



Innst. O. nr. 81

(2003-2004)

Innstilling til Odelstinget fra sosialkomiteen

Ot.prp. nr. 48 (2003-2004)

Innstilling fra sosialkomiteen om lov om endringer i folketrygdloven (nye regler om sykmelding mv.)

Til Odelstinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning

Sosialdepartementet legger i proposisjonen fram forslag til endringer i folketrygdloven.

Det vises til at Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) ble inngått for en fireårsperiode fram til 31. desember 2005.

IA-avtalen ble evaluert etter 2. kvartal 2003. Ifølge avtalens punkt 2 c vil avtalen opphøre hvis evalueringsrapporten viser at det åpenbart ikke er mulig å nå de operative mål, med mindre Regjeringen og partene i arbeidslivet blir enige om noe annet. På bakgrunn av det samlede evalueringsmaterialet konstaterer Regjeringen og partene i arbeidslivet at det er lite realistisk å nå avtalens mål om en reduksjon i sykefraværet på 20 prosent innen utløpet av 2005. Regjeringen og partene i arbeidslivet mener imidlertid at IA-konseptet har fått et betydelig omfang i norsk arbeidsliv, og at dette kan bringe resultater over tid. Regjeringen og partene i arbeidslivet er derfor enige i å videreføre IA-avtalen ut den avtalte perioden til utgangen av 2005. Forutsetningene for videreføringen er nedfelt i en erklæring fra IA-avtalens parter av 3. desember 2003.

Ei arbeidsgruppe bestående av partene i IA-avtalen har vurdert avtalens virkemidler og utdypet de forslagene som ligger innenfor rammen av erklæringen. I tillegg er enkelte andre tiltak vurdert.

I odelstingsproposisjonen følger Regjeringen opp de forslag i erklæringen av 3. desember 2003 og

fra den partsammensatte virkemiddelgruppen som krever endringer i folketrygdloven.

Lovforslagene gjelder:

- Innføring av et aktivitetskrav senest innen 8 uker for å få rett til sykepengene, unntatt når medisinske grunner klart er til hinder for det.
- Måltrettet bruk av aktiv sykmelding - krav til bruk av gradert sykmelding der den sykmeldte delvis kan utføre sine vanlige arbeidsoppgaver og begrensning av perioden til henholdsvis 4 og 8 uker.
- Funksjonsvurdering og dokumentasjon ved lege senest etter 8 uker. Større forankring på arbeidsplassen ved lengre fravær.
- Plikt til å medvirke til at funksjonsevnen blir avklart.
- Skjerpet sanksjon overfor leger som ikke følger de nye reglene for sykmelding.

1.2 Bakgrunn

Det redegjøres for evalueringen av IA-avtalen etter 2. kvartal 2003.

Per 5. mars 2004 var 51,6 prosent av alle arbeidstakere ansatt i en IA-virksomhet. I statlig, kommunal og fylkeskommunal sektor var henholdsvis 75,2, 79 og 85,5 prosent av arbeidstakerne ansatt i en IA-virksomhet. Tilsvarende andel i privat sektor var 25,2 prosent.

Sykefraværet har økt med 11,5 prosent fra 2. kvartal 2001 til 2. kvartal 2003. Justert for endringer i alder og kjønn i arbeidsstyrken og endringer i næringsstruktur kan veksten anslås til 10 prosent. Sykefraværet må reduseres med vel 30 prosent i løpet av de neste to årene for at målsettingen i IA-avtalen skal oppfylles. Det har vært en økning i fraværet gjennom hele perioden. Det er det legemeldte og særlig fravær ut over arbeidsgiverperioden som øker. Til tross for

at flere arbeidstakere har fått økt mulighet til egenmelding, er det ingen endring i det samlede egenmeldte fraværet i perioden. Dette indikerer at kortidsfraværet reelt sett har gått noe ned i perioden. Sykefraværet har økt mer blant kvinner enn blant menn og det har vært vekst i sykefraværet i alle næringer i perioden. Størst var veksten i bygg- og anlegg, mens det var lavest vekst i undervisningssektoren.

Det totale sykefraværet økte fra 7,8 prosent til 8,5 prosent i perioden 4. kvartal 2002 til 4. kvartal 2003.

Når det gjelder delmålet om å tilsette flere personer med redusert funksjonsevne, indikerer datamaterialet en negativ utvikling. Det uttales at ettersom IA-avtalen på evalueringstidspunktet har virket i kort tid i forhold til de prosesser som er knyttet opp mot delmålet, er det vanskelig å evaluere noen effekt av selve avtalen allerede høsten 2003. En undersøkelse indikerer imidlertid en nedgang i andelen funksjonshemmede som er i arbeidsstyrken, fra rundt 50 prosent i 2000 til rundt 46 prosent i 2003. Nedgangen har vært størst for menn.

Registerbasert statistikk fra Rikstrygdeverket og Aetat viser vekst i tallet på stønadsmottakere innenfor alle sykdomsrelaterte ytelser og tiltak og nedgang i andel yrkeshemmede som har kommet i arbeid etter gjennomført attføring. Strømningstallene indikerer at en økende andel personer forblir innenfor stønadsordningene, samtidig som andelen som går fra stønad til jobb, er redusert.

Når det gjelder delmålet om å øke den reelle pensjoneringsalder, framholdes det at forventet pensjoneringsalder for yrkesaktive over 18 år har gått ned fra 62,8 til 62,3 år fra høsten 2002 til våren 2003. Det har vært nedgang i forventet pensjoneringsalder for alle grupper med unntak av kvinner over 60 år. Det er ikke tydelige forskjeller mellom utviklingen i IA-virksomheter og andre virksomheter.

Det redegjøres i proposisjonen også for hovedresultatene fra tre kvalitative evalueringsundersøkelser.

