



Borgmester Peder Chr. Kirkegaard
Skive Kommune
Torvegade 10
7800 Skive
sk@skivekommune

Beskæftigelsesministeren

Ved Stranden 8
1061 København K

T +45 72 20 50 00

E bm@bm.dk

www.bm.dk

CVR 10172748

Kære Peder Chr. Kirkegaard

Det er prisværdigt, at Skive Kommune har taget initiativ til at etablere en sygeplejerskeordning, hvis formål er at nedbringe sygefraværet blandt borgere i aktivering. Det er imidlertid vigtigt, at ordningen etableres, så den ligger inden for rammerne af den gældende lovgivning.

13. juni 2018

På baggrund af det materiale om ordningen, som I har sendt til Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, er den juridiske vurdering, at der er elementer af ordningen, som ikke er i overensstemmelse med de gældende regler.

J.nr. 2018-571

Jeg har noteret mig, at det fremgår af kommunens oplysninger, at ordningen er sat midlertidigt i bero, og at kommunen vil genoptage visse sager for at vurdere, om en eventuel sanktion skal opretholdes.

Jeg vil gerne benytte lejligheden til at sige mange tak for et konstruktivt møde den 16. maj 2018. Jeg har forstået, at jeres oplevelse med ordningen er, at den både bidrager til at styrke borgerens helbredsstyring og til at reducere antallet af sygemeldinger, som ikke er klart helbredsbegrundede.

På baggrund af vores møde og det materiale, som I har indsendt om ordningen i Skive Kommune, vil jeg gerne fremhæve fire forhold, der er helt centrale i forhold til etablering af en sådan ordning, og som jeg derfor vil opfordre jer til at holde for øje, hvis I ønsker at arbejde videre med ordningen:

1. Det er sundhedssystemet, som foretager sundhedsfaglige vurderinger af borgernes helbred.
2. Pligter, der sanktioneres, skal have hjemmel i lov.
3. Det er kommunen, som skal træffe afgørelse om, at en borger skal sanktioneres efter beskæftigelseslovgivningen.
4. Der skal være proportionalitet mellem de tiltag, der iværksættes, og borgerens forhold.

Jeg vil nu uddybe de fire forhold og afslutningsvist beskrive to forskellige veje til, hvordan man konkret kan arbejde videre med at understøtte intentionerne med Skive Kommunes ordning, som netop tager højde for de fire forhold.

Ad 1. Det er sundhedssystemet, som foretager sundhedsfaglige vurderinger af borgernes helbred

Det er helt centralt at sikre, at afklaring af borgerens helbred, herunder behandling, sker i sundhedssystemet – fx af borgerens egen læge eller speciallæger. Af hensyn til blandt andet borgerens retssikkerhed må den sundhedsfaglige person, som undersøger borgeren og stiller en diagnose, ikke samtidig have kompetence til at beslutte hvilke ydelsesmæssige konsekvenser, helbredsforhold har for borgeren.

Kommunen kan godt ansætte faguddannede sundhedspersoner som administrative medarbejdere i fx kommunens beskæftigelsesforvaltning. Sådanne kommunalt ansatte sundhedspersoner må ikke foretage en sundhedsfaglig afklaring af borgerens helbred, men kan alene rådgive og vejlede borgeren og kommunen med henblik på borgerens mulighed for at komme i beskæftigelse eller uddannelse.

Skive Kommune oplyste på vores møde den 16. maj 2018, at det ikke har været hensigten, at sygeplejersken i sundhedsklinikken skulle foretage sundhedsfaglige afklaringer og undersøgelser mv., men at det alene var formålet, at sygeplejersken skulle yde sundhedsfaglig vejledning til borgeren. Denne hensigt fremgår også tydeligt af kommunens notat af 23. januar 2018 om ”Legalitetsvurdering af Skive Kommunes Sygeplejerskeordning”.

Det fremgår imidlertid samtidig af kommunens notat om ”Skive Kommunes Sygeplejerskeordning”, under pkt. 4., at ”sygeplejersken fx kunne måle blodtryk, puls og temperatur.” Og i det brev, som kommunen sender til borgerne vedrørende sygeplejerskeordningen, står der, at ”På sundhedsklinikken vil du blive undersøgt af en sygeplejerske, som vil rådgive dig. I enkelte meget alvorlige tilfælde, vil sygeplejersken besøge dig i hjemmet.”

Der synes ikke at være fuldstændig klarhed over, om sygeplejersken har en ren vejledende funktion eller reelt varetager en sundhedsfaglig afklaring, herunder undersøgelser.

