



FOB 04.391

## Tidsbegrænsede afgørelser om sygedagpenge. Eventuel genoptagelse af andre sager. Praksis for hjemvisning. Underinstansens bundethed af klage- instansens afgørelse

*En kommune traf en tidsbegrænset afgørelse om tilkendelse af sygedagpenge ud fra prognoser i lægelige udtalelser om hvornår det kunne forventes at den sygemeldte ville kunne genoptage sit arbejde.*

*Ombudsmanden udtalte at kommunen i overensstemmelse med officialprincippet burde have indhentet aktuelle lægelige oplysninger inden afgørelsen om ophør af sygedagpenge blev truffet.*

*Ombudsmanden udtalte at en klagemyndighed bør inddrage nye oplysninger i forbindelse med sin behandling af en sag. Nævnet beskrev i forbindelse med at det fik forelagt ombudsmandens foreløbige udtalelse, sin praksis for inddragelse af nye oplysninger. Dette gav ombudsmanden anledning til at udtale sig om hvornår væsentlige nye oplysninger for klageinstansen bør føre til at klageinstansen træffer endelig afgørelse i sagen uden at hjemvise sagen til fornyet behandling i førsteinstansen. Endvidere udtalte ombudsmanden at udgangspunktet er at for så vidt der ikke er fremkommet væsentlige nye oplysninger, må førsteinstansen være bundet af rekursinstansens afgørelse på de punkter hvor rekursinstansen har taget stilling.*

*I forbindelse med at det sociale nævn fik forelagt den foreløbige udtalelse fra ombudsmanden, skrev nævnet at konsekvensen af en eventuel genoptagelse af sagen kunne blive at et stort antal sygedagpengesager også skulle genoptages. Ombudsmanden udtalte at han ikke havde taget stilling til om nævnet skulle genoptage andre sager hvor borgere ikke havde klaget over afgørelsen.*

*(J.nr. 2001-1098-025).*

A blev sygemeldt den 16. januar 1999, og i perioden herefter modtog hun sygedagpenge.

I sygedagpengeperioden havde kommunen hovedsagelig telefonisk kontakt med A. I et journalark af 14. maj 1999 står følgende: "...

Sygemeldt siden 18.1.99 p.g.a. gener fra højre knæ. Tidl. haft knægener fra venstre knæ i 1996. Var dengang vurderet v. (B) med diagnosen bruskdannelse. Har nu været til forus. på ECS og skal have foretaget kikkertopr. diagnose enten bruskdannelse eller menisken. Hun har kort gangdistance, daglige smerter som forværres ved bevægelser og tager dagl. Voltaren og Ibuprofen.

Gift og parret bor i eget hus på 2 etager. ÆF er styrmand og ude 3 mdr./hjemme 3 mdr. Parret har 2 børn på 2 og 7 år. Hende på 7 går i skole, sønnen på 2 passes hjemme. Når ÆF er ude at sejle kan svigermor træde til - bor i samme gade og er hjemmegående. Derfor ingen pasning til ham.

FOB 04.391

Forvaltningsret 1121.1 -  
13.1 - 25.3

Har 10. klasse. Derefter taget HF. Så tog hun EFG-handel og kontor og fortsatte på EDB-ass. uddannelse. Ophørte efter 1 ½ år da det var for svært.

Var kortvarig hjemmehjælper via AMA og derefter startede hun som føl på Rådhuset med kontorarb.

Fik kortvarig arbejde på kontor med bogføring i privat firma, som dog lukkede fra den ene dag til den anden p.g.a. rod i regnskaberne.

Ledig siden 1991 - perioderne har været afbrudt af barsel/forældreorlov/børnepasningsorlov og ny barselsorlov og børnepasningsorlov. Ledig fra dec. 98 og sygemeldt 18.1.99 - er i aktivperioden.

Når hun har søgt arbejde har det været indenfor kontorarbejde. Hun har overvejet at tage et års fri uden indtægter, når hun er rask, såfremt hun ikke mener at kunne stå til rådighed med 'de knæ'.

Hun er iflg. ECS henvist til orp. i dagklinikken. Jeg har d.d. kontaktet dagklinikken, som ikke har modtaget papirer på hende.

Skr. vil us. dette og vi kontakter hende næste uge.

..."

Den 5. juli 1999 modtog Esbjerg Kommune lægelige oplysninger fra Kirurgisk Dagklinik, Y Sygehus, hvoraf følgende fremgår:

"Skopet ind anteromedialt op i recessus suprapatellaris. Der er lidt spredt synovit. Brusken på bagsiden af patella er med enkelte furer, men der er intet substanstab i brusken eller større erosioner.

Også lidt småfurer ned over føringfuren på femurkondylen. Heller ikke her substanstab. I fossa intercondyloidea 2 normale korsbånd.

I både mediale og laterale ledkammer skarprandet, fastsiddende menisk testet med krog. Pt. ømmer sig noget, når man tester meniskerne, men de er som anført fastsiddende. I mediale ledkammer er der pæn brusk på femur og tibiakondylen.

I laterale er tibiabusken noget opflosset i et mindre område bagtil, men igen substanstab.

Femurkrusken er i orden.

Knæet skylles, der instilleres: 20 Marcain + 5 mg morfin intraartikulært

Lukkes med: steristrips

#### *Plan*

Skal holde knæet i ro, og regne med sygemelding 1-2 uger, kan herefter genoptage sine dagl. Aktiviteter. Ambulant kontrol her om 3 mdr.

Mhp. Om der har været effekt af artroskopen, og i så fald om man skal tænke på at artroskopere venstre knæ, hvor hun også har gener."

Samme dag meddelte Esbjerg Kommune A at udbetaling af dagpenge stoppede pr. 8. juli 1999. Kommunen skrev bl.a.:

"I den tid hvor der udbetales dagpenge, er Det Sociale Udvalg efter dagpengelovens § 24 pålagt at tage den enkelte dagpengesag op til bedømmelse senest 8 uger efter sygdommens indtræden og herefter mindst hver 8. uge.

Områdekontoret har derfor anmodet om journalakter fra det behandlende sygehus, idet du har modtaget dagpenge siden den 18. januar 1999.

Den 8. juni 1999 oplyser lægen, at uarbejdsdygtigheden skønsmæssigt vil vare 1-2 uger, hvorefter du kan genoptage dine daglige aktiviteter.

På grundlag af denne oplysning, har områdekantoret besluttet at standse dagpengene, så der udbetales dagpenge til og med den 7. juli 1999 medmindre du forinden har erklæret dig arbejdsdygtig.”

Den 9. juli 1999 klagede Fagforbund X på A's vegne over afgørelsen. I brevet stod bl.a.:

“Der menes ikke med, at genoptage sine daglige aktiviteter, at (A) er raskmeldt, der menes, at (A) kan begynde at bruge/bevæge knæet, efter at have holdt knæet i ro.

Som det også fremgår i journalen er (A) ikke færdigbehandlet, idet hun i venstre knæ har de samme gener. Den 07.09.99 skal (A) til kontrol igen på (Y) Sygehus, hvor der skal tages stilling til om også venstre knæ skal opereres. Det er kun, hvis det har haft effekt på højere knæ.

Vi finder, at (A) fortsat er berettiget til sygedagpenge efter Sygedagpengelov § 22, stk. 1, nr. 2.

(A)'s egen læge, (C), Lægerne i (...), har prøvet op til flere gange at få kontakt til Esbjerg Kommune for at forklare, at (A) fortsat er sygemeldt, men det lykkes ikke for ham, at få nogle af jer i tale.”

Den 14. juli 1999 afleverede A's mand kopi af ambulans journal fra Kirurgisk Dagklinik i Y-by. Af journalen fremgik fra den 13. juli 1999 følgende:

“13.07.99

Kommer til ny ekstra ambulans kontrol, idet der er fortsatte gener fra knæet med hævelse og smerter.

Objektivt

Er der i dag ikke intraartikulær ansamling.

Der er lidt diffus hævelse over mediale ledlinie svarende til indstikstederne, og lidt ind under lig. patellae.

Hun er byldeødm specielt på det forreste indstiksted, angiver dysæstesi i huden foran dette. Er formentlig ved at danne et lille neurom svarende til dette indstiksted.

Mht. smerterne og den vedvarende hævelse drejer det sig formentlig om en vedvarende synovial irritation i leddet.

Der lægges i dag blokade med: 10 ml Carbocain + 40 mg Depo-Medrol intraartikulært

Planen er, at hun nu skal holde knæet i ro, og jeg vil anbefale, at hun sygemeldes i 6 uger fra d.d. for at få synovitten til at falde til ro.

Der er ikke yderligere vi kan gøre her fra. Hun er fra egen læge sat i behandling med voltaren og Panodil, og skal fortsætte dette.”

Ved brev af 16. juli 1999 meddelte Esbjerg Kommune A følgende:

“Vi har modtaget din anmodning om genoptagelse af udbetaling af sygedagpenge på baggrund af nye lægelige oplysninger fra Kirurgisk Dagklinik i (Y)-by v/overlæge (D).

De nye lægelige oplysninger blev behandlet på lægemøde den 15. juli 1999. Herefter blev det besluttet at annullere stop for udbetaling af sygedagpenge fra den 8.7.1999 og fortsætte udbetalingen i yderligere 6 uger regnet fra den 13.7.1999, således at der udbetales til og med den 23.8.1999, medmindre du erklærer dig raskmeldt forinden.

...”

I brev af 28. juli 1999 skrev direktør E, Esbjerg Kommune, bl.a. følgende til A:

“Som aftalt pr. telefon med min sekretær (...) den 27. juli 1999, er sagen om aflevering af lægeerklæring nu undersøgt.

Din nuværende dagpengeperiode gælder til og med den 23. august 1999. Du skal umiddelbart før denne dato (i uge 33) orientere Områdekantor (...) om du fortsat er syg eller kan genoptage arbejdet.

Hvis du fortsat er syg, skriver områdekantoret til dig, og beder dig om at skaffe en lægeerklæring hos egen læge.”

Den 9. september 1999 meddelte Esbjerg Kommune A at udbetalingen af sygedagpenge var forlænget til og med 10. september 1999. Kommunen skrev bl.a.:

“ ...

Områdekantoret har derfor anmodet (Y) Sygehus om journaloplysninger, idet du har modtaget dagpenge siden den 18. januar 1999.

Den 9. september 1999 er disse aktuelle akter vurderet af lægekonsulenten. Der er tale om en lettere knælidelse og der er ikke aktuelt betændelsestilstand i knæet. Der er ikke tale om en lidelse, der kan berettigge til fravær som fuld uarbejdsdygtig p.g.a. sygdom, jf. lov om sygedagpenge § 5.

På grundlag af disse journaloplysninger har områdekantoret besluttet at standse dagpengene, så der udbetales dagpenge til og med den 10. september 1999 medmindre du forinden har erklæret dig arbejdsdygtig.

Du er d.d. telefonisk gjort bekendt med afgørelsen samt at du henvises til at stille din arbejdskraft til rådighed.”

