



Riksrevisjonen

Dokument 3-serien

Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs arbeidsrettede oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne

Dokument 3:10 (2013–2014)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 741 870

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen
www.fagbokforlaget.no/offpub

ISBN 978-82-8229-282-5

Forsideillustrasjon: 07 Oslo

Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs arbeidsrettede oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne

Dokument 3:10 (2013–2014)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:10 (2013–2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs arbeidsrettede oppfølging av personer med nedsatt arbeids-
evne.*

Riksrevisjonen, 25. juni 2014

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

1	Hovedfunn	8
2	Riksrevisjonens merknader	8
3	Riksrevisjonens anbefalinger	11
4	Departementets oppfølging	11
5	Riksrevisjonens sluttmerknad	12
Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden		13
Vedlegg 2: Statsrådets svar		17
Vedlegg 3: Rapport		23
1	Innledning	28
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	30
3	Revisjonskriterier	33
4	Overgang til arbeid og tidsbruk i oppfølgingen av personer med nedsatt arbeidsevne	38
5	I hvilken grad er oppfølgingen av personer med nedsatt arbeidsevne målrettet mot arbeid?	43
6	Forhold som kan forklare svakheter i NAVs oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne	52
7	Vurderinger	55
8	Referanseliste	59
Utbrett: Bakgrunn og mål for undersøkelsen. Funns og anbefalinger		

Arbeids- og sosialdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs arbeidsrettede oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad innføring av ny oppfølgingsmetodikk i arbeids- og velferdsetaten har bidratt til at personer med nedsatt arbeidsevne får bedre oppfølging og kommer raskere i arbeid. Undersøkelsen omfatter perioden 2008–2013, med gjennomgang av enkeltsaker fra perioden 2010–2012. Ny oppfølgingsmetodikk ble innført i mars 2010 med blant annet bruk av arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner. Fra samme tidspunkt ble det innført en ordning med arbeidsavklaringspenger, som erstatning for rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad.

En betydelig del av arbeids- og velferdsetatens personalressurser benyttes til veilednings- og oppfølgingstjenester for personer med nedsatt arbeidsevne. Bakgrunnen for undersøkelsen er at arbeids- og velferdsetaten har en målsetting om å få flere personer med nedsatt arbeidsevne i arbeid. Overgangen til arbeid har vært stabil over tid, og det er samtidig rapportert om utfordringer knyttet til gjennomføring av NAV-reformen på flere områder.

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Lov om folketrygd (folketrygdloven)
- Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven)
- Innst. O. nr. 55 (2005–2006) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)*, jf. Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) *Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)*
- Innst. 15 S (2011–2012) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2012*, jf. Prop. 1 S (2009–2010) for Arbeidsdepartementet
- Innst. 15 S (2010–2011) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2011*, jf. Prop. 1 S (2009–2010) for Arbeidsdepartementet
- Innst. 15 S (2010–2011) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2010*, jf. Prop. 1 S (2009–2010) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Innst. S. nr. 148 (2006–2007) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om arbeid, velferd og inkludering*, jf. St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering*

Rapporten ble forelagt Arbeids- og sosialdepartementet ved brev 18. februar 2014. Departementet har i brev 20. mars 2014 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

1 Hovedfunn

- Målet om å få flere med nedsatt arbeidsevne i arbeid er ikke nådd
- Det tar lang tid å avklare personer med nedsatt arbeidsevne
- Det er rettet for liten oppmerksomhet mot brukernes muligheter for arbeid
- Det er svak styring av kvaliteten i oppfølgingsarbeidet ved NAV-kontorene

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Målet om flere med nedsatt arbeidsevne i arbeid er ikke nådd

Innføringen av ny oppfølgingsmetodikk rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne i 2010 har ikke ført til at flere i målgruppen kommer i arbeid. Undersøkelsen viser at blant personene som fikk nedsatt arbeidsevne i 2010, var det færre som var kommet i arbeid i løpet av to år, sammenlignet med de som fikk nedsatt arbeidsevne i 2008.

Undersøkelsen viser at 23 prosent av de som fikk nedsatt arbeidsevne i sommerhalvåret 2008, hadde overgang til arbeid i løpet av to år. Tilsvarende andel var 20 prosent for de som fikk nedsatt arbeidsevne i samme periode i 2010. Etter ytterligere ett år var andelen med overgang til arbeid økt til 24 prosent for 2010-populasjonen. Det betyr at etter tre år med ny oppfølgingsmetodikk har om lag en fjerdedel av personene som fikk nedsatt arbeidsevne sommerhalvåret 2010, kommet i arbeid.

Målet om å få flere med nedsatt arbeidsevne over i arbeid er foreløpig ikke nådd. Riksrevisjonen mener dette reiser spørsmål ved hvor langt arbeids- og velferdsetaten har kommet med innføring av ny metodikk.

2.2 Det tar lang tid å avklare personer med nedsatt arbeidsevne

Om lag halvparten av de som fikk nedsatt arbeidsevne i sommerhalvåret 2010, var fortsatt under oppfølging av NAV etter tre år.

Det var en vesentlig større andel av 2010-populasjonen enn av 2008-populasjonen som fortsatt var under oppfølging to år etter at arbeidsevnen ble nedsatt (58 mot 47 prosent). Det var også færre i 2010-populasjonen som ble avklart tidlig. I løpet av det første halvåret hadde 11 prosent av 2010-populasjonen avgang fra nedsatt arbeidsevne, mot 23 prosent av 2008-populasjonen.

Når det brukes lang tid på å avklare brukerne, vil antallet brukere under oppfølging stadig øke over tid. Riksrevisjonen viser til at det tok lang tid å avklare de som før 1. mars 2010 mottok rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad, og konstaterer at oppfølgingen tar enda lengre tid for brukere med arbeidsavklaringspenger. En opphopning av brukere med nedsatt arbeidsevne vil blant annet føre til økende press på veilederressursene i arbeids- og velferdsetaten, og at brukere ikke får den nødvendige bistand for å komme i arbeid.

For 44 prosent av brukerne i 2010-populasjonen gikk det over et halvt år før det ble utarbeidet en aktivitetsplan, og 18 prosent hadde ikke fått utarbeidet noen aktivitetsplan i løpet av to år. Når det tar så lang tid å få på plass en plan, vil oppfølgingen av bruker ikke bli tilstrekkelig målrettet. Undersøkelsen viser også at det har vært en nedgang i andelen som har vært på tiltak i løpet av tre år (51 prosent i 2008-populasjonen mot 47 prosent av 2010-populasjonen).

Når det tar lang tid å komme i gang med oppfølgingen og arbeidsrettede tiltak, kan det svekke den enkeltes motivasjon og tro på at det er mulig å komme ut i arbeid. En eventuell tilknytning til arbeidslivet kan svekkes, og veien tilbake til arbeid blir vanskeligere.

2.3 Det er rettet for lite oppmerksomhet mot brukernes muligheter for arbeid

Oppfølgingen av brukerne er ikke tilstrekkelig arbeidsrettet. I om lag halvparten av arbeidsevnevurderingene fra 2010 ble ikke arbeidsevnen vurdert med tanke på mulighetene for arbeid – selv om faktainformasjon om personens helse, utdanning og arbeidserfaring var tilgjengelig. Det betyr at mulighetene på arbeidsmarkedet ikke ble vurdert i forhold til personens ressurser og helsemessige begrensninger. Det synes å være noe bedring i arbeidsevnevurderingene fra 2010 til 2012, men også for de nyeste arbeidsevnevurderingene manglet 39 prosent vurderinger av arbeidsevnen sett i forhold til muligheter i arbeidsmarkedet. I om lag halvparten av arbeidsevnevurderingene manglet det informasjon om arbeidslivsforhold og situasjonen på arbeidsmarkedet. Dette betyr at arbeidsevnevurderingene i for liten grad synliggjør personens ressurser og muligheter med tanke på kravene som stilles i arbeidslivet.

Arbeidsevnevurderingene skal også danne grunnlag for vurdering av om brukerne fyller vilkårene for arbeidsavklaringspenger, noe som kan gjøre brukerne tilbakeholdne med å peke på hva de mestrer og hvilke typer yrker som kan være aktuelle. Samtidig bidrar legeerklæringene lite til å belyse funksjonsevne og arbeidsmuligheter.

Etter Riksrevisjonens vurdering utnyttes ikke potensialet i arbeidsevnevurderingene godt nok. Konsekvenser av svake arbeidsevnevurderinger blir at brukers arbeidsevne, og hvilke arbeidsoppgaver og yrker det er realistisk å ha som målsetting, forblir uavklart langt ut i oppfølgingsprosessen.

Mangelen på relevant informasjon om arbeidsmarkedet får videre konsekvenser for om veileder klarer å trekke fram arbeidsmuligheter som kan konkretiseres og følges videre i aktivitetsplanen.

Både veiledere og ledere framhever at mangelfull kunnskap om arbeidsmarkedet og arbeidslivsforhold har vært en vedvarende utfordring i etaten. Etter Riksrevisjonens vurdering er kunnskap om arbeidsmarkedet og hva som kreves i ulike yrker en forutsetning for å kunne jobbe målrettet mot aktuelle yrker for den enkelte bruker.

En stor del av aktivitetsplanene bar preg av å være en beskrivelse av nåsituasjonen framfor en plan for framtidig oppfølging for å oppnå konkrete mål. Mange aktivitetsplaner var også mangelfulle når det gjaldt tidsperspektiv, ansvars plassering, frister, oppfølgingspunkter og forventninger til brukers aktivitet. Dette betyr at det blir få konkrete forhold å følge opp i kontakten mellom bruker og veileder, og at planene blir lite forpliktende som planleggingsverktøy både for veileder og bruker. Etter Riksrevisjonens vurdering bidrar dette til at oppfølgingen i liten grad blir individuelt rettet, og til at aktivitetsplanen i praksis ikke blir brukt til å understøtte oppfølgingen.

I 38 prosent av sakene var den dokumenterte dialogen mellom veileder og bruker, i form av møter eller telefonsamtaler, sjeldnere enn en gang i året. Gjennomgangen viser videre at det er lite kontinuitet i kontakten mellom NAV og bruker i løpet av den toårsperioden som er undersøkt, og det gjør det vanskelig å realisere målsettingen om brukerinvolvering.

Inntrykket av manglende kontinuitet og målrettethet i oppfølgingen forsterkes av at det i mange saker ikke er dokumentert justeringer underveis i oppfølgingsarbeidet.

I mange saker er det utarbeidet flere aktivitetsplaner over tid. I en tredel av sakene var etterfølgende aktivitetsplaner en kopi av den første, selv om det framgikk tydelige behov for endringer, enten i legeerklæring eller i rapportering fra tiltaksarrangør, i flere av sakene. I mange saker var det lange perioder uten kontakt mellom veileder og bruker, og et betydelig antall brukere hadde ikke kontakt med veileder i forkant av aktivitetsplanen. Kvaliteten på aktivitetsplaner er ikke forbedret fra 2010 til 2012.

Manglende justering av aktivitetsplaner medfører risiko for at bruker blir for lenge i tiltak som ikke virker, eller at bedringer i helsen som kan gjøre arbeidsrettede tiltak mulig, ikke fanges opp. Riksrevisjonen mener undersøkelsen viser at potensialet i aktivitetsplanen ikke utnyttes godt nok i prosessen for å få bruker i arbeid.

2.4 Det er svak styring av kvaliteten i oppfølgingsarbeidet ved NAV-kontorene

Det er gjennomført en rekke tiltak fra arbeids- og velferdsetatens side for å forbedre oppfølgingen av personer med nedsatt arbeidsevne, blant annet innføring av ny standard for brukerrettet oppfølging fra 2013. Riksrevisjonens undersøkelse viser at etaten tre år etter innføring av ny metodikk og arbeidsavklaringspenger ikke har nådd målet om en bedre oppfølging, og at brukerne samtidig er under oppfølging av NAV i lengre tid enn før.

Riksrevisjonen vil peke på at det er vanskelig å vurdere om den nye oppfølgingsmetodikken vil føre til at flere med nedsatt arbeidsevne kommer i arbeid, så lenge metodikken ennå ikke praktiseres som forutsatt.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har vært kjent med flere av utfordringene som etaten har hatt når det gjelder arbeidsrettet oppfølging, og har også rapportert om utfordringene til departementet.

Det har vært gjennomført eksterne evalueringer av arbeidsevnevurderingene, men det har ikke systematisk vært innhentet informasjon om kvaliteten i oppfølgingsarbeidet for øvrig. Etter Riksrevisjonens vurdering er kvalitet i oppfølgingen helt sentralt for å kunne nå målet om flere i arbeid.

Ingen av de undersøkte kontorene har kontrollert kvaliteten på aktivitetsplanene, og lederne følger ikke systematisk opp kvaliteten i oppfølgingsarbeidet. Mangel på systematiske kvalitetskontroller fører til at svakheter ikke oppdages og rettes opp, og at mange personer dermed ikke får god oppfølging. Oppfølgingsarbeidet er NAV-kontorenes kjernevirksomhet. For å kunne sikre god kvalitet i oppfølgingen mener Riksrevisjonen at lederne ved NAV-kontorene har et ansvar for å etablere systemer for internkontroll som gjør det mulig å følge opp kvaliteten i arbeidet.

NAV-kontorene har vesentlige mangler når det gjelder veilederkompetanse og kunnskap om arbeidsmarkedet, samtidig som kunnskap om og tett kontakt med arbeidsmarkedet er en forutsetning for å få personer med nedsatt arbeidsevne over i arbeid. Ledelsen har ansvar for å sikre tilstrekkelig kompetanse ved NAV-kontoret. Til tross for at det har vært satset på opplæring i arbeidsevnevurderinger, viser undersøkelsen at det fortsatt er store mangler. Riksrevisjonen finner derfor grunn til å reise spørsmål om kompetansetiltakene er tilstrekkelig fulgt opp fra ledelsens side.

Kunnskapsgrunnlaget for oppfølgingen av personer med nedsatt arbeidsevne er ikke godt nok. Kunnskap om hvilken form for oppfølging og hvilke typer arbeidsrettede tiltak som har effekt for ulike brukergrupper, er avgjørende for å få flere over i arbeid. Arbeids- og velferdsdirektoratet har som fagdirektorat en rolle for å utvikle

veiledninger og beskrivelser av god praksis, og for å framskaffe kunnskap og formidle hva forskning og praksis viser har god effekt for brukerne.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

- Arbeids- og sosialdepartementet bør skaffe seg bedre informasjon om hvorfor det har vært en reduksjon i andelen som avklares tidlig. Riksrevisjonen anbefaler økt oppmerksomhet mot tiltak som kan bidra til å redusere tiden personer med nedsatt arbeidsevne er under oppfølging av NAV. Etter Riksrevisjonens vurdering er dette viktig for å kunne oppnå de ønskede effektene av den nye metodikken og innføringen av arbeidsavklaringspenger.
- Riksrevisjonen anbefaler en styrking av den arbeidsrettede oppfølgingen i arbeids- og velferdsetaten. Riksrevisjonen mener at det blant annet er behov for
 - mer konkret og helhetlig planlegging av oppfølgingsarbeidet
 - mer forpliktende aktiviteter for brukeren og justering av de tiltakene som iverksettes
 - større oppmerksomhet mot arbeidsmuligheter i oppfølgingen
- Riksrevisjonen mener at metodikken må praktiseres etter intensjonene, før man kan vurdere om metodikken er hensiktsmessig for å få flere i arbeid. For å sikre god utvikling av kvaliteten i oppfølgingen av personer med nedsatt arbeidsevne anbefaler Riksrevisjonen en
 - styrking av veilederkompetansen
 - styrking av kunnskapen om arbeidsmarkedet
 - styrking av ledelseskompentansen ved NAV-kontorene
 - større vektlegging av kvalitetsutvikling ved NAV-kontorene
- Arbeids- og sosialdepartementet bør sørge for at oppfølgingen av personer med nedsatt arbeidsevne blir mer kunnskapsbasert. Arbeids- og velferdsdirektoratet bør styrke den faglige styringen av arbeids- og velferdsetaten. Kvalitetsmålinger bør være en integrert del av den interne styringen.

4 Departementets oppfølging

Statsråden viser i sitt svar til at han ikke er fornøyd med resultatene på området. Det er derfor en prioritert oppgave å finne løsninger som gjør at flest mulig med nedsatt arbeidsevne kommer ut i jobb. Ekspertgruppen som nå har fått i oppdrag å gjennomgå NAV, har også et klart mandat om å vurdere tiltak som er nødvendige for at NAV skal lykkes bedre i arbeidet med å gi brukerne den nødvendige bistand for å komme i jobb.

Det er ifølge departementet satt i gang arbeid for å utvikle et enklere og mer effektivt tiltakssystem. Enkelte forslag er sendt på offentlig høring, mens det videre arbeidet vil kunne ut i en melding til Stortinget.

Statsråden opplyser videre at Arbeids- og velferdsdirektoratet har fått i oppdrag å utvikle statistikk over ventetid fra behovsvurdering og fram til tiltaksstart for personer med nedsatt arbeidsevne. Statistikken, som forventes å foreligge til rapporteringen i 2014, vil ifølge statsråden gi bedre kunnskapsgrunnlag om ventetid og gjøre arbeids- og velferdsetaten bedre i stand til å prioritere dem med størst behov for bistand og de som har ventet lengst.

