



inkluderende arbeidsliv

Forenklet sykefraværsoppfølging

Delrapport fra en partssammensatt arbeidsgruppe

3. mars 2014



Etter enighet mellom avtalepartene i IA-samarbeidet i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd 26. november 2013 ble det i desember 2013 nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra myndighetene ved Arbeids- og sosialdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet som arbeidsgiver i staten og hovedorganisasjonene i arbeidslivet. Gruppens oppdrag har blant annet vært å diskutere forslag til forenklinger i oppfølgingsregimet for sykmeldte.

Arbeidsgruppen har bestått av:

Kristian Dahlberg Hauge (leder)

Arbeids- og sosialdepartementet

Peggy Hessen Følsvik (LO)

Lars Jacob Hiim (NHO)

Jon Olav Bjergene (Unio)

Anne-Cathrine Hjertaas (KS)

Finn Berge Haaland (YS)

Inger Lise Blyverket (Virke)

Nina Sverdrup Svendsen (Akademikerne)

Olav Wendelbo Kvam (Spekter)

Oddbjørn Tønder (Kommunal- og moderniseringsdepartementet)

1. Innledning

Dagens bestemmelser i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven om oppfølging av sykmeldte arbeidstakere ble vedtatt som en følge av reforhandlingen av IA-avtalen i 2010. Da IA-avtalen for perioden 1. mars 2010 – 31. desember 2013 ble inngått 24. februar 2010, var det

også enighet om noen overordnede justeringer i oppfølgingen av avtalen og i rammeverket rundt. Det var videre enighet om en rekke tiltak for å få ned sykefraværet. En faglig ekspertgruppe hadde anbefalt en "Aktivitets- og nærværsreform"¹ med sikte på at gradert sykmelding reelt sett skulle bli hovedregelen ved sykefravær. Dette ble et viktig grunnlag for forhandlingene om IA-avtalen i 2010. Ulike tiltak ble nedfelt i en protokoll til IA-avtalen, og innebar blant annet krav om tidligere og tettere oppfølging av sykmeldte og tiltak for å støtte sykmelder i sykefraværarbeidet. Sykmelders rolle ble således løftet tydeligere frem enn tidligere. Kravene om utarbeiding av oppfølgingsplaner og gjennomføring av dialogmøter ble fremskyndet i tid, og det ble stilt krav om dialogmøter for alle sykmeldte, også for de som er gradert sykmeldt. Det var også enighet om at reglene om sanksjoner overfor alle aktører, dvs. arbeidsgiver, arbeidstaker og sykmelder, skulle gjennomgås og styrkes som virkemiddel i det helhetlige sykefraværarbeidet. Formålet med tiltakene var å forsterke arbeidet med oppfølging av sykmeldte tidlig i sykmeldingsperioden, blant annet gjennom økt bruk av graderte sykmeldinger. Det ble blant annet henvist til endringene i 2004 som hadde vist seg å føre til en reduksjon i sykefraværet².

I tråd med protokoll til IA-avtalen av 12. februar 2010, ble det gjennomført endringer i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven som fikk virkning fra 1. juli 2011³. Det har vært arbeidet med implementering av disse tiltakene, og det er nedlagt mye arbeid i etablering av nye systemer og rutiner for å få systemet på plass, både fra myndighetenes og fra arbeidslivets side. Nivået på sykefraværet er nå rundt det laveste som er registrert i den perioden IA-avtalen har virket. Siden innføringen av IA-avtalen har sykefraværet gått ned med 12,3 prosent. Det har gjennomgående vært en økning i andelen legemeldte sykefraværstilfeller med gradert sykmelding. Gjennomsnittlig sykmeldingsgrad er den mest dekkende indikatoren for omfanget av gradering, og den er også justert for normale sesongvariasjoner. Gjennomsnittlig sykmeldingsgrad falt fra 84,6 prosent i første kvartal 2010 til 82,2 prosent i andre kvartal 2012. Første kvartal 2013 var gjennomsnittlig sykmeldingsgrad økt noe, til 83,8 prosent.

Partene var i 2010 enige om at det før utløpet av 2013 skulle gjennomføres en evaluering av måloppnåelsen og av om tiltakene i protokollen og IA-avtalen er iverksatt og gjennomført på en tilfredsstillende måte. SINTEF Helse har⁴, blant annet som en del av denne IA-evalueringen, gjennomgått regimet for oppfølging av sykmeldte arbeidstakere. Rapporten inneholder en vurdering av oppfølgingsplaner, dialogmøter og rapportering basert på kunnskapsoppsummeringer, spørreskjemaundersøkelser, intervju og registeranalyser. Rapporten gir en helhetlig vurdering av IA-avtalen, men er ikke en effektevaluering.

¹ Tiltak for reduksjon i sykefravær: Aktiviserings- og nærværsreform. Ekspertgrupperapport til Arbeidsdepartementet 01.02.2010

² Effekter av tiltak under IA-avtalen. Rapport fra forskermøte på oppdrag fra Arbeidsdepartementet. Folkehelseinstituttet 2013.

³ Prop. 89 L (2010-2011)

⁴ Ose m fl.(2013) Oppfølging av sykmeldte – fungerer dagens regime? SINTEF Helse 2013

SINTEF vurderer at det omfattende systemet som er innført for oppfølging av alle sykmeldte, med krav om oppfølgingsplaner, dialogmøter, rapportering, kontroller og sanksjoner, er svært ressurskrevende både for arbeidsgivere, Arbeids- og velferdsetaten og sykmelder. SINTEF konkluderer samtidig med at gode systemer og rutiner for oppfølging av sykmeldte er viktig for å sikre at mennesker som blir syke, blir tatt godt vare på, og for at arbeidsgivere skal være trygge på hva de skal gjøre når arbeidstakere blir syke. Oppfølgingsplaner og dialogmøter i en tidlig fase av sykefraværet er viktig, selv om dagens form og innhold ikke er optimalt.

2. Oppfølgingspunkter ved sykefravær – bakgrunn og anbefalinger

Systemet for oppfølging av sykmeldte trådte i kraft 1. juli 2011, og har nå fått virke drøyt 2,5 år. Arbeidsgruppen mener at enkelte av de grepene som ble gjort i 2011 har virket positivt med tanke på å få sykmeldte tidligere tilbake til arbeid. Systemet har tydeliggjort de enkelte aktørers ansvar i oppfølgingsarbeidet, og bidratt til tidligere dialog på arbeidsplassen. Arbeidsgruppen mener videre at det fortsatt er viktig med innsats og oppfølging på et tidlig tidspunkt i sykefraværsløpet. Samtidig viser erfaringer at dagens regime i for liten grad målretter innsatsen mot de sykmeldte som har særlig behov for en tett oppfølging, og reflekterer i for liten grad behovet for oppfølging i det enkelte sykefraværstilfellet. Arbeidsgruppen mener derfor det må gjøres justeringer i systemet for oppfølging av sykmeldte. Det er behov for at oppfølgingen gjøres mindre byråkratisk, slik at den i større grad oppleves relevant og meningsfull både for arbeidsgiver og den enkelte sykmeldte. Arbeidsgruppen ser i den forbindelse behov for en bedre målretting og utvelgelse av hvilke tilfeller som skal omfattes av det formaliserte oppfølgingsarbeidet. Det legges til grunn at de fleste arbeidsgivere og arbeidstakere ser verdien av og samarbeider om sykefraværsoppfølgingen. Det bør derfor legges til rette for et system som i større grad bygger på tillit til at virksomhetene og medarbeiderne ønsker å gjennomføre den lovpålagte oppfølgingen, og at myndighetene bidrar i dette arbeidet.

Arbeidsgruppen mener også at det er behov for i større grad å rette oppmerksomheten mot dialogen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker på arbeidsplassen, som anses for å være den sentrale arenaen for å forebygge sykdom og få arbeidstaker tilbake til arbeid ved sykdom. Arbeidstaker og arbeidsgiver er hovedaktørene i IA-arbeidet, men også andre aktører som Arbeids- og velferdsetaten, sykmelder og bedriftshelsetjenesten, tillitsvalgt og verneombud har viktige roller. Sykmelder fikk i 2011 en forsterket rolle i sykefraværarbeidet. Det er i dag blant annet krav om at bedriftshelsetjenesten skal delta i "dialogmøte 1" og at sykmelder som hovedregel skal delta i dialogmøter, både i møtet som skal avholdes med arbeidsgiver og med Arbeids- og velferdsetaten. Arbeidsgruppen mener at sykmelder er en viktig aktør i oppfølgingsarbeidet, men at det er behov for en bedre sortering av når og på hvilken måte det skal stilles krav om at sykmelder skal bidra til det konkrete oppfølgingsarbeidet på arbeidsplassen.