1.3 Bruk av virkemidler

Det gis en kort beskrivelse og vurdering av sentrale virkemidler i IA-avtalen:

Tilretteleggingstilskuddet trådte i kraft 1. april 2002 og skal kompensere for arbeidsgivers merutgifter i forbindelse med tilrettelegging av arbeidsplassen. Ordningen evalueres nå av Agderforskning. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget i Revidert nasjonalbudsjett 2004 med en vurdering av ordningens utforming og eventuelle behov for tilleggsbevilgninger.

IA-virksomheter har anledning til å igangsette aktiv sykmelding uten at dette er godkjent av trygde-

kontoret på forhånd. Aktiv sykmelding er et virkemiddel som gir anledning til å utbetale sykepenges eller rehabiliteringspenger i forbindelse med aktivisering eller arbeidstrening på arbeidsplassen i opptil 12 uker med mulighet for forlengelse. Rikstrygdeverket har foretatt en analyse av om hvorvidt aktiv sykmelding har effekt på samlet sykefravær og sykefraværets lengde. Der dokumenteres det at personer med aktiv sykmelding kommer senere tilbake i ordinært arbeid enn personer med vanlig sykmelding.

Graderte sykepenges er en kombinasjon av arbeid og sykepenges som kan benyttes i tilfeller der arbeidstakeren er delvis arbeidsufør. Bruken av graderte sykepenges fordeler seg jevnt mellom IA-virksomheter og andre virksomheter og har holdt seg stabilt på i underkant av 20 prosent av sykepengetilfellene.

Etter folketrygdloven har alle arbeidstakere rett til inntil 3 dager egenmelding ved sykdom. Ordningen kan benyttes inntil 4 ganger per år. Gjennom samarbeidsavtalen har arbeidstakere i IA-virksomhetene mulighet til å bruke egenmelding i inntil 8 kalenderdager per fraværstilfelle med et samlet øvre tak på 24 kalenderdager per år. Evalueringen av IA-avtalen etter 2. kvartal 2003 viser ingen økning i det samlede egenmeldte fraværet i perioden siden avtalen ble inngått. Det uttales at erfaringene med utvidet egenmelding gjennomgående er positive.

Dersom en arbeidstaker har sykefravær på grunn av svangerskap, kan arbeidsgiveren søke om å få refundert utbetalte sykepenges i arbeidsgiverperioden. I løpet av første halvår 2003 ble det gitt refusjon av sykepenges i arbeidsgiverperioden til 327 personer. Bruken av dette virkemiddelet fordeler seg jevnt mellom IA-virksomheter og andre.

Ordningen med kjøp av helsetjenester ble utvidet som et ledd i Intensjonsavtalen. Det var 9 960 personer som fikk tilbud om kjøp av helsetjenester i løpet av første halvår 2003. Det er ikke særlig forskjell i bruken av virkemiddelet mellom IA-virksomheter og andre virksomheter.

For å stimulere arbeidsgiverne til å holde på og rekruttere eldre arbeidstakere ble arbeidsgiveravgiften for arbeidstakere over 62 år redusert med 4 prosentpoeng fra 1. juli 2002. Det uttales at det er uvisst om dette har stimulert arbeidsgiverne til å holde på og rekruttere eldre arbeidstakere.

Som følge av IA-avtalen er det i hvert enkelt fylke etablert arbeidslivssentra som skal bistå virksomhetene med støtte og veiledning som er nødvendig for at arbeidet med det inkluderende arbeidsliv kan iverksettes og forankres på den enkelte arbeidsplass. Det uttales at IA-virksomhetene melder om positive erfaringer med arbeidslivssentrene, og kontaktpersonen blir sett på som et av de viktigste virkemidlene i IA-avtalen.

1.4 Videreføring av IA-avtalen

På bakgrunn av evalueringen og den sterke veksten i antall IA-virksomheter i 2003 mener Regjeringen og partene i arbeidslivet at konseptet med IA-virksomheter inneholder en rekke positive elementer som over tid bør kunne føre til bedre måloppnåelse i forhold til IA-avtalens målsettinger. Regjeringen og partene i arbeidslivet er enige om å forlenge IA-avtalen ut den avtalte prøveperioden fram til utgangen av 2005. Det vises til erklæringen av 3. desember 2003 som beskriver forutsetningene for det videre arbeidet.

Hovedpunktene i erklæringen er:

- De økonomiske rammene for myndighetenes bidrag til avtalens virkemidler vil være de samme som i dag.
- Regjeringen vil ikke foreslå endringer i sykelønnsordningen med mindre alle parter i avtalen er enige om det.
- Det er viktig å forsterke fokus på arbeidsplassen som kjernepunktet i IA-avtalen.
- Større krav til oppfølging og aktivitet ved sykmelding.
- Mer målrettet bruk av aktiv sykmelding.
- Reglene for tilretteleggingstilskuddet endres slik at tilskuddet målrettes mot og forbeholdes IA-virksomheter.
- IA-virksomheter må ta et større og mer forpliktende ansvar i forhold til delmål 2 og 3 i avtalen.
- Det vil bli utarbeidet en forenklet samarbeidsavtale, som særlig skal lette IA-arbeidet for mindre bedrifter.
- Partene møtes hvert halvår for å drøfte oppnådde resultater.

Av punkt 4 i erklæringen fra partene om videreføring av IA-avtalen framgår at arbeidsgiver og arbeidstaker har et felles ansvar for å avklare funksjonsevne og utarbeide en oppfølgingsplan så tidlig som mulig i sykmeldingsperioden, og senest innen 6 uker. Ifølge arbeidsmiljøloven § 13 nr. 4 skal arbeidet med oppfølgingsplanen senest påbegynnes når arbeidstakeren har vært helt eller delvis borte fra arbeidet i 8 uker. Departementet legger til grunn at nye virksomheter som inngår samarbeidsavtale med trygdeetatens arbeidslivssenter i samsvar med erklæringen, bør forplikte seg til å utarbeide oppfølgingsplan senest innen 6 uker.