Fagforbund X og A klagede den 13. september 1999 over kommunens afgørelse. I klagen stod bl.a.:

“Der kan tilmed oplyses, at (A) den 13.09.99 har været hos egen læge for at få en lægeerklæring på, at hun fortsat er syg, fuld uarbejdsdygtig. Egen læge oplyser, at lægeerklæringen skal kommunen selv indhente og for det andet finder egen læge, at kommunen går alt for hurtigt frem med, at ville have en langsigtet plan, for (A) er fortsat fuld sygemeldt og skal opereres i andet knæ den 28.09.99 med sygemelding 14 dage efterfølgende.

(A) har haft kontakt til AF og kan her ikke stå til rådighed for arbejdsmarkedet p.g.a. sygdommen/knælidelsen og derfor ikke modtage A-kassedagpenge.”

Den 30. september 1999 skrev Esbjerg Kommune bl.a. følgende til A:

“Du har telefonisk henvist til nye oplysninger fra din egen læge. Som følge heraf, har jeg den 27.9.1999 drøftet din sygemelding med din læge (F), der vurderer at du må skønnes sygemeldt i ca. 8 dage efter et mindre operativt indgreb den 28.9.1999.

Som følge heraf har vi besluttet at genoptage udbetalingen af sygedagpenge til dig fra den 11.9.1999 til og med den 10.10.1999, medmindre du forinden har erklæret dig raskmeldt.”

Den 1. november 1999 meddelte Esbjerg Kommune A at udbetalingen af sygedagpenge blev genoptaget fra den 11. oktober 1999 på grund af nye oplysninger. A skulle til en ny undersøgelse den 2. november 1999, og når oplysningerne fra denne nye undersøgelse forelå, ville kommunen vende tilbage til sagen.

Esbjerg Kommune traf herefter den 25. november 1999 afgørelse om at udbetalingen af sygedagpenge stoppede pr. 29. november 1999. Kommunen skrev bl.a. følgende:

“Resultatet af undersøgelserne fremgår af journalnotat fra kir.dagklinik på (Y) sygehus som vi har modtaget den 12.11.99.

Sagen har herefter været drøftet med forvaltningens lægekonsulent, der vurderer at din knælidelse er af sådan en karakter at skånehensyn kan tilgodes indenfor din tidligere arbejdsområde som kontormedhjælper.

Som følge heraf kan du ikke længere vurderes som fuld uarbejdsdygtig, jf. dagpengelovens § 5, hvorfor dagpengeudbetalingen ophører, således at sidste udbetalingsdato er 28.11.99.”

A klagede over Esbjerg Kommunes afgørelse af 25. november 1999 til Det Sociale Nævn for Ribe Amt. Esbjerg Kommune genvurderede sagen og fastholdt afgørelsen.

Det Sociale Nævn for Ribe Amt stadfæstede den 28. februar 2000 kommunens afgørelse om at A ikke var berettiget til sygedagpenge efter den 28. november 1999. Nævnet skrev bl.a. følgende:

“Det sociale nævn tiltræder Esbjerg Kommunes afgørelse. De har ikke ret til sygedagpenge efter den 28. november 1999, idet De ikke kan anses for fuldt uarbejdsdygtig på grund af sygdom på dette tidspunkt, jfr. Dagpengelovens § 5, stk. 1.

Efter denne bestemmelse ydes dagpenge ved fuld uarbejdsdygtighed på grund af sygdom. Udbetaling af dagpenge ophører den dag, lønmodtageren er arbejdsdygtig, uanset om den pågældende undlader at træde i arbejde eller at raskmelde sig.

Der henvises endvidere til Socialministeriets bekendtgørelse nr. 442 af 23. juni 1998 § 41, stk. 4, hvorefter dagpengeudbetalingen skal ophøre, når helbredstilstanden er stationær, og kommunen skønner, at der ikke er berettigelse til social pension eller revalidering.

Nævnet har ved afgørelsen lagt vægt på det oplyste om Deres helbredsforhold på afgørelsestidspunktet. Det fremgår, at De blev sygemeldt den 16. januar 1999 på grund af en lettere brusklidelse, og at De efter operation 8. juni 1999 og 28. september 1999 stadig har smerter i knæet. Efterfølgende kunne der konstateres symptomer på let hævelse af fedtlegemet, men ingen intraartikulær ansamling eller kapselsvulst. Der var tale om kondromalaci og irritation i ledkapslet. Der var ingen indikation for yderligere kirurgisk behandling og De blev henvist til fysioterapi. Deres tilstand blev betragtet som stationær.

Nævnet har vurderet, at der ikke var påvist nogen lidelse, som kunne begrunde fuld uarbejdsdygtighed i forhold til passende arbejde f.eks. kontorarbejde.

Nævnet har bemærket, at overlæge (D), Kirurgisk Dagklinik, (Y)-by, har foreslået yderligere sygemelding. Hverken kommunen eller nævnet er imidlertid bundet af de behandlende og undersøgende lægers vurdering, men er både berettiget og forpligtet til at foretage en selvstændig vurdering vedrørende uarbejdsdygtighed.”

A anmodede herefter Esbjerg Kommune om at genoptage sagen om udbetaling af sygedagpenge efter den 28. november 1999.

Den 11. maj 2000 afslog Esbjerg Kommune A's anmodning om genoptagelse, og kommunen skrev bl.a. følgende:

“Vi har den 23.02.2000 indhentet en statusattest fra overlæge (D), som er modtaget den 06.03.2000. Af attesten fremgår, at der vil blive eftersendt resultatet af en knoglescintigrafi fra klinisk fysiologisk/nuklearmedicinsk afdeling, som hun har henvist dig til. Ydermere foreslår overlægen, at vi afventer resultatet af en undersøgelse fra speciallæge i fysiurgi (B), som din egen læge har henvist til.

Vi har modtaget en journalcontinuation fra (...) Centralsygehus den 21.03.2000, hvor svaret fra knoglescintigrafien, som blev foretaget den 15.03.2000, fremgår.

Den 25.04.2000 modtog vi speciallægeerklæringen fra speciallæge (B).

Vi har den 08.05.2000 modtaget din udtalelse i forbindelse med partshøring og disse er indgået i sagens behandling.

De samlede lægelige oplysninger har dd. været behandlet på vores Dagpengeteammøde.

Det er herefter besluttet at give afslag på din anmodning om genoptagelse af udbetaling af sygedagpenge efter den 28.11.1999 på baggrund af en vurdering af de samlede lægelige oplysninger.

Begrundelsen herfor er, at der ikke dokumenteres fremkomst af yderligere helbredsmæssige gener i forhold til de allerede kendte.

Det vurderes derfor fortsat, at de tilstedeværende skånebehov ikke medfører fuld uarbejdsdygtighed, jf. Dagpengelovens § 5.1 og at skånebehovene kan tilgodeses uden at der er grundlag for iværksættelse af revalideringsmæssige foranstaltninger.”

I sagen foreligger flere erklæringer fra overlæge G, Y Sygehus. I brev af 10. august 2000 til Esbjerg Kommune skriver overlægen følgende:

“Sygemeldt p.g.a. smerter i knæ og ankler og højre skulder. Hun er siden hun var spæd blevet behandlet med stofskiftet hormoner og stofskiftet har i perioder ligget for højt og det kan meget vel tænkes, at det har givet anledning til de nu kroniske knogle og ledsmerter og vi sørger nu for her i ambulatoriet at stofskiftet ligger passende, men formentlig vil der være blivende ledsmerter, som behandles med gigtmidler. Dette kan gøre patienten uarbejdsdygtig eller nedsætte hendes arbejdssevne varigt.”

Det Sociale Nævn for Ribe Amt stadfæstede den 16. november 2000 kommunens afslag af 11. maj 2000 om afslag på genoptagelse. Nævnet skrev bl.a. følgende:

“Nævnet er enig med kommunen i, at der ikke er fremkommet nye oplysninger fra overlæge (D) eller speciallæge i fysiurgi (B), der kan dokumentere fuld uarbejdsdygtighed, jf. reglen i dagpengelovens § 5, stk. 1, hverken den 28. november 1999 eller på et senere tidspunkt.

Nævnet har herved lagt vægt på det oplyste om, at (A) siden sygemelding i januar 1999 på baggrund af knælidelse har gennemgået en ret omfattende udredningsprogram incl. kikkertundersøgelse i knæet samt knoglescintigrafi. Der er blevet påvist en chondromalaci i højre knæ (blød opblæret brus på bagsiden af knæskallen). På grund af smerter i højre skinneben samt i en del øvrige led er (A) vurderet af speciallæge i fysiurgi (B), og hun har været til knoglescintigrafi. Her er der påvist ganske lette slidgigtforandringer svarende til forskellige ekstremitetsled, men intet alvorligere. Der er intet unormalt svarende til skinnebenet, hvor (A) har oplyst om smerter. I statusattest fra (D) fremgår det, at (A) burde kunne bestride et job inden for kontorfaget. (A) har

endvidere været hos fysurg (B) på mistanke om generaliseret ledsygdom. Dette er ikke påvist.

Nævnet mener således, at (A)'s tilstand har været stationær siden standsningen af sygedagpengeudbetalingen, og mener fortsat, at hun burde kunne klare et kontorarbejde under hensyntagen til den relativt beskedne knæsygdom.

Det skal bemærkes, at nævnet har anvendt lægefaglig bistand.

Nævnet har ikke taget stilling til det nyanførte om (A)'s helbredsmæssige forhold fra overlæge (G), (Y) sygehus tilsendt i forbindelse med partshøring, idet Esbjerg Kommune ikke ses at have taget stilling hertil og truffet afgørelse herom.

Vedrørende Fagforbund (X)'s socialrådgiverordnings anbringender i brev, dateret 24. maj 2000 skal nævnet bemærke, at kommunen ved sin afgørelse i november 1999 tog stilling til, at (A)'s knælidelse ikke var af en sådan karakter, at hun ikke kunne bestride et arbejde indenfor sit tidligere arbejdsområde som kontormedhjælper. Endvidere har kommunen noteret, at klager ikke er uddannet kontorassistent. Der henvises til journalnotat, dateret 14. maj 1999.”

Sagen blev af A's daværende advokat indbragt for Den Sociale Ankestyrelse.

Den 11. december 2000 klagede H på vegne af A til mig. I brevet stod bl.a.:

“Esbjerg Kommune er af den mening, at (A)'s sag, løbende er fulgt op, som foreskrevet, men når der har været tale om at fratage sygedagpenge, at bevilge sygedagpenge og om igen, så kan der ikke være tale om en opfølgning af hendes situation, tværtimod, man tog (A)'s sygedagpenge, inden de 52 uger var gået og det til trods for at (A) skal gå med krykker, hvilket hun er afskåret fra, hendes håndled kan ikke klare denne byrde.

Første fraværsdag for (A) var 18/1-99 og har ikke haft noget der ligner opfølgning, men har som nævnt 7. juli stoppede man sygedagpengene. 16. juli annulleres denne beslutning. Atter standses sygedagpengene, d. 10. september. 30. september bliver der atter åbnet op for sygedagpengene, gældende fra 11/9 for så at blive stoppet d. 28.11.99. Denne behandling må skønnes at være det rene tortur mod (A) og dermed en hetz mod hendes familie.

Undertegnede sender materiale med i sin fulde omfang, hvilket jeg har fået tilladelse til. Det er min opfattelse, at man er kommet over det saglige og objektive i sagen, men pga. at (A) er gået direkte til politiker og pressen, så er hendes sag blevet til en principalsag og ikke bliver behandlet ud fra den seriøsitet og konsekventhed man bør behandle sådan en sag med. Man er, fra behandlere, ikke kommet med beviset på, at (A) er rask.

