

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

postmottak@ad.dep.no

(Referanse må oppgis)
Vår referanse: 10/01418-2
Arkivkode: 400 &00
Saksbehandler: Gry Brandshaug
Dale
Deres referanse: 201002607-/NAKK
Dato: 1.10.2010

Høring om endringer i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven – raskere oppfølging og sanksjonering ved brudd på regelverket ved arbeidstakers sykdom

1. Innledning

Det vises til høringsbrev av 1. juli 2010, hvor det bes om merknader til endringsforslagene innen 1. oktober d.å..

KS har som part signert protokoll til IA-avtalen av 24. februar 2010, og har dermed allerede tatt standpunkt til de fleste av forslagene i høringsnotatet. Fristen for dialogmøte 1 er imidlertid etter høringsforslaget framskyndet en uke. De foreslåtte sanksjonene ved manglende overholdelse av aktørenes plikter har partene heller ikke vurdert tidligere.

Innledningsvis vil KS understreke følgende:

- Det er viktig med raskere oppfølging av sykmeldte, og det kan skje gjennom framskynding av oppfølgingsplan til fire uker og dialogmøte 1 til syv uker
- Sanksjonene overfor de ulike aktørene – sykmelder, arbeidsgiver og arbeidstaker – må utformes på en slik måte at de ikke tar fokus fra oppfølgingen av arbeidstaker
- Sanksjonene må være balanserte
- Arbeids- og velferdsetaten (NAV) har en viktig og sentral rolle. NAV skal ikke primært være kontrollør, men en positiv medspiller i sykefraværarbeidet. Gjennom høringsforslaget gis NAV en mindre sentral rolle som medvirker og samarbeidspartner, noe som er uheldig.
- Arbeids- og velferdsetaten må ha gjennomføringsvilje og få tilført nok ressurser slik at sanksjonene blir likt håndtert uavhengig av hvilket kontor arbeidstaker tilhører.

KS mener det foreslåtte sanksjonssystemet og NAVs rolle i dette er lite hensiktsmessig, og tviler på at det vil bli gjennomført konsekvent i praksis. For at ressursene til NAV og de andre aktørene skal bli brukt på en best mulig måte i sykefraværarbeidet, ber KS om at departementet setter ned en partsammensatt arbeidsgruppe. Arbeidsgruppens mandat bør være å vurdere de ulike aktørers ressurser (særlig NAVs) og sanksjonene nærmere, og eventuelt foreslå alternative og mer balanserte måter å sanksjonere manglende

overholdelse av pliktene på. Det er for eksempel ingen sanksjoner overfor NAV om dialogmøte 2 ikke avholdes innen 26 uker, eller tidligere om en av partene ønsker dette. Arbeidsgruppen bør også se på rutiner for NAV dersom NAV ikke skal involveres før ved dialogmøte 2. Det sentrale vil være hvordan man skal få til NAVs vurdering av arbeidsrettede tiltak så tidlig som mulig, og hvordan unngå at dialogmøte 2 får feil fokus om NAV skal involveres så sent.

2. Stoppunkter/oppfølgingspunkter ved sykefravær

2.1 *Utarbeiding av oppfølgingsplan innen fire uker*

I protokollen til IA-avtalen var partene enig med myndighetene i at arbeidsgiver i samarbeid med arbeidstaker skal utarbeide oppfølgingsplan innen fire uker. I dag er fristen innen seks uker. KS mener det er viktig at oppfølgingen av sykmeldte arbeidstakere starter så tidlig som mulig, og støtter dette forslaget i høringsnotatet.

Departementet følger opp enigheten i protokollen om at planen skal sendes til sykmelder når den er utarbeidet. KS synes dette tiltaket er svært fornuftig som et ledd i en raskere oppfølging. Slik vil sykmelder tidligere enn i dag få innblikk i mulighetene for tilrettelegging på arbeidsplassen. Sykmelder vil således tidligere ha et grunnlag for å gradere sykmeldingen, eller friskmelde arbeidstaker.

Sykmelder får etter dette forslaget en aktiv rolle allerede etter fire uker. Dersom arbeidstaker ikke har medvirket til å utarbeide oppfølgingsplanen, for eksempel på grunn av at arbeidstaker mener det foreligger en konflikt med leder, kan arbeidsgiver ta kontakt med sykmelder. Arbeidsgiver får slik signalisert at arbeidsgiver gjerne vil tilrettelegge og legge fram sin situasjonsbeskrivelse. Sykmelder kan på denne måten også få en større trygghet for at gradert sykmelding er det riktige, eller oppfordre sin pasient til å medvirke til oppfølgingen.