Samtidig som man i 2011 forsterket kravene til oppfølging av sykmeldte, var det enighet om at det var behov for å gjennomgå og styrke et system med sanksjoner overfor arbeidsgiver, arbeidstaker og sykmelder, slik at regelverket etterleves og at oppfølgingen er i tråd med de krav som er satt. Arbeids- og velferdsetaten hadde også før lovendringene i 2011 anledning til å ilegge sanksjoner overfor arbeidsgivere og arbeidstakere som ikke oppfylte sine plikter i sykefraværsarbeidet. Erfaringen var imidlertid at disse var lite presise og håndterbare for Arbeids- og velferdsetaten, og at de derfor i liten grad ble brukt. Samtidig viste erfaringene at det kunne være behov for en tettere oppfølging av aktører som ikke gjennomførte lovens minstekrav til "sykefraværsarbeid" når arbeidstaker ble syk. Målet ved innføringen av sanksjonsreglene var ikke bruk av sanksjoner i seg selv, men å få innarbeidet en oppfølgingskultur hvor de ulike aktørenes oppgaver i sykefraværsarbeidet løses som forutsatt. I forbindelse med, og som grunnlag for, innføringen av nytt sanksjonsregelverk overfor arbeidsgiver og sykmelder, ble det innført rapporteringskrav til Arbeids- og velferdsetaten i uke ni etter sykmelding. En slik rapportering skulle på sikt også gi myndighetene og partene generell informasjon om hvordan pliktene i oppfølgingsarbeidet faktisk etterleves og fungerer.

Arbeidsgruppen er opptatt av at "trykket" på sykefraværsarbeidet holdes oppe. Dagens sanksjonssystem har imidlertid vist seg å være en lite hensiktsmessig måte å kontrollere at den lovpålagte oppfølgingen av sykmeldte ivaretas. Rapporterings- og sanksjonssystemet pålegger alle virksomheter omfattende byråkratiske rapporteringskrav, og dette oppleves som krevende og lite treffsikkert. Det er også pekt på at arbeidsgivere som er gode på systematisk oppfølging av sine sykmeldte arbeidstakere, blir ilagt sanksjoner dersom det "glipper" i en av sakene, og dette oppleves som urimelig. Det er således behov for regler som i større grad baserer seg på tillit til at den enkelte aktør oppfylder sine plikter i sykefraværsarbeidet.

2.1 Oppfølgingsplan

I 2010 var det enighet om å fremskynde fristen for utarbeidelse av oppfølgingsplanen fra seks til senest innen fire uker etter sykmelding, og at oppfølgingsplanen skal sendes sykmelder når den er utarbeidet. Dette skal bidra til tidligere oppfølging, slik at arbeidstaker opprettholder nær kontakt med arbeidsplassen og unngår unødig passivitet. Oppfølgingsplanen skal også gi et bedre grunnlag for sykmelders vurdering av videre sykmelding og eventuelt muligheter for gradert sykmelding i det videre løpet.

SINTEFs evaluering viser at oppfølgingsplan i en tidlig fase av sykefraværet er viktig. Når det gjelder oversendelse av planen til sykmelder oppgir imidlertid bare et mindretall av legene (ca. 25 prosent) at de bruker oppfølgingsplanen i sin dialog med arbeidstakeren. Generelt mener likevel sykmelderne at oppfølgingsplanen kan gi viktig informasjon om tilretteleggingsmuligheter på arbeidsplassen, mulighet for gradering og alternative arbeidsoppgaver. Det er imidlertid en utfordring at planen sjelden inneholder den

informasjonen sykmelder trenger for å gjøre disse vurderingene. Et flertall av arbeidsgiverne opplyser at de mener det er nyttig at sykmelder får kunnskap om oppfølgingsplanen.

Arbeidsgruppen mener at oppfølgingsplan er et hensiktsmessig verktøy for å oppnå tidlig oppfølging på arbeidsplassen. Kravet om å utarbeide oppfølgingsplan bidrar til kontakt mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og sørger for at det på et tidlig tidspunkt igangsettes aktivitet på arbeidsplassen. Arbeidsgruppen ønsker derfor å videreføre kravet om at oppfølgingsplanen skal utarbeides så tidlig som mulig og senest når arbeidstaker har vært sykmeldt i fire uker.

Samtidig mener arbeidsgruppen at det er behov for å sikre en bedre utvelgelse av i hvilke tilfeller det skal utarbeides en slik plan. Arbeidsgruppen mener at det rettslige utgangspunktet fortsatt skal være at det skal utarbeides oppfølgingsplan både for de som er helt og for de som er delvis sykmeldt. Arbeidsgruppen mener videre at dagens unntak om at det likevel ikke må utarbeides oppfølgingsplan når det er "åpenbart unødvendig" må videreføres. Arbeidsgruppen vil imidlertid vise til at det i praksis har vært vanskelig for aktørene å bestemme innholdet i begrepet "åpenbart unødvendig". Formålet med unntaket er at det ikke skal skapes unødig byråkrati i sykefraværsarbeidet. For å legge til rette for en praksis i tråd med dette, er det derfor behov for å presisere unntaksbestemmelsen i en ny lovproposisjon, i tillegg til at det utarbeides informasjonsmateriale om tolkningen av bestemmelsen. Dette materialet bør blant annet publiseres på Arbeidstilsynets og eventuelt Arbeids- og velferdsetatens internettsider.

Arbeidsgruppen viser til at arbeidstakere med gradert sykmelding også kan ha behov for at det utarbeides en oppfølgingsplan, slik at man sikrer oppmerksomhet rundt den sykmeldte og en dialog om tilretteleggingsmuligheter på arbeidsplassen. Samtidig er det slik at gradert sykmeldte er til stede på arbeidsplassen deler av arbeidstiden, og kan ha en løpende dialog med arbeidsgiver om tilrettelegging og oppfølging. I slike tilfeller vil det etter omstendighetene kunne være "åpenbart unødvendig" med en oppfølgingsplan. Dette bør synliggjøres i proposisjon og informasjonsmateriale som nevnt ovenfor. For øvrig vises det til beskrivelsen under punkt 2.2 om hvordan unntaksbegrepet skal klargjøres.

Oppfølgingsplanen er primært et verktøy for arbeidsgiver og arbeidstaker, og det stilles ikke strenge formelle krav til utformingen av planen. Det stilles således kun "overordnede" krav til innholdet i oppfølgingsplanen. Det vesentlige er at arbeidsgiver og arbeidstaker samarbeider om å gi en beskrivelse av arbeidstakers arbeidsoppgaver og arbeidsevne, samt aktuelle tiltak i arbeidsgivers regi, aktuelle tiltak med bistand fra myndighetene og plan for videre oppfølging. Arbeidsgruppen ønsker å understreke betydningen av at arbeidet med planen skal være dynamisk og at den skal oppdateres løpende med informasjon i sykefraværsløpet. Selv om planen primært er arbeidsgivers og arbeidstakers verktøy, mener arbeidsgruppen likevel at også andre aktører i sykefraværsarbeidet, som sykmelder og Arbeids- og velferdsetaten, fortsatt vil kunne ha behov for informasjon om innholdet i

planen i sitt arbeid, og det er viktig at den videreformidles/utleveres disse ved behov. For bedre å bidra til at oppfølgingsplanen fungerer som en "informasjonskanal" til også disse aktørene i sykefraværsarbeidet, ønsker arbeidsgruppen å understreke betydningen av at planen er tilstrekkelig gjennomarbeidet og at innholdet i planene, i den grad det er hensiktsmessig, også er tilpasset disse aktørenes behov.