Esbjerg Kommune har ikke opfulgt (A)'s sag og givet (A) et muligt job hun evt. kunne magte. På samme tid er det vel også meget svært at fatte, at man ser let hen over den ekspertise speciallægerne har, deres ekspertise bør have en vægt. Man har jo fundet ud af, at langtidsforbrug af medicin gør sig skyldig i ledsygdomme, hvilket kommunen konstant overser.

Som det kan ses, så er der tale om en situation, hvor man regnede med at (A) kom tilbage på arbejdsmarkedet efter operation, men det skulle ikke gå sådan. Ingen kunne forudse hendes symptomer pga. de mange års medicinforbrug, kunne forværre hendes situation fra den ene dag til den anden. At have smerter og hævelser i knæ og fingre, er ikke rart og at skulle arbejde med smerter, er ikke lige det man forbinder med dansk syn på etik, men mit indtryk er, at Esbjerg Kommune og behandlersystem hellere ser i kassetænkning end afklaring af sagen på en sund og etisk måde.

Statsamtet har truffet en afgørelse, det sociale nævn, som tiltræder Esbjerg Kommunes afgørelse, hvilket er ekstremt undrende pga. følgende:

I afgørelsen henviser man til en relativ beskeden knæsygdom, ikke andet, men lige under erkender man at man har set bort fra lægelig ekspertise overlæge (G) og overlæge (D). Med andre ord, man vurderer sagen med øjne der tilsidesætter (A)'s nuværende situation, hvilket, i forhold til først antaget må være bunden af lagkagen, hvorefter der desværre er fremkommet yderligere grunde for smerterne.

Sagen er blevet forvaltet i et billede man ikke bør opleve i et dansk behandler-system.

Igennem en skintigrafi har man konkluderet, at der er tegn på forandringer i flere led, fødder, knæ, hofter, skuldre og fingre, *en mere generaliseret* lidelse. Der er tale om kroniske knogle- og ledsmerter, hvilket kan sætte (A) i en situation, med varigt nedsættelse af hendes arbejdsevne, endda uarbejdsdygtighed, se medfølgende kopi af overlæge (G), overlæge dr. med (I).

...

(A) er for syg til at arbejde, men for rask til at få sygedagpenge i de 58 uger hun havde krav på, det var bedre at stoppe sygedagpengene før tiden og lade ægtemanden betale for de mange års medicinforbrug, som sikkert er skyld i de nuværende og langsomt tiltagende ledsmerter."

Ved brev af 19. januar 2001 meddelte jeg H at jeg ikke var afskåret fra at tage stilling til Esbjerg Kommunes afgørelse af 25. november 1999 og det sociale nævns afgørelse af 28. februar 2000, men at jeg ikke på daværende tidspunkt kunne tage stilling til Esbjerg Kommunes afgørelse af 11. maj 2000 og det sociale nævns afgørelse af 16. november 2000 da sagen vedrørende disse afgørelser stadig verserede i Den Sociale Ankestyrelse. Jeg fandt det derfor mest hensigtsmæssigt at jeg ikke undersøgte de tidligere afgørelser i sagen på daværende tidspunkt.

I forbindelse med det sociale nævns genvurdering af sagen svarede nævnet ved brev af 21. december 2000 A's advokat således:

"...

I anken henviser De blandt andet til nævnets begrundelse samt statusattest fra overlæge (D) og gør gældende, at sygedagpengeudbetaling ikke burde være standset før det var afklaret, om Deres klient ved revalidering, oplæring eller andet ville være i stand til at vende tilbage til arbejdsmarkedet, jf. Dagpengelovens § 24. De har fra (D)'s statusattest citeret 'at der fremover vil være tale om skånejob rent arbejdsmæssigt og at klager ikke vil være i stand til at varetage et arbejde, hvor hun skal sidde med knæene bøjet i lang tid eller skulle bøje ned i knæ gentagne gange'.

Endelig har De henvist til, at Deres klient i marts måned 2000 har gjort opmærksom på, at helbredstilstanden var væsentligt forværret, og at det sociale nævn har fået tilsendt journaloplysninger herom fra overlæge (G), (Y) sygehus.

De gør gældende, at nævnet burde have hjemvist sagen til fornyet behandling i kommunen, herunder at kommunen skulle indhente en egentlig speciallægeundersøgelse, således at Deres klients helbredsmæssige situation kan udredes, og at der kan stilles en diagnose med henblik på at få afklaret, om arbejdsprøvning eller revalidering bør iværksættes.

Nævnssekretariatet skal henvise til nævnets afgørelse af 28. februar 2000, hvoraf det fremgår, at nævnet vurderede, at der ikke kunne påvises nogen



lidelse, som kunne begrunde fuld uarbejdsdygtighed i forhold til passende arbejde, f.eks. kontorarbejde. Nævnet fandt dengang og senere ved afgørelse af 16. november 2000, at Deres klients tilstand var stationær. Nye oplysninger fra overlæge (D) og speciallæge i fysiurgi (B) kunne ikke dokumentere fuld uarbejdsdygtighed, jf. reglen i dagpengelovens § 5, stk. 1, hverken den 28. november 1999 eller på et senere tidspunkt.

I nævnets afgørelsesskrivelse af 16. november 2000 bemærkede nævnet samtidig, at der ikke var taget stilling til de nye oplysninger om Deres klients helbredsmæssige forhold. Nævnet fandt ikke anledning til at hjemvise sagen, idet det er nævnets opfattelse, at kommunen som første instans skal tage stilling til oplysningerne fra overlæge (G).

...

Ved brev af 3. januar 2001 meddelte Den Sociale Ankestyrelse A at Ankestyrelsen ikke kunne behandle sagen da den ikke fandtes af principiel eller generel betydning. Ankestyrelsen anførte endvidere:

“Begrundelsen herfor er, at afgørelsen beror på en konkret skønsmæssig vurdering af, om der er kommet væsentlige nye oplysninger frem om Deres helbredsforhold, da kommunen standsede dagpengene den 28. november 1999.

Nævnets afgørelse strider ikke på det foreliggende grundlag imod Ankestyrelsens praksis. Den skønnes heller ikke at have generel betydning for rets anvendelsen på området.

Deres advokat har i anken anført, at nævnet burde have hjemvist sagen til fornyet behandling i kommunen på grundlag af Deres oplysninger i marts 2000 om væsentlig forværring af tilstanden i form af nyttilkomne smerter i forskellige andre led og undersøgelserne hos overlæge (G).

Ankestyrelsen skal hertil bemærke, at hjemvisning normalt kun bruges, hvis sagen ikke har været tilstrækkeligt oplyst i underinstansen, hvis der er indkommet nye, væsentlige oplysninger i sagen af betydning for underinstansens oprindelige afgørelse, eller hvis der er sket væsentlig sagsbehandlingsfejl i underinstansen.”

Den 23. marts 2001 klagede H til mig over A's sygedagpengesag. H oplyste at A's situation på tidspunktet for klagen var at der var tale om varige og permanente helbredsforhold der var resultatet af et pilleforbrug siden barndommen.

Ved brev af 22. august 2001 anmodede jeg Den Sociale Ankestyrelse om en udtalelse i anledning af klagen. Jeg anmodede endvidere Ankestyrelsen om forinden at indhente en udtalelse fra Det Sociale Nævn for Ribe Amt og fra Esbjerg Kommune.

I den forbindelse anmodede jeg Esbjerg Kommune om blandt andet at udtale sig om hvorfor og på hvilket grundlag A's sygedagpenge var blevet bevilget og stoppet så mange gange i perioden juli til november 1999.

Ved brev af 15. oktober 2001 fremkom Esbjerg Kommune med følgende udtalelse:

“ ...

(A) blev sygemeldt den 18.1.1999.

Dagpengene blev stoppet den 8.7.1999 på baggrund af journaloplysninger fra (Y) Sygehus ved overlæge (D) den 8.6.1999, der oplyser at pgl. skal regne med en sygemelding i 1-2 uger endnu, hvorefter pgl. kan genoptage sine daglige aktiviteter.

Pgl's mand anker afgørelse om stop af sygedagpenge fra den 8.7.1999 og afleverer en kopi af ambulans journal fra kirurgisk dagklinik i (Y)-by, dateret den 13.7.1999 (kopi vedlagt).

Sagen blev behandlet på socialmedicinsk teammøde med deltagelse af lægekonsulent den 15.7.1999 hvorefter sygedagpengene blev genoptaget med virkning fra den 8.7.1999 til og med den 23.8.1999 (se afgørelse af 16.7.1999).

Den 23.8.1999 meddeler patientens egen læge at pgl. skal til kontrol ved overlæge (D) den 7.9.1999. Det blev herefter besluttet at fortsætte udbetaling af sygedagpenge indtil resultatet af denne kontrol den 7.9.1999 forelå.

Den 9.9.1999 blev journaloplysninger fra (Y) Sygehus atter vurderet og det blev besluttet at stoppe udbetalingen af sygedagpenge fra og med den 10.9.1999 (se brev af 9.9.1999).

Den 27.9.1999 blev sagen drøftet med egen læge. På baggrund heraf blev udbetalingen af sygedagpenge genoptaget for perioden den 8.9.1999 til og med den 10.10.1999 (se kopi af journalnotater af 27.9.1999 samt afgørelsesbrev dateret den 30.9.1999).

Den 11.10.1999 ringer pågældende og meddeler sig fortsat sygemeldt. Hun orienteres om at sagen vil blive drøftet i samråd med egen læge samt lægekonsulent.

Den 15.10.1999 ringer pågældende og meddeler sig fortsat syg, nu pga. stor knude i knæet.

Den 14.10.1999 vurderer lægekonsulenten at pgl's skånebehov kan tilgodeses ved beskæftigelse som kontomedarbejder som pgl. er sygemeldt fra.

Den 1.11.1999 meddeles pgl. at udbetaling af sygedagpenge er genoptaget fra den 11.10.1999 (se afgørelsesbrev af 1.11.1999). Endvidere henvises til journalnotat af den 28.10.1999.

Den 3.11.1999 meddeler pgl. om nye undersøgelser ved overlæge (D). Vi afventer journaloplysninger.

Den 12.11.1999 modtager vi journaloplysninger fra overlæge (D).

Den 18.11.1999. Journaloplysninger fra overlæge (D) forelægges for lægekonsulent (se kopi af lægejournalark dateret den 18.11.1999).

Den 25.11.1999 meddeles pgl. stop af udbetaling af sygedagpenge fra og med den 29.11.1999 (se kopi af afgørelsesbrev dateret den 25.11.1999).

..."

Ved brev af 12. december 2001 fremkom Det Sociale Nævn for Ribe Amt med følgende udtalelse:

" ...

Nævnet behandlede (A)'s klage over Esbjerg Kommunes standsning af sygedagpenge pr. 28. november 1999. Nævnet tiltrådte kommunens afgørelse. Der henvises til nævnets afgørelse i sagsakterne.

Anken angik således stop af sygedagpenge pr. 28. november 1999, og nævnet fandt således ikke anledning til at tage stilling til det økonomiske forløb i tiden forinden sygedagpengeophør. Om dette forløb henvises der derfor til kommunens beskrivelse."