2.2 *Gjennomføring av dialogmøte 1 senest innen syv uker*

KS var ved signering av protokollen enig med de andre partene og myndighetene i at dialogmøte 1 i regi av arbeidsgiver skal gjennomføres innen åtte uker for *alle* sykmeldte. Etter gjeldende rett skal møtet avholdes kun for *fullt* sykmeldte, og fristen er innen 12 uker.

Departementet foreslår i høringsnotatet en endring av fristen for gjennomføring av dialogmøte 1 til *syv* uker. Bakgrunnen for at departementet her foreslår en endring i forhold til protokollen, er at sykmelder innen åtte uker skal skrive en utvidet funksjonsvurdering om arbeidstaker skal tilbake i helt eller delvis arbeid, eller om det foreligger tungtveiende medisinske grunner til at aktivitet ikke er igangsatt, jf. folketrygdloven § 8-4 andre ledd. Departementet uttaler at sykmelder vil ha god nytte av informasjonen fra dialogmøte 1 til å vurdere om arbeidstaker skal være helt eller delvis sykmeldt på det tidspunkt vurderingen av aktivitetsplikt skal gjøres. Dialogmøte 1 bør derfor holdes *før* den utvidede funksjonsvurderingen gjøres.

KS er opptatt av at det vil bli merkbart flere dialogmøter siden det skal avholdes fem uker tidligere enn i dag, samt at det skal avholdes for alle sykmeldte, ikke bare for fullt sykmeldte. Dette bør hensyntas når sanksjonene skal utformes. Se punkt 4 nedenfor.

Bedriftshelsetjenesten skal etter forslaget delta i alle dialogmøtene. Bedriftshelsetjenesten er en viktig medspiller i sykefraværsoppfølgingen. Siden det blir merkbart flere møter enn etter gjeldende rett, mener KS likevel at det ikke er hensiktsmessig at bedriftshelsetjenesten skal

delta i alle møtene. En av våre største medlemskommuner vil for eksempel få om lag 2000 dialogmøter i året etter dette lovforslaget. KS mener arbeidsgiver må få vurdere om det er nødvendig at bedriftshelsetjenesten deltar i dialogmøte 1. Dersom det ikke anses nødvendig, må arbeidsgiver opplyse bedriftshelsetjenesten om hva som var diskutert under møtet, slik at den kan komme med eventuelle innspill til tilretteleggingen. Under enhver omstendighet bør det være et unntak dersom deltakelsen anses åpenbart unødvendig.

Arbeidsgiver skal som hovedregel kalle inn *sykmelder* til møtet. Etter forslaget er det unntak fra dette om arbeidstaker ikke ønsker det, eller det ikke anses hensiktsmessig. Det må være opp til arbeidsgiver å vurdere om det er hensiktsmessig å kalle inn sykmelder dersom arbeidstaker ikke motsetter seg at vedkommende er tilstede. Arbeidsgiver skal forespørre arbeidstaker før sykmelder blir innkalt. I dag skal sykmelder være tilstede dersom arbeidstaker ønsker det. Departementet mener forslaget vil medføre større deltakelse fra sykmeldere. KS er ikke sikker på det, siden det fortsatt er en mulighet for arbeidstaker å motsette seg at sykmelder innkalles.

KS mener legen har en essensiell rolle i oppfølging av sykmeldte, siden arbeidsgiver ikke har tilgang til informasjon om diagnose, samt at arbeidstaker kan være usikker på om helsetilstanden eller arbeidsevnen tillater helt eller gradert arbeid. I dialogmøter vil også arbeidsgiver ha en god mulighet til å gi sykmelder informasjon om muligheter for tilrettelegging og hva som er foreslått av arbeidsgiver. KS mener det i de aller fleste tilfeller vil være hensiktsmessig at sykmelder er til stede. Partene var enige i protokollen om at arbeidsgiver ikke skal kreve at sykmelder skal være til stede dersom arbeidstaker ikke ønsker det. Hvis arbeidstaker motsetter seg legens tilstedeværelse, mener imidlertid KS at det vil være et signal om manglende vilje til medvirkning, selv om det ikke kan sanksjoneres. Departementet foreslår at Arbeids- og velferdsetaten ikke lenger skal motta *kopi av oppfølgingsplanen eller melding om at dialogmøte 1* er avholdt, men at etaten heller mottar kopi av planen i forbindelse med dialogmøte 2. KS mener dette ikke er i tråd med målsettingen om at NAV skal være en medspiller i oppfølgingsarbeidet, herunder at NAV så tidlig som mulig skal vurdere arbeidsrettede tiltak dersom det ikke er mulig for arbeidstaker å fortsette å arbeide for arbeidsgiver, jf. folketrygdloven § 8-7. Dette forslaget er således en del av en større diskusjon om NAVs rolle og om utforming av sanksjonssystemet. Dette bør partene få bidra til i en arbeidsgruppe som nevnt ovenfor under punkt 1.

