

# Høringsnotat – tilskudd til ekspertbistand

28. juni 2019

## 1. Innledning

IA-avtalen 2019–2022 omfatter hele det norske arbeidslivet. Arbeidsplassen er hovedarenaen for IA-arbeidet. Det overordnede målet for IA-samarbeidet er å skape et arbeidsliv med plass til alle gjennom å forebygge sykefravær og frafall og på denne måten bidra til å øke sysselsettingen. I IA-avtalen for perioden 2019 til 2022 er det avtalt at det skal etableres et tilskudd til ekspertbistand:

«For å støtte opp under arbeidet med å forebygge og redusere sykefravær på den enkelte arbeidsplass, skal det opprettes et tilskudd til ekspertbistand i enkeltsaker med lange og/eller hyppig gjentakende sykefravær. Tilskuddet begrenses til situasjoner hvor dokumenterte bedriftsinterne tiltak og andre offentlige støtteordninger er utprøvd, og hvor arbeidsgiver, NAV Arbeidslivssenter og den enkelte arbeidstaker er enige om at det er hensiktsmessig med ekstern ekspertbistand for å finne løsninger».

Som det fremgår av avtalen skal tilskuddet gis

1. Ved lange og/eller hyppig gjentakende sykefravær,
2. Der bedriftsinterne tiltak og andre offentlige støtteordninger er utprøvd, og
3. Der arbeidsgiver, arbeidstaker og NAV Arbeidslivssenter er enige om at det er hensiktsmessig

I IA-avtalen er det lagt til grunn en økonomisk ramme for tilskuddsordningen på 50 mill. kroner årlig i perioden 2019-2022.

## 2. Formålet med ordningen

Tilskudd til ekspertbistand skal benyttes i enkeltsaker med lange og/eller hyppig gjentakende sykefravær for å støtte opp under målene i IA-avtalen med å forebygge og redusere sykefravær på den enkelte arbeidsplass.

Det følger av IA-avtalen at tilskuddet skal benyttes i enkeltsaker. Ekspertbistand kan brukes i sykmeldingsperioden, men også mellom sykmeldingsperioder, der hvor disse forekommer hyppig. Tilskuddet skal kunne utløses i de tilfellene der fraværet ikke blir løst gjennom ordinær oppfølging av sykefraværet i samarbeid mellom arbeidsgiver og arbeidstaker eller ved bruk av andre tiltak og støtteordninger som er tilgjengelige. Hensikten er at en ekspert skal kunne bidra til løsning av det aktuelle problemet som leder til sykefravær.

## 3. Hva menes med lange og/eller hyppig gjentakende sykefravær?

Ekspertbistand skal gis ved lange og/eller hyppig gjentakende sykefravær. Langvarig sykefravær kan ses i ulike perspektiver. I noen tilfeller vet man at sykefraværet kommer til å bli langvarig allerede tidlig i sykefraværsløpet. I disse tilfellene bør fraværet kunne behandles som om det allerede er langvarig. Videre skal det legges opp til at bedriftsinterne tiltak og

andre offentlige støtteordninger skal være utprøvd eller vurdert før ekspertbistand kan iverksettes. Når relevante virkemidler er gjennomført eller vurdert, kan det argumenteres for at det har gått tilstrekkelig med tid. Arbeids- og velferdsetaten innkaller til dialogmøte 2 senest etter 26 uker. Sykefravær med varighet på 26 uker vil normalt kunne anses som langvarig fravær. Likevel vurderes det at langvarig er et relativt begrep, som også vil måtte ses i sammenheng med årsaken til fraværet.

Også ved gjentakende fravær legges det til grunn at arbeidsgiver og arbeidstaker er nærmest til å vurdere dette. For at det skal kunne anses som gjentakende må arbeidstakeren ha hatt slikt fravær flere ganger enn én. Eksempler på gjentakende sykefravær kan være arbeidstakere som bruker opp alle egenmeldingsdagene sine uten at man helt forstår årsaken, arbeidstakere som står på venteliste til videre utredning av helsen eller arbeidstakere som er sykmeldt hyppig, uten at sykefraværet følger noe klart mønster.