Den Sociale Ankestyrelse fremkom med følgende udtalelse ved brev af 31. januar 2002:

“ ...

Ankestyrelsen har ikke på det foreliggende grundlag bemærkninger til klagen, idet nævnets afgørelse af 28. februar 2000 ikke har været påklaget til Ankestyrelsen. For god ordens skyld bemærkes, at sagen i tilfælde af rettidig anke kun kunne være behandlet i Ankestyrelsen, hvis der var tale om spørgsmål af principiel eller generel betydning.

...”

Ved brev af 8. februar 2002 sendte jeg H kopi af myndighedernes udtalelser med henblik på at H kunne fremkomme med eventuelle bemærkninger.

Den 25. marts 2003 fremkom jeg med en foreløbig udtalelse. Udtalelsen var sålydende:

#### **Ombudsmandens foreløbige udtalelse**

“Den dagældende dagpengelovs (jf. lovbekendtgørelse nr. 632 af 22. juli 1997 som ændret ved lov nr. 893 af 3. december 1997 med senere ændringer om dagpenge ved sygdom eller fødsel) § 5 og § 24 var sålydende:

‘§ 5. Dagpenge ydes ved fuld uarbejdsdygtighed på grund af sygdom. Udbetaling af dagpenge ophører den dag, lønmodtageren er arbejdsdygtig, uanset om den pågældende undlader at træde i arbejde eller at raskmelde sig.

*Stk. 2.* Socialministeren fastsætter nærmere regler om adgangen til nedsatte dagpenge ved delvis uarbejdsdygtighed og dagpenge ved deltagelse i erhvervsmæssig uddannelse af begrænset omfang.’

‘§ 24. Kommunen skal med henblik på at bevare den sikredes tilknytning til arbejdsmarkedet senest efter 8 uger og derefter mindst hver 8. uge tage dennes forhold op til vurdering med henblik på, om der er behov for behandling, optræning, revalidering eller andre former for bistand til den pågældende eller dennes familie. Dette skal ske i samarbejde med dagpengemodtageren, læger, hospitals- og revalideringsinstitutioner, virksomheder og de faglige organisationer samt arbejdsformidlingen. Kan den sikrede ikke blive erhvervsaktiv igen, skal kommunen, når betingelserne herfor er opfyldt, rejse sag om en social pension.

*Stk. 2.* Kommunen skal ved den første opfølgning tage stilling til udarbejdelsen af en opfølgningsplan. Planen skal i alle tilfælde senest udarbejdes, når dagpengemodtageren har været sygemeldt i 6 måneder inden for de sidste 12 måneder. Har kommunen forlænget dagpengeperioden efter § 22, stk. 1, nr. 1, skal nødvendige afklarende aktiviteter forud for revalideringen være iværksat senest 6 måneder efter forlængelsen.

...

*Stk. 4.* Socialministeren kan fastsætte nærmere regler om opfølgning af langvarig dagpengetilfælde.’

Kapitel 9 i bekendtgørelse nr. 442 af 23. juni 1998 med senere ændringer om dagpenge ved sygdom og fødsel er sålydende:

‘Kapitel 9

Opfølgning

I medfør af sygedagpengelovens § 24, stk. 4, fastsættes:

**§ 41.** Når sygefraværet har varet i 8 uger, skal kommunen snarest muligt indhente en lægeerklæring. Kommunen fastsætter en frist for modtagelse af erklæringen. Overskridelse af fristen, som skyldes dagpengemodtagers forhold, medfører, at retten til dagpenge bortfalder, indtil erklæringen modtages, jf. lovens § 8, stk. 2.

...

*Stk. 4.* Når helbredstilstanden er stationær, og kommunen skønner, at sikrede ikke er berettiget til social pension eller revalidering, skal dagpengeudbetalingen ophøre.'

§ 6 og § 7 i lov nr. 453 af 10. juni 1997 om retssikkerhed og administration på det sociale område med senere ændringer har denne ordlyd:

**§ 6.** Hvis en borger har brug for at få hjælp i en længere tid, skal kommunen og amtskommunen tidligt i forløbet tilstræbe at tilrettelægge hjælpen ud fra en samlet vurdering af pågældendes situation og behov på længere sigt.

**§ 7.** Senest 8 uger efter første henvendelse om løbende hjælp til forsørgelse skal kommunen foretage en vurdering efter § 6.

*Stk. 2.* Ansøgeren skal skriftligt have besked om kommunens vurdering efter stk. 1.'

Esbjerg Kommune traf den 25. november 1999 afgørelse om at (A) efter den 28. november 1999 ikke længere kunne få udbetalt sygedagpenge. Kommunen begrundede afgørelsen således:

'Sagen har herefter været drøftet med forvaltningens lægekonsulent, der vurderer at din knælidelse er af sådan en karakter at skånehensyn kan tilgodeses indenfor dit tidligere arbejdsområde som kontormedhjælper.

Som følge heraf kan du ikke længere vurderes som fuld uarbejdsdygtig, jf. dagpengelovens § 5, hvorfor dagpengeudbetalingen ophører, således at sidste udbetalingsdato er 28.11.99.'

Det sociale nævn stadfæstede Esbjerg Kommunes afgørelse den 28. februar 2000. Nævnet begrundede afgørelsen således:

'Nævnet har ved afgørelsen lagt vægt på det oplyste om Deres helbredsforhold på afgørelsestidspunktet. Det fremgår, at De blev sygemeldt den 16. januar 1999 på grund af en lettere brusklidelse, og at De efter operation 8. juni 1999 og 28. september 1999 stadig har smerter i knæet. Efterfølgende kunne der konstateres symptomer på let hævelse af fedtlegemet, men ingen intraartikulær ansamling eller kapselsvulst. Der var tale om kondromalaci og irritation i ledkapslet. Der var ingen indikation for yderligere kirurgisk behandling og De blev henvist til fysioterapi. Deres tilstand blev betragtet som stationær.

Nævnet har vurderet, at der ikke var påvist nogen lidelse, som kunne begrunde fuld uarbejdsdygtighed i forhold til passende arbejde f.eks. kontorarbejde.'

Ombudsmanden behandler klager over den offentlige forvaltning og skal bedømme om myndigheder eller personer der er omfattet af hans kompetence, handler i strid med gældende ret - eller på anden måde gør sig skyldig i fejl eller forsømmelser ved udøvelsen af deres opgaver (§ 7, stk. 1, og § 21 i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand).

Vurderingen af om (A) efter den 28. november 1999 ikke længere kunne karakteriseres som fuldt uarbejdsdygtig, beror bl.a. på lægelig fagkundskab.

Ifølge reglerne for ombudsmandens virksomhed kan jeg kun i begrænset omfang tage stilling til vurderinger der helt eller delvis bygger på særlig fagkyndig viden. En kontrol af de lægelige vurderingers rigtighed kræver en fagkundskab som ombudsmanden ikke har.

Myndighederne bygger også i vidt omfang deres afgørelser på vurderinger og afvejninger af en række forskellige hensyn og omstændigheder. Som ombudsmand har jeg ikke særlige forudsætninger for at afveje disse forskellige hensyn og omstændigheder på en anden og bedre måde end Esbjerg Kommune og det sociale nævn der beskæftiger sig med det pågældende sagsområde i det daglige.

Normalt kan jeg derfor ikke gå ind i en nærmere efterprøvelse af disse vurderinger og afvejninger. Kun hvis der er tale om ganske særlige omstændigheder, kan jeg kritisere myndighedernes afgørelse. Det kan f.eks. være tilfældet hvis sagen er mangelfuldt oplyst, eller afgørelsen i forhold til andre lignende sager er udtryk for en forskelsbehandling der ikke er sagligt begrundet. På den baggrund har jeg koncentreret min undersøgelse om en række sagsbehandlingsmæssige spørgsmål.

#### **Sagsforløbet forud for Esbjerg Kommunes afgørelse af 25. november 1999**

(A)'s sygedagpenge blev i perioden juli til november 1999 bevilget og stoppet gentagne gange.

Esbjerg Kommune meddelte således (A) ved brev af 5. juli 1999 at udbetalingen af dagpenge stoppede pr. 8. juli 1999. Kommunen traf sin afgørelse på baggrund af lægeligt materiale modtaget den 5. juli 1999 hvoraf det fremgik at uarbejdsdygtigheden at regne fra den 8. juni 1999 ville vare 1-2 uger, hvorefter (A) ville være i stand til at genoptage sine daglige aktiviteter.

På baggrund af en klage af 9. juli 1999 fra Fagforbund (X) og nyt lægeligt materiale som (A)'s mand afleverede til kommunen den 14. juli 1999, meddelte Esbjerg Kommune den 16. juli 1999 (A) at hun var berettiget til sygedagpenge i perioden 13. juli 1999 til 23. august 1999.

På baggrund af oplysninger fra (A)'s egen læge meddelte kommunen (A) den 9. september 1999 at sygedagpengene var forlænget til og med 10. september 1999.

Som følge af ny lægelige oplysninger meddelte Esbjerg Kommune den 30. september 1999 (A) at kommunen genoptog udbetalingen af sygedagpenge fra 11. september 1999 til 10. oktober 1999. Den 1. november 1999 meddelte Esbjerg Kommune på ny (A) at udbetalingen af sygedagpenge blev genoptaget fra den 11. oktober 1999 på grund af nye oplysninger. Den 25. november 1999 traf Esbjerg Kommune afgørelse om at udbetalingen af sygedagpenge skulle ophøre pr. 29. november 1999.

Det fremgår af sygedagpengelovens § 5, stk. 1, at der ydes dagpenge ved fuld uarbejdsdygtighed på grund af sygdom, og at udbetalingen af dagpenge ophører den dag lønmodtageren er arbejdsdygtig.

Efter bestemmelsens ordlyd skal kommunen således træffe afgørelse om ophør af udbetalingen af dagpenge når betingelserne for at modtage disse ikke længere er opfyldt.

Det er et grundlæggende princip i forvaltningsretten at det påhviler myndighederne at fremskaffe fornødne oplysninger om de foreliggende sager. Dette princip kaldes official- eller undersøgelsesprincippet. Princippet fremgår ikke af forvaltningsloven, men gælder på ulovbestemt grundlag.

Det nærmere indhold af princippet er beskrevet adskillige steder i den juridiske litteratur, herunder i Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 447 ff, hvor følgende fremgår:

‘(...) det påhviler den enkelte forvaltningsmyndighed selv, eventuelt i samarbejde med andre myndigheder, at fremskaffe fornødne oplysninger om de foreliggende sager eller dog at foranledige, at private, navnlig parterne, yder medvirken til sagens oplysning.

...

Princippet hører til de såkaldte garantiforskrifter, hvis iagttagelse generelt er af væsentlig betydning for afgørelses lovlighed og rigtighed. Utilstrækkelig sagsoplysning vil kunne bevirke, at afgørelsen må tilsidesættes som ugyldig (...)

...

Officialprincippetets formål er som nævnt at bidrage til at sikre, at forvaltningsmyndighedernes afgørelser bliver materielt lovlige og rigtige. Det forudsætter ikke alene, at alle relevante forhold er belyst ved det foreliggende materiale, men også, at oplysningerne er pålidelige. Er der tvivl om holdbarheden af et væsentligt faktum, hører det med til sagsoplysningen at søge denne tvivl afklaret, således at det ved en sædvanlig bevismæssig vurdering kan afgøres, om den pågældende oplysning kan lægges til grund for afgørelsen.