2.3 Krav til dialogmøte 2 innen 26 uker

Departementet foreslår som i protokollen og etter gjeldende rett at dialogmøte 2 skal avholdes senest innen 26 uker. KS er enig i at det framheves i loven at arbeidsgiver, arbeidstaker eller sykmelder kan henvende seg til Arbeids- og velferdsetaten med ønske om at det kalles inn til dialogmøte på et tidligere tidspunkt om det anses hensiktsmessig i den enkelte sak. I så fall har etaten en plikt til å innkalle til dette. Det bør være en klageadgang dersom det lokale NAV-kontor ikke kaller inn til dialogmøte 2. En partssammensatt arbeidsgruppe bør utrede hvilket organ som skal være klageinstans og sanksjoner overfor NAV.

I høringsnotatet foreslås det videre at *sykmelder* som utgangspunkt skal delta også i dialogmøte 2 med mindre arbeidstaker ikke ønsker det, eller det ikke anses hensiktsmessig. En slik regel var det *ikke* enighet om i protokollen. I dag er utgangspunktet at etaten må anse sykmelders deltakelse hensiktsmessig. KS er ikke enig dette forslaget da arbeidstaker ikke bør kunne sette seg imot at sykmelder skal delta på dialogmøte 2. Når arbeidstaker ikke er

friskmeldt innen 26 uker, er det helt nødvendig at sykmelder er til stede. Det er ikke naturlig å innføre en mindre streng regel i forhold til sykmelders tilstedeværelse enn det som gjelder i dag, når vi vet at sykmelder er en så viktig aktør i sykefraværsarbeidet.

For arbeidstaker og arbeidsgiver er det etter KS' vurdering mest brukervennlig at krav til sykmelders deltakelse framgår også henholdsvis av arbeidsmiljøloven § 4-6 og folketrygdloven § 8-7, og ikke kun av folketrygdloven § 25-5.

KS mener som departementet at det bør lovfestes at Arbeids- og velferdsetaten skal sende innkalling til berørte parter minst tre uker før dialogmøte 2 avholdes. KS er også enig i at det framgår direkte av loven at arbeidsgiver senest en uke før dialogmøte 2 skal avholdes, plikter å oversende oppfølgingsplanen til Arbeids- og velferdsetaten, om det ikke bestemmes at planen skal oversendes på et tidligere tidspunkt. Det bør presiseres i bestemmelsen at dette gjelder dialogmøtet "innen 26 uker" etter folketrygdloven § 8-7 sjette og syvende ledd, og ikke bare vise til lovbestemmelsene.

2.4 Nærmere om at NAV ikke skal ha noen rolle før ved dialogmøte 2

KS ser at dette er problematisk på flere måter:

- Sanksjoner for manglende oppfølgingsplan og dialogmøte 1 skal vurderes av NAV først i forbindelse med dialogmøte 2. Arbeidsgiver får ikke noe varsel og mulighet for å oppfylle pliktene uten sanksjon og dialogmøte 2 kan dermed på denne måten få et feil fokus; Partene vil være like opptatt av å "renvaske seg" som å konsentrere seg om å finne konstruktive tiltak for å få den ansatte tilbake i arbeid.
- NAV har en plikt til å vurdere arbeidsrettede tiltak så tidlig som mulig. NAV må være involvert tidlig for å avklare om arbeidstaker skal på arbeidsutprøving, få arbeidsevnevurdering, omskoleres med videre. Det er noen saker hvor det er klart før 26 uker at arbeidstaker ikke kan fortsette i virksomheten, verken i egen eller ny stilling. Arbeidsgivere må i slike saker kreve at NAV kaller inn til dialogmøte 2 på et tidligere tidspunkt, slik lovforslaget gir dem rett til. Eventuelt kan arbeidsgiver kalle inn NAV på et eget møte. NAV må ikke være en propp i systemet som gjør at arbeidstaker senere enn nødvendig i stedet for sykepenger kan motta arbeidsavklaringspenger og være i arbeidsrettet aktivitet.

KS mener det er fornuftig når departementet legger til grunn at Arbeids- og velferdsetaten utarbeider en rutine med "sjekklister" for dialogmøte 2 hvor vurderingen av arbeidsrettede tiltak eller rehabilitering er et sentralt punkt. KS har inntrykk av at vurderingen av arbeidsrettede tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten ofte utsettes til det har gått 12 måneder, selv om det også i dag foreligger en plikt til å vurdere arbeidsrettede tiltak så tidlig som mulig etter folketrygdloven § 8-7. KS mener en slik rutine bør være gjenstand for diskusjon mellom partene i en arbeidsgruppe.

