

Deres ref  
201002607-/NAKK

Vår ref  
207.19/NSS

Dato  
1. oktober 2010

## **Høring – forslag til endringer i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven – raskere oppfølging av sykemeldte m.v**

### *Innledning – generelle kommentarer*

Vi viser til departementets brev datert 1. juli i år hvor man ber om synspunkter på forslag til endringer i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven for bedre og raskere oppfølging av sykemeldte. Dette er en direkte oppfølging av innholdet i protokollen om ny IA avtale.

Akademikerne er langt på vei enig i de vurderinger og forslag departementet kommer med, men når det gjelder utviklingen av sanksjonsbestemmelser, og muligheten for at sanksjonsbestemmelsene bedre kan bidra til å oppnå høyere kvalitet på sykemeldingsarbeidet, er det i våre øyne mye som gjenstår mht overordnede perspektiver og vurdering av praktiske konsekvenser. For å ivareta hensikten med sanksjonsbestemmelsene, er det vårt prinsipielle syn at bestemmelsene for alle aktører – arbeidstaker, arbeidsgiver og sykemelder – må innrettes slik at det før sanksjoner iverksettes må gis en advarsel som gir anledning til å korrigere adferd før sanksjon iverksettes. Vi har vurdert forslagene til sanksjoner grundig, og vi mener at denne delen av departementets forslag ikke bør behandles nå fordi det krever mer og bredere utredning.

NAV og de enkelte NAV kontorene er en viktig forutsetning for å støtte opp under dialogen og prosessene mellom arbeidstaker, arbeidsgiver og sykemelder. Vi mener at kompetanse på NAV kontorene er en viktig side ved det å bedre kvaliteten i sykemeldingsarbeidet. De fleste NAV kontor har behov for mer og bredere kompetanse. Vi sikter her til blant annet juridisk, medisinsk, samfunnsfaglig og pedagogisk kompetansebehov. Nedenfor følger kommentarer til enkelte punkter i departementets høringsnotat.

### *3 Stopp-punkter/oppfølgingstidspunkter ved sykefravær*

#### *3.3.1 Utarbeiding av oppfølgingsplan innen fire uker*

I tråd med protokollen fra IA forhandlingene støtter vi lovendring som innebærer at fristen for å utarbeide oppfølgingsplan endres fra seks til fire uker, jf. Arbeidsmiljølovens § 4-6 tredje ledd. Denne fremskyndingen understøtter arbeidsgivers grunnleggende ansvar for oppfølging av sykemeldte. Vi mener det er viktige presiseringer departementet gjør når man understreker at arbeidet med oppfølgingsplanen skal være en dynamisk prosess, hvor både arbeidsgiver og arbeidstaker har ansvar for kontinuerlig oppdatering. Det er behov for å underbygge arbeidsgivers grunnleggende ansvar for oppfølging av sykemeldte – arbeidsgiver har hovedansvaret for oppfølgingen på arbeidsplassen.

Vi mener det er et viktig forslag at oppfølgingsplanen skal sendes til sykemelder. Dette vil være et viktig grunnlag blant annet for vurdering av muligheten for gradert sykemelding fra sykemelder, og i dialogen mellom sykemelder, pasient/arbeidstaker og arbeidsgiver. Fordi oppfølgingsplanen skal være en dynamisk prosess, er det viktig at også reviderte versjoner oversendes sykemelder. Dette bør komme tydeligere frem i lovteksten. For å unngå uklarheter ber vi om at det presiseres at sykemelder ikke har aktivitetsplikt i forhold til å innhente og bearbeide planene.

Vi er skeptiske til at NAVs ansvar for oppfølging og innhenting av planen opphører. Dette begrunner vi med:

- Arbeidsgivers insentiv til å utarbeide gode oppfølgingsplaner og tilrettelegge vil kunne svekkes, også for arbeidstakere som er gradert sykmeldt.
- Det vil bli svært viktig at NAV kan gå inn i de situasjoner der sykemelder har skrevet en gradert sykemelding, men arbeidsgiver ikke ønsker, eller er praktisk i stand til å tilrettelegge. Det er viktig å unngå at slike situasjoner finner sin løsning ved at sykemelder skriver ut en 100 % sykemelding, derfor mener vi det er viktig at NAV innhenter disse oppfølgingsplanene.
- NAV vil ikke fange opp arbeidsgivere som ikke har laget og sendt oppfølgingsplan til sykemelder.
- NAV vil miste oversikten over fremdriften og mulighetene for helt eller delvis tilbakeføring til arbeid i de enkelte tilfellene.