...

Af officialprincippet kan udledes det temmelig indlysende, at afgørelse først må træffes, når de nødvendige oplysninger foreligger.

...’

(A) raskmeldte sig ikke på noget tidspunkt under sagens forløb. Tværtimod fremgår det af sagen, herunder kommunens journalark, at (A) til stadighed oplyste at hun fortsat var sygemeldt.

På denne baggrund var det i overensstemmelse med officialprincippet kommunens forpligtelse at tilvejebringe det fornødne grundlag for at træffe afgørelse, herunder at indhente aktuelle lægelige oplysninger.

Kommunen var således ikke berettiget til at træffe tidsbegrænsede afgørelser om sygedagpenge ud fra prognoser i lægelige udtalelser om hvornår det kunne forventes at (A) ville kunne genoptage sit arbejde. Dette gælder selv om kommunen flere gange efterfølgende, når det viste sig at (A) ved tidsbegrænsningens udløb fortsat var berettiget til at modtage sygedagpenge, traf ny afgørelse om at forlænge disse. Kommunen burde derfor som nævnt ovenfor i overensstemmelse med officialprincippet have indhentet aktuelle lægelige oplysninger inden afgørelse blev truffet.

Det er herefter min foreløbige opfattelse at det er i strid med reglerne om sygedagpenge og en tilsidesættelse af officialprincippet at Esbjerg Kommune i perioden juli til november 1999 flere gange traf tidsbegrænsede afgørelser om sygedagpenge til (A).

Kommunen havde efter § 24 i sygedagpengeloven pligt til at følge op på sygedagpengesagen. Endvidere havde kommunen efter retssikkerhedslovens § 7 pligt til senest efter 8 uger fra den første henvendelse om hjælp at lave en skriftlig helhedsvurdering.

Det fremgår af dagpengelovens § 24 at kommunen senest efter 8 uger og derefter mindst hver 8. uge skulle følge op på sygedagpengesagen med henblik på at bevare (A)'s tilknytning til arbejdsmarkedet. Det fremgår endvidere af bestemmelsen (stk. 2) at kommunen allerede ved den første opfølgning skulle tage stilling til udarbejdelsen af en opfølgningsplan, og at en sådan i alle tilfælde skulle være udarbejdet senest når (A) havde været sygemeldt i 6 måneder inden for de sidste 12 måneder. Det vil sige senest den 16. juli 1999.

Af vejledning nr. 40 af 9. april 1997 om styrkelse af opfølgningsreglerne på sygedagpengeområdet fremgår bl.a. følgende:

#### *2.1. Opfølgning efter 8 uger.*

Kommunen skal senest efter 8 uger og derefter mindst hver 8. uge tage den sygemeldtes forhold op til vurdering. Den sygemeldte skal direkte gennem en *personlig samtale* medinddrages i denne opfølgning.

Det bemærkes, at selve 8-ugersreglen er en minimumsregel og er således ikke til hinder for, at kommunen foretager en tidligere opfølgning.

Reglen omfatter alle sygedagpengemodtagere, der på ikrafttrædelsestidspunktet har været sygemeldt i 8 uger eller mere.

#### *2.2. Opfølgningsplan.*

Kommunen skal ved den første 8 ugers opfølgning som udgangspunkt tage stilling til udarbejdelsen af en opfølgningsplan - d.v.s. en plan først og fremmest for, hvilke foranstaltninger kommunen i samarbejde med de relevante samarbejdspartnere kan gøre for at bringe den sygemeldte tilbage til arbejdsmarkedet.

I de sager, hvor der ikke på opfølgningstidspunktet foreligger et tilstrækkeligt grundlag for at lægge en sådan plan, kan udarbejdelsen heraf udskydes indtil senest, når dagpengemodtageren har været sygemeldt i 6 måneder, regnet fra første sygedag inden for de sidste 12 måneder. Opgørelsen af de 6 måneders sygefravær inden for 12 måneder vil automatisk fremgå af sygedagpengesystemet.

Ved opgørelsen af de 6 måneder medregnes også de første 2 uger af sygefraværet.

Modtager kommunen underretning om sygefraværet efter 8 ugers fristen, må kommunen hurtigst muligt herefter opstille en opfølgningsplan.

Det fremgår af bemærkningerne til lovændringerne, at opfølgningsplanen f.eks. kan indebære et fortsat behandlingsforløb, indhentelse af generel helbreds- eller statuserklæring m.v. Endvidere kan opfølgningsplanen indebære iværksættelse af revalidering i form af arbejdsprøvning, samt evt. ansøgning om førtidspension.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at den sygemeldte også skal medinddrages i opfølgningen, herunder udarbejdelsen af opfølgningsplanen, med henblik på at give den pågældende større indflydelse på det videre sagsforløb.

Det bemærkes, at kompetencen til udarbejdelse af opfølgningsplanen er hos kommunen. Hvis den sygemeldte ikke er enig i selve opfølgningsplanen, vil han eller hun kunne klage over denne til Dagpengeudvalget.

### *3. Generelle ændringer.*

#### *3.1. Medinddragelse af virksomheder og faglige organisationer.*

Opfølgningen skal som hidtil ske i samarbejde med en række samarbejdsparter. Ud over dem, der er omtalt i den hidtil gældende § 24 - læger, hospitals- og revalideringsinstitutioner samt arbejdsformidlingen - skal samarbejdet efter lovændringen også omfatte virksomheder og de faglige organisationer.

Det bemærkes, at det er frivilligt, om virksomhederne og de faglige organisationer ønsker at medvirke i opfølgningen.

...

#### *5.2. Udarbejdelse af en opfølgningsplan.*

Hensigten med reglen om, at kommune skal udarbejde en opfølgningsplan, er at sikre, at der iværksættes de foranstaltninger, der er nødvendige, for at den sygemeldtes situation kan blive afklaret, med henblik på, at den pågældende kan forblive på arbejdsmarkedet eller den konkrete arbejdsplads.

Opfølgningsplanen bør derfor bl.a. beskrive årsagen til selve uarbejdsdygtigheden, behandling, uddannelse, beskæftigelse og arbejdsfunktioner, herunder om sygdommen må forventes at kunne medvirke til en indskrænkning af de nuværende arbejdsfunktioner. Endvidere beskrives det aftalte med hensyn til, hvad der skal ske i forbindelse med det videre sygdomsforløb. Det er vigtigt, at planen gengiver den sygemeldtes egen opfattelse/vurdering af sin situation, herunder hvilke overvejelser den pågældende har gjort.

Den omstændighed, at det ikke lykkes at fastholde den sygemeldte på den konkrete arbejdsplads, er ikke det samme som, at der ikke længere kan udarbejdes en opfølgningsplan. Som et led i planen skal man i så fald overveje andre hjælpemuligheder, f.eks. om der skal ydes hjælpemidler, omskoling eller revalidering. Hvis det sidstnævnte er tilfældet, må det overvejes om revalideringen skal foregå på den nuværende arbejdsplads, en anden arbejdsplads eller i form af en ny uddannelse.'

Af vejledning nr. 185 af 18. september 1998 om syge- og barselsdagpenge fremgår følgende af kapitel 10:

#### *'Kapitel 10*

*Varighedsbegrænsning og opfølgning - lovens §§ 22-24. Kommunens opfølgning af sagen*

#### *8-ugers opfølgning*

126. Efter lovens § 24 skal kommunen senest, når sygefraværet har været i 8 uger, tage den sygemeldtes forhold op til vurdering og derefter mindst hver 8. uge. Det skal ved disse opfølgninger undersøges, om der fortsat er grundlag for at udbetale dagpenge, herunder om der er behov for behandling, optræning, revalidering, fleksjob, pension eller andre former for bistand til sygemeldte eller dennes familie. Opfølgningen er et vigtigt redskab til at bevare den sygemeldtes tilknytning til arbejdsmarkedet.



Opfølgningen skal ske i samarbejde med den sygemeldte, læger, hospitals- og revalideringsinstitutioner, virksomheder og de faglige organisationer samt arbejdsformidlingen. Det er frivilligt, om virksomhederne og de faglige organisationer ønsker at medvirke i selve opfølgningen.

8-ugersreglen er en minimumsregel. Der er således ikke noget til hinder for, at kommunen foretager en tidligere opfølgning.

...

#### *Personlig samtale*

127. Den sygemeldte skal direkte gennem en personlig samtale medinddrages i opfølgningen. Er den sygemeldte på grund af hospitalsindlæggelse eller af helbredelsesmæssige grunde forhindret i at deltage i en personlig samtale, må kommunen foretage opfølgning på anden hensigtsmæssig måde.

#### *Indhentelse af oplysninger*

128. Selve opfølgningen skal ske på grundlag af ajourførte oplysninger, herunder lægelige oplysninger. Inden sygefraværet har varet i 8 uger, skal kommunen således snarest muligt indhente en lægeerklæring. Kommunen kan dog undlade at indhente en ny lægeerklæring, hvis der allerede foreligger en egnet lægeerklæring, eller andre tilstrækkelige lægelige oplysninger i form af journaludskrift fra hospital/klinik kan fremskaffes.

Lægeerklæringen skal for at være fyldestgørende indeholde oplysning om diagnose, konsultationstidspunkt, eventuelt sygehus- eller speciallægebehandling, graden af uarbejdsdygtighed, i hvilket omfang den sygemeldte kan genoptage arbejdet i mindre omfang, og i den forbindelse, hvilke begrænsninger der måtte være for arbejdets udførelse.

Der skal i erklæringen være angivet et (præcist) skøn over, hvor længe uarbejdsdygtigheden vil vare. Er der ikke angivet et sådant skøn, skal kommunen eventuelt efter drøftelse med kommunens lægekonsulent anmode lægen om at uddybe erklæringen og herunder redegøre for årsagen til usikkerheden. Skyldes et sådant skøn ventetid på behandling, bør kommune i samarbejde med den praktiserende læge og lægekonsulenten undersøge, om der er kortere ventetid på behandlingen på andre sygehuse eller hos andre speciallæger, eller om ventetiden skyldes, at dagpengemodtageren har fået udskudt en planlagt behandling på grund af egne forhold, fx ferie mv.

Lægekonsulenten medinddrages i sagsbehandlingen så tidligt som muligt med henblik på tidligst muligt at fremskaffe supplerende lægelige oplysninger, eventuelt generel helbredserklæring eller statusbedømmelse af helbredsforholdene mv., herunder journaludskrifter fra sygehus eller speciallægeerklæringer. Lægekonsulentens tidlige medvirken i sagsbehandling er også nødvendig for at kunne bedømme behovet for behandling og revalidering eller overgang til førtidspension.

...

#### *Opfølgningsplan*

130. Kommunen skal ved den første opfølgning efter lovens § 24, stk. 2, tage stilling til udarbejdelsen af en opfølgningsplan, som under alle omstændigheder skal være udarbejdet senest, når dagpengemodtageren har været sygemeldt i 6 måneder.