Departementet mener at arbeidsgiver og arbeidstaker er nærmest til å vurdere hvorvidt sykefraværet har vært langvarig og gjentakende. Deres vurdering bør derfor tillegges stor vekt. Grensen vil også følge naturlig av at bedriftsinterne tiltak og andre offentlige støtteordninger skal være vurdert. Når alt annet er prøvd, kan det argumenteres for at det har gått tilstrekkelig med tid.

For å sikre at ekspertbistand blir brukt der det er hensiktsmessig, mener departementet at kriteriet med "langvarig og/eller hyppig gjentakende" sykefravær skal vurderes skjønnsmessig av Arbeids- og velferdsetaten. Det er naturlig at denne skjønnsvurderingen tar utgangspunkt i arbeidsgivers og arbeidstakers vurdering av om bedriftsinterne tiltak er utprøvd eller vurdert i kontekst til øvrige relevante problemstillinger knyttet til sykefraværssituasjonen.

#### **4. Hvem er en ekspert og hva er ekspertbistand?**

Når en person er sykmeldt over lang tid til tross for behandling, tilrettelegging fra arbeidsgiver og innsats fra Arbeids- og velferdsetaten, kan det være fordi man ikke har funnet den underliggende årsaken til sykefraværet eller man har oversett nyttige tiltak. En ekspert er en person som kan bistå i den konkrete situasjonen og som gjennom samtaler med arbeidstaker, arbeidsgiver og en vurdering av det konkrete arbeidsmiljøet skal forsøke å finne årsaken til sykefraværet og hvorfor det er langvarig og/eller hyppig med sikte på å finne en løsning.

Ekspertbistand kan for eksempel være å:

- Bistå arbeidstaker og arbeidsgiver, i en uhensiktsmessig arbeidssituasjon som kan medføre sykefravær, med å se nye muligheter
- Gjennomføre en arbeidsplassvurdering
- Bistå i saker hvor det kan ligge konflikt eller opplevelse av konflikt til grunn
- Bistå når arbeidstaker og arbeidsgiver er rådvile, og ikke vet hva mer som kan gjøres

Eksperten skal foreslå tiltak som kan hjelpe arbeidstakeren i å utføre sitt arbeid eller utføre annet arbeid for samme arbeidsgiver. Departementet mener det primære målet med ekspertbistand er tilbakeføring av den sykmeldte til det samme arbeidsforholdet. I slike tilfeller skal ekspertbistanden foregå i tilknytning til og med sikte på full tilbakeføring til dette arbeidsforholdet. Ordningen med ekspertbistand kan også benyttes til å kartlegge kompetanse og ferdigheter hos den arbeidstakere, som grunnlag for tilpasning av arbeidsoppgaver i virksomheten, eventuelt etablere grunnlag for inkludering i ny virksomhet.

Departementet mener et mulig utfall av bruk av ekspertbistand også må kunne være at den sykmeldte går over til arbeid for en annen arbeidsgiver. Dette fordi det for noen ansatte vil være riktig ved langvarig og/eller hyppig gjentakende sykefravær å bytte arbeidsgiver for å kunne stå i arbeid over tid.

Det kan være hensiktsmessig at eksperten jobber tett opp mot tilbudet fra helsetjenesten. Samtidig bør ikke ekspertbistand ta over ansvar som ligger inn under helsetjenestens ansvarsområde. Ekspertbistand kan brukes til å avdekke helseutfordringer, som kan gi raskere tilbakeføring til arbeidslivet, men bør etter departementets vurdering ikke benyttes til medisinsk behandling.

Ekspertens kompetanse kan variere, ut fra arbeidsgivers og arbeidstakers konkrete situasjon. Eksperten må i utgangspunktet ha en offentlig godkjent utdanning, kompetanse eller autorisasjon på sitt område. Selv om en ekspert ikke skal behandle, kan den for eksempel være psykolog, ergoterapeut, fysioterapeut, ekspert på konflikthåndtering eller ekspert på personlig omstilling. Eksperten bør ha kompetanse på relasjonen mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, arbeidstaker og kolleger og/eller arbeidstaker og arbeidsoppgavene.