Arbeids- og velferdsetaten har ifølge statsråden allerede satt i verk flere tiltak for å styrke arbeidet på flere av de punktene Riksrevisjonen tar opp. Statsråden viser til *Langsiktig plan for oppfølgingsarbeidet i NAV*, og presiserer viktigheten av å etterleve og måle effekten av standard for arbeidsrettet brukeroppfølging som nå er implementert i alle fylker. Standarden vil ifølge statsråden kunne øke oppmerksomheten og bevisstheten om behovet for å styrke arbeidsevnevurderingene og etablere forpliktende aktivitetsplaner.

NAV-kontorene må ifølge statsråden ha god markedskompetanse og god kontakt med arbeidsgiverne slik at de kan tilpasse seg arbeidsgivernes behov ut fra lokale forhold. For å kunne målrette Arbeids- og velferdsetatens oppfølgingsarbeid bedre, er det ifølge statsråden behov for god kunnskap om både brukere og arbeidsmarked og om hvilke tiltak som virker.

Statsråden nevner innføring av en felles plattform for ledelse, veiledning og arbeidsmarkedskompetanse og kvalitetsmålinger som tiltak som forventes å øke kvaliteten i oppfølgingsarbeidet. Også ikt-moderniseringen forventes å gi positive effekter, gjennom blant annet å frigjøre ressurser til oppfølgingsarbeidet.

Statsråden erkjenner behovet for en mer kunnskapsbasert oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne. Statsråden viser til at det er en pågående dialog mellom departementet og direktoratet om dette, både når det gjelder oversikt over eksisterende kunnskap og behov for kunnskapsutvikling. Statsråden viser også til etableringen av en kunnskapsstab i Arbeids- og velferdsdirektoratet, og påpeker viktigheten av at Arbeids- og velferdsdirektoratets faglige styring av Arbeids- og velferdsetaten blir styrket.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 17. juni 2014

Per-Kristian Foss

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Beate Heieren Hundhammer

Gunn Karin Gjøl

Arve Lønnum

Björg Selås

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Sven Antonsen 22241218
Vår dato Vår referanse
29.04.2014 2012/01077-66
Deres dato Deres referanse

Statsråden
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENTET
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Utsatt offentlighet jf. rr. lov § 18(2)

Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs arbeidsrettede oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:X *Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs arbeidsrettede oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne.*

Dokumentet er basert på en rapport som ble oversendt departementet ved vårt brev av 18.2.2014 og på departementets svar av 20.3.2014.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist: 14.5.2014.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:X Dokument 3:X *Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs arbeidsrettede oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne.*

Vedlegg 2

Statsrådets svar

**DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT**
Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet jf. Offl. § 5
andre ledd

Deres ref
2012/01077-66

Vår ref
11/5059

Dato
21.05.2014

Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs arbeidsrettede oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne – Statsrådets svar til Dokument 3:x (2013-2014)

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen datert 29. april der jeg bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger.

Riksrevisjonen peker på svakheter ved oppfølgingen av personer med nedsatt arbeidsevne, og konkluderer med at målet om å få flere i arbeid ikke er nådd. Riksrevisjonen mener at det tar lang tid å avklare personer med nedsatt arbeidsevne, at arbeidsevnevurderingene er rettet for lite mot brukernes muligheter til arbeid, og at det er svak styring av kvaliteten i oppfølgingsarbeidet ved NAV-kontorene.

Jeg er ikke fornøyd med de resultatene vi i dag oppnår og jeg ser det som en prioritert oppgave å finne løsninger som gjør at flest mulig med nedsatt arbeidsevne kommer ut i jobb. Arbeids- og velferdsetaten har allerede satt i verk flere tiltak for å styrke arbeidet på flere av de punktene Riksrevisjonen tar opp. Ekspertgruppen som nå har fått i oppdrag å gjennomgå NAV, har også et klart mandat om å vurdere tiltak som er nødvendige for at NAV skal lykkes bedre i arbeidet med å gi brukerne den nødvendige bistand for å komme i jobb.

Jeg har derfor satt i gang arbeid for å utvikle et enklere og mer effektivt tiltakssystem. Enkelte forslag er alt sendt på offentlig høring, mens det videre arbeidet vil munne ut i en melding til Stortinget.

Riksrevisjonen anbefaler at Arbeids- og sosialdepartementet bør skaffe seg bedre informasjon om hvorfor det har vært en reduksjon i andelen som avklares tidlig.

Riksrevisjonen anbefaler økt oppmerksomhet mot tiltak som kan bidra til å redusere tiden personer med nedsatt arbeidsevne er under oppfølging av Arbeids- og velferdsetaten. Etter Riksrevisjonens vurdering er dette viktig for å kunne oppnå de ønskede effektene av den nye metodikken og innføringen av arbeidsavklaringspenger.

Jeg er opptatt av tiltak som kan bidra til å øke kvaliteten både på saksbehandlingen og den arbeidsrettede oppfølgingen.

Jeg har i tildelingsbrevet for 2014 gitt Arbeids- og velferdsdirektoratet i oppdrag å utvikle statistikk som skal gjøre det mulig blant annet å følge utviklingen for ventetiden fra oppfølgingsvedtak og fram til tiltaksstart for personer med nedsatt arbeidsevne med behov for spesielt tilpasset innsats. For personer som er ferdig avklart og som har behov for arbeidsrettet bistand er det viktig å komme raskt i gang med tiltak og unngå unødig ventetid. Jeg ønsker en statistikk/indikatorer som kan gi et bedre bilde av den reelle ventetiden for brukerne. I dag er det for mange som venter på tiltaksplass. Planen er at det skal foreligge tall over ventetid fra behovsvurdering til start på arbeidsrettet tiltak i forbindelse med rapporteringen i 2014. Statistikk vil gi et bedre kunnskapsgrunnlag på området, og vil gjøre Arbeids- og velferdsetaten bedre i stand til å prioritere innsatsen mot dem med størst behov for bistand og de som har ventet lengst.

Målet med ikt-moderniseringen er å frigjøre flere ressurser som kan benyttes til oppfølgingsarbeidet. Gjennom ikt-moderniseringen vil det bli utviklet selvbetjeningsløsninger, og brukerne vil i større grad kunne ta i bruk automatiserte løsninger og ha mindre behov for personlig oppfølging fra NAV-kontoret. Jeg mener dette også kan bidra til å redusere tiden personer med nedsatt arbeidsevne er under oppfølging av NAV.

Riksrevisjonen anbefaler videre en styrking av den arbeidsrettede oppfølgingen i Arbeids- og velferdsetaten. Riksrevisjonen mener at det blant annet er behov for

- mer konkret og helhetlig planlegging av oppfølgingsarbeidet
- mer forpliktende aktiviteter for brukeren og justering av de tiltakene som iverksettes
- større oppmerksomhet mot arbeidsmuligheter i oppfølgingen

For å sikre god utvikling av kvaliteten i oppfølgingen av personer med nedsatt arbeidsevne anbefaler Riksrevisjonen i tillegg

- styrking av veilederkompetansen
- styrking av kunnskapen om arbeidsmarkedet
- styrking av ledelseskompetansen ved NAV-kontorene
- større vektlegging av kvalitetsutvikling ved NAV-kontorene

Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidet *Langsiktig plan for oppfølgingsarbeidet i NAV*. Planen identifiserer flere tiltak som er iverksatt eller skal iverksettes for å styrke

den helhetlige og planmessige forbedringen av oppfølgingsarbeidet. Blant annet er standard for arbeidsrettet brukeroppfølging nå implementert i alle fylker. Standarden berører spørsmål om hva som skal inn i veiledningssamtalen og hvordan ansatte i NAV-kontoret gjennomfører veiledningen. Som Riksrevisjonen skriver, er det nå viktig at etaten etterlever standarden og måler effekten av forbedringsarbeidet over tid. Standarden øker oppmerksomheten og bevisstheten om behovet for å styrke arbeidsevnevurderingene som grunnlag for å vurdere arbeidsmulighetene og etablere forpliktende aktivitetsplaner i oppfølgingsløpet.

Andre sentrale tiltak i det planmessige arbeidet er innføring av en felles plattform for ledelse, veiledning og arbeidsmarkedskompetanse. Dette er verktøy som jeg mener vil bidra til å videreutvikle kompetansen i oppfølging av brukerne i NAV-kontorene og dermed øke kvaliteten i oppfølgingsarbeidet.

Det er også innført jevnlige kvalitetsmålinger av arbeidsevnevurderingene. Etter hvert som kvalitetsmålingene blir en etablert praksis i etaten, mener jeg at de vil gi et godt grunnlag for læring og bedre praksis.

Jeg mener dette er viktige tiltak som griper fatt i de forhold Riksrevisjonen har merknader til i denne revisjonen.

Riksrevisjonen anbefaler også at Arbeids- og sosialdepartementet bør sørge for at oppfølgingen av personer med nedsatt arbeidsevne blir mer kunnskapsbasert. Arbeids- og velferdsdirektoratet bør på sin side styrke den faglige styringen av arbeids- og velferdsetaten. Kvalitetsmålinger bør være en integrert del av den interne styringen.

Jeg erkjenner behovet for en mer kunnskapsbasert oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne. I tildelingsbrevet 2014 har jeg derfor stilt krav om at direktoratet i samarbeid med departementet skal arbeide for å få mer sikker kunnskap om effekter av tjenester og arbeidsrettede tiltak. Jeg mener også at etableringen av en kunnskapsstab i direktoratet er viktig. Det er i tillegg en pågående dialog mellom departementet og direktoratet om hvordan man mer systematisk skal få bedre oversikt over eksisterende kunnskap og i felleskap identifisere områder med behov for kunnskapsutvikling.

Ulikheter ved brukernes kvalifikasjoner, motivasjon for videre arbeid og helsetilstand stiller også store krav til virkemiddelapparatet arbeids- og velferdsforvaltningen forvalter. En del brukere har vansker med å nyttiggjøre seg de arbeidsrettede virkemidlene, for eksempel brukere med store helseutfordringer, en del ungdom med sammensatt problematikk og innvandrere med manglende norskkunnskaper.

Konjunktorene og de lokale arbeidsmarkeder varierer. Det betyr at NAV-kontorene må ha god markedskompetanse og god kontakt med arbeidsgiverne slik at de kan tilpasse seg arbeidsgivernes behov ut fra lokale forhold. Det gjør arbeidet krevende og det blir vanskeligere å gå inn for standardiserte løsninger. Jeg må også erkjenne at vi trenger

god kunnskap om både brukere og arbeidsmarked og om hvilke tiltak som virker for å kunne målrette Arbeids- og velferdsetatens oppfølgingsarbeid bedre.

For meg er det viktig at Arbeids- og velferdsdirektoratets faglige styring av Arbeids- og velferdsetaten blir styrket, og jeg mener de tiltak jeg allerede har nevnt som er iverksatt og under utvikling, vil bidra til dette.

Med hilsen

Robert Eriksson

Vedlegg 3

Riksrevisjonens undersøkelse av
NAVs arbeidsrettede oppfølging
av personer med nedsatt
arbeidsevne

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

	Ordforklaringer	27
1	Innledning	28
1.1	Bakgrunn	28
1.2	Mål og problemstillinger	28
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	30
2.1	Registerdata	30
2.2	Saksgjennomgang	31
2.3	Intervjuer	32
2.4	Dokumentanalyse	32
3	Revisjonskriterier	33
3.1	Krav om å komme raskere tilbake i arbeid eller arbeidsrettet aktivitet	33
3.2	Krav til vurdering av bistandsbehov og arbeidsevne	33
3.3	Krav til tidlig og tett oppfølging	34
3.4	Krav til statlig styring og oppfølging	36
3.4.1	Departementet	36
3.4.2	Arbeids- og velferdsetaten	36
4	Overgang til arbeid og tidsbruk i oppfølgingen av personer med nedsatt arbeidsevne	38
5	I hvilken grad er oppfølgingen av personer med nedsatt arbeidsevne målrettet mot arbeid?	43
5.1	I hvilken grad retter arbeidsevnevurderingen seg mot brukerens muligheter for arbeid?	43
5.2	I hvilken grad gir legeerklæringen relevante opplysninger for vurderingen av brukerens muligheter for arbeid?	46
5.3	I hvilken grad er oppfølgingsarbeidet systematisk og målrettet?	47
5.3.1	Oppfølgingsvedtaket	47
5.3.2	Aktivitetsplanen	48
5.4	I hvilken grad har veilederen og brukeren kontakt i oppfølgingsprosessen?	50
6	Forhold som kan forklare svakheter i NAVs oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne	52
6.1	Veilederkompetanse	52
6.2	Kunnskap om arbeidsmarkedet og arbeidslivsforhold	52
6.3	Ledelse og virksomhetsstyring	53
6.4	Kunnskapsbasert arbeidsrettet oppfølging	54
7	Vurderinger	55
7.1	Den nye oppfølgingsmetodikken har ikke ført til at flere i målgruppen kommer i arbeid	55
7.2	Det tar lang tid å avklare personer med nedsatt arbeidsevne	55

7.3	Det er rettet for liten oppmerksomhet mot brukernes muligheter for arbeid	56
7.4	Det er svak styring av kvaliteten i oppfølgingsarbeidet ved NAV-kontorene	57
8	Referanseliste	59

Tabelloversikt

Tabell 1	Aktivitetsplanens innhold, tiltak og ansvar, for 2010-utvalget	48
Tabell 2	Aktivitetsplanens innhold, tidspunkter, forventninger til aktivitet og tilrettelegging	49

Figuroversikt

Figur 1	Andelen personer som er i arbeid seks måneder etter avgang, for perioden fra januar 2009 til juni 2013	38
Figur 2	Antall personer i 2008- og 2010-populasjonen, antall personer som har avgang i løpet av to år, og antall personer som er i arbeid seks måneder etter avgang	39
Figur 3	Tiden fra personen får statusen nedsatt arbeidsevne til avgang fra nedsatt arbeidsevne for 2008- og 2010-populasjonen	40
Figur 4	Tiden det tar fra personen får statusen nedsatt arbeidsevne til oppstart av første tiltak, for 2008- og 2010-populasjonen	40
Figur 5	Tiden fra personen fikk nedsatt arbeidsevne til aktivitetsplanen var utarbeidet og godkjent av både brukeren og NAV, for 2010-populasjonen	41
Figur 6	Beskrivelse av brukerens arbeidsevne og muligheter for arbeid/aktivitet i arbeidsevnevurderingene, for 2010-utvalget	43

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	Arbeidslivsforhold	44
Faktaboks 2	Helhetsvurdering av arbeidsevne	45

Ordforklaringer

Nedsatt arbeidsevne	Personer med nedsatt arbeidsevne har redusert evne til å utføre inntektsgivende arbeid eller har vesentlig innskrenkede muligheter til å velge yrke eller arbeidsplass. Årsaken til arbeidsevnenedsettelse kan omfatte både helsemessige og sosiale forhold. Personer med nedsatt arbeidsevne er derfor en heterogen gruppe med tanke på bakgrunn og diagnose, og gruppen omfatter både personer med rett til arbeidsavklaringspenger og brukere uten slik rettighet.
Spesielt tilpasset innsats	Slik innsats tilbys brukere som etter en arbeidsevnevurdering har fått fastslått at arbeidsevnen er nedsatt (noe som tilsvarer begrepet <i>nedsatt arbeidsevne</i>), samtidig som det legges til grunn at brukeren vil kunne skaffe seg eller beholde arbeid gjennom egeninnsats og en innsats fra NAV eller andre samarbeidende aktører.
Arbeidsevnevurdering	En arbeidsevnevurdering skal gi en vurdering av brukers samlede ressurser og begrensninger sett opp mot krav og forventninger i arbeids- og hverdagslivet. Denne vurderingen skal bygge på brukers egenvurdering og en ressursprofil som utarbeides av NAV i samhandling med brukeren. Arbeidsevnevurderingen skal munne ut i en helhetsvurdering basert på den samlede informasjonen om så vel brukeren som arbeidsmarkedet.
Oppfølgingsvedtak	NAV-loven § 14a regulerer beslutningene som NAV gjør i oppfølgingen av den enkelte, som omfatter å vurdere brukers behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og fastsette brukers mål og dessuten hvilke virkemidler som trengs for å nå målet. Alle brukere som omfattes av NAV-loven § 14a, har rett til et vedtak om oppfølging, et såkalt oppfølgingsvedtak.
Aktivitetsplan	En aktivitetsplan er en beskrivelse av hvilke virkemidler som anses som nødvendige og hensiktsmessige for å komme fra nåsituasjonen til målet. Planen har form av en gjensidig avtale som forplikter begge parter, og den brukes for å systematisere arbeidet mot målet. Aktivitetsplanen skal operasjonalisere brukers mål.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Det har lenge vært et viktig mål å få flere personer med nedsatt arbeidsevne i arbeid. For å bidra til å nå dette målet ble det fra 1. mars 2010 innført en ordning med arbeidsavklaringspenger (AAP) som skulle erstatte ordningene med rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Samtidig ble det etablert en ny oppfølgingsmetodikk som inkluderer arbeidsevnevurderinger, oppfølgingsvedtak og aktivitetsplaner. Formålet med den nye metodikken var å få en mer målrettet og individuelt tilpasset oppfølging og bruk av arbeidsrettede tiltak, der tilnærmingen til den enkelte bruker snus fra å fokusere på hans eller hennes begrensninger til å fokusere på vedkommendes ressurser og muligheter.

