



Arbeidsdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

Vår dato 01.10.2010
Deres dato 01.07.2010
Vår referanse DM-302942
Deres referanse 201002607

Høring - forslag til endringer i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven

Vi viser til departementets brev datert 1. juli i år hvor man ber om synspunkter på forslag til endring i folketrygdloven og arbeidsmiljøloven for bedre og raskere oppfølging av sykmeldte. Dette er en oppfølging av fornyelsen av IA-avtalen og protokoll fra 24. februar 2010.

Næringslivets Hovedorganisasjon, NHO, er enig i at det er nødvendig med en raskere og bedre oppfølging av sykmeldte. NHO støtter derfor forslagene om å fremskynde frist for utarbeidelse av oppfølgingsplan fra seks til fire uker, og at dialogmøte i regi av arbeidsgiver skal avholdes innen sju uker.

NHO savner en vurdering av NAVs oppfølgingsrolle i høringsnotatet. Ved at oppfølgingsplan nå skal sendes sykmelder, styrkes samarbeidet mellom arbeidsplass og sykmelder, noe NHO er enig i. Imidlertid er tidsaksen fra tidlig tilrettelegging i virksomhet fram til NAVs dialogmøte 2 etter 6 måneder svært lang, og NAVs rolle fram til dette tidspunktet er ikke beskrevet.

Slik forslaget til kontroll og sanksjoner er fremstilt, kan ikke NHO støtte dem. Forslagene er usymmetrisk i forhold til partene, og konsekvensene kan svekke formålet om et tettere og sterkere samarbeid på arbeidsplassen for et inkluderende arbeidsliv. NHO foreslår derfor prinsipielt at sanksjoner utredes nærmere i samarbeid mellom partene før de finner sin endelige form. Subsidiært har vi merknader til enkeltforslagene, se punkt 5.3. Spesielt vil vi peke på endringsforslaget om tvangsmulkt som er svært urimelig, særlig overfor små bedrifter.

Nedenfor følger kommentarer til departementets vurderinger og forslag.

Stoppunkter/oppfølgingstidspunkter ved sykefravær (punkt 3.3)

Oppfølgingsplan

NHO er enig i at det er nødvendig med en raskere og bedre oppfølging av sykmeldte. Vi støtter derfor forslaget om å fremskynde frist for utarbeidelse av oppfølgingsplan fra seks til fire uker, ved at arbeidsmiljøloven § 4-6 tredje ledd endres som foreslått.

En god dialog mellom arbeidsgiver og arbeidstaker er av avgjørende betydning for å få på plass en oppfølgingsplan og legge til rette for at arbeidstaker kommer tidligere tilbake i arbeid. Arbeidsgiver har i tillegg behov for å kunne planlegge arbeidssituasjonen i arbeidstakers fravær.

Dialogmøte 1

Sykmelder har en sentral rolle for å forebygge lengre sykmeldinger. NHO er positiv til at oppfølgingsplanen sendes sykmelder, og at dialogmøte 1 avholdes etter sju uker. Dette vil gi sykmelder et godt grunnlag for å utarbeide en utvidet funksjonsvurdering etter åtte uker. NHO har erfart gjennom kontakt med medlemsbedrifter at sykmelder ikke har tilstrekkelig kjennskap til forholdene på arbeidsplassen. Tiltak som gir sykmelder økt kunnskap om arbeidsplassen kan bidra til økt bruk av gradert sykmelding etter åtte uker.

NHO støtter videre departementets forslag om at arbeidsgiver skal avholde dialogmøte 1 for alle sykmeldte, også de med gradert sykmelding. Dette er viktig for å styrke arbeidstakers aktivitetsplikt i arbeidet for nærvær til arbeidsplassen.

NHO støtter departementets forslag om å endre arbeidsmiljøloven slik at sykmelder skal delta i dialogmøte 1, med mindre arbeidstaker ønsker det eller det ikke anses hensiktsmessig. NHO støtter i den forbindelse at berørte myndigheter og berørte fagmiljøer utarbeider faglig støtte/veiledning for sykmeldingsarbeidet.

NHO støtter forslaget om at tillitsvalgt/verneombud kan delta på dialogmøtet dersom arbeidstaker ønsker det. Det er videre naturlig å videreføre dagens ordning med at bedriftshelsetjenesten også deltar i dialogmøter på arbeidsplassen.

NHO er enig i at partene må utvise fleksibilitet i hvor og hvordan dialogmøtene skal avholdes, og at det ikke er hensiktsmessig å lovfeste krav dette.

