



Sygedagpenge. Begrundelse. Lægelige oplysninger

En mand var sygemeldt og modtog sygedagpenge. Efter 1 år vurderede kommunen at ingen af de særlige grunde for at forlænge sygedagpengene ud over 1 år var opfyldt.

Manden klagede over afgørelsen. Det sociale nævn fastholdt afgørelsen, men ændrede begrundelsen. Det sociale nævn havde et andet skøn over følgerne af mandens helbredsmæssige forhold. Det fremgik ikke af afgørelsen hvori den ændrede vurdering bestod.

Ombudsmanden udtalte at det sociale nævns afgørelse ikke var tilstrækkeligt begrundet.

Det var ombudsmandens opfattelse at begrundelsen ikke fremstod som en forklaring på hvorfor manden efter det sociale nævns opfattelse ikke opfyldte betingelsen for at modtage sygedagpenge. Det sociale nævns afgørelse burde have indeholdt en redegørelse for hvad den ændrede vurdering af de lægelige forhold bestod i, og hvad vurderingen byggede på. Dette kunne være sket ved en gengivelse af indholdet af den lægekonsulentudtalelse der lå i sagen.

Manden havde efter ombudsmandens opfattelse ikke mulighed for på en meningsfyldt måde at argumentere mod det sociale nævns afgørelse således som den var begrundet.

(J.nr. 2007-1514-002).

Baggrunden for at jeg har rejst denne sag, er en konkret sag med Det Sociale Nævn for Vestsjællands Amts j.nr. (...) som har været påklaget til mig. I den konkrete sag mente jeg ikke at der var anledning til at jeg indledte en egentlig undersøgelse (mit j.nr. (...)).

21. november 2007

2007-1-2

Forvaltningsret:
114.3
25.3

Sagen gav mig imidlertid anledning til af egen drift at indlede denne undersøgelse vedrørende det sociale nævns begrundelser.

I den konkrete sag var borgeren (A) blevet sygemeldt den 2. april 2004. Han fik herefter udbetalt sygedagpenge fra kommunen, der således vurderede at han var fuldt uarbejdsdygtig, jf. også kommunens klientjournal vedrørende den 3. december 2004.

Kommunen traf afgørelse om stop for udbetaling af sygedagpenge den 26. maj 2005. Begrundelsen for afgørelsen var at der ikke var grundlag for at forlænge sygedagpengeudbetalingen ud over varighedsbegrænsningen i den dagældende dagpengelovs § 22, stk. 1. Af begrundelsen for afgørelsen fremgår blandt andet:

"Begrundelsen for vurderingen er, at der ikke efter en lægelig vurdering er en sikker forventning om, at du er arbejdsdygtig og vil kunne genoptage normal erhvervmæssig beskæftigelse inden for 26 uger i henhold til Dagpengelovens § 22.

Det er samtidig ikke muligt, at foretage en konkret vurdering af din arbejdsevne i forhold til at afdække, om det anses for overvejende sandsynligt, at revalidering vil blive iværksat, eller om det anses for nødvendigt at gennemføre arbejdsprøvning eller andre afklarende foranstaltninger med henblik på at klarlægge den sikredes arbejdsevne i henhold til Dagpengelovens § 22."

A klagede over kommunens afgørelse.

Under det sociale nævns behandling af sagen blev sagen forelagt for det sociale nævns lægekonsulent, der den 29. oktober 2005 udtalte følgende:

"Pt. har 2 lidelser (jvf. statusattest fra egen læge af 18/8-04):

1. *mangeårig ryglidelse* med lændesmerter, periodevis med udstråling til høben. Røntgen af ryggen 7/6-04 viser en ungdomskrumryg (Mb. Scheuermann) og lettere discusdegeneration med begyndende slidgigt svarende til 5. lændehvirvel.

2. Familiært betinget *hjertelidelse* med anfald af brystmerter. Indlagt på sygehuset i Holbæk 8/6-04, hvor man afkræfter evt. blodprop i hjertet. Desuden haft tilfælde af *besvimelsesanfald*. Undersøgt af neurolog (...), der i udateret erklæring anfører, at der er fuldstændige normale neurologiske undersøgelser, ligesom epilepsi udelukkes.

