



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Arbeids- og sosialkomiteen i Stortinget
Stortinget
Postboks 1700 Sntrum
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

25/429-

14. februar 2025

Vurdering av representantforslag 47 S (2024-2025) om å styrke sykelønnsordningen (dok. 8:47 S (2024-2025))

Jeg viser til brev fra Arbeids- og sosialkomiteen 30. januar 2025, hvor det bes om min vurdering av seks forslag fra stortingsrepresentantene Mímir Kristjánson og Seher Aydar.

Forslagene er omfattende og har ulikt detaljeringsnivå, men alle har som formål å utvide sykelønnsordningen. Noen av forslagene har vært behandlet i Stortinget tidligere.

Sykelønnsordningen sikrer økonomisk trygghet for yrkesaktive ved sykdom. Dagens sykepengeordning er en av grunnpilarene i det norske velferdssamfunnet. Den er også en av de mest generøse og inkluderende sammenliknet med andre land. For regjeringen er det ikke aktuelt å kutte i sykelønner.

Samtidig er det norske sykefraværet svært høyt, og det er ikke ønskelig å gjennomføre de regelverksutvidelsene som forslagsstillerne legger opp til. Fokuset nå må være på å få ned sykefraværet, og gjennom den nye IA-avtalen 2025–2028 er myndighetene og partene i arbeidslivet enige om nye konkrete tiltak som vil forsterke dette arbeidet de neste fire årene.

Jeg vil nedenfor gi mine vurderinger av de enkelte forslagene.

Forslag 1: Stortinget ber regjeringen fremme forslag om tiltak som kan begrense omfanget av bestridelser av sykemeldinger fra arbeidsgivere.

Selv om det er en vanlig oppfatning at legen er den som sykmelder, er legens sykmelding i en sykepengesak formelt sett en sakkyndig uttalelse til et krav om sykepenger. Det er sikker rett at legens sykmelding kan overprøves av både arbeidsgiver og Arbeids- og velferds-

etaten. I det store flertallet av sykmeldingssaker legger både arbeidsgiver og etaten legeerklæringen til grunn, og utbetaler sykepengen uten innvendinger.

Et arbeidsforhold er en privatrettslig avtale som innebærer at en avtalepart utfører arbeid, mens den andre avtaleparten betaler for innsatsen. Når lovgiver i bestemte situasjoner pålegger arbeidsgiver å betale ut penger uten at arbeidstaker utfører arbeid, vil det være urimelig å stenge for at parten kan stille spørsmål ved om vilkårene for dette er oppfylt.

Bestridelser er et kraftig virkemiddel, og det må brukes med høy grad av omhu av arbeidsgiverne. Men i noen tilfeller vil arbeidsgiver med rimelighet kunne tvile på grunnlaget for en sykmelding. En mulig årsak, og som også har vært behandlet i rettsapparatet, er når gjentatte sykmeldinger kommer i umiddelbar tilknytning til ferie eller på et tidspunkt hvor en arbeidstaker har søkt om ferie, men ikke fått det innvilget. Andre mulige årsaker er at arbeidsgiver mener at arbeidsuførheten ikke skyldes sykdom, men heller arbeidskonflikter, sosiale problemer, oppsigelse, streik eller at den ansatte er uvillig til å gjøre andre tilpassede arbeidsoppgaver osv.

I tillegg er det slik at arbeidsgiver ikke har – og skal heller ikke ha – tilgang til de medisinske opplysningene i en sykmelding. Det kan derfor oppstå tilfeller der arbeidsgiver bestrider en sykmelding, selv om det framstår uriktig for de som har innsikt i helseopplysningene (arbeidstakeren, legen og Arbeids- og velferdsetaten). I slike tilfeller vil en bestridelse følgelig heller ikke tas til følge av Arbeids- og velferdsetaten, og arbeidstakeren vil få utbetalt sykepengen.

Forslagsstillerne skriver at stadig flere arbeidstakere opplever at sykmeldinger blir bestridt, og at det er arbeidsgivere som av prinsipp bestrider alle sykmeldinger. Det siste er en påstand som jeg ikke kan se at er dokumentert. Tilgjengelige tall gir ikke noe nøyaktig svar på utviklingen i antall bestridelser, men det er riktig at tallene kan tyde på at omfanget har økt noe. Det er likevel svært få saker med bestridelser, sett opp mot det store antallet sykmeldingssaker som Arbeids- og velferdsetaten forvalter hvert år. I en telling av bestridelsessaker fra 2021 kom direktoratet til at 80 prosent av de sykmeldte fikk avslag, dvs. at det i de aller fleste tilfellene var grunnlag for å bestride. Det er ikke informasjon om hvor stor andel av de sakene som ble overprøvd som skyldes at arbeidsgiver ikke hadde tilgang til helseopplysninger.

