserende ydelser til borgere med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, herunder også at opsamle og formidle erfaringer på området. Vi rådgiver både inden for det sociale område, undervisning, arbejdsmarked og sundhed.

DUKH gennemfører hvert år et større antal rådgivningsforløb. I 2010 gennemførtes bl.a. 1757 rådgivninger inden for voksenområdet – primært servicelovens og beskæftigelseslovgivningens områder. Heraf vedrørte 192 sygedagpengeloven. Af disse vedrørte de 123 sygedagpengelovens varigheds- og forlængelsesbestemmelser.

Dette notat vedrører varighedsbegrænsningen i sygedagpengelovens § 24 og de tilhørende forlængelsesbestemmelser i § 27. Vi har i forbindelse med vores rådgivningsarbejde erfaret en række problemer i tilknytning til nævnte bestemmelser, bl.a. at

- loven for en del borgeres vedkommende ikke opfylder sit formål
- man skal være syge "på den rigtige måde" for ikke at falde i et hul
- usikker økonomi er en selvstændig belastning i et sygeforløb
- bevisbyrden påhviler borgeren, hvilket stiller især borgere med psykiske problemer svagt
- nogle afgørelser er påvirket af ikke saglige hensyn
- der mangler kontinuitet og sammenhæng i forløbene

Vi vil i de følgende redegøre for de problemstillinger, vi typisk møder, og de refleksioner det giver anledning til i DUKH.

DUKH får alene henvendelser fra borgere, der af den ene eller anden grund er utilfredse med eller har mistillid til kommunens rådgivning. Erfaringerne bygger dermed udelukkende på sagsforløb, der som udgangspunkt har været problemfyldte for borgeren.

Det er DUKH's overbevisning, at det store flertal af sygedagpengeopfølgninger gennemføres med høj socialfaglig kvalitet og i god dialog imellem borger og myndighed.

I forlængelse af redegørelsen har vi beskrevet en række anonymiserede sagseksempler, der er typiske for de sagsforløb, DUKH tilbagevendende præsenteres for. De enkelte eksempler er forsynet med DUKH's kommentarer.

Det er vigtigt for os at understrege, at den kritik der fremføres i relation til bestemte typer af sagsforløb samt de kritiske kommentarer, der er knyttet til konkrete sagseksempler, ikke skal opfattes som en kritik af *sagsbehandleren*, men derimod kritik af *sagsforløbet*, der er determineret af de omstændigheder og betingelser, som arbejdet udføres under.

Formålet med sygedagpengeloven

Formålet med sygedagpengeloven er angivet i lovens § 1. Det fremgår bl.a., at formålet er at yde økonomisk kompensation ved fravær på grund af sygdom. Det fremgår dernæst, at det er formålet at medvirke til, at den sygemeldte genvinder sin arbejdsevne og vender tilbage til arbejdsmarkedet så hurtigt som muligt. I lovbemærkningerne anføres endvidere, at sagsbehandlingen skal tilrettelægges, så den sygemeldte selv tager ansvar for sin situation. Endelig fremhæves lovens sigte på kommunalt engagement og incitament til i en tidlig fase at tage hånd om sygefraværet og dermed øge mulighederne for at fastholde sygemeldte på arbejdspladsen. Den bagvedliggende antagelse er, at en hurtig og systematisk opfølgningssindsats bidrager til en hurtigere tilbagevenden til arbejdsmarkedet. DUKH er enig i denne antagelse.

Om sygedagpengelovens grundlag for forlængelse

Sygedagpengelovens § 27 beskriver en række situationer, hvor der kan være grundlag for at forlænge sygedagpengene ud over varighedsbegrænsningen på et år. Nogle af de givne forlængelsesmuligheder beror på en socialfaglig – og dermed også subjektiv - vurdering af, hvorvidt

- det er sandsynligt, at der kan iværksættes revalidering (§ 27.1.1)
- det anses for nødvendigt at gennemføre virksomhedspraktik eller andre afklarende foranstaltninger (§ 27.1.2)
- det er sandsynligt, at den sygemeldte ved behandling forventes at kunne genoptage erhvervsmæssig beskæftigelse inden for 2 år fra varighedsbegrænsningens indtræden (§ 27.1.3)
- den sygemeldte ikke kan opnå eller fastholde arbejde på ordinære vilkår, men hvor det endnu mangler at blive afklaret, hvorvidt fremtidsperspektivet er fleksjob eller førtidspension (27.1.4)

Syg på "den rigtige måde"

Det vil sige, at der er en række betingelser, der skal være opfyldte som forudsætning for forlængelse af sygedagpengene ud over varighedsbegrænsningen. Man skal så at sige være syg på "en bestemt måde" for at få forlænget sine sygedagpenge.

Ankestyrelsen har for ganske nylig truffet en principafgørelse 98-11, der meget tydeligt understreger dette forhold. Sagen handler om en borger, der har været udsat for en alvorlig arbejdsulykke, og som - hævet over enhver tvivl - fortsat er syg ved varighedens indtræden. Men i og med at sygdomsperspektivet - forventningen til uarbejdsdygtighedens varighed og graden af eventuelt kroniske begrænsninger i arbejdsevnen – var uafklaret ved varighedens indtræden, var der ikke grundlag for at fortsætte sygedagpengene.

Den pågældende borger var så at sige syg på "den forkerte måde" i forhold til muligheden for at få forlænget sine sygedagpenge.

