

NOTAT

Guide om mulige tiltag til nedbringelse af sygefraværet blandt borgere der modtager hjælp efter lov om aktiv socialpolitik

7. februar 2022

J.nr. 22/03323

YPOC
LJS/ZLE/AIH

Denne guide bidrager med gode råd og forslag til, hvorledes kommunerne kan tilrettelægge administrationen med henblik på at håndtere helbredsudfordringer og nedbringe antallet af sygemeldinger fra borgere i aktive beskæftigelsestilbud.

I det følgende præsenteres to veje til nedbringelse af sygefravær blandt borgere i aktive tilbud, som er inden for rammerne af beskæftigelses- og sundhedslovgivningen. De to veje kan endvidere kombineres:

1) Tilbud med helbredsmestring og sundhedsfaglig vejledning

Kommunen kan oprette særlige tilbud efter beskæftigelseslovgivningen til borgere med gentagne sygemeldinger. I tilbuddet kan der være fokus på helbredsmestring i en sundhedsklinik, og tilbuddet kan indrettes med særligt fokus på de problemstillinger, der karakteriserer deltagerne. Fokus på helbredsmestring kan være medvirkende til at reducere antallet af sygemeldinger, herunder sygemeldinger som ikke er klart helbedsbegrundede, eller hvor de helbedsmæssige udfordringer ikke i sig selv udelukker deltagelse i aktivt tilbud.

Vejledningen kan fx gives af en sygeplejerske i en sundhedsklinik, og vejledningen kan indgå som en del af kommunens tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats eller integrationsloven om f.eks. virksomhedspraktik, danskundervisning eller andre tilbud, der samlet kan fremme mulighederne for, at borgeren bringes tættere på arbejdsmarkedet. Det er afgørende, at denne vejledning ikke medfører, at der opstår et behandler-/patientforhold i det konkrete tilfælde, f.eks. ved at sundhedspersonen deltager i eller har ansvar for patientbehandlingen i bredere forstand, eller at sundhedspersonen yder konkret og individuel rådgivning om borgerens konkrete lidelser.

Det er en forudsætning, at vejledningen udelukkende er generel, idet vejledningen ellers kan udgøre sundhedsfaglig behandling efter sundhedslovens § 5. I en sådan situation vil sundhedspersonen kunne blive underlagt sundhedslovens og autorisationslovens regler.

Modellen kan tilrettelægges således, at, hvis borgeren mener, at den pågældende ikke kan deltage i et tilbud, fordi borgeren føler sig syg, skal borgeren i stedet møde i sundhedsklinikken og få generel sundhedsfaglig vejledning eventuelt sammen med andre borgere, som har følt sig for syge til at møde frem i et tilbud. Det kan medvirke til, at borgeren får en anden opfattelse af egen sygdom og evt. bliver i stand til at mestre sin sygdom i højere grad.

Hvis borgeren på grund af sygdom ikke føler sig i stand til hverken at møde i sundhedsklinikken tilbud eller fx til danskundervisning, skal kommunen vurdere, om borgeren på grund af sygdom har en rimelig grund til ikke at deltage i tilbuddet. Hvis kommunen vurderer, at borgeren ikke har en rimelig grund til at udeblive fra tilbuddet, herunder sundhedsklinikken tilbud, skal kommunen sanktionere borgeren efter lovens bestemmelser.

Den sundhedsfaglige medarbejder vil i samtalen med borgeren kunne komme ind på emner som fx:

- Borgerens egen oplevelse af helbred og konsekvenser i forhold til at deltage i tilbud/påtage sig et job
- KRAM faktorer (kost, rygning, alkohol og motion), søvn, sociale problemer og andet, der kan have betydning for helbred og sygdomsoplevelse
- Mestringsmuligheder dvs. håndtering af fx helbredsmæssige udfordringer.