Punkt 6 i erklæringen dreier seg om målretting av aktiv sykmelding. Det er enighet mellom partene og myndighetene om at aktiv sykmelding skal målrettes bedre slik at tilbakevending til ordinært arbeid ikke forsinkes.

Det er enighet om at punkt 4 og 6 skal følges opp gjennom nødvendige endringer i folketrygdloven.

Det vises til at trygdekontoret kan ilegge arbeidsgiveren en tvangsmulkt dersom denne ikke etterkommer anmodning om å utlevere oppfølgingsplan. Det uttales at trygdeetaten framover i større grad må være aktiv pådriver ved å informere om og tydeliggjøre arbeidsgivers plikt til utlevering av oppfølgingsplaner og hvilke konsekvenser det kan få dersom dette ikke etterkommes. Det uttales videre at dersom arbeidsgiveren ikke utarbeider en oppfølgingsplan uten at det framstår som åpenbart unødvendig, bør trygdeetaten koble inn Arbeidstilsynet som ifølge arbeidsmiljøloven har ulike reaksjonsmidler overfor virksomheter som avviker fra kravene i arbeidsmiljøloven eller gjeldende forskrifter; pålegg, tvangsmulkt, stansing, tilbakekall m.m. av produkt og straff (anmeldelse).

Ifølge folketrygdloven § 8-8 kan arbeidstaker miste sin rett til sykepenger dersom hun eller han uten rimelig grunn nekter å gi opplysninger eller å ta imot tilbud om behandling, rehabilitering, tilrettelegging av arbeid eller yrkesrettet attføring. Det uttales at denne bestemmelsen i liten grad er anvendt, og at trygdeetaten i tiden framover bør ta i bruk dette virkemiddelet i større grad enn i dag der det er nødvendig.

Det vises til at den partssammensatte virkemiddelgruppa foreslår at trygdeetaten i større grad enn i dag vurderer å utelukke leger fra å utstede legeerklæringer dersom trygdeetaten opplever vedvarende og omfattende unnlattelse i forhold til de nye reglene for sykmelding. Det påpekes at dagens regelverk ikke gir tilstrekkelig grunnlag for en slik reaksjon, og at folketrygdloven § 25-7 derfor bør endres.

Sosialdepartementet har på bakgrunn av partenes erklæring av 3. desember 2003 og forslagene fra virkemiddelgruppa utarbeidet et høringsnotat som i februar 2004 ble sendt på høring. Det redegjøres for høringsinstansenes hovedsynspunkter.

1.5 Endringer i folketrygdloven - oppfølging av IA-erklæringen

1.5.1 Innføring av et aktivitetskrav for å få rett til sykepenger

Innenfor dagens sykelønnsordning er det mulig å legge til rette for ulike former for arbeidsrelatert aktivitet i sykmeldingsperioden, men det er i gjeldende ordning ikke noe vilkår om å prøve ut arbeidsevnen gjennom arbeidsrettet aktivitet for å få rett til sykepenger. Fra 30. april 2003 er arbeidsmiljøloven endret for å presisere, tydeliggjøre og til dels utvide arbeidsgivers ansvar for oppfølging av og tilrettelegging for sykmeldte. Senest innen 8 uker skal arbeidsgiveren påbegynne arbeidet med en oppfølgingsplan. Som motstykke har også arbeidstakeren fått rett og plikt til å medvirke ved utarbeiding og gjennomføring av oppfølgingsplaner.

Ifølge punkt 4 i erklæringen fra partene av 3. desember 2003 om videreføring av IA-avtalen skal sykmeldte så tidlig som mulig prøve seg i arbeidsrelaterte aktiviteter, og inaktivitet utover 8 uker skal være medisinsk begrunnet.

Det foreslås å ta inn et aktivitetskrav i nytt annet ledd i § 8-4 for å få rett til sykepenger unntatt når medisinske grunner klart er til hinder for det. Det foreslås videre at aktivitetskravet i unntakstilfeller kan fravikes når det dokumenteres at arbeidsrelatert aktivitet på den sykmeldtes arbeidsplass ikke kan gjennomføres.

Det framholdes at dersom det allerede etter 8 uker viser seg at vedkommende ikke kan gå tilbake til tidligere arbeid, må vedkommende så snart som mulig vurderes i forhold til annet arbeid, og bli friskmeldt til arbeidsformidling med rett til sykepenger i inntil 12 uker, eller henvises til Aetat for vurdering av yrkesrettede attføringstiltak.

I tredje ledd foreslås det en språklig omformulering for å få frem at man ikke nødvendigvis må være borte fra arbeidet for å ha rett til sykepenger.

1.5.2 Målretting av ordningen med aktiv sykmelding

Etter gjeldende regler kan det ytes sykepenger under aktivisering og arbeidstrening hos arbeidsgiveren i en tidsbegrenset periode på opptil 12 uker. Perioden kan forlenges ut sykepengeperioden dersom det er nødvendig og hensiktsmessig for at vedkommende skal kunne beholde arbeidet.

Partene i IA-avtalen er enige om at aktiv sykmelding skal målrettes bedre slik at tilbakevending til ordinært arbeid ikke forsinkes, bl.a. ved at legen alltid skal vurdere gradert sykmelding før aktiv sykmelding, og at tidsperioden for aktiv sykmelding begrenses til 8 uker. Videre mener partene at det bør vurderes å differensiere aktiv sykmelding slik at perioden skal være kortere for lettere tilfeller.

For å sikre riktig bruk av aktiv sykmelding foreslår departementet at det i § 8-6 defineres nærmere når aktiv sykmelding skal kunne brukes. I første ledd foreslås å gjenta aktivitetskravet med henvisning til § 8-4.

