



Arbeidsdepartementet  
Postboks 8019  
0030 Oslo

Deres ref: 201002607-/NAKK

Vår ref: 10/6683-8

Vår dato: 01.10.10

## Høring - forslag til endringer i arbeidsmiljøloven og folketrygdløven

Vedlagt oversendes Arbeids- og velferdsetatens uttalelse til Høring om endringer i arbeidsmiljøloven og folketrygdløven - raskere oppfølging, og sanksjonering ved brudd på regelverket ved arbeidstakers sykdom.

Med vennlig hilsen

Tor Saglie  
Arbeids og velferdsdirektør

Sven Ove Svensson  
Direktør fagstab tjenester

Vedlegg: Høringsuttalelse fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

## **FORSLAG TIL ENDRINGER I ARBEIDSMILJØLOVEN OG FOLKETRYGDLOVEN - HØRINGSUTTALELSE FRA ARBEIDS- OG VELFERSDIREKTORATET**

Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjennomgått departementets forslag til lovendringer i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven. Endringene vil ha stor betydning for Arbeids- og velferdsforvaltningens (NAV)s arbeid, og direktoratet har i forbindelse med høringsarbeidet innhentet innspill fra NAV fylker og aktuelle spesialenheter i etaten.

Vår høringsuttalelse legger spesielt vekt på lovendringenes konsekvenser for NAV og de IKT-messige utfordringene som forslaget medfører.

Våre tilbakemeldinger nedenfor er systematisert i følgende punkter:

1. Saksgangen i oppfølging av sykmeldte
2. Kontroll og sanksjonering
3. Aktiv sykmelding
4. Sykmeldingsblanketten
5. Arbeidsgivers tilretteleggingsplikt
6. Administrative konsekvenser for NAV, herunder IKT og opplæring

### **1. Saksgangen i oppfølging av sykmeldte**

#### **1.1 Generelt**

Sykefraværsområdet er et arbeidsfelt preget av avhengighet mellom mange aktører. Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter intensjonene med lovendringene, og er enig i at en tydeliggjøring av krav og forventninger er viktig for at alle parter skal bli bedre til å ivareta sine roller og oppgaver.

Forslaget styrker den direkte aksen mellom arbeidsgiver/arbeidstaker og sykmelder, og det legges et tydeligere ansvar på arbeidsgiver i forhold til oppfølging og dialog med den sykmeldte og sykmelder spesielt i tidlig fase av et sykefravær. NAV skal imidlertid fortsatt vurdere aktivitetskravet ved 8 uker, - dette stoppunktet foreslås opprettholdt og styrket. Utover dette vil NAVs oppgave mellom 8 uker og fram til dialogmøte 2 dreies mer mot å følge opp innspill fra arbeidsgiver, arbeidstaker og behandler. Det legges videre opp til at NAV aktivt skal utøve sin kontroll- og sanksjoneringsrolle overfor de andre aktørene i oppfølgingsarbeidet.

#### **1.2 Oppfølgingsplan**

Etter høringsnotatets forslag avvikles NAVs innhenting av oppfølgingsplan innen 12 uker og folketrygdloven § 8-7 sjuende ledd oppheves. I stedet skal oppfølgingsplanen sendes fra arbeidsgiver

til sykmelder, som bidrag til å øke sykmelders mulighet for å vurdere gradert sykmelding, aktuelle tilretteleggingsmuligheter eller arbeidsrettede tiltak tidlig i sykmeldingsperioden.

Oppfølgingsplanen blir med dette viktigere som et kommunikasjonsverktøy, i tillegg til å være arbeidsgivers og arbeidstakers planleggingsverktøy i oppfølgingsarbeidet. Dessuten må oppfølgingsplanen i større grad sikre dokumentasjon av den oppfølgingen og de vurderingene som gjøres på arbeidsplassen.

Arbeids- og velferdsdirektoratet foreslår derfor at arbeidsgiver må pålegges plikt til å benytte myndighetenes mal for oppfølgingsplan. Dette vil sikre at nødvendige innholdskrav til oppfølgingsplanen blir ivaretatt, og at planen gir svar på spørsmål som sykmelder og NAV pålegges å vurdere, herunder nødvendig dokumentasjon mtp sanksjonering. En obligatorisk mal vil dessuten gjøre det enklere på noe lengre sikt å etablere opplegg for elektronisk innsending av planen, noe som vil være en fordel for alle parter som skal ha oppfølgingsplanen som verktøy.

### **1.3 Aktivitetskravet ved 8 uker**

NAV's vurdering av kravet om arbeidsrelatert aktivitet ved sykmelding utover 8 uker (folketrygdloven § 8-4 annet ledd) er i høringsdokumentet uendret. Den viktigste dokumentasjonen her er sykmeldingsblanketten, der sykmelder skal gi erklæring om medisinske grunner er til hinder for arbeidsrettet aktivitet.

Sykmelder får gjennom det nye systemet bedre grunnlag for å foreta en god funksjonsvurdering, både mht å vurdere nødvendigheten av sykmelding og muligheten for gradert sykmelding eller andre tilretteleggingstiltak. Vi forutsetter at NAV dermed får bedre premisser for å vurdere aktivitetskravet, ut fra de opplysningene sykmelder gir på sykmeldingsblanketten. NAV vil dessuten kunne innhente oppfølgingsplanen på eget initiativ hvis dette er av betydning for å vurdere aktivitetskravet.

Vurderingen ved 8 uker blir for NAV den viktigste milepælen i tidlig sykmeldingsfase, både som et kontrollpunkt og for å identifisere saker der det er behov for NAV's oppfølging tidlig i forløpet. Arbeids- og velferdsdirektoratet vil legge opp til at dette stoppunktet styrkes i etatens saksbehandling.

### **1.4 Dialogmøter**

Arbeids- og velferdsdirektoratet er i utgangspunktet positive til de foreslåtte endringene i opplegget omkring dialogmøter.

Vi ønsker likevel å fremheve at det ikke er gjennomført noen evaluering av verken dialogmøter på arbeidsplassen eller i regi av NAV, og at dette virkemiddelet - som er meget ressurskrevende for alle aktører både i tid og utgifter - gis en enda mer sentral plass i oppfølgingsregimet uten at en kjenner effekten av dialogmøtene. Det er behov for mer kunnskap om dette, noe direktoratet vil komme tilbake til.

