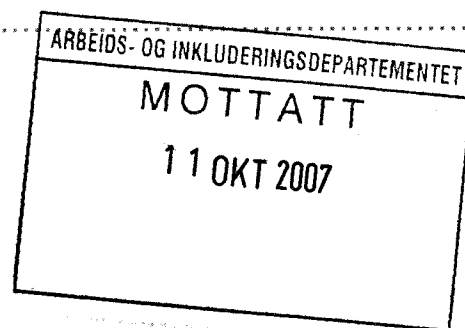




Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8019 Dep.
0130 OSLO

Deres ref: 200607494-/BHT/SGA

Vår ref: 07/9473 Saksb. Jon Haslestad

Vår dato: 27.09.2007

HØYRING – ORGANISERING AV EI FRAMTIDIG YRKESKADEORDNING

Vi viser til departementets høringsbrev av 25.05.2007 med svarfrist 01.10.2007.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjennomført en intern høring der ulike fagmiljøer har kommet med sine synspunkter på forslagene i utredningen. Som det fremgår av det nedenstående er direktoratet i stor grad enig i departementets forslag, men vi peker også på en del etter vår vurdering uavklarte punkter som det må arbeides videre med før en organisering kan iverksettes.

Vi har i stor grad konsentrert høringen rundt de punktene departementet har bedt om særlige kommentarer til. Som det er bedt om er høringen sendt elektronisk til postmottak@aid.dep.no

Generelle kommentarer

Arbeids- og velferdsdirektoratet er i hovedsak enig i departementets forslag om å etablere en uavhengig arbeidsskadeenhet (AE) som avgjør arbeidsskadesaker etter en ny arbeidsskadeforsikringslov. Vi er i det vesentlige også enig i de argumenter departementet har anført som grunnlag for sitt forslag.

Tidsperspektiv

Departementet har ikke antydnet noen tidsplan for eventuell oppretting av ny yrkesskadeenhet. Dersom det skal skje i nær fremtid, peker vi på at dette vil sammenfalle med en rekke andre større reformer, blant annet pensjonsreformen, NAV-reformen, RMI-reformen, ny uførestønad og ny alderspensjon for uføre og helsetjenestereformen. Det er en svært stor risiko knyttet til å gjennomføre flere så store reformer innenfor en relativt kort tidsperiode. Risikoen er både knyttet til å implementere flere omfattende, nye tekniske løsninger og press på organisasjon og personalressurser. Selv om det i dette tilfellet er tale om å fjerne administreringen av et fagfelt fra NAV, vil dette også innebære IKT-oppgaver med hensyn til overføring av gjeldende bestand av personer med ytelser relatert til yrkesskadeområdet, og implementering av overgangsbestemmelser med mer.

Vi peker spesielt på behovet for at forslaget om å oppheve folketrygdlovens yrkesskadebestemmelser blir avklart hurtigst mulig. Oppheving av disse bestemmelsene genererer problemstillinger som særlig angår særfordeler i pensjonsberegningen når pensjonisten har fått godkjent en yrkesskade. Særfordelene gjelder i prinsippet for alle folketrygdens pensjonsordninger (alder,- uføre,- gjenlevende- og barnepensjon). Før avklaring med hensyn til oppheving av særfordelene i pensjonsberegningen, er det vanskelig for oss å si noe om eventuelle konsekvenser ved den nye arbeidsorganiseringen og nye IKT-løsninger som nå lages i Pensjonsprogrammet.

Det bør videre vektlegges den risiko NAV har tilknyttet stabil og korrekt utbetaling av disse ytelsene fremover grunnet organisatoriske endringer og endringer i IKT-systemer. Det bør derfor etter Arbeids- og velferdsdirektoratets oppfatning vurderes nøye i hvilken tidshorisont en eventuell ny yrkesskadeenhet skal etableres og igangsettes.