For å sikre at legen alltid skal vurdere gradert sykmelding først, foreslås at det i annet ledd gis anvisning på at det skal ytes graderte sykepenger dersom den sykmeldte kan utføre en del av sine vanlige arbeidsoppgaver.

I tredje ledd foreslås innført en differensiert periode for aktiv sykmelding for lettere tilfeller, samtidig som dagens periode begrenses. Det foreslås at perioden begrenses til 4 uker i tilfeller der den sykmeldte etter en slik periode med aktiv sykmelding forventes å kunne gjenoppta sine tidligere arbeidsoppgaver. Dersom rehabilitering tar lengre tid eller det er behov

for varig tilrettelegging skal det kunne gis sykepenger under aktiv sykmelding i opptil 8 uker. Det foreslås at både 4 ukers og 8 ukers periode kan forlenges slik som etter gjeldende regler.

1.5.3 Funksjonsvurdering og dokumentasjon ved lege senest etter 8 uker. Større forankring på arbeidsplassen

For å støtte opp om at dialogen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker skal starte så tidlig som mulig, foreslo den partssammensatte virkemiddelgruppen å endre folketrygdloven slik at det ikke lenger skal være anledning til å velge sykmelding fra lege eller annet helsepersonell framfor egenmelding i egenmeldingsperioden. En slik endring vil etter departementets oppfatning være et ledd i prosessen med å flytte perspektivet fra pasient - lege - trygdekontor til arbeidstaker - arbeidsgiver. Egenmeldinger for fravær som er dokumentert med sykmelding fra lege fra den fjerde fraværsdag, regnes ikke med når man teller hvor mange ganger en arbeidstaker har benyttet seg av egenmelding, jf. § 8-27 andre ledd. Departementet foreslår å oppheve denne bestemmelsen.

Etter dagens regler skal legen ved sykmelding alltid ta utgangspunkt i en funksjonsvurdering, jf. § 8-7 tredje ledd. Selv om også dagens lovtekst forutsetter at legen foretar en funksjonsvurdering i forhold til vedkommendes arbeid før legen sykmelder en person, foreslås det nå å ta dette eksplisitt inn i loven. Det foreslås at legen i forbindelse med førstegangs og senere sykmeldinger alltid skal vurdere om vedkommende kan være i arbeid eller arbeidsrelatert aktivitet. Det foreslås videre at også annet helsepersonell skal kunne gi en funksjonsvurdering. Vurderingen må ta utgangspunkt i arbeidsplassen og det foreslås derfor at også arbeidsgiveren kan trekkes inn i funksjonsvurderingen. Samtidig foreslås at bestemmelsene om funksjonsvurdering samles i § 8-7 tredje ledd.

Etter dagens regler skal legen obligatorisk sende inn en særskilt legeerklæring når arbeidsuførheten har vart i 8 uker med unntak av tilfeller der den sykmeldte er innlagt eller har en meget alvorlig sykdom. Det er også gjort unntak dersom legen har vært forhindret fra å skrive legeerklæringen på grunn av uforutsett fravær fra arbeidet eller andre spesielle forhold. Departementet foreslår at legen bare i de tilfeller der arbeidsrelatert aktivitet ikke iverksettes senest innen 8 uker, skal sende inn en utvidet legeerklæring. I legeerklæringen må legen dokumentere at medisinske grunner er til hinder for slik aktivitet. Det framholdes at sykmeldingsattesten må endres slik at legen ved førstegangssykmelding og senere må krysse av for om det er tungtveiende medisinske grunner til at vedkommende må være borte fra arbeid, og at dersom legen mener at sykmelding er nødvendig, skal

gradert sykmelding være første alternativ; dernest skal aktiv sykmelding vurderes. På grunn av innføringen av fastlegeordningen foreslås at unntaket i bokstav c (dersom legen har vært forhindret fra å skrive legeerklæringen på grunn av uforutsett fravær fra arbeidet eller andre spesielle forhold) tas ut. Som bokstav c foreslås å ta inn en unntaksbestemmelse i de tilfeller der medlemmet forventes å bli friskmeldt rundt 8 ukers tidspunkt, dvs. innen en til to uker.

Siden 1993 skal trygdekontoret senest når arbeidsuførheten har vart i 12 uker gjøre skriftlig vedtak om fortsatt rett til sykepenger. Siden 1. mars 2003 har det som en del av en forsøksordning vært gjort unntak fra kravet om 12 ukers vedtak for enkelte grupper. Som en oppfølging av endringer i arbeidsmiljøloven og partenes IA-erklæring foreslår departementet at trygdekontoret ikke skal treffe 12 ukers vedtak dersom den sykmeldte er i et arbeidsforhold. Det foreslås at 12 ukers vedtak bare skal treffes for personer som ikke har en arbeidsgiver. For sykmeldt arbeidstaker som ikke er i arbeidsrelatert aktivitet, foreslås at trygdekontoret senest etter 12 uker skal etterspørre oppfølgingsplan fra arbeidsgiver med mindre det fremgår av den utvidete legeerklæringen etter 8 ukers sykmelding eller annen dokumentasjon at det åpenbart ikke er nødvendig.

1.5.4 Medlemmets medvirkning

Arbeidstakeren kan miste retten til sykepenger både fra arbeidsgiver og trygdeetaten dersom hun eller han uten rimelig grunn nekter å gi opplysninger eller ta imot tilbud om behandling, rehabilitering, tilrettelegging av arbeid eller yrkesrettet attføring, jf. § 8-8. Det uttales at denne bestemmelsen i liten grad er anvendt, og at trygdeetaten i tiden framover bør ta i bruk denne sanksjonsmuligheten i større grad enn i dag for å bidra til at aktivitetskravet blir reelt. Det foreslås at det i § 8-8 presiseres at medlemmets plikt til å medvirke også omfatter utprøving av funksjonsnivoen. Departementet understreker at forslaget er en presisering og tydeliggjøring av gjeldende rett, og ikke innebærer noen materiell endring.