Vi vil også peke på en problemstilling knyttet til behandleres møteplikt i dialogmøter. I folketrygdloven § 25-5 andre ledd, som ikke er foreslått endret, framgår det at "En behandler som tross oppfordring unnlater å møte, kan pålegges frammøteplikt dersom dette anses for å ha avgjørende betydning for den videre framdrift av saken. Det skal tas hensyn til behandlerens arbeidssituasjon og andre forhold av betydning som gjør det vanskelig å møte." Sykmelders synspunkter om egen arbeidssituasjon kan åpenbart være vanskelig å imøtegå for arbeidsgiver eller NAV. Proposisjonen bør derfor legge føringer for hvordan den skjønsmessige vurderingen av "behandlers arbeidssituasjon og andre forhold av betydning" skal praktiseres. For NAV vil dette bli å ha betydning for illeggelse av sanksjoner.

## Dialogmøte 1

NAV's oppfatning er at endringene knyttet til dialogmøte 1 vil bidra til økt involvering i sykefraværsoppfølgingen fra legens side, og gi bedre kjennskap til muligheter på arbeidsplassen. Dette kan ha betydning for sykmeldingens grad og lengde. Vi ser det som positivt at dialogmøte 1 også skal omfatte gradert sykmeldte, da det i dag ikke er noe stoppunkt for disse før dialogmøte 2.

## Dialogmøte 2

Dialogmøtet i NAVs regi skal som tidligere gjennomføres innen 26 ukers sykmelding, men en lovendring gir de øvrige aktørene anledning til å be om at NAV innkaller til møtet på et tidligere tidspunkt. Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter dette.

Nedenfor presenteres noen forslag mtp klargjøring av praksis:

I høringsnotatet foreslås at behandler skal delta i dialogmøte "med mindre arbeidstaker ikke ønsker det, eller det ikke anses hensiktsmessig" (folketrygdloven § 25-5 første ledd). Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at NAV i visse tilfeller bør kunne overprøve den sykmeldtes ønske. Vi foreslår derfor at teksten i folketrygdloven § 25-5 første ledd bør omformuleres, slik at arbeidstakers ønske blir hovedregel, men at NAV gis mulighet til å ta en annen avgjørelse der det er et åpenbart behov for at behandler deltar. Samtidig vil det være en fordel om proposisjonen klargjør hvordan hensiktsmessighetsbegrunnelsen for å ikke møte, jf § 25-5 første ledd, skal praktiseres.

Høringsdokumentet legger opp til at arbeidsgiver plikter å oversende oppfølgingsplanen til NAV senest en uke før dialogmøte 2 skal avholdes. Begrunnelsen for dette er blant annet at oppfølgingsplanen er viktig for å sikre at NAV før møtet har god kjennskap til saken. Vi mener at sykmelder vil ha samme behov. Prinsippet bør være at samtlige deltakere i forberedelsene til dialogmøtet får tilgang til opplysningene i oppfølgingsplanen. Vi foreslår derfor en omformulering i arbeidsmiljøloven § 4-6 nytt femte ledd, slik at arbeidsgiver får plikt til å sende oppfølgingsplanen til NAV og sykmelder senest en uke før dialogmøte 2 skal avholdes.

Vi ønsker også å foreslå at man i forbindelse med lovendringene benytter anledningen til å rydde i folketrygdloven § 8-7, og derigjennom tydeliggjør innholdet. I stedet for at sjettede og sjuende ledd oppheves, og någjeldende åttende ledd blir nytt og utvidet sjettede ledd, er vårt forslag følgende (med høringsnotatets nye forslag i kursiv):

- § 8-7 nytt sjettede ledd: "Arbeids- og velferdsetaten skal så tidlig som mulig vurdere om arbeidsrettet aktivitet skal prøves dersom dokumenterte bedriftsinterne tiltak ikke fører fram eller medlemmer ikke har et arbeidsforhold".
- § 8-7 nytt sjuende ledd: "Senest når arbeidsuførheten har vart 26 uker, skal Arbeids- og velferdsetaten avholde et dialogmøte mellom den sykmeldte arbeidstaker og arbeidsgiver, unntatt når et slikt møte anses å være åpenbart unødvendig. *Arbeidstaker, arbeidsgiver eller sykmelder kan be Arbeids- og velferdsetaten innkalle til et slikt møte på et tidligere tidspunkt. Arbeids- og velferdsetaten skal sende innkalling til berørte parter tre uker før dialogmøte avholdes. I innkallingen skal det varsles om mulige sanksjoner etter § 25-3 femte ledd og § 25-5 tredje ledd. Arbeidsgiver skal oversende oppfølgingsplanen, jf. Arbeidsmiljøloven § 4-6 femte ledd til Arbeids- og velferdsetaten og sykmelder en uke før det avholdes dialogmøte.*"
- § 8-7 nytt åttende ledd: "Arbeidsgiver, arbeidstaker og Arbeids- og velferdsetaten kan ta initiativ til å avholde et nytt dialogmøte hvis det anses hensiktsmessig. Arbeids- og velferdsetaten skal

*sende innkalling til berørte parter tre uker før dialogmøtet avholdes. Arbeidsgiver skal oversende oppfølgingsplanen, jf arbeidsmiljøloven § 4-6 femte ledd i Arbeids- og velferdsetaten senest en uke før det avholdes dialogmøte i regi av Arbeids- og velferdsetaten”.*

- § 8-7 nytt niende ledd: **”Senest ved utløpet av sykepengeperioden skal Arbeids- og velferdsetaten igjen vurdere om arbeidsrettede tiltak skal prøves: bruker har behov for fortsatt bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid, og om de fyller vilkårene for inntektssikring mens de får aktiv behandling, deltar på et arbeidsrettet tiltak eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid.”** (direktoratets forslag til ny tekst er satt inn med uthevet skrift, og forslag til strykning er gjennomstreket).

I forbindelse med den etatsinterne høringen, påpeker fylkene at for NAV vil kravet om økt deltakelse fra sykmelder i dialogmøte 2 kunne øke risikoen for at flere dialogmøter ikke lar seg gjennomføre innenfor fristen på 26 uker, noe som igjen vil virke negativt på etatens måloppnåelse. Det vil også medføre økt bruk av administrative ressurser i planleggingen av møtene, fordi flere obligatoriske deltakere gjør at det blir vanskeligere å finne et møtetidspunkt som passer for alle, ikke minst for sykmelder som ofte har tett med timeavtaler.