NHO støtter forslaget om å oppheve bestemmelsen i arbeidsmiljølovens § 4-6, fjerde ledd siste punktum, om at arbeidsgiver skal gi skriftlig melding om dialogmøte 1 til arbeids- og velferdsetaten.

Dialogmøte 2

Det er lang tid mellom dialogmøte 1 og 2. NHO støtter derfor å lovfeste i folketrygdloven at Arbeids- og velferdsetaten, arbeidstaker, arbeidsgiver eller sykmelder kan ta initiativ til dialogmøte 2 på et tidligere tidspunkt. Hver av partene bør ha et selvstendig ansvar for å ta et slikt initiativ der medisinske eller andre forhold tilsier at dialog er nødvendig for å finne frem til løsninger.

Sykmelder bør delta i dialogmøte 2, på samme måte som i dialogmøte 1, det vil si med mindre arbeidstaker ikke ønsker det eller det ikke anses hensiktsmessig. Departementets forslag om å samle legens deltakelse i dialogmøter i folketrygdlovens § 25-5 for oversiktens skyld er ryddig.

Departementets forslag til innkalling, frist, hensikten med møtet og drøfting av videre muligheter tiltres. Muligheten for sanksjoner, kommer vi tilbake til under punktet om sanksjoner. Videre at alle sykmeldte som hovedregel skal innkalles, og at unntakene departementet foreslår skal tolkes strengt.

NHO støtter forslaget om å endre folketrygdlovens § 8-7 sjuende ledd, slik at arbeidsgiver senest en uke før dialogmøte 2 skal avholdes, plikter å sende oppfølgingsplanen til Arbeids- og velferdsetaten. Samtidig bør NAV ha en generell hjemmel til å kreve oppfølgingsplanen utlevert, som foreslått i høringen.

Også NHO vil understreke betydningen av at arbeidsrettede tiltak blir vurdert i dialogmøte 2 og at NAV tar ansvar for dette. Videre at NAV følger opp vurderinger og tiltak i etterkant.

Dialogmøte 3

Det er viktig at partene kan vurdere et dialogmøte 3, både i og utenfor dialogmøte 2, i de tilfellene det anses hensiktsmessig for å få til gode løsninger og unngå overgang til varige trygdeytelser. Sykmelder bør også delta ved slike dialogmøter.

Aktiv sykmelding (punkt 4.3)

Analyser viser at ordningen med aktiv sykmelding ikke har bidratt til at arbeidstakeren har kommet raskere tilbake til arbeidet, slik formålet var. Tvert om har personer med aktiv sykmelding kommet senere tilbake i ordinært arbeid. Dette er ikke i tråd med ny IA-avtale om aktivisering og nærvær, og NHO kan støtte at aktiv sykmelding avvikles, og at tiltakene, for å nå målene i ny IA-avtale rettes inn mot et tydeligere bidrag fra sykmelder, mer tilrettelegging fra arbeidsgiver i form av gradert sykmelding og ansvarlig medvirkning fra arbeidstaker.

Kontroll og sanksjoner (punkt 5.3)

Det er grunn til å understreke at arbeidsgivere tar et betydelig samfunnsansvar i arbeidet for å redusere sykefraværet. Bedriftene tar ansvaret for å følge opp alt sykefravær, også det som skyldes forhold utenfor arbeidslivet. I tillegg bærer bedriftene en betydelig del av kostnadene ved fravær, foruten at fravær fra arbeidsplassen representerer et produktivitetstap og redusert lønnsomhet for hver enkelt bedrift.

For å sikre god og effektiv samhandling mellom arbeidsgiver, arbeidstaker, sykmelder og NAV, er det viktig at kravene til hver enkelts innsats og ansvar oppleves som balanserte. Det er god oppfølgingskultur og holdningsendringer som bør være retningsgivende for valg av virkemidler.

De fleste private virksomheter i Norge er små. Av om lag 173 000 arbeidsgivere i Norge, har tre fjerdedeler færre enn ti ansatte. Tilsvarende har 80 prosent av NHOs medlemsbedrifter mindre enn 20 ansatte. De administrative ressursene i små bedrifter er begrenset og vi erfarer at det ofte tilrettelegges i dialog mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, uten at det nødvendigvis materialiseres i skriftlige oppfølgingsplaner. I utforming av sanksjoner må myndighetene også vurdere hva som skjer i praksis og ikke utelukkende forholde seg til skriftlige dokumentasjon i vurdering av om arbeidsgiverne gjør sin plikt.

Varsling før eventuelle sanksjoner iverksettes bør være obligatorisk.