1.5.5 Skjerpede sanksjoner overfor leger som ikke følger de nye sykmeldingsreglene

Rikstrygdeverket vil fastsette egne retningslinjer for legenes sykmeldingspraksis og utstedelse av utvidet legeerklæring.

Det foreslås at Rikstrygdeverket også skal kunne bestemme å utelukke en lege fra å utstede legeerklæringer som grunnlag for ytelser fra folketrygden dersom legen gjentatte ganger ikke følger de nye reglene. Det uttales at trygdeetaten framover i større grad bør ta denne sanksjonsmuligheten i bruk. Det forutsettes at trygdeetaten på forhånd har vært i dia-

log med legen og varslet at man vurderer en slik reaksjon.

1.6 Ikrafttredelse. Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet foreslår at endringene trer i kraft 1. juli 2004. Det foreslås at endringene gjøres gjeldende for nye tilfeller og løpende tilfeller hvor sykmeldingen har vart mindre enn 8 uker.

Ordringen med tilretteleggingstilskudd blir evaluert av Agderforskning. Det er varslet i St.prp. nr. 1 (2003-2004) at Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med en vurdering av ordningens utforming og eventuelle behov for tilleggsbevilgninger i Revidert nasjonalbudsjett.

Det uttales at gjennomføringen av forslagene om endringer i sykmeldingsreglene vil kunne bidra til reduksjon i sykefravær og innsparinger i sykepengeutgifter, men at det ikke foreligger noe grunnlag for å kunne tallfeste eventuelle innsparinger før en har høstet erfaringer med de nye reglene.

Departementet antar samlet sett at de nye reglene etter en innkjøringsperiode ikke vil føre til merarbeid for trygdeetaten.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Bjarne Håkon Hansen, Britt Hildeng, Asmund Kristoffersen og Gunn Olsen, fra Høyre, Beate Heieren Hundhammer, Bent Høie og Elisabeth Røbekk Nørve, fra Sosialistisk Venstreparti, Olav Gunnar Ballo og Sigbjørn Molvik, fra Kristelig Folkeparti, Åse Gunhild Woie Duesund og Per Steinar Osmundnes, og fra Senterpartiet, Ola D. Gløtvold, støtter Regjeringens forslag til endringer i folketrygdløven. Lovendringene følger opp de forslag som partene i intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) enstemmig nedfelte i en erklæring 3. desember 2003.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, registrerer at IA-avtalen dessverre ikke har innfridd i forhold til målsettingene. Når det gjelder selve sykefraværet, har det økt med 11,5 prosent fra 2. kvartal 2001 til 2. kvartal 2003. Målet var en reduksjon på 20 prosent innen utgangen av 2005. Det er derfor helt nødvendig med nye tiltak for å snu denne utviklingen. Flertallet støtter synet til Regjeringen og partene i arbeidslivet om at IA-avtalen skal videreføres ut avtaleperioden til utgangen av 2005, med bakgrunn i at avtalen har fått et betydelig

omfang, og fordi man også kan se positive trender i enkelte IA-bedrifter.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti synes Regjeringen har fremmet lovendringer og presisert og tydeliggjort eksisterende lover som på en balansert måte stiller strengere krav til både arbeidstager, arbeidsgiver og lege. Disse medlemmer ber departementet i denne sammenheng vurdere virkemidler for å sikre bedre samarbeid mellom fastlegen og bedriftshelse-tjenesten der slik finnes. Disse medlemmer støtter også Regjeringens forslag om en mer målrettet bruk av aktiv sykemelding og at gradert sykemelding alltid skal vurderes før aktiv sykemelding.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, ber Regjeringen arbeide for at yrkesrettet attføring blir tatt i bruk så tidlig som mulig i sykepengeperioden. Spesielt er dette viktig i de tilfeller det er opplagt at den sykemeldte ikke kan gå tilbake til sitt tidligere yrke eller arbeidsplass. Den sykemeldte vil ikke tape økonomisk på dette, da den som samtidig fyller vilkårene for attføringspenger og for sykepenger, har rett til den høyeste ytelsen (folketrygdloven § 11-18 første ledd).

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet er tilfreds med at staten og partene i arbeidslivet er blitt enige om å videreføre IA-avtalen ut avtaleperioden, og dermed har ryddet av veien den usikkerhet som var knyttet til spørsmål om videreføring. Disse medlemmer forstår de foreslåtte endringer i folketrygdloven som en oppfølging av den fornyede avtalen mellom partene og Regjeringen.

Disse medlemmer vil understreke betydningen av Intensjonsavtalens punkt 2 som sier

“Regjeringen vil ikke foreslå overfor Stortinget at det i avtaleperioden gjøres endringer i dagens sykelønnsordning verken for arbeidstakere eller arbeidsgivere med mindre alle parter i avtalen er enige om det.”

Disse medlemmer understreker det ansvar staten har for å følge opp sine forpliktelser i forhold til avtalen bl.a. ved å avsette tilstrekkelige økonomiske ressurser så vel som personellmessig.

Disse medlemmer er enige i det fokus som blir satt på arbeidsplassen som den sentrale arena i sykefraværarbeidet, og støtter at bestemmelsene om sanksjoner overfor arbeidsgivere som unndrar seg sine plikter, får større betydning. Disse medlemmer finner det også positivt at departementet påleg-

ger trygdeetaten/arbeidslivssentrene i sterkere grad å samhandle med Arbeidstilsynet, og legger til grunn at Arbeidstilsynet tilføres ressurser slik at det kan ivareta denne plikten.

Disse medlemmer har merket seg at partene i IA-erklæringen har forpliktet seg til å utarbeide en oppfølgingsplan for den sykemeldte senest innen 6 uker. Disse medlemmer vil peke på at arbeidsmiljøloven har en frist på 8 uker i slike situasjoner, og finner det rimelig at disse bestemmelsene harmoniseres.