Hvis borgeren som led i den generelle vejledning spørger ind til nærmere rådgivning med baggrund i borgerens egen konkrete helbredssituation, kan borgeren henvises til sundhedsvæsenet, f. eks. egen læge.

Medarbejderen kan som led i tilbud efter integrationsloven og lov om en aktiv beskæftigelsesindsats tilbyde støtte (mentor) i form af fx ledsagelse ved besøg hos egen læge.

Endvidere kan borgeren tilbydes generelle vejledningsforløb i form af:

- Samtaler om helbred, forebyggelse af helbredsproblemer og lignende
- Søvnvejledning
- Gruppeforløb vedr. sygdomsmestring, KRAM faktorer, forebyggelse m.v.

Det er en forudsætning, at vejledningsforløbet m.v. ikke indebærer behandler-/patientforhold.

Borgeren kan endvidere tilbydes opkvalificeringsforløb i form af:

- Motion, herunder deltagelse i motionscenter m.v.
- Kostvejledning i form af madlavningshold m.v.
- Undervisning f.eks. i sprogcenter regi om sundhed og normer omkring sygdomsopfattelse i Danmark.

Det er en forudsætning, at kommunen etablerer denne vejledning i en sundhedsklinik, så den ligger inden for rammerne af gældende lovgivning. Det er blandt andet

helt centralt, at kommunen er opmærksom på, at der ikke er tale om et behandler-/patientforhold, og at sundhedsfaglig behandling, herunder undersøgelser, jf. sundhedslovens § 5, ikke må indgå i vejledningen, men skal varetages i sundhedssystemet, fx hos borgerens egen læge.

Ved udeblivelse fra den del af tilbuddet, der forgår på sundhedsklinikken, kan kommunen sanktionere efter de gældende regler, medmindre personen er for syg til at møde frem på sundhedsklinikken, og dermed har en rimelig grund til ikke at deltage.

Hvis der er uklarhed om, hvilken beskæftigelsesindsats kommunen har tilrettelagt for borgeren, kan den sundhedsfaglige medarbejder aftale med borgeren, at de sammen går ind på "Min Plan" på Jobnet, hvor af de aktuelle tilbud og indsatser fremgår, som borgeren har fået og har pligt til at deltage i.

2) Ansættelse af sundhedsfaglig person som administrativ medarbejder

Kommunen kan ansætte en sundhedsfaglig person, fx en sygeplejerske i kommunen som administrativ medarbejder med samme myndighedsansvar som andre ansatte i beskæftigelsesforvaltningen.

Der vil – uagtet den ansattes sundhedsfaglige baggrund og uddannelse – ikke være tale om sundhedsfaglig virksomhed, når eksempelvis sygeplejersker, der er ansat i forvaltningen alene udfører administrativt arbejde, hvis der ikke udføres sundhedsfaglig behandling eller består et behandler-/patientforhold i det konkrete tilfælde.

Proceduren kan tilrettelægges således, at borgere med gentagne sygemeldinger skal melde sig syge til denne medarbejder, som med sin sundhedsfaglige baggrund vil kunne spørge ind til sygdommens konsekvenser og vurdere, om der er grundlag for at indhente yderligere lægelige oplysninger.

Som administrativ medarbejder i kommunen kan den sundhedsfaglige person vejlede borgeren om, at pågældende godt kan deltage i et tilbud, hvis de beskrevne symptomer ikke vurderes at være en tilstrækkelig begrundelse for fravær.

Efter Ankestyrelsens praksis kan kommunen godt spørge borgeren om arten og omfanget af sygdommen. Ankestyrelsen fastslår således i principafgørelse 102-16, at kommunen skal afklare, om borgeren har haft en rimelig grund til udeblivelsen. Kommunen skal som minimum spørge borgeren om, hvorfor borgeren udeblev. I sager, hvor en borger oplyser, at udeblivelsen skyldes sygdom, kan kommunen spørge borger om arten og omfanget af sygdommen. Kommunen kan kun tilside-sætte borgerens forklaring om, at udeblivelsen skyldes sygdom, hvis der er grundlag for det. Hvis kommunen finder det nødvendigt, kan den indhente udtalelse fra en læge om, hvad borgeren fejlede, hvor alvorligt det var, og om borgeren var i stand til at møde i det konkrete tilbud på de konkrete dage. Er der fortsat anledning til tvivl, kan kommunen indhente yderligere lægelige oplysninger evt. ved speciallæge.