DUKH har ikke til hensigt at stille spørgsmålstegn ved, om Ankestyrelsens afgørelse skulle være i strid med reglerne på området. Den flugter efter vores opfattelse meget klart med reglerne, ligesom den i øvrigt genspejles i den praksis, vi har registreret i de sagsforløb, vi har kendskab til i DUKH. Vi har således kendskab til en række sager, hvor kommunen godt nok anerkender, at borgeren er syg, men samtidig standser sygedagpengene med henvisning til at han er syg på "den forkerte måde".

Det er DUKH's erfaring, at sondringen imellem forskellige kategorier af sygeforløb og en medfølgende adgang til at stoppe for sygedagpenge ud over varighedens indtræden ikke har bidraget til at afkorte de pågældende borgers sygdomsforløb, eller bidraget til at de sygemeldte i højere grad har taget ansvar for egen situation.

DUKH finder det ud fra en retssikkerhedsmæssig betragtning betænkeligt, at der ved varigheds indtræden sker en opdeling af de sygemeldte efter en række subjektive kriterier i sygemeldte, der har adgang til en fortsættelse af sygedagpenge, og sygemeldte der ikke har adgang til en fortsættelse af sygedagpenge. For begge grupper af sygemeldte gør det sig gældende, at de ud fra en lægefaglig vurdering karakteriseres som syge og uarbejdsdygtige.

Usikker økonomi - en selvstændig belastning i et sygeforløb

Bortfald af sygedagpenge i forbindelse med varigheds indtræden udgør for mange en dramatisk omvæltning af økonomien. Mange sygemeldte er ikke berettigede til kontanthjælp – det kan være en følge af ægtefællens indkomst, eller det kan være på grund af formue i form af friværdis i boligen.

I de rådgivninger DUKH er involveret i, oplever de berørte borgere samstemmende, at det forhold, at der er en varighedsbegrænsning i sygedagpengeloven – uanset udfaldet af en eller flere på hinanden følgende varigheds/forlængelses-vurderinger – skaber stor usikkerhed og udgør en tung belastning, som skal håndteres ved siden af sygdommen.

Ikke mindst opleves dette som en belastning, når det drejer sig om mennesker, der er sygemeldt med svære psykiske problemer – f.eks. angst, depression eller stressbelastningstilstande.

Det er DUKH's erfaring, at udsigten til en reduceret eller bortfaldet overførselsindkomst i disse forløb ikke har bidraget til en hurtigere tilbagevenden til arbejdsmarkedet, eller bidraget til at mennesker med eksempelvis kronisk stressbelastningstilstand har opnået bedre forudsætninger for at tage ansvar for sin egen situation.

Bevisbyrden påhviler borgeren

Som nævnt baserer kommunens afgørelse sig på en vurdering af, om borgeren opfylder en af de givne forlængelsesmuligheder i forbindelse med varighedens indtræden. Denne vurdering er baseret på sagens oplysningsgrundlag. Heri indgår oplysninger fra egen læge, diverse fagspecialister, resultat af arbejdsprøvnings, borgerens oplysninger, dagpengemedarbejderens iagttagelser, overvejelser og vurderinger. Oplysningsgrundlaget er i nogen grad objektivt, i nogen grad subjektivt. Selve vurderingen af, hvorvidt oplysningsgrundlaget tilsiger at sygedagpengene kan fortsættes, er subjektiv.

Varighedsbestemmelserne administreres således, at bevisbyrden påhviler den sygemeldte. Det er således tilstrækkeligt, at kommunen skaber usikkerhed om, hvorvidt borgeren opfylder forlængeskriterierne, som forudsætning for at standse sygedagpengene. Hvilket forholdsvis let lader sig gøre, idet der netop indgår betydelig grad af subjektivitet i disse socialfaglige vurderinger. Derimod skal den sygemeldte omvendt bevise, at han er "syg på den rigtige måde" for at få sygedagpengene forlænget, hvilket kan være overordentligt vanskeligt, såfremt kommunen vælger at lade enhver tvivl komme borgeren til ulempe.

Det stiller – ud fra en retssikkerhedsmæssig betragtning - borgeren meget svagt i forbindelse med varighedens indtræden.

Det er DUKH's erfaring, at denne svækkelse af borgerens retsstilling ikke har bidraget til en hurtigere tilbagevenden til arbejdsmarkedet, eller til at borgeren i højere grad har opnået forudsætninger for at tage ansvar for sin situation.

Dialogen imellem borger og sagsbehandler omkring varigheds indtræden

I forbindelse med varigheds indtræden skal der som nævnt indledningsvist gennemføres en vurdering af det fremadrettede støttebehov – jvf. sygedagpengelovens § 27. Når overvejelserne går på at standse sygedagpengene skal der tillige gennemføres en vurdering af borgerens forhold efter retssikkerhedslovens § 7a.

Det er ofte de sygemeldtes oplevelse i de henvendelser, DUKH har modtaget, at dialogen imellem borger og sagsbehandler måske nok på overfladen handler om at klarlægge det fremadrettede støttebehov, men at dialogen i virkeligheden styres af et underliggende udtalt tema: Berettiget / ikke berettiget til sygedagpenge.

Borgerne oplever, at der ikke er tale om en åben og konstruktiv dialog, der kan hjælpe dem videre, men nærmere et spil, en slags "Sorteper" med borgeren som den svage part.

De præmisser der gælder for dialogen synes at vanskeliggøre, at den kan gennemføres på et niveau, der matcher de socialfaglige standarder, der gælder inden for socialrådgiverprofessionen. Vi finder på samme vis, at dialogen flugter dårligt med retssikkerhedsvejledningens pkt. 31, der foreskriver god dialog og åben og gennemskuelig beslutningsproces.