Disse medlemmer vil vise til at IA-avtalen foruten målsettingen om nedgang i sykefraværet har en målsetting om at flere yrkeshemmende og eldre arbeidstakere skal være eller komme i arbeid. Disse medlemmer mener at disse målsettingene i liten grad er blitt fulgt opp, og vil peke på at staten som part bør ha et ekstra ansvar for å være pådriver i denne sammenheng.

Disse medlemmer har merka seg at sykefraværet fra 2. kvartal 2001 til 2. kvartal 2003 har økt med ca. 10 prosent. Disse medlemmer har videre merka seg at det er langtids sykefravær som øker, og at det ikke er noen økning i det egenmeldte fraværet til tross for økte muligheter til slik egenmelding.

Disse medlemmer viser også til at Norge nå for første gang har over 300 000 mennesker som mottar uføretrygd.

Disse medlemmer er sterkt bekymra over denne utviklinga som tyder på at vi har et arbeidsliv som i økende grad gjør at arbeidstakerne blir syke. Slik disse medlemmer ser det, er dette en utvikling som ikke kan fortsette.

Disse medlemmer er tilfreds med at partene i intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv er enige om å videreføre avtalen til tross for at det er lite realistisk å nå avtalens mål om en 20 prosent reduksjon i sykefraværet innen utløpet av 2005. Disse medlemmer ser på IA-avtalen som et viktig bidrag til å skape et mer inkluderende arbeidsliv, men disse medlemmer mener også at den dramatiske utviklinga når det gjelder sykefravær og uføretrygging, viser at det er behov for endringer og tiltak knytta til arbeidslivet som er mer omfattende enn det som er rammene for denne avtalen.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti vil understreke at arbeidsmiljøloven åpner for at man gjennom avtale kan innføre mer gunstige ordninger for arbeidstakeren enn det loven opererer med. Loven er som hovedregel ufravikelig bare når det gjelder å gi dårligere vern enn lovens ordning. Bestemmelsen om oppfølgingsplan må anses å være til gode for arbeidstakeren, slik at 6 uker betraktes som mer gunstig enn 8 uker for arbeidstakeren. Det kan derfor synes unødvendig med

en lovendring i arbeidsmiljøloven. Imidlertid mener disse medlemmer at det kan være gunstig at alle arbeidstakere får denne forbedringen, og ber Regjeringen i det videre arbeidet med arbeidslivslovgivningen vurdere om arbeidsmiljøloven bør endres på dette punktet. Reglene bør sees i sammenheng med folketrygdlovens regler på dette området.

Disse medlemmer vil vise til brev av 10. mai 2004 fra statsrådene i Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Sosialdepartementet til samtlige statsråder om forsterket innsats i IA-arbeidet i disses respektive departement og underliggende virksomheter. Disse medlemmer vil også vise til arbeidet i AAD med handlingsplan for rekruttering av personer med redusert funksjonsevne i staten.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet, lederen John I. Alvheim og Harald T. Nesvik, har merket seg forslag til endringer i folketrygdloven som fremmes i proposisjonen, som et forsøk på å få ned den fortsatt urovekkende stigningen i sykefraværet. De senere års betydelige økning i sykefraværet førte til at regjeringen Stoltenberg og partene i arbeidslivet (LO og NHO) inngikk en avtale om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen). Denne avtalen hadde i all hovedsak tre klare hovedmålsetninger. Disse var:

- Redusere sykefraværet med 20 prosent innen utgangen av 2005.
- Tilsette flere personer med redusert funksjonsevne.
- Øke den reelle pensjoneringsalderen.

Disse medlemmer vil vise til at utviklingen i forhold til alle disse tre hovedmålsetningene har gått den motsatte veien av det som var meningen. Sykefraværet har hele tiden vært økende, den reelle pensjoneringsalderen fortsetter å synke, og det sysselsettes færre personer med redusert funksjonsevne. Målsetningen om en reduksjon av sykefraværet med 20 prosent innen utgangen av 2005 synes helt åpenbart å være svært urealistisk uansett hvilke virkemidler som iverksettes på kort sikt, da sykefraværet i perioden 2. kvartal 2001 til 2. kvartal 2003 økte med 11,5 prosent i stedet for å reduseres.

Disse medlemmer er meget urolige over den utviklingen en ser når det gjelder nedgangen i sysselsetting av personer med redusert funksjonsevne. Selv om det i proposisjonen vises til at det er for tidlig å konkludere med at en har mislyktes også på dette punktet, så viser utviklingen at det er grunn til bekymring.

Disse medlemmer er av den oppfatning at de fleste forslagene til endringer som Regjeringen fremmer, er fornuftige tilnærminger all den tid at

man har inngått IA-avtalen med partene i arbeidslivet slik at man ikke foreløpig kan komme med større endringer for å motvirke den negative utviklingen som en nå ser. Det er imidlertid grunn til å bemerke at Regjeringen ikke nyttigjorde seg den muligheten en hadde ved evalueringen høsten 2003 all den tid at utviklingen i forhold til snart alle hovedmålene i avtalen har gått motsatt vei av det som var forutsatt.

Disse medlemmer har merket seg at tilretteleggingstilskuddet, som skal kompensere for arbeidsgivers merutgifter i forbindelse med tilrettelegging av arbeidsplasser slik at personer med redusert funksjonsevne skal kunne fortsette å arbeide, er foreslått øremerket IA-bedrifter. Dette er et meget viktig tilskudd dersom en skal få til et mest mulig inkluderende arbeidsliv. Disse medlemmer vil vise til at dersom dette tilskuddet bare skal kunne gis til de bedrifter som har inngått en IA-avtale, så vil en rekke arbeidstakere måtte betale prisen for at bedriftens ledelse ikke ønsker å inngå i et slikt opplegg. Disse medlemmer er av den oppfatning at tilretteleggingstilskuddet skal motivere til et mer inkluderende arbeidsliv uavhengig av om bedriften er en IA-bedrift eller ikke.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen sørge for at også bedrifter som ikke er IA-virksomhet, skal kunne motta tilretteleggingstilskudd på lik linje med IA-virksomhetene."