Den sundhedsfaglige medarbejder kan således spørge ind til sygdommens art, herunder om der er tale om en sygdom, der medfører feber, smerter m.v.

Hvis den sundhedsfaglige medarbejder er ansat som administrativ medarbejder i kommunen, kan pågældende medarbejder træffe afgørelse om sanktionering, hvis betingelserne i reglerne herfor er opfyldt. Den sundhedsfaglige medarbejder er således ikke ansat som f.eks. sygeplejerske men kan godt bruge den faglige baggrund, den pågældende har, til varetagelsen af sagsbehandlingen, men ikke til at foretage undersøgelser, behandling m.v. eller til at stille diagnoser.

Gode råd ved tilrettelæggelse af en ordning, der kan nedbringe sygefraværet

Hvis kommunen ønsker at etablere en ordning til nedbringelse af gentagne sygemeldinger og stort sygefravær blandt borgere i aktive tilbud mv., er det en forudsætning, at ordningen tilrettelægges således, at den ligger inden for lovgivningens rammer.

I det følgende gennemgås forskellige forhold, som er centrale, hvis kommunen ønsker at sætte fokus på at nedbringe sygefraværet.

A. Rådighedsforpligtelsen og rimelige grunde

En person, der modtager hjælp, har ikke pligt til at udnytte sine uddannelses- eller arbejdsmuligheder, hvis personen ikke kan deltage i uddannelse eller arbejde på grund af sygdom, eller når der er risiko for at helbredet forringes, hvis den hidtidige uddannelse eller arbejde fortsættes.

I sager, hvor en borger oplyser, at udeblivelsen skyldes sygdom, skal kommunen fortsætte med at oplyse sagen, indtil der er tilstrækkelige oplysninger til at vurdere, om borgeren var syg og dermed havde rimelig grund til udeblivelse, herunder eksempelvis indhente lægeerklæring.

Det skal understreges, at der alene bør indhentes lægeerklæring, hvis der er tale om et reelt behov for afklaring af helbredsforhold. En lang række sager vil kunne oplyses fuldt ud uden indhentelse af lægeerklæring fx i sager, hvor helbredsforhold er belyst ved tidligere forløb i sundhedsvæsenet.

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

Det er helt centralt at sikre, at sundhedsfaglig behandling af borgeren, herunder undersøgelser, udredning m.v., altid sker i sundhedsvæsenet, fx af borgerens egen læge eller af speciallæger. Af hensyn til blandt andet borgerens retssikkerhed må ansatte administrative medarbejdere med sundhedsfaglig baggrund, som har kompetence til at træffe afgørelse om sanktionering, ikke samtidig være en sundhedsfaglig person, som undersøger borgeren og stiller en diagnose.

Kommunen kan imidlertid godt ansætte faguddannede sundhedspersoner som administrative medarbejdere i fx kommunens beskæftigelsesforvaltning. Sådanne kommunalt ansatte sundhedspersoner kan alene rådgive og vejlede borgeren og kommunen med henblik på borgerens mulighed for at komme i beskæftigelse eller uddannelse. Den kommunalt ansatte sundhedsperson med myndighedskompetence kan endvidere træffe afgørelse om sanktioner, hvis sagen er fuldt oplyst.

Sundhedspersonen må ikke selv foretage undersøgelser eller behandling som led i rådgivningen, herunder stille diagnoser. Der må således ikke etableres et læge-/patientforhold. Det vil også gælde en undersøgelse i form af fx blodtryk, puls og temperatur. Dette gælder uanset, om model 1) eller 2) oven for følges.