Den nye oppfølgingsmetodikken gjelder alle brukere som har behov for omfattende bistand fra arbeids- og velferdsetaten, uavhengig av hvilken ytelse brukerne har. Oppfølgingen skal bidra til at personer med nedsatt arbeidsevne blir raskere avklart, og at flest mulig kommer i arbeid.

Antallet personer med nedsatt arbeidsevne har for årene 2010–2013 vært i overkant av 200 000. NAV-kontorene har som en av sine kjerneoppgaver å sørge for arbeidsrettet bistand til denne målgruppen. En betydelig del av arbeids- og velferdsetatens personressurser benyttes til veilednings- og oppfølgingstjenester for personer med nedsatt arbeidsevne. Årlige bevilgninger på området utgjør ca. 40 mrd. kroner.¹

Bakgrunnen for undersøkelsen er at arbeids- og velferdsetaten ikke har lyktes med å få flere personer med nedsatt arbeidsevne i arbeid, til tross for at nettopp det har vært et prioritert mål over lang tid. Det har samtidig blitt rapportert om utfordringer knyttet til gjennomføringen av NAV-reformen på flere områder. Det er derfor en risiko for at oppfølgingsarbeidet for personer med nedsatt arbeidsevne ikke fungerer godt nok, og at målene om en tidlig og tett oppfølging og flere personer i arbeid ikke nås.

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere i hvilken grad innføringen av den nye oppfølgingsmetodikken i arbeids- og velferdsetaten har bidratt til at personer med nedsatt arbeidsevne får bedre oppfølging og kommer raskere i arbeid.

Undersøkelsen belyser følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad kommer personer med nedsatt arbeidsevne raskere i arbeid etter innføringen av den nye metodikken for oppfølging?
- 2 I hvilken grad inneholder arbeidsevnevurderingene tilstrekkelig og god informasjon for å vurdere brukeres arbeidsevne og bistandsbehov?
- 3 I hvilken grad er oppfølgingen av den enkelte bruker arbeidsrettet?

1) I henhold til Prop. 1 S (2013–2014) for Arbeidsdepartementet ble det i 2012 regnskapsført 35,5 mrd. kroner til arbeidsavklaringspenger på kapittel 2651 post 70. Samme år ble det regnskapsført 7 mrd. kroner til arbeidsmarkedstiltak på kapittel 634 post 76. Bevilgningen omfatter både ordinære arbeidsmarkedstiltak og tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. For 2011 utgjorde sistnevnte ca. 75 prosent av de arbeidsrettede tiltakene.

- 4 Hva kan forklare svakheter i brukerrettet oppfølging og manglende overgang til arbeid?

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Problemstillingene er belyst ved analyse av registerdata, saksgjennomgang, dokumentanalyse og intervjuer. Registerdataene er innhentet for perioden 2008–2013. Saker som er gjennomgått, er fra perioden 2010–2012. NAV-kontorene ble intervjuet i perioden april–mai 2013, Allmennlegeforeningen i juni 2013 og Arbeids- og velferdsdirektoratet og Arbeidsdepartementet i oktober 2013.

2.1 Registerdata

For å belyse hvor lenge personer med nedsatt arbeidsevne er under oppfølging, om de får tiltak, og hvor mange som kommer i arbeid, er det innhentet registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Registerdataene er på individnivå, noe som har gjort det mulig å følge personers status på ulike tidspunkter.

Analysen er basert på to populasjoner. Den ene populasjonen består av personer som i perioden fra 1. april 2008 til og med 30. september 2008 fikk vedtak om attføringspenger, rehabiliteringspenger, tidsbegrenset uførepensjon, eller ble definert som yrkeshemmet uten disse ytelsene, og den andre populasjonen består av personer som fikk fastsatt behov for spesielt tilpasset innsats (nedsatt arbeidsevne) i perioden fra 1. april 2010 til og med 30. september 2010².

Ved å slå sammen til én gruppe personer som før mars 2010 mottok rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad, og personer med yrkesrettet attføring, sitter en igjen med en gruppe som tilnærmet tilsvarende dagens gruppe av personer med nedsatt arbeidsevne.

83 prosent av 2010-populasjonen mottok arbeidsavklaringspenger, som tilsvarende de tre tidligere ytelsene. De resterende 17 prosentene består av personer som ikke hadde krav på arbeidsavklaringspenger, men som likevel hadde behov for spesielt tilpasset innsats fra NAV for å komme i arbeid. Dette er blant annet unge personer uten skoleplass og arbeid og personer som har problemer med å tilpasse seg arbeidsmarkedet til tross for at de ikke har omfattende helseproblemer.³ Disse personene kan både være nærmere og lengre unna arbeidsmarkedet enn de som har arbeidsavklaringspenger.

Personer som deltar på kvalifiseringsprogrammet inngår også i 2010-populasjonen. Kvalifiseringsprogrammet er primært beregnet på langtids sosialhjelpsmottakere. Dette er personer som generelt sett antas å være relativt langt unna arbeidsmarkedet, men som følges opp tettere og i større grad er i arbeidsrettede tiltak. Det er maksimalt 1900 personer fra kvalifiseringsprogrammet som inngår i populasjonen, og det tilsvarende 5,8 av populasjonen.⁴

2 Fram til januar 2009 ble begrepet *yrkeshemmede* benyttet som kategori på personer som hadde fått redusert sin inntektsevne som følge av sykdom, skade eller lyte, og som hadde behov for bistand fra NAV for å komme i arbeid. Arbeidsevnevurderinger ble enkelte steder innført så tidlig som høsten 2008, noe som førte til at den gruppen som ble kalt yrkeshemmede, gradvis endret sammensetning ved at den etter hvert også inkluderte yrkeshemmede uten et snarlig behov for tiltak. Disse siste kunne være personer som mottok sykepenger, rehabiliteringspenger, tidsbegrenset uførestønad eller kvalifiseringsstønad. Følgelig ble begrepet *nedsatt arbeidsevne* lansert og tatt i bruk fra og med januar 2009, mens begrepet *yrkeshemmede* gikk ut av bruk i statistikk og lovverk.

3 For å ha krav på arbeidsavklaringspenger må arbeidsevnen være minst 50 prosent nedsatt som følge av sykdom, skade eller lyte, jf. folketrygdloven § 11-5.

4 Anslaget er basert på antallet nye brukere som fikk innvilget kvalifiseringsstønad i perioden 1. april 2010 til og med 30. september 2010, men det er ikke kjent hvor mange av disse som er med i 2010-populasjonen.

2010-populasjonen omfatter ikke personer som ble registrert med nedsatt arbeidsevne før innføringen av arbeidsavklaringspenger og den nye metodikken, dvs. personer som er blitt konvertert fra rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Populasjonen omfatter heller ikke uførepensjonister med status varig tilpasset innsats og som er på varig tilrettelagt arbeid.

Begge populasjonene utgjør i overkant av 32 000 personer, og de er fulgt i 24 måneder. Det er innhentet data om antallet personer som har hatt avgang fra nedsatt arbeidsevne, og antallet personer som har kommet i arbeid seks måneder etter avgangen. For den nyeste populasjonen er det også innhentet data om overgang til arbeid fram til 30. september 2013, dvs. etter 36 måneder.

2.2 Saksgjennomgang

Formålet med saksgjennomgangen var å vurdere kvaliteten på NAVs oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne. Det ble gjort et utvalg av seks NAV-kontorer fordelt på tre fylker. Utvalget ble gjort blant middels store og store kontorer som var etablert senest i 2009.

Et hoveduttrekk ble gjort for personer som fikk statusen spesielt tilpasset innsats (tilsvarer nedsatt arbeidsevne) i løpet av perioden fra 1. september til 31. desember 2010. Personer med kvalifiseringsstønad og personer som hadde blitt konvertert fra de gamle ytelsene (attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad), ble ikke tatt med i utvalget. Et tilleggssuttrekk ble gjort for personer som i løpet av 2012 fikk statusen spesielt tilpasset innsats. Det første utvalget ble trukket ut for å få med en så stor del av oppfølgingsløpet som mulig. Personene ble fulgt fram til 15. november 2012. Det andre utvalget ble valgt for å kunne vurdere om kvaliteten på arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner har blitt bedre i løpet av to år.

Utvalget besto av 129 personer som fikk statusen *spesielt tilpasset innsats* i perioden fra 1. september til 31. desember 2010, og 88 personer som fikk samme status i 2012. Opplysningene for saksgjennomgangen er hentet fra saksbehandlingssystemet Arena og arkivsystemet Gosys. I tilfeller der eksternt dokumentasjon ikke var lagret i Gosys, ble NAV-kontorene bedt om å framskaffe dokumentasjonen eller eventuelt bekrefte at det ikke forelå dokumentasjon ut over informasjon i Arena.

Kvaliteten på arbeidsevnevurderinger, aktivitetsplaner og medisinsk dokumentasjon er vurdert i saksgjennomgangen. For 2010-sakene har det også blitt sett på NAVs videre oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne fram til 15. november 2012. For å vurdere om arbeidsevnevurderingene inneholdt tilstrekkelig informasjon om de respektive brukerne, ble det lagt vekt på om informasjon fra andre dokumenter, som egenvurdering, legeerklæring og CV, og dessuten saksbehandlingsnotater fra veilederen, var tatt inn og vurdert. Videre ble det vurdert om det var åpenbare hull i framstillingen, for eksempel om det manglet informasjon om arbeidserfaring.

For å undersøke om revisor la et rimelig skjønn til grunn for sine vurderinger, ble arbeidsevnevurderinger i tre saker fra hvert av fylkene (til sammen ni arbeidsevnevurderinger) forelagt de seks NAV-kontorene og NAV fylke til vurdering. Denne gjennomgangen viste at revisjonens vurderinger av kvaliteten i stor grad var sammenfallende med vurderingene til de ansatte i NAV.

2.3 Intervjuer

Saksgjennomgangen ble supplert med intervjuer av representanter for de utvalgte NAV-kontorene og fylkesledelsen. Intervjuene omhandlet praksisen som ble kartlagt gjennom saksgjennomgangen, og hovedformålet var å få fram årsaker til forhold som kom fram i saksgjennomgangen. Det ble avholdt separate intervjuer med ledelsen og representanter for veilederne ved NAV-kontoret.

Det ble i tillegg avholdt intervjuer med Arbeids- og velferdsdirektoratet og Arbeidsdepartementet.⁵ Formålet var å innhente informasjon om blant annet kunnskapsgrunnlag og styringsstrategier, kompetanseutvikling, ansvarsfordeling mellom de forskjellige organisasjonsnivåene og ledelse og kvalitetskontroll ved NAV-kontorene. Alle intervjudata som inngår i undersøkelsen, er verifisert.

2.4 Dokumentanalyse

For å undersøke hvordan arbeidsrettet oppfølging av personer med nedsatt arbeids-evne blir behandlet i styringsdialogen, ble det gjennomført en analyse av sentrale styringsdokumenter som Arbeidsdepartementets tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratets virksomhetsrapporter for perioden 2010–2012.

5) Arbeidsdepartementet endret navn til Arbeids- og sosialdepartementet fra 1. januar 2014.

3 Revisjonskriterier

3.1 Krav om å komme raskere tilbake i arbeid eller arbeidsrettet aktivitet

Arbeids- og sosialkomiteen understreket i behandlingen av *lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* (NAV-loven) at den nye arbeids- og velferdsforvaltningen skal fokusere på arbeidslinjen, hvor målet er flere i arbeid og færre på stønad.⁶ Opprettelsen av arbeids- og velferdsetaten generelt og innføringen av arbeidsavklaringspenger spesielt er ment å bidra til at tiltak iverksettes tidligere og uavhengig av ytelsen personen mottar, slik at flere stønadsmottakere raskere skal komme tilbake i arbeid.

Av *lov om folketrygd* (folketrygdloven) § 11-6 framgår det at for å ha rett til arbeidsavklaringspenger må personen ha behov for enten aktiv behandling eller arbeidsrettede tiltak, eller vedkommende må ha en viss mulighet for komme i arbeid med oppfølging av NAV etter at slike tiltak er utprøvd.

I innstillingen fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2011 understreker komiteen at det er viktig å fokusere mer på å få flere tilbake til arbeidslivet.⁷ I innstillingen fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2012 viser komiteen til at det i deler av 2010 var langt færre som gikk ut av ordningen, enn det som var tilfellet for de tre ordningene arbeidsavklaringspenger erstattet. Selv om det kan skyldes at arbeidsavklaringspenger var en ny ordning, ber komiteen departementet om å være svært oppmerksom på utviklingen.⁸

3.2 Krav til vurdering av bistandsbehov og arbeidsevne

Ifølge NAV-loven § 14a har alle som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av bistandsbehovet, har rett til å få en skriftlig arbeidsevnevurdering. Brukeren skal få en skriftlig vurdering av

- a) brukerens muligheter for å komme i arbeid
- b) hva slags arbeid som skal være målet
- c) behovet for bistand for å komme i arbeid
- d) om, og eventuelt hvor mye, arbeidsevnen er nedsatt
- e) hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren

NAV må innhente tilstrekkelige medisinske opplysninger for å vurdere arbeidsevnen og bistandsbehovet. De medisinske opplysningene skal omfatte spesifikk informasjon om funksjonsevne og aktuelle behandlings- og tilretteleggingstiltak.⁹

Arbeidsevnen må beskrives så konkret at beskrivelsen kan gi retning for hva som kan være et realistisk mål for brukeren. Arbeidsevnevurderingen må vektlegge den

6) Innst. O. nr. 55 (2005–2006), side 10.

7) Innst. 15 S (2010–2011), side 61.

8) Innst. 15 S (2011–2012), side 62.

9) *Om bruk og utfylling av Legeerklæring ved arbeidsuførhet*. NAV 08.07.2010.

enkeltes ressurser og muligheter for mestring opp imot muligheter som finnes i arbeidsmarkedet, og ikke kun de begrensningene som brukeren har av helsemessige eller andre årsaker. I arbeidsevnevurderingen må det også framgå om det er behov for praktiske tilretteleggingstiltak for at brukeren skal kunne nyttiggjøre seg sine muligheter.

Arbeids- og sosialkomiteen viser ved behandlingen av NAV-loven til at brukermedvirkning og rett til individuell plan er slått fast, og presiserer at brukermedvirkning skal sikre den enkelte bruker reell innflytelse.¹⁰ Veilederen ved NAV-kontoret må derfor etablere tilstrekkelig kontakt med brukeren, enten ved personlig oppmøte eller via telefon, for å gjennomføre en god arbeidsevnevurdering og sikre brukerens involvering.

Arbeids- og sosialkomiteen vektlegger under behandlingen av bevilgninger på statsbudsjettet for 2011 på nytt betydningen av gode arbeidsevnevurderinger for å bidra til at de som har restarbeidsevne, får mulighet til å kartlegge og benytte denne.¹¹ Under behandlingen av bevilgninger på statsbudsjettet for 2012 understreker arbeids- og sosialkomiteen hvor viktig det er at den arbeidsrettede bistanden skal vurderes og tilpasses den enkelte arbeidssøkers behov.



Alle brukere som omfattes av NAV-loven §14a har rett til et vedtak om oppfølging.

Kilde: Colourbox

3.3 Krav til tidlig og tett oppfølging

Alle brukere som omfattes av NAV-loven § 14a, har rett til et vedtak om oppfølging. Vedtaket skal synliggjøre de vurderinger som følger av en behovs- eller arbeidsevnevurdering. Oppfølgingsvedtaket skal opplyse om hvilket mål brukeren har når det gjelder arbeid, og hvilke virkemidler som trengs for å nå målet.¹²

10) Innst. O. nr. 55 (2005–2006), side 17.

11) Innst. 15 S (2010–2011), side 62.

12) Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV av 11.08.2010.

I henhold til NAV-loven § 14a har brukere som har fått fastslått at de har et bistandsbehov, rett til å delta i utarbeidelsen av en konkret plan for hvordan de skal komme i arbeid (aktivitetsplan).

Arbeids- og sosialkomiteen har presisert at bistanden skal være tilpasset den enkelte arbeidssøkers behov, og at det må utarbeides konkrete aktivitetsplaner.¹³ Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratets egne retningslinjer¹⁴ skal aktivitetsplanen operasjonalisere brukerens mål og hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren. Aktivitetsplanen skal fungere som et hjelpemiddel for oppfølgingen og være en avtale mellom brukeren og NAV som skal sikre kontinuitet ved skifte av saksbehandler. Hensikten med planen er å sikre at NAV jobber målrettet, og at oppfølgingen er tilpasset den enkelte brukers behov. Aktivitetsplanen skal bygge på de opplysningene som har kommet fram, og de konklusjonene som har blitt trukket, under behovs- og/eller arbeidsevnevurderingen, og eventuelt nye opplysninger.

Aktivitetsplanen skal bestå av et hovedmål og ofte ett eller flere delmål. Planen kan beskrive konkrete aktiviteter som retter seg direkte mot målet, eller forberedende aktiviteter som anses som nødvendige for å nå hovedmålet.¹⁵ Virkemidler som skal iverksettes, og som NAV rår over eller finansierer, skal alltid inngå i planen. Virkemidler og aktiviteter som andre instanser har ansvar for, og egenaktiviteter bør også inngå i planen. Planen skal så langt det er mulig angi hele virkemiddelkjeden der det er behov for mer enn ett virkemiddel for å nå målet.¹⁶ For at aktivitetsplanen skal være helhetlig, bør det framgå av den hvilken tilrettelegging som er nødvendig for at brukeren skal kunne gjennomføre arbeidsrettede tiltak.