Planen gir sykmelder viktig informasjon om mulighetene for tilrettelegging på arbeidsplassen og mulighetene for gradering, og bør derfor fortsatt formidles denne. I dag sender arbeidsgiver oppfølgingsplanen til sykmelder per post, og dette begrenser erfaringsmessig bruken av planene. Det er en utfordring p.t. at planene ikke kan sendes elektronisk fra arbeidsgivers HR-system og inn til sykmelders elektroniske pasientjournal (EPJ). Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at en slik løsning er i ferd med å bli implementert i de største EPJ-leverandørenes systemer, og vil kunne være i bruk fra januar 2015. Arbeids- og velferdsdirektoratet er også i gang med å utvikle en løsning som gjør det mulig for virksomheter som ikke har et elektronisk HR-system å sende inn planene elektronisk via Altinn. Denne løsningen baserer seg på at arbeidsgiver enten kan fylle ut en standardisert oppfølgingsplan, som eventuelt kan utvikles av Arbeids- og velferdsdirektoratet i samarbeid med partene i arbeidslivet, eller at en "egenprodusert" plan lastes opp og sendes inn som en pdf-fil. Arbeidsgruppen er i utgangspunktet enig om at både arbeidsgiver og arbeidstaker i praksis vil måtte bidra til bruk og tilgjengeliggjøring av planene, og at det i større grad bør kunne være opp til disse å bli enige om hvordan den mest hensiktsmessig kan formidles til sykmelder. Et alternativ til elektronisk formidling eller postbasert, slik det er i dag, er at arbeidstaker selv tar med seg oppfølgingsplanene/informasjon om tilretteleggingsmuligheter til sykmelder. Etter arbeidsgruppens syn kan det i en mellomperiode, frem til de elektroniske løsningene er på plass, tenkes at den mest praktiske løsningen er at arbeidstaker oppfordres til å ta med seg planene til sykmelder. En slik løsning bør imidlertid være frivillig for arbeidstaker, det vil si at det ikke bør være en plikt for arbeidstaker å ta den med. Når de elektroniske løsningene er på plass, er det grunn til å tro at det vil oppleves forenklet å sende planene inn via denne kanalen, i hvert fall for sykmelder, som da kan få planene direkte opp på pc-skjermen sammen med pasientens journal. Arbeidsgruppen mener på denne bakgrunn at man bør beholde arbeidsgivers plikt til å sende oppfølgingsplanene til sykmelder. Det bør samtidig presiseres i forarbeidene til en ny lovproposisjon at arbeidsgiver og arbeidstaker kan bli enige om hvordan planene mest hensiktsmessig kan formidles til sykmelder.

Oppfølgingsplanene vil også kunne gi Arbeids- og velferdsetaten viktig informasjon, og arbeidsgivers plikt til å sende inn planene til Arbeids- og velferdsetaten senest en uke før "dialogmøte 2" bør etter arbeidsgruppens syn opprettholdes. Etaten minner om dette i forbindelse med innkalling til dialogmøtet. Oppfølgingsplanene bør også sendes Arbeids- og velferdsetaten i de tilfeller det er aktuelt for virksomheten å be om tidligere bistand, jf. punkt 2.4. I den grad etaten ser behov for å motta planene på et tidligere tidspunkt i

sykefraværsløpet, er det pekt på som et alternativ at etaten kan innhente denne selv ved vurderingen av den sykmeldtes mulighet til arbeidsrelatert aktivitet ved åtte uker. Arbeids- og velferdsetaten har allerede en generell hjemmel til å innhente planen.

Arbeidsgruppens vurdering og tilrådning:

- Krav om å utarbeide oppfølgingsplan så tidlig som mulig, og senest når arbeidstaker har vært sykmeldt i fire uker, opprettholdes.
- Oppfølgingsplan skal utarbeides for alle sykmeldte, med mindre det er åpenbart unødvendig.
- Hva som er "åpenbart unødvendig" presiseres i forarbeidene til loven og i form av lett tilgjengelig veiledningsmateriale, jf. også punkt 2.2.
- For arbeidstakere som er gradert sykmeldte, vil det etter omstendighetene kunne være åpenbart unødvendig å utarbeide en oppfølgingsplan.
- Oppfølgingsplanen er først og fremst et verktøy for arbeidsgiver og arbeidstaker, det stilles derfor ikke ytterligere formelle krav til planens utforming. Oppfølgingsplanen oppbevares i virksomheten.
- Det understrekes igjen i forarbeidene til loven at oppfølgingsplanen skal være et dynamisk verktøy og at det er viktig at den justeres løpende.
- Arbeidsgivers plikt til å sende oppfølgingsplanen til sykmelder videreføres. Det presiseres i forarbeidene til en ny lovproposisjon at arbeidsgiver og arbeidstaker kan bli enige om hvordan planen mest hensiktsmessig kan formidles til sykmelder.
- Kravet om å sende inn oppfølgingsplanen til Arbeids- og velferdsetaten senest en uke før "dialogmøte 2" opprettholdes. Etaten skal minne om dette i forbindelse med innkalling til dialogmøtet. Etaten kan også etter behov be om få planen tilsendt på et tidligere tidspunkt.
- Oppfølgingsplanen sendes også Arbeids- og velferdsetaten i de tilfeller det er aktuelt for virksomheten å be om tidligere bistand.

2.2. "Dialogmøte 1" i regi av arbeidsgiver

2.2.1 Krav om "dialogmøte 1"

I tråd med protokollen til IA-avtalen ble krav om "dialogmøte 1" fremskyndet slik at møtet nå skal avholdes innen sju uker etter at sykefraværet inntrådte, og at dette møtet skal gjennomføres for alle sykmeldte, dvs. også de som er gradert sykmeldt. Sykmelder skal delta i møtet med mindre arbeidstaker ikke ønsker det, eller det ikke anses hensiktsmessig. Der bedriftshelsetjeneste er tilnyttet virksomheten, skal de delta på dialogmøtene. Formålet er å bidra til aktivitet på et tidligere tidspunkt og forsterke samhandlingen mellom arbeidstaker, arbeidsgiver og sykmelder, slik at den sykmeldte kommer raskere tilbake til arbeidet.

SINTEFs evaluering viser til at mange dialogmøter oppleves som unødvendige av både arbeidstaker og arbeidsgiver, særlig når videre oppfølging allerede er avklart gjennom utarbeidelsen av oppfølgingsplanen. For å sørge for at alle sykmeldte fanges opp, tilrår SINTEF likevel at det fortsatt bør være krav om at "dialogmøte 1" skal avholdes, men da i utgangspunktet kun mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Det vises i den forbindelse til at det kan være lite hensiktsmessig tidsbruk at både arbeidsgiver, arbeidstaker, sykmelder og bedriftshelsetjeneste deltar på dialogmøtet. Det er særlig pekt på at det er usikkert i hvilken grad bedriftshelsetjenesten bidrar til oppfølgingen. Videre er det vist til at en overvekt av legene ikke ser noen nytteverdi ved å delta i "dialogmøte 1", selv om det oppleves som nyttig i noen tilfeller. Det er derfor SINTEFs konklusjon at det bør være en bedre seleksjon av hvilke møter legen skal delta på. Det betyr ikke nødvendigvis at sykmelder samlet sett skal delta på færre møter enn i dag, men at det i større grad åpnes for en vurdering av i hvilke tilfeller sykmelder bør delta. Hovedformålet med "dialogmøte 1" er å få til et samarbeid mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, med sikte på å få den sykmeldte tilbake i arbeid. I dagens system skal sykmelder involveres dersom dette anses som hensiktsmessig. Etter arbeidsgruppens syn, kan det reises spørsmål om hvilke aktører som bør delta i møtet, og om det i dag avholdes for mange unødvendige "dialogmøte 1".

Det er i dag krav om at "dialogmøte 1" skal avholdes med mindre det er "åpenbart unødvendig". Hvordan dette skal tolkes, er nærmere beskrevet i et konklusjonsnotat utarbeidet av IA-partene den 5. mars 2012, hvor det fremgår følgende:

- Arbeidsgiver må tidligst mulig og senest i forbindelse med utarbeidelsen av oppfølgingsplanen innen fire uker etablere en kontakt med den sykmeldte for å bringe på det rene om det dreier seg om et tilfelle som kan falle inn under unntaket.
- Dersom arbeidsgiver, arbeidstaker eller ev. sykmelder mener det er behov for dialogmøte, vil det neppe kunne anses som åpenbart unødvendig å avholde dette.
- Eksempler på tilfeller hvor møtet kan være åpenbart unødvendig er:
 - Tilfeller med alvorlige sykdomstilstander hvor det kan fastslås at vedkommende arbeidstaker ikke vil være i stand til å vende tilbake til arbeidet.
 - Tilfeller der det er åpenbart at arbeidstaker innen kort tid uansett vil vende tilbake til full jobb uten tilretteleggingstiltak.
 - Tilfeller der det allerede er iverksatt tilretteleggingstiltak på arbeidsplassen som fungerer, og det er åpenbart at arbeidstaker uansett innen kort tid vil komme tilbake til full jobb.
 - Alvorlige sykdomstilstander hvor årsaken til sykmeldingen er av en slik art at møtet ikke kan gjennomføres på en hensiktsmessig måte. (Det forutsettes i slike tilfeller at møtet hvis mulig avholdes på et senere tidspunkt.).