#### **1.4 Sykmeldte uten arbeidsgiver**

I høringsnotatet foreslås at bestemmelsen om 12 ukers-vedtaket for sykmeldte uten arbeidsgiver (jf folketrygdloven § 8-7 sjette ledd) oppheves, og at vedtaket erstattes av oppfølgingsvedtak etter NAV-loven § 14a. De medisinske vilkår for fortsatt sykepenger vil bli vurdert ut fra sykmeldingsblankett og kravskjema, mens behov for oppfølging vil bli vurdert i § 14a-vedtaket.

Arbeids- og velferdsdirektoratet ser forslaget som positivt, da det bidrar til harmonisering av etatens oppfølging overfor ulike brukere/brukergrupper.

## **2. Kontroll og sanksjonering**

Det understrekes i høringsnotatet at systemet for kontroll og sanksjoner på sykefraværsområdet må etableres og håndheves for å få innarbeidet en oppfølgingskultur blant alle parter. I etatens interne høringsrunde gir NAVs medarbeidere uttrykk for at de er enig i høringsnotatets begrunnelse for styrking av sanksjoneringsregimet overfor den sykmeldte, sykmelder og arbeidsgiver.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er glad for at høringsnotatet vektlegger at det er vesentlig at systemet utformes på en måte som er enkel å følge opp for etaten, og ser at forslaget søker å ta hensyn til NAVs arbeidssituasjon og etatens rolle i sykefraværsforløpet ved å knytte hovedtyngden av sanksjoner opp mot tidspunktet for dialogmøte 2.

Med dette utgangspunktet har direktoratet gått grundig inn i de konkrete forslagene, fordi det vil være avgjørende at en denne gangen får et sanksjoneringsssystem som er praktiserbart. I punktene nedenfor gjennomgås høringsnotatets forslag til sanksjoneringsopplegg overfor de ulike aktørene, og vi redegjør for NAVs muligheter og forutsetninger for å håndheve disse.

### **2.1 Generelt**

I forslaget til nytt sanksjoneringsystem gjøres tidspunktet for dialogmøte 2 til et hovedtidspunkt for sanksjonering, da NAV uansett skal inn i saksforholdene og kan foreta en samlet avklaring av sanksjonsgrunnlaget. Dette gjelder både manglende etterlevelse av plikter i tidlig sykepengefase og

knyttet til dialogmøte 2. Unntaket er sanksjonering overfor sykmeldte, der sanksjoner må iverksettes fortløpende.

For NAV blir dokumentasjon avgjørende for å kunne håndheve sanksjoneringsregimet. Dette gjelder spesielt der manglende etterlevelse er knyttet til tidlig fase, og dermed ligger flere måneder tilbake i tid når sanksjonen skal iverksettes. Hvis NAV skal ha grunnlag for kontroll og sanksjonering i forhold til perioden der etaten selv ikke inngår i den praktiske samhandlingen, må NAV få inn opplysninger som dokumenterer mangelfull oppfølgingsaktivitet hos aktørene. Helt konkret må dette enten framgå av sykmeldingsblanketten ved 8 ukers tidspunktet da oppfølgingsplan skal være utarbeidet og dialogmøte 1 være avholdt, og opplysningene må registreres inn i NAVs IKT-systemer. Alternativt/i tillegg må dokumentasjonen framgå av oppfølgingsplan og legeopplysninger som innhentes av NAV ved dialogmøte 2-tidspunktet.

Dokumentasjonsspørsmålet er ikke omtalt i høringsnotatet.

Direktoratet forutsetter at NAV i all sanksjonering skal følge forvaltningslovens krav om forhåndsvarsling etter § 11. Dette vil bli lagt til grunn når sanksjoneringssystemet skal utarbeides med varslingsbrev, mulighet for tilbakemelding vedr egen sak og vedtak fra NAV.

Vi vil forøvrig gjøre oppmerksom på at i etatens interne høringsrunde, stiller fylkene spørsmål ved NAV-kontorets rolle i "sanksjoneringsløpet". NAVs lovpålagte oppfølgingsarbeid er avhengig av et godt samarbeidsklima, og det fremheves at det lett kan oppstå en vanskelig rollekonflikt for den enkelte veileder i NAV-kontoret når sanksjonering av en eller flere møtedeltakere kommer opp i forbindelse med dialogmøtet.

## **2.2 Sanksjoner overfor arbeidstaker/sykmeldte**

Sanksjonering overfor den sykmeldte skal gjelde manglende oppfølging av medvirkningsplikten i hht folketrygdloven § 8-8 andre ledd. Etter gjeldende lovtekst omfatter dette plikten til å gi opplysninger om funksjonsevne, å bidra til at hensiktsmessige tiltak utredes, å ta imot tilbud om behandling og rehabilitering (dvs medisinske tiltak), å ta imot tilbud om tilrettelegging av arbeid og arbeidsutprøving (dvs tiltak på arbeidsplassen) eller arbeidsrettede tiltak (dvs tiltak i regi av NAV). I nytt lovforslag presiseres i tillegg at den sykmeldtes medvirkningsplikt også gjelder medvirkning til utarbeidelse av oppfølgingsplan og deltakelse i dialogmøter.

Ettersom sanksjonstiltaket her er tap av sykepengerrett, forutsetter vi at reaksjonen må settes inn umiddelbart når forholdet er avdekket. Å tilbakekreve allerede utbetalte sykepenger på dette grunnlag anses ikke å være aktuelt.

Det uttales i høringsnotatet at det normalt ikke vil være problematisk å konstatere om den sykmeldte faktisk har medvirket. Dette stemmer for NAV når det gjelder manglende deltakelse i de dialogmøter NAV selv innkaller til eller de tiltak NAV foreslår. Utfordringen er hvordan NAV skal kunne avdekke manglende medvirkning i situasjoner der etaten ikke er inne, dvs hvordan og når opplysninger fra arbeidsgiver eller sykmelder skal komme. Her må NAV forutsette at opplysningene om den sykmeldtes manglende medvirkning i fasen før dialogmøte 2, fanges opp via sykmeldingsblanketten:

- Sykmeldingsblanketten må få nye felter der sykmelder konkret kan signalisere til NAV manglende deltakelse i forhold til den *medisinske* oppfølgingen.
- I tillegg forutsetter vi at sykmelder via nye felter i sykmeldingsblanketten "videreformidler" *opplysninger fra arbeidsgiver* om manglende medvirkning fra den sykmeldtes side. Dette fordi

NAV etter de foreslåtte endringene ikke skal få inn oppfølgingsplanen før ved tidspunktet for dialogmøte 2. Sykmelder må da få tilsendt oppdatert oppfølgingsplan fra arbeidsgiver i forbindelse med endringer i planen, ikke bare når den er utarbeidet.

