



Internasjonal sammenligning av sykefravær

Delrapport 1

Rapport 2014 - 03

Proba-rapport nr. 2014-03 , Prosjekt nr. 13020

ISSN: 1891-8093

AG/PDS, HB, 28.01.2014

--

Offentlig

--

Internasjonal sammenligning av sykefravær

Delrapport 1

Utarbeidet for Arbeidsdepartementet

Forord

Prosjektet gjennomføres på oppdrag fra Arbeidsdepartementet. Audun Gleinsvik fra Proba er prosjektleder. I tillegg har Pia Dybvik Staalesen fra Proba og professor Arne Mastekaasa ved Universitetet i Oslo deltatt i denne første delen av prosjektet. Helene Berg fra Proba er kvalitetssikrer.

Oslo 28. januar 2014

Proba samfunnsanalyse

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER.....	1
SUMMARY	7
1 INNLEDNING	13
1.1 Om prosjektet	13
1.2 Målet med analysen	14
1.3 Metoder	15
1.4 Om rapporten	16
2 BRUK AV AKU/LFS FOR BEREGNING AV SYKEFRAVÆR	17
2.1 Kilder	17
2.2 Om produksjon av AKU	17
2.3 Registrering av sykefravær i LFS	18
3 DANMARK	21
3.1 Regelverk for sykefravær og -penger	21
3.2 Finansiering av sykepenger, beregning og kompensasjonsgrad	24
3.3 Avgang fra sykmelding	25
3.4 Nasjonal statistikk for nivået på sykefravær	27
4 FINLAND.....	28
4.1 Regler for sykefravær og -penger.....	28
4.2 Finansiering, beregning og kompensasjonsgrad.....	29
4.3 Avgang fra sykmelding	29
4.4 Nasjonal sykefraværstatistikk	30
5 ISLAND	32
5.1 Regler for sykefravær og -penger.....	32
5.2 Avgang fra sykmelding	34
5.3 Nasjonal statistikk for nivået på sykefravær	35
6 NEDERLAND	36
6.1 Regelverk for sykefravær og sykepenger	36
6.2 Finansiering og kompensasjonsgrad.....	37
6.3 Avgang fra sykmelding	38
6.4 Nasjonal statistikk for sykefravær.....	38
7 NORGE.....	41
7.1 Regelverk for sykmelding og -penger	41
7.2 Finansiering og kompensasjonsgrad.....	42
7.3 Avgang fra sykmelding	43
7.4 Nasjonal statistikk for sykefravær.....	44
8 STORBRIANNIA.....	45
8.1 Regelverk for sykefravær og -penger	45
8.2 Finansiering av sykepenger, beregning og kompensasjonsgrad	46
8.3 Avgang fra sykmelding	47
8.4 Nasjonal statistikk for nivå på sykefravær	48

9	SVERIGE	49
9.1	Regelverk for sykepenger	49
9.2	Finansiering av sykepenger, beregning og kompensasjonsgrad	51
9.3	Avgang fra sykmelding	52
9.4	Nasjonal statistikk for nivå på sykefravær	54
10	KAN REGELVERKET FOR SYKEFRAVÆR OG UTFORMING AV LFS FORKLARE FORSKJELLER I FRAVÆR?.....	55
	VEDLEGG 1: INTERVJUER.....	60
	VEDLEGG 2: LITTERATUR	61

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Sykefraværet i Norge er høyere enn i andre land i Nord-Europa. Dette gjelder også om man tar hensyn til de forskjeller i landenes ordninger for sykefravær som gjør at tallene ikke er direkte sammenlignbare mellom landene.

I dette prosjektet har vi analysert hvilke forhold som kan gjøre at tall for sykefravær fra "Labour Force Survey" ikke er direkte sammenlignbare mellom land og hvor mye disse forholdene påvirker tallene. Selv om vi ikke har grunnlag for å tallfeste bidraget fra alle forholdene, mener vi det ikke er grunnlag for tvil om at fraværet i Norge er høyere enn i de andre landene prosjektet omfatter.

Ved sammenligning mellom land, bør man bruke LFS-data for antall timer sykefravær, og ikke bare fravær hele uken. Dette er viktig på grunn av store forskjeller mellom landene i bruk av gradert sykemelding.

Ved sammenligning bør man også korrigere forskjeller i maksimal varighet av sykelønn/-penger.

På grunn av stor usikkerhet om hvor vanlig det er at sykmeldte i Danmark og Storbritannia blir oppsagt før maksimal varighet av sykepenger utløper, er det stor usikkerhet knyttet til sammenligning av disse landenes fraværstall med andres.

Bakgrunn

Det beste grunnlaget for internasjonale sammenligninger av sykefravær er "Labour Force Survey" (LFS) eller arbeidskraftsundersøkelsene (AKU), som undersøkelsen heter på norsk. Ifølge disse undersøkelsene er sykefraværet betydelig høyere i Norge enn i andre OECD-land. Det er imidlertid mange forhold som tilsier at en enkel sammenligning av sykefraværsandeler i ulike land kan gi et misvisende inntrykk. Sammenlignbare tall kan være nyttige, bl.a. for å illustrere potensialet for reduksjoner i sykefraværet og for å legge grunnlag for analyser av årsaker til nivåforskjeller.

Arbeidsdepartementet har utlyst konkurranse om et prosjekt som skal belyse om AKU-tallene er sammenlignbare og som skal avdekke årsaker til internasjonale forskjeller i sykefraværet.

Problemstilling

Prosjektet er todelt. Denne rapporten omhandler bare første del. Delprosjektet skal belyse om sykefraværet, slik det måles gjennom LFS, er sammenlignbart mellom landene som prosjekt dekker. Prosjektet omfatter Danmark, Finland, Island, Nederland, Norge, Storbritannia og Sverige. Årsaker til at tallene eventuelt ikke er sammenlignbare kan deles i to:

- Forskjeller i hvordan AKU produseres
- Institusjonelle forskjeller mellom landene som gjør at ulike varianter av sykdomsrelatert fravær fra (tidligere) arbeid ikke registreres på samme måte i alle land. Forskjellene kan bl.a. være knyttet til maksimal varighet av sykmelding og til ansettelsesvern for sykmeldte

Utgangspunktet for analysen er et tankeeksperiment:

- Anta at en arbeidstaker blir for syk til å utføre sitt vanlige arbeid og forblir syk i to år. Vi skal prøve å finne ut hvor sannsynlig det er at denne personen – hvis vedkommende hadde deltatt i LFS - ville blitt registrert som "arbeidstaker med sykefravær" på ulike tidspunkter i perioden.

LFS gjennomføres som en spørreundersøkelse blant individer. Disse spørres først om de har minst én arbeidsgiver og om de utførte noe arbeid i uken før de deltok i undersøkelsen. Hvis de har en arbeidsgiver, men ikke arbeidet, spørres de om sykdom/skade var årsaken til at de ikke utførte noe arbeid. Disse spørsmålene er vanligvis grunnlaget for beregning av sykefravær basert på LFS. Forskjellene mellom landene kan bestå i hvor lenge en som er syk forblir sykmeldt og ansatt. Hvis den ansatte overføres til andre ytelser (for eksempel rehabilitering) eller ansettelsen opphører fordi arbeidskontrakten utløper eller blir oppsagt, vil ikke arbeidstakeren lenger regnes som en ansatt med sykmelding. Vi har derfor kartlagt hvordan forskjeller i varighet av sykmelding eller overføring til andre velferdsordninger bidrar til forskjeller i andelen sykmeldte slik dette registreres i LFS.

Spørsmålssekvensen over er kun egnet til å kartlegge fravær som varer hele den aktuelle uken. I LFS er det også spørsmål om antall timer arbeidstiden ble redusert som følge av sykdom. Disse spørsmålene kan fange opp korttidsfravær og gradert fravær som har form av redusert arbeidstid.

Metode

Prosjektet er basert på studier av regelverk og annen relevant dokumentasjon av landenes ordninger for sykefravær, intervjuer med ressurspersoner i de aktuelle landene samt sammenstilling av eksisterende statistikk. Vi har i hovedsak intervjuet personer i sektordepartementet med ansvar for sykefraværregler samt forvaltningsorganer med ansvar for gjennomføring av reglene. I tillegg har vi i enkelte av landene kontaktet forskere og representanter for partene i arbeidslivet.

Konklusjoner

Det er en rekke forskjeller i landenes ordninger for sykefravær som direkte – eller indirekte gjennom atferd - påvirker omfanget av det registrerte sykefraværet.

Inngangsvilkårene

Vi kan ikke se vesentlige forskjeller i landenes formulering av vilkår for sykmelding; kravet er at arbeidstakeren som følge av sykdom eller skade ikke kan utføre sitt arbeid. I flere av landene legges det opp til at arbeidstakerens arbeidsevne ikke bare skal prøves mot vedkommendes vanlige stilling, men også mot annet arbeid hos samme arbeidsgiver. Videre har de fleste av

landene regelfestet at arbeidsgiveren, den ansatte og eventuelt også lege, sammen skal se etter muligheter for fortsatt arbeid, eventuelt med ulike tilpasninger. Vi har ikke funnet dokumentasjon som indikerer hvor sterkt prøving mot andre arbeidsoppgaver og/eller tilpasning av arbeidet og arbeidsplassen påvirker det løpende sykefraværet. Ingen av de vi intervjuet mente at dette hadde noen sterk effekt sammenlignet med en ordinær prøving av arbeidsevnen kun mot vedkommendes vanlige arbeidsoppgaver.

Maksimal varighet av sykmelding

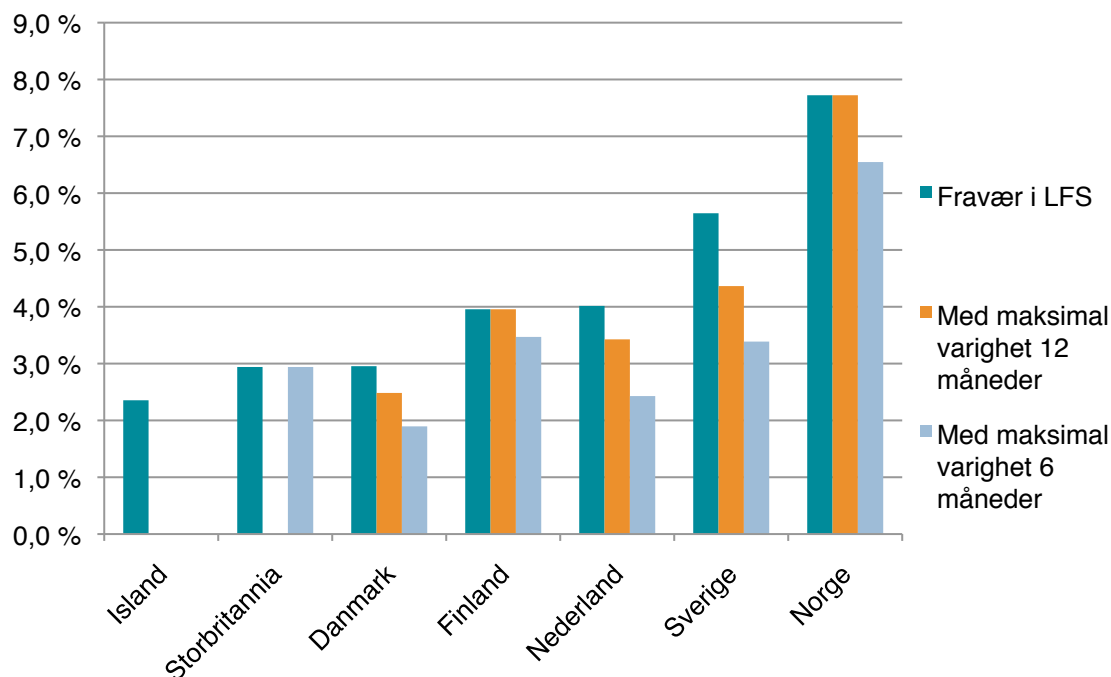
Alle landene har grenser for hvor lenge man kan motta sykepenger/-lønn, men ingen av landene har noe tak på hvor lenge man kan være sykmeldt. Vi har ikke presise tall for varighet av sykmeldinger, men intervjuene tyder på at det er ganske sjelden at noen er sykmeldt etter at sykepengeperioden er utløpt. Vi har derfor brukt maksimal varighet av sykepenger som anslag på maksimal varighet av sykefravær.

Reglene om maksimal varighet av sykepenger er ikke alltid direkte sammenlignbare mellom landene. Enkelte land har en grense for ett enkelt fraværstilfelle, mens andre har en grense for hvor mange dager man kan være sykmeldt innenfor en gitt periode. I hovedsak er maksimal sykmeldingsperiode:

- Et halvt år (28 uker) i Storbritannia
- Ett år i Danmark, Finland, Island og Norge
- To år i Nederland
- To og et halvt år i Sverige

I Sverige er det én grense på ett år, og en grense for en redusert ytelse i ytterligere ett og et halvt år. I Danmark er det mulig å forlenge sykepengene etter visse regler.

Figur 1: Beregning av sykefravær innenfor en varighet på 6, 12 og 24 måneder. I prosent av alle utførte arbeidsdager.



Kilde: Arbeidsmarkedsstyrelsen, Arboned, Eurostat, Försäkringskassan, Kela, NAV

Varigheten av sykmelding slår direkte ut i hvor lenge en syk arbeidstaker regnes som sykmeldt. Vi har fått data som viser varighet av sykmeldinger i alle landene utenom Storbritannia og Island. Disse har vi brukt til å beregne hvor mye lavere sykefraværet ville vært i disse landene hvis maksimal varighet var blitt satt til ett år (relevant for Danmark, Nederland og Sverige) og til et halvt år (relevant for alle utenom Storbritannia). Figur 1 viser resultatet av beregningene.

Overføring til andre ytelser

Hvis det er ordninger for å overføre sykmeldte til rehabilitering eller uførhet før maksimal sykepengeperiode er utløpt, vil dette redusere sykefraværet. Alle landene har ordninger som åpner for tidlig overføring til andre ytelser, men ingen offentliggjør statistikk som viser hvor vanlig slik overføring er. I flere av landene, herunder Norge, er nivået på alternative velferdsytelser lavere enn sykepenger, noe som gjør at mottakerne normalt vil motsette seg tidlig overføring. I Norge kan man imidlertid fortsatt få sykepenger selv om man går over til ulike former for medisinsk eller yrkesmessig rehabilitering før sykepengeperioden er utløpt. Fra Finland har vi fått tall som viser varighet av sykmelding forut for uførepensjonering. Det er en del tilfeller av tidlig overføring til uføretrygd, men hvis alle uføre hadde brukt opp hele perioden med sykepenger, vil ikke dette økt sykefraværet i Finland mer enn 0,1 prosentpoeng. I Norge kan virkningen av tidlig overføring maksimalt bidra til å redusere sykefraværet med 0,4 prosentpoeng, men sannsynligvis er effekten betydelig svakere.

Ingen av de vi intervjuet trodde at tidlig overføring til andre ytelser hadde noen merkbar effekt på tallene for sykefravær. Vi regner derfor ikke dette som noen vesentlig feilkilde i tolkning av tall for registrert sykefravær.

Oppsigelse før sykepengeperioden utløper

Det er store forskjeller i stillingsvernet mellom landene i vår studie. Mens arbeidsgiverne i Danmark, Island og Storbritannia kan bruke mange ulike begrunnelser for individuelle oppsigelser, er det i hovedsak bare kollektive oppsigelser i tilknytning til redusert bemanningsbehov eller individuelle oppsigelser begrunnet i dårlig fungering i arbeidet eller misligheter som er aksepterte grunnlag i de andre landene. I Nederland har også sykmeldte et ekstra stillingsvern.

Også når det gjelder omfanget av oppsigelser av sykmeldte mangler det tallgrunnlag. Intervjuene indikerer at individuelle oppsigelser av sykmeldte før utløpet av sykepengeperioden neppe har noe vesentlig omfang i noen av landene utenom Danmark og Storbritannia. I Danmark har Funktionærloven og tariffavtalene egne bestemmelser som styrker stillingsvernet, men det er ikke noe eget lovbestemt stillingsvern. I store deler av privat sektor sier en stor andel av arbeidsavtalene at sykefravær i 120 dager i løpet av de siste 12 måneder gir arbeidsgiver mulighet til å si opp den sykmeldte. Flere av de vi har hatt kontakt med i Danmark mener at bruk av 120-dagersregelen er omfattende blant visse yrkesgrupper. Dette bidrar trolig til å redusere det registrerte sykefraværet i Danmark, men vi har ikke noe godt grunnlag for å anslå hvor mye. Også i Storbritannia er det grunn til å anta at en større andel arbeidstakere mister jobben sin mens de er sykmeldte, enn i de andre landene, men omfanget av dette er ikke kartlagt.

Midlertidige kontrakter

Hvis en ansatt er langtids sykmeldt når vedkommendes arbeidsavtale utløper, vil vedkommendes avtale neppe forlenges, og personen blir kanskje normalt registrert som arbeidsledig. Utløp av midlertidig kontrakt vil dermed kunne fungere på samme måte som en oppsigelse for en som er langtids sykmeldt og omfattende bruk av midlertidige kontrakter kan dermed skjule en del av sykefraværet.

Forskning viser at ansatte i midlertidige stillinger har lavere sykefravær enn andre. Dette kan dels skyldes at de som blir syke ikke får forlenget kontrakten, els at dette gjør at midlertidige ansatte har høyere terskel for å ta ut sykmelding og at personer med svak helse legger stor vekt på å skaffe seg faste stilling.

Vi har ikke i denne delen av prosjektet forsøkt å beregne hvor mye forskjeller i bruk av midlertidige stillinger bidrar til forskjeller i landenes samlede sykefravær, men vil i del to av prosjektet gjøre beregninger for fast og midlertidig ansatte hver for seg og dermed belyse dette spørsmålet.

Gradert sykmelding

Gradert sykmelding innebærer at den ansatte får redusert arbeidstid eller – belastning og en kombinasjon av noe lønn og noe sykepenges. Nederland har ikke regler for gradert sykmelding, men kombinasjon av sykmelding og redusert arbeid er likevel ganske vanlig. Heller ikke Island og Storbritannia har

lovbestemte regler for gradert sykmelding. De andre landene i studien har slike regler.

Hvis man ikke hadde hatt ordninger for gradert sykmelding, ville trolig enkelte av de som bruker ordningen vært fullt sykmeldte, mens andre ville vært i full jobb. På teoretisk grunnlag, kan man ikke si om det direkte bidraget fra ordningen for antall tapte arbeidstimer på grunn av sykdom er positivt eller negativt.

Vi har ikke tall for omfanget av bruk av gradert sykmelding i alle landene, og en del av tallene vi har er ikke sammenlignbare. Enkelte land offentliggjør bare data for andel av sykmeldingstilfellene som er gradert, mens andre oppgir andel av sykmeldingsdagene. Vi mener likevel å kunne fastslå at bruk av gradert sykmelding er mye vanligere i Sverige enn i og Norge enn i Danmark, Nederland og Finland. Siste tilgjengelige tall viser at graderte sykemeldinger stod for henholdsvis 28 og 39 prosent av sykmeldingsdagene i Sverige og Norge. Tilsvarende andeler ligger rundt 12 prosent i Nederland og 3 prosent i Finland. Vi viser til omtale av data i kapittel 10.