Når transport til/fra arbeid brukes som et alternativ til sykmelding, skal ikke dette registreres som sykmelding eller medføre behov for dialogmøte.

Arbeidsgruppen er opptatt av å forhindre at alvorlig syke og sårbare arbeidstakere utsettes for utilbørlig press om å delta i dialogmøter og bidra til utarbeidelse av oppfølgingsplan. Det er også viktig å redusere byråkrati og forhindre at arbeidsgivere og Arbeids- og velferdsetaten pålegges unødige byrder der den sykmeldte arbeidstakeren forventes tilbake like etter første obligatoriske stoppunkt. Regelverket åpner allerede i stor grad for at det i slike situasjoner ikke skal stilles krav om å avholde dialogmøte eller utarbeide oppfølgingsplan. Det er imidlertid grunn til å tro at kunnskapen om unntaksadgangen som ligger i regelverket i dag, og presiseringene som fremgår av konklusjonsnotatet, er lite kjent. Arbeidsgruppen mener derfor at det er behov for å presisere unntaksbestemmelsen i en ny lovproposisjon, samt at det utarbeides informasjonsmateriale om tolkningen av bestemmelsen som blant annet bør publiseres på Arbeidstilsynets og eventuelt Arbeids- og velferdsetatens nettsider mv.

Utover de presiseringene som fremgår av konklusjonsnotatet, mener arbeidsgruppen det er behov for å presisere at Arbeids- og velferdsetaten ikke har anledning til å overprøve partene på arbeidsplassen sin vurdering av behovet for dialogmøte. Arbeidsgruppen mener også at forslag til nærmere eksemplifisering av de presiseringene som fremgår av konklusjonsnotatet bør behandles i høringsnotatet. Arbeidsgruppen mener det samtidig bør presiseres at eksemplene som er nevnt ikke er ment å være uttømmende, og at det fortsatt skal foretas en vurdering i det enkelte tilfellet. Arbeidsgruppen ønsker å understreke at unntaksbestemmelsen ikke bør brukes til å unngå kontakt mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Unntaksbestemmelsene må heller ikke benyttes av arbeidsgiver som en begrunnelse for å unnlate å tilrettelegge for arbeidstaker.

Videre mener arbeidsgruppen at det i utgangspunktet ikke vil være et like stort behov for å avholde "dialogmøte 1" i de tilfellene der arbeidstaker er gradert sykmeldt. Da vil arbeidstaker allerede ha kontakt med arbeidsplassen, og behovet for formell oppfølging gjennom avholdelse av "dialogmøte 1" kan være mindre enn for de som er 100 prosent sykmeldt. Samtidig kan det være gode grunner for å ha et slikt møte også i tilfeller hvor arbeidstaker er gradert sykmeldt. Dette kan for eksempel gjelde i situasjoner der arbeidstaker i lang tid har vært på samme graderingsandel og det ikke har vært noen dialog med arbeidsgiver om hvordan arbeidstaker skal komme tilbake til sin fulle stilling. Arbeidsgruppen mener derfor at det bør presiseres i regelverket at "dialogmøte 1" i utgangspunktet ikke trenger å gjennomføres for gradert sykmeldte, men at det skal avholdes når arbeidsgiver, arbeidstaker eller sykmelder anser det hensiktsmessig.

2.2.2 Gjennomføring av "dialogmøte 1"

Arbeidsgruppen mener at "dialogmøte 1" primært bør være en arena for arbeidsgiver og arbeidstaker, og at det kun bør være disse som er obligatoriske deltagere i møtet. Det er

likevel viktig at andre aktører, som sykmelder, bedriftshelsetjeneste, Arbeids- og velferdsetaten eller andre relevante aktører deltar i møtene dersom arbeidsgiver og arbeidstaker ser behov for det. Dette innebærer blant annet at det ikke lenger skal være krav om at bedriftshelsetjenesten deltar i alle slike dialogmøter. Tillitsvalgt eller verneombud kan også delta dersom arbeidstaker ønsker det.

I dag har loven et utgangspunkt om at sykmelder skal delta i "dialogmøte 1".

Arbeidsgruppen mener at utgangspunktet bør omformuleres slik at det tydeligere kommer frem at sykmelders deltagelse skal være forbeholdt de tilfeller hvor arbeidsgiver og arbeidstaker konkret ser behov for det. Sykmelders deltagelse i "dialogmøte 1" har vært avtakende, samtidig vil sykmelder kunne ha en viktig rolle i oppfølgingen av sykmeldte. Etter arbeidsgruppens syn, bør sykmelder derfor fortsatt ha plikt til å delta når de faktisk innkalles til "dialogmøte 1". I mange tilfeller vil arbeidsgiver og arbeidstaker være enig om at det er behov for at sykmelder skal delta i møtet. Sykmelder er som regel arbeidstakers fastlege, og arbeidsgruppen ser det som naturlig at sykmelder bør delta i møtet der arbeidstaker ønsker det. Arbeidsgruppen mener at et ønske fra arbeidsgiver om sykmelders deltagelse i møtet så langt det er mulig bør imøtekommes. Dersom arbeidstaker motsetter seg sykmelders deltagelse, mener imidlertid arbeidsgruppen at det av hensyn til sykmelders taushetsplikt og fagetsiske normer, samt krav til tillitsforholdet mellom behandler og pasient er vanskelig å stille krav om dette. Å kreve sykmelders deltagelse uten at arbeidstaker ønsker det, kan også vanskeliggjøre god dialog om videre oppfølging. Arbeidsgruppen har derfor kommet fram til at arbeidstaker, som i dag, må kunne motsette seg at sykmelder innkalles til dialogmøtet.

Bedriftshelsetjenesten yter bistand til virksomhetene, herunder i tilretteleggingsarbeidet. Selv om det ikke skal være obligatorisk at bedriftshelsetjenesten deltar i dialogmøtene, vil det ofte være nyttig at de bidrar i møtene, blant annet i forbindelse med vurdering av tilretteleggingstiltak. Bedriftshelsetjenesten kan innkalles til møtet dersom arbeidsgiver eller arbeidstaker ønsker det. Bedriftshelsetjenesten vil kunne være en nødvendig støttespiller for arbeidsgiver i tilretteleggings- og oppfølgingsarbeidet, og arbeidsgruppen mener derfor at arbeidstaker ikke skal kunne motsette seg at bedriftshelsetjenesten deltar i møtet. Arbeidsgruppen vil også påpeke at det etter omstendighetene vil kunne være hensiktsmessig å innkalle andre relevante aktører til møtet, som Arbeids- og velferdsetaten.

Arbeidsgruppen mener at sykmelder, Arbeids- og velferdsetaten og bedriftshelsetjenesten skal ha plikt til å delta dersom de blir innkalt.

I dialogmøtet skal partene gjennomgå og arbeide videre med oppfølgingsplanen, herunder avklare hva arbeidstakeren kan gjøre på arbeidsplassen og hvilke tilretteleggingstiltak som er aktuelle. Et hovedsiktemål med møtet og oppfølgingsplanen er å beskrive de tilretteleggingstiltak og endringer i arbeidstakers arbeidsoppgaver som vil være nødvendige for å sikre hel eller delvis gjenopptakelse av arbeidet. Fokuset skal følgelig være hva

arbeidstaker kan gjøre av arbeidsoppgaver. Den sykmeldtes diagnose skal ikke diskuteres i dialogmøtet. Der sykmelder deltar, er det for å belyse arbeidsoppgaver den sykmeldte kan utføre, temaet skal ikke være hvilken diagnose den sykmeldte har.