Da Ot.prp. nr. 48 (2003-2004) ble vedtatt var det en erkjennelse av behovet for aktiv medvirkning fra sykmelder og den sykmeldte så vel som arbeidsgiver. Det ble fremhevet at trygdeetatens i tiden fremover burde ta i bruk de sanksjonsmulighetene som fantes. Det er gått sju år siden dette ble vedtatt, med klar adressering av trygdeetatens rolle i å virkeliggjøre sanksjonene. I denne perioden er arbeidsplassens oppfølgingsansvar betydelig forsterket. Det er ikke beskrevet eller problematisert i høringsbrevet hvorfor NAV ikke har tatt i bruk sanksjonene.

Overfor arbeidstaker

Arbeidslivet legger hovedansvaret for å skaffe seg arbeid på arbeidstaker. På samme måte må arbeidstaker ha et hovedansvar for å komme seg tilbake i arbeid etter sykdom. Det er således naturlig og nødvendig at manglende medvirkning til utarbeiding og gjennomføring av oppfølgingsplaner og deltakelse på dialogmøter kan være brudd på medvirkningsplikten i folketrygdlovens § 8-8. Det bør som departementet foreslår presiseres i lovteksten.

Bestemmelsen om stans av sykepenger er en streng sanksjon, men nødvendig all den tid individet gis rett til en ytelse fra fellesskapet gjennom folketrygden. Dette er helt uavhengig av sykefraværdebatten og avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv.

I følge Arbeids- og velferdsetaten er sanksjonsbestemmelsen lite benyttet, hvilket må antas å henge sammen med strengheten. Det er imidlertid naturlig at NAV vurderer videre sykepengeutbetaling i forbindelse med dialogmøte 2, og eventuelt 3, og at dette inngår som en del av innkallingen og hensikten med møtet.

Det bør også være anledning for arbeidsgiver å kunne vurdere sykepengeutbetalingen i forbindelse med dialogmøte 1, dersom arbeidstaker ikke medvirker til utforming av oppfølgingsplan eller deltakelse i dialogmøte 1, og melde fra til Arbeids- og velferdsetaten.

En mer praktisk konsekvens av manglende medvirkning, er som departementet skriver, at arbeidsgiver kan tenkes å ha saklig grunn til å si opp arbeidstaker etter arbeidsmiljølovens § 15-7. For å synliggjøre betydningen av arbeidstakers medvirkningsansvar bør departementet vurdere å presisere dette, eksempelvis i arbeidsmiljølovens § 15-8.

Overfor arbeidsgiver

Departementet skriver innledningsvis at Arbeids- og velferdsetaten i liten grad har benyttet sanksjonsmulighetene etter folketrygdloven overfor arbeidsgiver. De har utarbeidet et purregime knyttet til innsending av oppfølgingsplan, men ikke etablert rutiner for bruk av sanksjonsmidlene.

Til tross for at sanksjonene ikke er tatt i bruk, foreslår departementet å heve gebyret etter folketrygdlovens § 25-3 femte ledd fra et halvt til seks rettsgebyr. I tillegg foreslås gebyr å gjelde for hver unnlattelse av henholdsvis oppfølgingsplan og dialogmøte.

I tillegg foreslår departementet å ilegge ytterligere et nytt gebyr dersom oppfølgingsplanen ikke er utfylt eller dialogmøte fortsatt ikke er avholdt innen tidspunktet for dialogmøte 2, samt også gebyr for manglende deltakelse i dialogmøte 2.

Dette er en svært sterk, og ensidig, utvidelse av sanksjonsapparatet mot arbeidsgiver. Etter NHOs vurdering er det for sterkt og for usymmetrisk, slik at det virker mot sin hensikt og ikke fremmer samarbeid og oppslutning om IA-arbeidet.

I kombinasjon med departementets forslag om å samle avklaringen av sanksjoner til dialogmøte 2, fremmes ikke målet om god oppfølging og riktige holdninger. Sanksjonene er for sterke, kommer for seint og blir mer en straff enn en pådriver for aktivitet og ansvarlighet. Samlingen av sanksjonene gis heller ikke tilstrekkelig legitimitet gjennom at det er enklere og mer oversiktlig for Arbeids- og velferdsetaten.

Det er et mål for NHO at alle virksomheter i alle sektorer skal ta sin del av ansvaret. Den mest hensiktsmessige veien å gå må være å ta i bruk de sanksjonene som allerede finnes, og innarbeide disse i de purrerutinene som er etablert.

Dersom det skal sanksjoneres for manglende deltakelse i dialogmøte 1 og 2, bør dette i så fall gjelde alle involverte parter; arbeidstaker, sykmelder og arbeidsgiver.

Tvangsmulkt i form av dagbøter står under noen omstendighet ikke i forhold til de omstendigheter den er ment å forhindre.