Det framgår av NAV-loven § 15 at brukerens helhetlige behov skal avklares så tidlig som mulig, og tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med brukeren. Det betyr at det må være kontakt mellom NAV og brukeren når aktivitetsplanen utarbeides.

Det er satt som vilkår i folketrygdloven § 11-8 at mottakeren av arbeidsavklaringspenger bidrar aktivt i prosessen med å komme i arbeid. Kravene til egenaktivitet skal tilpasses den enkeltes funksjonsnivå og fastsettes ved innvilgelsen av ytelsen. Ifølge NAVs rundskriv til § 11-8 i folketrygdloven¹⁷ skal det framgå av brukerens aktivitetsplan hvilke aktivitetskrav som stilles til den enkelte bruker. Tilsvarende krav til aktivitet vil det også i stor grad være rimelig å forvente av brukere med nedsatt arbeidsevne som ikke mottar arbeidsavklaringspenger, men som får oppfølging, og dermed legger beslag på NAVs ressurser.

Ut fra allmenne krav til god planlegging må en plan som er utarbeidet, evalueres med jevne mellomrom. Både planens mål og hvilke virkemidler som skal tas i bruk for å nå målet, må vurderes som en del av den løpende oppfølgingen.

Ifølge folketrygdloven § 11-11 skal mottakere av arbeidsavklaringspenger få jevnlig oppfølging fra arbeids- og velferdsetaten. Det skal avtales individuelle oppfølgings-tidspunkter, der arbeids- og velferdsetaten sammen med brukeren skal vurdere om vilkårene for rett til ytelse fortsatt er oppfylt, og om medlemmet har den ønskede framdriften mot målet om å komme i arbeid. Ifølge *forskrift om arbeidsavklaringspenger* § 4 skal det fastsettes minst ett årlig oppfølgingstidspunkt for personer som mottar ytelsen. Det framgår av Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv til folketrygdloven

13) Innst. 15 S (2011–2012), side 41.

14) Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV av 11.08.2010.

15) Arbeids- og velferdsdirektoratets veiledning til aktivitetsplan av 2012.

16) Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV av 11.08.2010.

17) Rundskrivet ble utarbeidet 01.03.2010 og ble sist endret 14.01.2013

§ 11-11¹⁸ at de konkrete oppfølgingspunktene som oftest skal framgå av aktivitetsplanen.

I rundskrivet til § 11-11 i folketrygdloven står det videre at NAV i samarbeid med bruker skal gjennomgå status i saken for å sikre at den aktiviteten som er fastsatt, fortsatt er nødvendig og hensiktsmessig for at bruker skal kunne komme i arbeid. Vurderingen skal ta utgangspunkt i arbeidsevnevurderingen og aktivitetsplanen, og det skal gjøres endringer i aktivitetsplanen når det er behov for det. Det må også vurderes om ytelsen skal stanses eller avslås som følge av manglende framdrift eller at bruker ikke lenger har behov for bistand for å komme i arbeid.

Av rundskrivet til § 11-8 i folketrygdloven framgår det at aktivitetsplanen skal evalueres løpende, og det samme gjelder kravene til egenaktivitet. Hvis aktivitetsplanen endres eller suppleres, endres også kravene til aktivitet tilsvarende.

I rundskrivet til folketrygdloven § 11-6¹⁹ framgår det at NAV skal sette opp tidspunkter for revurdering av aktivitetsplanen for å følge opp behandlende leges vurdering av behandlingsopplegget, og om de øvrige vilkårene for arbeidsavklaringspenger fortsatt er oppfylt.²⁰

3.4 Krav til statlig styring og oppfølging

3.4.1 Departementet

Arbeids- og sosialdepartementet har det overordnede ansvaret for at arbeids- og velferdspolitikken er i samsvar med de målene som framgår av Stortingets vedtak og forutsetninger.²¹ Arbeidsdepartementet skal i forslaget til statsbudsjett beskrive de resultater som tilsiktes oppnådd, og gi opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår.²² Utgiftsbevilgningene skal disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultater.²³

Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for gjennomføringen av sentrale deler av arbeids- og velferdspolitikken og er dermed departementets viktigste redskap for å nå målene på politikkområdet.²⁴

Ved behandlingen av St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering* understreket arbeids- og sosialkomiteen viktigheten av at gode styrings- og rapporteringsrutiner utvikles, slik at en kan måle i hvilken grad aktive tiltak faktisk gir resultater i form av flere i arbeid.²⁵

3.4.2 Arbeids- og velferdsetaten

Arbeids- og velferdsetaten ledes av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Den interne styringen i arbeids- og velferdsetaten skal være innrettet slik at virksomheten har nødvendig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag til å følge opp aktivitetene og resultatene.²⁶ Ledelsen har også et ansvar for å foreta prioriteringer innenfor eget

18) Rundskrivet ble utarbeidet 01.03.2010.

19) Rundskrivet ble utarbeidet 01.03.2010 og ble sist endret 01.06.2012.

20) Rundskrivets merknader til § 11-6 bokstav a.

21) Reglement for økonomistyring i staten § 1, der det slås fast at statlige midler skal brukes i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

22) Bevilgningsreglementet § 9.

23) Bevilgningsreglementet § 10.

24) Prop. 1 S (2009–2010) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

25) Innst. S. nr. 148 (2006–2007) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om arbeid, velferd og inkludering*.

26) Bestemmelser om økonomistyring i staten 2.3.2.

ansvarsområde. Videre skal systemer og rutiner i arbeids- og velferdsetaten være tilpasset risiko og vesentlighet.²⁷

Arbeids- og velferdsetatens ledelse har ansvaret for å gjennomføre aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og fastsatte mål og prioriteringer fra departementet.²⁸ Fastsatte mål og resultatkrav skal oppnås på en effektiv måte.²⁹ Ifølge *reglement for økonomistyring i staten* skal alle virksomheter etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll, blant annet for å sikre at ressursbruken er effektiv.³⁰ Videre har virksomhetens ledelse ansvaret for å påse at den interne kontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres. Den interne kontrollen skal forhindre styringssvikt, feil og mangler.³¹

Arbeids- og velferdsdirektoratet skal rapportere til Arbeidsdepartementet. Omfanget av rapporteringen skal være i henhold til tildelingsbrevet og fokusere på måloppnåelse og resultater.³²

27) Bestemmelser om økonomistyring i staten 2.2.

28) Bestemmelser om økonomistyring i staten 2.2.

29) Reglement for økonomistyring i staten § 9.

30) Reglement for økonomistyring i staten § 14.

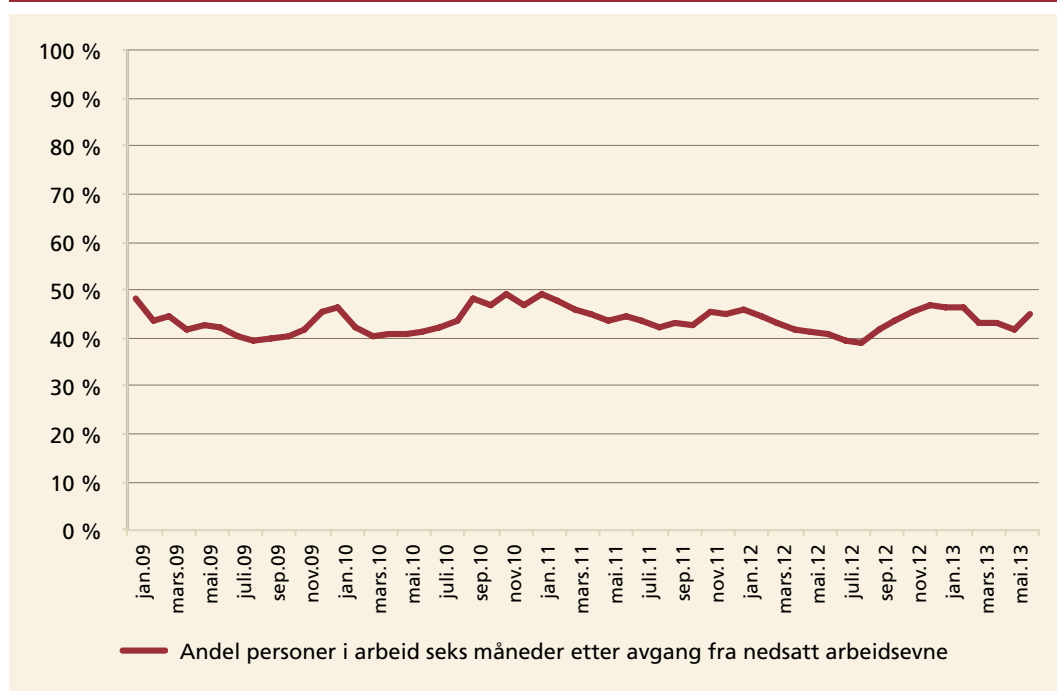
31) Bestemmelser om økonomistyring i staten 2.4.

32) Bestemmelser om økonomistyring i staten 1.5.1.

4 Overgang til arbeid og tidsbruk i oppfølgingen av personer med nedsatt arbeidsevne

Arbeids- og velferdsetaten skal bidra til at personer med nedsatt arbeidsevne blir raskt avklart, og at flest mulig kommer i arbeid. Arbeids- og velferdsdirektoratet rapporterer at andelen personer som er i arbeid seks måneder etter en periode med nedsatt arbeidsevne, har vært forholdsvis stabil siden 2009.³³

Figur 1 Andelen personer som er i arbeid seks måneder etter avgang, for perioden fra januar 2009 til juni 2013



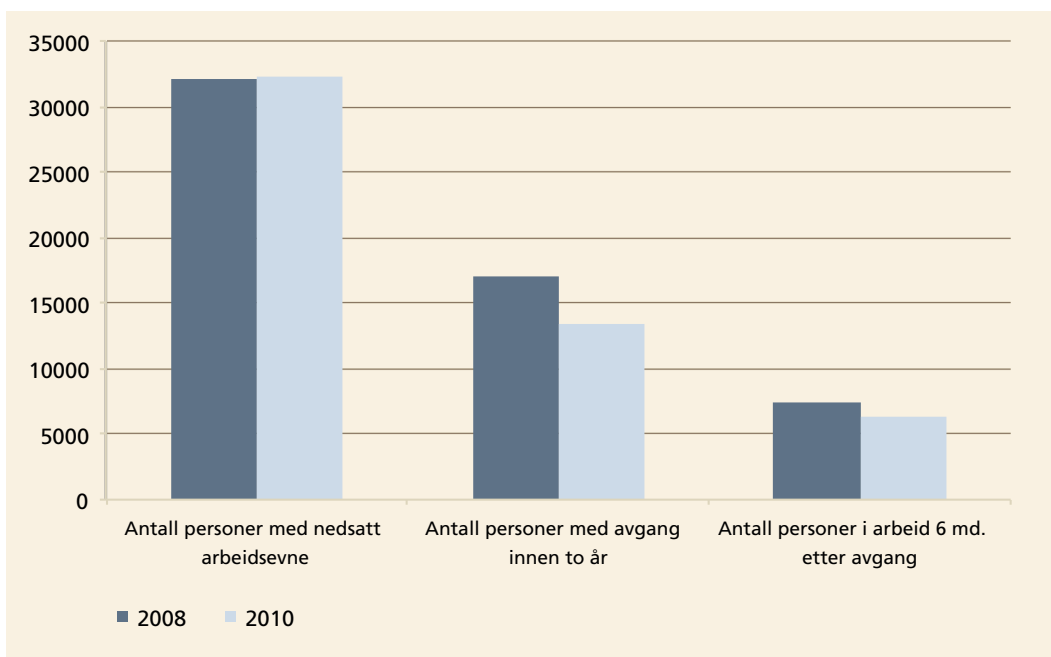
Kilde: Statistikk som Arbeids- og velferdsdirektoratet har publisert på www.nav.no

Figur 1 viser at andelen som er i arbeid seks måneder etter avgang fra nedsatt arbeidsevne, varierer mellom 40 og 50 prosent i hele perioden fra januar 2009 til juni 2013. Med avgang menes at personen ikke lenger anses å ha nedsatt arbeidsevne.

Basert på registerdata er det undersøkt om flere har blitt avklart tidlig og har hatt overgang til arbeid etter innføringen av den nye metodikken. Personer som ble registrert med nedsatt arbeidsevne i perioden fra 1. april til 30. september 2010, er sammenlignet med tilsvarende populasjon i 2008. Alle i populasjonene er fulgt i minst to år etter at de ble registrert med nedsatt arbeidsevne.

33) I 2009 startet NAV med målinger av overgang til arbeid ved hjelp av data fra arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret. Tidligere var data for overgang til arbeid basert på opplysninger på sluttmeldekort som brukerne sendte inn en tid etter at de ikke lenger mottok oppfølging og hjelp fra NAV.

Figur 2 Antall personer i 2008- og 2010-populasjonen, antall personer som har avgang i løpet av to år, og antall personer som er i arbeid seks måneder etter avgang



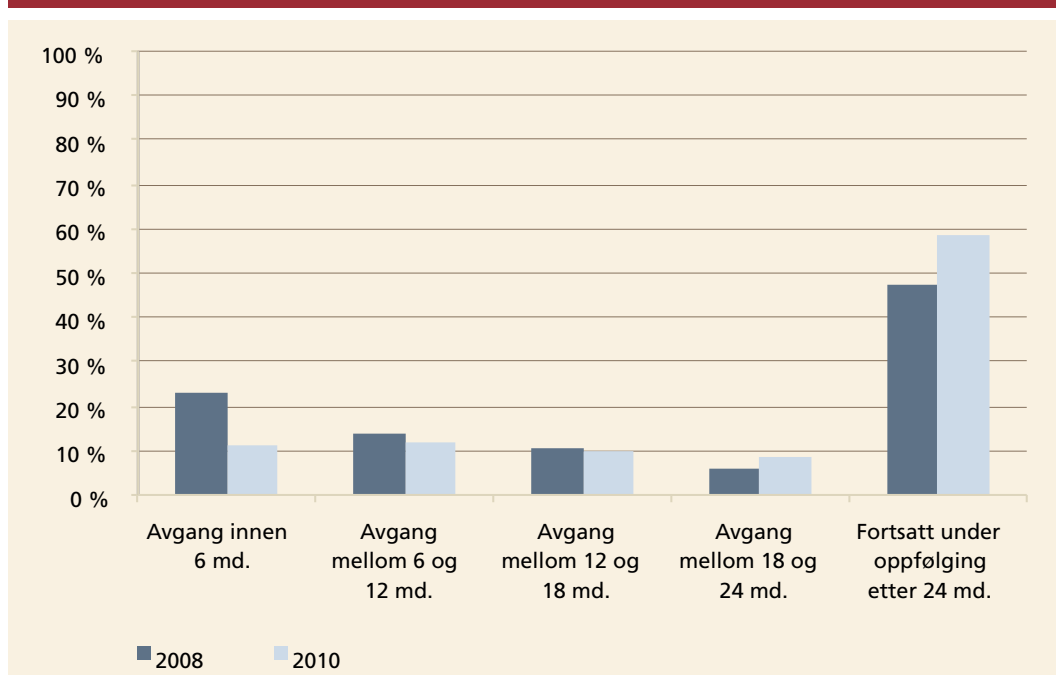
Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 2 viser at om lag like mange personer ble registrert med nedsatt arbeidsevne i perioden fra 1. april til 30. september i 2008 (32 178 personer) som i samme periode i 2010 (32 353 personer). Det framgår at færre har avgang fra nedsatt arbeidsevne i løpet av to år for 2010-populasjonen enn for 2008-populasjonen. Figuren viser videre at færre personer fra 2010-populasjonen enn fra 2008-populasjonen er i arbeid seks måneder etter avgang (6345 mot 7480).

Figur 1 viser at om lag 45 prosent av de som har avgang fra NAV er i arbeid seks måneder etter. For å få et mer fullstendig bilde av i hvor stor grad NAV lykkes med å få personer med nedsatt arbeidsevne i arbeid, er andel med overgang til arbeid beregnet for begge populasjonene i sin helhet. Overgangen til arbeid er betydelig lavere når vi tar hensyn til at det er mange personer som fortsatt er under oppfølging av NAV. Andelene av 2010- og 2008-populasjonen med overgang til arbeid i løpet av to år, utgjør henholdsvis 20 og 23 prosent. 2010-populasjonen er fulgt i ytterligere ett år, og da har andelen i arbeid seks måneder etter avgang økt til 24 prosent. Det betyr at av dem som fikk nedsatt arbeidsevne i sommerhalvåret 2010, hadde om lag en fjerdedel overgang til arbeid innen september 2013, tre år etter.

Noe av reduksjonen i overgangen til arbeid fra 2008-populasjonen til 2010-populasjonen kan skyldes ulikheter i populasjonene. Hvis en kun tar med de som mottok arbeidsavklaringspenger, som utgjør 83 prosent av de som fikk nedsatt arbeidsevne i sommerhalvåret 2010, var overgangen til arbeid den samme som for de som fikk nedsatt arbeidsevne i sommerhalvåret 2008 (23 prosent). Det betyr at det heller ikke har blitt flere med overgang til arbeid for de som mottok arbeidsavklaringspenger.