Det er vanlig å bruke LFS-data for fravær hele uken som grunnlag for internasjonale sammenligninger av nivået på sykefraværet. De som er på gradert sykmelding vil ikke fanges opp av dette fraværsmålet, og sykefraværet i land som Sverige og Norge vil i slike sammenligninger bli betydelig undervurdert, sammenlignet med de andre landene. Hvis man i stedet bruker LFS-data for tapte arbeidstimer eller –dager, unngår man denne effekten. Sammenligningen i Figur 1 er basert på data for tapte timer og dager og gjenspeiler derfor også forskjeller i gradert fravær.

Summary

Data from the Labour Force Survey indicate that the level of sick leave in Norway is higher than in other countries in northern Europe. Due to differences in the countries' systems for sick leave, the figures are not directly comparable between countries.

In this project, we analyze the direct impact of the differences in systems and rules for sick leave on the level of sickness absence as measured by the "Labour Force Survey". Although we have no basis to quantify the contribution of all the factors distorting comparability, we have no doubt that the level of absence due to sickness in Norway is higher than in the other countries.

When comparing the level of sickness absence between countries, one should use the LFS-data on hours lost because of sickness and not only absence during the whole reference week. This is important not least to capture correctly the substantial differences between countries in the use of partial sickness benefit.

When making international comparisons, one should make correction reflecting country differences in the maximum duration of sick pay/sickness benefits.

Because of uncertainty as to the extent to which sick-listed employees in Denmark and the UK are dismissed before the maximum period of sickness benefit expires, these countries sickness level may not be comparable to the other countries. When comparing absence rates from different countries, one should factor in the impact of differences in maximum duration of sick leave.

Background

The best basis for international comparisons of sickness absence is the Labour Force Survey (LFS). According to the survey, absenteeism is significantly higher in Norway than in other OECD countries. However, there are many factors that contribute to making a simple comparison of absence levels misleading. Comparable figures can be useful, for example to illustrate the potential for reducing sickness absence and to provide a basis for analyzing the causes of differences in absence levels. The Ministry of Labour in Norway has commissioned this project.

Main issues

The project is divided in two. This report reflects only the first part. In part one we analyze whether sick leave data from the LFS are comparable between the following countries:

- Denmark
- Finland
- Iceland

- Netherlands
- Norway
- United Kingdom
- Sweden

There might be two sets of reasons why the figures may not be comparable:

1. Differences in how the LFS are produced
2. Institutional differences between countries creating differences in how identical cases are recorded in the LFS.

The starting point for the analysis is a thought experiment:

-Suppose an employee is too ill to perform his normal work and remains sick for two years. How likely is it that this person - if he had participated in LFS - would be recorded as "worker on sick leave" at various times during the two year period?

The LFS is conducted as a survey among individuals. The respondents are first asked if they have an employer and whether they performed any work last week. If they had an employer, but did not work, they are asked whether the illness/injury was the reason they did not perform any work. These questions are usually the basis for the calculation of sick leave based on the LFS.

The differences between countries may partly consist of different thresholds to be defined as sick and partly in how long someone who is sick remains employed and on sick leave.

If the employee is transferred to other benefits (such as rehabilitation) or employment ends because the labor contract expires or is terminated, the employee is no longer considered an employee on sick leave. We have therefore investigated how differences in the maximum duration of sick leave, transfers to other welfare schemes, or termination of contracts contribute to differences in the level of sick leave as that recorded in the LFS.

The sequence of questions referred to above may only be suitable for identifying absence spells lasting the whole of that particular week. In the LFS, there are also questions about the number of working hours that were lost due to sickness. These questions can capture short-term absence and partial sick leave in the form of reduced working hours.

Methodology

The project is based on document studies, analyses of existing statistics, and interviews. In each of the countries included in the study, we have interviewed representatives of the ministry responsible for regulation of sickness absence and institutions responsible for the implementation of sickness absence regulations and benefits. In some countries we have also interviewed researchers and representatives of the social partners.

Conclusions

There are a number of differences in countries' arrangements for sickness absence that directly - or indirectly through behaviors - affect the level of registered sickness absence.

Entry conditions

We do not see significant differences in the countries' formulation of conditions for sick leave. In all countries, an employee is entitled to sick leave if the employee cannot perform his/her duties at work because of illness or injury. In several countries, the capacity to perform other work with the same employer is also included in the assessment. Moreover, most of the countries also have routines for reviewing whether the employee may return to work, but with adaptations of the workplace.

We have not found documentation on the direct impact of the testing of the employee's capacity for other tasks or of the adaption of the work place on the level of sick leave. None of those interviewed felt that this had a sizeable effect compared to a regular testing of the ability to work solely on his or her normal duties.

Maximum duration of sick leave

All countries have limits on how long an employee can receive sick pay/benefits, but no country has a cap on the duration of the sick leave. We do not have precise figures for the duration of sick leave spells, but interviews suggest that it is quite rare that the employment lasts beyond the duration of the sickness benefit period. We have therefore used the maximum duration of sickness benefit as an estimate of the maximum duration of sick leave. The rules on the maximum duration of sickness benefits are not always comparable across countries. Some countries have a limit for a single lost-time case, while others have a limit on how many days you can be sick within a given period. Essentially, the maximum period of sickness benefit is:

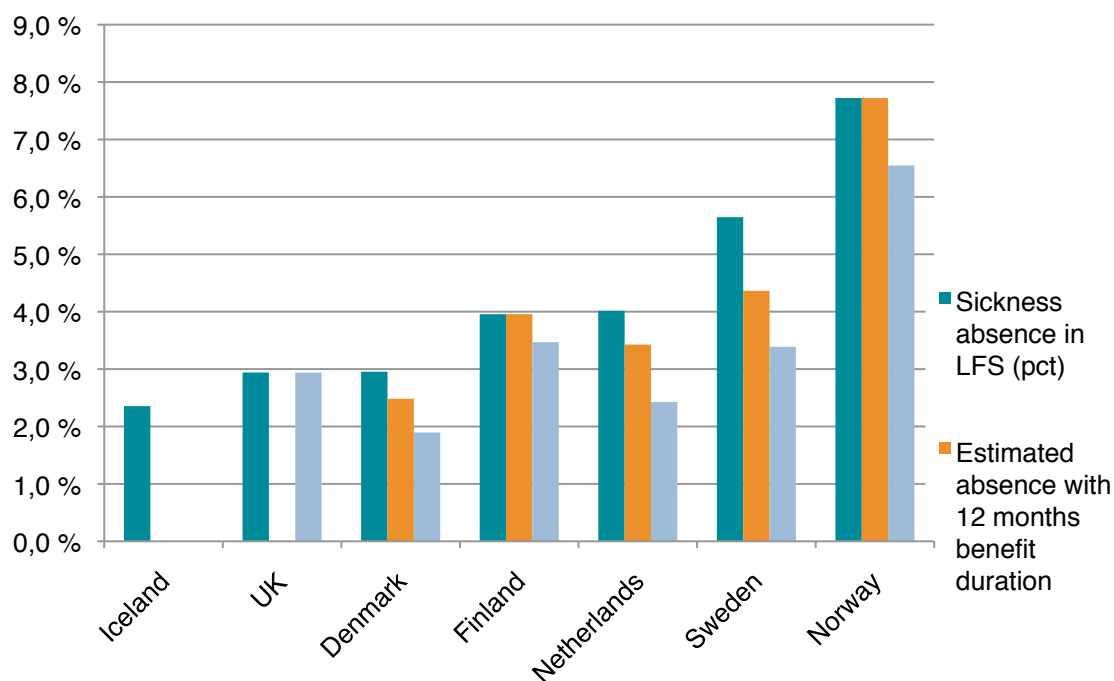
- Six months (28 weeks) in the UK
- One year in Denmark, Finland, Iceland and Norway
- Two years in the Netherlands
- Two and a half years in Sweden

In Sweden there is a limit of one year, and a limit for a reduced benefit for a further one and a half years. Also in Denmark, sickness benefits may last beyond twelve months, but this is less common than in Sweden.

The duration of sick leave directly affect how long an employee falling sick is considered to be on sick leave. We have obtained data showing the duration of sick leave in all countries except the United Kingdom and Iceland. These have been used to calculate how much lower absenteeism would have been in these countries if the maximum duration had been reduced to one year (relevant for Denmark, the Netherlands and Sweden) and six months (relevant for all excluding the UK).

Chart 1 below illustrates the results of the calculations.

Chart 1: Estimates of sickness absence within durations of 6, 12 and 24 months. In percent of scheduled workdays.



Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen, Arboned, Eurostat, Försäkringskassan Kela, NAV,

Transfers to other benefits

If there are arrangements to transfer sick listed to rehabilitation or disability before the maximum sickness benefit period has expired, this will reduce absenteeism. All countries have arrangements that allow for early transfer to other benefits, but none have statistics or studies that show how common such transfers are. In several countries, including Norway, the level of alternative welfare benefits is lower than sickness benefits. This implies that a sick employee normally will oppose early transfer. From Finland we have figures showing the duration of sick leave prior to transfers to disability benefits. There are a number of cases of early transfer to disability benefits, but if all recipients had completed the maximum period on sickness benefit, the level of absenteeism in Finland would have increased no more than 0.1 percentage points. In Norway, sick listed may maintain sickness benefits if they participate in rehabilitation measures before the maximum duration of sickness benefit has expired. It is highly uncertain how many of those using this option who consider themselves on sick leave. We have estimated that the maximum effect of the use of this option on the sickness absence recorded in the LFS is 0.6 percentage point, but probably the effect is much smaller.

None of those interviewed believed that early transfer to other benefits had any noticeable effect on recorded rates of absenteeism. We therefore conclude that early transfer to other benefits does probably not represent a significant source of error in the comparison to figures on the level of sickness absence.

Dismissal before the sickness benefit period ends

There are large differences in employment protection between countries in our study. While employers in Denmark, Iceland and the UK can use many different reasons for individual dismissals, it is mainly collective redundancies related to reduced staffing needs or individual dismissals justified by poor performance at work or misconduct that are legal grounds for dismissal in the other countries. In the Netherlands employees on sick leave also have special legal protection against dismissal.

We have found no data on the extent of dismissals of employees on sick leave. The interviews indicate that individual dismissals of employees on sick leave before the expiry of the period of sickness benefits is probably quite rare, except in Denmark, and possibly in the UK. In Denmark, the statutory employment protection is weak, but many collective agreements have provisions that strengthen employment protection. In large parts of the private sector, most employment contracts include provisions that sickness absence in excess of 120 days during the past 12 months is legal grounds for dismissal. Several of those interviewed in Denmark believe that the use of 120-day rule is extensive in the segments where it applies. This probably contributes to reducing the registered sickness absence in Denmark, but we have no good basis for estimating by how much.

The interviews and some research indicate that dismissal of sick-listed employees might be quite common also in the UK.

Temporary contracts

If an employee is on long-term sick leave when his or her employment contract expires, the contract may not be renewed, and the person will thus become unemployed. Research shows that employees in temporary jobs have lower sickness absence than others. One reason is probably that sickness spells among employees on temporary contracts are often cut short by the expiry of the contract. We have done no attempt to estimate the effect of country differences in the use of temporary contracts, but in part two of the project, we will calculate the level of sickness absence for regular and temporary employees separately and thus shed light on this question.

Partial sick leave

Partial sick leave means that an employee work less than normal hours or has reduced load, while receiving a combination of salary and sick pay. The Netherlands has no provisions for partial sick leave, but the combination of sick leave and reduced work is still quite common. Iceland and the United Kingdom have no statutory rules for partial sick leave, but the regulatory regime does also not exclude its use. The other countries in our study have formal rules for partial sick leave.

If it had not been possible to use partial sick leave, some of the employees who are on partial sick leave would have been fully sick-listed, while others would

have worked and not been sick-listed at all. On the basis of theory alone, one cannot conclude whether the direct impact of the use of partial sick leave on the number of working hours lost due to illness is positive or negative. We have figures on the use of partial sick leave in some countries, but the figures are not fully comparable. We know, however, that the use of partial sick leave is much more common in Sweden and Norway than in Denmark, the Netherlands and Finland. We do not know how the differences affect the overall sickness absence measured in lost work hours or days.

It is common to use LFS data for sickness absence during the entire reference week as a basis for international comparisons of the level of sickness absence. Employees on partial sick leave will not be included in this definition of sick leave, and sickness absence in countries such as Sweden and Norway will in such comparisons be significantly undervalued compared to the other countries. If one instead uses LFS data for hours or days lost due to sickness, the use of partial sick leave will also be captured. In Chart 1 above, we have used data on hours lost because of sick leave, and partial sick leave should thus be represented correctly.

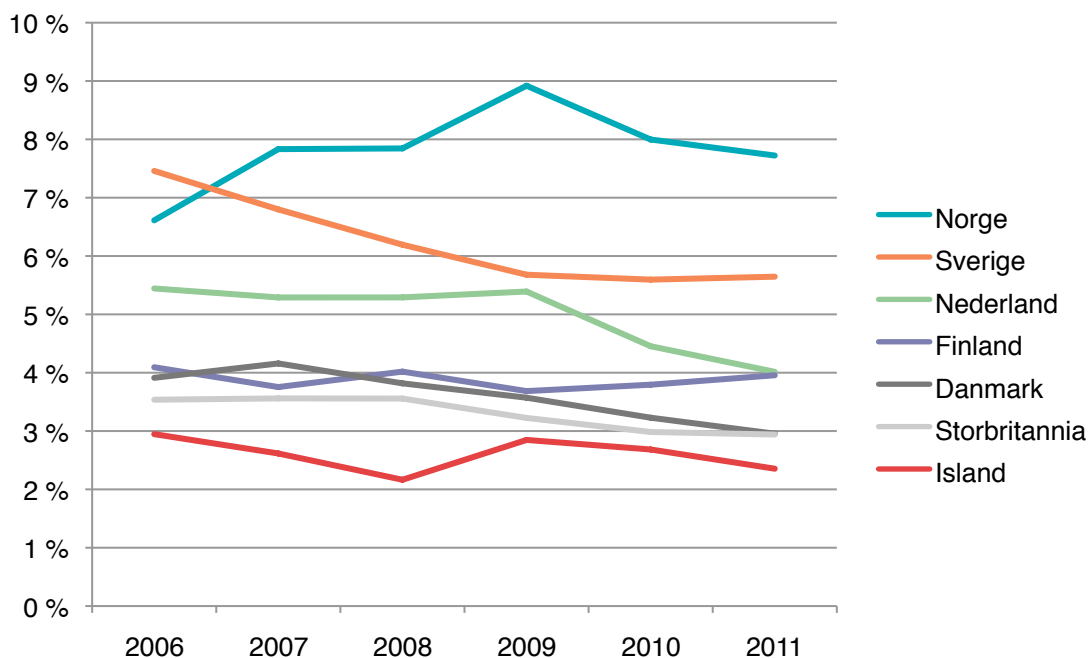
1 Innledning

1.1 Om prosjektet

Det er mange grunner til internasjonale forskjeller i nivået på det registrerte sykefraværet. Blant disse grunnene er ulikheter i hvordan sykefravær registreres og defineres.

Internasjonale sammenlikninger av sykefraværet tar ofte utgangspunkt i arbeidskraftundersøkelsene (AKU) eller "the Labour Force Survey" (LFS) som undersøkelsen heter på engelsk. Figuren under viser sykefravær i prosent av avtalt arbeidstid i landene som er inkludert i denne studien.

Figur 1-1: Sykefravær i prosent av arbeidstid i utvalgte land



Kilde: LFS

Det har vært reist tvil om LFS gir et riktig bilde av forskjellene i sykefravær mellom land. Det er flere forhold som kan gjøre at LFS-tallene ikke gir et korrekt bilde av forskjeller i tilbøyeligheten til å være sykmeldt:

- LFS produseres ikke helt på samme måte i alle land
- Landene har ulike regler for sykmelding og fravær. Forskjellene kan føre til at like tilfeller ikke gir samme utslag i de ulike landenes LFS-tall for sykefravær
- Det er ulikheter i strukturen i landenes økonomier og arbeidsmarkeder. Forskjeller i yrkesdeltagelse totalt og for ulike kjønn og aldersgrupper, m.v. kan påvirke omfanget av sykefraværet.

I dette prosjektet skal alle de tre forholdene analyseres, men denne delrapporten omhandler kun de to første punktene. Sluttrapporten fra prosjektet vil også omhandle det tredje punktet.

1.2 Målet med analysen

Målet er å analysere om man kan bruke LFS til å sammenligne nivået på sykefraværet i ulike land. Spørsmålet kan deles opp i to spørsmål:

1. Er det samme vilkår for å bruke sykefraværsordningene?
2. Gitt at en ansatt er syk i henhold til 1, vil vedkommende bli registrert som sykemeldt i LFS?

Problemstillingen i punkt 2 kan illustreres gjennom et tankeeksperiment:

Anta at en arbeidstaker blir for syk til å utføre sitt vanlige arbeid og forblir syk i to år. Vi skal prøve å finne ut hvor sannsynlig det er at denne personen – hvis vedkommende hadde deltatt i LFS – ville blitt registrert som "arbeidstaker med sykefravær" på ulike tidspunkter i perioden.

Hvis personen etter en tid ikke lenger er/anser seg som ansatt, vil vedkommende ikke registreres som arbeidstaker med sykefravær, noe som isolert sett vil bidra til å redusere det registrerte sykefraværet.

Det kan tenkes en rekke andre "tilstander" arbeidstakeren kan gå til i løpet av perioden med sykdom:

- Arbeidskontrakten utløper
- Den ansatte blir oppsagt
- Den ansatte sier opp stillingen uten å ta nytt arbeid
- Arbeidstakeren går over til rehabilitering eller en uføreytelse
- Arbeidstakeren alderspensjoneres, dør eller emigrerer

Bruk av tidsbegrensede kontrakter samt regler for sykmelding, uføreytelser, rehabiliteringsytelser og stillingsvern vil påvirke sannsynligheten for at en sykmeldt som ikke blir frisk, overføres til andre tilstander. I prosjektets første del er målet å kartlegge landenes systemer, regler og praksis på de nevnte områdene, og å anslå hvor mye forskjeller i sannsynligheten for overføring fra sykmelding til andre tilstander påvirker det registrerte nivået på sykefraværet.

En sykmeldt kan også kombinere arbeid og sykmelding gjennom gradert sykmelding. Videre kan sykmeldte overføres til/tilbys annet arbeid hos samme eller andre arbeidsgivere. Også slike ordninger påvirker det registrerte sykefraværet, uten at dette reflekterer forskjeller i helsetilstanden eller vurderingen av personens arbeidsevne. En del av de som har gradert sykmelding ville – i fravær av en slik ordning – trolig vært i full jobb, mens andre ville vært helt sykmeldt. Vi har kartlagt omfanget av gradert sykmelding, men forsøker ikke å beregne effekten av dette på antall i full jobb og antall med fullt sykefravær.