NHO er enig i departementets syn om at det er de formelle kravene som vurderes. At oppfølgingen har tilstrekkelig innhold er naturlig gjenstand for evaluering i dialogmøtene.

Overfor sykmelder

NHO er i det alt vesentlige enige i departementets forslag til sanksjoner ovenfor sykmelder. Forslagene er som departementet skriver, tydelige signaler om betydningen av sykmelders medvirkning, og så mild at den ikke får særlig økonomiske konsekvenser.

Forslaget om at sykmelder midlertidig kan utelukkes fra å utstede legeerklæringer henger strukturelt, om enn ikke økonomisk, godt sammen med at arbeidstaker kan miste retten til sykepenger.

NHO er opptatt av at sykmelder i størst mulig grad skal utøve en enhetlig praktisering av sykmeldingsinstituttet, all den tid sykmelder, i tillegg til den medisinske vurderingen, kan fritta en arbeidstaker fra arbeidsplikten.

Åpenhet og innsyn gjennom god statistikk kan bidra til å styrke forståelse for og kunnskapen om årsaker til fravær og varigheten av fravær. God faglig støtte og veiledning for sykmeldingsarbeidet er viktige tiltak i denne sammenheng.

Arbeidsgivers tilrettelegging (punkt 6)

Tilrettelegging for personer med redusert funksjonsevne er riktig vei å gå for et redusert sykefravær og et mer inkluderende arbeidsliv. De aller fleste situasjoner med redusert funksjonsevne, vil være forbigående og enkle å tilrettelegge for.

NHO mener at departementet går lenger i beskrivelsen av arbeidsgivers tilretteleggingsplikt enn det som følger av gjeldende rett og juridisk teori. Vi legger til grunn at det ikke er departementets mening å foreslå materielle endringer i tilretteleggingsplikten, slik det fremgår i innledningen til kapittel 6.

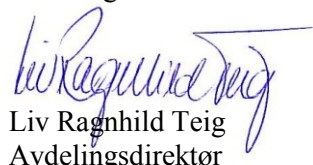
- *Varig behov.* I høringsnotatet med henvisning til § 4-6 hevdes det blant annet: ”I de tilfeller der arbeidstaker varig vil være avhengig av tilrettelegging, plikter arbeidsgiver å gjennomføre mer omfattende tilretteleggingstiltak.” Her mener NHO at fremstillingen i høringsnotatet utvider arbeidsgivers tilretteleggingsplikt etter arbeidsmiljølovens § 4-6. Tilretteleggingsplikten er ikke absolutt, men det ”skal foretas en konkret helhetsvurdering der virksomhetens art, størrelse, økonomi og arbeidstakerens forhold må veies opp mot hverandre”, jfr. Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) s. 105.
- *Størrelse.* Bedriftens størrelse vil ikke automatisk øke omfanget av muligheter for tilrettelegging. Mulighet til tilrettelegging må også veies opp mot driftshensyn, ved

tilrettelegging for gradert sykmeldte, seniorer og gravide, må den enkelte arbeidsgiver vurdere volum av tilrettelegging opp mot hensyn til drift av virksomheten. Et eksempel kan være et busselskap med mange ansatte men med få funksjoner ut over busskjøring, noe som vil begrense hvor mange sjåfører som kan omplasseres.

- *Virksomhetens art.* Det vil være virksomheter der tilrettelegging ikke er mulig til tross for en begrenset redusert funksjonsevne hos arbeidstakeren, for eksempel kombinasjonen smittsom sykdom som salmonella og næringsmiddelproduksjon, tilrettelegging for anleggsarbeid i et annet geografisk distrikt enn bopel, sikkerhetskrav i fly, tog og busstransport og oljeindustri.
- *Kvalifikasjon.* Arbeidstaker må være kvalifisert og egnet til alternativt arbeid ved vurdering av mulighet for tilrettelegging. Dersom arbeidstaker må ha arbeidsmarkedsopplæring eller utdanning for å fylle en stilling, kan ikke arbeidstaker sies å være kvalifisert.
- *Opprette ny stilling.* Arbeidsgiver har ikke plikt til å opprette stillinger i midlertidige perioder i påvente av at andre arbeidsmuligheter skal dukke opp.

NHO vil understreke at arbeidsgivers mulighet for oppfølging og tilrettelegging kan begrenses dersom arbeidstaker ikke oppfyller sin medvirkningsplikt.

Hilsen
NÆRINGSLIVETS HOVEDORGANISASJON
Avdeling Arbeidsliv



Liv Ragnhild Teig
Avdelingsdirektør