Besvimelsesanfaldene må så benævnes vasovagale anfald – en vanlig benævnelse for besvimelsesanfald når andre årsager er udelukket (f.eks. epilepsi, hjerteanfald) (...)’s erklæring. Alt i alt god overensstemmelse med det vedlagte materiale om det autonome nervesystem – incl. kardiolog (...)’s erklæring.

Konklusion: Intet til hinder for at genoptage arbejdet f.eks. vanligt undervisningsarbejde, evt. under hensyntagen til hans kroniske ryglidelse.”

Udtalelsen blev ikke sendt til A.

Det Sociale Nævn for Vestsjællands Amt tiltrådte herefter kommunens afgørelse den 21. december 2005, men det sociale nævn ændrede begrundelsen for afgørelsen. Af det sociale nævns begrundelse fremgår blandt andet:

”Der er ved afgørelsen lagt vægt på, at det følger af bestemmelsen i dagpengelovens § 5, stk. 1, at udbetaling af dagpenge forudsætter, at den pågældende er fuldt uarbejdsdygtig på grund af sygdom. Udbetalingen ophører den dag, den pågældende er arbejdsdygtig uanset om den pågældende undlader at træde i arbejde.

På baggrund af de foreliggende oplysninger om Deres helbredsmæssige forhold, skulle disse ikke være til hinder for, at De genoptager Deres undervisningsarbejde eventuel med hensyntagen til Deres kroniske ryglidelse. Der ses således ikke at være grundlag for at iværksætte foranstaltninger til en nærmere klarlæggelse af Deres arbejdsevne.

Det forhold, at De er henvist til yderligere undersøgelser, giver ikke i sig selv grundlag for fortsat udbetaling af dagpenge.”

Ankestyrelsen afviste den 23. januar 2006 at behandle sagen, og A klagede til mig.

Den 7. september 2006 sendte jeg A's klage til Det Sociale Nævn for Vestsjællands Amt blandt andet for at det sociale nævn kunne uddybe begrundelsen for afgørelsen. I oversendelsen skrev jeg blandt andet:

"Nykøbing Rørvig Kommune traf afgørelse om at udbetalingen af sygedagpenge ikke kunne forlænges ud over varighedsbegrænsningen (sygedagpengelovens § 22, stk. 1). Det Sociale Nævn for Vestsjællands Amt fandt derimod at De var arbejdsdygtig, hvorfor nævnet traf afgørelse om at udbetalingen af dagpenge ophørte i medfør af sygedagpengelovens § 5. De er i brevet af 15. maj 2006 uforstående over for nævnets vurdering. Så vidt jeg kan forstå, mener De ikke at De har modtaget en fyldestgørende begrundelse."

Herefter skrev det sociale nævn blandt andet således til A den 28. september 2006:

"Ved denne afgørelse [af 21. december 2005; min præcisering] fandt nævnet, at De ikke kunne betegnes som fuldt uarbejdsdygtig, som dette begreb skal forstås efter dagpengelovens § 5, stk. 1.

De finder, at dette ikke er i overensstemmelse med oplysningerne i kommunens klientjournal senest af 3. december 2004, hvor De vurderes som værende fuldt uarbejdsdygtig.

Som det også fremgår af nævnets afgørelse, har nævnet anlagt et andet skøn over hvilke følger, Deres helbredsmæssige forhold medfører, i forhold til dagpengelovens kriterier for en vurdering af arbejdsdygtighed."

A bad den 16. marts 2006 om aktindsigt i den vejledning som det sociale nævns lægekonsulent havde ydet om lægelige spørgsmål i sagen. Efter at Ankestyrelsen den 30. november 2006 henstillede til det sociale nævn at overveje om lægekonsulentudtalelsen kunne udleveres efter principperne om meroffentlighed, gav det sociale nævn/beskæftigelsesankenævnet A aktindsigt i lægekonsulentudtalelsen den 6. februar 2007.

Ankestyrelsen afviste den 26. februar 2007 at genoptage behandlingen af sagen.

Jeg bad den 11. maj 2007 Beskæftigelsesankenævnet, Statsforvaltningen Sjælland, om en udtalelse om sagen. Jeg bad beskæftigelsesankenævnet om at overveje om det sociale nævns begrundelse var tilstrækkelig.