2.5 Dialogmøte 3 ved utløpet av sykepengeperioden

KS er enig med departementet i at det ikke skal være en plikt til å avholde dialogmøte 3, men at arbeidsgiver, arbeidstaker og Arbeids- og velferdsetaten i dialogmøte 2 vurderer om det er hensiktsmessig å ha et dialogmøte 3 i regi av etaten senere i sykepengeperioden. Etter KS' vurdering er det fornuftig at sykmelder som utgangspunkt også deltar i dialogmøte 3.

3. Aktiv sykmelding foreslås avvirket

Partene var ved signering av protokollen enige i at ordingen med aktiv sykmelding skal avvikles, noe departementet følger opp i høringsnotatet. Departementet uttaler at incentivene til å legge til rette for tilbakeføring til ordinært arbeid motvirkes av at folketrygden dekker lønn for arbeidsaktivitet eller arbeidstrening. Innsatsen rettes på denne måten ikke inn mot det som er det overordnede målet med sykefraværarbeidet; å få arbeidstaker tilbake i arbeid.

Ekspertgruppen ledet av professor Mykletun påpekte i sin rapport at reduksjon i bruken av aktiv sykmelding i 2004 bidro til reduksjon av det totale sykefraværet. Den mente derfor at ordningen burde avskaffes. En analyse fra NAV har vist at personer med aktiv sykmelding kommer senere tilbake i ordinært arbeid enn personer med ordinær sykmelding. I tillegg tilsløres partenes ansvar blant annet ved at arbeidsgiver ikke har økonomiske insentiver for å legge til rette for friskmelding. Departementet følger på denne bakgrunn opp dette forslaget.

KS vil understreke at det fortsatt er mulig å motta sykepengene under aktivisering og arbeidstrening også hos egen arbeidsgiver, jf. folketrygdloven § 8-4 tredje ledd bokstav c. Dette gjelder imidlertid kun i de tilfeller det er klart at arbeidstaker ikke vil kunne komme tilbake i et eventuelt tilrettelagt arbeid.

KS kan ikke se at det er motforestillinger som er tunge nok til at KS vil gå imot en avvikling av aktiv sykmelding.

4. Sanksjoner

4.1 Prinsipielt om sanksjoner

Partene i arbeidslivet og myndighetene ble i protokollen enige om at reglene om sanksjoner overfor alle aktører ved brudd på regelverket skal gjennomgås og styrkes som virkemiddel i det helhetlige sykefraværarbeidet. Dette var i tråd med ekspertgruppas rapport. Partene tok ikke i protokollen standpunkt til nærmere mulige endringer i regelverket. Departementet uttaler i høringsnotatet at det er første gang en søker å sikre et helhetlig og fungerende sanksjonsregime knyttet til de ulike aktørenes ansvar i sykefraværsløpet. Det bes derfor om at høringsinstansene vurderer forslagene til sanksjoner særlig grundig.

KS er enig i at god samhandling og tillit mellom aktørene i sykefravær oppfølgingen er et essensielt punkt for å nå målet om redusert sykefravær. Myndighetenes oppfølging av aktørene bør således bygge på dialog og positive incitamenter, slik departementet uttaler i høringsnotatet. KS ser likevel at erfaringene med sykefravær oppfølgingen tydeliggjør behovet for ytterligere markering av plikter, blant annet gjennom sanksjoner dersom disse misligholdes. I dag er sanksjonene overfor sykmelder og arbeidstaker knapt brukt.

I høringsnotatet punkt 5.3 står det:

"Målet er ikke sanksjoner i seg selv, men å få innarbeidet en oppfølgingskultur hvor det i størst mulig grad for flest mulig tas som en selvfølge at de ulike aktørenes oppgaver løses som forutsatt".

KS mener at forslaget til sanksjoner ikke uten videre innarbeider en oppfølgingskultur som styrker sykefraværarbeidet.

I Ot.prp. nr 48 for 2003-2004 heter det om folketrygdloven § 8-8 og arbeidstakers mulighet til å miste rett til sykepengene:

”Denne bestemmelsen i folketrygdloven er i liten grad anvendt. Trygdeetaten bør i tiden framover ta i bruk dette virkemiddelet i større grad enn i dag der det er nødvendig.”