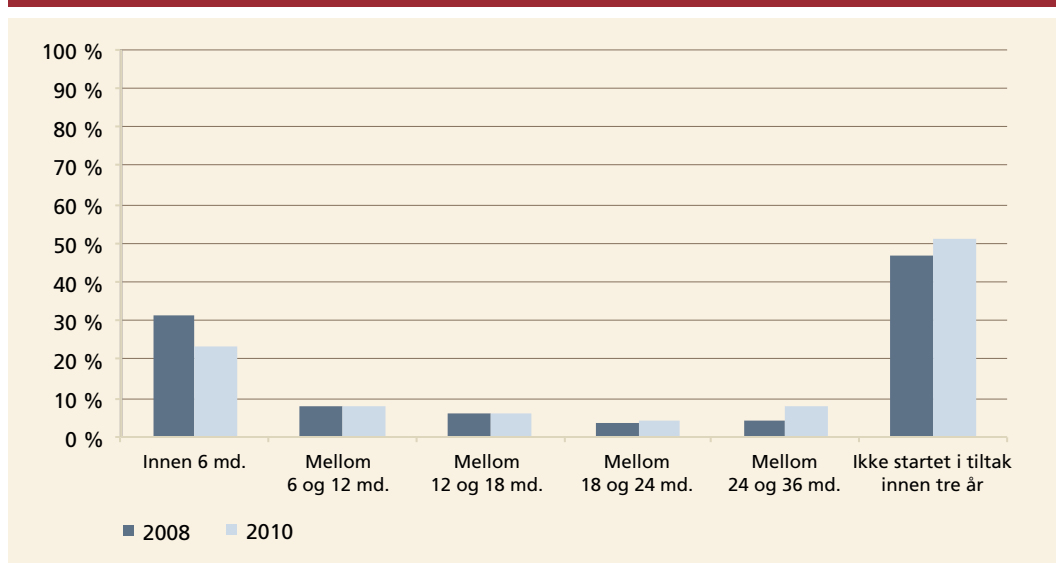
Figur 3 Tiden fra personen får statusen nedsatt arbeidsevne til avgang fra nedsatt arbeidsevne for 2008- og 2010-populasjonen



Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Det framgår av figur 3 at det er betydelig færre personer som hadde avgang innen seks måneder for 2010-populasjonen enn for 2008-populasjonen (3531 mot 7593). Figuren viser også at det er en større andel av 2010-populasjonen som fremdeles får oppfølging to år etter at arbeidsevnen ble nedsatt, enn tilfellet var for dem som fikk nedsatt arbeidsevne i 2008. Etter tre år er fortsatt 47 prosent av 2010-populasjonen under oppfølging av NAV. Hvis tilgangen av nye brukere holder seg stabil, vil det bety at det blir flere brukere under oppfølging av NAV.

Figur 4 Tiden det tar fra personen får statusen nedsatt arbeidsevne til oppstart av første tiltak, for 2008- og 2010-populasjonen



Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet



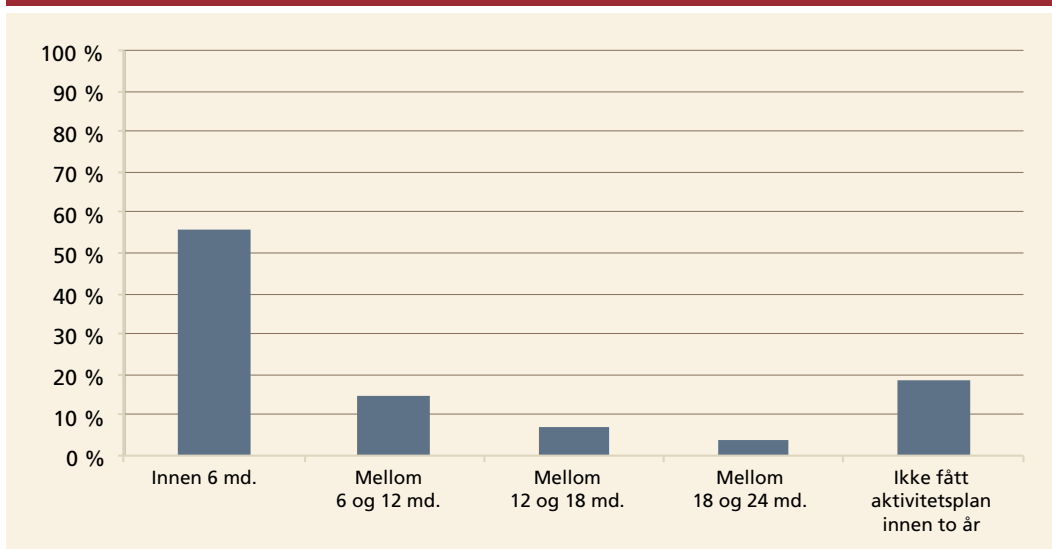
Arbeidsrettede tiltak er virkemidler som skal bidra til å få personer med nedsatt arbeidsevne over i arbeid.

Kilde: Colourbox

Arbeidsrettede tiltak er virkemidler som skal bidra til å få personer med nedsatt arbeidsevne over i arbeid. Figur 4 viser at andelen personer som fikk arbeidsrettet tiltak tidlig, er mindre for 2010-populasjonen enn for 2008-populasjonen. En større andel av 2010-populasjonen har ikke deltatt i arbeidsrettet tiltak i løpet av tre år – andelen er 51 prosent mot 47 prosent for 2008-populasjonen. Det er imidlertid ikke slik at alle skal delta i arbeidsrettede tiltak. Noen av disse personene vil kun ha behov for medisinsk behandling for å nå målet om å delta i arbeidslivet og andre har hatt avgang fra nedsatt arbeidsevne tidlig i perioden. Disse forholdene gjelder både 2008- og 2010-populasjonen.

Aktivitetsplanen, som ble innført i forbindelse med innføringen av den nye oppfølgingsmetodikken i 2010, skal synliggjøre virkemidler som er nødvendige og hensiktsmessige for å få den enkelte person i arbeid. Figur 5 viser tidsbruken fra en person fikk fastsatt behov for spesielt tilpasset innsats fra NAV til aktivitetsplanen var godkjent (signert) av både veilederen ved NAV-kontoret og brukeren.

Figur 5 Tiden fra personen fikk nedsatt arbeidsevne til aktivitetsplanen var utarbeidet og godkjent av både brukeren og NAV, for 2010-populasjonen



Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 5 viser at 56 prosent av dem som fikk fastsatt behov for spesielt tilpasset innsats fra NAV i 2010, fikk utarbeidet en aktivitetsplan i løpet av første halvår. Deretter avtar andelen med tiden. 18 prosent av populasjonen hadde ikke fått utarbeidet noen aktivitetsplan i løpet av to år. Det betyr at 5982 personer ikke hadde fått en plan som synliggjør hvilke virkemidler som skal til for at de skal komme i arbeid, innen to år etter at arbeidsevnen ble nedsatt.

En nærmere undersøkelse av de personene som fikk utarbeidet en aktivitetsplan i løpet av det første halvåret, viser at en tredel av disse personene startet i et arbeidsrettet tiltak i løpet av det første halvåret etter at aktivitetsplanen ble godkjent av NAV og brukeren. Halvparten av de som fikk utarbeidet aktivitetsplan i løpet av første halvår, hadde deltatt i minst ett tiltak i løpet av to år.

5 I hvilken grad er oppfølgingen av personer med nedsatt arbeidsevne målrettet mot arbeid?

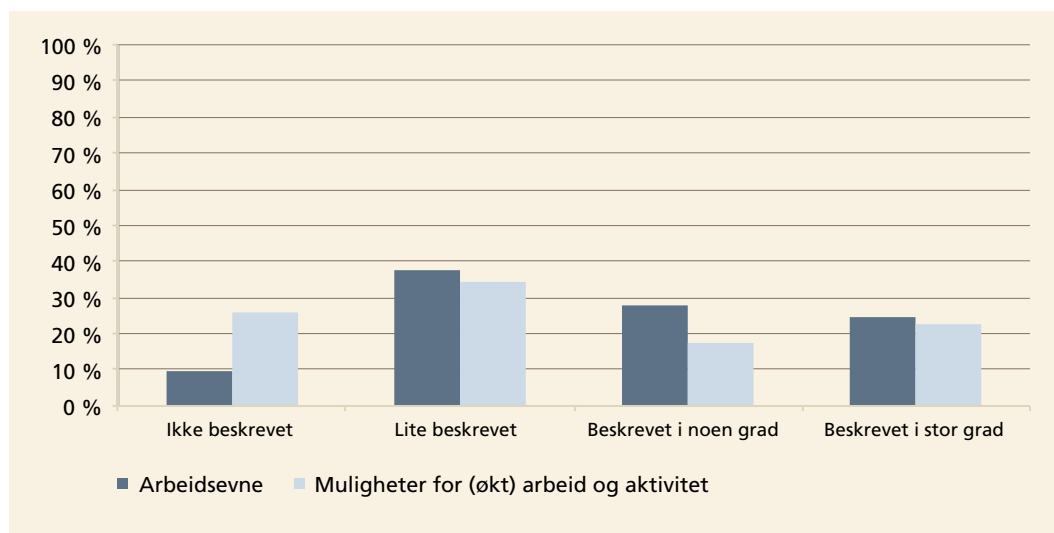
I saksgjennomgangen er et utvalg brukere fulgt fra de er vurdert til å ha behov for spesielt tilpasset innsats i løpet av siste tertial 2010 og to år framover. I tillegg er det sett på et utvalg brukere som fikk konstatert behov for spesielt tilpasset innsats i 2012.

5.1 I hvilken grad retter arbeidsevnevurderingen seg mot brukerens muligheter for arbeid?

Ett av målene med arbeidsevnevurderingen er å få fram brukerens muligheter for å skaffe arbeid på det ordinære arbeidsmarkedet. I arbeidsevnevurderingen skal informasjon om personens kvalifikasjoner, egenskaper, interesser (individforhold) og eventuelle utfordringer den enkelte har i dagliglivet (dagliglivsforhold), vurderes opp mot helsemessige begrensninger og mulighetene på arbeidsmarkedet (arbeidslivsforhold).

Nesten alle brukerne i 2010-utvalget (126 av 129) fikk en arbeidsevnevurdering i løpet av den påfølgende toårsperioden. Figur 6 viser i hvilken grad veilederen har beskrevet brukerens arbeidsevne i disse arbeidsevnevurderingene.

Figur 6 Beskrivelse av brukerens arbeidsevne og muligheter for arbeid/aktivitet i arbeidsevnevurderingene, for 2010-utvalget



Kilde: Riksrevisjonens saksgjennomgang

Figur 6 viser at 60 prosent av arbeidsevnevurderingene inneholdt få eller ingen beskrivelser av brukerens muligheter for arbeid eller økt aktivitet. Informasjon fra brukerens CV, brukerens eventuelle egenvurdering og veilederens kartlegging medførte altså ikke at arbeidsmuligheter ble identifisert og vurdert i arbeidsevnevurderingen. I de sakene som inneholdt vurderinger av brukerens arbeidsmuligheter, ble det presentert arbeidsområder eller yrker som kunne være aktuelle for den enkelte bruker, eventuelt hva slags arbeid som ble vurdert som uaktuelt.

Figur 6 viser videre at nesten halvparten av arbeidsevnevurderingene inneholdt få eller ingen vurderinger om brukers arbeidsevne. Det betyr at disse arbeidsevnevurderingene først og fremst oppsummerte forskjellig faktainformasjon, uten at veilederen gjorde noen vurdering.

Når det gjelder helhetsvurderingene som arbeidsevnevurderingene skal munne ut i, manglet 43 prosent vurderinger av brukers ressurser og helsemessige begrensninger opp mot muligheter på arbeidsmarkedet.

Saksgjennomgangen viser at mangelfulle vurderinger henger sammen med at veilederen ikke har innhentet fullstendig informasjon om brukeren og arbeidsmarkedet. I nesten tre firedeler (73 prosent) av arbeidsevnevurderingene var punktet om arbeidslivsforhold mangelfullt utfyllt. Det sto ofte lite eller ingenting om hvilke yrker som kunne være aktuelle for den enkelte bruker, eller hvilken bistand som eventuelt ville være nødvendig for at vedkommende på sikt skulle komme over i arbeid. Beskrivelser og vurderinger var ofte begrenset til nåsituasjonen, og pekte i liten grad på yrker som kunne være aktuelle framover. Mange av arbeidsevnevurderingene inneholdt kopier av tilgjengelig informasjon om yrker, uten at informasjonen var bearbeidet og tilpasset den enkelte bruker.

Faktaboks 1 Arbeidslivsforhold

Eksempelene under viser ulike mangler som går igjen i punktet om arbeidslivsforhold i mange arbeidsevnevurderinger. Ingen av beskrivelsene peker framover på hvilke yrker som kan være aktuelle. De kan derfor ikke brukes til å vurdere hvilken type bistand som er nødvendig for å komme over i arbeid.

Følgende eksempel er bare en yrkesbeskrivelse:

a) Mann født 1950 med lang erfaring fra fiske.

Fiskere arbeider om bord i fiskefartøy. Arbeidsoppgavene kan være å lete opp fisken, vedlikeholde og forberede båt og utstyr for fiske, sette, hive og heve bruk, ta om bord og førstehåndsbehandle fangst, videreforedle fangst, føre fangstdagbok samt renhold.

Følgende eksempel er bare en generell stedsbeskrivelse:

b) Mann født 1957 som har arbeidet som sjåfør.

Du er bosatt på *stedet*. Dette er det største senteret i fylket med cirka x innbyggere og et handelsoppland på cirka y antall mennesker. Det har variert næringsliv, gode kommunikasjoner og et relativt godt utbygd skoleverk. *Stedet* er også så stort at det vil kunne trekke til seg offentlige arbeidsplasser.

Følgende eksempel er bare en beskrivelse av nåsituasjonen:

c) Kvinne født 1988 med erfaring fra butikk.

Bruker hadde en deltidsstilling som butikkmedarbeider i et halvt år, sluttet der i desember 2009. Har ikke arbeidserfaring ut over dette. Bruker har fullført vgs og har studiekompetanse. Som butikkmedarbeider jobbet hun mest i kassen, samt noe lagerarbeid og varepåfylling. Bruker har vært ute av arbeidslivet i halvannet år på grunn av depresjoner og angst.

De fleste arbeidsevnevurderingene (74 prosent) inneholdt utfyllende informasjon om arbeidserfaring og utdanning. Informasjon om brukerens helse fikk også stor plass i mange av arbeidsevnevurderingene. I 82 prosent av sakene var helsemessige begrensninger beskrevet i noen eller stor grad. Informasjonen ble imidlertid presentert slik at det ikke gikk fram hvilken betydning helseproblemene ble vurdert å ha for arbeidsevnen med tanke på et eventuelt yrke som kunne være aktuelt.

Faktaboks 2 Helhetsvurdering av arbeidsevne

Eksemplene nedenfor viser først en god og helhetlig vurdering av arbeidsevnen gitt de helsemessige begrensningene personen har, dernest vises en vurdering som i mindre grad trekker fram muligheter gitt de helsemessige begrensningene som personen har.

a) Mann født 1961 med lang erfaring fra byggebransjen.

Du har i utgangspunktet en god og variert arbeidserfaring og utdanning som er attraktiv innen bygningsbransjen. Du har tidligere byttet yrke på eget initiativ fordi du ikke kunne fortsette som tømrer med dine ryggplager. En arbeidsulykke som førte til (...), har gjort at du heller ikke kan fortsette i ditt arbeid som butikkselger. Det er gjort flere forsøk på å tilrettelegge arbeidet, men forsøkene har vist at det ikke lar seg gjøre å tilrettelegge arbeidsoppgaver for deg som gir en reell og varig arbeidssituasjon i denne type arbeid.

NAV vurderer likevel at du har erfaring og kunnskap som er attraktiv i arbeidslivet. Denne kunnskapen kan benyttes videre i arbeid som ikke setter krav til fysikk. Det er dokumentert at din helsesituasjon medfører at du må ha et arbeid som er variert og ikke innebærer fysisk belastning. Du vil ha utfordringer med å få slikt arbeid da du mangler formell kompetanse. NAV vurderer derfor at du har behov for kompetansehevende tiltak for å bli kvalifisert til et fysisk lett/stillesittende arbeid, hvor du også kan bygge videre på din erfaring og kunnskap. Du opplyser selv at du har ønske om arbeid som bygningsingeniør.

b) Mann født 1970 med 20 års arbeidserfaring. Har for det meste ikke arbeidet de siste årene.

Ut fra din helsesituasjon, dokumentert gjennom legeerklæring av 020910 og egenvurdering, er det vurdert at ditt sammensatte sykdomsbilde fører til nedsatt arbeidsevne. Nedsettelsen er av en viss varighet. Det vurderes ikke at du vil kunne ha større arbeidsevne i andre yrker eller ved andre arbeidsoppgaver enn tidligere. Vi mener du har egenskaper, interesser og kunnskaper, som vi tror kan være gode ressurser i forskjellige jobber. Men vi tror også at helseproblemet ditt gjør at det for tida er vanskelig for deg å skaffe jobb der du kan få brukt ressursene dine, og vi vurderer det derfor slik at arbeidsevnen din av helsemessige grunner nå er nedsatt. NAV vurderer det slik at du har fått arbeidsevnen nedsatt i en slik grad at du hindres i å beholde eller skaffe deg inntektsgivende arbeid.