Arbeidsgruppens vurdering og tilrådning:

- Krav om "dialogmøte 1" senest innen sju uker videreføres.
- Plikten til å avholde "dialogmøte 1" skal i utgangspunktet gjelde de som er 100 prosent sykmeldt.
- Unntaket om "åpenbart unødvendig" videreføres, men presiseres/eksemplifiseres i forarbeidene til loven og i form av lett tilgjengelig veiledningsmateriale.
- "Dialogmøte 1" gjennomføres for gradert sykmeldte dersom arbeidsgiver, arbeidstaker eller sykmelder anser det som hensiktsmessig.
- Det tydeliggjøres at "dialogmøte 1" er et møte mellom arbeidsgiver og arbeidstaker hvis annet ikke vurderes som hensiktsmessig.
- Sykmelder innkalles til "dialogmøte 1" når både arbeidsgiver og arbeidstaker, eller arbeidstaker alene ønsker det. Dette innebærer at arbeidstaker kan motsette seg at sykmeldende behandler innkalles til møtet.
- Andre relevante aktører, som Arbeids- og velferdsetaten, og bedriftshelsetjenesten mv. kan innkalles til møtet dersom arbeidsgiver eller arbeidstaker ønsker det.
- Sykmelder, Arbeids- og velferdsetaten og bedriftshelsetjenesten har plikt til å delta dersom de blir innkalt.
- Tillitsvalgte eller verneombud kan delta dersom arbeidstaker ønsker det.

2.3 Arbeidsgivers rapporteringsplikt etter ni ukers sykmelding

Dagens system er slik at når sykmeldingen har vart i ni uker, har arbeidsgiver plikt til å sende Arbeids- og velferdsetaten oppdatert oppfølgingsplan og melding om oppfølgingsarbeidet, inkludert om sykmelder har deltatt i "dialogmøte 1". Dagens rapportering har flere formål. Den er grunnlag for sanksjon, og bidrar til at myndighetene og partene kan følge med på hvordan pliktene i oppfølgingsarbeidet etterlevs og fungerer. Rapporteringssystemet er således grunnlag for innhenting av data om sykefraværsarbeidet i virksomhetene og for gjennomføring av dagens sanksjonssystem.

Både SINTEFs rapport og Arbeids- og velferdsdirektoratets erfaringer viser at rapporteringskravet i seg selv og rutineene for innrapportering er utfordrende. For å avhjelpe dette er det etablert rutiner for elektronisk innrapportering til etaten via Altinn. Flere virksomheter kan også rapportere direkte via sine HR-system. Andelen med elektroniske innrapporteringer (oppfølgingsplaner og 9-ukersrapporter) har siden innføringen av nye regler i juli 2011 ligget på omkring 20 prosent. Det har ikke vært vesentlig økning i løpet av 2012 og 2013. En av årsakene kan være at den elektroniske kanalen foreløpig ikke kan

benyttes for innsending til sykmelder. Av de elektroniske innsendingene utgjør rapporter sendt fra HR-systemer i underkant av 20 prosent i desember 2013. Man ser en positiv trend, men utbredelsen er avhengig av markedet (lønns- og personalsystemers tilbud av løsningen og arbeidsgivers etterspørsel).

På tross av mulighetene til elektronisk innrapportering, opplever mange virksomheter rapporteringskravet fortsatt som ressurskrevende og meningsløst. Det er også pekt på at Arbeids- og velferdsetaten, med et slikt rapporteringssystem, får en dobbelt rolle som kontrollør og samarbeidspartner. Det etterlyses et system for oppfølging av sykmeldte som er basert på tillit, og hvor hovedfokuset bør være samhandlingen mellom arbeidstaker og arbeidsgiver på den enkelte arbeidsplass, med bistand fra andre aktører der det er hensiktsmessig.

Arbeidsgruppen mener at dagens rapporteringsplikt bør oppheves. Det legges til grunn av virksomhetene fortsatt må dokumentere oppfølgingen av sykmeldte, dvs. om oppfølgingsplan er utarbeidet, om "dialogmøte 1" er avholdt og hvem som eventuelt er innkalt til og har deltatt i møtet. Dette er informasjon som i utgangspunktet skal oppbevares i virksomheten som grunnlag for gode rutiner for oppfølging av arbeidstaker på den enkelte arbeidsplass. Mange arbeidsplasser har allerede innarbeidet et slikt system i sine HR-systemer. Det foreslås at krav til dokumentasjon presiseres i arbeidsmiljøloven.

Arbeids- og velferdsetaten vil imidlertid kunne ha behov for å innhente oppfølgingsplan fra arbeidsgiver, for eksempel ved vurderingen av sykmeldtes arbeidsrelaterte aktivitet ved åtte uker. Etaten har en generell hjemmel til å innhente planen. Arbeidsgiver skal også sende inn oppfølgingsplanen innen en uke før møte 2 og 3. Arbeids- og velferdsetaten skal informere arbeidsgiver om denne plikten i brevet som sendes ut til aktørene tre uker før møtet skal avholdes.

Arbeidsgruppens vurdering og tilråding:

- Kravet om rapportering etter ni ukers sykmelding oppheves.
- Arbeidsgiver skal fortsatt dokumentere oppfølging av sykmeldte og oppbevare denne dokumentasjonen i virksomheten.
- Krav til dokumentasjon i virksomheten presiseres i arbeidsmiljøloven.
- Arbeids- og velferdsetaten og Arbeidstilsynet skal fortsatt ha en generell hjemmel til å innhente oppfølgingsplan fra arbeidsgiver.

2.4 Tidligere oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten

Flere aktører har pekt på at det i oppfølgingen av sykmeldte kan være hensiktsmessig med tidligere oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten.

Det følger av folketrygdloven at Arbeids- og velferdsetaten så tidlig så mulig skal vurdere om arbeidsrettede tiltak skal prøves dersom dokumenterte bedriftsinterne tiltak ikke fører frem eller den sykmeldte ikke har et arbeidsforhold. Det første obligatoriske "stoppunktet" der Arbeids- og velferdsetaten er involvert i oppfølgingen av sykmeldte, er i dag ved åtte uker. Det er et vilkår at arbeidstakeren, for å få rett til sykepenger, så tidlig som mulig og senest innen åtte uker skal prøve seg i arbeidsrelatert aktivitet, unntatt når medisinske grunner er klart til hinder for dette.

Neste "stoppunkt" i regi av Arbeids- og velferdsetaten, er "dialogmøte 2" som skal gjennomføres *senest* når arbeidsuførheten har vart i 26 uker. Formålet med "dialogmøte 2" er at partene og Arbeids- og velferdsetaten skal møtes til en felles gjennomgang av situasjonen. Tema og innhold i møtet vil langt på vei være det samme som i "dialogmøte 1", blant annet gjennomgang og videre arbeid med oppfølgingsplanen, avklaring av hva arbeidstakeren kan gjøre på arbeidsplassen og hvilke tilretteleggingstiltak som er aktuelle. Møtet skal gi grunnlag for å kvalitetssikre arbeidet med oppfølgingsplanen.

"Dialogmøte 2" skal oppsummere status, men også fungere som arena for planlegging og avklaring av det videre løpet i forbindelse med arbeidstakers sykdom. Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for å stille spørsmål til partene om hvilken løsning de ser for seg og hva som skal til for å gjennomføre denne. Arbeids- og velferdsetaten må også bidra med kompetanse om aktuelle tiltak og muligheter. Dersom tilrettelegging på arbeidsplassen ikke gir resultat, og medisinske grunner tilsier at arbeidstaker har evne til å klare annet arbeid, skal det vurderes arbeidsrettede tiltak eller rehabilitering. Arbeids- og velferdsetaten plikter så tidlig som mulig å vurdere behovet for slike tiltak.

Det følger også av folketrygdloven at arbeidstaker, arbeidsgiver, sykmelder eller Arbeids- og velferdsetaten kan kreve at "dialogmøte 2" avholdes på et tidligere tidspunkt enn innen 26 uker (dvs. ved et halvt års sykmelding). Dette kan for eksempel være aktuelt dersom arbeidsgiver og arbeidstaker tidlig vurderer at alle muligheter på arbeidsplassen er uttømt, og at det kan være aktuelt med arbeidsrettede tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten. Dersom arbeidsgiver, arbeidstaker eller sykmelder krever et slikt møte, skal Arbeids- og velferdsetaten innkalle til og gjennomføre dette.