Konklusionerne i dette afsnit bør også ses i lyset af de mekanismer, som vi vil redegøre for i det følgende afsnit " Sammenfald imellem varigheds indtræden og bortfald af statsrefusion".

En dialog der ikke matcher gældende socialfaglige standarder bidrager efter DUKH's erfaring ikke til at skabe forudsætninger for en hurtigere tilbagevenden til arbejdsmarkedet eller at borgeren i højere grad tager ansvar for egen situation.

Sammenfald imellem varigheds indtræden og bortfald af statsrefusion

I forbindelse med varigheds indtræden sker et bortfald af den statslige sygedagpengerefusion, hvorfor kommunerne opnår en økonomisk fordel i sager, hvor det vurderes, at en given borger ikke opfylder sygedagpengelovens forlængelseskriterier.

DUKH er i rådgivningsarbejdet stødt på sagsforløb, hvor man får indtryk af, at spørgsmålet om statsrefusion har haft betydning for udfaldet af kommunernes vurdering af sygedagpengelovens forlængelsesbestemmelser.

Det kan eksempelvis handle om sagsforløb hvor

- kommunen er selektiv i sin tilgang til oplysningsgrundlaget, og f.eks. undlader at inddrage de dele af det lægelige materiale, der taler til fordel for en forlængelse.
- hvor somatisk syge borgere oplever at de uden sagligt belæg bliver "påduftet" en psykisk lidelse oven i den somatiske, hvilket passer ind i en argumentationskæde, der har til hensigt at standse sygedagpengene.
- hvis kommunen bygger et stop for sygedagpenge på en lægekonsulentudtalelse, der er i strid med de lægelige vurderinger, der er indhentet fra eksempelvis praktiserende læge eller speciallæger.
- hvor kommunen i en og samme sag argumenterer modsætningsvist om sygemeldtes helbredsforhold. Sygedagpengeafdelingen vurderer i forbindelse med stop for sygedagpenge eksempelvis, at borgerens aktuelle helbredstilstand udelukker revalidering

eller virksomhedspraktik. Når den pågældende borger søger om kontanthjælp til afløsning af sygedagpengene vurderes det, at han kan deltage i aktivering i 25 timer om ugen eller mere.

Med henvisning til de rådgivninger DUKH er involveret i omkring sygedagpengelovens varighedsbegrænsning, er det vores klare *indtryk*, at spørgsmålet om bortfald af statsrefusion i en række af disse sager har betydning for kommunernes vurdering af, hvorvidt den enkelte sygemeldte vurderes at opfylde forlængelseskriterierne. Det er således DUKH's *indtryk*, at der i nogle forlængelsesvurderinger indgår ikke fagligt relevante overvejelser i afgørelsen.

Disse to forhold tilsammen – bevisbyrden, der påhviler den sygemeldte og kommunens samtidige mulighed for at opnå en økonomisk gevinst i forbindelse med en given vurdering – udgør for DUKH at se et alvorligt retssikkerhedsmæssigt problem. Dels fordi der åbnes mulighed for at inddrage ikke sagligt begrundede hensyn i afgørelser, dels fordi man kan stille spørgsmålstejn ved om borgeren inddrages i sin sag som foreskrevet i retssikkerhedslovens § 4 og uddybet i vejledningens punkt 31, der lægger op til medindflydelse i form af en god dialog og en åben og gennemskuelig beslutningsproces.

Relationerne imellem borger og myndighed i Danmark er karakteriseret ved en høj grad af tillid til sammenligning med forholdene i mange andre lande. I retssikkerhedsvejledningens pkt. 35 fremhæves således betydningen af, at der er tillid imellem borger og sagsbehandler (og dermed også myndigheden).

En lovforklaring, hvor der inddrages ikke sagligt relevante hensyn bryder efter DUKH's opfattelse med principperne i retssikkerhedsvejledningen pkt. 35. Man kan være bekymret for, at det i det lange løb vil medvirke til at nedbryde tilliden imellem borger og myndighed.

Det er DUKH's erfaring, at en medinddragelse af fagligt set irrelevante forhold i afgørelser om varighed/forlængelse ikke har bidraget til, at borgeren vender hurtigere tilbage til arbejdsmarkedet eller i højere grad tager ansvar for egen situation.

Sygedagpengelovens egne alternativer til varighedsbegrænsningen

Vi er opmærksomme på, at der forekommer en bestemt kategori af sygedagpengesager, hvor der ikke er overensstemmelse imellem borgerens helbredsklager på den ene side og de objektive lægelige fund på den anden side. Ligeledes forekommer der sager, hvor borgeren ikke medvirker tilstrækkelig konstruktivt eller hensigtsmæssigt i sin egen sag.

I det omfang varighedsbestemmelsen i sygedagpengeloven måtte være motiveret af et ønske om, at udelukke disse grupper fra sygedagpenge, vil vi henlede opmærksomheden på sygedagpengelovens §§ 7 og 21, som allerede gør det muligt for myndigheden at standse sygedagpengene, hvis der ikke gives lægelige objektive indikationer på at borgeren skulle være syg, eller hvis borgeren ikke samarbejder hensigtsmæssigt eller konstruktivt om sin egen sag.

Det kommunale incitament

Som nævnt i indledningen indgår det ifølge lovbemærkningerne i sygedagpengelovens formål, at kommunerne opnår engagement og incitament til en tidlig indsats.