Til departementets anmodning om synspunkter til pkt. 3.2.2, 3.3 og 3.4 har vi følgende kommentarer:

Pkt. 3.2.2 Ulike løsninger for en ordning

Forvaltning av dagens ulike velferdsordninger innebærer store utfordringer for arbeids- og velferdsetaten (NAV). Vedlikehold av kunnskap og erfaring innenfor både folketrygden og øvrige forvaltningsområder krever løpende opplæringstiltak. Kompetansehevingstiltak på yrkesskadeområdet skjer derfor i konkurranse med tilsvarende tiltak på andre stønadsområder.

Fra forsikringsnæringen har det vært bemerket varierende kvalitet ved behandling av yrkesskadesaker etter folketrygdloven. Etablering av en uavhengig AE og dermed rendyrking av dette forvaltningsområdet antas derfor å legge til rette for et forsterket fokus, forbedret kompetanse og dermed høyere vedtakskvalitet i yrkesskadesaker i forhold til dagens ordning.

Som ledd i kundeoppfølging og skadeforebyggende tiltak samarbeider forsikringsselskapene (FS) etter dagens yrkesskadeordning med ulike rehabiliteringsinstitusjoner.

Slik vi forstår det ønsker imidlertid FS ikke lenger å opprettholde dette rehabiliteringstilbudet dersom det opprettes en uavhengig arbeidsskadeenhet. Rask rehabilitering av arbeidstakere til yrkesdeltakelse er etter vårt syn en overordnet målsetting, og departementet bør derfor i denne sammenheng vurdere konsekvensene av eventuelt. bortfall av FS aktuelle rehabiliteringsordning.

Departementet viser i sitt høringsnotat til at en yrkesskadeordning ikke kommer inn under det naturlige arbeidsområdet til Arbeids- og velferdsetaten. Det er i denne sammenheng pekt på at folketrygden er en universell ordning som skal sikre ytelser ut fra det enkelte medlems behov og ikke ut fra årsakene til behovet slik yrkesskadelovgivningen legger til grunn. Dette kan sies

å gi et korrekt bilde av dagens arbeids- og velferdsetat, men vi vil likevel peke på at det var den første yrkesskadelovgivningen fra 1894 som førte til opprettelse av en trygdeetat, og forvaltning av yrkesskadeområdet har siden vært en av kjerneoppgavene i etaten med derav oppbygging av en unik kompetanse på området.

En egen AE vil etter departementets syn realisere stordriftsfordeler fordi høy faglig kompetanse på et komplekst fagområde blir samlet på ett sted og bruk av juridiske og medisinske ressurser vil dermed kunne bli vesentlig redusert. Selv om disse aktuelle ressurser i det vesentlige vil bli forankret i en AE, vil imidlertid i tillegg også FS måtte opprettholde og vedlikeholde kompetanse på det samme fagområde. Slik kompetanse vil være nødvendig for å kunne vurdere hvorvidt et vedtak fattet av arbeidsskadeenheten skal påklages. Også vedlikehold av administrative systemer i form av IKT-støtte mv., vil nødvendiggjøre kompetanse på området.

Dersom det etableres en slik ordning at yrkesskader og eventuelt yrkessykdommer primært skal meldes til og godkjennes av FS, vil disse også av denne grunn måtte inneha kompetanse på aktuelle fagområde.

Pkt. 3.3 Departementets forslag

Departementet tar under dette punktet bl.a. opp spørsmålet om det er FS eller AE som skal ta imot skadelidtes erstatningskrav (skademeldinger), og herunder hvorvidt det er ønskelig at forsikringsselskapene forbereder saker for arbeidsskadeenheten ved innhenting av relevante opplysninger.

Spesielt om grensesnitt mot forsikringsselskapene

Departementet foreslår at AE skal behandle krav, fastsette invaliditetsgrad, ervervsmessig uførhet etc, og foreta utmåling. FS skal etter forslaget ha det administrative ansvaret- kreve premier og foreta utbetalinger. Et slikt skille ville være relativt enkelt å forholde seg til – men det fremgår av forslaget at det kan være ønskelig å gi FS mer av ansvaret vedrørende ordningen. Dette i form av at FS kunne tenkes å ta ansvaret for å:

- Motta skademeldingsskjema
- Behandle skademeldinger i små saker
- Forberede saker som skal behandles av AE.