Gjennomgangen av arbeidsevnevurderingene som var utarbeidet i 2012, viser at en større andel av disse enn av de arbeidsevnevurderingene som var utarbeidet i 2010, inneholdt veilederens vurderinger om personens arbeidsevne og muligheter på arbeidsmarkedet. Likevel er det fremdeles utfordringer på området. 39 prosent av arbeidsevnevurderingene fra 2012 manglet eller inneholdt i liten grad vurderinger om personens arbeidsevne, og 46 prosent inneholdt i liten grad eller overhodet ikke vurderinger om brukerens muligheter på arbeidsmarkedet.

Videre inneholdt de ulike faktadelene i arbeidsevnevurderingene fra 2012 mer informasjon om brukeren enn de vurderingene fra 2010 gjorde, men manglene var fremdeles størst når det gjaldt informasjon om arbeidsmarkedet og arbeidslivsforhold. Det var fortsatt mange arbeidsevnevurderinger som ikke nevnte muligheter for arbeid,

eller som ikke inneholdt vurderinger av hvordan helseutfordringer påvirket arbeidsevnen.

Arbeidsevnevurderingen skal få fram brukerens muligheter for arbeid og aktivitet, men også danne grunnlag for vurderingen av om arbeidsevnen er tilstrekkelig nedsatt til at vedkommende fyller kravene for å få innvilget arbeidsavklaringspenger. Det framgår av intervjuene med NAV-kontorene at det todelte formålet kan føre til at brukerne, i frykt for ikke å få innvilget arbeidsavklaringspenger, blir tilbakeholdne med å peke på hva de mestrer, og hvilke typer yrker som kan være aktuelle. Veiledere blir også opptatt av at helseproblemene skal bli godt belyst, slik at brukerne får ivarett sine rettigheter. Lederne, derimot, uttrykte i større grad at arbeidsevnevurderinger er et verktøy for å kartlegge brukernes evner og muligheter for arbeid.

Veilederne understreket at de i liten grad har fått overordnede føringer for hvordan en god arbeidsevnevurdering bør skrives. Veilederne mener at de har fått få eksempler på hva som kan være gode arbeidsevnevurderinger, og hvordan slike vurderinger bør se ut. Under intervjuene ble det opplyst at det ikke gjennomføres systematiske kvalitetskontroller av arbeidsevnevurderinger hvor målet er å komme i arbeid. Imidlertid benyttes i noen grad sjekklister som er utarbeidet for å kvalitetssikre arbeidsevnevurderinger som skal gjennomføres når en person har søkt om uførepensjon.

Malen for arbeidsevnevurderinger i saksbehandlingssystemet Arena ble også trukket fram av enkelte ledere og veiledere som forklaring på svakheter. Det ble uttrykt at malen er oppstykket og uoversiktlig, slik at det er vanskelig å få en god helhetlig oversikt underveis i arbeidet med å skrive slike vurderinger. Andre mente imidlertid at malens utforming understøtter formålet om å vektlegge personens muligheter og ressurser framfor helsemessige begrensninger.

Analyser gjort av Proba samfunnsanalyse i 2012 viser også varierende kvalitet i arbeidsevnevurderingene. Proba mener at det har vært en økt bevissthet om å vektlegge brukerens ressurser, men det er uvisst om det har skjedd en endring i praksis siden første evaluering fant sted, i 2010/2011. Videre påpeker Proba at det ikke er tilfredsstillende kvalitet når det gjelder å inkludere arbeidslivsperspektivet i vurderingene, men at det foregår et betydelig forbedringsarbeid som trolig vil ha betydning over tid.³⁴

5.2 I hvilken grad gir legeerklæringen relevante opplysninger for vurderingen av brukerens muligheter for arbeid?

Når arbeidsevnevurderinger skal utarbeides, blir det innhentet legeerklæring. I saker hvor brukeren søker om arbeidsavklaringspenger, er legeerklæring et krav. Legen skal i tillegg til å opplyse om diagnose, behandlingstiltak og prognose, gi en medisinsk begrunnet vurdering av personens funksjons- og arbeidsevne. Det var innhentet legeerklæring i 89 av 129 saker fra 2010-utvalget.

Sakgjennomgangen viser at det var få legeerklæringer som beskrev hvilke typer arbeidsoppgaver brukerne kunne gjøre med sine helsemessige begrensninger. I 76 av legeerklæringene var det ingen innspill til NAV om hva den enkelte bruker var i stand til å gjøre. I nesten én firedel av legeerklæringene (21 av 89) var punktet i blanketten om funksjons- og arbeidsevne ikke fylt ut. I 14 av legeerklæringene manglet det også informasjon om aktuelle behandlingstiltak. Det kan tyde på at legeerklæringene i begrenset grad er en støtte for veilederne når det gjelder å gjennomføre gode arbeids-

34) Proba samfunnsanalyse: *Evaluerings av arbeidsevnevurdering i NAV. Oppfølgingsundersøkelse 2012*. Rapport 2012–10.

evnevurderinger. Legeerklæringer i 2012-sakene skilte seg ikke fra dem som var utarbeidet i 2010.

I løpet av toårsperioden var det innhentet medisinsk informasjon fra andre enn fastlegen (dvs. legespesialist, psykolog, ergoterapeut, fysioterapeut eller andre) i 53 av sakene. 41 av disse uttalelsene inneholdt imidlertid ikke informasjon om hva slags arbeid/oppgaver den aktuelle brukeren kunne være i stand til å utføre.

Både veiledere og ledere på NAV-kontorene opplever at legen i liten grad gir informasjon om hva slags arbeid eller oppgaver brukerne kan utføre, noe som medfører at det blir vanskeligere å vektlegge arbeid og aktivitet i veiledningssamtaler med brukerne. I tilfeller hvor legen har oppgitt at en bruker ikke kan delta i arbeidsrettede tiltak, opplever ledere og veiledere på NAV-kontorene at det er særdeles vanskelig å vektlegge personens muligheter og ressurser.

Ifølge Allmennlegeforeningen er det et innebygget dilemma i de vurderingene som legen skal gjøre. Om legeerklæringen er for optimistisk med tanke på arbeidsmuligheter, kan pasienten miste retten til arbeidsavklaringspenger. Samtidig skal legeerklæringen si noe om hvilket arbeid pasienten kan utføre med sine begrensninger. Ifølge Allmennlegeforeningen kan legen gjøre en overordnet funksjonsvurdering av pasienten, mens arbeidsevnen bare kan avklares ved arbeidsutprøving eller ved informasjon fra pasientens arbeidsgiver, der vedkommende delvis er i arbeid.³⁵ For å vurdere arbeidsevne er fastlegen ifølge Allmennlegeforeningen derfor avhengig av å få konkrete spørsmål fra NAV på forhånd om hvilke konkrete typer tiltak/arbeid som er aktuelle.

5.3 I hvilken grad er oppfølgingsarbeidet systematisk og målrettet?

5.3.1 Oppfølgingsvedtaket

Oppfølgingsvedtaket skal synliggjøre de vurderingene som følger av en arbeidsevnevurdering. Vedtaket skal fastslå nåsituasjonen den enkelte bruker er i, målet for videre innsats og aktuelle virkemidler for å nå målet. Samtidig skal vedtaket danne grunnlag for utarbeidelsen av en aktivitetsplan.³⁶

Saksgjennomgangen viser at oppfølgingsvedtakene i stor grad inneholdt standardtekst og standardiserte målformuleringer, og i mindre grad individuelt tilpassede mål og virkemidler.

Litt under én firedel av vedtakene (23 av 110 vedtak) inneholdt konkretiserte yrkesmål, og 21 vedtak inneholdt mål om å øke eller bevare arbeidsmengde hos nåværende arbeidsgiver. Resten av vedtakene (53 av 110) inneholdt generelle formuleringer om at målet var arbeid, avklaring eller medisinsk behandling.

I bare 11 av de 110 sakene var arbeidsrettede tiltak relatert til brukerens nåsituasjon, og ikke bare en oppstilling av standardkategorier for mulige virkemidler. I 41 av oppfølgingsvedtakene var kun medisinsk behandling oppgitt som virkemiddel for å komme i arbeid og aktivitet. I løpet av toårsperioden deltok likevel 12 av disse brukerne i minst ett arbeidsrettet tiltak.

35) Allmennlegeforeningen nevnte som eksempel at enten NAV eller arbeidsgiver må kunne vurdere hva en arbeidstaker kan utføre på en arbeidsplass når lege bekrefter at personen har en skulder som ikke fungerer, men at resten av kroppen fungerer.

36) Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV av 11.08.2010.

5.3.2 Aktivitetsplanen

Aktivitetsplanen er en kontrakt mellom NAV og brukeren, og den er et verktøy som skal gi retning for videre oppfølgingsarbeid. Brukeren har krav på å få delta i prosessen med å utarbeide aktivitetsplanen, og informasjon fra arbeidsevnevurderinger og oppfølgingsvedtak skal ligge til grunn for planleggingen. I løpet av toårsperioden som er undersøkt, fikk 118 av de 129 brukerne i 2010-utvalget utarbeidet minst én aktivitetsplan.³⁷

Saksgjennomgangen viser at 54 prosent av aktivitetsplanene inneholdt et konkret mål om arbeid. Nesten halvparten av aktivitetsplanene manglet en konkretisering av det generelle målet for videre oppfølging. I 24 prosent av planene var behandling angitt som individuelt mål, og i 21 prosent av planene var arbeid eller økt deltakelse angitt som hovedmål, uten at type arbeid var konkretisert.

Tabell 1 viser i hvilken grad aktivitetsplaner inneholder informasjon om hele løpet fram til målet, hvorvidt konkrete tiltak er spesifisert, og hvorvidt ansvaret for å gjennomføre tiltak er tydelig plassert.

Tabell 1 Aktivitetsplanens innhold, tiltak og ansvar, for 2010-utvalget						
	Ingen beskrivelse	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Totalt	
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	n
Er et fullstendig løp beskrevet?	40	30	19	12	100	118
Er konkrete tiltak spesifisert?	14	15	32	39	100	115
Er ansvar tydelig plassert?	37	20	19	23	100	118

Kilde: Riksrevisjonens saksgjennomgang

Tabell 1 viser at et flertall av aktivitetsplanene (70 prosent) manglet beskrivelse av eller i liten grad beskrev et fullstendig løp fram mot målet om å delta i arbeidslivet. Disse aktivitetsplanene bar i liten grad preg av å være en *plan* for et helt løp fram mot målet, hver plan var mer en statusbeskrivelse ("du er i behandling hos ..." eller "du har behov for avklaring i et arbeidsmarkedstiltak"). Det var ikke gjort rede for hva som var nødvendig for å få avklart brukeren og eventuelt få vedkommende ut i jobb.

Enkelte brukere vil ha behov for medisinsk behandling før arbeidsrettede tiltak kan iverksettes. Det kan likevel være behov for å planlegge framover og ha et mål å arbeide mot, selv om det kan skje endringer underveis. NAV-kontorene uttrykte at det er vanskelig å planlegge langt fram i tid, spesielt når brukerne er i en uavklart helse-situasjon eller venter på behandling. Det kan også være vanskelig å få brukere med på en langsiktig tankegang, særlig dersom legen i legeerklæringen har frarådet arbeid og aktivitet.

Aktivitetsplanen er sentral for å få synliggjort hvilke tiltak som må til for å avklare brukerens arbeidsevne. Det kan dreie seg om arbeidsmarkedstiltak eller behandling i helsetjenesten. Tabell 1 viser at det i 71 prosent av sakene var spesifisert ett eller flere konkrete tiltak i aktivitetsplanen.

37) 8 av de 11 brukerne som ikke hadde noen aktivitetsplan, mottok ikke arbeidsavklaringspenger. Alle hadde et oppfølgingsbehov.

Mange av aktivitetsplanene hadde relativt kort varighet, for eksempel tre måneder. Planene var ofte laget i forbindelse med oppstart av et tiltak. Innholdet i disse planene synes primært å handle om å dokumentere oppstart av tiltaket, og hver enkelt plan bærer i liten grad preg av å være en plan for å komme i arbeid.

Som det også framgår av tabell 1 var ikke ansvar tydelig plassert i 57 prosent av sakene. Det gir en risiko for at tiltak ikke blir fulgt opp, samtidig som det kan føre til at det blir uklart om planen skal oppfattes som forpliktende.

Tabell 2 Aktivitetsplanens innhold, tidspunkter, forventninger til aktivitet og tilrettelegging

	Ja (%)	Nei (%)	Totalt (%)	N
Konkrete tidspunkter for tiltaksgjennomføring	39	61	100	118
Konkrete oppfølgingspunkter	8	92	100	117
Forventninger til brukers aktivitet	15	85	100	117
Tilretteleggingsaktiviteter	12	88	100	117

Kilde: Riksrevisjonens saksgjennomgang

Som det framgår av tabell 2, manglet det i 61 prosent av sakene konkrete tidspunkter i aktivitetsplan for når tiltak skulle gjennomføres. Det gir en økt risiko for at tiltak ikke gjennomføres som planlagt, i tillegg til at det får planen til å virke lite forpliktende. 92 prosent av aktivitetsplanene manglet en konkretisering av neste kontakt mellom brukeren og veilederen. Flere av de intervjuede veilederne uttrykte skepsis til å tidfeste de neste oppfølgingssamtalene i aktivitetsplanen. Det kan ifølge veilederne være vanskelig for NAV-kontoret å overholde tidsfristene, blant annet fordi de har mange adhoc-oppgaver. Veilederne legger inn tentativ dato for neste oppfølging i saksbehandlingssystemet Arena, men opplyser ikke brukerne om datoen før de er sikre på at samtalen kan gjennomføres. Det betyr at brukerne ikke har et tidsperspektiv på oppfølgingen å forholde seg til. Lederne mente imidlertid at det i større grad burde gå an å planlegge tilstrekkelig til at det er mulig å avtalefeste neste oppfølgingstidspunkt med den enkelte bruker, selv flere måneder fram i tid.

Som det framgår av tabell 2, var det få planer (15 prosent) hvor det var gjort rede for forventninger til brukerens aktivitet. Det var altså ikke lagt inn konkret informasjon i planene om hva den enkelte bruker var forpliktet til å gjøre i planperioden. Disse forpliktelsene kan for øvrig være av ulik karakter, avhengig av den enkeltes situasjon. For noen vil det dreie seg om plikt til å følge opp igangsatt behandling. For andre vil det dreie seg om aktiviteter som er mer arbeidsrettede, for eksempel kurs eller arbeidspraksis. Det var også få aktivitetsplaner hvor det framgikk hva som måtte tilrettelegges for at tiltak og aktiviteter som var tatt med i planen, skulle kunne gjennomføres. I kun 12 prosent av planene var tilretteleggingsbehov beskrevet.

Gjennomgangen av 2012-sakene viser at innholdet i aktivitetsplanene ikke var nevneverdig forbedret fra 2010 til 2012. 64 prosent av aktivitetsplanene som var utarbeidet i 2012, manglet en beskrivelse av et fullstendig løp fram mot avklaring av mulighetene for arbeid. 68 prosent av planene manglet konkrete tidspunkter for når tiltak skulle gjennomføres, og kun 6 av 73 aktivitetsplaner inneholdt tidspunkt for neste kontakt mellom den enkelte bruker og veilederen.

5.4 I hvilken grad har veilederen og brukeren kontakt i oppfølgingsprosessen?

Saksgjennomgangen viser at i nesten halvparten av sakene var det ikke dokumentert noen samtale mellom veilederen og brukeren de fire siste ukene før arbeidsevnevurderingen ble utarbeidet. Det var også en stor andel av sakene der det ikke hadde vært noe møte før den første aktivitetsplanen ble utarbeidet (39 prosent av sakene). 35 prosent av brukerne hadde ingen samtale verken før arbeidsevnevurderingen ble utarbeidet, eller før aktivitetsplanen ble utarbeidet.

Under intervjuene ga ledere og veiledere uttrykk for at de har som målsetting å involvere brukerne i prosessen. Saksgjennomgangen viser imidlertid at det i liten grad var dokumentert at brukerne var involvert i arbeidet med å utarbeide arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan. Veilederne mener at det skyldes at den aktiviteten som foregår, ikke blir dokumentert godt nok.

Saksgjennomgangen viser at det kan gå lange perioder uten at det er noen kontakt mellom veilederen og brukeren. Kontakten synes primært å være knyttet til de tidspunktene der dokumenter som arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner skal utarbeides eller oppdateres, og hvor eventuelt vedtak om arbeidsavklaringspenger skal fornyes.

Av intervjuene framgår det at det er lite kontakt mellom veilederen og brukeren i perioder hvor sistnevnte deltar i arbeidsrettede tiltak i skjermet virksomhet³⁸. I disse periodene overlates oppfølgingen i hovedsak til tiltaksarrangøren. NAVs veiledere gjenopptar oppfølgingen først når tiltaket er avsluttet, eller når det av en eller annen grunn avbrytes.

For å kunne sikre best mulig framgang i prosessen mot avklaring vil det i de fleste sakene være behov for oppfølgingssamtaler mellom brukeren og veilederen. Hvor ofte det er behov for samtale, vil variere, men det er rimelig å forvente at veilederen har en samtale med brukeren minimum én gang i året. I henhold til forskrift om arbeidsavklaringspenger skal veilederen følge opp personer som mottar arbeidsavklaringspenger med minst én årlig oppfølgingssamtale.³⁹ Det var dokumentert årlige samtaler, i form av møter eller telefonsamtaler, i 62 prosent av sakene. Det betyr at det i 38 prosent av sakene var dialog mellom veileder og den enkelte bruker sjeldnere enn én gang i året.