Sykmelder får altså et utvidet ansvar for å formidle opplysninger som NAV vil være avhengig av.

### **2.3 Sanksjoner ovenfor arbeidsgiver**

Nytt sanksjoneringsgrunnlag overfor arbeidsgivere er foreslått ved endringer i folketrygdløven §§ 25-2 og 25-3. Forslaget innebærer at manglende utarbeidelse og utlevering av oppfølgingsplan innen arbeidsmiljølovens frist på 4 uker og gjennomføring av dialogmøte 1 innen 7 uker, skal sanksjoneres av NAV, i tillegg til sanksjonering knyttet til dialogmøte 2. Sanksjoneringstidspunktet for alle forhold legges til tidspunktet for dialogmøte 2.

Sanksjoneringstiltaket er bygget opp trinnvis, der det skal ilegges gebyr i to trinn for pliktbrudd i tidlig fase og tvangsmulkt i to trinn knyttet til dialogmøte 2.

Når det gjelder bruk av administrative sanksjoner, vil vi vise til NOU 2003-15 Fra bot til bedring (Sanksjonsutvalget). Her fremgår det at administrativ tvangsmulkt for å gjenopprette lovlig tilstand er et forvaltningsvedtak som ikke er en sanksjon, mens overtredelsesgebyr er en økonomisk sanksjon. Der gebyr er anvendt som sanksjonsmiddel, kan andre administrative sanksjoner ikke ilegges for samme forhold. Vi stiller spørsmål ved om forslaget om gebyrlegging for manglende oppfølgingsplan og dialogmøte 1 dermed vil komme i veien for Arbeidstilsynets mulighet til å sanksjonere overfor arbeidsgiver for samme forhold. Denne problematikken vil ikke gjelde bruk av tvangsmulkt.

I gjennomgangen nedenfor skiller vi mellom sanksjoner knyttet til forhold som ligger forut for dialogmøte 2 og sanksjoner som gjelder dialogmøte 2.

#### **Sanksjoner knyttet til forhold som har skjedd før dialogmøte 2**

Forslaget innebærer at NAV skal håndheve et sanksjonsopplegg for ”gamle synder”, knyttet til forhold hjemlet i arbeidsmiljøloven og der NAV selv ikke er direkte delaktig. Spørsmålet om dokumentasjon blir derfor avgjørende for NAV, som tidligere påpekt.

NAV forutsetter her at opplysninger om arbeidsgivers manglende oppfølging i tidlig fase kan fanges opp via sykmeldingsblanketten. Sykmeldingsblanketten må da ha felter der sykmelder konkret kan gi signal om manglende oppfølging fra arbeidsgiver, og opplysningene må kunne registreres i Infotrygd, som er NAVs mottakersystem for sykmeldinger.

I tillegg til sykmeldingsblanketten mener vi at oppfølgingsplanen vil være en viktig kilde for NAV mtp kontroll og sanksjonering. Oppfølgingsplanen skal innhentes før dialogmøte 2. Vi forutsetter at mal for oppfølgingsplan gjøres obligatorisk, for å sikre at nødvendige opplysninger kan hentes fra denne.

Når det gjelder lovgrunnlaget, vil vi peke på at arbeidsmiljøloven gir arbeidsgiver muligheter for *unntak* fra å utarbeide oppfølgingsplan og å innkalle til dialogmøte 1 i tilfeller der dette åpenbart er unødvendig. Unntaksmuligheten vil kunne vanskeliggjøre NAVs vurdering av sanksjoner. Unntak vil ofte ikke være nedfelt skriftlig. Det er dessuten ikke utarbeidet retningslinjer for tolkning av unntaksreglene, så vidt vi kjenner til. For at NAV skal kunne håndheve sanksjoneringsregimet, vil det være behov for at slike retningslinjer utarbeides av Arbeidstilsynet som forvalter av arbeidsmiljøloven. Praktiseringen av unntaksregler vil være av stor betydning også for sykmelder ettersom unntak blant

annet skal kunne gjøres på medisinsk grunnlag, noe som vil være en utfordring for arbeidsgiver som ikke får oppgitt diagnoser på sykmeldingsblanketten.

Vi stiller også spørsmål ved høringsnotatets formulering i punkt 5.3.2 om at "I forhold til en mulig første gebyrlegging for unnlatt oppfølging vil arbeidsgiver ikke gis noe varsel eller mulighet til å rette opp forholdet og således unngå et gebyr." Vi viser her til Forvaltningslovens krav om *forhåndsvarsling* etter § 11. Hvis gebyrlegging skal gjennomføres som foreslått, vil NAV ha behov for å få en avklaring av unntaksgrunnlaget for dette.

### Sanksjoner knyttet til dialogmøte 2

Sanksjoner for manglende etterlevelse av plikter i forbindelse med dialogmøte 2 knytter seg til NAVs egen oppfølging, og dokumentasjon vil da ikke utgjøre et problem. Dette vil således være enklere for NAV å håndtere.

### 2.4 Sanksjoner ovenfor sykmelder

NAV skal etter forslaget kunne sanksjonere sykmelder som unnlater å møte på dialogmøter der de har fått innkalling (lovendring i folketrygdloven § 25-5). Dette kan gjelde både dialogmøte 1 og 2 (og 3), men kontrolltidspunktet og vurdering av sanksjoner skal knyttes til tidspunktet for dialogmøte 2. Forslaget bygger på at NAV skal kunne utløse sanksjoner trinnvis i forhold til sykmelders manglende oppfølging av denne plikten.

Som "trinn 1" skal sykmelder miste retten til refusjon for utfylling av sykmeldingsblanketter i 14 dager (folketrygdloven § 25-5 tredje ledd bokstav a). Dette skal skje som reaksjon på manglende deltakelse i *ett* konkret dialogmøte som det er sendt innkalling til. "Trinn 2" er gebyrlegging for gjentakelse av pliktbruddet, mens "trinn 3" er fratakelse av sykmeldingsretten etter en totalvurdering av sykmelders oppfølging av sine plikter.