Selv om bestridelsessakene er få, er hver sak av stor betydning for dem det gjelder, siden det dreier seg om inntektssikring. Det er derfor viktig at de behandles raskt. Jeg er klar over at det har vært for lang saksbehandlingstid i disse sakene i Arbeids- og velferdsetaten. Jeg har derfor bedt Arbeids- og velferdsdirektoratet om å sette i gang konkrete tiltak for å redusere saksbehandlingstiden i bestridelsessakene. Direktoratet har opplyst om at disse tiltakene vil bidra til å redusere saksbehandlingstiden betydelig i løpet av første kvartal i 2025, men departementet vil følge utviklingen tett også i tiden framover.

Jeg vil også nevne at Arbeids- og velferdsetaten har gode hastesaksrutiner for personer som blir stående uten livsopphold. Når etaten mottar en henvendelse fra for eksempel et Nav-kontor om at en bruker står i fare for å bli stående uten penger til livsopphold, blir saken prioritert umiddelbart. Dette gjelder også i saker om bestridelser og uavhengig av hvor gammel saken er.

Jeg ser det ikke som hensiktsmessig å foreslå tiltak, herunder ev. lovreguleringer, som begrenser arbeidsgivers rett til å bestride sykmeldinger. Der bestridelsen er riktig, er det et viktig virkemiddel for arbeidsgivere. Der bestridelsen er uriktig, vil arbeidstaker få sykepenger fra Arbeids- og velferdsetaten når saken er behandlet. Tiltakene som nå er satt i gang for å redusere saksbehandlingstiden må få virke, og jeg har stor tro på at de vil få effekt. Departementet vil som nevnt følge opp dette videre i styringsdialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Forslag 2: Stortinget ber regjeringen legge frem forslag om å pålegge arbeidsgivere å forskuttere utbetaling av sykepenger.

Forslagsstillerne mener en plikt til forskuttering vil sikre alle arbeidstakere lønn under sykdom. I dag er det slik at arbeidsgiver som hovedregel betaler sykepenger de første 16 dagene. Det finnes unntak fra dette, hvor det er etaten som betaler også i denne perioden. Etter arbeidsgiverperioden er det i utgangspunktet Arbeids- og velferdsetaten som utbetaler sykepenger, men enkelte arbeidsgivere forskutterer utbetalingen av sykepengene, vanligvis som følge av tariffavtaler. I slike tilfeller får arbeidsgiver refusjon fra trygden.

Etaten har systemløsninger som innebærer at det store flertallet av sykepengesaker behandles raskt. I etatens nye saksbehandlingsløsning blir en stor andel av alle søknader om sykepenger fra arbeidstakere nå automatisk behandlet. Saksbehandlingstiden som er oppgitt på nav.no er basert på den tiden etaten forventer at det tar å behandle en sak manuelt i nærmeste fremtid. Det er ikke det samme som saksbehandlingstiden på alle søknader. I tilfeller der saksbehandlingen kan gjøres helautomatisk, vil svært mange få svar på søknaden samme dag som de søker.

Et system med pliktig forskuttering vil kunne ha store konsekvenser for enkelte arbeidsgivere dersom virksomheten også har utgifter til vikar eller økt bruk av overtid for å få gjort det den skal mens en eller flere ansatte har sykefravær. Spesielt for små virksomheter kan en plikt til å forskuttere sykepengene føre til vesentlige økonomiske belastninger, selv om pengene vil bli refundert fra etaten på et senere tidspunkt..

Ved en slik plikt til forskuttering vil det være arbeidsgiver som tar all risiko knyttet til om arbeidstakeren faktisk får innvilget sykepenger fra trygden, og størrelsen på beløpet. Siden beregningsreglene er kompliserte, kan arbeidsgiver risikere å ha betalt for mye eller for lite, og så senere måtte rette opp dette når refusjonen fra trygden kommer. Dersom det er betalt for mye, må arbeidsgiver kreve dette tilbakebetalt fra arbeidstaker.

Jeg mener at en generell plikt for arbeidsgivere å forskuttere sykepengen, vil pålegge alle arbeidsgivere, særlig små bedrifter, for stor risiko og økonomisk belastning til å kunne forsvare fordelene for arbeidstakere.