I tillegg ser vi på forskjeller i vilkåret for sykmelding, herunder om andre forhold (for eksempel "sosiale forhold") skal vurderes i forbindelse med sykmelding samt om personens arbeidsevne kun vurderes opp mot tidligere stilling eller

også mot annet arbeid. Hvis arbeidsevnen også prøves mot andre arbeidsoppgaver enn tidligere stilling, heves terskelen for sykemelding.

1.3 Metoder

For å besvare spørsmålene 1 og 2 i avsnitt 1.2, har vi innhentet informasjon fra landene som inngår i vår sammenligning. Dette er:

- Danmark
- Finland
- Island
- Nederland
- Storbritannia
- Sverige

I tillegg har vi innhentet informasjon om Norge.

Vi har kartlagt:

- Regler for å bli sykmeldt
- Regler om varighet av sykemelding
- Regler for sykepenger og lønn under sykdom
- Oppsigelsesvern for sykmeldte
- Ordninger for og omfanget av overføring av sykmeldte til andre velferdsordninger før maksimal varighet av sykepengeperioden er utløpt
- Ordninger for gradert sykemelding
- Utformingen av LFS/AKU i ulike land

SSB har i et tidligere prosjekt analysert om utformingen av LFS i Danmark, Finland, Norge og Sverige gjør undersøkelsen egnet som kilde for sammenligning av sykefraværstall for disse landene. Analysen er dokumentert i Berge et.al. (2012).

Vi har også kartlagt nasjonale statistikker for sykefravær. I de skandinaviske landene og Finland gir de nasjonale statistikkene en totaltelling av sykefravær utover perioden med karensdager og arbeidsgiverbetalte sykepenge/sykelønn.

Kartleggingene startet med at vi gjennomgikk litteratur og hjemmesider om de aktuelle temaene. Særlig nyttig som et utgangspunkt var "Comparative tables of social protection" fra Missoc¹. Videre har vi kontaktet ulike ressurspersoner i landene per e-post eller telefon. Dessuten har vi besøkt alle landene, bortsett fra Storbritannia, og intervjuet ressurspersoner (jf vedlegg 1). Fra Storbritannia fikk vi såpass utfyllende informasjon per telefon og e-post at vi ikke så noe behov for å besøke de aktuelle institusjonene. Vi har intervjuet representanter for departementene med ansvar for sykefraværreglene samt underliggende organer med ansvar for forvaltningen av regelverket. I enkelte av landene har vi

¹ The EU's Mutual Information System on Social Protection
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=815&langId=en>

også intervjuet eller vært i kontakt med forskere og/eller representanter for partene i arbeidslivet. Fra enkelte av landene har vi fått uttrekk av nasjonale statistikker om sykefravær.

1.4 Om rapporten

Etter denne innledningen, følger et kapittel med beskrivelse av hvordan sykefravær registreres i LFS. Deretter følger ett kapittel for hvert de syv landene (inkludert Norge) som inngår i studien. Disse kapitlene beskriver landenes ordninger for sykefravær og ytelser til sykmeldte samt stillingsvern for sykmeldte og nasjonale statistikker for sykefravær. I kapittel 10 drøfter vi i hvilken grad de ulike faktorene kan bidra til at LFS-tallene for sykefravær ikke blir sammenlignbare mellom land.

2 Bruk av AKU/LFS for beregning av sykefravær

I dette kapitlet gjør vi rede for hvordan sykefravær beregnes i AKU. Dette vil brukes til å analysere hvordan forskjeller i landenes sykefraværsordninger kan slå ut i sykefraværet slik dette registreres i AKU.

Denne rapporten dekker del 1 av et todelt prosjekt. I del 2 skal vi bruke data fra LFS for å gjøre ulike analyser av om sammensetning av landenes arbeidsstyrke og økonomier kan forklare forskjeller i sykefravær.

2.1 Kilder

En beskrivelse av LFS, slik denne produseres i EØS-landene, finnes på http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/EU_labour_force_survey.

Landene har individuelle tilpasninger av sine undersøkelser innenfor Eurostats retningslinjer. En framstilling av hovedtrekk i de nasjonale undersøkelsene finnes i Eurostat (2012): "Labour force survey in the EU, candidate and EFTA countries. Main characteristics of national surveys, 2010". Eurostat Methodologies and Working papers.

På Eurostats hjemmesider finner man også lenker² til de enkelte lands spørreskjema på engelsk og nasjonale språk.

2.2 Om produksjon av AKU

LFS er hovedkilden til internasjonalt sammenlignbare data for arbeidsmarkedet. Mens ILO har vært en pådriver for utviklingen av LFS globalt, har EU vedtatt at alle medlemslandene er forpliktet til å gjennomføre LFS. EU har også vedtatt ganske detaljerte regler om produksjon av og innhold i LFS. Også Norge er gjennom EØS-avtalen forpliktet til å gjennomføre LFS (eller AKU som undersøkelsen heter på norsk). Norge gjennomførte undersøkelsen lenge før EØS-avtalen ble inngått.

LFS er en spørreundersøkelse rettet mot et utvalg av befolkningen. Utvalget er stort sammenlignet med de fleste andre spørreundersøkelser. Hvert kvartal er det 24 000 personer som blir invitert til å delta i den norske undersøkelsen. Frafallet i Norge er rundt 20 prosent, slik at om lag 19 000 personer svarer på undersøkelsen hvert kvartal.

LFS er en kontinuerlig paneldataundersøkelse. Hvert kvartal defineres det et utvalg av personer som skal inviteres til å delta i undersøkelsen. Hver uke

²http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/EU_labour_force_survey_-_methodology#See_also

gjennom kvartalet stilles spørsmålene til et utvalg av disse personene. Utvalget består av et representativt utvalg av befolkningen i alderen 15-74 år, uavhengig av om de er i arbeid.

Hver person i utvalget deltar 2-8 ganger over en periode på to år. Noen land, herunder Norge, velger å spørre hver person hvert kvartal i toårsperioden, mens en del andre land begrenser antall deltagelser ved at intervjuobjektene ikke spørres alle kvartalene.

Mange av temaene som dekkes av spørsmålene er standardisert fra EU-kommisjonens side. Det er temaene i spørsmålene som er regulert fra Eurostat – ikke selve spørsmålsformuleringene. I tillegg har landene tilleggsspørsmål.

Noen av de standardiserte temaene er såkalte "core questions" som stilles alle intervjuobjektene hver gang, mens andre bare stilles én gang til hver deltaker eller bare i ett kvartal hvert år.

Deltagelse i LFS er obligatorisk i en del land, men i alle landene er frafallet likevel betydelig³. Dette har trolig sammenheng med at selv ikke land med obligatoriske deltagelse bruker sanksjoner overfor personer som nekter å delta.

I forbindelse med undersøkelsen skal det registreres en del informasjon som finnes i administrative registre. Eksempler på dette er bakgrunnsinformasjon om deltakerne (alder, kjønn, sivilstatus, forsørgelsesbyrde, utdanningsnivå, bosted, m.v.) og eventuell arbeidsgiver (næring, antall ansatte, m.v.). I enkelte land bes det om deltakernes identitet og navn på arbeidsgiver, slik at bakgrunnsinformasjonen kan hentes fra registrene. I andre land samles disse data inn gjennom spørsmål i undersøkelsen.

2.3 Registrering av sykefravær i LFS

En del av de obligatoriske temaene i LFS omhandler sykefravær. Nedenfor gjengis en del av spørsmålene som brukes i AKU for å måle sykefraværet. De fleste landene i vår studie har en spørsmålssekvens som ligner mye på den som gjengis nedenfor, men i Storbritannia er den ganske annerledes. I Norge er hovedsekvensen som følger:

INNL1: Hadde du noe inntektsgivende arbeid i uka?

Vi er interessert i alt arbeid, selv om det bare dreide seg om noen få timer.

- | | | | |
|---|-----|---|--------|
| 1 | JA | → | INNL5a |
| 2 | NEI | → | INNL2 |

³ Blant landene vi sammenligner varierte frafallet i første intervjurunde i 2011 mellom 15,4% (Island) til 45,6% (Nederland)

INN2: Selv om du ikke utførte noe inntektsgivende arbeid i uka 2.-8. januar, hadde du et arbeid denne uka som du var midlertidig borte fra ?

- 1 JA → INN5b
- 2 NEI → INN3

fAr3_1b: Hvorfor var du borte fra arbeidet i uka?

(FLERE SVARKODER MULIG)

- 01 FERIE
- 02 EGEN SYKDOM ELLER SKADE
- 03 SYKDOM I HJEMMET
-
- 18 ANDRE GRUNNER

Spørsmålene stilles for uken forut for intervjuet. Denne uken kalles "referanseuken". Også i Storbritannia stilles de to første spørsmålene i sekvensen. Spørsmål om sykefravær stilles imidlertid ikke sammen med spørsmål om annet midlertidig fravær.

De tre spørsmålene fra AKU som er gjengitt her, utgjør hovedspørsmålene i sekvensen. I det komplette skjemaet er det flere spørsmål i den samme sekvensen, herunder om intervjuobjektet er ansatt, selvstendig, eller lignende, om vedkommende har flere stillinger, og om vedkommende har fast/regelmessig arbeidstid. I tillegg har enkelte av landene ytterligere spørsmål som er relevante for oss, for eksempel "hvor lenge har du vært fraværende".

Spørsmålet INN2 er egnet til å fange opp fravær som varte hele den aktuelle uken. Ofte vil fravær utgjøre bare deler av uken. Fravær i deler av uken kartlegges gjennom en annen spørsmålssekvens: Den andre sekvensen innledes med spørsmål om avtalt, deretter faktisk arbeidstid i referanseuken. Hvis faktisk arbeidstid var kortere enn avtalt, spørres det om årsaker til dette. Svaralternativene er de samme som for fravær hele uken (jf. Spørsmål fAr3_1b over). Differansen mellom vanlig/avtalt arbeidstid og faktisk vil utgjøre antall timer med sykefravær, dersom årsaken er egen sykdom. I Storbritannia spørres det om hvilke dager respondenten hadde avtalt å arbeide og hvilke dager vedkommende var fraværende som følge av sykdom.

En person kan ha fravær av flere årsaker i én og samme uke. I LFS er det tatt høyde for dette ved at det spørres om viktigste årsak til fravær. Dette er ikke tilstrekkelig presist til å beregne antall timer med fravær av de ulike årsakene. I denne delen av prosjektet har vi ikke studert datamaterialet fra LFS, men vi antar at det er ganske sjelden at en person har både sykefravær og fravær av andre grunner i samme uke. Mangel på data om fordeling av fraværet på ulike årsaker blant de som har flere årsaker til fravær i samme uke er trolig ikke noe

stort problem i forbindelse med sammenligning av nivået på sykefraværet i ulike land.

Ingen av landene i studien har regler som eksplisitt legger opp til automatisk oppsigelse av ansatte etter en gitt lengde på sykefraværet. I AKU spørres sykmeldte om hvor lenge de har vært sykmeldt. I den norske undersøkelsen er det slik at de som oppgir at de har vært syke mer enn ett år, ikke medregnes blant de sysselsatte i publisering av statistikken. Ingen av de andre landene har en tilsvarende praksis for LFS, og flere av landene har heller ikke spørsmål om lengde på sykefraværet. Danmark og Island er blant landene som ikke stiller detaljerte spørsmål om varighet.

3 Danmark

Beskæftigelsesministeriet (BM) og Arbejdsmarkedsstyrelsen (AMS) er ansvarlig for sykefraværspolitikken og regelverk knyttet til *sygedagpenger*.

Det er kommunene som administrerer sykepengeordningen, utbetaler sykepenger og gjennomfører sykefraværsoppfølging.

Som hovedregel stanses sykepengeutbetalingen i Danmark etter 52 uker, men det er mulig å forlenge sykepengene etter ulike regler. Sykepengene kompenserer for en andel av lønnen, men om lag 65 prosent av lønnsnettakerne har krav på full lønn under sykdom. Inntrykket er at relativt mange mister jobben når de har vært lenge syke (jf. omtale i avsnitt 3.3).

I Danmark er det forskjeller mellom ulike deler av arbeidsmarkedet både i regler om sykepenger og i andre relevante regler. Nedenfor gjør vi kort rede for hovedtrekkene i dette.

Funksjonærloven og kollektive avtaler

I Danmark beskyttes arbeidstakere av en kombinasjon av lovgivning (ferieloven, lov om likestilling) og kollektive avtaler (minstelønn, arbeidstid m.m.). Funksjonærloven (FUL) er en lov, men dekker bare en gruppe av arbeidstakerne. De som ikke omfattes av funksjonærloven, utgjør kategorien "arbeidere". Det er ikke entydig hvilke yrkesgrupper som inngår i de to kategoriene. FUL dekker følgende arbeidsområder: Handel og kontor, teknisk eller klinisk bistand, samt arbeid som består i å føre tilsyn med andres arbeid. Noen av yrkesgruppene dekkes av FUL som resultat av forhandlinger (mens liknende yrkesgrupper kanskje ikke beskyttes av FUL). For eksempel anses en sosionom som funksjonær, mens en hjelpepleier ikke er det. På samme måte er tannleger ansett som funksjonærer, mens tannteknikere ikke er det.

En del yrkesgrupper som ikke er funksjonærer har forhandlet seg frem til avtaler på linje med FUL.

Arbeidstakere som dekkes av FUL eller kommer inn under tilsvarende bestemmelser via kollektive avtaler, har bedre rettigheter under sykdom enn andre. Blant annet har disse arbeidstakerne rett til full lønn under sykdom.

En undersøkelse fra 2009 viser at 64 prosent av lønnsnettakerne i Danmark er funksjonærer og omfattes av funksjonærloven (Scheuer 2012, rapport på bestilling fra HK Privat). 53 prosent av lønnsnettakerne er direkte beskyttet av funksjonærloven, mens 11 prosent omfattes av kollektive avtaler med rettigheter som tilsvarer funksjonærenes. I samme undersøkelse finner Scheuer at i overkant av 30 prosent av lønnsnettakerne er ikke-funksjonærer.

3.1 Regelverk for sykefravær og -penger

Sykepenger utbetales dersom en person er *uarbejdsdygtig* på grunn av egen sykdom.

For noen år siden ble dokumentet "legeerklæring" (i.f.m. sykmelding) erstattet med "mulighetserklæring" som fokuserer på når, hvor mye og under hvilke omstendigheter arbeidstakeren kan jobbe. I stedet for gradert sykmelding, snakker man nå i stedet om delvis friskmelding.

Inngangsvilkår og opptjeningstid

Lønsmottakere, selvstendig næringsdrivende, personer som har rett til dagpenger (ved arbeidsledighet) og personer som har pådratt seg en arbeidsskade, kan få sykepenger. Også personer som har fleksjobb eller er ansatt med lønnstilskudd kommer inn under målgruppen.

En rekke andre betingelser skal være oppfylt. Betingelsene er blitt skjerpet de senere år, blant annet når det gjelder tilknytning til arbeidslivet:

- Som lønsmottaker skal man ha vært ansatt i minst åtte uker uavbrutt forut for sykepengeperioden. I denne perioden skal personen ha arbeidet i minst 74 timer, og skal ved sykdommens start være ansatt hos arbeidsgiveren som betaler ut sykepenger eller lønn under sykdom (første 30 dager)
- Personer som ikke har et arbeidsforhold når sykdom inntreffer, kan ha krav på sykepenger fra kommunen hvis de har vært tilknyttet arbeidsmarkedet i minst 13 uker uavbrutt forut for sykdom (arbeid minst 120 timer)
- Selvstendig næringsdrivende kan få sykepenger fra kommunen etter 14 dager. Det må ha vært drift i foretaket i minst seks av de siste 12 måneder og minst én måned uavbrutt forut for sykepengeperioden. Selvstendig næringsdrivende kan sikre seg rett til sykepenger fra kommunen fra dag 1 eller 3 gjennom statlige forsikringsordninger

Egenmeldingsdager, karen

Sykefraværet skal meldes til arbeidsgiver så raskt som mulig, men det er opp til arbeidsgiver om det kreves legeattest eller ikke de første 30 dagene av fraværet.

Ved krav om sykepenger fra kommunen (etter 30 dager eller som selvstendig næringsdrivende/arbeidsledig) skal fraværet meldes senest en uke etter første fraværsdag/refusjonsdag fra kommunen. Kommunen kan kreve legeerklæring for å dokumentere at fraværet skyldes sykdom.

I Danmark er det ingen karensdager for arbeidstakerne.

Maksimal lengde for sykepengeperioden

Som hovedregel opphører utbetalingen av sykepenger når mottaker har fått sykepenger i 52 uker i løpet av de siste 18 måneder. Det finnes imidlertid en rekke muligheter for forlengelse, blant annet:

- Dersom det anses som sannsynlig at den sykmeldte gjennom praksis eller andre tiltak kan vende tilbake til arbeidsmarkedet

- Dersom den sykmeldte ikke er tilstrekkelig avklart (forlengelse av sykepenger i inntil 39 uker), eller dersom den sykmeldte har søknad om uførepensjon til behandling
- Dersom den sykmeldte venter på legebehandling og vil kunne vende tilbake til arbeidsmarkedet innen 2x52 uker (sykepengene kan forlenges tilsvarende lenge)
- Dersom den sykmeldte har en livstruende sykdom

I AMS opplyser de at det i teorien ikke er noen maksimal lengde for sykepenger, sykepengene kan for eksempel forlenges først med begrunnelse i ventetid for behandling, senere for manglende avklaring – og så videre. Samtidig er det en del sykepengemottakere som ikke kommer inn under reglene for forlengelse, og som mister sykepengene etter 52 uker.

Partene i arbeidslivet forhandler nå om et nytt forslag fra regjeringen om å oppheve 52-ukersgrensen. I stedet skal det etter seks måneder vurderes om den sykmeldte fortsatt har krav på sykepenger. Personer som faller utenfor sykepengeordningen, men som trenger bistand for å komme i arbeid igjen, får tilbud om et "ressursforløp" med tverrfaglig bistand. Til ressursforløpet gis det en lavere ytelse.

Oppfølgingsregime

Kommunene skal tilrettelegge for et individuelt og fleksibelt oppfølgingsløp. Kommunen skal koordinere innsatsen til andre aktører, som arbeidsgiver og lege.

De sykmeldte deles i tre hovedgrupper. Kategoriene bestemmer samtalehyppighet i oppfølgingsløpet:

- * sykmeldte som antas å kunne ta ordinært arbeid innen tre måneder etter sykmeldingens begynnelse,
- * sykmeldte som ikke kan ta arbeid innen tre måneder, men som kan delta i tiltak,
- * sykmeldte som verken kan ta arbeid eller delta i tiltak innen tre måneder.

Kommunen kan iverksette tiltak for de sykmeldte for å øke mulighetene til å beholde arbeid og sørge for raskest mulig friskmelding. Tiltaket kan også gjennomføres samtidig med en gradvis tilbakeføring i arbeid. Tiltakene som tilbys er praksis, ansettelse med lønnstilskudd (dersom den sykmeldte er uten arbeidsgiver) og kvalifiserings- og veiledningstiltak. Den sykmeldte mottar fortsatt sykepenger mens han/hun deltar i tiltak.