Når det gjelder sanksjoner mot legene heter det:

”Den partssammensatte virkemiddelgruppen foreslår at trygdeetaten i større grad enn i dag vurderer å utelukke leger fra å utstede legeerklæringer dersom trygdeetaten opplever vedvarende og omfattende unnlattelse i forhold til nye regler for sykmelding. Bestemmelsen i fil § 25-7 slik den lyder i dag gir ikke tilstrekkelig grunnlag for en slik reaksjon, og bør derfor endres.”

NAV har etter det vi kjenner til seks år etter fortsatt ikke tatt i bruk sanksjonene, selv etter så klare ord fra departementet. Bakgrunnen for det er ikke beskrevet eller problematisert i høringsforslaget. KS mener det er viktig at sanksjonene føles balanserte, er treffsikre og blir brukt i praksis.

KS mener dessuten det er problematisk at oppfølging av sykmeldte vil preges av et sanksjonssystem, hvor NAV blir mer en kontrollør i etterkant enn en medspiller. Erfaring med oppfølging av sykmeldte viser at det er svært viktig med tidlig oppfølging. Dette er også bakgrunnen for at oppfølgingsplanen skal utarbeides senest innen fire uker og dialogmøte 1 senest innen syv uker. Det antas derfor at det ikke er særlig hensiktsmessig at NAV skal bruke masse ressurser til å følge opp et sanksjonssystem som kommer inn først ved 26 uker. Da vil det i mange saker være for sent å få den ansatte tilbake i stillingen.

KS mener det må være en egen instans i NAV som behandler klagesaker der en aktør mener det ikke er hjemmel for å ilegge ham sanksjon.

4.2 Sanksjoner overfor arbeidstaker

Departementet foreslår ingen nye sanksjoner overfor arbeidstaker enn den som gjelder i dag: bortfall av sykepengene, jf. (folketrygdloven § 8-8 andre ledd).

Per i dag kjenner vi knapt til tilfeller hvor Arbeids- og velferdsetaten har stoppet sykepengebetaling til arbeidstaker (eller refusjonen til arbeidsgiver slik at arbeidsgiver kan stoppe forskuttering av lønnen) dersom arbeidstaker har misligholdt sin medvirkingsplikt. Det gis en melding om at sykepengene vil bli stoppet, og da ser man i praksis at arbeidstaker oppfyller pliktene sine rimelig raskt. I andre tilfeller gis det ikke melding om stans selv om medvirkningsplikten er brutt.

KS mener det ikke er en for streng reaksjon på manglende medvirkning i enkelte saker om sykepengene stoppes for en kort periode. Medvirkning fra arbeidstaker er helt nødvendig for å utarbeide oppfølgingsplan og avholde dialogmøte, herunder få klarhet i hva slags tilretteleggingstiltak som er nødvendige. Sykepengene er en individuell rettighet og da er det

også rimelig at arbeidstaker kan miste denne dersom vedkommende ikke oppfyller det som er pålagt for å få ytelsen. Siden det ikke ble foreslått en karensdag eller reduksjon i sykepengerettighetene for øvrig, bør denne sanksjonen desto mer bli stående.

KS støtter videre at det presiseres i lovteksten at også manglende medvirkning i forhold til utarbeiding og gjennomføring av oppfølgingsplaner og deltakelse i dialogmøter, vil innebære et brudd på medvirkningsplikten etter folketrygdloven § 8-8. Gjeldende rett blir således kodifisert samtidig som det ikke foreligger tvil om at dette omfattes.

Vi forutsetter selvsagt at stans i sykepengeutbetalingen gjelder tilfeller hvor arbeidstaker har en plikt til å medvirke. Arbeidstaker kan etter folketrygdloven § 8-8 andre ledd ha en rimelig grunn til å ikke medvirke. Departementet eksemplifiserer hva som i en konkret vurdering kan anses som en rimelig grunn til å nekte medvirkning, og hva som ikke er det. KS legger til grunn at når det uttales at medisinske forhold kan være en legitim grunn for manglende oppfølging, må arbeidstaker dokumentere dette overfor Arbeids- og velferdsetaten. Praktisering av regelverket bør være mest mulig likt, forutsigbart og brukervennlig og myndighetene bør således på en hensiktsmessig måte sørge for at en slik likebehandling skjer i praksis.

Departementet uttaler i høringsnotatet at arbeidstaker skal ha varsel om stans av sykepengeutbetalingen, men dette er ikke foreslått i lovteksten.