SINTEF viser til at "dialogmøte 2" i regi av Arbeids- og velferdsetaten oppleves som viktig for mange arbeidsgivere, men at etaten bør involveres på et tidligere tidspunkt. Det er pekt på at det utover i sykefraværsløpet er lite dialog mellom de aktuelle aktørene, og at møtet bør avholdes når arbeidsgiver/den sykmeldte har behov for det. Det er også pekt på at møtet må gis status og at avklaringer mv. må være gjort i forkant av møtet, slik at det blir mer effektiv sakshåndtering og at arbeidstaker slipper å gå ut sykmeldingsløpet før det settes inn tiltak.

SINTEF vurderer at veiledere på sykefraværsområdet i Arbeids- og velferdsetaten har god kompetanse på sykefravær, og at disse også ser muligheter i dag som de ikke får utnyttet, både fordi de må forholde seg til alle sykmeldingene som kommer inn og fordi NAV-kontoret kommer inn for sent i de fleste tilfellene. SINTEF viser i sin evaluering til at Arbeids- og velferdsetaten i liten grad har informasjon nok til å identifisere de tilfellene der de burde gått tidligere eller dypere inn i problemstillingen til den sykmeldte. En tidligere involvering fra etaten kan skje ut fra etterspørsel/risikovurdering eller ved en generell fremskynding av fristen for "dialogmøte 2".

Arbeidsplassen vurderes å være den viktigste arena for sykefraværsoppfølgingsarbeidet, og det er naturlig at det er arbeidsgiver som må signalisere behov for bistand fra Arbeids- og velferdsetaten tidlig i sykepengeperioden. Det er et spørsmål om *hvordan* og *på hvilket tidspunkt* arbeidsgiver mest hensiktsmessig kan signalisere dette behovet.

Et alternativ når det gjelder *tidspunkt*, kan være å fremskynde "dialogmøte 2" for alle sykmeldte, for eksempel til uke 20. En slik generell fremskynding vil imidlertid kreve store ressurser fra Arbeids- og velferdsetaten, og løsningen vil heller ikke være treffsikker der det er reelt behov for bistand fra etaten i en tidligere fase. Arbeidsgruppen viser i stedet til at Arbeids- og velferdsetaten allerede har plikt til å gjennomføre "dialogmøte 2" på et tidligere tidspunkt dersom arbeidsgiver, arbeidstaker eller sykmelder krever det. Arbeidsgruppen mener at en mer målrettet bruk av denne bestemmelsen vil kunne ivareta det faktiske behovet om tidligere bistand fra Arbeids- og velferdsetaten. Muligheten til å fremskynde møtet bør etter arbeidsgruppens syn løftes frem slik at det blir bedre kjent for alle aktører. Dette kan for eksempel skje gjennom informasjonstiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten og Arbeidstilsynet. Videre må Arbeids- og velferdsetaten innarbeide rutiner slik at det faktisk gjennomføres et fremskyndet "dialogmøte 2" når en av aktørene krever det.

Det må også avklares *hvordan* aktørene bør be Arbeids- og velferdsetaten om bistand, slik at alle som ber om bistand blir fulgt opp. Dersom arbeidsgiver, eller andre aktører ønsker å fremskynde "dialogmøte 2", er det viktig at dette fremsettes på en tydelig og standardisert måte overfor Arbeids- og velferdsetaten, slik at anmodning om tidligere møte lett kan fanges opp i etaten.

Arbeidsgivere som ønsker bistand fra etaten, må også orientere om hvilke tilretteleggingsaktiviteter som har vært prøvd ut og hvorfor man mener det er behov for bistand. Den formelle kanalen for arbeidsgivers etterspørsel bør etter arbeidsgruppens syn være oppfølgingsplanen. Oppfølgingsplanen gir informasjon om hva som er gjort på arbeidsplassen, noe som er viktig for å sikre god oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten. Det å benytte oppfølgingsplanen til dette formålet sikrer således at man ser Arbeids- og velferdsetatens oppfølging i sammenheng med virksomhetens eget oppfølgings- og tilretteleggingsansvar. Dagens mal for oppfølgingsplan inneholder allerede et avkrysningspunkt for "Behov for bistand fra NAV". Dette avkrysningspunktet må i så fall

suppleres med fritekstfelt som må fylles ut med en mer utdypende begrunnelse, for eksempel "fremskyndet dialogmøte 2".

Arbeidsgruppen mener at det også bør tydeliggjøres at arbeidsgiver eller andre aktører også i andre tilfeller enn behov for "dialogmøte 2", kan melde inn behov for bistand fra Arbeids- og velferdsetaten.

Forslagene om tidligere oppfølging fra NAV-kontorene vil ha ressursmessige konsekvenser for Arbeids- og velferdsetaten. På den annen side vil det være en administrativ innsparing som følge av at rapporterings- og sanksjonssystemet etter forslaget avvikles.

Arbeidsgruppens vurdering og tilrådning:

- Dagens regler om "dialogmøte 2" videreføres.
- Det synliggjøres at arbeidsgiver, arbeidstaker, sykmelder og Arbeids- og velferdsetaten kan kreve fremskyndelse av "dialogmøte 2".
- Arbeids- og velferdsetaten må innarbeide rutiner, slik at det faktisk gjennomføres et fremskyndet "dialogmøte 2" når en av aktørene krever det.
- Det tydeliggjøres at aktørene også i andre tilfeller enn behov for "dialogmøte 2", kan melde inn behov for tidlig bistand.
- Krav om tidlig bistand, herunder fremskyndelse av "dialogmøte 2", fremmes på en standardisert måte og forutsetter innsending av oppdatert oppfølgingsplan.

2.5 Kontroll og reaksjoner

I protokollen til IA-avtalen fra 2010 var det enighet om at sanksjoner overfor alle aktører ved brudd på regelverket skulle gjennomgås og styrkes som virkemiddel i det helhetlige sykefraværsarbeidet. Det ble også vist til at det er behov for å forsterke og sikre at dagens regelverk etterlevs og at oppfølgingen er i tråd med de krav som er satt. Et system for sanksjoner overfor arbeidsgiver, arbeidstaker og sykmelder ble etablert og styrket. I forarbeidene til loven begrunnes endringene i sanksjonssystemet med at de tidligere reglene ikke hadde fungert etter hensikten. Formålet var således å støtte opp under en felles satsing for tidlig innsats, nærvær og aktivitet i arbeidslivet.

SINTEF har i sin evaluering vist til at Arbeids- og velferdsetaten gjennom dagens sanksjonsregime har fått en rolle som et kontrollorgan, og ikke bare som en samarbeidspart, og det er pekt på at oppfølgingssystemet i større grad bør basere seg på tillit og mindre på kontroll. Det har også blitt hevdet at rapporteringen etter ni uker tar fokus bort fra det reelle oppfølgingsarbeidet på arbeidsplassen. SINTEF mener derfor at rapporterings- og sanksjonssystemet bør avvikles.

Arbeidsgruppen mener hovedfokus i arbeidet med oppfølging av sykmeldte bør være samhandlingen mellom arbeidstaker og arbeidsgiver på den enkelte arbeidsplass. Systemet

for oppfølging av sykmeldte bør basere seg på tillit til at aktørene tar dette arbeidet på alvor. Samtidig er det ønskelig å følge opp at de lovpålagte pliktene i oppfølgingsarbeidet etterleves i større grad enn det som var tilfelle før 2010.

Arbeidsgruppen mener at dagens sanksjonssystem basert på 9-ukers rapportering fra arbeidsgiver bør oppheves. Et slikt sanksjonsregime rammer også arbeidsgivere som er gode på systematisk oppfølging av sykmeldte arbeidstakere, men som "glipper" i enkelttilfeller.

Arbeidsgiver har plikt til å utarbeide oppfølgingsplan og avholde "dialogmøte 1" etter arbeidsmiljøloven. Arbeidsgiver har også etter innkalling plikt til å delta i dialogmøter i regi av Arbeids- og velferdsetaten. Arbeidsgiver skal oversende oppdatert oppfølgingsplan senest en uke før "dialogmøte 2", og etaten minner om dette i innkalling til møtet. Arbeids- og velferdsetaten kan i dag sanksjonere arbeidsgiver som ikke oppfyller disse pliktene.