Kommunen skal løpende vurdere om betingelsene for å motta sykepenger fortsatt er til stede.

System for gradert sykmelding/graderte sykepenger

Systemet med *delvis friskmelding* ble innført i 2003. Sykepengene kan graderes i trinnene 75 prosent, 50 prosent og 25 prosent.

AMS' inntrykk er at det som regel tas ut 100 prosent sykepenger i begynnelsen av et sykepengetilfelle, og at man etter hvert vurderer gradvis tilbakeføring i arbeid. I 2007 var det i underkant av 20 prosent av sykepengemottakerne som mottok graderte sykepenger.

3.2 Finansiering av sykepenger, beregning og kompensasjonsgrad

Arbeidsgiver betaler sykepenger eller full lønn de første 30 dagene av sykdomsperioden (avhengig av hvilke avtaler de ansatte er dekket av). I arbeidsgiverperioden gis det ingen refusjon fra kommunen.

Finansieringen av sykepenger etter 30 dager deles mellom stat og kommune. De første fire ukene finansieres sykepengene fullt ut av staten. Fra femte til åttende uke refunderer staten 50 prosent av sykepengeutgiftene til kommunene. Fra niende til og med 52. uke refunderer staten 30 prosent av sykepengeutgiftene. Men hvis den sykmeldte deltar i arbeidsrettet aktivitet/tiltak, refunderer staten 50 prosent.

Etter 52 uker finansierer kommunen sykepengene fullt ut.

Nivå på sykepenger (kompensasjonsgrad)

Sykepengene beregnes på grunnlag av inntekten. Sykepengene kan maksimalt utgjøre DKK 4005 per uke (2013).

Funktionærloven (FUL) og noen kollektive avtaler med tilsvarende rettigheter gir rett til full lønn under sykdom. Tallene som refereres i innledningen til dette kapitlet tilsier at om lag 2/3 av arbeidstakerne har rett til full lønn under sykefravær så lenge sykefraværet varer. Håndverkere er én stor gruppe som ikke omfattes av funksjonærloven, de er ansatt på timelønn. De kan være omfattet av andre avtaler som gir dem rett til lønn under sykdom.

Andre kollektive avtaler gir rett til full lønn under sykdom, men bare i en begrenset periode, gjerne i 4-8 uker. Informantene gjør også oppmerksom på at dersom en person blir sagt opp i løpet av sykefraværet, vil han eller hun etter oppsigelsestiden få utbetalt sykepenger fra kommunen, som kan være på et lavere nivå enn sykelønn fra arbeidsgiver.

Forsikringsordninger for arbeidsgiver og arbeidstaker

Små og mellomstore private arbeidsgivere kan tegne sykepengeforsikring for å sikre seg mot økonomisk tap hvis en medarbeider blir syk. Forsikringen dekker alle utgifter til sykepenger, med unntak av den første dagen. Forsikringen tilbys av Statens Administrasjon⁴.

⁴ Statens administrasjon er en del av Finansdepartementet. Enheten arbeider spesielt med effektivisering og fornyelse i offentlig sektor

3.3 Avgang fra sykmelding

Overgang til andre ordninger før maksimal sykepengeperiode

Ifølge informantene i AMS er det sannsynlig at noen sykepengemottakere går over til andre ytelser før det er gått et år. Ett scenario kan være at en person er friskmeldt, men har mistet jobben underveis i sykmeldingen og derfor overføres til dagpenger og registreres som arbeidssøkende. Det er også mulig å starte i Fleksjob (jobb med lønnstilskudd) før rettighetene til sykepenger er brukt opp.

Oppsigelse under sykmelding

I Danmark er oppsigelsesvernet ikke lovfestet i samme grad som i Norge.

Funktionærloven regulerer arbeidsforholdet mellom arbeidsgivere og funksjonærer, herunder regler for oppsigelse. Oppsigelsestiden er 1 måned dersom arbeidstakeren har vært ansatt i mindre enn seks måneder, tre måneder ved ansettelse på seks måneder eller mer. I tilfeller der funksjonæren har vært lenge ansatt, er oppsigelsestiden seks måneder. Sykdom behandles i § 5:

Bliver funktionæren på grund af sygdom ude af stand til at udføre sit arbejde, betragtes den heraf følgende tjenesteforsømmelse som lovligt forfald for funktionæren, medmindre han under tjenesteforholdets beståen har pådraget sig sygdommen ved forsæt eller grov uagtsomhed, eller han ved stillingens overtagelse svigagtigt har fortiet, at han led af den pågældende sygdom.

Mange arbeidstakere i privat sektor som ikke omfattes av funksjonærloven, omfattes av tariffavtaler med bestemmelser om oppsigelsesvern. Hovedavtalen mellom LO og Arbejdsgiverforeningen stiller krav om saklig grunn til oppsigelse. Dette er også vanlig i andre avtaler. Oppsigelsestiden varierer som regel etter ansettelsesforholdets lengde. Visse avtaler tillater ikke oppsigelse under sykdom, selv om oppsigelsen skulle være begrunnet i annet forhold. Samtidig er det ikke uvanlig med en såkalt 120-dagersregel i arbeidskontrakten, som gir arbeidsgiver mulighet til å si opp en ansatt med sykdom som begrunnelse når sykefraværet overstiger 120 dager. 120-dagersregelen omtales nærmere nedenfor.

I OECD-publikasjonen Detailed description of employment protection in OECD and selected non-OECD countries (2008) påpekes det i avsnittet om Danmark at oppsigelser basert på begrunnelser som rase, religion osv. ikke er gyldige oppsigelsesgrunner. Sykdom står ikke nevnt. I avsnittet om Norge heter det derimot at sykdom er ugyldig grunn for oppsigelse.

En lønsmottaker som har vært ansatt i minst et år og som er dekket enten av funksjonærloven eller andre avtaler har krav på at oppsigelsen skal være rimelig begrunnet med forhold ved arbeidstakeren eller virksomheten. Oppsigelsen kan ikke begrunnes med sykdom, men hvis bedriften ikke lenger har økonomi til å beholde en sykmeldt medarbeider, kan dette være gyldig grunn til oppsigelse. Langtidssykdom kan også være en begrunnelse for oppsigelse, dersom det belaster virksomheten uforholdsmessig mye.

120-dagersregelen

Det er mulig for arbeidsgivere å si opp ansatte med én måneds varsel dersom den ansatte har vært syk i mer enn 120 dager i løpet av en 12-månedersperiode. 120-dagersregelen må imidlertid være avtalt i arbeidskontrakten. Også ansatte som kommer inn under funksionærloven, kan omfattes av regelen dersom dette er skriftlig avtalt gjennom arbeidskontrakten.

Det har ikke lykket oss å finne ut hvor mye 120-dagersregelen blir anvendt. På nittitallet var den vanlig i offentlig sektor, men den er nå avskaffet i denne sektoren. Noen fagforbund har også avskaffet regelen gjennom sine kollektive avtaler. På den annen side kan det virke som bruken av regelen øker i faggrupper der regelen ikke er avskaffet, eller der mange ikke er dekket av kollektive avtaler. I en nettartikkel fra 2010 uttaler en representant for Ingeniørforeningen at 120-dagersregelen for få år siden fantes i omtrent halvparten av kontraktene, mens den nå finnes i ¾ av kontraktene. Også Business Denmark som organiserer arbeidstakere innen salg og markedsføring, mener at regelen brukes stadig mer, og at den kanskje finnes i så mye som 9 av 10 kontrakter (<http://www.dr.dk/Nyheder/Penge/2010/10/15/142238.htm>). Vi ser også at 120-dagersregelen og tolkningen av den er mye omtalt i dokumenter på nettet, blant annet hos ulike fagforeninger.

Studier som omtaler oppsigelse under sykdom

Det Nationale Forskningscenter for Vælfærd (SFI) har gjennomført en studie av endringer som følge av nye oppfølgingsregler for sykepengemottakere (SFI 2008). Som omtalt ovenfor klasseres sykepengemottakerne i ulike oppfølgingsgrupper etter hvor sannsynlig det er at de kommer i arbeid eller kan delta i tiltak innen tre måneder. Studien til SFI baserer seg på en spørreundersøkelse til sykepengemottakere, og de kartlegger blant annet hvor mange av respondentene i de tre ulike oppfølgingsgruppene som ble sagt opp i løpet av sykefraværet. Svarene fordeler seg slik:

Sygemeldte lønmodtagere fordelt efter, om de er afskediget under sygemeldingen eller ej. Særskilt for sygemeldte visiteret til kategori 1, 2 og 3, 2006. Procent.

	Kategori 1	Kategori 2	Kategori 3	Total
Er ikke afskediget	78	63	69	74
Er afskediget	22	37	31	26
Total	100	100	100	100
Antal	337	116	72	525

Anm.: Tabellen bygger på vægtede data. Chi²-test viser, at der er signifikant forskel mellem sygemeldte, som er visiteret til forskellige kategorier (p<0,05). Forskellen forbliver signifikant med kontrol for samlivsstatus.

(Faksimile fra SFI 08/07 s. 70)

Tabellen viser at om lag en tredjedel av de som ikke antas å komme i arbeid etter tre måneder, ble sagt opp under sykefraværet (kategori 2 og 3). For

personer i kategori 1 (antas å komme i arbeid igjen innen tre måneder) var det om lag 1/5 som ble sagt opp i løpet av sykeperioden.

En doktorgradsavhandling fra 2003 som sammenlikner dansk og nederlandsk sykefraværspolitikkk konkluderer blant annet med at risikoen for å bli oppsagt mens man er sykmeldt er mange ganger høyere i Danmark enn i Nederland. Samtidig viser undersøkelsen at det er lettere for sykmeldte som har blitt oppsagt å komme i jobb igjen i Danmark, fordi virksomhetenes omkostninger ved eventuelt nytt sykefravær er lavere sammenliknet med i Nederland (Høgelund 2003).

Verken Arbejdsmarkedsstyrelsen (AMS) eller dansk LO har oversikt over hvor mange som blir oppsagt i løpet av sykepengeperioden, men inntrykket AMS har fra interne analyser er at det er få sykepengemottakere som fortsatt har en arbeidsgiver når sykefraværet nærmer seg et år.

En kartlegging fra Beskæftigelsesministeriet (2008) viser at 85 prosent av de som hadde et arbeidsforhold da de begynte sykepengeperioden, går tilbake igjen til arbeid etter sykepengeperioden. Undersøkelsen viser imidlertid ikke om de har nytt arbeidsforhold etter sykepengeperioden.

3.4 Nasjonal statistikk for nivået på sykefravær

Kommunene rapporterer statistikk over sykepengetilfeller og sykepengedager til Danmarks statistikk, DST. Tallene kan hentes ut fra DSTs statistikkbank, www.statistikbanken.dk, i tabellen SOCDAG77. DST publiserer årlig sykepengestatistikk.⁵

⁵ Fra 2013: <http://www.dst.dk/pukora/epub/Nyt/2013/NR130.pdf>

4 Finland

I Finland har arbeidsgiverne en viktigere rolle i finansieringen og implementeringen av velferdstjenester for sykmeldte og personer med varig nedsatt arbeidsevne enn det som er vanlig i de skandinaviske landene.

Når det gjelder sykepenger, er det en universell ordning som også omfatter arbeidsledige samt støtte til foreldre som passer egne, syke barn (specialvårdspenning). I tillegg får de fleste støtte gjennom ordninger regulert av kollektive avtaler. Alle ansatte i offentlig sektor og om lag 75 prosent av de ansatte i privat sektor kommer inn under bestemmelsene i de kollektive avtalene.

4.1 Regler for sykefravær og -penger

Inngangsvilkår

Det er bare redusert arbeidsevne som følge av sykdom/skade som gir rett til sykepenger. Normalt kreves det legeerklæring for å få sykelønn, men dette er et forhold som er regulert i ansettelseskontrakter, og en del arbeidsgivere krever ikke legeerklæring. Folkpensionsanstalten (Kela) krever legeerklæring for utbetaling av sykepenger.

Opptjeningstid

Det er ingen minimums opptjeningsperiode, men hvis den ansatte har vært i stillingen kortere tid enn 1 måned, blir kompensasjonsgraden halvert de første 9 dagene av sykefraværperioden. Videre betales kun minsteytelser fra Kela hvis den sykmeldte ikke har minst 3 måneders opptjeningstid.

Varighet av sykepenger

Man kan få sykepenger for en og samme lidelse i maksimalt 300 dager pluss søndager i løpet av 2 år. Hvis den ansatte har sykefravær på grunn av flere lidelser som er uavhengige av hverandre, gjelder ikke grensen på 2 år og periodene ses uavhengig av hverandre.

Det er ingen karensdag for ansatte.

Også selvstendig næringsdrivende får sykepenger, og den maksimale varighet er den samme som for lønsmottakere. Selvstendig næringsdrivende får sykepenger fra Kela etter 3 arbeidsdager med sykefravær.

Gradert sykmelding

Ordningen med gradert sykmelding ble innført i 2007. Man kan ha gradert sykmelding i 12-72 dager. Inntil 2010, måtte man være sykmeldt i minst 60 dager før man kunne få gradert sykmelding. Gradert sykmelding gis kun hvis arbeidstakeren er på jobb 40-60 prosent av sin vanlige arbeidstid. Gradert ytelse gir halv kompensasjon pluss halv lønn.

4.2 Finansiering, beregning og kompensasjonsgrad

Ansatte får full lønn fra arbeidsgiver de første 9 dagene (pluss søndager). Deretter betales sykepenges fra Kela. For inntekter inntil 34 457 euro i året (tilsvarende rundt 72 prosent av gjennomsnittelig lønnsnivå for heltidsansatte) gis det 70 prosent kompensasjon. For inntekter i intervallet 34 457 - 54 552 euro i året er kompensasjonen 40 prosent. For inntekter over 54 552 euro gis det 25 prosent kompensasjon.

Kollektive avtaler gir tilleggssytelser fra forsikringsfond. De fleste får full kompensasjon i 1-3 måneder (avhenger gjerne av ansiennitet) og 2/3 resten av perioden.

Selvstendig næringsdrivende er forpliktet til å ta ut sykeforsikring i et forsikringssselskap. Dekningsgraden av sykeforsikringer er ikke strengt regulert, og Kela mener at det er tendens til at selvstendig næringsdrivende er "underforsikret", i den betydningen at de i gjennomsnitt får lavere kompensasjon ved sykdom enn det lønsmottakere med samme inntekt får.

4.3 Avgang fra sykmelding

Overføring til andre ordninger før maksimal sykepengeperiode er utløpt

Når den ansatte undersøkes av lege, kan legen anbefale uførepensjonering med en gang. Uførepensjon tilsvarer om lag det beløp som de fleste får i sykepenges etter at perioden med full lønnskompensasjon er utløpt.

Vi har fått data fra Kela som viser antall dager med sykmelding forut for uførepensjonering for alle sykmeldingstilfeller som startet i 2011 eller 2012 og som endte i uførepensjonering. Tallene viser at om lag 1/3 ble uføretrygdet minst 1 måned før maksimal sykepengeperiode var utløpt. Sykefraværet målt i prosent av tapte dagsverk ville steget med om lag 3 prosent (fra om lag 4,5 til om lag 4,6 prosent) hvis alle som ble uføre hadde brukt maksimal sykepengeperiode før de gikk over til uførepensjon. Overføring til andre ytelser enn uføretrygd er ikke aktuelt i Finland.

Oppsigelsesvern og sykefravær

Sykefravær er ikke gyldig grunnlag for oppsigelse, men gir heller ikke spesiell beskyttelse mot oppsigelse. Hvis arbeidstakeren har et kronisk helseproblem

som gjør at vedkommende ikke vil kunne utføre sine vanlige arbeidsoppgaver, kan vedkommende likevel sies opp.

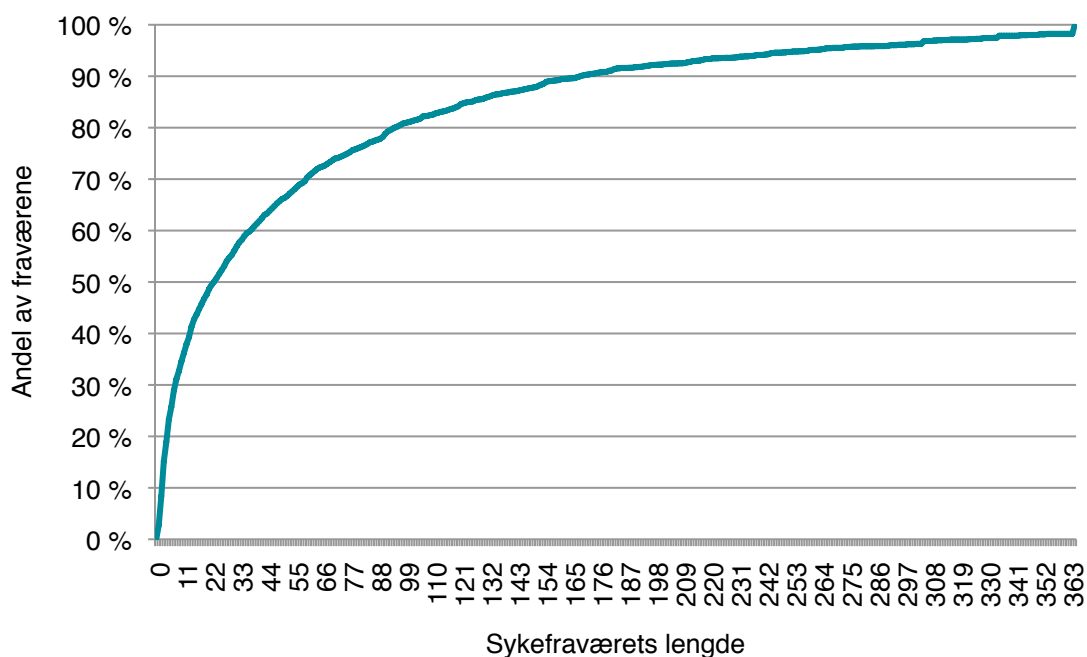
Ifølge OECD har Finland ganske sterkt vern mot individuell oppsigelse, men ikke spesielt sterke restriksjoner på kollektive oppsigelser. Kollektive oppsigelser skal være begrunnet i virksomhetens økonomiske stilling og bemanningsbehov.

4.4 Nasjonal sykefraværstatistikk

Kela utbetaler sykepenger for ansatte som har vært syke i mer enn 9 dager pluss søndager. Det lages statistikk basert på registeret av sykmeldte.

Bortsett fra LFS finnes det ikke systematisk statistikk for korttidsfraværet. Arbetshälsoinstitutet (TTL) har i noen år laget statistikk for fraværet i offentlig sektor. Statistikken omfatter også korttidsfavær. Instituttet har gjennomført en årlig spørreundersøkelse blant kommunalt ansatte i de ti største byene i Finland. Undersøkelsen omfatter blant annet omfanget av og lengden på sykefravær.