Opfølgingsplanen bør beskrive årsagen til selve uarbejdsdygtigheden, behandlingen og afhængig af sygemeldingens art, den konkrete beskæftigelse, herunder arbejdsfunktioner, og om uarbejdsdygtigheden må forventes at kunne medføre indskrænkninger i de nuværende arbejdsfunktioner. I opfølgingsplanen bør indgå den sygemeldtes egen opfattelse af sin situation, hvilke overvejelser pågældende har gjort sig og omfanget af tidligere sygefravær.

Kommunen foretager den endelige udformning af opfølgingsplanen. Hvis den sygemeldte ikke er enig i selve planen, vil dagpengemodtageren kunne klage over denne til det sociale nævn.

Med hensyn til eksempler på en opfølgingsplan henvises til Socialministeriets vejledning nr. 40. af 9. april 1997.

...

#### *Samarbejde med arbejdsmarkedets parter*

132. Den tidlige opfølgning skal medvirke til at fastholde den sygemeldte på arbejdspladsen eller på arbejdsmarkedet. Derfor skal den faglige organisation/tillidsmanden på arbejdspladsen medinddrages i opfølgingsarbejde i de sager, hvor der er behov herfor. De kan give en vurdering af den sygemeldtes muligheder for at klare de arbejdskrav, der stilles på arbejdspladsen eller generelt på arbejdsmarkedet, og hvilke foranstaltninger der skal iværksættes for at afhjælpe eventuelle fysiske eller psykiske problemer. Samtidig vil de kunne bidrage med oplysninger om, i hvilket omfang den sygemeldte vil være i stand til at kunne udføre andet arbejde inden for pågældendes faglige område.

...'

Den Sociale Ankestyrelse har i sin praksis som den fremgår af SM D-5-00, SM D-10-00, SM D-18-00 og F-7-01, udtalt sig om kravene til opfølgningen i sygedagpengesager.

Den opfølgning som kommunen har foretaget, fremgår kun af kommunens løbende journaltilførsler. Kommunen har således på intet tidspunkt udarbejdet en skriftlig helhedsvurdering efter retssikkerhedslovens § 7.

Som det fremgår af vejledning nr. 185 af 18. september 1998 om syge- og barseldagpenge, skal den sygemeldte direkte gennem en personlig samtale medinddrages i opfølgningen. Ved min gennemgang af journaltilførslerne har jeg - uden at det udtrykkeligt fremgår af journalen - fået det indtryk at (A) den 14. maj 1999 var til en personlig samtale. Det ser ikke ud til at kommunen i øvrigt har indkaldt (A) til opfølgningssamtale, men der foreligger en række notater om kommunens telefonsamtaler med (A) og en enkelt personlig henvendelse fra (A)'s side i anledning af kommunens afgørelse om inddragelse af hendes sygedagpenge af 5. juli 1999.

Kommunens opfølgning er således ikke ved hver opfølgning som forudsat i reglerne foregået ved personlige samtaler, men mest ved telefonsamtaler.

Ved den personlig samtale med (A) den 14. maj 1999 blev årsagen til uarbejdsdygtigheden og behandlingen anført. (A)'s tidligere livsforløb, herunder uddannelse og arbejdsmæssige erfaringer, blev kort beskrevet. Imidlertid fremgår det af forarbejderne til § 24, stk. 2 (Folketingstidende 1996-97, Tillæg A, s. 2650), at ideen med udarbejdelse af en opfølgningsplan er at lægge en plan for det videre forløb. Dette element indgår efter min opfattelse ikke i fornødent omfang i notatet af 14. maj 1999. Det

er i Den Sociale Ankestyrelsens praksis antaget at en opfølgingsplan efter god forvaltningsskik bør udarbejdes skriftligt. Dette forhold har kommunen ikke overholdt.

Det er min foreløbige opfattelse at det er kritisabelt at kommunen ikke har udarbejdet en skriftlig helhedsvurdering efter retssikkerhedslovens § 7, at kommunen ikke - bortset fra den 14. maj 1999 - har haft personlige opfølgingsamtaler med (A), at kommunen ikke har udarbejdet en fyldestgørende opfølgingsplan og ikke i overensstemmelse med god forvaltningsskik har udarbejdet opfølgingsplanen skriftligt.

Det Sociale Nævn for Ribe Amt har ikke i forbindelse med sin behandling af sagen taget stilling til de ovenfor nævnte sagsbehandlingsmæssige mangler.

Jeg har i en udtalelse, som bliver optrykt i min kommende beretning for året 2002 [s. 313], udtalt mig om spørgsmålet om hvorvidt et socialt nævn har pligt til at tage stilling til om kommunen har opfyldt sagsbehandlingsreglerne selv om der ikke er klaget over disse spørgsmål. Jeg gennemgik i denne udtalelse Ankestyrelsens praksis i form af SM D-5-00, SM D-10-00, SM D-18-00 og SM A-40-10. Jeg konkluderede på dette grundlag at det er Ankestyrelsens opfattelse at en manglende overholdelse af opfølgingsbestemmelsen i dagpengelovens § 24, stk. 1 og 2, og bl.a. retssikkerhedslovens § 7 efter en konkret vurdering kunne føre til at afgørelsen var ugyldig. Endvidere anførte jeg at en klageinstans af egen drift skal påse om en underinstans har overholdt de sagsbehandlingsregler der har karakter af garantiforskrifter.

Det er derfor min foreløbige opfattelse at det er beklageligt at nævnet ikke har påset om disse sagsbehandlingsmæssige regler var overholdt.

Jeg mener ikke det kan udelukkes at de sagsbehandlingsfejl der foreligger i forbindelse med (A)'s sag, i det omfang de har karakter af garantiforskrifter, kan have haft indflydelse på den trufne afgørelse. Jeg vil derfor være indstillet på at henstille til det sociale nævn at genoptage behandlingen af sagen og over for (A) tage stilling til hvilken betydning den manglende overholdelse af sagsbehandlingsreglerne har for den trufne afgørelse.

### **Myndighedernes afslag på genoptagelse af sygedagpengesagen**

For så vidt angår myndighedernes afslag på at genoptage (A)'s sag om sygedagpenge, har jeg følgende bemærkninger:

Den 11. maj 2000 afslog Esbjerg Kommune at genoptage (A)'s sag om sygedagpenge. Kommunen begrundede afgørelsen således:

'Det er herefter besluttet at give afslag på din anmodning om genoptagelse af udbetaling af sygedagpenge efter den 28.11.1999 på baggrund af en vurdering af de samlede lægelige oplysninger.

Begrundelsen herfor er, at der ikke dokumenteres fremkomst af yderligere helbredsmæssige gener i forhold til de allerede kendte.

Det vurderes derfor fortsat, at de tilstedeværende skånebehov ikke medfører fuld uarbejdsdygtighed, jf. dagpengelovens § 5.1 og at skånebehovene kan tilgodeses uden at der er grundlag for iværksættelse af revalideringsmæssige foranstaltninger.'

Det sociale nævn stadfæstede den 16. november 2000 kommunens afgørelse og anførte:

'Nævnet er enig med kommunen i, at der ikke er fremkommet nye oplysninger fra overlæge (D) eller speciallæge i fysiurgi (B), der kan dokumentere fuld uarbejdsdygtighed, jf. reglen i dagpengelovens § 5, stk. 1, hverken den 28. november 1999 eller på et senere tidspunkt.

Nævnet har herved lagt vægt på det oplyste om, at (A) siden sygdommelding i januar 1999 på baggrund af knælidelse har gennemgået en ret omfattende udredningsprogram incl. kikkertundersøgelse i knæet samt knoglescintigrafi. Der er blevet påvist en chondromalaci i højre knæ (blød opblæret bruske på bagsiden af knæskallen). På grund af smerter i højre skinneben samt i en del øvrige led er (A) vurderet af speciallæge i fysiurgi (B), og hun har været til knoglescintigrafi. Her er der påvist ganske lette slidgigtforandringer svarende til forskellige ekstremitetsled, men intet alvorligere. Der er intet unormalt svarende til skinnebenet, hvor (A) har oplyst om smerter. I statusattest fra (D) fremgår det, at (A) burde kunne bestride et job inden for kontorarbejdet. (A) har endvidere været hos fysiurg (B) på mistanke om generaliseret ledsygdom. Dette er ikke påvist.

Nævnet mener således, at (A)'s tilstand har været stationær siden standsningen af sygedagpengeudbetalingen, og mener fortsat, at hun burde kunne klare et kontorarbejde under hensyntagen til den relativt beskedne knæsygdom.

Det skal bemærkes, at nævnet har anvendt lægefaglig bistand.

Nævnet har ikke taget stilling til det nyanførte om (A)'s helbredsmæssige forhold fra overlæge (G), (Y) Sygehus tilsendt i forbindelse med partshøring, idet Esbjerg Kommune ikke ses at have taget stilling hertil og truffet afgørelse herom.'

Den 3. januar 2001 afviste Den Sociale Ankestyrelse at realitetsbehandle (A)'s sag om genoptagelse da sagen ikke fandtes at have principiel eller generel betydning.

I forbindelse med nævnets genvurdering af sagen skrev nævnet den 21. december 2000 bl.a. følgende til (A)'s advokat:

'I nævnets afgørelsesskrivelse af 16. november 2000 bemærkede nævnet samtidig, at der ikke var taget stilling til de nye oplysninger om Deres klients helbredsmæssige forhold. Nævnet fandt ikke anledning til at hjemvise sagen, idet det er nævnets opfattelse, at kommunen som første instans skal tage stilling til oplysningerne fra overlæge (G).'

En borger har krav på at få en sag genoptaget og realitetsbehandlet på ny hvis der i forbindelse med genoptagelsesanmodningen er fremkommet nye faktiske oplysninger af så væsentlig betydning for sagen at der er en vis sandsynlighed for at sagen ville have fået et andet udfald hvis oplysningerne havde foreligget i forbindelse med myndighedens oprindelige stillingtagen til sagen, jf. Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret (1994), s. 611.

En overordnet myndighed skal som udgangspunkt i forbindelse med sin klagesagsbehandling træffe afgørelse på grundlag af de aktuelle faktiske forhold - også selv om de har ændret sig i forhold til første instansens afgørelsesgrundlag. Jeg har i en sag gengivet i Folketingets Ombudsmandens beretning for 2000, s. 385, formuleret det således:

'I den forvaltningsretlige litteratur er det almindeligt antaget at en klager har adgang til at fremføre nye påstande, anbringender (dvs. argumenter) og faktiske omstændigheder for klagemyndigheden. Og klageinstansen

vil som udgangspunkt ikke alene være berettiget, men principielt også forpligtet til at træffe afgørelse på grundlag af de ændrede faktiske forhold. Princippet om inddragelse af nye forhold ved klagemyndighedens behandling af sagen har sammenhæng med at klagemyndigheden, på samme måde som den myndighed der traf afgørelse i første instans, har ansvaret for at sagen er tilstrækkeligt oplyst. Reglen om inddragelse af nye forhold fremmer at klageinstansen ved sin afgørelse kan nå frem til det materielt rigtige resultat. Se nærmere Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret (1994), s. 651, Bent Christensen, Forvaltningsret - Prøvelse (1994), s. 256, og Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige emner (1997), s. 274ff.'

Det er herefter min foreløbige vurdering at det sociale nævn i overensstemmelse med dette princip burde have inddraget oplysningerne i overlæge (G)'s brev af 10. august 2000 i sin behandling af genoptagelsessagen.