Departementet mener eksperten i mange tilfeller må kunne si noe om hvordan man kan bygge relasjoner som virker helse- og jobbfremmende. Eksperten bør kunne gå «dypt inn» i muligheter for tilrettelegging. Dette kan for eksempel handle om avklaring og tilrettelegging for personer med nedsatt hørsel, kognitive funksjonstap eller redusert motorikk. Videre må eksperten kunne gå inn i diffuse og vanskelige saker og i saker hvor de involverte ikke forstår hva som egentlig er problemstillingen. Vedkommende bør ha evnen til å se alt i kontekst, og å se helhetsbildet. Eksperten bør kunne gjøre et grundig kartleggingsarbeid. En ekspert bør ha god kjennskap til det offentlige og private hjelpeapparatet.

Arbeidsplassvurdering ved fysioterapeut og ergoterapeut kan etter departementets vurdering også inngå i ordningen med ekspertbistand. Målet med arbeidsplassvurdering er å benytte kvalifisert personell til å forebygge eller redusere sykefravær. En arbeidsplassvurdering inneholder en funksjonsundersøkelse av en person som trenger vurderingen, og et besøk på arbeidsplassen for å vurdere mulig tilrettelegging. Målet med tilretteleggingen er at arbeidstakeren kan begynne i arbeid igjen helt eller delvis, eller å forebygge sykefravær.

Etter departementets vurdering skal eksperten kunne tilby kartlegging av muligheter og begrensninger knyttet til arbeidsforholdet og løsningsrettet bistand for å finne frem til aktuelle arbeidsoppgaver. Bistanden bør baseres på råd og veiledning. Det faglige innholdet skal

bidra til å styrke den sykmeldtes egne ressurser og muligheter for tilbakeføring til det samme arbeidsforholdet. Den sykmeldte skal gis bistand til å mestre arbeidssituasjonen i en tilbakeføringsfase og ved behov veiledes for å finne strategier for å fungere i arbeidslivet til tross for sykdom og skade. Bistand fra eksperten skal primært gis på arbeidsplassen og støtte opp under samhandlingen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Ekspertbistanden skal likevel avgrenses mot andre offentlige støtteordninger, jf. pkt. 7 nedenfor.

## **5. Hva skal eksperten levere**

Departementet mener eksperten skal avgi en rapport, som beskriver årsaken til sykefraværet, og foreslå tiltak for tilbakeføring til samme arbeid eller til annet arbeid hos samme eller annen arbeidsgiver.

Målet er at rapporten skal være et verktøy for arbeidsgiver og arbeidstaker. Partene bør sammen ha ansvaret for å utforme en bestilling til eksperten. Konklusjoner fra rapporten som får konsekvenser for arbeidsgivers oppfølging av den ansatte bør nedfelles i arbeidstakers oppfølgingsplan.

Departementet mener det ikke er nødvendig med en mal for rapporten. Det vil være stor variasjon i type saker. I stedet bør det defineres noen faste rapporteringspunkter som skal omtales i rapporten. Disse punktene kan for eksempel være konkrete mål for veien fremover, anbefaling av aktiviteter eller anbefaling av andre instanser som vil kunne hjelpe arbeidstaker og arbeidsgiver med å nå målet med å få arbeidstaker tilbake i arbeid.

Det bør være kontakt mellom arbeidsgiver, den sykmeldte og eksperten ved tiltakets begynnelse og ved tiltakets slutt for å forankre videre oppfølging av den sykmeldte. Det kan være kontakt oftere ved behov. Det kan også være aktuelt å ha kontakt med arbeidsgiver for å forankre tilbakeføring til arbeidsforholdet i virksomheten.

I tillegg bør det være føringer for hva som ikke skal fremkomme i bestillingen samt i ekspertens rapport, basert på hensyn til arbeidstakers personvern.

## **6. Forholdet til arbeidsgivers tilretteleggingsplikt**

Det følger av arbeidsmiljøloven § 4-6 at arbeidsgiver har et ansvar for å tilrettelegge for sykmeldte arbeidstakere "så langt det er mulig". Det er ingen plikt til å opprette en ny stilling, men utgangspunktet er at tilretteleggingsplikten er vidtgående. Hvor langt tilretteleggingsplikten går, må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Det følger av forarbeidene at det skal foretas en konkret helhetsvurdering, der virksomhetens art, størrelse, økonomi og arbeidstakers forhold må veies opp mot hverandre.