På denne bakgrunn må derfor NAV s ansvar i forbindelse med innhenting og oppfølging av oppfølgingsplanen opprettholdes.

### *3.3.2 Fremskynding og gjennomføring av dialogmøte etter syv uker (dialogmøte 1)*

Partene understreket i IA protokollen betydningen av at sykemelder deltar i dialogmøte 1. Dette er viktig for kvaliteten på sykemeldingsarbeidet, bl.a. for å oppnå raskere avklaring og eventuelt tidligere friskmelding av pasienter. For å gjøre utfordringen for legene med redusert tilgjengelighet for andre pasienter og samarbeidspartnere minst mulig bør møter - der det er enighet om at legen skal delta - i hovedsak legges til legekantoret, eller det bør legges til rette for at legen kan delta via telefon e.l.

Leger har også behandlingsansvar for sine pasienter og plikt til å yte øyeblikkelig hjelp. Sykmeldende lege må derfor i hvert enkelt tilfelle vurdere om dialogmøte kan prioriteres fremfor andre oppgaver. Relevante begrunnelser må aksepteres av NAV. Vi forutsetter at all aktivitet i NAV knyttet til avtaler og oppfølging av dialogmøtene legger unntaksbestemmelsene i Folketrygdlovens § 25-5 til grunn, jf. ”Det skal tas hensyn til behandlerens arbeidssituasjon og andre forhold av betydning som gjør det vanskelig å møte”. Det er også helt nødvendig at det etableres en god dialog rundt møteavtaler og at det ikke etableres rutiner med enveis innkalling i brev form med korte frister.

Akademikerne ser det ikke som nødvendig at dialogmøte 1 avholdes allerede etter syv uker (og ikke åtte) med den begrunnelse at sykemelder skal ha en oppdatert oppfølgingsplan når aktivitetsplikten vurderes ved 8 ukers sykemelding. Vi gjør oppmerksom på at sykemelder ikke trenger en hel uke til dette arbeidet. Forslaget vil dermed medføre en unødvendig og ressurskrevende økning i antall dialogmøter som må avholdes.

### 3.3.3 Krav til dialogmøte etter 26 uker

Akademikerne stiller seg bak at partene eller sykemelder kan ta initiativ til dialogmøte 2 før det er gått 26 uker. Videre støtter vi at legen som hovedregel deltar i dette møtet, forutsatt at arbeidstakeren ønsker dette. Det er imidlertid en mangel at forslaget ikke legger opp til samme fleksibilitet i valg av møteplass og møteform for dialogmøte 2 som for dialogmøte 1. De samme argumenter som følger ovenfor i forhold til dialogmøte 1 og behovet for praktiske løsninger for møteavviklingen gjelder her.

Det er viktig at bedriftsintern attføring og arbeidsrettede tiltak er obligatoriske tema på dialogmøte 2. For bedrifter med bedriftshelsetjeneste (BHT), vil BHT besitte viktig fagkompetanse på dette området. BHT bør derfor også innkalles til disse møtene, så sant arbeidstaker ikke motsetter seg dette.

### 3.3.5 Sykemeldte uten arbeidsgiver

Akademikerne støtter departementets vurderinger om at samme tenkning omkring oppfølging og vurdering for denne gruppen tilnærmes det som gjelder for sykemeldte med arbeidsgiver så lenge oppfølgingsvurderingen etter arbeids- og velferdsforvaltningslovens § 14 a ivaretas.

### 4 Aktiv sykemelding

Vi slutter oss til departementets konklusjon om at ordningen med aktiv sykemelding avvikles til fordel for økt bruk av gradert sykemelding.