Jeg vil derfor være indstillet på at henstille til Det Sociale Nævn for Ribe Amt at genoptage (A)'s sag om genoptagelse af sagen om sygedagpenge også med henblik på at tage stilling til om der, når oplysningerne fra overlæge (G) inddrages, er fremkommet så væsentlige nye oplysninger så sygedagpengesagen skal genoptages.

Jeg har ikke grundlag for at kritisere at Den Sociale Ankestyrelse afviste at realitetsbehandle (A)'s sag."

Jeg bad Esbjerg Kommune, Det Sociale Nævn for Ribe Amt og Den Sociale Ankestyrelse om eventuelle bemærkninger til den foreløbige redegørelse.

Den 27. maj 2003 udtalte Esbjerg Kommune følgende:

"...

Ombudsmanden har i redegørelsen modtaget 25. marts 2003 påpeget at der i dagpengeperioden januar 1999 til november 1999 ikke blev udarbejdet en skriftlig helhedsvurdering efter retssikkerhedslovens § 7.

Kommunen udarbejdede ikke en skriftlig helhedsvurdering efter retssikkerhedslovens § 7 idet kommunen dengang var i den vildfarelse som mange af landets øvrige kommuner at der ikke skulle udarbejdes helhedsvurdering i dagpengesager. Det blev først slået fast af Den Sociale Ankestyrelse i SM D-5-00 udsendt 15. april 2000.

Det påpeges at der ikke var personlige opfølgningssamtaler i sygeperioden - dog bortset fra 14. maj 1999. Kommunen er af den opfattelse at der var en række opfølgningssamtaler - der dog blev afviklet over telefon. Kommunen havde forstået at (A) led af dårligt knæ og derfor var dårligt gående. Det er beklageligt at kommunens hensyn til (A)'s helbredssituation i dag kan opleves som kritisabelt. Sådan var det ikke ment - tværtimod.

Det påpeges at der ikke var en fyldestgørende opfølgningsplan og ikke en skriftlig opfølgningsplan. Kommunen er opmærksom på at der landet over er sket betydelige kvalitetsforbedringer i dagpengeopfølgningen - og (A)'s sag fra 1999 tåler åbenbart ikke at blive målt med de krav der er udviklet i årene frem til 2003.

Der skal dog ikke herske tvivl om at sagen var genstand for meget stor opmærksomhed i forvaltningen for at modvirke at hendes sygdomsperiode blev for lang. Det ses også af den meget tætte opfølgning der skete i slutningen af 1999.

(A) modtog dagpenge under sygdom i perioden 18. januar 1999 til 28. november 1999. (A) havde hovedsageligt været ledig siden 1991 med arbejdsløshedsunderstøttelse, barselperioder og perioder med orlov til børnepasning.

Kommunen er ikke bekendt med at hun har modtaget andre forsørgelsesydelse i perioden fra november 1999 og indtil hun 10. maj 2002 meldte sig rask og overgik til arbejdsløshedsunderstøttelse.

Godt en uge efter blev hun sygemeldt på grund af graviditetsgener og kunne herefter modtage barseldagpenge til perioden slutter 27. maj 2003.

Esbjerg Kommune har tidligere tilbudt revalidering for at hjælpe hende til arbejdsmarkedet. Når hun har raskmeldt sig for sygdommen maj 2002 og ikke siden har rettet henvendelse til Kommunen om bistand vil Esbjerg Kommune afvente hendes egen vurdering af om hun har behov for bistand til at komme på arbejdsmarkedet.

...

Det sociale nævn udtalte den 10. juni 2003 bl.a.:

"I Deres foreløbige redegørelse fremgår det bl.a., at De vil være indstillet på at henstille til Det Sociale Nævn om at genoptage behandlingen af sagen, da det er Deres foreløbige opfattelse, at det ikke kan udelukkes, at de sagsbehandlingsfejl, der foreligger i forbindelse med (A)'s sag, og som har karakter af garantiforskrifter, kan have haft indflydelse på den truffe afgørelse.

*Vedr. overholdelse af garantiforskrifter:*

Der henvises i det hele til Esbjerg kommunes brev til Folketingets Ombudsmand dateret 27. maj 2003.

Det skal i øvrigt bemærkes, at nævnets afgørelse af 28. februar 2000 behandlede klage over kommunens standsning af (A)'s sygedagpenge den 28. november 1999. Samtidig henviste nævnet til bekendtgørelse nr. 442 af 23. juni 1998 § 41, stk. 4, hvorefter dagpengeudbetalingen skal ophøre, når helbredstilstanden er stationær, og kommunen skønner, at der ikke er berettigelse til social pension eller revalidering.

Nævnet havde således ved sin afgørelse været inde i en vurdering af revalidering og pension på standsningstidspunktet.

Nævnet fandt dengang, at kommunens sagsbehandling levede op til de forventninger, der var til bl.a. helbreds-vurdering på det tidspunkt. Konsekvensen af en evt. genoptagelse i (A)'s sag kan blive, at et stort antal sygedagpengesager før nævnets afgørelse i februar 2000 skal genoptages.

Endelig er det nævnets opfattelse, at det først senere er fastslået hvilke konsekvenser reglerne om bl.a. manglende opfølgning og helhedsvurdering kan have.

*Vedr. oplysninger fra (G):*

Endvidere fremgår det, at Deres foreløbige opfattelse af sagen er, at Det Sociale Nævn burde have inddraget oplysningerne, som overlæge (G) var fremkommet med ved brev af 10. august 2000.

I nævnets afgørelse af 16. november 2000 henviser nævnet til, at der ikke er taget stilling til det nyanførte om (A)'s helbredsmæssige forhold fra overlæge (G), (Y) sygehus, tilsendt i forbindelse med partshøring, idet Esbjerg kommune ikke ses at have taget stilling hertil og truffet afgørelse herom.

Denne formulering illustrerer nævnets praksis vedr. inddragelse af nye oplysninger i forbindelse med ankesagen, nemlig at udgangspunktet er, at disse

ikke inddrages i prøvelsen af underinstansens afgørelse. Såfremt det er nævnets opfattelse, at de nye oplysninger er af væsentlig betydning, vil tilkomsten af disse resultere i sagens hjemvisning. Derved sikres borgeren en ny 1. instansbehandling af sagen på et opdateret beslutningsgrundlag, med efterfølgende ankemulighed. Hvis nævnet i modsætning hertil i sin afgørelse tog direkte stilling til retten til den omstridte ydelse på baggrund af de nye oplysninger, ville borgeren kun såfremt sagen var principiel eller i øvrigt af særlig interesse kunne få sin sag prøvet i 2 instanser. Denne praksis følges således netop for at sikre borgerens retssikkerhed. Det er en praksis, der - nævnet bekendt - i årevis har været fulgt af såvel Den Sociale Ankestyrelse som af de sociale nævn, og som formentlig vil være Ombudsmanden bekendt.

Såfremt de fremsendte nye oplysninger ikke af nævnet vurderes at kunne tilføje nogen væsentlig betydning for sagen, vil der ikke ske hjemvisning. Sædvanligvis vil nævnet dog i afgørelsen indskrænke sig til at sige, at de pågældende oplysninger ikke er indgået i vurderingen af kommunens afgørelse, idet dette eventuelt kunne levne borgeren en mulighed for at rette fornyet henvendelse til kommunen med begæring om ny behandling på baggrund af de tilkomne oplysninger. Da nævnet ikke har taget stilling til disse i afgørelsen, vil kommunen ikke være bundet af en sådan stillingtagen fra nævnet, men vil kunne foretage sin egen vurdering i 1. instans af de tilkomne oplysninger - en procedure, der altså igen sikrer borgerens rettigheder.

Nævnets afgørelse i den konkrete sag vedr. (A) er altså udtryk for, at de pågældende oplysninger ikke skønnes at være af væsentlig betydning for sagen.

I brev, dateret 3. januar 2001 meddeler Den Sociale Ankestyrelse, at Ankestyrelsen ikke kan behandle sagen, idet den ikke findes at have principiel eller generel betydning.

Om hjemvisning på baggrund af undersøgelsen hos overlæge (G), bemærker Ankestyrelsen følgende:

'Ankestyrelsen skal hertil bemærke, at hjemvisning normalt kun bruges, hvis sagen ikke har været tilstrækkeligt oplyst i underinstansen, hvis der er indkommet nye væsentlige oplysninger i sagen af betydning for underinstansens oprindelige afgørelse, eller hvis der er sket væsentlige sagsbehandlingsfejl i underinstansen'.

Ankestyrelsen vurderede således ligesom nævnet, at det nytildsendte fra (G) ikke havde en sådan karakter, der kunne give anledning til at hjemvise sagen.

Til yderligere illustration af den ovenfor beskrevne praksis vedlægges kopi af uddrag af et brev af 6/5-02 fra Den Sociale Ankestyrelse vedr. en anden sag, hvor denne praksis beskrives.

Nævnet finder således ikke anledning til at genoptage sagen på baggrund af de fra (G) fremkomne oplysninger."

Ved brev af 9. juli 2003 udtalte Ankestyrelsen bl.a.:

"Ankestyrelsen har ikke på det foreliggende grundlag bemærkninger til sagen, idet nævnets afgørelse af 28. februar 2000 ikke har været påklaget til Ankestyrelsen.

Med hensyn til Ombudsmandens foreløbige redegørelse af 25. marts 2003 bemærkes for god ordens skyld, at SM D-18-00, der er omtalt på side 23 og 24 i redegørelsen, formelt er trukket tilbage, jf. side 51 i Ankestyrelsens praksisoversigt vedrørende sygedagpenge 2002 (...).

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt nævnet skulle have hjemvist sagen (om genoptagelse, nævnets afgørelse af 16. november 2000) til kommunen på grundlag af overlæge (G)'s brev af 10. august 2000 til kommunen, har nævnet i sine bemærkninger, s. 3, anført, at 'Ankestyrelsen vurderede således ligesom nævnet, at det nytilsendte fra (G) ikke havde en sådan karakter, der kunne give anledning til at hjemvise sagen.'

Ankestyrelsen bemærker hertil, at sagen ikke materielt har været behandlet i Ankestyrelsen, som derfor heller ikke har forholdt sig til betydningen af udtalelsen fra overlæge (G)."

Ved brev af 22. juli 2003 sendte jeg kopi af myndighedernes bemærkninger til H med henblik på H's eventuelle bemærkninger. H sendte ved brev af 14. august 2003 sine bemærkninger hertil.

### **Ombudsmandens endelige udtalelse**

"Idet jeg henviser til det jeg har anført i min foreløbige redegørelse, er det fortsat min opfattelse at det er i strid med reglerne om sygedagpenge og en tilsidesættelse af officialprincippet at Esbjerg Kommune i perioden juli til november 1999 flere gange traf tidsbegrænsede afgørelser om sygedagpenge til (A).

For så vidt angår kommunens opfølgning i sygedagpengesagen og pligten efter retssikkerhedslovens § 7 til senest 8 uger efter den første henvendelse om hjælp at lave en skriftlig helhedsvurdering, har jeg opfattet kommunens udtalelse til mig således at der er sket betydelige kvalitetsforbedringer i kommunernes (herunder Esbjerg Kommunes) dagpengeopfølgningen i perioden fra 1999 til 2003. Endvidere har kommunen oplyst at (A)'s dagpengesag var genstand for meget stor opmærksomhed i forvaltningen for at modvirke at hendes sygdomsperiode blev for lang.