Dette incitament ligger i kombinationen af opfølgingsbestemmelser, statens kontrol med at disse overholdes, de dertilhørende økonomiske sanktioner ved manglende overholdelse samt den etårige tidsbegrænsning på statsrefusion til kommunen i den enkelte sygedagpengesag.

Varighedsbestemmelsen har i de sagsforløb DUKH har været involveret i, så vidt vi kan vurdere, ikke haft betydning i forhold til at skabe incitament til en tidlig indsats.

Jobcentrets anvendelse af lægekonsulentudtalelser

DUKH har kendskab til sagsforløb, hvor kommunen baserer afgørelser på lægekonsulentvurderinger, der er udarbejdet i strid med de gældende regler for lægekonsulenters virke. Der kan være tale om at lægekonsulenten underkender læge- eller speciallægeudtalelser for i stedet at fremkomme med alternative diagnoser eller prognoser for et sygeforløb. Det er for DUKH at se et problem, når myndigheden vælger at begrunde et stop for sygedagpenge med disse uretmæssigt foretagne vurderinger.

Sammenfatning

I henvendelserne til DUKH er det således det generelle billede, at sygedagpengelovens varighedsbegrænsning ikke har bidraget til en tidligere kommunal indsats, eller til at den sygemeldte vender hurtigere tilbage til arbejdsmarkedet, eller i højere grad tager ansvar for egen situation.

Vi ser en række retssikkerhedsmæssige og menneskelige problemer knytte sig til sygedagpengelovens varighedsbegrænsning / forlængelseskriterier og den tilhørende administrationen heraf. Der er en retssikkerhedsmæssig problemstilling i forhold til, at man skal være syg på en bestemt måde for at få sygedagpenge. Der er problemet med bevisbyrden, der hviler på den svage part og som er meget vanskelig at løfte. Der er den manglende professionelle kvalitet i dialogen med borgeren, herunder muligheden for inddragelse af uvedkommende refusionsforhold i de socialfaglige vurderinger. Og der er den psykiske belastning ved udsigten til måske at miste sit forsørgelsesgrundlag, imens man fortsat er syg.

Problemer med kontinuiteten i jobcentrenes indsats

DUKH modtager løbende henvendelser fra borgere, der klager over manglende sammenhæng og kontinuitet i deres sagsforløb. Dette gør sig gældende i såvel sygedagpengesager som sager hvor borgeren er uden forsørgelse eller på kontanthjælp – eksempelvis efter at være faldet for sygedagpengelovens varighedsbestemmelse.

Denne problemstilling synes at knytte an til hyppige sagsbehandlerskift, hvor sagen går i stå, eller tidligere anlagte socialfaglige vurderinger underkendes og jobplaner ændres.

DUKH har kendskab til årelange sagsforløb, der synes at forløbe planløst og vilkårligt, uden at borgeren kommer tættere på en afklaring af sin erhvervsevne, men blot oplever at blive fastholdt på kontanthjælp eller ingen forsørgelse.

Det er DUKH's indtryk at der mangler forholdsregler i jobcentrene, der kan sikre kontinuiteten i sagsforløbene, herunder sikre mere ensartede, langtidsholdbare socialfaglige vurderinger i forbindelse med de hyppige sagsbehandlerskift.

DUKH har tidligere detaljeret redegjort for denne problemstilling i en artikel "Ny sagsbehandler – ny plan", der er bragt i vores tidsskrift DUKH'sen, nr. 20 august 2010, der kan rekvireres i papirformat, eller læses/downloades via DUKH's hjemmeside på www.dukh.dk

Det er DUKH's antagelse, at en højere grad af kontinuitet i sagsforløbene, herunder også mere ensartede, langtidsholdbare socialfaglige vurderinger samt stabil fremdrift i sagsforløbene vil bidrage til at borgere vender hurtigere tilbage til arbejdsmarkedet og i højere grad opnår forudsætninger for at tage ansvar for egen situation.

Sagseksempler

Nogle indledende bemærkninger

I det følgende fremstilles en række sagseksempler, der illustrerer de problemstillinger vi har omtalt i det foregående. Nogle eksempler er udarbejdet på baggrund af mundtlige oplysninger fra borgeren suppleret med skriftligt materiale – eksempelvis journaludskrift, ressourceprofil, kopi af afgørelser, lægeudtalelser, lægeskøn m.v.

Andre af de valgte sagseksempler er derforuden baseret på supplerende sagsbelysning fra myndighedens side.

DUKH har foretaget en udvælgelse af nogle eksempler, som vi finder egnede til at belyse de problemstillinger, vi har erfaret.

Det skal her bemærkes at sagsbeskrivelserne koncentrerer sig om at belyse de særlige problematikker omkring stillingtagen til varighed/forlængelse.

I de fleste sagsforløb vi møder, er der rent faktisk konstateret *yderligere problemer* omkring myndighedens sagshåndtering. Disse har vi imidlertid undladt at medtage i de sagsforløb der er gengivet i dette bilag – idet vi netop har ønsket at fastholde fokus på de særlige varigheds/forlængelsesproblematikker.

Det skal her blot resumeres, at de problemstillinger – som vi har pillet ud af de følgende eksempler – men som vi typisk møder i tilknytning til varighed/forlængelse vedrører manglende partshøring efter forvaltningslovens § 21, manglende anvendelse af arbejdsevnetoden eller manglende dialog med borgeren om ressourceprofilen, manglende eksplicit stillingtagen til de enkelte forlængelsesmuligheder i sygedagpengelovens § 27, manglende vurdering af borgerens behov efter Retssikkerhedslovens § 7a, manglende opdatering af lægeligt oplysningsgrundlag, manglende aktindsigt, manglende overholdelse af notatpligt, manglende eller uregelmæssig sygedagpengeopfølgning, hyppige sagsbehandlerskift m.v.