NAV skal overfor sykmelder, på samme måte som for arbeidsgiver, sanksjonere også for forhold som har skjedd før tidspunktet for dialogmøte 2. Som for arbeidsgiver, har NAV i utgangspunktet ikke noe dokumentasjonsgrunnlag, ettersom sykmelders manglende deltakelse ikke rutinemessig innrapporteres.

Det er et altså spørsmål hvordan dokumentasjon for manglende deltakelse i dialogmøte 1 skal meldes inn til NAV. Etter nytt oppfølgingsregime er det kun sykmeldingsattesten som skal innsendes NAV i etterkant av dialogmøte 1, men vi antar at det er vanskelig å basere seg på at sykmelder selv sier fra om sin manglende deltakelse. Her må altså arbeidsgiver selv gi melding til NAV. Vi forutsetter at denne opplysningen må komme til NAV i forbindelse med innhenting av oppfølgingsplan før dialogmøte 2, ettersom det ikke er noe system for slik innmelding eller for lagring av disse i NAVs systemer.

Når det gjelder selve lovtolkningen vil vi peke på at både arbeidsmiljøloven og folketrygdloven gir mulighet for unntak når det gjelder sykmelders deltakelse i dialogmøter. Etter arbeidsmiljøloven § 4-6 fjerde ledd skal sykmelder delta i dialogmøte 1 med mindre "... det ikke anses hensiktsmessig". I NAVs vurdering av sykmelders manglende deltakelse, skal det i hht någjeldende § 25-5 "... tas hensyn til behandlerens arbeidssituasjon og andre forhold av betydning som gjør det vanskelig å møte". Dette innebærer at det må utøves skjønn både av arbeidsgiver (ved innkalling til dialogmøte 1) og av NAV (ved vurdering av sanksjonering ang dialogmøte 1 og generelt ang dialogmøte 2). Det foreligger ikke oppdaterte retningslinjer til disse bestemmelsene.

Hvis manglende deltakelse i et dialogmøte uten gyldig grunnlag er fastslått, etter at NAV har varslet sykmelder og gitt vedkommende anledning til å sende inn egen forklaring om forholdet, skal dette



utløse sanksjonering. I hht høringsnotatets forslag må da NAV-kontoret melde fra til Helfo om at den aktuelle sykmelder har forsømt sin deltakelsesplikt i et konkret dialogmøte.

Helfo må deretter vurdere sanksjoneringstiltak. I utgangspunktet skal Helfo som "trinn 1" tilbakeholde refusjon for alle utfylte sykmeldingsblanketter fra den aktuelle sykmelder i en 14 dagersperiode. Her må det imidlertid tas høyde for at en sykmelder ofte forholder seg til mange NAV-kontor ut fra brukers "bostedskontor", og at det kan komme parallelle meldinger til Helfo fra ulike NAV-kontor om samme sykmelder, men knyttet til ulike saker. Det må derfor forutsettes at Helfo har oversikten over om "trinn 1" allerede er iverksatt for den aktuelle sykmelder. Helfo er ansvarlig for iverksetting av "trinn 1".

"Trinn 2" gjelder gjentatte pliktbrudd. Her er sanksjonstiltaket ileggelse av gebyr. Vi antar at Helfo ikke vil kunne iverksette denne type tiltak. Det vil likevel være Helfo som har oversikt over gjentakelser, fordi dette knytter seg til hele sykmelderens pasientgrunnlag og kan gå på tvers av NAV-kontor. Helfo må derfor varsle NAV om at "trinn 2" skal iverksettes.

Ettersom "trinn 2" kan krysse NAV-kontor-grensene, vil det være naturlig at gebyrlegging skjer fra NAV fylke etter varsling fra Helfo. Skulle NAV ha ansvaret for selv å holde oversikt over gjentatte pliktbrudd, må det i tillegg bygges opp et "overvåkningssystem" på fylkesnivå, som fanger opp saker via registrerte data tilsvarende systemet for legers sykmeldingspraksis. Verktøyet Legers sykmeldingspraksis er NAVs eneste systematisering av registerdata knyttet til sykmelder, men er som kjent bygget opp med tanke på dialog mellom NAV og fastleger. NAVs IKT-systemer er for øvrig bygget for å håndtere individsaker.

"Trinn 3" er allerede beskrevet i NAVs systemer ut fra eksisterende sanksjoneringsregler. Her er det altså ikke systemmessige hindre som har gjort at denne sanksjonen sjelden tas i bruk, men en vurdering av at det skal svært mye til før en sykmelder bør fratras sin sykmeldingsrett.

#### Sanksjoner i forhold til manglende gradering

Arbeids- og velferdsdirektoratet er enig i vurderingen om at sanksjonering i forhold til manglende gradering ikke bør innføres på nåværende tidspunkt. Uansett er det vår oppfatning at det i første rekke må satses på dialog med legene og bruk av det nye regimet for systematisk tilbakemelding til sykmeldere. En "gradert sykmeldingsprofil" for den enkelte lege i statistikkverktøyet legers sykmeldingspraksis, vil uansett være basert på forskjeller i pasientgrunnlag mellom leger, f eks i forhold til demografi og sosioøkonomiske kjennetegn. Legevaksaktivitet, permisjon, deltidsarbeid vil også påvirke datagrunnlaget.

#### 2.5 Oppsummering - sanksjoner

Direktoratets kartlegging viser at forslagene på en del punkter og av ulike årsaker blir krevende å gjennomføre i alle detaljer.

Primært ville Arbeids- og velferdsdirektoratet foretrekke et sanksjonsregime der NAV fikk ansvar for å sanksjonere for forhold der etaten ikke er avhengig av dokumentasjon via andre, og der iverksettingen av sanksjonstiltak ble basert på en vurdering av risiko og hensiktsmessighet.

### **3. Aktiv sykmelding**

Direktoratet støtter forslaget om å avvikle aktiv sykmelding.