Figur 4-1: Varighet av sykefraværet i kommunal sektor i Finland. De 10 største byene. Akkumulert fordeling. Antall dager



Kilde: Finnish Institute of Occupational Health, 10 cities survey

Undersøkelsen tyder på at i kommunal sektor utgjør fraværet utover et halvt år 9,7 prosent av de samlede sykefraværdsdagene. Vi har også en tilsvarende beregning basert på data fra Kela⁶ for varigheten av sykepengebetalinger. Tallene fra Kela omfatter ikke sykefravær i de første 9 dagene pluss søndager. Videre er varigheten oppgitt i intervaller uten søndager. For å anslå varigheten

⁶ Jf. tabell 82 i FPAs statistiske årbok 2011

av fraværet i dager, har vi lagt til 9 dager, multiplisert med 7/6 (for å få med søndager) og brukt midten av intervallet som anslag på gjennomsnittelig varighet innenfor intervallet. Vi har dessuten forutsatt at den nevnte spørreundersøkelsen blant kommunalt ansatte i de ti største byene er representativ for hele arbeidsmarkedet når det gjelder andelen av korttidsfravær (før man får sykepenger fra Kela). Denne beregningen tyder på at fravær utover et halvt års varighet utgjør 11,6 prosent av alle fraværsdager. Dette anslaget er noe høyere enn beregningen som kun var basert på spørreundersøkelsen i kommunal sektor.

5 Island

Island har lovfestede reguleringer av rettigheter og plikter for den sykmeldte og dennes arbeidsgiver. Det er også lovfestet rettigheter til livsoppholdsytelser under sykdom. I tillegg inneholder de fleste kollektive avtaler bestemmelser om ytelser utover lovens minstekrav.

5.1 Regler for sykefravær og -penger

Inngangsvilkår

Lovlig sykefravær er begrenset til ansatte som på grunn av sykdom eller skade ikke er i stand til å utføre sitt vanlige arbeid. Det er ikke noen formelle systemer for vurdering av arbeidsevne opp mot redusert stilling eller alternative oppgaver, men dette kan likevel skje gjennom samhandling mellom arbeidsgiver og den ansatte.

Arbeidsgiver kan kreve legeattest, men legeattest er ikke noe formelt krav for å motta lønn under sykdom. Man skal levere legeattest for å få sykedagpenger fra staten.

Man kan motta ytelser som sykmeldt i opptil 52 uker innenfor en periode på 24 måneder, men man blir ikke automatisk oppsagt fra sin stilling når man har nådd grensen for å motta ytelser som sykmeldt. Det er ingen regler som definerer maksimal lengde på et sykefravær.

Livsoppholdsytelser under sykdom

Livsoppholdsytelser under sykdom kan komme fra tre ulike kilder:

- Lønn fra arbeidsgiver under sykdom.
- Sykepenger fra sykepengekasser som administreres av fagforeninger. Denne ytelsen utløses når sykelønnen stopper.
- "Sykedagpenger" til selvstendig næringsrivende og andre som ikke (lenger) får lønn eller sykepenger fra sykepengekassene. Også de som får ytelser fra sykepengekassene kan få dagpenger fra staten, men i så fall med full avkorting.

Varigheten av retten til lønn under sykdom avhenger av ansiennitet. I tillegg inneholder de fleste tariffavtaler bestemmelser som går utover lovens minstekrav.

Lovens minstekrav er at ansatte tjener opp rett til 2 dagers sykelønn per måned de er ansatt. Opptjening av sykelønnsrettigheter i henhold til loven øker ikke for ansiennitet utover fem år. Etter fem år skal den ansatte ha rett til minst tre måneder med full lønn. Av disse skal én måned være med full lønn og to måneder med "daglønn". Daglønn er i hovedsak full lønn minus overtidsgodtgjørelse, bonus og godtgjørelse for ubekvem arbeidstid. Forskjellen mellom full lønn og daglønn er dermed liten for de aller fleste.

Mange av tariffavtalene sikrer ansatte sykelønn for en lengre periode, eller at rettighetene opptjenes raskere enn det loven krever.

Etter at sykelønnen stopper, får de aller fleste, også de som ikke er fagorganisert, støtte fra sykepengekassene. Disse forvaltes av fagforeningene, men finansieres av både de ansatte og arbeidsgiverne. Forvaltning av kassene er en lovpålagt oppgave.

Varigheten av ytelsene fra kassene varierer noe, men de fleste kan få ytelser i seks måneder. Ytelsen utgjør rundt 80 prosent av tidligere lønn.

Etter at ytelsene fra sykepengekassene stopper, får man støtte i form av "sykedagpenger". Dette er en skattefinansiert ordning som gir en kompensasjon med en flat sats, dvs. den er uavhengig av tidligere lønnsnivå.

Selvstendig næringsdrivende og de som ikke har opptjent rett til lønn under sykdom får sykedagpenger fra første dag med sykdom.

Sykedagpenger utgjør bare om lag 10 prosent av medianinntekten for arbeidstakere på Island. Normalt må sykedagpenger suppleres med andre inntekter. Man kan få sosialhjelp fra kommunen som et supplement.

Mange selvstendig næringsdrivende tegner forsikring for sykefravær.

Tabell 5-1: Oppsummering av ordninger kompensasjon under sykdom på Island

	Karens- periode	Lønn	Sykedag- penger	Sykedagpenger
Ansatte >2 måneder ansiennitet	Ingen	1-4 måneder, avhengig av avtaler og ansiennitet	De fleste får støtte i 6 måneder	Fra lønn stopper til det er gått 12 måneder
Ansatte <2 måneder ansiennitet	21 dager	Nei	Nei, det kreves 4-6 måneders opptjeningstid	Fra dag 21 til det er gått 12 måneder
Selvstendige	21 dager	Ikke relevant	Nei	Fra dag 21 dager til det er gått 12 måneder

Flertallet av arbeidstakerne omfattes av regler som gir full eller nesten full lønn fra første sykedag og til det er gått 3-4 måneder. Deretter får de om lag 80 prosent lønnkompensasjon fra sykepengekassen inntil de har vært sykemeldt i 9-10 måneder. I resten av perioden, inntil sykemeldingen har vart ett år, får de en meget lav kompensasjon fra staten.

System for gradert sykmelding

Det finnes ikke regler for når gradert sykmelding skal brukes, men i regelverket for ytelsene er det bestemmelser om beregning av ytelsene hvis den sykmeldte arbeider redusert og får betalt mindre enn full lønn.

I praksis er det opp til arbeidsgiveren og den ansatte å komme fram til en avtale om tilpasset arbeid for den sykmeldte. Det er også etablert et rehabiliteringsfond som kan spille en rolle i slike tilfeller. Fondet er etablert gjennom et trepartssamarbeid. Det kommer vanligvis først inn i bildet når sykelønsperioden er avsluttet og den ansatte får ytelse fra sykekassen. Da varsler gjerne arbeidsgiveren rehabiliteringsfondet om at den sykmeldte ikke lenger følges opp av arbeidsgiveren. Rehabiliteringsfondet gir ikke livsoppholdsytelser, men kan finansiere andre tiltak som kan bidra til at den sykmeldte kommer tilbake til tidligere stilling eller til en annen stilling tilpasset vedkommendes ønsker og helsemessige situasjon.

5.2 Avgang fra sykmelding

Oppsigelsesvern

På Island er det få begrensninger på hvilke begrunnelser som kan brukes for å si opp en ansatt. Både forhold knyttet til den ansatte og til virksomhetens stilling kan brukes. Unntak er i hovedsak knyttet til tillitsvalgte, gravide og de som er hjemme med barn, samt de ikke-diskrimineringsprinsipper som gjelder alt samfunnsliv (knyttet til etnisitet, kjønn, m.v.). Loven sier at det skal gis en begrunnelse og at det skal være en oppsigelsestid med lønn. Videre stilles formkrav til oppsigelsen.

En arbeidsgiver kan ikke si opp en ansatt slik at arbeidsgiver unngår sine forpliktelser til å betale lønn under sykdom.

Loven angir 1-3 måneder som minimum oppsigelsestid, avhengig av ansiennitet.

Overføring fra sykmelding til andre velferdsytelser før maksimal lengde på sykmeldingen er utløpt

Sykmeldte kan sies opp etter at arbeidsgivers forpliktelse til å betale sykelønn er utløpt. Det finnes ikke statistikk for hvordan dette praktiseres, herunder hvor vanlig det er at personer er sykmeldte utover de 52 ukene det betales sykepengeytelser. I staten kan man være sykmeldt lenge, også utover ett år. Informanten i den islandske arbeidsgiverforningen (SA) mente at det trolig er sjelden at ansettelsesforhold fortsetter etter ett års sykmelding, men at det heller ikke er vanlig at arbeidsgivere sier opp ansatte straks etter at sykelønnen opphører.

Det finnes en del arbeidsgivere som bruker kontrakter med automatisk avslutning av arbeidsforhold etter en nærmere angitt lengde på sykefravær.

Det er åpning for å bli uføretrygdet før de 52 ukene med livsoppholdsutgifter for sykmeldte er utløpt, men uføretrygden er lavere enn sykelønn og sykepenger fra sykekassene. Derfor er det trolig svært sjelden at noen går over på uføretrygd før etter om lag ni måneders sykmelding. Det er trolig bare personer som ganske åpenbart ikke vil gjenvinne arbeidsevnen som blir uføretrygdet før det er gått ett år.

5.3 Nasjonal statistikk for nivået på sykefravær

Island har ingen nasjonal sykepengestatistikk.

SA har ved en anledning laget en spørreundersøkelse om medlemmenes sykkelønnsutgifter. Resultatet tyder på at utgiftene tilsvarer 3-4 prosent av lønnsutgiftene. I tillegg kommer bidrag til sykekassene.

6 Nederland

Nederland har et todelt system for kompensasjon til syke;

- De som har et ansettelsesforhold får lønn fra arbeidsgiveren under sykdom
- De som ikke har et ansettelsesforhold (arbeidsledige, evt. etter avslutning av tidsbegrenset kontrakt) har rett til sykepenger fra staten

I det følgende omtaler vi lønn under sykdom som sykepenger.

6.1 Regelverk for sykefravær og sykepenger

Inngangsvilkåret

Nederland har et todelt system for medisinsk vurdering og behandling av sykmeldte;

- Den ansattes ordinære lege har kun ansvar for og fullmakt til å drive forebygging og behandling
- Sosialforsikringsleger har ansvar for å avgjøre om det er behov for sykmelding og å delta i utforming av eventuelle tilpasninger i arbeidet/arbeidsplassen.

Alle arbeidsgivere har plikt til å inngå en avtale med en sosialforsikringslege.

Den ansatte har plikt til å samarbeide om tiltak for å komme tilbake i arbeid. Hvis ikke, kan arbeidsgiver avslutte arbeidsforholdet. Sosialforsikringslegen som arbeidsgiveren har avtale med har ansvar både for sykmelding og for å delta i utforming av tilpasningen av arbeidsplassen og arbeidssituasjonen for øvrig.

Senest etter 6 ukers sykmelding skal sosialforsikringslegen gjøre en vurdering av det medisinske grunnlaget, hvilke funksjonsnedsettelse som følger av skaden/sykdommen, og lage en prognose for tilbakeføring til arbeid. På bakgrunn av denne vurderingen setter den ansatte og arbeidsgiveren et mål (for eksempel tilbakeføring til tidligere stilling, annen stilling, tilpasset arbeid) og tiltak for å nå dette målet. Avtalen er bindende for partene.

Hvis opplegget for rehabilitering og tilpasning ikke er fulgt, kan sosialforsikringsetaten (UWV) nekte å betale de ytelsene som følger etter maksimal sykmeldingsperiode. Hvis den ansatte ikke deltar i prosessen og følger opp vedtatte tiltak, kan arbeidsgiver treffe tiltak i form av stopp i lønnsutbetaling eller oppsigelse.

Selvstendig næringsdrivende er ikke dekket av noen ordning med kompensasjon under sykdom. Hvis de melder seg som arbeidssøkere, men samtidig er syke, kan de imidlertid motta sykepenger for arbeidsledige. Mange (anslagsvis 40-50 prosent) av de selvstendig næringsdrivende har privat sykeforsikring.

Minimum opptjeningstid for sykelønn

Det er ingen minimumskrav til opptjening.

Egenmeldingsdager

Loven inneholder ikke krav om at grunnlaget for sykefravær skal dokumenteres med legeerklæring før det er gått seks uker. Den ansatte må den første sykefraværsdagen melde fra til arbeidsgiver samt til sosialforsikringslegen og informere sistnevnte om sitt oppholdssted og være villig til å la seg undersøke av sosialforsikringslegen. Reglene åpner for at legeundersøkelsen kan utsettes til det er gått seks uker. Innen åtte uker fra starten av sykefraværet skal det være etablert en plan og en avtale om tiltak for å komme tilbake i normalt arbeid. Planen kan både omfatte medisinske tiltak, opptrening og annen egenaktivitet og tilpasset arbeid.

Karensdager

Det er ingen karensdager for ansatte. Det er to karensdager før sykepenger betales fra sosialforsikringsetaten for de som ikke har en arbeidsgiver.

Maksimal varighet av sykelønn

Man kan være sykmeldt og få lønn i inntil to år (104 uker).

System for gradert sykmelding

Det er ikke noe formelt system for gradert sykmelding; arbeidstakeren er definert enten som sykmeldt eller friskmeldt. Som en del av den planen og avtalen som etableres mellom arbeidstaker og arbeidsgiver etter åtte ukers sykmelding, kan det avtales redusert eller tilpasset arbeid. Så lenge arbeidstakeren ikke er tilbake i full jobb, regnes vedkommende som sykmeldt.

6.2 Finansiering og kompensasjonsgrad

Finansiering av sykepenger

Sykepenger for sysselsatte finansieres fullt og helt av arbeidsgiver. Sykepenger for andre finansieres av staten.

Arbeidsgiverne kan velge å bære risikoen alene eller å tegne full eller delvis forsikring (med egenbetaling i begynnelsen av sykmeldingen og forsikring resten av perioden).

Forsikringsselskapene har egne og ulike metoder for prising/premieberegning, men sosialdepartementet opplyser at som hovedregel vil premien for store virksomheter på sikt reflektere virksomhetens bruk av forsikringen. For små virksomheter vil premien i større grad reflektere bruken i lignende virksomheter.

Kompensasjonsgrad

Lovens minimum er 70 prosent av lønn opptil 194 euro (nær 1 600 NOK) per dag, men de aller fleste har gjennom sin arbeidsavtale bestemmelse om mer enn 70 prosent kompensasjon.

De sentrale arbeidslivsorganisasjonene og regjeringen har tidligere kommet til enighet om at gjennomsnittlig kompensasjonsgrad ved 2 års sykmelding ikke skal overstige 85 prosent. Mange har hatt avtale om dette nivået gjennom 100 prosent kompensasjon det første året og 70 prosent det andre. Flertallet av arbeidstakerne har på tross av den prinsippavtalen på sentralt nivå, mer enn 85 prosent kompensasjon.

6.3 Avgang fra sykmelding

Oppsigelse under sykmelding

Nederland har et ganske sterkt stillingsvern for faste stillinger, men ganske svake restriksjoner på bruk av midlertidige stillinger.

For fast ansatte kreves det en eksplisitt grunn til oppsigelse. Én av disse grunnene kan være "Excessive sickness absence" over en lengre periode. Med dette menes at arbeidstakerens helse ikke tåler den belastningen stillingen krever. På den andre siden er det er ikke tillatt å si opp en ansatt som er sykmeldt, bortsett fra hvis virksomhetens eksistens er truet. Sykmeldte er sterkere beskyttet enn andre mot kollektive oppsigelser.

Overføring fra sykmelding til andre velferdsytelser før maksimal lengde på sykmeldingen er utløpt

For de som får sykepenger fra den universelle ordningen, dvs. de som ikke har noe ansettelsesforhold, er det ordninger for overføring til en uføreytelse før utløpet av toårsperioden.

Også ansatte kan overføres til en uføreytelse straks etter at de blir syke, men dette skjer bare i de sjeldne tilfellene når det virker helt usannsynlig at personen kan komme tilbake i arbeid. Arbeidsgiveren må også i disse tilfellene betale sykelønn i to år. Den eneste forskjellen er dermed at vedkommende ikke lenger regnes som ansatt, og at de regler som gjelder for oppfølging av sykmeldte ikke kommer til anvendelse.

6.4 Nasjonal statistikk for sykefravær

Det finnes ikke noe register over sykmeldte i Nederland. Dette har sammenheng med at det er den enkelte arbeidsgiver som betaler sykepenger.

Det produseres sykefraværstatistikk gjennom to spørreundersøkelser (i tillegg til LFS):

- En mot arbeidsgivere
- En mot individer (NEA – the Working Conditions Survey)

Undersøkelsen rettet mot arbeidsgivere er en kvartalsvis undersøkelse til 25 tusen virksomheter hvorav om lag 18 tusen svarer. Disse har om lag 2,5 millioner ansatte. I undersøkelsen spørres det om sykefraværsprosenten i virksomheten. Det spørres vanligvis ikke om lengde på sykefraværet, avgang fra sykefravær til ulike andre tilstander, m.v.

NEA⁷ omhandler en rekke ulike temaer om arbeid og helse og har to spørsmål om respondentens sykefravær. Undersøkelsen er blitt gjennomført årlig siden 2005. Om lag 25 000 personer besvarer undersøkelsen hvert år. Undersøkelsen gjennomføres i samarbeid mellom Statistics Netherlands og TNO – et privat ikke-kommersielt kunnskapssenter. I undersøkelsen er det spørsmål om⁸:

- Hvor mange sykefravær har du hatt siste 12 måneder?
- Hvor mange dager var du borte i løpet av de siste 12 månedene?
- Hva slags lidelser var årsak til ditt siste sykefravær (svaralternativ: ulike typer diagnoser)?
- Hvor langvarig var ditt siste sykefravær?
- Var lidelsen – etter din mening – forårsaket av forhold på arbeidsplassen?
 - Hvis ja, hva slags forhold?

Bruk av gradert sykmelding

Det finnes ikke noen offisiell statistikk for bruken av gradert sykmelding, bortsett fra at LFS har spørsmål om fravær i deler av en arbeidsuke. I LFS kan man ikke skille mellom gradet sykefravær og korttidsfravær (fullt fravær i mindre enn en arbeidsuke).

Vi har kontaktet en av de største leverandørene av tjenester knyttet til bedriftshelse i Nederland – ArboNed. Selskapet har 70 000 bedrifter og institusjoner som kunder. Kundene har til sammen om lag 1 million ansatte. Sammensetningen på bransjer og sektorer (offentlig/privat) reflekterer det samlede arbeidsmarkedet ganske godt⁹. ArboNed har et registreringssystem for sykefravær, m.v. hos kundene.

Hos ArboNed var 12-13 prosent av fraværet gradert, dvs. at den sykmeldte arbeidet redusert. Holder man gradert fravær utenfor, synker gjennomsnittelig varighet av fraværet til 18,9 dager (og 16,8 dager hvis man holder fravær utover ett år utenfor).