Eksempel A

A er sygemeldt med svær depression og posttraumatisk stress syndrom. A har arbejdet i finansverdenen igennem mange år. Hun var i 1999 udsat for et væbnet røveri, hvor hun blev truet med et oversavet jagtgevær i forbindelse med ansættelse i finansvirksomhed. Hun fortsatte sit arbejde efter den dramatiske hændelse, men fik nogle år senere ansættelse i nyt firma, hvor hun angiveligt er blevet tiltagende mobbet over årene. Disse forhold har i fællesskab formentlig udløst depression og posttraumatisk stress syndrom. Ifølge en aktuel udtalelse, fra A's psykiater er der tale om en kronisk tilstand. Psykiateren vurderer samtidigt, at borgeren ikke har nogen mulighed for at vende tilbage til arbejdsmarkedet.

A har været sygemeldt i ca. 1½ år og sygedagpengene har været forlænget med henvisning til verserende arbejdsskadesag, hvor der imidlertid netop er truffet afgørelse..

Kommunen påtænker nu at standse sygedagpengene med henvisning til, at A grundet uafklarede helbredsforhold ikke ses at opfylde nogle af forlængelseskriterierne.

A kan slet ikke overskue sin situation og hun er meget ked af det. Hun kan ikke overskue at tale med sagsbehandleren, som godt nok siger at hun vil hjælpe borger, men som jo samtidig er den, der sender partshøringsskrivelse om påtænkt standsning af sygedagpengene.

Græder meget under samtalen. Egentlig kunne hun heller ikke overskue at ringe til DUKH, men er i flere omgange blevet meget kraftigt tilskyndet hertil af psykiateren, der skal have svært ved at forstå kommunens handlemåde i denne sag.

DUKH's kommentarer

Det er efter DUKH's opfattelse et retssikkerhedsmæssigt problem, at en borger med depression og posttraumatisk stress syndrom bringes i en så stressbelastende situation omkring stillingtagen til sygedagpengeforlængelsesmuligheder. Som sagen er belyst, forekommer det at være lægeligt klarlagt, at A's helbredsforhold er af en karakter som bevirker, at hun ikke har nogen fremtid på arbejdsmarkedet. Der kan således argumenteres for at være belæg for førtidspension eller visitation til fleksjob, eller subsidiært en forlængelse efter 27.1.4 imens det klarlægges, om der fremadrettet er grundlag for enten fleksjob eller førtidspension.

Hvis vi ser bort fra at kommunens vurdering af sagen kan være i modstrid med sagens oplysningsgrundlag, så illustrerer sagen, at en sags oplysningsgrundlag kan give anledning til meget forskelligartede socialfaglige (subjektive) vurderinger af borgerens muligheder og begrænsninger.

I relation til bevisbyrden kan kommunen "nøjes med" at fastslå, at helbredsforholdene er uafklarede, hvorimod A skal kunne bevise, at hendes arbejdsevne er varigt nedsat i et omfang som udelukker fuldtidsbeskæftigelse på ordinære vilkår.

A's sag er samtidig et eksempel på den ekstra byrde, som varighedsbestemmelsen kan udgøre for mange sygemeldte.

Det er ikke indlysende, hvordan varighedsbestemmelsens anvendelse i denne sag bidrager til at A vender (hurtigere) tilbage til arbejdsmarkedet, eller i højere grad tager ansvar for sin egen situation.

Eksempel B

B er 54 år. Har gennem årene været beskæftiget med ufaglært arbejde - de sidste mange år som SOSU-hjælper. Hun har været sygemeldt i ca. 1½- år. Dels har hun dårlig ryg, derudover balance- og svimmelhedsproblemer som følge af en ørelidelse. Endelig har hun udviklet nogle angstproblemer i tilknytning til kommunens afgørelse om stop for sygedagpenge - med manglende økonomisk forsørgelse til følge. Hun er grundet ægtefælles indtægt ikke berettiget til kontanthjælp.

Sygedagpengene har tidligere været forlænget efter § 27.1.2 Kommunen vurderer nu, at der ikke er grundlag for yderligere forlængelse. Kommunen mener ikke, at der aktuelt kan igangsættes revalidering eller andre afklarende foranstaltninger grundet B's aktuelle helbredstilstand. Kommunen anfører samtidig, at det i henhold til udtalelse fra en psykiater er uafklaret i hvilket omfang B vil kunne returnere til arbejdsmarkedet på ordinære vilkår. Psykiateren anbefaler kognitiv terapi.

Som en ekstra komplikation redegør B for, at egen læge vurderer at hendes arbejdsevne er permanent nedsat som følge af de somatiske lidelser. Han vil ikke henvise B til et kognitivt terapiforløb, idet han ikke mener at hun har psykiske problemer - ud over de helt naturlige krisereaktioner der opstår som følge af, at hun har mistet sit forsørgelsesgrundlag.

B anfører i overensstemmelse med egen læge, at de somatiske lidelser er de væsentligste og at de vurderes at være kroniske, hvilket kunne begrunde en forlængelse efter 27.1.4.

Afslaget på sygedagpenge er anket ud fra dette synspunkt.