På denne baggrund bad jeg Beskæftigelsesankenævnet, Statsforvaltningen Sjælland, om at redegøre for hvilke krav der stilles til begrundelsen for en afgørelse der bygger på lægelige vurderinger. Herunder bad jeg beskæftigelsesankenævnet om at vurdere om at der skal redegøres nærmere for hvad de lægelige vurderinger består i, og hvad de bygger på.

Beskæftigelsesankenævnet, Statsforvaltningen Sjælland, afgav udtalelse den 26. juni 2007. Af udtalelsen fremgår blandt andet:

"Indledningsvis skal det bemærkes, at med indførelsen af arbejdsevne-metoden i den sociale sagsbehandling i 2001 blev betydningen af de lægelige oplysninger i de sociale sager væsentligt nedtonet. Dette fremgår særlig klart i forbindelse med udarbejdelse af en ressourceprofil, hvor de helbredsmæssige oplysninger har en meget tilbagetrukket plads.

Det er derfor, som udgangspunkt, ikke de lægelige oplysninger i en sag, som er de væsentligste bærende elementer. De afgørende og bærende elementer består derimod i en klarlæggelse af de ressourcer, som kan medvirke til, at den enkelte kan fastholde eller vende tilbage til selvforsørgelse og dermed modvirke, at den enkelte henvises til passiv forsørgelse.

Det skal præciseres, at en lægekonsulents opgave alene er at konstatere, hvorvidt præmisserne i de foreliggende lægeerklæringer m.v. er stemmende med konklusionen i erklæringerne. Lægekonsulenten besidder ikke en selvstændig pligt, endsige ret, til at foretage en vurdering af de foreliggende oplysninger.

Sagens foreliggende faktiske oplysninger, derunder de helbredsmæssige oplysninger indgår i den samlede vurdering af sagen.

Ombudsmanden har specielt anmodet Beskæftigelsesankenævnet om at redegøre for hvilke krav der stilles til begrundelsen for en afgørelse der bygger på lægelige vurderinger.

Det er nævnets vurdering, at sager, hvor begrundelsen for en afgørelse hviler på lægelige oplysninger, som alle andre afgørelser, skal opfylde bestemmelserne i forvaltningslovens kap. 6. Her ud over kan der, efter nævnets opfattelse, ikke stilles yderligere krav, blot derved at grundlaget for en afgørelse primært består af lægelige oplysninger. Sådanne oplysninger hverken kan, eller skal have højere status end andre oplysninger.

Endvidere beder Folketingets Ombudsmand Beskæftigelsesankenævnet om at vurdere, om der skal redegøres nærmere for hvori de lægelige vurderinger består, og hvorpå de bygger.

Som ovenfor nævnt er det nævnets opfattelse, at det forhold, at en sag indeholder lægelige aspekter, ikke i sig selv kan medføre en særlig begrundelse, set i forhold til sager, der ikke har et sådant indhold.

Hvis dette var tilfældet ville intentionerne og formålet med funktionsevne- og arbejdsevnevurderingerne tilsidesættes. Det er netop formålet med disse sidstnævnte vurderinger, at klarlægge, ikke hindringer – som de lægelige vurderinger oftest lægger op til – med derimod de muligheder, som foreligger i den enkelte situation.

Til orientering kan det oplyses, at det netop var de principper, som var gældende i den tidligere revalideringslov, som blev afløst af lov om social bistand i 1976.

I den konkret foreliggende sag om ophør af sygedagpenge vil de helbredsmæssige oplysninger, i sagens natur, have en mere fremtrædende betydning, end i andre sociale sager.

Nævnets afgørelse af 21. december 2005 er følgelig begrundet med en henvisning til de foreliggende helbredsmæssige oplysninger.

I nævnets bekræftelsesskrivelse af 30. september 2005 er blandt andet anført, at det blev forudsat, at (A) var bekendt med de oplysninger, som kommunen havde lagt til grund for kommunens afgørelse og som kommunen havde fremsendt til nævnet.

Han er herudover, ved brev af 7. januar 2005, blevet gjort bekendt med de i det sociale nævn beroende akter.

Det sociale nævn begrundede sin afgørelse af 21. december 2005 med, at de foreliggende helbredsmæssige oplysninger ikke skulle være til hinder for, at (A) kunne genoptage sit undervisningsarbejde, eventuelt med hensyntagen til hans kroniske ryglidelse.