Arbeidsgruppen foreslår at Arbeids- og velferdsetaten ikke lenger skal ha mulighet til å sanksjonere arbeidsgiver for brudd på disse pliktene. Arbeidsgruppen har tillit til at arbeidsgivere fortsatt deltar i dialogmøter i regi av etaten der de blir innkalt og at de sender inn oppfølgingsplanen i forkant av møtet.

Arbeidsgruppen viser til at Arbeidstilsynet, som i dag, vil kunne sanksjonere for brudd på pliktene etter arbeidsmiljøloven. Arbeidstilsynet fører tilsyn med virksomhetenes systematiske HMS-arbeid og hvordan virksomhetene jobber med å redusere sykefravær gjennom oppfølging og tilrettelegging av sykmeldte arbeidstakere. Som det fremgår av punkt 2.3, foreslås det at arbeidsgiver skal ha plikt til å dokumentere om oppfølgingsplan er utarbeidet, om dialogmøter er gjennomført og hvem som har deltatt i møtene. Der Arbeidstilsynet avdekker brudd på disse pliktene vil de kunne bruke sine ordinære reaksjonsmidler, hovedsakelig dreier dette seg om pålegg og tvangsmulkt. Arbeidstilsynet gjennomførte i 2012 og 2013 til sammen ca. 3 700 tilsyn med tema tilrettelegging og oppfølging, og ga reaksjoner i 69 prosent av tilsynene. Arbeidstilsynet fører et risikobasert tilsyn, og har i denne forbindelse prioritert bransjer og virksomheter som har særlige utfordringer knyttet til tilrettelegging, sykefravær og utstøting av arbeidslivet. Arbeidstilsynet fører et systemrettet tilsyn, og går ikke direkte inn oppfølging av enkeltsaker. Som følge av at kontrollen fra Arbeids- og velferdsetaten faller bort, kan det vurderes om det er ønskelig å styrke Arbeidstilsynet slik at de kan øke omfanget av systemrettet oppfølging av virksomhetene på dette området sammenlignet med dagens nivå. Selv om alle parter er enige om at dagens kontrollregime ikke har virket etter hensikten er det likevel viktig å sikre at det foregår et godt HMS arbeid for å forebygge sykefravær. Samtidig er det enighet om at det er viktig å styrke forebyggingsperspektivet i IA-avtalen. Som ledd i diskusjonen om prioritering av IA-virkemidlene, er partene derfor er enige om at en slik styrking av tilsynet eventuelt kan gjøres gjennom en omdisponering av midler fra Arbeids- og velferdsetaten.

Sykmelder kan i dag ilegges sanksjoner i form av gebyr dersom vedkommende unnlater å delta i sju dialogmøter ("dialogmøte 1, 2 og 3") i løpet av en periode på 24 måneder. Arbeids- og velferdsetaten skal sende varsel om sanksjon dersom det registreres at sykmelder har uteblitt fra ti dialogmøter i løpet av en periode på 24 måneder ("prikkbelastning"). Noe av bakgrunnen for å innføre denne bestemmelsen, var at sanksjonsmuligheten overfor sykmelder som lå i folketrygdloven var å frata sykmelder retten til å praktisere for trygdens regning. Dette ble oppfattet som en svært streng sanksjon, og det var derfor behov for et mer nyansert sanksjonssystem. De nye sanksjonsbestemmelsene overfor sykmelder har vist seg å være for omstendelige, byråkratiske og lite treffsikre i praksis. Arbeidsgruppen foreslår på denne bakgrunn å avvikle dagens systematiske sanksjonsregime overfor sykmelder. Arbeidsgruppen viser til at sykmelder har en viktig rolle i dialogmøter, og har tillit til at sykmelder fortsatt deltar i dialogmøter der de blir innkalt. Arbeidsgruppen mener samtidig at myndighetene fortsatt bør ha en mulighet til å gripe inn i tilfeller der sykmelder systematisk unnlater å møte i dialogmøter i regi av etaten. Bestemmelsen i folketrygdloven § 25-6 som gir hjemmel til å frata sykmelder retten til å praktisere for trygdens regning kan i prinsippet brukes, men anses i denne sammenheng uproporsjonal og derfor lite hensiktsmessig. Etter helsepersonelloven § 6 har imidlertid helsepersonell en generell plikt til å sørge for at "helsehjelpen ikke påfører pasienter, helseinstitusjon, trygden eller andre unødvendig tidstap eller utgift". Denne bestemmelsen gjelder blant annet sykmelders plikt til å hindre "unødvendig lang sykmelding", herunder å ivareta sine plikter i "sykefraværarbeidet". Statens helsetilsyn fører tilsyn med bestemmelsen etter hjemlene i helsepersonelloven.

Sykmelder har i dag også plikt til obligatorisk opplæring i sykmeldingsarbeidet, gjennom et e-læringskurs med en varighet på 2 til 3 timer. Formålet med kravet om slik opplæring er å sikre at leger har tilstrekkelig kunnskap til å vurdere pasientens arbeidsevne og mulighet til å være helt eller delvis i arbeid. Opplæringen skal omfatte sykmelders rolle i det inkluderende arbeidslivet, herunder sykmeldingsprosessen og samhandling mellom aktørene, samt regelverksforståelse for sykmeldingsarbeidet. Sykmelder som mener at de allerede har den nødvendige kunnskapen, kan på visse vilkår fylle ut et egenerklæringsskjema og på denne måten slippe å gjennomføre kurset. Sykmelder som ikke gjennomfører obligatorisk opplæring vil ikke ha adgang til å sykmelde sine pasienter. Det er pekt på at det er urimelig at sykmelder som ikke gjennomfører kurset, mister retten til å sykmelde. Arbeidsgruppen foreslår at denne sanksjonsmuligheten faller bort. Arbeidsgruppen viser imidlertid til at det likevel er hensiktsmessig at sykmelder gjennomfører kurset. Det foreslås derfor å videreføre plikten til opplæring i sykmeldingsarbeidet, men uten å sanksjonere manglende etterlevelse. Arbeidsgruppen forutsetter at alle sykmeldere fortsatt oppfordres til å oppfylle plikten som følger av forskriften.

Arbeidstaker har en plikt til å medvirke i eget sykefraværsløp, og ved brudd på medvirkningsplikten kan retten til sykepenger falle bort. Erfaringene fra Arbeids- og

velferdsetaten viser at sykmeldte i liten grad sanksjoneres. Sanksjon mot arbeidstaker skiller seg også fra sanksjon fra arbeidsgiver, siden sanksjonen er knyttet opp til brudd på forutsetningen for å motta en ytelse fra folketrygden. Det foreslås å videreføre sanksjonssystemet overfor arbeidstaker som ikke medvirker til oppfølgingsarbeidet.

Når pliktene til arbeidsgivere og sykmeldere videreføres, samtidig som myndighetenes kontroll med at pliktene gjennomføres reduseres kraftig, er det behov for økt informasjons- og positivt påvirkningsarbeid rettet mot blant annet virksomhetene og sykmeldere. Arbeidsgruppen legger til grunn at myndighetene og partene i arbeidslivet gjennom sine ordinære informasjonskanaler prioriterer dette arbeidet.

Arbeidsgruppens vurdering og tilrådning:

- Det er fortsatt ønskelig å følge opp at de lovpålagte pliktene i oppfølgingsarbeidet etterleves i større grad enn det som var tilfelle før 2010.
- Bestemmelsen om at Arbeids- og velferdsetaten kan sanksjonere arbeidsgivers brudd på oppfølging av sykmeldte etter arbeidsmiljøloven og folketrygdloven oppheves.
- Arbeidstilsynet skal fortsatt føre systemrettet risikobaserte tilsyn, og vil fortsette sitt tilsyn med oppfølgingspliktene i arbeidsmiljøloven.
- Dagens bestemmelse om sanksjoner overfor sykmelder som ikke deltar i dialogmøter oppheves. Sykmelder har etter helsepersonelloven plikt til å hindre unødvendig lang sykmelding. Sykmelders plikt til å gjennomføre obligatorisk kurs i sykmeldingsarbeid videreføres, men uten muligheter for sanksjon.