Efter stop for sygedagpenge er B tilbudt 4 ugers opkvalificerende kursus med henblik på ordinær tilbagevenden til arbejdsmarkedet.

B følger aktuelt dette kursus, så godt hun formår.

B er utilfreds med, at kommunen den ene dag vurderer, at hun har psykiske vanskeligheder, som kræver behandling, for så den næste dag at fremhæve, at hun ikke fejler noget og at målsætningen er, at hun vender tilbage på arbejdsmarkedet på ordinære vilkår.

DUKH's kommentarer

Som sagen er belyst forekommer det ikke umiddelbart indlysende, at sygedagpengene ikke kan forlænges efter § 27.1.4

Det må anses for et retssikkerhedsmæssigt problem, at kommunen anlægger modsatrettede vurderinger af borgerens helbredssituation og beskæftigelsesperspektiv - alt efter hvilken kontekst vurderingen indgår i.

Man må stille sig spørgsmålet: Hvad der får kommunen til at anlægge så modsatrettede vurderinger i sagen?

Sagen illustrerer samtidig hvorledes det samme oplysningsgrundlag kan føre til modsatrettede socialfaglige (subjektive) vurderinger af en borgers situation.

Kommunen kan "nøjes med" at skabe usikkerhed om, hvorvidt der muligvis kan være en uopdaget / uafprøvet erhvervs mulighed, hvorimod B skal bevise at arbejdsevnen er varigt nedsat for at opnå en fortsættelse af sygedagpengene, subsidiært en visitation til fleksjob.

Det er ikke indlysende, hvorledes kommunens anvendelse af varighedsbestemmelserne i denne sag bidrager til at borgeren vender (hurtigere) tilbage på arbejdsmarkedet, eller i højere grad tage ansvar for sin egen situation.

Eksempel C

C har svært dårlig ryg og kroniske smerter efter en operation for diskusprolaps. Egen læge og andre lægefaglige specialister, der har været inde over sagen, vurderer at der er tale om en vedvarende tilstand. Dertil er C udredt for ADHD og lider samtidig af en depression. C modtager på grund af funktionsnedsættelsen praktisk bistand i hjemmet efter servicelovens bestemmelser til indkøb og rengøring.

C har modtaget sygedagpenge i snart 2 år. Forlængelse efter 27.1.2 - arbejdsprøvning - har været anvendt. Kommunen har ikke fundet andre forlængelsesmuligheder og har sagt til ham, at eneste forlængelsesmulighed er, at han søger pension på det foreliggende grundlag, hvilket han har gjort. Der er efterfølgende givet afslag på førtidspension. I forbindelse med afslaget vurderer kommunens pensionsudvalg imidlertid, at C's rygproblemer er permanente, og at der eksisterer en permanent erhvervssevnenedsættelse, og at der altid skal tages rygsånende hensyn.

Jobcentret træffer i forlængelse af afslaget i pensionsudvalget beslutning om stop for sygedagpenge. På den ene side vurderes, at det ikke er sandsynligt, at C via en revalideringsmæssig foranstaltning vil kunne vende fuldt tilbage på arbejdsmarkedet. På den anden side fremføres, at det på det foreliggende grundlag ikke kan udelukkes, at C kan opnå eller fastholde beskæftigelse på ordinære vilkår, hvorfor det ikke er muligt at forlænge dagpengene efter § 27.1.4.

DUKH's kommentarer

Der er efter DUKH's opfattelse et retssikkerhedsmæssigt problem omkring dette sagsforløb. Det er DUKH's vurdering, at kommunen anvender modsatrettede begrundelser til at forklare hvorfor C ikke opfylder de enkelte forlængelseskriterier. På den ene side er der pensionsudvalgets bedømmelse af en permanent erhvervsevnenedsættelse og samtidig udelukkelsen af revalidering som mulighed med henvisning til, at han ikke forventes at kunne vende fuldt ud tilbage på arbejdsmarkedet – og på den anden side antagelsen om, at han muligvis kan opnå eller fastholde beskæftigelse på ordinære vilkår. De tre udsagn kan ikke være sande på samme tid. Enten gælder de to første udsagn, eller også gælder det sidste.

Man må stille sig spørgsmålet, hvad der får kommunen til at anlægge så modsatrettede vurderinger i sagen.

Sagen illustrerer samtidig hvorledes det samme oplysningsgrundlag kan føre til modsatrettede socialfaglige (subjektive) vurderinger af en borgers situation.

Kommunen kan "nøjes med" at skabe usikkerhed om, hvorvidt der muligvis kan være en uopdaget / uafprøvet erhvervs mulighed, hvorimod C skal bevise at arbejdsevnen er varigt nedsat for at opnå en fortsættelse af sygedagpengene, subsidiært en visitation til fleksjob.

Det er ikke indlysende, hvorledes kommunens anvendelse af varighedsbestemmelserne i denne sag bidrager til at borgeren vender (hurtigere) tilbage på arbejdsmarkedet, eller i højere grad tage ansvar for sin egen situation.

Eksempel D

D har været sygemeldt i snart to år på grund af piskesmæld og mistanke om diskusprolaps efter en trafikulykke. Hun er blevet stillet i udsigt, at sygedagpengene vil blive standset. Kommunen argumenterer med, at der ikke er udsigt til at D vil blive raskmeldt inden for kortere tid. Omvendt kan det ikke udelukkes, at hun vil få det bedre inden for 3-5 år, hvorfor der ikke er grundlag for at forlænge med henblik på afklaring af fleksjobberettigelse - jvf. § 27.1.4.