Jeg har noteret mig disse oplysninger.

Jeg mener at det er kritisabelt at kommunen ikke udarbejdede en skriftlig helhedsvurdering efter retssikkerhedslovens § 7, at kommunen ikke - bortset fra den 14. maj 1999 - havde haft personlige opfølgningssamtaler med (A), og at kommunen ikke udarbejdede en fyldestgørende opfølgningsplan. Endvidere burde kommunen i overensstemmelse med god forvaltningsskik have udarbejdet opfølgningsplanen skriftligt.

Det Sociale Nævn for Ribe Amt har i sin udtalelse af 10. juni 2003 anført at kommunens sagsbehandling levede op til de forventninger der var til bl.a. helhedsvurderingen på daværende tidspunkt. Konsekvensen af en eventuel genoptagelse af (A)'s sag kan efter nævnets opfattelse blive at et stort antal sygedagpengesager skal genoptages.

Nævnets kommentarer giver mig anledning til at bemærke at de retsregler som jeg har behandlet spørgsmålet om kommunens opfølgning mv. på grundlag af, var gældende på tidspunktet for kommunens og nævnets behandling af sagen. Den Sociale Ankestyrelses praksis om betydningen af de formelle krav i retssikkerhedsloven og dagpengeloven er imidlertid offentliggjort i perioden umiddelbart efter at nævnet traf afgørelse den 28. februar 2000.

Jeg har i min foreløbige udtalelse henvist til den udtalelse som nu er optrykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2002, s. 313, særligt 329 ff. I denne udtalelse erklærede jeg mig enig med Ankestyrelsen i at en manglende overholdelse af opfølgningsbestemmelsen i dagpengelovens



§ 24, stk. 1 og 2, og bl.a. retssikkerhedslovens § 7 efter en konkret vurdering kunne føre til at afgørelsen var ugyldig.

Som jeg også anførte i den foreløbige redegørelse, kan det ikke udelukkes at de sagsbehandlingsfejl der foreligger i forbindelse med (A)'s sag, i det omfang de har karakter af garantiforskrifter, kan have haft indflydelse på den trufne afgørelse.

Jeg henstiller derfor til Det Sociale Nævn for Ribe Amt at genoptage behandlingen af sagen og over for (A) tage stilling til hvilken betydning den manglende overholdelse af sagsbehandlingsreglerne har for den trufne afgørelse.

I den foreliggende sag har (A) gennem at klage over afgørelsen til ombudsmanden aktivt reageret imod den oprindelige afgørelse og gennem denne reaktion opnået ombudsmandens vurdering af sagen. Jeg har ikke ved min gennemgang af sagen taget stilling til i hvilket omfang sagen kan føre til at nævnet i forhold til andre borgere der ikke - som (A) - har klaget over afgørelsen, skal genoptage behandlingen af deres sager. For så vidt angår dette spørgsmål, henviser jeg til den juridiske litteratur om dette spørgsmål, f.eks. Lis Sejr og Jens Vedsted-Hansen, Anke og genoptagelse i principielle sociale sager (1990), s. 98 ff, og Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret (2002), 2. udgave, s. 920 ff. Den Sociale Ankestyrelse har i Nyt fra Ankestyrelsen nr. 1/2000, s. 2, omtalt spørgsmålet i relation til genoptagelse af førtidspensionssager efter Højesterets dom af 22. december 1999 der medførte ændringer i praksis for tilkendelse af førtidspension.

Ankestyrelsen har i sin udtalelse af 9. juli 2003 for god ordens skyld bemærket at SM D-18-00 formelt er trukket tilbage. Det fremgår af Ankestyrelsens praksisoversigt 2002 at dette er begrundet med at Ankestyrelsen i tilfælde hvor flere SM'er indeholder samme budskab, kun opretholder den seneste. Denne bemærkning fra Ankestyrelsens side indeholder således ikke nogen ændring af indholdet af Ankestyrelsens praksis på området.

Som jeg har anført i min foreløbige redegørelse, er det i den forvaltningsretlige litteratur og også i ombudsmandens praksis antaget at klageinstansen som udgangspunkt vil være ikke alene berettiget, men principielt også forpligtet til at træffe afgørelse på grundlag af ændrede faktiske forhold. Dette fremmer at klageinstansen ved sin afgørelse kan nå frem til det materielt rigtige resultat. Jeg kan ud over de henvisninger som jeg har anført i min foreløbige redegørelse, henvise til Folketingets Ombudsmands beretning for 1996, s. 193, der vedrørte inddragelse af nye oplysninger under behandlingen af en sag om genoptagelse i Den Sociale Ankestyrelse.

I den foreliggende sag har nævnet afvist at inddrage oplysningerne fra overlæge (G) i nævnets vurdering fordi kommunen ikke havde taget stilling til dem og truffet afgørelse herom. Som anført i min foreløbige redegørelse er dette i modstrid med princippet om at klagemyndigheden bør inddrage nye oplysninger i forbindelse med sin behandling af en klage eller genoptagelsessag. Jeg mener således at det er forkert at nævnet har afvist at inddrage oplysningerne i grundlaget for nævnets afgørelse.

Nævnet har i sin beskrivelse af sin generelle praksis anført at anser nævnet en oplysning der først fremkommer i forbindelse med nævnets behandling af sagen, for væsentlig, hjemviser nævnet sagen til 1. instansen til behandling. En hjemvisning indebærer at den afgørelse som un-

derinstansen har truffet, ophæves, og sagen hjemvises til fornyet behandling i underinstansen.

Efter retssikkerhedslovens § 68, stk. 2, kan Ankestyrelsens og nævnenes afgørelse gå ud på afvisning, stadfæstelse, hjemvisning, ophævelse eller ændring af den afgørelse der er klaget over.

Hjemvisning anvendes ifølge den forvaltningsretlige litteratur sædvanligvis hvor 1. instansens afgørelse har bygget på et forkert retligt grundlag, eller hvor der konstateres væsentlige sagsbehandlingsmangler ved 1. instansens afgørelse. På samme måde anvendes hjemvisning hvor 1. instansen findes at have bygget sin afgørelse på et klart utilstrækkeligt oplysningsgrundlag. Endvidere kan hjemvisning anvendes hvor der i klagesagen er anført spørgsmål eller henvist til oplysninger som 1. instansen ikke har taget stilling til, eller hvor der er sket væsentlige ændringer i faktum. Der kan også være tale om væsentlige forhold som kun 1. instansen kan vurdere tilfredsstillende, f.eks. hvor lokalkendskab eller anden særlig indsigt, som kun den pågældende 1. instans besidder, er afgørende.

En praksis hvorefter nova i klageinstansens behandling - i det omfang oplysningen anses for væsentlig - automatisk fører til hjemvisning, er imidlertid efter min opfattelse for ufleksibel. I det omfang klageinstansen har det fornødne faktiske og retlige grundlag for at tage stilling til sagen, vil en hjemvisning til 1. instansen kunne være en unødigt forhaling af sagens behandling. Det vil i mange tilfælde være naturligt at lade rekursinstansen forholde sig materielt til de nye oplysningers betydning for sagens afgørelse for herved på dette grundlag at træffe den materielt set rigtige afgørelse. Som nævnene er sammensat, må de forudsættes normalt at have det fornødne grundlag for at tage stilling til de nye oplysningers betydning for sagen. Men jeg vil ikke tage afstand fra at nævnet i forbindelse med en vurdering af de nye oplysningers betydning for den foreliggende sag konkret anser det for rigtigst at sagen hjemvises til fornyet behandling i 1. instansen, så denne kan få lejlighed til at forholde sig til de nye oplysningers betydning for sagen.

Spørgsmålet om rammerne for hjemvisning er bl.a. omtalt af Karsten Revsbech i *Forvaltningsret - Almindelige emner* (1997), 3. udgave, s. 284 ff, af Bent Christensen i *Forvaltningsret - prøvelse* (1994), 2. udgave, s. 260 f, og af Karsten Loiborg i *Forvaltningsret* (2002), 2. udgave, s. 991.

Nævnet har om sin praksis videre anført at nævnet, hvis de nye oplysninger vurderes ikke at kunne tillægges nogen væsentlig betydning for sagen, ikke vil hjemvise sagen. I disse tilfælde vil nævnet sædvanligvis i afgørelsen indskrænke sig til at sige at de pågældende oplysninger ikke er indgået i vurderingen af kommunens afgørelse. Kommunen vil herved ikke være bundet af en stillingtagen fra nævnets side, men vil kunne foretage sin egen vurdering i 1. instans af de tilkomne oplysninger.

Nævnets udtalelse giver anledning til at overveje i hvilket omfang rekursorganets afgørelse binder 1. instansen - dvs. om 1. instansen kan omgøre en afgørelse der er truffet af rekursinstansen. Det er antaget i den forvaltningsretlige litteratur at udgangspunktet er at for så vidt der ikke er fremkommet væsentlige nye oplysninger, må 1. instansen være bundet af rekursinstansens afgørelse på de punkter hvor rekursinstansen har taget stilling. Det må betyde at for så vidt det sociale nævn vurderer at de nye oplysninger der er fremkommet, ikke er af væsentlig betydning, bør nævnet inddrage disse i sin afgørelse og forholde sig til deres (uvæsentlige) betydning for sagen. Jeg henviser til Karsten Revsbech, *Forvalt-*

ningsret - Almindelige emner (1997), 3. udgave, s. 289 f. For så vidt angår muligheden for 1. instansen for i øvrigt at træffe en ny afgørelse i en sag hvor klagemyndigheden har truffet afgørelse, henviser jeg til Karsten Revsbech samme sted og til Poul Andersen, Dansk forvaltningsret, almindelige emner (1969), 5. udgave, s. 540.

Jeg er således af den opfattelse at nævnets praksis for så vidt angår inddragelse af nye oplysninger der er fremkommet under klagesagens eller genoptagelsessagens behandling i nævnet, er for ufleksibel og - for så vidt angår inddragelse af oplysninger som klageinstansen anser for uvæsentlige - ikke i overensstemmelse hvad der efter den forvaltningsretlige litteratur antages at gælde.

I den foreliggende sag har det sociale nævn tilkendegivet at nævnet ikke har taget stilling til de nye oplysninger fra overlæge (G), idet Esbjerg Kommune ikke havde taget stilling til dem og truffet afgørelse. Dette kunne tages som udtryk for at nævnet i overensstemmelse med den praksis som nævnet har redegjort for over for mig, har vurderet at oplysningerne ikke havde væsentlig betydning for den foreliggende sag.

Under hensyn til at nævnet ikke udtrykkeligt har forholdt sig til oplysningernes betydning for sagen, har jeg imidlertid anset det for rigtigst at henstille til Det Sociale Nævn for Ribe Amt at genoptage sagen om sygedagpenge med henblik på udtrykkeligt at tage stilling til om der, når oplysningerne fra overlæge (G) inddrages, er fremkommet så væsentlige nye oplysninger at sygedagpengesagen skal genoptages.

...”

NOTER: (\*) FOB 1996, s. 193, FOB 2000, s. 385, og FOB 2002, s. 313.