Det fremgår klart af lovgivningen, at den sundhedsperson, som yder rådgivning til kommunen, ikke selv må indhente yderligere oplysninger eller foretage undersøgelser eller behandling som led i rådgivningen. Det vil også gælde en undersøgelse i form af blodtryk, puls og temperatur.

Ad 2. Pligter, der sanktioneres, skal have hjemmel i lov

Det er en helt klar forudsætning for at kunne give en sanktion efter beskæftigelseslovgivningen, at der er hjemmel i loven til at pålægge borgeren pligter. En klar hjemmel som grundlag for at sanktionere er helt central for borgernes retssikkerhed. Kommunen skal sikre, at borgeren bliver vejledt om, hvilke rådighedspligter borgeren har, og at borgeren får en sanktion, hvis borgeren ikke overholder sine rådighedsforpligtelser. Det skal således være helt klart for borgeren, hvornår borgeren ikke kan anses for at opfylde sine forpligtelser efter loven, og hvornår borgeren som følge heraf får en sanktion.

Der er ikke hjemmel i beskæftigelseslovgivningen til at sanktionere manglende fremmøde i en sundhedsklinik.

Det bekymrer mig derfor, at det fremgår af kommunens brev til borgerne, at ”Du får ulovligt fravær, hvis:

- Du er fraværende uden at give besked
- Du melder dig syg, men kommer ikke på Sundhedsklinikken

Ulovligt fravær betyder, at du får trukket en eller flere dage fra din kontanthjælp eller uddannelseshjælp.”

Det er ikke i overensstemmelse med de gældende regler, at manglende fremmøde på Sundhedsklinikken kan sidestilles med ulovligt fravær, som kan sanktioneres.

Ad 3. Det er kommunen, som skal træffe afgørelse om, at en borger skal sanktioneres efter beskæftigelseslovgivningen

Det er kommunens beskæftigelsesforvaltning, der har myndighedsansvaret for at rådgive og sanktionere borgerne. Det fremgår således af lovgivningen, at det er kommunen, som kan træffe afgørelse om en sanktion, som får ydelsesmæssig betydning for borgeren, herunder at det er kommunen, som har ansvaret for, at sagen er tilstrækkeligt oplyst til, at kommunen kan træffe en korrekt afgørelse.

Kommunen oplyser i beskrivelsen af ”Skive Kommunes Sygeplejerskeordning”, at ”sygeplejersken på baggrund af samtalerne med borgeren vejleder borgeren om, at pågældende:

- Bør/skal gå hjem i seng og henvende sig igen om x dage, hvis borgeren stadig er syg.
- Bør/skal gå til læge.
- Kan/skal gå i skole/aktivering/praktik.”

Det fremgår endvidere af redegørelsen, at sygeplejersken orienterer kommunen om, hvad sygeplejersken har vejledt borgeren om. Sagsbehandleren træffer på baggrund af sygeplejerskens tilbagemelding, borgerens egne oplysninger og oplysninger i øvrigt herefter afgørelse om, hvorvidt borgeren skal sanktioneres.

Hvis en sygeplejerske vejleder borgeren om, at borgeren ”skal” møde op i aktivring eller andre tilbud, så ligger det uden for sundhedspersonalets kompetence, idet sundhedspersonalet alene må yde vejledning af borgeren samt rådgive kommunen.

Det bekymrer mig derfor, at afgørelsen træffes på baggrund af sygeplejerskens vurdering af, om borgeren fx kan/skal gå i skole eller aktivring, da sygeplejerskens vurdering heraf formodentlig vil føre til, at kommunens sagsbehandler træffer afgørelse om, at borgeren ikke har haft en rimelig grund til udeblivelsen i denne situation. Det betyder, at sygeplejersken ”de facto” har truffet afgørelse om, at borgeren skal have en sanktion, hvis sygeplejersken har vejledt borgeren om, at pågældende bør/skal gå til fx danskundervisning eller aktivring.

Ad 4. Der skal være proportionalitet mellem de tiltag, der iværksættes, og borgerens forhold

Efter de gældende forvaltningsretlige grundprincipper skal der altid sikres proportionalitet mellem de tiltag, som iværksættes, og den enkelte borgers forhold. Det vil således ikke være proportionalt at iværksætte et særligt tiltag med henblik på helbredsmestring i forhold til personer, der alene har meldt sig syg fra danskundervisning eller anden aktivering få gange i løbet af et år. Hvis borgeren derimod har gentagne sygemeldinger i forbindelse med danskundervisning eller anden aktivering, kan det være hensigtsmæssigt med særlige tiltag for at forebygge gentagne sygemeldinger og sikre, at borgeren fremadrettet kan komme ud på arbejdsmarkedet eller i uddannelse ved at følge danskundervisningen eller anden aktivering.