Dette vil etter vår mening medføre at vi får et grensesnitt mellom AE og FS som vil kreve en tydelig utdyping og detaljering for å fungere tilfredsstillende i praksis. Dette medfører i realiteten at dagens ordning der både statlig forvaltning og private selskaper har ansvar for en tilfredsstillende yrkesskadeordning for arbeidstakere i realiteten videreføres. En slik arbeidsdeling som del av ny ordning vil ikke gi oss et mer oversiktlig og forutsigbart system for brukerne enn i dag. En ordning der private aktører skal forberede saker for en forvaltning (som vil resultere i et forvaltningsvedtak) kan sannsynligvis medføre en viss

risiko for at brukerne/samfunnet oppfatter ordningen som en privatisering og at det vil bli vanskeligere å gi den trygghet og rettsikkerhet av ordninger staten forvalter. Dette kan medføre at FS får sterke føringar inn i behandlingen og praksis i AE.

Et svært viktig moment er hva som blir å anse som "små saker". Det er grunn til å stille seg spørsmål om hvorfor man er interessert i å velge en løsning der en del av forvaltningsvirksomheten legges til privat virksomhet når forslaget om omorganiseringen stammer fra et behov for enklere ordning.

Saksbehandlingsregler

Etter dagens ordning følger etatens saksbehandling forvaltningsrettslige regler mens FS saksbehandling følger privatrettslige regler. Departementets forslag er at ny arbeidsskadeforsikringslov skal bygge på prinsippene i forvaltningsloven. Vi støtter dette forslaget fullt ut som en naturlig følge av organisasjonsstruktur.

Dette reiser imidlertid spørsmål om hvilke saksbehandlingsregler som skal praktiseres dersom FS skal ha en del av saksbehandlingen. Hvis FS som private bedrifter skal følge forvaltningsrettslige regler for saksbehandling, oppstår spørsmålet om hvordan det er tenkt å føre tilsyn med dette. Kan for eksempel Riksrevisjon gå inn i de private FS for å etterprøve om forvaltningsrettslige prinsipper og saksbehandlingsregler er fulgt i saksbehandlingen? Dette ville, i motsetning til dagens ordning, for eksempel gi FS en plikt til å sørge for at saken er så godt opplyst som mulig. Uansett, skulle man gå for en delt løsning med hensyn til saksbehandling av ulike arter av krav, er det av stor nødvendighet å få detaljere ut dette og sikre et tydelig grensesnitt.

Vi vil imidlertid ikke anbefale at man sprer saksbehandlingsoppgaver mellom statlig og privat sektor. Ny AE bør etter vår vurdering behandle alle saker, inklusive mottak av skademeldinger. Også hensynet til enhetlig statistikk og informasjon til de skadde trekker etter vår oppfatning i retning av at alle skader og sykdommer bør meldes til AE. Løpende informasjon om nye skadetilfeller gjennom integrerte IKT-løsninger knyttet opp mot selskapene og AE vil kunne legge til rette for slik løsning, og i tillegg gjøre det mulig for FS å svare på eventuelle henvendelser dit om hvordan det går med saken. Vi tilføyer at informasjonsoppgavene også medfører en grenseflate mot Arbeids og velferdsetaten. Det vil være nødvendig for etaten fortsatt å være skolert på området selv etter at arbeidsoppgavene er flyttet ut av etaten.

Endelig vil vi peke på at forslaget om at AE skal delta i vedlikehold av regelverket rundt ny lov etter vår oppfatning taler for å samle all saksbehandling i AE. Det vil i tilfelle delt løsning bli en utfordring å samordne tjenesteutviklingen fra AE og FS. Dette vil kreve utstrakt samhandling. Vi utelukker ikke at dette er mulig, men vi heller i retning av at dette er en utfordring man bør unngå.