Jeg mener også det er viktig å få frem at partene i arbeidslivet gjennom tariffavtaler har muligheter til å avtale seg frem til at forskuttering kan gjøres. Slike avtaler er utstrakt i arbeidslivet. Jeg mener derfor at dagens regelverk fungerer på en god måte.

Forslag 3: Stortinget ber regjeringen utrede omfanget av bestridelser av sykemeldinger, hvilke grupper som rammes av bestridelser, hvilke konsekvenser det fører til for de rammede, og i hvilke bedrifter og bransjer bestridelser hyppigst skjer.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har som nevnt ikke tilgjengelig statistikk på bestridelsesområdet nå. Det skyldes at det eldre saksbehandlingssystemet, Infotrygd, ikke er tilrettelagt for å hente ut slik statistikk.

Det nærmeste vi kommer er tall for innsendte inntektsmeldinger der arbeidsgiver har registrert at de tviler på om den sykmeldte er arbeidsufør. Det er ikke gitt at det gir én til én bilde mellom registrerte tvil-saker og bestridelsessaker, men det gir en god indikasjon på situasjonen. Disse tallene kan som nevnt tyde på at omfanget av bestridelser har økt noe. Det er likevel svært få saker med bestridelser, sett opp mot det store antallet sykmeldingssaker som Arbeids- og velferdsetaten forvalter hvert år.

Det finnes dermed ikke informasjon om konsekvenser bestridelsene fører til for de som er utsatt for dette. Men som nevnt foretok direktoratet en telling av bestridelsessaker i 2021, og de kom til at 80 prosent av de sykmeldte fikk avslag. Det betyr altså at det i de aller fleste tilfellene var grunnlag for å bestride.

Jeg ser at det kan være behov for bedre datagrunnlag og kunnskap på området. Jeg vil derfor be Arbeids- og velferdsdirektoratet om å utrede muligheten for mer og bedre styringsinformasjon, med sikte på at dette i større grad kan fanges opp i det nye saksbehandlingssystemet for sykepengen.

Forslag 4: Stortinget ber regjeringen legge frem forslag om å utvide antall egenmeldingsdager.

Som forslagstillerne viser til i representantforslaget, har arbeidstaker i dag lovfestet rett til å benytte egenmelding i opptil tre kalenderdager om gangen, inntil fire ganger pr. år. Arbeidsgiver har likevel adgang til å gi arbeidstaker rett til å benytte egenmelding i hele arbeidsgiverperioden. I 2019 ble det også innført en bestemmelse i folketrygdloven som pålegger arbeidsgiver en plikt til å drøfte om det skal gis utvidet rett til å bruke egenmelding. Fram til 2018 hadde arbeidstakere i virksomheter som hadde inngått IA-samarbeidsavtale, adgang til å benytte utvidet egenmeldingsrett i inntil åtte dager pr. gang, og inntil 24 dager pr. kalenderår. Mange arbeidstakere har fortsatt slik utvidet egenmeldingsrett, gjennom lokale avtaler på den enkelte arbeidsplass.

Proba samfunnsanalyse har på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet gjennomført en kartlegging av bruken av den utvidede egenmeldingsretten i regelverket i dag. Kartleggingen viser at halvparten av virksomhetene, som omfatter om lag to tredjedeler av arbeidstakerne, har gitt rett til bruk av egenmelding utover tre dager. Rapporten peker også på at flere ikke er kjent med at de har en utvidet egenmeldingsrett, og at det er få som benytter egenmelding utover tre dager.

Jeg mener at Probas kartlegging viser at det er et potensial for økt bruk av egenmelding innenfor dagens regelverk, både når det gjelder andelen virksomheter og antallet dager. Samtidig peker rapporten på at virksomheter med utvidet egenmeldingsrett har høyere sykefravær enn andre virksomheter. Dette gjelder også når de kontrollerer for en rekke bakgrunnsegenskaper som kjønn, alder, utdanning osv. Det tilsier at dagens regelverk som gir arbeidsgiver fleksibilitet til å vurdere lokalt på den enkelte arbeidsplass hvorvidt ordningen passer, er god.