Det er en klar intensjon at aktiv sykmelding i større grad skal erstattes av *graderte sykepenger*. Graderte sykepenger gir svært mange muligheter og kan praktiseres på mange andre måter enn som redusert arbeidstid. Gradering er i seg selv sterkere fokus mot ordinært arbeid. Arbeids- og velferdsdirektoratet mener det bør vurderes om gradering av sykepenger etter åtte uker som en hovedregel, bør følges opp gjennom en lovendring (f eks i § 8-4 eller 8-6).

I høringsnotatet drøftes også avvikling av aktiv sykmelding opp mot alternative *virkemidler*. Aktiv sykmelding har gitt en sykmeldt arbeidstaker mulighet til å prøve seg i arbeid med andre arbeidsoppgaver enn vedkommende har til vanlig hos egen arbeidsgiver. I høringsnotatet fremgår det at departementet mener avviklingen av aktiv sykmelding ikke vil være til hinder for at mottakere av sykepenger fortsatt vil kunne prøve ut arbeidsevnen. Det vises til at dette kan skje gjennom arbeidsrettede tiltak hos arbeidsgiver, med henvisning til folketrygdlovens § 8-4 tredje ledd bokstav c.

Det er i denne sammenheng viktig å være klar over at noen av de arbeidsrettede virkemidlene krever en vurdering etter NAV-lovens § 14a eller at vilkårene i § 11-5 er oppfylt. Før slike vedtak gjøres, ligger det ofte en til dels omfattende saksbehandling, innhenting av div opplysninger/uttalelser, bruk av arbeidsevnevurdering mv. Dette gir ikke en smidig og fleksibel ordning som utprøving i aktiv sykmelding kan være - og gir dessuten et betydelig merarbeid for NAV.

Direktoratet mener dessuten det er uklart hvilke arbeidsrettede tiltak departementet viser til, som kan innebære utprøving av arbeidsevnen hos egen arbeidsgiver. Mulige tiltak kan være tiltakene nedenfor, men for alle disse ligger det regelverksforutsetninger som gir utfordringer:

- Tiltaket arbeidspraksis er det arbeidsrettede tiltaket som har et innhold tilsvarende aktiv sykmelding. Dette tiltaket reguleres imidlertid av Forskrift om arbeidsrettede tiltak kapittel 4, og i § 4-6 i tiltaksforskriften framkommer det at tiltaksdeltaker på arbeidspraksis ikke skal være ansatt hos tiltaksarrangør i tiltaket. Dersom arbeidspraksis skal kunne benyttes som tiltak for egne ansatte på egen arbeidsplass, må det i så fall gjøres endringer i denne bestemmelsen.
- Ordningen med IA-plass gir mulighet for at en sykmeldt arbeidstaker kan prøve ut arbeidsevnen i en *annen* virksomhet med IA-avtale. I slike tilfeller er henvisningen til § 8-4 tredje ledd bokstav c aktuell hjemmel for rett til sykepenger under deltagelse i tiltaket.
- De arbeidsrettede tiltakene avklaring, oppfølging og arbeidsrettet rehabilitering kan inneholde utprøving av arbeidsevnen og kan foregå hos egen arbeidsgiver. Dette er imidlertid arbeidsrettede tiltak i regi av eksterne tiltaksarrangører. De inneholder flere elementer enn ordningen med aktiv sykmelding, og handler ikke primært om utprøving av arbeidsevnen. Departementet uttaler at vedtak om arbeidsrettede tiltak i sykepengeperioden etter folketrygdlovens § 8-4 tredje ledd bokstav c bare er aktuelt når det er klart at arbeidstaker ikke vil kunne komme tilbake i et eventuelt tilrettelagt arbeid. Tiltakene avklaring, oppfølging og arbeidsrettet rehabilitering for sykmeldte arbeidstakere skal særlig benyttes for sykmeldte som kan komme tilbake i arbeid.

Det er altså behov for en presisering i proposisjonen av hvilke arbeidsrettede tiltak hos egen arbeidsgiver som skal være aktuelle for mottakere av sykepenger som har behov for utprøving av arbeidsevnen, og hvilke muligheter som ligger for utprøving av arbeidsevnen hos annen arbeidsgiver.

#### **4. Sykmeldingsblanketten**

Høringsnotatet gir sykmelder en styrket rolle og en tettere deltakelse tidlig i sykmeldingsprosessen. Fra NAVs side anses dette som verdifullt i forhold til helheten i aktørenes sykefraværsoppfølging.

Innholdsmessig skal ny blankett sikre nødvendig revisjon som følge av konkrete lovendringer. I tillegg må sykmeldingsblanketten ivareta behov knyttet til sanksjonering, - hvis departementets forslag til regime skal kunne gjennomføres, vil NAV være avhengig av at sykmelder via sykmeldingsblanketten gir opplysninger som gjelder den lovpålagte samhandlingen. For NAV er det også av stor betydning at det på sykmeldingsblanketten kan gis tidlig og tydelig melding til NAV om mulig behov for arbeidsrettede tiltak.

Når det gjelder framdrift, har NAV satt igang en prosess sammen med legenes programleverandører. Leverandørene vil umiddelbart bli informert om at sykmeldingsblanketten skal revideres, slik at fristen om varsling ni måneder før iverksetting blir ivaretatt. Videre forutsetter leverandørene normalt at den ferdigstilte blanketten skal foreligge minst seks måneder før iverksetting for at disse skal kunne utvikle sine løsninger, det vil si senest 01.01.11. Releasedatoene for nye versjoner av legenes programvarer er vanligvis 1. april og 1. oktober. Arbeids- og velferdsdirektoratet vil gå i dialog med leverandørene om et unntak fra dette slik at sykmelderne kan ta i bruk programvaren for ny blankett fra 01.07.11.

Sykmeldingsblanketten blir et enda viktigere verktøy i sykefraværarbeidet gjennom de nye reglene. Videreutvikling av elektronisk løsning for samhandling mellom aktørene vil her være til stor hjelp, og bør prioriteres. Vi ser det som ønskelig å starte et arbeid med sikte på utforming av en helelektronisk løsning. Dette bør koples til etatens pågående moderniseringsarbeid, og bør bli ivareta behovet for prosessstøtte til sykmelder og toveis kommunikasjon mellom sykmelder. I fremtiden bør det etableres en elektronisk løsning for oversendelse av dokumenter mellom *alle* de aktuelle aktørene.