Denne begrundelse blev yderligere uddybet ved nævnets brev af 28. september 2006 til (A), tilsendt Folketingets Ombudsmand i kopi.

Nævnet finder, at den givne begrundelse er i overensstemmelse med reglerne i forvaltningslovens §§ 22 og 24.

Ankestyrelsen har senest ved afgørelse af 26. februar 2007 afvist at behandle sagen.

Nævnet finder, at de givne begrundelser herefter må anses for at være tilstrækkelige.”

Ombudsmandens udtalelse

”Om myndigheders pligt til at begrunde afgørelser fremgår følgende af forvaltningsloven, jf. lov nr. 571 af 19. december 1985 med senere ændringer:

§ 22. En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

...

§ 24. En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

...'

Af vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven fremgår blandt andet:

'BEGRUNDELSENS INDHOLD

132. En begrundelse skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold.

Det er ikke muligt at foretage en præcis beskrivelse af, hvor udførligt en myndighed bør udforme begrundelsen. Besvarelsen heraf må bl.a. bero på, hvor aktivt den pågældende part har medvirket i den forudgående sagsbehandling og på sagens karakter i øvrigt.

For så vidt angår afgørelser, der er truffet af en ankeinstans, vil begrundelsen efter omstændighederne kunne bestå i en henvisning til den begrundelse, der er meddelt af den myndighed, hvis afgørelse er påklaget.

HENVISNING TIL RETSREGLER M.V.

133. I mange tilfælde vil en simpel henvisning til den anvendte lovregel eller administrativt fastsatte bestemmelse – eventuelt med en gengivelse eller vedlæggelse af kopi af dennes ordlyd – være tilstrækkelig til at opfylde kravet om angivelse af de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. Det vil normalt ikke være tilstrækkeligt at henvise til hele den pågældende lov eller en administrativ forskrift uden at præcisere, hvilke bestemmelser der mere præcist er lagt til grund.

Hvor den trufne afgørelse beror på en fortolkning af de anvendte bestemmelser, må der tillige redegøres for indholdet af den anlagte fortolkning, men en egentlig argumentation herfor vil i almindelighed ikke være nødvendig.

I det omfang, afgørelsen efter de gældende regler beror på et skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

I begge henseender vil det i særlige tilfælde kunne være tilstrækkeligt at henviser til en foreliggende praksis, hvis nærmere redegørelser herfor er offentligt tilgængelige, eller hvis den foreliggende praksis må anses for helt almindeligt kendt. Det kan f.eks. være tilfældet, hvor der i et cirkulære eller en vejledning nærmere er redegjort for myndighedens praksis, således som det er sket i skattemyndighedernes ligningsvejledning.

REDEGØRELSE FOR OPLYSNINGER OM FAKTISKE OMSTÆNDIGHEDER

134. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som har været tillagt væsentlig betydning for afgørelsen. Vurderingen af, i hvilket omfang der i en konkret sag bør redegøres for myndighedens opfattelse af sagens faktum, må bl.a. bero på, om dette er omtvistet, og i øvrigt også på, hvorvidt parten må antages i forvejen at være bekendt hermed, f.eks. som følge af, at man tidligere eller samtidig med grundens meddelelse har imødekommet en begæring fra den pågældende om aktindsigt.

...

OPLYSNINGER UNDTAGET FRA AKTINDSIGT M.V.

136. Den, der er part i en sag, kan ikke ved at fremsætte begæring om begrundelse forlange at blive gjort bekendt med oplysninger m.v., som ville være omfattet af undtagelsesbestemmelsen i forvaltningslovens § 14, hvis parten i stedet havde fremsat begæring om aktindsigt.'

De citerede passager fra vejledningen er i det væsentligste sammenfaldende med forarbejderne til forvaltningsloven, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 162 ff.

Indholdet af pligten til at begrunde afgørelser er indgående behandlet i den juridiske litteratur. Jeg kan f.eks. henvise til Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – Retssikkerhed, proces, sagsbehandling, 2. udgave (2006), s. 146 ff, Jens Garde, Carl Aage Nørgaard og Karsten Revsbech, Forvaltningsret – Sagsbehandling, 6. udgave (2007), s. 348 ff, Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 556 ff, og Jon Andersen, Socialforvaltningsret, 2. udgave (2006), s. 232 ff.