⁷ Framstillingen er basert på <http://www.monitorarbeid.tno.nl/english/english>

⁸ Spørsmålene er basert på en uoffisiell oversettelse fra nederlandsk til engelsk gjennomført av en medarbeider i TNO og vår oversettelse av den engelske teksten til norsk

⁹ Jf. omtale av representativitet av ArboNeds kundemasse i Roelen, C. et.al.: "Trends in the incidence of sickness absence due to common mental disorders between 2001 and 2007 in the Netherlands", Eur J Public Health 2009;19(6) 625-630

Varighet av sykefraværet

Hos ArboNeds kunder tilsvarer sykefraværet 3,7 prosent av mulige arbeidsdager (gjelder perioden oktober 2012 - september 2013). Spørreundersøkelsene LFS og NEA viser en fraværsprosent på 4 prosent. Av sykefraværsdagene utgjør fravær utover 12 måneder om lag 12 prosent. Dette indikerer at hvis maksimal varighet av sykefravær var blitt satt til 12 måneder, ville fraværet blitt 3,3 prosent. Gjennomsnittelig varighet av sykefraværet er 23 dager. Hvis man holder fravær etter 12 måneder utenfor, blir gjennomsnittlig varighet 20,4 dager. Data fra ArboNed samsvarer rimelig godt med tallene fra NEA; I NEA utgjør sykefravær etter 12 måneder om lag 12 prosent av samlet fravær.

7 Norge

7.1 Regelverk for sykmelding og -penger

Inngangsvilkår og opptjeningstid

Gyldig sykefravær forutsetter at arbeidstakeren er arbeidsufør som følge av sykdom eller skade. Arbeidsuførheten skal dokumenteres i egenmelding eller sykmelding fra lege.

Arbeidsgiver og arbeidstaker har plikt til å vurdere muligheter for å finne andre arbeidsoppgaver som arbeidstakeren kan utføre på tross av vedkommendes sykdom eller skade.

For å få sykepenger, må man ha vært i jobb i minst fire uker. Det er også et minstekrav til inntektsgrunnlaget.

Egenmeldingsdager og karensdager

Rammene for bruken av egenmelding varierer mellom arbeidsgiverne. I virksomheter som ikke har IA-avtale, kan arbeidsgiver kreve sykmelding ved fravær utover tre dager. I virksomheter med IA-avtale er tilsvarende grense 8 dager. Ved fravær utover 16 dager, skal det leveres legeerklæring, uansett om virksomheten har en IA-avtale. I virksomheter uten IA-avtale, kan hver ansatt bare ha fire perioder med egenmeldt sykefravær i løpet av en periode på 12 måneder. Med IA-avtale er grensen 24 dager i løpet av 12 måneder.

Det er ingen karensdager.

Maksimal lengde for sykefravær og -penger

Det er ingen regler for maksimal lengde på sykefravær, men det betales sykepenger i maksimalt 12 måneder.

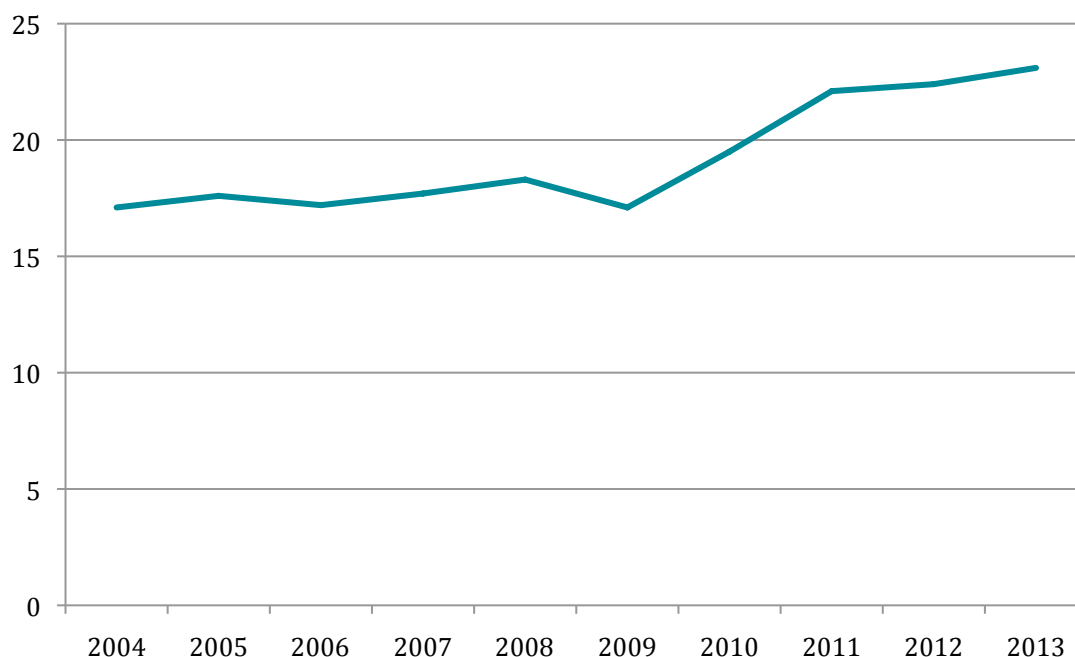
Når den ansatte ikke lenger får sykepenger, er det ingen automatikk i at vedkommende sies opp, men en ansatt kan sies opp etter 12 måneders sykefravær (jf. Arbeidsmiljøloven § 15-8, andre ledd). I Berge et.al. (2012) opplyses det om at i AKU var det 2,3 prosent av de sykmeldte som oppga å ha vært sykmeldt i mer enn ett år.

System for gradert sykmelding/graderte sykepenger

Det er en ordning for gradert sykmelding. Sykepengeutbetalingene skal gjenspeile graden av funksjonsnedsettelse innenfor intervallet 20-100 prosent. Retningslinjene for leger og andre med sykemeldingsrett sier at gradert sykemelding skal vurderes før full sykemelding og at sykemelder skal vurdere om det er tungtveiende medisinske grunner til at arbeidsrelatert aktivitet ikke er mulig.

Bruk av gradert sykemelding har økt sterkt over tid, jf. Figur 7-1.

Figur 7-1: Graderte sykefraværstilfeller 3 kvartal 2004-2013. Fravær finansiert av NAV. Prosent



NAVs hjemmeside

Andelen med gradert sykmelding øker med sykmeldingens varighet. Av fraværet som finansieres av NAV (dvs. sykefravær utover 16 dager) var i 3. kvartal 2013 39 prosent gradert fravær. I 2009, var tilsvarende andel 31 prosent.

7.2 Finansiering og kompensasjonsgrad

Finansiering

Arbeidsgiver betaler lønn de første 16 dager av et sykefravær. Deretter betales sykepengene fra Folketrygden, som er finansiert over statsbudsjettet.

Arbeidsgiver kan søke å få kompensert sykepengene fra NAV. Dette gjelder sykepengene til kronisk syke, arbeidstakere med særlig høy risiko for sykefravær samt svangerskapsrelatert sykdom.

Beregning av og nivå på sykepengene (kompensasjonsgrad)

For ansatte er hovedregelen at sykepengene skal gi full lønnskompensasjon, men det er et tak tilsvarende en årsinntekt på 6 ganger grunnbeløpet i folketrygden (om lag 512 000 kroner). En del som tjener over taket, får ytelse fra arbeidsgiver i tillegg til ytelsene fra Folketrygden.

Det er vanligvis inntekten de siste fire ukene som brukes som sykepengegrunnlag. Dersom denne inntekten avviker mer enn 25 prosent fra inntekten siste år, kan man vurdere å bruke et annet inntektsgrunnlag.

For frilansere og selvstendig næringsdrivende betaler NAV sykepengene fra dag 17 etter at de har meldt fra til NAV eller har fått legeerklæring om at de er for

syke til å arbeide. Hovedregelen er at frilansere får full lønnskompensasjon, mens selvstendig næringsdrivende får 65 prosent av tidligere inntekt. Inntektsgrunnlaget består som hovedregel av gjennomsnittelig pensjonsgivende inntekt siste 3 år.

7.3 Avgang fra sykmelding

Oppsigelse i løpet av sykmeldingsperioden

Ansatte kan ikke sies opp med begrunnelse i sykdommen i løpet av sykefraværets 12 første måneder. Arbeidsmiljølovens § 15-8 sier også "Oppsigelse som finner sted innenfor det tidsrom arbeidstaker er vernet mot oppsigelse etter denne paragraf, skal anses å ha sin grunn i sykefraværet dersom ikke noe annet gjøres overveiende sannsynlig". Denne bestemmelsen er i hovedsak et formkrav, men kravet om at arbeidsgiver må dokumentere at det er "overveiende sannsynlig" at det foreligger et annet og saklig grunnlag for oppsigelsen kan likevel være egnet til å redusere bruk av sykmelding som reell grunn til oppsigelse.

Målt med OECDs indekser for styrken i stillingsvern, skiller ikke Norge seg spesielt ut når det gjelder vern mot oppsigelse fra fast stilling, men vi har betydelige sterkere restriksjoner på bruk av midlertidige stillinger enn de andre landene i vårt prosjekt.

Overføring fra sykmelding til andre velferdsytelser før maksimal sykepengeperiode

I Norge får sykmeldte med lavere og midlere inntekter full lønnskompensasjon ved sykdom. Personer som deltar i en form for rehabilitering eller blir uføre får henholdsvis arbeidsavklaringspenger (AAP) og uføretrygd. De sistnevnte ytelsene gir for de fleste et betydelig lavere ytelsesnivå enn sykepenger.

For at ikke forskjellene i ytelsesnivå skal bli en hindring for at sykemeldte skal kunne delta i de tiltak og aktiviteter som anses best egnet for tilbakevending til arbeid, gir reglene mulighet for å retten til sykepenger også mens man deltar i tiltak. NAVs rapport "Virksomhetsrapporten 2. tertial 2013" viser det tall for deltagelse i rehabiliteringstiltaket "Raskere tilbake" og arbeidsrettede tiltak. Blant de som har vært sykmeldt i 8 uker, deltok vel 5 prosent i tiltak. Andelen steg til henholdsvis 6 og 9 prosent etter 13 og 26 uker. I hvilken grad deltagelse i tiltak påvirker sykefraværet slik det måles i AKU/LFS er høyst usikkert. Grunnen er at vi ikke vet om de som deltar i ulike tiltak anser seg som sykmeldte eller som arbeidstakere på tiltak. Vi har løselig anslått at hvis deltagelse i tiltak gjør at de sykmeldte ikke lenger tenker på seg selv som sykmeldte, vil dette kunne redusere det registrerte sykefraværet i AKU/LFS med 3-6 prosent. Sykefraværet målt ved AKU var 7,7 prosent i 2012. Vi anslår at det kunne kommet opp i 8-8,2 prosent hvis det ikke hadde vært åpnet for å delta i tiltak mens man mottar sykepenger.

7.4 Nasjonal statistikk for sykefravær

NAV registrerer alle sykmeldinger. NAV bruker sykmeldingsregisteret til å lage statistikk for alt legemeldt sykefravær. Perioden før legemelding kan i det enkelte tilfelle variere mellom 0 og 16 dager.

SSB gjennomfører hvert kvartal en utvalgsundersøkelse blant 10 000 bedrifter om egenmeldt sykefravær. SSB kobler resultatet av denne undersøkelsen med NAVs register og lager statistikk for samlet sykefravær.

Utvalgsundersøkelsen om egenmeldt fravær omfatter ikke selvstendig næringsdrivende.

8 Storbritannia

Department for Work and Pensions (DWP) har ansvaret for regelverk når det gjelder sykepenger, Statutory sick pay (SSP) og for Employment and Support Allowance (ESA).

Arbeidsgiverne er forpliktet til å betale Statutory sick pay i 28 uker, etter visse kriterier. En andel virksomheter betaler Occupational sick pay (OSP) som gir en høyere kompensasjon og som regel tettere oppfølging av den sykmeldte. Jobcentre Plus administrerer og utbetaler Employment and Support Allowance, samt følger opp brukere som mottar denne ytelsen (de som har vært sykmeldte mer enn 28 uker eller ikke er berettiget SSP).

8.1 Regelverk for sykefravær og -penger

Inngangsvilkår og minimum opptjeningstid for sykepenger

Ansatte kan få Statutory Sick pay (SSP) dersom de er "too ill to work." På samme måte som i Danmark er begrepsbruken i Storbritannia for sykmelding endret fra "sick note" til "fit note", med fokus på muligheter for arbeid.

For å ha rett til SSP må personen være ansatt og utføre arbeid for arbeidsgiveren. Videre må han eller hun ha vært syk i minst fire dager på rad og tjene minst 109 GBP per uke (ca 1030 NOK). Det er arbeidsgiver som avgjør hvorvidt det skal utbetales SSP eller ei.

Personer som ikke har krav på SSP eller har brukt opp sine SSP-rettigheter, kan få Employment and Support Allowance (ESA). ESA gis til personer som har fått nedsatt arbeidsevne som følge av sykdom, skade eller lyte, og gis både til ansatte, selvstendig næringsdrivende og arbeidsledige.

En andel arbeidsgivere betaler i tillegg OSP, som gir høyere kompensasjon enn SSP. Vilklårene for OSP er de samme som for SSP. OSP omtales nærmere nedenfor.

Egenmeldingsdager/karens

Det kreves sykmelding fra lege hvis sykefraværet varer mer enn 8 dager.

Arbeidstakere har tre karensdager før de kan motta sykepenger fra arbeidsgiver. Det er ingen karensdager dersom personen blir syk på nytt innen åtte uker etter forrige sykefravær. Noen arbeidsgivere som tilbyr OSP utbetaler også sykepenger fra første dag i sykefraværet.

Maksimal lengde for sykepenger

Arbeidsgiver betaler SSP eller OSP i 28 uker. Deretter er det mulig å få stønaden ESA.

En studie av mottakerne av ESA (Sissons et al. 2011) viser at 27 prosent av de som oppga at de hadde lønnet arbeid direkte forut for ESA, er selvstendig

næringsdrivende, og hadde altså ikke mottatt SSP/OSP først. 43 prosent oppga i undersøkelsen at de hadde hatt en periode med SSP/OSP forut for ESA.

Oppfølgingsregime

Det er opp til arbeidsgiver hvilken oppfølging den sykmeldte får. Noen arbeidsgivere (typisk de som har ordning med OSP) har avtaler med veiledere eller helsesentre om oppfølging av sykmeldte med mål om raskere tilbakeføring til arbeid. I en spørreundersøkelse fra 2011 (Sissons et al. 2011) svarte rundt en fjerdedel av arbeidstakerne at de har tilgang til "Occupational Health" (OH, en type bedriftshelsetjeneste) på arbeidsplassen. Det var særlig arbeidstakere fra offentlige virksomheter og enkelte store private bedrifter som oppga å ha tilgang til OH.

Mottakere av ESA følges opp av Jobcentre Plus. Mottakerne deles i to hovedgrupper etter hvor syke de er. For mottakere som er friske nok til det, er det aktivitetskrav knyttet til ytelsen. I tillegg er det krav om at mottaker skal møte til samtaler med saksbehandleren sin med jevne mellomrom (Work Focused Interviews).

En offentlig utredning fra 2011 (Black & Frost, 2011) foreslår at alle sykmeldte som passerer 20 ukers sykefravær skal få tilbud om veiledning knyttet til bytte av jobb og karriereveiledning.

System for gradert sykmelding/graderte sykepenger

SSP/OSP kan ikke graderes og betales kun ut for hele arbeidsdager.

8.2 Finansiering av sykepenger, beregning og kompensasjonsgrad

Nivå på sykepenger/kompensasjonsgrad

Arbeidsgiver er pliktig til å betale Statutory Sick Pay (SSP) til arbeidstakere fra dag 3 og opp til 28 uker. I 2013 er beløpet 86,70 GBP per uke, tilsvarende 825 NOK. For de fleste vil SSP alene gi betydelig lavere kompensasjonsgrad enn ordningene som gjelder i de andre landene i studien¹⁰.

En stor andel av virksomhetene, særlig store bedrifter og offentlige virksomheter, har også ordninger med Occupational Sick Pay (OSP) i hele eller deler av 28-ukersperioden. Ordningen innebærer at de ansatte får høyere kompensasjon ved sykdom. En utredning (Black & Frost 2011) viser at om lag halvparten av arbeidsgiverne betaler OSP. Totalt får cirka 70 prosent av arbeidstakerne høyere kompensasjon under sykdom enn det SSP gir.

Health and Wellbeing Employee Survey viser at rundt 65 prosent av arbeidstakerne var dekket av ordninger der de får utbetalt full lønn de første 7 dagene av sykefravær. 14 prosent av respondentene oppgir at de får utbetalt mindre enn vanlig lønn alle eller noen av de første 7 dagene av sykefravær.

¹⁰ Bortsett fra den statlige ordningen på Island. Denne kommer vanligvis ikke til anvendelse før etter om lag 9 måneders fravær

Offentlig sektor har de mest sjenerøse OSP-ordningene. Medianen for varigheten av full lønn under sykdom ligger på 28 uker i offentlig sektor, mot 8 uker i privat sektor.

De første 13 ukene får mottakere av ESA utbetalt 56,80 eller 71,70 GBP per uke (til mottakere som er henholdsvis under eller over 25 år). Fra og med 14. uke får stønadsmottakeren i overkant av 100 GBP.

Finansiering av sykepenger

Arbeidsgiver finansierer alle utgifter til sykepenger (SSP/OSP) til de ansatte i 28 uker.

8.3 Avgang fra sykmelding

Oppsigelse i løpet av sykmeldingsperioden

Deloitte (2012) viser til fem gyldige oppsigelsesgrunner i Storbritannia: nedbemanning, forsømmelse av arbeidet, manglende vilje eller evne til å gjennomføre arbeidet (ved for eksempel sykdom), ulovlige forhold (for eksempel mangel på arbeidstillatelse) eller "other substantial reasons."

På informasjonssidene www.gov.uk om sykefravær heter det at arbeidstakere som har sykefravær på over fire uker, regnes som langtidssykmeldte. Arbeidsgivere kan si opp arbeidstakere som er langtidssykmeldte. Dersom alle muligheter for tilrettelegging av arbeidsoppgaver/arbeidstid er vurdert, og den sykmeldte fortsatt ikke kan gå tilbake til jobben, er sykdom gyldig oppsigelsesgrunn.

En spørreundersøkelse rettet mot mottakerne av Employment and Support Allowance – ytelsen som tilstås de som har brukt opp rettighetene sine til SSP/OSP eller selvstendig næringsdrivende (Sissons et al. 2011) – viser at 51 prosent av mottakerne av ESA hadde lønnet arbeid forut for ESA. Av disse oppga 55 prosent at de hadde sluttet i sin siste jobb av helsemessige årsaker, mens 25 prosent hadde blitt sagt opp like før de søkte ESA. 13 prosent av respondentene oppga at kontrakten deres hadde utløpt og at de derfor ikke lenger var i arbeid.

Konsekvenser av sykefravær i Storbritannia

Sykefraværet i Storbritannia har gradvis gått ned de siste årene (Black & Foster 2011). Vårt inntrykk er imidlertid at arbeidstakere som frykter konsekvensen av sykmelding, i større grad er et tema i Storbritannia enn de andre landene vi har sett på.