I forbindelse med oppfølgingen av Probas rapport vil jeg vurdere behovet for å iverksette ev. tiltak for å gjøre adgangen som ligger i regelverket til å gi utvidet egenmeldingsrett mer kjent både for arbeidsgivere, arbeidstakere og sykmeldere. Jeg har imidlertid ingen planer om å på nåværende tidspunkt foreslå å utvide antall lovbestemte egenmeldingsdager. Jeg viser samtidig til at vi i den nye IA-avtalen er enige om å hente inn ny kunnskap om hva som kan forklare utviklingen i sykefraværet, og i lys av dette vurdere hva som kan være eventuelle nye tiltak som kan bidra til redusert sykefravær. Dersom en slik kunnskapsinnhenting tilsier at det er hensiktsmessig å øke antallet lovpålagte egenmeldingsdager, vil jeg selvsagt se på dette spørsmålet på nytt.

Forslag 5: Stortinget ber regjeringen legge frem forslag om å utvide sykelønnsperioden i enkelte tilfeller, blant annet gjennom innføring av en tidskonto i sykepengeordningen, spesielle regler ved enkelte diagnoser og adgang til forlenget sykepengeperiode dersom sykdommen skyldes unormalt lang ventetid i helsevesenet eller mangel på tilrettelegging fra Nav.

Forsøk med tidskonto ved gradert sykmelding er omtalt i Hurdalsplattformen. En slik tidskontoordning vil gi lengre rett til sykepenger kun i tilfeller der den sykmeldte jobber gradert, altså til de som klarer å være noe i jobb. For denne gruppen kan en slik ordning gjøre at man ikke trenger å gå over på arbeidsavklaringspenger etter ett år som sykemeldt. Samtidig vil den ikke gi lengre sykepengerett til de som er så syke at de ikke klarer å jobbe noe, eller de som jobber et sted der det ikke er mulig å jobbe med gradert sykmelding. Det vil kunne oppleves som urimelig. En tidskontoordning vil gjøre regelverket mer komplisert, og innebære en utvidelse av sykepengeordningen og øke utgiftene til sykepenger på statsbudsjettet betydelig. Det er bakgrunnen for at regjeringen også tidligere har påpekt at en slik ordning derfor må utredes nøye, og der behovet må veies mot andre hensyn.. Denne utredningen er ennå ikke slutført.

Jeg vil samtidig peke på at vi har et godt sikkerhetsnett også etter at man har brukt opp sykepenge rettighetene, gjennom arbeidsavklaringspenger eller eventuelt uføretrygd.

Forslaget om forlenget sykepenge rett ved noen nærmere bestemte diagnoser krever at det lages lister over hvilke diagnoser som skal gi særlige rettigheter. Det vil skape krevende grensedragninger. Grensene vil nesten alltid oppleves som urimelige av de som faller utenom, men som opplever å være like syke. Det kan også skape en opplevelse av at enkelte diagnoser er mer «verdige» enn andre, ved at de gir rett til lengre periode med full kompensasjon. Det vil være stadige diskusjoner om hvilke diagnoser som skal inn på og ut av listen, avhengig av endringer i medisinsk kunnskap og behandlingsmetoder. Det er også fare for at det blir en medikaliseringsskamp hos brukerne for å få en diagnose som omfattes av en slik ordning. I tillegg kommer at personer med samme diagnose kan ha ulikheter i funksjonsnivå, arbeidsevne, sykdomsbilde og prognose. Diagnoselister knyttet til andre trygdeordninger har blitt opphevet de senere årene, da erfaringen er at disse er lite treffsikre og raskt blir utdaterte.

Forslaget om forlenget sykepengeperiode dersom sykdommen skyldes unormalt lang ventetid i helsevesenet eller mangel på tilrettelegging fra Arbeids- og velferdsetaten vil kreve at man til enhver tid, for enhver sykdom eller skade, bestemmer hva som er «unormalt lang ventetid» i helsetjenestene. Det vil også kreve at det er enighet om hvilken tilrettelegging Arbeids- og velferdsetaten skal tilby.

Det er store variasjoner i ventetidene i helsetjenestene, avhengig av typen behandling og hvilket sykehus man vil behandles på. Noen ganger kan også forutsetninger hos pasienten og forhold ved pasienten ha betydning for ventetiden. Det er heller ikke entydig hva som menes med «ventetid» i denne sammenhengen, hva som skal starte den og hvordan den avbrytes.