Som det fremgår av departementets høringsbrev, kan en ny AE tillegges en sentral rolle i arbeidet med en eventuell regelmessig revisjon av hvilke sykdommer som skal være likestilte med yrkesskade (yrkessykdomslisten). Med oppdatert spisskompetanse på dette krevende fagområdet, er det derfor naturlig at AE tillegges avgjørelsesmyndighet i alle krav om godkjenning av yrkessykdom på samme måte som dagens danske ordning.

Spørsmål om oppnevning av medisinske spesialister for utforming av spesialisterklæringer i har gjennom mange år vært kilde til konflikt i yrkesskadesaker. Som forutsetning for tillit og legitimitet for en ny yrkesskadeordning ser vi det derfor som viktig at spørsmålet om oppnevning av medisinske spesialister blir bedre ivaretatt enn etter dagens ordning. Vi viser i denne sammenheng til Røsæg-utvalget som tidligere har lagt frem forslag om etablering av et nøytralt organ for oppnevning av sakkyndige spesialister og et uavhengig organ for kvalitetssikring av spesialisterklæringer, jf. NOU 2000:23.

Uavhengig av om det er forsikringsselskapene eller arbeidsskadeenheten som skal forberede sakene gjennom innhenting av relevante opplysninger, bør oppnevning av medisinske spesialister tilligge sistnevnte enhet. En ny arbeidsskadeenhet i offentlig regi vil etter vårt syn ha gode forutsetninger for legitimitet og tillit blant partene og publikum og dermed være best egnet til å oppnevne medisinsk ekspertise i enkeltsaker. Det kan i så fall innebære færre konflikter og dermed en forbedret situasjon i forhold til dagens ordning.

Departementet foreslår at arbeidsskadeenheten skal ha et styre som blir valgt av departementet der bl.a. partene i arbeidslivet er representert. Å involvere og inkludere arbeidslivets parter i en ny arbeidsskadeordning synes hensiktsmessig, da konsekvenser av praksis- og regelendringer i stor grad vil berøre disse. Vi peker på at forebygging mot yrkesskader bør være underlagt et stort fokus i alle bedrifter, og særlig synes dette aktuelt på yrkessykdomsområdet i forhold til belastningslidelser og problemstillinger omkring arbeidsmiljøforhold.

Vi er imidlertid ikke sikker på at et styre er hensiktsmessig, og mener i utgangspunktet at departementet og AEs administrasjon bør ivareta de fleste av de oppgavene som foreslås lagt til styret. For å sikre involvering av arbeidslivets parter kan et alternativ være å opprette et eget råd à la Arbeidsmarkedspolitisk råd uten at dette skal ha noen direkte styrende funksjon overfor AE.

Dersom styreløsningen velges, er viktig at det tydeliggjøres hva som skal være styrets oppgaver. Vår anbefaling blir i så fall at styret får tilsynsrolle, men at styret ikke bryter linjen mellom statsråd/departement og direktør eller mellom bruker og AE i enkeltsaker. Det forutsettes at departementet skal ha fagansvar. Det bør etter vår oppfatning også synliggjøres hva et slikt styre skal ha av beslutningsmyndighet.

Etter vårt syn bør det være departementet som velger leder for en ny arbeidsskadeenhet. Som offentlig instans mener vi en slik ordning vil forsterke inntrykket av legitimitet og uavhengighet. Det kan imidlertid være en løsning at styret, eller vårt forslag til råd, får uttale seg før ansettelse.

Finansiering

Departementet foreslår at AE skal være selvfinansierende ved at den finansieres gjennom forsikringspremien som arbeidsgivere betaler og gjennom gebyr for saksbehandling uten at det sies noe om hvem som skal betale gebyr. Dersom det er den skadde (også?) som skal betale for behandling av kravet om godkjenning mv., kan dette muligens begrense åpenbart grunnløse krav. Ellers er det etter vårt syn mest betryggende at behandlingen i et forvaltningsorgan som AE er gratis for borgerne slik det er i NAV i dag.