## 5. Arbeidsgivers tilretteleggingsplikt

Gjennom forslaget til lovendringer legges et tydeligere ansvar på arbeidsgiver, som skal sørge for oppfølging og dialog med den sykmeldte og sykmelder i tidlig fase av et sykefravær. Det er ikke foreslått lovendringer på området, men arbeidsgivers tilretteleggingsplikt er utdypende beskrevet i høringsnotatet.

Arbeidsgivers tilretteleggingsplikt og tilretteleggingsmuligheter vil være et kjernepunkt i den aktive sykefraværsoppfølgingen på arbeidsplassen, og legger samtidig premisser for de øvrige aktørenes oppgaver.

For at *sykmelder* kan finne grunnlag for økt bruk av gradert sykmelding, er det avgjørende at arbeidsgiver legger til rette for å ha sykmeldte i graderte stillinger, slik intensjonen er.

For NAVs oppfølgingsinnsats er også arbeidsgivers tilrettelegging av avgjørende betydning. Etaten skal i sin saksbehandling foreta konkrete vurderinger av til dels krevende og skjønnsmessige forhold knyttet til tilretteleggingsplikten, i forbindelse med

- Bruk av etatens virkemidler
- Innhold i og utfall av dialogmøte 2 og 3
- Avklaring av rettigheter til sykepengen og arbeidsavklaringspenger

Avhengighetene illustreres godt ved det eksempelet som er omtalt i høringsnotatets punkt 6.2.2 i kapittelet om Arbeidsgivers tilrettelegging: "Tilsvarende vil en frisørsalong, ved arbeidstakers vedvarende allergiproblemer, kunne anses forpliktet til å bytte ut de produktene arbeidstaker reagerer på, til tross for at dette vil medføre økte kostnader." I notatet er eksemplet brukt for å vise hvor langt arbeidsgivers tilretteleggingsplikt strekker seg. I NAV ville også dette kasuset kunne vært brukt – men da som eksempel på en brukers behov for omskolering. For NAV ville det altså være fremmed å

vurdere saken opp mot arbeidsgivers tilretteleggingsplikt, fordi kompetansen om dette mangler. Tilsvarende antar vi at sykmelder vil finne det naturlig å gi sykmelding i en slik sak, ikke å gå i dialog med arbeidsgiver om hvor langt tilretteleggingsplikten kan sies å strekke seg.

Arbeidsgiver blir altså ofte ikke møtt med de riktige faglige forventninger om tilrettelegging. Som det framgår av høringsnotatets beskrivelse, er arbeidsgivers tilretteleggingsplikt skjønsmessig komplisert. Håndhevingen av disse reglene skjer i praksis gjennom avgjørelser som tas av sykmelder og NAV, som mangler den nødvendige kompetansen. Arbeidstilsynet, som har forvaltningsansvar for arbeidsmiljøloven og kompetanse på området, er i liten grad er inne i enkeltsaker.

Arbeids- og velferdsdirektoratet vil derfor forslå at NAV må gis anledning til å få avklart kompliserte enkeltsaker med Arbeidstilsynet, og at tilsynet styrkes for å kunne ivareta en slik spesialistfunksjon på eget fagområde.

I tillegg mener vi at NAV-ansatte vil ha behov for kompetansetilførsel på området. Ikke minst er dette viktig i forhold til NAVs vurdering av aktivitetskravet ved 8 uker, og ved dialogmøte 2 der dialogen vil være vanskelig dersom det er tvil om arbeidsgiver har tilrettelagt i tilstrekkelig grad. Ved vurdering av tiltak fra NAV, spesielt ved langvarige tiltak, er det av betydning om arbeidsgivers tilretteleggingsplikt er uttømt.

Prinsipielt mener vi at også sykmeldere burde ha kunnskap om dette.

Arbeidsgivere har dessuten behov for bedre informasjon om tilretteleggingsplikten. Det bør gis føringer for hvordan denne informasjonen skal ivaretas gjennom ulike kanaler, bl a at NAV Arbeidslivssenter i samarbeid med Arbeidstilsynet skal utvide sitt samarbeid om møter/opplæring for virksomheter med dette som tema.

Når det gjelder høringsnotatets punkt 6.2.1 Nødvendige tiltak (side 41 første avsnitt), er forslag lagt inn med uthevet skrift slik at omtalen av NAVs virkemiddelapparat blir i samsvar med de tiltakene etaten har til rådighet: ”I noen tilfeller kan det anses nødvendig med bedriftsinterne tiltak med bistand fra det offentlige for at arbeidstaker skal kunne beholde sitt arbeid **eller komme raskere tilbake i arbeid**. Arbeids- og velferdsetatens *hjelpemiddelsentraler* kan **gi råd og veiledning om tilrettelegging av arbeidsplasser. Tilretteleggingen kan være utlån av eller tilskudd til hjelpemidler eller andre tilretteleggingsløsninger**. Videre har Arbeids- og velferdsetaten en ordning som gjør at etaten kan *kjøpe utredning, behandling og vedlikeholdsbehandling hos psykolog, psykiater eller annen spesialist i tillegg* slik at sykmeldte med **sammensatte og lettere psykiske lidelser** kan komme raskt til behandling og tilbake i arbeid.”

## **6. Økonomiske og administrative konsekvenser for NAV**

### **6.1 IKT-messige konsekvenser**

Lovendringene nødvendiggjør større IKT-tilpasninger i NAVs systemer. Grunnleggende endringer vil kunne ivaretas innenfor fristen 01.07.11, men tidsløpet er svært stramt og her er mange avhengigheter, slik at avklaringer fra departementet vil være en forutsetning.

Vårt grovestimat viser et samlet kostnadsbehov til IKT-utvikling på 27-33 mill kroner. Dette omfatter både grunnleggende endringer innen 01.07.11 og en mer fullverdig løsning for sanksjonering som må utvikles trinnvis i etterkant av et første opplegg for dokumentasjonsregistrering. Systemendringer

knyttet til ny sykmeldingsblankett er inkludert det samlede kostnadsestimater. Av totalsummen utgjør sanksjonsløsninger inkl klagebehandling 10,5 -14,5 mill kroner.

Vi presiserer at det er knyttet stor usikkerhet til estimatene, fordi uavklarte spørsmål rundt innhold i og praktisering av det nye regelverket i stor grad påvirker estimatenes treffsikkerhet og vurderinger knyttet til funksjonalitet, drift og forvaltning. Det er ikke foretatt vurderinger eller beregninger knyttet til forvaltningsmessige og driftsmessige konsekvenser og kostnader.