Jeg er enig med Beskæftigelsesankenævnet, Statsforvaltningen Sjælland, i at der ikke kan antages at være en særlig begrundelsespligt i sager hvori der indgår lægelige vurderinger. Jeg er ligeledes overordnet set enig i betragtningerne vedrørende arbejdsevnetmetoden.

Spørgsmålet er i hvilket omfang det som udslag af den almindelige begrundelsespligt kan være nødvendigt at redegøre nærmere for de lægelige vurderinger i sager som denne.

I min udtalelse optrykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 216 ff*, overvejede jeg om en klager havde ret til aktindsigt i Den Sociale Ankestyrelses lægekonsulents udtalelser efter forvaltningsloven eller på grundlag af god forvaltningsskik. Min konklusion var at der ikke kunne antages at eksistere en ret til aktindsigt efter forvaltningsloven i Ankestyrelsens lægekonsulents udtalelser, der kun indeholder konsulentens egne vurderinger af et foreliggende skriftligt materiale. Heller ikke reglerne om god forvaltningsskik førte til at der var aktindsigt i lægekonsulentudtalelsen. Som argument herfor anførte jeg at:

'(...) det retssikkerhedsmæssigt begrundede behov for aktindsigt og partshøring i sådanne interne fagkyndige vurderinger i et ikke uvæsentligt omfang vil være dækket ved myndighedernes efterlevelse af de gældende krav til udformningen af en fyldestgørende begrundelse for en afgørelse, idet det af begrundelsen nærmere skal fremgå, såfremt den pågældende vurdering har været af væsentlig betydning for afgørelsen, jf. forvaltningslovens § 24.'

Det er min opfattelse at Det Sociale Nævn for Vestsjællands Amts afgørelse af 21. december 2005 som uddybende begrundet den 28. september 2006 fremstår som en konstatering af at (A) ikke opfyldte den grundlæggende betingelse for at modtage sygedagpenge. Det forhold at borgeren ikke var fuldt uarbejdsdygtig, var lovbestemmelsens betingelse for at standse udbetalingen af sygedagpenge, jf. § 5, stk. 1, i den dagældende sygedagpengelov.

Det Sociale Nævn for Vestsjællands Amt anførte at det sociale nævn anlagde en anden lægelig vurdering af hvilke følger hans helbredsmæssige forhold medførte, og dermed af om han var fuldt uarbejdsdygtig. Det fremgår derimod ikke hvad denne anden vurdering bestod i, eller hvad den byggede på.

(A) havde således ikke mulighed for på en meningsfyldt måde at argumentere mod det sociale nævns afgørelse således som den var begrundet.

Først da (A) fik aktindsigt i lægekonsulentudtalelsen af 29. oktober 2005, fik han en forklaring på hvad den anderledes vurdering bestod i.

Det er min opfattelse at begrundelsen for Det Sociale Nævn for Vestsjællands Amts afgørelse burde have indeholdt en redegørelse for hvad den ændrede vurdering af de lægelige forhold bestod i, og hvad vurderingen byggede på. Dette kunne være sket ved en gengivelse af indholdet af lægekonsulentudtalelsen, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 216 ff*.

Det forhold at borgeren ikke var fuldt uarbejdsdygtig, må snarere betragtes som konklusionen end som begrundelsen. Begrundelsen manglede således efter min opfattelse en nærmere angivelse af hvilke oplysninger og vurderinger af oplysninger der førte det sociale nævn frem til resultatet. Jeg henviser herved til Folketingets Ombudsmands beretning for 1979, s. 82 ff* (navnlig s. 88 f).

Efter en samlet vurdering mener jeg herefter ikke at Det Sociale Nævn for Vestsjællands Amts afgørelse af 21. december 2005 som uddybende begrundet den 28. september 2006 var tilstrækkeligt begrundet, jf. § 24, stk. 1 og 2, i forvaltningsloven. Jeg finder i den konkrete sag dette forhold beklageligt.

Jeg har ikke herved taget stilling til Beskæftigelsesankenævnet, Statsforvaltningen Sjællands bemærkninger om lægekonsulenters rolle under sagsbehandlingen.”

NOTER: (*) FOB 1979, s. 82, og FOB 1990, s. 216.