Trade Union Congress¹¹ peker på flere undersøkelser som viser at arbeidstakerne i større grad enn tidligere går på jobb selv om de er syke. I Health and Well-being Employee Survey (Young & Baumik 2011) som er en

¹¹ Trade Union Congress er en paraplyorganisasjon for over 50 fagforeninger

intervjuundersøkelse med over 2000 respondenter, svarer 44 prosent at de i løpet av de siste 12 månedene har gått på jobb selv om de var så syke at de mener de burde vært hjemme. I gjennomsnitt har respondentene gått på jobb 2 dager i løpet av de siste 12 månedene, hvor de egentlig mener at de burde holdt seg hjemme. I flere andre spørreundersøkelser svarer også flertallet at de i løpet av siste år har gått på jobb selv om de har vært syke (blant annet TUC 2010, Canada Life 2013). I en av undersøkelsene ble respondentene spurt om hvorfor de gikk på jobb selv om de var syke. Svarene fordelte seg slik (respondentene kunne krysse av for flere alternativer): 76 prosent mente at sykdommen ikke var alvorlig nok til å være borte fra jobb, 31 prosent hadde for mye å gjøre på jobben til å være borte, 20 prosent var bekymret for de økonomiske konsekvensene ved sykefravær, 19 prosent svarte at kollegene ga dem skyldfølelse hvis de har sykefravær, mens 13 prosent følte seg truet av risikoen for å bli sagt opp ved sykefravær (Canada Life 2013).

Overføring fra sykmelding til andre velferdsytelser før maksimal lengde på sykepenger er nådd

Informantene i Department for Work and Pensions kjenner ikke til oversikter over overgangsrater fra SSP/OSP til andre ytelser før 28 ukers sykefravær er nådd. Det er mulig å gå fra sykepenger til dagpenger (ved arbeidsledighet) eller Employment and Support Allowance før 28 ukers sykefravær, særlig er dette aktuelt hvis den sykmeldte slutter i jobben sin eller blir sagt opp.

8.4 Nasjonal statistikk for nivå på sykefravær

Det finnes enkelte store spørre-/intervjuundersøkelser som for eksempel Health and Well-being Employee Survey som beskriver hvordan respondentene oppfatter egen helse, sykefravær og tilrettelegging på arbeidsplassen. Studien er finansiert av blant annet Health and Safety Executive, Department for Work and Pensions (DWP) og Department of Health.

Undersøkelsen viser at 48 prosent av respondentene hadde hatt sykefravær i løpet av de siste 12 månedene. Fraværet var i gjennomsnitt på 4,9 dager.

DWP gjennomfører (og bestiller) også andre undersøkelser på sykefraværsområdet, blant annet kartleggingen av ESA-mottakere som er nevnt over.

Utover spørreundersøkelsene finnes det ikke nasjonal statistikk på sykepenger (SSP/OSP). Sykefraværstatistikken baseres på Labour Force Survey.

9 Sverige

I Sverige er det avdelingene under Socialförsäkringsministeren i Socialdepartementet som er ansvarlig for politikktutforming og regelverk på sykepengeområdet.

Försäkringskassan forvalter sykepengeordningen, betaler ut sykepenger og følger opp de sykmeldte.

Kompensasjonsgraden er 80 prosent av inntekt, men en andel lønnsmottakere har avtaler/forsikringer som gir høyere kompensasjonsgrad.

9.1 Regelverk for sykepenger

Inngangsvilkår og minimum opptjeningstid for sykepenger

For å få sykepenger må arbeidsevnen være nedsatt med minst en fjerdedel på grunn av sykdom, dette gjelder også for selvstendig næringsdrivende. I den svenske sykepengeordningen blir vilkårene for å få sykepenger strengere utover i sykepengeperioden. Det er en vilkårsvurdering på tre ulike tidspunkter i løpet av det første året med sykepenger.

For å ha rett til sykelønn i arbeidsgiverperioden, må arbeidstakeren ha ansettelse med varighet på minst en måned, eller ha arbeidet sammenhengende i minst 14 dager.

Fra og med 8. sykedag kreves sykmelding fra lege.

Egenmeldingsdager/karens

Arbeidstakere har én karensdag før de kan få sykelønn fra arbeidsgiver (dvs. sykelønn fra dag 2-14). Etter det Försäkringskassan kjenner til, er det ikke mulig å få dekket karensdagene gjennom forsikringer eller andre avtaler. Det skal i prinsippet ikke være mulig å forhandle bort karensdagen.

Det finnes imidlertid visse situasjoner der arbeidstakeren kan unntas fra regelen om karensdag. Dersom personen innen fem dager fra første karensdag blir syk igjen, regnes det som samme sykdomstilfelle og personen unngår ny karensdag. En person kan maksimalt ha ti karensdager i løpet av en tolv månedersperiode, fra ellefte sykdomstilfelle får personen sykelønn fra dag én. Personer som har sykdommer som gjør at de ofte er bort fra jobb, kan i tillegg søke om unntak fra regelen om karens.

Selvstendig næringsdrivende kan få sykepenger fra Försäkringskassan på samme måte som ansatte, men har som hovedregel 7 karensdager. Ved å betale høyere sykeforsikringsavgift, kan den selvstendig næringsdrivende redusere antallet karensdager til én. Motsatt kan han eller hun også velge et høyere antall karensdager (14, 30, 60 eller 90 dager) mot en lavere forsikringsavgift.

En studie fra Inspektionen för socialförsäkringen viser at etter at karenperioden for selvstendig næringsdrivende økte fra 1 til 7 dager (i 2010) er det cirka 20 prosent færre selvstendig næringsdrivende som påbegynner en sykmelding med varighet på mer enn 7 dager. Det er også en reduksjon i sykmeldinger med varighet på over fire uker.

Försäkringskassan har ikke opplysninger om hvor stor andel av de selvstendig næringsdrivende som har valgt de ulike karenperiodene.

Maksimal varighet av sykepenger

En person kan motta sykepenger i maksimalt 364 dager i løpet av en periode på 450 dager.

Videre kan sykepenger med redusert kompensasjon innvilges utover denne perioden dersom den sykmeldte for eksempel ikke er avklart for arbeid, arbeidsevnen fortsatt er nedsatt på grunn av sykdom, eller dersom den sykmeldte venter på behandling. Sykepenger med redusert nivå kan utbetales i maksimalt 550 dager. Ved alvorlig sykdom kan en person også få innvilget sykepenger etter 365 dager med normalt nivå.

I 2008 ble et nytt regelverk, kalt "rehabiliteringskjeden", innført. Regelverket innebærer at det er tre ulike terskler for om en person har krav på sykepenger på ulike tidspunkter i forløpet. Tanken bak rehabiliteringskjeden er at flere skal komme over i arbeidsrettet aktivitet hos Arbetsförmedlingen før maksimal sykepengeperiode er over.

De første 90 dagene har personen krav på sykepenger dersom han eller hun ikke kan utføre sin ordinære jobb. De neste 91-180 dager er personen fortsatt berettiget til sykepenger dersom ingen type jobb hos samme arbeidsgiver kan utføres. Dersom sykepengemottakeren antakelig ikke vil komme tilbake til arbeidsgiveren sin, vil han eller hun få hjelp til å søke andre jobber. Personen har også mulighet til å få permisjon fra jobben for å teste ut annet arbeid. I disse tilfellene får personen ikke sykepenger, men lønn fra arbeidsstedet som prøves ut.

Fra og med 181 til 365 dager har en person kun rett til sykepenger dersom han eller hun ikke kan utføre *noe* arbeid som normalt forekommer på arbeidsmarkedet. Dersom personen med stor sannsynlighet vil komme tilbake til egen arbeidsplass før dag 366, kan han eller hun fortsatt få sykepenger etter dag 181.

Etter 365 dager kan Försäkringskassan innvilge sykepenger på "fortsettelsesnivå", det vil si sykepenger som gir redusert kompensasjon. Den øvre grensen for hvor lenge en person kan motta sykepenger er på om lag 900 dager.

For arbeidsledige bedømmes arbeidsevnen opp mot arbeid som normalt forekommer på arbeidsmarkedet fra første dagen i sykepengeperioden.

Det er saksbehandlere ved Försäkringskassan som gjennomfører arbeidsevnevurderinger av de sykmeldte. Det er utviklet spesielle saksbehandlerværktøy som støtte i vurderingen.

Før rehabiliteringskjeden ble innført i 2008, var det ingen maksimal lengde for hvor lenge en person kunne motta sykepenger. Med reformen ble det også innført strengere krav til uførepensjon.

Oppfølgingsregime

Personer som ikke er tilbake i arbeid ved maksimal sykepengeperiode tilbys en tremåneders arbeidslivsintroduksjon hos Arbetsförmedlingen. Ifølge informantene hos Försäkringskassan ser man at enkelte sykepengemottakere havner mellom to stoler etter 365 dager – på den ene siden uten rett til sykepenger, på den andre siden stilt overfor høye krav på arbeidsmarkedet. Försäkringskassan og Arbetsförmedlingen utreder nå hvordan de kan samarbeide bedre og tidligere om disse tilfellene, slik at overgangen blir lettere for den enkelte bruker. Målet er tidligere tilbakeføring til arbeid.

Også Försäkringskassan kan tilby den sykmeldte rehabiliteringstiltak slik at han eller hun kommer raskere (tilbake) i arbeid.

System for gradert sykmelding/graderte sykepenger

Sverige har system for gradert sykmelding og graderer i fire trinn: 25, 50, 75 og 100 prosent. Sykepengene graderes tilsvarende.

Bruken av gradert sykmelding har variert mye over tid. Rundt 2000 var om lag 25 prosent av sykepengedagene gradert. Bruken nådde en topp rundt 2007, da rundt 35 prosent av sykepengedagene var gradert. I 2012 hadde andelen falt til 27 (Socialförsäkringen i siffror, Försäkringskassan 2013).

Hovedregelen er at den sykmeldte skal jobbe deler av hel arbeidsdag under gradert sykmelding, men andre varianter tillates også. Det viktigste er at måten arbeidstiden organiseres på fremmer tilbakeføring til arbeid.

9.2 Finansiering av sykepenger, beregning og kompensasjonsgrad

Nivå på sykepenger (kompensasjonsgrad)

Sykepengene tilsvarer ca 80 prosent av sykepengegrunnlaget. Sykepengegrunnlaget (sjukpenninggrundande inkomst, SGI) er den inntekten en person antas å oppnå i løpet av året, enten arbeidsinntekt eller annen inntekt.

Inntekt over 7,5 ganger grunnbeløpet (prisbasbelopp) inngår ikke i SGI. Inntekt under 24 prosent av grunnbeløpet betraktes som for lavt til å forsikres og gir ikke grunnlag for sykepenger.

Via kollektive avtaler, medlemsforsikringer eller på privat initiativ kan det tegnes forsikringer som gir høyere kompensasjon enn 80 prosent, men ofte er denne forsikringen gjeldende fra senere i sykdomsforløpet (fra 90, 180 eller 365 dager). For statsansatte er det vanlig med avtaler som gir 85 eller 90 prosent kompensasjon. I mange tilfeller gir forsikringen også kompensasjon for inntekt

over 7,5 ganger grunnbeløpet. Samtidig er det ikke mulig å tegne forsikring slik at man får over 90 prosent kompensasjon – alle skal ha et visst økonomisk tap ved sykdom.

Sykepenger på "fortsettelsesnivå" utgjør ca 75 prosent av sykepengegrunnlaget. Alvorlig syke kan søke om å få sykepenger på normalnivå også etter ett år.

Finansiering av sykepenger

Arbeidsgiver betaler sykelønn fra dag 2-14 i sykeperioden. Staten ved Försäkringskassan utbetaler sykepenger fra dag 15. Sykepengene fra staten finansieres gjennom skatter.

Personer som har sykdommer som gjør at de ofte er borte fra jobb, kan søke om å få refusjon fra Försäkringskassan også i arbeidsgiverperioden (dag 2-14 i sykefraværet).

9.3 Avgang fra sykmelding

Oppsigelse i løpet av sykmeldingsperioden

Sykdom er ikke gyldig grunn til oppsigelse i Sverige. Både arbeidsgiver og arbeidstaker er pliktige til å aktivt finne løsninger slik at den sykmeldte kommer tilbake i arbeid. Samtidig er det færre som har en arbeidsgiver jo lenger ut i sykepengeperioden de kommer, ifølge informantene i Försäkringskassan – uten at det finnes statistikk på dette.

I Sverige kan en person også være ansatt selv om han eller hun har fått sykepenger i over et år.

Overføring fra sykmelding til andre velferdsytelser før maksimal lengde på sykmeldingen er utløpt

Etter 180 dager har en person kun krav på sykepenger dersom han eller hun ikke kan utføre *noe* arbeid på arbeidsmarkedet. Bare et lite antall mottakere (rundt 2 prosent av alle mottakerne) får inndratt/avslag på sykepengene på dette tidspunktet. Ifølge informantene tyder analyser fra Försäkringskassan på at de aller fleste som ikke lenger har rett til sykepenger går tilbake i jobb etter 180 dager.

Rehabiliteringspenger kan tilstås sykmeldte i forbindelse med arbeidsrettet rehabilitering. Målet med rehabiliteringspenger er å forkorte sykdomstiden. Rehabiliteringspenger erstatter sykepenger og kan i tillegg omfatte tilskudd til transport, tilrettelegging på arbeidsplass og andre tiltak som kan framskynde tilbakevending til arbeid. Stønadene kan også gis som livsoppholdsytelse ved deltakelse på for eksempel kurs. Noen av mottakerne får rehabiliteringspenger med én gang, uten å ha mottatt sykepenger først. Andre får rehabiliteringspenger etter lengre tids sykmelding, men det har ikke lyktes oss å finne tall på hvor mange sykepengemottakere som går over til rehabiliteringspenger i løpet av sykepengeperioden. Rehabiliteringspenger kan kombineres med gradert sykmelding. I overkant av 20 000 personer fikk rehabiliteringspenger i løpet av 2012, fordelt på rundt 14 000 kvinner og rundt

7000 menn. Av de rundt 60 000 sykefraværstilfellene som overskred 180 dager i 2012, er det trolig en relativt stor andel som mottok rehabiliteringspenger.

Det er i teorien mulig å begynne i arbeid med lønnstilskudd (lønebidrag) før maksimal sykepengeperiode er oppbrukt. Men informantene hos Försäkringskassan mener det er sjelden at noen overføres til Arbetsförmedlingen før sykepengerettighetene er oppbrukt. Grunnen er at kompensasjonen for dagpenger er lavere enn sykepenger, og mottaker må være medlem av A-kassen for å få fulle rettigheter. I tillegg er taket for beregning av dagpenger lavere, 5,5 ganger grunnbeløpet.

Uførepensjon (aktivitetsersättning, sjukersättning) kan være inntektsbasert eller gis som minstebeløp (garantiersättning). 100 prosent inntektsbasert uførepensjon gir om lag 64 prosent av den inntekten personen ville hatt ved fortsatt arbeid. Samtidig kan en person få bostøtte i tillegg til uførepensjon, slik at totalbeløpet kan bli høyere ved uførepensjon enn ved sykepenger. Försäkringskassan antar at få eller ingen personer tilstås uførepensjon før de har mottatt sykepenger i ett år.

Intervjuene tyder på at overføring til uførepensjon før ett års sykemelding er uvanlig. Derimot er overføring til rehabiliteringspenger ganske vanlig. For vår analyse, er det avgjørende om de som overføres til rehabiliteringspenger før de har vært sykmeldte i ett år fortsatt regner seg som sykmeldte hvis de får spørsmål om dette i LFS. Trolig er mange av brukerne av rehabiliteringspenger på gradert sykmelding, men vi vet ikke hvor mange. Disse vil trolig regne seg som delvis sykmeldte. De som får rehabiliteringspenger mens de går på opplæringstiltak vil kanskje ikke regne seg ansatte, særlig ikke hvis de ikke har intensjoner om å gå tilbake til sin tidligere stilling. Antall personer på rehabiliteringspenger tilsvarer om lag 1/3 av alle sykemeldingstilfeller med varighet over 6 måneder. I avsnitt 9.4 presenterer vi anslag for hva sykefraværsandelen i Sverige hadde vært hvis maksimal varighet av sykmelding hadde vært henholdsvis 6 og 12 måneder. Vi har også laget en alternativ beregning basert på følgende forutsetninger om personer som mottar rehabiliteringspenger:

1. personer med rehabiliteringspenger har samme fordeling på varighet sykepenger pluss rehabiliteringspenger som alle som (bare) er sykmeldt mer enn 6 måneder
2. ingen av de som mottar rehabiliteringspenger oppfatter seg som sykmeldte

Med disse forutsetninger får vi at sykefraværsandelen i Sverige ville blitt henholdsvis 12 og 21 prosent lavere hvis maksimal varighet av sykmelding var blitt satt til henholdsvis 12 og 6 måneder. Hvis vi isteden forutsetter at alle som får rehabiliteringspenger regner seg som sykmeldte, vil reduksjonen bli henholdsvis 15 og 27 prosent.

9.4 Nasjonal statistikk for nivå på sykefravær

Försäkringskassans statistikk- og analyseavdeling har ansvaret for sykepengestatistikken i Sverige. De gjennomfører også egne analyser, ofte som "regjeringsoppdrag" – spørsmål som regjeringen ber dem utrede. Statistikk vedrørende sykefravær og sykepenger finnes her: <http://www.forsakringskassan.se/statistik/sjuk/>

I tillegg kartlegger Statistiska Centralbyrån (SCB) korttidsfraværet gjennom en spørreundersøkelse rettet mot arbeidsgivere.

Fra Försäkringskassan har vi fått data for antall mottakere og gjennomsnittlig varighet av sykepenger i tre tidsintervaller: Inntil 180, 180-360 og over 365 dager. Tallene gjelder alle sykmeldinger som ble avsluttet i 2012. Tallene inkluderer ikke sykefraværet betalt av arbeidsgiverne. For å beregne hva sykefraværet ville blitt hvis alle sykefravær var blitt avsluttet etter henholdsvis et halvt år og ett år, har vi i tillegg beregnet omfanget av korttidsfraværet. Dette har vi beregnet ved hjelp av AKU-data for antall ansatte med sykefravær og gjennomsnittlig antall sykefraværsdager betalt av arbeidsgiver (inkluderer karensdag).

Tabell 9-1: Sykefravær i Sverige fordelt på varighet. Anslag på reduksjon ved innføring av maksimal varighet på 195 og 380 dager.

Tilfeller med varighet:	Antall tilfeller	Gjennomsnittlig varighet	Sykedager. Mill.		
			Faktisk	Med max 380 dager	Med max 195 dager
<15 dager	6 070 187	4	24,8	24,8	24,8
15-195 dager	425 305	43	18,3	18,3	18,3
195-380 dager	33 322	250	8,3	8,3	6,0
Mer enn 380 dager	35 088	695	24,4	12,8	6,3
Totalt	6 563 902	12	75,8	64,2	55,4
Reduksjon			0	-15 %	-27 %

Ettersom tallene fra Försäkringskassan gjaldt varighet av sykepengebetalingene og de var i intervall på 180 og 360 dager, kan vi ikke beregne hvor mye sykefraværet ville blitt redusert ved maksimal varighet på henholdsvis et halvt og ett år. Når man legger korttidsfraværsperioden til tidsintervallene vi har fått fra Försäkringskassan, får vi varighet på henholdsvis 195 og 380 dager. Vi mener imidlertid at dette gir et tilstrekkelig presist anslag for å kunne sammenligne med de andre landene. Vi anslår at innføring av maksimal varighet av sykefravær på et halvt eller ett år ville redusert sykefraværet med henholdsvis 27 og 15 prosent (jf. Tabell 9-1). Vi tror at de korrekte tallene ligger nærmest de sistnevnte.