Aktivitetsplaner skal evalueres løpende, og det skal gjøres endringer i planene når det er behov for det. Gjennomgangen av oppdaterte aktivitetsplaner viser at i om lag én tredel av sakene var de etterfølgende aktivitetsplanene (én eller flere) identiske med den første aktivitetsplanen. I løpet av toårsperioden som ble undersøkt, var det i disse tilfellene ikke gjort noen endringer i de tiltakene som ble satt opp i den første aktivitetsplanen.

I 28 saker tilsa rapportering fra tiltaksarrangøren at brukeren hadde behov for noe annet enn det som var prøvd ut. I 12 av disse sakene var det ikke gjort endringer i de respektive aktivitetsplanene i etterkant.

Saksgjennomgangen viser at det i løpet av toårsperioden ikke er innhentet nye medisinske opplysninger i 73 av de 129 sakene. Det betyr at NAV i disse sakene ikke har oppdaterte medisinske opplysninger fra den enkelte brukers behandler som kan belyse

38) En skjermet virksomhet er en bedrift som har som hovedmål å hjelpe personer med nedsatt arbeidsevne tilbake til det ordinære arbeidslivet eller tilby varig skjermet og tilrettelagt sysselsetting i en bedrift utenfor det ordinære arbeidsmarkedet. Kilde: NOU 2012:6.

39) Fra og med 2012 ble dette kravet endret til halvårlig oppfølging.

om det er behov for endringer i aktivitetsplanen. Intervjuene bekrefter at NAV ikke rutinemessig innhenter behandlingsplaner og annen type dokumentasjon som omhandler planlagte og gjennomførte behandlingstiltak. I 20 av sakene der det var innhentet nye medisinske opplysninger, tilsa disse at det var behov for å endre oppfølgingen. I 12 av disse sakene hadde ikke aktivitetsplanen blitt endret i etterkant.

Brukerinvolvering handler om både å utnytte brukerens egne ressurser for å få fram muligheter for arbeid og å inngå klare avtaler om hva brukeren skal ta ansvar for, ut fra vedkommendes situasjon. Saksgjennomgangen viser at det er lite kontinuitet i kontakten mellom brukerne og NAV i den toårsperioden som er undersøkt, og det gjør det vanskelig å realisere målsettingen om brukerinvolvering.

6 Forhold som kan forklare svakheter i NAVs oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne

6.1 Veilederkompetanse

Veiledning innebærer at all faktainformasjon som foreligger om den enkelte bruker, sammenstilles og vurderes opp mot hvilke muligheter brukeren har på arbeidsmarkedet. Denne vurderingen må så formidles til brukeren på en forståelig måte. Saks gjennomgangen tyder på at mange av saksbehandlerne mangler kompetanse når det gjelder å kartlegge og vurdere informasjon om brukernes arbeidsevne. Mangel på denne typen kompetanse ble også framhevet i intervjuene, der det ble understreket at det var en stor endring for veilederne å gå fra å forvalte et regelverk til å skulle gjøre skjønnsmessige vurderinger.

Veilederne som ble intervjuet, uttrykte at svakheter blant annet i arbeidsevnevurderingene kan skyldes at opplæringen i stor grad foregår som "skulder ved skulder"-opplæring, der veilederne lærer opp hverandre gjennom eksempler. Ifølge veilederne bidrar denne opplæringsmetoden til at tidligere praksis med i hovedsak å gjengi fakta blir videreført.

Allerede ved innføringen av metodikken i 2010 var det for direktoratet klart at den nye arbeidsformen ville bli krevende, og at det var behov for ny kompetanse hos veilederne for at omleggingen skulle gi ønsket effekt. Direktoratet mente at bedre kompetanse var nødvendig når det gjaldt både veiledning av brukerne og skjønnsutøvelse.

Sakene som er gjennomgått og presentert i kapittel 5, viser blant annet at det er svakheter knyttet til det å gjøre individuelle vurderinger av brukernes arbeidsmuligheter. Selv om det er gjennomført en rekke kompetansehevende tiltak, viser undersøkelsen at NAV har utfordringer med hensyn til både veilederkompetansen og det å endre arbeidsform i henhold til ny kunnskap. NAV har utarbeidet en kompetansestrategi for perioden 2013–2020. Der er det trukket fram et behov for å styrke kunnskapen om og ferdighetene i å understøtte inkluderingsprosessene i arbeidslivet og dessuten ferdighetene i arbeidsrettet oppfølging av brukere.

6.2 Kunnskap om arbeidsmarkedet og arbeidslivsforhold

Saksgjennomgangen viser at hvilke konkrete muligheter som finnes på arbeidsmarkedet, og hva som kreves i ulike yrker, ikke kommer godt nok fram i de fleste arbeidsevnevurderingene. Kunnskap om arbeidsmarkedet både lokalt og nasjonalt er en forutsetning for å kunne jobbe målrettet mot yrker som vil være realistiske å vurdere for den enkelte bruker. I dette inngår kunnskap om hva som kreves i ulike yrker.

Både veiledere og ledere peker på at mangelfull kunnskap om arbeidsmarkedet og arbeidslivsforhold har vært en vedvarende utfordring i etaten. Direktoratet vedgår i intervju at markedsarbeidet har vært skadelidende under NAV-reformen. Direktoratet påpeker at markedskompetanse og kunnskap om hva som kreves i ulike yrker, er grunnleggende for å vurdere mulighetene for å komme i arbeid. Allerede i rapporteringen for 1. tertial 2010 fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til Arbeidsdepartementet ble det spesielt understreket at en sentral utfordring i arbeidet med innholdsreformen i NAV blir å legge til rette for at veilederne skal kunne ha god arbeidsmarkeds kunnskap.

Det er i den senere tid iverksatt tiltak for å styrke den arbeidsrettede brukeroppfølgningen i NAV. Direktoratet rapporterte i 2010 om et behov i etaten for å utvikle og tydeliggjøre et sammenhengende oppfølgingsløp for brukerne. I den forbindelse er det ifølge direktoratet nødvendig å endre retningslinjene og arbeidsprosessene i tilknytning til brukeroppfølgningen. *Standard for arbeidsrettet brukeroppfølgning*, som ble tatt i bruk i 2013, er et eksempel på utvikling av slike retningslinjer og arbeidsprosesser.

I arbeids- og velferdsetatens kompetansestrategi er det pekt på behovet for økt kunnskap om arbeidslivet.

6.3 Ledelse og virksomhetsstyring

Ved innføringen av den nye metodikken for oppfølging forelå det lite styringsinformasjon om kvaliteten på oppfølgingsarbeidet ved NAV-kontorene. Med unntak av to analyser Proba samfunnsanalyse har gjort av arbeidsevnevurderingene⁴⁰, har det i perioden fra 2010 til 2012 ikke vært gjennomført noen nasjonale undersøkelser av kvaliteten på oppfølgingsarbeidet som kunne ha dannet grunnlaget for kvalitativ styringsinformasjon.

Undersøkelsen viser at det er store forskjeller i kvaliteten på oppfølgingsarbeidet innenfor samme NAV-kontor. Kontorene som ble intervjuet, hadde ikke etablert systemer for kvalitetskontroll av brukeroppfølgningen. Intervjuene viste imidlertid at det ble gjennomført enkelte kontroller av arbeidsevnevurderinger, men dette var ikke noe som ble gjort systematisk. Ledelsen kontrollerer heller ikke systematisk andre sider av oppfølgingsarbeidet.

Alle kontorene som ble intervjuet, opplyste at det var satset mye på opplæring i arbeidsevnevurderinger. Likevel viser undersøkelsen at det er mangler ved en stor andel av arbeidsevnevurderingene. Det betyr at opplæringstiltakene ikke har hatt god nok effekt. Uten internkontroll og systemer for kvalitetsforbedring, vil lederne mangle styringsinformasjon om hvordan kvaliteten på oppfølgingen er, hvorvidt forbedrings tiltak virker, og hvorvidt det er behov for å iverksette tiltak.

Fylkesenhetene har i ulik grad kontrollert kvaliteten ved ulike sider av oppfølgingen. Noen fylker har over en periode gjennomført kontroll av arbeidsevnevurderinger, mens andre fylker bare i begrenset grad har gjennomført kontroller.

Fra 2013 ble det innført en ordning hvor fylkene gjennomfører kontroller som et ledd i en nasjonal kvalitetskontroll. Ordningen går ut på at et fylke kontrollerer arbeidsevnevurderinger i et annet fylke og gir tilbakemelding om kvaliteten. Fylkesenhetene skal bruke resultatene til å følge opp kvaliteten ved NAV-kontorene i eget fylke. I 2014 og 2015 vil det bli nasjonale kontroller av henholdsvis behovsvurderinger (fasen forut for en arbeidsevnevurdering) og aktivitetsplaner.

Til tross for lite systematisk styringsinformasjon om kvalitet har direktoratet hatt kjennskap til sentrale utfordringer ved oppfølgingen ved NAV-kontorene. Direktoratet rapporterer gjennomgående om klare kvalitetsmessige utfordringer i arbeidet i perioden 2010–2012. I direktoratets redegjørelse om tilstanden for oppfølgingsarbeidet i NAV sommeren 2012 framgår det at det gjenstår en hel rekke utfordringer knyttet til kvaliteten på NAVs brukeroppfølgning, og at det ikke er mulig å peke på klare forbedringer i kvaliteten i løpet av de årene den nye metodikken har vært i bruk. Direktoratet konstaterer at det i fortsettelsen vil være behov for å styrke de kvalitative sidene ved

40) Proba samfunnsanalyse: *Arbeidsevnevurdering i NAV. Evalueringsrapport*. Rapport 2011–06. Proba samfunnsanalyse: *Evalueringsrapport av arbeidsevnevurdering i NAV. Oppfølgingsundersøkelse 2012*. Rapport 2012–10.

etatens oppfølgingsinnsats, og ikke lenger ha en så ensidig oppmerksomhet mot det etaten kaller "de tellbare oppfølgingsinnsatsene".

Arbeidsdepartementet har i intervju uttalt at det i perioden 2010–2011 var en hovedprioritering i styringen av arbeids- og velferdsetaten å gjennomføre den organisatoriske delen av NAV-reformen, som gikk ut på å etablere NAV-kontorer og utvikle partnerskapet. De store utfordringene i ytelsesforvaltningen ble prioritert i styringsdialogen og i etatens virksomhet, men departementet og direktoratet vektla parallelt oppfølgingsarbeidet i etaten.

Direktoratet opplyser at NAV-kontorene har prioritert å følge opp at flest mulig brukere har fått arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan fra begynnelsen av 2010. Det at de har prioritert kvantitet, begrunner de med brukernes rett til en behovsvurdering. Videre skyldes prioriteringen en oppfatning om at kvalitet må bygges opp gradvis gjennom praksis.

I en tilstandsbeskrivelse for NAVs oppfølgingsarbeid fra sommeren 2012 trekker direktoratet fram ressursituasjonen som en av årsakene til manglene i oppfølgingen av brukerne (rapportering til departementet 2. tertial 2012). En intern ressurskartlegging høsten 2013 viser at veilederne gjennomgående har ansvar for å følge opp et høyt antall brukere, og at oppfølgingsressursene er ulikt fordelt mellom kontorene.⁴¹

En av de viktigste endringene som er tatt inn i NAVs virksomhetsstrategi for perioden 2011–2020, er at det skal legges vekt på ferdighetene i veiledning og samhandling med brukerne. Direktoratet opplyser i intervju i september 2013 at veilederrollen ikke har blitt prioritert i stor nok grad, men at dette vil bli endret gjennom satsingen på en felles veilederplattform.

6.4 Kunnskapsbasert arbeidsrettet oppfølging

Innføringen av en ny metodikk for oppfølging av brukere i 2009 bygger på en forutsetning om at en systematisk oppfølging av brukerne vil øke sjansen for overgang til arbeid. Samtidig viser direktoratet til at arbeidsmarkedet og egenskaper ved brukeren, som tidligere tilknytning til arbeidslivet, norskkunnskaper og kompetanse, har betydning.⁴²

Departementet opplyser i intervju at det er behov for bedre kunnskap om hvilke arbeidsmarkedstiltak som har effekt. Det finnes en del evalueringer både internasjonalt og nasjonalt som gir indikasjoner på hvilke tiltak som har effekt. Det foreligger imidlertid få randomiserte og kontrollerte forsøk med arbeidsmarkedstiltak. Innenfor oppfølgingsområdet er det imidlertid planlagt og igangsatt randomiserte forsøk med blant annet utprøving av individuell jobbstøtte⁴³, som er en egen modell for oppfølging. Departementet har videre iverksatt forsøksvirksomhet som blant annet skal belyse alternative modeller for oppfølging av brukere med nedsatt arbeidsevne. For eksempel skal resultatbasert finansiering, arbeidsavklaringspenger som lønnstilskudd og utvidet oppfølging prøves ut.

I planen for styrking av oppfølgingsarbeidet i NAV framgår det at det planlegges å iverksette et langsiktig forskningsprosjekt som skal gi grunnlag for å vurdere oppfølgingen i lys av utviklingstrekkene og gi utdypende informasjon om hva som henholdsvis fremmer og hemmer oppfølgingsarbeidet.

41) Langsiktig plan for styrking av oppfølgingsarbeidet i NAV av november 2013.

42) Arbeids- og velferdsdirektoratets virksomhetsrapport 1. tertial 2013.

43) Individual Placement and Support (IPS).

7 Vurderinger

7.1 Den nye oppfølgingsmetodikken har ikke ført til at flere i målgruppen kommer i arbeid

Innføringen av den nye oppfølgingsmetodikken rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne har ikke ført til at flere i målgruppen kommer i arbeid. Undersøkelsen viser at blant personene som fikk nedsatt arbeidsevne i 2010, hadde færre avgang innen to år og var i arbeid seks måneder etter avgangen sammenlignet med dem som fikk konstatert nedsatt arbeidsevne i 2008.

Andelen som går over i arbeid, ligger stabilt rundt 45 prosent av personene som hadde avgang fra nedsatt arbeidsevne. Når andelen med overgang til arbeid ses i forhold til dem som fikk nedsatt arbeidsevne i en bestemt tidsperiode, blir prosenttallet betydelig lavere. Undersøkelsen viser at 23 prosent av dem som fikk nedsatt arbeidsevne i sommerhalvåret 2008, hadde overgang til arbeid i løpet av to år. Tilsvarende andel var 20 prosent for personer som fikk nedsatt arbeidsevne i samme periode i 2010.

Etter tre år med ny oppfølgingsmetodikk har kun om lag en fjerdedel av personene som fikk nedsatt arbeidsevne sommerhalvåret 2010, kommet i arbeid.

Målet om å få flere med nedsatt arbeidsevne over i arbeid er foreløpig ikke nådd. Dette reiser spørsmål om hvor langt arbeids- og velferdsetaten har kommet med implementeringen av den nye metodikken, og om den faktiske oppfølgingen er god nok.

7.2 Det tar lang tid å avklare personer med nedsatt arbeidsevne

Undersøkelsen viser at det tar lang tid å avklare personer med nedsatt arbeidsevne. Av dem som fikk nedsatt arbeidsevne i sommerhalvåret 2008, hadde 53 prosent avgang i løpet av to år. Når det gjelder tilsvarende populasjon fra 2010, hadde 42 prosent avgang etter to år, og nærmere halvparten etter tre år. Det betyr at om lag halvparten av dem som fikk nedsatt arbeidsevne i 2010, fortsatt var under oppfølging av NAV i 2013. Ved å bruke lang tid på å avklare brukerne, vil antallet brukere som er under oppfølging, øke over tid. En opphoping av brukere vil føre til ytterligere press på veilederressursene.

Svakheter i arbeidsevnevurderinger øker risikoen for at det tar lang tid å avklare personer for arbeid. Hvis det går lang tid uten at noe skjer, kan det få konsekvenser for brukernes motivasjon og tro på at det er mulig å komme ut i arbeid. Eventuell tidligere tilknytning til arbeidslivet vil også bli stadig løsere, og veien tilbake til arbeid blir lengre. Andelen personer som hadde avgang i løpet av det første halvåret etter at arbeidsevnen ble nedsatt, ble halvert fra 2008 til 2010.

For 44 prosent av brukerne i 2010-populasjonen gikk det over et halvt år før det ble utarbeidet en aktivitetsplan og 18 prosent hadde ikke fått utarbeidet noen aktivitetsplan i løpet av to år. Det betyr at i underkant av 6 000 personer ikke hadde fått en plan som synliggjør hvilke virkemidler som skal til for at de skal komme i arbeid, innen to år etter at arbeidsevnen ble nedsatt. Når det tar så lang tid å få på plass en plan, er det en risiko for at oppfølgingen ikke blir tilstrekkelig målrettet.

Det tar ofte lang tid før brukerne kommer på tiltak. Sammenligningen mellom brukere som fikk nedsatt arbeidsevne i 2008, og brukere som fikk nedsatt arbeidsevne i 2010, viser at en mindre andel personer fikk arbeidsrettede tiltak tidlig (i løpet av de første seks månedene) i 2010-populasjonen enn i 2008-populasjonen. Videre har en mindre andel av 2010-populasjonen deltatt i arbeidsrettede tiltak i løpet av tre år (47 prosent mot 51 prosent).