Det foreslås også gebyr for rettledning som mulig inntektskilde, noe vi vil fraråde. Vi forutsetter at ytelser i forbindelse yrkesskader også etter ny lov vil være rettighetsbasert slik de er etter reglene i folketrygdloven i dag, og betaling for rettledning kan da være ekskluderende med hensyn til å ivareta borgernes rettigheter.

Pkt. 3.4 Klageorgan

Departementet viser som tidligere nevnt i sitt høringsnotat til at en yrkesskadeordning ikke kommer inn under det naturlige arbeidsområdet til arbeids- og velferdsetaten. I kjølvannet av dette kan det stilles spørsmålsteget ved om Trygderetten, som tradisjonelt er siste ledd i klagebehandlingen av trygdesaker, da vil være den naturlige sisteinstans for behandling av yrkesskadesaker.

Trygderetten ble som departementet skriver opprettet for å fremme rettstryggheten i trygde- og pensjonssaker. Hovedoppgaven til retten er å avgjøre tvister mellom borgerne og forvaltningen om trygde- og pensjonsytelser, det departementet kaller folketrygdens universelle stønadsordninger. Trygderetten vil ved å være klage/ankeinstans i yrkesskadesaker etter den ny loven for det første fylle den tradisjonelle rollen som ankeinstans mellom forvaltningen og borgerne i de tilfellene den skadde klager/anker over vedtaket i AE.

I tillegg vil den være klageorgan i tilfeller der FS påklager vedtaket i AE. Den skal altså også behandle den tvisten som da oppstår mellom private parter der ingen av dem har ansvaret for det vedtaket som påklages/ankes. Vi vil foreslå at AE skal ivareta forsikringstakerens rolle i slike saker og fremstå som ankemotpart for ankeinstansen. I motsatt fall vil den tradisjonelle ankemotparten (forvaltningsinstansen) bortfalle som part.

Det er delte meninger i NAV om hvorvidt klager/anker bør legges til en ny uavhengig klagenemnd eller om de fortsatt skal ligge i Trygderetten. Det pekes på den ene siden at det i kjølvannet av å etablere en helt ny AE også vil være naturlig å etableres en egen uavhengig

klagenemnd. Som nevnt foran er Trygderettens hovedoppgave å forvalte folketrygdens universelle stønadsordninger. En eventuell ytterligere arbeidsoppgave gjennom å være klageinstans i en ny yrkesskadeordning og herunder ny lov om arbeidsskadeforsikring synes derfor ikke naturlig.

Å opprette en egen uavhengig klagenemnd ved innføring av en ny arbeidsskadeforsikringslov vil understreke at nytt regime er etablert på arbeidsskadeområdet uten "bindinger" til tidligere ordning. Tilsetting av ny ledelse, medarbeidere, nye retningslinjer og praksis vil forsterke dette forholdet. Vi legger til grunn at også ny klagenemnd skal bygge på prinsippene i forvaltningsloven slik det er redegjort for i departementets høringsnotat.

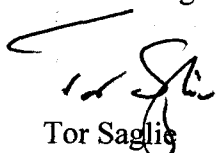
Vi vil anta at også forsikringsselskapene ser seg best tjent med at en ny uavhengig klagenemnd opprettes hvilket kan bidra til deres aksept av en ny arbeidsskadeordning.

På den andre siden har Trygderetten god kompetanse på yrkesskadeområdet, og det kan synes unødvendig å bryte opp dette fagmiljøet. Dessuten legges det vekt på at det å opprette en helt ny klageenhet blir vesentlig dyrere enn å la Trygderetten fortsette som før.

Dersom det opprettes en ny klageenhet må det tas stilling til enhetens prosessuelle status. Trygderettens kjennelser kan klages direkte til lagmannsretten, vil det være naturlig også å gjøre det samme med avgjørelsene i klageenheten?

Som det fremgår, har ikke direktoratet noen sterke argumenter som taler for den ene eller andre løsning.

Med hilsen
Arbeids- og velferdsdirektoratet



Tor Saglie
Arbeids- og velferdsdirektør



Erik Oftedal
avdelingsdirektør