Sagsbehandleren har oplyst D om, at hun "er for syg til at få sygedagpenge"

D finder det urimeligt, at hun ikke kan modtage sygedagpenge, når hun fortsat er syg.

DUKH's kommentarer

D bærer bevisbyrden. Usikkerheden om den fremtidige situation kommer D til ulempe.

D's sag – koncentreret i udtalelsen fra sagsbehandleren om at D "er for syg til at få sygedagpenge"- illustrerer samtidig den retssikkerhedsmæssige problemstilling, der knytter sig til opdelingen i syge, der har adgang til forlængelse af sygedagpengene og syge, der ikke har adgang til forlængelse.

Det anerkendes at D er syg. Imidlertid er hun ikke syg på "den rigtige måde" i forhold til at få forlænget sine sygedagpenge.

Det er ikke indlysende, hvorledes kommunens anvendelse af varighedsbestemmelserne i denne sag bidrager til at borgeren vender (hurtigere) tilbage på arbejdsmarkedet, eller i højere grad tage ansvar for sin egen situation.

Eksempel E

E er uddannet plejehjemsassistent og har arbejdet som sådan i en længere årrække. Hun har været sygemeldt igennem 2 år. Hun er udredt for dårlig ryg og depression. E har i forbindelse med

sygedagpengeforløbet deltaget i virksomhedspraktik på nedsat tid. Deltagelse i praktik har genereret smerter i den ene arm. Kommunen har på baggrund af sagens lægelige akter og gennemførte afprøvninger vurderet, at der er tale om en varig nedsættelse af E's erhvervsevne, som udelukker at hun kan vende tilbage i ordinær, udstøttet beskæftigelse. Senest har sygedagpengene da også været forlænget efter § 27.1.4 – dvs. med henblik på afklaring af, om E skal visiteres til fleksjob eller overgå til førtidspension.

I stedet for at afklare dette spørgsmål vurderer kommunen ved udløbet af den seneste forlængelse af sygedagpenge, at borger ikke længere opfylder forlængelseskriterierne i sygedagpengeloven. Det vurderes nu, at der er brug for yderligere afprøvning, afklaring af kognitive funktioner samt yderligere psykiatrisk udredning, før end man kan tage stilling til om der er tale om en varig nedsættelse af arbejdsevnen.

Da denne forlængelsesmulighed imidlertid allerede er anvendt i en tidligere fase af sygedagpengeforløbet, er der ikke grundlag for yderligere forlængelse af sygedagpengene. E henvises til at søge kontanthjælp i forbindelse med en fortsat afklaringsproces. E er imidlertid ikke berettiget til kontanthjælp grundet ægtefællens indkomst.

DUKH's kommentarer

Kommunen har med afsæt i sagens oplysningsgrundlag konkluderet, at borgerens arbejdsevne er varigt nedsat i et omfang, som udelukker fuldtidsbeskæftigelse på normale, udstøttede vilkår. Det er efter DUKH's opfattelse i strid med lovgivningen, når kommunen så ikke fuldfører den vurdering, der skal gennemføres ifølge § 27.1.4 – dvs. ender op med en afgørelse på, hvorvidt E skal visiteres til fleksjob eller overgå til førtidspension. § 27.1.4 knytter an til en forudgående principafgørelse på området – A-38-02, der helt tydeligt fastslår dette princip.

Man må nødvendigvis spørge sig selv, hvad der foranlediger denne "kovending" i sagsforløbet, når nu lovgivningen ellers er meget klar i den aktuelle situation.

E's sag er dertil endnu et eksempel på den høje grad af subjektivitet, der beror i vurderingen af borgerens situation og den dermed forbundne adgang til forlængelse af sygedagpenge. På to forskellige tidspunkter i sagsforløbet når man – på det samme oplysningsgrundlag – frem til konklusioner, der peger i hver sin retning.

Det er ikke indlysende, hvorledes kommunens administration af varighedsbestemmelsen i denne sag bidrager til at E genindtræder i udstøttet fuldtidsbeskæftigelse, eller i højere grad tager ansvar for sin egen situation.

Eksempel F

F er sygemeldt på grund af blodprop i hjernen. Efter et års sygemelding har hun endnu ikke genvundet fuld førlighed i arme og ben. Hun deltager i fortløbende fysioterapeutbehandling 2 gange ugentlig. Hun er afhængig af stok og rollator. Egen læge har anbefalet genoptræningsophold på X-genoptræningsinstitution. Kommunen forholder sig trods gentagne opfordringer fra F ikke til denne anbefaling.

Kommunen bedømmer på den ene side, at hun er for syg til at der kan iværksættes afprøvning eller revalidering. At man ikke med sikkerhed kan forvente at hun bliver rask inden for de næste 2 år. På den anden side er helbredstilstanden ikke stationær. Det kan derfor ikke afvises, at hun ud i fremtiden bliver i stand til at klare sig selv ved ordinært fuldtidsarbejde.

F har tidligere haft problemer med udbrændthed og nakkesmerter. Disse lidelser folder sig ud på ny, nu hvor hendes kontakt med kommunen er så besværlig. Hun er ved at miste overblikket og energien.

DUKH's kommentarer

Det er efter DUKH's opfattelse ikke indlysende, at der ikke kan iværksættes afprøvninger eller overvejes (for)revalidering og dermed åbne for en fortsættelse af sygedagpengene. Der kan argumenteres for dette – såvel som der kan argumenteres for kommunens synspunkt.