C. Der skal være hjemmel til at sanktionere

For at kunne give en sanktion efter beskæftigelseslovgivningen, skal der være hjemmel i loven til at pålægge borgeren pligter. 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 er en forudsætning for, at manglende fremmøde i et sundhedsfremmende tilbud (model 1 overfor) kan sanktioneres, at indsatsen er givet som et tilbud efter beskæftigelseslovgivningen og fx indgår som en del af et tilbud fx om danskundervisning eller virksomhedspraktik.

D. Det er kommunen, der træffer afgørelse om sanktionering efter beskæftigelseslovgivningen

Det er kommunen, der har myndighedsansvaret for at rådgive og sanktionere borgerne. Det fremgår således af beskæftigelseslovgivningen, at kommunen træffer afgørelse om sanktionering, herunder har ansvaret for at overholde de almindelige forvaltningsmæssige krav til sagsbehandlingen, og at sagen er tilstrækkelig oplyst.

E. Der skal være proportionalitet (rimeligt forhold) mellem de tiltag der iværksættes og borgerens forhold

Der skal altid være 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 aktiv indsats få gange i løbet af et år. Hvis borgeren derimod har gentagne sygemeldinger i forbindelse med danskundervisning eller anden aktiv indsats, kan det være hensigtsmæssigt med særlige tiltag for at forebygge gentagne sygemeldinger og sikre, at borgeren fremadrettet kan komme i arbejde eller i uddannelse ved at følge danskundervisningen eller anden indsats.

F. Meddelelse om sygdom

Efter reglerne skal en borger, der er syg, meddele sygdom på den måde, som jobcenteret har angivet, når den pågældende skal møde i tilbud m.v. Det betyder, at hvis en borger, der skal møde i tilbud, møde til samtale eller møde på jobcenteret m.v., bliver syg og dermed bliver forhindret i at møde i tilbuddet m.v., skal den pågældende meddele dette på den måde, som jobcenteret har angivet i forbindelse med indkaldelsen til tilbuddet, mødet til samtalen eller mødet på jobcenteret m.v.

Jobcenteret kan f.eks. angive, at meddelelsen om sygdom skal ske telefonisk til den administrative medarbejder i kommunen, der tager imod sygemeldinger, og at meddelelsen skal gives inden et bestemt tidspunkt.

Hvis borgeren ikke har meddelt sygdom på den måde, som jobcenteret har stillet krav om, skal borgeren have en sanktion. Der kan alene sanktioneres, hvis borgeren undlader at give meddelelse til jobcenteret eller arbejdsgiveren om sygdom i tilfælde, hvor borgeren er givet et tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, et tilbud efter kapitel 5 i lov om kompensation til handicappede i erhverv m.v. eller et tilbud m.v. i medfør af selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammet efter integrationsloven, skal møde til jobsamtale hos en arbejdsgiver eller jobsamtale som led i sygeopfølgning eller foranstaltninger som led i sygeopfølgning. Kommunen kan ikke sanktionere en borger, hvis borgeren undlader at give meddelelse om sygdom til jobcenteret i tilfælde, hvor borgeren er indkaldt til en jobsamtale. Hvis borgeren gentagne gange udebliver fra en jobsamtale, som jobcenteret har indkaldt til, kan jobcenteret foretage en rådighedsvurdering.

Kommunen kan alene anvise borgeren at meddele sygdom ét sted. Er en borger ansat med løntilskud, er der tale om et reelt ansættelsesforhold. I disse tilfælde kan arbejdsgiver forlange, at borger tillige meddeler sygdom til arbejdsgiver.

Spørgsmål om beskæftigelseslovgivningen kan rettes til Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, star@star.dk. Spørgsmål til sundhedslovgivningen, herunder autorisationsloven kan rettes til Styrelsen for Patientsikkerhed, stps@stps.dk.