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti vil understreke at hensikten med å målrette tilretteleggingstilskuddet til IA-bedrifter er å gi flere fordeler til de virksomheter som velger å satse på IA-arbeidet. Det skal lønne seg å være IA-bedrift. Disse medlemmer vil også vise til at 90 prosent av de som søkte om tilretteleggingstilskuddet etter gammel ordning, var IA-virksomheter allerede.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet finner grunn til å stille spørsmål ved om tilretteleggingstilskuddet er for lavt til at det skal kunne få den ønskede effekt med økning i sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne, og dermed en skikkelig oppfølging av disse i den enkelte bedrift. Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen i forbindelse med statsbudsjettet for 2005 vurdere om tilretteleggingstilskuddets størrelse er tilstrekkelig for å kunne motvirke den negative utviklingen en ser når det gjelder

ansettelser og oppfølging av personer med nedsatt funksjonsevne."

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til at det er det legemeldte fraværet og det fraværet som går ut over arbeidsgiverperioden, som øker. Disse medlemmer kan ikke tolke dette annerledes enn at det er de med langtids sykefravær og de med behov for behandling/rehabilitering som utgjør den største utfordringen i forhold til det økende sykefraværet.

Disse medlemmer vil understreke at statens ansvar også er en del av den inngåtte IA-avtalen mellom Regjeringen, NHO og LO. Disse medlemmer vil understreke at staten ved Regjeringen har et ansvar i forhold til å få behandlet og rehabilitert de som er sykemeldt over en lengre periode og har behov for medisinsk behandling/rehabilitering. Disse medlemmer vil påpeke at staten nå gjennom helseforetaksreformen har ansvaret for all spesialisthelsetilbehandling og rehabilitering.

Komiteens medlem fra Senterpartiet mener helseforetakene og det enkelte sykehus må settes bedre i stand til å behandle sykemeldte raskere og også gi nødvendig rehabilitering for de som trenger det, slik at folk kan komme tidligst mulig tilbake i arbeid. Dette medlem mener dette har sammenheng med spesialisthelsetjenestens tilgang på ressurser og en mer bevisst politikk overfor rehabiliteringsapparatet der bl.a. opptreningsinstitusjonene må gis bedre økonomiske driftsforhold og på en slik måte at den rehabiliteringskapasiteten som finnes, kan utnyttes fullt ut.

3. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen i forbindelse med statsbudsjettet for 2005 vurdere om tilretteleggings-tilskuddets størrelse er tilstrekkelig for å kunne motvirke den negative utviklingen en ser når det gjelder ansettelser og oppfølging av personer med nedsatt funksjonsevne.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen sørge for at også bedrifter som ikke er IA-virksomhet, skal kunne motta tilretteleggingstilskudd på lik linje med IA-virksomhetene.

4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

Komiteen viser til proposisjonen og merkningene og rår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

endringer i folketrygdloven (regler om sykmelding mv.)

I

I lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd gjøres følgende endringer:

§ 8-4 skal lyde:

§ 8-4. Arbeidsuførhet

Sykepenger ytes til den som er arbeidsufør på grunn av en funksjonsnedsettelse som klart skyldes sykdom eller skade. Arbeidsuførhet som skyldes sosiale eller økonomiske problemer o.l., gir ikke rett til sykepenger.

For å få rett til sykepenger skal medlemmet så tidlig som mulig og senest innen 8 uker prøve seg i arbeidsrelatert aktivitet unntatt når medisinske grunner klart er til hinder for slik aktivitet. Det kan unntaksvis likevel ytes sykepenger utover 8 uker dersom arbeidsrelaterte aktiviteter ikke kan gjennomføres på arbeidsplassen.

I de tilfellene der medlemmet må være borte fra arbeidet, ytes sykepenger også

- a) når vedkommende er innlagt i en godkjent helseinstitusjon,
- b) når vedkommende er under behandling og legen erklærer at behandlingen gjør det nødvendig at vedkommende ikke arbeider,
- c) når vedkommende gjennomgår yrkesrettet attføring, se kapittel 11,
- d) når vedkommende på grunn av sykdom, skade eller lyte får tilskott til opplæringstiltak etter § 10-7 tredje ledd,
- e) når vedkommende er til nødvendig kontrollundersøkelse som krever minst 24 timers fravær, reisetid medregnet,
- f) når vedkommende myndighet har nedlagt forbud mot at han eller hun arbeider på grunn av smittefare,
- g) når vedkommende er arbeidsufør som følge av svangerskapsavbrudd,
- h) når vedkommende er arbeidsufør som følge av behandling for barnløshet,
- i) når vedkommende er donor eller er under vurdering som donor,

j) når medlemmet er arbeidsufør som følge av behandling i forbindelse med sterilisering.

Ved arbeidsuførhet i forbindelse med et kosmetisk inngrep ytes det sykepenger bare hvis inngrepet er medisinsk begrunnet.

§ 8-6 skal lyde:

§ 8-6. *Aktivering - arbeidstrening*

Det skal iverksettes aktive arbeidsrelaterte tiltak så tidlig som mulig og senest når arbeidsuførheten har vart åtte uker, jf. § 8-4.

Dersom medlemmet delvis kan utføre sine vanlige arbeidsoppgaver, skal det ytes graderte sykepenger, jf. § 8-13.