Alle brukere vil ikke ha behov for, eller være i stand til, å gjennomføre arbeidsrettede tiltak. Arbeidsrettede tiltak er imidlertid ment å være et sentralt virkemiddel for å få mange av brukerne avklart og kvalifisert for videre arbeid. Når det går for lang tid før en bruker kommer på tiltak, kan mulighetene for at vedkommende kommer i arbeid bli redusert.

7.3 Det er rettet for liten oppmerksomhet mot brukernes muligheter for arbeid

Undersøkelsen viser at oppfølgingen av brukerne ikke er tilstrekkelig arbeidsrettet. Om lag halvparten av arbeidsevnevurderingene fra 2010 inneholdt ikke noen helhetlig vurdering av arbeidsevnen. Det betyr at mulighetene på arbeidsmarkedet ikke ble vurdert i forhold til personens ressurser og helsemessige begrensninger. Det sto lite om den enkelte brukers funksjonsevne og hvilke oppgaver som var mulig å gjennomføre. Det synes å være noe bedring i arbeidsevnevurderingene fra 2010 til 2012, blant annet når det gjelder faktainformasjon om den aktuelle brukeren, men også for de nyeste arbeidsevnevurderingene manglet 39 prosent helhetlige vurderinger av arbeidsevne.

Konsekvensene av svake vurderinger blir at brukernes arbeidsevne, og hvilke arbeidsoppgaver og yrker det er realistisk å ha som målsetting, forblir uavklart langt ut i oppfølgingsprosessen. Det gjenspeiles i at en stor andel av aktivitetsplanene ikke har konkrete arbeidsrettede mål og tiltak.

Undersøkelsen viser at nesten halvparten av arbeidsevnevurderingene fra 2012 mangler relevant informasjon om arbeidslivsforhold og situasjonen på arbeidsmarkedet. Det betyr at arbeidsevnevurderingene i liten grad får fram hvilke ressurser brukeren har med tanke på de kravene som stilles i ulike deler av arbeidslivet.

Det todelte formålet med arbeidsevnevurderingen, med både vilkårsvurdering av arbeidsavklaringspenger og vurdering av arbeidsmuligheter, kan gjøre at brukerne blir tilbakeholdne med å peke på hva de mestrer, og hvilke typer yrker som kan være aktuelle. Samtidig bidrar legeerklæringene lite til å belyse arbeidsmulighetene. Selv om det framgår av legeerklæringsblanketten at de medisinske opplysningene skal omfatte spesifikk informasjon om funksjonsevne, viser undersøkelsen at legeerklæringene i liten grad gir opplysninger om hva brukerne kan gjøre med sine helsebegrensninger, noe som gjør det vanskeligere å vektlegge arbeid og aktivitet i veiledningssamtaler med brukerne. Både det todelte formålet med arbeidsevnevurderingene og vektleggingen av de helsemessige begrensningene i legeerklæringene, kan derfor være med på å forsterke veilederens vektlegging av helseproblemene. Det er med på å sikre at brukerne får de ytelsene de har krav på, men kan samtidig føre til at brukerne ikke får nødvendig bistand fra NAV til å komme i arbeid.

Manglende arbeidsretting gjenspeiles i oppfølgingsvedtakene. De vedtakene som har blitt undersøkt, inneholder for en stor del kun standardtekst og i liten grad individuelt tilpassede mål og virkemidler. Oppfølgingsvedtakene framstår derfor som formelle

vedtak om at brukerne vurderes å ha et visst behov for innsats fra NAV, uten at innholdet i oppfølgingen konkretiseres.

Mangelen på relevant informasjon om arbeidsmarkedet får videre konsekvenser for om veilederen klarer å trekke fram arbeidsmuligheter som kan konkretiseres og følges videre i aktivitetsplanen.

Undersøkelsen viser at en stor andel av aktivitetsplanene mangler konkrete mål og tiltak for hvordan den enkelte bruker skal komme i arbeid. Aktivitetsplanene er dessuten ofte mangelfulle når det gjelder tidsperspektiv, ansvarsplassering, frister, oppfølgingspunkter og forventninger til brukernes aktivitet. En stor del av aktivitetsplanene bærer preg av å være statusbeskrivelser av nåsituasjonen framfor planer for framtidig oppfølging for å oppnå konkrete mål.

Det blir altså få konkrete forhold å følge opp i kontakten mellom bruker og veileder, og planene blir lite forpliktende som planleggingsverktøy både for veilederen og for brukeren. Det fører til at oppfølgingen i liten grad blir individuelt rettet, og at aktivitetsplanen reelt sett ikke blir brukt til å understøtte oppfølgingen.

Undersøkelsen viser at det kan gå lange perioder uten at det er noen kontakt mellom veilederen og brukeren, og at et betydelig antall brukere ikke har hatt kontakt med veilederen i forkant av at aktivitetsplanen deres ble utarbeidet.

Inntrykket av manglende kontinuitet og målrettethet i oppfølgingen forsterkes av at det i mange saker ikke er dokumentert justeringer i oppfølgingen i toårsperioden. I mange saker har det blitt utarbeidet flere aktivitetsplaner over tid. I en tredel av sakene var de etterfølgende aktivitetsplanene bare kopier av den første. I flere av sakene framgikk det tydelig behov for endringer, enten i legeerklæringen eller i rapporteringen fra tiltaksarrangøren, uten at etterfølgende aktivitetsplaner var justert. Manglende justering av planer medfører risiko for at brukerne blir for lenge i tiltak som ikke virker, og hele prosessen tar lengre tid enn nødvendig. For brukere som ikke har arbeidsrettede tiltak, men er i en behandlingssituasjon, vil det være en risiko for at bedringer i helsen ikke fanges opp og dermed ikke fører til større grad av arbeidsretting i tiltaksarbeidet.

Undersøkelsen viser at potensialet for aktivitetsplanen ikke utnyttes som en del av planleggingsprosessen for å få brukeren i arbeid, men framstår først og fremst som dokumentasjon av om brukeren er i behandling og/eller deltar på tiltak. Kvaliteten på aktivitetsplanene er ikke forbedret fra 2010 til 2012.

7.4 Det er svak styring av kvaliteten i oppfølgingsarbeidet ved NAV-kontorene

Undersøkelsen dokumenterer vesentlige mangler når det gjelder veilederkompetanse og kunnskap om arbeidsmarkedet, samtidig som kunnskap om og tett kontakt med arbeidsmarkedet er en forutsetning for å få personer med nedsatt arbeidsevne over i arbeid.

Ledelsen ved hvert enkelt NAV-kontor har ansvar for å sikre tilstrekkelig kompetanse og må kontinuerlig vurdere kompetansesituasjonen ved kontoret, blant annet med henblikk på kvaliteten i arbeidet og behovet for kompetanseutvikling. Til tross for at det har vært satset på opplæring i arbeidsevnevurderinger, viser undersøkelsen at det fortsatt er store mangler på området. Det er derfor grunn til å spørre om kompetanse-tiltakene er tilstrekkelig fulgt opp fra ledelsens side.

Oppfølgingsarbeidet er NAV-kontorenes kjernevirksomhet. For å kunne sikre god kvalitet i oppfølgingen må lederne ved NAV-kontorene etablere systemer for internkontroll som gjør det mulig å avdekke og følge opp kvaliteten i arbeidet. Undersøkelsen viser at lederne ikke systematisk følger opp kvaliteten i oppfølgingsarbeidet. Ved noen av kontorene som er undersøkt, er det imidlertid gjennomført enkelte kontroller av arbeidsevnevurderingene.

Ingen av de kontorene som er undersøkt, har kontrollert kvaliteten på aktivitetsplanene. Mangel på systematiske kvalitetskontroller fører til at svakheter ikke oppdages og rettes opp, og at mange personer dermed ikke får god oppfølging.

Undersøkelsen viser at virksomhetsstyringen i arbeids- og velferdsetaten har vært basert på lite informasjon om kvaliteten i oppfølgingsarbeidet. Det har vært gjennomført ekstern evaluering av arbeidsevnevurderingene, men det har vært lite systematisk informasjon om kvaliteten i oppfølgingsarbeidet for øvrig. NAV-kontorene har primært vært styrt etter målsettinger knyttet til kvantitet, dvs. mål som andel brukere med arbeidsevnevurderinger, antall personer med oppfølging og antall personer i tiltak.

Til tross for mangelfull systematisk informasjon om kvalitet viser undersøkelsen at direktoratet har vært kjent med flere av utfordringene som etaten har hatt når det gjelder arbeidsrettet oppfølging. Arbeids- og velferdsdirektoratet har rapportert om utfordringene til departementet.

Arbeids- og velferdsetaten innførte fra 2013 systematiske kvalitetskontroller av arbeidsevnevurderinger. Etaten planlegger dessuten å innføre kontroll av aktivitetsplaner fra 2015. Disse tiltakene legger til rette for bedre styringsinformasjon om kvalitet i oppfølgingen.

Standard for brukerrettet oppfølging, som ble innført fra 2013, vil kunne bidra til å heve kvaliteten på oppfølgingen. For å sikre at standarden blir en del av praksisen, og at eventuelle utfordringer med standarden kommer opp til felles drøfting og avklaring, kreves det systematisk lederoppfølging ved NAV-kontorene. Uten en forankring i gode systemer for kvalitetsforbedring ved kontorene vil sjansen for at innføringen av standarden får betydning for kvaliteten på oppfølgingen, være mindre.

Kunnskapsgrunnlaget for oppfølgingen av personer med nedsatt arbeidsevne er ikke godt nok. Kunnskap om hvilken form for oppfølging og hvilke typer arbeidsrettede tiltak som har effekt for ulike brukergrupper, er avgjørende for å få flere over i arbeid. Arbeids- og velferdsdirektoratet har som fagdirektorat en rolle for å utvikle veiledninger og beskrivelser av god praksis og framskaffe og formidle hva som ifølge forskning og praksis har god effekt for brukerne.

8 Referanseliste

Verifisert referat fra intervju med Arbeidsdepartementet av 19. desember 2013.

Verifisert referat fra intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet av 5. desember 2013.

Verifisert referat fra intervju med seks NAV-kontorer og tre fylkeskontorer april–mai 2013.

Lover

Lov om folketrygd av 28. februar 1997 (folketrygdloven).

Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen av 16. juni 2006 (NAV-loven).

Stortingsdokumenter

Bevilgningsreglementet, vedtatt av Stortinget 26. mai 2005.

Innst. O. nr. 55 (2005–2006) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven).*

Innst. S. nr. 148 (2006–2007) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om arbeid, velferd og inkludering.*

Innst. 15 S (2010–2011) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2011, kapitler under Arbeidsdepartementet, Barne-, inkluderings- og likestillingsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet (rammeområde 7).*

Innst. 15 S (2011–2012) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2012, kapitler under Arbeidsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet (rammeområde 7).*

Prop. 1 S (2009–2010) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering.*

Forskrifter

Forskrift om arbeidsavklaringspenger av 10. februar 2010.

Retningslinjer, instruks, rundskriv, veiledere og utredninger

Folketrygden. Orientering til legen. Om bruk og utfylling av Legeerklæring ved arbeidsuførhet. NAV 8.7.10.

Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV. Vurdering av behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan etter Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14a. Utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet 11. 8.2010.

Rundskriv § 11-8 Aktivitet med sikte på å komme i arbeid. Utarbeidet 1. mars 2010 av NAV Drift og utvikling. Sist endret 14. januar 2013 av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Rundskriv § 11-6 Behov for bistand til å skaffe seg eller beholde arbeid. Utarbeidet 1. mars 2010 av NAV Drift og utvikling. Sist endret 1. juni 2012.

Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 18. september 2013 (økonomireglementet).

NOU 2012:6 *Arbeidsrettede tiltak.* Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 29. januar 2010. Avgitt til Arbeidsdepartementet 9. februar 2012.

Rapporter

Proba samfunnsanalyse 2012: *Evaluerings av arbeidsevnevurdering i NAV.*
Oppfølgingsundersøkelse 2012. Rapport 2012–10.

Dokumentasjon fra forvaltningen

Langsiktig plan for styrking av oppfølgingsarbeidet i NAV av november 2013.

Arbeids- og velferdsdirektoratets virksomhetsrapport 1. tertial 2013.



Bakgrunn og mål for undersøkelsen.
Funn og anbefalinger.



241 344

Trykk: 07 Media 2014

Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs arbeidsrettede oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne

BAKGRUNN OG MÅL FOR UNDERSØKELSEN

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad innføring av ny oppfølgingsmetodikk i arbeids- og velferdsetaten har bidratt til at personer med nedsatt arbeidsevne får bedre oppfølging og kommer raskere i arbeid. Undersøkelsen omfatter perioden 2008–2013, med gjennomgang av enkeltsaker fra perioden 2010–2012. Ny oppfølgingsmetodikk ble innført i mars 2010 med blant annet bruk av arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner. Fra samme tidspunkt ble det innført en ordning med arbeidsavklaringspenger, som erstatning for rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad.

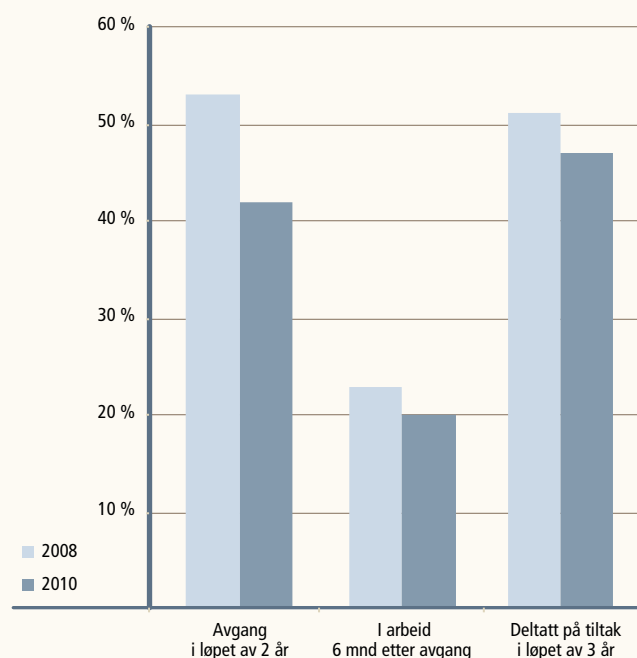
En betydelig del av arbeids- og velferdsetatens personalressurser benyttes til veilednings- og oppfølgingstjenester for personer med nedsatt arbeidsevne. Bakgrunnen for undersøkelsen er at arbeids- og velferdsetaten har en målsetting om å få flere personer med nedsatt arbeidsevne i arbeid. Overgangen til arbeid har vært stabil over tid, og det er samtidig rapportert om utfordringer knyttet til gjennomføring av NAV-reformen på flere områder.



Funn og anbefalinger

Målet om å få flere med nedsatt arbeidsevne i arbeid er ikke nådd

Personer som i sommerhalvåret 2008 fikk vedtak om rehabiliteringspenger, tidsbegrenset uførestønad eller ble definert som yrkeshemmede med nedsatt arbeidsevne, er sammenholdt med de som fikk nedsatt arbeidsevne etter ny ordning i sommerhalvåret 2010. Det er innhentet data om avgang fra nedsatt arbeidsevne, overgang til arbeid og tiltaksdeltakelse.



Det tar lang tid å avklare personer med nedsatt arbeidsevne

Arbeids- og sosialdepartementet bør skaffe seg bedre informasjon om hvorfor det har vært en reduksjon i andelen som avklares tidlig. Riksrevisjonen anbefaler økt oppmerksomhet mot tiltak som kan bidra til å redusere tiden personer med nedsatt arbeidsevne er under oppfølging av NAV. Etter Riksrevisjonens vurdering er dette viktig for å kunne oppnå de ønskede effektene av den nye metodikken og innføringen av arbeidsavklaringspenger.

Det er rettet for liten oppmerksomhet mot brukernes muligheter for arbeid

Riksrevisjonen anbefaler en styrking av den arbeidsrettede oppfølgingen i arbeids- og velferdsetaten. Riksrevisjonen mener at det blant annet er behov for

- større oppmerksomhet mot arbeidsmuligheter i oppfølgingen
- mer konkret og helhetlig planlegging av oppfølgingsarbeidet
- mer forpliktende aktiviteter for brukeren og justering av de tiltakene som iverksettes

Det er svak styring av kvaliteten i oppfølgingsarbeidet ved NAV-kontorene

Riksrevisjonen mener at metodikken må praktiseres etter intensjonene, før man kan vurdere om metodikken er hensiktsmessig for å få flere i arbeid. For å sikre god utvikling av kvaliteten i oppfølgingen av personer med nedsatt arbeidsevne anbefaler Riksrevisjonen en

- styrking av veilederkompetansen
- styrking av kunnskapen om arbeidsmarkedet
- styrking av ledelseskompentansen ved NAV-kontorene
- større vektlegging av kvalitetsutvikling ved NAV-kontorene

Arbeids- og sosialdepartementet bør sørge for at oppfølgingen av personer med nedsatt arbeidsevne blir mer kunnskapsbasert. Arbeids- og velferdsdirektoratet bør styrke den faglige styringen av arbeids- og velferdsetaten. Kvalitetsmålinger bør være en integrert del av den interne styringen.



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
Telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781 52