KS mener det er mest hensiktsmessig med flere sanksjoner også overfor arbeidstaker; For eksempel først et varsel om at sanksjoner vil igangsettes om ikke arbeidstaker straks oppfyller sine medvirkningsplikter, så et gebyr på 20 % av månedslønnen og til slutt helt bortfall av sykepengene. På denne måten er det i alle fall større grunn til å tro at arbeidstaker også får sanksjoner som blir praktisert. Et eventuelt trinnvis sanksjonssystem overfor arbeidstaker bør være gjenstand for diskusjon i en arbeidsgruppe som nevnt ovenfor i punkt 1.

4.3 Sanksjoner overfor sykmelder

KS ser at dagens sanksjoner overfor sykmelder har vært så strenge at de i praksis har medført at den ikke har vært tatt i bruk. Gjeldende sanksjoner har kun vært å frata legen retten til å praktisere for trygdens regning eller retten til å utstede legeerklæringer. Det har således ikke vært et system med advarsler før disse sanksjonene tas i bruk, eller gebyrer for manglende deltakelse på dialogmøter eller lignende.

Sykmelder har i dag kun oppmøteplikt på dialogmøte 1, og vil etter forslaget også ha oppmøteplikt på dialogmøte 2. KS deler departementets vurdering om et trinnvis system med hensyn til sanksjoner overfor sykmelder. Som første reaksjon foreslår departementet at det ikke gis refusjon for utfylling av sykmeldingsblankett i 14 dager. Tapte refusjon utgjør 14 kroner per blankett, og innebærer et økonomisk tap på ca 200 kroner for en allmennlege i løpet av 14 dager. KS er ikke enig med departementet i at dette er en sanksjon som fortrinnsvis vil medføre større deltakelse fra legens side da dette er for lave beløp.

Etter tre perioder a 14 dager i løpet av et kalenderår med tap av refusjon (om lag 600 kroner), skal sykmelder etter forslaget ilegges et gebyr på om lag 10 000 kroner. Etter KS' vurdering bør det vurderes om sykmelder skal ilegges et gebyr på eksempelvis 2 000 kroner som første reaksjon for å ikke møte. En slik ordning vil medføre et mer balansert sanksjonssystem. Når

sykmelder har fått et visst antall slike gebyrer for unnlatt oppmøte, kan neste reaksjon være en utelukkelse av å utstede legeerklæringer i opptil ett år.

Selv om arbeidstaker og arbeidsgiver er de viktigste aktørene i oppfølgingsarbeidet i den første sykmeldingsperioden, er det hevet over enhver tvil at arbeidstaker og arbeidsgiver i noen saker ikke klarer å få arbeidstaker tilbake i helt eller delvis arbeid uten tidlig deltakelse fra sykmelder. Dette bør underbygges også gjennom sanksjonssystemet.

KS er enig i at de øvrige sanksjonsbestemmelsene overfor sykmelder videreføres, jf. punkt 5.2.3 i høringsnotatet. Videre er KS enig i at tiltakene for økt bruk av gradert sykmelding bør få tid til å virke før man vurderer eventuelle sanksjoner overfor sykmeldere som systematisk forslår hel framfor gradert sykmelding.

4.4 Sanksjoner overfor arbeidsgiver

Gebyret som etter *gjeldende rett* skal ilegges arbeidsgiver er et halvt rettsgebyr. Dersom arbeidsgiver etter purring og fortsatt frist fortsatt ikke utleverer oppfølgingsplanen, kan Arbeids- og velferdsetaten ilegge arbeidsgiver en tvangsmulkt på seks promille av grunnbeløpet i folketrygden (kr 454 per 1. mai 2010) per dag etter utløpet av den nye fristen, jf. folketrygdloven § 25-3 femte ledd.

Departementet foreslår i høringsnotatet at gebyret for hver unnlattelse skal være på om lag 5 000 kroner (om lag seks rettsgebyr). Dette er således en tolvdobling av dagens gebyr. Videre foreslås det at dersom arbeidsgiver ikke har utarbeidet oppfølgingsplan eller avholdt dialogmøte 1 innen tidspunktet for dialogmøte 2, skal arbeidsgiver ilegges et nytt gebyr på om lag 10 000 kroner (om lag 12 rettsgebyr) for hver av overtredelsene. KS mener det vil bli svært mye mer leservennlig om utkast til folketrygdloven § 25-3 femte ledd deles opp i tre ledd, eller deles inn i bokstav a), b) og c) slik som utkast til § 25-5 nytt tredje ledd.