Der stilles ikke spørgsmålstejn ved, om borgeren er syg, men igen drejer det sig om, hvorvidt borgeren er syg på "den rigtige" eller "den forkerte" måde.

Også F's sag illustrerer den høje grad af subjektivitet, der beror i vurderingen af borgerens situation og den dermed forbundne adgang til forlængelse af sygedagpenge.

Ihukommende at det er tilstrækkeligt for myndigheden at kaste usikkerhed over sygdomsperspektivet, viser eksemplet ligeledes hvor svagt stillet borgeren er i forhold til at løfte bevisbyrden.

Det anser vi i DUKH for at være et retssikkerhedsmæssigt problem. Også her kan man spørge sig selv, hvad der foranlediger kommunen til at anlægge netop den fortolkning, som man har anlagt.

Endelig synes F's helbredstilstand at påvirkes negativt af hele forløbet omkring varighedsvurderingen.

Det er ikke indlysende, hvorledes varighedsbestemmelsen i denne sag bidrager til at F hurtigere genvinder sin arbejdsevne, eller i højere grad tager ansvar for sin egen situation.

Eksempel G

G blev efter en 2 måneders deltidssygemelding afskediget fra sit job og har siden været fuldtidssygemeldt. G er 50 år, kontoruddannet og lider af nervøs spiseforstyrrelse samt depression. Hun har været sygemeldt i lidt over et år og har nu fået meddelelse om, at sagen skal vurderes i forhold til sygedagpengelovens forlængelsesbestemmelser..

Der foreligger udtalelse fra psykiater, der dels fastslår, at der er tale om kroniske tilstande, at der er en permanent nedsættelse af arbejdsevnen og derudover fastslår, at det ikke er tilrådeligt at lade G deltage i afprøvning/kursusforløb på 25 timer eller derudover pr uge.

G har selv foreslået sagsbehandler, at hun deltager i et af de kursusforløb, som kommunen har mulighed for at henvise til - med 10 timer om ugen.

Sagsbehandler presser imidlertid på for at G tilmeldes et andet kursus med 25 timer om ugen – i strid med psykiaterens anbefalinger. Deltagelse i dette omfang er betingelsen for at G kan få forlænget sygedagpengene efter 27.1.2. Alternativet er stop for sygedagpenge.

DUKH's kommentarer

Som sagen er fremstillet, er der et problem imellem sagens oplysningsgrundlag på den ene side og kommunens valg af foranstaltning på den anden side, idet kommunen lægger op til deltagelse i foranstaltning i et omfang, som det er lægeligt frarådet.

DUKH anser en sådan fremgangsmåde for at udgøre et retssikkerhedsmæssigt problem.

Der er ikke noget til hinder for at forlænge efter 27.1.2 med henvisning til afprøvning med 10 timer ugentlig. Men omvendt kan der muligvis også argumenteres for, at der ikke kan iværksættes afprøvning med henvisning til psykiaters udtalelse. Der er i princippet heller ikke noget til hinder for at forlænge efter 27.1.4 med henvisning til at der iflg. udtalelse fra psykiater er tale om en varig tilstand.

Man må stille sig spørgsmålet om, hvad der får kommunen til at insistere på et forløb, der synes i strid med sagens oplysningsgrundlag.

Eksempel H

H lider af en fibromyalgi-lignende smertetilstand. Hun har modtaget sygedagpenge i lidt under to år, hvorefter de bliver stoppet med henvisning til, at hun ikke længere opfylder forlængelseskriterierne. Der bliver samtidig givet afslag på visitation til fleksjob. Kommunen vurderer, at man ikke kan fastslå med sikkerhed, at der er tale om en varig funktionsnedsættelse. En række læger har bedømt tilstanden til at være stationær. Her skal fremhæves speciallæge i anæsteologi, som vurderer H's lidelse som stationær, at smertebehandling måske nok kan lindre borgerens smerter, men ikke påvirke funktionsevnen, der bliver bedømt som væsentligt reduceret. Speciallægen angiver i denne forbindelse, at borgere med den type lidelse erfaringsmæssigt højest kan magte 2-4 timers dagligt ikke fysisk belastende arbejde. Det afføder et notat fra kommunens lægekonsulent, hvor denne går i rette med speciallægen. Lægekonsulenten rejser bl.a. tvivl om, hvorvidt der er tale om en stationær lidelse. Konkluderer i stedet, at det ikke kan udelukkes, at der kan ske en bedring af borgerens funktionsniveau igennem en kombination af psykologisk og medicinsk smertebehandling.

DUKH's kommentarer

Kommunens lægekonsulent har overskredet sine beføjelser ved i et lægekonsulentnotat at underkende speciallægens vurdering. Det falder uden for lægekonsulentens kompetence og opgavefelt at vurdere validiteten af læger, herunder speciallægers udtalelser.

Som sagen er belyst er det ret tvivlsomt, om kommunen har behandlet sagen på et korrekt oplysningsgrundlag. Dels har man undladt at forholde sig til de faktiske lægelige vurderinger, der angiver, at der er tale om en varig nedsat funktionsevne, hvilket muligvis kan begrunde en forlængelse af sygedagpengene efter § 27.1.4. Dels har man henvist til en lægekonsulentudtalelse, der er i strid med reglerne på området.

DUKH anser dette for at udgøre et retssikkerhedsmæssigt problem.

Det er ikke indlysende, hvorledes kommunen ved at ignorere det faktiske lægelige oplysningsgrundlag opnår, at borgeren vender hurtigere tilbage på arbejdsmarkedet, eller i højere grad tager ansvar for sin egen situation.