Tilretteleggingsplikten kan omfatte for eksempel anskaffelse av teknisk utstyr eller annen teknisk eller praktisk tilrettelegging. Det kan også være endringer i rutiner, arbeidstid eller arbeidsoppgaver. Dersom det ikke viser seg mulig å tilrettelegge slik at arbeidstaker kan fortsette i sitt vanlige arbeid, skal arbeidsgiver vurdere omplassering/overføring til annet arbeid.

Arbeidsgiver har etter arbeidsmiljøloven § 3-3 plikt til å "*knytte virksomheten til en bedriftshelsetjeneste godkjent av Arbeidstilsynet når risikoforholdene i virksomheten tilsier det.*" Departementet mener arbeidsgivere som har bedriftshelsetjeneste må ha benyttet seg av de tjenestene som den konkrete bedriften benytter hos BHT før de søker om ekspertbistand.

BHT kan ha mye kompetanse som det er vanskelig å finne andre steder. En leverandør av BHT-tjenester bør derfor bare kunne levere ekspertbistand dersom bistanden ligger utover det BHT-leverandøren normalt ville tilbudt i bedriften.

## **7. Forholdet til "andre offentlige støtteordninger"**

Tilskudd til ekspertbistand skal ikke benyttes til tilrettelegging eller hjelpemidler som kan dekkes etter folketrygdlovens § 10-5 om stønad til bedring av funksjonsevnen. Tiltak fra NAV Hjelpemiddelsentral bør være vurdert der hvor dette kan være hensiktsmessig.

Bistanden fra eksperten skal være avgrenset fra tjenestene spesialisthelsetjenesten eller kommunehelsetjenesten utfører. Helsetjenesten har tjenester som tangerer eller overlapper med tjenester som ekspertbistanden kan utføre. Tilskuddet til ekspertbistand skal ikke benyttes til behandling.

Arbeidsmarkedstiltak skal være vurdert, herunder avklaringstiltaket, oppfølgingstiltaket, mentortiltaket, arbeidsrettet rehabilitering, inkluderingstilskuddet og ordningen med funksjonsassistanse. Opplæring i forkant av et jobbtilbud vil kunne dekkes gjennom opplæringstiltaket.

Behov for tilrettelegging ved hjelp av assistanse over tid som ivaretas gjennom de eksisterende ordningene lese- og sekretærhjelp for blinde og svaksynte og tolkehjelp for hørselshemmede, jf. folketrygdloven § 10-7, kommer ikke inn under ordningen med ekspertbistand.

Relevant kompetanse internt i Arbeids- og velferdsetaten, for eksempel NAV Arbeidsrådgivning, skal også ha blitt vurdert før ekspertbistand kan iverksettes.

## **8. Arbeidstakers plikter**

Arbeidstaker har på sin side en plikt til aktivt å medvirke til å skape et godt og sikkert arbeidsmiljø, jf. arbeidsmiljøloven § 2-3. Dette innebærer en plikt til å medvirke ved utarbeiding og gjennomføring av oppfølgingsplaner ved helt eller delvis fravær fra arbeidet på grunn av sykdom, og til å delta i dialogmøte ved sykefravær etter innkalling fra arbeidsgiver.

Medarbeiders medvirkningsplikt skal være fulgt opp og dokumentert før ekspertbistand kan iverksettes.

## 9. Når kan tilskuddet gis?

Tilskudd til ekspertbistand kan gis når arbeidsgiver har oppfylt sin tilretteleggingsplikt og andre offentlige støtteordninger er vurdert eller utprøvd, og medarbeider har fulgt opp sin medvirkningsplikt. Arbeids- og velferdsetaten avgjør om forutsetningene for å tildele tilskuddet er oppfylt.

I IA-avtalen er det lagt opp til at det er NAV Arbeidslivssenter som skal forvalte ordningen med ekspertbistand. NAV Arbeidslivssenter er ikke nødvendigvis inne i enkeltsaker om sykefravær. Etter departementets vurdering bør ordningen derfor knyttes til Arbeids- og velferdsetaten. Videre har Arbeids- og velferdsdirektoratet etter departementets vurdering ansvaret for å organisere etatens innsats, herunder forvaltningen av ordningen med ekspertbistand.