NAV's framdriftsplan for IKT-endringer inn mot tidsfristen 01.07.11 er svært presset. Oppstart må skje inneværende år, og forutsetter at bestillingen til IKT-tilpasninger får nødvendig prioritet og at det settes av ekstra midler på årets budsjett.

Utviklingsarbeidet må løpe parallelt med lovarbeidet. Dette innebærer at direktoratet vil være helt avhengig av tett kontakt med departementet om de avklaringer og valg som gjøres underveis, og som får konsekvenser for NAV's IKT-løsninger.

### Sanksjoner

Det er i arbeidet med grovestimering tatt høyde for at datafangst mtp vurdering av sanksjon mot arbeidsgivere dels sikres via sykmeldingsblanketten og dels via oppfølgingsplanen. Oppfølgingsplanen vil fortsatt være papirbasert på tidspunktet for ikrafttredelsen, og registrering av aktuelle opplysninger må derfor foretas manuelt. For å vurdere sanksjon ovenfor sykmelder, er det fortrinnsvis opplysninger på sykmeldingsblanketten som legges til grunn.

Det vil være en omfattende oppgave å utvikle fullverdige systemløsninger for disse to prosessene. Opplysninger som skal inn til saksprosessen kan komme fra flere parter, og skal legges inn i ulike systemer. Tilsvarende vil vedtaksforvaltningen involvere flere aktører i NAV, muligens også samarbeidspartnere utenfor NAV, og medfører til dels store investeringer.

Vårt kostnadsanslag gjelder utviklingen av saksbehandlerstøtte i Arena. Det vil blant annet være behov for nye arbeidsprosesser, nye dokumentmalers samt nye skjermbilder. Dette til støtte for utlisting og søking i forhold til kandidater for sanksjonering og vurdering. Dessuten vil det gi støtte til varslings- og vedtaksprosess, samt ivareta behovet for meldinger til NAV forvaltning og NAV Innkrevning. I tillegg til etablering av IKT-støtte for vurdering og vedtak om sanksjon ovenfor hhv sykmeldte, sykmeldere og arbeidsgivere, kommer klagebehandling. Her har vi foreløpig lagt til grunn at eksisterende funksjonalitet kan benyttes med noen tilpasninger.

Samhandlingen med Helfo ang sanksjonering av sykmeldere, er ikke inkludert i kostnadsoverslaget. Her vil det være behov for betydelige investeringer, og det vil ikke være mulig å implementere en praktikabel løsning innen 01.07.11.

Den delen av sanksjoneringsløsningen som kan ferdigstilles til 01.07.11, sikrer innregistrering/automatisk mottak av aktuelle grunnlagsdata, og i tillegg brevløsning. I første omgang må en altså foreta manuell søkning for å få opp data knyttet til den enkelte sak i forbindelse med kontroller. Utvikling av systemer for automatisk uthenting av data, overføring av saksopplysninger for iverksetting av sanksjonen mv, må skje etter 01.07.11.

### Revidert sykmeldingsblankett

Kostnader til papirversjon av ny blankett, samt informasjonstiltak til lansering av blanketten, anslås til ca 3 mill kroner. Øvrige kostnader til ny blankett knytter seg til systemendringer, jf omtale ovenfor.

## **6.2 Virkemidler**

Antall dialogmøter i IA-virksomheter med bedriftshelsetjeneste vil øke når dialogmøte 1 skyves fram i tid. Dette vil medføre økt etterspørsel etter tilskudd til honorar til BHT for deltagelse i dialogmøter. Det må derfor vurderes om rammen for tilskudd til tilrettelegging bør økes på kapittel 2650 post 73.

Høringsdokumentet fastslår dessuten at arbeidsrettede tiltak skal iverksettes tidligere i sykefraværsløpet og være obligatorisk tema i dialogmøte 2. Sammen med innskjerpingen i arbeidsgivers tilretteleggingsplikt vil dette kunne medføre flere saker der det er behov for tiltak støttet av NAV. Forutsigbare økonomiske rammer for de arbeidsrettede tiltakene er viktige for at NAV kan imøtekomme behovene på dette området.

## **6.3 Personellressurser**

Den nye saksgangen som er foreslått, vil bidra til færre registreringsoppgaver i NAV-kontoret ved at oppfølgingsplan skal sendes sykmelder. Det er ønskelig at frigjort tid kan nyttes til å sette NAV-kontorets veiledere i stand til å bedre oppfølgingen av sykmeldte brukere, ettersom etatens måloppnåelse her fortsatt er for svak.

Med et nytt og meget detaljert sanksjoneringsregime, ser vi imidlertid at NAV-kontoret vil få en økt belastning på kontroll siden. Direktoratet mener at det bør vurderes om dette er en ønsket ressursdreining.

Prosedyren ved sanksjonering vil i grove trekk omfatte følgende arbeidsoppgaver, der alle trinnene bortsett fra de to siste vil være NAV-kontorets ansvar:

- Opplysninger/oppgave på Arena arbeidsbenk (NAV's IKT-verktøy for oppfølging)
- Vurdering av sanksjon
- Varselbrev
- Utredning
  - tilsvar (brev, samtale, dokumentasjon)
  - samarbeid med øvrige aktører
  - vurdering mot unntak i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven
- Endelig beslutning om sanksjon
- Sanksjonsvedtak
- Oversendelse til Helfo, NAV Forvaltning eller NAV Innkrevning
- Innkrevning/iverksetting
- Evt klagerunde

Vi anslår ut fra dette – på meget usikkert grunnlag – at NAV's samlede ressursbruk for sanksjonering overfor alle aktører og knyttet til alle sanksjonsforhold, vil være 60 årsverk.

## **6.4 Opplæringsbehov**

Direktoratet har ikke foretatt beregning av kostnader knyttet til opplæring i forbindelse med regelendringene, verken mht faglig innhold eller IKT-endringer. Selv om opplæringen i denne omgang ikke blir like omfattende, kan vi - som en indikasjon på omfang - opplyse at etatens SYFO-prosjekt for implementering av ny oppfølgingsmodell i 2007 hadde et opplæringsbudsjett på 3,9 mill kroner og involverte om lag 5000 NAV-medarbeidere i ulike tiltak.