2.6 Mulighet for et senere dialogmøte i regi av Arbeids- og velferdsetaten

Det kan også avholdes "dialogmøte 3" etter "dialogmøte 2" dersom arbeidsgiver, arbeidstaker, sykmelder eller Arbeids- og velferdsetaten krever det. Arbeids- og velferdsetaten skal da innkalle til og avholde møtet.

Det kan for eksempel være aktuelt ved utløpet av sykmeldingsperioden. Her vil arbeidsrettede tiltak, eventuelt arbeidsavklaringspenger vurderes før maksimumsgrensen for sykepenger er nådd. Bakgrunnen for at muligheten for å avholde et slikt møte ble innført, var blant annet å sikre at arbeidstaker ikke står på bar bakke når sykepengeperioden utløper.

Dersom muligheten til å fremskynde "dialogmøte 2" blir synliggjort, og dermed faktisk oftere blir fremskyndet, vil det også kunne bli mer aktuelt å avholde et nytt dialogmøte, og muligens tidligere enn i dag.

Arbeidsgruppens vurdering:

- Et senere dialogmøte i regi av Arbeids- og velferdsetaten kan bli mer aktuelt dersom "dialogmøte 2" i større grad blir fremskyndet, og dette bør beskrives i en eventuell lovproposisjon. Arbeids- og velferdsetaten må ta høyde for dette.

3 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen foreslår at det igangsettes et regelverksarbeid for endringer i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven i tråd med forslagene i denne rapporten. Forslagene sendes på høring. Det er ønskelig å få endringene på plass så snart som mulig, og arbeidsgruppen foreslår at det om mulig tas sikte på ikrafttredelse 1. juli 2014. Dette innebærer at det eventuelt vil være nødvendig med forkortet høringsfrist. Forslagene gjennomgås i punktene under.

3.1. Oppfølgingsplan

- Kravet i arbeidsmiljøloven § 4-6 tredje ledd om å utarbeide oppfølgingsplan så tidlig som mulig, og senest når arbeidstaker har vært sykmeldt i fire uker, videreføres.
- Oppfølgingsplan skal utarbeides for alle sykmeldte, med mindre det er åpenbart unødvendig.
- Hva som er "åpenbart unødvendig" presiseres i forarbeidene til loven og i form av lett tilgjengelig veiledningsmateriale.
- For arbeidstakere som er gradert sykmeldte, vil det etter omstendighetene kunne være åpenbart unødvendig å utarbeide en oppfølgingsplan.
- Det stilles ikke krav til utforming av oppfølgingsplanen. Planen oppbevares i virksomheten.
- Arbeidsgivers plikt til å sende oppfølgingsplanen til sykmelder videreføres. Det presiseres i forarbeidene til en ny lovproposisjon at arbeidsgiver og arbeidstaker kan bli enige om hvordan planen mest hensiktsmessig kan formidles til sykmelder.
- Det understrekes i forarbeidene at oppfølgingsplanen skal være et dynamisk verktøy og at det er viktig at den justeres løpende.
- Arbeidsgivers plikt til å sende inn oppfølgingsplanen til Arbeids- og velferdsetaten senest en uke før "dialogmøte 2" videreføres.
- Oppfølgingsplanen sendes Arbeids- og velferdsetaten i de tilfeller det er aktuelt for virksomheten å be om tidlig oppfølging.

3.2 "Dialogmøte 1" i regi av arbeidsgiver

- Kravet i arbeidsmiljøloven § 4-6 fjerde ledd om å gjennomføre "dialogmøte 1" senest innen sju uker videreføres.
- Kravet om at "dialogmøte 1" skal avholdes både for "helt" og "delvis" sykmeldte endres, slik at det som en hovedregel blir et krav om å avholde dialogmøte for de som er helt borte fra arbeid, med mindre dette er åpenbart unødvendig.

- Hva som er "åpenbart unødvendig" presiseres i forarbeidene til loven og i form av lett tilgjengelig veiledningsmateriale. Dette innebærer blant annet at presiseringene i konklusjonsnotatet utarbeidet av IA-partene 5. mars 2012 tas inn i lovforarbeidene.
- For arbeidstaker som er delvis borte fra arbeidet (gradert sykmeldt), innføres det i arbeidsmiljøloven § 4-6 fjerde ledd en bestemmelse om at dialogmøte likevel skal avholdes når arbeidstaker, arbeidsgiver eller sykmelder mener det er hensiktsmessig.
- Det tydeliggjøres i forarbeidene at "dialogmøte 1" et møte mellom arbeidsgiver og arbeidstaker hvis ikke annet anses som hensiktsmessig.
- Dersom både arbeidsgiver og arbeidstaker, eller arbeidstaker alene ønsker det, skal sykmelder delta i dialogmøtet. Sykmelder som blir innkalt til møtet, har plikt til å delta.
- Kravet om at bedriftshelsetjenesten skal være representert i møtet oppheves. Det innføres samtidig en bestemmelse om at Arbeids- og velferdsetaten, bedriftshelsetjenesten og andre relevante aktører kan innkalles til møtet dersom arbeidsgiver eller arbeidstaker ønsker det. Det presiseres i bestemmelsen at Arbeids- og velferdsetaten og bedriftshelsetjenesten har plikt til å møte dersom de blir innkalt.
- Tillitsvalgt eller verneombud kan delta i møtet dersom arbeidstakeren ønsker det.

3.3 Arbeidsgivers rapporteringsplikt etter ni ukers sykmelding

- Kravet i arbeidsmiljøloven § 4-6 fjerde ledd og folketrygdloven § 25-2 tredje ledd om at arbeidsgiver skal sende Arbeids- og velferdsetaten oppdatert oppfølgingsplan og melding om oppfølgingsarbeidet etter ni ukers sykmelding oppheves.
- Det innføres samtidig en bestemmelse i arbeidsmiljøloven om at arbeidsgiver skal kunne dokumentere oppfølging av sykmeldte. Det presiseres i forarbeidene til loven at denne dokumentasjonen skal oppbevares i virksomheten. Tilsynsmyndighetene og Arbeids- og velferdsetaten vil kunne innhente dokumentasjonen ved behov.

3.4 Tidligere oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten

- Reglene i folketrygdloven § 8-7 a om "dialogmøte 2" videreføres.
- Det synliggjøres i forarbeidene at arbeidsgiver, arbeidstaker, sykmelder og selv Arbeids- og velferdsetaten kan kreve et fremskyndet "dialogmøte 2".
- Det tydeliggjøres at aktørene også i andre tilfeller enn behov for "dialogmøte 2" kan kreve tidlig bistand.
- Krav om tidlig bistand fra etaten må fremmes på en standardisert måte og forutsetter innsending av oppdatert oppfølgingsplan.
- Arbeids- og velferdsetaten må innarbeide rutiner, slik at det faktisk gjennomføres et fremskyndet "dialogmøte 2" når en av aktørene ber om det.

3.5 Kontroll og sanksjoner

- Bestemmelsen i folketrygdloven § 25-3 femte ledd om at Arbeids- og velferdsetaten kan sanksjonere arbeidsgivers brudd på oppfølging av sykmeldte etter arbeidsmiljøloven og folketrygdloven, oppheves.
- Arbeidstilsynet skal fortsatt føre systemrettet risikobaserte tilsyn, og vil fortsette sitt tilsyn med oppfølgingspliktene i arbeidsmiljøloven. Det kan vurderes om det er ønskelig å styrke Arbeidstilsynet slik at de kan øke omfanget av systemrettet oppfølging av virksomhetene på dette området sammenlignet med dagens nivå, og om at en slik styrking av tilsynet eventuelt kan gjøres gjennom en omdisponering av midler fra Arbeids- og velferdsetaten.
- Dagens bestemmelse om sanksjoner overfor sykmelder som ikke deltar i dialogmøter oppheves. Sykmelder har etter helsepersonelloven plikt til å hindre unødvendig lang sykmelding, herunder å ivareta sine plikter i sykefraværsarbeidet.
- Sykmelders plikt til å gjennomføre obligatorisk kurs i sykmeldingsarbeid videreføres, men uten muligheter for sanksjon.
- Myndighetene og partene i arbeidslivet vil gjennom sine vanlige informasjonskanaler prioritere arbeidet med informasjon og påvirkning for å sikre god oppfølging av reglene om oppfølging av sykmeldte.