Arbeidsgiver, arbeidstaker og Arbeids- og velferdsetaten skal være enige om at ekspertbistand er hensiktsmessig. Krav om enighet innebærer at Arbeids- og velferdsetaten har blitt involvert forut for at søknad sendes og har vurdert at forutsetningene for å tildele tilskudd er oppfylt og at ekspertbistand kan være et hensiktsmessig virkemiddel. Den sykmeldte må samtykke til at ekspertbistand bør iverksettes. Arbeidsgiver søker om ekspertbistand og må få innvilget dette før bistanden igangsettes.

Tilskuddet kan benyttes til å dekke kostnader til ekspertbistand, råd og veiledning rettet mot både arbeidsgiver og den sykmeldte.

Det foreslås at ekspertbistand kan brukes i sykmeldingsperioden, men også mellom sykmeldingsperioder, der hvor disse forekommer hyppig.

## 10. Tilskuddet

Departementet foreslår at tilskuddet utformes som en refusjonsordning. Det legges opp til at arbeidsgiver anskaffer og betaler for tjenesten og får utgiftene refundert av Arbeids- og velferdsetaten, begrenset oppad til et maksimalbeløp. En slik refusjonsordning vil etter departementets vurdering blant annet gi større fleksibilitet i hvilke tjenester som kan benyttes, hvilke fagpersoner/fagmiljøer som kan levere tjenesten og større mulighet for lokal tilpasning.

Etter departementets vurdering bør det være en maksimalsats for tilskudd til ekspertbistand. Satsen må ta høyde for timeprisene for den type kvalifisert bistand som er aktuell i ordningen med ekspertbistand. Det må tas høyde for forberedelser, møter med arbeidstaker/arbeidsgiver på den aktuelle arbeidsplassen og utarbeiding av rapport.

Taket på tilskuddsbeløpet bør ikke settes for lavt. Det foreslås at det gis et tilskudd begrenset oppad til et maksimalt tilskuddsbeløp angitt av departementet. Departementet foreslår et maksimalbeløp på i størrelsesorden 20 000 kroner.

Tilskuddet bør benyttes i saker der det er grunn til å tro at ekspertbistand kan bidra til en avklaring av situasjonen. Det vurderes som lite hensiktsmessig å begrense varigheten. Arbeidsgiver og arbeidstaker, i samarbeid med eksperten, er nærmest til å gjøre en god vurdering av hvilket tidsrom det er hensiktsmessig å gi ekspertbistand over. Med et tak på tilskuddsbeløpet vil Arbeids- og velferdsetaten ha kontroll over utgiftene, og det anses dermed ikke nødvendig å begrense varigheten. Dette bidrar til å gjøre ordningen ubyråkratisk og fleksibel for arbeidsgiverne.

Tilskuddet dekker arbeidsgivers utgifter til ekspertbistand. Dette innebærer ekspertens timepris, herunder også reiseutgifter, kost og losji dersom det er behov for overnatting. I tillegg kan også timepris i forbindelse med forberedelse og rapportering dekkes. Det kan ikke gis tilskudd utover den rammen som arbeidsgiveren er tildelt, eller til dekning av andre utgifter enn de som er nevnt her. Dersom utgiftene til ekspertbistand overstiger maksimalsatsen kan arbeidsgiver dekke det overskytende.

Departementet mener det bør være mulig for arbeidsgiver å få utbetalt hele tilskuddet på en gang. Det vil for eksempel kunne være nødvendig om arbeidsgiver har avtalt en pakkepris med eksperten. Det bør også være mulighet for arbeidsgiver å kreve sine utgifter dekket fortløpende.

Det følger av EØS-avtalen artikkel 61(1) at offentlig støtte til næringsvirksomhet i utgangspunktet er forbudt. Departementet vurderer det slik at tilskuddet til ekspertbistand vil anses som statsstøtte som omfattes av forbudet i artikkel 61(1). Tilskuddet kan derfor bare gis dersom det kommer inn under ett av unntakene fra forbudet mot statsstøtte. EØS-avtalen artikkel 59(2) gir et unntak for støtte som gis til tjenester av allmenn økonomisk betydning. Departementet vurderer det slik at tilskudd til ekspertbistand kan anses som en tjeneste av allmenn økonomisk betydning, og det legges derfor opp til at tilskuddet skal gis innenfor de rammene som følger av EU kommisjonens beslutning 2012/21/EU. Forskriften er derfor utformet slik at tilskuddet vil komme inn under rammene av denne beslutningen.

Refusjonen må utbetales innenfor regelverket for økonomistyring i staten.