KS har problemer med å se at sanksjonene er balanserte når sykmelder etter forslag til første reaksjon ikke har et økonomisk incitament til å følge opp sine plikter, mens arbeidsgiver og arbeidstaker (om sanksjonen blir fulgt opp) vil ha det. I tillegg er vi skeptiske til at det skal ilegges såpass høye gebyr når det mange ganger ikke er arbeidsgivers forhold som er årsak til at oppfølgingen ikke er gjennomført etter loven. Det kan bli ressurskrevende å dokumentere at det ikke har stått på arbeidsgiver, men at det er arbeidstaker eller lege som ikke følger opp sine plikter. En slik ressursbruk må ikke gå på bekostning av oppfølgingsarbeidet.

KS' medlemmer er generelt sett gode til å følge opp sine plikter til å utarbeide oppfølgingsplaner og avholde dialogmøter, og det antas dermed at det ikke vil bli så mange tilfeller der det vil bli nødvendig med et gebyr.¹ KS er imidlertid på generell basis bekymret for at forholdet mellom partene kan tilspisse seg dersom sanksjonene ikke føles balanserte, det blir for ressurskrevende å dokumentere at det ikke er hjemmel for å ilegge gebyr, eller det ikke er trygghet for at like tilfeller behandles likt. Det er imidlertid helt klart et behov for at enkelte arbeidsgivere i og utenfor kommunesektoren får en sanksjon som ikke kun er illusorisk, men som faktisk er av et slikt omfang at det oppleves som en reell sanksjon. Dette er således en vanskelig balansegang, men KS mener etter en helhetsvurdering at det i denne

¹ Se blant annet SINTEF Rapport nr. A11947, evaluering av IA-avtalen, 2009 og Arbeidstilsynets rapport undervisningsprosjektet (2010).

omgang er mer enn tilstrekkelig at gebyret økes til 3 000 kroner. Det foreslåtte gebyret på 10 000 kroner, bør heller settes til 6 000 kroner.

Arbeidsgiver skal ikke få noe varsel før første gebyrlegging for unnlatt oppfølging, slik at arbeidsgiver kan rette opp forholdet og således unngå et gebyr. Dette er en forskjellsbehandling i forhold til sanksjonen overfor arbeidstaker. Det er uheldig. Vi forstår dette slik at arbeidsgiver i forbindelse med dialogmøte 2 får dokumentere at det eventuelt ikke er arbeidsgivers forhold som har vært årsaken til unnlattelsene, slik at betaling av gebyrlegging for manglende utarbeidelse av oppfølgingsplan og innkalling til dialogmøte ikke skal skje før etter dialogmøte 2. For at dialogmøtet ikke skal få feil fokus, bør det opprettes rutiner/sjekkpunkter for hvordan en slik diskusjon/dokumentasjon skal foregå. I tillegg bør det vurderes en eventuell særlig klageordning for ilagte gebyrer.

Departementet foreslår at Arbeids- og velferdsetaten også kan sanksjonere arbeidsgiver for manglende deltakelse i dialogmøte 2 eller at arbeidsgiver ikke utleverer oppfølgingsplanen etter innkalling til dialogmøte 2. Gjeldende tvangsmulkt etter folketrygdloven § 25-3 på seks promille av grunnbeløpet i folketrygden (454 kroner per dag per 1. mai 2010) for hver dag fra planen skulle vært utlevert og til den blir det, samt for hver dag arbeidsgiver skulle stilt i dialogmøte 2 til arbeidsgiver møter etter ny innkalling, foreslås opprettholdt. KS har ikke innvendinger mot gebyrgrunnlaget eller –nivået, men vil bemerke at Arbeids- og velferdsetaten må være forpliktet til å kalle inn til nytt dialogmøte 2 så raskt som mulig, jf. etatens retningslinjer for gjennomføring av reglene.

KS har ikke noe imot at Arbeids- og velferdsetaten kan ilegge arbeidsgiver gebyr dersom det er åpenbart at oppfølgingspunktene ikke har hatt noe reelt innhold.

En medvirkende årsak til at Arbeids- og velferdsetaten per i dag knapt har benyttet sanksjonsmulighetene, er nok trolig manglende kapasitet til å følge opp manglende medvirkning fra sykmelder eller arbeidstaker, eller manglende oppfølging/tilrettelegging fra arbeidsgiver. KS er opptatt av at etaten må ha nok ressurser og tilstrekkelig gjennomføringsvilje, slik at det ikke avhenger av hvilket NAV-kontor arbeidstaker tilhører om en aktør blir ilagt en sanksjon eller ikke. Da vil så strenge sanksjoner som arbeidsgiver kan bli ilagt etter forslaget, slå svært urimelig ut. Det forutsettes således at endringene evalueres etter en viss tid for å se om det foreligger store avvik mellom kontorene.