10 Kan regelverket for sykefravær og utforming av LFS forklare forskjeller i fravær?

I dette kapitlet drøfter vi om ulikheter i vilkår for gyldig sykefravær, maksimal varighet av sykmelding/-penger, bruk av ordninger for gradert sykefravær samt oppsigelser og overføring til andre velferdsytelser kan forklare forskjellene i sykefravær. Bruken av midlertidige stillinger er en annen mulig forklaringsfaktor, men betydningen av denne vil vi analysere i fase 2 av prosjektet.

Både faktorene som er nevnt over og andre sider ved ordninger for sykefravær og -penger kan påvirke adferden knyttet til sykefravær. Målet i dette prosjektet er ikke å beregne effektene på adferd, men å finne ut om reglene har en direkte effekt på omfanget av det registrerte sykefraværet..

Vilkår for sykefravær

Det ser ikke ut til å være vesentlige forskjeller mellom landene i kravet til gyldig sykefravær; Kravet er at den ansatte skal ha sykdom eller skade som gjør at vedkommende ikke kan utføre sitt vanlige arbeid. I enkelte land prøves arbeidsevnen etter hvert også mot annet arbeid hos samme arbeidsgiver. Dette innebærer at heving av terskelen for gyldig sykefravær. Systemet i Nederland åpner også for tilpasning av arbeidsoppgaver inntil den ansatte friskmeldes.

Vi kjenner ikke til data som kan illustrere hvor mye tilpasning av arbeidsoppgaver for de som ikke kan utføre sine vanlige arbeidsoppgaver bidrar til å redusere sykefraværet i Nederland, Norge og Sverige, men fortegnet på virkningen mener vi må være entydig; Muligheten for tilpasning av oppgaven bidrar til å redusere sykefraværet.

Bruk av gradert sykefravær

Ordningen legger til rette for at de som er syke kan utnytte sin restarbeidsevne. I tillegg kan kontakten med arbeidsplassen ha positive virkninger for rask tilbakevending til fullt arbeid.

Den direkte virkningen av bruk av gradert sykmelding for omfanget av sykefraværet slik det registreres i AKU/LFS er uklar. Det er to grunner til dette:

1. Vi vet ikke om de som har gradert sykmelding ville vært i fullt arbeid eller fullt sykmeldte hvis det ikke hadde vært noen ordning med gradert sykmelding. Trolig er det slik at uten mulighet for gradert sykmelding, ville både antall fullt sykmeldte og antall i fullt arbeid økt. Vi har ikke noe godt grunnlag for å anslå hvordan personer med gradert sykmelding ville fordelt seg på disse gruppene.
2. Vi har ikke sammenlignbare tall for omfanget av gradert sykmelding i ulike land.

Kausto et.al. (2008) gjengir tall for bruk av gradert sykmelding i fire nordiske land i 2006-07, men for Sverige og Finland oppgir de andelen av sykmeldingsdagene som er gradert, mens for Norge og Danmark bruker de andel av tilfellene. Ettersom bruken av gradert sykmelding øker med tilfellenes varighet, blir disse nøkkeltallene ikke sammenlignbare. De viser imidlertid at bruken av gradert sykmelding var mye høyere i Sverige enn i Finland (henholdsvis 36 og 3 prosent av sykmeldingsdagene) og høyere i Norge enn i Danmark (henholdsvis 18 og 8 prosent av tilfellene).

Nyere tall viser at i 2012 var 28 prosent av de legemeldte sykefraværsdagene Sverige gradert. I 3. kvartal 2013 var tilsvarende tall for Norge 39 prosent.

I Nederland har vi tall fra deler av arbeidsmarkedet (kunder av Arboned) som tyder på at vel 12 prosent av de sykmeldte deltar i en form for redusert eller tilpasset arbeid.

I Norge var 23 prosent av de legemeldte sykemeldingstilfellene i 3. kvartal 2013 gradert. I Finland i 2012 var tilsvarende andel 3 prosent. I Storbritannia er det i liten grad lagt til rette for bruk av gradert sykmelding, noe som trolig fører til at mange strekker seg langt for å gå på jobb selv om de er syke. Heller ikke Island har noe regelverk for gradert sykmelding, men trolig er det ikke uvanlig at arbeidsgiver og arbeidstaker finner fram til løsninger som fungerer tilsvarende en gradert sykmelding. Vi har ikke funnet nyere tall for Danmark, men intervjuene tyder ikke på at bruken av gradert sykemelding har økt spesielt mye. Tallene fra Kausto et.al. (2008) kan dermed indikere om lag hvor nivået ligger.

Ved bruk av LFS-data for måling av sykefravær, bruker man ofte bare registreringer av fravær hele referanseuken (jf. omtale i avsnitt 2.3). Personer med gradert sykmelding vil dermed ikke medregnes blant de sykmeldte. Denne målemetoden vil innebære at sykefraværet undervurderes mye hvis det er omfattende bruk av gradert sykmelding og også mye kortidsfravær (fravær bare deler av uken). Gradert sykmelding ser ut til å være vanligere i Norge og Sverige enn i de andre landene. Hvis man bare inkluderer fravær hele referanseuken i måling av sykefravær, vil man undervurdere omfanget av sykefravær, og undervurderingen vil være spesielt sterk i Norge og Sverige.

I landene som er med i vår studie er det i LFS spørsmål om hvor mange timer respondentene var fraværende på grunn av sykdom i referanseuken. Denne målemetoden vil kunne gi et korrekt bilde også gradert sykmelding som gir redusert arbeidstid. Dersom man bruker denne målemetoden, ser vi ikke på forskjeller i bruk av gradert sykmelding som noen feilkilde ved sammenligning mellom landene. Figur 1 og Tabell 10-1 er basert på LFS-data som også fanger opp gradert fravær og kortidsfravær.

Maksimal varighet

Ingen av landene har regler for maksimal varighet av sykmelding. Reglene innebærer ikke at arbeidsforholdet skal avsluttes etter en viss varighet av sykefravær. Derimot har de fleste landene regler for maksimal varighet av sykepenges/lønn. En ansatt som har brukt opp sin rett til sykepenges kan imidlertid fortsatt være ansatt og ha rett til å gå tilbake til sin stilling. En arbeidstaker som er syk og som ikke har fått sitt arbeidsforhold avsluttet, vil

trolig registreres som sykmeldt hvis vedkommende deltar i LFS. Norge er et unntak; Hvis en person som deltar i AKU oppgir at hun/han er sykmeldt og har vært det i over ett år, blir ikke personen regnet som ansatt, og blir ikke stilt de spørsmålene som skal stilles ansatte. I de andre landene i vår studie, er det ikke tilsvarende rutiner.

Reglene for stillingsvern sier imidlertid at arbeidsgiver kan si opp ansatte etter en viss varighet av sykefraværet. I alle landene kan arbeidsgiver si opp arbeidsforholdet når den ansattes rett til sykepenger/-lønn er oppbrukt. I Nederland har arbeidsgiver økonomiske incentiver til å avslutte arbeidsforholdet når den ansatte etter to år har brukt opp sine rettigheter til sykelønn. Dermed er det grunn til å tro at de fleste arbeidsgivere avslutter arbeidsforholdet på dette tidspunktet.

Vi kjenner ikke til at noen har gjennomført noen kartlegging av bruk av oppsigelser for ansatte som har vært sykmeldt såpass lenge at de kan sies opp med begrunnelse i sykdommen. Alle de vi intervjuet om dette antok at det var mest vanlig å si opp ansatte når perioden med sykelønn/-penger var utløpt.

Under omtalen av de enkelte landene har vi beskrevet reglene for maksimal periode med sykepenger/-lønn. Grovt sett har landene følgende maksimale varighet:

- Storbritannia: et halvt år (28 uker)
- Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige: ett år
- Nederland: to år

I Sverige er det betydelig rom for forlengelse utover ett år. Om lag 15 prosent av sykefraværet Sverige er fravær utover ett år. Også i Danmark kan sykepengeperioden forlenges, men dette er ikke like vanlig som i Sverige.

Hvis en arbeidstaker i hvert av landene i to år er for syk til å arbeide, er det om lag fire ganger så sannsynlig at vedkommende blir registrert som sykmeldt i Nederlands LFS enn i Storbritannias. Dette har helt klart en virkning på nivået på det registrerte sykefraværet. For å korrigere for den direkte virkningen av forskjeller i maksimal varighet av sykepenger, har vi forsøkt å beregne hvor mye lavere sykefraværet i for eksempel Nederland hadde vært hvis maksimal varighet var henholdsvis 12 og 6 måneder. I beregningen har vi forutsatt at dette ikke ville utløst noen endring i adferd. Tabell 10-1 viser beregningsresultatene. LFS-tallene i andre kolonne inkluderer både fravær hele og deler av referanseuken.

Beregningene tyder på at hvis alle sykefraværstilfeller i Nederland var blitt avsluttet etter seks måneder ville fraværet i Nederland falt fra 4,1 til 2,3 prosent. Dette tilsvarer en reduksjon på 44 prosent. I Norge ville maksimal varighet på seks måneder redusert fraværet med 18 prosent.

Tabell 10-1: Beregning av sykefravær innenfor en varighet på 6, 12 og 24 måneder. I prosent av alle utførte arbeidsdager.

	Fravær målt ved LFS	Faktisk maksimal varighet, måneder	Anslått sykefravær ved ulike alternative varigheter		
			6 mndr	12 mndr	24 mndr
Danmark	3,0 %	12	1,9 %	2,5 %	-
Finland	4,0 %	11,5	3,5 %	4,0 %	-
Island	2,4 %	12		2,4 %	-
Nederland	4,0 %	24	2,4 %	3,4 %	4,0 %
Norge	7,7 %	12	6,4 %	7,7 %	-
Storbritannia	2,9 %	6,5	2,9 %		-
Sverige	5,6 %	12	3,4 %	4,4 %	-

Kilde: Arbejdmarkedsstyrelsen Arboned., Eurostat, Försäkringskassan Kela, NAV

Når man sammenligner statistikk for nivået på sykefraværet, bør man ta hensyn til forskjeller i maksimal varighet. Innenfor Norden er det moderate forskjeller i maksimal varighet, men utenfor Norden er forskjellene store.

Tidlig overføring til andre velferdsytelser

I alle landene er det muligheter for å overføre sykmeldte til andre velferdsytelser før sykepengere rettighetene er oppbrukt. Alle vi intervjuet mente at tidlig overføring skjedde sjelden, med unntak for overføring til rehabiliteringspenger i Sverige. Rehabiliteringspenger fungerer imidlertid for en stor del som en form for sykepenger. I Nederland og Finland mente de at overføring til andre ytelser kun skjedde i de tilfellene der det raskt ble klart at den sykmeldte aldri ville kunne komme tilbake i arbeid.

De eneste presise tallene vi har for tidlig overføring gjelder Finland. Fra Kela har vi fått tall som viser hvor lenge de som blir uføretrygdet går sykmeldte før overgang til uføretrygd. Tallene viser at det er en del tilfeller av tidlig overgang. Hvis alle de uføre først hadde fullført den maksimale sykepengeperioden ville fraværet i denne gruppen økt med 3,3 prosent. Som en andel av det samlede sykefraværet ville økningen vært ubetydelig. Dette mener vi understøtter at forskjeller i tidlig overgang er en ubetydelig faktor når det gjelder forskjeller i fravær mellom landene.

I Norge gir sykepenger høyere ytelsesnivå enn andre velferdsytelser, men man kan delta i ulike former for tiltak mens man mottar sykepenger. Enkelte av de som deltar på tiltak, tenker kanskje ikke lenger på seg selv som sykmeldte. Dette kan i så fall gjøre at sykefraværet i Norge undervurderes litt i AKU/LFS. Vi har løselig anslått at effekten av tidlig overføring til tiltak, maksimalt kan bidra til å redusere sykefraværet med 3-6 prosent (fra 7,7 til 7,3-7,5 prosent), ofg trolig er effekten en del svakere enn dette.

Oppsigelse under sykdom

Det er store forskjeller i landenes stillingsvern. For eksempel er det få begrensninger i hva slags begrunnelser arbeidsgivere på Island og i

Storbritannia kan bruke for å si opp ansatte. Når det gjelder Danmark er inntrykket fra intervjuene at oppsigelse under sykefravær ikke er uvanlig. Arbeidsgiverne i disse landene kan dermed si opp sykmeldte, bortsett fra at i Island kan man ikke si opp sykmeldte i den perioden de har sykelønn fra arbeidsgiver.

I Nederland er sykmeldte meget sterkt beskyttet mot oppsigelse. Dette må ses i sammenheng med at det er arbeidsgiver som betaler sykelønn. Uten et sterkt vern, ville arbeidsgiverne trolig ha avsatt mange langtids sykmeldte.

Også på dette området mangler det et tallgrunnlag som kan belyse hvor mye forskjellene mellom landene bidrar til forskjeller i registrert fravær. Intervjuene tyder på at i Danmark kan oppsigelse etter 120 dagers sykemelding ha et betydelig omfang. Også i Storbritannia er det mulig at oppsigelse i løpet av sykefraværet kan bidra merkbart til å redusere sykefraværet. I de andre landene var det ingen av de vi intervjuet som trodde at oppsigelser av sykmeldte hadde merkbar virkning på nivået på sykefraværet.

Vedlegg 1: Intervjuer

Noen av informantene har vi intervjuet ved besøk i de ulike landene, andre har vi hatt kontakt med på e-post eller telefon for å få ytterligere opplysninger.

Navn	Land	Institusjon
Tuula Alatalo	Finland	Kela
Jenni Blomgren	Finland	Kela
Siru Keskinen	Finland	Kela
Yrjö Mattila	Finland	Kela
Halldór Oddsson	Island	Icelandic Confederation of Labour (ASÍ)
Hannes G. Sigurðsson	Island	SA - Confederation of Icelandic Employers
Olafur Sigurðsson	Island	Statistics Iceland
Sigurjón Unnar Sveinsson	Island	Ministry of Welfare
Seth van den Bossche	Nederland	TNO
Marco van Dal	Nederland	Ministry of Social Affairs
Dr. D.J. (John) Klein Hesselink	Nederland	TNO
Vera van der Linden	Nederland	Ministry of Social Affairs
dr. D.H.A. (Dick) ter Steege	Nederland	Statistics Netherlands
Pernille Brandstrup	Danmark	Arbejdsmarkedsstyrelsen
Sune Holm Pedersen	Danmark	Arbejdsmarkedsstyrelsen
Lena Larsen	Danmark	LO
Marie Jalkebo	Sverige	Försäkringskassan
Sofia Bill	Sverige	Försäkringskassan, analyse og statistikk
Fanny Jatko	Sverige	Försäkringskassan, analyse og statistikk
Helene Birenstam	Sverige	Statistiska centralbyrån
Daniel Foster	Storbritannia	Department for Work and Pensions
Carol Krahe	Storbritannia	Department for Work and Pensions
Informasjonsavd.	Storbritannia	Trade Union Congress

Vedlegg 2: Litteratur

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2013), *Notat om den danske sygedagpengeordning*

Aviva (2011): *"Nationwide survey of employers and employees"*

<http://www.aviva.com/media/news/item/uk-over-half-of-brits-would-struggle-financially-within-three-months-if-illness-struck-14395/>

Berge, C., J. H. Johannessen og H. Næsheim: *"Internasjonal sammenligning av Sykefravær Er Arbeidskraftundersøkelsene egnet som datakilde?"* Rapporter 6/2012, SSB

Beskæftigelsesministeriet (2008): *"Analyse av sygefraværet"*

Beskæftigelsesministeriet (2013): *"Afrapportering fra det tværministerielle sygedagpengeudvalg"*

Black, C., D. Frost (2011): *"Health at Work, an independant review of sickness absence"*, Review commissioned by Government

Canada Life (2013): <http://www.canadalife.co.uk/group/intouch-whats-new/documents/G2881ASTraderereleasepresenteeismfinal.pdf>

Dansk Arbejdsgiverforening (2002): *"Arbejdsmarkedsrapport, tema: Sygefravær"*

Department for Work and Pensions (2013): *"Fitness for work: The Government response to Health at work – an independent review of sickness absence"*

Deloitte (2012): *"International Dismissal Survey"*.

http://www.deloitte.com/view/en_CZ/cz/press/surveys/international-dismissal-survey/index.htm

Eurostat (2012): *"Labour force survey in the EU, candidate and EFTA countries. Main characteristics of national surveys, 2010"*. Eurostat Methodologies and Working papers.

Försäkringskassan (2012): *"Analyser av sjukfall som passerar 180 dagers sjukskrivning"*, Socialförsäkringsrapport 2012:12

Försäkringskassan (2012b): *"Handläggning och bedömning av ansälda sjukskrivna som passerar 180 dagers sjukskrivning"*. Svar på Regeringsuppdrag

Försäkringskassan (2013): *"Uppföljning av sjukförsäkringens utveckling"*, Svar på regeringsuppdrag, delredovisning 2, 2013-12-12

Försäkringskassan (2013b): *"Socialförsäkringen i siffror 2013"*

Høgelund, Jan et al (2008): "Effekter av ændringerne i sygedagpengeloven." SFI-rapport 08:07

Høgelund, J (2003): "In search of effective Disability Policy. Comparing the outcomes of Dutch and Danish disability policies", Amsterdam University Press

Kausto, Johanna, et al. "Partial sick leave—review of its use, effects and feasibility in the Nordic countries." Scandinavian journal of work, environment & health (2008): 239-249.

NAV: "Gradert sykmelding", Rapport 2- 2013

Scheuer, S. (2009): "Funktionær eller ej? Funktionæransættelsens omfang og betydning i den danske aftalemodel". Analyse på oppdrag for HK Privat

Scheuer, S., K.R.Hansen (2011): Funktionærloven – en lønmodtagerlov for de fleste?" Samfundsøkonomen nr 2, april 2011

Sissons, P, h. Barnes, H. Stevens (2011): "Routes onto Employment and Support Allowance", Department for Work and Pensions, Research report no 774

TNO: "Ziekteverzuim in Nederland in 2010", brosjyre, 2011

Toivonen, L.: "Statutory and occupational sickness benefits in Finland in 2011", Online working paper 34/2012, Kela.

Trade Union Congress (2010): "The truth about sickness absence. TUC report on public and private sector absence rates"

Young, V., C. Bhaumik (2011): "Health and well-being at work: A survey of employees." Department for Work and Pensions, Research report no 751

Diverse informasjon og brosjyrer om ytelsene, tilgjengelig på:

www.gov.uk

www.dwp.gov.uk

www.försäkringskassan.se

www.regeringen.se

www.ams.dk

www.bm.dk