Ved sykefravær er det først og fremst arbeidsgiver som skal tilrettelegge for at den sykmeldte skal kunne beholde eller få passende arbeid i virksomheten. Den sykmeldte selv skal være i arbeidstrettet aktivitet og medvirke til kontakt med arbeidsplassen med sikte på å komme tilbake så snart helsesituasjonen tillater det. Tilrettelegging fra Arbeids- og velferdsetaten er primært relevant når det er sannsynlig at den sykmeldte ikke kan gå tilbake til sin arbeidsplass, men trenger bistand rettet mot annen type arbeid. Et regelverk som gir økonomiske rettigheter knyttet til mangel på tilrettelegging fra Arbeids- og velferdsetaten, vil måtte avgrenses mot alt som er arbeidsgivers eller arbeidstakers ansvar. Det vil også være nødvendig å avgrense i hvilke tilfeller en slik forlenget sykepengeperiode skal gis. Siden dette handler om samarbeid, vil slike avgrensninger være svært krevende. .

Jeg mener det er lite hensiktsmessig å knytte trygderettigheter til så vage og skjønnsmessige kriterier som forslagsstillerne her gjør.

Forslag 6: Stortinget ber regjeringen legge frem forslag til hvordan frilansere og selvstendig næringsdrivende kan gis bedre inntektssikring ved sykdom.

Forslagsstillerne gjentar med dette forslaget, det som er innholdet i anmodningsvedtak 456, vedtatt av Stortinget 31. mars 2022 og anmodningsvedtak 56, vedtatt av Stortinget 30. november 2023. I Prop. 1 S (2024-2025) har jeg informert om følgende om oppfølging av disse to anmodningsvedtakene:

«Regjeringa arbeider med å vurdere utvalde problemstillingar knytt til sjølvstendig næringsdrivande og frilansarar sine sosiale rettigheter. Sjå nærmare omtale av det planlagde oppfølgingsarbeidet i del II, punkt 6.6.2 Sosiale ordningar for sjølvstendig næringsdrivande og frilansarar. Sjå også omtale av oppmodningsvedtak 456 (2021–2022). Regjeringa vil komme tilbake til Stortinget i samanheng med Prop. 1 S for 2026.»

Det viktig for meg å understreke at regjeringen er opptatt av at de som arbeider som selvstendig næringsdrivende eller frilansere, skal ha gode rettigheter. Jeg mener samtidig at de sosiale ordningene for selvstendig næringsdrivende og frilansere samlet sett er gode. Det må herunder tas med i betraktning at de fleste selvstendig næringsdrivende og frilansere velger disse tilknytningsformene for å få mulighet til høyere inntekt etter skatt og/eller større fleksibilitet. Færre plikter og/eller lavere trygdeavgifter gir også noe færre rettigheter. Selvstendig næringsdrivende og frilansere har imidlertid likevel allerede mange av de samme rettighetene til inntektssikring som arbeidstakere, som rett til sykepenger i inntil ett år. Samtidig er det enkelte forskjeller, som også må ses i sammenheng med at arbeidstakere og frilansere betaler mer i samlede avgifter til folketrygden enn selvstendig næringsdrivende, som betaler lavere trygdeavgift og ingen arbeidsgiveravgift. Frilansere og selvstendig næringsdrivende dekker selv en venteperiode som tilsvarer arbeidsgiverperioden for arbeidstaker, siden disse gruppene er å anse som sine egne arbeidsgivere. I tillegg er ordningene utformet med hensyn til at næringsvirksomhet og frilansoppdrag ofte innebærer større grad av fleksibilitet og mulighet til å tilpasse egen arbeidstid, slik at det å bli syk en periode ikke nødvendigvis vil trenge å gå ut over arbeidet eller medføre tapt inntekt. Jeg vil komme tilbake til Stortinget i forbindelse med Prop. 1 S for 2026.

Mange bransjer har problemer med at noen yrkesaktive feilaktig blir kategorisert som selvstendige næringsdrivende når de egentlig er å betrakte som arbeidstakere. Heller enn å etablere nye velferdsordninger til selvstendig næringsdrivende og frilansere, mener regjeringen at det har vært viktig å få til riktig kategorisering av selvstendige og frilansere som utfører arbeid som om de er arbeidstakere. Fra 1. januar 2024 ble derfor arbeidstakerbegrepet i arbeidsmiljøloven presisert, og det ble innført en regel om at arbeidstakerstatus skal legges til grunn med mindre oppdragsgiver kan bevise noe annet. Dette gjør det lettere for folk i gråsoner å få avklart sin rettsstilling. Og etter regjeringens vurdering er det heller ikke ønskelig å innføre ordninger for disse gruppene som gjør det samlet sett økonomisk sett mer gunstig å være selvstendig næringsdrivende enn å være arbeidstaker.

Med hilsen

Tonje Brenna

Tonje Brenna