Dersom medlemmet ikke kan utføre sine vanlige arbeidsoppgaver, kan det under aktivisering og arbeidstrening hos vedkommendes arbeidsgiver ytes fulle sykepenger i en tidsbegrenset periode. Sykepenger kan ytes i en periode på opptil 4 uker dersom medlemmet forventes å kunne gjenoppta sitt ordinære arbeid på heltid eller deltid etter en slik periode. Dersom rehabiliteringen tar lengre tid eller det er behov for varig tilrettelegging av arbeidet, kan det ytes sykepenger i opptil 8 uker. Det kan ytes sykepenger for en lengre periode enn 4 eller 8 uker dersom arbeidstrening eller annen bedriftsintern atferd fortsatt er nødvendig og hensiktsmessig for at medlemmet skal kunne beholde arbeidet.

Dersom bedriftsinterne tiltak ikke fører frem, skal det så tidlig som mulig vurderes om yrkesrettet atferd bør prøves.

Departementet gir forskrifter om tilskudd til tilretteleggingstiltak på arbeidsplassen.

§ 8-7 skal lyde:

§ 8-7. *Dokumentasjon av arbeidsuførhet*

For at medlemmet skal få rett til sykepenger, må arbeidsuførheten dokumenteres med legeerklæring. Dette gjelder ikke i arbeidsgiverperioden når arbeidstakeren har rett til å nytte egenmelding, se §§ 8-18, 8-19 og 8-23 til 8-27.

Legeerklæring kan ikke godtas for tidsrom før medlemmet ble undersøkt av lege (sykmeldingstidspunktet). En legeerklæring for tidsrom før medlemmet søkte lege, kan likevel godtas dersom medlemmet har vært forhindrede fra å søke lege og det er godtgjort at han eller hun har vært arbeidsufør fra et tidligere tidspunkt.

Vurderingen av arbeidsuførheten skal ta utgangspunkt i en funksjonsvurdering. *Legen skal alltid vurdere om medlemmet kan være i arbeid eller arbeidsrelatert aktivitet.* Legen og annet helsepersonell plikter i samarbeid med arbeidstakeren og eventuelt arbeidsgiveren å gi nærmere vurdering av arbeidstakerens funksjonsevne.

Senest når arbeidsuførheten har vart åtte uker uten at medlemmet er i arbeidsrelatert aktivitet, må det legges fram en legeerklæring. For at medlemmet skal få utbetalt sykepenger fra trygden, må legeerklæringen dokumentere at medisinske grunner er til hinder for at arbeidsrelaterte aktiviteter iverksettes. Erklæringen skal inneholde en redegjørelse for det videre behandlingsopplegget og en vurdering av muligheten for at vedkommende kan gjenoppta det tidligere arbeidet eller ta annet arbeid.

Sykepenger kan likevel utbetales uten slik legeerklæring som nevnt i fjerde ledd

- a) dersom medlemmet er innlagt i helseinstitusjon,
- b) dersom lidelsen er så alvorlig at en ikke kan regne med at medlemmet blir arbeidsfør igjen, eller
- c) dersom medlemmet forventes å bli friskmeldt innen kort tid.

For at et medlem som ikke har arbeidsgiver fortsatt skal få utbetalt sykepenger, må trygdekontoret senest når arbeidsuførheten har vart i 12 uker vurdere om de medisinske vilkårene for rett til sykepenger er oppfylt, og om det er behov for medisinske, yrkesrettede eller andre tiltak. Trygdekontoret må i slike tilfeller gjøre skriftlig vedtak om fortsatt rett til sykepenger. Det kan gjøres unntak fra denne bestemmelsen i tilfeller som nevnt i femte ledd.

Tidligst mulig og senest når arbeidsuførheten har vart i 12 uker uten at en sykmeldt arbeidstaker er i arbeidsrelatert aktivitet, skal trygdekontoret innhente oppfølgingsplan, unntatt når en slik plan antas å være åpenbart unødvendig, jf. § 25-2 og arbeidsmiljøloven § 13 nr. 4.

Trygdekontoret skal så tidlig som mulig vurdere om yrkesrettet atferd skal prøves dersom bedriftsinterne tiltak ikke fører frem, eller medlemmet ikke har et arbeidsforhold. En slik vurdering skal skje senest ved utløpet av sykepengeperioden.

§ 8-8 skal lyde:

§ 8-8. *Medlemmets medvirkning*

Medlemmet har plikt til å gi opplysninger til arbeidsgiveren og trygdeetaten om egen funksjonsevne og bidra til at hensiktsmessige tiltak for å tilrettelegge arbeidet og utprøving av funksjonsevnen blir utredet og iverksatt, se også § 21-3.

Retten til sykepenger faller bort dersom medlemmet uten rimelig grunn nekter å gi opplysninger eller medvirke til utredning, eller uten rimelig grunn nekter å ta imot tilbud om behandling, rehabilitering, tilrettelegging av arbeid og arbeidsutprøving eller yrkesrettet atferd, se også § 21-8.

§ 8-27 andre ledd oppheves.

Nåværende tredje og fjerde ledd blir andre og tredje ledd.

§ 25-7 skal lyde:

§ 25-7. *Utelukkelse fra å utstede legeerklæringer*

Dersom en lege ikke innen rimelig tid gir trygden de opplysninger som er nødvendige for å avgjøre en sak om sykepenges, medisinsk rehabilitering, attføring, tidsbegrenset uførestønad eller uførepensjon, kan Rikstrygdeverket bestemme at trygden i opptil ett år ikke skal gi slike ytelser på grunnlag av erklæringer fra legen. *Det samme gjelder dersom legen gjentatte ganger ikke følger bestemmelser gitt i eller*

i medhold av denne loven om sykmelding og funksjonsvurdering.

II

Endringene trer i kraft 1. juli 2004 og gjøres gjeldende for nye tilfeller. Til endringene i § 8-4 om aktivitetskrav og § 8-7 om dokumentasjon av arbeidsuførhet fastsetter departementet overgangsregler i forskrift for løpende tilfeller.

Oslo, i sosialkomiteen, den 27. mai 2004

John I. Alvheim

leder

Beate Heieren Hundhammer

ordfører