Det er også problematisk at det ikke er tatt høyde for situasjoner hvor partene har arbeidet godt med oppfølgingen, men at det av en eller annen uforskyldt grunn ikke er blitt avholdt dialogmøte eller sendt oppfølgingsplan innen de respektive frister. Det kan være vanskelig for NAV å vurdere hvem av de tre involverte aktørene – sykmelder, arbeidsgiver eller arbeidstaker – som er mest skyld i at dialogmøtet ikke ble avholdt innen fristen. Skal flere ilegges sanksjon for sikkerhets skyld, eller ingen? Dersom NAV overhodet skal ha en mulighet til å sanksjonere likt etter loven, antas at det må være firkantede regler. Firkantede regler vil på den annen side medføre at uriktig aktør vil kunne få gebyr, noe som vil det forstyrre oppfølgingsarbeidet unødige mye og kunne forsinke tilbakekomst i arbeid for den sykmeldte. At det er manglende overholdelse av stoppunktene som skal være grunnlag for gebyr uten noe varsel eller lovfestet unntaksadgang, vil virke urimelig i det praktiske liv. I tillegg vil det kunne skape fronter mellom aktørene som eller ikke ville vært der. Dersom det er bevisst og gjennomgående overtredelse av oppfølgingsplikter, og det ikke er vist reell vilje til tilrettelegging, da bør en arbeidsgiver ilegges et gebyr. Dette er mer skjønnsmessig og derfor mer krevende for NAV, men det vil virke mindre forstyrrende på samarbeidet partene

imellom. Dette viser behovet for at sanksjonenes nivå og utforming gjennomgås nøyere enn i dette høringsnotatet før de vedtas i lovs form.

5. Arbeidsgivers tilrettelegging

Departementet redegjør i høringsnotatet for reglene om arbeidsgivers tilretteleggingsplikt. KS ønsker å kommentere en uttalelse i punkt 6.2.1 om at nødvendig omplassering etter arbeidsmiljøloven § 4-6 første ledd kan *"i noen tilfeller kreve nye formelle kvalifikasjoner som kan dekkes gjennom eksterne kompetansetiltak, eksempelvis arbeidsmarkedsopplæringskurs eller ordinær utdanning."* I punkt 6.2.3 uttaler departementet at arbeidsgiver plikter å gi den nødvendige opplæring for at arbeidstaker skal kunne utføre nye arbeidsoppgaver. Her eksemplifiseres ikke nærmere hva som ligger i *"nødvendig opplæring"*.

Arbeidsgivers tilretteleggingsplikt går ikke så langt som departementet her kan synes å mene. Arbeidstaker må være kvalifisert og egnet til arbeidet. Dersom arbeidstaker må ha arbeidsmarkedsopplæringskurs eller utdanning for å kunne fylle en stilling, kan arbeidstaker ikke sies å være kvalifisert. Ordlyden i arbeidsmiljøloven § 4-6 (1) korresponderer med ordlyden i arbeidsmiljøloven § 15-7 (2) om rett til passende stilling ved overtallighet. Om denne uttaler *Jakhelln, Henning i Oversikt over arbeidsretten 2004* s. 381 at forutsetningen for at et arbeid er passende, er at arbeidstakeren er kvalifisert for oppgaven, *"i alle fall etter en viss opplæring"*. KS sitt poeng her er at arbeidsgiver ikke er forpliktet til å tilby et ledig arbeid før arbeidstaker er blitt kvalifisert dersom det er nødvendig med mer enn en viss opplæring. Det er således først etter at arbeidstaker har gjennomgått en eventuell nødvendig utdanning gjennom en yrkesrettet attføring at et eventuelt ledig arbeid skal tilbys. KS ser imidlertid at arbeidsgiver i mange tilfeller legger til rette for utdanning, eksempelvis relevant praksis ved fagbrev m.v..

Arbeidsgiver har ikke plikt til å tilby midlertidig arbeid i påvente av en ledig passende stilling dersom det ikke er et *ledig* arbeid i denne midlertidige perioden. Det er litt uklart hva departementet mener om dette i siste avsnitt i punkt 6.2.3 og hva slags tidsperspektiv en ser for seg. Arbeidsgiver har heller ikke plikt til å *opprette* stillinger i midlertidige perioder, men KS er helt enig i at arbeidstaker skal tilbys også ledig midlertidig stilling i påvente av en eventuell ledig fast stilling.

6. Arbeidstakers medvirkning

Arbeidsgivers oppfølgings- og tilretteleggingsplikt går ikke lenger enn arbeidstakers medvirkningsplikt. KS vil understreke at arbeidstakers medvirkning er helt avgjørende for at arbeidstaker kan komme tilbake i arbeid etter sykmelding.

Med hilsen


Sigrun Vågeng


Per Kristian Sundnes