Kommunen skal i tilrettelæggelse af en ordning således være opmærksom på proportionalitetsprincippet.

Det fremgår af kommunens redegørelse om sygeplejerskeordningen, at alle modtagere af integrationsydelse ved sygefravær skal indgå i ordningen, så der ikke skelnes mellem borgere med gentagne sygemeldinger og borgere med enkeltstående sygemeldinger. Dermed synes der ikke at være lagt tilstrækkeligt vægt på proportionalitetshensynet i den konkrete tilrettelæggelse af modellen.

To mulige løsninger

Jeg kan umiddelbart se to gangbare veje for en tilrettelæggelse af en ordning til nedbringelse af omfanget af gentaget sygefravær, og som er i overensstemmelse med de intentioner, der ligger bag Skive Kommunes ordning.

1. Sundhedsfaglig vejledning indgår som en integreret del af danskundervisning eller aktivering

Det fremgår af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, at borgerne skal have et individuelt kontaktførløb, som blandt andet omfatter regelmæssige samtaler med jobcentret. Jobcentret kan endvidere tilbyde borgeren et aktivt tilbud i form af ansættelse med løntilskud, virksomhedspraktik, herunder nytteindsats, samt vejledning, opkvalificering og uddannelse, herunder danskundervisning.

Kommunen kan etablere vejledende og opkvalificerende tilbud til borgerne med særlig fokus på helbredsmestring.

I overensstemmelse med det, der er formålet med sygeplejerskeordningen, vil kommunen således kunne oprette et tilbud efter beskæftigelseslovgivningen til borgere med gentagne sygemeldinger med fokus på helbredsmestring og sundhedsfaglig vejledning en sundhedsklinik. Det sundhedsvejledende tilbud kan indgå som en integreret del af et tilbud om virksomhedspraktik, danskundervisning eller andre aktiveringstilbud.

I praksis indebærer modellen, at hvis borgeren mener, at pågældende ikke kan deltage i danskundervisning eller virksomhedspraktik, fordi borgeren føler sig syg, skal borgeren i stedet møde op på sundhedsklinikken. På sundhedsklinikken kan borgeren få sundhedsfaglig rådgivning om fx sygdomsmestring. Det kan medvirke

til, at borgeren opfatter sine helbredsforhold på en anden måde og dermed får en anden opfattelse af, hvornår man er syg. Hvis borgeren er så syg, at han/hun ikke kan møde op på sundhedsklinikken, skal borgeren melde sig syg til kommunen. Kommunen skal i denne situation oplyse sagen på vanlig vis. Oplysninger om sundhedspersonens vejledning mv. af borgeren kan indgå i kommunens sagsoplysning. Ved udeblivelse fra den del af tilbuddet, der foregår på sundhedsklinikken, kan kommunen træffe afgørelse om, at borgeren skal have en sanktion.

Fordelen ved denne model er, at sygeplejersken på sundhedsklinikken ikke varetager myndighedsopgaver. Sygeplejerskens opgaver er alene vejledning og rådgivning af borgerne.

2. Ansættelse af en sundhedsfaglig person som administrative medarbejder i kommunen

Den anden mulighed er, at den sundhedsfaglige person, som fx en sygeplejerske, bliver ansat som administrativ medarbejder i kommunens beskæftigelsesforvaltning og derved arbejder under det samme myndighedsansvar som andre ansatte i beskæftigelsesforvaltningen. Kommunen kan tilrettelægge proceduren for sygemeldinger sådan, at borgere med gentagne sygemeldinger skal melde sygdom til denne medarbejder, som i kraft af sin sundhedsfaglige baggrund vil kunne vurdere borgerens oplysninger, spørge ind til sygdommens konsekvenser og vurdere om der er grundlag for at indhente yderligere lægelige oplysninger.

Som administrativ medarbejder i kommunen kan en sundhedsfaglig person indenfor beskæftigelseslovgivningens rammer vejlede borgeren om, at pågældende godt kan deltage i et tilbud, hvis de beskrevne symptomer ikke er en tilstrækkelig begrundelse for fravær. En administrativ medarbejder med sundhedsfaglig baggrund vil desuden enten kunne udarbejde vurderinger til brug for en eventuel afgørelse om sanktion eller selv træffe afgørelse herom som led i en rådighedsvurdering.

Jeg vil opfordre jer til at rette henvendelse til Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR), som kan give råd og vejledning om, hvordan en ordning mest hensigtsmæssigt kan tilrettelægges. Styrelsen vil endvidere snarest lægge guidemateriale ud med gode råd til tilrettelæggelse af en ordning, som skal hjælpe med at nedbringe det gentagne sygefravær blandt borgere i aktivering mv.

Venlig hilsen



Troels Lund Poulsen