### 5 Kontroll/sanksjoner

Akademikerne mener at den viktigste innfallsvinkelen til arbeidet med bedre kvalitet og bedre resultater av sykefraværarbeidet er styrket dialog mellom arbeidstaker, arbeidsgiver, sykemelder og myndigheter. Fokus må være på muligheter for tilrettelegging, tilstedeværelse og aktivitet. Utviklingen av en positiv oppfølgingskultur tilrettelegges bedre gjennom veiledet korreksjon heller enn straff. For alle parter må sanksjoner utformes slik at man forut for enhver sanksjon gir et forhåndsvarsel om manglende overholdelse av regelverk og forbedringspotensial. Dette overordnede hensynet er ikke ivaretatt i departementets forslag.

Akademikerne er derfor sterkt kritisk til departementets forslag om å innføre et trinnvis sanksjonssystem for sykemelder med virkning fra første regelbrudd. Systemet vil svekke samarbeidsklimaet mellom NAV og legene. Videre vil det føre til feil ressursbruk i et allerede presset NAV som vil bruke ressurser på å sanksjonere sykemelder for mindre forseelser i stedet for å sikre og øke kvaliteten på sin egen rolle i sykefravær- og inkluderingsarbeidet.

Høringsnotatet inneholder heller ikke den gjennomgang av sanksjonssystemet som burde kunne forventes. En slik gjennomgang måtte forutsette en utredning av erfaringene med dagens ordning, en vurdering av i hvilken grad de ulike virkemidler NAV rår over (ikke bare sanksjoner) har vært utnyttet, samt konsekvensene av eventuelle endringer. For eksempel drøftes ikke:

- Hvordan skifte av sykemelder i løpet av sykefraværperioden skal håndteres. Mange sykemeldinger initieres av lege i spesialisthelsetjenesten for så å bli overtatt av fastlege. Den sykemeldte står dessuten fritt til å skifte fastlege mens hun/han er sykmeldt. Dette vil kunne skape uklarhet om hvilken sykemelder som skal sanksjoneres. Det kan ikke være meningen at den ”gamle” fastlegen skal delta i dialogmøtet.
- Hvordan ordningen skal praktiseres når sykemelder er fastlønnet og kommunen eller annen arbeidsgiver er mottaker av refusjonen.

- Første trinn i sanksjonssystemet foreslås å være tilbakeholding av refusjon for legens arbeid med andre sykemeldte en periode. Det er ingen logikk i denne sanksjonsformen, da det dreier seg om manglende oppgjør for utført arbeid som ikke har direkte sammenheng med regelbruddet.

Videre vil vi fremheve at det foreslåtte sanksjonssystemet står i motstrid til prinsippene bak helsepersonellovens reaksjonssystem, der målet er pasientsikkerhet og kvalitet - ikke straffehensyn. I dette systemet medfører overtredelser av helsepersonellovens krav normalt en tilbakemelding fra Helsetilsynet, mens reaksjoner er forbeholdt mer alvorlige overtredelser. Vi vil understreke at sanksjoner under enhver omstendighet ikke må gis uten at det på forhånd er gitt varsel til sykemelder om manglende overholdelse av regelverket.

Helsepersonelloven inneholder også viktige rettssikkerhetsbestemmelser knyttet til saksbehandling og overprøving av reaksjoner i Statens Helsepersonellnemnd. Eventuelt utvidede sanksjonsmuligheter vil fordre strenge krav til saksbehandling, kontradiksjon og overprøving. Vi stiller oss svært kritiske til den mangelfulle beskrivelse av dette i høringsnotatet.

Dersom kvaliteten på sykefraværarbeidet skal bedres bør fokus og ressursinnsats heller innrettes mot tiltak som kan bedre kommunikasjonen mellom partene, herunder NAV og sykemelder. For eksempel opplever mange leger det som vanskelig å komme i kontakt med NAV. Det er også en kjent sak at NAV i liten grad har tatt i bruk elektronisk kommunikasjon, og at systemer og skjema er mangelfulle. Dette er forhold som bør og kan bedres i det videre arbeidet med oppfølging av IA avtale og protokoll av 24.2.2010.

På denne bakgrunn mener vi at det som angår sanksjoner i departementets høring ikke bør behandles nå, men utredes nærmere i en bredere sammenheng. Erfaringer med eksisterende sanksjonssystem, ulike praktiske konsekvenser og ressursbruk må inngå i en slik vurdering og høring.

Med vennlig hilsen  
Akademikerne

Nina Sverdrup Svendsen  
utredningssjef